

Struktuur gerecht

ijking gemeentelijke uitgaven
in kader herziening FVW'84

c e b e o n

Struktuur gerecht

ijking gemeentelijke uitgaven
in kader herziening FVW'84

eindrapport

Cebeon/VB-Groep, 10 september 1993

© 1993 Centrum Beleidsadviserend Onderzoek, CEBEON BV, Amsterdam; VB-Groep, Voorburg.

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

Het rapport 'Insnoeren en uitbuiken' is niet zonder gevolgen gebleven. Zowel de Raad voor de Gemeentefinanciën als de bewindslieden die voor het Gemeentefonds verantwoordelijk zijn hebben hieruit de konklusie getrokken dat aan een herziening van de verdeelsleutels uit de Financiële Verhoudingswet 1984 niet valt te ontkomen. Met de herziening moet het verdeelstelsel veel minder afhankelijk worden van de grootte van gemeenten en veel meer recht doen aan andere structuurkenmerken. De aandacht is daarbij vooral gericht op de sociale structuur en de regiofunctie van gemeenten.

Aan de onderzoekskombinatie Cebeon b.v. en de VB-Groep is de opdracht verstrekt om een nieuw fundament te leggen voor de verdeling van het Gemeentefonds. Centraal in de opdracht stond het korrigeren van de gekonstateerde verschijnselen van verdringing en uitbuiken in het huidige verdeelstelsel. Dit is gebeurd door financiële ijkpunten te ontwikkelen voor de uitgaven op een groot deel van de gemeentelijke taakgebieden. De uitgavenstructuren zijn daarmee geijkt voor alle Nederlandse gemeenten, met uitzondering van de vier grote steden.

Het uiteindelijke doel van de herziening is om — binnen het huidige totale uitgavniveau — een aangepast menu samen te stellen waarop lokale en regionale kenmerken beter tot hun recht komen. De ijkpunten leveren belangrijke ingrediënten op voor de samenstelling van het menu. De ingrediënten zijn zoveel mogelijk aangepast aan de samenstelling van de bevolking, maar ook aan de regio-functie.

Welke uitkering gemeenten in de komende jaren daadwerkelijk zullen ontvangen hangt mede af van de laatste fase van het onderzoekstrajekt op weg naar de herziening van de FVW'84: het daadwerkelijk ontwerpen van het nieuwe verdeelstelsel. Deze laatste fase maakt geen onderdeel uit van de onderzoeksopdracht.

De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de analyse en rapportage ligt geheel bij de onderzoekskombinatie Cebeon/VB-Groep.

In de verschillende fasen van het onderzoek is met een groot aantal betrokkenen samengewerkt. Onze dank gaat in de eerste plaats uit naar 243 gemeenten, waarvan in totaal 589 vragenlijsten met financiële informatie zijn terugontvangen. Zonder de zeer loyale en royale medewerking van deze gemeenten zou het nu gelegde fundament beslist minder hecht zijn geweest. In de tweede plaats bedanken wij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voor haar medewerking.

Tenslotte gaat onze dank uit naar de leden van de commissie die het onderzoek heeft begeleid. Namens de opdrachtgever van het onderzoek, de Raad voor de Gemeentefinanciën, waren dit drs W.M.C. van Zaalen (voorzitter van de begeleidingscommissie), drs B. Steiner, drs N.P. Passchier en drs A.J.W.M. Verhagen. Daarnaast bestond de commissie uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, J. Feijtel, H.S.K. Boerboom, drs F. Gietema en mr J.A. van den Bos en van het Ministerie van Financiën, drs J. Maasland en R.J.M. Brinkman. De door deze commissie ingebrachte kennis en de opbouwende wijze waarop dat is gebeurd, hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de kwaliteit van het eindresultaat. Daarbij had de begeleidingscommissie bovendien de moeilijke taak, om — binnen relatief korte tijd — knopen door te hakken ten aanzien van te honoreren factoren binnen de financiële ijkpunten.

Centrum Beleidsadviserend Onderzoek b.v.

VB-groep

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1	Introductie 9
1.1	Vervolg op 'Insnoeren en uitbuiken' 9
1.2	Financiële ijkpunten als volgende stap in totaaltraject ten behoeve van herziening FVW'84 11
1.3	Samenstelling en achtergrond negen financiële ijkpunten 16
1.4	Spoorboek 22
2	Uitgangspunten van het onderzoek 25
2.1	Inleiding 25
2.2	Uitgangspunt 1: voor een deel van de algemene uitkering van het Gemeentefonds worden financiële ijkpunten ontwikkeld; voor een deel niet 26
2.3	Uitgangspunt 2: het verdiskonteren van niet-beïnvloedbare factoren: structuurkenmerken en wettelijke voorschriften 28
2.4	Uitgangspunt 3: aandacht voor financiële autonomie gemeenten terwijl toch het van het 'kip-ei'-probleem wordt omzeild 29
2.5	Uitgangspunt 4: niet het absolute uitgavenniveau van gemeenten, maar de verdeling tussen gemeenten staat centraal 31
2.6	Uitgangspunt 5: specifieke uitkeringen vallen buiten de financiële ijkpunten 31
2.7	Uitgangspunt 6: met voorschriften van provincie en waterschappen wordt geen rekening gehouden 31
2.8	Uitgangspunt 7: voor de vier grote steden geen afzonderlijke ijkpunten 32
2.9	Uitgangspunt 8: financiële ijkpunten sluiten aan bij beschikbare algemene middelen van zowel Gemeentefonds als eigen middelen 32
2.10	Uitgangspunt 9: grootste deel van financiële ijkpunten in verband gebracht met de algemene uitkering van het Gemeentefonds; overige deel met eigen inkomsten 33
2.11	Schematisch overzicht opbouw rapportage 36
3	Gehanteerde onderzoeksmethode 39
3.1	Inleiding 39
3.2	Financiële ijkpunten als follow-up van de verschillenanalyse 39
3.3	Beschikbare gegevens 41
3.4	De gevolgde onderzoeksstappen 43
4	Financiële ijkpunten Blok 1 47
4.1	Inleiding 47
4.2	Bijstandsverlening/sociale dienst 51
4.3	Zorg 57
4.4	Kunst en Ontspanning 67
4.5	Groen 79

5	Financiële ijkpunten Blok 2	83
5.1	Inleiding	83
5.2	Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing	85
5.3	Oudheid	94
6	Financiële ijkpunten Blok 3	99
6.1	Inleiding	99
6.2	Reiniging	102
6.3	Riolering	108
7	Effekten van herverdeling	119
7.1	Inleiding	119
7.2	Overzicht uitkomsten voor de financiële ijkpunten tezamen	120
7.3	Een illustratieve vergelijking van de geijkte niveaus met de feitelijke uitgaven van gemeenten	122
7.4	Vergelijking geijkte uitgavenniveaus met relevante deel algemene uitkering	128
8	De vier grote steden	135
8.1	Alleen een globale vergelijking mogelijk tussen uitkomsten ijkpuntformules en uitgaven vier grote steden	135
8.2	Uitkomsten globale vergelijking	136
9	Belangrijkste uitkomsten en aanbevelingen	141
9.1	Inleiding	141
9.2	Financiële ijkpunten als direkt vervolg op de verschillenanalyse uit 'Insnoeren en uitbuiken'	141
9.3	Belangrijkste uitkomsten	145
9.4	Aanbevelingen	154
9.5	Besluit	158

Bijlagen

A	Aandeel verdeelmaatstaven FVW'84	161
B	Gemeentelijke taken per taakgebied	163
B.1	Blok 1	163
B.2	Blok 2	164
B.3	Blok 3	165
B.4	Ondersteuning	165
C	Uitgangspunten zeefprocedure	167
C.1	Algemeen	167
C.2	Aspekten per ijkpunt	167

D	Brief Raad voor de Gemeentefinanciën	171
E	Voorbeeld enquête Zorg	173
F	Gegevens 1992	179
G	Enquêteresultaten	183
H	Gehanteerde indicatoren	185

1 Introductie

1.1 Vervolg op 'Insnoeren en uitbuiken'

Het voor U liggende rapport is een direct vervolg op de belangrijkste bevindingen uit het onderzoeksrapport 'Insnoeren en uitbuiken'.¹

Hoofdkonklusie van het laatstgenoemde — eveneens in opdracht van de Raad voor de Gemeentefinanciën verrichte — onderzoek is dat de verdeling van het Gemeentefonds veel minder afhankelijk moet zijn van de grootte van gemeenten, en veel meer van andere factoren, zoals de regionale functie en de sociale en fysieke structuur.

Alvorens een beschrijving te geven van de inhoud van deze vervolgstudie geven we in zes punten kort de belangrijkste uitkomsten van 'Insnoeren en uitbuiken' weer, die vooral wijzen op de tekortkomingen van het algemeen uitkeringsstelsel:

1. onvoldoende compensatie voor verschillen in sociale structuur

De verdeelmaatstaven uit het Gemeentefonds bieden onvoldoende compensatie voor verschillen in sociale structuur tussen gemeenten. Hierbij gaat het om uitgaven die sterk afhankelijk zijn van de samenstelling van de bevolking: naar sociaal-ekonomische positie, jong-oud, type huishoudens en etniciteit.

2. regiofunctie slecht verdiskonteerd

De regiofunctie van gemeenten (het leveren van voorzieningen voor anderen dan de eigen ingezetenen) is slecht in het algemene uitkeringsstelsel verdiskonteerd. Gemeenten met een centrale regionale ligging hebben te maken met hogere uitgaven voor bepaalde centrumvoorzieningen (zoals theaters, sportvoorzieningen en bibliotheken) dan gemeenten die kunnen profiteren van de voorzieningen in een goed bereikbare, grotere buurgemeente.

3. fysieke structuur beter verankerd

Doordat bij de herziening van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (in het vervolg FVW'84) veel aandacht is uitgegaan naar 'fysieke verdeelmaatstaven' (woonruimten, bebouwingskenmerken, water, 'riolering') is de fysieke structuur beter in het huidige uitkeringsstelsel verankerd dan de sociale structuur en de regiofunctie.

4. aandacht voor dynamiek

De uitgaven voor een aantal taakgebieden zijn sterk in beweging, vooral onder invloed van strengere milieu-eisen ('reiniging', 'riolering') of in samenhang met brede specifieke uitkeringen (volkshuisvesting, stadsvernieuwing). Het is de vraag of, en in welke mate het Gemeentefonds voor deze dynamiek in de uitgaven compensatie moet bieden, in aanvulling op de betekenis van eigen inkomsten van gemeenten (afvalstoffenheffing en rioolrecht) en de inkomsten op basis van — brede — specifieke uitkeringen.

5. kumulatie leidt tot effecten van verdringing en uitbuiken

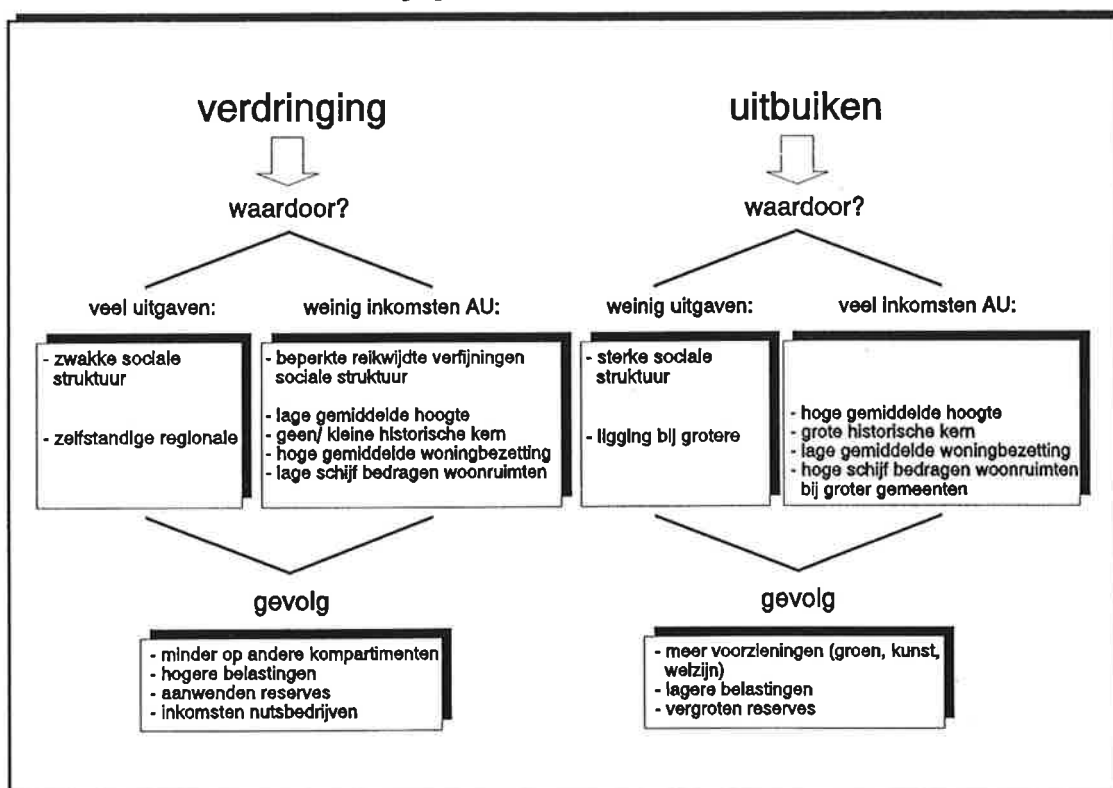
De genoemde tekortkomingen van het huidige Gemeentefonds op de punten sociale en regionale structuur kunnen sterk kumulieren. Zo zijn er bijvoorbeeld gemeenten gevonden met een zwakke sociale structuur en een zelfstandige regiofunctie die meer dan 70% van hun algemene uitkering besteden aan de beleidsonderdelen bijstandsverlening, 'zorg', 'ontspanning' en 'kunst'. Doordat hier niet voldoende inkomsten uit het Gemeentefonds

1) Cebeon (met medewerking van de VB-Groep), *Insnoeren en uitbuiken*, Amsterdam, 1992.

tegenover staan, leidt deze kumulatie en het daarmee verbonden hoge niveau van uitgaven tot lagere uitgaven op andere onderdelen van het beleid (verdringingseffecten) of tot een relatief hoge belastingdruk voor de eigen bevolking. Andere gemeenten daarentegen — met een sterke sociale structuur en een grotere gemeente in de nabije omgeving — kunnen volstaan met veel minder uitgaven voor deze onderdelen (minder dan 40% van de algemene uitkering) en houden veel geld over voor andere beleidsterreinen (uitbuikeffecten).

Schema 1.1 geeft een overzicht van de belangrijkste oorzaken en gevolgen van verdringing en uitbuiken.

Schema 1.1 Effekten van verdringing en uitbuiken (Bron: Cebeon/VB)



6. omvang of schaal gemeenten minder bepalend

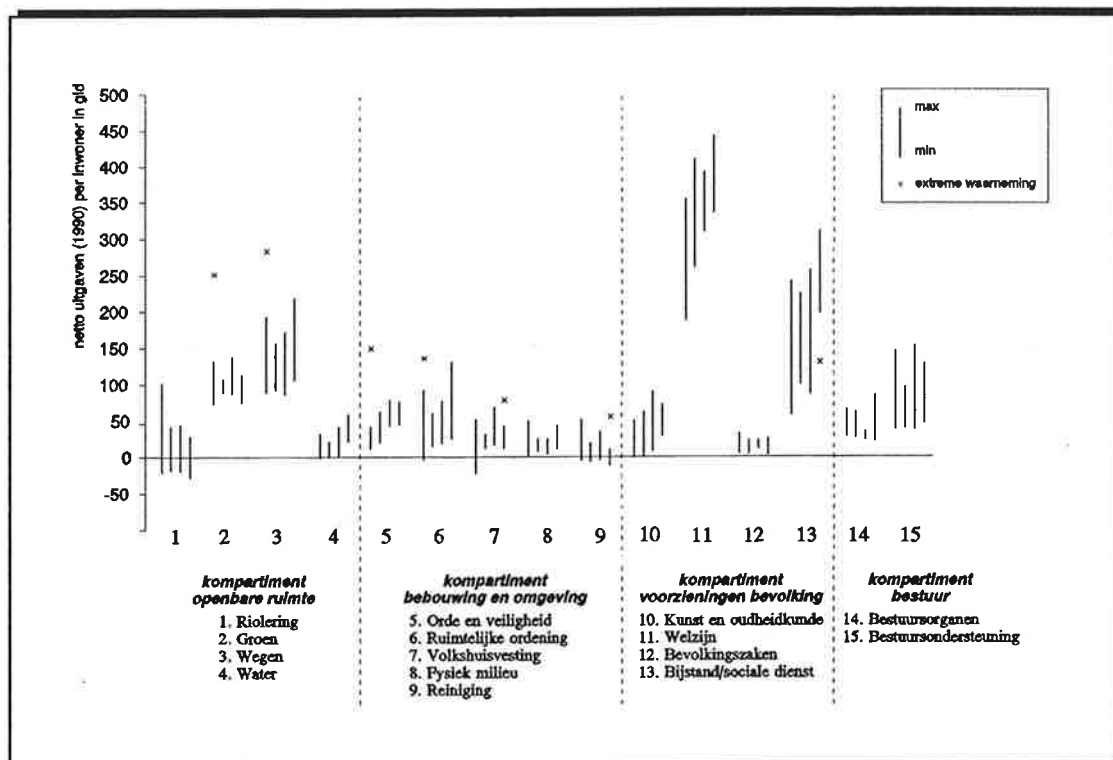
De omvang van de gemeente bleek veel minder bepalend voor het niveau van de uitgaven dan oorspronkelijk werd aangenomen en in het bestaande uitkeringsstelsel (via oplopende schijfbedragen) tot uitdrukking is gebracht. Zo zijn er kleinere gemeenten die na correctie voor de verfijning sociale structuur per inwoner f250,— aan bijstandsverlening uitgeven (verplichte wettelijke taak), terwijl er grotere gemeenten zijn — met een hoger schijfbedrag — waarvoor het gemiddelde bedrag per inwoner nog geen f100,— is.

Het onderstaande schema 1.2 illustreert dit. Daar worden de hoogste en laagste gemeentelijke niveaus van netto-uitgaven² per inwoner gepresenteerd voor 15 onderscheiden klusters, zoals die op basis van de verschillenanalyse (zie 'Insnoeren en uitbuiken') zijn

2) Uitgaven minus de inkomsten op basis van specifieke uitkeringen en taak-gerelateerde eigen inkomsten (zoals de afvalstoffenheffing, rioolrecht en diverse leges).

gevonden. In het schema zijn voor elk taakgebied steeds de uiterste scores van vier groottegroepen van gemeenten opgenomen: 3.000–10.000 woonruimten; 10.000–30.000 woonruimten; 30.000–50.000 woonruimten; en 50.000–100.000 woonruimten.

Schema 1.2 Spreiding netto-uitgaven per kluster voor 4 groottegroepen van gemeenten (per kluster 4 lijnen die elk een groottegroep vertegenwoordigen) (Bron: Cebeon/VB)



1.2 Financiële ijkpunten als volgende stap in totaaltraject ten behoeve van herziening FVW'84

1.2.1 konklusie Raad voor de Gemeentefinanciën: herziening uitkeringsstelsel noodzakelijk

Het rapport 'Insnoeren en uitbuiken' markeerde een belangrijke stap in de evaluatie van de Financiële-Verhoudingswet 1984, waartoe de Raad voor de Gemeentefinanciën in 1990 besloot. De Raad zag destijds aankomen dat de bestaande financiële verhouding en in het bijzonder de huidige verdeling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds geen passend antwoord zouden kunnen geven op de eisen die een veranderende maatschappij daaraan stelt.³ Daarbij dacht de Raad in het bijzonder aan de gevolgen van de decentralisatie(-impuls), de sociale vernieuwing, de bestuurlijke reorganisatie en de mogelijke vergroting van het gemeentelijk belastinggebied. Daarnaast hebben ook veranderingen in het rijksbeleid, zoals opgenomen in het Nationaal Milieu Beleidsplan Plus (de gemeentelijke milieueffingen) en de Vierde Nota 'Extra' op de Ruimtelijke Ordening hun uitstraling op de financiële verhouding.

3) In bijlage A wordt een overzicht gegeven van de algemene verdeelmaatstaven uit de FVW'84 en het relatieve beslag.

De uitkomsten van 'Insnoeren en uitbuiken' hebben niet alleen bij de Raad voor de Gemeentefinanciën, maar ook bij de voor het Gemeentefonds verantwoordelijke bewindslieden tot de overtuiging geleid dat aan een herziening van de verdeelsleutels in het Gemeentefonds niet valt te ontkomen.

Om deze reden is besloten om een volgende stap te zetten in het uitgestippelde traject op weg naar een herziening van de FVW'84: het voor een aantal gemeentelijke beleidsterreinen ontwikkelen van financiële ijkpunten, die de nieuwe 'basis' kunnen vormen voor de herziening van het algemene uitkeringsstelsel.

Het verrichten van deze volgende onderzoeksstap is door de Raad voor de Gemeentefinanciën wederom opgedragen aan de onderzoekskombinatie Centrum Beleidsadviseurend Onderzoek b.v. (Cebeon) en de VB-Groep, waarbij Cebeon optrad als hoofdaannemer.

1.2.2 vervolgonderzoek 'financiële ijkpunten'

financiële ijkpunten nodig om 'kip-ei'-probleem te doorbreken

De term financiële ijkpunten wijst op geobjektiveerde indicaties of normen per gemeente voor het uitgavniveau van met elkaar samenhangende taken.

In het rapport 'Insnoeren en uitbuiken' heeft de verschillenanalyse aangetoond dat een deel van de bestaande verdeelmaatstaven van het Gemeentefonds niet voldoende is afgestemd op uitgavenverschillen tussen gemeenten, die het gevolg zijn van voor gemeenten externe, niet of nauwelijks te beïnvloeden omstandigheden (structuurkenmerken, eventueel in combinatie met wettelijke regelingen).

Doordat de feitelijke uitgaven voor een belangrijk deel een weerspiegeling vormen van wat gemeenten in het verleden — uit het Gemeentefonds — hebben ontvangen, zijn deze uitgaven niet zonder meer geschikt als basis voor een nieuw uitkeringsstelsel.⁴ Hier ontstaat een 'kip-ei' probleem dat enige toelichting behoeft. Hiervoor is vastgesteld dat deze feitelijke uitgavenpatronen onder invloed staan van de eerder genoemde effecten van 'uitbuiken' en 'verdringing'. Zouden deze uitgaven niet door andere patronen worden vervangen dan zou een nieuw uitkeringsstelsel worden gebaseerd op huidige uitgaven van gemeenten, waarvan is gebleken dat ze niet voldoende aansluiten bij werkelijke behoeftenverschillen tussen gemeenten.

Om dit 'kip-ei'-probleem te doorbreken zonder in een al te strakke, gedetailleerde normering van gemeentelijke uitgaven te vervallen, is gekozen voor het ontwikkelen van financiële ijkpunten. De financiële ijkpunten moeten de invloeden van verdringing en uitbuiken corrigeren, door zoveel mogelijk uitgavenverschillen te honoreren die samenhangen met voor gemeenten onbeïnvloedbare, externe factoren (wettelijke voorschriften; kenmerken van sociale, fysieke en regionale structuur). Als zodanig moeten ze nieuwe, geobjektiveerde niveaus van uitgaven van gemeenten opleveren (normen), waarvan wordt uitgegaan bij de latere inrichting van het nieuwe verdeelstelsel.

4) 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 rekeningencijfers als basis genomen. Voor dit zogenoemde 'kip-ei' probleem wordt binnen dit onderzoek een oplossing gezocht (zie ook: W.M.C. van Zaalen, Op zoek naar de juiste verdeling, een cindeloze weg te gaan. In: *Het zakgeld van de gemeenten, 60 jaar Gemeentefonds*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1989).

financiële ijkpunten: globale aansluiting bij totaal van gemeentelijke uitgaven

De ontwikkelde financiële ijkpunten hebben als kenmerk dat ze in globale zin aansluiten bij gemeentelijke uitgaven voor bepaalde taakgebieden: iedere gemeente maakt wel kosten voor bijstandsverlening, 'zorg', 'ontspanning', 'groen', volkshuisvesting etcetera. De financiële ijkpunten sluiten zoveel mogelijk bij dit gemeentelijk uitgavenpatroon aan: basis voor het niveau van de financiële ijkpunten vormt het bedrag per taakgebied dat alle gemeenten er in 1992 tezamen aan uitgeven.

financiële ijkpunten: bescherming gemeentelijke autonomie

De ontwikkelde financiële ijkpunten zijn noodzakelijkerwijs globaal. Een strakke, gedetailleerde normering zou niet alleen een enorme onderzoekskapaciteit hebben vereist, maar zou ook potentieel diep hebben ingegrepen in de gemeentelijke autonomie.

De autonome positie van gemeenten betekent dat de richting van de besteding van de financiële middelen zal verschillen. Zo legt de ene gemeente bijvoorbeeld de nadruk op educatieve voorzieningen (bibliotheken, muziekscholen), een andere op sport en recreatie (sporthal, zwembad, groen) en weer een andere gemeente hecht veel belang aan cultuur (bijvoorbeeld door de subsidiëring van een theater).

Bij het ontwikkelen van financiële ijkpunten is getracht om deze gemeentelijke bestedingsvrijheid en de verschillen in uitgaven die daaruit voortvloeien zoveel mogelijk intact te laten.

financiële ijkpunten: niveauverschillen door kostenverhogende factoren

Niet iedere gemeente kan echter volstaan met eenzelfde niveau van uitgaven. De ene gemeente heeft met meer kostenverhogende factoren te maken dan een andere gemeente. Dit kan het gevolg zijn van de aanwezigheid van meer aandachtsgroepen, voorzieningen die ook aan gebruikers buiten de gemeente ten goede komen of een gekompliceerde bebouwingsstructuur. Met financiële ijkpunten wordt beoogd een genormeerd niveau van uitgaven te bepalen, waarin met deze — voor gemeenten — externe kostenverhogende factoren rekening is gehouden.

financiële ijkpunten: correctie voor effecten van verdringing en uitbuiken

Doordat per taakgebied wordt uitgegaan van het totaal dat alle gemeenten tezamen (in 1992) feitelijk uitgeven, wordt binnen dit totaal gecorrigeerd voor effecten van verdringing en uitbuiken: voor gemeenten met kostenverhogende (structuur-)kenmerken is het financiële ijkpunt relatief hoog ten opzichte van gemeenten waarvoor dat niet of minder het geval is.

Dit betekent dat financiële ijkpunten voor een bepaald taakgebied vaak niet zonder meer kunnen worden vergeleken met feitelijke uitgaven van gemeenten, omdat:

- er sprake is van eigen gemeentelijke autonomie: gemeenten *willen* op een bepaald taakgebied weinig uitgeven en op andere meer;
- de uitgaven onder invloed staan van de beschikbaarheid van algemene middelen: bepaalde gemeenten *kunnen* door effecten van verdringing op bepaalde onderdelen weinig uitgeven, omdat ze een groot deel van hun uitgaven moeten besteden aan andere 'hardere' beleidsonderdelen, waarvoor de algemene uitkering onvoldoende compenseert (verdringing). Andere gemeenten kunnen dit door effecten van uitbuiken juist wel;
- de feitelijke uitgaven allerlei incidentele componenten kunnen bevatten (eenmalige subsidies; inkomsten worden niet altijd in hetzelfde jaar geboekt als de uitgaven; het effect van specifieke uitkeringen; onttrekkingen of toevoegingen aan reserves).

financiële ijkpunten: noodzakelijke keuzes over wel of niet te honoreren factoren

Bij het ontwikkelen van financiële ijkpunten zijn steeds keuzes nodig waarbij het al dan niet aanwezig zijn van bepaalde kenmerken in de ijkpuntformules worden gehonoreerd. Bepalend voor deze keuzes zijn de voor gemeenten onbeïnvloedbare factoren: waar structuurkenmerken in combinatie met harde wettelijke voorschriften leiden tot relatieve uitgavenverschillen zijn ze in de ijkpuntformules gehonoreerd. Een duidelijk voorbeeld van een dergelijk voorschrift vormt de 10% eigen bijdrage van gemeenten in het geval bijstand wordt verleend (waarbij gemeenten deels wel kunnen beïnvloeden of een uitkering wordt verstrekt). Het honoreren van wettelijke voorschriften heeft zich overigens beperkt tot voorschriften van het Rijk. (Aanvullende) richtlijnen van provincies en waterschappen zijn niet in de ijkpuntformules verwerkt.

Waar een duidelijke relatie met wettelijke voorschriften ontbreekt, is het niet beïnvloedbare externe karakter van de extra gemeentelijke uitgaven minder duidelijk te bepalen. Ook dan zijn er echter ten aanzien van de noodzaak van bepaalde uitgaven veelal wel 'graden van hardheid' te onderkennen: deze lopen uiteen van — algemeen geaccepteerde — oorzaken die onontkoombaar leiden tot hogere uitgaven tot oorzaken voor hogere uitgaven waarover vanuit beleidsoogpunt zeer verschillend kan worden gedacht.

Een voorbeeld van een algemeen geaccepteerde, voor gemeenten onontkoombare omstandigheid hangt samen met het voorgenomen verstedelijkingsbeleid: een groot deel van de uitbreiding van de woningvoorraad zal in de Randstad plaats vinden, waarvan echter een deel op — in vergelijking tot elders — slechte bodem moeten worden gerealiseerd; het ligt dan voor de hand om slechte bodem als een te honoreren faktor te beschouwen.

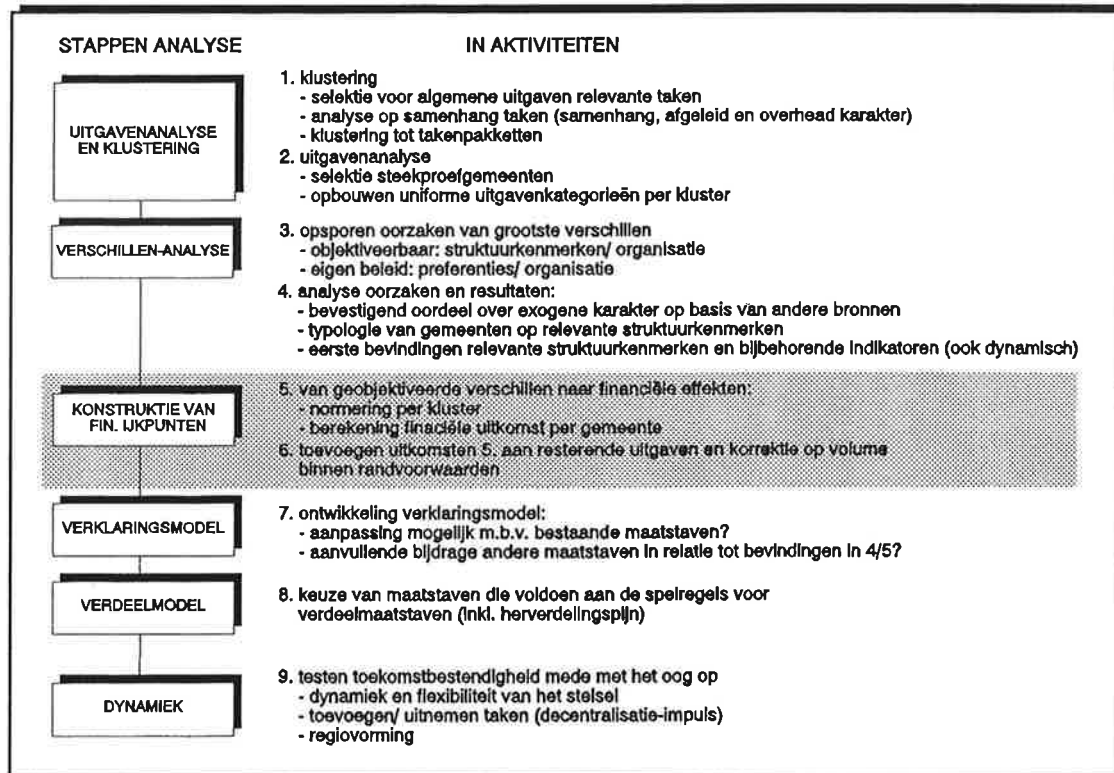
In minder evidente gevallen is steeds door de begeleidingskommissie van het onderzoek bepaald of factoren wel of niet voor honorering in aanmerking komen. Naast relatief hoge uitgavenniveaus, samenhangend met uitbuikverschijnselen, heeft met name het noodzakelijkerwijs globale karakter van de financiële ijkpunten meermalen ten grondslag gelegen aan het niet opnemen van door onderzoekers gesignaleerde factoren. Vaak betrof het gevallen met een gering beslag op financiële middelen in combinatie met een meetprobleem.

In dit rapport zijn de beslissingen om bepaalde factoren wel of niet in de ijkpuntformules op te nemen zoveel mogelijk geëxpliciteerd.

1.2.3 financiële ijkpunten als onderdeel van totaaltraject herziening FVW'84

In schema 1.3 wordt een overzicht gegeven van de verschillende stappen, die uitmonden in de beoogde herziening van de FVW'84.

Schema 1.3 Analyseschema en stappenplan totaalaanpak herziening FVW'84 (Bron: Cebeon/VB)



Uit schema 1.3 valt af te leiden dat de onderzoeksactiviteiten in het voorliggende rapport (stap 5 en 6) onderdeel vormen van een totaalaanpak in 9 stappen. Een aantal analysestappen (1 t/m 4) is aan de constructie van financiële ijkpunten voorafgegaan. Het betreft de 'klustering van gemeentelijke taken', de 'uitgavenanalyse' en de 'verschillenanalyse'. Over de inhoud van deze stappen is in het rapport 'Insnoeren en uitbuiken' verslag gedaan.

Vervolgens vormen de financiële ijkpunten de basis voor de laatste stappen in het hele traject, die neerkomen op het ontwikkelen van een nieuw, zo toekomstbestendig mogelijk algemeen uitkeringsstelsel. Deze laatste stappen (7 t/m 9) vallen buiten het kader van dit onderzoek en deze rapportage.

nog geen verdeelmaatstaven

De ervaring leert dat al snel misverstanden naar voren komen over de aard van de indicatoren die binnen de financiële ijkpunten worden gebruikt. Benadrukt moet worden dat de indicatoren die in de formules voorkomen wel de uitgaven(-verschillen) moeten objectiveren en belangrijke aanknopingspunten opleveren voor de selectie van verdeelmaatstaven, *maar dat ze nog niet aan alle spelregels voor algemene verdeelmaatstaven hoeven te voldoen.*

In deze fase van het ontwikkelen van ijkpunten gaat het er immers alleen om geobjectiveerde uitgavenpatronen op geselecteerde taakgebieden te konstrueren. Hoewel financiële ijkpunten, zoals geschetst, noodzakelijkerwijs een globale normering van gemeentelijke uitgaven opleveren, wordt toch gezocht naar indicatoren die op een bepaald moment zo goed mogelijk aansluiten bij te honoreren factoren. Vanuit het bereiken van deze aanslui-

ting is in een aantal gevallen gekozen voor indicatoren die beslist (nog) niet voldoen aan alle spelregels voor verdeelmaatstaven: bepaalde indicatoren zijn bijvoorbeeld gebaseerd op (deels) geschatte gegevens, (deels) voorlopige gegevens of op gegevens die gevoelig zijn voor gemeentelijke herindeling. Daarnaast hebben bepaalde indicatoren een te direct verband met bijbehorende uitgavenkategorieën van gemeenten, waardoor zij een doelgebonden karakter krijgen.

In de laatste stappen van het onderzoek zal een groot deel van de indicatoren daarom door andere, nog globaler en breder werkende indicatoren moeten worden vervangen. Elke indikator van het uiteindelijke stelsel zal bovendien moeten voldoen aan algemene spelregels van verdeelmaatstaven.⁵

1.3 Samenstelling en achtergrond negen financiële ijkpunten

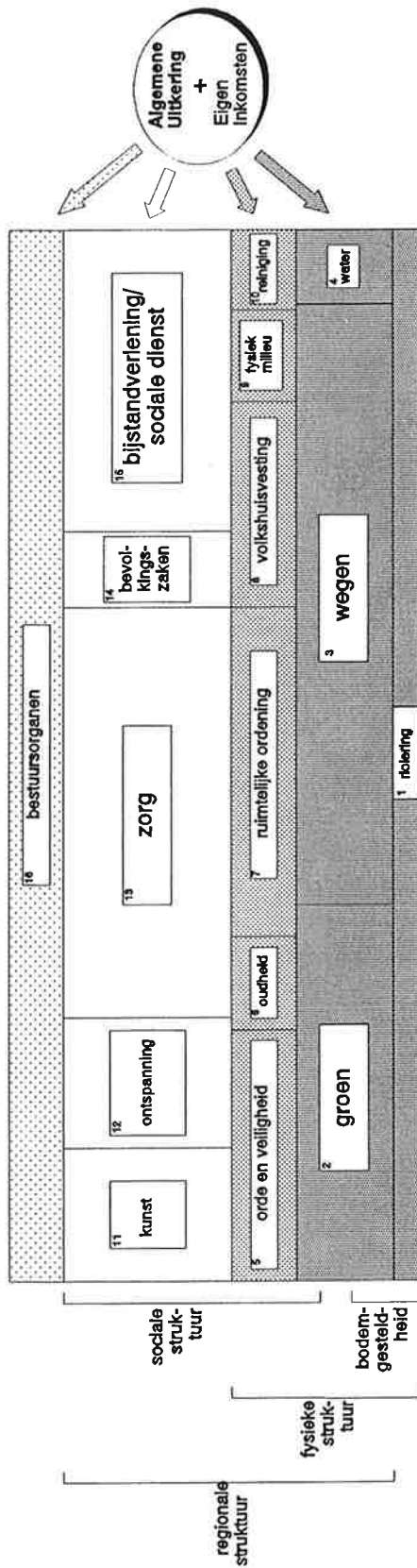
1.3.1 financiële ijkpunten voor negen taakgebieden

Tijdens de voorgaande stappen van het onderzoek zijn de gemeentelijk beleidsgebieden tegen de achtergrond van verschillende typen structuurkenmerken 'geklusterd' tot 16 taakgebieden (zie schema 1.4).⁶

-
- 5) Onderzoek naar de beschikbaarheid van geschikte verdeelmaatstaven wordt — parallel aan dit onderzoek — verricht door het sekretariaat van de Raad voor de Gemeentefinanciën.
 - 6) Schema 1.4 wijkt enigszins af van de in 'Insnoeren en uitbuiken' gebruikte indeling. Dit heeft te maken met het afzonderlijk onderscheiden van de taakgebieden 'Ontspanning', 'Kunst', en 'Oudheid' en het volledig aan de andere taakgebieden toedelen van de kluster 'Bestuursondersteuning'.

Schema 1.4 Klustering van gemeentelijke taken (Bron: Cebeon/VB)

Klustering van gemeentelijke taken



- compartiment bestuur (kluster 16)
- compartiment voorzieningen bevolking (kluster 11 t/m 15)
- compartiment bebouwing en omgeving (kluster 5 t/m 10)
- compartiment openbare ruimte (kluster 1 t/m 4)

Aan Cebeon/VB-Groep is de opdracht verstrekt om voor 9 taakgebieden financiële ijkpunten te ontwikkelen. We introduceren de 9 taakgebieden in het onderstaande schema 1.5.

Schema 1.5 Inhoud taakgebieden waarvoor ijkpunten zijn ontwikkeld. Tussen haakjes staan de (hoofd-)functies van de gewone dienst van de gemeenterekening/begroting vermeld (Bron: Cebeon/VB)

<p>bijstandsverlening/sociale dienst</p> <p>in dit taakgebied wordt onderscheid gemaakt in uitgaven en inkomsten die te maken hebben met uitvoeringslasten enerzijds en uitkeringslasten anderzijds. De uitvoerings- en uitkeringslasten houden verband met ABW, RWW, IOAW, IOAZ, WWV en Bijzondere bijstand (onderdelen van hoofdfunctie 6).</p>
<p>zorg</p> <p>dit taakgebied omvat verschillende onderdelen die te maken hebben met uitgaven en inkomsten aan 'onderwijs', 'maatschappelijke begeleiding en advies', 'jeugd-en jongerenwerk', 'sociaal-kultureel werk' en 'volksgezondheid'. Tevens omvat het de taken met betrekking tot minimabeleid, sociale vernieuwing etc. (onderdelen van hoofdfuncties 4, 5, 6 of 7).</p>
<p>kunst</p> <p>bij dit taakgebied gaat het vooral om de uitgaven en inkomsten ten behoeve van professionele en amateuristische kunstbeoefening. Dit omvat niet alleen de gezelschappen en verenigingen, maar ook akkommodaties, samenwerkingsverbanden en adviesraden betreffende kunstbeoefening (functie 540).</p>
<p>ontspanning</p> <p>bij dit taakgebied gaat het vooral om de uitgaven en inkomsten ten behoeve van bibliotheken, vormings- en ontwikkelingswerk en sportakkommodaties (onderdelen van hoofdfunctie 5).</p>
<p>groen</p> <p>dit taakgebied omvat de uitgaven en inkomsten aan openbaar groen (parken en plantsoenen), bossen, maatschappelijke leefbaarheid en openluchtrecreatie en aan 'groene' sportvelden in onderhoud bij de gemeente (onderdelen van hoofdfunctie 5).</p>
<p>volkshuisvesting/ruimtelijke ordening/stadsvernieuwing</p> <p>bij dit taakgebied gaat het om de uitgaven en inkomsten op de onderdelen ruimtelijk ordening, stadsvernieuwing, woningexploitatie, bouw-, woning- en welstandstoezicht, woonruimteverdeling en overige volkshuisvesting (onderdelen van hoofdfunctie 8).</p>
<p>oudheid</p> <p>bij dit taakgebied gaat het om de uitgaven en inkomsten ten behoeve van musea, oudheidkamers en oud- of historisch archief, monumenten en overige cultuur en oudheidkunde (functie 541).</p>
<p>reiniging</p> <p>dit taakgebied omvat de uitgaven en inkomsten aan vuilophaal en -afvoer, alsmede de vuilverwerking (functie 721).</p>
<p>riolering</p> <p>dit taakgebied omvat de uitgaven en inkomsten aan riolen, rioolgemalen en bestrijding verontreiniging oppervlaktewateren (functie 722).</p>
<p>Voor alle taakgebieden is tevens het relevante deel voor algemene ondersteuning, die geboekt staat op functie 002, onderscheiden.</p>

In bijlage B is een overzicht opgenomen van de gemeentelijke (deel-)taken die aan deze taakgebieden zijn toegerekend.

Met de selectie van de negen financiële ijkpunten wordt het grootste deel — ruim tweederde — van de gemeentelijke algemene uitgaven geijkt.

relatie met de algemene uitkering

Hoewel voor het grootste deel van de algemene uitgaven financiële ijkpunten zijn ontwikkeld, is ook een deel van de uitgaven niet geijkt.

De keuze voor het wel of niet ijken van gemeentelijke taakgebieden hangt — behalve met een aantal praktische en financiële overwegingen — nauw samen met de bevindingen uit 'Insnoeren en uitbuiken' ten aanzien van de werking van bepaalde onderdelen van het algemene uitkeringsstelsel.

In hoofdlijnen betekent dit dat wel ijkpunten worden ontwikkeld voor taakgebieden die te maken hebben met sociale en regionale structuur. Deze kenmerken zijn immers slecht in het bestaande uitkeringsstelsel vertegenwoordigd. Geen ijkpunten worden ontwikkeld voor taakgebieden die vooral te maken hebben met kenmerken van fysieke structuur. Deze kenmerken zijn immers beter verankerd in het huidige uitkeringsstelsel.

Deze keuze betekent dat er een globale toedeling van maatstaven is gemaakt naar:

- enerzijds een *'relevant deel'* van de maatstaven die vooral de kenmerken van sociale en regionale structuur moeten weerspiegelen voor de negen taakgebieden die wel zijn geijkt;
- anderzijds een *'resterend deel'* van de maatstaven met de nadruk op kenmerken van fysieke structuur voor de niet te ijken taakgebieden.

Hoewel er bij de opzet van het bestaande stelsel geen expliciete koppelingen tussen maatstaven enerzijds en bepaalde taakgebieden of kompartimenten anderzijds zijn gelegd, is een dergelijke globale toerekening in twee delen vanuit de beoogde werking van maatstaven mogelijk.⁷ In hoofdstuk 2 wordt deze tweedeling verder toegelicht.

Bij de constructie van de negen ijkpunten is de aandacht gekoncentreerd op de evidente tekortkomingen in het *'relevante deel'* van het uitkeringsstelsel.

Dit wil overigens niet zeggen dat het op de andere, niet-geijkte beleidsterreinen helemaal *'koek en ei'* is. Omdat tijdens de verschillenanalyse is gebleken dat de problemen hier minder groot zijn en er in het algemene uitkeringsstelsel van de FVW'84 voldoende maatstaven aanwezig zijn om compensatie te bieden voor (te honoreren) uitgavenverschillen tussen gemeenten, is besloten om de stap van het ontwikkelen van financiële ijkpunten voor deze taakgebieden *'over te slaan'*. In de laatste fase van het totale traject wanneer een nieuw verdeelmodel wordt gemaakt komen ze echter weer naar voren.

Tegen de achtergrond van de hoofdlijnen van de keuze voor het wel of niet ijken van bepaalde taakgebieden, geven we in het vervolg ook de meer specifieke overwegingen per taakgebied weer.

1.3.2 overwegingen bij keuze te ijken taakgebieden

Bij de selectie van de negen taakgebieden waarvoor financiële ijkpunten worden ontwikkeld hebben specifieke overwegingen een rol gespeeld. Deze overwegingen worden hieronder per taakgebied kort beschreven. In het verlengde van deze overwegingen dienen in het onderzoek specifieke vragen te worden beantwoord. Ook deze worden per taakgebied aangeduid.

7) Voor een aantal kleinere onderdelen en voor een aantal verfijningen is deze relatie evident.

bijstandsverlening/sociale dienst

Gekonstateerd is dat verdringingsverschijnselen bij bepaalde gemeenten met name samenhangen met relatief hoge uitgaven op het taakgebied 'bijstandsverlening/sociale dienst' (deels wettelijk voorgeschreven). Deze hogere uitgaven worden maar voor een beperkt deel door het bestaande uitkeringsstelsel van de Financiële-Verhoudingswet 1984 gekompenseerd (in de vorm van de verfijning sociale structuur A).

Een specifieke vraag op dit terrein is wat de (apparata's)kosten van de sociale dienst zijn bij een verschillend cliëntenbestand.

zorg

Ook hier bleken 'hardere' uitgavenonderdelen bij bepaalde gemeenten met een relatief zwakke sociale structuur of met een bepaalde specifieke bevolkingssamenstelling (bijvoorbeeld wat betreft het aantal allochtonen) tot verdringing van uitgaven op andere onderdelen te kunnen leiden. Dit taakgebied legt bovendien een relatief groot beslag op de algemene middelen.

Er zijn twee specifieke vragen voor dit terrein. In de eerste plaats moet worden onderzocht welke kostenverschillen samenhangen met de regionale functie van bepaalde gemeenten. In de tweede plaats moet bij het ontwikkelen van het financiële ijkpunt de mogelijkheid worden verkend om verschillende aandachtsgroepen van beleid in een brede bevolkingsvariabele onder te brengen.

kunst en ontspanning

Gekonstateerd is dat de regionale functie van gemeenten niet in alle gevallen door de bestaande verdeelmaatstaven uit het Gemeentefonds (in het bijzonder de gemiddelde hoogte bebouwing en het schijvenstelsel woonruimten) voldoende wordt geïndiceerd. Bepaalde randgemeenten profiteren door hun bebouwingsstructuur relatief sterk van de maatstaf 'gemiddelde hoogte bebouwing' ten opzichte van andere gemeenten met een meer zelfstandig regionale ligging. Kleinere gemeenten kunnen belangrijkere regio-functies vervullen dan grotere, waardoor ook de relatie van deze uitgavenverschillen met het schijvenstelsel ontbreekt. Bij bepaalde typen gemeenten zijn in de verschillenanalyse dan ook voorbeelden van uitbuiken gevonden, terwijl er bij anderen sprake is van verdringing.

In het te ontwikkelen financiële ijkpunt moet eerst worden benaderd welke kostenverschillen met regionale verschillende functies samenhangen. Daarbij moet zowel de gebruikskapaciteit vanuit de eigen gemeente als vanuit de omgeving van die gemeente worden beoordeeld.⁸

groen

Voor dit taakgebied zijn bij de 'verschillenanalyse' de meeste verschijnselen van verdringing en uitbuiken gekonstateerd (relatief weinig uitgaven in het geval van verdringing en relatief veel bij uitbuiken). Om deze reden is het van belang om in de vorm van een financieel ijkpunt een indikator te krijgen voor noodzakelijke uitgaven van gemeenten.

Specifiek komt hierbij de vraag aan de orde of grote verschillen in de structuur van de bebouwing (dichtheid of juist uitgestrektheid) schuil gaan achter de voor deze voorzieningen te maken kosten.

8) Op basis van het ijkpunt ontstaan uitgavenniveaus, die vervolgens in het uitkeringsstelsel kunnen worden ondergebracht. Voor dit laatste is in 'Insnocren en uitbuiken' een maatstaf op basis van een zwaartekracht-model gesuggereerd. Het daadwerkelijk ontwikkelen van één of meer nieuwe verdeelmaatstaven vormt echter niet het onderwerp van het onderhavige onderzoek. Dit komt pas aan de orde wanneer in de volgende stap een nieuw verdeelstelsel moet worden gekonstrueerd, voortbouwend op de uitkomsten van de financiële ijkpunten.

volkshuisvesting/stadsvernieuwing/ruimtelijke ordening

Bij de uitgaven en inkomsten voor dit gemeentelijk taakgebied speelt een sterke dynamiek een rol.

Aan de inkomstenkant wordt deze dynamiek bepaald door steeds wisselende inkomsten van gemeenten op basis van bouwleges. Daarnaast zijn de inkomsten uit (brede) specifieke uitkeringen van het Rijk (stadsvernieuwingsfonds; diverse subsidies in de volkshuisvestingsfeer) zeer belangrijk.

De gemeentelijke uitgaven lopen veelal niet gelijk op met de inkomsten, waardoor de netto-uitgaven per jaar vrij sterk kunnen verschillen.

Specifiek voor dit terrein is het daarom van belang te bepalen wat het structurele uitgaven-niveau van gemeenten is en hoeveel gemeenten — aanvullend op specifieke uitkeringen — uit de algemene middelen financieren.

oudheid

Hierbij gaat het om voorzieningen (vooral musea) die in het verleden veelal tot de centrumfunctie van gemeenten zijn gerekend. In 'Insnoeren en uitbuiken' is geconstateerd dat de verfijning historische kernen met name in kleinere gemeenten met een relatief grote historische kern nogal sterk kumuleert met andere fysieke verdeelmaatstaven.

Specifiek voor dit beleidsterrein is de relatie van belang met de 'historie' van gemeenten (ouderdom bebouwing). In dat kader moet de werking van de verfijning historische kernen worden geanalyseerd.

riolering

De keuze voor een financieel ijkpunt voor dit gemeentelijk taakgebied hangt samen met het anticiperen op de verwachte sterke stijging van de gemeentelijke kosten in de komende jaren. Deze kostenstijging houdt verband met scherpere milieu-eisen in combinatie met eventuele achterstanden in de aanleg, vervanging en het onderhoud van rioolstelsels.

Specifiek moet bij het ontwikkelen van het financiële ijkpunt worden beoordeeld of de kostenstijging kan worden gefinancierd uit de inkomsten van het gemeentelijk rioolrecht. In dat verband is het van belang om na te gaan of de kostenontwikkeling zich voor alle gemeenten in dezelfde mate voordoet; in dat geval hoeven er tussen gemeenten geen grote verschillen in de hoogte van het gemeentelijk rioolrecht op te treden. Wanneer de (toekomstige) kosten op grond van structuurverschillen tussen gemeenten (dichtheid, uitgestrektheid, bodemgesteldheid) sterk uiteen (gaan) lopen, kan worden overwogen om hiervoor via het verdeelstelsel van het Gemeentefonds compensatie te bieden. Tenslotte speelt op dit beleidsterrein de kwestie van de inhaaloperatie, waarbij gemeenten bestaande panden alsnog op het rioolstelsel aansluiten; in deze gevallen dient een relatie te worden gelegd met de werking van de bestaande verfijningsregelingen voor riolering.

reiniging

Ook bij 'reiniging' is de verwachte stijging in de uitgaven van gemeenten voor zowel afvalinzameling als -verwijdering de belangrijkste reden voor het ontwikkelen van een financieel ijkpunt. Evenals bij het ijkpunt 'riolering' dient bij 'reiniging' een relatie te worden gelegd met het niveau van de taakgerelateerde inkomsten: in dit geval de afvalstoffenheffing. Specifieke aandacht vereisen de hogere uitgavenniveaus in bepaalde grotere, dicht bebouwde gemeenten.

1.3.3 niet te ijken taakgebieden

Naast praktische (financiële) overwegingen vormt een aantal bevindingen uit 'Insnoeren en uitbuiken' aanleiding om voor de volgende gemeentelijke taakgebieden geen financiële ijkpunten te ontwikkelen.

wegen, water, orde en veiligheid en fysiek milieu

In het bestaande uitkeringsstelsel blijken voldoende aanknopingspunten aanwezig om tegemoet te komen aan uitgavenverschillen tussen gemeenten op grond van afwijkende fysieke structuur of een uiteenlopend gebouwde omgeving. Deze konklusie hangt nauw samen met een groot aantal beschikbare centrale verdeelmaatstaven en verfijningen binnen het bestaande algemene uitkeringsstelsel. Bij de vorige herziening van het Gemeentefonds in het kader van de invoering van de FVW'84 lag het aksent op de stabiliteit van het stelsel. Toen is men er kennelijk in geslaagd om de kenmerken van fysieke structuur goed in het stelsel onder te brengen. Aandachtspunten vormen wel de eerder genoemde verdeelmaatstaven 'historische kernen' en 'gemiddelde hoogte bebouwing'. Wat de laatstgenoemde maatstaf betreft, wordt overigens in 'Insnoeren en uitbuiken' aanbevolen om deze maatstaf uitsluitend af te stemmen op uitgavenverschillen tussen gemeenten in de sfeer van de kompartimenten 'riolering en openbare ruimte' (riolering, wegen, water) en 'bebouwing en omgeving' (orde en veiligheid, volkshuisvesting/stadsvernieuwing/ruimtelijke ordening, fysiek milieu en 'reiniging').

bevolkingszaken en bestuursorganen

Gemeentelijke uitgaven op dit beleidsterrein kennen een tamelijk stabiel patroon, waardoor gewerkt kan worden met (een benadering van) de feitelijke uitgaven.

bestuursapparaat

Omdat de uitgaven op dit onderdeel door gemeenten heel verschillend in de begrotingen en rekeningen worden verwerkt, is het praktisch ondoenlijk hiervoor een apart financieel ijkpunt te ontwikkelen. Het grootste probleem hierbij wordt gevormd door de betekenis van de begrotingsfunctie 002 en alle 00-funkties (200, 300 etc.) binnen de afzonderlijke hoofdstukken. Deze uitgaven, die kunnen oplopen tot 25% van de algemene middelen, worden op grond van een verschillende interpretatie van de geldende komptabiliteitsvoorschriften, door sommige gemeenten apart geboekt, terwijl andere gemeenten ze vrijwel geheel rechtstreeks toedelen aan de verschillende beleidsonderdelen. Tijdens de 'uitgavenanalyse', een van de voorgaande stappen uit het onderzoekstrajekt, is er vanuit het streven naar een eenduidige, transparante opstelling van gemeentelijke uitgaven en inkomsten voor gekozen, om de kosten voor het bestuursapparaat aan de verschillende taakgebieden toe te rekenen. Op grond van deze werkwijze is het ontwikkelen van een afzonderlijk ijkpunt niet nodig en zijn de hiermee verbonden kosten steeds zo veel mogelijk 'als opslag' aan de andere taakgebieden (en het daarvoor ontwikkelde financiële ijkpunt) toegerekend.

1.4 Spoorboek

In dit eerste introducerende hoofdstuk is aangegeven dat het onderzoek onderdeel is van een groter totaaltrajekt. Tevens is een indruk gegeven van de complexiteit van de onderzoeksvragen die in dit deel van het onderzoekstrajekt moeten worden beantwoord. Het zal de lezer dan ook niet verbazen dat dit heeft geleid tot een uitvoerig onderzoeksrapport. Hierin kunnen, afhankelijk van de interesse en achtergrond, bepaalde hoofdstukken meer de interesse van de individuele lezer hebben dan andere. In deze paragraaf geven we daarom kort aan wat de opzet van het rapport is.

In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten behandeld die bij het onderzoek zijn gehanteerd. Behalve de inhoud van deze uitgangspunten is van belang dat aan het eind van dit hoofdstuk een totaalschema is opgenomen waaruit de lezer snel duidelijk wordt op welk deel van de totale uitgaven de ontwikkelde ijkpunten betrekking hebben en in welke volgorde en samenhang ze in het vervolg van het rapport worden beschreven.

Voordat meer in detail wordt ingegaan op de afzonderlijke ijkpunten is in hoofdstuk 3 eerst een aparte plaats ingeruimd om de methode van konstruktie van ijkpunten in meer technische zin te beschrijven. Behalve de gebruikte gegevens worden ook de diverse stappen beschreven die per ijkpunt zijn doorlopen om tot een definitieve ijkpuntformule te komen.

De beschrijving van de ijkpunten zelf vindt plaats in drie afzonderlijke blokken in de hoofdstukken 4, 5 en 6. Aan het begin van elk hoofdstuk wordt met behulp van het totaalschema uit hoofdstuk 2 nog eens aangegeven om welk deel van de totale algemene uitgaven het gaat.

Hoewel er nog geen sprake is van nieuwe verdeelmaatstaven is er wel een illustratie te geven van de effecten van herverdeling die zouden optreden wanneer de ijkpunten worden vergeleken met het relevante deel van het huidige verdeelstelsel. Deze illustratie vindt plaats in hoofdstuk 7.

De vier grote steden nemen een aparte plaats in. In hoofdstuk 8 wordt dan ook afzonderlijk aandacht besteed aan de betekenis van de ijkpunten voor deze vier gemeenten.

Tot slot bevat hoofdstuk 9 de belangrijkste konklusies en aanbevelingen. Omdat in dit hoofdstuk ook in vogelvlucht de belangrijkste elementen van het onderzoeksproces nog eens de revue passeren geeft het een beknopt totaalbeeld van het gehele onderzoek.

2 Uitgangspunten van het onderzoek

2.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is een introductie gegeven van de belangrijkste onderzoeksvragen en het te onderzoeken terrein. Tevens is aangegeven in welke fase van het totaaltraject voor de herziening van de FVW'84 we ons bevinden.

Voor de opzet voor deze fase van het onderzoek en de daarop afgestemde onderzoeksmethode is een negental uitgangspunten of randvoorwaarden bepalend geweest. Vanzelfsprekend zijn deze uitgangspunten en randvoorwaarden ook bepalend voor de reikwijdte van de uiteindelijke uitkomsten van het onderzoek.

In schema 2.1 zijn ze alle negen kort samengevat. In dit hoofdstuk worden ze achtereenvolgens in de paragrafen 2.2 tot en met 2.10 toegelicht.

Schema 2.1 Overzicht uitgangspunten (Bron: Cebeon/VB)

uitgangspunt 1:	voor een deel van de algemene uitkering van het Gemeentefonds worden financiële ijkpunten ontwikkeld; voor een ander deel niet
uitgangspunt 2:	het verdiskonteren van niet-beïnvloedbare factoren: structuurkenmerken en wettelijke voorschriften
uitgangspunt 3:	aandacht voor financiële autonomie gemeenten terwijl toch het 'kip-ei' probleem wordt omzeild
uitgangspunt 4:	niet het absolute uitgavniveau van gemeenten, maar de verdeling tussen gemeenten staat centraal
uitgangspunt 5:	specifieke uitkeringen vallen buiten de financiële ijkpunten
uitgangspunt 6:	met voorschriften van provincie en waterschappen wordt geen rekening gehouden
uitgangspunt 7:	voor de vier grote steden komen geen afzonderlijke ijkpunten
uitgangspunt 8:	financiële ijkpunten sluiten aan bij alle beschikbare algemene middelen: zowel het Gemeentefonds als de eigen middelen worden meegenomen
uitgangspunt 9:	het grootste deel van financiële ijkpunten in verband gebracht met de algemene uitkering van het Gemeentefonds; het restant met de eigen inkomsten

In paragraaf 2.11 presenteren we in aansluiting op bovengenoemde uitgangspunten een schematisch overzicht van het deel van de gemeentelijke taakgebieden waarvoor in deze rapportage financiële ijkpunten worden gepresenteerd, en van de relatie tussen deze financiële ijkpunten en de algemene middelen van gemeenten (uit het Gemeentefonds en op basis van eigen inkomsten).

2.2 **Uitgangspunt 1: voor een deel van de algemene uitkering van het Gemeentefonds worden financiële ijkpunten ontwikkeld; voor een deel niet**

2.2.1 **inleiding**

In het voorgaande hoofdstuk is in paragraaf 1.3 reeds aangegeven dat er een keuze is gemaakt om slechts een deel van de gemeentelijke taakgebieden te iken. Deze keuze is gebaseerd op de hoofdkonklusie van 'Insnoeren en uitbuiken' dat kenmerken van sociale en regionale structuur slecht in het uitkeringsstelsel zijn verdiskonteerd en dat fysieke kenmerken beter zijn verankerd. Het gevolg is dat voor ongeveer tweederde deel van de algemene uitkering van het Gemeentefonds financiële ijkpunten worden ontwikkeld en voor het resterende deel niet. Om welke delen het gaat beschrijven we hierna. In bijlage A is een overzicht opgenomen van relatieve gewichten van de maatstaven van de algemene uitkering.

2.2.2 **te iken deel**

Bij het relevante deel van de algemene uitkering dat wordt herijkt gaat het in aansluiting op de te iken taakgebieden vooral om (toegerekende delen van) de volgende verdeelmaatstaven:

Schema 2.2 Belangrijkste relevante maatstaven te iken deel

<p>een groot deel van:</p> <ul style="list-style-type: none"> - schijven woonruimten - schaalbedrag inwoners - verfijning sociale structuur - verfijning historische kernen 	<p>een klein deel van:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gemiddelde hoogte bebouwing - oppervlakte land
--	---

Bij dit te vervangen deel is één van de belangrijkste opgaven het doorbreken van de 'kip-ei' problematiek: uitgaven van gemeenten staan onder invloed van de huidige verdeelmaatstaven van de FVW'84 en de op basis daarvan in de afgelopen jaren ontvangen inkomsten. Beschikbare rekeningen- en begrotingsgegevens van gemeenten zijn om deze reden niet (zonder meer) geschikt om als onderbouwing van de financiële ijkpunten te dienen: zij weerspiegelen immers voor een belangrijk deel de gemeentelijke inkomstenpatronen uit het verleden.

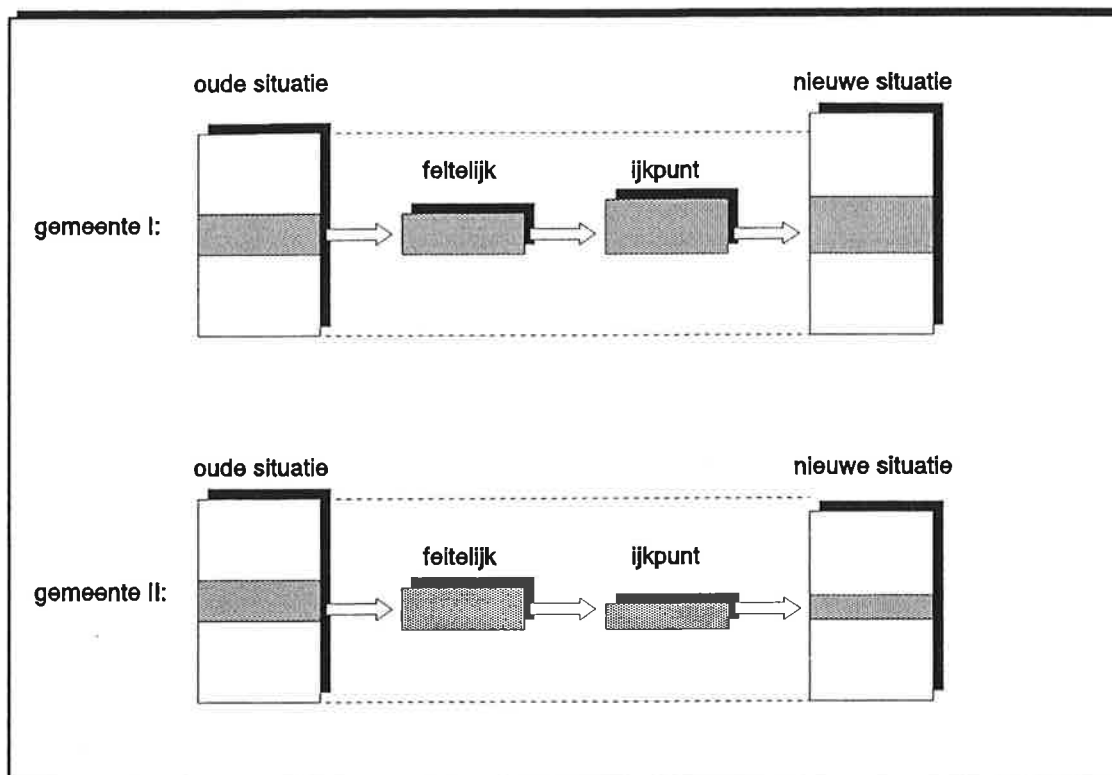
Bij de analyse van feitelijke uitgavenpatronen zijn de eerder gepresenteerde aanknopingspunten voor verdringen en uitbuiken en de verdeelmaatstaven waar deze effecten mee samenhangen daarom van groot belang.

