
Nader onderzoek POR 2010

clustercombinatie Kunst en Oudheid

Voortgangsbericht 5

KO-OU006

564010

Cebeon/Regioplan, 19 september 2011

1 Inleiding

algemeen

In opdracht van het ministerie van BZK verricht de onderzoekscombinatie Cebeon-Regioplan een onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds. Uit het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 (POR 2010) blijkt een bepaalde scheefgroei tussen de uitgaven en de verdeling van clusters (waaronder ook bij de clusters Kunst en Ontspanning en bij Oudheid). Mede op grond hiervan is besloten om de verdeling per cluster van het gemeentefonds nader te onderzoeken. Alle clusters van het gemeentefonds worden daarbij in samenhang onderzocht.

Het onderzoek naar het gemeentefonds op basis van POR 2010 richt zich binnen een gelijkblijvend totaalvolume van het gemeentefonds op de volgende aspecten:

- is de verdeling nog adequaat, zowel binnen het gemeentefonds als in afstemming op budgetten buiten het gemeentefonds (ketens)?
- in hoeverre wijkt het volume van de feitelijke uitgaven per cluster of combinatie van clusters af van de omvang van de verdeling en wat zijn de achtergronden daarvan?
- is er sprake van samenhang met andere clusters of onderdelen daarvan en wat betekent dit voor de clusterafbakening?
- is de wijze van verdelen goed geëquipeerd om mogelijke nieuwe ontwikkelingen (waaronder nieuwe wetgeving en te decentraliseren budgetten) op te vangen?

nader inzoomen op onderdelen Kunst en Oudheid

Aanvankelijk is er gestart met de clustercombinatie Kunst, Ontspanning en Oudheid. Dit voortgangsbericht richt zich alleen op de onderdelen Kunst en Oudheid. Het onderdeel Ontspanning maakt tezamen met het cluster Groen onderdeel uit van een ander voortgangsbericht.

In overleg met de opdrachtgever is vanuit de bevindingen tot nu toe tot deze andere indeling besloten. Dit heeft te maken met het karakter van de verschillende onderdelen (relatief weinig wet- en regelgeving en een grote mate van beleidsvrijheid tussen gemeenten) en de samenhangen die zijn gevonden:

- enerzijds de tussen inwonergroottegroepen toenemende uitgavenpatronen van Kunst en Oudheid. Daarbij kan de onderlinge samenhang tussen deze beide onderdelen conform de bevindingen uit voortgangsbericht 2 worden meegenomen, met specifieke aandacht voor bepaalde centrumfuncties (inclusief die voor de G9);
- anderzijds de minder tussen inwonergroottegroepen variërende uitgavenpatronen van gemeenten met betrekking tot Ontspanning en Groen. De voorzieningen binnen deze clusteronderdelen komen in elk type

gemeenten voor, waarbij gemeenten verschillende accenten kunnen leggen, bijvoorbeeld ten aanzien van ‘openlucht’-recreatie (groen, sportvelden, natuur e.d.) versus recreatie en ontspanning die ‘binnen’ in accommodaties plaatsvinden (zwembaden, sporthallen, bibliotheken e.d.).

afronding eerste fase

Het onderzoek bestaat uit een tweetal fasen.

De eerste fase van het onderzoek bestaat uit:

- een taak- en uitgavenanalyse gekoppeld aan een eerste analyse van de aard van de afwijkingen tussen de netto uitgavenpatronen voor clusters en clusteronderdelen, vergeleken met de huidige verdeling van het gemeentefonds per cluster;
- een uitgebreide verschillenanalyse gericht op de beoordeling van de noodzaak van herijking en de aanknopingspunten daarvoor.

In de tweede fase worden – voor zover relevant – conclusies uit de eerste fase in financiële ijkpunten per cluster vertaald, worden deze ijkpunten omgezet in verdeelmaatstaven, wordt de verdeling van het gemeentefonds aangepast (uitnemen en terugzetten) en worden aanbevelingen voor de overgangssituatie geformuleerd.

Tussen fase 1 en 2 vindt informatieoverdracht, meningsvorming en beleidsvorming plaats over de inrichting van de tweede fase en de daarbij te betrekken onderdelen van het gemeentefonds of daaraan toe te voegen of uit te nemen middelen.

