

---

# **Financiële gevolgen gemeentelijke herindeling Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar**

---

**Rapport**

Cebeon, 27 juli 2004



---

# I Inhoudsopgave

<b>S</b>	<b>Samenvattend beeld .....</b>	<b>5</b>
S.1	Algemeen .....	5
S.2	Vraag 1: Inzicht in begrotingspositie (zie ook Hoofdstuk 4 en paragraaf 6.2): .....	5
S.3	Vraag 2: beïnvloedingsmogelijkheden van de huidige gemeenten ter verbetering van de begrotingspositie (zie ook paragraaf 6.3).....	6
S.4	Vraag 3: belangrijkste financiële risico's voor de nieuwe gemeente (zie onder andere Hoofdstuk 4, Hoofdstuk 5 en paragraaf 6.2).....	7
S.5	Vraag 4: inzicht in reservepositie en beïnvloedingsmogelijkheden (zie ook paragraaf 6.2).....	8
S.6	Vraag 5: positieve/negatieve effecten gemeentelijke herindeling t.a.v. financiële positie nieuwe gemeente (zie onder andere Hoofdstuk 5 en paragraaf 6.3) .....	8
<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Belangrijke vertrekpunten .....</b>	<b>13</b>
2.1	Inleiding.....	13
2.2	Financiële ijkpunten.....	13
2.3	Vertrekpunten voor analyses Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar.....	16
2.4	Profielchets Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar .....	17
<b>3</b>	<b>Confrontatie feitelijke netto uitgaven met ijkpunten gemeentefonds (benchmark) .....</b>	<b>19</b>
3.1	Inleiding.....	19
3.2	Uitgavenclusters.....	24
3.3	Inkomstenclusters .....	38
3.4	Totaalbeeld.....	40
<b>4</b>	<b>Totaalbeeld drie fusiegemeenten.....</b>	<b>43</b>
4.1	Inleiding.....	43
4.2	Profielchets optelsom drie fusiegemeenten .....	43
4.3	Vergelijking totale netto-uitgaven drie fusiegemeenten met ijkpunten gemeentefonds .....	45
4.4	Fusieproces en mogelijke effecten op personele bezetting .....	48
<b>5</b>	<b>Effect van de herindeling op de omvang van de inkomsten uit het gemeentefonds.....</b>	<b>53</b>
<b>6</b>	<b>Beschouwing financiële positie nieuwe fusiegemeente .....</b>	<b>57</b>
6.1	Inleiding.....	57
6.2	Schets (ontwikkelingen in) financiële positie op hoofdlijnen .....	57
6.3	Mogelijke financiële risico's en beïnvloedingsmogelijkheden .....	59



---

## S Samenvattend beeld

---

### S.1 Algemeen

Op verzoek van de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar (de NLT-gemeenten) heeft Cebeon de financiële effecten onderzocht van de voorgenomen gemeentelijke herindeling (fusie) tussen deze gemeenten. Doel van de onderzoekswerkzaamheden is het nader inzicht verschaffen in de belangrijkste financiële effecten als gevolg van de voorgenomen gemeentelijke herindeling. Met name het in beeld brengen van de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente na fusie diende in beeld gebracht te worden. Daarnaast kon gebruik worden gemaakt van de resultaten van een aantal andere onderzoeken naar (aspecten) van de financiële positie van de betrokken gemeenten.

Bij de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar leeft voorafgaand aan een eventuele gemeentelijke herindeling een aantal vragen omtrent de financiële positie van de nieuwe gemeente.

Deze vragen zijn:

- vraag 1: geef inzicht in de begrotingspositie van de nieuw te vormen gemeente naar de meest recente inzichten in de drie gemeenten op basis van ongewijzigd beleid;
- vraag 2: geef aan welke (globale) beïnvloedingsmogelijkheden er zijn voor de huidige gemeenten om de begrotingspositie van de nieuw te vormen gemeente positief te beïnvloeden;
- vraag 3: geef inzicht in de belangrijkste risico's voor de financiële positie van de nieuwe gemeente op basis van de situatie in de huidige gemeenten (o.a. beheersplannen kapitaalgoederen, structureel verstoren de factoren (o.a. slappe bodem), afschrijvingstermijnen en stand van zaken wettelijke taken bouwen, milieu, openbare orde en veiligheid);
- vraag 4: geef inzicht in de reservepositie van de nieuw te vormen gemeente aan de hand van de huidige inzichten en geef ook hierbij aan welke mogelijkheden de huidige gemeenten hebben om deze positief te beïnvloeden;
- vraag 5: geef inzicht in de positieve en/of negatieve effecten (kwantitatief / kwalitatief) van een mogelijke herindeling voor de financiële positie van de nieuwe gemeente.

Op basis van het door Cebeon verrichte onderzoek (waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan) en de gegeven van andere onderzoeken wordt in deze samenvatting een antwoord op bovenstaande de vijf vragen geformuleerd. Daarbij wordt tussen haakjes verwezen naar de relevante passages uit de rapportage.

---

### S.2 Vraag 1: Inzicht in begrotingspositie (zie ook Hoofdstuk 4 en paragraaf 6.2):

De volgende aspecten bepalen in hoofdzaak het beeld van de begrotingspositie van de drie gemeenten tezamen, wanneer er sprake is van ongewijzigd beleid:

- de begrotingspositie in 2004 is relatief slecht. Voor de drie gemeenten tezamen is er gemiddeld genomen sprake van een tekort van circa 88 euro per inwoner;
- bij ongewijzigd beleid loopt dit tekort in meerjarig perspectief nog duidelijk verder op (indicatief tot een tekort dat 100 euro per inwoner hoger ligt dan het tekort voor 2004). Hierbij dient te worden aangetekend dat door de drie gemeenten wordt gewerkt aan een verbetering van de begrotingspositie;
- wel is van belang dat in de mei/junicirculaire van het ministerie van BZK een somber beeld wordt geschetst van de ontwikkeling van het gemeentefonds in de komende jaren. Dit betekent een extra inspanning voor de drie gemeenten bij het verbeteren van de begrotingspositie;

- daarnaast wordt door de gemeenten nog een aantal incidentele extra bedragen geraamd, onder meer in de sfeer van de openbare ruimte en het daarvoor gewenste kwaliteitsniveau;
- het niveau van de lokale lasten is bovengemiddeld, hoewel niet extreem hoog.

Belangrijke achtergronden bij de geschetste begrotingspositie zijn:

- er is sprake van bovengemiddelde netto-uitgaven aan taakgebieden in de sfeer van voorzieningen voor de bevolking (kunst/ontspanning, oudheid, overige zorg, groen), waarvoor de gemeenten eigen (autonome) beleidskeuzes (kunnen) maken;
- er is sprake van een relatief grote omvang van het ambtelijke apparaat en van bovengemiddelde netto-uitgaven aan een aantal taakgebieden (o.a. bij volkshuisvesting/ruimtelijke ordening/stadsvernieuwing, milieu, bevolkingszaken, algemene ondersteuning);
- bij het onderhoud in de sfeer van de openbare ruimte is er sprake van eigen keuzes ten aanzien van het nagestreefde voorzieningenniveau (kwaliteit onderhoud). Daarnaast vormt mogelijk de slechte bodemgesteldheid een bepaalde (kostenverhogende) rol;
- de omvang van de reserves neemt duidelijk af (in vergelijking met eerder onderzoek van Deloitte & Touche) en zal bij ongewijzigd beleid in de komende jaren snel verder afnemen.

---

### **S.3 Vraag 2: beïnvloedingsmogelijkheden van de huidige gemeenten ter verbetering van de begrotingspositie (zie ook paragraaf 6.3)**

Gegeven de uitkomst dat de begrotingspositie in belangrijke mate wordt bepaald door eigen beleid/keuzes ten aanzien van het voorzieningenniveau en omvang van het ambtelijke apparaat is het logisch dat de beïnvloedingsmogelijkheden zich ook vooral op deze aspecten richten. Dit betekent dat iedere gemeente per beleidsterrein moet worden nagegaan welk voorzieningenniveau in de afgelopen jaren is bereikt en in hoeverre het vanuit de beschikbare middelen wenselijk en mogelijk wordt geacht om dit niveau ook de komende jaren te handhaven:

- heroverweeg het bestaande niveau in sfeer van voorzieningen voor de bevolking, met name ten aanzien van overige zorg, kunst, ontspanning, oudheid en groen;
- heroverweeg het nagestreefde kwaliteitsniveau van onderhoud in de sfeer van de openbare ruimte (met name bij wegen), met inachtneming van een bepaalde minimale kwaliteit (die ook bij andere gemeenten wordt gerealiseerd);
- ga meer samenwerken op beleidsterreinen, waar dit tot dusverre nog niet/minder het geval is om schaalvoordelen bij de uitvoering van taken te benutten (bijvoorbeeld vinden we bij brandweer/rampenbestrijding, VHROSV, milieu);
- breng met behulp van onderzoek van ‘best-practice’-situaties (benchmarking) de mogelijkheden in beeld om de gemeentelijke werk- voorbereidings- en besluitvormings-processen te optimaliseren en stem hierop de omvang van het ambtelijke apparaat af.

Daarnaast kan ook een aantal overige mogelijkheden worden genoemd:

- heroverweeg gekozen afschrijvingstermijnen en gebruikte rente-percentages bij de berekening van kapitaallasten. In de praktijk blijkt bijvoorbeeld dat bepaalde voorzieningen of onderdelen van de openbare ruimte langer mee kunnen gaan dan de termijnen waarmee bij het afschrijven rekening wordt gehouden. Wordt hiervoor gecorrigeerd dan drukt dit het niveau van de structurele uitgaven;
- dek eventuele extra uitgaven in de sfeer van reiniging en riolering uit de relevante heffingen (kostendekkendheid nastreven), ga ook na in hoeverre er nog aanvullende toerekeningsmogelijkheden zijn om kosten aan gemeentelijke heffingen/leges toe te rekenen en zo af te dekken;

- voor de gemeente Nieuwkoop kunnen er mogelijk extra financiële middelen beschikbaar komen indien er een aanvullende artikel 12 uitkering wordt toegekend.

---

## **S.4 Vraag 3: belangrijkste financiële risico's voor de nieuwe gemeente (zie onder andere Hoofdstuk 4, Hoofdstuk 5 en paragraaf 6.2)**

Het belangrijkste financiële risico voor de nieuwe gemeente kan worden samengevat met de uitspraak 'stilstand is achteruitgang'. Wanneer het beleid ten aanzien van zowel het (gekozen) voorzieningenniveau als de relatief grote omvang van het ambtelijke apparaat ongewijzigd wordt voortgezet leidt dit voor een groot deel van de gemeentelijke taakgebieden tot een situatie dat er hogere netto-uitgaven worden gedaan dan er aan vergoeding uit het gemeentefonds voor wordt ontvangen. Wanneer er op deze onderdelen geen ombuigingen/heroverwegingen plaatsvinden is er sprake van een substantieel financieel risico, waarmee oplopende begrotingstekorten en een uitholling van de reservepositie gepaard gaan. Bij deze ombuigingen gaat het om een forse opgave. Hoe langer er mee wordt gewacht, des te groter wordt de kloof tussen uitgaven en inkomsten en des te sterker worden reserves uitgehold.

Eerder is aangegeven dat door de drie gemeenten al wel stappen zijn/worden gezet om de begrotingspositie te verbeteren.

Bij vraag 1 is aangegeven dat de bovengemiddelde uitgaven aan voorzieningen op dit moment vooral betrekking hebben op taakgebieden waarvoor gemeenten (autonome) beleidskeuzen kunnen maken: kunst/ontspanning, oudheid, zorg en groen. Een relatief grote omvang van het ambtelijke apparaat is aange troffen bij de taakgebieden volkshuisvesting/ruimtelijke ordening, milieu, bevolkingszaken en algemene ondersteuning.

De door te voeren ombuigingen/heroverwegingen zullen zich dus vooral tot deze taakgebieden dienen uit te strekken.

Daarnaast zijn er financiële risico's die verband houden met geraamde extra uitgaven, vooral in de sfeer van de openbare ruimte. In een aantal beheersplannen zijn extra uitgaven opgenomen om het niveau van onderhoud van met name wegen op een hoger niveau te brengen. Daarbij spelen ook de kosten in verband met een slechte bodem een bepaalde rol.

Aan de ene kant kan worden geconstateerd dat de uitvoering van deze plannen tot extra financiële risico's zal leiden. Aan de andere kant kan worden opgemerkt dat over de noodzaak en betekenis van deze plannen geen uitgekristalliseerd beeld beschikbaar is en dat ze in grote mate beïnvloedbaar zijn. De geraamde extra bedragen hangen in belangrijke mate samen met eigen keuzes ten aanzien van het gekozen voorzieningenniveau (met name onderhoudskwaliteit van wegenareaal), afschrijvingsmethodiek/rentepercentage en fasering van gewenste werkzaamheden. Daarbij is op dit moment een aandachtspunt dat voor de met de beheersplannen gepaard gaande kosten niet eenduidig een onderscheid is aan te brengen tussen de betekenis van het gewenste kwaliteitsniveau, van gehanteerde afschrijvingsmethodieken en de invloed van slappe bodemgesteldheid.

Voor alle gemeenten is het van belang om over de noodzaak van de verbeteringen in relatie tot het huidige en gewenste voorzieningenniveau en over de daarmee gepaarde gaande noodzakelijke (extra) kosten meer duidelijkheid te krijgen. Op deze wijze kunnen ongewenste en onnodige extra financiële risico's in deze sfeer worden voorkomen.

---

## **S.5 Vraag 4: inzicht in reservepositie en beïnvloedingsmogelijkheden (zie ook paragraaf 6.2)**

In de rapportage is een geactualiseerd overzicht opgenomen van de reservepositie.

Verwacht wordt dat er bij ongewijzigd beleid en de daarbij behorende begrotingstekorten de komende jaren sprake zal zijn van een snelle afname van deze positie.

De belangrijkste beïnvloedingsmogelijkheden om deze positie te verbeteren liggen in dezelfde sfeer als in het verbeteren van de begrotingspositie (zie ad vraag 2).

---

## **S.6 Vraag 5: positieve/negatieve effecten gemeentelijke herindeling t.a.v. financiële positie nieuwe gemeente (zie onder andere Hoofdstuk 5 en paragraaf 6.3)**

In het onderstaande geven we aan dat er bij gemeentelijke herindeling sprake is van positieve of neutrale effecten op de financiële positie van de nieuwe gemeente. In relatie tot de financiële positie zijn er geen negatieve effecten. Er is wel sprake van bepaalde tijdelijke frictiekosten, maar daar staat een extra vergoeding tegenover.

### *positieve effecten*

Een gemeentelijke herindeling biedt goede mogelijkheden/kansen om de financiële positie positief te beïnvloeden, zowel vanuit het optimaliseren van voorzieningenniveaus (spreiding, geen dubbele voorzieningen, benutten schaalvergroting) als vanuit het optimaliseren van het ambtelijke apparaat (op een grotere schaal kan meteen een efficiënte nieuwe organisatiestructuur worden gebouwd die is afgestemd op de ‘best-practice’ situatie in andere gemeenten met een vergelijkbare omvang/structuur).

Uit het onderzoek blijkt dat bij het uitblijven van een gemeentelijke herindeling de drie gemeenten afzonderlijk belangrijke reorganisatie-/heroverwegingsoperaties in gang moeten zetten, waarvoor er in die situatie dan geen extra middelen ter beschikking komen (met uitzondering van een eventuele artikel 12 uitkering). Wanneer deze reorganisatie-/heroverwegingsoperatie plaatsvindt in het kader van de gemeentelijke herindeling komt een extra budget beschikbaar (op basis van de maatstaf herindeling uit het gemeentefonds) dat hiervoor kan worden ingezet. De ervaring leert dat dit extra budget toereikend is als de herindeling efficiënt wordt gerealiseerd.

Als gekozen is voor een gemeentelijke herindeling zijn er bovendien betere argumenten voor dergelijke ingrepen en is de acceptatiegraad bij zowel het ambtelijke apparaat als de burger groter. Het is dan immers logischer dat er een nieuwe bestuurlijke eenheid en een nieuwe organisatie ontstaat.

### *neutraal*

De structurele omvang van de algemene uitkering neemt enigszins af ten opzichte van de optelsom van de huidige gemeenten. Vanuit de kostenoriëntatie van het verdeelstelsel van het gemeentefonds gaat het daarbij echter om een effect waartegenover in de praktijk (minimaal) even grote structurele schaalvoordelen zijn te behalen. Het betreft grotendeels structurele kostenbesparingen die ‘automatisch’ te innen zijn (vooral kosten voor bestuursorganen en bestuursondersteuning, waarbij er bij de gemeentelijke herindeling allerlei ‘dubbelingen’ vervallen, bijvoorbeeld gemeentesecretaris, hoofd financiën e.d.).

Door de gemeente Nieuwkoop en door Cebeon is bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) nagegaan wat de mogelijke invloed van de artikel-12 situatie van Nieuwkoop is voor de oplossing van de financiële problematiek.



Uit de reactie van het ministerie van BZK kan worden opgemaakt dat een 'schone oplevering' van de artikel 12 gemeente wordt nagestreefd, waardoor er geen financiële relatie is tussen de herindeling en de oplossing van de financiële problematiek van Nieuwkoop. Er komt in 2004 een saneringsbegroting die moet leiden tot een op termijn structureel sluitende begroting zonder aanvullende steun. Mede op basis hiervan wordt bepaald of, in welke mate en voor welke jaren artikel 12 bijdraagt in de financiële problematiek. Indien sprake is van een meerjarige artikel 12 uitkering wordt bij herindeling de nieuwe gemeente rechtsopvolger van de gemeente Nieuwkoop.



---

# 1 Inleiding

## ***opdracht***

Op verzoek van de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar (de NLT-gemeenten) heeft Cebeon de financiële effecten onderzocht van de voorgenomen gemeentelijke herindeling (fusie) tussen de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer, en Ter Aar.

Doel van de onderzoekswerkzaamheden is het nader inzicht verschaffen in de belangrijkste financiële effecten als gevolg van de voorgenomen gemeentelijke herindeling. Met name het in beeld brengen van de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente na fusie dient in beeld gebracht te worden.

Relevant is dat er eerder onderzoeken zijn verricht naar (aspecten) van de financiële positie van de betrokken gemeenten. Genoemd kunnen worden: een (verslag naar aanleiding van het verzoek om een) begrotingsscan voor de gemeente Nieuwkoop van de inspectie financiën lokale en provinciale overheden (ministerie BZK) en de provincie Zuid-Holland en een rapportage van Deloitte & Touche betreffende een onderzoek naar de financiële positie van de gemeenten Liemeer, Nieuwkoop en Ter Aar.

Tegen de achtergrond van deze reeds beschikbare gegevens is afgesproken dat Cebeon de volgende werkzaamheden zou verrichten:

- het in kaart brengen van de begrotingspositie van de nieuw te vormen gemeente op basis van het confronteren van de feitelijke netto-uitgaven per taakgebied met de uitkomsten van de verdeelmaatstaven/ijkpunten van het gemeentefonds en het daarbij betrekken van het meerjarenperspectief;
- het in kaart brengen van de omvang van de belangrijkste eigen inkomstenbronnen (OZB, OEM, afvalstoffenheffing, rioolrechten en inkomsten uit parkeren);
- het aandacht schenken aan de betekenis van de invoering van het BTW-compensatiefonds voor de uitgaven en inkomsten van gemeenten;
- het actualiseren van de reservepositie (ten opzichte van het rapport van Deloitte&Touche) en het ingaan op de mogelijkheden om deze positief te beïnvloeden.