De negen financiële ijkpunten zijn tegen deze achtergrond ontwikkeld met het doel om dit deel van het uitkeringsstelsel te vervangen. De ijkpunten worden als het ware 'in de plaats gezet' van de feitelijke uitgaven van gemeenten op deze taakgebieden. Dit levert per gemeente een nieuw geobjektiveerd uitgavenniveau op, waarbij de nieuwe verdeelmaatstaven — die in een later stadium van het onderzoek worden bepaald — moeten aansluiten.

uitnemen en terugplaatsen

Hoewel de totaal te besteden middelen voor de financieel ijkpunt gelijk zijn aan het feitelijke totaal in 1992 (zie ook uitgangspunt 4), kunnen de uitkomsten van de ijkpunten per gemeente verschillen van de feitelijke uitgaven. In onderstaand schema is voor twee gemeenten toegelicht hoe de ijkpunten de feitelijke middelen vervangen.

Schema 2.3 Terugplaatsen ijkpunten in totale netto-uitgaven (Bron: Cebeon/VB)



Voor gemeente I is het niveau van de feitelijke (netto-)uitgaven lager dan het nieuwe, geijkte niveau; het uitnemen van het oude en toevoegen van het nieuwe niveau leidt voor deze gemeente tot een toename van het nieuwe totale niveau van (netto-)uitgaven dat door middel van de algemene verdeelmaatstaven uit het Gemeentefonds moet kunnen worden bekostigd.

Voor gemeente II is het niveau van de feitelijke (netto-)uitgaven hoger dan het nieuwe, geijkte niveau; voor deze gemeente neemt het totale niveau van de (netto-)uitgaven dat via de algemene uitkering van het Gemeentefonds moet kunnen worden bekostigd juist af.

2.2.3 niet te ijken deel

Bij het deel van de uitgaven dat niet wordt geijkt gaat het vooral om (toegerekende delen van) de volgende verdeelmaatstaven:

Schema 2.4 Belangrijkste relevante maatstaven niet te ijken deel

<p>een groot deel van:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gemiddelde hoogte bebouwing - grondoppervlakte bebouwing - oppervlakte land - oppervlakte binnen- en buitenwater - vaarwater - historisch water - de verfijning bodemgesteldheid 	<p>een klein deel van:</p> <ul style="list-style-type: none"> - schijven woonruimten - inwoners - verfijning historische kernen
--	---

Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven gaat het bij het niet geijkte deel om de taakgebieden 'wegen', 'water', 'orde en veiligheid', 'fysiek milieu', 'bevolkingszaken' en 'bestuursorganen'. De scores van gemeenten op de verdeelmaatstaven voor het niet te ijken deel worden opgeteld bij de uitkomsten van de financiële ijkpunten: tezamen levert dit per gemeente een uitgavniveau op, waarbij het nieuwe — in een later stadium te ontwikkelen — algemene uitkeringsstelsel moet aansluiten.

2.3 **Uitgangspunt 2: het verdiskonteren van niet-beïnvloedbare factoren: structuurkenmerken en wettelijke voorschriften**

Belangrijk uitgangspunt voor de herijking van het algemene uitkeringsstelsel is dat in globale zin wordt aangesloten bij gemeentelijke uitgavenpatronen, waarbij rekening wordt gehouden met verschillen in uitgavniveaus die samenhangen met voor gemeenten niet-beïnvloedbare factoren. Hieronder rangschikken we: structuurkenmerken, wettelijke voorschriften en niet door gemeenten te beïnvloeden organisatiekenmerken.

Op grond van de ontwikkelde ijkpunten ontvangen alle gemeenten voor ieder taakgebied een bepaald bedrag. De mate waarin externe omstandigheden van invloed zijn op de te maken kosten wordt in de financiële ijkpunten genormeerd tot uitdrukking gebracht.

Via deze geobjectiveerde normering komt een correctie tot stand voor de eerder gesignaleerde effecten van uitbuiken en verdringing die samenhangen met de gebrekkige werking van de verdeelmaatstaven in het te ijken deel van de algemene uitkering.

Waar verdringing van uitgaven optreedt door de werking van de algemene uitkering in het verleden zal het geijkte niveau boven de feitelijke uitgaven van een gemeente komen te liggen. Voor gemeenten in een uitbuiksituatie en een daarbij aansluitend relatief hoog uitgavniveau op een bepaald taakgebied komt het financiële ijkpunt lager uit dan het feitelijke niveau.

Wanneer er geen sprake is van verdringen of uitbuiken, zullen de financiële ijkpunten (voor een taakgebied of per saldo voor meer taakgebieden tezamen) niet korrigeren voor uitgavenverschillen van gemeenten; afwijkende eigen preferenties worden dus niet gehonoreerd.

Bij de te onderzoeken structuurkenmerken gaat de meeste aandacht uit naar invloeden van de sociale en de regionale structuur op gemeentelijke uitgaven(verschillen), maar komen ook kenmerken van de fysieke structuur en de bebouwingsstructuur aan bod. We lichten dit kort toe.

sociale structuur

Invloeden van sociale structuurkenmerken komen vooral aan de orde binnen de financiële ijkpunten voor 'bijstandsverlening/sociale dienst' en 'zorg' en in mindere mate bij 'volkshuisvesting/ruimtelijke ordening/stadsvernieuwing' ('vhrosv'). Hier wordt een relatie gelegd met de volgende indicatoren: uitkeringsgerechtigden, inwoners onderscheiden naar leeftijdskategorieën, huishoudenskenmerken (eenoudergezinnen, alleenstaanden) en allochtonen.

regionale structuur

Regionale structuurkenmerken komen aan bod bij de financiële ijkpunten voor 'zorg' en 'kunst en ontspanning'. Hierbij gaat het vooral om het opsporen van kostenverschillen die samenhangen met de aanwezigheid en het gebruik van voorzieningen over de gemeentegrenzen heen: hogere kosten in verband met het gebruik van voorzieningen door de ingezetenen van buurgemeenten of het tegengestelde: lagere kosten door de aanwezigheid van voorzieningen in naburige gemeenten. In het vervolg worden die kostenverschillen

verdiskonteerd in een indikator die de intensiteit van het gebruik vanuit de omgeving aangeeft, of door een faktor 'leerlingen' (die niet uit de eigen gemeente afkomstig hoeven te zijn) in de ijkpuntformule op te nemen.

Nadrukkelijk willen we hierbij aantekenen dat de kenmerken van regionale structuur niet overeenkomen met hetgeen elders met het begrip 'centrumfuncties' van gemeenten wordt aangegeven. Dit laatste begrip wordt veelal veel ruimer gedefinieerd, waarbij men ook structuurkenmerken op het oog heeft, die in dit onderzoek onder een andere noemer aan de orde komen. Het gaat dan bijvoorbeeld ook om onderdelen van het taakgebied 'zorg' (in dit rapport benaderd vanuit de sociale structuur) en om voorzieningen als musea (in dit rapport benaderd vanuit de ouderdom van de bebouwing).

fysieke en bebouwingsstructuur

Kenmerken van fysieke structuur en bebouwingsstructuur maken onderdeel uit van de financiële ijkpunten 'groen', 'vhrosv', 'oudheid' en 'riolering'. Naast het aantal woonruimten gaat het om diverse kenmerken van de bebouwing (ouderdom, samenstelling), de gemiddelde hoogte van de bebouwing, de omvang van de historische kern, de oppervlakte buiten de bebouwde kom en de bodemgesteldheid van gemeenten.

2.4 Uitgangspunt 3: aandacht voor financiële autonomie gemeenten terwijl toch het van het 'kip-ei'-probleem wordt omzeild

twee componenten

Dit uitgangspunt bevat twee componenten, waartussen een zekere spanning bestaat:

- enerzijds is de opdracht om zoveel mogelijk de geconstateerde effecten van verdringen en uitbuiken te corrigeren. Dit betekent dat het 'kip-ei' probleem zoveel mogelijk moet worden omzeild;
- anderzijds moet bij het ontwerpen van financiële ijkpunten in het kader van een algemeen verdeelstelsel als het Gemeentefonds rekening worden gehouden met de financiële autonomie van gemeenten.

De spanning tussen beide componenten bestaat onder meer omdat als oplossing voor het kip-ei probleem al snel de neiging zal bestaan om te vervallen in een zeer gedetailleerde normering. Naast andere bezwaren⁹ hiertegen, is het van belang dat een dergelijke werkwijze in strijd is met het zoveel mogelijk intact laten van de bestedingsvrijheid van gemeenten.

Deze spanning stelt bijzondere eisen aan de onderzoeksofzet. Hoewel we ons bij de constructie van de financiële ijkpunten wel baseren op feitelijke uitgavenpatronen,¹⁰ wordt deze spanning door de specifieke onderzoeksaanpak zoveel mogelijk ondervangen.

ontwikkeling ijkpunten in onderlinge samenhang en in volgorde van 'hardheid'

Hoewel we in hoofdstuk 3 uitgebreider ingaan op de onderzoeksmethode, willen we in dit stadium wijzen op een tweetal kenmerken van de onderzoeksaanpak die ervoor zorgen dat de gemeentelijke bestedingsvrijheid zoveel mogelijk intact wordt gelaten, terwijl de effecten van verdringing en uitbuiken worden gecorrigeerd. Uitgaande van de kennis van de gebrekkige werking van bepaalde onderdelen van algemene uitkering zijn deze twee kenmerken dat:

I: de financiële ijkpunten voor aanverwante beleidsterreinen *in samenhang* zijn ontwikkeld;

9) Zie paragraaf 3.2.

10) Vanzelfsprekend is er ook in dit stadium van het onderzoek veel aandacht voor de kwaliteit en vergelijkbaarheid van het cijfermateriaal tussen gemeenten.

II: de financiële ijkpunten *in volgorde van 'hardheid'* zijn geanalyseerd. Sommige taakgebieden vormen door het 'harde' karakter van de gemeentelijke uitgaven (bijvoorbeeld de uitgaven voor bijstandsverlening onder invloed van wettelijke voorschriften) meer de *oorzaak* van verschijnselen van verdringen en uitbuiken, terwijl de gevolgen daarvan zich op andere taakgebieden manifesteren (bijvoorbeeld bij 'groen').

drie blokken

Aansluitend bij bovengenoemde kenmerken van samenhang en hardheid zijn drie blokken van gemeentelijke taakgebieden geformeerd, waarbinnen de financiële ijkpunten in samenhang zijn ontwikkeld. Indien relevant is binnen de blokken bij de analyse een bepaalde volgorde op basis van 'hardheid' aangehouden. Dit levert de onderstaande indeling op:

Blok I: vanuit de invalshoek van sociale en regionale structuur:

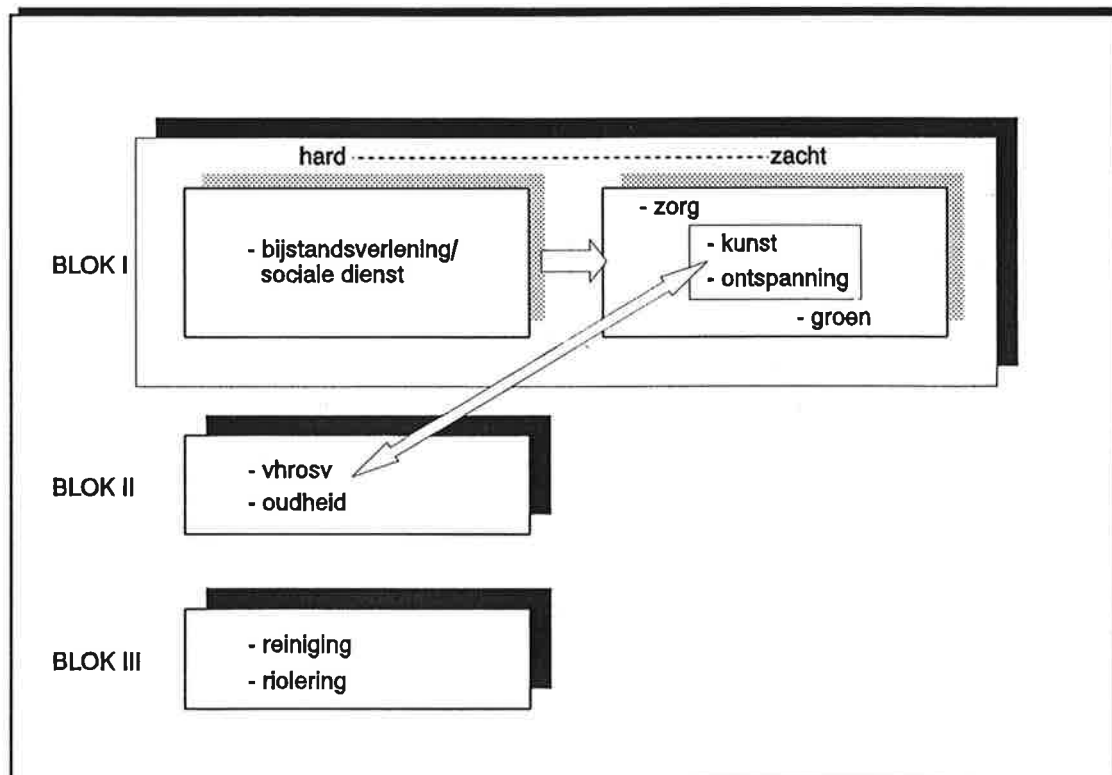
- eerst het meest harde ijkpunt 'bijstandsverlening/sociale dienst' (wettelijke voorschriften in combinatie met kenmerken van sociale structuur);
- vervolgens het ijkpunt 'zorg' (sociale structuur, regionale functie);
- de twee ijkpunten 'kunst en ontspanning' (tezamen in relatie tot de regionale structuur);
- tenslotte het ijkpunt 'groen'.

Blok II: meer vanuit bebouwingskenmerken de ijkpunten 'oudheid' en 'vhrosv'.
(in samenhang met uitgaven voor 'kunst en ontspanning').

Blok III: vooral vanuit de verwachte dynamiek en in relatie tot de eigen inkomsten van gemeenten (lokale belastingdruk) de ijkpunten 'riolering' en 'reiniging'.

In het onderstaande schema geven we een overzicht van de drie blokken.

Schema 2.5 Analyse in drie blokken en in volgorde van hardheid (Bron: Cebeon/VB)



2.5 **Uitgangspunt 4: niet het absolute uitgavniveau van gemeenten, maar de verdeling tussen gemeenten staat centraal**

Zoals aangegeven dienen in de financiële ijkpunten geobjectiveerde verschillen in kosten te worden gehonoreerd, dat wil zeggen: kosten die samenhangen met voor gemeenten externe factoren. Hierbij gaan we uit van de in totaal voor een taakgebied beschikbare middelen, omdat het bij de financiële ijkpunten gaat om het vraagstuk van de relatieve verdeling tussen gemeenten. Kenmerk van het honoreren van externe factoren in dit onderzoek is dan dat dit wordt gerealiseerd door een relatieve aanpassing van de uitgavniveaus tussen gemeenten en niet door de bepaling van de uitgavniveaus van gemeenten in absolute zin.

Dit betekent dat de ontworpen financiële ijkpunten zijn afgestemd (getrimd) op het niveau van de algemene middelen uit 1992 (niveau algemene uitkering en eigen inkomsten van gemeenten). Dit geldt niet alleen voor alle geijkte taakgebieden tezamen, maar ook voor de uitgaven per afzonderlijk taakgebied en het daarop betrekking hebbende ijkpunt.

Wel wordt in de rapportage aangegeven waar er binnen bepaalde taakgebieden een sterke toename van de gemeentelijke uitgaven wordt verwacht op grond van voor gemeenten onbeïnvloedbare factoren, bijvoorbeeld door nieuwe milieurielijnen voor afvalinzameling en verwerking en voor de kwaliteit van de riolering.

2.6 **Uitgangspunt 5: specifieke uitkeringen vallen buiten de financiële ijkpunten**

De ijkpuntformules hebben betrekking op de *netto*-uitgaven van gemeenten aan de betreffende taakgebieden. De netto-uitgaven komen tot stand door de inkomsten uit specifieke geldstromen (bijvoorbeeld onderwijs, stadsvernieuwing en sociale vernieuwing) in mindering te brengen.

Voor de (eventuele) toevoeging van brede specifieke uitkeringsstromen zijn geen afzonderlijke ijkpunten gepresenteerd.¹¹ Wel komt de betekenis van deze stromen als 'afgeleid' probleem binnen de afzonderlijke ijkpunten aan de orde. Dit heeft vooral betrekking op de betekenis van deze specifieke uitkeringsstromen voor het niveau van de gemeentelijke uitgaven uit algemene middelen en de veranderingen daarin in de tijd. Als voorbeeld noemen we het ijkpunt voor volkshuisvesting, stadsvernieuwing en ruimtelijke ordening.

2.7 **Uitgangspunt 6: met voorschriften van provincie en waterschappen wordt geen rekening gehouden**

Net zoals structuurkenmerken beschouwen we de financiële gevolgen van wettelijke regelingen voor gemeenten als een exogene invloed, die daarom in de ijkpuntformules moet worden gehonoreerd. Dit laatste geldt niet voor uitgavenverschillen tussen gemeenten die het gevolg zijn van uiteenlopende voorschriften van provincies en waterschappen. Een voorbeeld hiervan zijn de kwaliteitseisen met betrekking tot de lozing van riolen.

De uitzondering van invloeden vanuit provincies en/of waterschappen houdt verband met het feit, dat het niet de bedoeling is dat provincies en waterschappen de financiële gevolgen van hun aanvullende voorschriften afwentelen op gemeenten. Daarom ligt het niet voor de hand rekening te houden met de financiële gevolgen van verschillende richtlijnen per provincie of regio bij de herziening van een algemeen uitkeringsstelsel voor alle gemeenten. Bovendien zou dat tot een hoge mate van detaillering in het onderzoek op de betrokken taakgebieden hebben geleid.

11) Een uitzondering wordt gevormd door de decentralisatie en toevoeging aan het Gemeentefonds van de middelen voor Bijzondere Bijstand.

2.8 **Uitgangspunt 7: voor de vier grote steden geen afzonderlijke ijkpunten**

Voor de vier grote steden worden om een aantal redenen geen afzonderlijke ijkpunten gepresenteerd:

- door de omvangrijke reorganisaties binnen de vier grote steden (binnengemeentelijke dekoncentratie, decentralisatie en reorganisatie) was het alleen mogelijk om globale gegevens voor één jaar te verzamelen;
- voor vergelijkingen en analyses tussen de vier grote steden is meer uitgesplitst en gecontroleerd cijfermateriaal nodig, dat bovendien voor meer jaren beschikbaar zou moeten zijn dan binnen dit onderzoek kon worden verzameld;
- voor het ijken van bepaalde grootstedelijke taken is weinig extern vergelijkingsmateriaal direct voorhanden;
- binnen de beperkingen in onderzoekstijd en -budget blijkt deze problematiek niet aan te pakken.

Het zonder meer gebruiken van de voor de andere gemeenten ontwikkelde financiële ijkpunten voor het ijken van de uitgavenniveaus van de vier grote steden is om verschillende redenen onmogelijk. Deze redenen hebben betrekking op uiteenlopende kenmerken van uitgaven en inkomsten van de grote steden ten opzichte van andere gemeenten en met de gevoeligheid van bepaalde indicatoren van de ijkpuntformules bij toepassing op de grote steden:

- de grote steden vervullen ten opzichte van andere gemeenten extra taken waarvoor apart financiële middelen aan het Gemeentefonds zijn toegevoegd;
- deze extra taken van de grote steden zijn niet alleen verschillend voor de groep als geheel, maar zijn ook voor elk van hen verschillend samengesteld;
- de inhoud van bepaalde taken en de intensiteit van de uitvoering wijkt in de grote steden af van andere gemeenten. Achter dit verschil gaan kenmerken van sociale, regionale en fysieke structuur schuil in combinatie met de omvang van de grote vier.
- deze andere samenstelling van de uitgaven van de grote steden vinden we ook terug aan de inkomstenkant: de vier grote steden hebben een afzonderlijke eigen schijf woonruimten in het Gemeentefonds; Tevens wijkt het niveau van de eigen inkomsten af van dat in de overige gemeenten.

Wel wordt voor de grote vier tezamen aangegeven welk deel de ontwikkelde ijkpunten uitmaken van het huidige uitgavenniveau en wat de achtergrond is van gevonden afwijkingen (zie hoofdstuk 8).

2.9 **Uitgangspunt 8: financiële ijkpunten sluiten aan bij beschikbare algemene middelen van zowel Gemeentefonds als eigen middelen**

De financiële ijkpunten sluiten aan bij gemeentelijke uitgaven die uit algemene dekkingsmiddelen worden gefinancierd. Bij de algemene dekkingsmiddelen onderscheiden we enerzijds de eigen middelen (EM) van gemeenten en anderzijds de algemene uitkering uit het Gemeentefonds (AU).

alleen saldering van taakgerelateerde eigen inkomsten

Met een deel van de eigen middelen wordt binnen de afzonderlijke ijkpunten rekening gehouden. Deze inkomsten worden evenals de inkomsten uit specifieke uitkeringen op de bruto-uitgaven in mindering gebracht. Het betreft eigen inkomsten van gemeenten die een herkenbare relatie met een bepaalde taak hebben: de zogenoemde taakgerelateerde eigen inkomsten.

Onder taakgerelateerde eigen inkomsten verstaan we allerlei inkomsten die direkt in verband zijn te brengen met (uitgaven op) een bepaald taakgebied: entreegelden (zwembaden), subsidies/bijdragen van derden (bijvoorbeeld in het kader van intergemeentelijke samenwerking), leges (sekretarie), rechten (reinigingsrecht), heffingen (verontreinigingsheffing) etc..

Voor twee taakgebieden met omvangrijke eigen inkomsten uit rechten ('reiniging' en 'riolen'), worden afzonderlijke financiële ijkpunten ontwikkeld, waarin deze eigen inkomsten een belangrijke rol spelen.¹²

geen saldering eigen inkomsten met karakter van algemeen dekkingsmiddel

Het overige deel van de eigen middelen heeft meer het karakter van een algemeen dekkingsmiddel. Dit noemen we de zogenoemde algemene eigen inkomsten. Deze bepalen tezamen met de algemene uitkering van het Gemeentefonds het niveau waarbij de financiële ijkpunten moeten aansluiten.

De algemene eigen inkomsten bestaan voor het grootste deel uit inkomsten uit de gemeentelijke belastingen, met als belangrijkste komponent de onroerend-zaak-belasting (ozb) en enkele andere minder belangrijke belastingen zoals de hondenbelasting.

Tot de eigen middelen rekenen we daarnaast ook een aantal andere inkomsten die de algemene bestedingsruimte van gemeenten vergroten. Het betreft met name inkomsten uit 'bedrijfsmatige' activiteiten (zeehavens, nutsbedrijven, beleggingen), die gemeenten naar eigen inzicht kunnen besteden.

2.10 Uitgangspunt 9: grootste deel van financiële ijkpunten in verband gebracht met de algemene uitkering van het Gemeentefonds; overige deel met eigen inkomsten

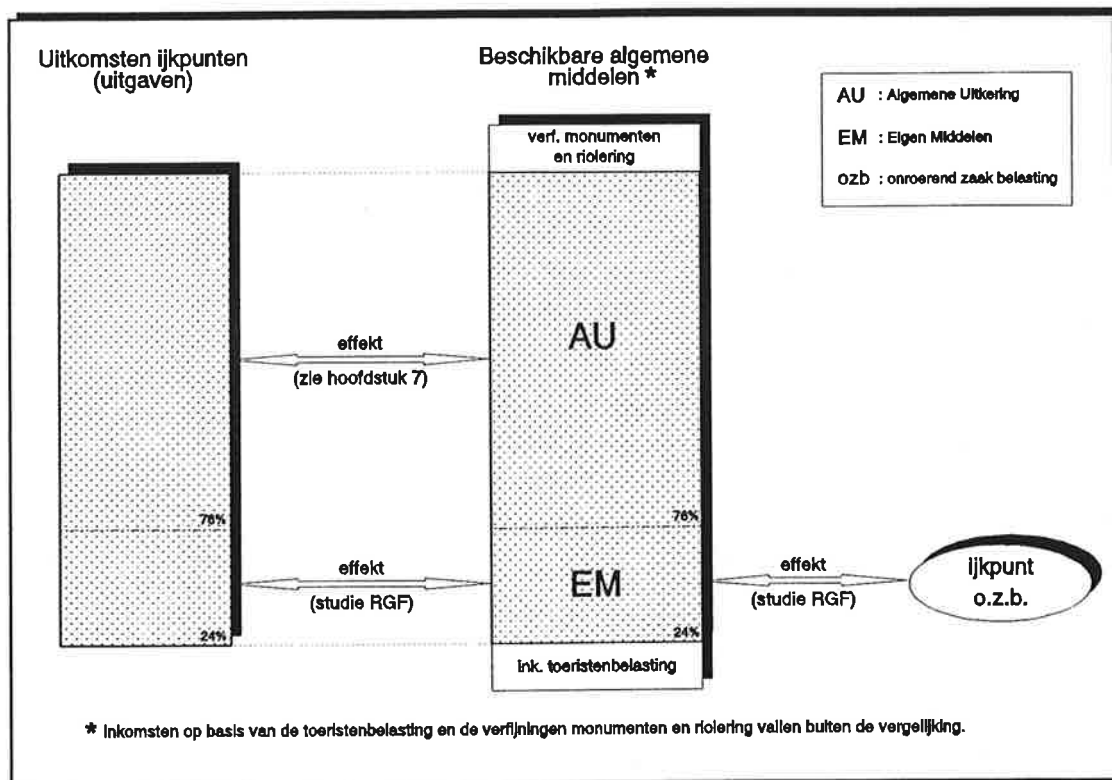
2.10.1 konstante verhouding algemene uitkering en eigen middelen

Zoals bij het vorige uitgangspunt is beschreven sluiten de financiële ijkpunten aan bij de algemene middelen van gemeenten die zowel op basis van de algemene uitkering van het Gemeentefonds als uit eigen inkomsten beschikbaar zijn. Dit betekent dat de uitkomsten van de financiële ijkpunten moeten worden beoordeeld in het licht van de werking van de algemene uitkering enerzijds en de mogelijkheden van gemeenten om eigen inkomsten te verwerven anderzijds.

In schema 2.6 is de relatie van de financiële ijkpunten met de algemene uitkering (AU) en de eigen middelen (EM) van gemeenten schematisch weergegeven.

12) In dat kader wordt ook de mogelijke relatie/uitwisseling met andere inkomstenbronnen geanalyseerd (bijvoorbeeld ozb, toeristenbelasting).

Schema 2.6 Relatie financiële ijkpunten met Algemene Uitkering (AU) en Eigen Middelen (EM) van gemeenten (Bron: Cebeon/VB)



Voor alle Nederlandse gemeenten tezamen (exclusief de vier grote steden) vormt de algemene uitkering uit het Gemeentefonds ongeveer 76% van de algemene middelen en de eigen middelen ongeveer 24%.¹³

Bij de algemene uitkering zijn bij de bepaling van deze percentages bij de inkomsten op basis van de verfijningen rioleringen en monumenten buiten beschouwing gelaten. Dit heeft te maken met het vrij sterke doelgebonden karakter van deze verfijningen. Door de begeleidingscommissie van het onderzoek is besloten dat het effect van deze verfijningen bij de constructie van de financiële ijkpunten zoveel mogelijk buiten beschouwing wordt gelaten (zie ook de paragrafen 5.3 en 6.3).

Bij de eigen middelen zijn naast de taakgerelateerde eigen inkomsten (deze worden immers gesaldeerd binnen de afzonderlijke ijkpunten) ook de inkomsten uit de toeristenbelasting niet meegeteld.¹⁴ De inkomsten op basis van de toeristenbelasting houden sterk verband met een bepaald type gemeenten en staan bovendien tegenover (specifieke) extra uitgaven van deze gemeenten in verband met het toerisme. Wel is er bij de ontwikkeling van financiële ijkpunten steeds specifieke aandacht geweest voor de afwijkende uitgavenpatronen van dergelijke toeristische gemeenten.

13) Hierbij kunnen we opmerken dat deze konstante verhouding eveneens voordoet in de diverse groottegroepen van gemeenten. Dit betekent wel dat de omvang van het bedrag aan eigen middelen gemiddeld genomen per woonruimte of inwoner toeneemt naarmate gemeenten groter worden.

14) Tussen de groottegroepen valt bij bovengenoemde onderdelen (verfijningen en toeristenbelasting) op dat het om een uiteenlopend deel van de totale algemene middelen (AU+EM) gaat, bij de grootste gemeenten betreft het hooguit 1 à 2 %, bij de allerkleinste meer dan 10%.

2.10.2 **effekt financiële ijkpunten voor Algemene Uitkering maakt onderdeel uit van deze rapportage**

Zoals eerder aangegeven vormen de negen financiële ijkpunten in principe de nieuwe basis voor een groot deel van de algemene uitkering van het Gemeentefonds. Het daadwerkelijk herzien van het algemene uitkeringsstelsel valt — zoals eerder is aangegeven — buiten het kader van dit onderzoek.

Wel wordt in dit rapport op globale wijze geïllustreerd wat de herverdeeleffekten voor gemeenten zijn wanneer 76% van de nieuw geijkte niveaus wordt vergeleken met het relevante deel van de huidige algemene uitkering (zie hoofdstuk 7). Deze vergelijking wordt aangeduid met de bovenste pijl uit schema 2.6.

2.10.3 **relatie financiële ijkpunten en eigen inkomsten van gemeenten in aanvullend onderzoek RGF**

Aangegeven is dat gemiddeld 24% van de ontwikkelde ijkpunten door gemeenten bekostigd zou moeten worden uit de eigen middelen.

Of alle gemeenten hiertoe ook daadwerkelijk in gelijke mate in staat zijn (dat wil zeggen met een gelijke gemiddelde belastingdruk) ¹⁵ komt aan de orde in een aanvullend onderzoek dat door het sekretariaat van de RGF wordt uitgevoerd. De effecten van deze studie worden in schema 2.6 aangeduid met de twee onderste pijlen.

Dit aanvullende onderzoek concentreert zich overigens op de werking van de onroerend-zaak- belasting (ozb). Dit is de belangrijkste eigen inkomstenbron van gemeenten. Daarvoor wordt een afzonderlijk ijkpunt ontwikkeld. Eerder is door de Raad voor de Gemeentefinanciën besloten om voor het resterende deel van de eigen middelen van gemeenten (inkomsten uit bedrijven, vermogens, etc.) geen afzonderlijk ijkpunt te maken.

Bij het onderzoek van de RGF naar de eigen inkomsten van gemeenten staat een tweetal vragen centraal:

vraag 1: in hoeverre beschikken gemeenten over een gelijke capaciteit om ozb te heffen?
Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van een te ontwikkelen ijkpunt 'gemeentelijke belastingcapaciteit ozb', met als belangrijkste indikator de waarde van de onroerende zaken in gemeenten.

vraag 2: hoe verhoudt het ijkpunt voor belastingcapaciteit ozb zich tot het relevante deel (24%) van de geijkte uitgaven?

In het aanvullende onderzoek van de RGF wordt nagegaan hoe het ontwikkelde ijkpunt voor belastingcapaciteit ozb zich verhoudt tot het relevante gestelde deel (24%) van de in dit onderzoek geijkte uitgaven. Daarbij wordt onder andere beoordeeld of gemeenten die — aansluitend bij bepaalde gehonoreerde structuurkenmerken — relatief hoog scoren op onze negen ijkpunten ook een hoog bedrag op basis van de ozb kunnen verwerven, zonder dat dit leidt tot een hogere gemiddelde belastingdruk voor de eigen inwoners (bij eenzelfde waarde van het onroerend goed) ten opzichte van de situatie in andere gemeenten.

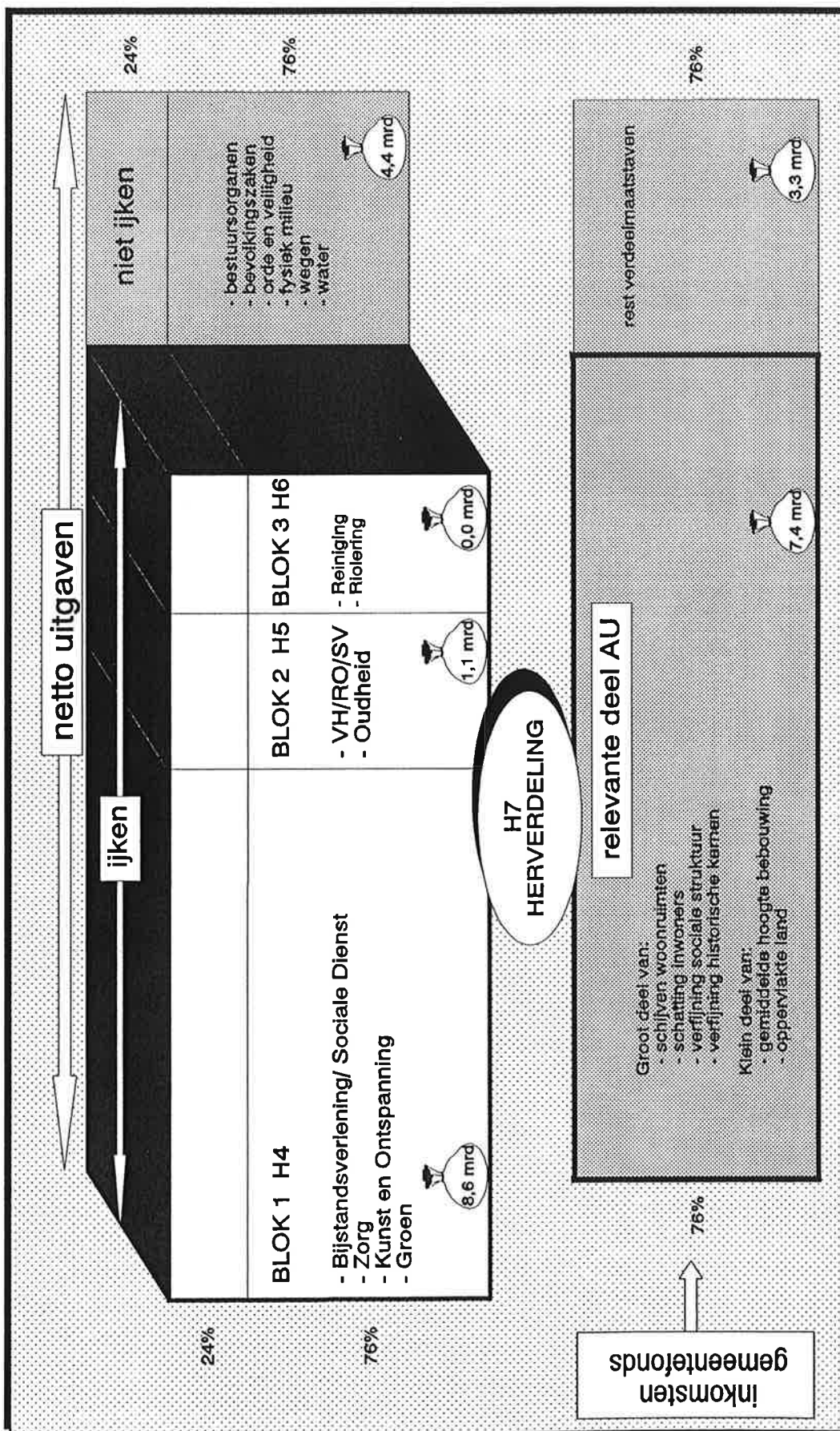
15) Een dergelijk uitgangspunt ligt besloten in het zogenoemde derde aspiratieniveau voor de financiële verhouding Rijk-gemeenten: vanuit het bereiken van een gelijkwaardig voorzieningenniveau voor heterogene gemeenten wordt gestreefd naar een volledige egalisatie van de plaatselijke kollektieve voorzieningscapaciteit, met inachtneming van 'spill-overs'.
Zie: Dr. C. Goedhart, *Hooflijnen der leer der openbare financiën*, 1975, par 6.5 en dr. J.W. van de Dussen, *Financiële verhoudingen: grondslagen en motieven*. In: *Het zakgeld van de gemeenten, 60 jaar Gemeentefonds*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1989.

Is dit laatste niet het geval dan kan worden overwogen om hiervoor alsnog een correctie in het algemene uitkeringsstelsel van het Gemeentefonds aan te brengen.

2.11 Schematisch overzicht opbouw rapportage

Aansluitend bij de bovenstaande uitgangspunten presenteren we in schema 2.7 een overzicht van de ontwikkelde financiële ijkpunten verdeeld over drie blokken en de relatie van deze ijkpunten met de algemene uitkering van het Gemeentefonds. Dit schema dient tevens als spoorboek voor het vervolg van deze rapportage: in het schema staat aangegeven wat de onderwerpen zijn van de hoofdstukken 4 t/m 7.

Schema 2.7 Schematisch overzicht opbouw rapportage (Bron: Cebeon/VB)



toelichting bij schema 2.7

te ijken deel

Centraal in het onderzoek staat de ontwikkeling van negen financiële ijkpunten (exclusief de vier grote steden) verdeeld over drie blokken. Elk van deze blokken wordt in een afzonderlijk hoofdstuk behandeld (hoofdstukken 4, 5 en 6).

Met deze financiële ijkpunten is een bedrag van in totaal 9,7 miljard gemoeid. Dit bedrag is gelijk aan de feitelijke netto-uitgaven van gemeenten in 1992 voor de met de ijkpunten verbonden taakgebieden.

relevante deel algemene uitkering en financiële ijkpunten

De financiële ijkpunten sluiten aan bij tweederde deel van de algemene middelen 1992 van gemeenten. Deze bestaat uit zowel de algemene uitkering van het Gemeentefonds en de eigen middelen (met name de ozb).

76% van de uitkomsten van de ijkpunten worden in dit rapport (zie hoofdstuk 7) in verband gebracht met het relevante deel van het Gemeentefonds van 7,4 miljard gulden; de overige 24% betreft de RGF bij het onderzoek naar de eigen inkomsten.

Het resterende deel van het Gemeentefonds (3,3 miljard) heeft betrekking op het niet te ijken deel.

De ontwikkelde financiële ijkpunten van gemeenten leiden als gevolg van een 'herverdeling' voor de meeste gemeenten tot een ander niveau dan de huidige inkomsten op basis van de algemene uitkering. Over de omvang en achtergronden van deze herverdeling wordt gerapporteerd in hoofdstuk 7.

de vier grote steden

De gegevens voor de vier grote steden zijn niet in schema 2.7 verwerkt. Voor de vier grote steden tezamen bedragen de feitelijke algemene uitgaven (op basis van de algemene uitkering van het Gemeentefonds en niet-taakgerelateerde eigen inkomsten) ongeveer 3,5 miljard.

Ten opzichte van de andere gemeenten wordt gemiddeld door de vier grote steden een relatief geringer deel van de totale uitgaven (minder dan 24%) uit de eigen inkomsten gefinancierd. Dit lagere percentage komt tot stand door een hoger niveau van de uitgaven per inwoner en niet door een lager niveau van de eigen inkomsten. Uitgedrukt in een bedrag per inwoner of woonruimte ligt ook het niveau van de eigen inkomsten van de 'grote vier' zelfs hoger dan de meeste andere gemeenten.

Over de grote vier wordt afzonderlijk gerapporteerd in hoofdstuk 8.

3 Gehanteerde onderzoeksmethode

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gepresenteerd van de bij het ontwikkelen van financiële ijkpunten gehanteerde onderzoeksmethode. Achtereenvolgens stellen we de volgende onderwerpen aan de orde:

- de inhoud van de verschillenanalyse en het ontwikkelen van financiële ijkpunten als 'follow-up' daarvan (paragraaf 3.2);
- de beschikbare gegevens (paragraaf 3.3);
- de gevolgde onderzoeksstappen (paragraaf 3.4).

3.2 Financiële ijkpunten als follow-up van de verschillenanalyse

Voorafgaand aan het totale onderzoekstrajekt voor herziening van de FVW'84 heeft Cebeon in opdracht van de Raad voor de Gemeentefinanciën een methode ontwikkeld, waarin wordt tegemoet gekomen aan de gestelde uitgangspunten en tevens een aantal gevaren wordt omzeild.¹⁶

In het voorgaande zijn reeds de belangrijkste elementen genoemd:

- het verdiskonteren van voor gemeenten niet-beïnvloedbare factoren (wettelijke voorschriften, structuurkenmerken) en het corrigeren van effecten van verdringing en uitbuiken¹⁷ onder bescherming van de gemeentelijke autonomie;
- het — hierop aansluitend — bepalen van een nieuw genormeerd uitgavenniveau onder omzeiling van het 'kip-ei'-probleem, zonder in een zeer gedetailleerde bepaling van allerlei gemeentelijke uitgaven te vervallen.

Bij het uitwerken van de methode is aangegeven wat de bezwaren zijn tegen het gedetailleerd normeren van gemeentelijke uitgaven:

- gemeenten zijn vrij in de bestedingsrichting van de middelen. In de praktijk zien we daarom ook allerlei uitgavenverschillen samenhangend met afwijkende gemeentelijke preferenties. Een strakke, gedetailleerde normering zou deze gemeentelijke autonomie ernstig aantasten;
- voor een groot aantal beleidsterreinen zijn weinig gegevens in de vorm van output- of inputnormen aanwezig;
- een gedetailleerde normering, gericht op alle Nederlandse gemeenten, zou zeer tijdrovend en kostbaar zijn.

Mede op grond hiervan is voor een globale benadering gekozen in de vorm van een 'verschillenanalyse' en het daarop geënte 'ontwikkelen van financiële ijkpunten'. In het onderstaande beschrijven we de belangrijkste kenmerken van deze analysevorm.

16) Zie de publikaties: Cebeon, *Haalbaarheid ijkpunten ten behoeve van aanpassing FVW'84*, juli 1991 en Cebeon, *Uitwerking verschillenanalyse ten behoeve van herijking FVW'84, de case sociale structuur*, december 1991.

17) Behalve om een relatief hoog voorzieningenniveau, kan er bij 'uitbuiken' ook sprake zijn van relatief hoge uitgaven in verband met een inefficiënte wijze van uitvoeren.

1. het 'inzoomen' op de grootste verschillen

Uitgangspunt van het onderzoek is niet dat het algemene uitkeringsstelsel aansluit bij de uitgavenbehoeften van 'gemiddelde' gemeenten, maar juist afgestemd moet zijn op alle gemeenten.

Het onderzoek richt zich dus niet op de 'grootste-gemene-delerverklaring' van het uitgavenpatroon. In een dergelijk empirisch-normatieve aanpak worden in het kader van toegepaste statistisch-ekonometrische bewerkingen extreme uitgavenscores van gemeenten juist weggefilterd.

Het onderzoek richt zich juist op deze verschillen tussen gemeenten. Gemeenten met sterk van het gemiddelde afwijkende structuurkenmerken moeten immers ook goed door het stelsel worden bediend. Dergelijke verschillen kunnen zich ook voordoen tussen gemeenten van vergelijkbare omvang, die nu nog een vergelijkbaar bedrag uit het Gemeentefonds ontvangen.

2. selectieve inzet van onderzoekskapaciteit

De methode van de verschillenanalyse kenmerkt zich door het 'inzoomen' op de grootste relatieve verschillen. Deze methode wordt ook bij het ontwikkelen van ijkpunten gehanteerd. Hierdoor kunnen de onderzoekswerkzaamheden worden gekoncentreerd op een strategische selectie van taakgebieden. De aandacht gaat vooral uit naar taakgebieden waarvoor — niet in het algemene uitkeringsstelsel verdiskonteerde — 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.¹⁸

Bij de verschillenanalyse en het daarop aansluitend ontwikkelen van financiële ijkpunten wordt de normativiteitskwesitie niet omzeild¹⁹, maar komt deze alleen aan de orde in een beperkt aantal, methodologisch duidelijk omschreven gevallen. De aanpak verloopt niet van gedetailleerd naar globaal, maar juist andersom. Onder het motto 'dat de noodzaak tot dieper graven moet zijn aangetoond' en omdat kostenniveaus van gemeenten uitsluitend in relatieve zin worden gekorrigeerd, worden gevaren van expliciete normativiteit zoveel mogelijk verkleind. 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.

3. globale normering, geen maatkostuum

Bij een financieel ijkpunt gaat het om een geobjectiverde indicatie van een niveau van uitgaven voor een bepaald samenhangend taakgebied. In het ijkpunt moet de werking van voor gemeenten onbeïnvloedbare structuurkenmerken of wettelijke voorschriften met een substantieel beslag op de gemeentelijke middelen op globale wijze tot uitdrukking komen. Een financieel ijkpunt is dus niet een exact op individuele gemeenten toegesneden budget, waarbij rekening is gehouden met allerlei specifieke prioriteiten en organisatiekenmerken van gemeenten. Een grote mate van detaillering herinnert bovendien te sterk aan een beperking in de bestedingsvrijheid van middelen, zoals die voorkomt bij doel- of specifieke uitkeringen.

18) In hoofdstuk 8 wordt aangegeven waarom deze aanpak niet zonder meer op de vier grote steden kan worden toegepast.

19) Zoals wel het geval is wanneer met behulp van statistisch-ekonometrische bewerkingen de bestaande praktijk tot empirische normativiteit wordt verheven.

4. maakbaarheid en hanteerbaarheid formules

De spreiding van uitgaven over gemeenten op basis van de financiële ijkpunten dient uiteindelijk tot uitdrukking te worden gebracht in het algemene uitkeringsstelsel van het Gemeentefonds.

De indicatoren uit de ijkpuntformules mogen — zoals al eerder is benadrukt — beslist niet gelijk gesteld worden aan algemene verdeelmaatstaven (ze hoeven immers niet aan de spelregels voor verdeelmaatstaven²⁰ te voldoen).

De noodzaak om de genormeerde uitgavniveaus uiteindelijk in het uitkeringsstelsel van het Gemeentefonds onder te brengen stelt echter wel eisen aan de gehanteerde indicatoren. Deze eisen richten zich op het globale karakter en de algemene beschikbaarheid van de indicatoren: een gedetailleerde formule met beperkte financiële reikwijdte zal nooit in een algemeen uitkeringsstelsel tot uitdrukking kunnen worden gebracht.

5. zoekproces naar te honoreren factoren

Vanuit het doorbreken van het 'kip-ei' probleem is het juist de bedoeling om beargumenteed (op basis van relevante externe factoren) tot een nieuw genormeed niveau van uitgaven te komen. Dit vindt plaats tegen de achtergrond van de reeds in een eerder stadium gevonden aanknopingspunten voor de oorzaken van verdringen en uitbuiken.

Het ontwikkelen van financiële ijkpunten kan worden omschreven als een zoekproces naar — voor bepaalde typen van gemeenten — kostenverhogende factoren die in de ijkpuntformule gehonoreerd dienen te worden. Bij dit zoekproces moet enerzijds in globale zin worden aangesloten bij bestaande uitgavenpatronen van gemeenten: iedere gemeente doet wel bepaalde uitgaven voor de onderscheiden taakgebieden en het is niet de bedoeling om inbreuk te maken op de gemeentelijke autonomie. Anderzijds moet dit zoekproces leiden tot een genormeed uitgavniveau van gemeenten, waarin rekening is gehouden met kostenverschillen tussen gemeenten op grond van externe factoren.

Bij het zoekproces in het kader van de ontwikkeling van financiële ijkpunten is gebruik gemaakt van verschillende typen gegevens en van verschillende onderzoeksstappen. In de volgende paragrafen wordt een toelichting gegeven op de gebruikte gegevens (paragraaf 3.3) en de onderscheiden onderzoeksstappen (paragraaf 3.4).

3.3 Beschikbare gegevens

3.3.1 noodzaak van vergelijkbare gemeentelijke gegevens

Het honoreren van verschillen in uitgavniveaus die samenhangen met externe factoren 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 het onderzoek zich van andere onderzoeksmethoden waarbij in het algemeen wordt gewerkt met ruwer materiaal voor een groter aantal gemeenten.

20) Een aantal spelregels zijn: verdeelmaatstaven mogen geen doelgebonden karakter hebben; ze mogen niet al te conjunktuurgevoelig zijn of een neerwaartse flexibiliteit kennen; ze mogen niet op korte termijn door een beslissing van de betrokken overheidslichamen beïnvloedbaar zijn.

3.3.2 steekproefbestand van 53 gemeenten als basis

In 'Insnoeren en uitbuiken' is aangegeven hoe het basismateriaal voor een steekproef van 53 gemeenten²¹ beschikbaar is gekomen door middel van de klustering van taken en de daarbij aansluitende uitgavenanalyse.

De keuze van de steekproefgemeenten hield verband met het verzamelen van geschikt basismateriaal en de mogelijke aandacht voor — extreme — uitgaven van gemeenten die in termen van inwonertal of het aantal woonruimten vergelijkbaar zijn. Uitgangspunt van de steekproef was 'een zo groot mogelijke variatie aan structuurkenmerken bij een zo gering mogelijk aantal gemeenten'.

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 bestuursondersteuning en algemeen beheer.²² 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 correctie zouden niet met elkaar vergelijkbare grootheden zijn geanalyseerd. De nadere toerekening van deze apparaatskosten is gebaseerd op door de gemeenten aangeleverde gegevens. Daarbij heeft veelal een terugkoppeling plaatsgevonden.

3.3.3 overige Nederlandse gemeenten als toetsingskader

Het beschikbare steekproefbestand van 53 gemeenten vormt de basis voor de te ontwikkelen financiële ijkpunten. Uitbreiding van dit bestand door middel van een uitgavenanalyse voor alle Nederlandse gemeenten zou tot een onwerkbaar onderzoeksaanpak hebben geleid. Om de ijkpunten toch te kunnen beoordelen op de uitwerking voor alle Nederlandse gemeenten is een toetsingsprocedure ontwikkeld, waarbij ook de overige Nederlandse gemeenten zijn betrokken.

Er wordt in feite gewerkt met twee 'bakken' met gemeenten.

In *bak 1* zijn voor de 53 steekproefgemeenten de — in de uitgavenanalyse vergelijkbaar gemaakte — financiële gegevens van gemeenten van een zodanige kwaliteit dat ze konden worden gebruikt bij het formuleren van een eerste versie van de ijkpuntformules (met behulp van structuurkenmerken, areaalgegevens, formatiegegevens etc.);

In *bak 2* bevinden zich alle overige Nederlandse gemeenten als toetsingskader. Deze bak speelt een belangrijke rol bij het verder vervolmaken van de ijkpuntformules. Voor een eerste globale toetsing zijn de formules voor alle Nederlandse gemeenten ingevuld en vergeleken met de feitelijke uitgaven. Deze toetsing heeft plaatsgevonden met behulp van de basisgegevens van de 'Statistiek der gemeenterekeningen 1990' en van de 'Statistiek der gemeentebegrotingen 1992', die het CBS — na verkregen machtiging van de gemeenten — ten behoeve van het onderzoek beschikbaar heeft gesteld.

Daarnaast is in *bak 2* ook gebruik gemaakt van eigen opgaven van gemeenten uit aanvullende rondes met schriftelijke en telefonische vraagstellingen.

Tot slot is gebruik gemaakt van aanvullende informatie uit andere bronnen (onderzoeken en externe deskundigen).

21) In werkelijkheid heeft de uitgavenanalyse zich uitgestrekt tot 57 gemeenten, dat wil zeggen inclusief de vier grote steden. Zoals in paragraaf 2.8 staat beschreven zijn de financiële gegevens voor de vier grote steden alleen in zeer globale zin bruikbaar.

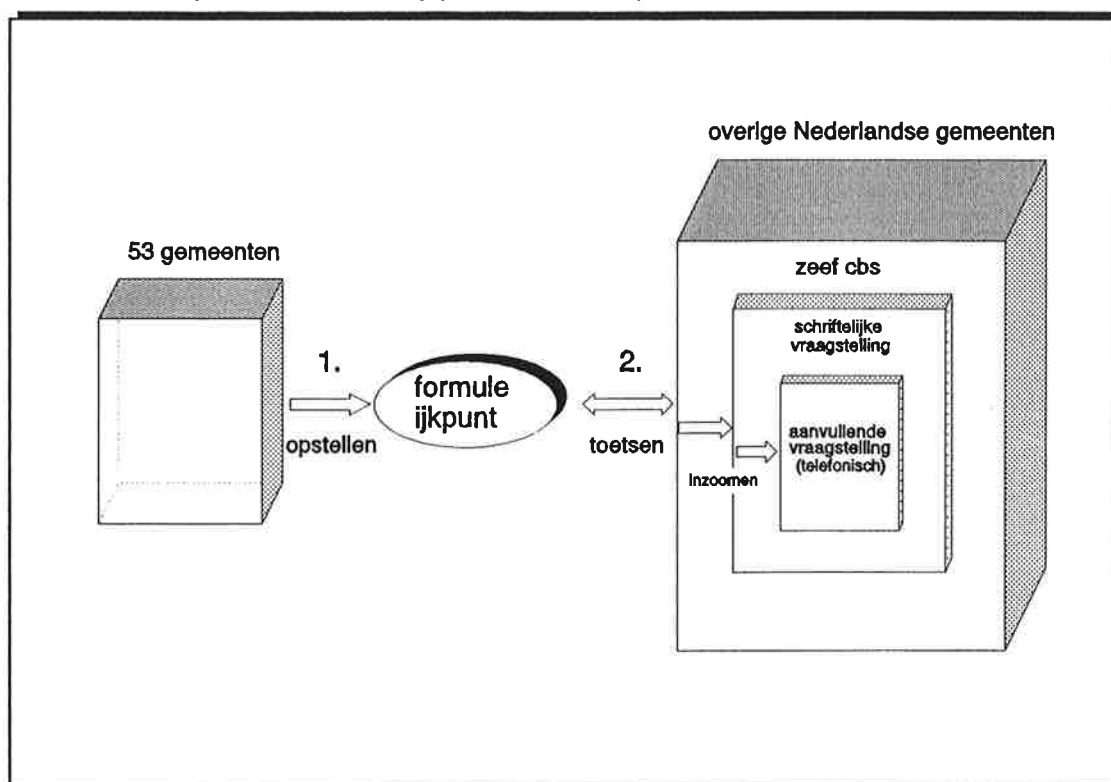
22) In termen van begrotingsfuncties uitgedrukt: de (verschillende) inhoud van de functies 002 en alle .00 functies binnen de afzonderlijke hoofdfuncties.

Op welke wijze deze informatie een rol heeft gespeeld in het totale onderzoekstrajekt om tot een definitieve ijkpuntformule te komen wordt in de volgende paragraaf toegelicht.

3.4 De gevolgde onderzoeksstappen

De gevolgde onderzoeksstappen kunnen in het kort worden toegelicht aan de hand van schema 3.1. In het vervolg van deze paragraaf worden de diverse stappen gedetailleerder toegelicht.

Schema 3.1 Opstellen en toetsen ijkpunten met behulp van 'twee bakken' (Bron: Cebeon/VB)



In schema 3.1 zijn de twee bakken opgenomen. In drie fasen komt de uiteindelijke ijkpuntformule tot stand. Bij elke fase is er sprake van een terugkoppeling op de begeleidingscommissie van het onderzoek.

opstellen

Op basis van de gegevens van bak 1 wordt een eerste versie van de ijkpuntformules ontwikkeld. In paragraaf 3.4.1 wordt beschreven welke werkzaamheden daarbij een rol spelen.

toetsen

De eerste formule wordt vervolgens in een aantal stappen getoetst aan bak 2.

- dit betekent dat elke formule eerst wordt ingevuld;
- met behulp van de CBS-gegevens wordt de uitkomst globaal vergeleken met de feitelijke netto-uitgaven van de gemeenten in bak 2;
- door het hanteren van een 'zeefprocedure' kan volgens de methode van de verschillenanalyse nader worden 'ingezoomd' op een selectie van gemeenten waarvoor de feitelijke uitgaven buiten een bepaalde bandbreedte ten opzichte van de ijkpuntformule vallen;

- deze selectie wordt in eerste instantie benaderd met een schriftelijke vragenronde over zowel financiële als achtergrondgegevens;
- aan gemeenten waarvoor de schriftelijke informatie geen (afdoende) verklaring geeft voor de gekonstateerde afwijkingen, worden vervolgens aanvullende telefonische vragen gesteld.

In paragraaf 3.4.2 staat meer gedetailleerd beschreven welke werkzaamheden er achter deze stappen schuil gaan.

definitieve ijkpuntformule

De uitkomsten van de toetsingsronde leveren belangrijke aanknopingspunten op van de eerste ijkpuntformule tot een definitieve formule te komen (zie paragraaf 3.4.3).

3.4.1 opstellen eerste ijkpuntformule op basis van steekproefgemeenten uit bak 1

voorbereiding

Voor ieder taakgebied zijn binnen onderscheiden groottegroepen van gemeenten de relevante onderdelen (met daarbij de uitgaven en inkomsten) vastgesteld. Op basis van de steekproefgemeenten is de grootte van het netto-beslag op de algemene middelen bepaald en is een inschatting gemaakt van de ontwikkeling van noodzakelijk door gemeenten te maken uitgaven in de komende jaren. Daarnaast is voor ieder te iken taakgebied nagegaan door welke wettelijke voorschriften en regelingen de gemeenten gebonden worden aan bepaalde uitgaven en welke specifieke middelen de gemeenten ter beschikking hebben.

verzamelen relevante indicatoren

Ten behoeve van de ijkpuntformule zijn zo betrouwbaar mogelijke, algemeen beschikbare indicatoren gezocht met een plausibel inhoudelijk verband met het taakgebied of onderdelen daarvan.

koppeling uitgaven aan relevante structuurkenmerken

Bij het opstellen van de eerste — zo eenvoudig mogelijke — ijkpuntformule is getracht de werking van de relevante factoren in het ijkpunt tot uitdrukking te laten komen. Op basis van de geselecteerde indicatoren is getracht om de relatie met de financiële behoeften van gemeenten op globale wijze uit te drukken.

eliminieren effecten van uitbuiken en verdringen

De indicatoren die gebruikt zijn in de ijkpuntformule dienen wel maximaal de effecten van uitbuiken en verdringen te ondervangen. De indicatoren behoren dan ook zo goed mogelijk aan te sluiten bij de financiële behoeften van gemeenten en de relevante structuurkenmerken.

Behalve het vat krijgen op de te honoreren aspecten aan de uitgavenkant, wordt bij de analyse ook rekening gehouden met de effecten van de gebrekkige werking van bestaande verdeelmaatstaven op de inkomstenkant. Waar bestaande uitgavenniveaus onder invloed staan van effecten van verdringen dienen deze te worden gecorrigeerd. Gesignaleerde uitbuikeneffecten (lagere noodzakelijke uitgaven op andere taakgebieden) worden niet in de formules gehonoreerd.

Om dit te realiseren is ook de vorm van het zoekproces van belang. De twee relevante kenmerken (reeds genoemd in paragraaf 2.4) zijn: enerzijds het ontwikkelen van ijkpunten in onderlinge samenhang en anderzijds het aanhouden van een bepaalde volgorde van 'hardheid'.

keuzes omtrent het voorzieningenniveau

Bij het ontwikkelen van financiële ijkpunten moeten steeds keuzes worden gemaakt: welke kenmerken worden in de ijkpuntformules gehonoreerd en welke worden daar niet in opgenomen. (Voor afwegingen in dat verband: zie paragraaf 1.2.2).

Voor alle financiële ijkpunten is door de begeleidingscommissie bij het onderzoek bepaald of factoren voor honorering in aanmerking komen. Bij het presenteren van de financiële ijkpunten in de hoofdstukken 4 t/m 6 wordt een overzicht gegeven van wel en niet in de ijkpuntformules opgenomen factoren en van de overwegingen daarbij.

mening externe deskundigen over dynamiek

Voor een aantal gemeentelijke taakgebieden ('reiniging' en 'riolering') is de reden voor het ontwikkelen van een financieel ijkpunt vooral gelegen in een verwachte sterke kostenstijging op grond van voor gemeenten externe factoren (in dit geval aanvullende milieu-eisen). Hoewel voor deze taakgebieden ook de feitelijke uitgavenpatronen van gemeenten zijn geanalyseerd (in relatie tot het niveau van de inkomsten), is daarnaast vanuit de noodzakelijke inschatting van toekomstige uitgavenniveaus gebruik gemaakt van (reeds beschikbare) studies en van de mening van deskundigen.

3.4.2 globale toetsing eerste versie ijkpuntformule met behulp van bak 2 en de bepaling van de definitieve ijkpuntformule

In schema 3.1 staat op globale wijze aangegeven hoe de toetsing van de eerste ijkpunt formule heeft plaatsgevonden. In deze paragraaf lichten we een aantal elementen van de toetsing nader toe.

zeefprocedure

De eerste ijkpuntformules zijn ingevuld voor de steekproefgemeenten en vervolgens — op globale wijze — vergeleken met de feitelijke uitgaven van gemeenten (begroting 1992 en/of rekeningen 1990).

Ten behoeve van het selekteren van gemeenten voor nader onderzoek is een 'zeef' gehanteerd: gemeenten waarvoor de feitelijke uitgaven buiten een bepaalde bandbreedte ten opzichte van de ijkpuntformule vallen, zijn met een schriftelijke vraagstelling benaderd.

Bij de zeefprocedure is voor alle ijkpunten²³ een stratifikatie toegepast naar drie groottegroepen van gemeenten: minder dan 10.000 inwoners, tussen de 10.000 en 20.000 inwoners en boven de 20.000 inwoners. Deze stratifikatie is toegepast om een zo evenwichtig mogelijk aantal geselecteerde gemeenten te krijgen.

In bijlage C wordt een overzicht gegeven van de bij de zeefprocedure gehanteerde uitgangspunten.

selectie en schriftelijke enquête

Door middel van de zeefprocedure zijn per ijkpunt ongeveer 120 gemeenten uitgezeefd met de grootste afwijkingen van de feitelijke uitgaven ten opzichte van de ijkpuntformule. De geselecteerde gemeenten zijn benaderd met een enquête om nader inzicht ('inzoomen') te krijgen in de structuurkenmerken van het desbetreffende taakgebied.²⁴

De enquête omvat per ijkpunt een kodeerschema met toelichting voor financiële gegevens en een vragenlijst voor aanvullende gegevens (een voorbeeld van de vragenlijst voor 'zorg' is opgenomen in bijlage E).

23) Behalve het ijkpunt reiniging. Dit ijkpunt volgde een ander traject. Zie hiervoor hoofdstuk 6.

24) De brief van de Raad voor de Gemeentefinanciën met het verzoek om medewerking is opgenomen in bijlage D.

Als belangrijke achtergrondinformatie is via een speciaal formulier informatie opgevraagd over de gemeentelijke organisatie in 1992 in relatie tot de functie 002 van de gemeentebegroting 1992. Deze gegevens zijn zowel in analytische als in controlerende zin gebruikt (zie bijlage F).

respons, verwerking schriftelijke informatie

In totaal zijn voor de verschillende ijkpunten 962 enquêteformulieren verzonden naar 318 gemeenten. Daarvan zijn er 589 terugontvangen (afkomstig uit 243 gemeenten). Gemiddeld zijn per ijkpunt 75 ingevulde vragenlijsten/kodeerschema's ontvangen. In bijlage G staat een overzicht van de enquêteresultaten.

Na een eerste controle van het materiaal zijn de gegevens voor verdere toetsing geschikt gemaakt. Dit betekent dat de gegevens aangepast zijn aan de hand van de opgegeven vragenlijst of dat de gegevens via het '002-schema' zijn aangepast.

De nieuwe gemeentelijke uitkomsten zijn vervolgens gekonfronteerd met de eerste versie van de ijkpuntformule. Daarbij is bijzondere aandacht besteed aan de aspecten die te maken kunnen hebben met boekingsverschillen (waarvan in de meeste gevallen sprake was), invloeden van structuurkenmerken, uiteenlopende voorzieningenniveaus en de samenhang met uitgaven op andere taakgebieden, mogelijke effecten van verdringen en uitbuiken.

aanvullende telefonische ronde

In een aanvullende telefonische ronde is verder 'ingezoomd' op (per ijkpunt 30) gemeenten, waarvoor de schriftelijke informatie geen voldoende verklaring opleverde voor een gesignaleerd afwijkend uitgavenniveau.