Dit voortgangsbericht voor Kunst en Oudheid vormt de afronding van de eerste fase voor deze onderdelen en de input voor de tussenfase en de beoordeling van de relevantie van herijking in de tweede fase.

ijkpunten voor clusters

De verdeling van de middelen in het gemeentefonds is voor samenhangende taakgebieden (clusters) opgebouwd met behulp van kostengeoriënteerde financiële ijkpunten. Voor het cluster Oudheid is er sprake van een afzonderlijk ijkpunt binnen de verdeling van het gemeentefonds. Ten behoeve van de nadere analyses in dit onderzoek is de ijkpuntformule voor het cluster Kunst en Ontspanning gesplitst in de onderdelen Kunst en Ontspanning. Deze splitsing is gebaseerd op het oorspronkelijke aandeel van de netto lasten Kunst binnen het totaal van het cluster Kunst en Ontspanning ten tijde van het opstellen van het ijkpunt, dat aan de basis van de huidige verdeling ligt. Het onderdeel Kunst komt in deze notitie aan de orde (Ontspanning wordt samen met Groen in een andere notitie besproken).

aandachtspunten uit voortraject

Naar aanleiding van de voorgaande voortgangsberichten voor dit cluster zijn de volgende aandachtspunten benoemd:

- aandacht voor boekingsproblemen, zowel ten aanzien van een juiste afbakening van onderdelen binnen de clusters als ten opzichte van andere clusters;
- aandacht voor de mogelijke samenhang/uitwisseling tussen lasten bij oudheid en kunst rond musea (bijv. museum voor moderne kunst);
- aandacht voor de betekenis van wetten, convenanten en bestuurlijke afspraken;
- aandacht voor de G9 gemeenten in relatie tot de culturele basisinfrastructuur;
- aandacht voor de dynamiek van de uitgavenontwikkeling over de jaren, mede in relatie tot de keuzevrijheden van gemeenten.

volumeaspecten in relatie tot de beoordeling van de verdeling

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

- in hoeverre wijkt het totaal van de feitelijke uitgaven van gemeenten af van het niveau van de middelen dat er op dit moment aan gemeenten wordt verdeeld (op welke clusters wordt meer respectievelijk minder uitgegeven);
- wat zijn de achtergronden van deze afwijking: in hoeverre zijn deze toe te schrijven aan exogene dan wel endogene oorzaken. Exogene omstandigheden kunnen verschillende uiteenlopende achtergronden hebben. Tot de exogene achtergronden behoren veranderingen in de structuurkenmerken van gemeenten, bijvoorbeeld een slechter of sterker wordende sociale structuur of veranderingen in de regionale functies. Ook kan het gaan om de invloed van nieuwe of gewijzigde wetten, waardoor er sprake is van een (al dan niet uitgekristalliseerde) lastenontwikkeling op grond van wijzigingen in het takenpakket, beoogde voorzieningenniveau of de organisatie daarvan. Voorbeelden zijn Wmo en de Wro: in hoeverre komen de vanuit deze wetten beoogde veranderingen al in gewijzigde niveaus van lasten tot uitdrukking (tijdelijk dan wel structureel)?
- daarbij is er niet alleen aandacht voor de situatie bij individuele clusters, maar worden clusters of clusteronderdelen ook in samenhang gezien. De aanleiding en relevantie hiervan kunnen verschillend zijn. Het kan gaan om ketens van voorzieningen, waarbinnen vanuit recente of toekomstige wetgeving verschuivingen beoogd zijn, bijvoorbeeld gericht op het voorkomen van dure vormen van zorg of het aanbieden van algemene in plaats van individuele voorzieningen. Daarnaast kan het gaan om samenhangende voorzieningen met juist veel keuzevrijheden voor gemeenten;
- in hoeverre vormen de voor de onderzoeksperiode gevonden lasten (rekeningcijfers 2008 en 2009 en begroting 2010) een goede basis voor de toekomstige verdeling. Daarbij is van belang dat de bestedingen uit die periode nog onder invloed stonden van een gunstige economische ontwikkeling. Inmiddels is de economische en financiële situatie gewijzigd, waarbij we zien dat gemeenten hun uitgavenniveau daaraan (gaan) aanpassen.
- bepaalde uitgaven staan onder invloed van bestaande specifieke uitkeringen of van andere middelenstromen buiten het gemeentefonds (zoals in de sfeer van Werk en Inkomen, de AWBZ, veiligheidsregio's) of van vroegere specifieke uitkeringen, nu decentralisatieuitkeringen (zoals in de sfeer van het grote stedenbeleid of voor stedelijke vernieuwing). Wat gebeurt er met uitgaven die door (groepen van) gemeenten in aanvulling op specifieke uitkeringen uit de algemene middelen worden gedekt (moeten die in de desbetreffende ijkpunten worden gehonoreerd)? Wat gebeurt er met uitgaven verbonden met aflopende decentralisatieuitkeringen: worden die niet bij de toekomstige verdeling van het gemeentefonds betrokken of blijven ze op grond van de ermee verbonden taken/voorzieningen relevant?

opzet voortgangsbericht

Nu de verwerking en analyses van responsgegevens in een gevorderd stadium verkeren, kunnen de belangrijkste bevindingen voor de eerste fase van dit onderzoek worden gepresenteerd (excl. G4).