Voorts is relevant dat Cebeon een analyse zou maken van de mogelijke effecten van een voorgenomen gemeentelijke herindeling (fusie) op de omvang van de formatie.

## ***opzet rapportage***

Achtereenvolgens worden in deze rapportage de volgende onderwerpen behandeld:

- in hoofdstuk 2 wordt een aantal belangrijke vertrekpunten voor de analyses van de uitgavenpatronen toegelicht. Ook wordt een eerste profielschets (karakterisering) gegeven van de structuurkenmerken van de huidige gemeenten ten opzichte van inwonertal vergelijkbare gemeenten;
- in hoofdstuk 3 vindt een confrontatie plaats tussen de feitelijke netto uitgaven/inkomsten van de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar (begroting 2004) en de werking van de verdeelmaatstaven (ijkpunten) van het gemeentefonds. Uit deze gemeentebrede-analyse komt naar voren op welke taakgebieden de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar relatief veel of weinig uitgeven ten opzichte van de bedragen die de gemeenten op grond van de systematiek van de algemene uitkering van het gemeentefonds normatief ter beschikking krijgt;
- hoofdstuk 4 bevat een totaalbeeld van de optelsom van de drie fusiegemeenten. Er wordt een profielschets gegeven van de nieuwe gemeente en een gemeentebrede analyse gemaakt van de totale netto-uitgaven (bij ongewijzigd beleid) in relatie tot de werking van het gemeentefonds (verdeelmaatstaven/ijkpunten). Deze confrontatie geeft belangrijke signalen voor de financiële positie van de nieuwe gemeente na de herindeling, aangezien inzicht wordt verkregen bij welke taakgebieden de uitgavenpatronen (sterk) afwijken van de ijkpunten en daarmee meer inzicht komt in de vraag of er vooral knelpunten

zijn te verwachten op taakgebieden die met name apparaatsgebonden uitgaven, subsidies of kapitaallasten omvatten. In dit verband wordt ook een analyse gemaakt van de omvang van de formatie op de verschillende taakgebieden en hoe deze omvang zich verhoudt tot die in (grotere) referentiegemeenten die inwonertal vergelijkbaar zijn met de eventuele fusiegemeente;

- in hoofdstuk 5 wordt ingegaan op het effect van de fusie op de omvang van de inkomsten uit het gemeentefonds voor de drie fusiegemeenten en de implicaties die dit voor de uitgavenkant met zich brengt. In dit verband komt ook de werking van de maatstaf herindeling in het gemeentefonds aan de orde;
- in hoofdstuk 6 wordt ingegaan op een de financiële positie van de nieuwe gemeente op basis van de situatie (o.a. de reservepositie) in de huidige gemeenten en een aantal beïnvloedingsmogelijkheden om deze positief te beïnvloeden in een fusieproces.

---

## 2 Belangrijke vertrekpunten

---

### 2.1 Inleiding

Voorafgaand aan de analyses wordt in deze paragraaf een aantal uitgangspunten besproken, die van belang zijn voor een goed begrip van de uitkomsten van de onderzoekswerkzaamheden die zijn verricht om de uitgavenpatronen van de onderzoeksgemeenten nader te kunnen beoordelen.

In paragraaf 2.2 wordt eerst een algemene typering gegeven van de ontwikkelde financiële ijkpunten die ten grondslag liggen aan de verdeling van het gemeentefonds. In paragraaf 2.3 wordt een aantal specifieke vertrekpunten geformuleerd voor de analyses voor de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar, waarna in paragraaf 2.4 aan de hand van een aantal structuurkenmerken een profielschets van de drie gemeenten wordt gegeven.

---

### 2.2 Financiële ijkpunten

#### *algemene achtergrond*

In 1990 heeft de toenmalige Raad voor de Gemeentefinanciën besloten tot een evaluatie van het gemeentefonds. De Raad zag destijds aankomen dat de bestaande financiële verhoudingen en in het bijzonder het verdeelstelsel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in dynamisch opzicht problemen zou kunnen opleveren (scheefgroei). Op basis van de uitkomsten van het Cebeon-rapport *Insnoeren en uitbuiken* is besloten om voor een aantal gemeentelijke beleidsterreinen financiële ijkpunten te ontwikkelen, die de nieuwe basis kunnen vormen voor de herziening van de algemene uitkering.

De ontwikkelde financiële ijkpunten die zijn vervaardigd in het kader van de evaluatie van het gemeentefonds, zijn tot stand gekomen op basis van een speciaal hiervoor door Cebeon ontwikkelde onderzoeksmethode. Deze financiële ijkpunten zijn geobjectiverde normen voor het uitgavenniveau van met elkaar samenhangende gemeentelijke taken.

Voor elk onderscheiden taakgebied is na een intensieve inhoudelijke voorbereiding via een iteratief zoekproces een ijkpuntformule ontwikkeld. Deze ontwikkeling heeft plaats gevonden in aansluiting op de feitelijke uitgaven van de Nederlandse gemeenten. Uiteenlopende typen gemeenten zijn steeds betrokken bij de ontwikkeling van ijkpunten, ofwel via een eerste steekproef, ofwel in de uitgebreide 'zeefprocedure' en aanvullende toetsingsronden.

#### *karakter ijkpunten*

Het is zinvol om voorafgaand aan de analyse stil te staan bij het globale karakter dat de ontwikkelde ijkpunten noodzakelijkerwijs hebben.

Vanuit het streven naar een kostengeoriënteerd verdeelmodel sluiten de ijkpunten/maatstaven weliswaar aan op uitgavenpatronen van de onderscheiden taakgebieden voor verschillende typen gemeenten, maar is ook gelet op het instandhouden van de gemeentelijke beleidsvrijheid (autonomie). Er heeft daarom niet een al te strakke, gedetailleerde normering voor allerlei afzonderlijke voorzieningen plaatsgevonden, maar er is wel een geobjectiverde en kostengeoriënteerde verdeling ontwikkeld voor breder samenhangende taakgebieden (clusters). Bij deze kostenoriëntatie staat het zogenaamde derde aspiratieniveau van Goedhart als uitgangspunt centraal. Dit houdt in dat er naar wordt gestreefd om gemeenten zoveel mogelijk in staat te stellen om bij een gelijke lokale belastingdruk een vergelijkbaar voorzieningenniveau te realiseren. De financiële ijkpunten sluiten in totaliteit aan bij de feitelijke netto uitgaven van alle gemeenten tezamen op een bepaald taakgebied,

hetgeen impliceert dat bij de ijkpunten van een gemiddelde mate van efficiency van de gemeentelijke organisatie wordt uitgegaan.

Tegen deze achtergrond kan met behulp van de ijkpunten/maatstaven een goed inzicht worden verkregen in de feitelijke uitgavenpatronen van individuele gemeenten, de taakgebieden waarop zij afwijken van hetgeen zij vanuit het gemeentefonds ontvangen en mogelijke achtergronden bij deze afwijkingen.

### **typering financiële ijkpunten**

In het Cebeon-rapport *Structuur gerecht* worden de financiële ijkpunten die ten grondslag liggen aan de herziening van het Gemeentefonds als volgt getypeerd:

- de ontwikkelde financiële ijkpunten hebben als kenmerk dat ze in globale zin aansluiten bij gemeentelijke uitgaven voor bepaalde taakgebieden: iedere gemeente maakt kosten voor bijstandsverlening, groen, volkshuisvesting et cetera;
- de ontwikkelde financiële ijkpunten zijn noodzakelijkerwijs globaal. Een strakke, gedetailleerde normering zou diep hebben ingegrepen in de gemeentelijke autonomie en daarnaast ook een onevenredig grote onderzoekscapaciteit hebben vereist;
- niet elke gemeente kan volstaan met eenzelfde niveau van uitgaven. De ene gemeente heeft met meer kostenverhogende factoren te maken dan een andere gemeente. Met financiële ijkpunten wordt beoogd een genormeerd niveau van uitgaven te bepalen, waarin met deze – voor gemeenten – externe kostenverhogende factoren (structuurkenmerken, wettelijke voorschriften en dergelijke) rekening wordt gehouden;
- doordat per taakgebied is uitgegaan van het totaal dat alle gemeenten tezamen feitelijk uitgeven, wordt binnen dit totaal gecorrigeerd voor effecten van ‘verdringing’ en ‘uitbuiken’. Voor gemeenten met kostenverhogende (structuur-)kenmerken is het financiële ijkpunt relatief hoog ten opzichte van gemeenten waarvoor dergelijke kenmerken niet of minder relevant zijn. De feitelijke uitgaven van individuele gemeenten kunnen wel afwijken van de ijkpuntuitkomsten. Dit hangt samen met de volgende aspecten:
  - er sprake is van gemeentelijke autonomie: sommige gemeenten *willen* op grond van bepaalde beleidsvoorkeuren op een bepaald taakgebied minder uitgeven en op andere meer. In dit verband is er ook een relatie met de vraag welke lokale lastendruk men wenst te hebben (indien men een relatief hoger dan gemiddeld voorzieningenniveau wil hebben leidt dit tot relatief hogere lokale lasten en andersom);
  - de uitgaven vóór de herziening van het gemeentefonds hebben onder invloed gestaan van de beschikbaar gestelde hoeveelheid algemene middelen vanuit het oude stelsel. Bepaalde gemeenten *konden* op bepaalde onderdelen weinig uitgeven, omdat ze een groot deel van de uitgaven moesten besteden aan andere ‘hardere’ beleidsonderdelen, waarvoor de algemene uitkering onvoldoende compenseerde (verdringing). Andere gemeenten konden juist meer uitgeven omdat zij geld overhielden op ‘hardere’ beleidsonderdelen (uitbuiken). Door de herziening van het gemeentefonds is deze scheefgroei uit het verleden rechtgetrokken;
  - de feitelijke uitgaven/inkomsten kunnen incidentele componenten bevatten, waardoor deze in enig jaar afwijken van de ijkpuntuitkomsten;
- bij het ontwikkelen van financiële ijkpunten zijn destijds door de begeleidingscommissie van het onderzoek steeds keuzes gemaakt over wel of niet expliciet te honoreren factoren. Behalve inhoudelijke afwegingen kunnen daarbij ook praktische overwegingen een rol hebben gespeeld.

In een aantal rapportages is uitgebreid verslag gedaan van de onderzoeken die hieraan ten grondslag liggen.<sup>1</sup>

---

1. Zie: Cebeon, *Insnoeren en uitbuiken, aanzetten tot herijking van de FVW'84*, Amsterdam, september 1992; Cebeon/VB-groep, *Structuur gerecht, ijkpunt gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVW'84*, Amsterdam/Voorburg, september 1993; Raad voor de Gemeentefinanciën, *Naar capaciteit belast*, 's-Gravenhage, 1993. Cebeon/VB Deloitte & Touche, *Financieel ijkpunt Wegen en Water*, Amsterdam/Rotterdam, december 1998; Cebeon/VB Deloitte & Touche, *Financiële ijkpunten gemeentelijke uitgaven Orde en Veiligheid*, Amsterdam/Rotterdam, februari 1999; Cebeon/Deloitte & Touche *Milieu*, *Financieel ijkpunt Fysiek Milieu*, Amsterdam/'s-Hertogenbosch, februari 1999, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Financieel ijkpunt Bevolkingszaken*, 's-Gravenhage, februari 1999; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Financieel ijkpunt Bestuursorganen*, 's-Gravenhage, februari 1999.

Opgemerkt wordt dat de oorspronkelijk ontwikkelde ijkpuntformules soms indicatoren bevatten die niet voldeden aan de eisen die aan verdeelmaatstaven worden gesteld.<sup>2</sup> Bij het onderbrengen van de financiële ijkpunten in het verdeelstelsel zijn deze ijkpuntindicatoren vervangen door verdeelmaatstaven. In deze rapportage wordt met financiële ijkpunten steeds bedoeld op de ijkpunten vertaald in verdeelmaatstaven die ten grondslag liggen aan de algemene uitkering van het gemeentefonds.

#### ***overzicht ontwikkelde financiële ijkpunten***

Ten behoeve van de volgende clusters van het gemeentefonds zijn er in twee tranches (ten behoeve van de herziening in 1997 en 2001) financiële ijkpunten ontwikkeld.

Het betreft aan de uitgavenkant een indeling in 16 taakgebieden:

- Bestuursorganen;
- Bevolkingszaken;
- Openbare orde en veiligheid;
- Wegen en water;
- Kunst en ontspanning;
- Groen;
- Oudheid;
- Bijstandsverlening en sociale dienst;
- Zorg, waarbinnen ook worden onderscheiden:
  - Onderwijshuisvesting;
  - Wvg (Wet voorzieningen gehandicapten);
- Reiniging;
- Riolering;
- Fysiek milieu;
- Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing;
- Algemene ondersteuning.

Daarnaast zijn er referentiescores beschikbaar voor de volgende inkomstclusters:

- Onroerende-zaakbelasting (OZB);
- Overige eigen middelen (OEM).

In deze rapportage wordt van al deze referenties gebruik gemaakt.

#### ***gebruik van ijkpunten ten behoeve van analyses voor individuele gemeenten***

Met de herziening van het gemeentefonds is er sprake van een verdeelstelsel dat in tegenstelling tot de situatie voordien veel meer kostengeoriënteerd is. Deze kostenoriëntatie is bereikt door middel van de financiële ijkpunten die voor de uiteenlopende taakgebieden zijn ontwikkeld. Met behulp hiervan wordt rekening gehouden met kostenverschillen tussen gemeenten als gevolg van verschillen in externe omstandigheden (verschil in ‘productie-omstandigheden’).

De vergelijking van de eigen uitgaven met de uitkomst van de verdeelmaatstaven van het herziene gemeentefonds geeft in meerdere opzichten een beter beeld dan het vergelijken met (een groep) van andere gemeenten, omdat:

- er volledig rekening wordt gehouden met de relevante eigen structuurkenmerken (‘productie-omstandigheden’) op elk taakgebied (bij een vergelijking met andere gemeenten treedt er altijd ‘ruis’ op omdat nooit alle kenmerken even goed overeenkomen);

---

2. Bijvoorbeeld periodiek meetbaar, niet direct beïnvloedbaar door betrokkenen, betrouwbaar et cetera.

- er tevens sprake is van een directe aansluiting op de hoeveelheid middelen die via het gemeentefonds beschikbaar komen. Hiermee kan worden beoordeeld of het eigen uitgavniveau hoger of lager ligt dan de beschikbaar gestelde middelen;
- bij gemeentelijke herindelingen kan elk van de fuserende gemeenten met zijn eigen 'norm' worden vergeleken voordat conclusies worden getrokken, zodat er geen vertekeningen optreden als gevolg van afwijkingen in structuurkenmerken. Voor de nieuw te vormen gemeenten kan een 'gewogen' gemiddeld beeld voor de nieuwe situatie worden gegeven vanuit de werking van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds.

---

## 2.3 Vertrekpunten voor analyses Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar

### ***centraal staan de algemene middelen***

Centraal in het onderzoek staan de algemene financiële middelen.

Aan de inkomstenkant betreft het hierbij met name de algemene uitkering uit het gemeentefonds, aangevuld met de algemene inkomsten uit de OZB (onroerende-zaakbelasting) en de OEM (overige eigen middelen)<sup>3</sup>. Vanuit de voorgenomen gemeentelijke herindeling zal met name het effect op de omvang van de algemene uitkering uit het gemeentefonds nader in beeld worden gebracht.

Aan de uitgavenkant staan de zogenaamde netto uitgaven (uitgaven minus taakgerelateerde inkomsten<sup>4</sup>) centraal. Hierbij betreft het de uitgaven voorzover deze uit de algemene middelen van de gemeenten worden bekostigd. Voor de taakgebieden Riolering en Reiniging zullen overigens naast de netto uitgaven ook de bruto uitgaven worden bekeken (in verband met de substantiële taakgerelateerde eigen inkomsten op deze taakgebieden).

### ***vergelijking feitelijke netto uitgaven met ijkpunten/verdeelmaatstaven***

Door de feitelijke netto uitgaven te vergelijken met de ontwikkelde normverdeling op grond van de financiële ijkpunten, kan inzichtelijk worden gemaakt op welke taakgebieden sprake is van een afwijkend uitgavniveau. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan bepaalde onderdelen binnen taakgebieden waar deze afwijkingen betrekking op hebben of mogelijke achtergronden die achter afwijkende uitgavniveaus schuilgaan. Ervaringsgegevens in dit verband zijn niet alleen opgedaan in het kader van de onderzoeken die tot de formulering van de financiële ijkpunten hebben geleid, maar ook in vergelijkbare uitgavenanalyses voor vele tientallen gemeenten.

### ***basisjaar 2004 (exclusief BTW)***

Als basisjaar voor de analyses wordt uitgegaan van het jaar 2004. Voor de financiële gegevens betekent dit dat wordt aangesloten bij de begroting 2004 en de stand van de septembercirculaire 2003 voor het uitkeringsjaar 2004.

De begrotingsbedragen zijn in alle gevallen exclusief BTW. Er is in het jaar 2004 voor het eerst sprake van een uitname uit het gemeentefonds in verband met de introductie van het BTW-Compensatiefonds. Voor de relevante taken kunnen gemeenten de feitelijk betaalde BTW op ingekochte goederen en diensten declareren bij dit BTW-compensatiefonds. Op dit moment is de uitname uit het verdeelstelsel van het gemeentefonds die hiermee samenhangt nog indicatief. Dit betreft zowel de omvang van de uitname als de verdeling per cluster.

---

3. Bestaande uit de inkomsten uit enkele andere belastingen dan de OZB en min of meer 'bedrijfsmatige' activiteiten (o.a. economische zaken, beleggingen, grondexploitatie en dergelijke).

4. Onder taakgerelateerde inkomsten worden zowel specifieke uitkeringen verstaan als taakgerelateerde eigen inkomsten (zoals leges, heffingen en rechten).



Als gevolg hiervan kunnen de komende jaren nog aanpassingen van het niveau van de gemeentefondsuitkering (per cluster) plaats gaan vinden.

Hiernaast is een aandachtspunt dat de uitname uit het gemeentefonds gebaseerd is op de structurele omvang van de BTW in gemeentebegrotingen. Omdat van jaar tot jaar in individuele gemeenten verschillen kunnen optreden in de feitelijk te declareren BTW als gevolg van wisselende investeringspatronen en eigen keuzes ten aanzien van het wel of niet uitbesteden van bepaalde activiteiten kunnen incidenteel verschillen ontstaan tussen het niveau van de maatstaven uit het gemeentefonds en de feitelijke uitgaven per cluster.

#### **relevante basisinformatie is verkregen van de onderzoeksgemeenten**

Zowel voor de basisgegevens van de verdeelmaatstaven, de omvang van de algemene uitkering in 2004, als voor alle uitgavengegevens is aangesloten bij de begroting 2004. De diverse begrotingsstukken zijn door de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar ter beschikking gesteld. Daarnaast is er op veel punten aanvullende informatie verstrekt naar aanleiding van vragen die door Cebeon in het kader van de uitgavenanalyses zijn gesteld (zie ook hoofdstuk 3).

## **2.4 Profielschets Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar**

In deze paragraaf wordt aan de hand van een aantal structuurkenmerken een profielschets van de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar gegeven (voor een profielschets van de optelsom van de drie fusiegemeenten zie hoofdstuk 4).

In het onderstaande overzicht (tabel 2.1) staat een aantal belangrijke kenmerken van de sociale, fysieke en regionale structuur van de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar.