De gemeentelijke contactpersoon is telefonisch benaderd met de vraag of het door de gemeente opgegeven (netto-)uitgavenniveau structureel van aard is of niet. Wanneer sprake is van een structureel niveau is verder nagegaan of dit te maken heeft met structuurkenmerken van deze gemeenten, bewuste beleidsprioriteiten, organisatie-effecten of effecten van uitbuiken/verdringen.

3.4.3 bepaling definitieve formule

De toetsingsfase heeft belangrijke aanknopingspunten opgeleverd voor het bijstellen van de eerste ijkpuntformules. In de laatste fase van de werkzaamheden zijn de gegevens over de gemeenten uit beide bakken betrokken om te komen tot de bepaling van de definitieve ijkpuntformule. Daarbij is per ijkpunt tevens gelet op de aansluiting op het feitelijke totaalniveau van de (netto-)uitgaven.

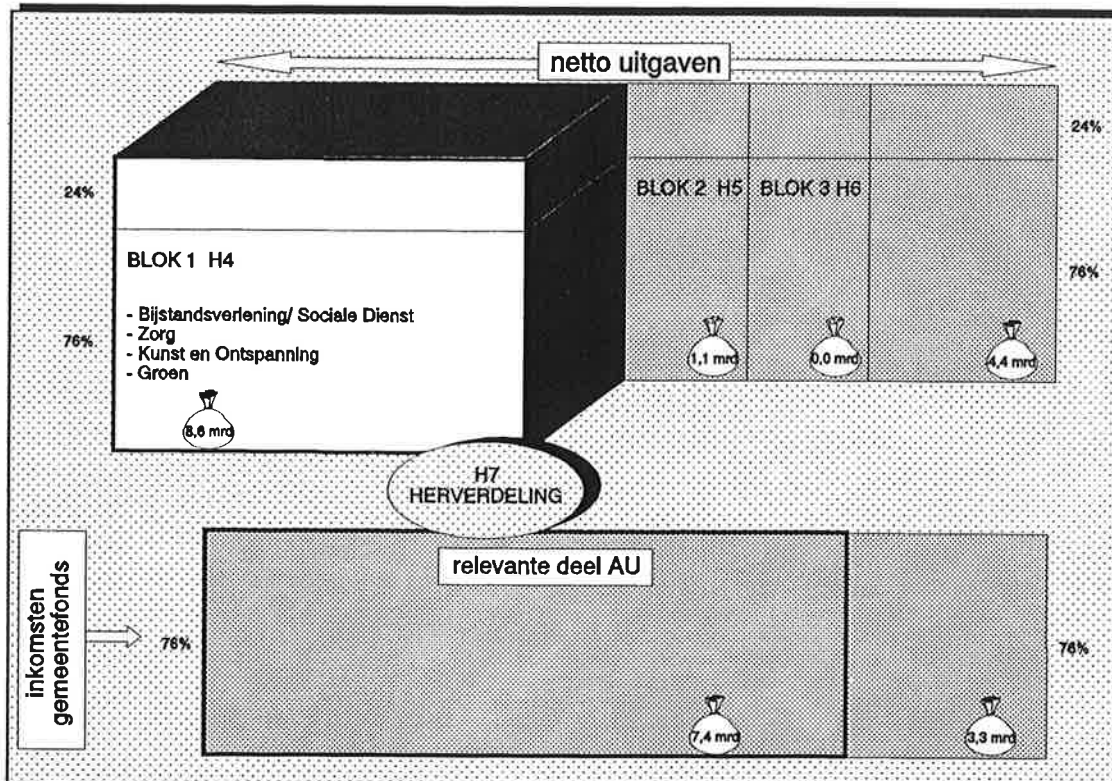
4 Financiële ijkpunten Blok 1

4.1 Inleiding

4.1.1 introductie taakgebieden blok 1

In dit hoofdstuk worden de financiële ijkpunten voor de taakgebieden 'bijstandsverlening/ sociale dienst', 'zorg', 'kunst en ontspanning' en 'groen' gepresenteerd. In het onderstaande schema staat aangegeven om welk deel van de gemeentelijke uitgaven het daarbij gaat.

Schema 4.1 Uitgelicht deel van totaalschema 2.7 (Bron: Cebeon/VB)



Uit het schema blijkt dat in 1992 door de 643 gemeenten tezamen (exclusief de grote vier) aan de financiële ijkpunten binnen dit blok ongeveer 8,6 miljard aan algemene middelen wordt uitgegeven.

De netto-uitgaven binnen dit blok maken bijna 89% uit van de in totaal te ijkten taakgebieden en 61% van alle algemene middelen van de 643 gemeenten.

4.1.2 waarom één blok?

In hoofdstuk 2 is aangegeven waarom de financiële ijkpunten voor deze taakgebieden in samenhang (binnen één blok) zijn ontwikkeld:

- het laat de gemeentelijke autonomie zoveel mogelijk intact. De financiële autonomie van gemeenten leidt tot uiteenlopende beleidskeuzen. Deze verschillende preferenties manifesteren zich vooral op aanverwante beleidsterreinen, bijvoorbeeld bij de keuze

- voor maatschappelijke, kulturele of sportvoorzieningen. Door dergelijke beleidsterreinen in samenhang te analyseren wordt de gemeentelijke autonomie zoveel mogelijk intact gelaten;
- het geeft de mogelijkheid om de gevolgen van verdringing en uitbuiken te traceren en daarmee bij de bepaling van de financiële ijkpunten rekening te houden. Bepaalde taakgebieden zijn door hun 'harde' karakter de oorzaak van verdringing en uitbuiken ('bijstandsverlening/sociale dienst'; onderdelen 'zorg'); bij andere taakgebieden vinden we de gevolgen terug (vooral bij 'groen' en verder bij onderdelen van 'kunst en ontspanning' en 'zorg').

4.1.3 korte karakterisering taakgebieden

In schema 4.2 wordt een korte karakterisering van de vijf taakgebieden uit dit blok gegeven. In hoofdstuk 1 is aangegeven waarom tot het ontwikkelen van financiële ijkpunten voor deze taakgebieden is besloten. Voor de vijf taakgebieden zijn uiteindelijk vier financiële ijkpunten ontwikkeld. Vanuit het gebruik van dezelfde indicatoren wordt voor de taakgebieden 'kunst en ontspanning' één gezamenlijk financieel ijkpunt gepresenteerd.

Schema 4.2 Overzicht taakgebieden blok 1 (Bron: Cebeon/VB)

<p><i>bijstandsverlening/sociale dienst</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - aandacht voor financiële gevolgen van de sociale structuur van gemeenten - de verschillen in sociale structuur leiden in combinatie met het verplichtend karakter van de uitgaven tot verschijnselen van verdringing en uitbuiken - aandacht voor de financiële gevolgen van de omvang van het cliëntenbestand van de gemeentelijke Sociale Diensten <p><i>zorg</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - het gaat om een breed samengesteld taakgebied met een 'mix' van 'harde' en 'zachte' uitgaven - aandacht voor financiële gevolgen bevolkingssamenstelling, sociale structuur en regionale structuur (gebruik voorzieningen door inwoners van naburige gemeenten) - aandacht voor verschillende aandachtsgroepen en kumulatie in het gebruik van voorzieningen die daar mee samenhangt - het niveau van financiële uitgaven is enerzijds afhankelijk van de gevolgen van uitbuiken en verdringen en anderzijds van gemeentelijke beleidskeuzen <p><i>kunst en ontspanning</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - aandacht voor betekenis van omvang van gemeenten in verband met het noodzakelijke 'draagvlak' voor voorzieningen - aandacht voor financiële gevolgen regionale ligging van gemeenten: enerzijds is er een aanvullend draagvlak voor voorzieningen in centraal gelegen gemeenten in verband met gebruik door mensen uit de omgeving; anderzijds is er de mogelijkheid van 'free-rider'-gedrag door randgemeenten) - aandacht voor effecten van verdringing en uitbuiken <p><i>groen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - gevolgen van verdringings- en uitbuikeneffecten bij andere taakgebieden manifesteren zich vooral in dit taakgebied - het realiseren van voorzieningen kent een relatie met kenmerken van de bebouwing van gemeenten
--

4.1.4 spoorboek en leeswijzer

In de volgende vier paragrafen stellen we de taakgebieden binnen het blok aan de orde:

- 'bijstandsverlening/sociale dienst' (paragraaf 4.2);
- 'zorg' (paragraaf 4.3);
- 'kunst en ontspanning' (paragraaf 4.4);
- 'groen' (paragraaf 4.5).

Binnen deze vier paragrafen wordt steeds een vaste volgorde aangehouden:

1. overzicht van gehonoreerde en niet opgenomen kenmerken in de ijkpuntformule

Voor alle taakgebieden binnen dit blok wordt gestart met het in twee sub-paragrafen presenteren van de belangrijkste uitkomsten:

- een overzicht van de wel en niet in de ijkpuntformule verwerkte (structuur-)kenmerken;
- de ijkpuntformule zelf met de daarbij gebruikte indicatoren.

In navolgende sub-paragrafen worden deze uitkomsten toegelicht.

2. gehonoreerde structuurkenmerken

In deze sub-paragraaf staat de onderbouwing van de ijkpuntformule.

Eerder is aangegeven dat het ontwikkelen van financiële ijkpunten kan worden omschreven als een zoekproces naar — voor bepaalde typen van gemeenten — kostenverhogende factoren die in de ijkpuntformule gehonoreerd dienen te worden. Bij dit zoekproces moet enerzijds in globale zin worden aangesloten bij bestaande uitgavenpatronen van gemeenten: iedere gemeente doet wel bepaalde uitgaven op de onderscheiden taakgebieden en het is niet de bedoeling om inbreuk te maken op de gemeentelijke autonomie. Anderzijds moet dit zoekproces leiden tot een genormeerd uitgavenniveau van gemeenten, waarin rekening is gehouden met kostenverschillen tussen gemeenten op grond van externe factoren.

Per ijkpunt worden de argumenten (en achtergrondgegevens) gepresenteerd die aan de basis liggen van de in de ijkpuntformule verwerkte structuurkenmerken en de daarbij gebruikte indicatoren.

3. overzicht uitkomsten financieel ijkpunt per groottegroep

Om een indruk te geven van de uitkomst van het ijkpunt en van de relatieve scores op het ijkpunt door gemeenten worden in deze subparagraaf uitkomsten per inwoner gepresenteerd. Daarbij worden niet alleen de gemiddelde scores voor alle gemeenten, maar ook de hoogste en laagste scores gepresenteerd. Hierdoor ontstaat inzicht in het 'onderscheidend' vermogen van de ijkpuntformule.

Een van de hoofdkonklusies uit 'Insnoeren en uitbuiken' was, dat de omvang van gemeenten (schaal) minder bepalend is voor het niveau van uitgaven dan oorspronkelijk werd gedacht. Om aan te geven in welke mate dit bij het ontwikkelen van financiële ijkpunten daadwerkelijk is gebleken, worden de uitkomsten ook per groottegroep gepresenteerd. Op deze wijze kan worden beoordeeld in welke mate de ijkpuntformules differentiëren tussen gemeenten met een vergelijkbaar of juist afwijkend inwonertal. Hierdoor ontstaat inzicht in het relatieve belang van bepaalde structuurkenmerken ten opzichte van de omvang van een gemeente.

4. niet-opgenomen kenmerken

Uiteraard zijn bij het zoeken naar relevante structuurkenmerken als exogene oorzaak achter uitgavenverschillen tussen gemeenten ook bepaalde factoren afgevallen, in die zin dat ze

niet in het ijkpunt zijn verwerkt. In het rapport worden de belangrijkste kenmerken genoemd, die niet in de ijkpuntformule zijn verwerkt.

De reden van dit afvallen kan heel verschillend zijn:

- de faktor kan zijn afgevallen omdat het effect niet meetbaar is;
- de faktor kan inhoudelijk als relevant zijn bestempeld, maar in financieel opzicht te verwaarlozen zijn;
- een faktor kan als relevant zijn bestempeld, maar niet voor alle nederlandse gemeenten te operationaliseren zijn in een beschikbare indicatoren;
- de faktor kan als een niet te honoreren gemeentelijke preferentie zijn bestempeld;
- het afvallen kan samenhangen met een bewuste keuze van de begeleidingskommissie bij het onderzoek om een bepaalde kostenverhogende faktor in relatie tot een gewenst niveau van voorzieningen (voor bepaalde type gemeenten) niet te honoreren.

Per kenmerk wordt aangegeven wat de belangrijkste reden achter het niet opnemen in de ijkpuntformule is geweest.

5. aspecten van dynamiek

Indien relevant wordt voor ieder taakgebied aangegeven of — naar verwachting — de uitgavenniveaus van (bepaalde typen van) gemeenten in de toekomst onder invloed staan van belangrijke maatschappelijke en/of bestuurlijke veranderingen.

Wat betreft gesignaleerde maatschappelijke veranderingen is het van belang dat deze zo goed mogelijk in de verdeelmaatstaven van het (in een volgende onderzoeksfase) te herziene algemene uitkeringsstelsel worden verdisconteerd. Bij bestuurlijke veranderingen zal steeds moeten worden beoordeeld of de uitgangspunten die bij de ontwikkeling van het financiële ijkpunt zijn gehanteerd nog steeds gelden.

4.2 Bijstandsverlening/sociale dienst

4.2.1 overzicht van gehonoreerde en niet opgenomen kenmerken

In het onderstaande schema staat een overzicht van de in de ijkpuntformule gehonoreerde structuurkenmerken en van de niet opgenomen kenmerken. De redenen achter het wel of niet opnemen worden in het vervolg van deze paragraaf gegeven.

Schema 4.3 Overzicht gehonoreerde en niet opgenomen kenmerken (Bron: Cebeon/VB)

<p>gehonoreerde kenmerken</p> <ul style="list-style-type: none"> - uitkeringslasten - uitvoeringslasten - schaalfactor voor gemeenten met relatief weinig uitkeringsgerechtigden - bijzondere bijstand <p>niet opgenomen kenmerken</p> <ul style="list-style-type: none"> - huishoudenssamenstelling en leeftijd - volume-beperkende maatregelen - organisatie: graad van automatisering en gedekontreerde eenheden - apparaatskosten voor WSW-taken
--

4.2.2 ijkpuntformule

Na het doorlopen van de verschillende onderzoeksstappen (zie hoofdstuk 3) is de formule voor het financiële ijkpunt 'bijstandsverlening/sociale dienst' bepaald als de optelsom van:

1. uitkeringslasten: $\{0,1 * (22.000 * UG_a)\} +$
2. uitvoeringslasten: $\{(2.200 + (450.000/(350+UG_a))) * UG_a\} +$
3. bijzondere bijstand: $\{(380 * UG_a) + (45 * (UG_b + ALLOCH))\}$

toelichting op de gebruikte indicatoren

- UG_a = het aantal uitkeringsgerechtigden op grond van de ABW (tot 65 jaar), RWW, IOAW en IOAZ;
- UG_b = de uitkeringsgerechtigden binnen de huidige verfijning Sociale Structuur B (dit is UG_a, aangevuld met overige uitkeringsgerechtigden, waaronder met name die op grond van de WAO/AAW en de WSW);
- ALLOCH = het aantal allochtonen naar nationaliteit en/of land van herkomst.

4.2.3 gehonoreerde structuurkenmerken

In het onderstaande geven we een toelichting op de in de ijkpuntformule gehonoreerde structuurkenmerken.

1. uitkeringslasten

De uitkeringslasten hangen door wettelijke voorschriften direkt samen met het aantal uitkeringsgerechtigden op grond van de ABW, RWW, IOAW en IOAZ. Tien procent van deze uitkeringslasten komt voor rekening van de gemeenten. Gegeven deze direkte relatie is 10% van de gemiddelde uitkeringslasten van gemeenten (f22.000,— per uitkeringsgerechtigde in 1992) als indicator voor dit onderdeel in de formule opgenomen.

2. uitvoeringslasten

Bij de bepaling van de uitvoeringslasten ($2200 * UGa$ in de ijkpuntformule) is rekening gehouden met de volgende aspecten:

- de uitvoeringslasten in verband met het verstrekken van uitkeringen komen ten laste van de gemeenten. Evenals de uitkeringslasten zelf kennen deze uitgaven een directe relatie met het aantal uitkeringsgerechtigden;
- naast de apparaatskosten in verband met het toekennen en verstrekken van de bijstands-uitkeringen is aan dit onderdeel een aantal 'met het taakgebied 'zorg' verwante' voorzieningen toegerekend. Het betreft kosten voor taken als schuldhulpverlening en minimabeleid die door gemeenten soms door de Sociale Dienst, soms door andere gemeentelijke instellingen (afdeling welzijn) worden verricht.

3. schaalfactor voor gemeenten met relatief weinig uitkeringsgerechtigden

Uit het onderzoek is gebleken dat gemeenten met relatief weinig uitkeringsgerechtigden hogere apparaatskosten per uitkeringsgerechtigde hebben dan gemeenten met relatief veel uitkeringsgerechtigden. Om deze reden is binnen dit onderdeel van de formule een schaalfactor ingebouwd: door middel van een glijdende schaal worden gemeenten met relatief weinig uitkeringsgerechtigden voor schaalnadelen gekompenseerd door middel van de faktor $\{(450.000/350 + UGa) * UGa\}$.

Om een indruk te geven van het verloop van het onderdeel uitvoeringslasten geven we een overzicht van de bedragen per UG bij een verschillend aantal cliënten:

Tabel 4.1 Overzicht genormeerde uitgaven aan uitvoeringslasten per uitkeringsgerechtigde bij een verschillend aantal cliënten (Bron: Cebeon/VB)

uitvoeringslasten per UG	aantal cliënten
f 3.400,—	25
f 3.200,—	100
f 2.800,—	400
f 2.400,—	1900
f 2.300,—	4150

4. bijzondere bijstand

De uitvoering van de bijzondere bijstand²⁵ is in 1991 naar gemeenten gedecentraliseerd, waarbij de kosten uit de algemene middelen dienen te worden betaald. In 1991 en 1992 is hiervoor door het Rijk een storting in het Gemeentefonds gedaan van in totaal ongeveer 300 miljoen. Deze 300 miljoen op jaarbasis is voor tweederde (200 miljoen) bedoeld voor reguliere bijzondere bijstandskosten en voor éénderde (100 miljoen) voor intensivering van de bijzondere bijstand.

Het opnemen van de kosten voor bijzondere bijstand in de ijkpuntformule is voor een belangrijk deel op algemene normatieve uitgangspunten gebaseerd, omdat het beleid bij de gemeenten nog niet is uitgekristalliseerd. Op basis van de beschikbare gegevens voor 1990 en 1992 is nog geen uitspraak te doen over het feitelijke uitgavenniveau. Bovendien hebben

25) Voor extra uitgaven ten opzichte van het gebruikelijke uitgavenpatroon op minimum inkomstenniveau, bijvoorbeeld voor medische of maatschappelijke dienstverlening, uitgaven wegens ziekte of handicap, enzovoort, kan naar draagkracht bijstand worden verleend. Ook personen en gezinnen met een inkomen boven de bijstandsnorm kunnen in principe in aanmerking komen voor deze bijzondere bijstand.

gemeenten binnen wettelijke kaders een eigen beleidsvrijheid in de manier waarop met de bijzondere bijstand wordt omgegaan.

De reguliere bijzondere bijstandskosten hebben voornamelijk betrekking op de uitkeringsgerechtigden in het kader van de ABW en de RWW. De belangrijkste kostenindicator vormt dan ook de groep uitkeringsgerechtigden. Hoewel de bijzondere bijstand tevens betrekking kan hebben op personen boven de bijstandsnorm, zal het overgrote deel van de uitgaven bestemd zijn voor de uitkeringsgerechtigden. Het voorstel is dan ook om de 200 miljoen te verdelen over het aantal uitkeringsgerechtigden ABW, RWW, IOAW, IOAZ (UGa).

De 100 miljoen is bedoeld voor intensivering van de bijzondere bijstand. Hiervoor is het voorstel om deze te verdelen over aandachtsgroepen van beleid, allochtonen en de uitkeringsgerechtigden die zijn opgenomen in de verfijning Sociale Structuur B (UGb), dat wil zeggen UGa, inclusief uitkeringsgerechtigden op grond van de WAO/AAW en WSW.

4.2.4 overzicht uitkomsten financiële ijkpunten per groottegroep

In onderstaande tabel presenteren we de genormeerde uitkomsten van het financiële ijkpunt 'bijstandsverlening/sociale dienst', uitgedrukt in een bedrag per inwoner en een bedrag per uitkeringsgerechtigde (UGa).

De uitkomsten zijn gespecificeerd naar zes groottegroepen van gemeenten naar inwonertal (excl. de grote vier). Steeds wordt de gemiddelde uitkomst (G) voor de groottegroep als geheel gepresenteerd, aangevuld met de gemiddelden van de vijf hoogste en laagste scores.

Tabel 4.2 Laagste (L), hoogste (H) en gemiddelde (G) scores per inwoner en UGa van het ijkpunt 'bijstandsverlening/sociale dienst' voor 6 groottegroepen van gemeenten (Bron: Cebeon/VB)

inwonertal	per inwoner			per uitkeringsgerechtigde		
	L	H	G	L	H	G
0 — 5.000	27	128	66	5994	6608	6213
5.000 — 10.000	29	197	71	5636	6721	6055
10.000 — 20.000	35	217	88	5374	6382	5790
20.000 — 50.000	44	253	119	5136	6104	5421
50.000 — 100.000	94	310	196	5006	5380	5106
100.000 — 200.000	123	383	258	4938	5189	4997
totaal	—	—	143	—	—	5287

kommentaar bij tabel 4.2:

– per inwoner:

- per inwoner zien we een stijging van de gemiddelde score voor de onderscheiden groottegroepen van gemeenten;
- binnen de afzonderlijke groottegroepen is er een groot verschil tussen de laagste en hoogste scores: per inwoner is de uitkomst van het ijkpunt voor bepaalde gemeenten met veel uitkeringsgerechtigden zes à zeven maal zo hoog als voor gemeenten binnen eenzelfde groottegroep met weinig uitkeringsgerechtigden;
- hoewel de gemiddelde score per inwoner voor de onderscheiden groottegroepen toeneemt, is er voor individuele gemeenten geen relatie met de omvang in inwonertal

te leggen: er zijn gemeenten uit de groottegroep 0-5.000 inwoners die per inwoner hoger scoren dan gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

- *per uitkeringsgerechtigde:*

Per uitkeringsgerechtigde leveren de uitkomsten van het ijkpunt een heel ander patroon op dan per inwoner. Nu daalt de gemiddelde score voor de onderscheiden groottegroepen van gemeenten en zien we dat alle gemeenten in de drie laagste groottegroepen (0-20.000 inwoners) een hogere score per uitkeringsgerechtigde kennen dan alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Dit is een direkt gevolg van het honoreren van negatieve schaafeffekten in de formule: in absolute zin is het aantal cliënten in grotere gemeenten veelal wel hoger, zelfs bij een relatief sterke sociale structuur.

4.2.5 niet opgenomen kenmerken

1. huishoudenssamenstelling en leeftijd

Onderzocht is of de huishoudenssamenstelling of leeftijdsopbouw van het cliëntenbestand van de sociale diensten voor gemeenten leiden tot niet te beïnvloeden uitgavenverschillen.

Voorzover gegevens per gemeente beschikbaar waren, kon zowel voor huishoudenssamenstelling (aantal alleenstaanden, eenoudergezinnen) als voor leeftijdsopbouw²⁶ geen duidelijke relatie worden gelegd met verschillen in uitgaven tussen gemeenten.

2. volume-beperkende maatregelen

In de afgelopen periode is de ontwikkeling van het aantal cliënten bij de gemeentelijke sociale diensten en de daarmee gepaard gaande kostenstijging sterk in de belangstelling gekomen vanuit de vraag of alle uitkeringen wel terecht door gemeenten worden verstrekt.

Vanuit financieel oogpunt zou dit betekenen dat gemeenten die 'gemakkelijk' een uitkering verstrekken weliswaar 10% aan uitkeringslasten moeten bijdragen, maar relatief lage uitvoeringslasten kennen. Bij 'strengere' gemeenten daarentegen zouden de totale uitkeringslasten relatief laag zijn, maar de (niet-gecompenseerde) uitvoeringslasten door de geleverde inspanning in de sfeer van beoordeling en controle per verstrekte uitkering hoog.

Om diverse redenen zijn in het ijkpunt geen 'volumekomponenten' verwerkt:

- het effect van *actief uitstroombelief* op de omvang van het cliëntenbestand kon op basis van de beschikbare gegevens niet worden vastgesteld. Om dit te kunnen vaststellen lijkt meer gericht, diepgaander onderzoek noodzakelijk, waarbij het effect van een actief beleid op dit front moet worden onderscheiden van andere (autonome) factoren;
- om meer zicht te krijgen op de daadwerkelijke werklast van gemeenten en de dynamiek in het uitkeringsbestand is getracht om het aantal *aanvragen* voor een bijstandsuitkering in de formule op te nemen. (Opgevraagde) gegevens hieromtrent bij gemeenten worden echter gekenmerkt door dermate grote definitieverschillen dat ze onvoldoende betrouwbaar zijn om als indikator binnen het ijkpunt opgenomen te worden;
- in het aantal formatie-eenheden ten behoeve van *verhaal en terugvordering* is in 1992 een stijging ten opzichte van 1990 geconstateerd. In 1992 bedraagt de hiermee verbonden inzet per 100 uitkeringsgerechtigden gemiddeld genomen ruim 0,4 formatieplaats. Omdat de inzet sterk wisselt tussen gemeenten (van 0,12 tot 1,5 formatieplaatsen per 100 uitkeringsgerechtigden) is besloten om deze faktor niet afzonderlijk in de ijkpunt-formule op te nemen;²⁷

26) Het aantal uitkeringsgerechtigden onder de 22 jaar varieert per gemeenten tussen de 5% en 10% van het totale bestand.

27) Op dit moment vindt er overigens onderzoek plaats naar de kosten en effectiviteit van het gemeentelijk verhaals- en terugvorderingsbeleid in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door de VB-groep.

- het wel of niet voldoen aan de norm voor het aantal *heronderzoeken* kan een globale indicatie geven van de werkdruk van gemeenten. Tijdens de enquêtering hebben bijna alle gemeenten aangegeven dat de norm voor heronderzoeken wordt gehaald. Voor gemeenten, waar dat niet het geval is, kwam dit niet tot uitdrukking in een relatief hoog uitgavenniveau.

3. organisatie: graad van automatisering en gedekconcentreerde eenheden

Verschillen in kosten tussen gemeenten op grond van een uiteenlopende graad van automatisering zijn niet in het ijkpunt verdiskonteerd, omdat het gaat om een door gemeenten beïnvloedbaar organisatiekenmerk.

Overigens is tijdens het onderzoek wel getracht om de gevolgen van uiteenlopende graden van automatisering op de kosten van de sociale dienst in te schatten. Vooralnog zijn geen grote uitgavenverschillen geconstateerd die hiermee samenhangen. Voor een verdere verdieping van deze relatie is een nauwkeuriger inzicht in de graad en wijze van automatisering van gemeenten noodzakelijk.

Aan gemeenten is gevraagd naar de aanwezigheid van gedekconcentreerde eenheden van de sociale dienst en de extra kosten (formatie) die hiermee samenhangen. De genoemde extra kosten zijn op grond van de gemeentelijk informatie zeer beperkt te noemen.

4. apparaatskosten voor WSW-taken

Het aantal WSW-ers is niet opgenomen in het aantal uitkeringsgerechtigden in de basisformule. De uitvoering van de WSW vindt niet door de Sociale Dienst plaats; de door de sociale diensten verrichte taken hebben uitsluitend betrekking op begeleiding, aanmelding en advisering.²⁸ Met het verrichten van deze taken zijn nauwelijks of hooguit in zeer beperkte mate kosten (van formatie) van de sociale dienst verbonden. Om deze reden is besloten om ook dit effect niet afzonderlijk in de formule op te nemen.

4.2.6 aspecten van dynamiek

Bij het verkennen van de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven en van de oorzaken achter een geconstateerde of verwachte dynamiek maken we onderscheid tussen een tweetal factoren: structuur- en bestuurlijke veranderingen.

structuurveranderingen

De gevolgen van structuurveranderingen op de ontwikkeling van de uitgavenniveau's van gemeenten zijn in de jaren 1990 — 1992 beperkt gebleken.

De netto-uitgaven van gemeenten in verband met ABW-uitkeringen vertonen de laatste jaren een lichte stijging (enkele procenten); die voor RWW-uitkeringen een lichte daling. De uitkeringen in het kader van de IOAW/IOAZ vertonen een stabiel beeld. De grootste schommelingen zien we bij de ontwikkeling in de netto-uitgaven op grond van het Bijstandsbesluit Zelfstandigen. Bij dit laatste onderdeel gaat het echter om kleine bedragen, waardoor de invloed op het totaal aan uitkeringslasten beperkt is.

Doordat het aantal uitkeringsgerechtigden in de ijkpuntformule is opgenomen worden veranderingen in het aantal als het ware automatisch geregistreerd (tenminste voorzover deze indicator later in het gewijzigde uitkeringsstelsel tot uitdrukking komt).

28) De netto-uitgaven voor WSW-taken (exclusief apparaatskosten voor begeleiding, aanmelding en advisering) maken onderdeel uit van het ijkpunt zorg.

De apparaatskosten vertonen een lichte stijging in de afgelopen jaren. Uit analyse blijkt dat dit in het algemeen niet de apparaatskosten zelf betreft, maar de toegerekende kosten voor overhead. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de tendens bij gemeenten om beleidsonderdelen zwaarder met ondersteunende kosten te belasten (bijvoorbeeld in het kader van het streven naar integrale productprijzen).

Een ander aspect van dynamiek zijn mogelijke najlingseffekten in de aanpassing van de formatie van de sociale dienst aan een gewijzigd (dalend) cliëntenaantal. Voor een aantal gemeenten is geconstateerd dat een dalend cliëntenbestand samengaat met een konstant blijvende formatie. De werkelijke omvang van het 'najlen' is echter moeilijk vast te stellen door andere ontwikkelingen bij de gemeentelijke sociale diensten: door nieuwe regelgeving komen extra taken op de sociale diensten af (bijvoorbeeld in verband met verhaal en terugvordering). In het onderzoek kon niet worden vastgesteld in hoeverre er sprake is van 'het inruilen' van formatieplaatsen voor deze nieuwe taken.

bestuurlijke veranderingen

De grootste verwachte wijzigingen in het uitgavniveau voor het taakgebied 'bijstandsverlening/sociale dienst' hangen samen met bestuurlijke veranderingen.

Op dit moment circuleren voorstellen om de eigen bijdragen van gemeenten verder te verhogen of om de bijstandsverlening in verregaande mate te decentraliseren. Gegeven de scores van het financiële ijkpunt zullen de financiële gevolgen van bepaalde bestuurlijke veranderingen per gemeente sterk kunnen variëren.

Als voorbeeld kunnen we wijzen op de situatie dat de eigen bijdrage van gemeenten in de uitkeringslasten wordt verhoogd van 10% naar 20%. Uitgaande van stabiele uitvoeringslasten zal een hierbij aansluitend ijkpunt per inwoner bijna anderhalf maal zo hoog uitkomen als in het geval er sprake is van een eigen bijdrage van 10%.

Naast een verhoging van de gemeentelijke uitgaven over de hele linie leidt dit ook tot een verdere vergroting van de uitgavenverschillen tussen gemeenten. Uit tabel 4.2 valt af te lezen dat het ijkpunt leidt tot een 'range' in uitkomsten per gemeente van ongeveer f27,— tot f383,— per inwoner. Bij een verhoging van de eigen bijdrage naar 20% wordt de spreiding ook ongeveer anderhalf maal zo groot; de nieuwe 'range' ligt dan ongeveer tussen de f40,— en f575,— per inwoner.

Bij een onvoldoende of niet adequate wijze van financiële compensatie in het uitkeringsstelsel is het gevaar groot dat dit opnieuw tot vormen van verdringing en uitbuiken zal leiden, temeer omdat dit taakgebied dan voor sommige gemeenten een erg groot deel van de algemene middelen zal beslaan.

4.3 Zorg

4.3.1 overzicht van gehonoreerde en niet opgenomen kenmerken

In het onderstaande schema geven we een overzicht van de in de ijkpuntformule gehonoreerde structuurkenmerken en van de niet opgenomen kenmerken. Een toelichting bij het wel of niet opnemen wordt in het vervolg van deze paragraaf gepresenteerd.

Schema 4.4 Overzicht gehonoreerde en niet opgenomen kenmerken (Bron: Cebeon/VB)

<p>gehonoreerde kenmerken</p> <ul style="list-style-type: none"> - aansluiting bij beleidsonderdelen zorg - aandacht voor (kumulerend effect) aandachtsgroepen - nadruk op gebruiksintensiteit omgeving in plaats van op omvang - wel enige relatie met omvang <p>niet opgenomen kenmerken</p> <ul style="list-style-type: none"> - verstaafden, zwerfjongeren

4.3.2 formule

samenstelling formule

Na het doorlopen van de verschillende onderzoeksstappen (zie hoofdstuk 3) is de formule voor het financiële ijkpunt 'zorg' bepaald als de optelsom van:

1. leeftijdsvariabelen: $\{(135 * JONG) + (80 * MIDDEL B) + (105 * OUD)\} +$
2. aandachtsgroepen: $\{495 * (UGa + 0,2UGb) + (495 * ALLOCH) + (390 * EEN OUD) + (100 * ALLEEN)\} +$
3. gebruikersdraagvlak: $\{(55 * LEERL) + (2,5 * GIO) + (10 * schijfA + 55 * schijfB + 65 * schijfC)\}$

toelichting op de gebruikte indicatoren

- JONG = aantal inwoners van 0 t/m 19 jaar
 MIDDEL B = aantal inwoners van 20 t/m 64 jaar
 OUD = aantal inwoners van 65 jaar of ouder
- UGa = aantal uitkeringsgerechtigden op grond van de ABW (tot 65 jaar), RWW, IOAW en IOAZ
 UGb = de uitkeringsgerechtigden binnen de huidige verfijning Sociale Structuur B (dit is UGa, aangevuld met overige uitkeringsgerechtigden, waaronder met name die op grond van de WAO/AAW en de WSW)
- ALLOCH = aantal allochtonen: aantal niet-Nederlanders naar nationaliteit met uitzondering van geïndustrialiseerde landen, alsmede aantal Surinamers en Antillianen naar geboorteland
- EEN OUD = aantal eenoudergezinnen
 ALLEEN = aantal alleenstaanden
- LEERL = aantal leerlingen op scholen voortgezet onderwijs
 GIO = de gebruiksintensiteit vanuit de omgeving
 schijf A = aantal inwoners in schijf van 25.000 tot 60.000 inwoners
 schijf B = aantal inwoners in schijf van 60.000 tot 120.000 inwoners
 schijf C = aantal inwoners in schijf boven de 120.000 inwoners

aanvullende toelichting GIO

Voor het hanteren van de indikator GIO is als uitgangspunt gehanteerd dat grotere gemeenten over een bepaalde — niet te grote — afstand gebruikers van voorzieningen uit kleinere gemeenten 'aantrekken'.

Meer technisch gesproken is de gebruikersindikator (GIO) per gemeente als volgt gedefinieerd:

- per gemeente is de afstand bepaald van het zwaartepunt van de eigen gemeente tot het zwaartepunt van alle andere gemeenten in de omgeving;
- grotere gemeenten krijgen gebruikers toegerekend van kleinere gemeenten; kleinere gemeenten moeten gebruikers 'inleveren' ten koste van naburige grotere gemeenten. Deze effecten zijn groter naarmate het verschil in omvang tussen gemeenten toeneemt;
- de aantrekkingskracht van grotere gemeenten neemt sterk (kwadratisch) af naarmate de afstand groter wordt. Van zeer dichtbij gelegen gemeenten worden relatief meer gebruikers aangetrokken dan van veraf gelegen gemeenten: na 30 kilometer is de aantrekkingskracht verwaarloosbaar.²⁹

relatieve belang indicatoren

Het relatieve belang van de indicatoren voor alle Nederlandse gemeenten tezamen (exklusief de grote vier) ziet er als volgt uit:

JONG:	20,3%
MIDDELB:	28,7%
OUD:	7,6%
UGa+UGb:	13,1%
ALLOCH:	8,4%
EENOUDER:	4,4%
ALLEEN:	6,2%
LBRL:	2,8%
GIO:	3,4%
schijven ABC:	5,1%
totaal:	100,0%

4.3.3 gehonoreerde structuurkenmerken

1. aansluiting bij beleidsonderdelen

Elke gemeente doet wel bepaalde uitgaven voor de verschillende onderdelen binnen het — breed — samengestelde taakgebied 'zorg'. Bij het ontwikkelen van de financiële ijkpunten is daar zoveel mogelijk bij aangesloten. Een overzicht van de onderdelen van 'zorg' is opgenomen in schema 4.5.

29) De score van GIO wordt dus vooral bepaald door de dichtst bij elkaar gelegen gemeenten. Uitgangspunt is dat na een bepaalde afstand de in een gemeente gelegen voorzieningen nauwelijks meer interessant zijn voor inwoners van een andere gemeente vanwege de reisafstand of omdat er dan vaak een andere gemeente is met vergelijkbare voorzieningen die dichterbij ligt. In samenhang met het ijkpunt kunst/ontspanning is daarom de maximale afstand waarbinnen GIO werkt op 30 kilometer bepaald.

Schema 4.5 Onderdelen taakgebied 'zorg' (Bron: Cebeon/VB)

<p>onderwijs (dit onderdeel beslaat ongeveer 33% van de totale netto-uitgaven aan Zorg) Deze uitgaven hebben met name betrekking op 'gemeenschappelijke uitgaven onderwijs' (functie 480), volwassenenedukatie (functie 482) en de 'ondersteuning onderwijs' (in het algemeen geboekt op functie 400 of 002);</p> <p>maatschappelijke begeleiding en sociaal-cultureel werk (het betreft ongeveer 40% van de totale netto-uitgaven aan Zorg) Belangrijke onderdelen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - maatschappelijke begeleiding en advies cq. algemeen en bijzonder maatschappelijk werk (voor allerlei aandachtsgroepen) en overkoepelende organisaties. Uitgaven voor dit onderdeel worden meestal op functie 620 geboekt; - sociaal-cultureel werk/jeugd- en jongerenwerk: het buurt- en clubhuiswerk, het samenlevingsopbouwwerk, exploitatie van gemeenschapshuizen, dorpshuizen, wijkcentra, jeugdgebouwen, overige sociaal-cultureel werk, scouting, verkenner-, studentenverenigingen en overige subsidies aan jeugdorganisaties, jeugdhonken. Uitgaven voor dit onderdeel worden meestal geboekt op functie 630; <p>overig kinderopvang, peuterspeelzalen als buitenschoolse opvang, preventieve en curatieve gezondheidszorg, werkgelegenheid, overige sociale zekerheid, bejaardenoorden, overige tehuizen, dagopvang gehandicapten, ambulancevervoer, verpleeginrichtingen en overige gezondheidszorg. De uitgaven voor dit onderdeel worden op diverse functies (in hoofdfuncties 6 en 7) geboekt.</p>
--

2. aandacht voor (kumularend effect) aandachtsgroepen

Vanuit de gevonden uitgavenpatronen in relatie tot structuurverschillen tussen gemeenten en op basis van gegevens uit andere bronnen zijn er verschillende aanwijzingen om een aantal aandachtsgroepen bij de opbouw van het financieel ijkpunt te betrekken:

- op het terrein van onderwijs: behalve een algemene relatie met het aantal jongeren in de gemeenten is er sprake van voorrangbeleid in de vorm van 'boventallige' leerkrachten voor extra aandacht aan leerlingen in achterstandssituaties (taalproblemen allochtonen, kansarme gezinnen).³⁰ Volwassenen-/basiseducatie heeft vooral betrekking op personen in achterstandssituaties (met name allochtonen);
- werkgelegenheid en overige sociale zekerheid (diverse aandachtsgroepen);
- algemeen maatschappelijk werk; behalve uitkeringsgerechtigden doen ook alleenstaanden en eenoudergezinnen hierop een relatief groter beroep;
- hulpverlening/jeugd-jongerenwerk: hiervan wordt veel gebruik gemaakt door (kinderen van) eenoudergezinnen en allochtonen;³¹
- op het terrein van het ouderenbeleid (flankerend beleid, zoals maaltijdvoorzieningen, gezondheidszorg) ligt de relatie met de desbetreffende aandachtsgroep voor de hand;
- gezondheidszorg: hier is sprake van een toenemende problematiek door de ontwikkeling van het aantal verslaafden;
- sociale vernieuwing: de uitgaven op grond van de specifieke uitkering voor sociale vernieuwing vallen buiten de ijkpuntformule. Wel zien we dat gemeenten onder impuls

30) Op het terrein van onderwijs wordt gewerkt met zogenaamde 'gewogen' leerlingen, waarbij de wegingsfactor afhankelijk van de thuissituatie kan oplopen tot 1,9.

31) Binnen de hulpverlening aan jongeren zijn de volgende groepen oververtegenwoordigd: eenoudergezinnen (ongeveer faktor 3), gezinnen met een inkomen uit een uitkering (met name ABW), etnische minderheden (faktor 3 tot 4, met sterke stijging). Veelal komen deze kenmerken ook in combinatie voor, zoals bijvoorbeeld allochtone uitkeringsgerechtigden of een eenoudergezin dat bestaat uit een bijstandsmoeder met kinderen. Zie onder andere J.D. van de Ploeg en E.M. Scholte, *Tehuizen beeld*, Leiden, 1988 en K. van Gelder, *Kinderen van de rekening? Een-oudergezinnen in de onderzoeksliteratuur*, Den Haag, 1989.

van de sociale vernieuwing in toenemende mate aandachtsgroepen van beleid onderscheiden, waaraan naast de specifieke middelen ook 'eigen' algemene middelen worden uitgegeven.

Uit het bovenstaande valt af te leiden dat bepaalde aandachtsgroepen van verschillende voorzieningen gebruik maken, waardoor er sprake is van kumulerende effecten. De keuze van de gekozen indicatoren en bijbehorende gewichten van de ijkpuntformule 'zorg' is zoveel mogelijk (en op globale wijze) op deze kumulerende effecten afgestemd. Hierbij is de ijkpuntformule zoveel mogelijk getoetst aan bestaande uitgavenpatronen van gemeenten en op statistische gebruiksgegevens uit andere bron.³²

We lichten deze kumulerende effecten in het gebruik van voorzieningen door aandachtsgroepen en daarmee verband houdende indicatoren toe in schema 4.6.

Schema 4.6 Bij aandachtsgroepen aansluitende indicatoren (Bron: Cebeon/VB)

<p>uitkeringsgerechtigden</p> <p>Relatief veel uitkeringsgerechtigden maken gebruik van het Algemeen Maatschappelijk Werk:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ABW-ers (1% van de bevolking) vormen 11% van het cliëntenbestand van het Algemeen Maatschappelijk Werk - mensen met een inkomen uit RWW, WW, WWV of wachtgeld (3 à 4% van de bevolking) maken 9% uit van het cliëntenbestand van het Algemeen Maatschappelijk Werk - van het aantal AAW/WAO gerechtigden (6% van de bevolking) doet 11% een beroep op het Algemeen Maatschappelijk Werk <p>allochtonen</p> <p>Van de totale Nederlandse bevolking behoort 4,7% tot een allochtone bevolkingscategorie. Binnen het gebruik van verschillende voorzieningen is het aandeel van de groep allochtonen vaak groter:</p> <ul style="list-style-type: none"> - bij basisedukatie is 50% allochtoon - bij sociale raadslieden is dit aandeel 47% - een toename van het aandeel van de allochtonen wordt geregistreerd door de RIAGG's en Algemene Psychiatrische Ziekenhuizen - allochtonen zijn oververtegenwoordigd (met een faktor 3 tot 4) in de hulpverlening aan jongeren - scholen in achterstandsgebieden ontvangen extra middelen op basis van het aantal allochtonen - een oververtegenwoordiging wordt niet geregistreerd bij peuterspeelzalen, kinderopvang, kinderdagverblijven en gezinsverzorging <p>overige indicatoren</p> <p>Voor andere indicatoren zijn de volgende aanwijzingen gevonden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - één-oudergezinnen: oververtegenwoordigd in beroep op Algemeen Maatschappelijk Werk en jeugdhulpverlening (ongeveer faktor 2 à 3; sterke samenhang met andere indicatoren) - alleenstaanden: oververtegenwoordiging in beroep op Algemeen Maatschappelijk Werk (faktor 2) - jongeren: onderwijs (leerlingenvervoer); jeugd/jongerenwerk; kinderopvang; peuterspeelzalen - ouderen: flankerend beleid, zoals maaltijdvoorzieningen, gezondheidszorg

32) CBS, *Statistisch Jaarboek 1992*; CBS, *Sociaal Culturele Berichten*, nr. 14 en 15, 1992; *Overheidstatistiek*, verschillende jaargangen en J.D. van de Ploeg en E.M. Scholte, *Tehuizen in Beeld*, Leiden, 1988.

3. nadruk op gebruiksintensiteit omgeving in plaats van nadruk op omvang

Naast intensiteitsverschillen tussen gemeenten in de uitvoering van bepaalde taken, samenhangend met de omvang van bepaalde aandachtsgroepen, is uit het onderzoek ook gebleken dat bepaalde gemeenten meer taken vervullen dan andere. Deze extra taken komen veelal gekoncentreerd in grotere gemeenten voor (samenhangend met het eigen gebruikersdraagvlak van deze gemeenten), maar kunnen ook worden getypeerd als regionale voorzieningen, waarvan ook door inwoners van kleinere, naburige gemeenten gebruik wordt gemaakt. In een aantal gevallen vormen deze uitgaven een 'kop op' specifieke uitkeringen: naarmate de rijkssubsidies toenemen is er een groter — uit de algemene middelen bekostigd — ambtelijk apparaat nodig om deze subsidies te verwerken of is ook de eigen gemeentelijke bijdrage groter.

Voorbeelden van dergelijke voorzieningen zijn:

- onderwijs: de aanwezigheid van instellingen voor basisedukatie³³ en voortgezet/middelbaar onderwijs (ook speciale vormen). Behalve dat de gemeente het bevoegd gezag is voor de openbare scholen, moeten de omvangrijke specifieke geldstromen ook worden 'verwerkt'. Bovendien zetten gemeenten in beperkte mate aanvullend eigen middelen in om hieraan tegemoet te komen. Naast het aantal jongeren van 0 t/m 19 jaar (JONG), is in de ijkpuntformule ook het aantal leerlingen van het voortgezet onderwijs als indicator opgenomen, omdat de leerlingen van de scholen van het voortgezet onderwijs deels uit omliggende gemeenten komen;
- maatschappelijk werk/hulpverlening: bereikbaarheid, coördinatie, opvangtehuizen, thuislozenproblematiek;
- samenwerkingsverbanden, zoals onderwijsbegeleidingsdiensten, basisgezondheidsdiensten, Consultatiebureaus voor alcohol en drugs, ambulancevervoer, Sociale werkplaatsen, Centra voor beroepsoriëntatie en beroepsbeoefening.

In een aantal gevallen worden deze voorzieningen betaald op basis van gemeenschappelijke regelingen, waardoor de kosten over meerdere gemeenten worden gespreid. Veelal worden de kosten in het kader van deze gemeenschappelijke regelingen echter niet volledig gedeeld. Door de (grotere, centrum) gemeenten waarbinnen de voorzieningen zijn gelegen, worden dan aanvullende kosten gemaakt, bijvoorbeeld doordat de ambtelijke ondersteuning niet (volledig) bij de verdeling van kosten wordt meegerekend.

Een concentratie van deze voorzieningen op het grondgebied van een gemeente leidt tot extra uitgaven. Enerzijds doordat het subsidiebeleid van gemeenten aansluit bij deze bestaande voorzieningen en dergelijke gemeenten daardoor 'extra' subsidiëren ten opzichte van andere gemeenten, mede ingegeven door de relatief grote omvang van bepaalde aandachtsgroepen in deze grotere gemeenten. Anderzijds doordat de coördinatie tussen de gemeente en instellingen inspanningen behoeft van gemeentewege. Bij het opstellen van de ijkpuntformule is er van uitgegaan dat de hiermee verband houdende extra uitgaven in gemeenten waarbinnen de voorzieningen zijn gekoncentreerd, veelal niet (volledig) door gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten worden gedeeld.

Het bovenstaande betekent dat bepaalde gemeenten door hun ligging of omvang kosten moeten maken voor voorzieningen, waarvan ook door inwoners uit naburige (kleinere) gemeenten gebruik wordt gemaakt. Voor de gemeenten waarbinnen de voorzieningen zijn gekoncentreerd leidt dit tot relatief hoge kosten, terwijl de buurgemeenten juist 'goedkoop uit zijn'.

33) De instellingen concentreren zich met name in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners.

Met behulp van de indicator GIO (gebruiksintensiteit vanuit de omgeving)³⁴ wordt bereikt dat deze kostenverschillen tussen gemeenten, samenhangend met een regionale spreiding van voorzieningen, in de ijkpuntformule worden gehonoreerd.

De introductie van GIO betekent ook dat (kleinere) geïsoleerd liggende gemeenten op basis van dit onderdeel van de ijkpuntformule voor 'zorg' hoger scoren dan (kleinere) gemeenten in de nabijheid van een grotere gemeente. Inwoners in geïsoleerd liggende gemeenten zullen door de afstand niet of minder gebruik maken van de voorzieningen in een andere gemeente. In de formule wordt daarmee ook een zekere compensatie gegeven voor de uitgaven in de sfeer van het leerlingenvervoer, aangezien deze gemeenten nadelen ondervinden van een lagere scholendichtheid (speciaal onderwijs) en een lagere vervoersintensiteit (grotere afstanden, weinig combinatiemogelijkheden).³⁵

4. wel enige relatie met omvang

Mede onder invloed van de bestaande verdeelmaatstaven (en vooral de schijven voor woonruimten) zien we dat grotere gemeenten meer aan 'zorg' kunnen uitgeven dan kleinere. Dit is ook het geval indien we met het — gemiddeld — stijgende verloop van de aandachtsgroepen, leerlingen en GIO rekening houden.

In het financiële ijkpunt voor 'zorg' zijn er dan ook enkele schijfbedragen ingebouwd, omdat niet alle uitgaven van gemeenten zonder meer in verband konden worden gebracht met bepaalde aandachtsgroepen of met een regio-functie.³⁶

Het gebruik van schijven in de ijkpuntformule kan in verband worden gebracht met bepaalde 'drempels' in de aanwezigheid van voorzieningen: bepaalde voorzieningen komen pas voor bij een minimale omvang van gemeenten.

Een aantal voorbeelden van gevonden drempels zijn opgenomen in de onderstaande tabel:

Tabel 4.3 Drempels voorkomend in het ijkpunt 'zorg' (Bron: Cebeon/VB)

onderdeel	drempel	oorsprong
schoolbegeleidingsdienst	20.000 leerlingen per regio	norm Min. van Onderwijs en Wetenschappen
ambulance vervoer	circa 400.000 ritten	minimaal draagvlak kosten/baten
basisgezondheidsdienst	200.000 tot 250.000 inwoners	voorheen norm voor vestiging GGD

Ondanks dat het in de bovenstaande tabel gaat om voorzieningen die grotendeels niet door de gemeenten zelf worden bekostigd, blijkt er toch sprake te zijn van bepaalde — eerder toegelichte — 'kop-op-uitgaven'.

34) Het gewicht van 3,4% voor GIO in de totaalformule is een gemiddelde. Het effect van GIO loopt tussen de verschillende grootteklassen sterk uiteen. In de groep gemeenten tot 10.000 inwoners is de gemiddelde correctie -6% en dit effect loopt stapsgewijs op tot +9% voor de groep boven de 100.000 inwoners (excl. de vier grote steden).

35) Alle gemeenten geven uitgaven aan leerlingenvervoer op, het gemiddelde bedrag in de steekproef hiervoor ligt op f14,- per inwoner. De netto-uitgaven variëren echter sterk: van f6,- per inwoner tot f35,- per inwoner. Gemiddeld genomen geven de geënquêteerde kleinere gemeenten per inwoner wat meer uit dan de grotere gemeenten, maar ook daar zijn de verschillen groot (deels samenhangend met het incidentele karakter van de uitgaven).

36) De betekenis van de schijfbedragen is overigens beperkt (in totaal slechts 5,1% van de totale ijkpuntuitkomst van 'zorg'). Een gemeente van 60.000 inwoners ontvangt ongeveer 6 gulden per inwoner meer dan een gemeente met 25.000 inwoners; bij 120.000 inwoners is dit 31 gulden per inwoner en bij 200.000 inwoners 44 gulden per inwoner.

Belangrijker nog dan bovengenoemde 'officiële' drempels is een aantal impliciet gehanteerde normen bij de spreiding van voorzieningen. Deze impliciete normen komen we op het spoor als we de feitelijke spreiding van een aantal instellingen in ogenschouw nemen. Dan blijkt dat deze voorzieningen in toenemende mate worden gevonden in de (wat) grotere gemeenten.

We lichten de verschillen in aanwezigheid van voorzieningen binnen gemeenten van een verschillende omvang toe aan de hand van twee tabellen: de aanwezigheid van instellingen voor basisedukatie (tabel 4.4) en voor algemeen maatschappelijk werk (tabel 4.5).

Tabel 4.4 Aanwezigheid van instellingen voor basisedukatie in Nederland (Bron: Stichting SVE, Amersfoort, 10-2-1993).

inwonertal	aantal gemeenten in Nederland	aantal gemeenten met instelling basisedukatie	aanwezigheid van basisedukatie
0 — 25.000	508	1	0,2%
25.000 — 30.000	30	4	13,3%
30.000 — 50.000	55	16	29,1%
50.000 — 100.000	36	23	63,9%
100.000 en meer	18	18	100,0%
totaal	647	62	9,6%

Tabel 4.5 Aanwezigheid van Algemeen Maatschappelijk Werk in gemeenten naar grootte (Bron: Ledenlijst sectie AMW per 27-1-1993).

inwonertal	aantal gemeenten in Nederland	aantal gemeenten met instellingen van AMW	aanwezigheid van AMW
0 — 10.000	251	10	4,0%
10.000 — 15.000	125	11	8,8%
15.000 — 20.000	87	19	21,8%
20.000 — 25.000	45	13	28,9%
25.000 — 30.000	30	11	36,7%
30.000 — 40.000	37	19	51,4%
40.000 — 50.000	18	13	72,2%
50.000 — 100.000	36	28	77,8%
100.000 en meer	18	18	100,0%
totaal	647	142	21,9%

4.3.4 overzicht uitkomsten financiële ijkpunten per groottegroep

In tabel 4.6 presenteren we de uitkomsten van het financiële ijkpunt 'zorg', uitgedrukt in een bedrag per inwoner.

De uitkomsten zijn gespecificeerd naar zes groottegroepen van gemeenten (excl. de grote vier). Steeds wordt de gemiddelde uitkomst (G) voor de groottegroep als geheel gepresenteerd, aangevuld met de gemiddelden van de vijf hoogste (H) en laagste (L) scores.

Tabel 4.6 Laagste (L), hoogste (H) en gemiddelde (G) scores per inwoner van het ijkpunt 'zorg' voor 6 groottegroepen van gemeenten (Bron: Cebeon/VB)

inwonertal	L	H	G
0 — 5.000	99	133	118
5.000 — 10.000	95	159	122
10.000 — 20.000	112	177	133
20.000 — 50.000	124	205	156
50.000 — 100.000	174	238	206
100.000 — 200.000	218	279	254
totaal	—	—	172

kommentaar bij tabel 4.6:

- per inwoner zien we een duidelijke stijging van de gemiddelde score voor de onderscheiden groottegroepen van gemeenten;
- binnen de groottegroepen is er een groot verschil tussen de laagste en hoogste scores. Hoewel dit verschil minder groot is dan bij het ijkpunt "bijstandsverlening/sociale dienst" zijn er binnen eenzelfde groottegroep toch gemeenten waarvoor de uitkomst per inwoner meer dan de helft hoger liggen dan bij andere gemeenten;
- kleinere gemeenten kunnen per inwoner (veel) hoger scoren dan grotere. Er is daarom geen duidelijk verband tussen de uitkomst van het ijkpunt en de omvang van gemeenten;
- voor alle groottegroepen tezamen ligt de hoogste score per inwoner bijna drie keer boven het niveau van de laagste. Wel ontvangen alle gemeenten (bijna) f100,— per inwoner. Dit kan als het 'minimum-voorzieningsniveau' voor dit ijkpunt worden gezien.

4.3.5 niet opgenomen kenmerken

verslaafden, zwerfjongeren

Bij bepaalde, vooral de grootste, gemeenten vinden we uitgaven in verband met beleid gericht op (drugs en alcohol-)verslaafden en op zwerfjongeren. Hierbij is er meestal sprake van 'kop-op-uitgaven' in aanvulling op specifieke uitkeringen.

Gegeven de beperkte omvang van de financiële uitgaven en het ontbreken van geschikte indicatoren is dit kenmerk niet afzonderlijk in de formule opgenomen.

4.3.6 aspecten van dynamiek

Binnen het taakgebied 'zorg' zien we een aantal ontwikkelingen, waarmee in de toekomst mogelijkwjs bij de inrichting van het algemeen uitkeringsstelsel rekening moet worden gehouden.

maatschappelijke veranderingen

De maatschappelijke dynamiek manifesteert zich in een voortdurende veranderende bevolkingssamenstelling: vergrijzing naast ontgroening, toename omvang allochtonen, een gewijzigde gezinssamenstelling. Door deze indicatoren in de ijkpuntformule op te nemen kunnen dergelijke veranderingen als het ware automatisch worden geregistreerd. Voor zover deze factoren later ook in het gewijzigde uitkeringsstelsel tot uitdrukking komen is dat een belangrijk voordeel in dynamisch opzicht.

specifieke stromen en decentralisatie

Binnen het onderdeel 'zorg' is een aantal ontwikkelingen waar te nemen, die veelal een relatie kennen met specifieke geldstromen:

1. Welzijnswet: de welzijnswet is in een aantal stappen vanaf 1989 geïntegreerd in het Gemeentefonds. Afhankelijk van de historische situatie en tegen de achtergrond van de doorgevoerde korting (90 mln) kan dit voor gemeenten betekenen dat zij een ruimer of krappere budget ontvangen dan voorheen.
2. In het voorgaande is al gewezen op de middelen verbonden met sociale vernieuwing. Tegen de achtergrond van de sociale vernieuwing kan worden verwacht dat gemeenten hun beleid steeds explicieter op aandachtsgroepen gaan richten.
3. Decentralisatie gehandicaptenzorg; in 1993 is de eerste stap gezet voor de decentralisatie van de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG). Het is de bedoeling dat in dit verband in de komende jaren aanzienlijke bedragen aan de werking van het Gemeentefonds worden toegevoegd.³⁷
4. (Jeugd)hulpverlening; de belangrijkste ontwikkelingen zijn een stijgende vraag naar hulp en een veranderend cliëntenbestand. Met name in de jeugdhulpverlening is een toenemende problematiek rond allochtone jongeren waarneembaar.
5. Basisedukatie/volwassenenedukatie: toenemende belangstelling en langere wachtlijsten.
6. Opvang vluchtelingen; een stijging van het aantal vluchtelingen zal ook gevolgen hebben voor gemeenten. Op dit moment zijn de financiële gevolgen voor de gemeenten nog niet aan te geven.
7. Kinderopvang; het aantal voorzieningen in de kinderopvang is de afgelopen periode sterk gestegen. De verwachting is dat de stijging in elk geval voor 1993 door zal zetten. De ouderbijdragen zijn in de afgelopen jaren sterk toegenomen, evenals de bijdragen van het bedrijfsleven. Er is een bestaande rijkssubsidie ter stimulering van de Kinderopvang. De verwachting is dat er uiterlijk per 1996 een toevoeging aan de algemene uitkering komt als gevolg van de overheveling van de middelen naar het Gemeentefonds.
8. Een omvangrijk aangekondigd onderdeel van de decentralisatie-impuls wordt gevormd door de huisvestingskosten onderwijs. Op dit moment is nog onduidelijk wanneer en in welke vorm deze uitgaven aan het Gemeentefonds worden toegevoegd.

37) De decentralisatie heeft betrekking op voorzieningen van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en de Regeling Geldelijke Steun Huisvesting Gehandicapten. Indien de Sociale Dienst of een gemeentelijke afdeling Sociale Zaken de uitvoering van deze regelingen uit gaat voeren valt dit deel onder het taakgebied Zorg.

bestuurlijke samenwerking

Er is een toenemende tendens tot samenwerkingsverbanden op een aantal terreinen in de sfeer van het taakgebied 'zorg':

- de gezondheidszorg (zowel basisgezondheidsdiensten als ambulancevervoer): er zijn 63 basisgezondheidsdiensten. Grote gemeenten hebben doorgaans een eigen basisgezondheidsdienst. Andere gemeenten hebben een gezamenlijke dienst, die ingesteld is via een gemeenschappelijke regeling;
- sociale werkvoorziening: er bestaan 102 bestuurlijke eenheden voor de Sociale Werkvoorziening in Nederland. Het merendeel hiervan zijn 'schapskonstrukties', die in het kader van de WGR ingesteld zijn. De grotere steden hebben een eigen dienst.
- jeugdhulpverlening en onderwijs: er zijn regionale samenwerkingsverbanden tussen onderwijs en jeugdhulpverlening. De financiële stromen gaan via de provincie. Alleen de vier grote steden ontvangen deze middelen direkt van het Rijk.
- verslavingszorg: er zijn 24 regio's voor verslavingszorg. Elke regio kan een beroep doen op de Tijdelijke Financieringsregeling verslavingszorg.

4.4 Kunst en Ontspanning

4.4.1 overzicht van gehonoreerde en niet opgenomen kenmerken

In het onderstaande schema geven we een overzicht van de in de ijkpuntformule gehonoreerde structuurkenmerken en van de niet opgenomen kenmerken. Een toelichting bij het wel of niet opnemen wordt in het vervolg van deze paragraaf gepresenteerd.

Schema 4.7 Overzicht gehonoreerde en niet opgenomen kenmerken (Bron: Cebeon/VB)

<p>gehonoreerde kenmerken</p> <ul style="list-style-type: none"> - in alle gemeenten moet een bepaald niveau van voorzieningen beschikbaar zijn - inwoners uit kleinere gemeenten in de directe omgeving worden als potentiële gebruikers van de grotere buurgemeente meegeteld - bij gemeenten van eenzelfde omvang: zelfstandige (geïsoleerd liggende) gemeenten ontvangen een hoger bedrag dan randgemeenten <p>niet opgenomen kenmerken</p> <ul style="list-style-type: none"> - intensivering profijtbeginself - gelijke voorzieningen voor alle gemeenten - verregaande regionale samenwerking
--

4.4.2 formule

Na het doorlopen van de verschillende onderzoeksstappen is de gezamenlijke formule voor de financiële ijkpunten 'kunst en ontspanning' als volgt bepaald:

$$(123 * INWO) + (4 * GIO)$$

toelichting op de gebruikte indicatoren

INWO = het aantal inwoners van een gemeente

GIO = de gebruiksintensiteit vanuit de omgeving per gemeente³⁸

4.4.3 gehonoreerde structuurkenmerken

In het ontwikkelde financiële ijkpunt zijn de volgende structuurkenmerken gehonoreerd:

1. in alle gemeenten moet een bepaald niveau van voorzieningen beschikbaar zijn

In het ijkpunt is er van uitgegaan dat alle gemeenten, ook de kleinere, over een bepaald niveau van financiële middelen moeten beschikken.

Wel is het zo dat er in grotere gemeenten een grotere gebruikerscapaciteit (draagvlak) is voor het realiseren van bepaalde (grotere) voorzieningen. Zo is uit het onderzoek gebleken dat:

- de kleinste gemeenten in het algemeen maar heel beperkte bedragen aan kunstvoorzieningen besteden. Naarmate gemeenten groter worden neemt dit gemiddeld toe: vanaf 60.000 inwoners beschikken de meeste gemeenten over een eigen theater;
- in de sfeer van de 'ontspanning' ook de kleinere gemeenten financiële uitgaven kennen. Daarbij is er naarmate gemeenten kleiner worden in toenemende mate sprake van een keuzeprobleem. Vaak kiest men voor het financieren van één bepaalde accommodatie, bijvoorbeeld een kleinere sporthal of — als de gemeente iets groter is — een zwembad. Veelal is er sprake van regionale samenwerkingsverbanden, waardoor men de beschik-

38) Voor een aanvullende toelichting op de indicator GIO verwijzen we naar paragraaf 4.3.2.

king heeft over een dependance van een grotere bibliotheek, bijvoorbeeld in de vorm van een bibliotheekbus, of betaalt — men in beperkte mate — mee aan een voorziening in een grotere naburige gemeente, bijvoorbeeld een muziekschool.

Het uitgangspunt dat ook kleinere gemeenten over een bepaalde financiële capaciteit moeten beschikken betekent dat zij — op een enkele uitzondering na — minimaal *f*85,— à *f*90,— per inwoner op basis van dit ijkpunt ontvangen. Hierbij gaat het met name om uitgaven voor het onderdeel 'ontspanning'. De uitgaven voor 'kunst' concentreren zich in bepaalde typen van gemeenten (zie vervolg).

