
Herijking en evaluatie deelgemeentefonds Rotterdam

eerste fase

524008 - 010

Eindrapport

Cebeon, 23 september 2008

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Plaats deelgemeentefonds in financieel-bestuurlijke verhouding tussen concern en deelgemeenten	5
1.2	Indeling rapport.....	6
Deel I. Technische evaluatie deelgemeentefonds		9
2	Werking deelgemeentefonds.....	11
2.1	Inleiding.....	11
2.2	Schematisch overzicht financiële verhouding en deelgemeentefonds	11
2.3	Algemene en specifieke middelen.	13
2.4	Voeding deelgemeentefonds	13
2.5	Uitkeringsbasis en uitkeringsfactor.....	14
2.6	Verdeling middelen: ijkpuntformules per cluster en parkeerstrook.....	14
3	Uitgavenanalyse.....	17
3.1	Inleiding.....	17
3.2	Doel: vergelijkbaar maken netto-uitgaven deelgemeenten	17
3.3	Correcties algemene ondersteuning	18
3.4	Overige correcties lasten en baten begroting 2008	19
3.5	Totaalbeeld correcties boekingen per cluster.....	19
3.6	Correctie ijkpunten voor uitname BTW.....	20
3.7	Budgetten parkeerstrook	21
4	Uitkomsten verschillenanalyse per cluster	23
4.1	Inleiding.....	23
4.2	Bestuursorganen.....	23
4.3	Bevolkingszaken.....	25
4.4	Zorg en economie	27
4.5	Kunst, ontspanning en recreatie	28
4.6	Openbare orde en veiligheid	30
4.7	Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing	31
4.8	Fysiek milieu	32
4.9	Wegen, water en groen	33
4.10	Algemene ondersteuning en eigen inkomsten.....	38
4.11	Samenvattend totaaloverzicht	39
5	Uitname BTW-compensatiefonds	41
5.1	Inleiding.....	41
5.2	Volume uitname.....	41
5.3	Verdeling uitname.....	43
6	Herstructurering en groei.....	45
6.1	Inleiding.....	45
6.2	Herstructurering.....	46
6.3	Groei	49
7	Voeding deelgemeentefonds.....	53

7.1	Ontwikkeling voeding deelgemeentefonds in vergelijking met gemeentefonds.....	53
7.2	Omvang voeding in relatie tot bevindingen per cluster	54
8	Voorstellen voor herdefiniëring en actualisering verdeelmaatstaven.....	55
8.1	Inleiding.....	55
8.2	Lage inkomens	55
8.3	Allochtonen.....	56
8.4	Woningen naar bouwperiode	56
8.5	Afstand tot centrum	57
8.6	Sociale index.....	57
8.7	Koppeling voeding deelgemeentefonds aan OZB-ontwikkeling	57
	Deel II. Nieuwe wettelijke ontwikkelingen en bestuurlijke opgaven	59
9	Bestaande en nieuwe opgaven voor de financiële verhouding.....	61
9.1	Inleiding.....	61
9.2	Overzicht opgaven	61
9.3	Het gebruik van doeluitkeringen.....	62
9.4	Beoordelingskader	64
10	Bijdrage financiële verhouding aan gemeentelijke opgaven: algemene bevindingen.....	67
10.1	Inleiding.....	67
10.2	De transparantie in de verdeling van taken en middelen over concern en deelgemeenten	67
10.3	Spelregels van het deelgemeentefonds	68
10.4	(Aanvullende) betekenis doeluitkeringen	70
11	Bijdrage financiële verhouding aan afzonderlijke gemeentelijke opgaven	73
11.1	Inleiding.....	73
11.2	OBR-vastgoed.....	73
11.3	Gebiedsgericht werken	74
11.4	Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)	75
11.5	Openbare ruimte	77
11.6	Grote sportaccommodaties.....	78
11.7	Gewijzigde Wet ruimtelijke ordening (Wro).....	79
11.8	Invoering omgevingsvergunning (WABO).....	80
11.9	Centra Jeugd en Gezin	81
11.10 Veiligheid	81
	Deel III. Samenvattende bevindingen, bestuurlijke keuzes en onderwerpen twee fase.....	83
12	Overzicht bevindingen, technische aanpassingen en bestuurlijke keuzes	85
12.1	Inleiding.....	85
12.2	Technische aanpassingen.....	85
12.3	Bevindingen en aanpassingsvoorstellen ten aanzien van volume en verdeling van het deelgemeentefonds.....	86
12.4	Bevindingen en aanpassingsvoorstellen ten aanzien van de nadere institutionele vormgeving van de financiële verhouding	89

1 Inleiding

1.1 Plaats deelgemeentefonds in financieel-bestuurlijke verhouding tussen concern en deelgemeenten

deelgemeentefonds: instrument voor financiële autonomie binnen samenhang en solidariteit

Het deelgemeentefonds is een belangrijke schakel binnen de bestuurlijke verhouding tussen concern en deelgemeenten. Als algemeen uitkeringsstelsel geeft het zowel uitdrukking aan een bepaalde financiële autonomie en eigen verantwoordelijkheid van de deelgemeenten als aan de samenhang en solidariteit tussen concern en deelgemeenten, binnen de context van de stad als geheel.

De financiële verhouding dient ondersteunend te zijn aan de bestuurlijke samenhang, waaronder de afbakening van bevoegdheden tussen concern en deelgemeenten. Het moet enerzijds aan het concern de ruimte geven voor de kaderstellende en op hoofdlijnen regisserende en sturende rol en anderzijds deelgemeenten de financiële armslag geven om hun verantwoordelijkheden binnen de context van het grotere geheel in te vullen.

andere verhouding concern-deelgemeenten dan bij rijk-gemeenten

Relevant is dat deelgemeenten als onderdeel van de gemeente Rotterdam in een andere positie verkeren dan gemeenten ten opzichte van het rijk. Deze andere positie komt tot uitdrukking in een grote mate van wederzijdse afhankelijkheid en solidariteit en in het werken binnen aangereikte stedelijke kaders (inhoudelijk en organisatorisch) en sturing.

Daarmee kan de eigen verantwoordelijkheid van deelgemeenten niet los worden gezien van een aantal randvoorwaarden die direct voortvloeien uit het grotere geheel. Naast randvoorwaarden ten aanzien van de bestedingen vanuit wettelijke regelingen (waar alle gemeenten mee te maken hebben) komt daar binnen een zelfde grote stad een aantal aanvullende randvoorwaarden bij:

- op grond van de behoefte aan kaderstelling, regie en sturing op hoofdlijnen;
- vanwege aanvullende regelgeving en bestuurlijke afspraken;
- op basis van de verdeling van (samenhangende) taken, bevoegdheden en middelen;
- vanuit de gewenste transparantie van ingezette en bestede middelen en daarmee bereikte resultaten.

betekenis breed samengesteld takenpakket

De eigen verantwoordelijkheid en beleidsvrijheid van deelgemeenten binnen de hierboven aangegeven grenzen zijn sterk afhankelijk van de brede samenstelling van taakgebieden die onder de verantwoordelijkheid van de deelgemeenten vallen. Naarmate deze samenstelling smaller is, wordt ook de mate van autonomie en beleidsvrijheid beperkter.

globaal kostengeöriënteerd stelsel

Gegeven de beoogde financiële autonomie van de deelgemeenten binnen de situatie van samenhang en solidariteit is bij de vormgeving van het deelgemeentefonds in belangrijke mate aangesloten bij de werking van het landelijke gemeentefonds.

Als 'gemeentefondsachtige constructie' heeft het deelgemeentefonds een aantal eigenschappen en 'spelregels' die we ook bij het gemeentefonds zien.

De belangrijkste eigenschap is dat de verdeelmaatstaven een globale en geen gedetailleerde relatie met de financiële behoeften van deelgemeenten hebben en met verschillen in kosten tussen deelgemeenten. Een gedetailleerd stelsel met doelgerichte maatstaven sluit immers niet aan bij het streven naar autonomie en een eigen financiële verantwoordelijkheid van deelgemeenten.

Daarnaast is er nog een aantal andere gemeenschappelijke kenmerken relevant, zoals ten aanzien van de objectiviteit en kwaliteit van de geselecteerde verdeelmaatstaven.

Naast overeenkomsten zijn er ook verschillen met de werking van het gemeentefonds. Zo is de voeding van het deelgemeentefonds anders geregeld vanuit de eerder geschetste samenhang tussen concern en deelgemeenten. Vanuit deze samenhang staat bij de regeling van de voeding het begrip evenredigheid centraal.

Daarnaast zijn er ook verschillen in de keuze van de verdeelmaatstaven. Dit hangt samen met de andere samenstelling van de taken en bevoegdheden van deelgemeenten ten opzichte van die van gemeenten en met kenmerken van fysieke, sociale en regionale structuur. Deze manifesteren zich tussen deelgemeenten anders dan tussen gemeenten. Deelgemeenten kunnen een bebouwingsstructuur of bevolkingsamenstelling hebben die je bij individuele gemeenten niet tegenkomt.

Tenslotte beschikken de deelgemeenten over minder eigen middelen dan gemeenten, waardoor ze in sterkere mate afhankelijk zijn van het deelgemeentefonds en van specifieke uitkeringen.

1.2 Indeling rapport

Deze rapportage van de eerste fase van het onderzoek naar de evaluatie en (mogelijke) herijking van het deelgemeentefonds bestaat uit drie delen.

deel I: technische evaluatie deelgemeentefonds.

Het eerste deel richt zich op de technische evaluatie van het deelgemeentefonds, waarbij de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- hoofdstuk 2: beschrijving werking deelgemeentefonds;
- hoofdstuk 3: uitgavenanalyse;
- hoofdstuk 4: uitkomsten verschillenanalyse per cluster;
- hoofdstuk 5: uitname BTW-compensatiefonds;
- hoofdstuk 6: herstructurering en groei;
- hoofdstuk 7: voeding deelgemeentefonds;
- hoofdstuk 8: herdefiniëring en actualisering verdeelmaatstaven.

deel II: de betekenis van de financiële verhouding in relatie tot bestaande en nieuwe opgaven voor de stad als geheel

Het tweede deel heeft betrekking op de betekenis van de financiële verhouding (deelgemeentefonds, specifieke uitkeringen) voor de bestaande en nieuwe opgaven waar de gemeente Rotterdam voor staat. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan bod:

- hoofdstuk 9: bestaande en nieuwe opgaven voor de financiële verhouding;
- hoofdstuk 10: bijdrage financiële verhouding aan gemeentelijke opgaven: algemene bevindingen;
- hoofdstuk 11: bijdrage financiële verhouding aan afzonderlijke gemeentelijke opgaven.

deel III: overzicht bevindingen, bestuurlijke keuzes en aanbevelingen voor vervolg

In hoofdstuk 12 wordt een overzicht gepresenteerd van de bevindingen uit de eerste fase van het onderzoek en de daaruit voortvloeiende bestuurlijke keuzes.

Deel I.
Technische evaluatie deelgemeentefonds

2 Werking deelgemeentefonds

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de ‘technische’ werking van het deelgemeentefonds beschreven. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan bod:

- een schematisch overzicht van de financiële verhouding met het deelgemeentefonds als spil (paragraaf 2.2)
- het onderscheid in algemene en specifieke middelen (paragraaf 2.3);
- de voeding van het deelgemeentefonds (paragraaf 2.4);
- uitkeringsbasis en uitkeringspercentage (paragraaf 2.5);
- de verdeling met de ijkpuntclusters en de parkeerstrook (paragraaf 2.6).

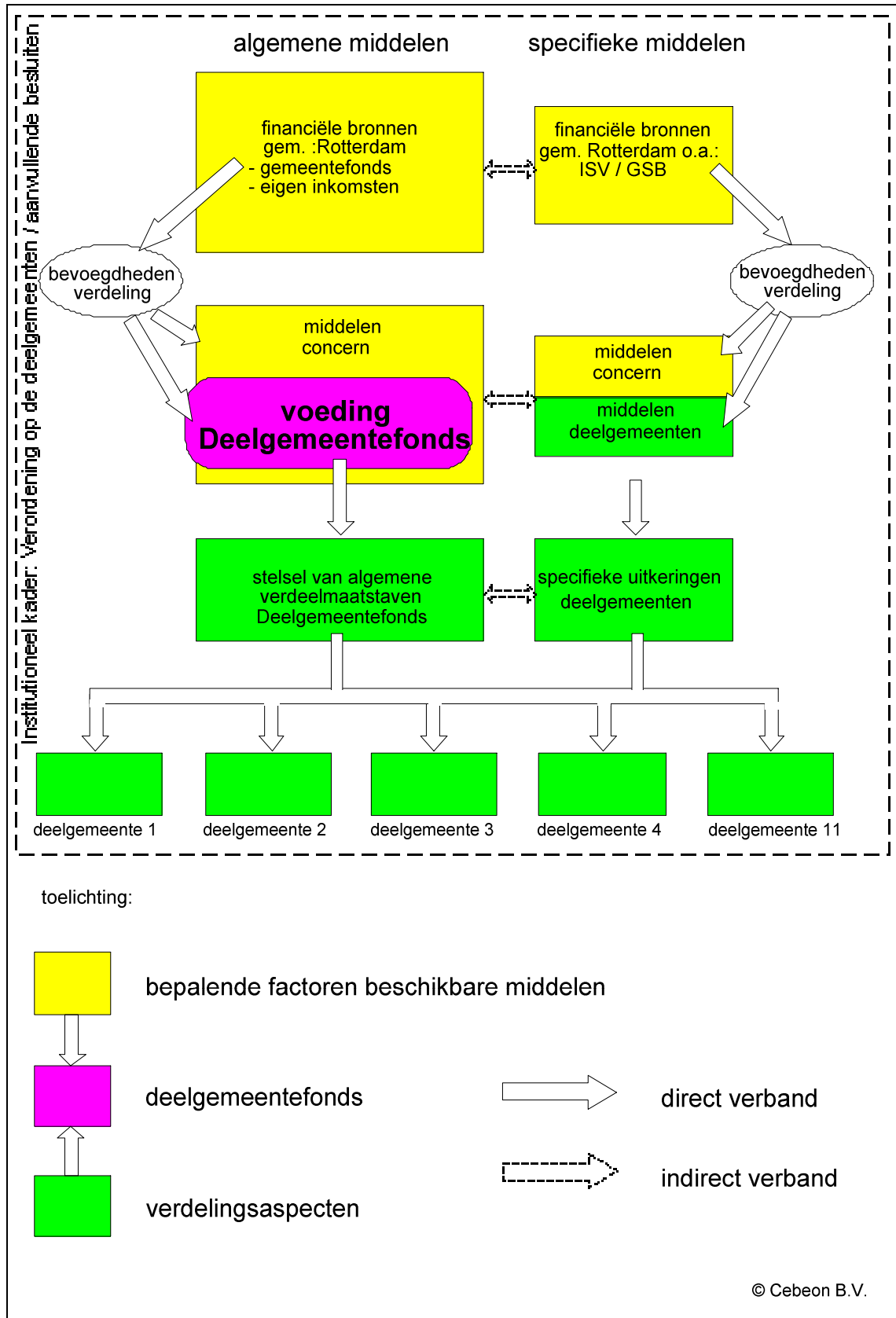
2.2 Schematisch overzicht financiële verhouding en deelgemeentefonds

Figuur 2.1 bevat een schematisch overzicht van de financiële verhouding binnen Rotterdam met daarbinnen het deelgemeentefonds als ‘kern’.

De figuur bevat een aantal belangrijke ingangen:

- het onderscheid in algemene en specifieke uitkeringen;
- de voeding van het deelgemeentefonds;
- de verdeling van het deelgemeentefonds.

Figuur 2.1. Financiële verhouding binnen Rotterdam



2.3 Algemene en specifieke middelen.

In figuur 2.1 wordt onderscheid gemaakt tussen algemene en specifieke middelen van de gemeente Rotterdam.

Het deelgemeentefonds dient in samenhang met de andere middelen van het concern en de deelgemeenten te worden gezien. Bepaalde specifieke financiële stromen spelen een belangrijke aanvullende rol aan de rand van het deelgemeentefonds. Daarbij gaat het zowel om specifieke uitkeringen van het rijk naar gemeenten (zoals voor stedelijke vernieuwing of voor werk en inkomen) als om 'eigen' Rotterdamse specifieke uitkeringen.

Rotterdam heeft in het verleden al een aantal doeluitkeringen gekend (voor buitenruimte, veiligheid en in de sfeer van werk en inkomen). Op dit moment zijn er doeluitkeringen voor: algemeen maatschappelijk werk¹, wijkeconomie, opvoedingsondersteuning² en veiligheid. Naast deze doeluitkeringen die op de begroting van het deelgemeentefonds zijn opgenomen, ontvangen deelgemeenten ook nog andere specifieke middelen. Deze middelen komen aan de orde bij de verschillenanalyse per cluster in hoofdstuk 4.

Het deelgemeentefonds levert in het algemeen de middelen voor de structurele beheerslasten van bepaalde voorzieningen, met de specifieke middelen worden doorgaans gericht (en tijdelijk) bepaalde extra inspanningen gefinancierd.

2.4 Voeding deelgemeentefonds

Via het deelgemeentefonds wordt jaarlijks een bedrag aan algemene middelen voor decentrale bevoegdheden uitgekeerd. Bij deze bevoegdheden hoort een aantal taken/activiteiten, waarvoor in de loop der jaren middelen in het deelgemeentefonds zijn opgenomen.

Centrale taken/activiteiten, die boven het belang van individuele deelgemeenten uitstijgen, worden door het concern uitgevoerd en maken daarmee geen onderdeel uit van het deelgemeentefonds.

opbouw voeding

Het voor het deelgemeentefonds beschikbare bedrag – de voeding – is opgebouwd vanuit in het verleden toegevoegde budgetten. Deze budgetten zijn in het kader van de overdracht van bevoegdheden en daarbij onderscheiden taken of activiteiten in de voeding van het deelgemeentefonds opgenomen.

jaarlijkse aanpassing voeding

Bij de bepaling van de voeding van het deelgemeentefonds voor een nieuw begrotingsjaar wordt een relatie gelegd met de ontwikkeling van de algemene, vrij besteedbare middelen van de gemeente Rotterdam. Het gaat daarbij om de algemene uitkering van Rotterdam uit het gemeentefonds en een deel van de eigen inkomsten van de gemeente, namelijk de onroerend-zaakbelasting inclusief het effect van tariefaanpassingen.

Belangrijk vertrekpunt voor de jaarlijkse aanpassing van de voeding van het deelgemeentefonds is een evenredig aandeel van de deelgemeenten in de ontwikkeling van deze twee bronnen. Daarbij is evenredigheid gedefinieerd als de omvang van het deelgemeentefonds in de totale algemene middelen van de gemeente Rotterdam.

-
1. Deze middelen worden momenteel over deelgemeenten verdeeld via het aantal inwoners en zouden derhalve zonder herverdeeffecten in het deelgemeentefonds kunnen worden ondergebracht.
 2. Momenteel werkt de GGD aan een nieuw voorstel om deze middelen te verdelen.

Dit vertrekpunt leidt niet automatisch tot de aanpassing van de voeding van het deelgemeentefonds: uiteindelijk wordt deze bestuurlijk vastgesteld.

2.5 Uitkeringsbasis en uitkeringsfactor

De beschikbare voeding van het deelgemeentefonds wordt jaarlijks geconfronteerd met de ontwikkeling van de zogenaamde uitkeringsbasis. De uitkeringsbasis geeft de ontwikkeling weer van de behoefte aan financiële middelen op grond van de veranderingen in de verdeelmaatstaven per deelgemeente. Afstemming tussen de beschikbare middelen (voeding) en de ontwikkelingen in de verschillende deelgemeenten (totale uitkeringsbasis) wordt bereikt door de zogenaamde uitkeringsfactor (UF). Deze uitkeringsfactor bepaalt welk bedrag in euro's per eenheid van de uitkeringsbasis wordt uitgekeerd.

2.6 Verdeling middelen: ijkpuntformules per cluster en parkeerstrook

De verdeling van de algemene middelen van het deelgemeentefonds is afhankelijk van de gehanteerde verdeelmaatstaven en van de middelen op de zogenaamde parkeerstrook.

Binnen het verdeelstelsel van het deelgemeentefonds worden 9 clusters onderscheiden met inhoudelijk samenhangende taken van deelgemeenten. Per cluster is een ijkpuntformule ontwikkeld waarmee op basis van een aantal verdeelmaatstaven een genormeerd netto-uitgavenniveau wordt geïndiceerd.

In het deelgemeentefonds worden de volgende clusters onderscheiden:

- Bestuursorganen;
- Bevolkingszaken;
- Zorg en economie;
- Kunst, ontspanning en recreatie;
- Openbare orde en veiligheid;
- Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing;
- Fysiek milieu;
- Wegen, water en groen;
- Algemene ondersteuning en eigen inkomsten.

Op de parkeerstrook staan algemene budgetten die aan één of meer deelgemeenten zijn toegekend, maar die nog niet via de verdeelmaatstaven worden verdeeld (voorbeelden zijn middelen voor het zwembad Oostervant, wijkwelzijn en middelen voor extra kwaliteit in de buitenruimte). Periodiek worden deze budgetten op de parkeerstrook zoveel mogelijk in het maatstavenstelsel ondergebracht.

In tabel 2.1 wordt een overzicht gegeven van de absolute bedragen en relatieve aandelen die met de bovenstaande verdelingscomponenten zijn verbonden.

In kolom 1 worden – aansluitend bij de begroting 2008 – de absolute bedragen (in euro's) van de onderdelen verdeelmaatstaven, parkeerstrook en doeluitkeringen gepresenteerd. Kolom 2 bevat voor deze onderdelen het relatieve aandeel binnen het totale budget van circa 275 miljoen euro, inclusief een nadere uitsplitsing voor de relatieve aandelen van afzonderlijke verdeelmaatstaven en doeluitkeringen.

Tabel 2.1. Onderdelen totale uitkering deelgemeentefonds 2008, absoluut en in procenten (bron: opgave Directie middelen en control gemeente Rotterdam)

<i>onderdelen</i>	<i>absoluut (x 1 miljoen euro)</i>	<i>relatief aandeel</i>
algemene maatstaven	270,7	98,3%
<i>wv vast bedrag</i>		4,5%
<i>wv inwoners</i>		20,4%
<i>wv jongeren</i>		10,0%
<i>wv allochtonen</i>		10,6%
<i>wv uitkeringsgerechtigden</i>		3,7%
<i>wv huishoudens met laag inkomen</i>		4,7%
<i>wv werkzame personen</i>		1,2%
<i>wv afstand centrum</i>		0,7%
<i>wv woningen</i>		5,1%
<i>wv woningen naar bouwperiode</i>		3,0%
<i>wv omgevingsadressendichtheid</i>		2,0%
<i>wv buitenruimte</i>		6,8%
<i>wv gewogen buitenruimte</i>		21,9%
<i>wv oppervlakte grondgebied buiten kom</i>		1,1%
<i>wv bodemgesteldheid</i>		2,2%
<i>wv oppervlakte buitenwater</i>		0,4%
<i>wv timelag</i>		0,2%
parkeerstrook	3,3	1,2%
doeluitkeringen	1,5	0,5%
totaal	275,4	100,0%
<i>Als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen</i>		

Binnen de algemene maatstaven zien we grote verschillen in het relatieve gewicht. In dit opzicht is zijn de maatstaven met betrekking tot (gewogen) buitenruimte het belangrijkste (tezamen ruim 28% van de totale uitkering). Ook de maatstaf inwoners neemt met circa 20% een substantieel deel van de totale uitkering voor zijn rekening. De maatstaven jongeren en allochtonen bepalen daarnaast ieder circa 10% van de totale uitkering. De aandelen van de overige maatstaven liggen allemaal onder de 10% van de totale uitkering.

3 Uitgavenanalyse

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het doel en de betekenis van de uitgavenanalyse beschreven. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan bod:

- het doel: vergelijkbaar maken netti-uitgaven deelgemeenten (paragraaf 3.2);
- de correcties voor algemene ondersteuning (paragraaf 3.3);
- overige correcties lasten en baten begroting 2008 (paragraaf 3.4);
- totaalbeeld correcties boekingen per cluster (paragraaf 3.5);
- correctie ijkpunten voor uitname BTW (paragraaf 3.6);
- de budgetten op de parkeerstrook (paragraaf 3.7).

3.2 Doel: vergelijkbaar maken netto-uitgaven deelgemeenten

Van alle 11 deelgemeenten zijn de lasten en baten uit de begroting 2008 en de rekening 2007 gecodeerd. Uitgangspunt hierbij is de indeling van de begroting conform de Iv3-voorschriften van het ministerie van BZK.

Gebleken is dat de deelgemeenten in de praktijk hun lasten en baten op zeer uiteenlopende wijze in hun begroting verantwoorden. Om de netto-uitgaven van deelgemeenten zo goed mogelijk vergelijkbaar te krijgen, zowel onderling als ten opzichte van de ijkpunten, zijn diverse bewerkingen uitgevoerd:

- correcties in de sfeer van algemene ondersteuning (functie 002);
- overige correcties lasten en baten begroting 2008 (posten onvoorzien, mutaties reserves, algemene uitkering deelgemeentefonds);
- correcties ijkpunten in verband met uitname BTW.

De hiervoor genoemde correcties worden in dit hoofdstuk nader toegelicht.

Om deze bewerkingen uit te kunnen voeren is er intensief contact geweest tussen de onderzoekers c.q. de ingestelde helpdesk en de deelgemeenten. De deelgemeenten hebben veel informatie aangeleverd over achtergronden van uitgaven, gehanteerde toerekeningssystematieken, inzet van informatie op clusters en nieuwe verdelingen van personeelslasten en overhead. Deze informatie is beoordeeld op kwaliteit en consistentie, waarna de gegevens zijn verwerkt of nadere vragen zijn gesteld (verduidelijking, specificaties, et cetera). Daarnaast zijn van diverse deelgemeenten overzichten verkregen met daarin nadere specificaties van lasten en baten op (onderdelen van) Iv3-functies. Deze specificaties zijn gebruikt om de lasten en baten per cluster zo goed mogelijk te kunnen rubriceren in aansluiting op de clusterindeling van het deelgemeentefonds.

Hoewel op onderdelen vragen zijn blijven liggen,³ hebben deze inspanningen er toe geleid dat voor alle deelgemeenten kan worden beschikt over voor analyse geschikte gegevens die vergelijkbaar zijn tussen de deelgemeenten.

3. In dit verband wordt met name verwezen naar de hercodering van algemene ondersteuning.

3.3 Correcties algemene ondersteuning

Het onderdeel algemene ondersteuning heeft betrekking op de netto-uitgaven met betrekking tot de afdelingen financiën en juridische zaken en enkele algemene taken (met name deelgemeentesecretaris en eventueel algemene voorlichting/publiciteit en dergelijke), inclusief de aan deze onderdelen toe te rekenen overhead (personeel en organisatie, huisvesting, automatisering, facilitaire zaken en interne/algemene zaken en dergelijke) en enkele algemene netto-uitgaven.

Ondanks de Iv3-voorschriften blijken de deelgemeenten zeer verschillend om te gaan met de verantwoording van personeelslasten en lasten in de sfeer van algemene ondersteuning in hun begroting. Een aantal deelgemeenten boekt deze lasten in zijn geheel op de Iv3-functie 002 bestuursondersteuning, terwijl andere deelgemeenten deze lasten (in uiteenlopende mate) toedelen aan de verschillende functies in de begroting.

Een belangrijk deel van de onderzoekswerkzaamheden is besteed aan het zo goed mogelijk vergelijkbaar maken van de lasten in de sfeer van algemene ondersteuning. Hiertoe is aan deelgemeenten een handreiking verstrekt waarin beschreven staat welke lasten wel en niet op functie 002 dienen te worden verantwoord om een goede aansluiting bij de ijkpunten van het deelgemeentefonds te verkrijgen. Ook is deelgemeenten gevraagd een formatieschema in te vullen met een verdeling van de formatie over de clusters en een specificatie van de personeelslasten die staan verantwoord op functie 002. Op basis van deze informatie is deelgemeenten verzocht om personeelslasten en uitgaven in de sfeer van algemene ondersteuning (huisvesting, P&O, automatisering, algemene/interne/facilitaire zaken, voorlichting/publiciteit en dergelijke) zo goed mogelijk toe te delen aan de diverse clusters.