**Tabel 2.1. Enkele structuurkenmerken van de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar, stand 2004.**

<b>structuurkenmerken</b>	<b>Nieuwkoop</b>	<b>Liemeer</b>	<b>Ter Aar</b>
<i>aantal inwoners</i>	11.056	6.715	9.100
<i>aantal woonruimten</i>	4.306	3.101	3.331
<i>gemiddelde woningbezetting</i>	2,57	2,17	2,73
<i>aandeel minderheden</i>	2,7%	1,0%	1,6%
<i>aandeel bijstandsontvangers</i>	0,6%	0,3%	0,5%
<i>aandeel lage inkomens</i>	7,7%	10,3%	7,9%
<i>aandeel jongeren</i>	26,7%	26,7%	28,7%
<i>aandeel ouderen</i>	11,4%	8,8%	10,7%
<i>bodemfactor totaal</i>	1,27	1,26	1,30
<i>oppervlakte historische kern in hectaren</i>	0	0	0
<i>oppervlakte land en binnenwater in hectaren</i>	3.850	3.098	2.170
<i>omgevingsadressendichtheid (OAD)</i>	520	243	356
<i>regionaal klantenpotentieel per inwoner</i>	0,05	0,02	0,03
<i>gewogen leerlingen per inwoner</i>	0,02	0	0
<i>algemene uitkering in euro's per inwoner</i>	534	587	521
<i>idem, exclusief verfijning monumenten en riolering</i>	513	558	496

Bij dit overzicht kan het volgende worden opgemerkt:<sup>5</sup>

- de sociale structuur in Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar is over het algemeen iets beter dan in andere gemeenten van vergelijkbare omvang. Alleen ligt in met name Nieuwkoop het aandeel minderheden duidelijk hoger dan in gemeenten van vergelijkbare omvang. Daarnaast valt op dat alle drie gemeenten een relatief jonge bevolking hebben;
- geen van de drie gemeenten heeft een historische kern (volgens de definitie van het gemeentefonds);
- de drie gemeenten hebben allemaal een slechte bodemgesteldheid (volgens de definitie van het gemeentefonds);
- de bebouwingsdichtheid (OAD) is met name in Liemeer en in mindere mate in Ter Aar duidelijk lager dan in andere gemeenten van vergelijkbare omvang;
- het aantal regionale klantenpotentiëlen ten opzichte van het eigen inwonertal (centrumfunctie) is in alle drie gemeenten relatief laag;
- het aantal (gewogen) leerlingen (voortgezet/speciaal onderwijs, definitie gemeentefonds) is vergelijkbaar met andere gemeenten van vergelijkbare omvang;
- de algemene uitkering uit het gemeentefonds per inwoner is voor de drie gemeenten relatief laag ten opzichte van andere gemeenten van vergelijkbare omvang.

---

5. Waar wordt vergeleken met gemeenten van vergelijkbare omvang betreft het de groep gemeenten met 5.000 tot 15.000 inwoners.

---

## 3 Confrontatie feitelijke netto uitgaven met ijkpunten gemeentefonds (benchmark)

---

### 3.1 Inleiding

#### *algemeen*

Om het uitgavenniveau van de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar te kunnen vergelijken met de oorspronkelijke afbakening zoals die is gehanteerd bij de constructie van de ijkpunten is het noodzakelijk de uitgaven en inkomsten te herschikken naar de in het onderzoek gehanteerde clustering van taakgebieden. Dit is gebeurd op basis van de begrotingscijfers van 2004.

Op basis van de ons ter beschikking gestelde stukken, alsmede aanvullende (telefonische en schriftelijke) informatie zijn de door de gemeente verantwoorde uitgaven en inkomsten van de uiteenlopende functies naar de diverse taakgebieden toegedeeld. De wijze waarop de algemene ondersteuning in de analyses is ondergebracht wordt hieronder kort toegelicht.

#### *toerekening ondersteuning*

Uit ervaring is bekend dat er tussen gemeenten substantiële verschillen kunnen optreden in het deel van de netto uitgaven dat bijvoorbeeld geboekt staat op de functie 002 (bestuursondersteuning). In onderzoek is naar voren gekomen dat boekingsverschillen tussen gemeenten voor een belangrijk deel ontstaan door het al dan niet gebruik maken van de 'overhead-functie' 002 en toerekening van onderdelen van algemene ondersteuningskosten (personele ondersteuning en/of kantoorkosten). Eén en ander hangt mede samen met de wijze waarop het totale apparaat is georganiseerd (diensten/sectoren) en/of is gehuisvest (soms in een veelheid van afzonderlijke gebouwen) en de interpretatie van de comptabiliteitsvoorschriften. Ook de mate waarin kosten in de sfeer van algemene ondersteuning op functie 001 (bestuursorganen) en functie 922 (algemene baten en lasten) worden verantwoord, loopt tussen gemeenten uiteen. Wordt voor deze verschillen niet gecorrigeerd, dan ontstaan problemen vanuit de vergelijkbaarheid.

Na een algemene rubricering van de verschillende componenten lichten we een aantal relevante onderdelen toe.

De netto uitgaven voor ondersteuning bestaan in algemene zin uit:

1. De overhead-uitgaven, met name geboekt op functie 002. Deze kunnen worden onderscheiden in:
  - a. inhoudelijke kosten, zoals uitgaven die een directe relatie vertonen met een bepaald taakgebied (beleidsambtenaren op taakgebieden);
  - b. kosten voor personeel en organisatie, het betreft hier met name de netto uitgaven voor de afdeling Personeel & Organisatie;
  - c. kantoorkosten in brede zin; het gaat hierbij naast de directe huisvestingskosten ook om de uitgaven van interne dienstverlening, juridische zaken en dergelijke;
  - d. overige kosten, namelijk de resterende netto uitgaven. Belangrijke componenten hierin kunnen zijn: gemeentesecretaris, voorlichting en de afdeling financiën;
2. Een aantal uitgaven op hoofdfunctie 9, die een relatie hebben met verschillende taakgebieden. Het gaat hierbij met name om algemene uitgaven en inkomsten, saldi van de kostenplaatsen, de belastingdienst en dergelijke. Ook van deze begrotingsfuncties wordt in uiteenlopende mate door gemeenten gebruik gemaakt.

### ***totaalbeeld herschikkingen Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar***

In de sfeer van de algemene ondersteuning is het slechts ten dele gelukt om de relevante netto-uitgaven naar de juiste clusters toe te delen.

Bij de gemeente Liemeer is er sprake van aanzienlijke bedragen die vanuit diverse kostenplaatsen worden toegerekend aan de functie bestuursondersteuning. Om na te kunnen gaan of in deze als bestuursondersteuning geboekte uitgaven wellicht nog bedragen zijn opgenomen die aan de diverse taakgebieden zouden moeten worden toegerekend, is de gemeente Liemeer gevraagd nadere specificaties van deze kostenplaatsen (toegerekend aan taakgebieden waar de werkzaamheden inhoudelijk betrekking op hebben) te geven. Op basis van de ontvangen informatie is een aanzienlijk deel van de functie bestuursondersteuning toegedeeld aan de overige taakgebieden.

Bij de gemeente Ter Aar is er sprake van aanzienlijke bedragen voor algemene ondersteunende taken/kostenplaatsen die worden toegerekend aan de functie bestuursondersteuning. Mede hierdoor komen de uitgaven in de sfeer van algemene ondersteuning in Ter Aar relatief hoog uit. Om na te kunnen gaan of in deze als bestuursondersteuning geboekte uitgaven wellicht nog bedragen zijn opgenomen die aan de diverse taakgebieden zouden moeten worden toegerekend, is de gemeente Ter Aar gevraagd nadere specificaties van deze uitgaven (toegerekend aan taakgebieden waar de werkzaamheden inhoudelijk betrekking op hebben) te geven. De toegezonden specificaties boden helaas onvoldoende mogelijkheden om een dergelijke toerekening te realiseren.

Voor de gemeente Nieuwkoop is er in hoofdlijnen aangesloten bij de indeling van de het gemeentefonds door middel van het aanbrengen van enige herschikkingen, met name ten aanzien van de boeking van de kosten van de afdeling financiën.

Voor alle gemeenten is een aantal algemene bewerkingen uitgevoerd. Het betreft onder meer het verwerken van de relevante begrotingswijzigingen, het overboeken van mutaties van reserves (functie 980) naar de betreffende inhoudelijke taakgebieden en het toedelen van relevante algemene/stelposten (functie 922). Daarnaast hebben er diverse herschikkingen plaatsgevonden (mede op basis van nader gevraagde specificaties) om uitgavenonderdelen bij het juiste cluster onder te brengen. Daarbij betreft het onder meer uitgaven /inkomsten in de sfeer onderwijshuisvesting, bestuursorganen, sportvelden, speeltuinen/-plaatsen, WUW e.d.

In totaal zijn er bedragen in de orde van grootte van vele tientallen euro's per inwoner tussen de verschillende taakgebieden verschoven.

Tot slot kan worden opgemerkt dat er aanvullende werkzaamheden zijn verricht in verband met de uitvoeringslasten van de ISD Rijnstreek. Deze dienst verricht een aantal taken in de sfeer van bijstandverlening/zorg (o.a. WVG) die door de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar worden uitbesteed aan dit samenwerkingsverband. Voor deze organisatie is ondanks diverse malen navraag (zowel bij gemeenten als ISD zelf) geen helder onderscheid verkregen van de apparaatslasten naar de diverse deeltaken. Daarom is er een eigen toerekening gemaakt m.b.v. de (bruto) uitgaven op de diverse deeltaken (verstrekkingen e.d.). Door deze globale werkwijze kan er in deze rapportage nog enige samenhang/uitwisseling spelen tussen de relevante deeltaken (zoals bijstandverlening, minimabeleid, WVG en werkgelegenheid).

### ***totaaloverzicht***

In de onderstaande tabel is per taakgebied aangegeven in hoeverre de feitelijke netto uitgaven c.q. -inkomsten (kolom 1) afwijken van de scores op de relevante verdeelmaatstaven per taakgebied (kolom 2). Het verschil is opgenomen in kolom 3. Alle bedragen zijn vermeld in euro's per inwoner.

Tabel 3.1. Vergelijking netto uitgaven/inkomsten conform begroting 2004 van de gemeente Nieuwkoop met ijkpunten gemeentefonds (bedragen in euro's per inwoner)

<i>taakgebied</i>	<i>(1) niveau feitelijk</i>	<i>(2) niveau ijkpunten</i>	<i>verschil (1-2)</i>
1. <i>Bijstandsverlening en sociale dienst</i>	30	32	-2
2. <i>WVG</i>	57	55	2
3. <i>Onderwijshuisvesting</i>	46	66	-20
4. <i>Overige zorg</i>	111	74	37
5. <i>Kunst en ontspanning</i>	66	65	1
6. <i>Groen</i>	87	64	23
7. <i>Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing</i>	57	27	30
8. <i>Oudheid (incl. verfijning monumenten)</i>	2	0	2
9. <i>Riolering (incl. verfijning riolen)</i>	17	20	-3
10. <i>Reiniging</i>	-16	-4	-12
11. <i>Wegen en water</i>	163	142	21
12. <i>Openbare orde en veiligheid</i>	61	24	37
13. <i>Fysiek milieu</i>	36	26	10
14. <i>Bevolkingszaken</i>	32	13	20
15. <i>Bestuursorganen</i>	48	42	5
16. <i>Algemene ondersteuning</i>	98	80	18
17. <i>Zalmsnip</i>	18	18	0
18. <b><i>SUBTOTAAL netto uitgaven</i></b>	911	743	167
19. <i>Overige eigen middelen</i>	83	30	52
20. <i>50% inkomsten toeristenbelasting</i>	0	0	0
21. <i>Onroerende-zaakbelasting</i>	253	184	69
22. <b><i>SUBTOTAAL eigen inkomsten</i></b>	336	214	122
23. <b><i>SUBTOTAAL netto uitgaven minus eigen inkomsten (18-22)</i></b>	575	529	46
24. <i>te dekken uit algemene uitkering</i>	575	529	46
25. <i>begrotingssaldo</i>			-52
26. <i>bij: suppletie-uitkering</i>	0	-6	-6
27. <b><i>structureel te dekken uit algemene uitkering</i></b>	575	523	52

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

Tabel 3.2. Vergelijking netto uitgaven/inkomsten conform begroting 2004 van de gemeente Liemeer met ijkpunten gemeentefonds (bedragen in euro's per inwoner)

<b>taakgebied</b>	<b>(1) niveau feitelijk</b>	<b>(2) niveau ijkpunten</b>	<b>verschil (1-2)</b>
1. <i>Bijstandsverlening en sociale dienst</i>	13	29	-15
2. <i>WVG</i>	39	66	-27
3. <i>Onderwijshuisvesting</i>	64	63	1
4. <i>Overige zorg</i>	130	74	56
5. <i>Kunst en ontspanning</i>	59	63	-3
6. <i>Groen</i>	57	72	-15
7. <i>Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing</i>	56	34	22
8. <i>Oudheid (incl. verfijning monumenten)</i>	8	0	8
9. <i>Riolering (incl. verfijning riolen)</i>	1	29	-28
10. <i>Reiniging</i>	-14	-5	-10
11. <i>Wegen en water</i>	153	145	9
12. <i>Openbare orde en veiligheid</i>	55	29	26
13. <i>Fysiek milieu</i>	31	32	-1
14. <i>Bevolkingszaken</i>	31	14	16
15. <i>Bestuursorganen</i>	52	56	-3
16. <i>Algemene ondersteuning</i>	139	95	43
17. <i>Zalmsnip</i>	17	21	-4
<b>18. SUBTOTAAL netto uitgaven</b>	<b>892</b>	<b>817</b>	<b>75</b>
19. <i>Overige eigen middelen</i>	103	34	69
20. <i>50% inkomsten toeristenbelasting</i>	0	0	0
21. <i>Onroerende-zaakbelasting</i>	172	173	-1
<b>22. SUBTOTAAL eigen inkomsten</b>	<b>275</b>	<b>207</b>	<b>68</b>
<b>23. SUBTOTAAL netto uitgaven minus eigen inkomsten (18-22)</b>	<b>617</b>	<b>610</b>	<b>7</b>
24. <i>te dekken uit algemene uitkering</i>	617	610	7
25. <i>begrotingssaldo</i>			-16
26. <i>bij: suppletie-uitkering</i>		-9	-9
<b>27. structureel te dekken uit algemene uitkering</b>	<b>617</b>	<b>601</b>	<b>16</b>

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

Tabel 3.3. Vergelijking netto uitgaven/inkomsten conform begroting 2004 van de gemeente Ter Aar met ijkpunten gemeentefonds (bedragen in euro's per inwoner)

<b>taakgebied</b>	<b>(1) niveau feitelijk</b>	<b>(2) niveau ijkpunten</b>	<b>verschil (1-2)</b>
1. <i>Bijstandsverlening en sociale dienst</i>	39	22	18
2. <i>WVG</i>	38	55	-17
3. <i>Onderwijshuisvesting</i>	50	65	-15
4. <i>Overige zorg</i>	120	70	50
5. <i>Kunst en ontspanning</i>	70	62	7
6. <i>Groen</i>	77	64	13
7. <i>Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing</i>	92	26	65
8. <i>Oudheid (incl. verfijning monumenten)</i>	1	0	1
9. <i>Riolering (incl. verfijning riolen)</i>	-1	27	-28
10. <i>Reiniging</i>	-13	-4	-9
11. <i>Wegen en water</i>	167	131	37
12. <i>Openbare orde en veiligheid</i>	69	20	48
13. <i>Fysiek milieu</i>	33	27	7
14. <i>Bevolkingszaken</i>	21	13	8
15. <i>Bestuursorganen</i>	43	46	-3
16. <i>Algemene ondersteuning</i>	212	81	131
17. <i>Zalmsnip</i>	16	17	-0
<b>18. SUBTOTAAL netto uitgaven</b>	<b>1.037</b>	<b>723</b>	<b>314</b>
19. <i>Overige eigen middelen</i>	135	30	105
20. <i>50% inkomsten toeristenbelasting</i>	0	0	0
21. <i>Onroerende-zaakbelasting</i>	188	162	26
<b>22. SUBTOTAAL eigen inkomsten</b>	<b>323</b>	<b>192</b>	<b>131</b>
<b>23. SUBTOTAAL netto uitgaven minus eigen inkomsten (18-22)</b>	<b>714</b>	<b>532</b>	<b>182</b>
24. <i>te dekken uit algemene uitkering</i>	714	532	182
25. <i>begrotingssaldo</i>			-186
26. <i>bij: suppletie-uitkering</i>		-4	-4
<b>27. structureel te dekken uit algemene uitkering</b>	<b>714</b>	<b>528</b>	<b>186</b>

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

De diverse onderdelen uit de bovenstaande tabellen worden achtereenvolgens toegelicht:

- in paragraaf 3.2 wordt een toelichting gegeven op de uitkomsten voor de uitgavenclusters (regels 1 t/m 16);
- in paragraaf 3.3 wordt een toelichting gegeven op de uitkomsten voor de onderscheiden inkomstenclusters (regels 19 t/m 21);
- in paragraaf 3.4 wordt afgesloten met een totaalbeeld, waarbij ook de relatie tussen de totale feitelijke uitgaven en de dekking uit de algemene eigen inkomsten en de beschikbare algemene uitkering aan de orde komt (regels 18 en 22 t/m 27).

---

## 3.2 Uitgavenclusters

---

### 3.2.1 Bijstandsverlening en sociale dienst

#### *algemene introductie*

Oorspronkelijk bestond dit taakgebied uit de onderdelen uitkeringslasten (10% gemeentelijk aandeel), uitvoeringslasten en bijzondere bijstand. Met ingang van 2001 is echter het Fonds werk en inkomen (FWI) in werking getreden. Als gevolg hiervan is het 10% gemeentelijk aandeel in de bijstandsuitkeringen in de algemene uitkering van het gemeentefonds komen te vervallen. In plaats daarvan is er sprake van een budgetteringsregeling volgens het FWI. Het gemeentelijke aandeel in de bijstandsuitkeringen is verhoogd tot 25% en dient te worden gefinancierd uit de uitkering uit het FWI; voor de overige 75% blijft vergoeding op declaratiebasis van kracht.

Met de invoering van de nieuwe Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 worden de middelen voor de bijstandsuitkeringen over gemeenten deels verdeeld volgens het zogenaamde objectieve verdeelmodel en deels op basis van historische kosten van gemeenten aan bijstandsuitkeringen. Het is de bedoeling dat het deel van de bijstandsuitkeringen dat via het objectieve verdeelmodel wordt verdeeld stapsgewijs wordt verhoogd tot 100%. Hiervoor worden eerst nog aanpassingen aan het huidige objectieve verdeelmodel verricht.

Met de uitname van het uitkeringendeel uit het gemeentefonds in 2001 hebben de netto-uitgaven aan dit taakgebied voornamelijk nog betrekking op de uitvoeringslasten in het kader van de Algemene bijstandswet (inclusief de bijzondere bijstand) en de uitkeringen in het kader van de bijzondere bijstand.

De uitvoeringslasten van de sociale dienst hebben betrekking op de 'apparaatskosten' voor de uitvoering van de algemene en bijzondere bijstand. Kenmerkend voor deze uitvoeringslasten is dat deze geheel voor rekening van de gemeente komen. Deze lasten worden in de ijkpuntformule geïndiceerd door middel van een gemiddeld bedrag per bijstandsontvanger inclusief een schaalbedrag.<sup>6</sup> Op dit onderdeel is er als gevolg van beleidsmatige impulsen sprake van een duidelijke dynamiek in de afgelopen jaren.