2. inwoners uit kleinere gemeenten in de directe omgeving worden als potentiële gebruikers van de grotere buurgemeente meegeteld

Grotere gemeenten zullen door hun eigen draagvlak (inwonertal) eerder in aanmerking komen om bepaalde voorzieningen ook ten behoeve van naburige, kleinere gemeenten te leveren, dan andersom. Daarbij gaat het vooral om grotere, ondeelbare voorzieningen als theaters, muziekscholen, sporthallen en overdekte zwembaden.

Dit extra draagvlak voor bepaalde voorzieningen neemt toe naarmate de gemeente een groter gebruikerspotentieel uit kleinere gemeenten in de omgeving moet bedienen.

Grotere gemeenten in dunbevolkte regio's zullen minder gebruikers vanuit de omgeving aantrekken dan in dichtbevolkte regio's. Uit berekeningen in het kader van de gebruikersindex blijkt dat het aanvullende gebruikerspotentieel uit naburige gemeenten (minder dan 10 kilometer verwijderd) voor grotere 'centrumgemeenten' van een vergelijkbare omvang kan variëren tussen de 20.000 en 250.000 inwoners. In het laatste geval scoort de gemeente dus hoger op de gebruikersindex dan in het eerste: per saldo ontvangt deze gemeente *f*30,— à *f*40,— per inwoner meer.

3. bij gemeenten van eenzelfde omvang: zelfstandige (geïsoleerd liggende) gemeenten ontvangen een hoger bedrag dan randgemeenten

Gemeenten van vergelijkbare omvang in uiteenlopende regio's scoren alleen gelijk als hun omgeving er hetzelfde uitziet. Gemeenten zullen hoger scoren naarmate ze meer zelfstandig liggen (dus niet vlakbij een grotere gemeente) en meer kleinere gemeenten in hun directe nabijheid kennen. Gemeenten zullen lager scoren naarmate ze dichterbij een grotere gemeente liggen en ook geen kleinere gemeenten in hun directe nabijheid kennen.

In de ijkpuntformule corrigeert GIO ten opzichte van een gemiddeld bedrag van *f*123,— per inwoner: voor grotere en kleinere zelfstandig liggende gemeenten leidt dit tot een hogere score, voor gemeenten in de directe omgeving van een grote buur tot een lagere.

Voor veel kleinere gemeenten met een zelfstandige ligging ligt de uitkomst van de ijkpuntformule hoger ten opzichte van wat nu feitelijk wordt uitgegeven. Voor grotere randgemeenten geldt het omgekeerde.

In de paragrafen 4.4.5 en 4.4.6 wordt deze uitkomst (en de in de ijkpuntformule gehanteerde gewichten) verder toegelicht op basis van de gevonden spreiding over gemeenten van voorzieningen in de sfeer van 'kunst en ontspanning'.

4.4.4 overzicht uitkomsten financiële ijkpunten per groottegroep

In onderstaande tabel presenteren we de uitkomsten van het financiële ijkpunt 'kunst en ontspanning', uitgedrukt in een bedrag per inwoner.

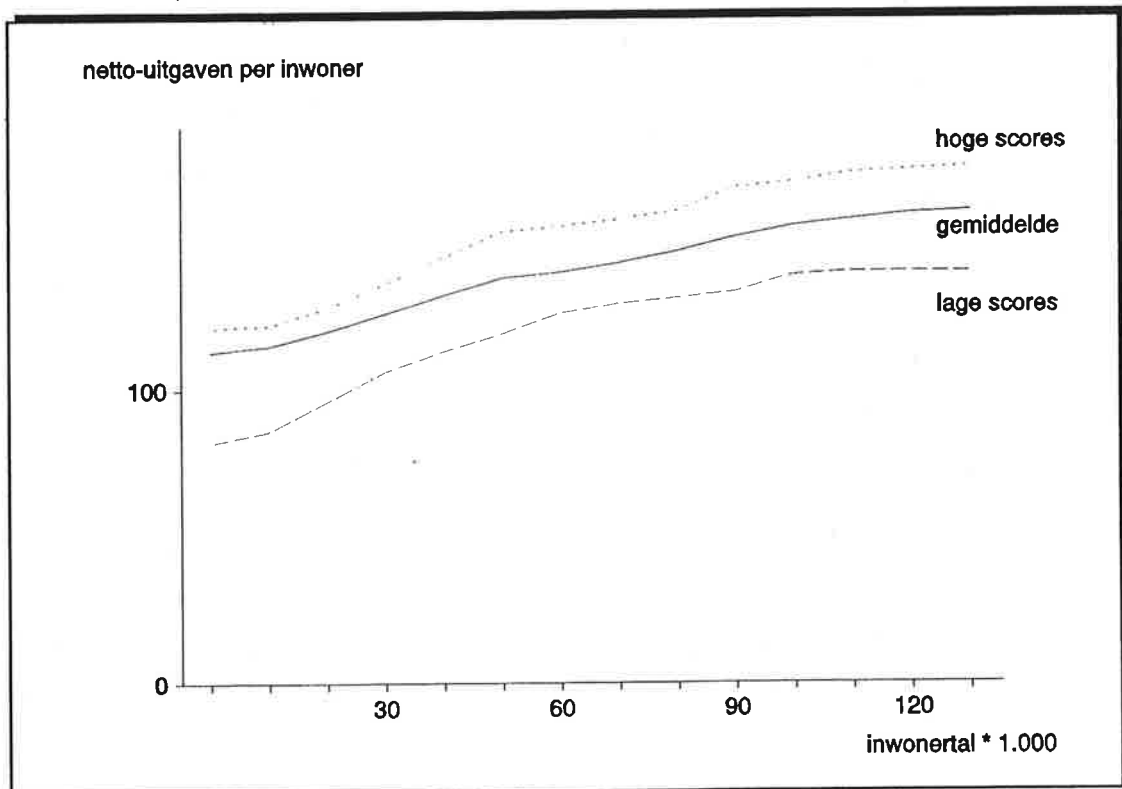
De uitkomsten zijn gespecificeerd naar zes groottegroepen van gemeenten (excl. de grote vier). Steeds wordt de gemiddelde uitkomst (G) voor de groottegroep als geheel gepresenteerd, aangevuld met de gemiddelden van de vijf hoogste (H) en laagste (L) scores.

Tabel 4.7 Laagste (L), hoogste (H) en gemiddelde (G) scores per inwoner van het ijkpunt 'kunst en ontspanning' voor 6 groottegroepen van gemeenten (Bron: Cebeon/VB)

inwonertal	L	H	G
0 — 5.000	85	122	112
5.000 — 10.000	77	122	112
10.000 — 20.000	93	128	118
20.000 — 50.000	109	145	128
50.000 — 100.000	129	165	145
100.000 — 200.000	140	178	161
totaal	—	—	132

We illustreren de uitkomsten van de formule aan de hand van de volgende figuur:

Figuur 4.1 Uitkomst van de ijkpuntformule 'kunst en ontspanning' naar inwonertal (Bron: Cebeon/VB).



kommentaar bij tabel 4.7 en figuur 4.1:

- voor de onderste drie groottegroepen (tot aan 20.000 inwoners) is de gemiddelde score van het ijkpunt tamelijk konstant. Daarna gaat de gemiddelde score oplopen. Dit patroon hangt nauw samen met de eerder genoemde ondeelbaarheden bij de realisatie van voorzieningen in combinatie met de hoeveelheid gebruikers van binnen en buiten de gemeente;
- vanaf 60.000 inwoners zit het ijkpunt minimaal (dus ook voor de laagste scores) op een niveau dat ook een theater kan worden geëxploiteerd. Onder de 20.000 inwoners is dit

niet het geval en zal ook niet een volledig 'pakket' aan voorzieningen in de sfeer van 'ontspanning' (zowel een muziekschool, grote bibliotheek als sporthal en zwembad) kunnen worden gerealiseerd;

- bij de groottegroepen tot aan 20.000 inwoners bedraagt het verschil ruim f40,— per inwoner tussen de laagste en hoogste scores van de formule. Dit verschil heeft te maken met de werking van GIO: naarmate een gemeente gekenmerkt wordt door een meer zelfstandige (geïsoleerde) ligging met bovendien een extra gebruikerspotentieel vanuit kleinere naburige gemeenten nadert de formule de hoogste score. In dit geval kan een gemeente in grotere mate zelfstandig een aantal voorzieningen in de sfeer van 'ontspanning' realiseren. Naarmate gemeenten dicht bij een grotere buur liggen zal een lagere score het gevolg zijn. In dat geval zullen gemeenten in iets beperkte mate zelf voorzieningen kunnen realiseren en in hogere mate zijn aangewezen op het gebruik van de voorzieningen in de naburige grotere gemeente. Hierbij kan er wel sprake zijn van samenwerkingsverbanden, waarbij de kleinere gemeenten financieel bijdragen of beschikken over dependances van voorzieningen.

De mogelijkheden voor kleinere gemeenten om zelfstandig, binnen de eigen gemeentegrens akkommodaties te realiseren, heeft veel te maken met aspecten van 'deelbaarheid' van voorzieningen en samenwerkingsvormen. Op de huidige praktijk is het beeld in tabel 4.8 van toepassing.

Tabel 4.8 Kenmerken akkommodaties 'kunst en ontspanning' en voorzieningen kleinere gemeenten binnen eigen gemeentegrens (Bron: Cebeon/VB)

akkommodatie	deelbaarheid	'samenwerking'	voorzieningen-niveau kleinere gemeenten
bibliotheken	bus, dependances	(provinciaal) organisatorisch	lager
muziekscholen	niet	financieel	lager
sporthallen	kleinere akkommodaties	niet	iets lager
zwembaden	niet	niet	keuzeprobleem
theaters	niet	niet	geen/lager

Ook bij het toepassen van het ijkpunt kunnen kleinere gemeenten in aansluiting op deze praktijk hun voorzieningen realiseren. Voor kleinere gemeenten die niet zelfstandig liggen zijn er daarnaast ook buiten het eigen grondgebied in de naburige grotere gemeenten voorzieningen binnen bereik van de eigen bevolking. Deze gemeenten ontvangen dan ook minder uit het ijkpunt dan meer zelfstandig liggende kleinere gemeenten die niet daarop kunnen terugvallen of kleinere gemeenten die zelf een regiofunctie vervullen.

In aansluiting op het voorgaande merken we op dat de werking van de ijkpuntformule is niet alleen ontleend aan feitelijke uitgavenpatronen op onderdelen van het taakgebied, maar ook aan gegevens over de spreiding van diverse voorzieningen in de sfeer van 'kunst en ontspanning'. In de volgende paragrafen 4.4.5 en 4.4.6 geven we een overzicht van gebruikte gegevens.

4.4.5 achtergrondgegevens voorzieningen onderdeel 'kunst'

akkommodaties

Uit het onderzoek blijkt dat de toenemende aanwezigheid van akkommodaties (theaters, concertzalen, e.d.) een belangrijke verklarende faktor is voor het oplopende uitgavenniveau per inwoner tussen de grootteklassen van gemeenten. Uit de bij gemeenten opgevraagde gegevens blijkt dat naarmate gemeenten groter zijn er in toenemende mate sprake is van de aanwezigheid van een theater.

Dit wordt geïllustreerd in tabel 4.9 waarin een globaal overzicht is opgenomen van de toenemende aanwezigheid van theaters/schouwburgen tussen grootteklassen van gemeenten.

Tabel 4.9 Kunstakkommodaties per groottegroep in 1992 (Bron: Cebeon/VB)

aantal inwoners	percentage gemeenten met 1 of meer theater(s)	gemiddeld aantal theaters per 100.000 inwoners
0-10.000	0%	0,0
10.000-20.000	4%	0,3
20.000-30.000	17%	0,7
30.000-40.000	43%	1,3
40.000-50.000	61%	1,4
50.000-60.000	78%	1,4
60.000 of meer	98%	1,1
totaal	15%	0,8

Bron: bewerking VSCD-lijst oktober 1992, aangevuld met opgaven gemeenten

Uit tabel 4.9 blijkt dat bij een toenemend aantal inwoners een geleidelijk oplopend percentage gemeenten over een eigen theater beschikt. Ook in termen van aanwezigheid per 100.000 inwoners is er in de vier eerste grootteklassen (tot 40.000 inwoners) een sterke toename te constateren. Daarna is dit niet langer het geval.

We lichten dit voor de verschillende groottegroepen nader toe:

gemeenten tot 20.000

Bij de gemeenten tot 20.000 inwoners zijn de uitgaven aan 'kunst' van beperkte omvang, er is geen enkele gemeente met een theater. Voorzover er wel uitgaven aan 'kunst' worden geboekt is er een aanwijsbare relatie met 'ontspanning'.

gemeenten van 20.000 tot 40.000 inwoners

Bij de kleinere gemeenten tot 40.000 inwoners neemt het aandeel van gemeenten met een theater toe. Bekijken we de typen gemeenten in deze groottegroep dan vallen twee typen op:

- enerzijds vinden we theaters in tamelijk zelfstandig liggende gemeenten;
- anderzijds beschikken sommige randgemeenten ook over een theater.

gemeenten met meer dan 40.000 inwoners

Bij de grotere gemeenten gaat de toenemende omvang van de accommodaties een duidelijke rol spelen. Zowel het toenemende aantal zitplaatsen als voorstellingen zorgt dan voor oplopende kosten per accommodatie. In toenemende mate betreft het hier gemeenten met een (sub-)regionale functie.

Met name bij de grotere gemeenten (boven de 50.000 inwoners) is er sprake van een toenemend bedrag per inwoner in verband met uitgaven aan grootschaliger activiteiten, zoals subsidies aan gezelschappen, kulturele instanties e.d.. Dit vinden we in eerste instantie vooral bij meer zelfstandig gelegen gemeenten, terwijl er in deze grootteklasse nog randgemeenten zijn zonder theater en met een bijbehorend relatief laag uitgavenniveau.

gemeenten met meer dan 60.000 inwoners

Vanaf 60.000 inwoners beschikken (bijna) alle gemeenten over een theater.

Omdat dit gepaard gaat met een lichte afname in het aantal theaters per inwoner, leidt dit per saldo niet meer tot een duidelijke toename van de netto uitgaven per inwoner voor het onderdeel kunstaccommodaties.

4.4.6 achtergrondgegevens voorzieningen onderdeel 'ontspanning'

vooraf

De netto-uitgaven van gemeenten aan 'ontspanning' hangen in belangrijke mate samen met de aanwezigheid van diverse typen van accommodaties. Uit de financiële gegevens van gemeenten blijkt dat de gemiddelde netto-uitgaven met een aantal globale trappen toenemen. Dit hangt samen met een aantal 'ondeelbare' voorzieningen in de sfeer van 'ontspanning'.

In het vervolg van deze paragraaf bespreken we bibliotheken, muziekscholen, sporthallen en zwembaden. Voor elk van deze typen van accommodaties geldt dat er een relatie is met een minimaal draagvlak, zowel vanuit het gebruik van de voorziening als vanuit de financiële draagkracht van de gemeente. Met het groter worden van een gemeente wordt aan beide voldaan. Bij kleinere gemeenten moeten er eerder keuzen worden gemaakt.

bibliotheken

Het gemiddelde uitgavenniveau per inwoner aan het onderdeel openbaar bibliotheekwerk neemt tussen de grootteklassen enigszins toe (ongeveer f32 per inwoner voor gemeenten tussen de 5.000 en 10.000 inwoners en ongeveer f44 per inwoner voor gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners).

Hoewel met name kleinere gemeenten zeker niet altijd over een eigen bibliotheekgebouw beschikken, speelt de problematiek van de ondeelbaarheden bij deze voorziening slechts een beperkte rol. Door middel van een bibliotheekbus (in samenwerking met de provinciale bibliotheekcentrale) of een kleine dependance van een grotere bibliotheek uit een naburige gemeente is het veelal toch mogelijk met een klein draagvlak deze voorziening te bieden. Bovendien kunnen verschillen in uitgavenniveau bij individuele kleinere gemeenten samenhangen met het werken met vrijwilligers.³⁹

Achter het met de gemeentegrootte oplopend gemiddeld bedrag per inwoner voor bibliotheekwerk gaat tevens een toenemende dienstverlening schuil: langere openingstijden, leeszaal/braillebibliotheek/diatheek, fonotheek, videobanden, etc..⁴⁰

39) Zie ook Cebeon, *Insnoeren en Uitbuiken*, blz. 61, Amsterdam, 1992.

40) Zie ook: *Jaarboek openbare bibliotheken 1990/1991*, Nederlands Bibliotheek en Lektuur Centrum, Den Haag, 1990.

vormings- en ontwikkelingswerk

Het gemiddelde uitgavenniveau per inwoner aan het onderdeel vormings- en ontwikkelingswerk neemt tussen de grootteklassen toe (ongeveer f10 à f12 per inwoner voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners en ongeveer f25 per inwoner voor gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners). Dit oplopende patroon hangt vooral samen met de akkommodaties voor muziekscholen.

Nog sterker dan bij bibliotheken ontbreekt bij kleinere gemeenten de aanwezigheid van een eigen muziekschool. In dit verband is tabel 4.10 illustratief. In deze tabel wordt aangegeven in welk deel van de gemeenten (ingedeeld per groottegroep) muziekscholen aanwezig zijn; vooral de lage score in de eerste twee groottegroepen valt daarbij op. Ook uitgedrukt in termen van aanwezigheid per inwoner ligt het niveau bij deze laatst genoemde gemeenten lager.

Tabel 4.10 Muziekscholen per groottegroep (Bron: Het toonkunstenaarsboek 1987-1988, aangepast aan gemeentelijke indeling 1991).

inwoners gemeenten	aantal gemeenten	aantal inwoners	aantal gemeenten met 1 of meer muziekscholen	percentage gemeenten met 1 of meer muziekscholen	aantal muziekscholen per 100.000 inwoners
0-10.000	251	1.589.341	7	4%	0,44
10.000-20.000	212	3.049.124	38	18%	1,25
20.000-30.000	75	1.817.560	34	45%	1,87
30.000-40.000	37	1.269.240	28	76%	2,21
40.000-60.000	27	1.292.626	20	74%	1,55
60.000 en meer	45	5.990.709	43	96%	—*
totaal	647	15.008.600	170	26%	1,13

* aantal akkommodaties per gemeente onbekend

Hoewel de problematiek van de ondeelbaarheid van de voorziening een duidelijke rol speelt bij de muziekscholen, blijven in financieel opzicht de verschillen beperkt tussen gemeenten met of zonder muziekschool. De verklaring hiervoor is dat gemeenten veelal een regionaal samenwerkingsverband aangaan: tegen de achtergrond van de veelal bovenlokale functie van de (streek-)muziekschool dragen de gemeenten in een regio in belangrijke mate gezamenlijk de financiële lasten. Bij de geënquêteerde gemeenten bleek het principe van de draagkracht daarbij in meerdere gevallen gehanteerd te worden.

sportakkommodaties

Het onderdeel sportakkommodaties⁴¹ vormt gemiddeld de helft van de totale netto-uitgaven voor de gemeenten in alle grootteklassen op het taakgebied 'ontspanning'. Er is een vrij konstant gemiddeld uitgavenniveau van ongeveer f50 à f60 per inwoner voor de verschillende grootteklassen waar te nemen. Bij de allerkleinste gemeenten ligt dit iets lager. Bekijken we uitsluitend de netto-uitgaven aan grote sportakkommodaties⁴² dan is dat ongeveer een kwart van het taakgebied 'ontspanning'. Ook hier is het beeld tussen de grootteklassen vrij konstant.

41) Dit onderdeel omvat niet alleen sportakkommodaties, maar ook subsidies ten behoeve van sportverenigingen en overige sport.

42) Tot deze sportakkommodaties worden gerekend de grote sporthallen met een zaaloppervlakte die groter of gelijk is aan 42 x 22 meter, openlucht zwembaden, overdekte zwembaden, ijshallen etcetera.

In de tabellen 4.11 en 4.12 wordt de gemiddelde aanwezigheid van zwembaden en sporthalakkommodaties geïllustreerd.⁴³

Tabel 4.11 Gemiddeld aantal zwembaden en sporthalakkommodaties per gemeente per groottegroep (Bron: CBS (1992), zwembaden en sportaccommodaties 1991).

inwoners gemeenten	gemiddeld aantal overdekte en combi-zwembaden per gemeente	gemiddeld aantal openlucht zwembaden per gemeente	gemiddeld aantal sporthalakkommodaties per gemeente
0 — 10.000	0,17	0,32	0,51
10.000 — 20.000	0,57	0,54	1,06
20.000 — 50.000	0,96	0,41	1,67
50.000 — 100.000	1,50	0,53	2,86
100.000 en meer	4,05	1,33	6,56
totaal	0,64	0,45	1,22

Uit tabel 4.11 is af te leiden dat met name bij de kleinere gemeenten de problematiek van de ondeelbaarheden een rol speelt. Van de gemeenten met minder dan 10.000 inwoners heeft slechts een beperkt deel een overdekt zwembad, een openluchtzwembad of een sporthal. Bij de groep van 10.000 tot 20.000 inwoners is dit beeld vooral bij de zwembaden zichtbaar.

Tabel 4.12 Gemiddeld aantal zwembaden en sporthalakkommodaties per 10.000 inwoners per groottegroep (Bron: CBS (1992), zwembaden en sportaccommodaties 1991).

inwoners gemeenten	gemiddeld aantal overdekte en combi-zwembaden per 10.000 inwoners	gemiddeld aantal openlucht zwembaden per 10.000 inwoners	gemiddeld aantal sporthalakkommodaties per 10.000 inwoners
0 — 10.000	0,27	0,50	0,81
10.000 — 20.000	0,40	0,37	0,73
20.000 — 50.000	0,32	0,14	0,56
50.000 — 100.000	0,21	0,07	0,40
100.000 en meer	0,19	0,06	0,30
totaal	0,28	0,19	0,53

In tabel 4.12 is de gemiddelde aanwezigheid van de accommodaties uitgedrukt in het aantal inwoners. Het opmerkelijke beeld doet zich voor dat er in kleine gemeenten gemiddeld per inwoner zowel meer zwembaden als sporthallen zijn dan in grotere gemeenten.

Ondanks het feit dat het beschikbare aantal voorzieningen per 10.000 inwoners gemiddeld afneemt naarmate gemeenten groter worden, vertoont het uitgavenniveau een gemiddeld konstanter beeld per inwoner. Dit hangt samen met de hogere exploitatielasten van de groter wordende sportaccommodaties in vooral grotere gemeenten. De overige uitgaven

43) Overigens dient te worden opgemerkt dat in deze tabellen alle zwembaden en sporthallen in Nederland zijn opgenomen. Dit betekent dat naast de gemeentelijke accommodaties ook particuliere zijn meegeteld. Bij 60% tot 80% van de voorzieningen is de gemeente de hoofdbeheerder.

aan sport, zoals subsidies aan sportverenigingen, gymnastieklokalen en overige sport, vormen een konstant beeld bij alle grootteklassen.

Voor individuele gemeenten, met name de kleinere, is er duidelijk een keuzevraagstuk. Gegeven de hoogte van de exploitatielasten van een grote voorziening (die enkele tonnen kan bedragen) moet worden gekozen voor òf een zwembad òf een grote sporthal.

In het onderstaande specificeren we de gevonden spreiding van voorzieningen naar de betekenis van de omvang en de regionale functie van gemeenten.

tot 10.000 inwoners

Bij de kleinste gemeenten blijkt de aanwezigheid of het ontbreken van accommodaties samen te hangen met regionale ligging:

- het ontbreken van accommodaties hangt vaak samen met de nabijheid van een grote aangrenzende gemeente;
- de aanwezigheid van accommodaties in kleine gemeenten gaat meestal samen met een functie als subcentrum of met een geïsoleerde ligging, waardoor de inwoners niet gemakkelijk elders van een voorziening gebruik kunnen maken;
- een zeer duidelijk gevolg van geïsoleerde ligging vinden we voor een waddeneiland waar alle accommodaties voorkomen. Voor deze gemeente is tevens een ander aspect relevant, namelijk de relatie met toerisme. Een zelfde type relatie lijkt er ook in andere gemeenten een rol te kunnen spelen (onder andere in toeristengemeenten in de provincie Zeeland).

10.000 – 30.000 inwoners

Voor deze groottegroep zien we globaal per gemeente meer accommodaties naarmate het inwonertal toeneemt.

Tot 20.000 inwoners hebben steeds meer gemeenten één zwembad, in de meeste gevallen is het een openlucht zwembad. In toenemende mate komen met het grotere inwonertal ook vaker combinaties van òn een grote sporthal òn een zwembad voor.

In gemeenten met een inwonertal tussen de 20.000 en 30.000 hebben veruit de meeste gemeenten zowel een grote sporthal als een zwembad. In toenemende mate komen daarbij ook overdekte zwembaden voor naast openluchtzwembaden. Ook het hebben van een eigen muziekschool neemt daarbij toe.

Met name in de grootteklasse 10.000 – 30.000 inwoners zijn veel gemeenten aangetroffen met veel voorzieningen (en bijbehorende hoge netto-uitgaven) op grond van een zelfstandige regionale ligging.

vanaf 30.000

Vanaf 30.000 inwoners beschikken de gemeenten in toenemende mate over bovengenoemde voorzieningen voor 'ontspanning'.

Daarbij valt op dat binnen een aantal gemeenten in de directe nabijheid van een grotere gemeente sprake is van een relatief laag uitgavenniveau, dat niet kan worden verklaard uit verdringingsverschijnselen. Dit wijst op 'free-rider'-gedrag.

4.4.7 niet opgenomen kenmerken

1. intensivering profijtbeginself

Op basis van een in het kader van dit onderzoek verrichte bronnenstudie ligt het niet voor de hand om op dit moment vanuit hogere tarieven van gebruikers (intensivering profijtbeginself) een lager beslag op de algemene middelen te verwachten. Op dit moment is onduidelijk of tariefverhogingen in de sfeer van 'ontspanning' (bibliotheken en sportvoor-

zeningen) per saldo zullen bijdragen aan lagere exploitatietekorten en niet in strijd zijn met het overheidsbeleid dat deze voorzieningen in principe voor iedereen toegankelijk wil houden. Bij 'kunst' is het maar de vraag of de revenuen van hogere entreegelden ten goede komen aan het Rijk als subsidieverstrekker of aan de gemeenten als exploitanten van de accommodaties. We lichten dit in het onderstaande toe:

kunst

De uitgaven aan dit taakgebied worden in hoge mate gesubsidieerd. Behalve Rijkssubsidies voor allerlei gezelschappen dragen gemeenten veelal in belangrijke mate bij aan de exploitatie van de accommodaties. De bezoekers wordt slechts een beperkt deel van de kosten in rekening gebracht. Zo was de bijdrage per bezoeker in 1990 slechts 13 gulden per voorstelling, terwijl de totale kosten van de door het Rijk gesubsidieerde producerende podiumkunstinstanties bijna 80 gulden per bezoeker bedroegen.⁴⁴

Op korte termijn is het Rijksbeleid er op gericht om de eigen inkomsten van orkesten en gezelschappen via hogere entreegelden met 25% te verhogen, teneinde een bezuiniging op de subsidies te kunnen doorvoeren. Het — niet geheel onomstreden⁴⁵ — uitgangspunt daarbij is dat het aantal bezoekers niet zal teruglopen.

ontspanning

In het algemeen is het overheidsbeleid er op gericht de eigen bijdragen voor gebruikers te verhogen.

Met name bij bibliotheken is er sprake van een kwalitatief hoogwaardige en voor gebruikers relatief goedkope voorziening. In het verleden is gebleken dat verhogingen van bibliotheekcontributies tot een lichte daling in het aantal leden leidt. Het is daarom de vraag hoe een tariefsverhoging zich verhoudt tot de bevordering van het lezen (vooral bij de jeugd), dat als een van de uitgangspunten van overheidsbeleid geldt.

In het verleden zijn er door de rijksoverheid aan gemeenten afzonderlijke subsidies voor bibliotheken verstrekt in het kader van de voormalige welzijnswet. Deze zijn nu in het Gemeentefonds opgenomen.

Bij zwembaden is er sprake van zodanig hoge entreegelden dat verdere verhoging in strijd lijkt met het overheidsbeleid dat zwemmen als 'volkssport' ziet die in principe voor iedereen betaalbaar moet blijven.⁴⁶

Uit onderzoek blijkt dat met name jongeren en mensen uit lage inkomensklassen bij tariefverhogingen minder vaak zullen gaan sporten.⁴⁷ Uit onderzoek van het SCP blijkt dat juist jongeren relatief veel gebruik maken van sportvoorzieningen.

2. gelijke voorzieningen voor alle gemeenten

Een belangrijk uitgangspunt 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

44) *Investeren in cultuur 1993-1996*, Ministerie van WVC, Den Haag, 1992.

45) Volgens onderzoek blijkt er wel een duidelijk negatieve relatie te zijn tussen de hoogte van de entreprijzen en bezoekersaantallen. Zie: I.Maas, R. Verhoef en H. Ganzeboom, *Podiumkunsten & Publiek*, Rijswijk, november 1990.

46) Gemiddeld draagt de bezoeker van een zwembad 49% bij in de totale kosten (exclusief kapitaallasten). Dit percentage varieert echter sterk per gebruiksdoel en per zwembad (van 13% voor doelgroepen tot 71% voor schoolzwemmen; zie NEI, *Zwembaden kopje onder?*, blz. 49). Voor sportakkommodaties loopt het dekkingspercentage (opbrengsten ten opzichte van kosten exclusief kapitaallasten) uiteen van 84% voor sporthallen tot 106% voor sportzalen (zie: NEI, *Zaalsportakkommodaties binnenste buiten*, blz. 30).

47) Bij tariefverhogingen heeft men niet de neiging andere, goedkopere sporten te gaan beoefenen (zie: *Handboek Financieel Gemeentebestuur*, deel 5).

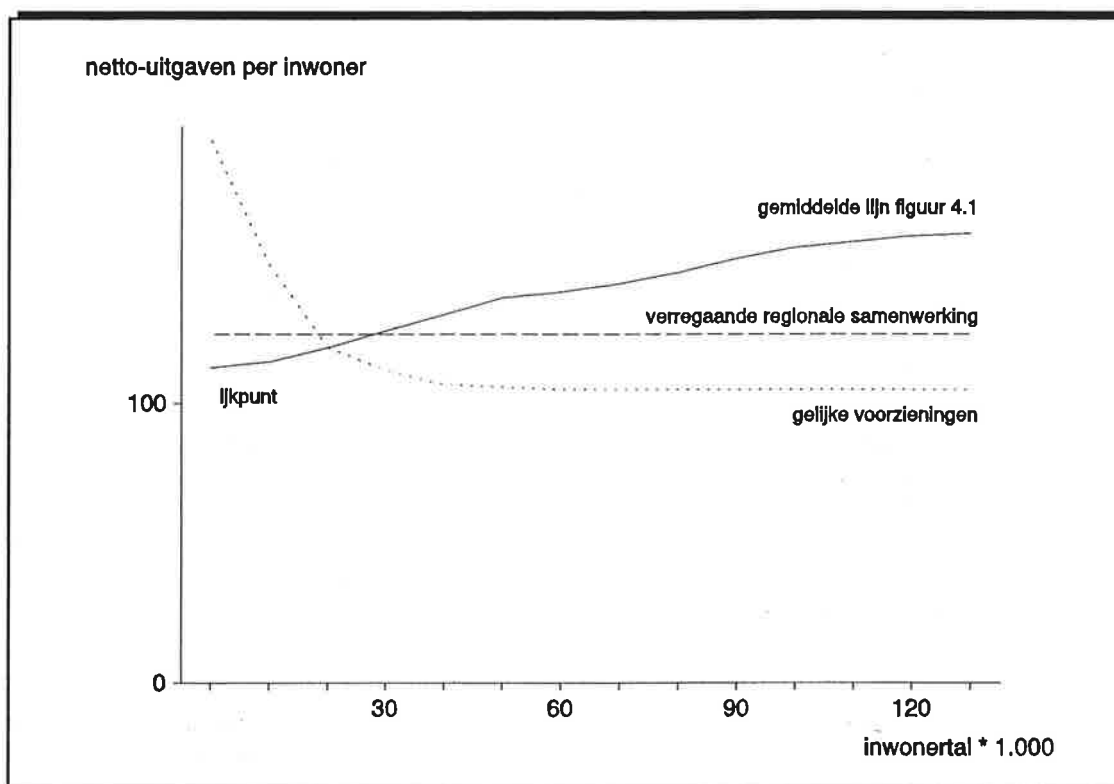
voor heterogene gemeenten wordt gestreefd naar een volledige egalisatie van de plaatselijke kollektieve voorzieningscapaciteit, met inachtneming van 'spill-overs'.⁴⁸

Voor dit onderzoek is het bovengenoemde aspiratieniveau niet zodanig geïnterpreteerd dat alle gemeenten binnen hun eigen grenzen over een gelijke voorzieningscapaciteit moeten beschikken, ongeacht eigen draagvlak en potentiële gebruikers vanuit de omgeving.

Vanuit de geschetste ondeelbaarheden bij het realiseren van voorzieningen leidt een dergelijk uitgangspunt in de kleinere gemeenten tot extreem hoge uitgaven per inwoner met een zeer beperkt gebruik van de voorzieningen. Het gevolg zou een zeer inefficiënte inzet van overheidsmiddelen zijn.

Bij de bestaande hoeveelheid middelen zou een dergelijk uitgangspunt bovendien betekenen dat alle gemeenten (ook de grotere) te weinig middelen ontvangen om grotere accommodaties te exploiteren. In figuur 4.2 zijn de konsekventies van een dergelijk uitgangspunt geïllustreerd.

Figuur 4.2 Illustratieve toelichting varianten van ijkpunt voor 'kunst en ontspanning'
(Bron: Cebeon/VB)



3. verregaande regionale samenwerking

Aanhakend bij het streven naar (verregaande) versterking van het regionaal bestuur is een optie om binnen het ijkpunt niet tussen gemeenten te differentiëren op basis van bepaalde structuurkenmerken, maar alle inwoners binnen een regio een gelijk bedrag uit te keren.

48) Dr. C. Goedhart, *Hoofddlijnen der leer der openbare financiën*, 1975, paragraaf 6.5 en dr. J.W. van de Dussen, *Financiële verhoudingen: grondslagen en motieven*. In: *Het zakgeld van de gemeenten, 60 jaar Gemeentefonds*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1989.

Binnen een regio zouden de op deze wijze overgedragen middelen dan in het kader van een gemeenschappelijke regeling verder kunnen worden verdeeld. Aangezien van een dergelijke verregaande vorm van regionale samenwerking in de meeste gebieden nog geen sprake is, is dit uitgangspunt niet verder uitgewerkt.

Ook voor dit uitgangspunt zijn in figuur 4.2 de konsekwenties opgenomen.

4.4.8 dynamiek

Vanuit de dynamiek zijn vooral bestuurlijke ontwikkelingen voor een toekomstig verloop van de netto-bijdragen van gemeenten in de sfeer van 'kunst en ontspanning' van belang:

een verdergaande regiovorming

In dit geval zouden de over te dragen budgetten meer regio-georiënteerd bepaald kunnen worden, zonder van 'boven af' verder tussen gemeenten in een bepaald gebied te differentiëren.

een toenemend profijtbeginsel

Dit zou er toe leiden dat met 'kunst en ontspanning' per saldo steeds minder (gemeentelijke) overheidsmiddelen zijn gemoeid. Zoals eerder beschreven wordt een dergelijke ontwikkeling op dit moment nog niet verwacht.

4.5 Groen

4.5.1 overzicht van gehonoreerde en niet opgenomen kenmerken

In het onderstaande schema geven we een overzicht van de in de ijkpuntformule gehonoreerde structuurkenmerken en van de niet opgenomen kenmerken. Een toelichting bij het wel of niet opnemen wordt in het vervolg van deze paragraaf gepresenteerd.

Schema 4.8 Overzicht gehonoreerde en niet opgenomen kenmerken (Bron: Cebeon/VB)

gehonoreerde kenmerken	
-	groen als voorziening voor de eigen inwoners
-	stedelijkheid
-	maatschappelijke leefbaarheid en openluchtrecreatie
niet opgenomen kenmerken	
-	omvang van gemeenten
-	areaalgebonden invalshoek
-	organisatiekenmerken
-	bosrijke omgeving
-	aantal kommen, bodemgesteldheid en groei

4.5.2 formule

Na het doorlopen van de verschillende onderzoeksstappen is de formule voor het financiële ijkpunt 'groen' als volgt bepaald:

$$(55 * INWO) + (138 * WOONRUIM)$$

toelichting op de gebruikte indicatoren

INWO	=	het aantal inwoners van een gemeente
WOONRUIM	=	het aantal woonruimten van een gemeente

4.5.3 gehonoreerde structuurkenmerken

In het ontwikkelde financiële ijkpunt zijn de volgende structuurkenmerken gehonoreerd:

1. 'groen' als voorziening voor de eigen inwoners

Elke gemeente heeft 'groen' in de vorm van parken, gazons en openbare sportvelden met de daarbij horende uitgaven. Hoewel openbaar groen in velerlei vormen voorkomt en binnen een verschillende omgeving moet worden geraliseerd, is het toch in eerste instantie een voorziening voor de eigen inwoners van gemeenten. Vandaar dat in de formule de indicator INWO als uitgangspunt is genomen.

2. stedelijkheid

De onderhoudskosten voor openbaar groen uitgedrukt in een bedrag per m² openbaar groen liggen voor stedelijke gemeenten hoger dan gemiddeld, terwijl de areaalgrootte nauwelijks afwijkt.⁴⁹ Onderzoeken van het "Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek" (IBN) geven aan dat de oorzaak hiervan gezocht moet worden in:

- een grotere gebruiksintensiteit;
- een afwijkende functie van het groen (meer parken en afscheiding tussen bebouwing);
- meer vervuiling en schade door vandalisme.

Bij verstedelijkte gemeenten is de gemiddelde woningbezetting lager dan voor Nederland als geheel. Op grond daarvan is besloten om de kosten van de groenvoorziening deels in een bedrag per woonruimte uit te drukken. Aangezien het exacte effect van stedelijkheid op de kosten van 'groen' niet is te 'meten', is uitgegaan van een globale verdeling, waarbij inwoners en woonruimten elk 50% van het ijkpunt voor hun rekening nemen.

Als gevolg van de uiteenlopende gemiddelde woningbezetting leidt het toepassen van de formule voor gemeenten met een relatief lage gemiddelde woningbezetting tot een hoger bedrag per inwoner. Op deze wijze wordt een globale tegemoetkoming gegeven in de toenemende stedelijkheid.

3. maatschappelijke leefbaarheid en openluchtrecreatie

In het ijkpunt is f10,— per inwoner opgenomen voor de gemeentelijke bijdragen aan recreatieschappen, volkstuinen, volksfeesten en kermissen, speeltuinen en -plaatsen en bevordering toerisme.⁵⁰

De spreiding van feitelijke uitgaven voor deze activiteiten loopt uiteen van een marginaal batig saldo (vooral in verband met inkomsten uit kermissen) tot een nadelig saldo van f20,— per inwoner. De grootste invloed op een nadelig saldo hebben de bijdragen aan recreatieschappen. Deze bijdragen hebben veelal een verplicht karakter door de druk van provincies en van buurgemeenten in het kader van gemeenschappelijke regelingen.

Omdat als uitgangspunt voor de ijkpunten geldt dat geen rekening wordt gehouden met de voorschriften van provincies (zie hoofdstuk 2) is in dit geval gekozen voor een zelfde bedrag per inwoner voor alle gemeenten.

Het honoreren van bovengenoemde structuurkenmerken betekent dat in veel gevallen wordt afgeweken van de feitelijke uitgavenniveaus van gemeenten. Zoals eerder is aangegeven staan met name de feitelijke uitgavenniveaus voor 'groen' sterk onder invloed van effecten van verdringing en uitbuiken. In hoofdstuk 7 wordt geïllustreerd hoe de ijkpuntcores zich verhouden tot de feitelijke uitgaven van bepaalde typen van gemeenten.

4.5.4 overzicht uitkomsten financiële ijkpunten per groottegroep

In onderstaande tabel 4.13 presenteren we de uitkomsten van het financiële ijkpunt 'groen', uitgedrukt in een bedrag per inwoner.

De uitkomsten zijn gespecificeerd naar zes groottegroepen van gemeenten (excl. de grote vier). Steeds wordt de gemiddelde uitkomst voor de groottegroep als geheel gepresenteerd, aangevuld met de gemiddelden van de vijf hoogste en laagste scores.

49) De kosten per inwoner voor groene sportvelden liggen bij de grote stedelijke gemeenten lager dan gemiddeld. Dit is in de ijkpuntformule verdisconteerd.

50) In het algemeen gaat het bij deze middelen om onderdelen van de begrotingsfuncties 550 en 560.

Tabel 4.13 Laagste (L), hoogste (H) en gemiddelde (G) scores per inwoner van het ijkpunt 'groen' voor 6 groottegroepen van gemeenten (Bron: Cebeon/VB)

inwonertal	L	H	G
0 — 5.000	99	135	108
5.000 — 10.000	97	120	105
10.000 — 20.000	96	123	107
20.000 — 50.000	99	121	109
50.000 — 100.000	107	121	113
100.000 — 200.000	110	119	115
totaal	—	—	110

kommentaar bij tabel 4.13:

- met uitzondering van de groep met kleinste gemeenten zien we een lichte stijging van de gemiddelde score voor de groottegroepen van gemeenten. Dit is het gevolg van het opnemen van de indicator WOONRUIM in de ijkpuntformule: in het algemeen kennen gemeenten een lagere gemiddelde woningbezetting naarmate ze groter worden;
- de uitkomsten per inwoner lopen bij de kleinste gemeenten sterker uiteen dan bij de grotere. Ook dit hangt samen met de gemiddelde woningbezetting, die bij kleinere gemeenten sterker uiteenloopt dan bij grotere:

4.5.5 niet gehonoreerde structuurkenmerken

1. omvang van gemeenten

Uit feitelijke uitgavenpatronen en andere informatiebronnen zijn — buiten de eerder genoemde factor stedelijkheid, die vaak samengaat met omvang — geen voor gemeenten onbeïnvloedbare factoren gevonden die samenhangen met omvang.

2. areaalgebonden invalshoek

Bij de gemeentelijke uitgavenpatronen zijn zowel grote verschillen gevonden in de omvang van het areaal als in de kosten per m² 'groen'. Dit wijst op de grote keuzevrijheid die gemeenten hebben bij het beheer van 'groen'. Uit de analyse van de enquêteresultaten blijkt dat gemeenten met een grote oppervlakte openbaar groen veel relatief goedkoop 'groen' beheren, terwijl gemeenten met een beperkt areaal 'groen', veel duur 'groen' hebben. Per saldo betekent dit dat op zeer uiteenlopende wijze toch een gelijk bedrag per inwoner tot stand komt.

3. organisatiekenmerken

Binnen het taakgebied 'groen' is uitbesteding van een deel van de activiteiten een veel voorkomende praktijk in gemeenten. Gemeenten met een grote mate van uitbesteding blijken gemiddeld genomen lagere netto-uitgaven per hectare te kennen dan gemeenten die relatief weinig uitbesteden. Omdat de mate en wijze van uitbesteding als eigen beleid van gemeenten kan worden aangemerkt en niet kan worden beschouwd als een onbeïnvloedbare factor, is dit kenmerk niet in het ijkpunt tot uitdrukking gebracht.

4. bosrijke omgeving

Gemeenten die in een bosrijke omgeving liggen geven gemiddeld per inwoner minder uit aan openbaar groen. In een aantal gevallen worden deze kosten gekompenseerd door de kosten voor het beheer en onderhoud van de gemeentelijke bossen. In die gevallen dat de omliggende bossen geëxploiteerd worden door een derde (bijv. Staatsbosbeheer) vindt deze compenserende werking niet plaats.

Omdat de aanwezigheid van — niet door derden geëxploiteerd — bos in de nabije omgeving van een gemeente niet in een indikator bleek te operationaliseren, is deze faktor niet in het ijkpunt opgenomen.

5. aantal kommen, bodemgesteldheid en groei

Bij de analyse van feitelijke uitgavenverschillen tussen gemeenten bleek er geen aanleiding om de hoeveelheid kommen, de bodemgesteldheid en de groei van een gemeente als te honoreren faktor op te nemen.

4.5.6 dynamiek

Bij de gevolgen van dynamiek maken we onderscheid tussen maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen.

maatschappelijke veranderingen

Binnen het ijkpunt 'groen' zijn de onderdelen openbaar groen en groene sportvelden opgenomen.

Uit onderzoek van IBN blijkt dat de oppervlakte openbaar groen over de jaren 1989-1991 gelijke tred heeft gehouden met de bevolkingsgroei. Dit vinden we ook terug in de ontwikkeling van de netto-uitgaven van gemeenten.

Daarentegen blijkt het gebruik van groene sportvelden — in het bijzonder voetbalvelden — terug te lopen. Dit heeft er al toe geleid dat menige gemeente het aantal voetbalvelden heeft verminderd. Deze tendens zal zich waarschijnlijk voortzetten, gegeven de verwachte ontwikkeling van de (samenstelling van) de bevolking en een toenemende individualisering bij het beoefenen van sport.

regiovorming

Het financiële ijkpunt 'groen' is ontwikkeld op basis van de structuurkenmerken van de huidige gemeenten.

Wanneer de ontwikkeling naar stadsregio's zich doorzet zullen binnen de grootstedelijke agglomeraties nieuwe gemeenten (de huidige stadsdelen of deelgemeenten) ontstaan. Wij willen er op wijzen dat het nu ontwikkelde financiële ijkpunt 'groen' niet zonder meer kan worden toegepast op de verdeling van uitgaven over deze nieuwe gemeenten. Uit onderzoek in het kader van de ontwikkeling van het Amsterdamse Stadsdeelfonds is namelijk gebleken dat groenvoorzieningen binnen delen van een grootstedelijke agglomeratie veel extremer gespreid zijn dan tussen gemeenten.⁵¹ Het uitsluitend hanteren van de indikatoren INWO of WOONRUIM komt niet aan deze spreiding tegemoet

51) Zo is er binnen Amsterdam zowel een stadsdeel met minder dan 10 hectare openbaar groen als een stadsdeel met meer dan 300 hectare.

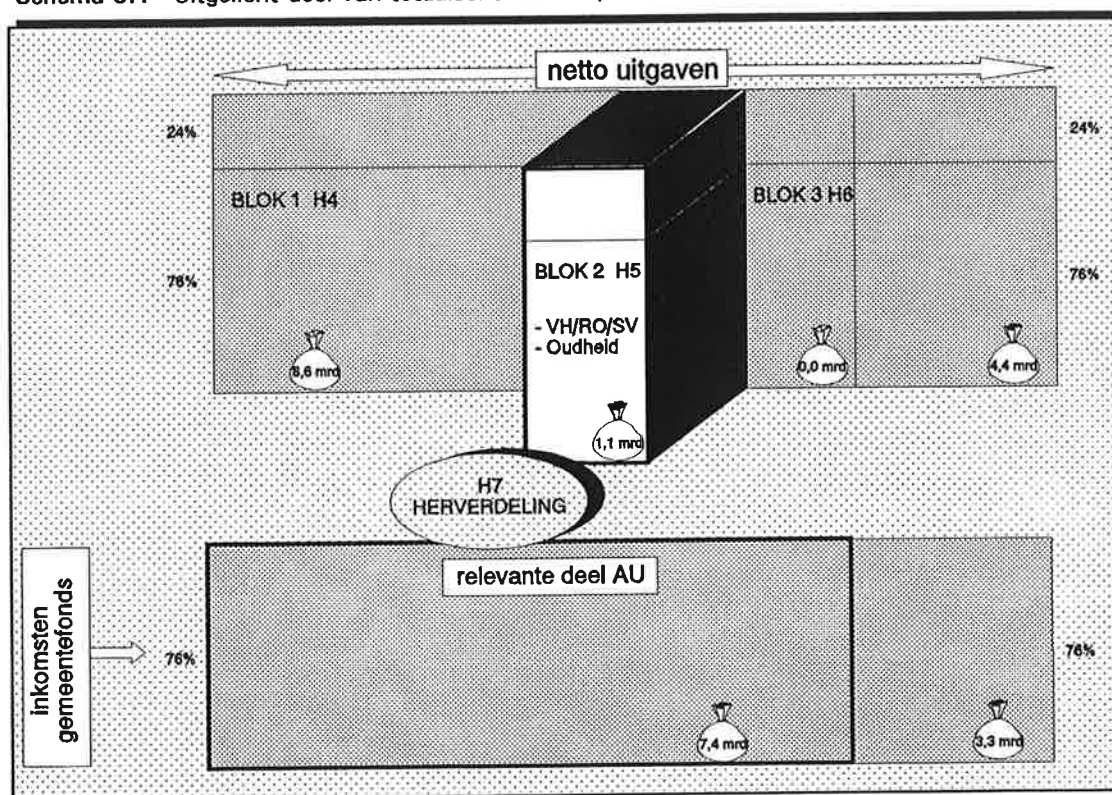
5 Financiële ijkpunten Blok 2

5.1 Inleiding

5.1.1 introductie taakgebieden blok 2

In dit hoofdstuk worden de financiële ijkpunten voor de taakgebieden 'volkshuisvesting/ruimtelijke ordening/stadsvernieuwing' (in het vervolg 'vhrosv') en 'oudheid' gepresenteerd. In het onderstaande schema staat aangegeven om welk deel van de gemeentelijke uitgaven het daarbij gaat.

Schema 5.1 Uitgelicht deel van totaalschema 2.7 (Bron: Cebeon/VB)



Uit schema 5.1 blijkt dat in 1992 door de 643 gemeenten tezamen (exclusief de grote vier) aan de financiële ijkpunten binnen dit blok ongeveer 1,1 miljard aan algemene middelen wordt uitgegeven.

De uitgaven binnen dit blok maken ruim 11% uit van de in totaal te ijken taakgebieden en bijna 8% van de algemene middelen van de 643 gemeenten.

5.1.2 korte karakterisering taakgebieden

In schema 5.2 wordt een korte karakterisering van de twee taakgebieden uit dit blok gegeven. In hoofdstuk 1 is beschreven waarom tot het ontwikkelen van financiële ijkpunten voor deze taakgebieden is besloten.

Schema 5.2 Karakterisering taakgebieden (Bron: Cebeon/VB)

<p>vhrosv</p> <ul style="list-style-type: none"> - het gaat om een divers samengesteld taakgebied met de volgende onderdelen: volkshuisvesting, Bouw-, Woning-, en Welstandstoezicht (in het vervolg BWWT), woonruimteverdeling, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing - sterk wisselende niveaus van inkomsten en uitgaven op dit taakgebied. <ul style="list-style-type: none"> • aan de inkomstenkant wordt deze dynamiek bepaald door tussen jaren sterk schommelen de 'eigen' inkomsten uit bouwleges en door de invloed van brede specifieke uitkeringen (stadsvernieuwingsfonds; diverse subsidies in de volkshuisvestingsfeer) • doordat de uitgaven meestal niet 'gelijk oplopen' met de inkomsten, verschillen de netto-uitgaven per gemeente tussen de verschillende jaren. - in het ijkpunt moet worden uitgedrukt wat gemeenten bovenop specifieke uitkeringen 'zelf' bijdragen en wat daarbij de kostenbepalende structuurkenmerken zijn <p>oudheid</p> <ul style="list-style-type: none"> - hierbij gaat het om voorzieningen (met name musea) die in het verleden in het algemeen tot de centrumfunctie van een gemeente zijn gerekend. In het financieel ijkpunt moet de relatie met 'oudheid' als structuurkenmerk van gemeenten tot uitdrukking worden gebracht - in dit taakgebied moet ook de betekenis van de verfijning historische kernen voor dit taakgebied aan de orde komen. In 'Insnoeren en uitbuiken' is gekonstateerd dat deze verfijning met name in kleinere gemeenten met een relatief grote historische kern kumuleert met andere fysieke verdeelmaatstaven
--

5.1.3 spoorboek en leeswijzer

In de volgende twee paragrafen stellen we de taakgebieden binnen het blok aan de orde:

- 'vhrosv' (paragraaf 5.2);
- 'oudheid' (paragraaf 5.3).

Evenals bij blok 1 wordt binnen de twee paragrafen steeds een vaste volgorde aangehouden:

1. overzicht van gehonoreerde en niet opgenomen kenmerken en de ijkpuntformule (niveau 1992);
2. gehonoreerde structuurkenmerken;
3. overzicht uitkomsten financieel ijkpunt per groottegroep;
4. niet-opgenomen kenmerken;
5. aspecten van dynamiek.

Voor een toelichting op deze aan de orde gestelde onderwerpen verwijzen we kortheids- halve naar de introductie bij blok 1, paragraaf 4.1.4.

5.2 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing

5.2.1 overzicht van gehonoreerde en niet opgenomen kenmerken in de ijkpuntformule

In het onderstaande schema staat een overzicht van de in de ijkpuntformule gehonoreerde structuurkenmerken en van de niet opgenomen kenmerken. De redenen achter het wel of niet opnemen worden in het vervolg van deze paragraaf gegeven.

Schema 5.3 Overzicht van gehonoreerde en niet opgenomen kenmerken (Bron: Cebeon/VB)

<i>gehonoreerde kenmerken</i>	
-	ijkpunt als 'kop op' specifieke uitkeringen en eigen inkomsten
-	vast dekkingspercentage kosten BWT op basis van inkomsten bouwleges
-	onderscheid kosten voor ruimtelijke ordening binnen en buiten de bebouwde kom
-	aandachtsgroepen bij woonruimteverdeling
-	eigen gemeentelijke bijdragen voor stadsvernieuwing
-	nadruk volkshuisvestingsbeleid op (sociale) huurwoningen
-	beperkt vast bedrag
<i>niet opgenomen kenmerken</i>	
-	directe aansluiting bij activiteiten gemeenten
-	situatie van groei
-	aanwezigheid gemeentelijk woningbedrijf

5.2.2 ijkpuntformule

Na het doorlopen van de verschillende onderzoeksstappen (zie hoofdstuk 3) is de formule voor het financiële ijkpunt 'vhrosv' opgebouwd uit een aantal onderdelen. Hoewel de verschillende onderdelen van de formule in aansluiting op deelterreinen van het gehele taakgebied zijn ontwikkeld, mogen ze niet als afzonderlijke ijkpunten worden beschouwd.

1. volkshuisvesting/woningexploitatie:	$\{(60 * \text{HUURWON}) + (60 * \text{SWON})\} +$
2. ruimtelijke ordening:	$\{30 * \text{WOONRUIM} * (0,50 + \text{GEMHOOG})\} +$ $(10 * \text{BUITKOM}) +$
3. algemeen (BWWT/woonruimteverdeling):	$35.000 + (15 * \text{WOONRUIM}) +$
4. woonruimteverdeling/stadsvernieuwing:	$\{45 * (\text{UGb} + \text{ALLOCH})\} +$
5. stadsvernieuwing:	$\{(95 * \text{WON45}) + (900 * \text{MGW31})\}$

toelichting op de gebruikte indicatoren:

HUURWON	=	het aantal huurwoningen
SWON	=	het aantal sociale huurwoningen
WOONRUIM	=	het aantal woonruimten
GEMHOOG	=	de gemiddelde hoogte van de bebouwde kom in meters
BUITKOM	=	de oppervlakte land van een gemeente buiten de bebouwde kom
35.000	=	vast bedrag
UGb	=	aantal uitkeringsgerechtigden binnen de huidige verfijning sociale structuur B
ALLOCH	=	het aantal allochtonen naar nationaliteit en/of land van herkomst
WON45	=	het aantal woningen van voor 1945 boven een drempel van 250 woningen
MGW31	=	het aantal meergezinswoningen van voor 1931 met een maximum van 20% van het aantal WON45

Het relatieve belang van de indicatoren binnen de ijkpuntformule voor het totaal van de 643 gemeenten is als volgt:

HUURWON:	12,8%
SWON:	18,0%
kombinatie WOONRUIM/GEMHOOG:	27,5%
BUITKOM:	3,5%
vast bedrag:	2,8%
WOONRUIM:	9,7%
UGb + ALLOCH:	8,9%
WON45:	11,1%
MGW31:	5,7%
totaal:	100,0%

5.2.3 gehonoreerde structuurkenmerken

1. ijkpunt als 'kop-op' specifieke uitkeringen en eigen inkomsten

In 1992 wordt door de gemeenten tezamen (excl. de grote vier) ongeveer 900 miljoen aan algemene middelen (gemiddeld 7% van de totale hoeveelheid algemene middelen) aan het taakgebied 'vhrosv' besteed.

Deze algemene middelen vormen slechts een deel van de totale uitgaven aan het taakgebied: naast deze 'reguliere' algemene middelen voor meer algemene taken, wordt een nog groter deel van de uitgaven voor dit taakgebied (voor omvangrijke aanvullende projecten) door gemeenten bekostigd uit specifieke uitkeringen. Gewezen kan worden op financiële middelen in het kader van het 'Besluit Woninggebonden Subsidies', het Stadsvernieuwingsfonds, de Lokatiesubsidieregeling en — in de komende jaren — de uitgaven in VINEX-lokaties.

Daarnaast beschikken gemeenten over middelen op basis van taakgebonden eigen inkomsten. In dit kader zijn vooral de inkomsten uit bouwleges van belang.

In nauwe relatie met deze inkomstenstromen vertonen de gemeentelijke netto-uitgaven een sterke dynamiek: bepaalde inkomstenstromen hebben een periodiek of incidenteel karakter; gemeentelijke uitgaven lopen vaak niet gelijk op met deze inkomsten.

Binnen het onderzoek is getracht om binnen deze sterk wisselende uitgavenpatronen het 'gemiddeld structurele' niveau te bepalen, dat uit de algemene middelen wordt bekostigd. In grote lijnen gaat het daarbij — naast een bepaalde minimumcapaciteit voor meer algemeen voorkomende taken — om de honorering van twee typen uitgaven:

- 'kop-op-formatie': naarmate de rijkssubsidies toenemen is een groter — uit de algemene middelen bekostigd — ambtelijk apparaat nodig om deze subsidies te verwerken of voor te bereiden;⁵²
- 'kop-op-subsidie': naarmate de rijkssubsidies toenemen zal ook de eigen gemeentelijke bijdrage groter worden.

52) Om deze reden is in het onderzoek bij gemeenten naast financiële gegevens informatie opgevraagd over de omvang en inzet van de gemeentelijke formatie.

Het doen van deze 'kop-op-uitgaven' in aanvulling op een bepaalde minimumcapaciteit voor algemeen voorkomende taken is als een te honoreren kenmerk beschouwd. De consequenties hiervan komen bij de volgende punten terug.

2. vast dekkingspercentage kosten BWWT op basis van inkomsten bouwleges

In het onderzoek is vastgesteld dat de formatie voor BWWT in een tamelijk vaste verhouding staat tot het aantal woonruimten van gemeenten.

Uit gegevens van zowel de steekproef- als toetsgemeenten (de bakken 1 en 2) blijkt dat de kosten voor BWWT — voor alle Nederlandse gemeenten tezamen en gemiddeld over de jaren — voor ca. 80 à 90% kunnen worden gedekt uit de inkomsten op basis van bouwleges.

Terwijl de formatie een relatief stabiel beeld oplevert, variëren de hiertegenover staande inkomsten echter zeer sterk. Deze variaties treden niet alleen op tussen gemeenten onderling maar ook tussen verschillende jaren bij één en dezelfde gemeente.

De gehanteerde legestarieven en de hoeveelheid afgegeven bouwvergunningen vormen niet de enige verklaring voor de spreiding in inkomstenstromen. Een zeer bepalende faktor is de aanwezigheid van grote bouwprojecten. De kosten van de ambtelijke capaciteit voor deze projecten zijn meestal lager dan de inkomsten uit leges, die hiervoor in rekening worden gebracht. Bij kleinere projecten is veelal sprake van een voor gemeenten ongunstiger situatie: de kosten van ambtelijke capaciteit zijn vaak nog hoger dan de inkomsten.

Het is echter onmogelijk om voor alle Nederlandse gemeenten te voorspellen bij welke gemeenten en op welk moment sprake zal zijn van grote bouwprojecten. Relevante structuurindicatoren zijn door ons in dit verband niet gevonden. Derhalve stellen wij voor om in de ijkpuntformule uit te gaan van een gemiddeld landelijk dekkingspercentage van 85%.

Het resterende deel (ongeveer f8,— per woonruimte) is in de ijkpuntformule opgenomen.⁵³

3. onderscheid kosten voor ruimtelijke ordening binnen en buiten de bebouwde kom

Ook voor het onderdeel ruimtelijke ordening binnen dit taakgebied is voor aanvullende analyse gebruik gemaakt van bij gemeenten opgevraagde formatiegegevens. De inzet van gemeentelijke capaciteit (formatie per 1.000 woonruimten) levert grafisch weergegeven voor onderscheiden groottegroepen van gemeenten het beeld op van het zij—aangezicht van een 'schotelkje'. Dit komt tot uitdrukking in de formatiegegevens voor ruimtelijke ordening in tabel 5.1.

Tabel 5.1 Formatie per 1.000 woonruimten Ruimtelijke Ordening (Bron: Cebeon/VB)

inwonertal	formatie
0 — 10.000	0,49
10.000 — 20.000	0,47
20.000 — 50.000	0,46
50.000 — 100.000	0,50
100.000 — 200.000	0,54

53) Ongeveer 15% van 0,5 formatieplaatsen per 1.000 woonruimten (het niet uit bouwleges gedekte deel).

Om meer recht te doen aan structuurverschillen die achter dit globale beeld per groottegroep schuil gaan, is onderscheid gemaakt tussen capaciteit ten behoeve van het buitengebied enerzijds en van het gebied binnen de kom anderzijds.

De — naar inwonertal — kleinere gemeenten hebben gemiddeld een relatief groot buitengebied. Naarmate dit buitengebied groter is zullen de hierop betrekking hebbende formatiekosten (per woonruimte) hoger zijn dan bij gemeenten met een geringer grondoppervlak. Bovendien zullen negatieve schaafeffekten bij de kleinere gemeenten enige rol van betekenis kunnen spelen.

De — naar inwonertal — grotere gemeenten hebben, gemiddeld genomen, relatief minder buitengebied. Zij concentreren hun ruimtelijke ordeningsactiviteiten dan ook met name op het gebied binnen de kom. Hierbij is voorts van belang dat de ruimtelijke ordeningswerkzaamheden van gemeenten ingewikkelder worden naarmate de dichtheid in de kom toeneemt (dit leidt onder andere tot de noodzaak van een integrerend ruimtelijk ordeningsbeleid, bijvoorbeeld in het kader van een structuurplan).

Het bovengenoemde onderscheid in kosten voor ruimtelijke ordening binnen en buiten de bebouwde kom is in de formule verwerkt:

- voor het buitengebied is gekozen voor een bedrag per hektare land buiten de kom;
- voor het gebied binnen de kom is de relatie met het aantal woonruimten gehandhaafd, maar met een correctie voor dichtheid (via de indikator gemiddelde hoogte bebouwing).

Met deze formule wordt aangesloten bij de eerder gevonden verdeling van formatieplaatsen over grootteklassen. De onderstaande tabel 5.2 illustreert dit.

Tabel 5.2 Score onderdeel ruimtelijke ordening per woonruimte (bedrag in guldens) voor 6 groottegroepen van gemeenten (Bron: Cebeon/VB)

inwonertal	buitengebied	kom	totaal
0 — 5.000	19	31	50
5.000 — 10.000	13	33	47
10.000 — 20.000	9	35	44
20.000 — 50.000	5	41	46
50.000 — 100.000	2	49	50
100.000 — 200.000	1	53	54
totaal	5	43	48

De wijze waarop de formule voor het onderdeel 'ruimtelijke ordening' is opgesteld, leidt niet alleen tot enige differentiatie tussen de groottegroepen, maar ook tot een duidelijke differentiatie tussen individuele gemeenten binnen groottegroepen. Enerzijds wordt een gemeente met een extreem groot buitengebied hoger gehonoreerd in vergelijking tot een gemeente met een vergelijkbaar inwonertal, maar met een geringer buitengebied. Anderzijds krijgen dichtbebouwde gemeenten meer per woonruimte dan minder dichtbebouwde gemeenten.

Per grootteklasse sluit de formule aan bij de berekende kosten van de formatie uit tabel 5.1.

4. aandachtsgroepen bij woonruimteverdeling

Met de recent ingevoerde Huisvestingswet kent het gemeentelijk woonruimtebeleid een nieuw wettelijk kader. Alle gemeenten komen in juridisch opzicht feitelijk in dezelfde positie terecht, met dien verstande dat eventuele verplichtingen door de provincie kunnen worden opgelegd. Eerder is als uitgangspunt van het onderzoek geformuleerd dat de effecten van — eventueel — afwijkende provinciale voorschriften niet bij de opstelling van de financiële ijkpunten zijn betrokken.

Wel kan worden gekonstateerd dat de intensiteit van de gemeentelijke beleidsinspanningen kan variëren, met name naar de omvang van de aandachtsgroepen binnen het woonruimteverdelingsbeleid.