Om een beeld te geven van de verschillende wijze waarop deelgemeenten omgaan met functie 002 en de effecten van het hercoderen van de lasten in de sfeer van algemene ondersteuning, wordt in de onderstaande tabel het netto-uitgavenniveau op functie 002 voor en na hercodering voor twee deelgemeenten weergegeven, gebaseerd op feitelijke situaties op basis van de begroting 2008.

Tabel 3.1. Effect hercodering netto-uitgaven op functie 002 voor twee deelgemeenten op basis van begroting 2008. Bedragen in euro's per inwoner en als percentage algemene uitkering.

	(1) netto-uitgaven functie 002 obv begroting 2008	(2) netto-uitgaven functie 002 na hercodering	(3) effect hercodering (2-1)	(4) effect hercodering in % AU
deelgemeente A	116	19	-97	-20%
deelgemeente B	43	18	-25	-5%

In de bovenstaande tabel is in de eerste kolom te zien dat de wijze waarop deelgemeenten in de begroting 2008 hun personeelslasten en lasten in de sfeer van algemene ondersteuning (huisvesting, personeel en organisatie, automatisering, facilitaire dienstverlening, et cetera) verantwoorden, tot zeer uiteenlopende netto-uitgavenniveaus op functie 002 leidt.

Deelgemeente A boekt deze lasten vrijwel allemaal op functie 002, terwijl deelgemeente B de personeelslasten in de begroting 2008 al heeft toegedeeld aan de functies waarvoor de betreffende personen werkzaam zijn. Deelgemeente B heeft op functie 002, naast de lasten van de afdelingen financiën en juridische zaken en de deelgemeentesecretaris, alleen nog lasten in de sfeer van communicatie en huisvesting staan.

In deelgemeente A dient dan ook een veel groter deel vanuit functie 002 verdeeld te worden (kolom 3) dan in deelgemeente B, teneinde in beide deelgemeenten vergelijkbare posten (financiën, juridische zaken en de deelgemeentesecretaris) op functie 002 over te houden. Na deze hercodering zijn de lasten op 002 inhoudelijk

vergelijkbaar (wat wordt geïllustreerd door kolom 2), evenals de netto-uitgaveniveaus op de diverse functies in de begroting wat betreft de toerekening van personeelslasten en algemene ondersteuning.

In kolom 4 is het effect van de hercodering gerelateerd aan de omvang van de algemene uitkering uit het deelgemeentefonds van de betreffende deelgemeenten. Hier is te zien dat het effect van de hercodering van functie 002 kan oplopen tot circa 20% van de algemene uitkering in deelgemeente A. Overigens is het relatieve belang van de hercodering voor de verschillende clusters nog van grotere omvang (bijvoorbeeld indien de formatie van Bevolkingszaken geheel op functie 002 verantwoord staat).

Deze hercodering heeft voor alle deelgemeenten plaatsgevonden op basis van de informatie die door de deelgemeenten is aangeleverd.

3.4 Overige correcties lasten en baten begroting 2008

Naast de correcties met betrekking tot algemene ondersteuning zijn met betrekking tot de volgende lasten en baten in de begroting 2008 correcties uitgevoerd:

- in de begroting staan soms substantiële bedragen verantwoord op de functies 922 stelposten/onvoorzien en 980 mutaties reserves (soms meerdere tientallen euro's per inwoner). Deze bedragen zijn op basis van informatie van de deelgemeenten zoveel mogelijk toegerekend aan de clusters waarop ze inhoudelijk betrekking hebben. Posten met een algemeen karakter (bijvoorbeeld mutatie algemene reserve om de begroting sluitend te krijgen of algemene stelposten) die niet konden worden toegedeeld aan specifieke clusters zijn naar rato van de feitelijke netto-uitgaven over de clusters verdeeld.
Het belang van deze correcties loopt tussen de deelgemeenten sterk uiteen: bij sommige deelgemeenten gaat het om verschuivingen van enkele euro's per inwoner terwijl in andere deelgemeenten meerdere tientallen euro's per inwoner worden gecorrigeerd (bij een enkele deelgemeente betreft de omvang van deze correctie meer dan 10% van zijn algemene uitkering uit het deelgemeentefonds);
- een aantal deelgemeenten blijkt in hun begroting een raming van de algemene uitkering uit het deelgemeentefonds te hanteren die soms (substantieel) afwijkt van de algemene uitkering die door DMC wordt berekend voor de begroting 2008. De verschillen lopen uiteen van enkele euro's per inwoner tot in enkele gevallen circa 30 euro per inwoner. Soms konden deze verschillen op basis van aanvullende informatie vanuit de deelgemeenten (deels) nader worden toegerekend aan bepaalde clusters. De overige verschillen zijn naar rato van de feitelijke netto-uitgaven over de clusters verdeeld;
- daarnaast verantwoord worden deelgemeenten bepaalde lasten en baten op verschillende Iv3-functies. Het gaat daarbij met name om uitgaven in de sfeer van wijken/veiligheid, multifunctionele accommodaties, gymlokalen, recreatie/groen, natuur- en milieueducatie, kinderboerderijen, speelplaatsen en speeltuinen.

3.5 Totaalbeeld correcties boekingen per cluster

De onderstaande tabel geeft per cluster een overzicht van het effect van de hercoderingen voor alle deelgemeenten tezamen.

Tabel 3.2. Totaal effect hercodering netto-uitgaven per cluster voor alle deelgemeenten tezamen. Bedragen in euro's per inwoner en als percentage van het cluster.

<i>cluster</i>	(1) <i>netto-uitgaven conform begroting 2008</i>	(2) <i>netto-uitgaven na hercodering</i>	(3) <i>effect hercodering (2-1)</i>	(4) <i>effect hercodering in % cluster (3 in % 1)</i>
<i>Bestuursorganen</i>	22	21	-1	-3%
<i>Bevolkingszaken</i>	9	16	7	73%
<i>Zorg en economie</i>	146	169	22	15%
<i>Kunst, ontspanning en recreatie</i>	52	50	-3	-6%
<i>Openbare orde en veiligheid</i>	9	21	12	131%
<i>Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing</i>	25	31	5	22%
<i>Fysiek milieu</i>	0	2	1	363%
<i>Wegen, water en groen</i>	169	179	11	6%
<i>Algemene ondersteuning en eigen inkomsten</i>	67	12	-55	-82%

In de bovenstaande tabel is te zien dat er met name bij de clusters Algemene ondersteuning en eigen inkomsten, Zorg en economie, Openbare orde en veiligheid en Wegen, water en groen sprake is van omvangrijke correcties (meer dan 10 euro per inwoner). Ook bij het cluster Bevolkingszaken gaat het om relatief omvangrijke correcties (circa 73% van de netto-uitgaven op dit cluster op basis van de begroting 2008). Bij individuele deelgemeenten kan het relatieve belang van de correcties nog omvangrijker zijn.

3.6 Correctie ijkpunten voor uitname BTW

Om netto-uitgaven van deelgemeenten op zinvolle wijze te kunnen vergelijken dient rekening te worden gehouden met het feit dat de lasten van deelgemeenten met ingang van de invoering van het BTW-compensatiefonds (BCF) in 2003 exclusief BTW in de financiële administratie zijn opgenomen. Daarom dienen ook de ijkpunten (die dateren van voor de invoering van het BCF) te worden gecorrigeerd voor de BTW-component.

Vooruitlopend op besluitvorming over de wijze waarop de uitname in het deelgemeentefonds zal worden verwerkt (zie hoofdstuk 5), is de BTW-uitname op globale wijze in de ijkpunten verwerkt.

Voor het volume van de uitname wordt aangesloten bij het bedrag van 11,3 miljoen euro dat momenteel in mindering wordt gebracht op de algemene uitkering uit het deelgemeentefonds en dat is gebaseerd op in verleden gemaakte afspraken tussen concern en deelgemeenten.

Voor de verdeling van de uitname over de deelgemeenten wordt aangesloten bij de feitelijk gedeclareerde BTW-bedragen in 2003/2004 die relevant zijn voor de deelgemeenten. Daarbij blijven de volgende componenten buiten beschouwing:⁴

- binnen de totale gedeclareerde BTW heeft een deel betrekking op BTW inzake gemeenschapsvoorzieningen, samenwerkingsverbanden, openbaar vervoer en de stadsregio. Deze BTW-componenten hebben uitsluitend betrekking op het concern;

4. Deze componenten werden bij de introductie van het BCF niet gefinancierd uit algemene middelen en dienen daarom ook niet bij de uitname uit het deelgemeentefonds te worden betrokken.

- daarnaast is een deel van de BTW gefinancierd met specifieke uitkeringen.⁵ Deze BTW bedraagt in 2003/2004 gemiddeld circa 1,8 miljoen euro voor Rotterdam totaal. Door Rotterdam is aangegeven dat hiervan circa 0,8 miljoen euro relevant is voor de deelgemeenten.

Het voor de deelgemeenten relevante deel van de feitelijk gedeclareerde BTW in 2003/2004 dat op de hiervoor beschreven wijze is bepaald, is geïnventariseerd per cluster van het deelgemeentefonds. Op basis van deze feitelijke BTW-patronen is vervolgens de relevante BTW naar rato van de ijkpuntformules per cluster uitgenomen uit het deelgemeentefonds.

3.7 Budgetten parkeerstrook

De budgetten die in 2008 op de parkeerstrook van het deelgemeentefonds staan, worden meegenomen bij de uitgaven- en verschillenanalyse per cluster.

Het gaat om de volgende budgetten die per cluster worden meegenomen:

- cluster Wegen, water en groen:
 - Waterkering: 50.500 euro. Alleen relevant voor Overschie;
 - extra kwaliteit buitenruimte: totaal circa 1,3 miljoen euro. Relevant voor Prins Alexander, Feijenoord en IJsselmonde;
 - Waterwegcentrum: 885.000 euro. Alleen relevant voor Hoek van Holland;⁶
- cluster Zorg en economie:
 - wijkwelzijn: totaal 104.100 euro. Relevant voor Hillegersberg-Schiebroek, Prins Alexander, IJsselmonde, Charlois en Hoogvliet;
 - zware plusopvang: totaal 234.300 euro negatief. Relevant voor Kralingen-Crooswijk en Feijenoord;
- cluster Kunst, ontspanning en recreatie: Oostervant zwembad: circa 1,2 miljoen euro. Alleen relevant voor Delfshaven.

Daarmee staat in 2008 een bedrag van in totaal circa 3,3 miljoen euro op de parkeerstrook van het deelgemeentefonds.

5. Het gaat hier met name om de specifieke uitkeringen in het kader van het ISV en de bommenregeling.

6. Daarnaast ontvangt Hoek van Holland nog tijdelijk een bedrag van in totaal 293.000 euro van alle andere deelgemeenten als tegemoetkoming in de kosten van het Waterwegcentrum.

4 Uitkomsten verschillenanalyse per cluster

4.1 Inleiding

Nadat de feitelijke uitgaven van de deelgemeenten zijn gecodeerd en gerubriceerd naar de clusters die in het deelgemeentefonds worden onderscheiden, zijn in een verschillenanalyse de feitelijke netto-uitgavenpatronen per cluster vergeleken met de ijkpuntcores.

Hierbij is rekening gehouden met de budgetten die in 2008 op de parkeerstrook van het deelgemeentefonds staan. Daarnaast wordt steeds per cluster vermeld welke middelen in 2008 relevant zijn vanuit doeluitkeringen.⁷

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van deze vergelijking per cluster gepresenteerd, waarbij de volgende clusters worden onderscheiden:

- Bestuursorganen;
- Bevolkingszaken;
- Zorg en economie;
- Kunst, ontspanning en recreatie;
- Openbare orde en veiligheid;
- Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing;
- Fysiek milieu;
- Wegen, water en groen;
- Algemene ondersteuning en eigen inkomsten.

De uitkomsten per cluster zijn gebaseerd op de aangeleverde informatie van alle deelgemeenten.

Per cluster worden de achtergronden bij de gesignaleerde patronen gepresenteerd. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan relevante nieuwe ontwikkelingen op het betreffende taakgebied.

Elke paragraaf wordt afgesloten met aanbevelingen voor het vervolg.

4.2 Bestuursorganen

4.2.1 Inhoud cluster

Het cluster Bestuursorganen heeft betrekking op de vergoedingen aan de bestuursorganen⁸ zelf, een beperkt bedrag voor (algemene) representatie en enkele extra budgetten.⁹

De netto-uitgaven in dit verband worden op Iv3-functie 001 verantwoord.

-
7. Het gaat daarbij zowel om doeluitkeringen vanuit de begroting van het deelgemeentefonds als vanuit de begrotingen van diverse gemeentelijke diensten die de deelgemeenten in 2008 hebben ontvangen. Daarbij zijn doeluitkeringen breed opgevat: het gaat hier niet alleen om regelingen voor meerdere deelgemeenten gedurende een aantal jaren, maar ook om eenmalige bijdragen van diensten aan individuele deelgemeenten.
 8. Daarbij gaat het om de bezoldiging van de dagelijks bestuurders, de onkostenvergoedingen voor de dagelijks bestuurders, vergoedingen voor de deelgemeenteraadsleden, onkostenvergoedingen voor de deelgemeenteraadsleden en vergoedingen voor burgerleden van commissies.
 9. Het gaat hier om budgetten voor de mogelijkheid om (op basis van de Deelgemeenteverordening) in een aantal deelgemeenten het aantal Dagelijks Bestuurders uit te breiden, de verhoging van de onkostenvergoeding van de Dagelijks Bestuurders en extra budgetten voor de vergoedingen voor computers, faxen, cursussen en congressen van de Dagelijks Bestuurders.

Allerlei toegerekende kosten horen niet bij dit cluster thuis, maar worden elders meegenomen. Voorzover het gaat om toegerekende kosten van het ambtelijke apparaat horen deze thuis bij de betreffende inhoudelijke taakgebieden. Voorzover toegerekende kosten van algemene aard gaat (bijvoorbeeld huisvesting, facilitaire zaken, algemene afdelingen e.d.) worden deze bij het taakgebied algemene ondersteuning meegenomen. Daarnaast zijn er met ingang van 2002 in het kader van de dualisering budgetten aan het deelgemeentefonds toegevoegd ten behoeve van de griffie. Deze nieuwe taak behoort tot het cluster bestuursorganen, inclusief de hiermee aan toe te rekenen overhead. De betreffende netto-uitgaven dienen te worden verantwoord op Iv3-functie 006.

4.2.2 Uitkomst vergelijking feitelijke netto-uitgaven met ijkpunt

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de feitelijke netto-uitgaven in 2008 en de uitkomst van de ijkpuntformule voor dit cluster.

Tabel 4.1. Feitelijke netto-uitgaven en uitkomst ijkpuntformule cluster Bestuursorganen voor deelgemeenten in 2008. Bedragen afgerond op euro's per inwoner.

<i>cluster</i>	<i>(1) feitelijke netto-uitgaven</i>	<i>(2) ijkpunt</i>	<i>verschil (1-2)</i>
Bestuursorganen	22	13	8

In de bovenstaande tabel is te zien dat het netto-uitgavenniveau van de deelgemeenten op het cluster Bestuursorganen in 2008 gemiddeld duidelijk boven het ijkpunt ligt.

Dit beeld is in alle deelgemeenten te zien, waarbij de spreiding uiteenloopt van een feitelijk netto-uitgavenniveau dat circa 5 tot 15 euro per inwoner hoger ligt dan het ijkpunt.

4.2.3 Bevindingen: achtergronden verschillen

Bij de gevonden verschillen tussen de feitelijke netto-uitgaven en het ijkpunt zijn de volgende achtergronden relevant:

- in 2002 en 2005 zijn in het kader van de dualisering middelen aan het gemeentefonds toegevoegd. In totaal gaat het om een extra budget van circa 2 euro per inwoner. Voor Rotterdam was deze toevoeging te laag om alle kosten van dualisering te dekken, aangezien zowel centraal als bij de deelgemeenten extra kosten ontstaan als gevolg van de dualisering. De feitelijke netto-uitgaven van de deelgemeenten in verband met de dualisering bedragen in 2008 gemiddeld circa 7 euro per inwoner. De middelen voor dualisering zijn destijds via de uitkeringsfactor aan het deelgemeentefonds toegevoegd en niet specifiek aan het cluster bestuursorganen;
- in het ijkpunt is ook een budget opgenomen voor vergoedingen aan voormalige bestuurders: gemiddeld gaat het om een budget van circa 1 euro per inwoner. De feitelijke vergoedingen aan voormalige bestuurders bedragen in 2008 gemiddeld circa 3 euro per inwoner. Hierbij is sprake van relatief grote verschillen tussen deelgemeenten: sommigen hebben in 2008 helemaal geen vergoedingen aan voormalige bestuurders, terwijl deze vergoedingen in enkele andere deelgemeenten kunnen oplopen tot circa 10 euro per inwoner.

4.2.4 Aanbevelingen voor vervolg

Gezien het voorgaande worden voor het cluster Bestuursorganen de volgende aanbevelingen voor het vervolg geformuleerd:

- aanbevolen wordt om dit cluster te herijken, met specifieke aandacht voor de middelen voor dualisering. Daarbij dienen de middelen die nu via de uitkeringsfactor worden verdeeld aan het cluster Bestuursorganen te worden toegevoegd.
Aandachtspunt hierbij is het volume van de aan het cluster toe te voegen middelen. Dient dit te worden afgestemd op het aandeel van de deelgemeenten in het (te lage) bedrag dat aan de gemeentefondsuitkering van Rotterdam is toegevoegd of op de feitelijke netto-uitgaven van de deelgemeenten in het kader van dualisering?
- bij de herijking dient bepaald te worden welk niveau van uitgaven ten behoeve van voormalige bestuurders wordt gehonoreerd.

4.3 Bevolkingszaken

4.3.1 Inhoud cluster

Tot het cluster Bevolkingszaken behoren uitgaven en inkomsten met betrekking tot de burgerlijke stand, bevolkingsregisters, afgifte en verlenging van rijbewijzen, paspoorten en andere reisdocumenten, verstrekking van de Rotterdampas en dergelijke.

Het betreft de bevoegdheden waarvan de uitgaven op Iv3-functie 003 en de inkomsten (leges) op Iv3-functie 004 worden verantwoord.

Er is hierbij sprake van een stelsel van ‘open grenzen’. Inwoners uit een deelgemeente hebben de mogelijkheid om van de diensten van Burgerzaken in een andere deelgemeenten of van de centrale Dienst Publiekszaken gebruik te maken.

4.3.2 Uitkomst vergelijking feitelijke netto-uitgaven met ijkpunt

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de feitelijke netto-uitgaven in 2008 en de uitkomst van de ijkpuntformule voor dit cluster.

Tabel 4.2. Feitelijke netto-uitgaven en uitkomst ijkpuntformule cluster Bevolkingszaken voor deelgemeenten in 2008. Bedragen afgerond op euro's per inwoner.

<i>cluster</i>	<i>(1) feitelijke netto-uitgaven</i>	<i>(2) ijkpunt</i>	<i>verschil (1-2)</i>
Bevolkingszaken	16	7	9

In de bovenstaande tabel is te zien dat het netto-uitgavenniveau van de deelgemeenten op het cluster Bevolkingszaken in 2008 duidelijk boven het ijkpunt ligt.

Opgemerkt wordt dat dit in alle deelgemeenten het geval is. De spreiding tussen individuele deelgemeenten van de feitelijke netto-uitgaven loopt daarbij uiteen van circa 5 tot ruim 10 euro per inwoner boven het ijkpunt.¹⁰

4.3.3 Bevindingen: achtergronden verschillen

Bij de gevonden verschillen tussen de feitelijke netto-uitgaven en het ijkpunt zijn de volgende achtergronden relevant:

- sinds 2000 is er sprake van een duidelijke stijging (circa 7%) van het aantal verstrekte documenten per inwoner (met name paspoorten, ID-kaarten en uittreksels uit de gemeentelijke basisadministratie). Dit kan samenhangen met de introductie van nieuwe paspoorten en de ingevoerde identificatieplicht;
- sinds 2000 zijn de openingstijden van de afdelingen Burgerzaken in een aantal deelgemeenten duidelijk verlengd. Er is een ondergrens ingesteld voor de openingstijden, de openingstijden in de avond is in een aantal deelgemeenten verruimd en bij enkele kantoren is openstelling op de zaterdagmorgen geïntroduceerd. Gemiddeld gaat het om een toename van de openingsuren met ruim 4%;
- de verruimde openingstijden zijn ook van invloed op het aantal formatieplaatsen dat wordt ingezet op dit cluster: dit is in de meeste deelgemeenten de laatste jaren duidelijk toegenomen.
Hierbij wordt opgemerkt dat het beeld in een aantal deelgemeenten enigszins wordt vertroebeld door de instelling van stadswinkels, waardoor het takenpakket van de medewerkers wordt uitgebreid met werkzaamheden die buiten het cluster Bevolkingszaken vallen (bijvoorbeeld vergunningverlening). In deze fase van het onderzoek was de tijdsbesteding van de medewerkers Burgerzaken niet altijd goed te specificeren naar de verschillende werkzaamheden. Daarnaast is in een aantal stadswinkels ook personeel werkzaam dat wordt betaald door de centrale Dienst Publiekszaken. Dit personeel voert naast de extra taken die samenhangen met de introductie van de stadswinkel ook de traditionele werkzaamheden op het gebied van Bevolkingszaken uit;
- uit onderzoek van de centrale Dienst Publiekszaken is gebleken dat in sommige deelgemeenten relatief vaak gebruik wordt gemaakt van de diensten van de afdeling Burgerzaken door inwoners uit omliggende deelgemeenten. In een aantal gevallen wordt dit overigens (deels) gecompenseerd doordat de eigen inwoners ook gebruik maken van de afdeling Burgerzaken in andere deelgemeenten. Per saldo is er geen eenduidig verband waar te nemen tussen het gebruik van de diensten van afdeling Burgerzaken door inwoners uit omliggende deelgemeenten en het netto-uitgavenniveau van de deelgemeenten;
- met name door inwoners uit deelgemeenten rond het centrum wordt relatief veel gebruik gemaakt van de diensten van Burgerzaken in het stadhuis (circa 70% van de gebruikers van diensten van Burgerzaken in het Stadhuis woont niet in het centrum). Overigens wordt in het ijkpunt rekening gehouden met de afname van diensten van de centrale afdeling Burgerzaken in het stadhuis (deelgemeenten die in de buurt van het centrum zijn gelegen ontvangen relatief minder uit het ijkpunt). In dit verband wordt er op gewezen dat de betreffende maatstaf (afstand tot centrum) sinds de laatste herziening niet meer is geactualiseerd.

4.3.4 Aanbevelingen voor vervolg

Aangezien het voorzieningsniveau van Bevolkingszaken is toegenomen (verruimde openingstijden en meer uitgereikte documenten) geeft dit aanleiding om zowel het volume als de verdeling van het cluster Bevol-

10. In een enkele deelgemeente is er sprake van een kleiner verschil dat wordt veroorzaakt door een eenmalige onttrekking aan een reserve in 2008.

kingszaken te herijken. Hierbij dient ook de actualisering van de maatstaf 'afstand tot centrum' te worden betrokken.

Aandachtspunt hierbij is de aanwezigheid van stadswinkels en de afbakening van de werkzaamheden van medewerkers Burgerzaken met betrekking tot het cluster Bevolkingszaken.

4.4 Zorg en economie

4.4.1 Inhoud cluster

Tot dit cluster behoren de volgende activiteiten van de deelgemeenten: economische activering, ondernemersondersteuning, stimulering wijkeconomie, onderwijs, bevorderen van de werkgelegenheid, maatschappelijk werk, ondersteuning bewonersorganisaties, migrantenbeleid, vrijwilligersbeleid, wijkwelzijnsgebouwen, sociaal-cultureel werk, peuterspeelzalen en basisgezondheidszorg.

Naast de algemene uitkering in het deelgemeentefonds is voor dit cluster ook een aantal budgetten op de parkeerstrook relevant (wijkwelzijn, zware plusopvang; per saldo gaat het in totaal om minder dan 1 euro per inwoner).

Daarnaast zijn in 2008 voor dit cluster diverse doeluitkeringen relevant: OK-trajecten, TOS, bewonersondersteuning, peuter doeluitkering, wijkactieprogramma's sociaal, maatjesproject, van klacht naar kracht, jeugd Afrikaanderwijk in beweging, wijkeconomie, algemeen maatschappelijk werk, bewonersinitiatiefgeld WWI, vraagwijzer, vrijwilligers, extra trajecten sociale activering, Rotterdams onderwijsbeleid, jeugd brede school OKZ/JKZ, subsidie kloosterontwikkeling, mensen maken de stad, mantelzorg en huiselijk geweld.¹¹ Het gaat hier in totaal om gemiddeld circa 12 euro per inwoner.

De uitgaven en inkomsten met betrekking tot dit cluster worden op de volgende Iv3-functies verantwoord: hoofdfunctie 3, hoofdfunctie 4, 611, 614, 620, 621, 622, 630, 650 en 714.

Zorg en economie zijn samen ondergebracht in één cluster vanwege de sterke onderlinge samenhang tussen beide taakgebieden, niet alleen vanuit beleidsmatig opzicht (met name werkgelegenheid als onderdeel van beide clusters), maar ook vanuit allerlei boekingsaspecten. Dit impliceert dat een splitsing van dit cluster in twee afzonderlijke componenten Zorg en Economie weinig zinvol is.

4.4.2 Uitkomst vergelijking feitelijke netto-uitgaven met ijkpunt

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de feitelijke netto-uitgaven in 2008 en de uitkomst van de ijkpuntformule voor dit cluster.

Tabel 4.3. Feitelijke netto-uitgaven en uitkomst ijkpuntformule cluster Zorg en economie voor deelgemeenten in 2008. Bedragen afgerond op euro's per inwoner.

<i>cluster</i>	<i>(1) feitelijke netto-uitgaven</i>	<i>(2) ijkpunt</i>	<i>verschil (1-2)</i>
Zorg en economie	169	184	-15

11. Daarnaast zijn worden aan enkele deelgemeenten nog middelen verstrekt in het kader van het Pact op Zuid. Deze middelen hebben op meerdere clusters betrekking. Een deel daarvan is relevant voor het cluster Zorg en economie.

In de bovenstaande tabel is te zien dat het netto-uitgavenniveau van de deelgemeenten op het cluster Zorg en economie in 2008 duidelijk onder het ijkpunt ligt.

Dit is in de meeste deelgemeenten het geval (tot aan het niveau van enige tientallen euro's per inwoner). In enkele deelgemeenten ligt het feitelijke netto-uitgavenniveau boven het ijkpunt (tot maximaal circa 10 euro per inwoner).

4.4.3 Bevindingen: achtergronden verschillen

Bij de gevonden verschillen tussen de feitelijke netto-uitgaven en het ijkpunt wordt het volgende opgemerkt:

- in het onderzoek zijn signalen opgevangen dat de laatste jaren minder wordt geïnvesteerd in de sociale sfeer;
- onder invloed van recente ontwikkelingen, zowel landelijk (Wet maatschappelijke ondersteuning en de Centra voor jeugd en gezin) als binnen Rotterdam (gebiedsgericht werken) is het cluster Zorg en economie sterk in ontwikkeling (zie deel II van dit rapport);
- in algemene zin is er sprake van een uitwisseling/samenhang met uitgaven op het terrein van Kunst, ontspanning en recreatie (bijvoorbeeld multifunctionele wijkaccommodaties) en Openbare Orde en veiligheid (aanpak jeugd/jongeren problematiek);
- op verzoek van de werkgroep is verkend of er sprake is van een relatie met de aanwezigheid van ouderen. Dit blijkt niet het geval: relatief hoge uitgaven op dit cluster komen zowel voor bij deelgemeenten met relatief veel ouderen als bij deelgemeenten met relatief weinig ouderen;
- tevens is op verzoek van de werkgroep verkend of er een relatie is waar te nemen tussen de aanwezigheid van zogenaamde MOE-landers¹² en de uitgaven in de sfeer van Zorg en economie. Op basis van de bevestiging 2008 is dit verband niet waar te nemen.