Voor het onderdeel bijzondere bijstand is ook relevant dat er sprake is van een aantal veranderingen sinds de ontwikkeling van de ijkpunten. Naast enkele tussentijdse toevoegingen aan het gemeentefonds, is er als gevolg van bestuurlijke afwegingen een aantal veranderingen in de ijkpuntformule aangebracht, waardoor met name de maatstaf lage inkomens een groter gewicht heeft gekregen. Dit laatste is overigens ook gebeurd voor de overige onderdelen van dit taakgebied. Per saldo is er voor dit deel van het taakgebied in de loop der jaren een wat bredere invalshoek ontstaan die kan worden samengevat onder de noemer 'armoedebeleid'.

Met ingang van 2004 heeft een aantal maatregelen van het Rijk er toe geleid dat het landelijk structureel beschikbare budget voor uitkeringen in de sfeer van bijzondere bijstand aanzienlijk is afgenomen (met circa

---

6. Dit schaalbedrag neemt af naarmate een gemeente meer bijstandsontvangers heeft.



een kwart). Deze afname hangt voornamelijk samen met het afschaffen van categoriaal inkomensbeleid en de beperking van het gemeentelijk minimabeleid vanuit het Rijk. Voor 2004 is vooralsnog eenmalig een extra bedrag ter beschikking gesteld ten behoeve van chronisch zieken, gehandicapten en ouderen. De verdeling van het ijkpunt minimabeleid is gebaseerd op de volgende indicatoren: bijstandontvangers, lage inkomens, uitkeringsontvangers en minderheden.

In algemene zin is er voor dit taakgebied sprake van samenhang tussen het taakgebied Bijstandsverlening en sociale dienst met het taakgebied Zorg.

Tot slot kan worden opgemerkt dat er momenteel, in het kader van het onderhoud van het verdeelstelsel in opdracht van de beheerders van het gemeentefonds, onderzoek wordt verricht met betrekking tot de herinrichting van de clusters Bijstand en Zorg binnen het gemeentefonds. In de afgelopen jaren hebben zich in deze clusters substantiële mutaties voorgedaan, zowel inhoudelijk als naar omvang. Om er voor te zorgen dat ook in de toekomst eventuele scheefgroei tussen verdeelstelsel en feitelijke uitgaven van gemeenten vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd, is besloten om de twee bestaande clusters Bijstand en Zorg te herschikken tot een drietal nieuwe, meer eenduidige clusters (respectievelijk Werkgelegenheid en inkomen, Educatie en Maatschappelijke zorg).

#### ***uitkomst Nieuwkoop***

Voor de gemeente Nieuwkoop zijn de totale netto-uitgaven voor dit taakgebied circa 2 euro per inwoner lager dan de ijkpuntscore. In de feitelijke netto-uitgaven speelt een belangrijke rol dat de uitvoeringslasten zijn ondergebracht bij de ISD-Rijnstreek en dat er sprake is van een globale toerekeningsmethodiek van deze lasten, zowel over de deelnemende gemeenten als over de relevante deeltaken (relatie met Zorg).

#### ***uitkomst Liemeer***

Voor de gemeente Liemeer zijn de totale netto-uitgaven voor dit taakgebied circa 15 euro per inwoner lager dan de ijkpuntscore. In de feitelijke netto-uitgaven speelt een belangrijke rol dat de uitvoeringslasten zijn ondergebracht bij de ISD-Rijnstreek en dat er sprake is van een globale toerekeningsmethodiek van deze lasten, zowel over de deelnemende gemeenten als over de relevante deeltaken (relatie met Zorg).

#### ***uitkomst Ter Aar***

Voor de gemeente Ter Aar zijn de totale netto-uitgaven voor dit taakgebied circa 18 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore. In de feitelijke netto-uitgaven speelt een belangrijke rol dat de uitvoeringslasten zijn ondergebracht bij de ISD-Rijnstreek en dat er sprake is van een globale toerekeningsmethodiek van deze lasten, zowel over de deelnemende gemeenten als over de relevante deeltaken (relatie met Zorg).

---

### **3.2.2 Zorg**

#### ***algemene introductie***

Voor het taakgebied Zorg wordt de hoogte van het uitgavniveau voor een belangrijk deel bepaald door eigen gemeentelijk beleid. Dit breed samengestelde taakgebied omvat onder meer de onderdelen: onderwijs, sociaal cultureel- en maatschappelijk werk, Wvg (zie hierna), jeugd- en jongerenwerk, gezondheidszorg en overige zorg en kinderopvang. Het onderdeel onderwijs heeft, afgezien van de onderwijshuisvesting (zie hierna), betrekking op de ‘gemeenschappelijke uitgaven onderwijs’ en de ‘ondersteuning van het onderwijs’, en de gemeentelijke bijdragen aan het basis- en voortgezet onderwijs. Het sociaal-cultureel en maatschappelijk

lijk werk omvat bovendien de uitgaven in het kader van werkgelegenheidsbeleid (bijvoorbeeld in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening).

Uitgaven binnen het taakgebied Zorg kunnen een samenhang vertonen met onderdelen binnen het taakgebied Bijstandsverlening en Sociale Dienst. De uitkomsten van de analyse op beide taakgebieden dienen dan ook in samenhang beschouwd te worden.

Tevens wordt gewezen op het lopende onderzoek met betrekking tot de herschikking van de clusters Bijstand en Zorg in het kader van het onderhoud van het gemeentefonds (zie subparagraaf Bijstandsverlening en sociale dienst).

### ***Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg)***

Als apart onderdeel van het taakgebied is de zorg voor gehandicapten toegevoegd. De middelen voor dit onderdeel zijn – vanaf 1993 in een aantal jaren oplopend – toegevoegd aan de algemene uitkering van het gemeentefonds. Dit heeft aanvankelijk telkens plaats gevonden via de maatstaf inwoners. Met ingang van uitkeringsjaar 1999 is de Wvg-sleutel aangepast en wordt nog slechts ongeveer de helft via inwoners verdeeld; de rest wordt met name verdeeld via woonruimten en deels via sociale indicatoren (ouderen, huishoudens met een laag inkomen en bijstands- en uitkeringsontvangers).

### ***onderwijshuisvesting***

Sinds 1997 zijn middelen voor onderwijshuisvesting naar het gemeentefonds gedecentraliseerd. Onderwijshuisvesting vormt een apart onderdeel van het taakgebied Zorg. De middelen worden voornamelijk verdeeld via de indicatoren jongeren en leerlingen; daarnaast zijn enkele sociale indicatoren, centrumfunctie en fysieke indicatoren relevant voor de verdeling van de middelen in het gemeentefonds.

Bij monitoring van de decentralisatie van onderwijshuisvesting door de beheerders van het gemeentefonds zijn enkele knelpunten naar voren gekomen in de bekostiging van onderwijshuisvesting bij (kleinere) gemeenten met een centrumfunctie (streekscholen) en groeigemeenten. Om deze gemeenten tegemoet te komen zijn met ingang van 2002 drie nieuwe maatstaven binnen het onderdeel onderwijshuisvesting geïntroduceerd.

Voorts is er per 2003 een (beperkt) deel van het algemene accres van het gemeentefonds specifiek aan het onderdeel onderwijshuisvesting toegewezen.

### ***uitkomst Nieuwkoop***

De totale netto-uitgaven aan het taakgebied Zorg zijn in de gemeente Nieuwkoop circa 19 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore. Achter dit totaal gaat het volgende beeld voor de drie volgende onderdelen schuil:

- voor het onderdeel onderwijshuisvesting zijn de feitelijke netto-uitgaven circa 20 euro per inwoner lager dan de ijkpuntscore;
- voor het onderdeel WVG zijn de netto-uitgaven ongeveer even hoog als de ijkpuntscore;
- voor de overige onderdelen van het taakgebied Zorg ligt het feitelijke netto uitgavniveau duidelijk hoger dan de ijkpuntscore (ca. 37 euro per inwoner).

### ***uitkomst Liemeer***

De totale netto-uitgaven aan het taakgebied Zorg zijn in de gemeente Liemeer circa 30 hoger dan de ijkpuntscore. Achter dit totaal gaat het volgende beeld voor de drie volgende onderdelen schuil:

- voor het onderdeel onderwijshuisvesting zijn de feitelijke netto-uitgaven ongeveer even hoog als de ijkpuntscore;
- voor het onderdeel WVG zijn de netto-uitgaven circa 27 euro per inwoner lager dan de ijkpuntscore;
- voor de overige onderdelen van het taakgebied Zorg ligt het feitelijke netto uitgavniveau duidelijk hoger dan de ijkpuntscore (ca 56 euro per inwoner).

### ***uitkomst Ter Aar***

De totale netto-uitgaven aan het taakgebied Zorg zijn in de gemeente Ter Aar circa 18 hoger dan de ijkpunt-score. Achter dit totaal gaat het volgende beeld voor de drie volgende onderdelen schuil:

- voor het onderdeel onderwijshuisvesting zijn de feitelijke netto-uitgaven lager dan de ijkpunt-score (ca. 15 euro per inwoner);
- voor het onderdeel WVG zijn de netto-uitgaven circa 17 euro per inwoner lager dan de ijkpunt-score;
- voor de overige onderdelen van het taakgebied Zorg ligt het feitelijke netto uitgavniveau duidelijk hoger dan de ijkpunt-score (ca 50 euro per inwoner).

---

## **3.2.3 Kunst en ontspanning**

### ***algemene introductie***

De uitgaven voor dit taakgebied worden in het algemeen voornamelijk bepaald door: uitgaven voor schouwburgen, theaters, subsidies aan betreffende personen en instellingen, bibliotheken, muziek- en vormingsonderwijs, binnensportaccommodaties en zwembaden. De hoogte van deze uitgaven hangt mede samen met de omvang/licging van een gemeente ten opzichte van andere gemeenten. Kleinere gemeenten geven in het algemeen relatief minder uit op dit taakgebied, grotere gemeenten (met een centrumfunctie) relatief meer. Dit aspect wordt in de maatstaven gehonoreerd.

De hoogte van de uitgaven voor dit taakgebied wordt mede bepaald door eigen beleid van gemeenten. Het taakgebied leent zich dan ook voor 'uitbuiken en verdringen'.

Daarnaast kan er eventueel sprake zijn van samenhang met uitgaven op andere taakgebieden. Goede voorbeelden van mogelijke samenhang zijn:

- samenhang met musea (taakgebied Oudheid) op het terrein van de 'kunst';
- samenhang met 'buiten-sporten' op groene sportvelden (taakgebied Groen) in plaats van 'binnensporten' in sportaccommodaties (taakgebied Ontspanning). Ook in de sfeer van de overige recreatie in de buitenlucht kan er sprake zijn van een relatie met het taakgebied Groen;
- samenhang in meer algemene zin met het taakgebied Zorg (onder andere subsidies aan verenigingen/voorzieningen in de sfeer van vrije tijdsbesteding (buurthuizen en dergelijke)).

### ***uitkomst Nieuwkoop***

De netto-uitgaven aan het taakgebied Kunst en Ontspanning zijn in Nieuwkoop circa 1 euro per inwoner hoger dan de ijkpunt-score.

### ***uitkomst Liemeer***

De netto-uitgaven aan het taakgebied Kunst en Ontspanning zijn in Liemeer iets lager (circa 3 euro per inwoner) dan de ijkpunt-score.

### ***uitkomst Ter Aar***

De netto-uitgaven aan het taakgebied Kunst en Ontspanning zijn in Ter Aar circa 7 euro per inwoner hoger dan de ijkpunt-score.

---

### 3.2.4 Groen

#### ***algemene introductie***

Het taakgebied Groen bestaat uit de onderdelen openbaar groen (inclusief bossen, bijdragen aan recreatieschappen, overige recreatie), groene sportvelden, begraafplaatsen en crematoria.<sup>7</sup> In het onderzoek naar de landelijke ijkpunten is geconstateerd dat met name het onderdeel openbaar groen zich leent voor ‘verdringen en uitbuiken’. De keuze in de beleidsvrijheid van gemeenten komt zowel tot uitdrukking in de organisatie van het beheer (uitbesteden of zelf doen, gekozen onderhoudsfrequenties) als in de keuzes rond de hoeveelheid en het type areaal aan groen. Zo blijkt dat gemeenten met een grote oppervlakte aan openbaar groen vaak relatief goedkoop groen beheren (extensief onderhoud), terwijl gemeenten met een beperkt areaal groen veelal duurder groen hebben (intensief onderhoud). Tegen de achtergrond van deze grote mate van bestedingsvrijheid en de zeer diverse uitgavenniveaus die bij overigens vergelijkbare gemeenten werden aangetroffen is besloten om in het ijkpunt een gemiddeld uitgavenniveau te honoreren voor alle gemeenten (bedrag per inwoner en bedrag per woonruimte).

#### ***uitkomst Nieuwkoop***

De netto-uitgaven aan het taakgebied Groen zijn in Nieuwkoop circa 23 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore.

#### ***uitkomst Liemeer***

De netto-uitgaven aan het taakgebied Groen zijn in Liemeer duidelijk lager (circa 15 euro per inwoner) dan de ijkpuntscore.

#### ***uitkomst Ter Aar***

De netto-uitgaven aan het taakgebied Groen zijn in Ter Aar circa 13 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore.

---

### 3.2.5 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing

#### ***algemene introductie***

Het taakgebied VHROSV (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing) is veelomvattend. In het rapport *Structuur gerecht* is dit taakgebied uitgebreid omschreven.<sup>8</sup> In het kader van dit onderzoek wordt alleen op hoofdlijnen een vergelijking gemaakt tussen de uitkomst van de maatstaven en de netto uitgaven.

Dit taakgebied is onder andere samengesteld uit de volgende onderdelen: structuurplannen/-visies, bestemmingsplannen, woninggebonden subsidies, woonwageneigenaren, volkshuisvesting, stedelijke vernieuwing, bouw- en woningtoezicht, woonruimteverdeling en vastgoedregistratie.

De onderdelen grondexploitatie/erfpacht/vastgoedbeheer maken geen onderdeel uit van het cluster VHROSV maar van het cluster Overige Eigen Middelen (zie paragraaf 3.3.1.).

Recentelijk zijn voor het cluster VHROSV de verdeelmaatstaven met ingang van 2003 aangepast in verband met het opgaan van het Stadsvernieuwingsfonds in het ISV. Deze middelen bieden een compensatie voor de

---

7. Voor dit laatste onderdeel is het landelijk onderzoek uitgegaan van het principe van kostendeckendheid.

8. Het gaat met name om de bladzijden 85 tot en met 93 van het genoemde rapport.

eigen bijdrage van gemeenten in het kader van het ISV. Er is in een 10-jarige overgangsregeling voorzien, om negatieve herverdeeleffecten te dempen.

#### ***uitkomst Nieuwkoop***

De netto-uitgaven aan het taakgebied VHROSV zijn in de gemeente Nieuwkoop circa 30 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore. Met name bij het onderdeel ruimtelijke ordening (o.a. bestemmingsplannen) is er sprake van een duidelijke toename van de netto-uitgaven in de afgelopen jaren.

#### ***uitkomst Liemeer***

De netto-uitgaven aan het taakgebied VHROSV zijn in de gemeente Liemeer circa 22 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore.

Hierbij valt op dat de uitgaven in de sfeer van dit taakgebied de laatste jaren duidelijk zijn toegenomen. In de sfeer van ruimtelijke ordening hangt dit onder meer samen met een inhaalslag met betrekking tot de actualisering van bestemmingsplannen en een intensivering ten aanzien van handhaving.

#### ***uitkomst Ter Aar***

De netto-uitgaven aan het taakgebied VHROSV zijn in de gemeente Ter Aar circa 65 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore. In de afgelopen jaren zijn deze (netto-)uitgaven snel gestegen. Ten opzichte van de rekening 2001 betreft het enkele tientallen euro's per inwoner (voornamelijk bij BWWT).

---

### **3.2.6 Oudheid**

#### ***algemene introductie***

Het taakgebied Oudheid strekt zich voornamelijk uit tot netto uitgaven aan musea, oudheidskamers, historische archieven, monumenten en subsidies aan oudheidkundige verenigingen.

In verband met de nauwe relatie tussen de hoogte van uitgaven voor monumenten en de inkomsten uit de verfijning monumenten, zijn deze laatste inkomsten expliciet bij de constructie van het ijkpunt betrokken.

In het ijkpunt is behalve de aanwezigheid van oude woningen ook de aanwezigheid van een historische kern voor een gemeente van belang. Gemeenten die volgens de definitie van het Gemeentefonds een historische kern hebben, ontvangen namelijk een extra honorering in het ijkpunt Oudheid.

De feitelijke uitgavniveaus van individuele gemeenten zijn op dit taakgebied sterk afhankelijk van eigen beleidskeuzes van gemeenten om bepaalde voorzieningen wel/niet in stand te houden/te subsidiëren.

#### ***uitkomst Nieuwkoop***

De netto uitgaven voor het taakgebied Oudheid zijn voor de gemeente Nieuwkoop circa 2 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore.

#### ***uitkomst Liemeer***

De netto uitgaven voor het taakgebied Oudheid zijn voor de gemeente Liemeer circa 8 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore.

#### ***uitkomst Ter Aar***

De netto uitgaven voor het taakgebied Oudheid zijn voor de gemeente Ter Aar circa 1 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore.

---

### 3.2.7 Riolering

#### ***algemene introductie***

De activiteiten van gemeenten voor het taakgebied Riolering strekken zich uit tot de aanleg, het onderhoud en de vervanging. Soms kan hier sprake zijn van een wisselwerking met het cluster VHROSV, bijvoorbeeld door uitgaven aan riolering in het kader van stadsvernieuwing en/of in samenhang met de grondexploitatie in uitbreidingsgebieden. Dergelijke uitgaven worden dan niet uit het gemeentefonds bekostigd, maar uit andere bronnen. Ook kan er een relatie zijn met het cluster Wegen en water (afstemming groot onderhoud en vervanging wegen en riolering).

In grote lijnen wordt ervan uitgegaan dat de inkomsten uit het rioolrecht kostendekkend kunnen zijn. Overigens is bij de formulering van het ijkpunt rekening gehouden met de inkomsten uit de verfijningen rioleringsen.<sup>9</sup>

In het ijkpunt wordt per saldo alleen een compensatie gegeven aan gemeenten waarvoor sprake is van een 'slechte' bodemgesteldheid (volgens de definitie van het Gemeentefonds).<sup>10</sup>

De honorering van het gemeentefonds is derhalve opgebouwd uit een bedrag uit de verfijning rioleringen riolering en een bedrag in verband met de slechte bodemgesteldheid. Daarnaast is er met ingang van 2004 sprake van een normatieve uitname uit het gemeentefonds van de BTW-component, omdat gemeenten de BTW-uitgaven bij het BTW-compensatiefonds kunnen declareren.

Bij veel gemeenten is er sprake van netto inkomsten bij het cluster Riolering. Deze netto inkomsten impliceren dat de rioolrechten meer dan het netto uitgavenniveau bedragen. Dit verschil hangt onder meer samen met de uitname van de BTW component uit het gemeentefonds omdat gemeenten de BTW bij het BTW compensatiefonds kunnen declareren. Om te voorkomen dat de rioolrechten minder dan kostendekkend worden (ook het uitgenomen deel uit het gemeentefonds moet worden gedekt) mogen gemeenten hun rioolrecht baseren op de bruto uitgaven inclusief BTW.

#### ***uitkomst Nieuwkoop***

De netto uitgaven aan het cluster Riolering zijn voor de gemeente Nieuwkoop ongeveer even hoog als de honorering uit het gemeentefonds (verschil van circa 3 euro per inwoner).