In de ijkpuntformule voor 'vhrosv' is naast een — beperkt — basisbedrag van *f*7,— per woonruimte met extra kosten in verband met intensiteitsverschillen in beleid rekening gehouden. De met aandachtsgroepen verband houdende extra kosten zijn verdisconteerd in de indicatoren ALLOCH en UGb.

5. eigen gemeentelijke bijdragen voor stadsvernieuwing

Gemeenten bekostigen een deel van het stadsvernieuwingsbeleid uit de 'eigen' algemene middelen. Dit is overeenkomstig uitgangspunten in het rijksbeleid voor stadsvernieuwing (Belstato), waar wordt uitgegaan van een gemeentelijk aandeel van 20%.

De 'eigen' gemeentelijke uitgaven voor stadsvernieuwing vallen uiteen in een tweetal onderdelen: extra formatie voor het 'verwerken' van (relatief omvangrijke) specifieke uitkeringen (waaronder met name het Stadsvernieuwingsfonds) en gemeentelijke bijdragen bovenop de rijkssubsidies.

Het ligt voor de hand om bij de kosten voor stadsvernieuwing een relatie te leggen met de voorraad oude woningen van gemeenten. Evenals binnen het Stadsvernieuwingsfonds is er voor gekozen om zowel de woningvoorraad van voor 1945 (WON45) als het aantal meergezinswoningen van voor 1931 (MGW31) als indikator op te nemen.

Bij de toepassing van deze indicatoren is om uiteenlopende redenen een tweetal correcties toegepast:

- in de eerste plaats kan het hanteren van een bedrag voor zowel WON45 als MGW31 bij gemeenten met een omvangrijke voorraad meergezinswoningen van voor 1931 tot aanzienlijke 'dubbeltellingen' leiden. De meergezinswoningen van voor 1931 behoren immers ook tot de vooroorlogse woningvoorraad.
Om deze reden is besloten om binnen MGW31 een maximum te hanteren: indien het aantal MGW31 groter is dan 20% van het aantal vooroorlogse woningen, wordt niet het daadwerkelijk aantal MGW31 in de formule opgenomen, maar wordt het aantal MGW31 binnen de indikator 'vastgezet' op het maximum van 20% van het aantal vooroorlogse woningen;⁵⁴
- in veel relatief kleine gemeenten is bij het voorkomen van een beperkt aantal oude woningen veelal niet onmiddellijk sprake van een stadsvernieuwingsproblematiek: veelal gaat het dan om partikulier bezit of om meer losstaande vooroorlogse woningen, zoals bijvoorbeeld boerderijen e.d. Ook de feitelijke uitgaven van dergelijke kleine gemeenten aan stadsvernieuwing zijn zeer beperkt. Om deze reden is gekozen voor het inbouwen van een drempel van 250 vooroorlogse woningen binnen de indikator WON45.

54) De keuze om de indikator MGW31 af te stemmen op WON45 en niet andersom heeft te maken met het algemeen voorkomen- de karakter van WON45. De correctie binnen MGW31 is slechts van belang voor een beperkt aantal gemeenten.

De intensiteit van de stadsvernieuwing en de noodzaak van een grotere overheidsbetrokkenheid zal toenemen naarmate de sociale structuur van gemeenten zwakker is. Naarmate de sociale structuur zwakker is zullen de mogelijkheden om oude wijken door bewoners zelf op een hoger peil te laten brengen geringer worden. De gemeenten zullen in dergelijke gevallen zelf actie moeten ondernemen.

Evenals bij het stadsvernieuwingsfonds is om deze reden een 'sociale structuur komponent' binnen de formule opgenomen. Daarbij is een relatie gelegd met indicatoren die aansluiten bij een groot deel van de aandachtsgroepen van beleid: UGb en ALLOCH.

6. nadruk volkshuisvestingsbeleid op (sociale) huurwoningen

Het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid en de in dat kader ingezette algemene middelen hebben vooral betrekking op de voorraad (sociale) huurwoningen. Binnen de formule is voor de bekostiging van het volkshuisvestingsbeleid (overige volkshuisvesting en woning-exploitatie) daarom een inhoudelijke relatie gelegd met de voorraad huurwoningen van gemeenten (HUURWON) en in het bijzonder de sociale huurwoningen binnen deze categorie (SWON).

Ook in dit geval gaat het om kosten verbonden met 'kop-op' formatie en subsidie van gemeenten bovenop de specifieke uitkeringen van het Rijk. Binnen de formule is geen relatie gelegd met het aantal koopwoningen van gemeenten, omdat met het gemeentelijk beleid voor dit segment van de woningmarkt relatief weinig kosten zijn gemoeid.

7. beperkt vast bedrag

Los van de omvang van de woningvoorraad zullen ook de kleinste gemeenten voor het uitvoeren van een aantal algemene taken binnen het taakgebied over een bepaalde minimale ambtelijke capaciteit moeten kunnen beschikken.

Om deze reden is in de ijkpuntformule een beperkt vast bedrag van f35.000,— opgenomen. Dit komt overeen met de kosten van ca. 1/3 à 1/2 formatieplaats. Het hanteren van dit bedrag komt voor de kleinste gemeenten neer op ca. f 70,— per woonruimte en loopt daarna sterk terug.

5.2.4 overzicht uitkomsten financiële ijkpunten per groottegroep

In onderstaande tabel presenteren we de uitkomsten van het financiële ijkpunt 'vhrosv', uitgedrukt in een bedrag per inwoner.

De uitkomsten zijn gespecificeerd naar zes groottegroepen van gemeenten (excl. de grote vier). Steeds wordt de gemiddelde uitkomst voor de groottegroep als geheel gepresenteerd, aangevuld met de gemiddelden van de vijf hoogste en laagste scores.

Tabel 5.3 Laagste (L), hoogste (H) en gemiddelde (G) scores per inwoner van het ijkpunt 'vhrosv' voor 6 groottegroepen van gemeenten (Bron: Cebeon/VB)

inwonertal	L	H	G
0 — 5.000	37	92	54
5.000 — 10.000	34	76	48
10.000 — 20.000	33	81	49
20.000 — 50.000	36	98	56
50.000 — 100.000	51	102	72
100.000 — 200.000	61	112	85
totaal	—	—	61

kommentaar bij tabel 5.3:

- met uitzondering van de groep kleinste gemeenten zien we een lichte stijging van de gemiddelde score voor de groottegroepen van gemeenten. De wat hogere score voor de groep met de kleinste gemeenten hangt voor een belangrijk deel samen met het vaste bedrag in de formule (honoreren negatief schaafeffect);
- binnen de afzonderlijke groottegroepen zien we grote verschillen: voor gemeenten met de hoogste scores is de uitkomst van de ijkpuntformule twee à drie maal zo hoog als voor gemeenten met de laagste scores. Dit geldt voor alle groottegroepen;
- de grootte van een gemeente is niet bepalend voor de (relatieve) score: er zijn veel kleinere gemeenten die per inwoner (veel) hoger scoren dan menig (veel) grotere gemeente.

5.2.5 niet opgenomen kenmerken

1. directe aansluiting bij activiteiten gemeenten

In het voorgaande is gewezen op de grote dynamiek in de uitgaven en inkomsten van gemeenten voor het onderhavige taakgebied. Er kunnen bij één en dezelfde gemeente zeer grote verschillen optreden tussen verschillende jaren. Analyse van de rekeningcijfers van 1990 en de begrotingscijfers 1992 heeft dit aangetoond.

Bij het ontwikkelen van een financieel ijkpunt is er niet voor gekozen om strak bij deze jaarlijkse verschillen in niveau's van uitgaven en inkomsten aan te sluiten. Dat zou tot een mate van detaillering (en onderzoeksinspanning) hebben geleid die nooit in een algemeen uitkeringsstelsel kan worden 'ingebouwd'.

De door ons ontwikkelde ijkpuntformule dient dan ook beschouwd te worden als een formule die een weergave geeft van de — tussen jaren — gemiddelde netto-uitgaven van gemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken. Het gevolg is wel dat de formule sterk kan afwijken van de feitelijke netto-uitgaven van een gemeente in een bepaald jaar. Door in de formule de meest belangrijke bepalende structuurvariabelen op te nemen kan echter wel een zo goed mogelijke aansluiting met het structurele uitgavenpatroon gedurende een aantal jaren worden bewerkstelligd.

2. situatie van groei

Binnen het onderzoek is de werking van de formule getoetst op de feitelijke uitgaven van een vijftal groeikernen.

Gekonstateerd is dat de ijkpuntformule voor dit type gemeenten op dit moment geen aanpassing behoeft: de uitkomst van de ijkpuntformule voor deze groeigemeenten tezamen blijkt nagenoeg overeen te komen met de totale feitelijke netto-uitgaven.

In een aantal gevallen waren de bruto-uitgaven hoger, daar stonden echter hogere inkomsten uit bouwleges tegenover.

Waar er afwijkingen op het niveau van de netto-uitgaven zijn geconstateerd hebben deze betrekking op de eerder gemelde schommelingen tussen jaren als gevolg van schokken in het groeipatroon en het niet gelijk oplopen van uitgaven en inkomsten.

3. aanwezigheid gemeentelijk woningbedrijf

In het onderzoek is geen relatie gevonden tussen de hoogte van de netto-uitgaven van gemeenten voor het taakgebied 'vhrosv' en het wel of niet hebben van een gemeentelijk woningbedrijf. De aanwezigheid van een gemeentelijk woningbedrijf heeft bij een aantal gemeenten financiële gevolgen. Deze kunnen echter zowel positief als negatief zijn. De gevonden verschillende resultaten konden niet worden verklaard uit structuurkenmerken van gemeenten.

Het aantal gemeentelijke woningbedrijven neemt bovendien snel af. Dit is bij de vergelijking rekeningcijfers 1990 en begrotingscijfers 1992 gebleken: gemeenten die in 1990 nog een aanzienlijk verlies boeken in verband met de aanwezigheid van een gemeentelijk woningbedrijf blijken er in 1992 geen meer te hebben.

Om bovengenoemde redenen is deze faktor niet in de formule verwerkt.

5.2.6 aspecten van dynamiek

De dynamiek van taakgebied 'vhrosv' is groot. Dit geldt niet alleen voor de in het bovenstaande genoemde dynamiek in uitgaven en inkomsten in relatie tot de samenstelling van de woningvoorraad van gemeenten en de omvang van aandachtsgroepen van beleid.

Het taakgebied zal in de komende jaren ook sterk onder invloed staan van bestuurlijke veranderingen met financiële gevolgen. Ten tijde van het onderzoek moesten deze veranderingen nog worden gerealiseerd of waren de gevolgen van recent doorgevoerde wijzigingen nog niet uitgekristalliseerd.

De belangrijkste bestuurlijke veranderingen zijn:

- de invoering per 1-1-1992 van het Besluit Woninggebonden Subsidies;
- de invoering van de Huisvestingswet in 1993;
- de inwerking treding van het Besluit Lokatiegebonden subsidies per 1-1-1994;
- de nieuwe verdeelsleutel uit de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing en het eindige karakter van het Stadsvernieuwingsfonds;
- afspraken in het kader van de uitvoering en subsidiëring van VINEX-lokaties;
- de herziening van het Bouwbesluit en de Woningwet;
- nieuwe vormen van regionale samenwerking (in het kader van BON3 of meer vanuit een sektorale ingang).

Hoewel de financiële gevolgen van deze veranderingen veelal betrekking hebben op specifieke uitkeringen zullen toch ook de algemene middelen van gemeenten er door worden beïnvloed ('kop-op' formatie en 'kop-op' subsidie). Omdat de veranderingen nog moeten worden ingevoerd of de gevolgen van introductie nog moeten blijken, was het onmogelijk om in de ijkpuntenformules met de gevolgen rekening te houden.

Het verdient daarom aanbeveling om in de komende jaren mogelijke effecten van (tekortschietende) specifieke uitkeringen op de besteding van de algemene middelen door gemeenten in het oog te houden.

5.3 Oudheid

5.3.1 overzicht van gehonoreerde en niet opgenomen kenmerken in de ijkpuntformule

In het onderstaande schema staat een overzicht van de in de ijkpuntformule gehonoreerde structuurkenmerken en van de niet opgenomen kenmerken. De redenen achter het wel of niet opnemen worden in het vervolg van deze paragraaf gegeven.

Schema 5.4 Overzicht van gehonoreerde en niet opgenomen kenmerken (Bron: Cebeon/VB)

gehonoreerde kenmerken	
-	'historie van gemeenten'
-	omvang historische kern
-	relatie met oude woningvoorraad
-	sociale geschiedenis
-	minimum omvang historie
niet opgenomen kenmerken	
-	gelijk bedrag per inwoner
-	intensivering profijtbeginsel
-	geen verrekening met de inkomsten uit toeristenbelasting

verfijningsregeling monumenten

In het bovenstaande schema blijft het aantal monumenten van gemeenten buiten beschouwing. Dit heeft te maken met het bestaan van de verfijning monumenten.

Bij de huidige verfijning monumenten gaat het om een vergoeding van in het verleden door gemeenten aangegane verplichtingen (in de vorm van kapitaallasten) in verband met activiteiten gericht op het behoud van monumenten.

Vanuit dit gegeven is door de begeleidingscommissie bij het onderzoek besloten om in het onderzoek uit te gaan van een continuering van deze verfijning. Om deze reden lag het voor de hand om op dit moment de inkomsten van gemeenten uit deze verfijning (en de bijbehorende uitgaven) buiten de werking van het ijkpunt te houden.⁵⁵

5.3.2 ijkpuntformule

Na het doorlopen van de verschillende onderzoeksstappen (zie hoofdstuk 3) is de formule voor het financiële ijkpunt 'oudheid' als volgt bepaald:

$$(60 * WON45) + (380 * MGW31) + (2000 * HKha) + (145 * HKWON45)$$

toelichting op de gebruikte indicatoren:

WON45	=	aantal woningen van voor 1945 boven een drempel van 250
MGW31	=	aantal meergezinswoningen van voor 1931 met een maximum van 20% van het aantal WON45
HKha	=	oppervlakte historische kern in hektaren
HKWON45	=	aantal woningen van voor 1945 boven een drempel van 250 en uitsluitend in gemeenten met een historische kern.

55) Bij de analyse van feitelijke gemeentelijke uitgaven zijn de inkomsten op basis van de verfijning gesaldeerd met de uitgaven aan oudheid. Daarnaast is op grond van het bestaan van de verfijning geen indicator die betrekking heeft op monumenten in de ijkpuntformule opgenomen.

relatieve belang indicatoren

Het relatieve belang van de onderdelen voor alle Nederlandse gemeenten tezamen (exclusief de grote vier) ziet er als volgt uit:

HKWON45:	45,1%
WON45:	38,2%
MGW31:	13,0%
HKha:	3,7%
totaal:	100,0%

5.3.3 gehonoreerde structuurkenmerken

1. 'historie van gemeenten'

De uitgaven van gemeenten aan 'oudheid' (musea, oudheidkamers) blijken sterk samen te hangen met de historie van gemeenten. Deze historie kan betrekking hebben op de bebouwing of ruimtelijke structuur en de functies die gemeenten in het verleden hebben vervuld (politiek, economisch, sociaal, cultureel en wat betreft vervoer). Gemeenten met een 'rijke' historie op een van genoemde aspecten blijken in het algemeen te beschikken over één of meer voorzieningen die daarmee verband houden. Voor gemeenten, waarvoor dat niet of nauwelijks het geval is, zijn de feitelijke uitgaven voor 'oudheid' meestal nihil of zeer gering.

Bij het onderzoek naar een geschikte ijkpuntformule is gezocht naar de (beschikbaarheid en werking) van indicatoren met een relatie met 'oudheid'. Uiteindelijk is gekozen voor een combinatie van de aanwezigheid (oppervlakte) van een historische kern en het aantal oude woningen van een gemeente: de indicatoren HKha, WON45 en HKWON45 en MGW31. Het gebruik van deze indicatoren wordt in onderstaande punten toegelicht.

2. omvang historische kern (HKha)

In eerste instantie is vooral een relatie gelegd met alleen de oppervlakte van een historische kern van een gemeente (de basis voor de verfijningsuitkering Historische Kernen).

Een eenduidig verband met deze indicator bleek echter niet aannemelijk. Enerzijds staat de omvang van de historische kern niet zonder meer in juiste relatie tot het niveau van uitgaven aan 'oudheid' van gemeenten: het alleen hanteren van deze maatstaf zou met name voor kleinere gemeenten tot te grote verschillen in genormeerde uitgavenpatronen hebben geleid, die niet in overeenstemming zijn met wat gemeenten in werkelijkheid uitgeven. Anderzijds blijken er ook (met name grotere) gemeenten te zijn zonder of met een hele kleine historische kern, die wel (hoge) netto-uitgaven voor bijvoorbeeld een museum kennen.

Dat gemeenten zonder of met een kleine historische kern toch omvangrijke relevante uitgaven kunnen hebben, hangt samen met de wijze waarop historische kernen worden gemeten/gehonoreerd: de omvang van een historische kern van een gemeente moet minstens 5 hectare groot zijn om voor de verfijning historische kernen in aanmerking te komen; het bestaan van een historische kern in het verleden (1600-1850) moet met behulp van oude kaarten zijn aangetoond; de rooilijn van de oorspronkelijke kern moet thans ongewijzigd aanwezig zijn.

Deze — in het kader van de verfijning historische kernen gehanteerde — definitie maakt het aannemelijk dat ook gemeenten, waarvoor geen historische kern wordt gemeten, een 'historie' en daarmee verband houdende uitgaven voor musea en oudheidkamers kunnen hebben (zie het volgende punt).

3. relatie met oude woningvoorraad (HKha)

Omdat de omvang van de historisch kern (HKha) niet geschikt bleek als enige indikator voor uitgaven in verband met 'oudheid' is ook het aantal oude woningen van een gemeente in de formule opgenomen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen het aantal vooroorlogse woningen in het algemeen (WON45) gekombineerd met het hebben van een historische kern (HKWON45). Deze indicatoren, gebaseerd op het aantal vooroorlogse woningen, kennen een grotere aansluiting bij de spreiding aan uitgaven van gemeenten aan 'oudheid'. Door de combinatie van deze indicatoren 'scoren' ook gemeenten met een oude bebouwing maar zonder historische kern (van enige omvang) op de formule, zij het minder dan gemeenten met een historische kern.

4. sociale geschiedenis

Een deel van de uitgaven aan 'oudheid' blijkt verband te houden met de sociaal/ekonomische geschiedenis van gemeenten (met name de industrialisatieperiode uit eind 19e en begin 20e eeuw).

Omdat deze uitgaven niet samenhangen met het hebben van een historische kern en omdat het aantal vooroorlogse woningen te globaal werkt, is gezocht naar een aanvullende indikator voor dit soort uitgaven. In dat kader is de bruikbaarheid onderzocht van het hanteren van de inwonertallen van gemeenten op bepaalde peiljaren in het verleden, bijvoorbeeld per 1880, 1920 of 1940, of van de ontwikkeling van het inwonertal in die perioden. In beide gevallen betreft het hooguit een zeer indirecte weerspiegeling van aspecten van sociale geschiedenis.

Mede op grond van praktische nadelen⁵⁶ is van het gebruik van dergelijke indicatoren afgezien en gekozen voor de maatstaf meergezinswoningen van voor 1931 (MGW31). Om een te sterke kumulatie met de maatstaf WON45 te voorkomen is een maximum geformuleerd waarboven de werking wordt 'afgetopt': het aantal MGW31 mag maximaal 20% van het aantal WON45 bedragen.⁵⁷

5. minimumomvang historie

Het hanteren van de maatstaf WON45 zorgt er voor dat veel (kleinere) gemeenten die feitelijk geen of nauwelijks uitgaven aan 'oudheid' kennen, wel op de formule scoren, omdat in elke gemeente wel een bepaald deel van de woningvoorraad van voor 1945 is.

Vanuit de gevonden uitgaven van gemeenten aan musea en oudheidkamers (dergelijke voorzieningen komen veelal pas voor in grotere gemeenten, tenzij er sprake is van een grote historische kern), is gekozen voor de introductie van een drempelwaarde van 250 oude woningen.⁵⁸

Kleinere gemeenten scoren nu niet of laag, tenzij ze beschikken over een historische kern. Voor grotere gemeenten, met of zonder een historische kern, is deze drempel nauwelijks van betekenis.

56) Deze bezwaren betreffen enerzijds het feit dat de inwonertallen van genoemde jaren (op dit moment) uitsluitend voorhanden zijn voor gemeenten die thans 25.000 of meer inwoners tellen. Anderzijds moeten ook de gevolgen van gemeentelijke herindelingen worden ingeschat.

57) Voor een verdere toelichting op deze toepassing van MGW31: zie paragraaf 5.2.3 onder punt 5.

58) De eerste 250 oude woningen worden niet gehonoreerd, pas de 251e telt als eerste oude woning in de formule mee.

5.3.4 overzicht uitkomsten financiële ijkpunten per groottegroep

In tabel 5.4 presenteren we de uitkomsten van het financiële ijkpunt 'oudheid', uitgedrukt in een bedrag per inwoner.

De uitkomsten zijn wederom gespecificeerd naar zes groottegroepen van gemeenten. Steeds wordt de gemiddelde uitkomst voor de groottegroep als geheel gepresenteerd, aangevuld met de gemiddelden van de vijf hoogste en laagste scores.

Tabel 5.4 Laagste (L), hoogste (H) en gemiddelde (G) scores per inwoner van het ijkpunt 'oudheid' voor 6 groottegroepen van gemeenten (Bron: Cebeon/VB)

inwonertal	L	H	G
0 — 5.000	0	24	4
5.000 — 10.000	0	25	5
10.000 — 20.000	0	29	7
20.000 — 50.000	1	28	8
50.000 — 100.000	0	35	13
100.000 — 200.000	12	44	27
totaal	—	—	11

kommentaar bij tabel 5.4:

- de voorgestelde formule leidt met uitzondering van de groep grootste gemeenten tot een zeer bescheiden uitkomst van de gemiddelden per groottegroep;
- achter deze gemiddelden gaan echter grote verschillen schuil: binnen alle groottegroepen scoren veel gemeenten — waaronder ook veel grotere — niet of nauwelijks op de formule;
- veel kleinere gemeenten met een historische bebouwing scoren per inwoner even hoog als grotere gemeenten.

5.3.5 niet gehonoreerde kenmerken

1. gelijk bedrag per inwoner

Vanuit het streven naar een gelijkwaardig voorzieningenniveau is het een optie om ook gemeenten zonder 'rijke' historie in de gelegenheid te stellen bepaalde 'eigen-aardigheden' van hun gemeente te exploiteren, bijvoorbeeld door het ijkpunt voor elke gemeente op eenzelfde bedrag per inwoner te bepalen.

Een dergelijk ijkpunt zou sterk afwijken van de uitgavenpatronen op dit moment, waarbij er — in aansluiting op de toeristische functie van bepaalde gemeenten — meer sprake is van een bepaalde concentratie van voorzieningen met een relatie met 'oudheid'.

2. intensivering profijtbeginsel

Evenals bij het financiële ijkpunt voor 'kunst en ontspanning' is de vraag gesteld of voorzieningen in de sfeer van 'oudheid' niet (vooral) door de gebruikers moeten worden betaald.

Voor een dergelijke benadering is niet gekozen omdat het in strijd lijkt met het landelijke beleid in Nederland ten aanzien van de Rijksmusea. Dergelijke voorzieningen worden beschouwd als 'merit-goods'.

Zoals uit de *Nota Investeren in Cultuur, 1993 — 1996* van het Ministerie van WVC blijkt, wordt in Nederland veelal wel een entreprijs gevraagd, in tegenstelling tot landen om ons

heen waar musea altijd of gedurende vastgestelde tijden vrij toegankelijk zijn. Het betreft echter veelal niet meer dan 'redelijke' entreegelden, zonder dat wordt gestreefd naar kostendekkendheid.⁵⁹

3. geen verrekening met de inkomsten uit toeristenbelasting

Waar gemeenten voorzieningen in de sfeer van 'kunst en ontspanning' en 'oudheid' uit de algemene middelen bekostigen kan voor een deel van de uitgaven een relatie worden gelegd met de inkomsten uit de toeristenbelasting. Vanuit het zeer globale verband en het feit dat extra kosten van gemeenten in verband met toerisme zich tot vele — ook de niet geijkte — taakgebieden (openbare orde en veiligheid, ruimtelijke ordening, 'groen', wegen) zullen uitstrekken, heeft bij het ontwerpen van het ijkpunt geen verrekening plaatsgevonden met de inkomsten uit deze belasting.

Wel zijn bij de analyse van gemeentelijke uitgaven op onderdelen relatief zeer hoge niveau's vastgesteld voor gemeenten met een duidelijke toeristische functie. Vanuit het sterke verband met de toeristische functie is met dergelijke 'uitschieters' in het ijkpunt geen rekening gehouden.

59) Verhoging van deze prijzen leidt op langere termijn tot vermindering van bezoek, zo is de verwachting in genoemde nota van WVC.

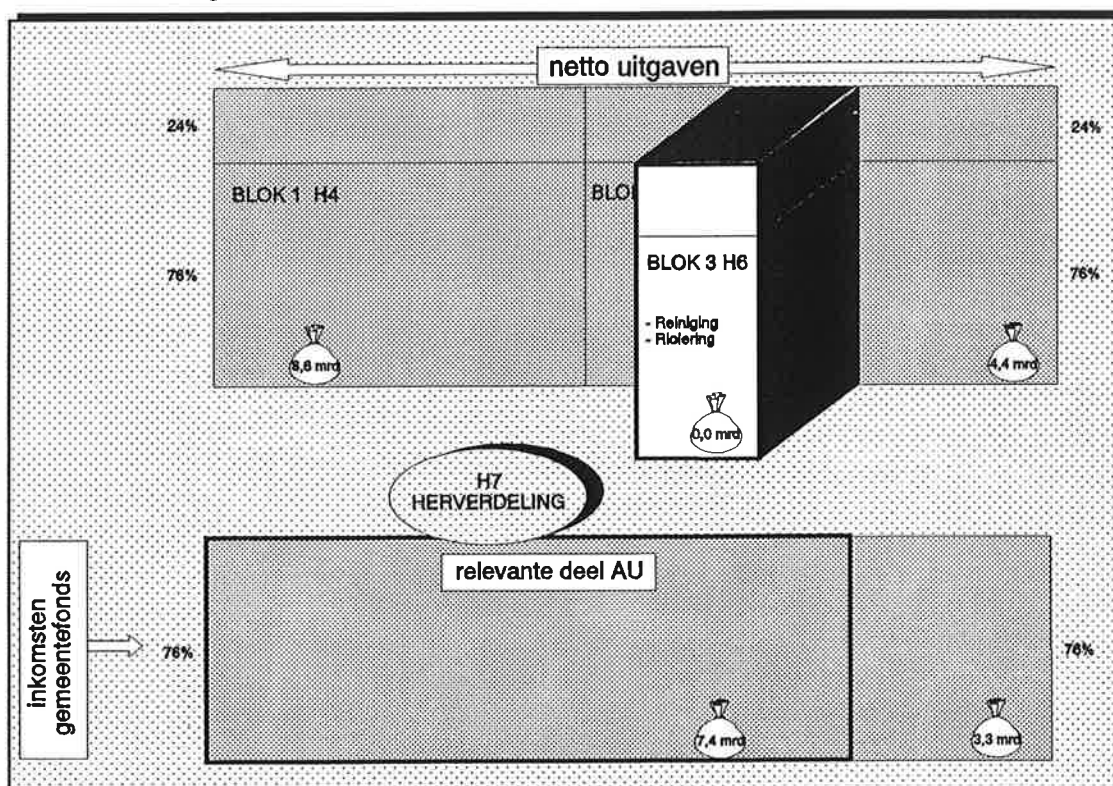
6 Financiële ijkpunten Blok 3

6.1 Inleiding

6.1.1 waarom financiële ijkpunten voor reiniging en riolering?

In dit hoofdstuk worden de financiële ijkpunten voor de taakgebieden 'reiniging' en 'riolering' gepresenteerd (zie schema 6.1).

Schema 6.1 Uitgelicht deel van totaalschema 2.7 (Bron: Cebeon/VB)



Bij het taakgebied 'reiniging' gaat het om de kosten van het inzamelen en verwijderen van (huis-)afval en bij het taakgebied 'riolering' om de kosten in verband met riolen en rioolgemalen.

Zoals uit bovenstaand schema 6.1 kan worden afgeleid, zijn met de financiële ijkpunten voor alle gemeenten tezamen (exclusief de grote vier) op dit moment per saldo geen algemene middelen gemoeid, behoudens de 'taakgerelateerde' eigen inkomsten van gemeenten uit de afvalstoffenheffing (reinigingsrecht), het rioolrecht en de inkomsten uit het Gemeentefonds op basis van de verfijning rioleringen. Dit is grotendeels in overeenstemming met de feitelijke situatie in 1992 voor alle gemeenten tezamen.

De keuze voor het ontwikkelen van een financieel ijkpunt voor de taakgebieden 'reiniging' en 'riolering' vloeit vooral voort uit de noodzaak om te anticiperen op de verwachte kostenstijging voor deze taakgebieden in de komende jaren. Deze kostenstijging houdt

verband met verscherpte milieu-eisen voor zowel de lozing van riolen als voor de inzameling en verwijdering van (huis-)vuil. Voor riolen worden bovendien extra kosten in verband met onderhoud en vervanging voorzien.

Bij het ontwikkelen van financiële ijkpunten is vooral beoordeeld of de (verwachte) kostenontwikkeling zich voor alle gemeenten in dezelfde mate voordoet, waardoor er tussen gemeenten geen grote verschillen in de hoogte van de afvalstoffenheffing of het rioolrecht hoeven op te treden. Is dit niet het geval dan kan worden overwogen om hiervoor via het Gemeentefonds compensatie te bieden.

In aansluiting op bovengenoemde redenen achter de keuze van de twee taakgebieden heeft de ontwikkeling van de financiële ijkpunten een wat ander karakter dan bij taakgebieden binnen de blokken 1 en 2 het geval was. In dit geval is de aandacht meer gekoncentreerd op de ontwikkeling van de bruto-uitgaven van gemeenten (dus exclusief een saldering met de inkomsten op basis van afvalstoffenheffing en rioolrecht) en op de vaststelling of eventuele verschillen tussen kostendekkende tarieven, die samenhangen met voor gemeenten onbeïnvloedbare factoren, aanleiding zijn voor compensatie via het nieuw te ontwerpen algemene uitkeringsstelsel van het Gemeentefonds.

6.1.2 relatie tussen uitgaven en inkomsten

dynamiek in uitgaven en inkomsten

Uit de feitelijke situatie dat de netto—uitgaven vrijwel nihil zijn, mag niet worden gekonkludeerd dat gemeenten niet of nauwelijks te maken hebben met veranderingen in de niveaus van uitgaven op beide taakgebieden. Het tegendeel is waar: bij de meeste gemeenten is sprake van een sterke toename van de uitgaven op beide taakgebieden en wordt een verdere toename van de kosten voor de komende jaren verwacht.

Zoals in het vervolg van dit hoofdstuk wordt aangegeven, hangt de uitkomst van de financiële ijkpunten dan ook sterk samen met gehanteerde uitgangspunten (inschattingen) omtrent de toekomstige ontwikkeling van de kosten van 'reiniging' en 'riolering' en — nauw daarmee in verband — met de tarieven voor de afvalstoffenheffing en het rioolrecht.

strukturele verschillen tussen gemeenten

Voor dit onderzoek was de vraag van belang of en in hoeverre achter de (verwachte) ontwikkeling in de gemeentelijke uitgaven voor zowel 'reiniging' als 'riolering' structuurkenmerken schuil gaan die in strukturele zin leiden tot sterk verschillende niveaus van uitgaven tussen gemeenten. De gevolgen van deze structuurverschillen zullen met name blijken wanneer de desbetreffende uitgaven door de aanvullende milieuwetgeving van het Rijk in grote mate een verplicht karakter hebben. Is dit laatste het geval dan kan worden overwogen om gemeenten waarbinnen deze externe factoren zich sterk manifesteren, een compensatie via het Gemeentefonds te bieden. In dat geval hoeven de extra kosten van deze factoren niet via de kostendekkende tarieven op de eigen burgers te worden verhaald. Een voorbeeld van een dergelijke faktor zijn de extra kosten van gemeenten die samenhangen met een slechte bodem.

Voorzover nieuwe wetgeving leidt tot een voor alle gemeenten vergelijkbare kostenstijging is er in dit onderzoek van uitgegaan dat deze extra uitgaven worden bekostigd uit een verhoging van de afvalstoffenheffing en het rioolrecht. Dit sluit bovendien aan bij het uitgangspunt van 'de vervuiler betaalt' zoals dat voor het milieubeleid is vastgelegd in het Nationaal Milieubeleidsplan (plus) (NMP en NMP+).

Of de verwachte stijging ook daadwerkelijk als bestuurlijk wenselijk wordt ervaren (bijvoorbeeld in aansluiting op opvattingen over de maximale omvang of toename van gemeentelijke belastingen en heffingen) blijft buiten het kader van dit onderzoek.

6.1.3 gehanteerde onderzoeksmethode

Zoals aangegeven ligt de nadruk bij het ontwikkelen van financiële ijkpunten voor 'reiniging' en 'riolering' op het onderbouwen van de kostenontwikkeling in de komende jaren. Ter onderbouwing van een dergelijke kostenontwikkeling is in afwijking van de andere taakgebieden slechts in zeer beperkte mate gebruik gemaakt van feitelijke uitgaven van gemeenten (begroting 1992 en rekening 1990). Uit een vergelijking van de kostenontwikkeling tussen 1990 en 1992 kunnen hooguit eerste signalen worden opgepikt omtrent de stijging van de uitgaven en mogelijke verschillen tussen gemeenten. Dergelijke signalen hebben vooral betrekking op de volgende onderwerpen:

- extra kosten die verband houden met gescheiden huisvuilinzameling (waar in bepaalde gemeenten al enige — financiële — ervaring mee is opgedaan);
- op dit moment bestaande verschillen tussen gemeenten voor de kosten van afvalverwijdering (bijvoorbeeld in verband met de noodzaak om het afval te laten verbranden versus de nog bestaande mogelijkheden om het afval te storten);
- op dit moment bestaande verschillen in kosten voor het onderhoud en de vervanging van riolen.

Deze signalen zijn echter ongeschikt om een voldoende onderbouwde inschatting van de ontwikkeling van de kosten in de komende jaren te maken. Om deze reden is bij deze taakgebieden veelvuldig gebruik gemaakt van gegevens uit andere (toekomst-)studies en van de mening van experts.

6.1.4 spoorboek

In de volgende twee paragrafen stellen we de volgende onderwerpen aan de orde:

- het taakgebied 'reiniging' (paragraaf 6.2);
- het taakgebied 'riolering' (paragraaf 6.3).

6.2 Reiniging

6.2.1 inleiding

Zoals beschreven in de inleiding bij dit hoofdstuk is voor het financiële ijkpunt 'reiniging' een ander onderzoekstrajekt gevolgd dan bij de ijkpunten behorende tot de blokken 1 en 2. Dit betekent dat ook de opbouw van het hoofdstuk anders is dan die voor de andere taakgebieden.

Achtereenvolgens stellen wij voor dit taakgebied aan de orde:

- het onderdeel 'inzamelen' (paragraaf 6.2.2) met de volgende onderwerpen:
 - gebruiksmogelijkheid van gegevens over feitelijke uitgaven van gemeenten;
 - een benadering van de kosten van (gescheiden) inzameling op basis van woonmilieutypen en normen;
 - toetsing van deze normen aan andere gegevens;
 - konklusies onderdeel inzameling.
- het onderdeel 'verwijderen' (paragraaf 6.2.3) met de volgende onderwerpen:
 - achtergrond feitelijke kostenverschillen;
 - gevolgen uitgangspunten TienJarenProgramma Afval;
 - verwachte kostenverschillen tussen regio's;
 - ontwikkeling absolute niveau.
- konklusies ten aanzien van de mogelijkheid van gelijke kostendekkende tarieven tussen gemeenten (paragraaf 6.2.4).

6.2.2 inzamelen

1. beperkte gebruiksmogelijkheid van gegevens over feitelijke uitgaven van gemeenten
 Uit analyse van de uitgaven van de steekproefgemeenten blijkt dat gemeenten in 1990 per inwoner of woonruimte heel verschillende bedragen uitgeven voor het inzamelen van (huis-)vuil.

Om een aantal redenen zijn deze feitelijke uitgavenpatronen van gemeenten ongeschikt voor een verkenning naar de betekenis van structuurkenmerken als oorzaak van uitgavenverschillen tussen gemeenten:

- er zijn tussen gemeenten grote verschillen in de mate waarin gescheiden inzameling is en wordt doorgevoerd. Als voorbeeld kan de gescheiden inzameling van GFT dienen. Een groot aantal gemeenten is, voorafgaand aan de wettelijke verplichting, overgegaan tot het gescheiden inzamelen van deze deelfractie. Een groot aantal andere gemeenten zal pas later (aansluitend bij het moment dat de wettelijke regeling van kracht wordt of in aansluiting op het beschikbaar komen van komposteringscapaciteit in de regio) overgaan tot gescheiden inzameling;
- uit een vergelijking van de uitgaven in 1992 ten opzichte van 1990 blijkt een sterke stijging. Ook in 1992 echter zijn de verschillen tussen gemeenten groot en wordt slechts een deel van een totale ontwikkeling gedurende een aantal jaren gesignaleerd.

De verwachting is dan ook dat de uitgavenontwikkeling zich in 1993 en volgende jaren verder zal voortzetten, met een inhaaloperatie voor gemeenten die in 1992 nog een relatief laag uitgavenniveau kennen.

2. benadering van de kosten van (gescheiden) inzameling op basis van woonmilieutypen en normen

Omdat feitelijke uitgaven een ongeschikte analysebasis vormen voor een inschatting van de ontwikkeling van gemeentelijke uitgaven voor inzameling, is gekozen voor een andere aanpak. In deze andere aanpak zijn de kosten normatief bepaald, waarbij zoveel mogelijk rekening is gehouden met structuurverschillen tussen gemeenten.

In het kader van deze benadering is het volgende traject bewandeld:

onderscheiden van woonmilieutypen

Om zoveel mogelijk structuurkenmerken van gemeenten in de analyse te betrekken is aangesloten bij een indeling van gemeenten in woonmilieutypen. Deze indeling is ontleend aan onderzoek van het Instituut voor Sociale Geografie van de Universiteit van Amsterdam. De indeling in woonmilieutypen is gebaseerd op de kenmerken 'stedelijkheid', 'levensfase van de bevolking en bouwperiode' en 'welstand'.⁶⁰

gebruik normkosten

Het bureau IPR NORMAG bv beschikt over een normensystematiek die voor de afvalinzameling is ontwikkeld. De normen worden periodiek onderhouden en sluiten daarmee aan op veranderende inzamelmethoden. De normen worden veelvuldig gebruikt voor het maken van inzamelingsschema's van gemeenten en blijken een adequate indicatie te geven van de benodigde kosten van inzameling.

Normen zijn beschikbaar voor de volgende wijktypen: centrum, laagbouw in combinatie met woonerven met en zonder gekoncentreerde aanbieding van afval, villawijk of een zeer ruim opgezette woonwijk, buitengebied, hoogbouw en flatcontainers.

Elke gemeente en dus ook elk woonmilieutype bestaat uit een mix van deze wijktypen. Door per wijktipe te inventariseren hoeveel aansluitingen moeten worden bediend, kan worden bepaald hoeveel tijd en geld een gemeente noodzakelijkerwijs moet uitgeven aan de inzameling van afval.

typologie van gemeenten voor inzamelkosten door combinatie van woonmilieutypen en normen voor wijktypen

In het kader van het onderhavige onderzoek was het onmogelijk om voor elke gemeente de uitgaven te bepalen op basis van normkosten per wijk. Daarom zijn door een combinatie van woonmilieus en normen vier 'extreme' typen van gemeenten onderscheiden, relevant voor de bepaling van gemeentelijke kosten van inzameling. Deze typologie is als volgt samengesteld: platteland, stad, welgestelde woonmilieus, jonge stedelijke woonmilieus.

60) Aan de hand van deze componenten is de volgende typologie ontwikkeld: stagnerend platteland (234 gemeenten), bloeiend platteland (184 gemeenten), stedelijke gemeenten (56 gemeenten: onderscheiden naar drie typen), oude welgestelde woonmilieus (17 gemeenten), groeigemeenten (54 gemeenten), jonge welgestelde woonmilieus (36 gemeenten) en oudere, vrij welgestelde woonmilieus (66 gemeenten).

berekening kosten voor de vier onderscheiden typen

Voor de vier onderscheiden typen zijn op basis van de berekening van een voorbeeldgemeente per type de genormeerde kosten voor inzameling bepaald. De kosten voor inzameling van GFT afval, grofafval en de zogenoemde restfractie bewegen zich in de volgende bandbreedte (guldens per woonruimte):

· platteland	75 — 85
· stad	50 — 60
· welgestelde woonmilieus	60 — 70
· jonge stedelijke woonmilieus	65 — 75

Bij deze uitkomsten kan het volgende worden opgemerkt:

- de verschillen in genormeerde kosten voor dezelfde gemeenten binnen een type zijn relatief gering;
- de verschillen zijn geringer dan de feitelijke uitgaven omdat wordt uitgegaan van eenzelfde niveau van gescheiden inzameling en efficiency daarbij;
- in deze kosten zijn niet opgenomen de kosten van inzameling van de overige deelstromen (klein chemisch afval, papier, plastic).

3. toetsing berekende normen aan andere gegevens

Bovenstaande uitkomsten voor vier typen van gemeenten zijn getoetst aan andere gegevensbronnen. Daarbij heeft de aandacht zich gekoncentreerd op de twee uiterste scores, die voor platteland en stad.

Als aanvullende toetsingsbronnen zijn gebruikt:

- de gegevens voor de steekproefgemeenten (rekening 1990);
- de gegevens uit de Vergelijkende Budget Analyse 1993 van VB-Advies. Deze financiële gegevens van gemeenten zijn daarbij geschoond voor verkeerde boekingen (toerekening overhead, geen financieel effect van kosten bedrijfsvuil, uitsluiten kosten van verwijderren).

In een aanvullende verschillenanalyse zijn de achtergronden van uiterste scores in beide bestanden geanalyseerd en vergeleken met de uitkomsten uit de normbenadering. Daarbij blijken de gevonden verschillen sterk samen te hangen met de mate van gescheiden inzamelen door gemeenten.

De toetsing heeft de uitkomsten van de normbenadering bevestigd: de plattelandsgemeenten geven per woonruimte inderdaad meer uit dan steden, zij het niet in die mate waarin dat op grond van de normberekeningen mocht worden verwacht. De reden is dat de normbenadering zich heeft gekoncentreerd op een deel van de afvalinzameling: GFT, grof afval en de zogenoemde restfractie. De kosten van de andere deelstromen (papier, glas e.a.) blijken in de steden gemiddeld hoger te liggen.

Binnen de andere woonmilieutypen zijn de kosten van groeikernen als voorbeelden van jonge stedelijk woonmilieus geanalyseerd. Daaruit is naar voren gekomen dat groeikernen tijdelijk met wat hogere kosten te maken kunnen hebben dan andere gemeenten behorende tot hetzelfde milieutype. Deze tijdelijke extra kosten hebben te maken met tijdelijke personele en materiële overcapaciteit en het 'najiblen' van de inkomsten uit de afvalstofheffing.

Deze extra kosten zullen echter niet buiten de bandbreedte van kostenverschillen tussen stad en platteland vallen, omdat jonge stedelijke woonmilieus lagere inzamelingskosten hebben dan plattelandsgemeenten en de tijdelijke extra kosten door organisatorische maatregelen, zeker voor de wat grotere groeikernen, beperkt kunnen worden.

4. konklusies ten aanzien van de kosten van inzameling

Na het doorlopen van de verschillende onderzoeksstappen kan de volgende konklusie worden geformuleerd: de kostenverschillen van inzamelen door structuurkenmerken van gemeenten (in het bijzonder het onderscheid tussen steden en platteland) zullen op termijn (bij eenzelfde mate van gescheiden inzameling en wijze van organisatie van de inzameling) maximaal f35,— per woonruimte bedragen. Dit betekent overigens wel dat de feitelijke kostenverschillen ten gevolge van gemeentelijke beleidsvrijheid en doelmatigheidsverschillen groter kunnen zijn.

6.2.3 verwijdering

1. achtergrond feitelijke kostenverschillen

In het uitgavenbestand zijn voor de verwijdering van afval grote uitgavenverschillen tussen gemeenten waargenomen (van enige tientjes tot f150,— of meer per woonruimte). Deze variatie in kosten hangt direkt samen met de wijze waarop de verwijdering kan worden gerealiseerd: er zijn regio's waar gemeenten — al jaren — hun afval voor verbranding aanbieden naast regio's waar het afval nog kan worden gestort.

2. gevolgen uitgangspunten TienJarenProgramma Afval

De toekomstige uitgaven voor afvalverwijdering worden sterk beïnvloed door het bestaande en afgekondigde beleid zoals uitgewerkt in het TienJarenProgramma Afval (in het vervolg: TJP.A). Een belangrijk aspect van het TJP.A is een gelijkschakeling op termijn (gedacht wordt aan een termijn van ongeveer vijf jaar) van de verwerkingswijzen voor de verschillende regio's.

Uitgangspunten van het TJP.A zijn:

maximale bevordering van preventie en hergebruik

De taakstellingen voor preventie en hergebruik zijn afgeleid uit NMP en NMP+ en verder uitgewerkt in een beleidsscenario. Dit scenario geeft een raming van de in 2002 maximaal benodigde capaciteit voor eindverwerking, uitgesplitst naar verbrandbaar en niet-verbrandbaar afval. De in het TJP.A opgenomen planning en flankerende maatregelen zijn konsekwent getoetst op de gevolgen voor preventie en hergebruik. De programmering is zodanig flexibel ingericht dat bij hoge resultaten van preventie en hergebruik geen overcapaciteit ontstaat.

drastische vermindering van het storten van afval

Het storten van afval legt een groot, onomkeerbaar beslag op ruimte en milieu. Dit dient zoveel mogelijk te worden beperkt door op de eerste plaats preventie en hergebruik te intensiveren en op de tweede plaats door zo spoedig mogelijk voldoende verbrandingscapaciteit en een acceptatiebeleid te realiseren.

kontinuiteit in de afvalverwijdering

In het TJP.A wordt aangegeven hoeveel komposterings- en stortcapaciteit per regio gerealiseerd dient te worden. Daarnaast verschaft het de basis voor de beslissingen over de verbrandingscapaciteit die in de komende drie jaar moeten worden genomen. Deze beslissingen leiden tot een stapsgewijze uitbreiding van de verwerkingscapaciteit die echter pas in 1998 op het beoogde niveau zal liggen. Om de continuïteit op korte termijn te waarborgen zijn of worden er afspraken gemaakt tussen de verschillende Regionale Afval Overlegorganen over de verwerking van afvaloverschotten. Deze tijdelijke opvang moet echter passen binnen het lange termijn perspectief.

doelmatige aanpak van de afvalverwijdering

Binnen de context van de regiobenadering wordt uitgegaan van schaalvergroting in de eindverwerking ten opzichte van de huidige situatie.

regionale en nationale zelfvoorziening

In het TJP.A wordt de verantwoordelijkheid voor het afval uit de eigen regio benadrukt. Afwenteling van milieuproblematiek naar andere regio's of het buitenland dient te worden voorkomen. De regionale benadering wordt bovendien gekozen om voldoende draagvlak te creëren voor noodzakelijke verwerkingsalternatieven en integraal ketenbeheer per regio te bevorderen.

afvalverwijdering conform het ruimtelijk en vervoersbeleid

Het TJP.A biedt een kader voor de ruimtelijke inpassing van de verwerkingscapaciteit en overslagstations en daardoor tevens een kader voor een omslag naar meer afvaltransport per rail en over het water.

minimaliseren van milieugevolgen

Verbrandingsinstallaties, stortplaatsen, bewerkingsinrichtingen en overige voorzieningen voor de afvalverwijdering dienen te voldoen aan de eisen die voortkomen uit de milieuwetgeving. Dit geldt ook als randvoorwaarde bij het hergebruik van afvalstoffen.

Binnen het TJP.A zijn op basis van bovengenoemde uitgangspunten scenario's ontwikkeld ten aanzien van het aanbod aan afval:

- een beleidsscenario, gebaseerd op de taakstellingen in het NMP+;
- een tegenwindscenario, gebaseerd op minder goede prestaties op het gebied van preventie en hergebruik en op een groter afvalaanbod.

In het TJP.A is als programmapunt opgenomen dat het Afval Overleg Orgaan (in het vervolg: AOO) een verkenning zal uitvoeren naar de financiële konsekventies van de afvalverwijdering en in aansluiting daarop van de voorgestelde programmering. Daar de uitkomsten van deze verkenning nog niet beschikbaar zijn is het moeilijk een exacte raming van de ontwikkeling van de uitgaven en van uitgavenverschillen tussen gemeenten te geven.

Wel is op basis van de wel beschikbare gegevens een aantal verwachtingen geformuleerd ten aanzien van de kostenverschillen tussen regio's en over de ontwikkeling van de absolute hoogte van de kosten voor alle gemeenten.⁶¹

3. verwachte kostenverschillen tussen regio's

- de huidige verschillen in uitgaven worden primair veroorzaakt door een verschillende verwijderingsstructuur. Regio's waar het afval nog vooral wordt gestort kennen lagere kosten dan regio's waar het afval wordt verbrand. Deze verschillen in verwijderingsstructuur zullen volgens de plannen van het AOO binnen een termijn van ongeveer 5 jaar sterk verminderen of zelfs tot vrijwel nihil zijn teruggebracht;
- doordat ook de verschillende be- en verwerkingsvormen van afval in de komende jaren geen grote verschillen in kosten tussen regio's laten zien, mag worden verwacht dat de kosten van afvalverwijdering in de komende jaren op eenzelfde niveau komen te liggen.

61) Hierover heeft overleg plaatsgevonden met het AOO.

4. ontwikkeling absolute niveau

Over het te verwachten absolute kostenniveau van afvalverwijdering zijn door het niet beschikbaar zijn van de uitkomsten van de verkenningen van het AOO geen al te stellige uitspraken te doen. Verwacht mag worden dat:

- de kosten voor de regio's die nu al hoge uitgavenniveaus kennen voor afvalverwijdering (waaronder Randstad, Friesland) nog in beperkte mate (20%) zullen stijgen;
- de kosten voor de regio's die nu nog lage uitgavenniveaus kennen voor afvalverwijdering (waaronder Zeeland, Limburg) aanzienlijk (150% of meer) zullen stijgen;
- de kosten in alle regio's voor verwijdering minimaal f200,— en wellicht f250,— of meer per ton gaan bedragen.

6.2.4 konklusies ten aanzien van de mogelijkheid van gelijke kostendeckende tarieven tussen gemeenten

De gemeentelijke tarieven voor afvalstoffenheffing/reinigingsrecht zijn in de afgelopen jaren sterk gestegen. In 1990 bedroeg het tarief voor de meeste gemeenten uit het steekproefbestand f125,— à f150,— per woonruimte en in 1992 al f225,— of meer. De verschillen tussen gemeenten zijn groot: van minder dan f150,— per woonruimte tot meer dan f500,—.

De verwachting is dat de kostenverschillen voor inzameling en verwijdering tezamen (en daarmee de tarieven) vooral onder invloed van geschetste ontwikkelingen bij de verwijdering van afval tussen gemeenten sterk zullen nivelleren.

Uitgaande van inschattingen over de ontwikkeling van kosten zal het tarief van de afvalstoffenheffing — afgezien van gemeentelijke beleidskeuzes op dit front — voor alle gemeenten minimaal f300,— à f350,— per woonruimte gaan bedragen.

De toekomstige verschillen van kostendeckende tarieven tussen gemeenten zullen op grond van de nu gemaakte inschattingen aangaande de effecten van externe factoren maximaal 10% (f35,— per woonruimte) bedragen. Deze verschillen hangen direkt samen met uiteenlopende kosten van inzameling in stedelijke en plattelandsgemeenten.⁶²

Bij de eerder behandelde taakgebieden zou een dergelijk verschil aanleiding zijn geweest om als te honoreren faktor te worden aangemerkt, waarbij de herziening van de FVW'84 rekening mee moet worden gehouden. Omdat het hier gaat over een inschatting van toekomstige uitgavenniveaus waar vele gemeenten nog naar moeten 'toegroeien' is een dergelijke aanpassing op dit moment nog niet aktueel en kan worden volstaan met een ijkpunt nul.

62) Zoals eerder aangegeven wordt hierbij uitgegaan van eenzelfde mate van gescheiden inzameling en wijze van organisatie daarvan. Dit betekent overigens wel dat de feitelijke kostenverschillen ten gevolge van gemeentelijke beleidsvrijheid en doelmatigheid groter kunnen zijn.

6.3 Riolering

6.3.1 inleiding

Evenals voor 'reiniging' is voor 'riolering' een ander onderzoekstrajekt bewandeld dan bij de financiële ijkpunten behorende tot de blokken 1 en 2.

Mede door het toekomstgerichte karakter van dit financiële ijkpunt waren gegevens over feitelijke uitgavenpatronen van gemeenten (en achterblijvende structuurkenmerken) minder bruikbaar, en moest meer een beroep worden gedaan op gegevens uit andere bron en de mening van experts.

Achtereenvolgens stellen wij voor het taakgebied 'riolering' de volgende onderwerpen aan de orde:

- afbakening taakgebied (paragraaf 6.3.2);
- de gevolgde werkwijze bij het benaderen van de kosten van het onderhoud en de vervanging van riolen (paragraaf 6.3.3);
- gehonoreerde structuurkenmerken (paragraaf 6.3.4);
- niet—opgenomen kenmerken (paragraaf 6.3.5);
- omzetting indicaties kosten in globale formule voor alle gemeenten (paragraaf 6.3.6);
- de ijkpuntformule (paragraaf 6.3.7);
- konklusies op basis van gekonstrueerde formule (paragraaf 6.3.8).

6.3.2 afbakening taakgebied

Voor rioleringen strekken de activiteiten van gemeenten zich uit tot de aanleg, het onderhoud en de vervanging.

aanleg in 'nieuwe gebieden'

De aanleg van rioleringen in nieuwe gebieden (uitbreidingsgebieden, aanvullende woningbouwlokaties, stadsvernieuwing) wordt in het algemeen niet bekostigd uit de algemene middelen van gemeenten, maar uit andere bron (sluitende grondexploitatie; stadsvernieuwingsfonds).

achterstallige aansluitingen

Anders ligt het voor de kosten van achterstallige aansluitingen op het rioolnet. Landelijk bezien is op dit moment 97% van alle woonruimten op een riolering aangesloten. Volgens de rioleringsnota van het Ministerie van VROM (januari 1992) dienen nog circa 175.000 woningen op het rioolnet aangesloten te worden. Deze resterende aansluitingen hebben vooral betrekking op gebieden van gemeenten buiten de kom.

Ondanks het landelijk bezien hoge percentage aansluitingen zijn er gemeenten waarvoor nog een aanzienlijk deel van de woonruimten niet op een riool is aangesloten. In extreme gevallen gaat het nog om 25% van de voorraad woonruimten.

de verfijningsregeling riolering

In de afgelopen decennia is de achterstand in aansluitingen op het rioolnet sterk verkleind. Deze inhaaloperatie heeft voor een belangrijk deel plaatsgehad onder impuls van de verfijningsregeling voor riolering.⁶³ Gemeenten hebben op basis van de verfijningsregeling een vergoeding per aansluiting gekregen. De vergoeding is gebaseerd op de kosten van rente en aflossing over het investeringsbedrag van gemeenten per aansluiting.

Omdat het hierbij voornamelijk gaat om voor gemeenten vastliggende kosten is door de begeleidingskommissie van het onderzoek besloten om de verfijning (inkomsten en bijbehorende uitgaven) niet bij de ontwikkeling van het ijkpunt te betrekken, maar deze op de oude basis te laten voortbestaan.

groot onderhoud en vervanging bestaande stelsel en resterende inhaaloperatie

Het bovenstaande betekent dat het financiële ijkpunt zich alleen uitstrekt tot de kosten van onderhoud en vervanging van het bestaande rioolnet en tot de resterende inhaaloperatie in nog niet aangesloten gebieden.

Bij deze kosten gaat het voor een belangrijk deel om de kapitaallasten (rente, aflossing) verbonden met vervanging of de eerste aanleg in reeds bestaande bebouwing. Daarnaast worden activiteiten in verband met onderhoud, inspectie en personele kosten uit de lopende middelen bekostigd.

Uit analyse van rekeningen- en begrotingsgegevens 1992 blijkt dat de uitgaven voor alle gemeenten tezamen in verband met groot onderhoud en vervanging van het bestaande stelsel en de resterende inhaaloperatie, zich op een niveau bevinden ter hoogte van de inkomsten uit het rioolrecht⁶⁴. De netto—uitgaven van gemeenten aan onderhoud en vervanging van het bestaande stelsel in 1992 voor alle gemeenten tezamen kennen daarmee nauwelijks een verband met de algemene middelen uit het Gemeentefonds.

6.3.3 de gevolgde werkwijze bij het benaderen van de kosten van het onderhoud en de vervanging van riolen

In het onderstaande geven we de verschillende onderzoeksstadia bij de ontwikkeling van het financiële ijkpunt:

1. eerste verkenning op steekproefbestand

Hoewel op voorhand duidelijk was dat de (financiële) gegevens van de steekproefgemeenten onvoldoende zijn voor een toekomst-georiënteerd ijkpunt, is voor bepaalde aspecten toch van dit bestand gebruik gemaakt:

- de beschikbare gegevens over de lengte van riolen (binnen en buiten de kom);
- de hoogte van de uitgaven in relatie tot de inkomsten uit de verfijningsregeling riolering en het rioolrecht;
- eerste indicaties omtrent de werking van structuurkenmerken (bodemgesteldheid; dichtheid/uitgestrektheid van het rioolnet);
- de verhouding kapitaallasten/lopende uitgaven en de dynamiek in gemeentelijke uitgaven.

63) Met de diverse onderdelen van deze verfijning was in 1992 ruim 400 miljoen gemoeid.

64) Hierbij zijn de uitgaven van gemeenten die een relatie kennen met de verfijningsregeling riolering niet meegeteld.

2. aanvullende gegevens van toets-gemeenten

Om over aanvullende gegevens van gemeenten te beschikken hebben 120 gemeenten tijdens de toetsingsronde een aanvullende vragenlijst over riolering ontvangen. De — van 70 gemeenten terugontvangen — gegevens hebben vooral betrekking op:

- relevante indicatoren: in het bijzonder de lengte van het riool binnen en buiten de kom en gegevens over het type riool (vrijvervalriolering, drukriolering of persleidingen);
- de beschikbaarheid van een rioolbeheerplan en de bruikbaarheid daarvan voor het onderhavige onderzoek.

3. analyse rioolbeheerplannen: eerste inschatting van toekomstige kosten

Om een inschatting te kunnen maken van de toekomstige uitgaven van gemeenten aan 'riolering' zijn 22 rioolbeheerplannen geanalyseerd. Bij de selectie van deze plannen is rekening gehouden met omvang en bodemgesteldheid van gemeenten en met de spreiding in ingenieurs- en adviesbureaus betrokken bij het opstellen van gemeentelijke rioolbeheerplannen. Dit laatste in verband met het voorkomen van een te grote invloed van gehanteerde normen door één of enkele bureaus bij de bepaling van de werkzaamheden en de kosten.

Op basis van de rioolbeheerplannen zijn eerste inschattingen van toekomstige gemeentelijke uitgaven gemaakt, rekening houdend met de volgende factoren:

- levensduur en afschrijvingstermijnen (in een situatie van goede en slechte bodemgesteldheid);
- fasering van vervanging en noodzakelijk onderhoud (in relatie tot de geraamde resterende levensduur van bestaande rioleringen);
- de kosten van vervanging (in dichte en dun bebouwde gebieden);
- de kosten voor onderhoud, personeel e.d.;
- de kosten in verband met verscherpte milieu-eisen (tegengaan vuilstort bij overstorten door vergroting interne berging van het stelsel en de aanleg van bergbezinkbassins);
- de financiering van het rioleringsstelsel (rioleringsfonds om pieken en dalen in werkzaamheden op te vangen; relatie met — kostendekkend — rioolrecht).

4. toetsing eerste inschattingen bij ingenieurs- en adviesbureaus

Op basis van de rioolbeheerplannen zijn eerste inschattingen gemaakt van de (bruto-)kostenontwikkeling in verband met het onderhoud en de vervanging van bestaande rioolstelsels. Om deze inschattingen, met name die voor de kosten van vervanging, zo goed mogelijk te onderbouwen zijn ze voorgelegd aan acht ingenieurs- en adviesbureaus met ervaring op het gebied van rioolbeheer.⁶⁵ Dit heeft plaatsgevonden via een schriftelijke ronde en in aanvullende telefonische gesprekken.

Alle acht bureaus zijn — in meer of mindere mate — bereid geweest om hun oordeel over de inschattingen te geven. De volgende onderwerpen zijn aan de orde gesteld:

- onderbouwing meterprijs riool;
- onderbouwing levensduur (relatie met meterprijs);
- onderbouwing bodemgesteldheid (relatie met levensduur en meterprijs);
- onderbouwing dichtheid/uitgestrektheid bebouwing (relatie met meterprijs);
- verhouding vervangingsprijs per meter en overige kosten.

65) Deze bureaus zijn: DHV, Grontmij, Haskoning, Heidemij, Van Kleef, Oranjewoud, Tauw Infra Consult, Witteveen en Bos.

6.3.4 gehonoreerde structuurkenmerken

Op basis van de in de vorige paragraaf geschetste onderzoeksstudie zijn de volgende structuurkenmerken als relevant voor de ijkpuntformule bestempeld:

1. kosten gemiddelde meterprijs vervanging riool binnen de bebouwde kom

De ontwikkeling van het ijkpunt is gebaseerd op een gemiddelde prijs voor de vervanging van een riool binnen de bebouwde kom van f1000,— per meter. Dit bedrag is gebaseerd op een 'gemiddelde' dichtheid van de bebouwde kom en een 'gemiddelde' bodemgesteldheid.

Bij dit kostenniveau is uitgegaan van een gemiddelde levensduur van het rioolnet van 60 jaar.⁶⁶

2. kosten gemiddelde meterprijs vervanging riool buiten de bebouwde kom

Bij de ontwikkeling van het ijkpunt is er van uitgegaan dat de gemiddelde kosten voor de vervanging van een riool buiten de bebouwde kom 40% bedragen van de kosten binnen de bebouwde kom. Deze lagere gemiddelde kosten hebben te maken met andere systemen met kleinere buizen (drukriolering, vacuümriolering of persleidingen), die vrij gemakkelijk (in de berm) zijn neer te leggen.

3. overige kosten

De kosten voor onderhoud, personeel en overige kosten komen op basis van de beschikbare gegevens uit op 30% van de kapitaallasten in verband met de vervanging van riolen.

4. bodemgesteldheid

Deze factor is zowel binnen als buiten de kom van toepassing. Door de ingenieurs- en adviesbureaus wordt aangegeven dat het effect van bodemgesteldheid op de kosten van vervanging moeilijk is in te schatten. Deze problemen hebben te maken met het definiëren van een geschikte indikator, die zowel het effect van slechte bodem aangeeft als de lokaties waar het om gaat. Dezelfde problemen zien we bij de operationalisering van de huidige verfijning bodemgesteldheid en de herziening daarvan.

Getoetst aan een aantal rioolbeheerplannen leidt deze factor voor een gemeente met slechte bodem tot maximaal 60% aan extra kosten (voornamelijk veroorzaakt door een — noodzakelijke — kortere afschrijvingsperiode) ten opzichte van gemeenten met een goede bodem. Bij de maximale extra kosten moet minstens 80% van het grondgebied van de gemeente bestaan uit een slechte bodem.

In de gemiddelde kosten per lengte-eenheid riool zit reeds een beperkt bedrag voor enige variatie in bodemgesteldheid verdisconteerd. Evenals bij de meetmethode van de verfijning bodemgesteldheid is de bepaling van bodemgesteldheid afhankelijk van de grondsoort (veen/klei) alsmede tot welke diepte gemeten wordt.⁶⁷

De factor van 0,6 is daarom hiervoor gecorrigeerd. Bij deze correctie is aangesloten bij het gemiddelde slechte bodempercentage (25%) in gemeenten die niet voor de verfijning

66) Een dergelijke levensduur wordt ook genoemd in het rapport *Van zorg naar realisatie* van de Nederlandse Vereniging van Wegenbouwers (1990).