4.4.4 Aanbevelingen voor vervolg

Gezien de grote afwijking van het feitelijke netto-uitgavenniveau ten opzichte van het ijkpunt en de belangrijke nieuwe ontwikkelingen die spelen op dit cluster, wordt aanbevolen om het cluster Zorg en economie opnieuw 'op te bouwen' vanuit de verschillende componenten in aansluiting op de implementatie van de nieuwe ontwikkelingen vanuit de Wmo, de CJG's en het gebiedsgericht werken (zie deel II van dit rapport).

4.5 Kunst, ontspanning en recreatie

4.5.1 Inhoud cluster

Bij dit cluster gaat het om activiteiten in de sfeer van sporthallen, zwembaden, sportterreinen, tennisparken, een aantal overige accommodaties, sportstimulering/sportbuurtwerk, gymnastieklokalen, recreatieterreinen, speeltuinen, jeugd tuinen, volkstuinten (nutstuinen), kinderboerderijen, centra voor natuur- en milieueducatie (NME) en educatieve tuinen.

12. Dit zijn personen uit Midden- en Oost-Europese landen: Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.

Naast de algemene uitkering in het deelgemeentefonds staat er nog een budget voor het zwembad Oostervant (Delfshaven) op de parkeerstrook.

Daarnaast zijn in 2008 voor dit cluster de volgende doeluitkeringen relevant: BSO, gratis sport, nazomer festival en cultuurscout.¹³ In totaal gaat het om een bedrag van gemiddeld minder dan 1 euro per inwoner.

De uitgaven en inkomsten met betrekking tot dit cluster worden op de volgende Iv3-functies verantwoord: 480, 482, 511, 530, 531, 540, 541, 560 en 580.

4.5.2 Uitkomst vergelijking feitelijke netto-uitgaven met ijkpunt

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de feitelijke netto-uitgaven in 2008 en de uitkomst van de ijkpuntformule voor dit cluster.¹⁴

Tabel 4.4. Feitelijke netto-uitgaven en uitkomst ijkpuntformule cluster Kunst, ontspanning en recreatie voor deelgemeenten in 2008. Bedragen afgerond op euro's per inwoner.

<i>cluster</i>	<i>(1) feitelijke netto-uitgaven</i>	<i>(2) ijkpunt</i>	<i>verschil (1-2)</i>
Kunst, ontspanning en recreatie	50	46	4

In de bovenstaande tabel is te zien dat het netto-uitgavenniveau van de deelgemeenten op het cluster Kunst, ontspanning en recreatie in 2008 gemiddeld iets boven het ijkpunt ligt.

Voor de individuele deelgemeenten is er sprake van een wisselend beeld, waarbij de afwijkingen ten opzichte van het ijkpunt doorgaans beperkt blijven tot circa 10 euro per inwoner (plus en min) en enkele uitschieters daarboven.

4.5.3 Bevindingen: achtergronden verschillen

In algemene zin wordt opgemerkt dat de netto-uitgaven op het cluster Kunst, ontspanning en recreatie zowel inhoudelijk als boekingstechnisch samenhangen met netto-uitgaven op het cluster Zorg en economie.

In dit verband wordt ook gewezen op de keuzevrijheid van deelgemeenten die zich uit in de mate waarin financiële middelen worden ingezet in de sfeer van bijvoorbeeld sport(stimulering) of recreatie.

Waar de netto-uitgaven van deelgemeenten hoger zijn dan het ijkpunt heeft dat meestal te maken met relatief hoge uitgaven voor (grote) sportaccommodaties, met name zwembaden.

4.5.4 Aanbevelingen voor vervolg

Vanuit de uitgavenpatronen en de vergelijking met het ijkpunt is er geen aanleiding gevonden om het cluster Kunst, ontspanning en recreatie te herijken. Wel dient aandacht te worden besteed aan de verdeling van de middelen voor zwembaden (zie deel II).

-
13. Daarnaast zijn worden aan enkele deelgemeenten nog middelen verstrekt in het kader van het Pact op Zuid. Deze middelen hebben op meerdere clusters betrekking. Een deel daarvan is relevant voor het cluster Kunst, ontspanning en recreatie.
 14. Bij de uitkomsten van de ijkpuntformule is rekening gehouden met de relevante budgetten op de parkeerstrook (i.c. Oostervant).

Voorts wordt gewezen op het volgende aandachtspunt: in het kader van de packagedeal tussen de centrale stad en de deelgemeenten zijn afspraken gemaakt over de ID-banen bij de dienst SenR.¹⁵ Het gaat daarbij om het onderbrengen in het deelgemeentefonds van de huidige stedelijke bijdrage van 1 miljoen euro voor het witten van 38 ID-banen.

Geconstateerd kan worden dat het huidige uitgavniveau op het cluster Kunst, ontspanning en recreatie boven het ijkpunt ligt. Bij het wegvallen van de stedelijke bijdrage voor ID-banen zou dit verschil verder toenemen.

4.6 Openbare orde en veiligheid

4.6.1 Inhoud cluster

Tot het cluster Orde en Veiligheid worden de activiteiten in het kader van de wijkveiligheid gerekend. Het betreft een brede range van aspecten van veiligheid met zowel fysiek elementen (ruimtelijk beleid, maatregelen aan objecten en de woonomgeving) als sociale aspecten (bijvoorbeeld projecten in de sfeer van begeleiding jongeren, buurtbemiddeling e.d.) als preventieve maatregelen (surveillanten e.d.).

Naast de vergoeding in het deelgemeentefonds ontvangen de deelgemeenten in 2008 de volgende doeluitkeringen: (wijk)veiligheid, actieprogramma jeugd en overlast groepsaankpak, veilig ondernemen, DOSA, toezicht winkelcentrum Alexandrium. In totaal gaat het om een bedrag van gemiddeld circa 9 euro per inwoner.

De betreffende uitgaven en inkomsten worden verantwoord op Iv3-functie 140.

4.6.2 Uitkomst vergelijking feitelijke netto-uitgaven met ijkpunt

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de feitelijke netto-uitgaven in 2008 en de uitkomst van de ijkpuntformule voor dit cluster.

Tabel 4.5. Feitelijke netto-uitgaven en uitkomst ijkpuntformule cluster Openbare orde en veiligheid voor deelgemeenten in 2008. Bedragen afgerond op euro's per inwoner.

<i>cluster</i>	<i>(1) feitelijke netto-uitgaven</i>	<i>(2) ijkpunt</i>	<i>verschil (1-2)</i>
Openbare orde en veiligheid	21	12	9

In de bovenstaande tabel is te zien dat het netto-uitgavniveau van de deelgemeenten op het cluster Openbare orde en veiligheid in 2008 gemiddeld duidelijk boven het ijkpunt liggen.

Bij alle deelgemeenten liggen de feitelijke netto-uitgaven van dit cluster boven het ijkpunt (meestal tot circa 10 euro per inwoner, bij een enkele deelgemeente hoger).

15. Deze afspraken hebben overigens voor een deel betrekking op welzijnaccommodaties en kinderboerderijen die deel uitmaken van andere clusters (respectievelijk Zorg en economie en Wegen, water en groen).

4.6.3 Bevindingen: achtergronden verschillen

Dit cluster heeft zich de laatste jaren tot één van de speerpunten van beleid ontwikkeld. In dit verband zijn naast de algemene middelen ook specifieke middelen aan deelgemeenten beschikbaar gesteld. Tegen deze achtergrond wordt het volgende opgemerkt:

- sinds 2003 is bij de meeste deelgemeenten een duidelijk verbetering van de score op de veiligheidsindex waar te nemen. Vooral bij de deelgemeenten die in 2003 nog benedengemiddeld scoorden op de veiligheidsindex is sindsdien een duidelijke verbetering waar te nemen;
- de middelen vanuit het deelgemeentefonds zijn daar een aantal jaren geleden aan toegevoegd. Daarvoor was er sprake van een (andere) specifieke uitkering. Bij de toevoeging aan het deelgemeentefonds is voor andere verdeelmaatstaven gekozen dan de (sterk verouderde en achterhaalde) indicatoren uit de doeluitkering. Zoals hiervoor is gebleken, geven deelgemeenten uit de algemene middelen meer uit aan veiligheid dan ze er via het deelgemeentefonds voor ontvangen. De middelen zijn vooral bestemd voor interventiemedewerkers (stadswachten). De interventiemedewerkers worden voor ongeveer 80% door het concern gefinancierd en voor ongeveer 20% door de deelgemeenten;
- de doeluitkering is in 2003 geïntroduceerd ter bekostiging van de veiligheidsactieprogramma's (VAP's). Het gaat om 3,2 miljoen euro per jaar die op basis van de veiligheidsindex worden verdeeld. Uitgaven in dit verband hebben betrekking op diverse bestedingsdoelen: veiligheidscoördinatoren, verkeersveiligheid, veilige openbare ruimte, bewaakte fietsstallingen, WVAP's e.d.;
- naast bovengenoemde middelen is er een apart budget voor stadsmariniers: deze werken voor deelgemeenten, maar zijn door het college ingesteld als aanjagers om veiligheid een extra impuls te geven.

4.6.4 Aanbevelingen voor vervolg

Vanuit de ontwikkeling van de netto-uitgaven voor veiligheid is er alle aanleiding om dit cluster te herijken. Deze herijking dient te worden afgestemd op de specifiek verdeelde middelen, de vormgeving van het nieuwe beleid en de beoogde taakverdeling tussen concern en deelgemeenten (zie deel II).

4.7 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

4.7.1 Inhoud cluster

De uitgaven en inkomsten op dit cluster hebben betrekking op het ontwikkelen van wijkvisies, activiteiten in het kader van herstructurering, handhaving bouwtoezicht, actief woningtoezicht, beleidsplannen, vaste taken, bestuurshulp, studies, bouwplannen, inrichtingsplannen en uitwerking globale bestemmingsplannen.

De uitgaven en inkomsten met betrekking tot dit cluster worden verantwoord op de Iv3-functies 810, 821 en 822.

4.7.2 Uitkomst vergelijking feitelijke netto-uitgaven met ijkpunt

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de feitelijke netto-uitgaven in 2008 en de uitkomst van de ijkpuntformule voor dit cluster.

Tabel 4.6. Feitelijke netto-uitgaven en uitkomst ijkpuntformule cluster Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV) voor deelgemeenten in 2008. Bedragen afgerond op euro's per inwoner.

<i>cluster</i>	<i>(1) feitelijke netto-uitgaven</i>	<i>(2) ijkpunt</i>	<i>verschil (1-2)</i>
VHROSV	31	32	-2

In de bovenstaande tabel is te zien dat het netto-uitgavenniveau van de deelgemeenten op het cluster VHROSV in 2008 gemiddeld rond het ijkpunt liggen.

Bij individuele deelgemeenten is er sprake van een wisselend beeld: de maximale afwijking ten opzichte van het ijkpunt bedraagt circa 10 euro per inwoner (plus en min).

4.7.3 Aanbevelingen voor het vervolg

Vanuit de vergelijking van de gevonden uitgavenpatronen met het ijkpunt is geen aanleiding gevonden dit cluster te herijken. Wel is er sprake van nieuwe wettelijke regelingen (Wro, Wabo). Op de gevolgen daarvan wordt in deel II ingegaan.

4.8 Fysiek milieu

4.8.1 Inhoud cluster

In de verordening op de deelgemeenten zijn geen specifieke taken en bevoegdheden overgedragen op het taakgebied Fysiek Milieu. De diverse producten van het cluster Fysiek Milieu worden met name geleverd door de DCMR Milieudienst Rijnmond, Gemeentewerken, afdeling milieubeleid, Roteb, Politie en Hoogheemraadschappen. De uitgaven voor de geleverde producten binnen een deelgemeente door deze diensten worden niet gedekt door de deelgemeentelijke begrotingen maar door die van de betrokken diensten. De deelgemeenten zijn door deelname aan diverse overlegstructuren bij het milieubeleid betrokken. De betreffende netto-uitgaven worden verantwoord op Iv3-functie 723.

4.8.2 Uitkomst vergelijking feitelijke netto-uitgaven met ijkpunt

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de feitelijke netto-uitgaven in 2008 en de uitkomst van de ijkpuntformule voor dit cluster.

Tabel 4.7. Feitelijke netto-uitgaven en uitkomst ijkpuntformule cluster Fysiek milieu voor deelgemeenten in 2008. Bedragen afgerond op euro's per inwoner.

<i>cluster</i>	<i>(1) feitelijke netto-uitgaven</i>	<i>(2) ijkpunt</i>	<i>verschil (1-2)</i>
Fysiek milieu	2	1	0

In de bovenstaande tabel is te zien dat het netto-uitgavenniveau van de deelgemeenten op het cluster Fysiek milieu in 2008 zeer beperkt is en gemiddeld aansluit bij het ijkpunt.

Ook bij individuele deelgemeenten gaat het om beperkte afwijkingen tussen de feitelijke netto-uitgaven en het ijkpunt (enkele euro's per inwoner plus en min).

4.8.3 Aanbevelingen voor vervolg

Gezien de beperkte omvang van dit cluster wordt voorgesteld om Fysiek milieu als afzonderlijk cluster op te heffen en de netto-uitgaven op dit cluster te betrekken bij het cluster VHROSV.

4.9 Wegen, water en groen

4.9.1 Inhoud cluster

Tot dit cluster behoren de uitgaven en inkomsten van deelgemeenten met betrekking tot het onderhoud aan deelgemeentelijke wegen, bruggen/duikers, straatreiniging, openbare verlichting, verkeersmaatregelen, speelplaatsen, waterwegen, waterkeringen, afwatering en het onderhoud van het groen.

Naast de algemene uitkering uit het deelgemeentefonds zijn bij dit cluster een aantal budgetten op de parkeerstrook relevant (waterkering¹⁶, extra kwaliteit buitenruimte en Waterwegcentrum). In totaal gaat het hier om circa 4 euro per inwoner.

Daarnaast zijn voor dit cluster in 2008 de volgende doeluitkeringen relevant: kindvriendelijke wijken, fietspaden, Rotterdam mooie stad, zettingsproblematiek en MIB, groenjaar, EFRO herinrichting straten, uitbreiding Zwaanshalspark, fiets in de keten, onderhoud tuinen Ringvaartplas.¹⁷ In totaal gaat het om een bedrag van circa 5 euro per inwoner.

De uitgaven en inkomsten met betrekking tot dit cluster worden verantwoord op de volgende Iv3-functies: 210, 211, 221, 240, 560 en 580.

4.9.2 Uitkomst vergelijking feitelijke netto-uitgaven met ijkpunt

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de feitelijke netto-uitgaven in 2008 en de uitkomst van de ijkpuntformule voor dit cluster.

Tabel 4.8. Feitelijke netto-uitgaven en uitkomst ijkpuntformule cluster Wegen, water en groen voor deelgemeenten in 2008. Bedragen afgerond op euro's per inwoner.

<i>cluster</i>	<i>(1)</i> <i>feitelijke netto-uitgaven</i>	<i>(2)</i> <i>ijkpunt</i>	<i>verschil</i> <i>(1-2)</i>
Wegen, water en groen	179	195	-17

16. Het budget voor waterkering is alleen relevant voor Overschie. De budgetten voor de kwaliteitsgebieden zijn relevant voor Prins Alexander, Feijenoord en IJsselmonde. Het budget voor extra kwaliteit in het waterwegcentrum is alleen relevant voor Hoek van Holland.

17. Daarnaast zijn worden aan enkele deelgemeenten nog middelen verstrekt in het kader van het Pact op Zuid. Deze middelen hebben op meerdere clusters betrekking. Een deel daarvan is relevant voor het cluster Wegen, water en groen.

In de bovenstaande tabel is te zien dat het netto-uitgavenniveau van de deelgemeenten op het cluster Wegen, water en groen in 2008 gemiddeld duidelijk onder het ijkpunt ligt.

Overigens wordt dit beeld beïnvloed door relatief omvangrijke incidentele uitgaven in één deelgemeente in 2008. Zonder deze deelgemeente zou het totale gemiddelde netto-uitgavenniveau circa 21 euro per inwoner onder het ijkpunt liggen.

Bij dit cluster ligt het netto-uitgavenniveau van alle deelgemeenten¹⁸ onder het ijkpunt: van circa 10 euro tot meerdere tientallen euro's per inwoner.

Opgemerkt wordt dat voor de periode 2008-2011 een bedrag van 5 miljoen euro per jaar beschikbaar is gesteld in het kader van de ambitie om te komen tot een mooie stad.¹⁹ Daarnaast is voor 2008 en 2009 door wethouder Bolsius een bedrag van 5 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld voor extra onderhoud wegens zettingsproblematiek. Van deze extra bedragen is alleen ten aanzien van een extra budget van twee keer 5 miljoen in verband met zettingsproblematiek besloten om dit via een doeluitkering te verdelen. Voor de rest is de verdeling nog onduidelijk. Vooral nog gaat het hier niet om structurele bedragen.

Voor de komende jaren zijn er mogelijk financiële gevolgen relevant vanuit opgestelde waterplannen (met betrekking tot bruggen en duikers). Dit is niet in de verkenningen meegenomen.

4.9.3 Bevindingen: achtergronden verschillen

onderhoud wegen: achterblijvende kwaliteit

De deelgemeenten zijn verantwoordelijk voor het onderhoud van de deelgemeentelijke wegen en het concern voor de hoofd- en verzamelwegen.

De kwaliteit van (het onderhoud van) alle Rotterdamse wegen wordt periodiek in kaart gebracht door gemeentewerken, waarbij de wegenarealen worden ingedeeld in de categorieën 'goed', 'matig' en 'slecht'. Het concern hanteert ten aanzien van de hoofd- en verzamelwegen het criterium dat maximaal 25% van deze wegen de kwalificatie 'slecht' mag krijgen. In 2007 wordt dit criterium voor de hoofd- en verzamelwegen (net) gehaald.

Uit inventarisaties van gemeentewerken blijkt dat de staat van onderhoud van de deelgemeentelijke wegen in veel deelgemeenten aanzienlijk slechter is. Veel deelgemeenten streven er naar dat – in navolging van het streven van het concern ten aanzien van de hoofd- en verzamelwegen – maximaal 25% van de wegen de kwalificatie 'slecht' krijgt, terwijl het percentage slechte wegen in werkelijkheid in de meeste deelgemeenten hier ruim boven ligt (bij enkele deelgemeenten wordt meer dan 50% van de wegen als slecht gekwalificeerd door gemeentewerken).

Gemeentewerken heeft berekend welke kosten verbonden zijn met het verbeteren van de onderhoudskwaliteit van de wegen richting het streefniveau van maximaal 20% slechte wegen.²⁰ Voor alle deelgemeenten tezamen gaat het daarbij gemiddeld om een extra jaarlijks budget van circa 25 tot 30 euro per inwoner. Bij de berekening van deze budgetten onderscheid gemeentewerken de volgende elementen: projectmatig onderhoud, periodiek onderhoud en storingsonderhoud. Dit is exclusief de vervanging aan het einde van de technische levensduur.²¹ Er is niet verkend waaruit deze vervangingskosten bestaan en uit welke bron deze worden

18. Hierbij zijn de incidentele uitgaven van één deelgemeente buiten beschouwing gelaten.

19. Zie motie Mooie stad, raadsstuk 2007, nummer 3526.

20. Dit streefniveau wordt landelijk gehanteerd door het CROW, het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte.

21. Zie Overlegdocument t.b.v. Raad en Commissie: 07gr3091 Afdoening van de motie Hulman Onderbouwing benodigde middelen voor 'Heel 3,5 naar niveau 4', 16 oktober 2007. Voor de kosten van vervanging aan het einde van de technische levensduur raamt gemeentewerken nog circa 10 miljoen euro extra.

gefinancierd. Naar verwachting zal een deel van de vervangingskosten worden gedekt uit grondexploitatie of specifieke middelen, zoals die ten aanzien van stedelijke vernieuwing.

Wanneer wordt uitgegaan van een iets lager streefniveau van maximaal 25% slechte wegen (in aansluiting op het streefniveau van het concern ten aanzien van de hoofd- en verzamelwegen), zal voor alle deelgemeenten tezamen gemiddeld circa 20 tot 25 euro per inwoner extra nodig zijn om het gewenste kwaliteitsniveau van de deelgemeentelijk wegen te kunnen realiseren. Dit beeld wordt bevestigd door enkele deelgemeenten die recent extra budgetten hebben vrijgemaakt om het onderhoudsniveau van hun wegen daadwerkelijk te verbeteren.

Een verschil in dezelfde orde van grootte komt naar voren uit de vergelijking van het onderhoudsbudget van deelgemeenten die het onderhoud van hun wegen op orde hebben met het budget voor wegenonderhoud in deelgemeenten met een relatief groot wegenareaal met de kwalificatie ‘slecht’.

bodemgesteldheid

Bij de start van het onderzoek is door enkele deelgemeenten aandacht gevraagd voor de wijze waarop in het deelgemeentefonds rekening wordt gehouden met (verschillen in) de bodemgesteldheid en de gevolgen daarvan voor met name de onderhoudslasten van de wegen.

bodemfactor deelgemeentefonds

De bodemfactor die momenteel in het deelgemeentefonds is opgenomen, houdt rekening met extra kosten als gevolg van de aanwezigheid van klei, kleiveen en veen in de ondergrond. De bodemfactor loopt – net als in het gemeentefonds – op naarmate de bodemkwaliteit slechter wordt (hoogste score bij veen²²). Hierbij kan worden opgemerkt dat er in Rotterdam nagenoeg geen areaal ‘veen’ voorkomt.

Door middel van een aantal uiteenlopende verkenningen is nagegaan of er aanleiding is om de bodemfactor in het deelgemeentefonds aan te passen. De resultaten van deze verkenningen geven hiertoe geen aanleiding.

beoordeling bodemfactor in relatie tot gegevens zettingsgraden gemeentewerken

Van gemeentewerken is informatie ontvangen over de extra kosten van vervanging van wegen in verband met verschillen in zettinggraden van de bodem.²³

Uit vergelijking van deze gegevens met de huidige bodemfactor in het deelgemeentefonds blijkt dat beide gegevens een vergelijkbaar patroon over deelgemeenten laten zien: de deelgemeenten met meest extreme (zowel hoog als laag) scores op de bodemfactor in het deelgemeentefonds zijn dezelfde deelgemeenten die ook de meest extreme scores op de zettingsgraad laten zien. Ook laten de gegevens met betrekking tot de zettingsgraden van gemeentewerken geen sterkere differentiatie tussen deelgemeenten zien dan de bestaande bodemfactor in het deelgemeentefonds.

beoordeling bodemfactor in relatie tot uitgavenniveau deelgemeenten

Op basis van de gegevens uit de begroting 2008 is bij de deelgemeenten geen eenduidig verband waar te nemen tussen de aanwezigheid van een relatief slechte bodemkwaliteit en het relatieve netto-uitgavenniveau.²⁴

- het feitelijke netto-uitgavenniveau met betrekking tot wegenonderhoud van deelgemeenten met een relatief goede bodemkwaliteit is vergelijkbaar met dat van deelgemeenten met een relatief slechte bodemkwaliteit;

22. Op grond van een recente aanpassing van de maatstaf bodemgesteldheid in het gemeentefonds is met name de weging voor de slechtste bodemsoort (veen, in combinatie met afwatering) opgehoogd.

23. Het betreft een indeling van het deelgemeentelijke wegenareaal naar zettingsgraad, waarbij per categorie wordt aangegeven in welke mate de zettingsgraad de levensduur van de weg verkort.

24. Hierbij is één deelgemeente buiten beschouwing gebleven in verband met de afwijkende financieringssysteem die deze deelgemeente hanteert ten aanzien van de kosten van wegenonderhoud.

- het verschil tussen het netto-uitgavenniveau op het totale cluster Wegen, water en groen en het ijkpunt komt voor deelgemeenten met een slechte bodemkwaliteit overeen met dat voor deelgemeenten met een relatief goede bodemkwaliteit.

beoordeling bodemfactor in relatie tot verschillen in onderhoudskwaliteit

Van gemeentewerken zijn gegevens ontvangen over de kwaliteit van het deelgemeentelijke wegenareaal. Op basis van deze informatie is geen eenduidig verband waar te nemen tussen de bodemkwaliteit en de kwaliteit van het wegenonderhoud. Deelgemeenten met een relatief hoge kwaliteit van het wegenonderhoud hebben gemiddeld een vergelijkbare bodemkwaliteit als deelgemeenten met een relatief lage kwaliteit van het wegenonderhoud.

straatreiniging

Ten aanzien van straatreiniging wordt in alle deelgemeenten schoonniveau 4 nagestreefd (deze norm voor het schoonniveau wordt ook door de gemeente Rotterdam gehanteerd). In 2007 ligt het schoonniveau in bijna alle deelgemeenten hoger dan deze streefwaarde. Slechts in één deelgemeente ligt het schoonniveau iets onder de norm (overigens is in deze deelgemeente in de eerste helft van 2008 wel weer enige verbetering waar te nemen).

Gezien het relatief hoge schoonniveau mag worden aangenomen dat het feitelijke netto-uitgavenniveau van de deelgemeenten met betrekking tot straatreiniging ook iets boven het budget ligt dat hiervoor in het ijkpunt is opgenomen.

In dit verband wordt opgemerkt dat deelgemeenten soms met incidenteel hogere uitgaven in de sfeer van straatreiniging worden geconfronteerd als gevolg van grootschalige evenementen (die vaak door de centrale stad worden georganiseerd).

speelvoorzieningen

Voor de speelvoorzieningen zijn referentiebudgetten van gemeentewerken beschikbaar. Het gemiddelde feitelijke netto-uitgavenniveau met betrekking tot speelvoorzieningen sluit aan bij deze referentiebudgetten.

water

Voor het onderdeel water zijn referentiebudgetten opgesteld door gemeentewerken. Het gemiddelde feitelijke netto-uitgavenniveau met betrekking tot water ligt in 2008 enige euro's per inwoner onder het gemiddelde niveau van deze referentiebudgetten.²⁵

groenonderhoud

Ook voor het groenonderhoud zijn normbudgetten van gemeentewerken beschikbaar. Het gemiddelde feitelijke netto-uitgavenniveau met betrekking tot groenonderhoud sluit aan bij deze normbudgetten.

totaalbeeld

Resumerend is het beeld voor het cluster Wegen, water en groen als volgt:

- het verschil tussen de feitelijke netto-uitgaven en het ijkpunt wordt vrijwel geheel veroorzaakt door de component onderhoud wegen. Het relatief lage netto-uitgavenniveau op dit onderdeel wordt weerspiegeld in het relatief grote wegenareaal met de kwalificatie 'slecht'. Om het wegenareaal op een kwaliteitsniveau te krijgen dat vergelijkbaar is met het kwaliteitsniveau dat door het concern wordt gehanteerd ten

25. Hierbij is geen rekening gehouden met kosten op basis van de zogenaamde waterplannen waaraan momenteel wordt gewerkt.

aanzien van de hoofd- en verzamelwegen, is een extra budget nodig van gemiddeld 20 à 25 euro per inwoner;

- op basis van de netto-uitgavenpatronen in 2008 en beschikbare gegevens omtrent zettingsgraden en onderhoudskwaliteit is er geen aanleiding om te veronderstellen dat de bestaande bodemfactor in het deelgemeentefonds onvoldoende rekening houdt met (verschillen in) de aanwezigheid van een slechte bodemkwaliteit;
- bij straatreiniging ligt het schoonniveau in bijna alle deelgemeenten boven de norm die door de gemeente Rotterdam wordt gehanteerd. Op basis daarvan mag worden verwacht dat het netto-uitgavenniveau met betrekking tot straatreiniging iets hoger ligt dan het budget dat voor dit onderdeel in het ijkpunt is opgenomen;
- een beperkt deel van het verschil tussen de netto-uitgaven en het ijkpunt hangt samen met het onderdeel water. Hier is sprake van een netto-uitgavenniveau dat enkel euro's per inwoner onder het referentiebudget van gemeentewerken ligt;
- bij de onderdelen speelvoorzieningen en groenonderhoud sluit het netto-uitgavenniveau aan bij de referentiebudgetten die gemeentewerken hiervoor hanteert;
- wanneer rekening gehouden wordt met bovenstaande factoren (met name verbeteren kwaliteit wegenonderhoud tot niveau hoofd- en verzamelwegen en iets verlagen schoonniveau straatreiniging), sluiten de feitelijke netto-uitgavenpatronen op het cluster Wegen, water en groen globaal aan bij het ijkpuntniveau.