Het bruto niveau van het rioolrecht per inwoner is iets hoger dan dat van gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal.

#### ***uitkomst Liemeer***

De feitelijke netto uitgaven zijn veel lager (circa 28 euro per inwoner) dan door het ijkpunt wordt geïndiceerd. In het ijkpunt wordt namelijk nog rekening gehouden met de inkomsten uit de verfijning rioleringen en de slechte bodemgesteldheid. De gemeente Liemeer houdt met deze honorering geen rekening bij het vaststellen van de hoogte van het rioolrecht, waardoor er sprake is van een extra dekking voor uitgaven.

Het bruto niveau van het rioolrecht per inwoner is relatief hoog ten opzichte van gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal.

#### ***uitkomst Ter Aar***

De feitelijke netto inkomsten zijn veel lager (circa 28 euro per inwoner) dan door het ijkpunt wordt geïndiceerd. In het ijkpunt wordt namelijk nog rekening gehouden met de inkomsten uit de verfijning rioleringen en de slechte bodemgesteldheid. De gemeente Ter Aar houdt met deze honorering geen rekening bij het vaststellen van de hoogte van het rioolrecht, waardoor er sprake is van een extra dekking voor uitgaven.

---

9. Deze verfijningen lopen geleidelijk af.

10. Gemeenten met een slechte bodemgesteldheid krijgen een uitkering die wordt gefinancierd uit een korting voor gemeenten met een goede bodemgesteldheid, waardoor het ijkpunt Riolering voor alle gemeenten tezamen per saldo op 0 uitkomt.

Het bruto niveau van het rioolrecht per inwoner is relatief wat lager dan van gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal.

---

### 3.2.8 Reiniging

#### ***algemene introductie***

Uitgangspunt bij het taakgebied Reiniging is dat op termijn alle gemeenten met ongeveer dezelfde situatie van afvalverwerking zullen worden geconfronteerd en dat de grote verschillen in heffingen aan de burger dan tot het verleden zullen behoren. Steeds meer is er sprake van de situatie dat gemeenten hun afval laten verbranden of anders laten verwerken. Dit brengt aanzienlijk hogere kosten met zich mee dan het storten van afval. In de nabije toekomst zal dit laatste, gezien de milieunormen, steeds minder voorkomen.

In het ijkpunt is uitgegaan van volledige kostendekkendheid van de tarieven.

Met ingang van 2004 heeft er een uitname uit het gemeentefonds plaatsgevonden in verband met de introductie van het BTW-Compensatiefonds. Omdat gemeenten de betaalde BTW voor de overheidstaak (inzamelen en verwerken huishoudelijk afval) kunnen declareren bij dit fonds heeft er een normatieve (gemiddelde BTW-component voor gemeenten die de taak zelf uitvoeren en die de taak uitbesteden) uitname plaatsgevonden van de BTW-component. Dit leidt er toe dat het financiële ijkpunt negatief is. Omdat gemeenten hun reinigingsrecht nog wel kostendekkend mogen laten zijn inclusief BTW is er veelal sprake van feitelijke netto-inkomsten op dit taakgebied.

#### ***uitkomst Nieuwkoop***

De netto-uitgaven voor het taakgebied Reiniging zijn in de gemeente Nieuwkoop circa 12 euro lager dan de ijkpuntscore. Dit betekent dat er meer inkomsten zijn dan waarmee in het ijkpunt gemiddeld rekening is gehouden.

Het niveau van de afvalstoffenheffing is relatief hoog ten opzichte van het gemiddelde niveau per inwoner voor gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal.

#### ***uitkomst Liemeer***

De netto-uitgaven voor het taakgebied Reiniging zijn in de gemeente Liemeer circa 10 euro lager dan de ijkpuntscore. Dit betekent dat er meer inkomsten zijn dan waarmee in het ijkpunt gemiddeld rekening is gehouden. Dit hangt onder meer samen met een onttrekking uit de egalisatiereserve.

Het niveau van de afvalstoffenheffing wijkt niet duidelijk af van het gemiddelde niveau per inwoner voor gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal.

#### ***uitkomst Ter Aar***

De netto-uitgaven voor het taakgebied Reiniging zijn in de gemeente Ter Aar circa 9 euro lager dan de ijkpuntscore. Dit betekent dat er meer inkomsten zijn dan waarmee in het ijkpunt gemiddeld rekening is gehouden.

Het niveau van de afvalstoffenheffing wijkt niet duidelijk af van het gemiddelde niveau per inwoner voor gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal.

---

### 3.2.9 **Wegen en water**

#### ***algemene introductie***

Het taakgebied Wegen en Water omvat de gemeentelijke uitgaven en inkomsten voor wegen (inclusief onderhoud, verkeersmaatregelen, straatreiniging, parkeerexploitatie, openbare verlichting e.d.) en water (vaarwegen en binnenhavens, veerdiensten, oevervoorzieningen, waterkering, afwatering).

Voorts omvat het taakgebied ook het onderdeel 'bruggen, tunnels en viaducten'.

In het financiële ijkpunt zijn vooral de volgende factoren expliciet gehonoreerd:

- aan structuurkenmerken gerelateerde verschillen in hoeveelheid areaal (o.a. door middel van de hoeveelheid oppervlakte bebouwing, oppervlakte land en meerkernigheid);
- effecten van gebruiksintensiteit: dichtheid van de bebouwing van gemeenten en centrumfunctie (inclusief aantal werkzame personen);
- effecten van (slechte) bodemgesteldheid op de onderhoudskosten;
- aanwezigheid van een grote historische kern (meer dan 40 hectare);
- aanwezigheid van historisch water.

Bij de feitelijke uitgaven is onder meer van belang dat deze op grond van wisselende onderhoudsprogramma's in de tijd kunnen fluctueren. Ook hebben gemeenten keuzevrijheden in de sfeer van het voorzieningenniveau en de organisatie van het onderhoud (bijvoorbeeld zelf doen versus uitbesteden, frequentie van straatvegen). Tot slot kunnen er ook (indirecte) effecten uitgaan van keuzes die gemaakt zijn bij de aanleg van wegen (relatie met grondexploitatie, kwaliteit van aangelegde voorzieningen en dergelijke). Soms kan er ook een relatie zijn met uitgaven in de sfeer van stedelijke vernieuwing (wanneer relatief veel areaal wordt geherstructureerd met behulp van ISV-middelen kan tijdelijk het uitgavenniveau uit de lopende middelen wat lager zijn). Een aantal overige factoren die wel verschillen in feitelijke uitgaven kunnen veroorzaken zijn niet expliciet gehonoreerd. Het betreft daarbij onder meer overige verschillen in de hoeveelheid areaal (bijvoorbeeld extra brede trottoirs), de betekenis van overige wegbeheerders (met name provincie) en de toeristische functie.<sup>11</sup> Bij de vertaling van het ijkpunt naar verdeelmaatstaven is er ten behoeve van landelijke gemeenten bestuurlijk besloten om het gewicht van oppervlakte land te vergroten ten koste van het vaste bedrag.<sup>12</sup>

De laatste jaren is er onder andere sprake van een dynamiek in de inkomsten uit parkeren. Dit betekent voor sommige typen gemeenten dat de netto uitgaven wat lager kunnen uitvallen.

#### ***uitkomst Nieuwkoop***

De netto-uitgaven aan het taakgebied Wegen en Water zijn in de gemeente Nieuwkoop circa 21 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore.

#### ***uitkomst Liemeer***

De netto-uitgaven aan het taakgebied Wegen en Water zijn in de gemeente Liemeer circa 9 euro hoger dan de ijkpuntscore.<sup>13</sup>

---

11. Om deze reden is bij de constructie van het ijkpunt rekening gehouden met de helft van de gemeentelijke inkomsten uit toeristenbelasting. Overigens is ook rekening gehouden met dekking van uitgaven op dit taakgebied uit parkeerinkomsten.

12. Voor zover dit heeft geleid tot aanpassingen in andere clusters is hiervoor gecorrigeerd. Dit heeft geleid tot een substantieel negatief vast bedrag in dit cluster.

13. Door de gemeente Liemeer is aangegeven dat in 2004 ook 300.000 euro aan wegen is uitgegeven ten laste van een onttrekking aan de reserves. Aan de ontwikkeling van de reservepositie wordt in hoofdstuk 6 aandacht besteed.



### ***uitkomst Ter Aar***

De netto-uitgaven aan het taakgebied Wegen en Water zijn in de gemeente Ter Aar circa 37 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore.

---

## **3.2.10 Openbare orde en veiligheid**

### ***algemene introductie***

Het taakgebied Openbare orde en veiligheid (OOV) omvat de gemeentelijke uitgaven en inkomsten voor Brandweezorg en Rampenbestrijding alsmede overige openbare orde en veiligheid (politie en overige beschermende maatregelen).

In het financiële ijkpunt Brandweezorg en Rampenbestrijding zijn vooral de volgende factoren expliciet gehonoreerd:

- algemene verschillen in organisatievorm tussen kleine, weinig verstedelijkte gemeenten (met relatief veel vrijwilligers) en grotere meer verstedelijkte gemeenten (voornamelijk beroepsorganisatie);
- schaalfactoren bij kleine gemeenten (met meer kleine kernen);
- bebouwingskenmerken (omvang en dichtheid van de woningvoorraad en niet-woonbebouwing; ouderdom woningvoorraad);
- uitgestrektheid van gemeenten (in combinatie met meerkernigheid);
- centrumfunctie.

Tussen de feitelijke uitgaven van individuele gemeenten komen relatief grote verschillen voor afhankelijk van de lokale personeelsbezetting: het werken met relatief veel vrijwilligers is relatief goedkoper dan met relatief veel beroepspersoneel. Het betreft hier eigen keuzes om van een gemiddeld beeld af te wijken. Deze verschillen zijn dan ook niet in het ijkpunt gehonoreerd. Daarnaast kunnen er bijvoorbeeld ook verschillen optreden in de sfeer van de uitgaven aan voormalig personeel (inclusief FLO).

Voorts kan van belang zijn in welke mate er een relatie is met de regionale samenwerking en in hoeverre er nog inspanningen zijn te verrichten in het kader van de versterking van de brandweer en rampenbestrijding. Voor het onderdeel overige openbare orde en veiligheid is een afzonderlijk deelpunt ontwikkeld. Het betreft voornamelijk enkele algemene elementen (woonruimten en dichtheid bebouwing). Daarnaast ontvangen kustgemeenten met buitenwater een beperkt extra bedrag.

De laatste jaren is er in toenemende mate aandacht voor dit beleidsveld, onder andere tegen de achtergrond van het project versterking brandweer en de rampen in Enschede en Volendam.

In dit verband kan onder meer worden gewezen op de aandacht vanuit het onderhoud van het gemeentefonds. Recente studies geven aan dat de feitelijke uitgavenontwikkeling bij gemeenten sneller gaat dan in de verdeling van het gemeentefonds wordt gehonoreerd (deze ontwikkeling was reeds voorspeld bij het ontwikkelen van het financiële ijkpunt in 1998, maar sindsdien niet gehonoreerd).

### ***uitkomst Nieuwkoop***

De netto-uitgaven van de gemeente Nieuwkoop aan het taakgebied openbare orde en veiligheid zijn circa 37 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore.

De dynamiek binnen de gemeente Nieuwkoop van de uitgaven op dit taakgebied is zeer groot. In de afgelopen periode zijn de uitgaven ten opzichte van de rekening 2002 met circa 15 euro per inwoner gestegen.

### ***uitkomst Liemeer***

De netto-uitgaven van de gemeente Liemeer aan het taakgebied openbare orde en veiligheid zijn circa 26 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore.

De dynamiek binnen de gemeente Liemeer van de uitgaven op dit taakgebied is zeer groot. Ten opzichte van de rekening in 2002 is het netto-uitgavenniveau per inwoner met circa 25 euro per inwoner toegenomen. Een deel hiervan is incidenteel in de begroting 2004 (ruim 7 euro per inwoner in verband met uitgifte vergunningen en controle handhaving alsmede opleidingen/cursussen in de sfeer van rampenbestrijding).

### ***uitkomst Ter Aar***

De netto-uitgaven van de gemeente Ter Aar aan het taakgebied openbare orde en veiligheid zijn circa 48 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore.

---

## **3.2.11 Fysiek milieu**

### ***algemene introductie***

Het taakgebied Fysiek milieu omvat uitgaven en inkomsten voor een groot aantal gemeentelijke milieutaken (voornamelijk functie 723), waarbij er raakvlakken met diverse andere gemeentelijke taakgebieden (kunnen) zijn. In hoofdlijnen betreft het netto uitgaven aan:

- wet- en regelgeving en voorschriften;
- bodemsanering;
- overige (optionele) taken.

De gemeentelijke uitgaven aan fysiek milieu zijn in de loop van de jaren '90 sterk gestegen, met name tegen de achtergrond van nieuwe (wettelijke) regelingen en daarmee verbonden 'kaderplannen'. In deze periode vertoonden de uitgavenpatronen tussen gemeenten een onregelmatig beeld, mede afhankelijk bijvoorbeeld inhaaloperaties (onder meer in verband met vergunningverlening). Ook de netto uitgaven in de sfeer van bodemsanering kunnen sterke verschillen (tussen gemeenten en tussen jaren) vertonen, omdat het meestal om projecten gaat.

Voorts kan worden opgemerkt dat veel gemeenten – in allerlei verschillende vormen – samenwerken met anderen. In de meeste gevallen is er sprake van intergemeentelijke samenwerking of zijn gemeenten aangesloten bij een regionale milieudienst.

In het financiële ijkpunt zijn vooral de volgende factoren expliciet gehonoreerd:

- schaalfactoren bij kleinere gemeenten;
- algemene volume-aspecten (woningen, inwoners, werkzame personen);
- mate van stedelijkheid/bebouwing;
- omvang buitengebied;
- aanwezigheid van milieubelastende bedrijvigheid.

Niet expliciet gehonoreerd zijn verschillen in eigen keuzes rond de organisatie (inclusief mate van samenwerking), verschillen in het niveau van leges, verschillen in netto uitgaven aan bodemsanering en de betekenis van provincies.

Bij de constructie van het ijkpunt is reeds rekening gehouden met de afschaffing van milieuleges.

#### ***uitkomst Nieuwkoop***

De netto-uitgaven van de gemeente Nieuwkoop aan het taakgebied fysiek milieu zijn circa 10 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore. De dynamiek binnen de gemeente Nieuwkoop van de uitgaven op dit taakgebied is zeer groot. Ten opzichte van de rekening 2002 is het netto-uitgavenniveau met circa 14 euro per inwoner gestegen (o.a. milieuhandhaving/bouwstoffenbesluit).

#### ***uitkomst Liemeer***

De netto-uitgaven van de gemeente Liemeer aan het taakgebied fysiek milieu zijn circa 1 euro per inwoner lager dan de ijkpuntscore.

#### ***uitkomst Ter Aar***

De netto-uitgaven van de gemeente Ter Aar aan het taakgebied fysiek milieu zijn circa 7 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore.

---

### **3.2.12 Bevolkingszaken**

#### ***algemene introductie***

De ijkpuntformule voor het taakgebied Bevolkingszaken heeft betrekking op de netto uitgaven die verband houden met:

- de burgerlijke stand;
- het bevolkingsregister;
- de afgifte van reisdocumenten, rijbewijzen en verklaringen;
- verkiezingen;
- huisnummering en straatnaamgeving;
- (afwikkeling van) dienstplichtaangelegenheden.

In de ijkpuntformule wordt behalve een bedrag per inwoner rekening gehouden met een vast schaalbedrag (schaalnadelen voor kleine gemeenten) en een beperkt extra bedrag voor allochtonen (minderheden).

Niet expliciet gehonoreerd zijn onder meer verschillen in netto uitgaven als gevolg van verschillen in voorzieningenniveau (bijvoorbeeld aantal locaties/uitgiftepunten, openingstijden e.d.) en verschillen in leges-niveaus.

Tussen de jaren kunnen beperkte schommelingen voorkomen, onder meer in verband met het al dan niet plaatsvinden van verkiezingen (en de wijze van boeken van uitgaven hiervoor).

#### ***uitkomst Nieuwkoop***

De netto uitgaven aan het taakgebied Bevolkingszaken in de gemeente Nieuwkoop zijn circa 20 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore.

#### ***uitkomst Liemeer***

De netto uitgaven aan het taakgebied Bevolkingszaken in de gemeente Liemeer zijn circa 16 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore.

### ***uitkomst Ter Aar***

De netto uitgaven aan het taakgebied Bevolkingszaken in de gemeente Ter Aar zijn circa 8 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore.

---

## **3.2.13 Bestuursorganen**

### ***algemene introductie***

Het financiële ijkpunt voor het taakgebied Bestuursorganen heeft betrekking op de uitgaven en inkomsten voor:

- bezoldigingen, vergoedingen en tegemoetkomingen voor de burgemeester, de wethouders, de raadsleden en commissieleden;
- uitkeringen aan voormalige collegeleden of hun nabestaanden;
- representatie;
- de (extra) lasten van de griffie/rekenkamerfunctie in verband met de invoering van de dualisering.

Bovenstaande uitgaven worden in het algemeen op de functies 001 en 006 verantwoord. Vanuit de uiteenlopende boekingspraktijken kan er op functie 001 sprake zijn van enige samenhang met het onderdeel algemene ondersteuning (regelmatig boeken gemeenten allerlei – toegerekende – kosten voor andere aspecten op functie 001). Met name sinds de introductie van de dualisering is er bij gemeenten een nieuwe ontwikkeling gestart. Voor de bestuursorganen zijn met name relevant: de extra lasten voor raadsleden in verband met de loskoppeling van dagelijks bestuurders van de raad, de (extra) lasten voor de griffie en rekenkamerfunctie. Tussen gemeenten is er op dit moment sprake van uiteenlopende uitgaven, in verband met het feit dat sommige gemeenten reeds ver gevorderd zijn met de introductie van deze nieuwe functies, maar andere gemeenten er pas later aan zijn begonnen. In de algemene uitkering van het gemeentefonds zijn er – in beperkte mate – extra middelen voor deze nieuwe taakonderdelen. De extra middelen komen in de loop van een aantal jaren gefaseerd beschikbaar.

### ***uitkomst Nieuwkoop***

De netto uitgaven voor het taakgebied bestuursorganen in de gemeente Nieuwkoop zijn circa 5 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore.

### ***uitkomst Liemeer***

De netto uitgaven voor het taakgebied bestuursorganen in de gemeente Liemeer zijn circa 3 euro per inwoner lager dan de ijkpuntscore.

### ***uitkomst Ter Aar***

De netto uitgaven voor het taakgebied bestuursorganen in de gemeente Ter Aar zijn circa 3 euro per inwoner lager dan de ijkpuntscore.

---

### 3.2.14 Algemene ondersteuning

#### *algemene introductie*

Bij de constructie van de financiële ijkpunten zijn er globale normen ontwikkeld voor omvang van de algemene ondersteuning. De feitelijke uitgaven in de sfeer van de algemene ondersteuning zijn daarbij voor een belangrijk deel globaal toegerekend aan de diverse taakgebieden. Het gaat hier met name om uitgaven met betrekking tot huisvesting (stadhuis inclusief interne dienstverlening), personeel en organisatie (concern), informatisering en automatisering. Een ander deel van de kosten in deze sfeer is echter meer algemeen van aard en derhalve bij het ontwikkelen van de ijkpunten niet toegerekend aan de taakgebieden, zoals de gemeentesecretaris, (concern-)financiën, algemene voorlichting, belastingdienst et cetera. Deze kosten zijn tezamen met de uitgaven op functie 922 ondergebracht in het taakgebied Algemene ondersteuning. Tegen deze achtergrond kan door middel van een uitgavenanalyse voor individuele gemeenten inzichtelijk worden gemaakt hoe de scores van de ontwikkelde ijkpunten zich verhouden tot het totaal van de feitelijke uitgaven aan algemene ondersteuning.