67) Wettekst:

a: in de ondergrond komt een aaneengesloten veen, veen/kleilaag dan wel knikkleilaag voor van 5 meter dikte of meer, waarvan de bovenkant binnen 3 meter onder het maaiveld ligt en/of

b: binnen 10 meter diepte in de ondergrond komt een kleilaag voor, behorend tot de afzetting van Calais, welke dikker is dan 5 meter en voor meer dan 15% bestaat uit deeltjes kleiner dan 16 mikrometer.

bodemgesteldheid in aanmerking komen. Dit betreft gemeenten met een percentage slechte bodem van 50% of minder.

kanttekeningen

Overigens blijft bij het op deze wijze onderbrengen van bodemgesteldheid in het ijkpunt een aantal kanttekeningen van belang. Op dit moment zijn de enig bruikbare gegevens over slechte bodem uit de verfijning bodemgesteldheid afkomstig. Bij de meting van het percentage slechte bodem in het kader van deze verfijning moet worden bedacht dat dit gegeven betrekking heeft op het hele grondgebied van de gemeente, terwijl het grootste deel van de kosten voor 'riolering' (minimaal zo'n 75%, oplopend tot bijna 100%) in de bebouwde kom wordt gemaakt. Er kunnen zich situaties voordoen waarin een groot deel van de gemeente uit een slechte bodem bestaat, maar dat juist de bebouwing op het goede deel staat. In dergelijke gevallen wordt dan ten onrechte een forse opslag gegeven.

Bij het ijkpunt is toch gebruik gemaakt van de beschikbare gegevens over het percentage slechte bodem uit de verfijningsregeling, vooral om aan te geven om welke verschillen in kosten het *kan* gaan. Voor een uiteindelijke toepassing is het zeer relevant om te weten in welke mate er in de bebouwde kommen sprake is van een slechte bodemgesteldheid.

5. dichtheid

Dichtheid van de bebouwing kan van invloed zijn op de kosten per lengte-eenheid riool, die gemeenten moeten maken voor rioleringen binnen de bebouwde kom. Bij een compacte bebouwing zullen gemiddeld genomen meer complicaties optreden vanwege het in volume grotere ondergrondse infrastructurale netwerk en dikkere rioolbuizen. Ook zullen de ontsluitingskosten gemiddeld genomen hoger zijn.

Aan de hand van een drietal situaties is bij de ingenieurs- en adviesbureaus navraag gedaan over de mate waarin verschillen in dichtheid de kosten van een meter vrijvervalriolering zullen beïnvloeden.

Deze 3 situaties betreffen:

1. een zeer dicht bebouwde buurt in het centrum van een stad, waarbij rekening gehouden dient te worden met smallere wegen, waardoor (ondergronds) meer infrastructurale complicaties zullen optreden;
2. een woonbuurt buiten het centrum met lage bebouwing aan twee kanten van de weg, waarbij de drukte van het verkeer zich beperkt tot het bestemmingsverkeer;
3. een woonbuurt die uitgestrekt in bebouwing is (laag aantal aansluitingen per kilometer) waarbij de afvoer van hemelwater beperkt is, omdat er mogelijkheden zijn het hemelwater in de berm af te voeren.

Bij elk van de situaties dient te worden uitgegaan van een gelijke diepteligging, grondwaterstand en bodemgesteldheid.

Hieruit komen twee effecten naar voren:

- a. in situatie 1 is ten opzichte van situatie 2 een gemiddelde opslag nodig. Een variatie in de kosten met dichtheid kan globaal variëren tussen 750 gulden bij gunstige omstandigheden en 1250 per meter in een gekompliceerde omgeving;
- b. in situatie 3 is er een lager kostenniveau dan in situatie 2: voor (zeer) dun bebouwde delen binnen de kom zullen de kosten lager zijn, zowel de omstandigheden als de kosten kunnen de situatie in het buitengebied benaderen (400 gulden).

Hiermee is duidelijk dat er tussen gemeenten afhankelijk van de samenstelling/omvang (dichtheid) van de verschillende typen woonbuurten een spreiding in gemiddelde kosten zal optreden. De variatie tussen individuele gemeenten loopt uiteen van ongeveer een factor 0,85 voor dun bebouwde gemeenten tot ongeveer 1,3 voor zeer dicht bebouwde gemeenten.

Dit betekent dat in dichtbebouwde gebieden de kosten per strekkende meter riool hoger zijn dan in dunbebouwde. Daar staat echter tegenover dat er in dichtbebouwde gebieden meer aansluitingen op het riool zijn waardoor de lengte per huishouden afneemt. Anders geformuleerd bestaat er in dichtbebouwde gebieden de mogelijkheid om per lengte-eenheid riool bij meer huishoudens rioolrecht te heffen dan in dun bebouwde gebieden.

Op basis van de ontwikkelde ijkpuntformule (zie paragraaf 6.3.7) wordt nagegaan wat de combinatie van deze twee bevindingen in dicht- ten opzichte van dun bebouwde gebieden uiteindelijk betekent voor de hoogte van een daarbij aansluitend tarief van rioolrecht.

6.3.5 niet opgenomen kenmerken

1. het type stelsel: gemengd, gescheiden en verbeterd gescheiden

Landelijk bestaat circa 80% van de riolen uit het gemengde stelsel. Vanuit milieu-oogpunt is het verbeterd gescheiden stelsel de beste oplossing. Er zijn echter geen dwingende eisen aan de gemeenten opgelegd voor de keuze van een bepaald type.

Lokale omstandigheden (zoals de aanwezigheid van sloten en greppels) zijn zeer bepalend voor de keuze van een bepaald type. Omdat geleidelijke ombouw praktisch niet realiseerbaar is, zullen gemengde stelsels in de toekomst nog op grote schaal blijven bestaan.

Gezien het overheersende karakter van het gemengd stelsel in gemeentelijke rioolnetten zijn de kosten hiervan als basis voor het ijkpunt gekozen.

2. verschillende eisen waterkwaliteitsbeheerders

Door verschillen die aan gemeenten vanuit het waterkwaliteitsbeheer worden opgelegd, bestaan er verschillen in de benodigde interne berging van het stelsel. Daarnaast worden er in bepaalde situaties verschillende eisen gesteld ten aanzien van de kwaliteit en de plaats van lozing van het rioolwater. Dit laatste hangt samen met de ligging ten opzichte van groot water en ten opzichte van waterzuiveringsinstallaties.

Te verwachten valt dat de verscherpte milieu-eisen er voor zullen zorgen dat de verschillen in eisen van de waterkwaliteitsbeheerders in de toekomst zullen verdwijnen. Daarnaast wordt er op dit moment door de Commissie Uitvoering Verontreiniging Oppervlaktewateren onderzoek gedaan naar het definiëren van een basisinspanning voor elke gemeente. Kosten gemaakt boven deze basisinspanning dienen voor rekening van de waterkwaliteitsbeheerders te komen.

Omdat bovendien bij het onderzoek als uitgangspunt is gehanteerd dat geen rekening wordt gehouden met voorschriften van provincies en waterschappen is deze factor niet in de formule van het ijkpunt opgenomen.

3. ouderdom rioolnet

In gemeenten met veel recente bebouwing en een inhaaloperatie in de aansluitingen is een groot deel van het riool van goede kwaliteit. Dit geeft deze gemeenten de mogelijkheid om geleidelijk aan voorzieningen voor vervanging op te bouwen.

In andere gemeenten zijn veel vooroorlogse delen van het rioolnet binnenkort aan vervanging toe. Bovendien is door gemeenten opgemerkt dat onderdelen van de riolering die

tussen 1950 en 1960 zijn aangelegd veelal van een slechtere kwaliteit zijn. Waar zich dat voordoet moet met een kortere gemiddelde levensduur rekening worden gehouden.

Om een aantal redenen is besloten om voor bovengenoemde verschillen in ouderdom van het rioolnet geen correctie op te nemen:

- in een deel van de gemeenten met een inhaaloperatie in het kader van de verfijningen riolering moet in de toekomst vaak alsnog een resterend deel worden aangesloten;
- het moeilijk te achterhalen effect van aanvullende specifieke middelen (stadsvernieuwingfonds) op de noodzaak om de vervanging van verouderde riolen ten laste van de algemene middelen uit te voeren.

6.3.6 omzetting indicaties kosten in globale formule voor alle gemeenten

Bovengenoemde inschattingen van de kosten zijn gebaseerd op kosten uitgedrukt in de lengte van het riool.

Voor de meeste gemeenten ontbreken voldoende betrouwbare gegevens over de lengte van de riolen binnen en buiten de kom.

Om deze reden is gewerkt aan een formule met globale indicatoren die 'langs een omweg' de kosten(-verschillen) voor riolen binnen en buiten de bebouwde kom moet weergeven.

Bij de werkzaamheden is gebruik gemaakt van een beperkte steekproef van gemeenten (ongeveer 50) waarvoor wel voldoende gegevens van de lengte van het rioolnet voorhanden waren.

binnen de kom

Een belangrijk deel van het zoekproces is gaan zitten in een benadering van de lengte per aansluiting (in dit geval woonruimten) van het rioolnet binnen de kom. De verschillen in lengte per woonruimte bij de steekproefgemeenten blijken samen te hangen met de gemiddelde dichtheid van gemeenten: dichtbebouwde gemeenten hebben aanzienlijk minder meter riool per woonruimte dan dunbebouwde gemeenten. Globaal genomen is er een spreiding van 5 à 6 meter per woonruimte in zeer dichtbebouwde gemeenten (hoge kom) tot 14 à 15 meter in zeer dun bebouwde gemeenten (lage kom).

Door deze relatie in de formule in te bouwen is in hoofdlijn eenzelfde verloop te bereiken als met de feitelijke lengte van riolen.

buiten de kom

Voor het rioolnet buiten de kom is de benadering iets gekompliceerder. Toch zijn er twee aanknopingspunten, die bij de 'omzetting' konden worden gebruikt.

Ten eerste de totale omvang van het buitengebied (meer hektaren buiten de kom betekent gemiddeld genomen een grotere kans op een hoger aantal woningen in het buitengebied). Ten tweede lijkt er enige relatie te bestaan tussen de bebouwingsstructuur binnen de kom en de omvang van het rioolnet buiten de kom. Bij een aantal steekproefgemeenten gaat een fors rioolnet buiten de kom samen met een lage gemiddelde bebouwingshoogte binnen de kom.

Met behulp van deze twee elementen is een alternatieve, globale formule gekonstrueerd.

6.3.7 de ijkpuntformule

ijkpuntformule

De ontwikkelde globale formule ziet er als volgt uit:

$$\{(23.000 * DICHTH * GEMAAN * WOONRUIM) + (10 * BUITKOM)\} * (1 + BODEMG)$$

toelichting op de gebruikte indicatoren

DICHTH	=	dichtheidsfactor ⁶⁸
GEMAAN	=	faktor voor gemiddelde lengte van rioolnet per aangesloten woonruimte ⁶⁹
WOONRUIM	=	aantal woonruimten van een gemeente
BUITKOM	=	oppervlakte land van een gemeente buiten de bebouwde kom
BODEMG	=	faktor bodemgesteldheid ⁷⁰

aanvullende toetsen

Behalve de aansluiting op de gegevens voor de steekproefgemeenten kan op basis van aanvullende toetsen het volgende worden geconcludeerd:

1. hoewel de faktor GEMAAN niet is ontworpen om per gemeente de exacte lengte van het rioolnet vast te stellen, is de uitkomst wel op globale wijze vergeleken met schattingen voor heel Nederland uit andere bron. Op basis van de formule is — rekening houdend met de werking van de formule (elementen binnen/buiten kom) — een inschatting te maken van de totale lengte van het rioolnet in Nederland. Deze schatting zou op 65.000 à 70.000 kilometer uitkomen. Dit komt overeen met ramingen in het rapport 'Gemeenten ondergronds: een onderzoek naar gemeentelijk rioleringsbeleid' (SGBO, 1991), waarin als schatting van de lengte 68.000 kilometer wordt genoemd;
2. het gemiddelde totale kostenniveau op basis van de formule ligt beduidend hoger dan de feitelijke bruto-uitgaven aan riolen. Ook het rioolrecht zal daarmee op termijn flink toenemen, te denken valt aan een faktor 2. Gemiddeld lijkt dit een forse verhoging. Dit hogere niveau wordt echter op dit moment door sommige individuele gemeenten in het tarief van het rioolrecht reeds benaderd. De formule leidt tot een kostenniveau (omvang inkomsten) van rond de f250,— per woonruimte. Dit sluit aan in ander verband genoemde bedragen;⁷¹
3. wanneer de bedragen die worden uitgekeerd in de verfijning rioleringen worden omgerekend naar een gemiddeld structureel bedrag per kilometer, is dit vergelijkbaar met de komponent voor vervangingskosten.

68) $\frac{(2 + \text{hoogte kom in meters})}{2,78}$

69) $\frac{(14 - 4 * \text{hoogte kom in meters})}{1000}$

70) $\{0,6 * (\% \text{ slechte bodem op basis van de huidige verfijning bodemgesteldheid} - 25\%)\}$. Bij een percentage slechte bodem van 0% wordt de faktor op 0 gesteld.

71) Zo verwacht de Consumentenbond (*Consumentengids*, augustus 1993, nr. 8, blz. 525 — 527) dat de gemiddelde lasten in de komende jaren zullen oplopen tot f250,— per woning en zich dan zullen stabiliseren.

6.3.8 konklusies op basis van gekonstrueerde formule

In het onderstaande presenteren we de belangrijkste konklusies op basis van de gekonstrueerde ijkpuntformule.

toekomstgeoriënteerd karakter

De ontworpen ijkpuntformule is gebaseerd op (zo goed mogelijke onderbouwde) inschattingen van de verwachte kosten voor 'riolering'. Gegeven dit toekomstgeoriënteerde karakter kan de formule als minder 'hard' worden beschouwd ten opzichte van de ijkpuntformules voor andere taakgebieden.

verdubbeling kosten

Het totale niveau van het ijkpunt geeft aan dat de structurele lasten voor riolen ongeveer tweemaal zo hoog komen te liggen als thans het geval is.

beperkte kostenverschillen tussen gemeenten: ijkpunt 0, behoudens invloed bodemgesteldheid

Tussen gemeenten laten de scores van de formule, exclusief het element bodemgesteldheid, beperkte verschillen in kosten per woonruimte of inwoner zien.

Tussen groottegroepen neemt het gemiddeld bedrag per woonruimte iets af naarmate gemeenten groter worden: aflopend van 267 gulden per woonruimte voor de allerkleinste gemeenten naar 239 gulden voor gemeenten tussen 100.000 en 200.000 inwoners. Per inwoner is het vrij konstant: tussen de 95 gulden en 105 gulden (grootste gemeenten).

Binnen groottegroepen is er een beperkte spreiding rond het gemiddelde. Het overgrote deel van de scores bevindt zich binnen een bandbreedte van +/- 8%, ofwel +/- 20 gulden per woonruimte. De belangrijkste afwijkers vinden we naar boven: een beperkt aantal gemeenten met een extreem groot buitengebied komt boven de genoemde bandbreedte uit. Gegeven dit beperkte aantal is er — in overleg met de begeleidingskommissie — voor gekozen om geen aanvullende faktor hiervoor in de formule in te bouwen.

relatie kosten en inkomsten op basis van rioolrecht

Eerder is beschreven dat de kosten van onderhoud en vervanging van riolering door gemeenten gemiddeld genomen geheel uit de inkomsten op basis van het rioolrecht worden bekostigd. Afgezien van de invloed van bodemgesteldheid betekent een verdubbeling van de kosten ook een verdubbeling van het rioolrecht, tenzij wordt besloten om aanvullende compensatie via het Gemeentefonds te bieden.

Vanuit de gevonden kostenverschillen tussen gemeenten lijkt het hanteren van een ijkpunt f_0 ,— exclusief de faktor bodemgesteldheid (zie vervolg) voor de herziening van het Gemeentefonds op dit moment verdedigbaar: daarmee wordt het rioolrecht — aansluitend bij de aanvullende praktijk en conform het principe van 'de vervuiler betaalt' — verondersteld kostendekkend te zijn. Over de wenselijkheid van een dergelijke absolute tariefstijging voor alle gemeenten wordt vanuit andere overwegingen — zoals de omvang van het eigen belastinggebied van gemeenten in relatie tot de draagkracht van burgers — in dit onderzoek geen uitspraak gedaan.

relatie met inhaaloperatie

In de formule tellen alle woonruimten van een gemeente mee, ongeacht of ze wel of niet op het riool zijn aangesloten. Omdat de kosten van vervanging gelijk kunnen worden gesteld aan de kosten van eerste aanleg, komt de formule ook tegemoet aan situaties in gemeenten waar nog sprake is van een achterstand in het aansluiten van woningen op het riool.

effekt bodemgesteldheid in relatie tot werking desbetreffende verfijning

Verschillen in bodemgesteldheid tussen gemeenten leiden tot aanmerkelijke kostenverschillen (van meer dan 100 gulden per woonruimte). Deze verschillen liggen duidelijk hoger dan in de werking van de huidige verfijning bodemgesteldheid is besloten. Deze verfijning is overigens niet ingesteld met het doel om voor alle extra kosten in verband met bodemgesteldheid te compenseren.

De totale uitkering in 1992 op grond van de verfijning bodemgesteldheid bedraagt ongeveer 77 miljoen gulden (excl. de vier grote steden). Dit bedrag is bedoeld voor riolen en wegen. De structurele ijkpuntformule voor riolen geeft reeds een score van bijna 100 miljoen gulden aan.

geleidelijke ontwikkeling naar het structurele niveau

Ten behoeve van het inschatten van de extra kosten in relatie tot de hoogte van het rioolrecht kan worden aangetekend dat het structurele niveau geleidelijk wordt bereikt. Gemeenten gaan niet van vandaag op morgen hun hele rioolnet vervangen: dit zal de komende jaren — mede in relatie tot de kwaliteit op dit moment — in etappes plaatsvinden. Afhankelijk van het tempo zullen de kosten in verband met de vervanging of de met de aanleg verbonden kapitaallasten gaan stijgen.

Dit geldt ook voor de kosten van bodemgesteldheid.

In tabel 6.1 is aangegeven wat de laagste (L), hoogste (H)⁷² en gemiddelde (G) scores van gemeenten voor de faktor bodemgesteldheid uit de ijkpuntformulekosten zijn, wanneer 50% van het structurele niveau is bereikt.

Tabel 6.1 Laagste (L), hoogste (H) en gemiddelde (G) scores per inwoner van het ijkpunt 'riolering' voor 6 groottegroepen van gemeenten (Bron: Cebeon/VB)

inwonertal	L	H	G
0 — 5.000	-5,6	4,2	-3,2
5.000 — 10.000	-4,4	16,4	0,2
10.000 — 20.000	-4,7	16,4	-0,2
20.000 — 50.000	-4,6	13,7	-0,8
50.000 — 100.000	-4,2	14,0	1,1
100.000 — 200.000	-4,3	8,1	0,6
totaal	—	—	0,0

Omdat uitgegaan is van een per saldo neutraal effect op het Gemeentefonds en de eigen inkomsten op basis van het rioolrecht is er voor gemeenten met een goede bodem sprake van een negatief ijkpunt: bij een gelijk rioolrecht zijn deze gemeenten in staat om dezelfde inkomsten als gemeenten met een slechte bodem te genereren, maar met minder kosten. Dit voordeel moet ten goede komen aan gemeenten met een slechte bodem.

72) Bij de laagste en hoogste scores is weer uitgegaan van de gemiddelde uitkomst van vijf gemeenten.

belang indicatoren voor bodemgesteldheid

In de komende jaren is het van belang om aandacht te blijven besteden aan de ontwikkeling van de kosten voor 'riolering' in gemeenten, in aansluiting op de effecten van strengere milieu-eisen.

Om deze ontwikkeling goed te kunnen volgen en de kosten van gemeenten onderling goed te kunnen vergelijken is de beschikbaarheid van een tweetal indicatoren van belang:

- gegevens over de lengte van riolen binnen en buiten de kom;
- een goede meting van bodemgesteldheid, in het bijzonder binnen de bebouwde kom.

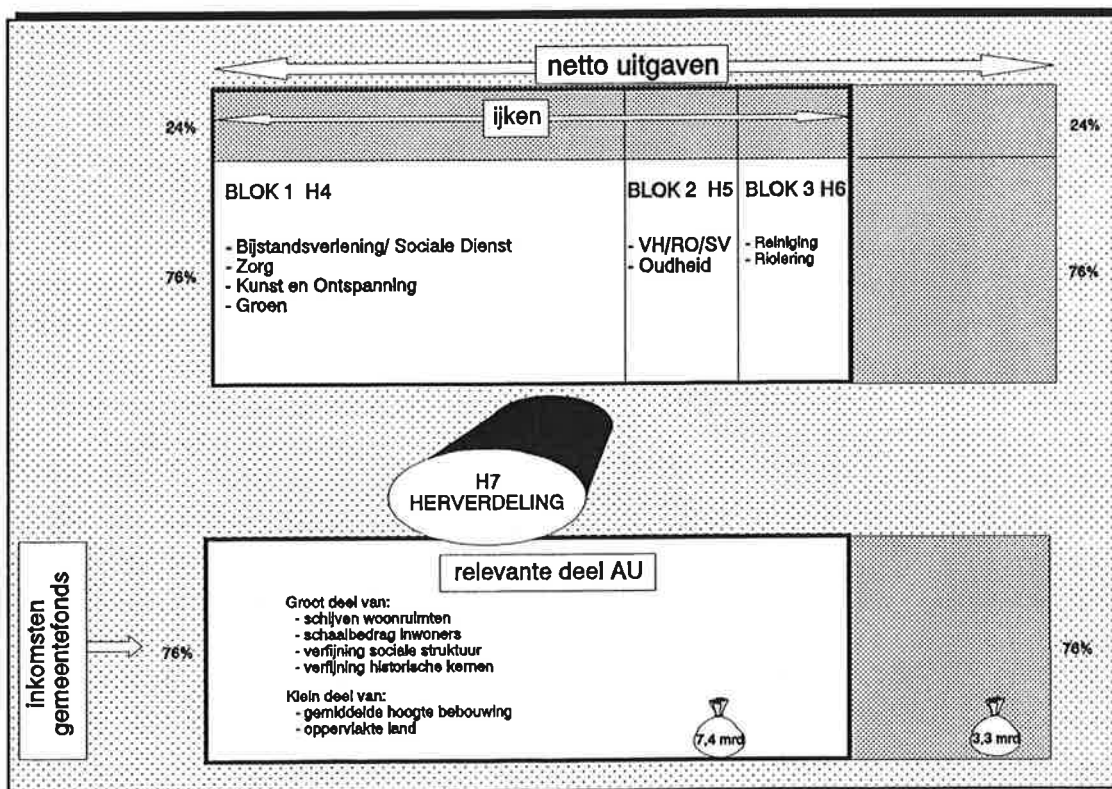
7 Effekten van herverdeling

7.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is gewezen op de betekenis van het ontwikkelen van financiële ijkpunten binnen een totaalaanpak voor de herziening van de FVW'84. De financiële ijkpunten vervangen als het ware de feitelijke uitgaven van gemeenten (waarvoor is geconstateerd dat ze gekenmerkt worden door effecten van verdringing en uitbuiken) en moeten zo leiden tot een nieuw genormeerd uitgavniveau van gemeenten, dat de basis vormt voor een herzien stelsel van algemene verdeelmaatstaven.

In dit hoofdstuk wordt een indicatie gegeven van de herverdeeleffekten, die ontstaan wanneer de uitgavniveaus van de financiële ijkpunten zonder meer in het algemeen uitkeringsstelsel zouden worden verwerkt (zie schema 7.1). We benadrukken dat het hier louter om een indicatie gaat, omdat het nieuwe stelsel van algemene verdeelmaatstaven pas in een volgende onderzoeksstap wordt ontwikkeld. Daarbij zullen meer globaal werkende verdeelmaatstaven, die voldoen aan een aantal algemeen geldende spelregels, de geijkte niveaus (en de in dat kader gehanteerde indicatoren) moeten vervangen. Zoals eerder is aangegeven maakt deze laatste stap geen onderdeel uit van deze rapportage.

Schema 7.1 Uitgelicht deel van totaalschema 2.7 (Bron: Cebeon/VB)



Voor een indicatie van de effecten van herverdeling die met de financiële ijkpunten samenhangen stellen we in dit hoofdstuk de volgende onderwerpen aan de orde:

- een overzicht van de uitkomsten van alle ijkpunten tezamen en de verschillen tussen gemeenten die daarmee samenhangen (paragraaf 7.2);
- een illustratieve vergelijking van de geijkte uitgavenniveaus met de feitelijke uitgaven van gemeenten (paragraaf 7.3);
- een vergelijking van de geijkte uitgavenniveaus met het relevante deel van de algemene uitkering van het Gemeentefonds (paragraaf 7.4);
- de effecten van herverdeling onder invloed van kenmerken van sociale en regionale structuur (paragraaf 7.5).

7.2 Overzicht uitkomsten voor de financiële ijkpunten tezamen

In tabel 7.1 presenteren we de genormeerde uitkomsten van zeven financiële ijkpunten tezamen, uitgedrukt in een bedrag per inwoner. Bij dit totaaloverzicht gaat het om de optelsom van de ijkpunten voor 'bijstandsverlening/sociale dienst', 'zorg', 'kunst en ontspanning', 'groen', 'vhsrv', 'oudheid' en 'riolering'.⁷³

De uitkomsten zijn verbijzonderd voor zes groottegroepen van gemeenten (excl. de vier grote steden). Steeds wordt het gemiddelde voor de groottegroep als geheel gepresenteerd, aangevuld met gemiddelden van de vijf hoogste en vijf laagste scores.

Tabel 7.1 Laagste (L), hoogste (H) en gemiddelde (G) scores per inwoner voor het totaal van zeven financiële ijkpunten voor 6 groottegroepen van gemeenten

inwonertal	L	H	G
0-5.000	372	579	458
5.000-10.000	363	675	463
10.000-20.000	399	718	502
20.000-50.000	446	790	576
50.000-100.000	486	915	739
100.000-200.000	765	1093	927

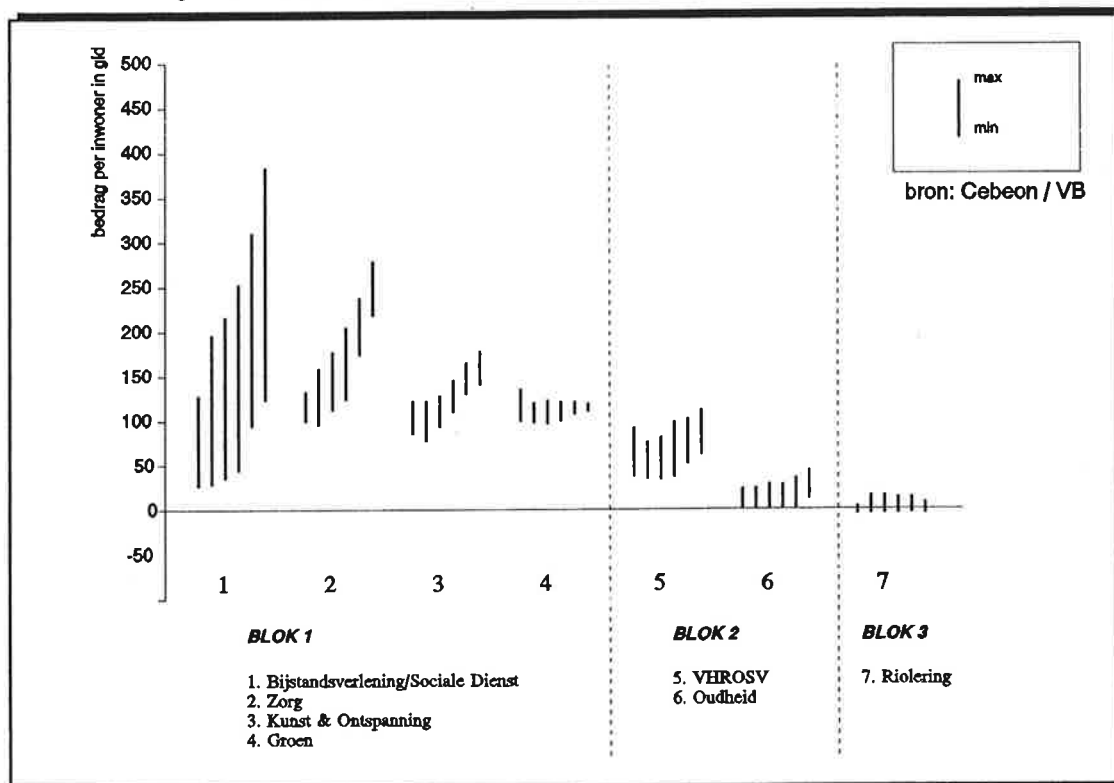
kommentaar bij tabel 7.1:

- uit tabel 7.1 valt af te leiden dat de hoogste score per inwoner bijna drie maal zo hoog ligt als de laagste;
- niet alleen tussen, maar ook binnen eenzelfde grootteklasse lopen de uitkomsten sterk uiteen: binnen alle grootteklassen ligt de hoogste score anderhalf à tweemaal boven het niveau van de laagste;
- de scores van kleinere gemeenten kunnen (veel) hoger liggen dan die van grotere: in de groep met de kleinste gemeenten zien we scores die ruim boven het niveau van de laagste scores in de groottegroep 50.000 — 100.000 liggen. De omvang van een gemeente blijkt dus niet (zonder meer) bepalend te zijn voor het geijkte niveau van uitgaven, terwijl de werking van de huidige FVW'84 hier wel grotendeels van uit gaat via het gebruik van schijven binnen de verdeelmaatstaf 'woonruimten'.

73) Zoals in hoofdstuk 6 is aangegeven wordt voor het taakgebied 'reiniging' uitgegaan van een ijkpunt '0'.

In het onderstaande figuur 7.1 specificeren we de in tabel 7.1 gepresenteerde totaaluitkomst voor de zeven ijkpunten afzonderlijk. In figuur 7.1 worden de uitkomsten per ijkpunt gegeven voor de zes onderscheiden groottegroepen uit tabel 7.1. De verticale lijnen stellen per groottegroep de 'range' tussen de laagste en hoogste score per inwoner voor.

Figuur 7.1 Spreiding netto-uitgaven per inwoner voor 7 ijkpunten en 6 groottegroepen van gemeenten (per ijkpunt 6 lijnen voor de 6 groottegroepen) (Bron: Cebeon/VB)



kommentaar bij figuur 7.1:

- de grootste verschillen in scores tussen gemeenten hangen samen met het financiële ijkpunt 'bijstandsverlening/sociale dienst' en — in mindere mate — 'zorg'. Deze verschillen in score blijken uit de lengte van de verticale lijnen. Zoals in tabel 7.1 voor het totaaleffect is aangegeven blijkt uit deze lijnen dat de omvang van een gemeente niet bepalend is voor de score: het bovenste punt van de lijnen voor de groepen met de kleinste gemeenten ligt (ruim) boven het onderste punt van de lijnen voor de groepen met de grootste gemeenten;
- bij 'zorg', 'kunst en ontspanning' en 'groen' zien we dat alle gemeenten een bepaalde minimale score (van f85,— à f100,— per inwoner) kennen. Bij 'groen' zien we een tamelijk konstant beeld over de verschillende grootteklassen; bij 'zorg' en 'kunst en ontspanning' een gemiddeld oplopend niveau voor de grootteklassen. Achter de uitkomst voor 'kunst en ontspanning' gaat de werking van de gehanteerde maatstaf voor gebruiksintensiteit vanuit de omgeving (GIO) schuil. Het sterk tussen de groottegroepen oplopende niveau van 'zorg' hangt voor een belangrijk deel samen met de toenemende omvang van de onderscheiden aandachtsgroepen van beleid;
- bij 'vhrosv' zien we tamelijk grote verschillen tussen de laagste en hoogste scores voor alle onderscheiden grootteklassen: niet de omvang (in inwonertal) van gemeenten bepaalt de score op het ijkpunt, maar vooral de bebouwingskenmerken van een gemeente;

- voor 'oudheid' en 'riolering' zien we dat de uitkomsten van de financiële ijkpunten voor bepaalde gemeenten (in alle groottegroepen) een score '0' opleveren of zelfs negatief zijn. Voor 'oudheid' hangt het ontbreken van een score samen met het ontbreken van een historische bebouwing(struktuur) en daarop afgestemde voorzieningen (musea, oudheidkamers).

Voor 'riolering' wordt de uitkomst uitsluitend bepaald door de factor bodemgesteldheid. Uitgaande van de feitelijke situatie in 1992 dat de kosten voor alle gemeenten tezamen volledig worden gedekt door de inkomsten op basis van het rioolrecht en de verfijning riolering, leidt de faktor bodemgesteldheid tot een herverdeling tussen gemeenten rond het gevonden 'nulpunt'. Bij gelijke tarieven voor rioolrecht houden gemeenten met een goede bodem er aan over, terwijl gemeenten met een slechte bodem met deze inkomsten niet uitkomen.

7.3 Een illustratieve vergelijking van de geijkte niveaus met de feitelijke uitgaven van gemeenten

7.3.1 inleiding

In deze paragraaf wordt een illustratieve vergelijking gepresenteerd tussen de uitkomsten van de financiële ijkpunten en de feitelijke uitgaven van (bepaalde typen van) gemeenten.

In dat kader worden de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

- de redenen achter het illustratieve karakter van de vergelijking (paragraaf 7.3.2);
- een vergelijking tussen de ijkpunten en de feitelijke uitgaven van gemeenten bij afwijkende gemeentelijke beleidsvoorkeuren. De illustratie van deze vergelijking spitst zich toe op blok 1 (paragraaf 7.3.3);
- een vergelijking tussen de ijkpunten en de feitelijke uitgaven van gemeenten bij zowel afwijkende gemeentelijke beleidsvoorkeuren als effecten van verdringing en uitbuiken. De illustratie van deze vergelijking spitst zich toe op blok 1 (paragraaf 7.3.4);
- een vergelijking tussen de ijkpunten en de feitelijke uitgaven van gemeenten aan 'oudheid' in relatie tot de werking van de verfijning historische kernen. Deze vergelijking spitst zich toe op blok 2 (paragraaf 7.3.5).

7.3.2 noodzaak illustratieve karakter

feitelijke uitgaven moeilijk vergelijkbaar

Centraal bij het ontwikkelen van de financiële ijkpunten per taakgebied staat het honoreren van de financiële gevolgen van voor gemeenten externe factoren (structuurkenmerken). Om de financiële gevolgen van structuurkenmerken binnen feitelijke gemeentelijke uitgaven te kunnen traceren moeten ze worden onderscheiden van een drietal andere factoren:

- gemeenten boeken vergelijkbare uitgaven onder een verschillende noemer. Hiervoor is voor de 53 steekproefgemeenten gecorrigeerd tijdens de uitgavenanalyse (zie 'Insnoeren en uitbuiken') en bij het opvragen van aanvullende gegevens in het kader van de toetsing van de eerste ijkpuntformules (zie hoofdstuk 3 van deze rapportage). Bij het 'transparant' maken van gemeentelijke begrotings- en rekeningencijfers is niet alleen gecorrigeerd voor boekingsverschillen tussen de onderscheiden taakgebieden, maar ook in verband met uiteenlopende toerekeningen van de kosten van het bestuursapparaat (de 002 en .00 functies uit de gemeentebegrotingen);
- aansluitend bij hun financieel autonome positie kennen gemeenten een afwijkend bestedingspatroon op basis van uiteenlopende beleidsprioriteiten. Dit bestedingspatroon varieert des te sterker naarmate uitgaven een minder 'hard' karakter hebben. De gevolgen van uiteenlopende beleidsvoorkeuren manifesteren zich niet alleen binnen eenzelfde taakgebied, maar ook ertussen. Zo is gebleken dat de ene gemeente de nadruk

legt op educatieve voorzieningen (bibliotheken, muziekscholen), een ander op sport of recreatie (sporthal, zwembad, 'groen'), terwijl weer een andere gemeente veel belang hecht aan cultuur (bijvoorbeeld door de subsidiëring van een theater);

- de uitgavenpatronen van gemeenten staan onder invloed van de algemene middelen die ze nu hebben en in het verleden hebben ontvangen op basis van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de eigen inkomsten (de zogenoemde 'kip—ei'—problematiek). Afhankelijk van het niveau van deze algemene middelen in relatie tot de werking van externe factoren vertonen gemeenten 'verdringings- en uitbuikverschijnselen'.

financiële ijkpunten en de gevolgen van gemeentelijke beleidsvoorkeuren en van 'verdringing en uitbuiken'

Omdat binnen de financiële ijkpunten voor effecten van boekingsverschillen en van 'verdringing en uitbuiken' is gecorrigeerd, zijn de uitkomsten in het algemeen niet zonder meer vergelijkbaar met de feitelijke uitgaven van gemeenten. Voor iedere gemeente zijn er weer andere redenen waarom het ijkpunt niet aansluit bij de feitelijke uitgaven.

Omdat het op grond hiervan ondoenlijk en weinig zinvol is om voor iedere gemeente afzonderlijk de achtergrond bij de verschillen te schetsen, is gekozen voor een illustratieve vergelijking op basis van een aantal 'voorbeeldgemeenten'.

Bij deze illustratieve vergelijking met behulp van de ijkpunten uit blok 1 zijn twee situaties onderscheiden:

- de situatie waarbij er wel sprake is van afwijkende gemeentelijke beleidsvoorkeuren bij de besteding van financiële middelen, maar niet van uitbuik- en verdringingseffecten (paragraaf 7.3.3);
- voorbeelden waarbij er naast afwijkende beleidsvoorkeuren ook sprake is van uitbuik- en verdringingseffecten (paragraaf 7.3.4).

7.3.3 afwijkende gemeentelijke beleidsvoorkeuren

Bij de eerste vergelijking tussen de uitkomsten van de ijkpunten en feitelijke uitgaven van gemeenten leidt de werking van de Algemene Uitkering van het Gemeentefonds niet tot een 'verstoord' beeld van feitelijke uitgaven (er is geen sprake van verdringing en uitbuiken). De enige verschillen tussen de uitkomsten en feitelijke uitgaven van gemeenten hangen samen met uiteenlopende beleidskeuzen ten aanzien van de besteding van middelen en het niveau van de eigen inkomsten. Naarmate gemeentelijke uitgaven een 'harder' karakter hebben, zijn de eigen beleidsmarges van gemeenten geringer. Om deze reden zijn ten behoeve van de illustratie de uitgaven voor 'bijstandsverlening/sociale dienst' voor alle voorbeeldgemeenten even hoog en sluiten ze aan op de ijkpuntformule.

In figuur 7.2 wordt voor vier voorbeeldgemeenten een vergelijking gepresenteerd tussen de feitelijke uitgaven per inwoner (de kolommen 'feit') en de scores van de ijkpunten (de kolommen 'ijk').

De vergelijking in figuur 7.2 concentreert zich op de taakgebieden binnen blok 1: 'bijstandsverlening/sociale dienst' (in het figuur bijstand), 'zorg', 'kunst en ontspanning' en 'groen'.

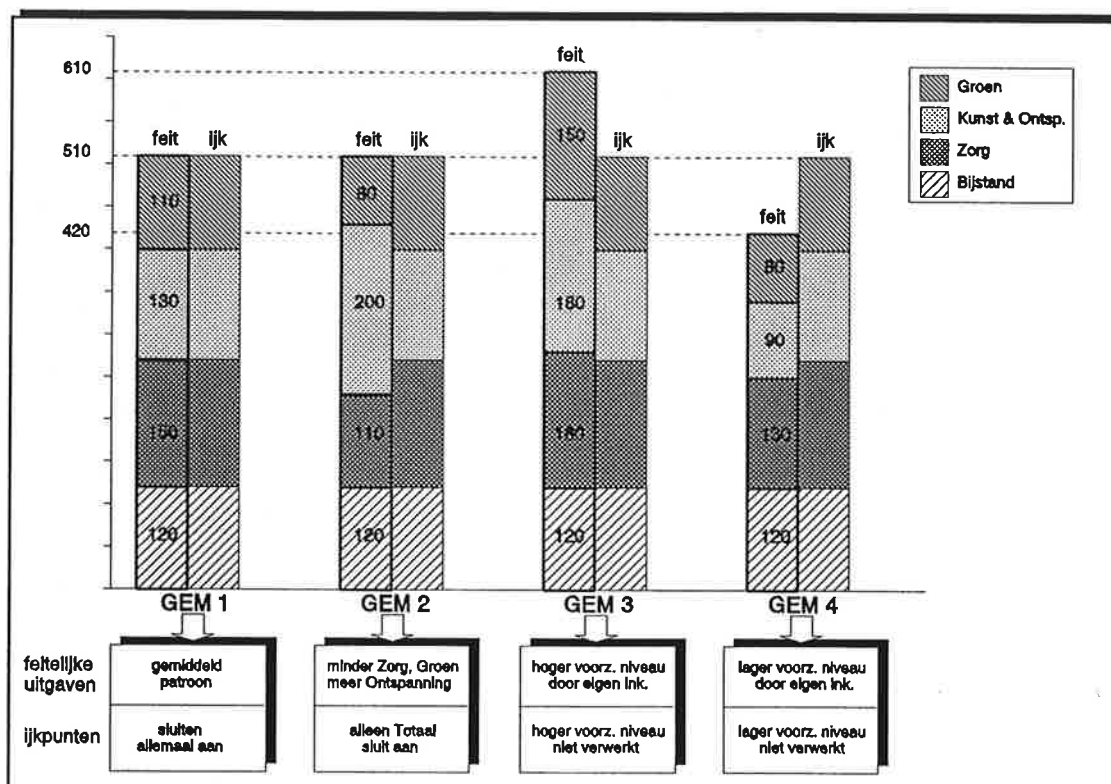
Per voorbeeldgemeente wordt onder in het figuur steeds een beschrijving gegeven van de situatie in de desbetreffende voorbeeldgemeente, zowel wat betreft de hoogte en samenstelling van de feitelijke uitgaven, als de score van de ijkpunten.

Ten aanzien van de feitelijke uitgaven worden de volgende situaties onderscheiden:

- *gemeente 1*: de feitelijke uitgaven voor de onderscheiden taakgebieden kennen een 'gemiddeld' patroon, geen sterk afwijkende beleidsvoorkeuren;

- *gemeente 2*: deze gemeente geeft ten opzichte van gemeente 1 minder uit aan 'zorg' en meer aan 'ontspanning' (relatief veel uitgaven voor bibliotheken en muziekscholen en minder voor sociaal-kulturele voorzieningen);
- *gemeente 3*: deze gemeente geeft ten opzichte van gemeente 1 meer uit aan 'zorg', 'kunst en ontspanning' en 'groen'. Deze gemeente bekostigt deze extra uitgaven uit een relatief hoog niveau van de eigen inkomsten (in het bijzonder de ozb);
- *gemeente 4*: deze gemeente geeft ten opzichte van gemeente 1 minder uit aan 'zorg', 'kunst en ontspanning' en 'groen'. Bij deze gemeente gaat dit lage voorzieningenniveau gepaard met een relatief laag niveau van de eigen inkomsten (in het bijzonder de ozb).

Figuur 7.2 Vergelijking tussen feitelijke uitgaven en ijkpunten voor 4 voorbeeldgemeenten (Bron: Cebeon/VB)



In figuur 7.2 wordt onderaan voor de vier voorbeeldgemeenten steeds een korte karakterisering gegeven van de score van de ijkpunten ten opzichte van de feitelijke uitgaven van deze gemeenten. We lichten dit toe:

- *gemeente 1*: door het 'gemiddelde' karakter van de feitelijke uitgaven van gemeente 1 sluiten deze uitgaven 'naadloos' aan bij de scores van de vier ijkpunten;
- *gemeente 2*: hoewel de financiële ijkpunten voor de taakgebieden 'zorg', 'kunst/ontspanning' en 'groen' een afwijkende score kennen ten opzichte van de feitelijke uitgaven, leidt dit niet tot een afwijkend totaal niveau. De afwijkende beleidsvoorkeuren van deze gemeente leiden dus niet tot een ander geïkt niveau ten opzichte van gemeente 1. De financiële ijkpunten maken in hun totaliteit geen inbreuk op de gemeentelijke autonomie. Ook de basis voor de herziening van de algemene uitkering is voor deze gemeente gelijk aan de feitelijke uitgaven, zodat er van de herziening van het algemeen uitkeringsstelsel geen herverdeeleffekten zijn te verwachten;
- *gemeente 3*: de financiële ijkpunten sluiten niet aan bij het hogere voorzieningenniveau in deze gemeente. Het extra niveau dat deze gemeente uit de eigen inkomsten bekostigt

wordt niet door de ijkpunten gehonoreerd. De gemeente blijft uiteraard vrij om het hoge niveau van de eigen inkomsten te handhaven om zo het hogere niveau van voorzieningen te kunnen continueren;

- *gemeente 4*: de financiële ijkpunten sluiten niet aan bij het lagere voorzieningenniveau in deze gemeente: de financiële ijkpunten indiceren een hoger bedrag dan de feitelijke uitgaven van deze gemeente en de toekomstige algemene uitkering zal op dit hogere niveau — blijven — aansluiten. De gemeente blijft uiteraard vrij om voorzieningen 'in te ruilen' tegen een lager niveau van de eigen inkomsten.

7.3.4 effecten van verdringing en uitbuiken naast afwijkende gemeentelijke beleidsvoorkeuren

In deze subparagraaf geven we voorbeelden waarin de feitelijke uitgaven van gemeenten niet alleen van de uitkomsten van de financiële ijkpunten kunnen afwijken op grond van gemeentelijke beleidsvoorkeuren, maar ook door effecten van verdringing en uitbuiken.

In dit geval is het niveau van eigen inkomsten voor alle gemeenten gelijk gehouden. Bij de effecten van verdringing en uitbuiken gaat het vooral om 'verstoringen' vanuit de werking van de huidige algemene uitkering van het Gemeentefonds, in het bijzonder:

- de 'bevoordeling' in algemene zin van grotere gemeenten ten opzichte van kleinere door het schijvenstelsel woonruimten;
- de 'woonruimte-georiënteerdheid' van het uitkeringsstelsel tegenover het 'inwonergebonden' karakter van een deel van de voorzieningen en de bijbehorende indicatoren;
- de beperkte werking van de verfijning sociale structuur A;
- het onduidelijke verband tussen de maatstaven 'gemiddelde hoogte bebouwing' en 'de verfijning historische kernen' met de sociale en regionale structuur van gemeenten.

In figuur 7.3 wordt voor vier voorbeeldgemeenten weer een vergelijking gepresenteerd tussen de feitelijke uitgaven per inwoner (de kolommen 'feit') en de scores van de ijkpunten (de kolommen 'ijk').

De vergelijking in figuur 7.3 concentreert zich ook nu weer op de taakgebieden binnen blok 1: 'bijstandsverlening/sociale dienst' (in het figuur bijstand), 'zorg', 'kunst en ontspanning' en 'groen'.

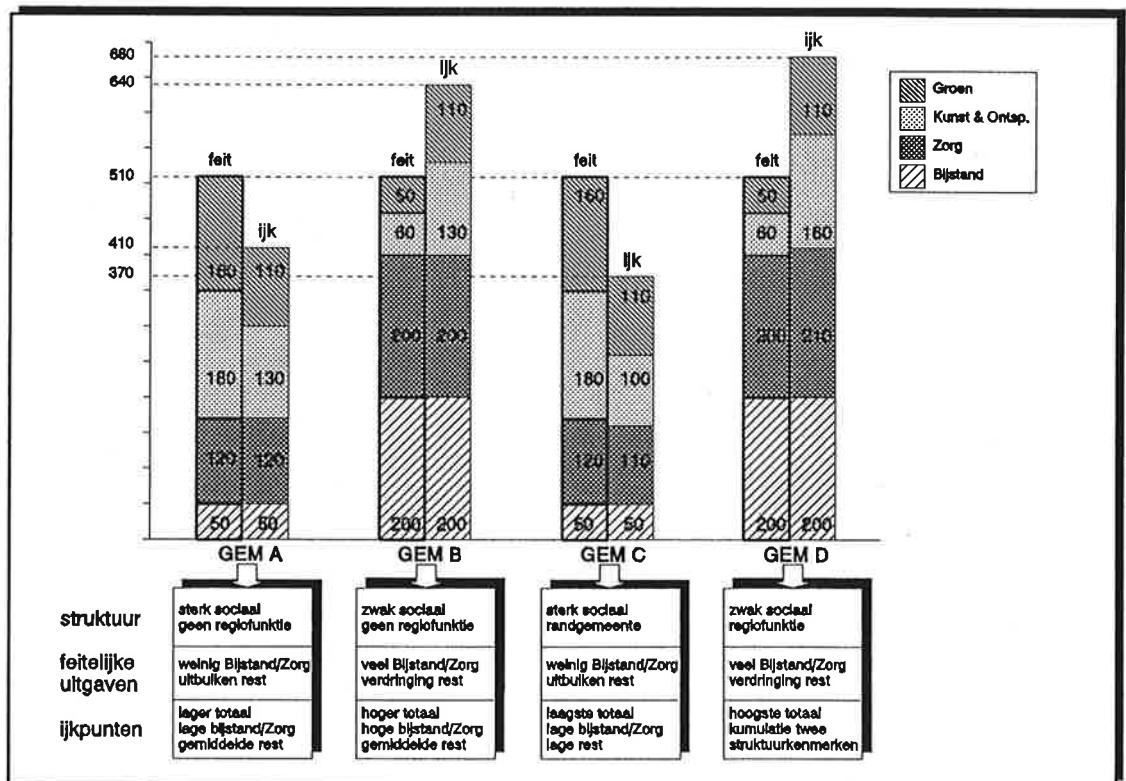
Per voorbeeldgemeente wordt onder in het figuur steeds een beschrijving gegeven van de situatie in de desbetreffende voorbeeldgemeente. Daarbij gaat het om de belangrijkste structuurkenmerken, de hoogte en samenstelling van de feitelijke uitgaven en de score van de ijkpunten.

Ten aanzien van de structuurkenmerken en bijbehorende feitelijke uitgavenniveaus worden de volgende situaties onderscheiden:

- *gemeente A*: deze gemeente heeft een sterke sociale structuur met relatief geringe uitgaven voor 'bijstandsverlening/sociale dienst' en 'zorg'. Deze gemeente vervult daarnaast geen (sterke) regiofunctie, maar het gaat ook niet om een randgemeente bij een grote stad. Door de werking van de algemene uitkering van het Gemeentefonds kan deze gemeente relatief veel uitgeven aan 'kunst en ontspanning' en 'groen' (uitbuiken);
- *gemeente B*: deze gemeente heeft een zwakke sociale structuur met relatief veel uitgaven voor 'bijstandsverlening/sociale dienst' en 'zorg'. Deze gemeente vervult daarnaast geen (sterke) regiofunctie, maar het gaat ook niet om een randgemeente bij een grote stad. Door de werking van de algemene uitkering van het Gemeentefonds kan deze gemeente maar heel weinig uitgeven aan 'kunst en ontspanning' en 'groen' (er is sprake van verdringing vanuit de taakgebieden 'bijstandsverlening/sociale dienst' en 'zorg');

- *gemeente C*: deze gemeente heeft een sterke sociale structuur met relatief geringe uitgaven voor 'bijstandsverlening/sociale dienst' en 'zorg'. Daarnaast gaat het om een randgemeente, waardoor deels gebruik kan worden gemaakt van voorzieningen bij een grote buurgemeente. Door de werking van de algemene uitkering van het Gemeentefonds kan deze gemeente relatief veel uitgeven aan 'kunst en ontspanning' en 'groen' (uitbuiken);
- *gemeente D*: deze gemeente heeft een zwakke sociale structuur met relatief veel uitgaven voor 'bijstandsverlening/sociale dienst' en 'zorg'. Deze gemeente kent daarnaast een zelfstandige regionale ligging. Door de werking van de algemene uitkering van het Gemeentefonds kan deze gemeente maar heel weinig uitgeven aan 'kunst en ontspanning' en 'groen' (er is sprake van verdringing vanuit de taakgebieden 'bijstandsverlening/sociale dienst' en 'zorg' en de regiofunctie van deze gemeente wordt niet binnen de huidige algemene uitkering uit het Gemeentefonds gehonoreerd).

Figuur 7.3 Vergelijking tussen feitelijke uitgaven en ijkpunten voor 4 voorbeeldgemeenten (Bron: Cebeon/VB)



In figuur 7.3 wordt onderaan voor de vier voorbeeldgemeenten steeds een korte karakterisering gegeven van de score van de ijkpunten ten opzichte van de feitelijke uitgaven van deze gemeenten. We lichten dit in het onderstaande wat uitgebreider toe:

- *gemeente A*: deze gemeente scoort relatief laag op de ijkpunten 'bijstandsverlening/sociale dienst' en 'zorg', hetgeen in overeenstemming is met de feitelijke uitgaven. De score op de ijkpunten 'kunst en ontspanning' en 'groen' sluit aan bij een gemiddeld niveau (zie voorbeeldgemeente 1 uit figuur 7.2), maar omdat deze gemeente hierop door de werking van het huidige stelsel uitbuikt is dit niveau lager dan de feitelijke uitgaven. Het gevolg is dat het totale niveau van de ijkpunten onder dat van de feitelijke uitgaven ligt, zodat deze gemeente bij de herziening van de FVW'84 op een verlaging van de algemene uitkering mag rekenen;

- *gemeente B*: deze gemeente scoort relatief hoog op de ijkpunten 'bijstandsverlening/sociale dienst' en 'zorg', hetgeen in overeenstemming is met de feitelijke uitgaven. De score op de ijkpunten 'kunst en ontspanning' en 'groen' sluit aan bij een gemiddeld niveau (zie voorbeeldgemeente 1 uit figuur 7.2), maar doordat er sprake is van verdringing is dit niveau hoger dan de feitelijke uitgaven. Het gevolg is dat het totale niveau van de ijkpunten boven dat van de feitelijke uitgaven ligt, zodat deze gemeente bij de herziening van de FVW'84 op een verhoging van de algemene uitkering mag rekenen;
- *gemeente C*: deze gemeente scoort relatief laag op de ijkpunten 'bijstandsverlening/sociale dienst' en 'zorg'. Voor 'bijstandsverlening/sociale dienst' is dit in overeenstemming met de feitelijke uitgaven, voor 'zorg' ligt het ijkpunt enigszins onder het feitelijke niveau. Doordat het in dit geval gaat om een randgemeente scoort de gemeente ook relatief laag op het ijkpunt 'kunst en ontspanning'. Door de uitbuikeffecten, die zowel samenhangen met de sterke sociale structuur van deze gemeente als met de positie van randgemeente, ligt het totale niveau van de ijkpunten nog verder onder dat van de feitelijke uitgaven dan bij gemeente A. Deze gemeente mag bij de herziening van de FVW'84 op een aanzienlijke verlaging van de algemene uitkering rekenen;
- *gemeente D*: deze gemeente scoort niet alleen relatief hoog op de ijkpunten 'bijstandsverlening/sociale dienst' en 'zorg', maar ook op het ijkpunt 'kunst en ontspanning' in verband met de regiofunctie. De score voor 'bijstandsverlening/sociale dienst' is in overeenstemming met de feitelijke uitgaven, maar voor 'zorg' ligt het ijkpunt enigszins hoger en voor 'kunst en ontspanning' en 'groen' veel hoger dan de feitelijke uitgaven. Het geijkte niveau is het hoogste van alle voorbeeldgemeenten. Dit hangt samen met de correctie voor de effecten van verdringing vanuit 'bijstandsverlening/sociale dienst' en het honoreren van de regiofunctie. Het gevolg is dat deze gemeente bij de herziening van de FVW'84 op een forse verhoging van de algemene uitkering mag rekenen.

Uiteraard is het mogelijk om nog meer voorbeelden te presenteren. Bij de meeste gemeenten zal het gaan om 'gemengde vormen' ten opzichte bovenstaande voorbeelden: bijvoorbeeld een zwakke sociale structuur met een niet zelfstandige regionale ligging; of een sterke sociale structuur met een sterke regio-functie. Bij dergelijke mengvormen is de totale afwijking tussen het geijkte niveau en de feitelijke uitgaven geringer, omdat de effecten elkaar deels compenseren.

7.3.5 de werking van de verfijning historische kernen

ook effecten van verdringing en uitbuiken in blok 2'

Ook binnen blok 2 (met de taakgebieden 'vhrosv' en 'oudheid') zijn aanwijzingen gevonden van verdringingsverschijnselen bij gemeenten met een zwakke sociale structuur. In die zin zetten de gevolgen van verdringing zoals die bij in het bovenstaande voor blok 1 zijn gekonstateerd zich voort in de vorm van relatief lage uitgaven voor name 'oudheid'. Het omgekeerde verschijnsel van uitbuiken zien we voor een aantal gemeenten met een sterke sociale structuur.

betekenis grote historische kern voor kleinere gemeenten

Daarnaast valt op dat een aantal gemeenten met een zwakke sociale structuur geen duidelijke verdringingsverschijnselen vertonen indien ze een (relatief grote) historische kern hebben. Een aantal van deze gemeenten, die op grond van hun kenmerken (oude woningvoorraad, dichte bebouwing) reeds relatief hoog scoren op de ijkpuntformules geeft in de praktijk zelfs nog meer uit aan beide taakgebieden binnen blok 2.

In deze gevallen blijken de inkomsten op grond van de verfijning historische kernen te zorgen voor een meer dan voldoende compensatie voor de zwakke sociale structuur.

In het onderzoek is vastgesteld, dat deze compensatiemogelijkheid vanuit de algemene uitkering zich vooral voordoet bij kleinere gemeenten met een omvangrijke historische kern en niet of minder bij grotere gemeenten. Dit komt omdat er tussen kleine en grotere gemeenten met een verfijningsuitkering historische kernen een heel andere verhouding is tussen de uitgaven voor de taakgebieden van blok 2 en de inkomsten uit de verfijning.

financieel ijkpunt oudheid en verfijning historische kernen

De volgende tabel toont dit voor het taakgebied 'oudheid' aan: in de eerste kolom staat per groottegroep voor de gemeenten met een historische kern de gemiddelde uitkomst per inwoner van de formule, in de tweede kolom staan de gemiddelde inkomsten per inwoner uit de verfijning historische kernen.

Tabel 7.2 Selectie van gemeenten met historische kern naar groottegroep: gemiddelde uitkomst per inwoner van de formule 'oudheid' en inkomsten verfijning historische kernen (Bron: Cebeon/VB)

inwonertal	formule	inkomsten uit verfijning historische kernen
0 — 10.000	15	64
10.000 — 20.000	16	30
20.000 — 50.000	16	25
50.000 — 100.000	22	24
100.000 — 200.000	31	21
gemiddeld	23	26

In tabel 7.2 is een in de twee kolommen tegengesteld patroon duidelijk zichtbaar: de uitkomst per inwoner van de ijkpuntformule loopt geleidelijk op naarmate het grotere gemeenten (naar inwonertal) met een historische kern betreft. Daarentegen neemt het bedrag aan inkomsten uit de verfijning historische kernen per inwoner fors af.

Resultaat van dit tegengestelde patroon is dat de kleinste gemeenten hun uitgaven aan 'oudheid' gemakkelijk kunnen dekken met de inkomsten uit de verfijning en vervolgens nog een substantieel bedrag overhouden voor andere taakgebieden (waar de verfijning overigens ook deels voor bedoeld is). Bij de grotere gemeenten is dit veel minder het geval. Bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners stijgen de feitelijke uitgaven aan 'oudheid' uit boven de inkomsten uit de verfijning.

7.4 Vergelijking geijkte uitgavenniveaus met relevante deel algemene uitkering

7.4.1 inleiding

Wanneer de financiële ijkpunten als uitgangspunt worden genomen bij de herziening van de algemene uitkering zal dit leiden tot een gewijzigd stelsel met een andere verdeling over gemeenten. Hoewel het daadwerkelijk ontwerpen van het nieuwe uitkeringsstelsel pas in een volgende stap plaatsvindt en daarom buiten het kader van deze rapportage valt, willen we toch een indicatie geven van de herverdeeleeffecten die met de ontwikkeling van financiële ijkpunten kunnen zijn verbonden.

We doen dat door in deze paragraaf (zie paragraaf 7.4.3) de geijkte uitgavenniveaus van gemeenten voor alle financiële ijkpunten tezamen te vergelijken met het toegerekende relevante deel van de algemene uitkering 1992 uit het Gemeentefonds.

Om deze vergelijking mogelijk te maken was een aantal onderzoekswerkzaamheden vereist. Daarvan wordt verslag gedaan in paragraaf 7.4.2.

7.4.2 onderzoekswerkzaamheden ten behoeve van vergelijking ijkpunten en algemene uitkering

Ten behoeve van de vergelijking tussen de uitkomsten van de financiële ijkpunten en de algemene uitkering van gemeenten in 1992 zijn de volgende werkzaamheden verricht.

1. toedeling resterende uitgaven voor bestuursapparaat

Bij de konstruktie van de financiële ijkpunten is zoveel mogelijk rekening gehouden met de (ondersteunende) uitgaven die gemeenten op de 002/00-funkties boeken. Met name de inhoudelijke ondersteuning, P&O en 'huisvestingskosten in brede zin' zijn zoveel mogelijk direkt toegerekend. Daarnaast zijn aanvullende onderzoekswerkzaamheden verricht om een dergelijk globale toerekening ook voor het niet geijkte deel van de uitgaven te realiseren. Op deze wijze is ongeveer de helft van funktie 002 voor alle gemeenten tezamen direkt toegedeeld.

Na deze 'direkte' toerekening van kosten aan het bestuursapparaat resteert er in de totale netto-uitgaven van gemeenten toch nog een substantieel bedrag aan uitgaven in verband met ondersteunende taken (van in totaal f150,— per inwoner, die zowel relevant zijn voor het geijkte als het niet geijkte deel), waarmee bij een vergelijking tussen de ijkpunten en de algemene uitkering rekening moet worden gehouden. Behalve het restant van de 002-funktie (waaronder met name uitgaven voor afdelingen financiën, voorlichting, onderzoek, bestuursorganisatie) gaat het om een aantal overige begrotingsfuncties.⁷⁴

Voor de hiermee verbonden uitgaven is een toerekeningswijze ontwikkeld die er als volgt uitziet:

- ongeveer een derde deel wordt toegedeeld als opslag op de ontwikkelde ijkpunten;
- ongeveer een derde deel wordt via een vast bedrag per inwoner toegedeeld;
- ongeveer een derde deel komt tot stand via de combinatie van een vast bedrag (in verband met negatieve schaaleffekten bij de allerkleinste gemeenten) en een bedrag per woonruimte.

Deze toedeling zorgt ervoor dat de aanvullende 'overhead-kosten' naar rato over het geijkte en niet-geijkte deel zijn verdeeld.⁷⁵

2. afzondering relevante deel uitgaven voor vergelijking met de algemene uitkering

Voordat een vergelijking kan worden gemaakt met de algemene uitkering van het Gemeentefonds moeten we rekening houden met het feit dat een deel van de uitgaven ook met behulp van algemene eigen inkomsten van gemeenten wordt gedekt. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat ongeveer 24% uit eigen algemene middelen wordt 'gedekt'.⁷⁶

Derhalve is voor de vergelijking met de algemene uitkering 76% van de geijkte uitgaven als uitgangspunt genomen.

De overige 24% betreft de Raad voor de Gemeentefinanciën bij het aanvullende onderzoek naar de eigen inkomsten van gemeenten.

74) Met name een aantal funkties in hoofdfunktie 9 en een gering saldo voor reiniging in verband met het ijkpunt '0' voor dit taakgebied.

75) De volgende formule is gehanteerd: $\{(5,5\% * \text{totaal ijkpunten}) + (35 * \text{INWO}) + 155.000 + (74 * \text{WOONRUIM})\}$

76) Daarbij zijn de taakgerelateerde eigen inkomsten, de verfijningen monumenten en riolering en de inkomsten op basis van de toeristenbelasting buiten beschouwing gebleven.

3. bepaling relevante deel algemene uitkering voor geijkte resp. niet-geijkte deel

Teneinde een vergelijking te kunnen maken tussen ijkpunten en de algemene uitkering dienen de onderdelen (verdeelmaatstaven of onderdelen daarvan) aan de geijkte en niet-geijkte uitgaven te worden toegerekend.

In hoofdstuk 2 (paragraaf 2.6.2) is aangegeven om welk (onder-)deel van de verdeelmaatstaven het hierbij gaat. In het onderstaande schema zijn de belangrijkste componenten nog eens opgenomen.⁷⁷

Schema 7.2 Belangrijkste relevante maatstaven te ijkten deel

een groot deel van:	een klein deel van:
- schijven woonruimten	- gemiddelde hoogte bebouwing
- schaalbedrag inwoners	- oppervlakte land
- verfijning sociale structuur	
- verfijning historische kernen	

Bij het tot stand brengen van deze aansluiting is vooral gelet op de inhoudelijke samenhang van de algemene verdeelmaatstaven (inclusief verfijningen) met de geijkte en niet-geijkte taakgebieden. Zo hebben bijvoorbeeld de niet geijkte taakgebieden wegen en water een (reeds in 'Insnoeren en uitbuiken' beschreven) sterk inhoudelijk verband met een aantal fysieke maatstaven. Bij de geijkte onderdelen zijn indicaties voor dit inhoudelijke verband verkregen bij de selectie van binnen formules te honoreren structuurkenmerken.