4.9.4 Aanbevelingen voor vervolg

Voor het vervolgtraject worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- uit de verkenningen is gebleken dat de gemiddelde kwaliteit van het onderhoudsniveau van de deelgemeentelijke wegen duidelijk achterblijft bij dat van de hoofd- en verzamelwegen. Tevens is geconstateerd dat het ijkpunt Wegen, water en groen een uitgavenniveau indiceert waarmee de hogere onderhoudskwaliteit van de hoofd- en verzamelwegen wel kan worden gerealiseerd;
- bepaald zal moeten worden welk kwaliteitsniveau men wil realiseren ten aanzien van de deelgemeentelijke wegen. Wanneer voor deze wegen eenzelfde kwaliteitsniveau wordt nagestreefd als voor de hoofd- en verzamelwegen, dienen deelgemeenten hun netto-uitgavenniveau op dit cluster te verhogen naar het ijkpuntniveau. Om deze extra inzet van middelen op het cluster Wegen, water en groen te kunnen financieren, zullen deelgemeenten het netto-uitgaveniveau op andere clusters moeten verlagen, of dienen extra middelen via de voeding van het deelgemeentefonds beschikbaar te komen (zie ook hoofdstuk 7);
- aandachtspunt is de vervanging van wegen aan het einde van de technische levensduur. Hierbij is het de vraag of de budgetten hiervoor deels of geheel in het ijkpunt moeten worden ondergebracht en zo ja hoe dit moet worden vormgegeven;
- de budgetten met betrekking tot kwaliteitsgebieden op de parkeerstrook kunnen in het verdeelsysteem worden ondergebracht. Aanknopingspunten hiervoor kunnen worden gevonden in de wegingsfactor van de maatstaf buitenruimte;
- met betrekking tot straatreiniging dienen nadere afspraken te worden gemaakt: welk deel van de activiteiten in dit verband worden geacht in het ijkpunt verdisconteerd te zitten en welk deel is extra (bijvoorbeeld in het kader van evenementen). Omtrent deze extra kosten dient men af te spreken voor wiens rekening deze komen (centrale stad, deelgemeenten of de 'vervuiler') en op welke manier dit wordt gefinancierd (al dan niet via verdeelmodel).

In dit verband kan tevens worden verkend in hoeverre een vergelijkbare problematiek zich voordoet met betrekking tot de beheerkosten van grote parken (Kralingse Bos, Zuiderpark).

4.10 Algemene ondersteuning en eigen inkomsten

4.10.1 Inhoud cluster

Het onderdeel algemene ondersteuning binnen dit cluster heeft betrekking op de netto-uitgaven met betrekking tot de afdelingen financiën en juridische zaken en enkele algemene taken (met name deelgemeentesecretaris en eventueel algemene voorlichting/publiciteit en dergelijke), inclusief de aan deze onderdelen toe te rekenen overhead (personeel en organisatie, huisvesting, automatisering, facilitaire zaken en interne/algemene zaken en dergelijke) en enkele algemene netto-uitgaven.

De betreffende uitgaven en inkomsten worden verantwoord op Iv3-functie 002.

In de deelgemeentelijke praktijk worden deze kosten in wisselende mate toegerekend aan de diverse producten die een deelgemeente kent en komen deze kosten dus in wisselende mate op functie 002 terecht. Met behulp van vragenlijsten zijn deze door deelgemeenten in verschillende mate toegerekende kosten zoveel mogelijk vergelijkbaar gemaakt.

De eigen inkomsten van deelgemeenten hebben betrekking op de uitgaven en inkomsten (o.a. rente) aan/uit geldleningen en beleggingen. Dit betreft met name de Iv3-functies 911, 913 en 914. Bij de meeste deelgemeenten betreft het relatief geringe bedragen. Deze zijn gesaldeerd met de netto-uitgaven aan algemene ondersteuning in het ijkpunt Algemene ondersteuning en eigen inkomsten ondergebracht.

4.10.2 Uitkomst vergelijking feitelijke netto-uitgaven met ijkpunt

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de feitelijke netto-uitgaven in 2008 en de uitkomst van de ijkpuntformule voor dit cluster.

Tabel 4.9. Feitelijke netto-uitgaven en uitkomst ijkpuntformule cluster Algemene ondersteuning en eigen inkomsten voor deelgemeenten in 2008. Bedragen afgerond op euro's per inwoner.

<i>cluster</i>	<i>(1) feitelijke netto-uitgaven</i>	<i>(2) ijkpunt</i>	<i>verschil (1-2)</i>
Algemene ondersteuning en eigen inkomsten	10	8	2

In de bovenstaande tabel is te zien dat het netto-uitgavenniveau van de deelgemeenten op het cluster Algemene ondersteuning en Eigen inkomsten in 2008 gemiddeld rond het ijkpunt liggen.

Dit is voor de meeste individuele deelgemeenten het geval. Bij enkele deelgemeenten is er sprake van iets grotere afwijkingen (maximaal circa 10 euro per inwoner).

4.10.3 Aanbevelingen voor vervolg

Om de netto-uitgavenpatronen van deelgemeenten op de verschillende clusters in de toekomst goed te kunnen volgen, is het van belang dat deelgemeenten de personeelslasten en lasten in de sfeer van algemene ondersteuning zoveel mogelijk op eenduidige wijze verantwoorden in hun financiële administratie.

In dit verband kan in samenspraak met de deelgemeenten worden gekomen tot een nadere afbakening van de lasten die al dan niet tot algemene ondersteuning worden gerekend. De bestaande Iv3-voorschriften kunnen

hierbij als uitgangspunt dienen, op basis waarvan voor eventuele specifieke situaties binnen Rotterdam nadere afspraken kunnen worden gemaakt.

4.11 Samenvattend totaaloverzicht

In de onderstaande tabel wordt een totaaloverzicht gegeven van de uitkomsten die in de voorgaande paragrafen zijn gepresenteerd.

Tabel 4.10. Feitelijke netto-uitgaven en uitkomst ijkpuntformules per cluster voor deelgemeenten in 2008. Bedragen afgerond op euro's per inwoner.

<i>cluster</i>	(1) <i>feitelijke netto-uitgaven</i>	(2) <i>ijkpunt</i>	<i>verschil (1-2)</i>
<i>Bestuursorganen</i>	22	13	8
<i>Bevolkingszaken</i>	17	7	10
<i>Zorg en economie</i>	169	184	-15
<i>Kunst, ontspanning en recreatie</i>	50	46	4
<i>Openbare orde en veiligheid</i>	21	12	9
<i>Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing</i>	31	32	-2
<i>Fysiek milieu</i>	2	1	1
<i>Wegen, water en groen</i>	179	195	-17
<i>Algemene ondersteuning en eigen inkomsten</i>	10	8	2
TOTAAL	500	500	0
<i>Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>			

In de bovenstaande tabel is te zien dat deelgemeenten in 2008 meer uitgeven op de clusters Bestuursorganen, Bevolkingszaken en Openbare orde en veiligheid dan de clusterformules uit het deelgemeentefonds indiceren. Deze hogere netto-uitgavenniveaus hebben de volgende achtergronden:

- Openbare orde en veiligheid. Het hogere netto-uitgavenniveau op dit cluster hangt samen met de bewust versterkte aandacht voor veiligheid in de afgelopen jaren, wat bij de meeste deelgemeenten heeft geresulteerd in verbeterde score op de veiligheidsindex;
- Bestuursorganen. Bij dit cluster hangt het hogere netto-uitgavenniveau samen met de uitbreiding van het deelgemeentelijke takenpakket (onder invloed van de dualisering) en de toegenomen uitgaven aan voormalige bestuurders (wachtgeld);
- Bevolkingszaken. Het hogere netto-uitgavenniveau op dit cluster hangt samen met de uitbreiding van de dienstverlening, die tot uiting komt in een toename van het aantal uitgegeven documenten en verruimde openingstijden;

Hier tegenover staan relatief lage netto-uitgavenniveaus op de clusters Zorg en economie en Wegen, water en groen, waarbij de volgende achtergronden relevant zijn:

- Zorg en economie. In verband met andere prioriteiten is de laatste jaren minder geïnvesteerd in dit taakgebied. Ook wordt gewezen op de nieuwe ontwikkelingen die momenteel nog niet zijn uitgekristalliseerd (Wmo, CJG, gebiedsgericht werken);

- Wegen, water en groen: hier hangt het lage netto-uitgavenniveau vooral samen met de lage onderhoudskwaliteit van het deelgemeentelijke wegenareaal.

Voorgesteld wordt om de volgende clusters te herijken: Bestuursorganen, Bevolkingszaken en Openbare orde en veiligheid.

Met betrekking tot het cluster Zorg en economie wordt voorgesteld deze opnieuw op te bouwen vanuit de verschillende componenten in aansluiting op de implementatie van de nieuwe ontwikkelingen vanuit de Wmo, de CJG en het gebiedsgericht werken.

Bij het cluster Kunst, ontspanning en recreatie is de verdeling van de middelen voor zwembaden een aandachtspunt, evenals het onderbrengen van de middelen voor ID-banen in het deelgemeentefonds op basis van gemaakte afspraken in het kader van de packagedeal.

Bij het cluster Wegen, water en groen is de vraag aan de orde welk kwaliteitsniveau van het wegenonderhoud men acceptabel acht. Voor een verhoging van de kwaliteit van het onderhoud van de deelgemeentelijke wegen tot het niveau dat wordt gehanteerd ten aanzien van de hoofd- en verzamelwegen, zijn extra uitgaven tot het ijkpuntniveau noodzakelijk. Deze extra uitgaven gaan bij de huidige omvang van het deelgemeentefonds ten koste van de uitgaven op andere clusters.

Bij de herijking kunnen de budgetten op de parkeerstrook en de specifieke uitkeringen op de begroting van het deelgemeentefonds in het verdeelsysteem worden ondergebracht. Dit speelt met name bij de clusters Zorg en economie, Kunst, ontspanning en recreatie en Wegen, water en groen.

5 Uitname BTW-compensatiefonds

5.1 Inleiding

Met ingang van 2004 is de gemeentefondsuitkering van Rotterdam verlaagd in verband met de introductie van het BTW-compensatiefonds (BCF). Deze uitname is nadien enkele malen bijgesteld op grond van de nacalculatie van de oorspronkelijke uitname en de nettering van specifieke uitkeringen.

Deze uitname uit de gemeentefondsuitkering van Rotterdam is doorvertaald naar het deelgemeentefonds. Hierbij zijn in het verleden afspraken gemaakt over de omvang en de verdeling van de uitname uit het deelgemeentefonds. Deze uit te nemen bedragen worden momenteel per deelgemeente in mindering gebracht op de uitkering uit het deelgemeentefonds en vallen daarmee buiten de dynamische werking van de verdeelmaatstaven en de uitkeringsfactor.

In het kader van de evaluatie en herijking van het deelgemeentefonds dient de huidige uitname uit het deelgemeentefonds vertaald te worden in termen van verdeelmaatstaven, zodat de uitname onder de dynamische werking van het deelgemeentefonds wordt gebracht. In dit verband worden twee aspecten van de uitname onderscheiden: het volume en de verdeling.

5.2 Volume uitname

inleiding

De omvang van de uitname uit het deelgemeentefonds is afhankelijk van de uitgangspunten die daarbij worden gehanteerd. In dit verband kunnen de volgende benaderingen worden onderscheiden:

- een verdeling van de BTW-uitname uit de gemeentefondsuitkering van Rotterdam over concern en deelgemeenten naar rato van hun aandeel in de feitelijk gedeclareerde BTW-bedragen. Deze verdeling van de uitname naar evenredigheid sluit aan bij de werkwijze die bij de voeding van het deelgemeentefonds wordt gehanteerd;
- in het verleden zijn afspraken gemaakt tussen concern en deelgemeenten over het uit te nemen volume. Deze afspraken zijn eveneens gebaseerd op feitelijke BTW-declaraties, maar in dit geval zijn daarbij een aantal componenten buiten beschouwing gebleven.

In het onderstaande worden beide benaderingen uitgewerkt.

bepaling volume op basis van feitelijke BTW-declaraties

Wanneer de uitname van BTW uit de gemeentefondsuitkering van Rotterdam naar evenredigheid wordt verdeeld over concern en deelgemeenten op basis van de feitelijk door Rotterdam bij het BCF gedeclareerde BTW-bedragen, wordt het volume van de uitname als volgt bepaald:

- de uitname uit de gemeentefondsuitkering van Rotterdam bedraagt in 2008 circa 80 miljoen euro;²⁶

26. Op basis van de nacalculatorische uitneemformule inclusief nettering van de specifieke uitkeringen conform de junicirculaire van het gemeentefonds 2007 en meest recent beschikbare gegevens met betrekking tot de eenheden van de verdeelmaatstaven (april 2008, bron BZK) en de uitkeringsfactor voor 2008 (septembercirculaire 2007).

- het evenredige aandeel van de deelgemeenten kan worden bepaald op basis van het voor hun relevante deel van de feitelijke BTW-declaraties in 2003 en 2004.²⁷ Daarbij dienen de volgende componenten te worden onderscheiden:
 - binnen de totale gedeclareerde BTW heeft een deel betrekking op BTW inzake gemeenschapsvoorzieningen, samenwerkingsverbanden, openbaar vervoer en de stadsregio. Deze BTW-componenten hebben uitsluitend betrekking op het concern;
 - daarnaast is een deel van de BTW gefinancierd met specifieke uitkeringen.²⁸ Deze BTW bedraagt in 2003/2004 gemiddeld circa 1,8 miljoen euro voor Rotterdam totaal. Door Rotterdam is aangegeven dat hiervan circa 0,8 miljoen euro relevant is voor de deelgemeenten. Net als bij de landelijke uitname uit het gemeentefonds blijft de BTW inzake specifieke uitkeringen bij de uitname uit het gemeentefonds buiten beschouwing;
 - na verwerking van bovengenoemde componenten bedraagt het relevante deel van de totale feitelijk gedeclareerde BTW in 2003/2004 voor Rotterdam totaal circa 57 miljoen euro. Hiervan is circa 19,8% relevant voor de deelgemeenten. Opgemerkt wordt dat dit aandeel van de deelgemeenten lager is dan het koppelingspercentage voor de voeding van het gemeentefonds (24,6% in 2008);
- wanneer het aandeel van de deelgemeenten in de feitelijke BTW-declaraties in 2003/2004 wordt losgelaten op de uitname uit de gemeentefondsuitkering van Rotterdam, wordt het volume van de uitname uit het gemeentefonds bepaald op ruim 15 miljoen euro.

bestaande afspraken over uit te nemen volume BTW deelgemeentefonds

Met ingang van uitkeringsjaar 2004 worden per deelgemeente op de algemene uitkering uit het gemeentefonds bedragen ingehouden in verband met de introductie van het BCF. Deze inhouding is gebaseerd op een voorcalculatorische inventarisatie van de feitelijke BCF-compensabele BTW-component in de begrotingen van deelgemeenten in 2003. Deze voorcalculatorisch bepaalde uitname is nadien bijgesteld op basis van feitelijke BTW-declaraties in 2003, 2004 en 2005. Hierbij zijn een aantal componenten buiten beschouwing gebleven:

- BTW gefinancierd uit reserves en voorzieningen (in het kader van de balansopschoning per 01-01-2003 waren deze al opgeschoond voor BTW);
- BTW met betrekking tot investeringen, omdat er vanuit is gegaan dat investeringen reeds netto (exclusief BTW) waren geraamd;
- BTW gefinancierd met gelden van derden, omdat er vanuit is gegaan dat deze meestal een incidenteel karakter hebben. Overigens komt gedeclareerde BTW in dit verband ten gunste van het concern omdat deze BTW wel in betrokken bij de uitname uit de gemeentefondsuitkering van Rotterdam.

Bij de bepaling van de landelijke uitname uit het gemeentefonds zijn investeringen en BTW gefinancierd met gelden van derden wel meegerekend.

Op basis van het voorgaande is tussen concern en deelgemeenten overeengekomen dat met ingang van 2007 structureel een bedrag van circa 11,3 miljoen euro uit het gemeentefonds wordt genomen in verband met de introductie van het BCF.

uit te nemen volume: aansluiting bij bestaande afspraken

Bovenstaande benaderingen om het volume van de uitname te bepalen zijn in de stuurgroep van het onderzoek besproken. Daar is besloten om bij de bepaling van het volume van de uitname aan te sluiten bij het

27. De betreffende informatie is alleen beschikbaar voor deze jaren.

28. Het gaat hier met name om de specifieke uitkeringen in het kader van het ISV en de bommenregeling.

bestuurlijk geaccordeerde niveau van de huidige verrekening met de algemene uitkering van het deelgemeentefonds van 11,3 miljoen euro.

Daarmee komt het feitelijk uit te nemen BTW-bedrag 4 à 5 miljoen euro lager uit dan het bedrag dat relevant zou zijn wanneer de deelgemeenten naar rato van hun feitelijke BTW-declaraties zouden meedelen in de BTW-uitname uit de gemeentefondsuitkering van Rotterdam.

In dit verband wordt het volgende opgemerkt. In 2007 hebben de deelgemeenten via de koppeling aan de gemeentefondsuitkering van Rotterdam meegedeeld in het deel van de BTW-uitname dat wordt verrekend met de budgetten van de gemeentelijke organisaties. Voor de deelgemeenten gaat het om een bedrag van circa 1,5 miljoen euro dat in mindering is gebracht op de voeding van het deelgemeentefonds.

Wanneer de definitieve uitname uit het deelgemeentefonds wordt bepaald op 11,3 miljoen euro, dient deze 1,5 miljoen euro weer te worden toegevoegd aan de voeding van het deelgemeentefonds.

5.3 Verdeling uitname

Voor de verdeling van de uitname over de deelgemeenten wordt aangesloten bij de feitelijke BTW-patronen in 2003/2004. Hiervoor is de feitelijk gedeclareerde BTW per cluster geïnventariseerd en vervolgens over deelgemeenten verdeeld naar rato van de ijkpuntformules per cluster (zie hoofdstuk 3).

Wanneer de huidige BTW-uitname van 11,3 miljoen euro (circa 20 euro per inwoner) wordt vertaald in uitneemformules gebaseerd op de verdeelmaatstaven van het deelgemeentefonds, leidt dit tot herverdeeffecten per deelgemeente uiteenlopend van circa -6 tot +6 euro per inwoner.

Deze uitname zou meteen (in 2009) kunnen worden ondergebracht in het deelgemeentefonds. Er kan echter ook voor worden gekozen om dit in een later stadium te realiseren, in combinatie met de resultaten van de herijking op verschillende clusters. In dat geval bestaat er de mogelijkheid dat de herverdeeffecten van de uitname en van de herijking elkaar compenseren.

6 Herstructurering en groei

6.1 Inleiding

werking deelgemeentefonds in relatie tot herstructurering en groei

De algemene uitkering van het deelgemeentefonds omvat structurele budgetten voor het beheren, onderhouden en – waar relevant - vervangen van voorzieningen. In het algemeen doen zich daarbij geleidelijk aan bepaalde veranderingen voor, zoals een beperkte groei of krimp en geleidelijke wijzigingen in de bevolkingssamenstelling en de openbare ruimte.

Bij bepaalde grootschalige projecten kunnen effecten optreden, waardoor er mogelijk tijdelijk sprake is van een afwijkende taakhoud/-intensiteit met omvangrijke budgettaire consequenties. Dit kan met name het geval zijn bij grootschalige herstructureringen of grootschalige uitbreidingen in uitleggebieden. De vraag is of en in hoeverre de budgettaire consequenties hiervan (kunnen) worden opgevangen binnen de systematiek van het deelgemeentefonds.

voorbeeldcases

Om de problematiek van grootschalige herstructureringen en uitbreidingen te kunnen verkennen, zijn – in overleg met de stuurgroep van het onderzoek – een viertal voorbeeldcases geselecteerd:

- uitbreidingsgebied Nesselande;
- uitbreidingsgebied Zestienhoven;
- herstructurering in Hoogvliet;
- herstructurering in Schiebroek.

beoordelingskader

Centraal staat de vraag hoe de ontwikkeling van de met deze gebieden samenhangende kosten voor de betreffende deelgemeenten zich verhouden tot de ontwikkeling van hun uitkering in het deelgemeentefonds. Hierbij is het relevant wat de aard van de kosten is (incidenteel of structureel), op welk moment deze kosten ontstaan en voor wiens rekening die komen:

- bij groei is het de vraag op welk moment het nieuwe gebied wordt overgedragen en welke kosten dan op welk moment voor rekening van de deelgemeente komen. Dit dient te worden afgezet tegen de reactie van het deelgemeentefonds op de groei: in welke mate en op welk moment (timelag) verandert de uitkering door de groei.
Hierbij gaat het om de beheerkosten bij een gemiddeld kwaliteitsniveau. Daarnaast dient rekening te worden gehouden met eventuele extra kosten en beschikbare middelen voor eventueel gewenste extra kwaliteit;
- bij herstructurering gaat het om tijdelijke ontwikkelingen in de uitgaven en inkomsten als gevolg van structuurveranderingen. Is er bijvoorbeeld sprake van een tijdelijke daling van deelgemeentefondsuitkering als gevolg van sloop van woningen en hoe verhoudt die zich tot de ontwikkeling van de kosten die uit het deelgemeentefonds moeten worden bekostigd. Wat is de betekenis van aanvullende middelenstromen (van concern of specifieke middelen in het kader van het ISV)?

Op basis van de uitkomst van de verkenningen kan worden beoordeeld of er sprake is van knelpunten tussen de werking van het deelgemeentefonds en de verdeling van taken en kosten tussen de deelgemeenten en de centrale stad met betrekking tot grootschalige herstructureringen en uitbreidingen.

status bevindingen op basis van cases

In dit hoofdstuk worden de verschillende cases nader uitgewerkt. Hierbij wordt opgemerkt dat de bevindingen met de betreffende deelgemeenten zijn doorgenomen, waarbij zij hebben aangegeven enkele punten nog nader te willen uitzoeken. Dat betekent dat hier alleen voorlopige conclusies worden geformuleerd die nog niet in de vorm van een eindoordeel met de deelgemeenten zijn besproken.

6.2 Herstructurering

6.2.1 Case Hoogvliet

opgevoerde kosten herstructurering

In de periode 1999-2015 vindt er in de deelgemeente Hoogvliet een omvangrijke herstructureringsoperatie plaats die circa 1/3 deel van de totale woningvoorraad beslaat.

De deelgemeente voert in dit verband voor 2008 de volgende kosten op die samenhangen met de herstructurering:

1. extra onderhoud aan wegen: 660.000 euro. Het gaat hier om extra kosten voor wegenonderhoud als gevolg van de extra belasting van wegen door bouwverkeer en omleidingsroutes;
2. kosten jaaropdracht dS+V in verband met herstructurering: 600.000 euro. De jaaropdracht bestaat uit opdrachten in verschillende productsoorten. Het geraamde bedrag heeft betrekking op het deel van de jaaropdracht dat direct is gekoppeld aan plannen uit de herstructurering (projectleiding, studies, bouwplanbegeleiding, inrichtingsplannen en monitor wonen);
3. extra kosten groenonderhoud: 290.000 euro. Het betreft hier groenonderhoud in herstructureringsgebieden dat minimaal noodzakelijk wordt geacht om een leefbare uitstraling van het gebied te behouden. De kosten hiervan zijn geraamd door gemeentewerken uitgaande van weinig intensief (minimaal noodzakelijk) beheer;
4. nader te bepalen effect als gevolg van een tijdelijke daling van de algemene uitkering uit het deelgemeentefonds als gevolg van sloop van woningen, terwijl de kosten van voorzieningen doorlopen (peuterspeelzalen, welzijnswerk, schoolmaatschappelijk werk);
5. diverse overige kosten: 265.000 euro. Het betreft hier kosten van:
 - a. extra formatie: 80.000 euro (1,6 fte);
 - b. wijkconomie, ondersteuning winkelcentra: 38.000 euro (kosten voor 50% ten laste van deelgemeente, rest vergoed OBR);
 - c. imagocampagne: 38.000 euro (25% van de kosten ten laste van deelgemeente, rest vergoed OBR);
 - d. informatiecentrum herstructurering: 84.000 euro (deels ten laste van deelgemeente, rest ten laste van OBR en woningcorporaties);
 - e. behandeling bezwaren bomenkap-projectkosten: 25.000 euro.

effect herstructurering op ontwikkeling inwonertal

Als gevolg van sloop en nieuwbouw kan het inwonertal als gevolg van herstructurering tijdelijke schommelingen vertonen.

In de onderstaande tabel staat een overzicht van de ontwikkeling van het inwonertal in Hoogvliet in de periode 1999-2008. Als referentie zijn deze gegevens ook opgenomen voor het gemiddelde van alle deelgemeenten.

Tabel 1. Ontwikkeling inwonertal Hoogvliet en alle deelgemeenten tezamen in 1999-2008.

<i>jaar</i>	<i>inwoners Hoogvliet</i>	<i>mutatie inwoners Hoogvliet tov voorgaand jaar</i>	<i>inwoners alle deelgemeenten</i>	<i>mutatie totaal inwoners tov voorgaand jaar</i>
1999	36.981	-0,6%	559.366	0,3%
2000	36.324	-1,8%	559.515	0,0%
2001	36.619	0,8%	562.493	0,5%
2002	36.446	-0,5%	564.417	0,3%
2003	35.924	-1,4%	565.132	0,1%
2004	35.431	-1,4%	564.075	-0,2%
2005	35.470	0,1%	561.395	-0,5%
2006	34.827	-1,8%	553.689	-1,4%
2007	34.720	-0,3%	549.259	-0,8%
2008	34.910	0,5%	547.890	-0,2%
totaal 1999-2008	-2.071	-5,6%	-11.476	-2,1%
gemiddeld per jaar		-0,8%		-0,3%

In de bovenstaande tabel is te zien dat het aantal inwoners in de periode 1999-2008 is afgenomen, zowel in Hoogvliet als in het totaal van de andere deelgemeenten. De daling van het inwonertal is in Hoogvliet iets sterker dan in de andere deelgemeenten gemiddeld.

Daarnaast is te zien dat de ontwikkeling van het inwonertal in Hoogvliet niet gelijkmatig is. De grootste daling in één jaar (-1,8% in 2000) wordt gevolgd door een stijging van 0,8% in het jaar daarna. Ook in de jaren 2004/2005 is een vergelijkbaar effect te zien. Overigens komen dergelijke schommelingen ook in andere deelgemeenten voor.

Daarnaast wordt opgemerkt dat in 2006 ook een tijdelijke daling van het inwonertal waarneembaar is, zowel in Hoogvliet als in andere deelgemeenten, maar deze daling lijkt samen te hangen met destijds uitgevoerde opschoningen van de GBA.

relevante kengetallen

Om de opgevoerde kosten van de herstructurering te kunnen beoordelen, dienen deze te worden afgezet tegen een aantal kengetallen voor zowel de deelgemeente Hoogvliet als de andere deelgemeenten als referentie. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van een aantal relevante kengetallen in dit verband. De in de tabel genoemde 'referentiebudgetten' zijn gebaseerd op informatie van gemeentewerken. Deze budgetten sluiten aan bij een door de deelgemeente gewenste kwaliteit van de openbare ruimte.