#### *uitkomst Nieuwkoop*

De netto uitgaven aan het taakgebied Algemene Ondersteuning zijn in de gemeente Nieuwkoop 18 euro per inwoner hoger dan de ijkpuntscore.

#### *uitkomst Liemeer*

De netto uitgaven aan het taakgebied Algemene Ondersteuning zijn in de gemeente Liemeer aanzienlijk hoger (circa 43 euro per inwoner) hoger dan de ijkpuntscore. Dit hangt direct samen met het gegeven dat de gemeente Liemeer geen volledige toedeling van een aantal inhoudelijk ondersteunende uitgaven kon maken naar de overige taakgebieden. Dit betekent dat de feitelijke netto uitgaven op de overige taakgebieden in feite enigszins zijn onderschat. Overigens kan niet worden uitgesloten dat ook de uitgaven die wel op het taakgebied algemene ondersteuning horen relatief hoog zijn.

#### *uitkomst Ter Aar*

De netto uitgaven aan het taakgebied Algemene Ondersteuning zijn in de gemeente Ter Aar aanzienlijk hoger (circa 131 euro per inwoner) hoger dan de ijkpuntscore. Dit hangt direct samen met het gegeven dat de gemeente Ter Aar geen nadere toedeling van een aantal inhoudelijk ondersteunende uitgaven kon maken naar de overige taakgebieden. Dit betekent dat de feitelijke netto uitgaven op de overige taakgebieden in feite enigszins zijn onderschat. Overigens kan niet worden uitgesloten dat ook de uitgaven die wel op het taakgebied algemene ondersteuning horen relatief hoog zijn.

---

### 3.2.15 Lastendrukcompensatie (Zalmsnip)

#### *algemene introductie*

In veel gemeenten worden middelen ingezet om de lokale lastendruk te beperken. Via het gemeentefonds ontvangen gemeenten in 2004 nog middelen vanuit de zogenaamde Zalmsnip, die enige jaren geleden aan het gemeentefonds is toegevoegd. De Zalmsnip verdwijnt naar verwachting met ingang van 2005 uit het gemeentefonds.

#### *uitkomst Nieuwkoop*

Bij de gemeente Nieuwkoop zijn de feitelijke netto uitgaven ongeveer gelijk aan de ijkpuntscore.

#### ***uitkomst Liemeer***

Bij de gemeente Liemeer zijn de feitelijke netto uitgaven circa 4 euro per inwoner lager dan de ijkpuntscore.

#### ***uitkomst Ter Aar***

Bij de gemeente Ter Aar zijn de feitelijke netto uitgaven ongeveer gelijk aan de ijkpuntscore.

---

### **3.3 Inkomstenclusters**

---

#### **3.3.1 Overige eigen middelen (OEM)**

##### ***algemene introductie***

De OEM hebben betrekking op gemeentelijke uitgaven en inkomsten in de sfeer van ‘bedrijfsmatige activiteiten’ zoals openbaar vervoer, veerdiensten, zee- en luchthavens, economische zaken, nutsbedrijven, bouwgrondexploitaties, geldleningen, beleggingen, reclame et cetera. Het kenmerk hiervan is dat deze onderdelen per saldo inkomsten opleveren die als algemeen dekkingsmiddel (kunnen) worden gebruikt voor uitgaven op de diverse taakgebieden. Overigens kan de omvang van deze inkomsten tussen gemeenten sterk uiteenlopen, met name tegen de achtergrond van reserves en voorzieningen.

Daarnaast omvatten de OEM de inkomsten uit enkele algemene belastingen (onder andere hondenbelasting, woonforensenbelasting, baatbelasting, bouwgrondbelasting, precario en reclamebelasting).

Door de toenmalige Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) zijn de OEM van gemeenten gesteld op een gemiddeld inkomstenpercentage van ruim 5% van de uitgaven. Hiervoor is een negatieve correctie aangebracht op de gewichten van de ‘uitgavenmaatstaven’. Overigens wijzigt dit percentage per cluster als gevolg van taakmutaties in de loop der jaren.

##### ***uitkomst Nieuwkoop***

De netto inkomsten uit OEM zijn in de gemeente Nieuwkoop circa 52 euro per inwoner hoger dan de inhoudingsnorm van het gemeentefonds. Dit hangt vooral samen met relatief hoge rente-inkomsten en inkomsten uit forensenbelasting.

##### ***uitkomst Liemeer***

De netto inkomsten uit OEM zijn in de gemeente Liemeer circa 69 euro per inwoner hoger dan de inhoudingsnorm van het gemeentefonds.. Dit hangt vooral samen met relatief hoge rente-inkomsten en inkomsten uit forensenbelasting.

##### ***uitkomst Ter Aar***

De netto inkomsten uit OEM zijn in de gemeente Ter Aar circa 105 euro per inwoner hoger dan de inhoudingsnorm van het gemeentefonds. Het betreft daarbij in belangrijke mate inkomsten uit rente en dividenden.

---

### 3.3.2 Toeristenbelasting

#### ***algemene introductie***

Gemeenten met een toeristische functie kunnen toeristenbelasting heffen. In de praktijk is te zien dat dergelijke gemeenten vaak ook extra voorzieningen realiseren die worden gefinancierd vanuit de inkomsten uit toeristenbelasting.

Uit onderzoek is gebleken dat ongeveer de helft van de inkomsten uit toeristenbelasting een relatie heeft met uitgaven in de sfeer van het taakgebied Wegen en water. Dit deel van de inkomsten uit toeristenbelasting wordt dan ook als dekkingsmiddel bij het cluster Wegen en water meegerekend.

Voor de andere helft van de inkomsten uit toeristenbelasting is een relatie te zien met uitgaven aan extra voorzieningen op uiteenlopende taakgebieden. Dit deel van de inkomsten uit toeristenbelasting wordt in dit verband dan ook als algemeen dekkingsmiddel meegerekend.

#### ***uitkomst Nieuwkoop***

Voor de gemeente Nieuwkoop zijn er geen inkomsten uit toeristenbelasting relevant.

#### ***uitkomst Liemeer***

Voor de gemeente Liemeer zijn er geen inkomsten uit toeristenbelasting relevant.

#### ***uitkomst Ter Aar***

Voor de gemeente Ter Aar zijn er geen inkomsten uit toeristenbelasting relevant.

---

### 3.3.3 Onroerende-zaakbelasting (OZB)

#### ***algemene introductie***

In het per 1-1-1997 herziene verdeelstelsel is tevens rekening gehouden met de eigen inkomsten van de gemeenten op grond van de aanwezige OZB-capaciteit. In het Rgf-rapport *Naar capaciteit belast* is dit nader uitgewerkt.<sup>14</sup> Dit heeft geleid tot een inkomsten-ijkpunt OZB, op basis waarvan per gemeente een bedrag wordt ingehouden op de uitkomst van de uitgavenijkpunten.

Bij de wijze waarop in het verdeelstelsel rekening wordt gehouden met de eigen belastingcapaciteit van gemeenten op grond van de OZB zijn de volgende elementen relevant:

- de waarde van woningen en niet-woningen;<sup>15</sup>
- periodieke bepaling van het normatieve rekestarief. Dit rekestarief is voor alle gemeenten gelijk en bedraagt 5,05 euro per 2.268 euro waarde van de onroerende zaken in gemeenten in het uitkeringsjaar 2004;
- de berekening van het inkomsten-ijkpunt OZB als optelsom van de volgende onderdelen:
  - 80% van de waarde van woningen vermenigvuldigd met het geldende rekestarief;
  - 70% van de waarde van niet-woningen vermenigvuldigd met het geldende rekestarief;
  - een bedrag per woonruimte dat landelijk gezien het resterende deel (20% woningwaarde en 30% niet-woningenwaarde) weerspiegelt.

---

14. Raad voor de gemeentefinanciën, *Naar capaciteit belast, ijkpunt van gemeentelijke belastingen in kader van herziening FVW84*, Den Haag, oktober 1993.

15. Dit wordt op basis van de Wet waardering onroerende zaken elke vier jaar bepaald, en jaarlijks aangepast voor volume-ontwikkelingen per gemeente.

Gemeenten zijn in beginsel vrij om hun eigen OZB-tarieven vast te stellen. Binnen de financiële verhouding wordt echter gewerkt met een vast, normatief (reken)tarief. Dit houdt verband met het uitgangspunt dat in beginsel wordt gestreefd om elke gemeenten een gelijkwaardige potentie aan algemene middelen mee te geven. Voorzover gemeenten feitelijk een afwijkend tarief ten opzichte van het gemiddelde rekentarieff heffen, wijkt de normatieve inhouding in het gemeentefonds af van de feitelijke inkomsten uit OZB.<sup>16</sup>

#### ***uitkomst Nieuwkoop***

De feitelijke inkomsten uit OZB zijn in de gemeente Nieuwkoop zijn circa 69 euro hoger dan volgens de inhoudingsformule van het gemeentefonds.

#### ***uitkomst Liemeer***

De feitelijke inkomsten uit OZB zijn in de gemeente Liemeer zijn circa 1 euro lager dan volgens de inhoudingsformule van het gemeentefonds.

#### ***uitkomst Ter Aar***

De feitelijke inkomsten uit OZB zijn in de gemeente Ter Aar zijn circa 26 euro hoger dan volgens de inhoudingsformule van het gemeentefonds.

---

## **3.4 Totaalbeeld**

#### ***dekking uit algemene uitkering***

Als dekking uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds zijn in de begroting 2004 de volgende bedragen opgenomen (inclusief verfijningen):

- voor Nieuwkoop circa 575 euro per inwoner;
- voor Liemeer circa 617 euro per inwoner;
- voor Ter Aar circa 714 euro per inwoner.

Deze bedragen zijn inclusief een tijdelijke korting voor de suppletie-uitkering in verband met de herziening van de Financiële Verhoudingswet. Structureel is er vanuit de algemene uitkering derhalve wat hoger bedrag aan algemene uitkering beschikbaar (respectievelijk 6, 9 en 4 euro per inwoner).

#### ***uitgavenclusters***

Het totaal van de feitelijke netto uitgaven ligt in elk van de drie gemeenten duidelijk hoger dan de ijkpuntcores voor de uitgavenclusters. De verschillen zijn respectievelijk:

- voor de gemeente Nieuwkoop circa 167 euro per inwoner hoger;
- voor de gemeente Liemeer circa 75 euro per inwoner hoger;
- voor de gemeente Ter Aar circa 314 euro per inwoner hoger.

---

16. Bij deze vergelijking dient overigens ook rekening te worden gehouden met het deel dat via de maatstaf woonruimten wordt ingehouden.



### ***inkomstenclusters***

Als dekkingsmiddel voor de uitgaven zijn niet alleen de algemene uitkering maar ook de eigen inkomsten uit OZB en OEM relevant. Voorzover de feitelijke netto uitgaven boven de ijkpuntscores (inclusief de landelijke normen voor OZB en OEM) uitgaan, zijn er derhalve aanvullende dekkingsmiddelen nodig.

Deze zijn in elk van de drie gemeenten deels in de vorm van hogere eigen inkomsten gevonden. De extra eigen inkomsten (boven de landelijke inhoudingsformules) uit OZB en OEM bedragen:

- voor de gemeente Nieuwkoop circa 122 euro per inwoner;
- voor de gemeente Liemeer circa 68 euro per inwoner;
- voor de gemeente Ter Aar circa 131 euro per inwoner.

### ***begrotingstekort***

Aangezien de extra netto uitgaven op de uitgaventaakgebieden niet geheel uit de extra eigen inkomsten (OZB en OEM) kunnen worden gedekt is er in elk van de drie gemeenten sprake van een begrotingstekort (bepaald als daadwerkelijke saldo van de uitgaven en inkomsten) in de begroting 2004. Het betreft de volgende bedragen:

- voor de gemeente Nieuwkoop circa 52 euro per inwoner;
- voor de gemeente Liemeer circa 16 euro per inwoner;
- voor de gemeente Ter Aar circa 186 euro per inwoner.



---

## 4 Totaalbeeld drie fusiegemeenten

---

### 4.1 Inleiding

#### *introdunctie*

Nadat in het voorgaande hoofdstuk een beeld is gegeven van de uitgavenpatronen van de afzonderlijke gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar, dient zich de vraag aan hoe de uitgavenpatronen van de drie mogelijke fusiegemeenten tezamen zich verhouden tot de werking van de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. Door de optelsom van de huidige uitgaven per taakgebied van de drie gemeenten te vergelijken met de optelsom van de huidige uitkomsten van de verdeelmaatstaven (dus nog voordat de feitelijke fusie plaatsvindt) kan worden beoordeeld in hoeverre er sprake is van afwijkende uitgavenpatronen in de nieuwe fusiegemeente indien er sprake zou zijn van ongewijzigd beleid ten opzichte van de situatie in de begroting 2004.

#### *spoorboek*

Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk de volgende onderwerpen aan de orde:

- een profielschets van de nieuwe fusiegemeente (paragraaf 4.2);
- een vergelijking van de opgetelde feitelijke netto uitgavenpatronen van de drie fusiegemeenten met de opgetelde ijkpuntscores voor de drie fusiegemeenten (paragraaf 4.3);
- een beschouwing van de effecten van een mogelijke fusie op de omvang van de personele bezetting (paragraaf 4.4)..

---

### 4.2 Profielschets optelsom drie fusiegemeenten

In hoofdstuk 3 is een globale profielschets gegeven van de drie afzonderlijke gemeenten, waarin een aantal kenmerken van de sociale, fysieke en regionale structuur zijn opgenomen.

In de onderstaande tabel 4.1 wordt een profielschets gegeven van de nieuwe fusiegemeente.

Tabel 4.1. Enkele structuurkenmerken van de fusiegemeente, stand 2004.

<i>structuurkenmerken</i>	<i>fusiegemeente</i>
<i>aantal inwoners</i>	26.871
<i>aantal woonruimten</i>	10.738
<i>gemiddelde woningbezetting</i>	2,50
<i>aandeel minderheden</i>	1,9 %
<i>aandeel bijstandsonvangers</i>	0,5 %
<i>aandeel lage inkomens</i>	8,4 %
<i>aandeel jongeren</i>	27,4 %
<i>aandeel ouderen</i>	10,5 %
<i>bodemfactor totaal</i>	1,27
<i>oppervlakte historische kern in hectaren</i>	0
<i>oppervlakte land en binnenwater in hectaren</i>	9.118
<i>omgevingsadressendichtheid (OAD)</i>	395
<i>regionaal klantenpotentieel per inwoner</i>	0,04
<i>gewogen leerlingen per inwoner</i>	0,01
<i>algemene uitkering in euro's per inwoner</i>	514
<i>idem, exclusief verfijning monumenten en riolering</i>	490

Bij dit overzicht kan het volgende worden opgemerkt: <sup>17</sup>

- de sociale structuur van de fusiegemeente is beter dan in andere gemeenten van vergelijkbare omvang. De bevolking van de fusiegemeente is relatief jong;
- de fusiegemeente heeft geen historische kern (volgens de definitie van het gemeentefonds);
- de nieuwe gemeente heeft een slechte bodemgesteldheid (volgens de definitie van het gemeentefonds);
- de bebouwingsdichtheid (OAD) van de fusiegemeente ten opzichte van andere gemeenten van vergelijkbare omvang is laag;
- het aantal regionale klantenpotentiëlen ten opzichte van het eigen inwonertal (centrumfunctie) is in de fusiegemeente relatief laag;
- het aantal (gewogen) leerlingen (voortgezet/speciaal onderwijs, definitie gemeentefonds) is in de fusiegemeente lager dan in andere gemeenten van vergelijkbare omvang;
- samenhangend met de in het bovenstaande beschreven structuurkenmerken is de de algemene uitkering uit het gemeentefonds per inwoner is voor de fusiegemeente iets lager dan in andere gemeenten van vergelijkbare omvang.

17. Waar wordt vergeleken met gemeenten van vergelijkbare omvang betreft het de groep gemeenten met 20.000 tot 30.000 inwoners.

---

## **4.3 Vergelijking totale netto-uitgaven drie fusiegemeenten met ijkpunten gemeentefonds**

---

### **4.3.1 Overzichtstabel**

In hoofdstuk 3 zijn de netto-uitgaven van elk van de drie afzonderlijke gemeenten vergeleken met de ijkpunt-scores van het gemeentefonds. Voor een nadere beeldvorming van de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente wordt ditzelfde gedaan voor de optelsom van de drie gemeenten.

In de onderstaande tabel 4.2 worden de feitelijke uitgaven van de optelsom van de gemeenten vergeleken met de optelsom van de maatstaven. Er wordt per taakgebied aangegeven in hoeverre de feitelijke netto uitgaven c.q. -inkomsten (kolom 1) afwijken van de scores op de relevante verdeelmaatstaven per taakgebied (kolom 2). Het verschil is opgenomen in kolom 3. Alle bedragen zijn vermeld in euro's per inwoner.

Tabel 4.2. Vergelijking netto uitgaven/inkomsten conform begroting 2004 van de fusiegemeente met ijkpunten gemeentefonds (bedragen in euro's per inwoner)

<i>taakgebied</i>	<i>(1) niveau feitelijk</i>	<i>(2) niveau ijkpunten</i>	<i>verschil (1-2)</i>
1. <i>Bijstandsverlening en sociale dienst</i>	29	28	1
2. <i>WVG</i>	46	58	-12
3. <i>Onderwijshuisvesting</i>	52	65	-13
4. <i>Overige zorg</i>	119	73	46
5. <i>Kunst en ontspanning</i>	65	64	2
6. <i>Groen</i>	76	66	10
7. <i>Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing</i>	68	29	40
8. <i>Oudheid (incl. verfijning monumenten)</i>	3	0	3
9. <i>Riolering (incl. verfijning riolen)</i>	7	25	-18
10. <i>Reiniging</i>	-15	-4	-10
11. <i>Wegen en water</i>	162	139	23
12. <i>Openbare orde en veiligheid</i>	62	24	38
13. <i>Fysiek milieu</i>	34	28	6
14. <i>Bevolkingszaken</i>	28	13	15
15. <i>Bestuursorganen</i>	47	47	0
16. <i>Algemene ondersteuning</i>	147	84	63
17. <i>Zalmsnip</i>	17	18	-1
18. <b><i>SUBTOTAAL netto uitgaven</i></b>	949	755	194
19. <i>Overige eigen middelen</i>	105	31	74
20. <i>50% inkomsten toeristenbelasting</i>	0	0	0
21. <i>Onroerende-zaakbelasting</i>	211	174	37
22. <b><i>SUBTOTAAL eigen inkomsten</i></b>	316	205	112
23. <b><i>SUBTOTAAL netto uitgaven minus eigen inkomsten (18-22)</i></b>	632	550	82
24. <i>te dekken uit algemene uitkering</i>	632	550	82
25. <i>begrotingssaldo</i>			-88
26. <i>bij: suppletie-uitkering</i>		-6	-6
27. <b><i>structureel te dekken uit algemene uitkering</i></b>	632	544	88

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

#### **opmerkingen naar aanleiding van tabel 4.2**

Wanneer de optelsom van de feitelijke netto uitgaven van de drie gemeenten (uitgedrukt in een euro's per inwoner van de nieuwe gemeente) wordt vergeleken met de optelsom van de ijkpuntscores (eveneens uitgedrukt in een bedrag per inwoner), valt het volgende totaalbeeld op:

- bij de uitgaventaakgebieden is er in totaal sprake van veel hogere netto uitgaven per inwoner dan het niveau van de ijkpunten indiceert. Het verschil bedraagt circa 194 euro per inwoner;
- een groot deel van dit verschil wordt gedekt door hogere netto eigen inkomsten (OZB en OEM). Het betreft daarbij een bedrag dat circa 112 euro per inwoner hoger ligt dan de inhoudingsnormen uit het gemeentefonds indiceren;
- daarnaast is er sprake van een begrotingstekort van circa 88 euro per inwoner.