We willen benadrukken dat de hier gemaakte toerekening heeft plaatsgevonden vanuit onderzoeksdoeleinden, teneinde een inschatting van de mogelijke herverdeelteffekten een vergelijking tussen ijkpunten en de bestaande algemene uitkering mogelijk te maken. Al eerder hebben we opgemerkt dat bij het ontwikkelen van de verdeelmaatstaven in het verleden een dergelijk direct verband niet is gelegd. Ook is er voor gemeenten vanzelfsprekend geen enkele verplichting om hun uitgaven conform een dergelijke toerekening te doen.

4. omgaan met een aantal 'specifieke' verfijningen

Bij de vergelijking met de ijkpunten kunnen enkele verfijningen voor individuele gemeenten leiden tot een sterke vertekening. Dit is zoveel mogelijk voorkomen door hiermee rekening te houden. Het betreft met name enkele verfijningen met een 'incidenteel' karakter:

- de tijdelijke verfijningen gerelateerd aan bestuurlijke herindelingen alsmede de artikel 12 uitkeringen;
- de verfijningen Waddeneilanden en Groeikernen. In het onderzoek zijn deze verfijningen niet afzonderlijk geëvalueerd. Bij deze verfijningen gaat het om een 'specifieke' problematiek voor een beperkt aantal gemeenten.

77) Daarnaast is ook een aantal andere onderdelen van de algemene uitkering 1992 meegeenomen. Soms betreft het tijdelijke uitkeringsonderdelen.

7.4.3 vergelijking totaaluitkomst ijkpunten met relevante deel algemene uitkering

Om een indicatie te krijgen van de herverdeeffekten zijn de uitkomsten van de financiële ijkpunten vergeleken met de inkomsten van gemeenten op basis van het relevante deel van de algemene uitkering.

We doen dat door een tweetal tabellen te presenteren:

- in tabel 7.3 wordt een indicatie van het herverdeeffekt gegeven door het totaal van de ijkpunten te vergelijken met de omvang van het relevante deel van de algemene uitkering. In deze tabel geven we het percentage van het herverdeeffekt voor alle 643 gemeenten aan, waarbij de gemeenten zijn ingedeeld naar 6 groottegroepen;
- in tabel 7.4 wordt een indicatie van het herverdeeffekt gegeven door het totaal van de ijkpunten te relateren aan de omvang van de gehele algemene uitkering van gemeenten.

Tabel 7.3 Indicatie herverdeeffekt (in %) ten opzichte van relevante deel algemene uitkering voor 643 gemeenten, ingedeeld naar 6 groottegroepen (op basis van inwonertal) (Bron: Cebeon/VB)

herverdeel- effekt in %	0 — 5.000	5.000 — 10.000	10.000 — 20.000	20.000 — 50.000	50.000 — 100.000	100.000 — 200.000	totaal
≤ -15%	1	1	1	3	2	0	8
-15% — -12%	1	0	4	4	0	1	10
-12% — -10%	0	1	5	4	1	2	13
-10% — -8%	4	1	5	5	1	0	16
-8% — -6%	2	4	5	9	3	1	24
-6% — -4%	5	3	10	8	3	2	31
-4% — -2%	1	6	18	11	6	2	44
-2% — -0%	11	7	17	13	5	1	54
0% — 2%	11	12	17	15	2	2	59
2% — 4%	7	15	28	18	5	1	74
4% — 6%	5	14	25	12	1	2	59
6% — 8%	4	20	27	11	4	0	66
8% — 10%	6	36	17	11	2	2	74
10% — 12%	5	25	10	4	0	0	44
12% — 15%	5	18	10	1	0	0	34
≥ 15%	3	18	11	1	0	0	33
totaal neg.	25	23	65	57	21	9	200
totaal pos.	46	158	145	73	14	7	443

toelichting bij tabel 7.3:

- er zijn meer gemeenten met een positief herverdeeffekt dan gemeenten met een negatief herverdeeffekt;
- met name bij kleinere gemeenten (5.000-20.000 inwoners) vinden we veel positieve herverdeeffekten van enige omvang: juist bij deze groep gemeenten zijn veel gemeenten waarvoor de indicatoren voor sociale structuur — en in mindere mate voor regionale

- structuur — positief scoren ten opzichte van de maatstaven uit de algemene uitkering (waaronder met name het schijvenstelsel woonruimten);
- er is een gering percentage gemeenten waarvoor het geïndiceerde herverdeeffekt meer dan 15% van het relevante (geijkte) deel van de algemene uitkering bedraagt. Ook voor deze 'uiterste scores' zijn er meer positieve dan negatieve afwijkingen.

Bovenstaande uitkomsten vinden we terug in tabel 7.4 — zij het met een lager afwijkingspercentage — wanneer we een indicatie van het herverdeeffekt geven door het totaal van de ijkpunten te vergelijken met de gehele omvang van de algemene uitkering van gemeenten.

Tabel 7.4 Herverdeeffekt ten opzichte van gehele algemene uitkering voor 643 gemeenten (Bron: Cebeon/VB)

herverdeeffekt in procenten	aantal gemeenten
< -10%	8
-10% — -8%	11
-8% — -6%	18
-6% — -4%	35
-4% — -2%	49
-2% — -0%	79
0% — 2%	99
2% — 4%	106
4% — 6%	117
6% — 8%	66
8% — 10%	35
≥ 10%	20

7.4.4 potentiële effecten van herverdeling onder invloed van kenmerken van sociale en regionale structuur

sociale structuur

In onderstaande tabel 7.5 geven we een indicatie van de mate waarin de sociale structuur van gemeenten via de inkomsten van de ijkpunten van invloed is op de richting van de herverdeling. In de tabel wordt per groottegroep voor een aantal gemeenten met de sterkste en zwakste sociale structuur op basis van het percentage uitkeringsgerechtigden aangegeven in hoeverre dit samengaat met een negatief respectievelijk positief herverdeeffekt.

Tabel 7.5 Samenhang tussen sociale structuur en herverdeling (Bron: Cebeon/VB)

inwonertal	aantal gemeenten met sterke sociale structuur	aantal gemeenten met negatieve herverdeling	aantal gemeenten met zwakke sociale structuur	aantal gemeenten met positieve herverdeling
0 — 5.000	20	13	20	17
5.000 — 10.000	20	9	20	17
10.000 — 20.000	20	13	20	18
20.000 — 50.000	20	16	20	17
50.000 — 100.000	5	5	5	3
100.000 — 200.000	3	3	3	3

kommentaar bij de tabel 7.5:

- binnen alle grootteklassen is er een sterke samenhang tussen een zwakke sociale structuur en een positief herverdeeffekt. Dit wijst op de beperkte compensatie die de huidige verfijning sociale structuur (A) op dat moment binnen de algemene uitkering biedt;
- een samenhang is er ook tussen een sterke sociale structuur en een negatief herverdeeffekt. Voor de kleinere gemeenten is deze samenhang echter minder sterk: relatief veel kleinere gemeenten met een sterke sociale structuur kennen toch een (beperkt) positief herverdeeffekt.

Waar bovengenoemde samenhangen ontbreken, spelen andere structuurkenmerken en onderdelen van de algemene uitkering een belangrijker rol:

- een sterke sociale structuur gaat samen met een positief herverdeeffekt in gemeenten met:
 - een zeer hoge gemiddelde woningbezetting (vaak boven de 3): in de ijkpunten zitten veel inwonergebonden componenten, terwijl de algemene uitkering sterk woonruimtegeoriënteerd is. Dit is verreweg de belangrijkste faktor;
 - een zelfstandige regio-functie;
- een zwakke sociale structuur gaat samen met een negatief herverdeeffekt in gemeenten met:
 - een zeer lage gemiddelde woningbezetting (vaak onder de 2);
 - een hoge score op de huidige verfijning historische kernen en de maatstaf gemiddelde hoogte bebouwing;
 - een niet zelfstandige regio-functie.

Met de sociale structuur is voor de meeste gemeenten het grootste deel van het berekende positieve of negatieve herverdeeffekt verbonden. Deze effecten treden op onder invloed van de bij sociale structuur aansluitende indicatoren binnen de financiële ijkpunten 'bijstandsverlening/sociale dienst', 'zorg' en 'vhrosv'.

regionale structuur

De overige berekende herverdeeffekten hangen samen met de regionale structuur, ouderdom van de bebouwing en de bodemgesteldheid van gemeenten. Ze zijn in het algemeen van een geringere omvang dan effecten op grond van de correctie voor sociale structuur.

Dat ook de faktor regionale structuur — door middel van indicatoren voor 'gebruiksintensiteit' binnen de financiële ijkpunten 'kunst en ontspanning' en 'zorg' — een relatief

bescheiden rol in de herverdeling speelt wekt wellicht verbazing. We willen daarom de beperkte reikwijdte van dit begrip in het kader van dit onderzoek in herinnering brengen. Kenmerken van regionale structuur zijn in dit rapport niet gelijk aan wat veelal onder 'centrumfuncties' van gemeenten wordt verstaan. Onderdelen van deze breed gedefinieerde 'centrumfuncties' worden in dit onderzoek onder andere 'noemers' aan de orde gesteld, zoals voorzieningen in de sfeer van 'zorg' onder de faktor 'sociale structuur' en voorzieningen als musea onder de faktor 'ouderdom bebouwing'.

8 De vier grote steden

8.1 Alleen een globale vergelijking mogelijk tussen uitkomsten ijkpuntformules en uitgaven vier grote steden

geen afzonderlijke financiële ijkpunten voor de vier grote steden

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven zijn binnen het onderhavige onderzoek om uiteenlopende redenen geen afzonderlijke ijkpunten voor de vier grote steden ontwikkeld:

- door de omvangrijke reorganisaties binnen de grote vier was het alleen mogelijk om globale gegevens voor één jaar te verzamelen;⁷⁸
- voor vergelijkingen en analyses tussen de grote vier is meer uitgesplitst en gecontroleerd cijfermateriaal nodig en voor meerdere jaren dan binnen dit onderzoek kon worden verzameld;
- voor het ijken van bepaalde grootstedelijke taken is weinig extern vergelijkingsmateriaal direct voorhanden; ook de onderzoeksmethodiek zou hiervoor verder moeten worden ontwikkeld om goede aanvullende resultaten te kunnen bereiken;
- beperkingen in onderzoekstijd en budget.

financiële ijkpunten overige gemeenten niet zonder meer toepasbaar

Het zonder meer gebruiken van de voor de overige gemeenten ontwikkelde financiële ijkpunten voor het ijken van de uitgavenniveaus van de vier grote steden is vanuit verschillende achtergronden onmogelijk. Deze achtergronden hebben betrekking op uiteenlopende kenmerken van uitgaven en inkomsten van de grote steden ten opzichte van de overige gemeenten en met de gevoeligheid van bepaalde indicatoren van de ijkpuntformules bij toepassing op de grote steden:

- de grote steden vervullen ten opzichte van de overige gemeenten extra taken waarvoor apart financiële middelen in het Gemeentefonds zijn opgenomen; deze extra taken van de grote steden zijn niet alleen verschillend voor de groep als geheel, maar zijn ook voor de grote steden afzonderlijk verschillend samengesteld;
- de samenstelling van bepaalde taken en de intensiteit van de uitvoering wijken in de grote steden af van de situatie in de overige gemeenten. Achter dit verschil gaan kenmerken van sociale, regionale en fysieke structuur schuil in combinatie met de omvang van de grote vier (grootstedelijke omstandigheden). Door deze afwijkende structuurkenmerken kunnen de voor de overige gemeenten ontwikkelde ijkpuntformules niet zonder meer worden gebruikt voor de situatie van de grote steden: hiermee is ook expliciet geen rekening gehouden binnen het onderzoeksproces;
- deze andere samenstelling van de uitgaven van de grote steden vinden we ook terug aan de inkomstenkant: de vier grote steden kennen elk individueel eigen schijven woonruimten in het Gemeentefonds; tevens wijkt het niveau van de eigen inkomsten af van dat in de overige gemeenten.

alleen een globale vergelijking tussen financiële ijkpunten en feitelijke uitgaven is mogelijk ten behoeve van de richting van mogelijk aanvullend onderzoek

Ondanks deze verschillen is het wel mogelijk om met behulp van de financiële ijkpunten te indiceren voor welke taakgebieden de grote vier afwijken van de overige gemeenten en in welke mate dat uiteenlopende uitgavenniveaus oplevert. Deze vergelijking levert de eerste

78) Door omvangrijke reorganisaties en problemen bij de toedeling van de overhead van de grote vier (002 en .00-functies) zijn gegevens niet of minder geschikt voor afzonderlijk gebruik per taakgebied of gemeente.

aanwijzingen op over de richting waarin naar afwijkende structuurkenmerken moet worden gezocht.

Ten behoeve van een dergelijke indicatie zijn de ijkpuntformules voor de grote steden ingevuld en vergeleken met de feitelijke uitgaven van deze gemeenten. Door de beperkte beschikbaarheid van financiële gegevens (zie boven) is deze vergelijking noodzakelijkerwijs globaal en voor de groep als geheel.

Bij de vergelijking tussen de ingevulde ijkpunten en de feitelijke uitgaven⁷⁹ voor de grote vier heeft een tweetal onderzoeksvragen centraal gestaan:

Schema 8.1 Belangrijkste onderzoeksvragen voor grote vier (Bron: Cebeon/VB)

1. in hoeverre en voor welke onderdelen wijken de feitelijke uitgaven van de vier grote steden als groep af van de scores van de ijkpunten?
2. welke aanknopingspunten voor nader onderzoek naar de oorzaken achter gevonden verschillen kunnen worden gevonden en op welke taakgebieden hebben die betrekking?

In het onderstaande doen we verslag van de bevindingen op bovengenoemde vragen.

8.2 Uitkomsten globale vergelijking

8.2.1 schematisch overzicht uitkomsten

In het onderstaande schema 8.2 presenteren we een overzicht van de gevonden verschillen tussen de uitkomsten van de financiële ijkpunten en de feitelijke uitgaven voor de vier grote steden tezamen.⁸⁰ In verband met het noodzakelijkerwijs globale karakter van de vergelijking wordt bij het aangeven van de verschillen een drietal indicaties onderscheiden: feitelijke uitgaven liggen hoger dan ijkpunten (+), lager (-), of even hoog voor de vier tezamen (0).

In een enkel geval wordt in de toelichting aangegeven in welke mate de totaalscore voor de groep op elk van de afzonderlijke steden betrekking heeft.

Per taakgebied staat in schema 8.2 een korte karakterisering van gevonden relevante factoren.

eigen inkomsten

Vooraf merken we op dat de vier grote steden behalve een relatief hoog niveau van afvalstoffenheffing en reinigingsrecht, ook een relatief hoog niveau voor het ozb—tarief kennen.⁸¹

Naar de oorzaak van dit afwijkende niveau is geen onderzoek verricht. De hoogte van de inkomsten uit ozb kan een samengesteld effect zijn van de (geschatte) waarde van het onroerend goed, de sociale structuur van gemeenten (het aantal vrijstellingen) en de relatieve omvang van de bedrijvensektor.

79) Hiervoor is met name uitgegaan van begrotingsgegevens 1992. Waar nodig is dit aangevuld met rekeningengegevens 1990 en begrotingsgegevens 1993.

80) De vergelijking heeft betrekking op het totale niveau van de ijkpunten. Voor de vier grote steden is immers niet zondermeer dezelfde relatie met de algemene uitkering te leggen zoals voor de overige gemeenten (76% beschikbare algemene middelen).

81) Zie onder andere: *Consumentengids*, nr 8, augustus 1993.

Schema 8.2 Feitelijke uitgaven vier grote steden als groep ten opzichte van uitkomsten financiële ijkpunten (Bron: Cebeon/VB)

	richting v.d. score voor de groep	relevante opmerkingen
Blok 1:		
bijstandsverlening/ sociale dienst	-	· kosten sociale dienst lager
zorg	+	· extra grootstedelijke taken · provincie-achtige taken ('kop-op-uitgaven')
kunst/ontspanning/ groen	+	· convenant met WVC over grote gezelschappen · bijbehorende grootstedelijke akkommodaties
Blok 2:		
oudheid	o	· kosten ijkpuntformule tweemaal zo hoog als bij gemeenten met 100.000-200.000 inwoners
vhrosv	+	· provincie-achtige taken ('kop-op-uitgaven') · hoofdinfrastructuur
Blok 3:		
reiniging	+	· hoog niveau uitgaven en inkomsten · afwijkende frequentie en wijze van huisvuilinzameling (en straatreiniging)
riolering	-	

8.2.2 toelichting onderdelen schema 8.2

bijstandsverlening/sociale dienst

Voor de vier grote steden tezamen liggen de feitelijke uitgaven voor 'bijstandsverlening/sociale dienst' onder het niveau van de ijkpunt-scores. De mate waarin het feitelijke niveau onder dat van de ijkpunt-scores ligt varieert tussen de vier: het hoogste feitelijke uitgaven-niveau benadert de ijkpunt-score (0).

Het lagere niveau van feitelijke uitgaven wordt niet bepaald door het onderdeel 'bijstandsverlening' (de 10% eigen bijdrage van gemeenten), maar komt volledig voor rekening van het onderdeel 'sociale dienst'. Voor een deel hangt deze lagere score overigens samen met moeilijk afsplitsbare uitgaven voor het taakgebied 'zorg'.

zorg

Voor alle grote steden tezamen liggen de feitelijke uitgaven voor 'zorg' (ruim) boven het niveau van de ijkpunt-scores.

Factoren die bij dit hogere niveau van de feitelijke uitgaven een belangrijkste rol spelen zijn:

- de eerder genoemde samenhang met 'bijstandsverlening/sociale dienst';

- een aantal uitgaven van de grote vier heeft betrekking op extra taken ten opzichte van de overige gemeenten, waarvoor in de afgelopen jaren expliciet budgetten in het Gemeentefonds zijn ondergebracht: beleidsplannen minderheden, bejaardenoorden en knelpunten sociaal-ekonomisch beleid;
 - daarnaast zijn er uitgaven voor taken met een bredere regionale betekenis ('provincie-achtige' taken), waarvoor niet op herkenbare wijze compensatie via het Gemeentefonds wordt geboden. Bij deze taken gaat het bijvoorbeeld om jeugdhulpverlening (de geldstroom voor de regio loopt via de grote steden), basisgezondheidsdienst, alcohol- en drugsbestrijding; onderwijs (gespecialiseerde instellingen); sociaal-kultureel werk (relatie met vroegere Welzijnswet); beleid gericht op bepaalde aandachtsgroepen (zwerfjongeren; drugverslaafden).
- In veel gevallen gaat het om extra uitgaven van de grote steden bovenop specifieke uitgavenstromen ('kop-op-uitgaven'),

We benadrukken nogmaals dat bovengenoemde bevindingen gebaseerd zijn op het totale niveau van uitgaven aan 'zorg' door de grote steden. Al naar gelang de gehanteerde beleidsvoorkeuren verschilt de samenstelling van de uitgaven tussen de vier grote steden onderling. Dat geldt natuurlijk ook voor de vergelijking met de overige gemeenten.

kunst, ontspanning en groen

Voor alle grote steden liggen de feitelijke uitgaven voor 'kunst en ontspanning' en 'groen' duidelijk boven het niveau van de ijkpunt-scores.

Als oorzaken van dit hogere niveau kan gewezen worden op een aantal factoren:

- een belangrijk deel van de extra uitgaven hangt samen met de taken die de grote steden uitvoeren in het kader van de bestuursovereenkomsten met de Staat (convenant met WVC) over de kosten van grote gezelschappen.⁸² In het kader van deze bestuursovereenkomsten zijn expliciet extra middelen aan het Gemeentefonds toegevoegd. De bestuursovereenkomsten zijn afgesloten met drie van de vier grote steden;
- de exploitatie van een aantal grote kulturele instellingen (grote concertgebouwen/muziektheaters, schouwburgen), die nauw verbonden is met de subsidiëring van bovengenoemde grote gezelschappen.

Korrigeren we de uitgavenniveaus van de grote steden voor deze extra grootstedelijke taken/voorzieningen dan liggen de feitelijke uitgaven van de grote vier niet boven de score van de ijkpuntformules.

oudheid

In de vier grote steden staan onder meer veel musea. De feitelijke uitgaven van de vier grote steden liggen dan ook op een niveau dat per inwoner ruim het dubbele bedraagt van de groep gemeenten van 100.000 tot 200.000 inwoners. De werking van de ijkpuntformule sluit voor de groep als geheel goed aan op dit hogere uitgavenniveau. Tussen de vier grote steden onderling zijn er wel enige verschillen.

vhrosv

Voor alle vier grote steden tezamen liggen de feitelijke uitgaven voor 'vhrosv' ver (een derde) boven het niveau van de ijkpuntformules.

Een aantal factoren kan worden aangewezen als oorzaak van dit hogere niveau:

82) Nationaal Ballet, Nederlands Danstheater, Concertgebouworkest, Residentieorkest, Rotterdams Philharmonisch Orkest, het Nationale Toncel, Toneelgroep Amsterdam, RO-theater, e.a..

- bepaalde uitgavenonderdelen van de grote steden blijken betrekking te hebben op taken met een regionaal (of provinciaal) karakter. Belangrijke voorbeelden zijn de activiteiten en daarmee verband houdende kosten in het kader van de gemeentelijke structuurplannen en van daarop aansluitende 'sektor-plannen', zoals ten aanzien van het (openbaar) vervoer en infrastructuur, wonen en werken en milieu. Naast deze meer algemeen plannende activiteiten zien we bij de grote steden hoge kosten in verband met de ontwikkeling of herstructurering van grote lokaties (de Vinex-lokaties concentreren zich in en rond de grote steden; herstructurering grote delen van de stad; stadsvernieuwing op grote schaal);
- bij de ontwikkeling van de ijkpuntformule is gewezen op 'kop-op' formatie en subsidiëring van gemeenten bovenop grote specifieke uitkeringen. Een dergelijk beeld zien we in versterkte mate bij de grote steden terug.
- de provincie-achtige taken die de grote steden vervullen komen niet alleen tot uitdrukking in de kosten voor de ontwikkeling van bepaalde functies, maar ook in de (niet-geijkte) kosten voor aanleg, onderhoud en beheer van infrastructuur. Het gaat dan met name om de kosten van voorzieningen die in het algemeen (in de verkeerscirculatieplannen) als hoofdinfrastructuur worden aangeduid.⁸³

reiniging

In de grote steden vinden we evenals voor de overige gemeenten een tarief voor afvalstoffenheffing dat in grote lijnen aansluit bij de uitgaven aan 'reiniging'. Zowel uitgaven als inkomsten bevinden zich echter op een (veel) hoger niveau dan bij de meeste andere gemeenten.

Naar de achtergrond van dit hoge niveau is geen aanvullend onderzoek gedaan. Wel kan worden opgemerkt dat de frekwentie en wijze van huisvuilinzameling in de dichtbebouwde delen van de grote steden afwijkt van de praktijk elders. Ook bij straatreiniging (niet-geijkt) vinden we in de grote steden hogere uitgaven dan elders.

riolering

Voor de groep liggen de feitelijke netto uitgaven lager dan op grond van het ijkpunt. Per gemeente varieert de positie enigszins. Zowel de inkomsten uit rioolrecht als de uitgaven voor 'riolering' liggen in de vier grote steden tezamen op een relatief hoog niveau in vergelijking met de overige Nederlandse gemeenten. Naar de achtergrond van dit niveau is geen verder onderzoek gedaan.

8.2.3 belangrijkste aanknopingspunten voor nader onderzoek naar afwijkende uitgaven-niveaus

Uit de bovenstaande globale vergelijking blijkt dat voor een aantal taakgebieden de feitelijke uitgaven van de vier grote steden als groep boven het niveau van de ijkpuntformules uitkomt.

In alle gevallen geldt de kanttekening dat ijkpunten zijn ingevuld die zijn ontwikkeld zonder dat specifieke grootstedelijke omstandigheden (extreme structuurkenmerken, organisatieschaal) in de vier grote steden hierbij zijn betrokken.

Wanneer aanvullend onderzoek plaatsvindt om de achterliggende oorzaken van het afwijkende niveau verder te analyseren zal speciale aandacht voor dergelijke omstandigheden zijn vereist. Daarnaast zijn er enkele andere aanknopingspunten te formuleren. Voor bepaalde taakgebieden ('zorg' en met name 'kunst') hangt een belangrijk deel van het

83) Zie: Cebeon, *Insnoeren en uitbuiken*, blz. 40, Amsterdam, 1992.

gevonden hogere uitgavenniveau van de vier grote steden samen met de overdracht van expliciete budgetten naar het Gemeentefonds.

De grootste afwijkingen van de feitelijke uitgaven van de vier grote steden ten opzichte van het niveau van de ijkpunten zijn gevonden voor de taakgebieden 'zorg' en 'vrosv'.

Voor het aangeven van de mate waarin dit afwijkende niveau samenhangt met 'provincie-achtige' taken en 'kop-op-uitgaven', is aanvullend onderzoek nodig. Dit geldt in versterkte mate, wanneer dit niveau voor elke gemeente afzonderlijk moet worden gespecificeerd.

Tot slot lijkt aanvullende aandacht voor de grote steden van belang vanuit het niveau van de eigen inkomsten (afvalstoffenheffing, rioolrecht, ozb).

9 Belangrijkste uitkomsten en aanbevelingen

9.1 Inleiding

reikwijdte uitkomsten en aanbevelingen

In dit rapport is verslag gedaan van een belangrijke stap in het onderzoekstrajekt, dat uiteindelijk voorziet in een herziening van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (FVW'84): het ontwikkelen van financiële ijkpunten voor een groot aantal gemeentelijke taakgebieden. In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek samen (paragraaf 9.3).

Na de ontwikkelde financiële ijkpunten resteert er nog een laatste fase in het onderzoek, waarin de tot nu toe verrichte onderzoekswerkzaamheden hun 'bekroning' moeten krijgen: een herzien algemeen uitkeringsstelsel met verdeelmaatstaven die niet alleen op globale wijze aansluiten bij — geijkte — verschillen in financiële behoeften van gemeenten, maar ook bij op dit moment te verwachten veranderingen daarin in de komende jaren. Voorzover op basis van de nu afgeronde stappen van het onderzoek aanbevelingen mogelijk zijn voor deze laatste fase worden deze gepresenteerd in paragraaf 9.4.

Alvorens de belangrijkste uitkomsten en aanbevelingen te presenteren geven we in paragraaf 9.2 een samenvatting van de belangrijkste kenmerken van de gevolgde onderzoeksaanpak.

9.2 Financiële ijkpunten als direkt vervolg op de verschillenanalyse uit 'Insnoeren en uitbuiken'

9.2.1 konklusies uit 'Insnoeren en uitbuiken'

Het ontwikkelen van financiële ijkpunten is een direkt vervolg op de belangrijkste bevindingen uit de eerste fase van het onderzoek, de verschillenanalyse. Hierover is in 'Insnoeren en uitbuiken' gerapporteerd. De konklusies uit de rapport zijn bepalend geweest voor de opzet en inrichting van dit onderzoek. De belangrijkste konklusies zijn samengevat in schema 9.1.

Schema 9.1 Overzicht konklusies 'Insnoeren en uitbuiken' (Bron: Cebeon/VB)

1. de verdeelmaatstaven van het Gemeentefonds bieden onvoldoende compensatie voor verschillen in sociale structuur
2. de regiofunctie van gemeenten is slecht in het algemene uitkeringsstelsel verdiskonteerd
3. kumulatie van deze tekortkomingen leidt tot effecten van verdringing en uitbuiken
4. de fysieke structuur van gemeenten is beter in de maatstaven van het Gemeentefonds verankerd dan de sociale structuur en de regiofunctie
5. de omvang van gemeenten is veel minder bepalend voor de financiële behoefte dan werd aangenomen en in de huidige FVW'84 (in de oplopende schijfbedragen woonruimten) tot uitdrukking komt
6. omdat de kosten van een aantal taakgebieden sterk in beweging zijn, moet onderzocht worden in welke mate het Gemeentefonds hiervoor compensatie moet bieden; daarbij moet rekening gehouden worden met de betekenis van eigen inkomsten van gemeenten en inkomsten op basis van — brede — specifieke uitkeringen

9.2.2 negen taakgebieden in drie blokken

Het onderzoek naar financiële ijkpunten concentreert zich op negen taakgebieden. Met deze taakgebieden is het grootste deel van de algemene middelen verbonden, die gemeenten uit het Gemeentefonds of op basis van eigen inkomsten verkrijgen (ruim tweederde deel). De selectie van de negen taakgebieden vloeit mede voort uit de konklusies in 'Insnoeren en uitbuiken'.

Deze negen taakgebieden zijn in drie blokken geanalyseerd. Die indeling in blokken hangt steeds samen met een dominerende analytische invalshoek:

- *blok 1*: sociale en regionale structuur met een korrektie voor de gevolgen van verdringing en uitbuiken. Hierbij gaat het om de taakgebieden 'bijstandsverlening/sociale dienst', 'zorg', 'kunst en ontspanning' en 'groen';
- *blok 2*: bebouwingskenmerken en dynamiek in afstemming op belangrijke specifieke uitkeringen. Taakgebieden hierbij zijn 'oudheid' en 'volkshuisvesting/ruimtelijke ordening/stadsvernieuwing';
- *blok 3*: dynamiek in relatie tot de betekenis van eigen inkomsten voor afvalstoffenheffing en rioolrecht. Bijbehorende taakgebieden zijn 'reiniging' en 'riolering'.

Bij de eerste twee blokken stond in het onderzoek het ontwikkelen van financiële ijkpunten centraal. Voor het derde blok gold dat minder. Daar was de belangrijkste vraag of via het Gemeentefonds aan bepaalde typen van gemeenten compensatie moet worden geboden voor — door externe factoren bepaalde - kostenverschillen, die in structurele zin zouden leiden tot verschillen tussen gemeenten in de hoogte van kostendekkende tarieven van de afvalstoffenheffing of het rioolrecht.

9.2.3 eigenschappen financiële ijkpunten

doorbreken 'kip-ei'-probleem

Tijdens de verschillenanalyse is aangetoond dat een deel van de bestaande verdeelmaatstaven van het Gemeentefonds niet voldoende is afgestemd op uitgavenverschillen tussen gemeenten, die het gevolg zijn van voor gemeenten externe omstandigheden (structuurkenmerken, eventueel in combinatie met wettelijke regelingen). Doordat de feitelijke uitgaven voor een belangrijk deel een weerspiegeling vormen van wat gemeenten uit het Gemeentefonds (hebben) ontvangen, zijn ze niet zonder meer geschikt als basis voor een nieuw stelsel. Effekten van verdringing en uitbuiken als gevolg van de gebrekkige werking van onderdelen van het oude stelsel zouden in het nieuwe stelsel worden gereproduceerd. Financiële ijkpunten zijn juist ontwikkeld om dit 'kip-ei'-probleem te doorbreken zonder te vervallen in een al te strakke, gedetailleerde normering van gemeentelijke uitgaven. Financiële ijkpunten kunnen dus effekten van verdringing en uitbuiken corrigeren. Zij doen zoveel mogelijk recht aan uitgavenverschillen die samenhangen met voor gemeenten onbeïnvloedbare, externe factoren. Hierdoor ontstaan nieuwe, geobjektiveerde niveaus van uitgaven van gemeenten, die als norm kunnen functioneren bij de inrichting van het nieuwe verdeelstelsel.

Voorts is van belang dat — tegen de achtergrond van de inzichten in oorzaken van effekten van verdringing en uitbuiken — de ijkpunten ook in een totale samenhang worden bekeken en in volgorde van urgentie/hardheid zijn ontwikkeld.

globale aansluiting op verschillen in financiële behoeften van gemeenten

De ontwikkelde financiële ijkpunten zijn noodzakelijkerwijs globaal: een strakke, gedetailleerde normering zou niet alleen een enorme onderzoekskapaciteit hebben vereist, maar

ook teveel in strijd zijn met de gemeentelijke autonomie en de daarmee verbonden mogelijkheid tot het stellen van gemeentelijke prioriteiten.

Ondanks het beoogde globale karakter kenmerken de financiële ijkpunten zich door een goede aansluiting bij gemeentelijke uitgaven voor taakgebieden. Iedere gemeente maakt wel kosten voor 'bijstandsverlening', 'zorg', 'ontspanning', 'groen', 'volkshuisvesting', etcetera. Niet iedere gemeente kan echter volstaan met hetzelfde niveau van uitgaven: voor de ene gemeente spelen bij het uitvoeren van individuele taken bepaalde kostenverhogende factoren een grotere rol dan voor andere gemeenten, bijvoorbeeld omdat ze meer aandachtsgroepen hebben, voorzieningen bekostigen die ook aan gebruikers van buiten de gemeente ten goede komen of voorzieningen moeten realiseren in een 'gecompliceerde' omgeving.

Met financiële ijkpunten wordt beoogd een geobjectiverde norm voor uitgaven te leveren, waarin met deze externe, kostenverhogende factoren rekening is gehouden.

In deze studie wordt overigens uitgegaan van het bedrag dat alle gemeenten tezamen in 1992 feitelijk daarvoor per taakgebied uitgeven. Omdat voor gemeenten met kostenverhogende (structuur-)kenmerken het financieel ijkpunt relatief hoog is ten opzichte van gemeenten waarvoor die niet aktueel zijn, ontstaat er een herverdeling tussen gemeenten. Dit laatste vormt de konsekwentie van de wens om te corrigeren voor effecten van verdringing en uitbuiken.

wel of niet te honoreren factoren

Bij het ontwikkelen van financiële ijkpunten zijn steeds keuzes nodig en gemaakt, waarbij door onderzoekers gesignaleerde kenmerken voor de ijkpuntformules al dan niet worden gehonoreerd. Voor gemeenten onbeïnvloedbare factoren zijn bepalend geweest voor deze keuzes: waar structuurkenmerken in combinatie met harde wettelijke voorschriften leiden tot uitgavenverschillen tussen gemeenten, zijn ze in de formules opgenomen. Een duidelijk voorbeeld hiervan vormt de 10% eigen bijdrage van gemeenten voor bijstandsverlening (waarbij gemeenten overigens deels wel kunnen beïnvloeden of een uitkering wordt verstrekt).

Het honoreren van wettelijke voorschriften heeft zich overigens beperkt tot voorschriften van het Rijk. (Aanvullende) richtlijnen van provincies en waterschappen zijn niet verwerkt.

Waar een duidelijke relatie met wettelijke voorschriften ontbreekt, ligt het niet beïnvloedbare of externe karakter van (extra) gemeentelijke uitgaven minder duidelijk. Ook dan zijn echter veelal wel graden van hardheid te onderkennen voor de hoogte van de noodzakelijke uitgaven. Deze lopen uiteen van oorzaken die — algemeen geaccepteerd — als onontkoombaar worden beschouwd tot factoren, waarover vanuit beleidsoogpunt verschillend kan worden gedacht.

Als een algemeen geaccepteerde, voor gemeenten onontkoombare faktor beschouwen we bijvoorbeeld het volgende: omdat een groot deel van de uitbreiding van de woningvoorraad wordt beoogd in de Randstad, zal een deel daarvan op slechte bodem moeten worden gerealiseerd; daardoor ligt het voor de hand om slechte bodem op voorhand als een te honoreren faktor te beschouwen.

In minder evidente gevallen is steeds door de begeleidingskommissie van het onderzoek bepaald of factoren al dan niet voor honorering in aanmerking komen. Twee hoofdlijnen tekenen zich af bij het niet verwerken van gesignaleerde factoren: (a) het niet honoreren van relatief hoge uitgavenniveaus die samenhangen met uitbuikverschijnselen en (b) het niet opnemen van zeer specifieke elementen vanuit het handhaven van het globale karakter van de financiële ijkpunten. Bijkomende argumenten om af te zien van het opnemen van een faktor waren een gering beslag op financiële middelen of een specifieke meetproblematiek.

In dit rapport zijn de beslissingen om bepaalde factoren wel of niet in de ijkpuntformules op te nemen zoveel mogelijk geëxpliciteerd.

9.2.4 opstellen en toetsen van financiële ijkpunten

Voor het ontwikkelen van financiële ijkpunten was het onmogelijk om te beschikken over vergelijkbare, 'transparante' financiële rekeningen- en begrotingsgegevens van alle Nederlandse gemeenten. Een steekproefbestand van 53 gemeenten vormde daarom in eerste instantie de basis voor het ontwerpen van de ijkpuntformules. Dit bestand is in een eerdere stap van het onderzoek tijdens de uitgavenanalyse opgebouwd.

Het steekproefbestand gaf aanleiding tot een bepaalde gedaante van de formules. Deze formules zijn vervolgens getoetst aan de financiële gegevens van de overige gemeenten. Een deel van deze toets had een globaal, en een ander deel een gedetailleerd karakter. De globale toets is verricht met behulp van door het CBS — na verkregen machtiging van de gemeenten — beschikbaar gestelde begrotings- en rekeningencijfers van gemeenten. De gedetailleerde toets heeft plaatsgevonden met behulp van door gemeenten verstrekte gegevens tijdens een omvangrijke schriftelijke en telefonische enquête.

9.2.5 grote steden

Bij het ontwikkelen van de financiële ijkpunten zijn de financiële gegevens van de vier grote steden niet betrokken geweest. De uitkomsten van de financiële ijkpunten voor deze gemeenten zijn in dit onderzoek zijn alleen globaal voor de groep als geheel, vergeleken met de feitelijke uitgaven. Bij grote afwijkingen is gezocht naar mogelijke aanknopingspunten voor een verklaring.

9.2.6 indicatoren uit formules financiële ijkpunten zijn geen verdeelmaatstaven

Hoewel de ontwikkelde financiële ijkpunten noodzakelijkerwijs een globaal karakter hebben, zijn de gehanteerde indicatoren beslist niet in alle gevallen te beschouwen als geschikte potentiële algemene verdeelmaatstaven. Dit heeft te maken met het belangrijkste doel van de financiële ijkpunten: het zo goed mogelijk normeren van gemeentelijk uitgaven voor taakgebieden of met elkaar samenhangende taakgebieden.

Hoewel dit, zoals geschetst, op globale wijze heeft plaatsgehad, is toch gezocht naar indicatoren die (op dit moment) een zo goed mogelijke benadering opleveren van te honoreren gemeentelijke uitgaven op het desbetreffende terrein. Daardoor komen in een aantal gevallen indicatoren naar voren die beslist (nog) niet voldoen aan alle spelregels voor verdeelmaatstaven. Bepaalde indicatoren zijn bijvoorbeeld gebaseerd op (deels) geschatte gegevens, (deels) voorlopige gegevens of op gegevens die gevoelig zijn voor gemeentelijke herindeling. Daarnaast zijn bepaalde indicatoren in de ijkpuntformules niet geschikt als verdeelmaatstaf omdat ze een te direct verband leggen met bepaalde specifieke uitgavenkategorieën van gemeenten.

In de laatste fase van het onderzoekstrajekt voor de herziening van de FVW'84 zal een groot deel van de gevonden indicatoren daarom nog door andere, globaler werkende indicatoren moeten worden vervangen, die wel voldoen aan algemene spelregels van verdeelmaatstaven. In dat kader zal aan het eind van dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen worden gedaan.

9.3 Belangrijkste uitkomsten

9.3.1 inleiding

In deze paragraaf presenteren we de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek:

- eerst omschrijven we in de paragrafen 9.3.2 tot en met 9.3.7 de in de ijkpunten gehonoreerde structuurkenmerken: sociale structuur, regionale structuur, ouderdom, bebouwingskenmerken, bodemgesteldheid en omvang. Met het verwerken van deze structuurkenmerken in de formules wordt tegemoet gekomen aan de belangrijkste bezwaren tegen de huidige verdeling zoals die naar voren kwamen in 'Insnoeren en Uitbuiken';
- daarna gaan we in op een aantal meer algemene bevindingen: de correctie van (kumulative) effecten van verdringing en uitbuiken (paragraaf 9.3.8), de omvang van de met de financiële ijkpunten verbonden herverdeel-effecten (paragraaf 9.3.9) en de vier grote steden (paragraaf 9.3.10).

9.3.2 bevolkingskenmerken en sociale structuur

Schema 9.2 bevat een overzicht van gehonoreerde kenmerken en bijbehorende indicatoren voor bevolking en sociale structuur in de formules van ijkpunten voor de taakgebieden 'bijstandsverlening/sociale dienst', 'zorg', 'kunst/ontspanning', 'groen' en 'vhrosv'.

Schema 9.2 Gehonoreerde factoren van bevolkingskenmerken en sociale structuur en de daarbij gehanteerde indicatoren (Bron: Cebeon/VB)

taakgebied	gehonoreerde factoren	indicatoren
bijstandsverlening/ sociale dienst	<ul style="list-style-type: none"> • uitkeringslasten • uitvoeringslasten • bijzondere bijstand 	UGa uitkeringsgerechtigden ABW, RWW, IOAW, IOAZ UGb uitkeringsgerechtigden verfijning sociale structuur B ALLOCH allochtonen
zorg	<ul style="list-style-type: none"> • aandacht voor (kumulerend effect) aandachtsgroepen op verschillende onderdelen van zorg 	JONG inwoners 0 t/m 18 jaar MIDDELB inwoners 20 t/m 64 jaar OUD inwoners 65 jaar en ouder UGa uitkeringsgerechtigden ABW, RWW, IOAW, IOAZ UGb uitkeringsgerechtigden verfijning sociale structuur B ALLOCH allochtonen EENOUDER eenoudergezinnen ALLEEN alleenstaanden
kunst/ontspanning	<ul style="list-style-type: none"> • in alle gemeenten moet een bepaald niveau van voorzieningen bereikbaar zijn 	INWO inwoners
groen	<ul style="list-style-type: none"> • groen als voorziening voor de eigen inwoners • maatschappelijke leefbaarheid en openluchtrecreatie 	INWO inwoners
vhrosv	<ul style="list-style-type: none"> • aandachtsgroepen bij woonruimteverdeling • eigen gemeentelijke bijdragen voor stadsvernieuwing • nadruk volkshuisvestingsbeleid op (sociale) huurwoningen 	UGb uitkeringsgerechtigden verfijning sociale structuur B ALLOCH allochtonen SWON sociale huurwoningen

9.3.3 regionale structuur

In schema 9.3 wordt een overzicht gepresenteerd van gehonoreerde kenmerken en bijbehorende indicatoren voor regionale structuur en in de formules voor de ijkpunten voor de taakgebieden 'zorg' en 'kunst/ontspanning'.

Schema 9.3 Gehonoreerde factoren van regionale structuur en de daarbij gehanteerde indicatoren (Bron: Cebeon/VB)

taakgebied	gehonoreerde factoren	indicatoren
zorg	<ul style="list-style-type: none"> • nadruk op gebruikintensiteit omgeving in plaats van op omvang • aandacht voor (kumulerend effect) aandachtsgroepen op het beleidsterrein onderwijs 	GIO gebruikintensiteit vanuit de omgeving per gemeente. LEERL leerlingen voortgezet onderwijs
kunst/ontspanning	<ul style="list-style-type: none"> • inwoners uit kleinere gemeenten in de direkte omgeving worden als potentiële gebruikers van de grotere buurgemeente meegemeld • bij gemeenten van eenzelfde omvang: zelfstandig (geïsoleerd liggende) gemeenten ontvangen een hoger bedrag dan randgemeenten 	GIO gebruikintensiteit vanuit de omgeving per gemeente

9.3.4 bebouwing

In het onderstaande schema 9.4 staat een overzicht van gehonoreerde kenmerken en bijbehorende indicatoren voor bebouwing en bebouwingsstructuur in de formules voor de taakgebieden 'vhrosv' en 'oudheid'.

Schema 9.4 Gehonoreerde factoren van bebouwing en de gebruikte indicatoren (Bron: Cebeon/VB)

taakgebied	gehonoreerde factoren	indicatoren
groen	<ul style="list-style-type: none"> • stedelijkheid 	WOONRUIM woonruimten
vhrosv	<ul style="list-style-type: none"> • deel kosten BWWT • kosten RO binnen en buiten de bebouwde kom • eigen gemeentelijke bijdragen stadsvernieuwing • nadruk op volkshuisvestingsbeleid op huurwoningen 	WOONRUIM woonruimten WOONRUIM woonruimten GEMHOOG gemiddelde hoogte van de bebouwde kom BUITKOM oppervlakte van een gemeente buiten de bebouwde kom MGW31 meergezinswoningen van voor 1931 (max. 20% van WON45) WON45 woningen van voor 1945 boven een drempel van 250 HUURWON huurwoningen
oudheid	<ul style="list-style-type: none"> • 'historie van gemeenten': <ul style="list-style-type: none"> - omvang historische kern - relatie met oude woningvoorraad • sociale geschiedenis • minimum omvang historie <p>(• monumenten)</p>	HKha oppervlakte historische kern HKWON45 won45 uitsluitend in gemeenten met een historische kern WON45 woningen van voor 1945 MGW31 meergezinswoningen van voor 1931 (max. 20% van WON45) WON45 woningen van voor 1945 boven een drempel van 250 (verfijning monumenten)

9.3.5 voorlopig ijkpunt 'f0,—' voor reiniging

De ontwikkeling van de kosten van reiniging zal naar verwachting tot een tarief in het kader van de afvalstoffenheffing/reinigingsrecht leiden, dat voor gemeenten minimaal f300,— à f350,— per woonruimte gaat bedragen.⁸⁴ Hierbij is afgezien van de effecten van sterk afwijkende gemeentelijke beleidskeuzes.

Bepalend voor de tarieven zijn de kosten voor inzameling en verwijdering tezamen. Vooral onder invloed van ontwikkelingen bij verwijdering van afval, zullen naar verwachting de huidige verschillen in tarieven tussen gemeenten sterk nivelleren.

De toekomstige verschillen in gemeentelijke tarieven zullen op grond van de nu gemaakte inschattingen voor de effecten van externe factoren maximaal 10% bedragen (oftewel f35,— per woonruimte). Deze verschillen hangen direkt samen met uiteenlopende kosten van inzameling in stedelijke en plattelandsgemeenten.⁸⁵

Nadrukkelijk tekenen we hierbij aan dat het gaat om een inschatting van toekomstige uitgavenniveaus, waar vele gemeenten nog naar moeten 'toegroeien'. Op dit moment leidt dat er toe dat we in het kader van de herziening van de FVW '84 volstaan met een ijkpunt f0,—, dat wil zeggen kostendekkende tarieven voor alle gemeenten op het gebied van de reiniging.

9.3.6 belang bodemgesteldheid voor riolering

algemeen: ijkpunt nul

Inschattingen van de ontwikkeling van de kosten van 'riolering' geven aanleiding tot de verwachting dat het tarief van het rioolrecht ongeveer tweemaal zo hoog zal komen te liggen als thans het geval is. Dit komt neer op een bedrag van ongeveer f250,— per woonruimte. Ook hier is afgezien van sterk uiteenlopende beleidskeuzes door gemeenten. De verwachting is dat er een beperkte spreiding rond het gemiddelde zal ontstaan: het overgrote deel van de scores bevindt zich binnen een bandbreedte van +/- 8%, ofwel +/- 20 gulden per woonruimte.

Afgezien van de faktor bodemgesteldheid lijkt een ijkpunt f0,— voor de herziening van de FVW '84 op dit moment verdedigbaar. Aansluitend bij de huidige praktijk en bij het principe van 'de vervuiler betaalt' wordt het rioolrecht daarmee verondersteld kostendekkend te zijn.

te honoreren: bodemgesteldheid

Versillen in bodemgesteldheid tussen gemeenten leiden wel tot te honoreren kostenverschillen bij de uitgaven voor rioleringen. Deze verschillen zijn duidelijk groter dan in de werking van de huidige verfijning bodemgesteldheid besloten ligt.⁸⁶

84) Over de wenselijkheid van een stijging naar een dergelijke absoluut niveau voor alle gemeenten vanuit andere overwegingen — zoals de omvang van het eigen belastinggebied van gemeenten in relatie tot de draagkracht van burgers — wordt in dit onderzoek geen uitspraak gedaan.

85) Zoals eerder aangegeven wordt hierbij uitgegaan van eenzelfde mate van gescheiden inzameling en wijze van organisatie daarvan. Dit betekent overigens wel dat de feitelijke kostenverschillen ten gevolge van gemeentelijke beleidsvrijheid en doelmatigheid groter kunnen zijn.

86) Deze verfijning is overigens niet ingesteld met het doel om voor alle extra kosten in verband met bodemgesteldheid te compenseren.

9.3.7 omvang gemeenten nauwelijks afzonderlijk gehonoreerd

Schema 9.5 bevat een overzicht van kenmerken en indicatoren voor de omvang van gemeenten in de formules voor ijkpunten. In dat geval gaat het om — relatief kleine — onderdelen van de taakgebieden 'bijstands-verlening/sociale dienst', 'zorg' en 'vhrosv'.

Schema 9.5 Gehonoreerde factoren van omvang (Bron: Cebeon/VB)

taakgebied	gehonoreerde factoren	indicatoren
bijstandsverlening/ sociale dienst	• schaalfactor voor gemeenten met relatief weinig uitkeringsgerechtigden	Schaalfactor
zorg	• enige relatie met omvang bij grotere gemeenten	SCHIJFA aantal inwoners in schijf van 25.000 tot 60.000 inwoners SCHIJFB aantal inwoners in schijf van 60.000 tot 120.000 inwoners SCHIJFC aantal inwoners in schijf boven de 120.000 inwoners
vhrosv	• beperkt vast bedrag	f 35.000,—

9.3.8 kumulatieve effecten van verdringing en uitbuiken gekorrigeerd

financiële ijkpunten leiden tot sterk uiteenlopende scores tussen gemeenten

Het totaal van de gekonstrueerde financiële ijkpunten leidt tot sterk uiteenlopende, geobjectiverde uitgavenniveaus tussen gemeenten:

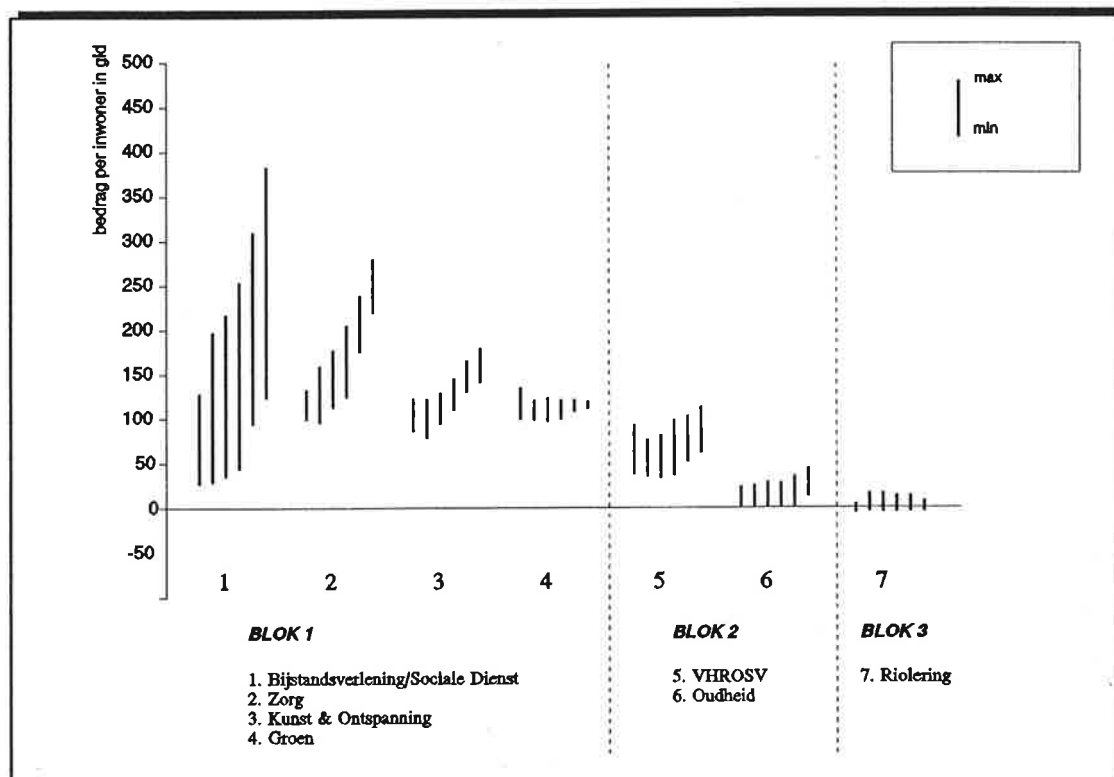
- per inwoner ligt de hoogste totaalscore van een gemeente bijna drie maal boven het niveau van de laagste;
- niet alleen tussen, maar ook binnen gemeenten van eenzelfde grootteklasse lopen de scores sterk uiteen: binnen alle onderscheiden grootteklassen van gemeenten ligt de uitkomst van de hoogste score anderhalf à twee maal boven die van de laagste;
- de scores van kleinere gemeenten komen dus (veel) hoger uit dan die van grotere: zo zijn er gemeenten met minder dan 10.000 inwoners waarvoor de genormeerde uitkomst per inwoner van alle financiële ijkpunten veel hoger is dan die van bepaalde gemeenten met meer dan 50.000 inwoners.

aandeel afzonderlijke ijkpunten in uiteenlopende scores

In figuur 9.1 is een overzicht opgenomen van de reikwijdte van de afzonderlijke scores voor zeven genormeerde financiële ijkpunten voor zes groottegroepen van gemeenten.⁸⁷

87) De twee taakgebieden 'kunst' en 'ontspanning' zijn tezamen ondergebracht in één ijkpunt; voor het taakgebied 'reiniging' is het ijkpunt f 0,—.

Figuur 9.1 (Ook figuur 7.1) Spreiding netto-uitgaven per inwoner voor 7 ijkpunten en 6 groottegroepen van gemeenten (per ijkpunt 6 lijnen die elk een groottegroep vertegenwoordigen) (Bron: Cebeon/VB)



Bij figuur 9.1 kunnen we het volgende opmerken:

- de grootste verschillen in scores tussen gemeenten hangen samen met het financiële ijkpunt 'bijstandsverlening/sociale dienst' en, in mindere mate, 'zorg'. Dit valt af te leiden uit de lengte van de verschillende verticale lijnen. Ook blijkt dat de omvang naar aantal inwoners van een gemeente niet alleen bepalend is voor de score: het bovenste punt van de lijnen van de groepen met kleine gemeenten ligt in veel gevallen duidelijk boven het onderste punt van de lijnen voor de groep met de grotere gemeenten;
- voor 'zorg', 'kunst en ontspanning' en 'groen' kennen we alle gemeenten telkens een minimale score van tussen de f85,— en f100,— per inwoner toe. Bij 'groen' zien we een tamelijk konstant beeld over de verschillende grootteklassen, bij 'zorg' en 'kunst en ontspanning' daarentegen een gemiddeld oplopend niveau voor de grootteklassen. Het patroon bij 'kunst en ontspanning' hangt samen met de invloed van de maatstaf voor de intensiteit van het gebruik door de omgeving (GIO). Het tussen de groottegroepen sterk oplopende niveau van 'zorg' hangt voor een belangrijk deel samen met de invloed van de omvang van de onderscheiden aandachtsgroepen van beleid op de uitkomsten;
- bij 'vhrosv' constateren we ook duidelijke verschillen tussen de laagste en hoogste score in alle onderscheiden grootteklassen. Niet de omvang van gemeenten is bepalend voor de uitkomst van het ijkpunt, maar de bebouwingskenmerken.
- voor 'oudheid' en 'riolering' leveren de uitkomsten van de financiële ijkpunten voor bepaalde gemeenten (in alle groottegroepen) '0' of zelfs een negatieve waarde op. Voor 'oudheid' hangt het ontbreken van een score samen met het ontbreken van een historische bebouwing(structuur) en daarop afgestemde voorzieningen (musea, oudheidkamers). Voor 'riolering' wordt de uitkomst uitsluitend bepaald door de factor bodemgesteldheid. Uitgaande van de feitelijke situatie in 1992, namelijk dat de kosten voor alle gemeenten tezamen volledig worden gedekt door de inkomsten op basis van het rioolrecht en de verfijning riolering, leidt de factor bodemgesteldheid tot een herverde-

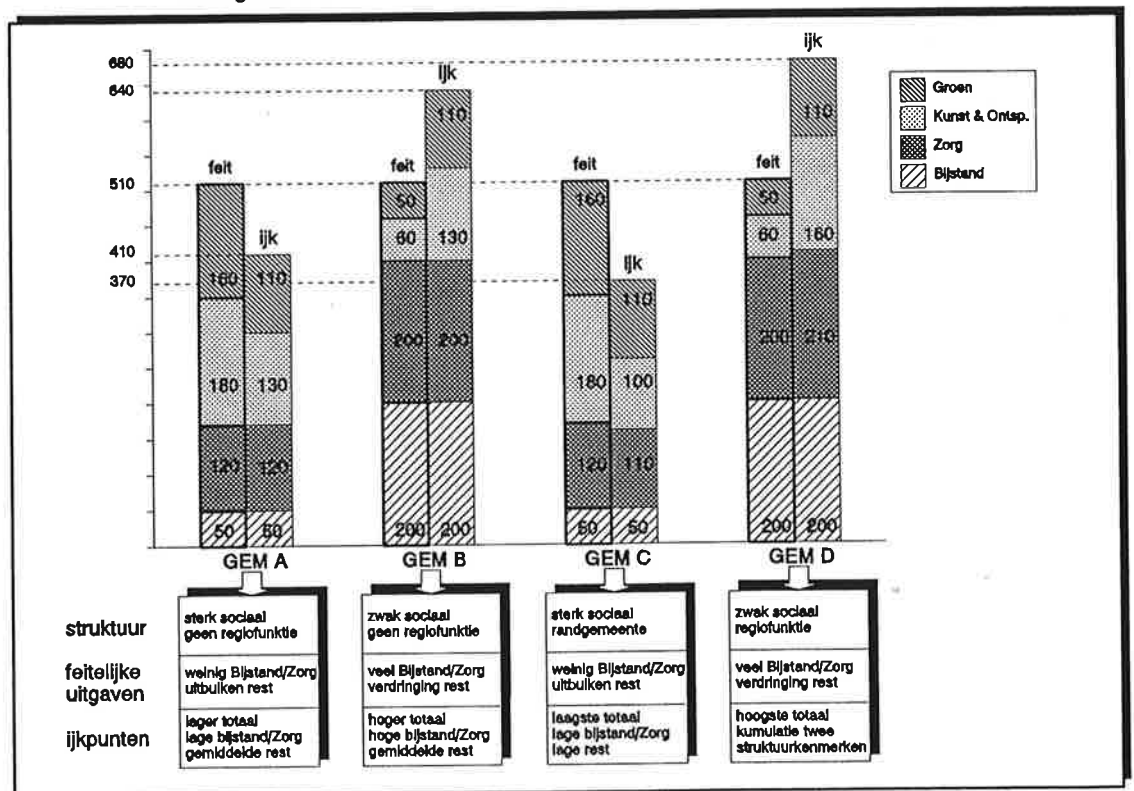
ling tussen gemeenten rond het gevonden 'nulpunt'. Bij gelijke tarieven voor rioolrecht houden gemeenten met een goede bodem er aan over, terwijl gemeenten met een slechte bodem met deze inkomsten niet uitkomen.

illustratie van de correctie voor verdringing en uitbuiken

In dit rapport wordt de vergelijking tussen feitelijke uitgaven en de uitkomsten van de ijkpunten geïllustreerd aan de hand van voorbeelden. De verschillen tussen beide niveaus kunnen samenhangen met twee typen oorzaken. Enerzijds is een verschil mogelijk door afwijkende beleidsvoorkeuren van gemeenten. Deze kunnen en mogen vanzelfsprekend voorkomen, maar hebben geen effect op de uitkomsten van de ijkpuntformules. Anderzijds treden verschillen op als gevolg van de korrigerende werking van de ijkpunten ten aanzien van effecten van verdringing en uitbuiken.

Hoe voor effecten van verdringing en uitbuiken wordt gecorrigeerd toont figuur 9.2. De vergelijking in figuur 9.2 concentreert de aandacht op de taakgebieden binnen blok 1 ('bijstandsverlening/sociale dienst', 'zorg', 'kunst/ontspanning' en 'groen').

Figuur 9.2 (Ook figuur 7.3) Vergelijking tussen feitelijke uitgaven en ijkpunten voor 4 voorbeeldgemeenten (Bron: Cebeon/VB)



In figuur 9.2 zijn twee paren gemeenten onderscheiden met heldere contrasten:

- A: een gemeente met een sterke sociale structuur en geen regiofunctie: de ijkpunten leiden tot een lager uitgavniveau dan de feitelijke uitgaven, met name voor de taakgebieden 'kunst/ontspanning' en 'groen'. De correctie betekent dat de gemeente in de ijkpunten geen ruimte meer heeft voor uitbuiken als gevolg van een sterke sociale structuur;
- B: een gemeente met een zwakke sociale structuur en geen regiofunctie. Hier zien we het omgekeerde: de ijkpunten komen hoger uit dan de feitelijke uitgaven, met name voor de taakgebieden 'kunst/ontspanning' en 'groen'. Hier zien we dus een correctie voor

verdringing in het verleden, die samenhangt met het onderwaarden van uitgaven voor de taakgebieden 'bijstandsverlening/sociale dienst' en 'zorg';

- C: een randgemeente met een sterke sociale structuur. Hier zien we de grootste neerwaartse tendens in de ijkpunten ten opzichte van de feitelijke uitgaven, met name voor de taakgebieden 'kunst/ontspanning' en 'groen'. Door de sterke sociale structuur geven de ijkpunten geen kans meer tot uitbuiken; omdat het bovendien gaat om een randgemeente scoort deze gemeente zelfs lager dan gemeente A die ook een sterke sociale structuur heeft;
- D: een gemeente met een zwakke sociale structuur en bovendien een regiofunctie. Hier zien we in de ijkpunten een sterk positieve invloed. Ze leiden tot een nog hoger uitgavenniveau dan B. Er wordt niet alleen gecorrigeerd voor verdringing in verband met uitgaven aan de taakgebieden 'bijstandsverlening/sociale dienst' en 'zorg', maar ook een sterke regio-functie wordt gehonoreerd.

9.3.9 **omvang herverdeeleffekten**

Het ontwerpen van een nieuw uitkeringsstelsel vindt pas in een volgende stap van het onderzoek plaats en valt buiten het kader van dit onderzoek. Omdat het de bedoeling is dat in die laatste fase zo goed mogelijk wordt aangesloten op de uitkomsten van de ontwikkelde financiële ijkpunten, kunnen we toch al een indicatie geven van de herverdeeleffekten. In tabel 9.1 is een overzicht opgenomen van het percentage waarmee de financiële ijkpunten van gemeenten afwijken van het deel van de huidige algemene uitkering dat is toegerekend aan de te ijkten taakgebieden.⁸⁸

88) Voor de illustratie is een tweedeling van de algemene uitkering gemaakt. Daarbij is het grootste deel van de oppervlaktegerelateerde maatstaven toegedeed aan het niet te ijkten deel.

Tabel 9.1 (Ook tabel 7.3) Indikatie herverdeeffekt (in %) ten opzichte van relevante deel algemene uitkering voor 643 gemeenten, ingedeeld naar 6 groottegroepen (op basis van inwonertal) (Bron: Cebeon/VB)

herverdeel- effekt in %	0 — 5.000	5.000 — 10.000	10.000 — 20.000	20.000 — 50.000	50.000 — 100.000	100.000 — 200.000	totaal
≤ -15%	1	1	1	3	2	0	8
-15% — -12%	1	0	4	4	0	1	10
-12% — -10%	0	1	5	4	1	2	13
-10% — -8%	4	1	5	5	1	0	16
-8% — -6%	2	4	5	9	3	1	24
-6% — -4%	5	3	10	8	3	2	31
-4% — -2%	1	6	18	11	6	2	44
-2% — -0%	11	7	17	13	5	1	54
0% — 2%	11	12	17	15	2	2	59
2% — 4%	7	15	28	18	5	1	74
4% — 6%	5	14	25	12	1	2	59
6% — 8%	4	20	27	11	4	0	66
8% — 10%	6	36	17	11	2	2	74
10% — 12%	5	25	10	4	0	0	44
12% — 15%	5	18	10	1	0	0	34
≥ 15%	3	18	11	1	0	0	33
totaal neg.	25	23	65	57	21	9	200
totaal pos.	46	158	145	73	14	7	443

Uit tabel 9.1 valt af te leiden dat in de meeste gevallen het herverdeeffekt als gevolg van de invloed van de ijkpunten binnen een bandbreedte van 15% ligt. Bij een gering percentage gemeenten ligt het herverdeeffekt meer dan 15% af van het relevante geijkte deel van de algemene uitkering. Vooral bij de kleinere gemeenten vinden we een groot aantal positieve scores. Dat komt doordat het omvanggebonden deel in de vorm van het schijfbedrag woonruimten in de algemene uitkering in de ijkpunten vervangen is door andere factoren.

Voor de meeste gemeenten is het grootste deel van het berekende positieve of negatieve herverdeeffekt verbonden met sociale structuur. Hier zien we de invloed van indicatoren binnen de financiële ijkpunten 'bijstandsverlening/sociale dienst', 'zorg' en — in mindere mate — 'vhrosv', die nauw aansluiten bij de sociale structuur.