Tabel 2. Overzicht kengetallen Hoogvliet en alle deelgemeenten als referentie. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>kengetal</i>	<i>Hoogvliet</i>	<i>alle deelgemeenten</i>
<i>a. feitelijke netto-uitgaven Wegen, water en groen</i>	195	179
<i>b. ijkpunt Wegen, water en groen</i>	222	195
<i>c. verschil feitelijke netto-uitgaven tov ijkpunt (a-b)</i>	-27	-17
<i>d. slechte wegen in % totaal wegenareaal</i>	43%	37%
<i>e. feitelijke netto-uitgaven wegenonderhoud</i>	52	42
<i>f. referentiebudget wegen gemeentewerken</i>	81	71
<i>g. extra benodigd tov feitelijke netto-uitgaven (f-e)</i>	29	29
<i>h. feitelijke netto-uitgaven groenonderhoud</i>	50	48
<i>i. referentiebudget groen gemeentewerken</i>	62	46
<i>j. extra benodigd tov feitelijke netto-uitgaven (i-h)</i>	12	-2
<i>k. feitelijke netto-uitgaven VHROSV*</i>	40	31
<i>l. ijkpunt VHROSV</i>	30	32
<i>m. verschil feitelijke netto-uitgaven tov ijkpunt (k-l)</i>	10	-2

* VHROSV staat voor Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing.

beoordeling opgevoerde kosten

Bij de door Hoogvliet opgevoerde kosten kan het volgende worden opgemerkt:

- opgevoerde kosten met betrekking tot het cluster Wegen, water en groen (ad. 1 en 3). Met betrekking tot Wegen, water en groen valt op dat het feitelijke netto-uitgavenniveau in Hoogvliet in 2008 duidelijk onder het ijkpunt ligt (dit verschil is zelfs groter dan gemiddeld).
Met betrekking tot de wegen is te zien dat het percentage wegen met een slechte kwaliteit in Hoogvliet nauwelijks hoger ligt dan gemiddeld. Ook uit de vergelijking met de referentiebudgetten van gemeentewerken blijkt niet dat de achterstand in het wegenonderhoud in Hoogvliet groter is dan gemiddeld.
Bij groen ligt het feitelijke netto-uitgavenniveau in Hoogvliet op het gemiddelde. Wel is uit de vergelijking met het referentiebudget van gemeentewerken af te leiden dat het extra benodigde budget om de kwaliteit van het groenonderhoud op het door de deelgemeenten gewenste niveau te krijgen, in Hoogvliet groter is dan gemiddeld. Hierbij wordt opgemerkt dat dit taakgebied zich kenmerkt door een hoge vrijheidsgraad wat betreft de invulling ervan door de deelgemeente en de daarmee samenhangende kosten;
- opgevoerde kosten met betrekking tot het cluster VHROSV (ad. 2 en 5). Ten behoeve van de diverse genoemde kosten die in het kader van de herstructurering worden opgevoerd, zijn in het verleden budgetten in het deelgemeentefonds ondergebracht (IZA). Omgerekend naar het huidige prijspeil gaat het voor Hoogvliet om een budget van circa 800.000 euro.
Wel vormen de opgevoerde kosten met betrekking tot de jaaropdracht dS+V en de overige kosten een aandachtspunt vanuit het gegeven dat het feitelijke netto-uitgavenniveau op het taakgebied VHROSV in Hoogvliet duidelijk boven het ijkpunt ligt.

conclusie

De voorlopige conclusie is dat er als gevolg van de herstructurering geen extra kosten voor de buitenruimte relevant zijn.

Er is mogelijk wel een aandachtspunt vanuit extra kosten van formatie in relatie tot herstructurering. Voorgesteld wordt om dit aspect bij de aanpassing van het ijkpunt VHROSV te betrekken.

6.2.2 Case Schiebroek

De herstructurering in Schiebroek betreft twee perioden: 2000-2004 en 2005-2010.

De kosten als gevolg van de herstructurering die ten laste van de algemene middelen van de deelgemeente komen,²⁹ bedragen volgens Hillegersberg-Schiebroek in de periode 2000-2004 circa 3,2 miljoen euro (gemiddeld circa 0,6 miljoen euro per jaar).

Deze kosten hebben voornamelijk betrekking op wegen, speelvoorzieningen, wijkaccommodaties, BSO, werkgelegenheid, OK-bank, management en voorlichting.

De kosten als gevolg van de herstructurering die ten laste van de algemene middelen van de deelgemeente komen in de periode 2005-2010 worden door de deelgemeente geraamd op circa 1,8 miljoen euro. Gemiddeld gaat het om circa 0,3 miljoen euro per jaar.

In deze periode hebben de kosten voornamelijk betrekking op probleemjongeren, wijkconsulenten, buurtbemiddeling, buitenruimte, multifunctionele accommodaties, winkelcentrumvisie, bewonersparticipatie, management en ondersteuning.

Met betrekking tot de case Schiebroek wordt het volgende opgemerkt:

- in de periode 2000-2004 is geen tijdelijke daling van het inwonertal waarneembaar. Ook in de eerste jaren van de periode 2005-2010 is geen duidelijke 'dip' in het inwonertal te zien;
- de feitelijke netto-uitgaven van de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek liggen zowel op het cluster Wegen, water en groen als op het cluster Zorg en economie meer dan gemiddeld onder de ijkpuntscore.

Geconcludeerd wordt dat de case Schiebroek geen aanvullende aandachtspunten oplevert ten opzichte van de case Hoogvliet.

6.3 Groei

6.3.1 Case Nesselande

geraamde uitgaven uitbreidingsgebied

Voor het uitbreidingsgebied Nesselande heeft de deelgemeente Prins Alexander een meerjarenraming opgesteld. De meest recente versie van deze meerjarenraming dateert van 2006.³⁰ Opgemerkt wordt dat de gegevens waarop deze raming is gebaseerd inmiddels zijn verouderd.

29. Een belangrijk deel van de kosten van herstructurering wordt gefinancierd met OWA-middelen.

30. Uit navraag bij de deelgemeente is gebleken dat momenteel wordt gewerkt aan een actualisering van de meerjarenraming. De uitkomsten hiervan worden niet op korte termijn verwacht.

De groei in Nesselande strekt zich uit over een periode van circa 10 jaar, waarin het inwonertal van Nesselande toeneemt tot ruim 11.000 inwoners. Op dit moment loopt de ontwikkeling van Nesselande sterk achter bij de oorspronkelijke planning. Volgens de meerjarenraming zou in 2008 circa 90% van de groei gerealiseerd moeten zijn. In werkelijkheid is in 2008 iets minder dan de helft van de beoogde groei gerealiseerd (ruim 5.300 inwoners).

Tijdens de groei loopt de ontwikkeling van de algemene uitkering van het deelgemeentefonds iets achter bij de ontwikkeling van de kosten die met het nieuwe gebied samenhangen (met name in de sfeer van voorzieningen). Voor deze kosten is in het deelgemeentefonds een maatstaf 'timelag' opgenomen. In 2008 ontvangt de deelgemeente Prins Alexander circa 5 euro per inwoner op basis van deze maatstaf.

In de meerjarenraming heeft Prins Alexander een berekening gemaakt van de structureel te verwachten extra algemene uitkering uit het deelgemeentefonds voor Nesselande en de structurele netto-uitgaven die met dit gebied samenhangen. Hierbij worden de volgende componenten opgevoerd:

1. in de sfeer van voorzieningen wordt in totaal circa 2,6 miljoen euro aan uitgaven opgevoerd. Deze uitgaven bestaan uit de volgende componenten:
 - a. samenlevingsopbouw: 186.000 euro;
 - b. sociaal-cultureel werk en jongerenwerk: 1.178.000 euro;
 - c. peuterspeelzaalwerk: 519.000 euro;
 - d. maatschappelijke dienstverlening: 339.000 euro;
 - e. sport: 194.000 euro;
 - f. natuur- en milieu-educatie, schooltuinen en schoolsportvelden: 108.000;
 - g. diversen met betrekking tot voorzieningen: 104.000;
2. met betrekking tot de buitenruimte wordt in totaal circa 3,7 miljoen aan uitgaven opgevoerd, waarvan 0,5 miljoen betrekking heeft op extra kwaliteit in de buitenruimte. De 3,2 miljoen euro die samenhangt met de basiskwaliteit van de buitenruimte is opgebouwd uit de volgende onderdelen:
 - a. verharding: 1.061.000 euro;
 - b. groen: 670.000 euro;
 - c. water: 202.000 euro;
 - d. kunstwerken: 94.000 euro;
 - e. openbare verlichting: 249.000 euro;
 - f. schoon: 215.000 euro;
 - g. speelvoorzieningen: 36.000 euro;
 - h. extra budgetten in verband met watergangen, strand, jachthaven en keermuur: 682.000 euro;
3. in verband met schaaleffecten worden naast de hiervoor genoemde posten nog extra apparaatslasten opgevoerd (366.000 euro).

geraamde inkomsten in verband met uitbreidingsgebied

De deelgemeente Prins Alexander raamt met betrekking tot het uitbreidingsgebied Nesselande de volgende inkomsten:

1. algemene uitkering deelgemeentefonds ten behoeve van voorzieningen: 2,8 miljoen euro;
2. algemene uitkering deelgemeentefonds ten behoeve van buitenruimte: 2,2 miljoen euro;
3. algemene uitkering deelgemeentefonds ten behoeve van extra kwaliteit: 0,5 miljoen euro;
4. overige inkomsten: 0,2 miljoen euro (zandwinning en extra leges).

verschil geraamde uitgaven met inkomsten

Prins Alexander raamt zelf dat de structurele uitgaven voor Nesselande per saldo circa 1 miljoen euro hoger liggen dan de inkomsten die dit gebied genereert in de algemene uitkering van het deelgemeentefonds. Dit tekort heeft uitsluitend betrekking op de buitenruimte.

relevante kengetallen

Om de ramingen met betrekking tot Nesselande te kunnen beoordelen, dienen deze te worden afgezet tegen een aantal kengetallen voor zowel de deelgemeente Prins Alexander als de andere referenties (andere deelgemeenten of externe referenties).

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van een aantal relevante kengetallen in dit verband. De in de tabel genoemde referentiebudgetten zijn gebaseerd op informatie van gemeentewerken. Deze budgetten sluiten aan bij het gemiddelde van de door de deelgemeenten gewenste kwaliteit van de openbare ruimte.

Tabel 3. Overzicht kengetallen Nesselande, Prins Alexander en externe referenties. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>kengetal</i>	<i>Nesselande</i>	<i>Prins Alexander</i>	<i>referentie budget</i>
<i>a. ijkpunt Wegen, water en groen in 2008</i>		191	
<i>b. feitelijke netto-uitgaven Wegen, water en groen in 2008</i>		176	
<i>c. uitkering maatstaven voorzieningen deelgemeentefonds</i>	234	271	nvt
<i>d. uitkering maatstaven buitenruimte deelgemeentefonds</i>	187	173	nvt
<i>e. budget wegenonderhoud</i>	90	60	79
<i>f. budget groen</i>	57	47	47
<i>g. budget water</i>	17	5	9
<i>h. budget kunstwerken</i>	8	nb	6
<i>i. budget openbare verlichting</i>	21	18	nb
<i>j. budget straatreiniging</i>	18	33	nb
<i>k. budget speelvoorzieningen</i>	3	5	5

confrontatie geraamde uitgaven met inkomsten

Op basis van het voorgaande wordt het volgende opgemerkt:

- net als in andere deelgemeenten ligt het netto-uitgavenniveau van Prins Alexander op het cluster Wegen, water en groen in 2008 duidelijk onder het ijkpunt (circa 15 euro per inwoner). Opgemerkt wordt dat in 2008 Nesselande voor ongeveer 50% is gerealiseerd;
- de extra lasten in Nesselande in verband met extra kwaliteit in de buitenruimte komen overeen met de geraamde uitgaven in dit verband (0,5 miljoen euro);
- ten aanzien van de opgevoerde kosten voor de buitenruimte in Nesselande valt op dat deze voor veel onderdelen veel hoger zijn dan de huidige kosten in Prins Alexander en de referentiebudgetten van gemeentewerken;
- tegen de achtergrond van het voorgaande bestaat er onduidelijkheid over de volgende aspecten:

- waarom is het geraamde kostenniveau voor Nesselande met betrekking tot wegen, groen en water hoger dan het kostenniveau in Prins Alexander en het referentiebudget? In dit verband wordt opgemerkt dat in andere gemeenten bij wegen de eerste jaren na aanleg de lasten juist relatief laag zijn (nog geen structureel niveau in verband met minder onderhoud bij nieuwe wegen);
- waarom zijn het geraamde kostenniveau voor Nesselande met betrekking tot straatreiniging lager dan het kostenniveau in Prins Alexander?
- waarmee hangen de opgevoerde budgetten voor watergangen, strand, jachthaven en keermuur samen (in totaal 682.000 euro of circa 58 euro per inwoner)?
- waarom is extra formatie geraamd voor de uitbreiding van Nesselande? Zit dit al niet opgenomen in de normbudgetten voor het gebied?

conclusie

Het voorgaande is besproken met de deelgemeente Prins Alexander. Naar aanleiding hiervan zoekt de deelgemeente nog een aantal aspecten verder uit.

6.3.2 Case Zestienhoven

Voor het uitbreidingsgebied zijn de kosten op basis van kengetallen geraamd door gemeentewerken. Daarnaast is een raming gemaakt van de verwachte extra inkomsten uit het deelgemeentefonds als gevolg van de realisatie van Zestienhoven.

Op basis van deze ramingen lijkt er met de case niet veel aan de hand: de geraamde extra onderhoudskosten als gevolg van de realisatie van Zestienhoven komen vrijwel overeen met de geraamde extra inkomsten uit het deelgemeentefonds (circa 1,3 à 1,4 miljoen euro).

Wel zijn de geraamde kosten op basis van de kengetallen duidelijk hoger dan huidige uitgaven van de deelgemeente Overschie aan het gebied.

Dit hangt onder andere samen met het gegeven dat de deelgemeente sinds de plannen voor een andere bestemming van Zestienhoven bekend zijn, terughoudend is geweest met investeringen in het gebied. Alleen de hoogste noodzakelijke investeringen zijn gedaan, uitgaande van een technische levensduur van 5 jaar. Daardoor liggen de feitelijke uitgaven aan Zestienhoven in de afgelopen periode lager dan de vergoeding die de deelgemeente voor dit gebied heeft ontvangen via de clusterformule in het deelgemeentefonds.

7 Voeding deelgemeentefonds

7.1 Ontwikkeling voeding deelgemeentefonds in vergelijking met gemeentefonds

reële ontwikkeling voeding deelgemeentefonds

De deelgemeentefondsuitkering is gestegen van circa 261 miljoen euro in 2003 tot circa 282 miljoen euro in 2008. Met deze extra middelen (circa 21 miljoen euro) zijn de volgende componenten gefinancierd:

- taakmutaties. In de periode 2003-2008 is in verband met taakmutaties per saldo een bedrag van ruim 9 miljoen euro uit het deelgemeentefonds genomen (met name in verband met kinderopvang, middelen in relatie tot SenR). Na correctie voor deze taakmutaties is er sprake van een toename van de uitkering uit het deelgemeentefonds in de periode 2003-2008 van circa 12%;
- de nominale ontwikkeling op basis van de ontwikkeling van de prijscomponent in het BBP³¹ bedraagt in de periode 2003-2008 circa 8,7%;
- de uitkeringsbasis van het deelgemeentefonds is in de periode 2003-2008 gedaald met circa 1,7%.³²

Wanneer rekening wordt gehouden met de hiervoor genoemde componenten, is de uitkering uit het deelgemeentefonds in de periode 2003-2008 in reële termen met circa 5% toegenomen.

vergelijking met reële ontwikkeling voeding gemeentefonds

Indien een vergelijkbare berekening voor de ontwikkeling van het gemeentefonds wordt gemaakt, blijkt dat deze in de periode 2003-2008 in reële termen met circa 4% is toegenomen.

Het verschil in reële ontwikkeling van de voeding van het deelgemeentefonds ten opzichte van het gemeentefonds van circa 1% komt overeen met een bedrag van circa 3 miljoen euro.

Bij deze vergelijking worden de volgende kanttekeningen geplaatst:

- het verschil in reële ontwikkeling ten opzichte van het gemeentefonds kan samenhangen met een uiteenlopende werking van het maatstavenstelsel in het deelgemeentefonds ten opzichte van het maatstavenstelsel in het gemeentefonds;
- ook de in het deelgemeentefonds gehanteerde werkwijze met betrekking tot de behoedzaamheidsreserve kan een rol spelen (deelgemeenten delen alleen bij een meevallende uitkering uit de behoedzaamheidsreserve mee);
- de relatief gunstige ontwikkeling van de voeding van het deelgemeentefonds hangt voor een belangrijk deel samen met het eerder geconstateerde budgettaire voordeel als gevolg van de gemaakte afspraken over het volume van de BTW-uitname (zie hoofdstuk 5).

31. Conform de circulaires van het gemeentefonds.

32. Het gaat hier om het effect van de ontwikkeling van de eenheden van de maatstaven in de periode 2003-2008 op basis van de gewichten van 2003. Voor de maatstaven die betrekking hebben op de buitenruimte is de ontwikkeling in de periode 2004-2008 genomen in verband met de herziening van deze maatstaven in 2003/2004.

7.2 Omvang voeding in relatie tot bevindingen per cluster

In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat er bij een aantal clusters sprake is van een hoger netto-uitgavenniveau dan wordt geïndiceerd door het ijkpunt: Openbare orde en veiligheid, Bestuursorganen en Bevolkingszaken. Aan de relatief hoge netto-uitgavenniveaus op deze clusters liggen een aantal bewuste keuzes ten grondslag (beleidsprioriteiten en uitbreiding van takenpakket of voorzieningenniveau).

Hier tegenover staan relatief lage netto-uitgavenniveaus in vergelijking met de ijkpuntformules bij de clusters Zorg en economie en Wegen, water en groen. Met name bij het cluster Wegen, water en groen gaat dit gepaard met een achterblijvend kwaliteitsniveau van het onderhoud van de deelgemeentelijke wegen.

Tegen deze achtergrond is de volgende afweging van relevant.

Wanneer binnen het huidige budget van het deelgemeentefonds een verhoging van de kwaliteit van het wegenonderhoud wordt beoogd, gaat dit altijd ten koste van de uitgaven op de andere clusters. In de situatie dat de uitgaven op deze andere clusters ook wenselijk worden geacht, leidt dit tot een budgettair probleem omdat de omvang van het huidige deelgemeentefonds hiervoor ontoereikend is.

8 Voorstellen voor herdefiniëring en actualisering verdeelmaatstaven

8.1 Inleiding

In het kader van de eerste fase van het onderzoek zijn verkenningen verricht met betrekking tot de actualiteit en definiëring van de verdeelmaatstaven van het deelgemeentefonds. Deze verkenningen leiden tot de conclusie dat een aantal maatstaven op grond van uiteenlopende overwegingen dient te worden geherdefinieerd of geactualiseerd.

De daadwerkelijk vervanging van deze maatstaven dient te worden afgestemd op eventuele herijkingen van de clusters in het deelgemeentefonds in de tweede fase van het onderzoek, waarbij de werking van de maatstaven in onderlinge samenhang en in relatie tot kostenpatronen van deelgemeenten nader dient te worden beoordeeld. Daarbij gaat het steeds om de vraag of de verdeelmaatstaven een goede indicator vormen voor verschillen in kostenpatronen tussen (typen) deelgemeenten, ook in dynamisch opzicht.

8.2 Lage inkomens

achtergrond

Sinds de laatste herijking zijn de basisgegevens van de maatstaf 'huishoudens met een laag inkomen' niet geactualiseerd. Dit is bij de introductie van het herijkte verdeelstelsel niet beoogd. De basisgegevens voor deze maatstaf die ten grondslag liggen aan de uitkering 2008 van het deelgemeentefonds hebben betrekking op 1998 en zijn door het COS aangeleverd.

De aantallen lage inkomens die destijds zijn aangeleverd hebben betrekking hebben op huishoudens met een inkomen onder de armoedegrens. Daarbij gaat het om een definitie die onder andere door het CBS en het SCP worden gehanteerd. Vanwege diverse onvolkomenheden van de indicator lage inkomens die is gebaseerd op de armoedegrens, wordt landelijk overwogen deze niet langer te hanteren. Uit nader onderzoek blijkt dat deze maatstaf ook voor het deelgemeentefonds een ongewenste dynamiek kent.³³

voorstel: wijziging definitie en actualisering

Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld om de definitie van de maatstaf lage inkomens in het deelgemeentefonds aan te laten sluiten bij die in het gemeentefonds. De gemeentefondsmaatstaf lage inkomens is gebaseerd op dezelfde inkomensstatistiek van het CBS, maar daar wordt voor de afbakening van lage inkomens geen absolute (armoede)grens gehanteerd maar zijn lage inkomens gedefinieerd als huishoudens met een inkomen in het tweede, derde of vierde deciel.³⁴ De meest recente gegevens voor deze maatstaf hebben betrekking op 2004 en worden jaarlijks geactualiseerd.

In de tweede fase van het onderzoek dient te worden verkend in hoeverre deze nieuwe definitie van de maatstaf lage inkomens een geschikte indicator vormt voor de kostenpatronen van deelgemeenten.

33. Actualisering van het aantal lage inkomens volgens de huidige definitie van het deelgemeentefonds naar 2004 zou leiden tot een daling van deze maatstaf met gemiddeld ruim 40%.

34. Dit komt globaal overeen met een jaarinkomen van circa 11.000 tot 21.000 euro.

8.3 Allochtonen

achtergrond: wijziging registratie allochtonen door het COS

In het deelgemeentefonds heeft de maatstaf allochtonen betrekking op personen van de eerste en twee generatie geboren in de volgende landen: Suriname, Nederlandse Antillen, Kaapverdië, Turkije, Marokko, Noord-Mediterrane landen en overige arme landen. Hiermee wordt in het deelgemeentefonds een bredere definitie van de maatstaf allochtonen gehanteerd dan in het gemeentefonds. Dit dient ook zo te blijven vanwege de aanwezigheid van specifieke groepen allochtonen in bepaalde deelgemeenten (bijvoorbeeld Kaapverdianen).

De betreffende gegevens worden aangeleverd door het COS. Met ingang van 2007 is het COS overgestapt op een andere afbakening van verschillende groepen minderheden. Zo worden niet langer personen uit Noord-Mediterrane landen en overige landen onderscheiden. Naast de allochtonen uit de specifiek genoemde landen worden de volgende groepen onderscheiden: overige niet-westers, autochtoon, overig Europees en overig westers.

samenhang maatstaven allochtonen en lage inkomens

De maatstaf allochtonen is in het deelgemeentefonds opgenomen als achterstandsindicator. In de periode 2003-2008 is het aantal allochtonen sterk gestegen, waardoor de betekenis van deze maatstaf in het deelgemeentefonds is toegenomen. Het is de vraag of deze toename plausibel is in relatie tot de algemene trend dat meer (tweede generatie) allochtonen als gevolg van een betere opleiding en deelname op de arbeidsmarkt in mindere mate tot een aandachtsgroep behoren. Het is daarom zinvol om bij een eventuele herijking te beoordelen of de maatstaf allochtonen gedeeltelijk kan worden vervangen door andere achterstandsindicatoren (met name lage inkomens).³⁵

voorstel: wijziging definitie

Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld om binnen de maatstaf allochtonen personen uit Noord-Mediterrane landen en overige arme landen te vervangen door personen uit niet-westerse landen.

In de tweede fase van het onderzoek zal dan moeten worden verkend in hoeverre deze nieuwe definitie van de maatstaf allochtonen een geschikte indicator vormt voor de kostenpatronen van deelgemeenten. Daarbij zal ook het gewicht van de maatstaf opnieuw moeten worden bepaald.

8.4 Woningen naar bouwperiode

achtergrond

In het deelgemeentefonds is de maatstaf woningen opgenomen waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar bouwperiode: voor 1945, 1946-1967, 1968-1994 en na 1994. Voor de woningen uit de verschillende bouwperiode wordt een uiteenlopende weging gehanteerd als indicatie voor het verschil in kosten die de aanwezigheid van deze woningen voor deelgemeenten met zich meebrengt (onder andere in het kader van stedelijke vernieuwing en herstructurering).

Door sloop en nieuwbouw verdwijnen er steeds meer oude woningen en verschuift de problematiek zich naar woningen uit een meer recente bouwperiode. Dit wordt geïllustreerd door de daling die deze maatstaf in de periode 2003-2008 laat zien (circa 7%). Bij de vorige herijking is reeds aangegeven dat deze maatstaf periodiek moet worden geactualiseerd (verschuiving relevante bouwperiodes).

35. Aanvullend zal worden beoordeeld of het zinvol is om een maatstaf 'ouderen' te introduceren.

voorstel: actualisering maatstaf

Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld om de maatstaf te actualiseren door de onderscheiden bouwperiodes met 5 jaar op te schuiven.

In de tweede fase van het onderzoek zal dan moeten worden verkend in hoeverre deze geactualiseerde maatstaf een geschikte indicator vormt voor de kostenpatronen van deelgemeenten.

8.5 Afstand tot centrum

achtergrond

In het ijkpunt van het cluster Bevolkingszaken is een maatstaf 'afstand tot centrum' opgenomen, waarmee rekening wordt gehouden met het gegeven dat inwoners van deelgemeenten die verder van het centrum zijn gelegen in mindere mate gebruik zullen maken van de voorzieningen van de centrale afdeling Burgerzaken. Dit leidt er toe dat het netto-uitgavenniveau met betrekking tot Bevolkingszaken in ver van het centrum gelegen deelgemeenten relatief iets hoger is dan in centraal gelegen deelgemeenten.

Door groei van deelgemeenten – en dan met name aan de randen van deelgemeenten – neemt het aantal inwoners dat ver van het centrum woont toe. De maatstaf 'afstand tot centrum' zou dergelijke ontwikkelingen moeten registreren.

Sinds de laatste herijking is deze maatstaf echter niet aangepast, waardoor er tot op heden geen rekening is gehouden met de effecten van inwonergroei aan de randen van deelgemeenten.

voorstel: actualisering maatstaf

Tegen de achtergrond van het voorgaande wordt voorgesteld om de maatstaf 'afstand tot centrum' te actualiseren, teneinde deze maatstaf te laten aansluiten bij de actuele verschillen in kostenpatronen tussen deelgemeenten op grond van verschillen in ligging ten opzichte van de centrale afdeling Burgerzaken.

In de tweede fase van het onderzoek zal de werking van de geactualiseerde maatstaf moeten worden verkend in relatie tot de kostenpatronen van deelgemeenten met betrekking tot Burgerzaken.

8.6 Sociale index

Gesuggereerd is om deze index als verdeelmaatstaf in het deelgemeentefonds te hanteren.

Deze indicator is gebaseerd op een enquête onder 11.000 Rotterdammers, waarbij de volgende aspecten in kaart worden gebracht: capaciteiten, leefomgeving, meedoen en sociale binding met de buurt. Hierbij komen vooral een aantal kwalitatieve aspecten aan de orde (meningen met betrekking tot gezondheid, schoon op straat, toereikendheid voorzieningen, discriminatie, onderlinge sociale contacten, inzet voor de buurt en woonplezier).

Vooralsnog bestaat de indruk dat de opbouw van deze indicator niet spoort met de eisen die aan verdeelmaatstaven worden gesteld (met name kostenoriëntatie, objectieve meetbaarheid).