Naast dit totaalbeeld is er sprake van de volgende afwijkingen voor de uiteenlopende (typen) uitgaventaakgebieden:

- bij enkele taken die zijn uitbesteed aan de ISD-Rijnstreek is er geen sprake van een hoog netto-uitgavenniveau: het betreft met name de taakgebieden sociale dienst/bijstandsverlening en WVG;
- bij twee taakgebieden in de milieusfeer is er tezamen per saldo ook weinig afwijking van de ijkpunten: bij het taakgebied fysiek milieu liggen de netto-uitgaven wat hoger (circa 6 euro per inwoner), bij reiniging is er sprake van een netto-overschot (circa 10 euro per inwoner);
- bij twee taakgebieden die een relatie kennen met kostenverhogende werking van een slappe bodemgesteldheid is er tezamen per saldo ook weinig afwijking ten opzichte van de ijkpunten: bij wegen/water is er sprake van hogere netto uitgaven (circa 23 euro per inwoner), maar dit gaat samen met een netto 'voordeel' bij riolering (circa 18 euro per inwoner). Overigens kan worden opgemerkt dat dit voordeel bij riolering deels van tijdelijke aard is, omdat de inkomsten uit de verfijningen riolering op termijn aflopen. Voorts verwijzen we naar hoofdstuk 6 voor opmerkingen ten aanzien van de voor de toekomst nog extra geraamde onderhoudskosten van wegen;
- bij een aantal clusters waar vooral eigen keuzes ten aanzien van het voorzieningenniveau belangrijke rol spelen is er tezamen per saldo wel sprake van duidelijke extra uitgaven ten opzichte van de ijkpuntscores: het betreft de taakgebieden (overige) zorg (o.a. sociaal cultureel en maatschappelijk werk, kinderopvang, gezondheidszorg, werkgelegenheid, overig onderwijs), kunst, ontspanning en oudheid (sport en cultuur) en groen (o.a. veel keuzevrijheden met betrekking tot de hoeveelheid, soort inrichting/beplanting, onderhoudsfrequentie van het areaal groen en het voorzieningenniveau van de overige recreatieve voorzieningen). In totaal wordt er op deze taakgebieden circa 61 euro per inwoner meer uitgegeven ten opzichte van de ijkpuntscores;
- voor een aantal taakgebieden waar apparaatslasten en organisatiekeuzes een belangrijke rol spelen is er eveneens sprake van een relatief hoog netto-uitgavenniveau. Het betreft de taakgebieden VHROSV, bevolkingszaken en algemene ondersteuning (waarbij o.a. van belang is dat niet alle kosten zijn toegerekend aan andere taakgebieden). Aan deze onderdelen wordt in totaal circa 118 euro per inwoner meer uitgegeven ten opzichte van de ijkpuntscores;
- bij het taakgebied Openbare Orde en Veiligheid is er eveneens sprake van een relatief hoog uitgavenniveau ten opzichte van de ijkpuntscore (circa 38 euro per inwoner hoger). Ook bij andere gemeenten is (landelijke trend) waarneembaar dat de feitelijke uitgaven de afgelopen relatief sneller zijn gestegen dan de ijkpuntscores. Het niveau verschil in voor de drie fusiegemeenten is echter wel relatief hoger dan het gemiddelde in vergelijkbare gemeenten;
- voor enkele overige, relatief 'harde' onderdelen (met een tamelijk verplicht uitgaven karakter) is er geen sprake van hogere netto-uitgaven ten opzichte van de ijkpunten: het betreft de onderdelen onderwijshuisvesting met relatief veel kapitaallasten (met zelfs duidelijk lagere netto-uitgaven dan het ijkpunt), bestuursorganen (voornamelijk de vergoedingen dagelijks bestuur en raad) en de zalmstip.

Opgemerkt wordt dat in de voorgaande analyse nog geen rekening is gehouden met effecten van de gemeentelijke herindeling op de omvang van de algemene uitkering. De optelsom van de scores op de verdeelmaatstaven van de drie huidige gemeenten is namelijk niet gelijk aan de score na een fusie tot één nieuwe gemeente (zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 5).

---

## 4.4 Fusieproces en mogelijke effecten op personele bezetting

---

### 4.4.1 Werkzaamheden

Behalve op de uitgavenpatronen heeft een fusieproces in het algemeen ook gevolgen voor de omvang van de personele bezetting. Hierop wordt in deze paragraaf ingegaan. Daarbij wordt de huidige omvang van de formatie van de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar onderling vergeleken en wordt een vergelijking gemaakt met de omvang van de formatie in gemeenten die wat omvang en structuur vergelijkbaar zijn met de nieuwe fusiegemeente.

Voor het indiceren van de personele consequenties die met de samenvoeging van de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar zijn verbonden, zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- het verzamelen en verwerken van formatiegegevens van de huidige 3 gemeenten;
- het selecteren en benaderen van vergelijkingsgemeenten voor gegevens over de formatie. Daarbij gaat het gemeenten met zoveel mogelijk vergelijkbare structuurkenmerken als de nieuwe fusiegemeente (waaronder slechte bodemgesteldheid en meerkernigheid);
- het verwerken van de ontvangen gegevens, waarbij vooral de vertaling naar de indeling in beleidsvelden van het gemeentefonds de nodige aandacht vergt, niet alleen voor de vergelijkingsgemeenten, maar ook voor de huidige drie gemeenten.

Er wordt zowel ingegaan op het totale effect van de gemeentelijke herindeling op de omvang van de formatie als op effecten bij de verschillende taakvelden.

---

### 4.4.2 Overzichtstabel

In tabel 4.3 wordt per beleidsveld van het gemeentefonds de variatie in omvang van de formatie van de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar aangegeven. Deze formatie wordt vergeleken met de laagste omvang van de formatie die we bij de vergelijkingsgemeenten hebben aangetroffen.



Tabel 4.3. Hoogste en laagste aantallen fte per 10.000 inwoners per cluster uit het gemeentefonds voor de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar en laagste score vergelijkingsgemeenten.

Gemeentefonds cluster	LNT		laagste score van vergelijkingsgemeenten
	laagste	hoogste	
<i>Bijstandsverlening/Sociale dienst</i>	0,0	0,2	2,1
<i>Zorg o.a. WVG</i>	1,8	3,3	3,4
<i>Kunst en Ontspanning</i>	1,2	2,4	0,8
<i>Groen</i>	5,4	10,0	6,6
<i>Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening, Stedelijke vernieuwing</i>	6,4	11,9	5,3
<i>Oudheid</i>	0,0	0,2	0,1
<i>Riolering</i>	1,0	3,7	0,8
<i>Reiniging</i>	0,3	2,8	0
<i>Wegen en Water</i>	3,6	5,6	3,3
<i>Openbare Orde en Veiligheid</i>	1,0	1,7	2,5
<i>Fysiek Milieu</i>	2,7	3,0	1,7
<i>Bevolkingszaken</i>	2,3	4,9	1,5
<i>Algemene ondersteuning</i>	31,3	40,5	15,5
<i>Overige Eigen Middelen</i>	2,4	3,4	2,5
<i>Totale formatie</i>	70,5	84,0	61,6
<i>Totaal laagste/hoogste aantallen</i>	59,4	93,6	46,1

#### 4.4.3 Totaaluitkomsten

Er kan op twee verschillende manieren een vergelijking worden gemaakt van het laagste en hoogste totaal aantal fte's bij de NLT-gemeenten. Wanneer het totaal aantal fte van individuele gemeenten wordt vergeleken bedraagt de bandbreedte bij de NLT-gemeenten 70,5 tot 84,0 fte per 10.000 inwoners. Een tweede mogelijkheid is alle hoogste en alle laagste gevonden scores per taakgebied bij elkaar op te tellen zodat de maximale bandbreedte wordt berekend. Bij de NLT-gemeenten bedraagt de bandbreedte dan 59,4 tot 93,6 fte per 10.000 inwoners.

Uit tabel 4.3 blijkt dat bij de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar een grote bandbreedte in de formatieve omvang per 10.000 inwoners bestaat. Deze loopt uiteen van 70,5 fte per 10.000 inwoners tot 84,0 fte per 10.000 inwoners.

De NLT-gemeenten hebben alledrie een hogere totale formatie vergeleken met de vergelijkingsgemeenten. De laagste score (70,5 fte per 10.000 inwoners) is hoger dan de laagste score bij de vergelijkingsgemeenten (61,6 fte) en zelfs hoger dan de hoogste score bij de vergelijkingsgemeenten (68,1 fte).

De gevonden bandbreedtes zijn het gevolg van verschillen in structuurkenmerken en organisatorische keuzes. Van groot belang voor de omvang van de formatie bij bepaalde taakgebieden is de mate waarin een gemeente deelneemt aan samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld een gemeenschappelijke Sociale dienst, Sociale Werkvoorziening, uitvoering WOZ of de afvalinzameling) en de mate waarin een gemeente taken uitbesteedt aan externe organisaties (bijvoorbeeld beheer/onderhoud wegen en water, groen, riolering of afvalinzameling).

Op basis van tabel 4.3 kan worden geconcludeerd dat een groter inwonertal niet automatisch betekent dat de formatie per 10.000 inwoners groter is. Dit geldt zowel voor de huidige gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar, als voor de vergelijking met referentiegemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken (aantal inwoners, meerkernigheid, bodemgesteldheid) als de fusiegemeente. Verschillen hangen vooral samen met structuurkenmerken van gemeenten (zoals de sociale structuur) en met allerlei organisatorische kenmerken. In de volgende paragraaf lichten we dit voor een aantal belangrijke taakgebieden nader toe.

---

#### **4.4.4 Achtergronden gevonden verschillen**

In deze paragraaf beschrijven we voor een aantal gemeentelijke taakgebieden de belangrijkste achtergronden van bestaande verschillen in de omvang van de formatie.

##### ***bijstandsverlening/sociale dienst***

Bij alle drie huidige gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar is er bij dit taakgebied sprake van een relatief lage formatie ten opzichte van het niveau van de referentiegemeenten. Het hoogste niveau ligt gelijk aan het laagst gevonden niveau bij de referentiegemeenten. Dit lage formatieniveau kan verklaard worden door de relatief sterke sociale structuur van de gemeenten in de Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar en het feite dat de werkzaamheden worden uitbesteed aan de ISD-Rijnstreek.

Bij samenvoeging hoeft er geen sprake te zijn van een andere formatie, aangezien de ISD-Rijnstreek nu ook reeds de uitvoeringstaken vervuld.

##### ***zorg***

In de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar is de omvang van de personele bezetting gemiddeld relatief laag. Dit hangt eveneens samen met het feit dat bepaalde taken aan de ISD-Rijnstreek zijn uitbesteed (o.a. in de sfeer van de WVG en werkgelegenheid). Bij een fusie hoeft er voor deze onderdelen geen verandering in de omvang van de personele bezetting plaats te vinden.

De overige verschillen in de relatieve omvang van de formatie tussen de gemeenten in de Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar worden verklaard door een uiteenlopende organisatie en/of beleidsmatige verschillen.

##### ***kunst en ontspanning***

Hier zien we dat de spreiding in omvang van de formatie binnen de gemeenten in de Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar en de vergelijkingsgemeenten relatief groot is. Verschillen tussen gemeenten hangen veelal samen met de mate waarin voorzieningen (bijvoorbeeld sportvoorzieningen) zelf worden beheerd. Ook hier geldt weer: een grotere omvang hoeft niet samen te gaan met een relatief grotere formatie.

##### ***groen***

Zowel bij de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar als bij de referentiegemeenten zien we bij dit taakveld een grote variatie in de relatieve omvang van de formatie. Er zijn referentiegemeenten die relatief duidelijk meer formatie op dit taakveld hebben dan binnen de groep Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar, maar er zijn ook gemeenten in de groep Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar die duidelijk meer formatie hebben dan sommige referentiegemeenten. Deze verschillen hangen samen met de omvang van het areaal groen en met de mate waarin dit door gemeenten zelf wordt onderhouden dan wel dat er sprake is van uitbesteding. Er is geen eenduidige relatie met de omvang van de gemeenten.

### ***volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing***

Ook bij dit taakgebied zien we zowel bij de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar een grote variatie in de relatieve omvang van de formatie. Opvallend is dat in elk van de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar het niveau van de formatieve omvang relatief hoger is dan dat in sommige grotere referentiegemeenten.. De verschillen in de omvang van de formatie hangen samen met de wijze waarop het beleid wordt georganiseerd (zelf doen versus uitbesteden) en met de intensiteit van het beleid op een bepaald moment (aanwezigheid bepaalde projecten) en daarmee verbonden specifieke middelenstromen.

### ***wegen en water***

Zowel bij de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar als bij de vergelijkingsgemeenten is de variatie in de relatieve omvang van de formatie relatief groot. Dit hangt samen met de mate waarin dit door gemeenten zelf wordt beheerd dan wel dat er sprake is van uitbesteding. Deze organisatorische keuzes zijn veel meer bepalend voor het niveau voor de omvang van de formatie dan de structuurkenmerken (onder andere bodemgesteldheid, aantal kernen, de (bebouwde) oppervlakte en de stedelijkheid) die van invloed zijn op het uitgavenniveau. Ook hier is er geen relatie met de omvang van een gemeente.

Opvallend is wel dat in elk van de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar het niveau van de formatieve omvang relatief hoger is dan dat in sommige grotere referentiegemeenten..

### ***reiniging***

De omvang van de formatie hangt direct samen met de mate waarin reinigingstaken worden uitbesteed en niet met de omvang van een gemeente. Binnen de groep gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar loopt de omvang van de formatie daarbij uiteen. Bij sommige grotere referentiegemeenten is er (nagenoeg) geen sprake van formatie.

### ***openbare orde en veiligheid***

De omvang van de formatie hangt direct samen met de mate waarin wordt gewerkt met vrijwillig of beroeps brandweerpersoneel en niet met de omvang van een gemeente. Voor alle gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar is er sprake van veel inzet van vrijwilligers door de brandweer. Bij de vergelijkingsgemeenten loopt de formatieve omvang sterk uiteen afhankelijk van de mate waarin met vrijwillig personeel wordt gewerkt.

### ***bevolkingszaken***

Bij het taakgebied bevolkingszaken is er sprake van een grote spreiding van de formatie. Binnen de groep Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar is het verschil tussen de laagste en hoogste meer dan het dubbele. Verschillen in deze sfeer hebben te maken met organisatiekeuzes en keuzes ten aanzien van het voorzieningenniveau (openingstijden, aantal loketten e.d.).

Opvallend is wel dat in elk van de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar het niveau van de formatieve omvang relatief hoger is dan dat in sommige grotere referentiegemeenten..

### ***algemene ondersteuning***

In de sfeer van algemene ondersteuning loopt de omvang van de formatie sterk uiteen. Dit hangt deels samen met organisatorische keuzes en deels met de afbakening van bepaalde functies (ondersteunend karakter versus inhoudelijk benoemde taken).

Opvallend is wel dat in elk van de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar het niveau van de formatieve omvang relatief hoger is dan dat in sommige grotere referentiegemeenten.. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat er met name in de sfeer van de algemene ondersteuning veelal bepaalde schaalvoordelen zijn te behalen in ondersteunende functies.



---

## 5 Effect van de herindeling op de omvang van de inkomsten uit het gemeentefonds

### *algemeen*

In dit hoofdstuk wordt een aantal financiële effecten berekend van de voorgenomen herindeling van de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar. Het betreft enerzijds de structurele financiële effecten die van de verdeelmaatstaven uit het gemeentefonds uitgaan op de inkomstenkant, uitgesplitst naar de onderscheiden taakgebieden (clusters) binnen het gemeentefonds. Anderzijds is per taakgebied ook aangegeven met welke kostenvoordelen bij een daadwerkelijke gemeentelijke herindeling rekening wordt gehouden in de werking van het gemeentefonds. Deze werking is afgestemd op de feitelijke kostenpatronen bij gemeenten. Overigens laat dit onverlet dat gemeenten zelf door reorganisaties andere voordelen kunnen behalen.

De berekeningen hebben betrekking op het uitkeringsjaar 2004 (gewichten uit de novembercirculaire 2003). De indeling in taakgebieden zoals die in deze notitie wordt gehanteerd, sluit aan bij de circulaire van het gemeentefonds.<sup>18</sup>

### *overzichtstabel*

In de overzichtstabel zijn per taakgebied van het gemeentefonds (clusters) de volgende gegevens opgenomen (niveau 2003):

- kolom 1: de optelsom van de scores op de relevante verdeelmaatstaven van het gemeentefonds in de huidige situatie van de gemeenten Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar;
- kolom 2: de score op de relevante verdeelmaatstaven uit het gemeentefonds voor de nieuwe gemeente na de herindeling;
- kolom 3: het verschil in score tussen de huidige situatie en de situatie na herindeling;
- kolom 4: gemiddeld te bereiken kostenbesparingen na herindeling door reorganisatie, waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden;
- kolom 5: totaal structureel herindelingseffect binnen de werking van het gemeentefonds.

---

18. In deze notitie worden de financiële effecten van een herindeling voor de uitkomst van de algemene uitkering berekend. De gehanteerde uitsplitsing in taakgebieden is echter niet zondermeer geschikt voor uitgavenanalyse. Daarvoor dient nog een aantal aanvullende bewerkingen te worden uitgevoerd.

Tabel 5.1. Effect herindeling Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar per taakgebied in algemene uitkering gemeentefonds 2004. Bedragen in miljoenen euro's.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	som uitkomsten 3 gemeen- ten	uitkomst na herinde- ling	effect herindeling (2-1)	te behalen kosten voordeel bij herindeling	totaal effect (3+4)
<b>Bijstandsverlening/Sociale dienst</b>	0,7	0,7	-0,0	0,0	0,0
<b>Zorg</b>	5,2	5,2	0,0		0,0
<i>waarvan onderwijshuisvesting</i>	1,7	1,7	0,0		0,0
<i>waarvan WVG</i>	1,5	1,5	0,0		0,0
<i>waarvan rest Zorg</i>	1,9	1,9	0,0		0,0
<b>Kunst en Ontspanning</b>	1,7	1,7	0,0		0,0
<b>Groen</b>	1,8	1,8	0,0		0,0
<b>Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Stadsvernieuwing (VHROSV)</b>	0,8	0,7	-0,0	0,0	0,0
<b>Oudheid</b>	0,0	0,0	0,0		0,0
<b>Riolering</b>	0,7	0,7	-0,0		-0,0
<b>Reiniging</b>	-0,1	-0,1	0,0		0,0
<b>Wegen en Water</b>	3,7	3,8	0,0		0,0
<b>Openbare Orde en Veiligheid</b>	0,6	0,6	-0,0	0,0	0,0
<b>Fysiek Milieu</b>	0,7	0,7	-0,0	0,0	0,0
<b>Bevolkingszaken</b>	0,4	0,3	-0,0	0,0	0,0
<b>Bestuursorganen</b>	1,2	0,9	-0,3	0,3	0,0
<b>Algemene Ondersteuning</b>	1,5	1,3	-0,2	0,2	0,0
<b>Subtotaal netto-uitgaven</b>	19,4	18,8	-0,6	0,6	0,0
<b>Overige Eigen Middelen</b>	0,0	0,0	0,0		
<b>Onroerend-Zaakbelasting</b>	4,7	4,7	0,0		
<b>Subtotaal eigen inkomsten</b>	4,7	4,7	0,0	0,0	0,0
<b>Netto-uitgaven -/- eigen inkomsten</b>	14,8	14,2	-0,6	0,6	0,0
<b>PM: suppletie-uitkering</b>	-0,2	-0,2	0,0		

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

**toelichting overzichtstabel: structureel totaaleffect**

De samenvoeging van de drie gemeenten leidt tot een uitkering in het gemeentefonds die circa 0,6 miljoen euro lager ligt dan de optelsom van de algemene uitkeringen van de drie bestaande gemeenten (zie kolom 3). Deze uitkomst is het saldo van een aantal verschillende effecten die in het vervolg nader worden toegelicht. Tegenover deze uitkomst staat de bevinding dat in het gemeentefonds rekening wordt gehouden met kostenvoordelen in verband met schaafeffecten van in totaal 0,6 miljoen euro (zie kolom 4), die in het vervolg nader worden toegelicht.