De resterende herverdeeffekten hangen samen met de regionale structuur, de ouderdom van de bebouwing en de bodemgesteldheid van gemeenten. De invloed is in het algemeen geringer dan de genoemde effecten op grond van de correctie voor sociale structuur. Hoe de herverdeling werkt en hoe zij op grond van diverse factoren kan kumulieren is hiervoor al geïllustreerd.

Dat de faktor regionale structuur — door middel van indicatoren voor 'gebruiksintensiteit' binnen de financiële ijkpunten 'kunst/ontspanning' en 'zorg' — *een relatief bescheiden rol in de herverdeling speelt*, wekt wellicht verbazing. Daarom is het nodig nog eens te wijzen

op de beperkte reikwijdte van dit begrip in dit onderzoek. Regionale structuur is in dit rapport niet hetzelfde als veelal onder 'centrumfuncties van gemeenten' wordt verstaan. Deze beperktere invalshoek hangt samen met het feit, dat onderdelen van een veel breder gedefinieerd begrip 'centrumfuncties' in dit onderzoek in ander kader, al in andere indicatoren tot uitdrukking is gebracht. De brede definitie zou 'dubbel op' zijn. Voorbeelden hiervan zijn voorzieningen in de sfeer van 'zorg' onder de factor 'sociale structuur' en voorzieningen als musea onder de factor 'ouderdom bebouwing'.

9.3.10 de vier grote steden

De vier grote steden zijn niet op dezelfde manier behandeld als de andere gemeenten. Toch kunnen er wel opmerkingen worden gemaakt over de richting waarin moet worden gezocht naar afwijkende structuurkenmerken voor de financiële behoeften van de vier grote steden ten opzichte van de overige gemeenten. In het kort gaat het om de volgende vier punten:

- voor de meeste taakgebieden zijn de feitelijke uitgaven van de vier grote steden gelijk aan of liggen zij boven het niveau van de ijkpuntformules. Belangrijkste uitzondering hierop is het taakgebied 'bijstandsverlening/sociale dienst'.
- voor bepaalde taakgebieden, 'zorg' en met name 'kunst', hangt het verschil voor een belangrijk deel samen met de overdracht van herkenbare budgetten naar het Gemeentefonds, waaronder de middelen in verband met de bestuursovereenkomst met de Staat over de kosten van grote gezelschappen;
- de grootste afwijkingen van de feitelijke uitgaven van de vier grote steden ten opzichte van het niveau van de ijkpunten zijn gevonden voor de taakgebieden 'zorg' en 'vhrosv'. Over de precieze oorzaken valt op dit moment weinig te zeggen. Gedacht kan worden aan 'provincie-achtige' taken en 'kop-op-uitgaven'. Voor het bepalen van de mate waarin deze aspecten ook feitelijk optreden is nader onderzoek nodig. Dat laatste is zeker nodig als men inzicht wil hebben in de indicatie van elk van de vier grote steden afzonderlijk;
- ook vanuit het niveau van de eigen inkomsten (afvalstoffenheffing, rioolrecht, ozb) lijkt aanvullende aandacht voor de grote steden van belang.

Voor eventueel nader onderzoek naar de omvang en achtergronden van bepaalde verschillen is van belang dat de financiële ijkpunten in dit rapport niet zijn ontwikkeld met inachtneming van de specifieke grootstedelijke omstandigheden (extreme structuurkenmerken, schaal van organisatie en dergelijke) die zich in de vier grote steden voordoen.

9.4 Aanbevelingen

9.4.1 inleiding

Zowel tijdens de verschillenanalyse als bij het ontwikkelen van de financiële ijkpunten zijn er bij de onderzoekers al inzichten ontstaan over onderwerpen, die van belang zijn voor de laatste fase van het totaaltraject voor de herziening van de FVW'84: het ontwerpen van een gewijzigd algemeen uitkeringsstelsel.

Daarbij tekenden zich twee hoofdlijnen af. Enerzijds gaat het om de relevantie van bestaande en van potentiële, nieuwe verdeelmaatstaven. Anderzijds betreft het meer algemene keuzes voor de inrichting van het algemeen uitkeringsstelsel. Ondanks het feit dat het enigszins buiten het kader van dit onderzoek ligt, aarzelen we niet in het vervolg enkele aanbevelingen te doen.

9.4.2 relevantie bestaande en potentiële nieuwe verdeelmaatstaven

In dit kader willen we voor de laatste stap in het onderzoek de volgende acht punten in overweging geven:

1. schijvenstelsel woonruimten van ondergeschikt belang

In het voorgaande is aangegeven dat de verschillen in omvang of 'schaal' van gemeenten slechts in enkele gevallen is aangemerkt als een afzonderlijk te honoreren faktor. Tijdens de verschillenanalyse en de ontwikkeling van financiële ijkpunten is immers gebleken dat het overgrote deel van uitgaven tussen gemeenten niet alleen met omvang samenhangt: waar een dergelijke relatie in eerste aanleg aanwezig leek, bleken er bij nader inzien vrijwel altijd andere structuurkenmerken achter schuil te gaan. Deze andere structuurkenmerken bleken veel beter aan te sluiten bij verschillen in financiële behoefteniveaus van gemeenten. Om deze reden ligt het naar onze mening niet voor de hand om het schijvenstelsel woonruimten in het herziene stelsel nog een prominente plaats te geven.

Vervanging van het schijvenstelsel door andere factoren heeft bovendien het voordeel dat het uitkeringsstelsel veel minder gevoelig wordt voor gemeentelijke herindeling.

2. goede 'mix' van inwoner- en woonruimtegebonden verdeelmaatstaven

Belangrijke herverdeeleffekten die de financiële ijkpunten ten opzichte van de vigerende algemene uitkering teweeg brengen, blijken niet alleen samen te hangen met de specifieke werking van de geselecteerde indicatoren voor ijkpunten. Ook in algemene zin is er sprake van een verschuiving die voor individuele gemeenten een herverdelingseffekt met zich meebrengt: de diverse indicatoren in de ijkpuntformules zijn in grote lijnen meer inwoner-gebonden, terwijl het huidige stelsel sterk woonruimte-gebonden is.

Met name voor (veelal kleinere) gemeenten met een zeer hoge gemiddelde woningbezetting (van drie of meer) leveren inwoner-gebonden uitgaven een veel positievere score op dan maatstaven, die gerelateerd zijn aan woonruimten. Deze verschuiving naar inwoner-gebonden uitgaven is een direkt resultaat van het ijkpunten-onderzoek. Tenminste een deel van de uitgaven bleek inhoudelijk sterk met inwoners samen te hangen, terwijl een ander deel meer gerelateerd kon worden aan de woonruimten of huishoudens. Het is dus zaak om bij de herziening van het stelsel een goede 'mix' te kiezen.⁸⁹

89) Dit moet plaatsvinden in afstemming op andere kenmerken van het uitkeringsstelsel, zoals bijvoorbeeld een beperkte neerwaartse flexibiliteit.

3. perspectieven op het gebruik van een brede bevolkingsvariabele

De ijkpuntformule voor 'zorg' gebruikt maatstaven waarin de verschillende aandachtsgroepen van beleid tot uitdrukking komen: oud, jong, middelbaar, allochtonen, huishoudenscategorieën. Dit onderzoeksresultaat levert duidelijke aanknopingspunten op voor de introductie van een nieuwe 'brede bevolkingsvariabele' als verdeelmaatstaf. In de volgende, laatste stap van het onderzoekstrajekt zullen de gehanteerde indicatoren echter nog moeten worden getoetst op de bruikbaarheid als algemene verdeelmaatstaf en de daarvoor geldende spelregels.

Naar verwachting zal zo'n brede bevolkingsvariabele een deel van de functie van het huidige 'schijvenstelsel woonruimten' kunnen 'overnemen'. De hier gesuggereerde maatstaf biedt duidelijk voordelen in dynamisch opzicht: maatschappelijke veranderingen werken via de verandering in de bevolkingssamenstelling als het ware 'automatisch' door in het uitkeringsstelsel.

4. een geschikte vervanger voor de verfijning sociale structuur is van cruciaal belang bij het huidige takenpakket van gemeenten

Een belangrijk deel van de herverdeel effecten door de ontwikkelde ijkpunten hangt samen met de indicatoren 'UGa', oftewel het aantal uitkeringsgerechtigden op grond van de ABW, RWW, IOAW en IOAZ en 'UGb', oftewel de uitkeringsgerechtigden binnen de huidige verfijning sociale structuur B. We zien het als één van de belangrijkste opgaven in het vervolgonderzoek om hiervoor een geschikte vervanger te zoeken. Enerzijds moet zo'n verdeelmaatstaf voldoen aan de geldende spelregels en anderzijds moet deze goed aansluiten bij de gevonden grote uitgavenverschillen tussen gemeenten.⁹⁰ In het vervolg gaan we nog nader in op de gespannen verhouding tussen de verschillende spelregels voor verdeelmaatstaven die hiermee kan samenhangen.

5. perspectieven op de introductie van een graviteitsindex

Het gebruik van de indikator 'gebruiksintensiteit vanuit de omgeving van een gemeente' (GIO) biedt duidelijk perspectief. Op deze manier zijn in het uitkeringsstelsel uitgavenverschillen tussen gemeenten te honoreren die samenhangen met de aan- of afwezigheid van een regionale functie van een gemeente.

Aan de indikator die door ons bij de ijkpunten is gehanteerd kleef een belangrijk bezwaar: hij blijkt namelijk nog niet geheel ongevoelig te zijn voor gemeentelijke herindeling. Door gebruik te maken van afstandsgegevens voor onderdelen van gemeenten lijkt het mogelijk om een nieuwe 'graviteitsindex' te formuleren, die dit probleem kan ondervangen.

Overigens is de thans gebruikte indikator afgestemd op een financiële verhouding voor individuele gemeenten. Bij een meer op regio's georiënteerde toedeling van middelen zal een dergelijke indikator een andere inhoud kunnen krijgen.

6. beperkte betekenis historische kernen in kleinere gemeenten voor onderdeel oudheid

De verfijning historische kernen heeft in het geval van kleinere gemeenten met een historische kern een geheel andere betekenis dan bij grotere gemeenten. Grotere gemeenten geven meer uit aan 'oudheid' dan ze aan inkomsten uit deze verfijning ontvangen, terwijl kleinere gemeenten aan de inkomsten uit de verfijning een substantieel bedrag overhouden voor andere taakgebieden.⁹¹

De oorzaak van dit verschil ligt in de verhouding tussen de grootte van een historische kern en de totale omvang van een gemeente: bij kleinere gemeenten bestrijkt de historische kern vaak een groter deel van het gemeentelijk oppervlak dan bij grotere.

90) In dit kader wordt door de Raad voor de Gemeentefinanciën de toepasbaarheid van een inkomensmaatstaf onderzocht.

91) Overigens is deze verfijning niet speciaal voor uitgaven aan 'oudheid' ontwikkeld. Het geschetste beeld gaat echter ook op voor uitgaven in de fysieke structuur.

Bij de herziening van het uitkeringsstelsel moet de sterk uiteenlopende betekenis van deze verfijning tussen kleinere en grotere gemeenten goed worden bekeken.

7. belang opnemen meer bebouwingsmaatstaven

Binnen de financiële ijkpunten 'vhrosv' en 'oudheid' komen verschillende kenmerken naar voren, die betrekking hebben op de bebouwing van gemeenten; voorbeelden zijn ouderdom en woningtypen. Voorzover deze indicatoren in een volgende stap van het onderzoek omgewerkt kunnen worden tot een verdeelmaatstaf bevelen we aan ze ook binnen het herziene uitkeringsstelsel op te nemen. Enerzijds sluiten ze aan bij de geijkte uitgavenverschillen, anderzijds kunnen ze in de toekomst dienen als 'kapstok' voor nieuwe ontwikkelingen. De financiële aspecten van de toevoeging van extra taken via het Gemeentefonds kan er dan gemakkelijk aan worden opgehangen.

De indikator 'gemiddelde hoogte van de bebouwing' bleek binnen de formules voor de ijkpunten beperkt bruikbaar. Voor het leggen van een globaal verband met financiële uitgaven van gemeenten in de sfeer van regiofuncties (voor 'kunst/ontspanning' en 'zorg') of andere 'centrumfuncties' ('oudheid', sociale structuur) is deze indikator ongeschikt. Binnen de ijkpunten is daarom alleen een relatie met het taakgebied 'vhrosv' in verband met aspecten van dichtheid gelegd. Daarnaast lijkt deze indikator — zoals al in 'Insnoeren en uitbuiken' is gekonstateerd — ook van belang voor het niet geijkte deel in verband met een uiteenlopende dichtheid van gemeenten en daarmee samenhangende kostenverschillen voor openbare ruimte .

8. belang bodemgesteldheid (binnen de bebouwde kom)

De faktor bodemgesteldheid is de enige faktor die belangrijk is om te honoreren binnen het ijkpunt 'riolering'. Bij de ontwikkeling van dit financiële ijkpunt is gebleken dat het grootste deel van de gemeentelijke uitgaven binnen de kom plaatsvinden. Dit komt doordat het grootste deel van het rioolnet in de kom ligt en de kosten per kilometer daar hoger zijn dan buiten de kom. Doordat op dit moment de bodemgesteldheid voor een gemeente als geheel wordt bepaald, ontstaat een gevaar: voor sommige gemeenten is er vooral buiten de kom sprake van een slechte bodem. Deze gemeenten kunnen zo boven de drempel van 50% uitkomen. Hoewel ze nauwelijks extra kosten hebben scoren ze dan toch op de verfijning. Aan de andere kant scoren bepaalde gemeenten nu niet, terwijl voor een deel van die gemeenten de faktor wel degelijk aktueel is. Het is belangrijk om de nieuw te ontwikkelen verdeelmaatstaf voor bodemgesteldheid meer op dergelijke binnengemeentelijke verschillen af te stemmen door een onderscheid tussen de bodemgesteldheid binnen en buiten de kom te maken.

9.4.3 algemene eigenschappen van het verdeelstelsel

We sluiten onze aanbevelingen af met drie algemene opmerkingen, die voor de herziening van het verdeelstelsel van belang lijken.

1. gespannen verhouding tussen de verschillende spelregels voor verdeelmaatstaven

Het vinden van een geschikte verdeelmaatstaf voor sociale structuur is hiervoor één van de belangrijkste opgaven voor het vervolgtraject genoemd. Aangekondigd is dat we in dit kader enkele algemene opmerkingen over de spelregels voor de verdeelmaatstaven zullen maken.

Aan de ene kant kleven er vanuit enkele spelregels bezwaren aan het vergroten van de werking van de bestaande verfijningen voor sociale structuur, die zijn gebaseerd op het aantal uitkeringsgerechtigden. Deze bezwaren zijn (deels) een doelgebonden karakter, een conjunctuurgevoeligheid en een mogelijke beïnvloeding op korte termijn door beleidsbeslissingen.

Aan de andere kant voldoet deze maatstaf wel aan een andere belangrijke spelregel voor verdeelmaatstaven: bij de ontwikkeling van financiële ijkpunten is een sterk inhoudelijk verband gekonstateerd tussen het aantal uitkeringsgerechtigden en de financiële behoeften van gemeenten op een bepaald moment.

Bij het zoeken naar een geschikte vervanger zal deze spanning tussen de verschillende eisen moeten worden opgelost. Naarmate een 'vervangende indikator' meer aan alle spelregels voldoet is het probleem natuurlijk minder groot. Het belang dat effecten van verdringing en uitbuiken worden voorkomen, is in dit rapport uitvoerig aan de orde gesteld. Belangrijk is dus vooral dat een goede aansluiting bij de geobjectiveerde uitgavenverschillen is verzekerd. Gezien de grote verschillen in uitgavenniveaus bestaat de kans dat men wellicht toch genoeg zal moeten nemen met een maatstaf waarin het aantal uitkeringsgerechtigden voorkomt.

2. globale, maar heldere relatie tussen verdeelmaatstaven en brede kompartimenten van belang voor levensduur stelsel

Niet lang na invoering van de FVW'84 is al weer tot een herziening van het algemeen uitkeringsstelsel besloten. Dat hangt onder andere samen met de gebrekkige reactie van het funktionerende stelsel op belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen en daarmee verband houdende wijzigingen in de financiële behoeften van gemeenten.

Om deze reden bevelen wij aan om bij de komende herziening van het stelsel globale, maar wel heldere verbanden te leggen met brede, samenhangende uitgavenonderdelen (kompartimenten). Dat vereist enige toelichting.

In het verleden zijn verdeelmaatstaven geïntroduceerd waarmee men meer structuurkenmerken tegelijkertijd wilde 'dekken'. Voorbeelden hiervan zijn het 'schijvenstelsel woonruimten' of de 'gemiddelde hoogte van de bebouwing', waarmee elementen van sociale, fysieke en regionale structuur tot uitdrukking moesten komen. Bepalend was een gebleken statistisch verband met de genoemde brede uitgavenkategorieën op dat moment. Hoewel er in statisch opzicht een verband bestaat, geven dergelijke maatstaven in dynamisch opzicht problemen. Dat komt doordat een globaal herkenbaar inhoudelijk verband ontbreekt. Mede op grond van de ontwikkelde ijkpunten is duidelijk dat aspecten van bevolkingsstructuur, fysieke structuur en regionale functie een samenhang vertonen met de uitgaven op uiteenlopende taakgebieden. Veranderingen in het ene type structuurkenmerk worden bijna per definitie gebrekkig gemeten door een ander type. Gevaren van scheefgroei en effecten van verdringing en uitbuiken worden ingebouwd wanneer niet een globaal inhoudelijk verband is gelegd met brede kompartimenten.⁹²

Onze verwachting is dat het aanbrengen van een dergelijke globale relatie met kompartimenten mogelijk is, ook met inachtneming van de restrikties die de spelregels aan afzonderlijke maatstaven opleggen. De voordelen in dynamisch opzicht zijn dan:

- de uiteenlopende gevolgen van maatschappelijke en structuurveranderingen worden als het ware 'automatisch' meegenomen.
- het toevoegen van extra financiële middelen aan de werking van het Gemeentefonds in verband met extra taken zal meer overeenkomstig de gewenste verdeling kunnen plaatsvinden;
- het voorkomt de introductie van een aantal verfijningen die het stelsel verder zullen compliceren.

92) Waarbij één bepaalde maatstaf bij een gebleken inhoudelijk verband overigens voor meer dan één kompartiment relevant kan zijn.

De introductie van 'deze kompartimentgebonden verdeelmaatstaven' zal zich niet alleen tot de verdeling van de huidige middelen hoeven uitstrekken. Al eerder is opgemerkt dat geanticipeerd kan worden op toekomstige toevoegingen aan het Gemeentefonds: bepaalde maatstaven kunnen nu al als 'kapstok' worden opgenomen.

3. 'monitoring' ontwikkeling bruto-uitgaven

Door middel van het volgen van de ontwikkeling van feitelijke uitgaven kan een zekere 'voeling' worden gehouden met de werking van het algemene uitkeringsstelsel.

Van een dergelijke 'monitoring' kunnen in algemene zin signalen uitgaan over aansluiting van onderdelen van het uitkeringsstelsel op de uitgaven van brede kompartimenten, zodat tijdige bijsturing mogelijk is.

Daarnaast lijkt het volgen van de uitgaven op enkele specifieke taakgebieden aan te bevelen. Bij de ontwikkeling van financiële ijkpunten is het niveau telkens zo goed mogelijk bepaald als saldo van de uitgaven en inkomsten. Bij een deel van de ijkpunten is er echter een sterke relatie met specifieke uitkeringen ('zorg' en 'vhrosv') en het niveau van bepaalde taakgerelateerde eigen inkomsten ('reiniging' en 'riolering'). Mede door allerlei bestuurlijke ontwikkelingen, zoals stringenter milieu-eisen en de herziening van specifieke uitkeringen, is er op deze taakgebieden sprake van een grote dynamiek van uitgaven- en inkomsten.

Vooraf door de geschetste dynamiek en het ontbreken van 'harde' ervaringsgegevens op dit moment voor een aantal onderdelen, lijkt het van belang om in de komende periode de uitgavenontwikkeling bij (bepaalde typen van) gemeenten te volgen in relatie tot het niveau van de (eigen en specifieke) inkomsten. Via een dergelijke 'monitoring' kan worden beoordeeld of alsnog een aanvullende correctie in het Gemeentefonds moet worden aangebracht.

9.5 Besluit

De aanbevelingen die hiervoor zijn gedaan, geven aanwijzingen voor van de laatste fase van het totaaltraject van de herziening van de FVW'84: het maken van een nieuw verdeelmodel. Pas nadat deze fase is afgerond wordt voor elke afzonderlijk gemeente de exacte samenstelling van het menu duidelijk.

Een belangrijk deel van de ingrediënten voor de laatste fase is nu voorhanden: de ijking van de uitgavenstructuren in de vorm van de financiële ijkpunten uit dit rapport.

Daarnaast spelen de uitkomsten van de inkomstenkant uit het onderzoek van de RGF een rol en is er speciale aandacht voor de positie van de vier grote steden noodzakelijk.

Bijlagen

A Aandeel verdeelmaatstaven FVW'84

Schema A1 Aandelen verdeelmaatstaven die vallen onder de werking van de uitkeringspercentages in Algemene Uitkering in FVW '84 in 1990 en eind 1993

	1990	eind 1993
Algemene verdeelmaatstaven		
vast bedrag	1,13%	0,98%
schaalbedrag per inwoner	28,18%	16,02%
uitkering per woonruimte	42,17%	55,06%
uitkering per hectare (land en binnenwater)	2,17%	3,52%
uitkering per hectare (buitenwater)	0,12%	0,08%
grondoppervlakte bebouwing	6,89%	9,26%
interim-maatstaf bebouwing	4,61%	
gemiddelde hoogte bebouwing	6,05%	8,46%
kompensatie landbouwgronden	0,07%	
aanvullende uitkering (art. 12-1)	0,01%	0,01%
subtotaal	91,94%	93,39%
Uitkeringspercentage-verfijningen		
waddeneilanden	0,04%	0,04%
dalend inwonertal	0,82%	
wetenschappelijk onderwijs	0,10%	
snelle groei	0,01%	
bodemgesteldheid	0,89%	0,81%
historische kernen	1,39%	1,13%
historische kernen (waterwegen)	0,20%	0,26%
vaarwater	0,12%	
groeikernen	0,62%	0,34%
buitenlandse militairen		
sociale structuur totaal	3,79%	3,96%
sociale structuur onderdeel a		3,15%
sociale structuur onderdeel b		0,38%
sociale structuur minderheden		0,26%
voorlopig bedrag	0,01%	0,00%
startbijdrage	0,07%	0,07%
subtotaal	8,06%	6,61%
totaal	100%	100%

bron: Min. van Financiën

B

Gemeentelijke taken per taakgebied

B.1 Blok 1

B.1.1 Bijstandsverlening/Sociale Dienst

- uitkeringen i.v.m. ABW;
- uitkeringen i.v.m. RWW;
- uitkeringen i.v.m. Bijstandsbesluit Zelfstandigen;
- uitkeringen i.v.m. IOAZ, IOAW en WWV;
- bijzondere bijstand;
- overig:
 - minimabeleid, zoals schuldhelpverlening, kwijtschelding, fondsen, bemiddeling subsidies;
 - verstrekking fondsen;
 - behandeling kredietaanvragen;
 - uitstroombesleid: i.s.m. anderen banenpools, jeugdwerkgarantieplannen, etc.;
 - sociale vernieuwing: inkomsten en uitgaven.

B.1.2 Zorg

- onderwijs;
- werkgelegenheid;
- overige sociale zekerheid;
- maatschappelijke begeleiding en advies;
- sociaal cultureel werk;
- kinderopvang;
- gezondheidszorg;
- overige zorg:
 - bejaardenoorden;
 - overige tehuizen;
 - dagopvang gehandicapten;
 - ambulance vervoer;
 - verpleeginrichtingen.

B.1.3 Kunst

- subsidies t.b.v. kunstbeoefening:
 - beroepsgezelschappen;
 - amateuristische kunstbeoefening;
- akkommodaties voor kunstbeoefening;
- overige kunst:
 - overkoepelende organen, samenwerkingsverbanden en adviesorganen op het gebied van de kunstbeoefening.

B.1.4 Ontspanning

- bibliotheken;
- vormings- en ontwikkelingswerk;
- sportakkommodaties;

B.1.5 Groen

- maatschappelijke leefbaarheid en openlucht recreatie;
- 'groene' sportvelden:
 - onderhoud, herstel en huren/pachten (ook kunstgras (hockey-)velden);
- bossen.

B.2 Blok 2**B.2.1 Oudheid**

- musea:
 - alle musea, verzamelingen en expositieruimten;
- oudheidkamers;
- oud- of historisch archief;
- monumenten;
- overige cultuur en oudheidkunde:
 - archeologie, geschiedenis, heemkunde, folklore, genealogie, heraldiek;
 - subsidies aan oudheidkundige kringen en verenigingen.

B.2.2 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing

- ruimtelijke ordening:
 - structuur- en bestemmingsplannen;
 - algemene herstructurering;
 - landmeting, (lucht-)kartering, kadaster;
 - bijzondere procedures ingevolge Woningwet en Wet Ruimtelijke Ordening;
- woningexploitatie:
 - woningbouw door toegelaten instellingen door anderen;
- stads- en dorpsvernieuwing:
 - opstelling van plannen, bijdragen in de bouwgrondexploitatie i.k.v. SV;
 - kapitaallasten en reserveringen;
- bouw-, woning- en welstandstoezicht:
 - gemeentelijke diensten voor bouw-, woning- en welstandstoezicht;
 - toepassing van politiedwang ter uitvoering van de Woningwet;
 - leges voor bouwvergunningen;
- woonruimteverdeling:
 - verdeling woonruimten, woningvordering, doorstroming en woningruilcentrale;
 - uitvoering Woonruimtetwet;
- overige volkshuisvesting:
 - beleidsvoorbereiding, ontwikkeling en begeleiding bouwplannen, woningkartotheek en lidmaatschappen;
 - objekt- en subjektgebonden volkshuisvestingstaken.

B.3 Blok 3

B.3.1 Riolering

- riolen en rioolgemalen:
 - riolen- en afvalwaterleidingen, rioolgemalen;
 - ontvangen rioolretributies c.q. -rechten;
- bestrijding verontreiniging oppervlaktewateren:
 - rioolwaterzuivering, bestrijding oppervlaktewaterverontreiniging;

B.3.2 Reiniging

- vuilophaal en -afvoer:
 - reinigingsdienst, vuilophaaldienst;
 - ontvangen reinigingsrechten c.q. afvalstoffenheffingen;
- vuilverwerking:
 - compostbedrijf, vuilverbranding;
 - gecontroleerd storten;
 - scheidingsinstallaties.

B.4 Ondersteuning

Aan alle taakgebieden zijn de kosten van ondersteuning, waaronder op .00 en 002 funkties geboekte kosten voor bestuursapparaat, direkt toegerekend. Het omvat de volgende onderdelen:

- inhoudelijke ondersteuning;
 - in het algemeen vanuit sekretarie-afdelingen;
- algemene ondersteuning:
 - kosten i.v.m. personeel en organisatie;
 - salarisadministratie;
 - bedrijfsmaatschappelijk werk;
- kosten huisvesting in algemene zin:
 - huisvestingskosten;
 - kantine, restaurant;
 - post, archief, telefoon, reproductie;
 - automatisering;
 - portier, receptie;
 - bibliotheek.
- overig:
 - afdeling financiën;
 - afdeling onderzoek en statistiek;
 - accountantsdienst;
 - voorlichting;
 - afdeling bestuurszaken;
 - drukkerij;
 - bestuursondersteuning in verband met samenwerkingsverbanden;
 - ombudsman/vrouw;
 - aanvullende arbeidsvoorwaarden personeel;
 - voorzieningen/regelingen voor personeel;
 - vervoerskosten.

C **Uitgangspunten zeefprocedure**

C.1 **Algemeen**

basis

- de basis voor de zeefprocedure per ijkpunt vormt een bestand waarvoor zowel rekeningcijfers 1990 als begrotingcijfers 1992 beschikbaar zijn; deze gegevens zijn door het CBS voor het onderzoek beschikbaar gesteld.
- gemeentelijke herindelingen zijn in de meeste gevallen aanleiding geweest de gemeenten buiten beschouwing te laten (ofwel ze zijn opgeheven, ofwel teveel veranderd zodat gegevens niet vergelijkbaar zijn);
- de art.12 gemeenten zijn wel meegezeefd, maar hebben in de verdere analyse aparte aandacht gekregen.

zeefprocedure

- per ijkpunt is de uitkomst van de eerste basisformule afgezet tegen de feitelijke netto-uitgaven van alle gemeenten. Door middel van het hanteren van een bepaalde bandbreedte is gestreefd naar het uitzeven van ongeveer 120 gemeenten met de grootste afwijkingen. De analyse heeft zich in eerste instantie gericht op deze gemeenten. Deze gemeenten zijn individueel benaderd met vragenlijsten betreffende het ijkpunt.
- bij het zeven is een stratifikatie naar drie groottegroepen van gemeenten toegepast: minder dan 10.000 inwoners (groep I), vanaf 10.000 tot 20.000 inwoners (groep II) en van 20.000 inwoners en meer (groep III). Via de stratifikatie is gestreefd naar globale evenwichtigheid in aantallen te benaderen gemeenten uit elk van deze drie groottegroepen (elk ongeveer een derde). Wanneer nodig is daarom per groottegroep een afwijkend percentage als bandbreedte bij het zeven gehanteerd;
- om een maximaal rendement te verkrijgen is per ijkpunt zoveel mogelijk rekening gehouden met specifieke boekingsaspecten. In het onderstaande worden deze aspecten per ijkpunt toegelicht.

C.2 **Aspecten per ijkpunt**

C.2.1 **Bijstandsverlening/Sociale Dienst**

Bij het ijkpunt 'bijstandsverlening/sociale dienst' is bijzondere aandacht besteed aan de uiteenlopende boekingspraktijk bij veel gemeenten ten aanzien van de apparaatskosten van de sociale dienst. De grootste discrepanties tussen gemeenten zijn te herleiden tot het boeken van deze kosten op functie 002 in plaats van functie 600. Om hieraan tegemoet te komen is gezeefd met een drempelwaarde van f500,— per uitkeringsgerechtigde op functie 600 voor apparaatskosten. Voor gemeenten die minder dan deze f500,— per uitkeringsgerechtigde scoren, is aangenomen dat het gaat om boekingsproblemen (de kosten zitten dan op functie 002). Deze gemeenten doen in eerste instantie dan ook niet mee in de zeefprocedure.

Voor dit ijkpunt is gezeefd met rekeningcijfers 1990 voor de functies 600, 610, 612 en 613. Er is een bandbreedte van 15% gehanteerd voor de groottegroepen I en II en 20% voor groottegroep III. Hierdoor zijn er 118 gemeenten uitgezeefd.

Daarnaast zijn er afzonderlijk nog 9 gemeenten geselecteerd (3 in elke groottegroep) die onder de drempelwaarde scoorden, om zodoende te kunnen analyseren of er behalve

boekingsaspecten sprake is van structurele invloeden. In totaal zijn er voor dit ijkpunt 127 gemeenten uitgezeefd.

C.2.2 Zorg

Voor het ijkpunt 'zorg' is gezeefd met begrotingscijfers 1992 voor de functies 420 tot en met 482, 611, 613 tot en met 651, 710, 711 en 712. In verband met de toedeling vanuit kluster⁹³ is een beperkt gemiddeld bedrag per inwoner gehanteerd.

Er is een bandbreedte van 19% gehanteerd voor alle groottegroepen. Hierdoor zijn er 120 gemeenten uitgezeefd.

C.2.3 Kunst

Voor het ijkpunt 'kunst' is gezeefd op basis van begrotingscijfers 1992 voor functie 540. Aandachtspunt bij dit ijkpunt zijn mogelijke boekingen op functie 580. In het kodeerschema wordt hieraan aandacht besteed.

Bij dit ijkpunt is het noodzakelijk rekening te houden met het effect van de soms zeer lage netto-uitgavenniveaus.

In plaats van te zeven met een procentuele bandbreedte⁹⁴ is gezeefd met een absoluut bedrag per inwoner.

Voor groottegroep I en II zijn de gemeenten waarvan met netto-uitgaven minder dan *f*5,— per inwoner afwijken van de ijkpuntformule buiten beschouwing gelaten. Voor groottegroep III is een bedrag van *f*9,— per inwoner gehanteerd.

Daarnaast zijn nog vier extra randgemeenten uitgezeefd met de grootste afwijkingen binnen de hiervoor genoemde bandbreedtes. Tot slot zijn twee waddengemeenten aan de selectie toegevoegd. In totaal zijn er voor dit ijkpunt 120 gemeenten uitgezeefd.

C.2.4 Ontspanning

Voor het ijkpunt 'ontspanning' is gezeefd met behulp van begrotingscijfers 1992 voor de functies 550, 510, 511 en 530. Aandachtspunt bij dit ijkpunt zijn ook mogelijk relevante boekingen op functie 580. In het kodeerschema wordt hieraan aandacht besteed.

Voor de zeefprocedure is gebruik gemaakt van aanvullende gegevens ten aanzien van netto-uitgaven van gemeenten op onderdelen van functie 530. Indien er gegevens bekend zijn uit andere bron (VBA) is een bedrag voor sportterreinen in mindering gebracht. Voor de overige gemeenten is een globale correctie op functie 530 toegepast per groottegroep.

Op basis van een typologie van gemeenten is vervolgens gezeefd. Via het hanteren van een bandbreedte van 29% voor alle groottegroepen zijn er 118 gemeenten uitgezeefd. Daarnaast is er nog een waddengemeente aan de selectie toegevoegd. In totaal zijn er voor dit ijkpunt 119 gemeenten uitgezeefd.

93) Apparaatskosten op functie 002

94) Dit kan leiden tot enorme relatieve afwijkingen bij een zeer beperkt bedrag

C.2.5 Groen

Voor het ijkpunt 'groen' is gebruik gemaakt van aanvullende gegevens ten aanzien van de netto-uitgaven van gemeenten aan onderdelen van functie 530 (zie ook ijkpunt 'ontspanning'). In het bijzonder betreft het gegevens waarmee netto-uitgaven aan sportvelden kunnen worden onderscheiden van de overige onderdelen van functie 530 (vooral accommodaties).

Via het hanteren van een bandbreedte van 15% in elke groottegroep zijn er 99 gemeenten uitgezeefd met de grootste afwijkingen op de ijkpuntformule. Uit de overige gemeenten is voorts een twintigtal gemeenten uitgezeefd waarvoor de netto-uitgaven op de functies 550 en 560 boven de ijkpuntformule uitkwamen. In totaal zijn er voor dit ijkpunt 119 gemeenten uitgezeefd.

C.2.6 VHROSV

Voor het ijkpunt 'vhrosv' is gezeefd met de rekeningencijfers 1990 voor de functies 800, 810, 820, 821 en 822.

Voor het onderdeel RO is gewerkt met de basisformule met een gemiddeld bedrag per woonruimte. Voor het totale ijkpunt is inclusief de inkomsten BWWT gezeefd door het gemiddelde bedrag per woonruimte te verlagen.

De selectie van dit ijkpunt is uiteindelijk tot stand gekomen via drie aparte trajecten.

1. er is gelet op een mogelijke overheersende invloed van de inkomsten BWWT. Dit is gedaan door een aantal van 37 gemeenten uit te zeven waarvoor de hele functie 822 per saldo minimaal f40,— per woonruimte aan inkomsten oplevert.

Speciale aandacht is besteed aan de uiteenlopende boekingspraktijk bij veel gemeenten ten aanzien van de apparaatskosten. Om sterke vertekening te voorkomen is via twee lijnen verder gezeefd:

2. voor alle gemeenten waarvoor functie 822 per saldo geen groot inkomstenbedrag vertoont en die *wel* een bedrag boeken op functie 800 is via een bandbreedte van 25% een aantal van 49 gemeenten uitgezeefd. Hierdoor wordt op voorhand de kans op vertekening vanuit het boeken op functie 002 zoveel mogelijk beperkt.
3. voor alle gemeenten waarvoor functie 822 per saldo geen groot inkomstenbedrag vertoont en die *geen* bedrag boeken op functie 800 is een aantal van 34 gemeenten uitgezeefd met de grootste afwijkingen. Via deze selectie kan nader inzicht worden verkregen in de omvang van de eerder genoemde vertekening vanuit boekingsaspecten.

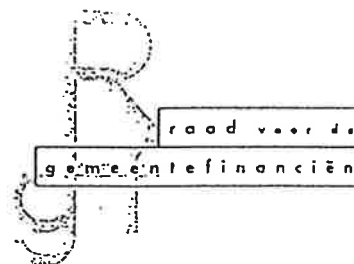
In totaal zijn er voor dit ijkpunt 120 gemeenten geselecteerd, waarvan 6 groeikernen/-gemeenten.

C.2.7 Oudheid

Voor het ijkpunt 'oudheid' is gezeefd op basis van begrotingscijfers 1992 voor functie 540. Bij dit ijkpunt is het noodzakelijk rekening te houden met het effect van de soms zeer lage netto-uitgavenniveaus. Er is een extra zeef ingelast, die inhoudt dat in eerste instantie alle gemeenten buiten beschouwing worden gelaten waarvoor de feitelijke uitgaven aan 'oudheid' minder dan f5,— per inwoner bedragen of waarvoor het verschil met de ijkpuntformule minder dan f5,— per inwoner bedraagt. Vervolgens zijn er via een bandbreedte van 25% in elk van de drie groottegroepen 93 gemeenten uitgezeefd. Daarnaast zijn 24 gemeenten met de grootste afwijkingen (in gulden per inwoner) gezeefd uit de groep waarvoor de feitelijke uitgaven minder dan f5,— per inwoner bedragen.

In totaal zijn er voor dit ijkpunt 117 gemeenten uitgezeefd.

D Brief Raad voor de Gemeentefinanciën



Aan Burgemeester en Wethouders van

Koninginnegracht 10

Postbus 30435

2500 GK 's-Gravenhage

Telefoon (070) 373 83 93

Fax (070) 361 50 14

oms kenmerk	uw brief	dearkiesnummer (070)	datum
		3738307	11 januari 1993
onderwerp	uw kenmerk	inlichtingen bij	bijlage(n)
Evaluatie FVW'84 CBS-gegevens		Steiner	

Geacht College,

Zoals u waarschijnlijk bekend is, evalueert de Raad voor de gemeentefinanciën het verdeelstelsel van de Financiële-Verhoudingswet 1984. De raad zal in de tweede helft van 1993 een advies aan de Regering uitbrengen over de verdeling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

De uitkomsten van een eerste fase in het onderzoek, gebaseerd op een gestructureerde steekproef van 57 gemeenten, zijn oktober jl. gepubliceerd in het rapport "Insnoeren en uitbuiken" van Centrum Beleidsadviserend Onderzoek bv (Cebeon). In de vervolgwerkzaamheden van het onderzoek wordt door Cebcon, in samenwerking met de VB-groep, een aantal taakgebieden nader bestudeerd. Belangrijk voor een verdere onderbouwing van een advies over het verdeelstelsel van de algemene uitkering is dat de uitkomsten op basis van de 57 steekproefgemeenten worden getoetst aan gegevens van alle overige Nederlandse gemeenten. Vanuit dit belang richt de Raad voor de gemeentefinanciën zich tot u met de twee volgende verzoeken:

- uw toestemming te verlenen aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) om de daar aanwezige gegevens van uw gemeente zodanig beschikbaar te stellen dat ze openbaar zijn;
- uw medewerking te willen verlenen indien er in het kader van het onderzoek door Cebcon/VB op bepaalde onderdelen om aanvullende informatie over uw gemeente wordt gevraagd.

Beide verzoeken lichten we nader toe.

ad a. toestemming van het CBS

Het is met name van belang dat de bij het CBS aanwezige rekening- en begrotingsgegevens van de Nederlandse gemeenten op zodanige wijze aan Cebeon beschikbaar worden gesteld dat zij deze gegevens, indien nodig, in de openbaarheid mag brengen. Het CBS zal u hiervoor als beheerder van deze gegevens binnenkort toestemming vragen. De raad verzoekt u dringend om deze toestemming te verlenen.

ad b. medewerking op onderdelen

Het is mogelijk dat in de loop van het onderzoek op onderdelen behoefte is aan aanvullende informatie. Dit kan zowel financiële als meer algemene achtergrondgegevens betreffen. In dat geval zullen de onderzoekers van Cebeon en de VB-groep u rechtstreeks benaderen met het verzoek om deze aanvullende informatie te verstrekken. Hoewel op dit moment niet bekend is of dit voor uw gemeente het geval zal zijn, verzoekt de raad u ook hieraan in het voorkomende geval mee te willen werken.

Bij beide verzoeken tekent de raad aan dat het achterwege blijven van medewerking ertoe zou kunnen leiden dat mogelijk specifieke kenmerken van uw gemeente in het onderzoek onderbelicht blijven.

De Raad voor de gemeentefinanciën,

 , voorzitter

 , secretaris

E Voorbeeld enquête Zorg

Kodeerschema: taakgebied Zorg

Gemeentenr: Gemeente:	geboekt op functie in 1992	begroting 1992			rekening 1990		
		uitgaven 1992	inkomsten 1992	saldo 1992	uitgaven 1990	inkomsten 1990	saldo 1990
0	Totaal Zorg						
1.a	Basisonderwijs						
1.b	Voortgezet en hoger onderwijs						
1.c	Gemeenschappelijke uitgaven onderwijs						
1.d	Volwassenenedukatie						
2	Werkgelegenheid en overige sociale zekerheid	611					
		613					
		overig					
3	Maatschappelijke begeleiding en advies	620					
		overig					
4	Sociaal cultureel werk	630					
		overig					
5	Jeugd- en jongerenwerk	630					
		overig					
6	Kinderopvang	650					
		overig					
7	Gezondheidszorg	710					
		730					
8	Overige zorg						
9	Ondersteuning t.b.v. regels 1 t/m 8 waarvan geboekt op	002					
		400					
		500					
		600					
		overig					
10	Welk deel van 002 (zie regel 9) heeft betrekking op onderwijs?						
11	Inkomsten konvenant Sociale Vernieuwing						

Toelichting kodeerschema Zorg

Cebeon, 15 februari 1993

algemeen

Bij het taakgebied Zorg zijn de uitgaven/inkomsten op verschillende terreinen van belang. Heel hoofdfunctie 4 'Onderwijs' wordt gevraagd, uitgesplitst naar een aantal onderdelen. De regels 1a t/m 1d van het kodeerschema hebben hierop betrekking. Uit hoofdfunctie 6 'Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening' en hoofdfunctie 7 'Volksgezondheid' worden de uitgaven/inkomsten van die functies gevraagd die betrekking hebben op dit taakgebied. Het betreft hier de regels 2 t/m 8 van het kodeerschema.

In regel 9 wordt gevraagd naar kosten van ondersteuning die betrekking hebben op het gehele taakgebied en in regel 10 specifiek voor het onderdeel Onderwijs.

Dit taakgebied vereist speciale aandacht vanwege de tussentijdse wijzigingen in de Gemeentelijke Comptabiliteitsvoorschriften (GCV) tussen 1990 en 1992. In het onderstaande schema zijn de belangrijkste wijzigingen opgenomen. In de hierna volgende toelichting per regel staat aangegeven onder welk funktienummer de post geboekt dient te worden volgens de *laatste* voorschriften. De kans dat Uw gemeente deze veranderingen nog niet heeft doorgevoerd is bij dit taakgebied echter aanwezig. Speciale aandacht wordt gevraagd voor de algemene ondersteuning, die kan ook geboekt zijn op functie 002, 400, 500, 600 of 700.

Schema D.1 Boekingsaspecten taakgebied Zorg

	voor 1-1-91	na 1-1-91
onderwijs	hoofdfunctie 4	hoofdfunctie 4
volwassenenedukatie	510	482
werkgelegenheid	611	611 gewijzigd
overige sociale zekerheid		613
maatschappelijke begeleiding en advies	620	620 gewijzigd
jeugd- en jongerenwerk	520	630
sociaal cultureel werk	620	630
bejaardenoorden	621	640
overige tehuizen	561	641
kinderopvang	620	650
dagopvang gehandicapten		651
preventieve en curatieve gezondheidszorg	710	710
ambulancevervoer	711	711
verpleeginrichtingen	712	712
overige volksgezondheid	730	730

toelichting per regel

Voor het invullen van het kodeerschema wordt per regel een toelichting gegeven. In de toelichting staan alle relevante boekingsaspecten voor de onderdelen.

In principe moet in elke rij de uitgaven, de inkomsten en het saldo van de *gewone dienst* van begroting 1992 en rekening 1990 ingevuld worden, tenzij anders vermeld. Bij de invulling moet uitgegaan worden van de voor de **begrotingsindeling 1992** geldende Comptabiliteitsvoorschriften. De gevraagde gegevens voor rekening 1990 dienen op deze indeling aan te sluiten!!

Voor alle onderdelen geldt dat de inkomsten uit de voormalige Welzijnswet/integratie uitkering Welzijnswet **niet** mogen worden vermeld bij de kolom inkomsten! Hetzelfde geldt voor de inkomsten op grond van het convenant Sociale Vernieuwing. Uitsluitend voor laatst genoemde inkomsten Sociale Vernieuwing is regel 11 bestemd.

regelnummer	omschrijving onderdeel	meestal geboekt op functienummer in 1992
0 Totale Zorg:	optelsom van de regels 1 t/m 9a	
1 Onderwijs:		
a. basisonderwijs		420 en 421
b. voortgezet en hoger onderwijs		430 t/m 471
c. gemeenschappelijke uitgaven van het onderwijs		480
d. volwassenenedukatie		482
2 Werkgelegenheid en overige sociale zekerheid:		
Het betreft hier uitgaven aan:		611
. Sociale werkvoorziening: sociale werkplaatsen, sociale tuinen en overige sociale werkvoorziening.		
. Complementaire arbeidsvoorziening beeldende kunstenaars: uitkeringen ingevolge de uitvoering van de Beeldende Kunstenaarsregeling en de rijkssubsidie daarin.		
. Werkloosheidsvoorziening: uitkeringen ingevolge de Wet Werkloosheidsvoorziening en de rijkssubsidie daarin.		
. Overige werkgelegenheid.		
. Overige sociale zekerheid:		613
tot deze functie behoren ondermeer eenmalige uitkeringen krachtens sociale zekerheidsregelingen, zoals bijvoorbeeld de wetten eenmalige uitkeringen echte minima en de rijksbijdrage daarin.		
3 Maatschappelijke begeleiding en advies:		620
. Algemeen Maatschappelijk werk		
. maatschappelijk werk gericht op specifieke groepen: bejaarden, geestelijk en lichamelijk gehandicapten, oorlogsslachtoffers, etnische minderheden, buitenlandse werknemers, ongehuwde moeders, zeelieden, woonwagenbewoners en thuislozen.		
. gezinsverzorging		
. maatschappelijke opvang: blijf-van-mijn-lijf-huizen, crisisinterventie en andere maatschappelijk opvang.		

- . overige maatschappelijke begeleiding: consultatieburo's voor alcohol en drugs, RIAGG's, psycho-sociale hulpverlening, kinderscherming en reklassering.
 - . maatschappelijk advies en informatie: adviesbureaus voor school en beroepskeuze, bureaus voor levens- en gezinsmoeilijkheden, bureaus voor rechtshulp, budgetvoorlichting, overige instellingen op het gebied van maatschappelijk advies en informatie.
 - . overkoepelende organen op het gebied van maatschappelijke begeleiding en advies en indicatiecommissies.
- 4 Sociaal-cultureel werk:** 630
- . buurt- en clubhuiswerk (niet specifiek in het kader van het jeugd- en jongerenwerk).
 - . samenlevingsopbouwwerk.
 - . exploitatie van gemeenschapshuizen, dorps huizen, wijkcentra, jeugdgebouwen e.d.
 - . overig sociaal-cultureel werk.
- 5 Jeugd- en Jongerenwerk:** 630
- . scouting-, padvinders- en verkennerverenigingen.
 - . studentenverenigingen.
 - . overig jeugd- en jongerenwerk (onder meer overige subsidies aan jeugdorganisaties, jeugdhonken e.d.).
- 6 Kinderopvang:** 650
- Tot deze functie behoren gemeenschappelijke uitgaven en inkomsten ten behoeve van (subsidies aan) kinderdagverblijven en peuterspeelzalen en de naschoolse opvang.
- 7 Gezondheidszorg:** 710
- Preventieve en curatieve gezondheidszorg
- . pre- en postnatale zorg
 - . jeugdgezondheidszorg
 - . overige gezondheidszorg: *niet* medische sportkeuringen en subsidies voor opleidingen van verpleeg- en verloskundigen.
- Overige volksgezondheid 730
- . gemeentelijke geneeskundige en gezondheidszorg: gemeentelijke geneeskundige en gezondheidsdienst, gemeente-arts.
 - . gezondheidscentrum en groepspraktijk
 - . kruisverenigingen: subsidies en geldleningen aan kruisverenigingen, waarvan specificaties naar andere functies niet mogelijk is.
- 8 Overige zorg:** 640
- . Bejaardenoorden 641
 - . Overige tehuizen 651
 - . Dagopvang gehandicapten 711
 - . Ambulancevervoer 712
 - . Verpleeginrichtingen
- Tot de functie behoren exploitatiebijdragen met betrekking tot ziekenhuizen, psychiatrische ziekenhuizen, sanatoria, kraaminrichtingen, erkende verpleegtehuizen, revalidatiecentra, inrichtin-

gen voor zwakzinnigen, verpleegafdeling van openlucht- en buitenscholen.

9 Ondersteuning:

In een aantal gemeenten worden onder de functie 002, 400, 500, 600 of 700 kosten van ondersteuning geboekt. Deze dienen, voor zover ze niet reeds via een verrekening in de bovenstaande functies zijn toegedeeld, in regel 9 te worden opgenomen. Het gaat om de volgende kosten:

- extra inhoudelijke ondersteuning voor Zorg (in het algemeen vanuit sekretarieafdelingen): meestal geboekt op functies 400, 500, 600, 700 of functie 002 (zeker voor wat betreft ondersteuning onderwijs);
- algemene ondersteuning, waaronder met name de kosten in verband met personeel en organisatie (P&O), salarisadministratie en bedrijfsmaatschappelijk werk. Deze ondersteuning kan vanuit Zorg zelf plaatsvinden (en is dan meestal geboekt op functie 400, 500, 600, 700). Het kan ook plaats vinden vanuit algemene afdelingen (dan veelal geboekt op functie 002);
- kosten huisvesting in algemene zin: huisvestingskosten (bouw, verbouw, huur, onderhoud, inrichting), kantine, restaurant, automatisering, post, archief, bibliotheek, portier, telefoon, reproductie, e.d.. Veelal staan deze kosten op functie 400, 500, 600, 700. Wanneer afdeling Zorg in het Gemeentehuis is gevestigd en/of gebruik maakt van algemene diensten (interne zaken, algemene zaken) worden deze kosten vaak op functie 002 geboekt.

10 Ondersteuning Onderwijs:

Het deel van de onder 9 geboekte kosten voor ondersteuning dat betrekking heeft op Onderwijs.

11 Inkomsten convenant/Fonds Sociale Vernieuwing:

Deze moeten dus **niet** onder een van de bovenstaande regels als inkomsten geboekt worden.

Vragenlijst ijkpunt Zorg

Gemeentenr:
Gemeente:

	wordt deze taak bij de gemeente uitgevoerd?	uitvoering bij sociale dienst																												
1	Uitvoering voorzieningen	ja/nee																												
	Schuldhelpverlening	ja/nee																												
	Kwijtschelding	ja/nee																												
	Fondsen	ja/nee																												
	Bemiddeling subsidies	ja/nee																												
	Aktiviteiten i.h.k.v. uitstroombelid	ja/nee																												
	Kredietaanvragen	ja/nee																												
	Overige voorzieningen t.w.:	ja/nee																												
	ja/nee																												
	ja/nee																												
	ja/nee																												
2	Heeft uw gemeente uitgaven aan leerlingenvervoer? Zo ja, hoe groot zijn de netto – uitgaven in 1990? in 1992?	ja/nee f..... f.....																												
3	Ontvangt uw gemeente in het kader van een gemeenschappelijke regeling bijdragen van andere gemeenten voor voorzieningen (alleen van taakgebied Zorg)?	ja/nee																												
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Zo ja:</th> <th>type voorziening</th> <th>aantal deelnemende gemeenten</th> <th>ontvangen bedrag</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>2</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>3</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>4</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>5</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>etc.</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Zo ja:	type voorziening	aantal deelnemende gemeenten	ontvangen bedrag	1				2				3				4				5				etc.				
Zo ja:	type voorziening	aantal deelnemende gemeenten	ontvangen bedrag																											
1																														
2																														
3																														
4																														
5																														
etc.																														

F Gegevens 1992

CEBEON BV, januari 1993

	(1) (2) (3)			(4) (5)			
	Formatieplaatsen (in aantallen volledige formatieplaatsen)			'Kosten ondersteuning' netto kosten 002 in relatie tot overige functies			
A: algemeen ondersteunend	uitkullend formatie geboekt op functie 002 I			netto kosten 'P&O' op 002			
A1 personeel en organisatie/bedrijfsmaatschappelijk werk				C: (bedrag in fl)		'kantoorkosten' op 002	
A2 kantoor(kosten)						D: (bedrag in fl)	
B: beleidsinhoudelijk ondersteunend of uitvoerend per taakgebied:	Formatie op 002	Formatie op 'overige functies'		heeft bedrag ad C betrekking op formatie 'overige functies' uit kolommen 2 en 3?		heeft bedrag ad D betrekking op formatie 'overige functies' uit kolom 2 (binnendienst)	
		waarvan formatie 'binnendienst'	waarvan formatie 'buitendienst'	ja *	nee *	ja *	nee *
B1 rollen en rolgedalen				ja *	nee *	ja *	nee *
B2 abd. bruggen, waterbouw, oevervoorzieningen, vaerdiensten, (inkl. brug- en sluiswachters)				ja	nee	ja	nee
B3 aanleg en onderhoud wegen (inkl. parkeren (-beheer), verkeersmaatregelen, verlichting)				ja	nee	ja	nee
B4 straatreiniging (vegen e.d.)				ja	nee	ja	nee
B5 reiniging (inzamelen en evt. storplaatsen)				ja	nee	ja	nee
B6 openbaar groen/sportvelden (groen)				ja	nee	ja	nee
B7 brandweer (alleen beroepsformatie, niet vrijwilligers)				ja	nee	ja	nee
B8 milieu (Hinderwet, milieupolitie e.d.) (niet: gescheiden afvalinzameling e.d.)				ja	nee	ja	nee
B9 volkshuisvesting/ruimtelijke ordening (P.L.O., B.W.T., woonruimteverdeling, overige Volkshuisvesting) (niet: Woningexploitatie/woningbedrijf)				ja	nee	ja	nee
B10 stadsvernieuwing				ja	nee	ja	nee
B11 kunst (beleidsafdeling of algemeen beheer) (niet: gesubsidieerde instellingen)				ja	nee	ja	nee
B12 monumentenzorg/musea (alleen beleidsafdeling)				ja	nee	ja	nee
B13 sport (exkl. onderhoud aan sportvelden) (incl. beleidsafd. en personeel beheer sportakkom.)				ja	nee	ja	nee
B14 onderwijs (sekretarie e.d.) (niet: personeel op scholen metellen)				ja	nee	ja	nee
B15 overig welzijn/ontwikkeling (m.n. beleidsafd.) (niet: personeel van gesubsidieerde instellingen)				ja	nee	ja	nee
B16 sociale dienst				ja	nee	ja	nee
B17 maatschappelijke zorg exkl. sociale dienst (inkl. beleidsafd., buurtwerkers, sociaal raadslieden e.d.) (niet: gesubsidieerde instellingen)				ja	nee	ja	nee
B18 economische zaken (beleidsafdeling) (niet: nutsbedrijven)				ja	nee	ja	nee
B19 afdeling financiën/middelen (o.a. comptabiliteit) (inkl. evt. eigen accountantsdienst)				ja	nee	ja	nee
B20 belastingdienst/invoering belastingen				ja	nee	ja	nee
B21 bevolkingszaken/burgerzaken							
B22 overige formatie op 002; - voorlichting, onderzoek/statist., bestuurlijke (re-)organisatie - overig te weten:							
TOTALE formatie ten laste van functie 002:							

* = doorhalen wat niet van toepassing is

Met dank voor Uw medewerking

Begrotingsfunctie 002 en gemeentelijke formatie

Inleiding

Begrotingen van gemeenten zijn niet zonder meer vergelijkbaar. Belangrijke verschillen hebben betrekking op de betekenis van begrotingsfunctie 002: sommige gemeenten boeken op deze functie een groot deel van de kosten voor bestuursondersteuning, andere gemeenten brengen deze kosten direkt ten laste van andere begrotingsfuncties. Om per gemeente de gehanteerde praktijk in kaart te brengen is het bijgevoegde invulschema opgesteld. Wij verzoeken U dit schema in te vullen en terug te zenden.

Het invulschema 'Gegevens 1992' bestaat uit twee onderdelen: gevraagd worden gegevens over *formatieplaatsen* (zowel ten laste van 002 als alle andere functies) en gegevens over *uitsluitend op functie 002 geboekte kosten van bestuursondersteuning*. In alle gevallen gaat het om gegevens die aansluiten bij of betrekking hebben op de *gewone dienst van begroting 1992*.

In het onderstaande geven we een toelichting op de gevraagde gegevens.

Toelichting op onderdeel 'Formatieplaatsen' (kolommen 1, 2 en 3)

Onder het gedeelte *formatieplaatsen* van de vragenlijst wordt het aantal formatieplaatsen (situatie 1992; in full-time eenheden; deeltijdfuncties naar rato meetellen) van uw gemeente gevraagd:

KOLOM 1:

- ad A: formatie voor ondersteunende taken waarvan de kosten uitsluitend worden geboekt op functie 002. Hierbij onderscheiden we:
- A1: de formatie voor personeel en organisatie en bedrijfsmaatschappelijk werk ('P&O');
 - A2: de formatie verbonden met 'kantoorkosten' in brede zin: algemene zaken, interne zaken, portiers, post, telefoon, archief, kantine, automatisering en reproductie.
- ad B: formatie voor beleidsinhoudelijke taakgebieden B1 t/m B22, waarvan de kosten worden geboekt op functie 002. Hierbij kan het zowel gaan om inhoudelijk/uitvoerende taken (bijvoorbeeld een sociale dienst) als om algemeen ondersteunend personeel ('sekretarie-achtige' functies).

KOLOMMEN 2 en 3:

Daarnaast wordt in 2 afzonderlijke kolommen ook gevraagd naar de formatie waarvan de kosten op overige begrotingsfuncties (dus niet 002!) worden geboekt. Hierbij vragen we zowel naar de formatie 'binnendienst' (functies die voor meer dan 50% uit bureauwerkzaamheden bestaan) als 'buitendienst' (waarbij de werkzaamheden voor meer dan 50% 'buiten' worden verricht).

Een aantal onderdelen van het gemeentelijk beleid hoeft niet te worden opgegeven: politie, nuts- en vervoerbedrijven, vrijwilligers, personeel op scholen of bij gesubsidieerde instellingen.

Toelichting op onderdeel 'Kosten ondersteuning 002' (kolommen 4 en 5)

Onder het gedeelte 'kosten ondersteuning 002' worden *uitsluitend de netto ten laste van 002 geboekte* kosten gevraagd (bruto-kosten minus eventuele in begroting 1992 aangebrachte verrekeningen met andere functies). De vraag is dan in hoeverre er op 002 nog netto-kosten staan voor ondersteuning van formatie op andere begrotingsfuncties:

KOLOM 4:

- in het vakje C wordt het netto bedrag gevraagd voor personeel en organisatie en bedrijfsmaatschappelijk werk (de kosten van de formatie 'P&O' ad A1). Aansluitend bij deze kosten wordt in dezelfde kolom gevraagd of formatie van de onderscheiden taakgebieden B1 t/m B20 (alleen overige functies, niet 002-formatie) nog direct door de in vakje C. geboekte P&O activiteiten/kosten worden ondersteund. Dit kan per taakgebied met 'ja' of 'nee' worden aangegeven (doorhalen wat niet van toepassing is).

KOLOM 5:

- in het vakje D wordt het netto bedrag gevraagd van 'kantoorkosten' in brede zin: hier gaat het in feite om de netto-kosten verbonden met de onder A2 ingevulde formatie, aangevuld met de netto ten laste van 002 geboekte kosten van huisvesting (gemeentehuis, incl. verwarming, onderhoud e.d.) en materiële kosten (meubilair, kantoorbenodigdheden). Het gaat hierbij uitsluitend om op 002 geboekte kosten die binnen begroting 1992 niet reeds zijn doorbelast aan andere functies. Aansluitend hierbij wordt in dezelfde kolom gevraagd op welke van de onder de taakgebieden B1 t/m B20 opgevoerde formatie (uitsluitend voor de binnendienst) de onder D. genoteerde kosten betrekking hebben. Dit kan ook nu weer per taakgebied met 'ja' of 'nee' worden aangegeven (doorhalen wat niet van toepassing is).

Met dank voor Uw medewerking.

Cebeon bv, 18 januari 1993.

G Enquêteresultaten

In de hierna volgende tabel wordt een overzicht gegeven van het totaal aantal verstuurd enquêtes per ijkpunt naar geselecteerde gemeenten. In de kolom 'respons' is aangegeven hoeveel gemeenten de enquête ingevuld terug hebben gestuurd.

Tabel F.1 Overzicht enquêteresultaten

ijkpunt	enquête	respons
bijstandsverlening/sociale dienst	127	70
zorg	120	78
kunst	120	73
ontspanning	119	86
groen	119	71
vhrosv	120	73
oudheid	117	68
reiniging	0	0
riolering	120	70
totaal	962	589

De 962 enquêtes zijn verstuurd naar 318 gemeenten, waarvan 243 gemeenten het formulier ingevuld hebben terug gestuurd. Dit is een gemiddeld aantal van 2,6 enquêtes per gemeente.⁹⁵

Iedere gemeente die is geselecteerd bij een ijkpunt, heeft ook eenmalig een formulier ontvangen waarop de gegevens van functie 002 (zie bijlage D) uit 1992 ingevuld konden worden. In totaal zijn 152 ingevulde 002-schema's ontvangen (dit is 43%).

95) Dit is exclusief het ijkpunt 'riolering'. De gemeenten die geselecteerd zijn bij het ijkpunt 'vhrosv' hebben naast de enquête voor dit ijkpunt ook een enquête — die slechts uit een vragenlijst bestond om achtergrondinformatie te verkrijgen — ontvangen voor 'riolering'.

H Gehanteerde indicatoren

JONG	=	aantal inwoners van 0 t/m 19 jaar
MIDDELB	=	aantal inwoners van 20 t/m 64 jaar
OUD	=	aantal inwoners van 65 jaar en ouder
UGa	=	aantal uitkeringsgerechtigden op grond van de ABW (tot 65 jaar), RWW, IOAW en IOAZ
UGb	=	aantal uitkeringsgerechtigden binnen de huidige verfijning Sociale Structuur B (dit is UGa, aangevuld met overige uitkeringsgerechtigden, waaronder met name die op grond van de WAO/AAW en de WSW)
ALLOCH	=	aantal allochtonen: aantal niet-Nederlanders naar nationaliteit met uitzondering van geïndustrialiseerde landen, alsmede aantal Surinamers en Antillianen naar geboorteland
EENOU	=	aantal eenoudergezinnen
ALLEEN	=	aantal alleenstaanden
LEERL	=	aantal leerlingen op scholen voortgezet onderwijs
GIO	=	de gebruiksintensiteit vanuit de omgeving
Schijf A	=	aantal inwoners in schijf 25.000 tot 60.000 inwoners
Schijf B	=	aantal inwoners in schijf 60.000 tot 120.000 inwoners
Schijf C	=	aantal inwoners in schijf boven de 120.000 inwoners
INWO	=	aantal inwoners van een gemeente
WOONRUIM	=	aantal woonruimten van een gemeente
HUURWON	=	aantal huurwoningen van een gemeente
SWON	=	aantal sociale huurwoningen van een gemeente
WON45	=	aantal woningen van voor 1945 boven een drempel van 250 woningen
HKWON45	=	aantal woningen van voor 1945 boven een drempel van 250 woningen en uitsluitend in gemeenten met een historische kern
MGW31	=	aantal meergezinswoningen van voor 1931 met een maximum van 20% van het aantal WON45
BUITKOM	=	oppervlakte land van een gemeente buiten de bebouwde kom
HKha	=	oppervlakte historische kern in hektaren
GEMHOOG	=	gemiddelde hoogte van de bebouwde kom
DICHTH	=	dichtheidsfactor
GEMAAN	=	factor voor gemiddelde lengte riolen per aangesloten woning
BODEMG	=	factor bodemgesteldheid; vanaf minimaal 50% slechte bodem

Cebeon B.V.

Herengracht 244

1016 BT Amsterdam

telefoon 020-6274551 / 6274052

telefax 020-6203408