8.7 Koppeling voeding deelgemeentefonds aan OZB-ontwikkeling

De voeding van het deelgemeentefonds is onder andere gekoppeld aan de ontwikkeling van de OZB-inkomsten van de gemeente Rotterdam. Daarbij wordt uitgegaan van de feitelijke OZB-inkomsten gebaseerd op de OZB-tarieven die door de centrale stad worden vastgesteld.

Door deze werkwijze wordt de financiële positie van de deelgemeenten beïnvloed door beleidsmatige beslissingen van het concern ten aanzien van de OZB-tarieven.

Er bestaat de mogelijkheid om deze invloed op de financiële positie van deelgemeenten ongedaan te maken door te werken met een vast normtarief voor de OZB (vergelijkbaar aan de wijze waarop dat in het gemeentefonds gebeurt).

Deel II.

Nieuwe wettelijke ontwikkelingen en bestuurlijke opgaven

9 Bestaande en nieuwe opgaven voor de financiële verhouding

9.1 Inleiding

De gemeente Rotterdam staat voor een aantal belangrijke bestaande en nieuwe opgaven. Centrale vraag daarbij is of het stelsel van de financiële verhouding met als spil het deelgemeentefonds deze nieuwe opgaven aan kan.

In het kader van deze vraag komen in dit hoofdstuk de volgende onderwerpen aan bod:

- om welke opgaven gaat het? (paragraaf 9.2)
- wat is de aanvullende betekenis van doeluitkeringen daarbij? (paragraaf 9.3)
- een beoordelingskader voor de mogelijk betekenis van het deelgemeentefonds en van doeluitkeringen in relatie tot de verschillende opgaven (paragraaf 9.4).

9.2 Overzicht opgaven

De verschillende opgaven hangen samen met de volgende ontwikkelingen:

1. een aantal nieuwe wettelijke regelingen;
2. een aantal onderwerpen met gebleken onduidelijkheden over de verdeling van bevoegdheden en taken tussen concern en deelgemeenten;
3. een aantal wijzigingen in de gemeentelijke organisatie en manier van werken;
4. de plannen in relatie tot het Plan van Aanpak voor de Verbetering van de Organisatie van Rotterdam.

1. nieuwe wettelijke regelingen

Er is sprake van een aantal nieuwe wettelijke regelingen die aandacht behoeven vanuit mogelijke knelpunten op grond van een sterke verwevenheid of onduidelijkheid in de taakafbakening tussen concern en deelgemeenten en ten aanzien van de benodigde budgetten.

De belangrijkste voorbeelden van nieuwe wettelijke regelingen zijn:

- de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) die per 1-1-2007 is ingevoerd en een integratie van welzijns- en zorgtaken beoogd. Deze taken zijn nu over concern (zorg) en deelgemeenten (welzijn) gespreid;
- de met ingang van 1-7-2008 gewijzigde Wet op de Ruimtelijke Ordeningen (Wro) met een aantal nieuwe en gewijzigde instrumenten die mogelijk aanleiding zijn voor een verandering in de verdeling van taken en bevoegdheden over concern en deelgemeenten;
- de invoering van de omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in de komende jaren met een beoogde integrale vergunningverlening en handhaving van onderdelen die nu zowel over concern als deelgemeenten zijn gespreid;
- de invoering van de Centra voor Jeugd en Gezin,

2. onderwerpen vanuit de gebleken onduidelijkheid over de verdeling van bevoegdheden en taken

Bij een aantal taakgebieden is er sprake van discussies tussen concern en deelgemeenten over de verdeling van taken en middelen en te bereiken resultaten.

Voorbeelden die in dit onderzoek aan de orde komen zijn:

- de verdeling van (extra) middelen voor openbare ruimte;
- de verantwoordelijkheid voor grote sportaccommodaties (met name zwembaden).

3. een aantal wijzigingen in de gemeentelijke organisatie en manier van werken

Ook een aantal wijzigingen in de gemeentelijke organisatie en manier van werken kan mogelijk van invloed zijn op de verdeling van taken, bevoegdheden en middelen tussen concern en deelgemeenten.

Voorbeelden hiervan zijn:

- het gebiedsgericht werken;
- de plannen dat een groot deel van het gemeentelijke vastgoed in beheer komt van de sector vastgoed van OBR;
- het veiligheidsbeleid.

4. relatie met Verbetering Organisatie Rotterdam: het spoor Financiën en het gebruik van doeluitkeringen

Het Plan van Aanpak voor de Verbetering van de Organisatie van Rotterdam bevat een aantal voorstellen om de organisatie van Rotterdam te verbeteren. Daarbij komt ook de betekenis van doeluitkeringen (in aanvulling op de werking van het deelgemeentefonds) aan de orde.

In dit Plan van Aanpak wordt een viertal sporen onderscheiden: convenanten, financiën, bedrijfsvoering en dienstverlening en helderheid/bestuurskracht.

Binnen het spoor Financiën staan vier V's centraal: voeding, verdeling, voorzieningen en verantwoording. Daarbij hebben de eerste twee V's betrekking op de evaluatie en mogelijke herijking van het deelgemeentefonds en de derde op de al lang bestaande financiële knelpunten tussen de deelgemeenten en SenR.

De vierde V, verantwoording, moet leiden tot afspraken over uniformering en de presentatie van begroting en rekening. Dit moet leiden tot een grotere onderlinge vergelijkbaarheid en mogelijkheden van benchmarking en een vergroting van de mogelijkheden tot het afleggen van verantwoording, zowel ten overstaan van de deelraden als ten aanzien van de deelgemeentelijke inzet voor collegeprioriteiten.

Hierbij aansluitend is het de bedoeling om bij het bereiken van resultaten ten aanzien van collegeprioriteiten meer gebruik te gaan maken van doeluitkeringen, waarbij de inzet van middelen is gekoppeld aan het bereiken van resultaten. Ook moet dit er toe leiden dat de meeste middelen worden toegewezen aan de gebieden met de grootste problemen.³⁶

9.3 Het gebruik van doeluitkeringen

landelijk toetsingskader

Voor de beoordeling van het gebruik van doeluitkeringen (in aanvulling op of in plaats van het deelgemeentefonds) kan worden gerefereerd aan een landelijk toetsingskader voor het gebruik van doeluitkeringen.

36. Zie Plan van aanpak voor de verbetering van de organisatie van Rotterdam, juni 2007, blz. 9.

landelijk toetsingskader voor het gebruik van doeluitkeringen op basis van de commissie Brinkman

Bij de keuze voor een algemene uitkering of een doeluitkering spelen bepaalde bestuurlijke afwegingen een rol. Deze afwegingen zijn beschreven door de commissie Brinkman.³⁷ Deze commissie geeft aan dat doeluitkeringen belemmerend kunnen werken voor decentrale oplossingen van maatschappelijke uitdagingen. Dit vanwege de gedetailleerde regelgeving die met doeluitkeringen samenhangt. Om deze belemmering te reduceren moeten middelen zo veel mogelijk via de algemene uitkering worden verstrekt. Daartoe moet de centrale overheid leren vertrouwen op decentrale overheden. Decentrale overheden moeten dit vertrouwen waarmaken door de toegenomen beleidsruimte te gebruiken om hun burgers beter te bedienen.

Hoewel het terugdringen van doeluitkeringen wenselijk is, kunnen er goede gronden bestaan om toch voor een doeluitkering te kiezen. De commissie heeft daarom een toetsingskader geformuleerd. Deze bestaat uit twee uitgangspunten en een aantal aandachtspunten. Aan de hand van dit kader kan de keuze voor een algemene- of een doeluitkering worden gemaakt.

De uitgangspunten zijn als volgt:

- de centrale overheid stuurt op hoofdlijnen en formuleert algemene beleidskaders waarin de verantwoordelijkheidsverdeling wordt vormgegeven;
- decentrale overheden krijgen beleids- en uitvoeringsruimte zodat een integrale aanpak van uitdagingen mogelijk wordt gemaakt.

Daarbij worden aandachtspunten geformuleerd met betrekking tot de volgende aspecten:

- subsidiariteit: de beslissing over de inzet en bestedingsrichting van middelen moet worden genomen op het niveau waarop het zicht op de benodigde beleidsoplossing het beste is;
- rechtsgelijkheid: verschillen in voorzieningenniveau tussen decentrale overheden zijn slechts in beperkte mate acceptabel;
- schaalvoordelen: de overheidslaag of het samenwerkingsverband dient groot genoeg te zijn om de beleidsverantwoordelijkheid efficiënt te kunnen uitvoeren;
- beleidscoherentie: er dient een logische en integrale samenhang met bestaande taken van een bestuurslaag te zijn;
- externe effecten: voorzienbare externe effecten bij andere decentrale overheden mogen slechts in beperkte mate optreden.

ruimere toepassingsmogelijkheden gemeentefonds

Een veel gehanteerd argument voor een doeluitkering is dat er geen structuurkenmerk kan worden vastgesteld op basis waarvan de beschikbare middelen kunnen worden verdeeld. De commissie meent dat dit argument niet te snel gebruikt mag worden. Het één op één integreren van een specifieke uitkering in de algemene uitkering is niet wenselijk. Passend bij een overheid die op hoofdlijnen stuurt, kunnen globale maatstaven worden gehanteerd. Het verdeelsysteem biedt daarbij de mogelijkheid om in de algemene uitkering groepen decentrale overheden te onderscheiden.

Recentelijk is in het gemeentefonds de mogelijkheid vergroot om middelen te verdelen zonder dat er sprake is van het gebruik van definitieve structurele verdeelmaatstaven. Door deze ruimere mogelijkheid is er minder aanleiding voor de introductie van een doeluitkering.

De ruimere toepassingsmogelijkheden hangen samen met het gebruik van de decentralisatie- en integratieartikelen in de Financiële Verhoudingswet: in de begroting van het gemeentefonds (en ook van het provinciefonds) kunnen bedragen als verplichting worden opgenomen, om aan provincies of gemeenten te worden

37. Zie L.C. Brinkman, *Anders gestuurd, beter bestuurd, de specifieke uitkeringen doorgelicht*.

uitgekeerd op een andere wijze dan door middel van de algemene uitkering. Ten aanzien van de termijn waarop van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt zijn er twee varianten:

- de termijn wordt van te voren aangegeven;
- er wordt geen eindtermijn aangegeven, maar er wordt periodiek beoordeeld of deze wijze van verdelen dient te worden gecontinueerd.

confrontatie met Rotterdamse situatie

Door de andere relatie tussen concern en deelgemeenten dan tussen rijk en gemeenten hoeft het landelijke toetsingskader niet zonder meer toepasbaar te zijn op de Rotterdamse situatie. Daarom is het ook van belang om terug te vallen op ervaringen met het gebruik van doeluitkeringen binnen de gemeente Rotterdam zelf.

9.4 Beoordelingskader

Gegeven de genoemde bestuurlijke opgaven waar de gemeente Rotterdam voor staat met de in het bovenstaande genoemde onduidelijke of verweven verdeling van bevoegdheden en taken over concern en deelgemeenten, is het de vraag of het huidige systeem van de bestuurlijke en financiële verhouding met daarbinnen het deelgemeentefonds dit aan kan.

Belangrijke deelvragen daarbij zijn:

- op welke manier kan het concern enerzijds zijn kaderstellende en op hoofdlijnen regisserende en sturende rol op een effectieve en efficiënte wijze waarmaken met daarbinnen voldoende (financiële) armslag voor deelgemeenten voor het leveren van maatwerk en het aanbrengen van eigen accenten binnen de eigen wijken? Wat is de betekenis van het financiële instrumentarium daarbij (deelgemeentefonds en specifieke uitkeringen) in vergelijking met die van andere in het Plan van Aanpak onderscheiden sporen: convenanten, bedrijfsvoering, dienstverlening en helderheid/bestuurskracht?
- wat zijn de achtergronden van de genoemde verwevenheid en daarmee verbonden discussies tussen concern en deelgemeenten? Is het een direct uitvloeisel van de onduidelijke of ingewikkelde verdeling van taken, bevoegdheden en middelen tussen concern en deelgemeenten of is het meer een technische kwestie ten aanzien van de vormgeving van de financiële verhouding of van onvoldoende helderheid en inzicht in de werking ervan? Biedt inzicht in deze achtergronden aanknopingspunten voor verbeteringen?

Voor de beoordeling van de mogelijke bijdrage van de financiële verhouding (met daarbinnen het deelgemeentefonds en doeluitkeringen) aan een effectieve en efficiënte uitvoering van taken door concern en deelgemeenten is in het onderstaande een beoordelingskader opgesteld. Het beoordelingskader wordt vervolgens op een aantal 'opgaven' toegepast en ook wordt een aantal meer algemene bevindingen geformuleerd.

1. is er voldoende helderheid ten aanzien van de beschikbaarheid, bestedingsrichting en resultaten van de financiële middelen?

Een eerste aspect van het beoordelingskader richt zich op de beoordeling in hoeverre er voldoende helderheid is ten aanzien van de beschikbaarheid, bestedingsrichting en resultaten van de per beleidsveld (ingezette) financiële middelen?

2. is de verdeling van taken en middelen over concern en deelgemeenten voldoende helder en gaan hier belangrijke veranderingen in optreden?

Bij de vraag naar de helderheid van de taakverdeling kan onderscheid worden gemaakt tussen gebieden die sterk in beweging zijn (onder meer door nieuwe wettelijke regelingen) en meer uitgekristalliseerde taakgebieden.

3. kan het concern zijn kaderstellende en regisserende en sturende rol op hoofdlijnen goed vervullen?

Vanuit de eerder geschetste grote mate van wederzijdse afhankelijkheid en solidariteit is het de vraag of het stedelijk bestuur op alle taakgebieden zijn kaderstellende en regisserende/sturende rol op hoofdlijnen kan vervullen.

De noodzaak van een bepaalde sturing doet zich zowel bij nieuwe als meer uitgekristalliseerde taken voor.

4. wat is de betekenis van doeluitkeringen ten opzichte van het deelgemeentefonds en andere instrumenten? Is er sprake van een eenduidig opdrachtgever- en opdrachtnemerschap bij de aansturing van de diensten?

Wanneer het concern zijn kaderstellende en op hoofdlijnen regisserende en sturende rol meer dan op dit moment wil waarmaken is de vraag wat de betekenis is van het financiële instrumentarium (deelgemeentefonds, doeluitkeringen) ten opzichte van andere te volgen sporen: kaderstelling, convenanten, bedrijfsvoering, dienstverlening en helderheid/bestuurskracht?

Daarnaast is een aandachtspunt of bij nieuwe vormen van gebiedsgericht werken, waarbij ook andere diensten zijn betrokken dan tot nu toe het geval was, het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap richting diensten tussen concern en deelgemeenten helder is geregeld.

10 Bijdrage financiële verhouding aan gemeentelijke opgaven: algemene bevindingen

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal algemene bevindingen ten aanzien van de bijdrage van de financiële verhouding aan de gemeentelijke opgaven geformuleerd. Daarbij komen de volgende onderwerpen aanbod:

- de transparantie in de verdeling van taken en middelen over concern en deelgemeenten;
- de spelregels van het deelgemeentefonds;
- de (aanvullende) betekenis van doeluitkeringen.

10.2 De transparantie in de verdeling van taken en middelen over concern en deelgemeenten

onduidelijkheid verdeling bevoegdheden en taken

De verdeling van bevoegdheden en daarmee samenhangende taken tussen concern en deelgemeenten is geregeld in de Verordening op de deelgemeenten. Voor een belangrijk deel is deze verdeling van bevoegdheden en taken tamelijk eenduidig. In het voorgaande is al aangegeven dat er bij bepaalde onderdelen sprake is van een bepaalde onduidelijkheid die leidt tot een bepaalde bestuurlijke drukte.

Bij deze onduidelijkheid is het van belang onderscheid te maken tussen taken die sterk in beweging zijn op grond van een grote bestuurlijke dynamiek en meer stabiele taakgebieden.

Bij taakgebieden die sterk in ontwikkeling zijn, mag een bepaalde onduidelijkheid en verwevenheid ten aanzien van de verdeling van taken en middelen tussen concern en deelgemeenten worden verwacht.

Ook bij een aantal meer stabiele taakgebieden zien we echter een bepaalde onduidelijkheid over de verdeling van taken en middelen, zoals ten aanzien van onderhoud van bepaalde onderdelen van de openbare ruimte en de zwembaden. Vreemd genoeg leiden deze onderwerpen tot meer discussies over de taakverdeling en inzet van middelen tussen concern en deelgemeenten over te bereiken resultaten en de verdeling van taken en middelen, dan bij de eerder genoemde taakgebieden met een sterke bestuurlijke dynamiek.

In het volgende hoofdstuk wordt een aantal van deze taakgebieden verder aan de orde gesteld.

taakgebieden die sterk in beweging zijn

Bij bepaalde taakgebieden is er sprake van een meer hybride systeem met wisselende en vaak ook verweven verantwoordelijkheden van concern en deelgemeenten, ook in relatie tot de aansturing van de diensten. Deze hybride samenstelling van verantwoordelijkheden doet zich met name voor bij ‘sociale’ taakgebieden (welzijn/zorg onder invloed van de Wmo; jeugd en gezin; brede school) en ‘fysieke’ taakgebieden (Wro, omgevingsvergunning). Deze taakgebieden zijn sterk in ontwikkeling op grond van nieuwe wettelijke regelingen en nieuwe manieren van werken binnen Rotterdam, zoals in het kader van het gebiedsgericht beleid.

Zo wordt in ‘Meedoen en erbij blijven, voortschrijdend Meerjarenplan Wmo Rotterdam 2008-2010’ geconstateerd dat van de stedelijke uitvoeringsprogramma’s voor de negen Wmo-prestatievelden er vijf te allen tijde in

nauwe samenspraak met de deelgemeenten tot stand moeten komen, omdat deze prestatievelden voor gebiedsgericht aanvullend beleid gedecentraliseerd zijn naar de deelgemeenten. Op hoofdlijnen bevinden de welzijnstaken zich op dit moment bij de deelgemeenten en de zorgtaken bij het concern.

In het geval van taakgebieden met een sterke bestuurlijke dynamiek zijn de volgende beoordelingscriteria relevant:

- leidt de nieuwe wettelijke regeling tot een andere manier van invulling van taakgebieden, waardoor taken van concern en deelgemeenten in toenemende mate ‘verweven’ raken? Wat zijn de gevolgen van deze grotere verwevenheid voor een effectieve en efficiënte uitvoering?
- in hoeverre geven de nieuwe wettelijke regelingen aanwijzingen voor de relevantie van verschuivingen in het takenpakket, hetzij richting concern, hetzij richting deelgemeenten? Wat zijn hierbij te gebruiken criteria?
- in hoeverre vragen de nieuwe wettelijke regelingen om nieuwe vormen van stedelijke kaderstelling waarbinnen de deelgemeenten dienen te opereren?
- wat is de betekenis van de (nieuwe) taakverdeling die uit de nieuwe wettelijke regelingen voortvloeit voor de relatie concern-deelgemeenten-diensten (kaderstelling/maatwerk; opdrachtgever/opdrachtnemer);
- welke bestaande en nieuwe budgetten en budgetverschuivingen hangen met de nieuwe wettelijke regelingen samen?
- hoe kan de uitvoering van de taken het meest efficiënt worden vormgegeven en op welke wijze kunnen financiële risico’s verbonden met de nieuwe of gewijzigde taken voor concern en deelgemeenten worden beheerst?

10.3 Spelregels van het deelgemeentefonds

10.3.1 Inleiding

Ten aanzien van het deelgemeentefonds worden met betrekking tot de volgende aspecten algemene bevindingen geformuleerd:

- transparantie
- communicatie en draagvlak.

10.3.2 Transparantie

transparantie bestedingen

In algemene zin kan worden opgemerkt dat met betrekking tot de bestedingsrichting van de middelen uit het deelgemeentefonds en de bereikte resultaten op dit moment onvoldoende transparantie bestaat, zeker als het gaat om de sturingsbehoefte van het concern en het inzicht in de (feitelijke, mogelijke) bijdrage van de deelgemeenten aan gemeentelijke opgaven.

Op het volgende kan worden gewezen:

- de onduidelijkheid ten aanzien van de (relatie tussen) beschikbare en bestede middelen wordt vooral veroorzaakt door de weinig transparante en eenduidige boekingen door deelgemeenten van de uitgaven en inkomsten, waardoor er onvoldoende inzicht bestaat in het uitgavenniveau per Iv3-functie en per clus-

ter van het deelgemeentefonds. Er is wel sprake van een bepaald verbetertraject ten aanzien van het eenduidig boeken van uitgaven, maar dit kan nog verder worden doorgevoerd;

- doordat er geen duidelijkheid bestaat over de per cluster door deelgemeenten bestede middelen in relatie tot de beschikbare middelen van het deelgemeentefonds en specifieke uitkeringen, is ook de aanvullende betekenis van nieuwe doeluitkeringen – zoals in het geval van de openbare ruimte – niet duidelijk (de doeluitkering richt zich daardoor slechts op ‘het topje van de ijsberg’);
- de onduidelijkheid wordt vergroot doordat men niet bekend is met de automatische dynamiek van het deelgemeentefonds, bijvoorbeeld in situaties van groei;
- de vraag is of er voor alle beleidsterreinen sprake is van een eenduidige meting van het kwaliteitsniveau van de geleverde voorzieningen.

Belangrijke aanknopingspunten voor verbeteringen zijn:

- een eenduidige toerekening van uitgaven van deelgemeenten aan Iv3-functies en clusters van het deelgemeentefonds;
- het per cluster van het deelgemeentefonds jaarlijks bijhouden van de gerealiseerde uitgaven en geleverde prestaties (op hoofdlijnen). Net zoals bij het gemeentefonds kan dit plaatsvinden door middel van een jaarlijkse scan;
- daarbij kan ook per cluster worden bijgehouden wat de aanvullende betekenis van specifieke uitkeringen is, waarbij speciaal kan worden gelet op de volgende specifieke situaties: kwaliteitsgebieden, uitbreidingsgebieden en herstructureringsgebieden.

transparantie ontwikkeling voeding en verdeling

Met betrekking tot de transparantie ten aanzien van de ontwikkeling van de voeding en verdeling kan het volgende worden opgemerkt:

- in de eerste jaren na de laatste herziening van het deelgemeentefonds is de toelichting op de ontwikkelingen summier. Later treedt hier een duidelijke verbetering op. De laatste jaren worden de verschillende componenten die de ontwikkeling van de voeding van het deelgemeentefonds bepalen uitgebreid toegelicht;
- de samenstelling van de ontwikkeling van de OZB-opbrengsten is niet transparant. Het onderscheid tussen autonome ontwikkeling (areaal) en nominale ontwikkeling (tarieven) is niet feitelijk bepaald maar afgeleid op basis van de aanname dat het OZB-areaal van Rotterdam jaarlijks met 1 miljoen euro toeneemt. Zeker na de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB is het de vraag in hoeverre deze aanname nog reëel is. Bij de begroting kan eventueel met dergelijke aannames worden gewerkt, maar dan dient dit later wel te worden nagecalculeerd op basis van feitelijke gegevens die ook worden gecommuniceerd met de betrokkenen;
- aanbevolen wordt om duidelijke richtlijnen/protocollen en rekenregels op te stellen waarin exact beschreven staat hoe het deelgemeentefonds onderhouden dient te worden, zodat ook voor de toekomst kan worden gewaarborgd dat mutaties in het deelgemeentefonds steeds op dezelfde consistente wijze worden verwerkt.

10.3.3 Communicatie en draagvlak

Voor een optimale benutting van het deelgemeentefonds als belangrijkste financiële instrument voor het realiseren van allerlei beleidsdoelstellingen is het van groot belang dat op hoofdlijnen over de werking en mogelijke aanpassingen wordt gecommuniceerd en er sprake is van een groot draagvlak ten aanzien van de spelregels (globale kostenoriëntatie bij een heldere verdeling van taken en bevoegdheden).

Geconstateerd kan worden dat er op dit moment geen sprake is van regulier bestuurlijk overleg over de betekenis en gebruiksmogelijkheden van het deelgemeentefonds en de waarde van het systeem onvoldoende wordt onderkend en gedragen.

In dit kader doen we de volgende aanbevelingen:

- het instellen van regulier overleg tussen de wethouder en portefeuillehouders Financiën over belangrijke financiële zaken, waaronder de betekenis en (nieuwe) gebruiksmogelijkheden van het deelgemeentefonds;
- als follow up van de eerder genoemde jaarlijkse scan dient er periodiek (vierjaarlijks) onderhoud plaats te vinden. Dit voorkomt grote schoksgewijze aanpassingen en vergroot de bekendheid en acceptatiegraag van het stelsel;
- de ontwikkeling van de voeding en verdeling van het verdeelsysteem en belangrijke aanpassingen worden door een onafhankelijk partij getoetst. Ook dit kan veel onduidelijkheden bij betrokkenen wegnemen en het draagvlak voor het verdeelsysteem vergroten.

10.4 (Aanvullende) betekenis doeluitkeringen

ervaringen binnen Rotterdam met doeluitkeringen

Zoals in deel I is aangegeven spelen naast de algemene uitkering uit het deelgemeentefonds een groot aantal doeluitkeringen – van allerlei vorm - een rol. Deze doeluitkeringen kunnen voortvloeien uit een specifieke regeling van het rijk of door Rotterdam zelf zijn geïntroduceerd.

Een deel van deze doeluitkeringen wordt in aanvulling op het deelgemeentefonds vanuit het concern verdeeld. Op dit moment zijn er doeluitkeringen voor: algemeen maatschappelijk werk³⁸, wijk economie, opvoedingsondersteuning³⁹ en veiligheid. Tot aan de vorige herijking was er sprake van een drietal andere doeluitkeringen: voor buitenruimte, veiligheid en in de sfeer van werk en inkomen. Deze doeluitkeringen zijn destijds aan de werking van het deelgemeentefonds toegevoegd.

Ten aanzien van het gebruik van doeluitkeringen is gewezen op het landelijke toetsingskader. Daarbij is aangegeven dat dit toetsingskader niet zonder meer toepasbaar is op de Rotterdamse situatie.

Dit wijst op het belang om de betekenis van de toepassing van doeluitkeringen binnen Rotterdam na te gaan. Geconstateerd kan worden dat aan Cebeon geen bestaande evaluaties van de betekenis, werking en resultaten van bestaande of nieuwe doeluitkeringen zijn aangereikt.

Dit betekent dat we bij de beoordeling van het gebruik van doeluitkeringen in Rotterdam alleen kunnen terugvallen op de eigen ervaringen van Cebeon met de doeluitkeringen die destijds aan het deelgemeentefonds zijn toegevoegd en met de huidige doeluitkeringen. Op basis van deze ervaringen kan het volgende worden geconstateerd:

- doeluitkeringen, zoals die voor veiligheid, kunnen gedurende een bepaalde periode bedragen aan het herkenbaar realiseren van collegeprioriteiten in de vorm van concrete resultaten;
- na een bepaalde (college-)periode dienen doel, betekenis en te bereiken resultaten van een bestaande doeluitkering te worden heroverwogen. Gebeurt dit niet dan is de kans groot dat er geen relatie meer is met te bereiken doelen en dat de middelen op basis van achterhaalde indicatoren worden verdeeld, waar-

38. Deze middelen worden momenteel over deelgemeenten verdeeld via het aantal inwoners en zouden derhalve zonder herverdeeffecten in het deelgemeentefonds kunnen worden ondergebracht.