Tezamen leidt dit tot een (potentieel) structureel herindelings-effect binnen de werking van het gemeentefonds dat per saldo neutraal is.

### **structurele effecten binnen de algemene uitkering van het gemeentefonds**

Aan de inkomstenkant (scores verdeelmaatstaven) zijn de volgende bevindingen relevant (kolom 3):

- in totaal is er (niveau 2003) sprake van een afname van de algemene uitkering met circa 0,6 miljoen euro (effecten verdeelmaatstaven inclusief werking uitkeringsfactor);
- deze afname hangt vrijwel geheel samen met de vaste bedragen voor de diverse taakgebieden. Dit effect is het grootst bij de taakgebieden Bestuursorganen en Algemene ondersteuning (ambtelijke ondersteuning bestuur) en speelt in beperkte mate een rol bij de taakgebieden VHROSV, Openbare orde en veiligheid, Fysiek milieu en Bevolkingszaken.  
Bij de sociale dienst is een vergelijkbaar effect relevant doordat als gevolg van de schaalvergroting de score op het schaalbedrag binnen dit taakgebied afneemt;
- daarnaast is er sprake van marginale effecten vanuit de werking van de maatstaven voor bodemgesteldheid binnen en buiten de kom, die elkaar in omvang grotendeels compenseren. Deze effecten spelen met name bij de taakgebieden Riolering en Wegen en water;
- aangezien er door de herindeling geen bestaande woonkernen ‘samensmelten’, treden er geen financiële effecten op bij de werking van de maatstaven voor klantenpotentiëlen en kernen.

### **structureel te behalen schaalvoordelen waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden**

Aan de uitgavenkant is het volgende beeld relevant (kolom 4):

- in totaal wordt er in het gemeentefonds rekening gehouden met een te behalen kostenvoordeel van circa 0,6 miljoen euro. Zoals aangegeven laat dit onverlet dat er ook andere reorganisatie-voordelen te behalen zijn;
- deze kostenvoordelen kunnen worden behaald door de nieuwe organisatie goed te laten aansluiten op de omvang van de nieuwe gemeente. Een belangrijk deel van de kostenvoordelen doet zich min of meer automatisch voor, omdat de kosten van de bestuursorganen (college B&W en raad) afnemen. De overige kostenvoordelen hebben steeds betrekking op het vervallen van negatieve schaalementen (vaste en schaalbedragen), met name omdat bij kleine gemeenten bepaalde basistaken relatief meer formatieplaatsen vereisen (voorbeelden zijn: gemeentesecretaris, hoofd financiën, basiscapaciteit bij sociale dienst, VHROSV, bevolkingszaken, brandweer, fysiek milieu en economische zaken).

### **tijdelijke bijdrage maatstaf herindeling**

In bovenstaande overzichtstabel zijn alleen structurele effecten opgenomen. Daarnaast is er sprake van tijdelijke extra inkomsten uit de maatstaf herindeling. Uitgaande van de situatie in 2003 zou deze maatstaf een bedrag opleveren van ruim 5 miljoen euro op gespreid over vier jaar. Deze regeling – die enkele jaren geleden is verruimd – is bedoeld om allerlei (frictie-)kosten van de herindeling te kunnen bekostigen.





---

## 6 Beschouwing financiële positie nieuwe fusiegemeente

---

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen een beeld geschetst van de financiële positie van de nieuwe fusiegemeente en de mogelijkheden om deze te beïnvloeden.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- een overzicht van de financiële positie op hoofdlijnen (paragraaf 6.2);
- de mogelijke financiële risico's en beïnvloedingsmogelijkheden die er voor de gemeenten zijn (paragraaf 6.3).

Vooraf lichten we het begrip financiële positie kort toe aan de hand van de in het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gehanteerde definities.

In deze circulaire wordt het begrip financiële positie gedefinieerd als: 'het vermogen van gemeenten in relatie tot de exploitatie, met inachtneming van de risico's. Belangrijk daarbij is dat het bij de financiële positie nadrukkelijk gaat om het beeld van de financiën van de gemeente over het begrotingsjaar en de daaropvolgende jaren. De term financiële positie is een breder begrip dan het vermogen, maar is ook een breder begrip dan het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen richt zich op de mogelijkheden tot het opvangen van onverwachte tegenvallers, terwijl de financiële positie ook betrekking heeft op de meer reguliere exploitatie'.

Hierbij is met name van belang dat er in meerjarig opzicht een goed beeld van de gemeentelijke financiën beschikbaar is.

---

### 6.2 Schets (ontwikkelingen in) financiële positie op hoofdlijnen

#### *algemeen*

In hoofdstuk 4 is toegelicht hoe de uitgavenpatronen in de nieuwe situatie (optelsom drie fusiegemeenten) zich verhouden tot de ijkpunten van het gemeentefonds. Daarbij is gebleken dat er met name op een aantal terreinen in de voorzieningsfeer (waar eigen gemeentelijke keuzes een belangrijke rol spelen) en op een aantal terreinen met relatief veel apparaatslasten sprake is van een relatief hoog netto-uitgavenniveau in de drie gemeenten tezamen.

In hoofdstuk 5 is een aantal financiële effecten van de fusie toegelicht waarmee in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Per saldo gaat het daarbij om beperkte effecten, die met name bepaalde standaard schaalvoordelen betreffen die relatief eenvoudig bij een gemeentelijke herindeling kunnen worden gerealiseerd.

Tegen deze achtergrond kan een totaalbeeld van de financiële positie van de nieuwe fusiegemeente worden geschetst. Achtereenvolgens wordt in dit verband ingegaan op de volgende onderwerpen:

- lokale lastendruk;
- begrotingstekort;
- beheerplannen;
- reservepositie;
- artikel 12 procedure gemeente Nieuwkoop.

### **lokale lastendruk**

Er is sprake van een relatief hoge lokale lastendruk. Het niveau van de afvalstoffenheffing, het rioolrecht en de OZB is relatief hoger dan in gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal.

### **begrotingstekort**

Omdat de extra eigen inkomstenbronnen onvoldoende zijn om de relatief hoge uitgaven te bekostigen is er in 2004 sprake van een begrotingstekort van circa 88 euro per inwoner (circa 2,4 miljoen euro) voor de optelsom van de drie fusiegemeenten. Dit begrotingstekort is onder meer ontstaan door snel oplopende uitgaven op een aantal taakgebieden in de afgelopen jaren (o.a. VHROSV en brandweer).

### **meerjarenperspectief**

Voor de komende jaren zijn de vooruitzichten nog minder rooskleurig. Dit blijkt zowel uit de meerjarenbegrotingen als uit een aantal beheerplannen. Hoewel kan worden opgemerkt dat de relatie tussen de beheerplannen en de meerjarenbegroting niet altijd even inzichtelijk is (o.a. in Liemeer en Ter Aar), kan op hoofdlijnen het volgende beeld worden geschetst.

Voor de gemeente Nieuwkoop is er sprake van een naar verwachting verder oplopend structureel begrotingstekort (met ongeveer 0,2 miljoen euro). Daarnaast worden er ook enkele substantiële incidentele budgetten geraamd. Het grootste tijdelijke budget heeft betrekking op het verhogen van de onderhoudstoestand van de wegen (achterstallig onderhoud), waarvoor in beheerplannen is becijferd dat dit in totaal circa 2,7 miljoen euro zou kosten.

Voor de gemeente Liemeer is er in 2004 sprake van een beperkt begrotingstekort (van enkele tonnen). Dit loopt naar verwachting in de eigen meerjarenbegroting op tot circa 1,3 miljoen euro. Uit de uitgavenontwikkeling op de verschillende onderdelen is te zien dat dit onder meer samenhangt met extra netto-uitgaven in de sfeer van VHROSV, riolering en reiniging. In de beheerplannen zijn er ramingen om de kwaliteit van het wegonderhoud te verhogen. Het betreft daarbij een bedrag van ruim 0,1 miljoen euro.

Voor de gemeente Ter Aar loopt in meerjarig perspectief het begrotingstekort van circa 1,5 miljoen euro op tot circa 2,4 miljoen euro. Hierbij speelt onder meer een rol dat er extra kapitaallasten ontstaan als gevolg van nieuwe investeringen, onder meer in de sfeer van wegen en water. Daarnaast is er sprake van een aandachtspunt vanuit het aansluiten van woningen in het buitengebied op het rioleringsnet.

In aanvulling op de netto-uitgaven in de begrotingen 2004 blijkt uit de beheerplannen dat er nog aanvullende uitgaven wenselijk worden geacht.

De belangrijkste extra uitgaven hebben betrekking op de openbare ruimte. Voor de gemeente Nieuwkoop zijn er ramingen voor extra uitgaven ten opzichte van de begroting 2004 om zowel achterstallig onderhoud te verrichten als structureel het kwaliteitsniveau te verhogen. Voor de gemeente Liemeer zijn er ramingen die betrekking hebben op plannen om het kwaliteitsniveau te verhogen. Voor de gemeente Ter Aar zijn er reeds in de begroting 2004 extra uitgaven verricht en zijn er niet extra bedragen relevant in beheerplannen.

### **reservepositie**

Een actualisering van de reservepositie levert de volgende tabel op.

Tabel 6.1. Stand reserves en voorzieningen ultimo 2004 (\* 1.000 euro)

	<i>Nieuwkoop</i>	<i>Liemeer</i>	<i>Ter Aar</i>
<i>algemene reserve</i>	603	1.400	2.570
<i>bestemmingsreserves</i>	6.111	4.256	8.406
<i>wv onderwijs</i>	677	339	219
<i>wv grondexploitatie</i>	1.903	754	1.054
<i>wv volkshuisvesting</i>		1.712	4.228
<i>wv overig</i>	3.531	1.451	2.905
<i>eigen vermogen</i>	6.714	5.656	10.976
<i>voorzieningen</i>	2.696	240	2.815
<i>totaal</i>	9.410	5.895	13.791

Ten opzichte van een eerdere rapportage van D&T is duidelijk dat de omvang van de reserves afneemt. Bij verder opvoeren van nieuwe investeringen en intensiveren van onderhoudsprogramma's die mede leiden tot verder oplopende begrotingstekorten ligt het voor de hand dat de reservepositie de komende jaren verder onder druk wordt gezet..

#### **art.12 Nieuwkoop**

Door de gemeente Nieuwkoop en door Cebeon is bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) nagegaan wat de mogelijke invloed van de artikel-12 situatie van Nieuwkoop is voor de oplossing van de financiële problematiek.

Uit de reactie van het ministerie van BZK kan worden opgemaakt dat een 'schone oplevering' van de artikel 12 gemeente wordt nagestreefd, waardoor er geen financiële relatie is tussen de herindeling en de oplossing van de financiële problematiek van Nieuwkoop. Er komt in 2004 een saneringsbegroting die moet leiden tot een op termijn structureel sluitende begroting zonder aanvullende steun. Mede op basis hiervan wordt bepaald of, in welke mate en voor welke jaren artikel 12 bijdraagt in de financiële problematiek. Indien sprake is van een meerjarige artikel 12 uitkering wordt bij herindeling de nieuwe gemeente rechtsopvolger van de gemeente Nieuwkoop.

## **6.3 Mogelijke financiële risico's en beïnvloedingsmogelijkheden**

### **algemeen**

Uit de voorgaande paragraaf klinken sombere vooruitzichten voor de komende jaren door bij ongewijzigd beleid. Dit beeld kan echter op twee wijzen worden genuanceerd:

- enerzijds kan worden opgemerkt dat het niet altijd om noodzakelijke uitgaven gaat of dat er ook extra inkomsten kunnen worden gegenereerd zodat het te nemen financiële risico in belangrijke mate zelf kan worden bepaald;
- anderzijds zijn er ook een aantal beïnvloedingsmogelijkheden die de financiële positie – en daarmee de reservepositie – duidelijk kunnen verbeteren. Met name het fusieproces biedt hierbij goede mogelijkheden.

### ***algemene nuancering geraamde extra uitgaven***

Bij de ramingen voor extra uitgaven zijn er diverse nuanceringen mogelijk:

- in een aantal gevallen betreft het extra uitgaven op het terrein van riolering of reiniging. Los van de vraag of deze extra uitgaven in die mate noodzakelijk zijn, kan worden opgemerkt dat in deze sfeer kostendekkend heffingen kunnen worden gehanteerd. Bij het aansluiten van woningen in het buitengebied op de riolering wordt voorts nagedacht in hoeverre de bewoners zelf ook in de kosten moeten bijdragen;
- in een aantal beheerplannen zijn extra uitgaven opgenomen om het niveau van het onderhoud (met name bij wegen) op een hoger niveau te brengen:
  - allereerst kan worden opgemerkt dat dit soort extra uitgaven sterk samenhangen met het gekozen aspiratieniveau. In feite betreft het de wens om op een hoger voorzieningenniveau uit te komen. Dit is een relatief begrip. Bijvoorbeeld in de sfeer van wegonderhoud blijkt dat betrokken gemeenten op een hoger voorzieningenniveau volgens het CROW (een schaal van 1 tot 5, waarbij 1 het beste niveau is en 5 het slechtste) terecht willen komen, waarbij dit kwaliteitsniveau gemiddeld in de range 2 tot 2,5 ligt. Er is echter geen directe noodzaak of verplichting om dit te realiseren. We treffen ook regelmatig gemeenten aan die op een gemiddeld niveau van 3 of lager uitkomen;
  - het tempo waarin eventueel achterstallig onderhoud wordt verricht is rekbaar. Dit kan binnen een korte periode, maar ook over een langere periode worden uitgesmeerd;
  - ook de vraag op welke wijze de financiële lasten hiervan worden geraamd (welke afschrijvingstermijnen (bijvoorbeeld 20 of 40 jaar) en rentepercentages worden gehanteerd (bijvoorbeeld 4% of 6,5%)) bepaalt in sterke mate het beeld van de extra uitgaven;
  - overigens is onduidelijk of de geraamde extra onderhoudsbedragen inclusief BTW zijn. In dit verband kan worden opgemerkt dat met name in de sfeer van de openbare ruimte de BTW-component is terug te vorderen bij het BTW-compensatiefonds.

Overigens moet worden opgemerkt dat bij de kostenramingen van wegen een aandachtspunt is dat niet onmiddellijk een eenduidig onderscheid kan worden gemaakt tussen het gewenste niveau/feitelijke niveau (inclusief achterstalligheid) en de betekenis van een slechte bodemgesteldheid daarbij;

- de schaal waarop bepaalde werkzaamheden in eigen beheer worden verricht hoeft niet altijd de meest optimale te zijn. Op een toenemend aantal taakgebieden is er sprake van verdergaande schaalvergroting om de uitvoering efficiënter te maken. Voorbeelden hiervan naast die van de taken van de ISD-Rijnstreek zijn: milieutaken en brandweer en rampenbestrijding. Ook op het terrein van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting kunnen er voordelen relevant zijn bij het werken op een grotere schaal of vanuit het uitbesteden van bepaalde expertises.

### ***beïnvloedingsmogelijkheden verbeteren financiële positie bij fusieproces vooral door verbetering reguliere exploitatie***

Belangrijker nog dan bovenstaande algemene nuanceringen is het beeld dat in hoofdstuk 4 van deze rapportage is gebleken ten aanzien van het financiële risico dat uitgaat van de reguliere exploitatielasten. In meerjarig opzicht blijkt dat name de relatief hoge uitgaven aan een tweetal 'typen' taakgebieden een fundamentele financiële bedreiging voor de fusiegemeenten vormt. Deze typen kunnen worden gekenmerkt door de kernwoorden: 'voorzieningen' en 'apparaatslasten'.

Enerzijds betreft het de taakgebieden waarin door middel van eigen keuzes voorzieningenniveaus zelf worden gekozen (zorg/welzijn, cultuur en recreatie en groen). Op deze terreinen geven de drie gemeenten momenteel gemiddeld circa 58 euro per inwoner meer uit dan via de ijkpunten wordt gehonoreerd. Dit geeft aan dat er sprake is van een duidelijk hoger uitgavenniveau in gemeenten met vergelijkbare structuurkenmerken. Bij een gemeentelijke herindeling waarin de drie gemeenten fuseren kan er een optimaliseringsslag worden gemaakt, waarin het voorzieningenniveau meer in overeenstemming wordt gebracht met het niveau van de ijkpunten. Daarbij kunnen de aanwezige voorzieningen in de drie gemeenten tezamen worden beschouwd, waarbij eventuele 'dubbelingen' er uit worden gehaald.

Anderzijds is gebleken dat de uitgaven op een aantal taakgebieden met veel apparaatslasten relatief hoog zijn (meer dan 100 euro per inwoner). Uit vergelijkingen van de omvang van de formatie blijkt ook dat er sprake is van relatief veel formatie ten opzichte van andere gemeenten. Dit geeft aan dat er efficiency-voordelen zijn de behalen bij een verdergaande samenwerking en optimalisering van de organisatie.

In potentie betreffen de voordelen die met dergelijke operaties samenhangen een substantiële verbetering van de financiële positie die er in meerjarig opzicht ook voor kan zorgen dat de reservepositie weer kan worden verbeterd.

Bij een gemeentelijke herindeling zou tevens aandacht kunnen worden besteed aan de verbetering van de transparantie van de financiële positie. Zowel de inzichtelijkheid en beïnvloedbaarheid van uitgaven op diverse onderdelen van het gemeentelijke takenpakket kunnen dan de bestuurbaarheid van de gemeente ten goede komen. Het is dan eenvoudiger om periodiek of permanent uitgavenpatronen en prestaties te benchmarken. Een ontwikkeling die overigens momenteel door het Rijk sterk wordt gestimuleerd en waarvoor er ook aanvullende initiatieven/richtlijnen worden ontplooid en richtlijnen worden opgesteld (in het verlengde van BBV/Iv3).

### ***overgangsproblematiek***

In algemene zin dient aandacht te worden gevraagd voor de overgangsproblematiek van een eventuele fusie. Het is van belang om tijdig in kaart te brengen wat de omvang van de voorgestane overgang in financiële zin betekent in verhouding tot de omvang van de vergoeding (tijdelijke bijdrage maatstaf herindeling) die hiervoor kan worden verkregen. Dit kan onnodige financiële tegenvallers (risico's) voorkomen.