39. Momenteel werkt de GGD aan een nieuw voorstel om deze middelen te verdelen.

bij er geen relatie meer is met verschillen in problematiek tussen deelgemeenten. Dit laatste was het geval met de doeluitkeringen die bij de vorige herijking aan het deelgemeentefonds zijn toegevoegd;

- de werking van doeluitkeringen moet altijd in afstemming op andere beschikbare middelen (waaronder die van het deelgemeentefonds) worden beoordeeld. Gebeurt dit niet dat leidt dit tot een suboptimale wijze van verdelen;
- het is de vraag of bepaalde doeluitkeringen ook niet via het deelgemeentefonds kunnen worden verdeeld, zeker met de ruimere toepassingsmogelijkheden zoals die bij het gemeentefonds zijn gecreëerd. Voordeel is dat de middelen dan meer in samenhang met de relevante middelen uit het deelgemeentefonds worden verdeeld;
- een nadeel van de verdeling via het deelgemeentefonds kan zijn dat de besteding van de middelen minder transparant is. Dit bezwaar is echter met aanvullende afspraken op te lossen. Ook ten aanzien van een aantal doeluitkeringen was de besteding van middelen in het verleden niet transparant.

aandachtspunten in relatie tot het gebruik van doeluitkeringen

In het verlengde van bovengenoemde bevindingen kan ten aanzien van de inzet van doeluitkeringen een aantal aandachtspunten worden benoemd:

- wat is de toegevoegde waarde (en bij welk beleidsveld) van (nieuwe) doeluitkeringen in relatie tot het huidige grote aantal (specifieke) financiële regelingen buiten het deelgemeentefonds om richting deelgemeenten? Daarbij kan een tijdelijke en structurele werking van doel uitkeringen worden onderscheiden;
- in hoeverre lost het werken met specifieke uitkeringen bepaalde knelpunten (al dan niet in relatie tot het deelgemeentefonds) op? Als meer helderheid in de beschikbare middelen en bestedingen is gecreëerd (zie hierboven) wat is dan de aanvullende sturingsbehoefte?
- wat is de toegevoegde waarde van het gebruik van een doeluitkering ten opzichte van het gebruik van een decentralisatie- of integratieartikel binnen het deelgemeentefonds, aansluitend bij de wijze waarop dit in het gemeentefonds wordt toegepast? In paragraaf 9.3 is aangegeven dat dit grotere mogelijkheden biedt om de middelen buiten de algemene verdeelmaatstaven om meer gericht te verdelen, waarbij de periode waarvoor dit geldt periodiek kan worden beoordeeld;
- nieuwe doeluitkeringen richten zich op de relatie concern – deelgemeenten. Is dit het belangrijkste sturingsmechanisme? Zo zien we bij het gebiedsgericht beleid dat het er vooral om gaat de diensten gebiedsgericht te laten werken en om vraagstukken van opdrachtgever-opdrachtnemerschap;
- wat is de aanvullende betekenis van specifieke uitkeringen ten opzichte van andere sturingsmechanismen, zoals kaderstelling, gebiedsgericht werken, ‘shared services’ en vormen van verevening?

11 Bijdrage financiële verhouding aan afzonderlijke gemeentelijke opgaven

11.1 Inleiding

In het onderstaande wordt aangegeven wat de bijdragen van de financiële verhouding (deelgemeentefonds en doeluitkeringen) aan afzonderlijke gemeentelijke opgaven kan zijn. Daarbij wordt aansloten bij het eerder gepresenteerde toetsingskader en de algemene bevindingen uit het voorgaande hoofdstuk.

De volgende onderwerpen komen aan de orde:

- OBR-vastgoed (paragraaf 11.2);
- gebiedsgericht werken (paragraaf 11.3);
- Wet maatschappelijke ondersteuning (paragraaf 11.4);
- openbare ruimte (paragraaf 11.5);
- grote sportaccommodaties (paragraaf 11.6);
- Wabo/Wro (paragraaf 11.7);
- Centra voor Jeugd en Gezin (paragraaf 11.8);
- veiligheid (paragraaf 11.9).

11.2 OBR-vastgoed

gemeentelijke opgave

Het is de bedoeling dat een groot deel van het gemeentelijk vastgoed in beheer komt bij de sector vastgoed van OBR. Het concern is eigenaar van het vastgoed en de verhuur ervan; deelgemeenten zijn verantwoordelijk voor activiteiten in de gebouwen voor zover het gaat om deelgemeentetaken.

Naast culturele en welzijnsvoorzieningen vallen de volgende gebouwen onder maatschappelijk vastgoed:

- zwembaden: nu in beheer bij SenR, deelgemeente of stichting (Hillegersberg en 2^e zwembad Charlois);
- sportvelden: OBR beheert accommodaties en velden (groot onderhoud). Dagelijks beheer (grasmaaien) is voor rekening huurder.

bevindingen op basis van het beoordelingskader

- het gaat hier om organisatorische maatregelen om de kwaliteit van het vastgoed te verbeteren, waarbij ook de sturende rol van het college kan worden vervuld. De vormgeving van deze maatregelen is overigens nog in ontwikkeling. In dit verband wordt verwezen naar de afspraken die worden gemaakt in het kader van Rotterdams vastgoed;
- in principe gaat het ten opzichte van het deelgemeentefonds om een budgettair neutrale operatie met als perspectief op termijn een verhoogd kwaliteitsniveau van het vastgoed;
- er moet wel aandacht zijn voor bepaalde financiële risico's voor concern en deelgemeenten. Daarbij gaat het onder meer om:
 - de mate waarin deelgemeenten invloed hebben op het al dan niet beschikbaar blijven van vastgoed, waarin bepaalde voorzieningen zijn gehuisvest;

- het wegwerken van achterstallig onderhoud en verhogen van het kwaliteitsniveau van het vastgoed (risico verhuurder?) en de relatie met S&R (als beheerder van ‘bemand’ vastgoed);
- daarnaast is het de vraag of en in welke mate deelgemeenten aan verhuurders in de toekomst een bepaalde vergoeding moeten betalen om de huurkosten te drukken (hetgeen nu ook al in bepaalde mate gebeurt). Dit is vooral relevant als OBR besluit om oude (goedkope) onderdelen van het vastgoed in verband met een andere bestemming uit de verhuur te halen;
- ook dient de ontwikkeling van de administratieve lasten die met deze nieuwe werkwijze zijn verbonden in het oog te worden gehouden.

11.3 Gebiedsgericht werken

gemeentelijke opgave

Uitgangspunt van het gebiedsgericht beleid is om per breed taakgebied alle bijhorende taken gebiedsgericht en vanuit de vraag gecoördineerd in te zetten, ongeacht wie de eerstverantwoordelijke voor de taak is. Daarbij dienen de taken vanuit stedelijke kaders en sturing door het gemeentebestuur en de uitvoeringsgerichte sturing van de deelgemeenten, door de diensten gebiedsgericht te worden ingevuld. Daarmee richt het gebiedsgericht beleid zich op een groot deel van de gemeentelijke taken en middelen, zowel van het concern als van de deelgemeenten.

Het gebiedsgericht werken richt zich op 62 CBS wijken. Per deelgemeente is er (behalve in Hoek van Holland en Pernis) sprake van meer dan één wijk, waarop het gebiedsgericht beleid zich richt. In Charlois, Delfshaven en Feijenoord gaat het om 8 wijken.

Een aantal diensten is al gewend om gebiedsgericht te werken, omdat het gaat om taken die onder de verantwoordelijkheid van deelgemeenten worden verricht: Roteb, gemeentewerken, dS+V (IZA).

Bij een aantal andere diensten is tot op heden in mindere mate sprake van gebiedsgerichte oriëntatie, zoals bijvoorbeeld de dienst JOS, Sozawe.

Bij sommige taakgebieden gaat het gebiedsgericht werken samen met nieuwe wettelijke regelingen en een daarop afgestemde nieuwe vormgeving van het beleid (zoals bij de Wmo).

relatie met beoordelingskader

- de exacte betekenis van gebiedsgericht werken voor de taakverdeling concern - deelgemeenten en voor het deelgemeentefonds moet zich nog uitkristalliseren. Voor een belangrijk deel zal dit afgestemd op de verschillende taakgebieden zijn beslag moeten krijgen (zie ook de paragraaf over de Wmo als voorbeeld van gebiedsgericht werken);
- in algemene zin leidt het gebiedsgericht werken tot kosten in de sfeer van regie op de uitvoering, reorganisatie, participatie en communicatie, waarvoor deelgemeenten verantwoordelijk zijn;
- regie op de uitvoering en reorganisatie: genoemd kunnen worden de inrichting van stadswinkels en (verschillende vormen van) reorganisaties binnen deelgemeenten aansluitend op het wijkgericht werken (gebiedsteams). Daarnaast dient te opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie met de diensten te worden uitgewerkt;
- uitgangspunt is dat de invulling van het gebiedsgericht werken niet gepaard gaat met een verschuiving van bevoegdheden en middelen (budgettair neutraal). Aandachtspunt is of het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit kan worden gehandhaafd op het moment dat de regietaak verder door deelgemeenten wordt ingevuld en zich ook gaat uitstrekken tot taken die onder de verantwoordelijkheid van het concern vallen. Daarbij is ook de betekenis van de verschillende middelenstromen buiten het deelgemeentefonds

een aandachtspunt. Binnen sommige deelgemeenten kunnen deze in een jaar oplopen tot 50% van de uitkering van het deelgemeentefonds (waaronder voor een belangrijk deel rijksmiddelen). Voorbeelden van deze aanvullende middelen buiten het deelgemeentefonds voor de deelgemeente Feijenoord zijn: het OZB-fonds van het OBR, Pact op Zuid-middelen, Pechtold-middelen, WAPS, Dosa, doeluitkering veiligheid.

Wat gebeurt er als er grote veranderingen optreden in de beschikbaarheid van deze middelen?

- participatie en communicatie: hierbij gaat het om (deels) nieuwe taken voor deelgemeenten, waarvoor aanvullende middelen aan het deelgemeentefonds moeten worden toegevoegd. Deze middelen zitten nu nog bij het concern i.c. de diensten;
- een aandachtspunt is voorts de relatie met het dienstverleningsconcept van Rotterdam (beoogde extra kwaliteit van de dienstverlening).

bevindingen en aandachtspunten gebiedsgericht werken

- regie op de uitvoering en participatie en communicatie in het kader van het gebiedsgericht werken: deelgemeenten zijn hier verantwoordelijk voor;
- de middelen voor participatie en communicatie dienen aan het deelgemeentefonds te worden toegevoegd. Deze middelen zitten nu nog bij het concern i.c. de diensten;
- een aantal diensten is al gewend om gebiedsgericht te werken, omdat het gaat om taken die onder de verantwoordelijkheid van deelgemeenten worden verricht: Roteb, gemeentewerken, dS+V (IZA). Bij een aantal andere diensten is tot op heden in mindere mate sprake van gebiedsgerichte oriëntatie, zoals bijvoorbeeld de dienst JOS, Sozawe e.a.. Hoe wordt hier de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie uitgewerkt in relatie tot de verantwoordelijkheid van de deelgemeenten voor de regie op de uitvoering. Daarbij is ook het aantal wijken binnen een deelgemeente waarop de organisatie van het gebiedsgericht werken is afgestemd een aandachtspunt. Diensten dienen bij hun beleid naast de opdrachten vanuit het concern ook de opdrachten van de deelgemeenten te betrekken;
- nader uit te zoeken: wat betekent de verantwoordelijkheid voor de uitvoering (waaronder het realiseren van de prioriteiten van college en deelgemeentebesturen, opstellen actieprogramma's en frontlijnsturing) voor de inhoud en omvang van het deelgemeentelijke takenpakket. Is hier sprake van een verandering binnen bestaande verantwoordelijkheden of gaat het om extra verantwoordelijkheden, zoals ten aanzien van de stedelijke diensten die nog niet gebiedsgericht zijn georiënteerd, de coördinatie en integratie van de gebiedsgerichte activiteiten vanuit verschillende diensten, de frontlijnsturing (met naast front office ook back office taken?);
- nader uit te zoeken: in hoeverre volgen de middelen de nieuwe verantwoordelijkheden/taken? Is het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit, waaronder die ten aanzien van de verdeling van middelen over concern/diensten en deelgemeenten, realistisch? Wat zegt dit over de sturingskracht van deelgemeenten?
- nader uit te zoeken: wat is de betekenis van het grote aantal incidentele en specifieke financiële regelingen voor de structurele bekostiging van het gebiedsgericht beleid (op termijn)?

11.4 Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

gemeentelijke opgave

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is per 1-1-2007 ingevoerd met een bundeling van een aantal wetten op het gebied van zorg en welzijn. Voorheen vielen de Wet voorzieningen gehandicapten en de Welzijnswet al onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten; daar zijn delen van de AWBZ en de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg bijgekomen. Alle middelen worden nu via het gemeentefonds verdeeld.

Binnen de uitvoering van de wet worden 9 prestatievelden onderscheiden:

1. leefbaarheid en sociale samenhang;
2. preventieve ondersteuning jeugd;
3. informatie, advies en cliëntondersteuning;
4. mantelzorg en vrijwilligers;
5. bevorderen deelname;
6. verlenen van individuele voorzieningen

7/8/9: maatschappelijke opvang, huiselijk geweld, openbare geestelijke gezondheidszorg, verslavingsbeleid

taakverdeling 9 prestatievelden

Bij de eerste 5 prestatievelden gaat het vooral om taken van de deelgemeenten ten behoeve van in het algemeen collectieve – welzijns - voorzieningen. Bij de overige 4 prestatievelden, waaronder veel individuele voorzieningen, gaat het vooral om taken van het concern.

Globaal genomen bedragen de Wmo-middelen van de deelgemeenten ongeveer 70 miljoen euro (vooral deelgemeentefonds) en van het concern (JOS, SoZaWe, GGD) ongeveer 115 miljoen euro (vanuit gemeentefonds en een aantal – brede – doeluitkeringen).⁴⁰

De middelen zijn op dit moment niet eenduidig volgens de prestatievelden over concern en deelgemeenten verdeeld: op dit moment wordt geïnventariseerd waar dit niet het geval is.

relatie met beoordelingskader

Op dit moment gaat de aandacht in hoofdzaak uit naar het gebiedsgericht vormgeven van de Wmo-taken, ongeacht wie de eerstverantwoordelijke voor de taak is.

Daarbij is de beoogde verdeling van verantwoordelijkheden als volgt:

- College: stuurt de stedelijke prioriteiten, de te sluiten convenanten met deelgemeenten daarover en de prioriteiten per deelgebied (WAPS, veiligheidsactieplannen);
- de deelgemeentebesturen sturen de uitvoering: realiseren collegeprioriteiten, realisatie prioriteiten deelgemeentebestuur, opstellen actieprogramma's, frontlijnsturing (uitvoering WAPS en andere actieprogramma's).

Vanuit hun verantwoordelijkheid voor de regie van de uitvoering worden in deelgemeenten vraagwijzers (op verschillende wijze en al dan niet ingebed in de stadswinkels) en steunpunten mantelzorg ingesteld. De verschillende wijze waarop de vraagwijzers worden ingevuld heeft betrekking op de instantie die met de uitvoering is belast (deelgemeente/welzijnsinstelling) en met de aard van de dienstverlening: alleen doorverwijzen of ook al bepaalde vormen van hulp bieden (proef IJsselmonde).

Voor de verdere invulling van het gebiedsgerichte beleid is van belang dat gezocht wordt naar het nader benoemen van een basisinfrastructuur voor het aanbod van voorzieningen, die verder gaat dan de uitgangspunten van de standaard VNG-verordening die gemeenten veelal hanteren. Ook hier is de relatie met het dienstverleningsconcept relevant.

Aandachtspunten vanuit de relatie met het deelgemeentefonds zijn:

- de middelenverdeling over concern en deelgemeenten in relatie tot de onderscheiden 9 domeinen (opheffen verwevenheid);

40. Zie 'Meedoen en erbij blijven', voortschrijdend Meerjarenplan Wmo Rotterdam 2008-2010, december 2007

- de reikwijdte van de uitvoerende regie van de deelgemeenten (waaronder de inrichting van de vraagwijzers) en daarmee verbonden kosten (richt deze regie zich ook op zorgtaken?);
- de wijze waarop de Wmo-doelstellingen op efficiënte wijze vraaggericht worden gerealiseerd;
- het afstemmen van individuele voorzieningen op (uiteenlopende) kenmerken van de sociale en fysieke structuur van deelgemeenten;
- een grotere gerichtheid op preventie.

bevindingen en aandachtspunten in relatie tot de Wmo

- hiervoor gelden dezelfde bevindingen, vragen en uitzoekpunten als hierboven ten aanzien van het gebiedsgericht werken zijn geformuleerd (de uitvoering van de Wmo maakt immers onderdeel uit van het gebiedsgericht werken);
- in kaart brengen verwevenheid van taken en middelen: op dit moment wordt de verdeling van middelen bij concern en deelgemeenten voor de 9 prestatievelden in kaart gebracht. Dit is een belangrijke eerste stap om taken en middelen meer eenduidig over concern en deelgemeenten te verdelen, aansluitend bij de verantwoordelijkheidsverdeling per prestatieveld. Continueren van deze verwevenheid van taken en middelen staat een effectieve en efficiënte uitvoering van de Wmo in de weg. Nagegaan dient te worden 'wat bij elkaar hoort' en hoe dit het meest efficiënt over concern en deelgemeenten kan worden verdeeld;
- nader uit te werken aandachtspunten voor verdere invulling van het Wmo-beleid: hoe worden de doelstelling van de Wmo (een verschuiving van het beleid ten behoeve van het realiseren van vraaggericht maatwerk, inclusief beleid en preventieve voorzieningen in de directe woonomgeving van de hulpvragende burger) het best gerealiseerd? Wat betekent dit voor de inhoud van de kaderstellende taken (waaronder invulling basisinfrastructuur) en de uitvoerende regie? Daarbij is het van belang om onderscheid te maken tussen de afbakening van verantwoordelijkheden (en daarbij aansluitende organisatie, waaronder de loketten met de bijbehorende middelen) en de wijze van (gemeenschappelijk) organiseren (zoals gemeenschappelijke inkoop van voorzieningen).

11.5 Openbare ruimte

gemeentelijke opgave

Met ingang van 2008 worden extra middelen voor de verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte aan de deelgemeente beschikbaar gesteld, teneinde de sturende rol van het college richting deelgemeenten voor dit beleidsveld te vergroten.

Voor de periode 2008-2011 is een bedrag van 5 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld in het kader van de ambitie om te komen tot een mooie stad.⁴¹ Daarnaast is voor 2008 en 2009 door wethouder Bolsius een bedrag van 5 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld voor extra onderhoud wegens zettingsproblematiek. Van deze extra bedragen is alleen ten aanzien van een extra budget van twee keer 5 miljoen in verband met zettingsproblematiek besloten om dit via een doelmuttering te verdelen. Voor de rest is de verdeling nog onduidelijk. Vooralsnog gaat het hier niet om structurele bedragen.

Voor de verdeling van deze extra middelen wordt in deze paragraaf een beoordelingskader meegegeven.⁴²

41. Zie motie Mooie stad, raadsstuk 2007, nummer 3526.

42. Daarnaast is er sprake van besluitvorming over een herverdeling van de verantwoordelijkheid van het beheer van bepaalde bruggen tussen concern en deelgemeenten.

aandachtspunt in relatie tot beoordelingskader

Ten tijde van de besluiten om deze extra budgetten beschikbaar te stellen, was er onduidelijkheid bij concern en deelgemeenten over de besteding door deelgemeenten van de middelen voor openbare ruimte die via het deelgemeentefonds beschikbaar komen (in algemene zin en in relatie tot specifieke situaties van groei en herstructurering). Ook ontbraken toen gegevens over het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte. Dat leidde er toe dat de uitwerking van de verdeling van deze middelen moeilijk te beoordelen was.

Daarbij komt dat er sprake is van onduidelijkheid over de verdeling van taken en middelen in relatie tot de afbakening van hoofdinfrastructuur en de vraag wie verantwoordelijk is voor groot onderhoud en vervanging van voorzieningen.

Op dit moment zijn op basis van het onderhavige onderzoek meer gegevens beschikbaar. Er is een eenduidige toerekening gemaakt van uitgaven van deelgemeenten aan Iv3-functies en het desbetreffende cluster openbare ruimte van het deelgemeentefonds. Ook bestaat er nu inzicht in de relatie tussen de ingezette middelen en de beschikbare middelen uit het deelgemeentefonds en zijn er gegevens over de kwaliteit van de buitenruimte bekend.

Tegen deze achtergrond worden de volgende aandachtspunten geformuleerd ten aanzien van de verdeling van de extra middelen:

- ga na waar de grootste achterstanden zitten en beoordeel in hoeverre dit samenhangt met voor deelgemeenten exogene omstandigheden dan wel het eigen beleid van deelgemeenten;
- beoordeel op basis hiervan of de extra middelen ingezet dienen te worden als algemene impuls voor kwaliteitsverbetering dan wel ten behoeve van het wegwerken van bepaalde specifieke achterstanden;
- maak daarbij ook duidelijk wie verantwoordelijk is voor de bekostiging van groot onderhoud en vervanging;
- beoordeel - afhankelijk van deze uitkomst en op basis van de overige afspraken om de inzet van middelen en het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte meer gericht binnen het deelgemeentefonds te volgen - of de extra middelen via het deelgemeentefonds dan wel via een specifieke uitkering moeten worden verdeeld. Weeg daarbij de nieuwe gebruiksmogelijkheden van het deelgemeentefonds mee zoals die recentelijk in de vorm van het decentralisatie- of integratieartikel bij het gemeentefonds zijn ingevoerd.

11.6 Grote sportaccommodaties

gemeentelijke opgave

Een aantal jaren geleden zijn de financiële middelen voor grote sportaccommodaties aan het deelgemeentefonds toegevoegd.

Sedert die tijd is er de nodige bestuurlijke drukte over de bekostiging van grote sportaccommodaties. Daarbij gaat het vooral om de kosten van groot onderhoud/vervanging. Bij grote sportaccommodaties gaat het vooral om zwembaden en daarnaast om een tweetal atletiekbanen.⁴³ Via een motie Holman heeft de gemeenteraad gevraagd of voorzieningen van deelgemeenten met een stedelijke uitstraling niet stedelijk gemaakt moeten worden. Daarbij is ook het idee geopperd om de huidige bekostiging via het deelgemeentefonds te vervangen door een doeluitkering.

Momenteel wordt er gewerkt aan een masterplan zwembaden. Met de mogelijke consequenties daarvan kon in deze rapportage geen rekening worden gehouden.

43. Daarnaast zijn er ook bijdragen aan jachthavens en een wielcomplex, maar daarbij gaat het om relatief beperkte bedragen.

relatie met beoordelingskader

De genoemde bestuurlijke drukte gaat samen met onhelderheid bij het concern en de deelgemeenten over de middelen die voor sportvoorzieningen via het deelgemeentefonds (via het cluster kunst, ontspanning en sport) beschikbaar komen en de relatie tussen deze middelen en de kosten voor beheer en – met name – groot onderhoud. Daarbij is aangegeven dat de voorzieningen in een verschillende staat van onderhoud verkeren met uiteenlopende financiële gevolgen per deelgemeente.

Voor de beoordeling van de te nemen maatregelen vanuit de door het concern gewenste sturing en de eventuele introductie van een doeluitkering raden wij aan de volgende stappen te zetten:

- na te gaan hoe de huidige kosten voor (grote) sportvoorzieningen zich verhouden tot de middelen die via het deelgemeentefonds beschikbaar komen. Daarbij kan worden opgemerkt dat de uitgaven voor het hele cluster kunst, ontspanning en sport redelijk sporen met de inkomsten uit het deelgemeentefonds hiervoor (zie deel I);
- na te gaan of er sprake is van in de afgelopen tijd ontstane extra kosten door nieuwe wet- en regelgeving (bijvoorbeeld in het kader van de veiligheid);
- na te gaan of de problematiek van verschillen in onderhoudsniveau en hiermee verbonden kosten wegvalt op het moment dat de accommodaties aan OBR-vastgoed worden overgedragen. Op dat moment is OBR immers verantwoordelijk voor het onderhoud (en de verevening van achterstandssituaties) en wordt aan deelgemeenten een uniform tarief in rekening gebracht. Daarbij dienen ook de financiële gevolgen van de vervangingscyclus (in verband met vervroegde afschrijvingen) in de beschouwing te worden betrokken;
- de toekomstige spreiding van de voorzieningen te verkennen vanuit de planning van grote sportaccommodaties over de hele stad en de plannen voor sloop en nieuwbouw. Daarbij kan een relatie worden gelegd met de beschikbare middelen op basis van het Investeringsfonds Rotterdam (IFR).

Wanneer er (via het OBR) een oplossing is gevonden voor de verschillen in onderhoudsniveau en bekend is hoe de voorzieningen de komende jaren over de deelgemeenten zijn gespreid kan worden nagegaan of voor continuering via het deelgemeentefonds wordt gekozen (inclusief de nieuwe werkwijze zoals bij openbare ruimte beschreven) en wat de voordelen van een andere vorm van bekostiging zijn, waaronder een doeluitkering of het recentraliseren van de voorzieningen.

In algemene zin kan daarbij het volgende worden opgemerkt. Door de instelling van het deelgemeentefonds is gekozen voor een bepaalde autonome bestedingsvrijheid van deelgemeenten binnen de gestelde stedelijke kaders. Om te kunnen kiezen is een niet doelgerichte toedeling van middelen voor een breed samengesteld takenpakket essentieel. Wordt dit takenpakket aanzienlijk versmald, dan zal dit ten koste gaan van de keuzemogelijkheden van de deelgemeenten.

11.7 Gewijzigde Wet ruimtelijke ordening (Wro)

gemeentelijke opgave

De gewijzigde Wet ruimtelijke ordening (Wro) is per 1-7-2008 van kracht. Relevante veranderingen zijn:

- bestemmingsplannen voor het hele gemeentelijke grondgebied en de verplichting om ze na 10 jaar te herzien;
- introductie projectbestemmingsplannen en projectbesluiten en de afschaffing van de vrijstelling op grond van art. 19 Wro;
- verplichte structuurvisie;
- beheersverordeningen in plaats van bestemmingsplannen;
- vaste indeling grondexploitatieplannen;

- meer mogelijkheden van kostenverhaal.

relatie met beoordelingskader

Een groot deel van deze veranderingen heeft betrekking op concerttaken: bestemmingsplannen, grondexploitatie, structuurvisie.

Mogelijke (financiële) gevolgen voor deelgemeenten zijn er vooral vanuit de introductie van het projectbestemmingsplan en het projectbesluit in plaats van artikel 19:

- artikel 19 lid 1 procedures worden vervangen door een bestemmingsplan. Naar verwachting leidt dit tot een vergelijkbare workload en dus niet tot een verandering van de kosten;
- artikel 19 lid 2 en lid 3 procedures dient voor een deel (naar verwachting minder dan de helft) ook via een projectbestemmingsplan te worden geregeld. Het gaat om het deel dat niet valt onder de zogenoemde 'kruimellijst Wro' waarvoor geen projectbestemmingsplan nodig is;
- voor zover er voorafgaand aan een projectbestemmingsplan eerst een projectbesluit wordt opgesteld, leidt dit ook tot extra inspanningen (en kosten). De verwachting is echter dat van het projectbesluit in zeer beperkte mate gebruik zal worden gemaakt.

11.8 Invoering omgevingsvergunning (WABO)

gemeentelijke opgave

Met de (over enige jaren) beoogde invoering van de omgevingsvergunning op grond van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) is het de bedoeling dat allerlei vergunnings-, toezichts- en handhavingstaken voor milieuhinderlijke bedrijven geïntegreerd en afgewogen vanuit één lokale overheid worden geregeld. Naast milieutaken gaat het daarbij om vergunningenstelsels op het gebied van slopen, bouwen, wonen, milieu, natuur en het lozen van afvalwater:

- dit regelen gebeurt naar verwachting via (geautomatiseerde) omgevingsloketten in deelgemeenten;
- bij het optuigen van deze loketten kunnen verschillende niveaus worden onderscheiden: aansluiten bij het landelijk aangereikte niveau (Landelijke Voorziening Omgevingsloket) of extra kwaliteit in aansluiting op het dienstverleningsconcept. Vraag is welke kosten van deelgemeenten met deze verschillende varianten zijn gemoeid;
- het is de bedoeling dat alle bedrijven zich bij alle loketten kunnen melden, ook als de gemeente niet het bevoegd gezag is van een bedrijf (inrichting), maar de provincie (landelijk in 5% van de gevallen).

relatie met beoordelingskader

De omgevingsvergunning beoogt het vanuit een lokale overheid geïntegreerd en afgewogen regelen van een aantal verschillende vergunningen (en het toezicht daarop).

Op dit moment gaat het bij de milieutaken om concerttaken en bij de meeste andere vergunningenstelsels om deelgemeentetaken: de meeste van deze vergunningen (voor slopen, bouwen, wonen, natuur) worden nu door deelgemeenten worden verstrekt en de milieuvergunningen door het concern.

Daarbij is het de vraag is of de vergunningverlening vanuit deze verdeling goed kan worden ingevuld. Dat wordt op dit moment verkend. Vooralsnog wordt niet van grote verschuivingen uitgegaan. Wel bestaat er de mogelijkheid dat het gemeentebestuur vanuit het stedelijke belang de vergunningverlening voor bepaalde typen bedrijven meer onder eigen verantwoordelijkheid wil regelen.

De vormgeving van de omgevingsvergunning dient in de komende jaren gestalte te krijgen. Vanuit het beoordelingskader kan op dit moment op de volgende aandachtspunten worden gewezen:

- is het mogelijk om de gewenste integratie te bereiken zonder een verschuiving van verantwoordelijkheden (zoals op dit moment het uitgangspunt is)? Wat is daarbij de betekenis van nieuwe geautomatiseerde omgevingsloketten (door het ministerie van Vrom gefaciliteerd)? Hoe gaat het toezicht georganiseerd worden?
- wordt aangesloten bij het landelijk aangereikte (LVO-)niveau of wordt gestreefd naar extra kwaliteit in aansluiting op het dienstverleningsconcept? Wat betekent dit voor de ontwikkeling van de structurele uitgaven van deelgemeenten?

11.9 Centra Jeugd en Gezin

gemeentelijke opgave

In het kader van 'Ieder kind wint' worden Centra Jeugd en Gezin (cjk's) over de stad 'uitgerold'. Dit gebeurt onder verantwoordelijkheid en regie van het concern (en mede in stadsregionaal verband).

De cjk's richten zich op de 0-4 jarigen (consultatiebureaus) en de 4-19 jarigen (GGD). Het biedt een lokaal aanbod aan opvoed- en groeiondersteuning en dient als voorpost van het Bureau Jeugdzorg.

Ieder cjk bestaat uit een cjk-coördinator en baliedewerker en kent een standaardpakket dat lokaal kan worden aangevuld (bijvoorbeeld met Doza en schoolmaatschappelijke dienstverlening).

Een aantal centra is al open; het komende jaar moet er nog een aantal extra volgen.

De deelgemeenten zijn als een van de partners bij de totstandkoming en het functioneren van de deelgemeenten betrokken. Er worden door deelgemeenten ook eigen middelen ingestoken.

relatie met beoordelingskader

Vanuit de relatie met de deelgemeenten en het deelgemeentefonds zijn er de volgende aandachtspunten:

- wat is precies de rol van deelgemeenten als een van de partners van de cjk's?
- wat dragen deelgemeenten aan incidentele en structurele middelen bij aan het functioneren van de cjk's (bijvoorbeeld in de sfeer van het jeugd- en jongerenwerk, brede school)?
- gaat het daarbij om extra middelen of om een andere inzet van ook eerder gedane uitgaven?
- uit welke financiële bronnen worden de uitgaven bekostigd (deelgemeentefonds of andere)?

11.10 Veiligheid

gemeentelijke opgave

Veiligheid is een speerpunt van beleid.

De deelgemeenten beschikken over middelen voor veiligheid vanuit het deelgemeentefonds en doeluitkeringen. Daarnaast is in deel I geconstateerd dat de deelgemeenten extra algemene middelen inzetten boven het niveau van het ijkpunt.

aandachtspunten vanuit het beoordelingskader

- de doeluitkering vervult op dit moment een duidelijke rol bij de totstandkoming van nieuw beleid. Voor deze middelen buiten het deelgemeentefonds om is het nog onduidelijk in hoeverre ze (structureel) beschikbaar blijven. Dit hangt ook samen met de onzekerheid over de ontwikkeling van de inkomsten van de gemeente Rotterdam voor veiligheid uit het gemeentefonds (bezuiniging aangekondigd) en het grote-

stedenbeleid. Aandachtspunt daarbij is dat er (bij het inzetten van medewerkers) wordt gedaan of het om structurele middelen gaat;

- ook is de taakverdeling tussen concern en deelgemeenten niet uitgekristalliseerd in structurele zin. In hoeverre blijven aanvullende extra impulsen (zoals die ten aanzien van de stadsmariniers) nodig?
- vraag is wat de structurele case load van het veiligheidsbeleid zal zijn als bepaalde achterstandsituaties zijn weggewerkt. In hoeverre dient het bestaande beleid te worden gecontinueerd? Vindt er een structurele verschuiving plaats naar meer preventieve activiteiten?
- afhankelijk van de uitkomst van bovengenoemde vragen kan worden beoordeeld welke (extra) middelen voor de komende jaren beschikbaar zijn en waarvoor ze zijn bedoeld. Afhankelijk van deze uitkomst kan worden beoordeeld of een verdeling via het deelgemeentefonds of een doeluitkering de meest voor de hand liggende optie is.

Deel III.

**Samenvattende bevindingen, bestuurlijke keuzes en
onderwerpen twee fase**

12 Overzicht bevindingen, technische aanpassingen en bestuurlijke keuzes

12.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen samengevat en worden aanbevelingen voor de tweede fase geformuleerd. Daarbij gaat het deels om technische aanpassingen en deels om voorstellen waarvoor een bestuurlijke afweging dient plaats te vinden.

Het hoofdstuk bevat de volgende onderdelen:

- de technische aanpassingen (paragraaf 12.2);
- bevindingen en aanpassingsvoorstellen ten aanzien van volume en verdeling van het deelgemeentefonds (paragraaf 12.3);
- bevindingen en aanpassingsvoorstellen ten aanzien van de nadere institutionele vormgeving van de financiële verhouding (paragraaf 13.4).

12.2 Technische aanpassingen

Op grond van de bevindingen in de eerste fase van het onderzoek worden de volgende technische aanpassingen van het verdeelstelsel voorgesteld:

- het onderbrengen van het cluster Fysiek milieu bij het cluster VHROSV;
- het onderbrengen van de budgetten op de parkeerstrook en een drietal doeluitkeringen die nu in het kader van het deelgemeentefonds worden verdeeld (algemeen maatschappelijk werk, wijk economie en opvoedingsondersteuning) in het verdeelsysteem van het deelgemeentefonds, voor zover het gaat om structureel beschikbare middelen. Dit kan worden geregeld in het kader van de (herijking van de) clusterformules Zorg en economie, Kunst, ontspanning en recreatie en Wegen, water en groen;
- het ongedaan maken van de invloed van beleidsmatige beslissingen van het concern met betrekking tot de OZB-tarieven op de financiële positie van deelgemeenten, door te werken met een vast normtarief voor de OZB (vergelijkbaar aan de wijze waarop dat in het gemeentefonds gebeurt);
- het bepalen van de voeding van het deelgemeentefonds op basis van nacalculatie;
- herwerken van de verdeling van de BTW-uitname in de clusters van het deelgemeentefonds;
- actualisering en herdefiniëring van een aantal verdeelmaatstaven:
 - actualisering van de maatstaven woningen naar bouwperiode en afstand tot centrum;
 - herdefiniëring van de maatstaf allochtonen;
 - herdefiniëring en actualisering van de maatstaf lage inkomens.

De daadwerkelijke vormgeving van de gewichten van de maatstaven zal plaats vinden in het kader van de herijking van de clusterformules.

12.3 Bevindingen en aanpassingsvoorstellen ten aanzien van volume en verdeling van het deelgemeentefonds

12.3.1 Overzicht bevindingen

In de onderstaande tabel wordt een totaaloverzicht gegeven van de uitkomsten van de verschillenanalyse per cluster.

Tabel 12.1. Feitelijke netto-uitgaven en uitkomst ijkpuntformules per cluster voor deelgemeenten in 2008. Bedragen afgerond op euro's per inwoner.

<i>cluster</i>	<i>(1) feitelijke netto-uitgaven</i>	<i>(2) ijkpunt</i>	<i>verschil (1-2)</i>
<i>Bestuursorganen</i>	22	13	8
<i>Bevolkingszaken</i>	17	7	10
<i>Zorg en economie</i>	169	184	-15
<i>Kunst, ontspanning en recreatie</i>	50	46	4
<i>Openbare orde en veiligheid</i>	21	12	9
<i>Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing</i>	31	32	-2
<i>Fysiek milieu</i>	2	1	1
<i>Wegen, water en groen</i>	179	195	-17
<i>Algemene ondersteuning en eigen inkomsten</i>	10	8	2
TOTAAL	500	500	0

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

hogere uitgaven dan de clusterformules deelgemeentefonds

In de bovenstaande tabel is te zien dat deelgemeenten in 2008 meer uitgeven op de clusters Bestuursorganen, Bevolkingszaken en Openbare orde en veiligheid dan de clusterformules uit het deelgemeentefonds indiceren. Deze hogere netto-uitgavenniveaus hebben de volgende achtergronden:

- **Openbare orde en veiligheid.**
Geconstateerd wordt dat het netto-uitgavenniveau op dit cluster hoger ligt dan het ijkpunt (gemiddeld circa 9 euro per inwoner; voor individuele deelgemeenten meestal tot circa 10 euro per inwoner, bij een enkele deelgemeente hoger).
Het hogere netto-uitgavenniveau op dit cluster hangt samen met de bewust versterkte aandacht voor veiligheid in de afgelopen jaren, wat bij de meeste deelgemeenten heeft geresulteerd in verbeterde score op de veiligheidsindex;
- **Bestuursorganen.**
Geconstateerd wordt dat het netto-uitgavenniveau op dit cluster hoger ligt dan het ijkpunt (gemiddeld circa 8 euro per inwoner). Dit beeld is bij alle deelgemeenten te zien, waarbij de spreiding uiteenloopt van een feitelijk netto-uitgavenniveau dat circa 5 tot 15 euro per inwoner hoger ligt dan het ijkpunt.
Bij dit cluster hangt het hogere netto-uitgavenniveau samen met de uitbreiding van het deelgemeentelijke takenpakket (onder invloed van de dualisering) en de toegenomen uitgaven aan voormalige bestuurders (wachtgeld);

- Bevolkingszaken.

Geconstateerd wordt dat het netto-uitgavenniveau op dit cluster hoger ligt dan het ijkpunt (gemiddeld circa 10 euro per inwoner). Opgemerkt wordt dat dit in alle deelgemeenten het geval is, waarbij de spreiding uiteenloopt van een feitelijk netto-uitgavenniveau dat circa 5 tot ruim 10 euro per inwoner hoger ligt dan het ijkpunt.⁴⁴

Het hogere netto-uitgavenniveau op dit cluster hangt samen met de uitbreiding van de dienstverlening, die tot uiting komt in een toename van het aantal uitgegeven documenten en verruimde openingstijden.

lagere uitgaven dan de clusterformules deelgemeentefonds

Hier tegenover staan relatief lage netto-uitgavenniveaus op de clusters Zorg en economie en Wegen, water en groen, waarbij de volgende achtergronden relevant zijn:

- Zorg en economie.

Geconstateerd wordt dat het netto-uitgavenniveau op dit cluster lager ligt dan het ijkpunt (gemiddeld circa 15 euro per inwoner). Dit is in de meeste deelgemeenten het geval (tot aan het niveau van enige tientallen euro's per inwoner). In enkele deelgemeenten ligt het feitelijke netto-uitgavenniveau boven het ijkpunt (tot maximaal circa 10 euro per inwoner).

In verband met andere prioriteiten is de laatste jaren minder geïnvesteerd in dit taakgebied. Ook wordt gewezen op de nieuwe ontwikkelingen die momenteel nog niet zijn uitgekristalliseerd (Wmo, CJG, gebiedsgericht werken);

- Wegen, water en groen.

Geconstateerd wordt dat het netto-uitgavenniveau op dit cluster lager ligt dan het ijkpunt (gemiddeld circa 17 euro per inwoner). Overigens wordt dit beeld beïnvloed door relatief omvangrijke incidentele uitgaven in één deelgemeente in 2008. Zonder deze deelgemeente zou het totale gemiddelde netto-uitgavenniveau circa 21 euro per inwoner onder het ijkpunt liggen. Bij dit cluster ligt het netto-uitgavenniveau van alle deelgemeenten⁴⁵ onder het ijkpunt: van circa 10 euro tot meerdere tientallen euro's per inwoner.

Bij dit cluster hangt het lage netto-uitgavenniveau vooral samen met de lage onderhoudskwaliteit van het deelgemeentelijke wegenareaal.

volume deelgemeentefonds

De reële ontwikkeling van de voeding van het deelgemeentefonds was in de afgelopen periode circa 1% hoger dan dit van het gemeentefonds. Dit komt overeen met een bedrag van circa 3 miljoen euro.

Dit verschil in reële ontwikkeling ten opzichte van het gemeentefonds hangt voor een belangrijk deel samen met een geconstateerd budgettair voordeel als gevolg van de gemaakte afspraken over het volume van de BTW-uitname.

12.3.2 Aanpassingsvoorstellen en bestuurlijke keuzes

ten aanzien van het volume van het deelgemeentefonds

Ondanks de ten opzichte van het deelgemeentefonds gunstige reële ontwikkeling van de voeding van het deelgemeentefonds, zien we relatief lage netto-uitgavenniveaus in vergelijking met de ijkpuntformules bij de clusters Zorg en economie en Wegen, water en groen. Met name bij het cluster Wegen, water en groen gaat dit gepaard met een achterblijvend kwaliteitsniveau van het onderhoud van de deelgemeentelijke wegen.

44. In een enkele deelgemeente is er sprake van een kleiner verschil dat wordt veroorzaakt door een eenmalige onttrekking aan een reserve in 2008.

45. Hierbij zijn de incidentele uitgaven van één deelgemeente buiten beschouwing gelaten.

Daar staan relatief hoge uitgaven voor de clusters Openbare orde en veiligheid, Bestuursorganen en Bevolkingszaken tegenover. Aan de relatief hoge netto-uitgavenniveaus op deze clusters liggen een aantal bewuste keuzes ten grondslag (beleidsprioriteiten en uitbreiding van takenpakket of voorzieningenniveau).

Tegen deze achtergrond is de volgende afweging van relevant.

Wanneer binnen het huidige budget van het deelgemeentefonds een verhoging van de kwaliteit van het wegonderhoud wordt beoogd, gaat dit altijd ten koste van de uitgaven op de andere clusters. In de situatie dat de uitgaven op deze andere clusters ook wenselijk worden geacht, leidt dit tot een budgettair probleem omdat de omvang van het huidige deelgemeentefonds hiervoor ontoereikend is.

Wanneer een verhoging van het wegonderhoud wordt beoogd onder gelijktijdige handhaving van de uitgaven- en voorzieningenniveaus voor Openbare orde en veiligheid, Bestuursorganen en Bevolkingszaken, dan dienen extra middelen aan het deelgemeentefonds te worden toegevoegd.

Daarnaast zijn de volgende bestuurlijke afwegingen ten aanzien van het volume van het deelgemeentefonds relevant:

- het bij de uitname uit het deelgemeentefonds in verband met het BTW-compensatiefonds aansluiten bij het bestuurlijk geaccordeerde niveau van de huidige verrekening met de algemene uitkering van het deelgemeentefonds van 11,3 miljoen euro. Het toevoegen aan het deelgemeentefonds van de eerder in mindering gebrachte 1,5 miljoen euro om bij de uitname van 11,3 miljoen euro aan te sluiten;
- het onderbrengen in het deelgemeentefonds van de huidige stedelijke bijdrage van 1 miljoen euro voor het witten van 38 ID-banen bij SenR op basis van de packagedeal SenR. Geconstateerd is dat het huidige uitgavenniveau op het cluster Kunst, ontspanning en recreatie boven het ijkpunt ligt. Bij het wegvallen van de stedelijke bijdrage voor ID-banen zou dit verschil verder toenemen.

ten aanzien van het ontwikkelen van financiële ijkpunten (voor onderdelen deelgemeentefonds dan wel voor bestaande/nieuwe specifieke uitkeringen)

De ontwikkeling van financiële ijkpunten is relevant voor de volgende taakgebieden:

- burgerzaken (herijking volume en verdeling)
- bestuursorganen (herijking volume en verdeling)
- openbare orde en veiligheid (herijking volume/verdeling cluster deelgemeentefonds en doeluitkeringen in aansluiting op vormgeving beleid voor de komende jaren)
- zorg en economie (volume en verdeling in aansluiting op implementatie Wmo en Centra voor jeugd en gezin en op het gebiedsgericht werken; zie vervolg)
- grote sportaccommodaties (verdeling in aansluiting op vormgeving OBR-vastgoed);
- volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing: kwantificering effect gewijzigde Wro ten aanzien van projectbestemmingsplannen en projectbesluiten en verwerken uitkomsten in deelgemeentefonds;
- onderdelen gebiedsgericht beleid: decentralisatie middelen voor participatie en communicatie en wellicht ook andere onderdelen in relatie tot de regie op de uitvoering door deelgemeenten vanuit een helder opdrachtgever-/opdrachtnemerschap. Vertaling van de te decentraliseren middelen naar de clusters van het deelgemeentefonds.

Voor wegen, water en groen dienen alleen bepaalde aspecten aan de verdeling te worden toegevoegd: inbrengen budgetten voor kwaliteitsgebieden, inbrengen eventuele aanvullende budgetten (structureel dan wel tijdelijk), eventueel bepaalde aanpassingen in verband met herstructurering of snelle groei.

Daarnaast is de vervanging van wegen aan het einde van de technische levensduur een aandachtspunt. Hierbij is het de vraag of de budgetten hiervoor deels of geheel in het ijkpunt moeten worden ondergebracht en zo ja hoe dit moet worden vormgegeven;

ten aanzien van de implementatie van de herijkte onderdelen in de verdeelmaatstaven van het deelgemeentefonds of in specifieke uitkeringen

Hierbij gaat het om de volgende werkzaamheden:

- de omzetting van de ijkpuntformules naar verdeelmaatstaven, die aan bepaalde spelregels moeten voldoen, inclusief leegmaken parkeerstrook, onderbrengen doeluitkeringen en inpassing van de uitneemformules in verband met het BTW-compensatiefonds;
- de inpassing van te herdefiniëren verdeelmaatstaven (zoals voor lage inkomens, allochtonen, woningen naar bouwperiode en afstand tot centrum);
- het vormgeven van een overgangsregeling waarmee de wijzigingen in de algemene uitkering uit het deelgemeentefonds als gevolg van de hiervoor genoemde aanpassingen geleidelijk worden ingevoerd.

12.4 Bevindingen en aanpassingsvoorstellen ten aanzien van de nadere institutionele vormgeving van de financiële verhouding

12.4.1 Bevindingen

opgaven

De gemeente Rotterdam staat voor een aantal belangrijke bestaande en nieuwe opgaven. Centrale vraag daarbij is of het stelsel van de financiële verhouding met als spil het deelgemeentefonds deze nieuwe opgaven aan kan.

De verschillende opgaven hangen samen met de volgende ontwikkelingen:

1. een aantal nieuwe wettelijke regelingen;
2. een aantal onderwerpen met gebleken onduidelijkheden over de verdeling van bevoegdheden en taken tussen concern en deelgemeenten;
3. een aantal wijzigingen in de gemeentelijke organisatie en manier van werken;
4. de plannen in relatie tot het Plan van Aanpak voor de Verbetering van de Organisatie van Rotterdam.

rol bestuurlijke en financiële verhouding

Gegeven de genoemde bestuurlijke opgaven waar de gemeente Rotterdam voor staat met een geconstateerde onduidelijke of verweven verdeling van bevoegdheden en taken over concern en deelgemeenten, is het de vraag of het huidige systeem van de bestuurlijke en financiële verhouding met daarbinnen het deelgemeentefonds dit aan kan.

Belangrijke deelvragen daarbij zijn:

- op welke manier kan het concern enerzijds zijn kaderstellende en op hoofdlijnen regisserende en sturende rol op een effectieve en efficiënte wijze waarmaken met daarbinnen voldoende (financiële) armslag voor deelgemeenten voor het leveren van maatwerk en het aanbrengen van eigen accenten binnen de eigen wijken? Wat is de betekenis van het financiële instrumentarium daarbij (deelgemeentefonds en specifieke uitkeringen) in vergelijking met die van andere in het Plan van Aanpak onderscheiden sporen: convenanten, bedrijfsvoering, dienstverlening en helderheid/bestuurkracht?
- wat zijn de achtergronden van de genoemde verwevenheid en daarmee verbonden discussies tussen concern en deelgemeenten? Is het een direct uitvloeisel van de onduidelijke of ingewikkelde verdeling van taken, bevoegdheden en middelen tussen concern en deelgemeenten of is het meer een technische

kwestie ten aanzien van de vormgeving van de financiële verhouding of van onvoldoende helderheid en inzicht in de werking ervan? Biedt inzicht in deze achtergronden aanknopingspunten voor verbeteringen?

beoordelingskader

Voor de beoordeling van de mogelijke bijdrage van de financiële verhouding (met daarbinnen het deelgemeentefonds en doeluitkeringen) aan een effectieve en efficiënte uitvoering van taken door concern en deelgemeenten is een beoordelingskader opgesteld met de volgende onderdelen:

1. is er voldoende helderheid ten aanzien van de beschikbaarheid, bestedingsrichting en resultaten van de financiële middelen?
2. is de verdeling van taken en middelen over concern en deelgemeenten voldoende helder en gaan hier belangrijke veranderingen in optreden?
3. kan het concern zijn kaderstellende en regisserende en sturende rol op hoofdlijnen goed vervullen?
4. wat is de betekenis van doeluitkeringen ten opzichte van het deelgemeentefonds en andere instrumenten? Is er sprake van een eenduidig opdrachtgever- en opdrachtnemerschap bij de aansturing van de diensten?

bevindingen

Voor de bijdragen van de financiële verhouding (deelgemeentefonds en doeluitkeringen) aan deze opgaven zijn de volgende bevindingen relevant:

- de verdeling van taken en middelen over concern en deelgemeenten is niet altijd transparant, zeker waar het gaat om beleidsvelden met nieuwe wettelijke ontwikkelingen;
- de bestedingsrichting van de middelen uit het deelgemeentefonds en de bereikte resultaten zijn op dit moment onvoldoende transparant, zeker als het gaat om de sturingsbehoefte van het concern en het inzicht in de (feitelijke, mogelijke) bijdrage van de deelgemeenten aan gemeentelijke opgaven. Dit hangt samen met de volgende factoren: de weinig transparante en eenduidige boekingen door deelgemeenten van de uitgaven en inkomsten, waardoor er onvoldoende inzicht bestaat in het uitgavniveau per Iv3-functie en per cluster van het deelgemeentefonds; de aanvullende betekenis van nieuwe doeluitkeringen – zoals in het geval van de openbare ruimte – is niet duidelijk (de doeluitkering richt zich daardoor slechts op ‘het topje van de ijsberg’); men is niet bekend met de automatische dynamiek van het deelgemeentefonds, bijvoorbeeld in situaties van groei;
- voor een optimale benutting van het deelgemeentefonds als belangrijkste financiële instrument voor het realiseren van allerlei beleidsdoelstellingen is het van groot belang dat op hoofdlijnen wordt gecommuniceerd over de werking en mogelijke aanpassingen en er sprake is van een groot draagvlak ten aanzien van de spelregels (globale kostenoriëntatie bij een heldere verdeling van taken en bevoegdheden). Geconstateerd kan worden dat er op dit moment geen sprake is van regulier bestuurlijk overleg over de betekenis en gebruiksmogelijkheden van het deelgemeentefonds en de waarde van het systeem onvoldoende wordt onderkend en gedragen;
- doeluitkeringen, zoals die voor veiligheid, kunnen gedurende een bepaalde periode bedragen aan het herkenbaar realiseren van collegeprioriteiten in de vorm van concrete resultaten. Na een bepaalde (college-)periode dienen doel, betekenis en te bereiken resultaten van een bestaande doeluitkering te worden heroverwogen. Gebeurt dit niet dan is de kans groot dat er geen relatie meer is met te bereiken doelen en dat de middelen op basis van achterhaalde indicatoren worden verdeeld, waarbij er geen relatie meer is met verschillen in problematiek tussen deelgemeenten. Bovendien moet de werking van doeluitkeringen altijd in afstemming op andere beschikbare middelen (waaronder die van het deelgemeentefonds) worden beoordeeld. Gebeurt dit niet dan leidt dit tot een suboptimale wijze van verdelen;
- het is de vraag of bepaalde doeluitkeringen ook niet via het deelgemeentefonds kunnen worden verdeeld, zeker met de ruimere toepassingsmogelijkheden (integratie- en decentralisatieartikel) zoals die bij het gemeentefonds zijn gecreëerd. Voordeel is dat de middelen dan meer in samenhang met de relevante middelen uit het deelgemeentefonds worden verdeeld. Een nadeel van de verdeling via het deelgemeente-

fonds kan zijn dat de besteding van de middelen minder transparant is. Dit bezwaar is echter met aanvullende afspraken op te lossen. Ook ten aanzien van een aantal doeluitkeringen was de besteding van middelen in het verleden niet transparant.

12.4.2 Aanpassingsvoorstellen en bestuurlijke keuzes

Voor het verder optimaliseren en nader institutioneel vormgeven van de financiële verhouding worden de volgende aanpassingsvoorstellen gedaan.

vergroten transparantie

- het per cluster van het deelgemeentefonds jaarlijks bijhouden van de gerealiseerde uitgaven en geleverde prestaties (op hoofdlijnen). Net zoals bij het gemeentefonds kan dit plaatsvinden door middel van een jaarlijkse scan. Dit informatiesysteem kan worden gekoppeld aan de clusters van het deelgemeentefonds en specifieke uitkeringen; eenduidige inhoudelijke afbakening en toerekening kosten;
- belangrijke randvoorwaarde daarbij is een eenduidige toerekening van uitgaven van deelgemeenten aan Iv3-functies en clusters van het deelgemeentefonds (inclusief toerekening overhead/algemene ondersteuning) en aan prestaties;
- daarbij kan ook per cluster worden bijgehouden wat de aanvullende betekenis van specifieke uitkeringen is, waarbij speciaal kan worden gelet op de volgende specifieke situaties: kwaliteitsgebieden, uitbreidingsgebieden en herstructureringsgebieden;
- uitwerken protocol/rekenregels voor transparante jaarlijkse aanpassing voeding en verdeling deelgemeentefonds en meerjarige specifieke uitkeringen.

vergroten acceptatiegraad en gemeenschappelijk gevoelde verantwoordelijkheid

- het instellen van regulier overleg tussen de wethouder en portefeuillehouders Financiën over belangrijke financiële zaken, waaronder de betekenis en (nieuwe) gebruiksmogelijkheden van het deelgemeentefonds;
- als follow up van de eerder genoemde jaarlijkse scan dient er periodiek (vierjaarlijks) onderhoud plaats te vinden. Dit voorkomt grote schoksgewijze aanpassingen en vergroot de bekendheid en acceptatie van het stelsel;
- de ontwikkeling van de voeding en verdeling van het verdeelsysteem en belangrijke aanpassingen worden door een onafhankelijk partij getoetst. Ook dit kan veel onduidelijkheden bij betrokkenen wegnemen en het draagvlak voor het verdeelsysteem vergroten;
- nadere uitwerking specifieke uitkeringen ten opzichte van andere sturingsmechanismen (kaderstelling, gebiedsgericht werken, shared services en vormen van verevening);
- vormgeving financiële spelregels gebiedsgericht werken;
- financiële aspecten OBR-vastgoed.