Naast de voortgangsberichten per cluster of clustercombinatie wordt gewerkt aan een overkoepelende notitie met een toelichting op de onderzoeksaanpak. Daarin wordt ingegaan op de belangrijkste algemene aspecten van de onderzoeksaanpak¹.

1. Behalve algemene toelichtingen op de onderzoeksaanpak wordt ook ingegaan op de werkwijze met betrekking tot bepaalde financiële onderdelen, bijvoorbeeld de integratie- en decentralisatie-uitkeringen, het rekening houden met de correctie van ijkpunten (o.a. voor OEM), de toerekening van lasten vanuit het cluster algemene ondersteuning.

In dit voortgangsbericht wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de introductie van de clusteronderdelen Kunst en Oudheid (hoofdstuk 2);
- de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de uitgaven van gemeenten en de ontwikkeling daarvan over een groot aantal jaren (hoofdstuk 3);
- de belangrijkste bevindingen van de verschillenanalyse, per clusteronderdeel en in een bredere samenhang (hoofdstuk 4);
- een overzicht van de belangrijkste bevindingen van de eerste fase (hoofdstuk 5).

2 Introductie Kunst en Oudheid

2.1 Inleiding

Ten behoeve van de beoordeling van een adequate wijze van verdelen door het gemeentefonds worden bij alle clustercombinaties de uitgaven van (typen) gemeenten vergeleken met de ijkpuntscores van deze clusters in het gemeentefonds.

Als introductie van de clustercombinatie Kunst en Oudheid geven we in dit hoofdstuk:

- een beschrijving van de relevante taakgebieden binnen de clusters Kunst en Oudheid waarvoor de uitgaven in kaart worden gebracht en de (wettelijke) achtergronden van deze taakgebieden (par. 2.2);
- een omschrijving van de ijkpunten (par. 2.3).

2.2 Taakgebieden Kunst en Oudheid

2.2.1 Inleiding

Gemeenten worden geacht hun inkomsten en uitgaven te boeken volgens de geldende Iv3-voorschriften. De inkomsten en uitgaven op het gebied van Kunst en Oudheid dienen respectievelijk te worden verantwoord onder de volgende Iv-s functies:

- 540: Kunst.
- 541: Oudheid.

Daarnaast kunnen ook bepaalde uitgaven of inkomsten op andere functies worden geboekt, waaronder 002 Algemene Ondersteuning en onttrekkingen uit of toevoegingen aan reserves (functie 980). In het onderzoek is voor deze verschillende boekingen gecorrigeerd.

Gemeenten hebben een ruime beleidsvrijheid bij het doen van uitgaven voor voorzieningen van Kunst en Oudheid. Daarbij moeten gemeenten rekening houden met bepaalde wettelijke verplichtingen met directe gevolgen voor het niveau van de bestedingen en is er sprake van bepaalde afspraken of convenanten die de bestedingen van gemeenten kunnen sturen.

In het onderstaande geven we een overzicht van de onderscheiden onderdelen binnen Kunst en Oudheid en van de wetten, convenanten of bestuurlijke afspraken die achter gevonden uitgavenpatronen schuil kunnen gaan.

2.2.2 Kunst

Zoals aangegeven worden de uitgaven van gemeenten aan kunst voornamelijk geboekt op Iv3-functie 540: kunstbeoefening en kunstbevordering, beroepsgezelschappen, podiumkunsten, filmkunst, beeldende kunst, scheppende kunst, geldprijzen/toelagen voor kunstenaars, tentoonstellingen, cursussen, cultuuruitingen, schouwburgen, openluchtpodia en cultuurcentra.

De Iv3-gegevens bevatten geen nadere toedelingen. Om toch zicht te krijgen op de lasten van onderdelen van kunst zijn de gegevens van steekproefgemeenten zoveel mogelijk gecodeerd naar de volgende onderdelen:

- professionele kunst;
- accommodaties;
- overige kunst.

gemeentewet

Uit de Gemeentewet blijkt dat het gemeentebestuur en de gemeenteraad een ruime beleids- en bestedingsvrijheid hebben op het gebied van kunst. Ex artikel 149 van de Gemeentewet² heeft de gemeenteraad de autonome bevoegdheid gekregen verordeningen te maken die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt. Uit artikel 84 Gemeentewet blijkt dat de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester ook andere commissies dan raads- of bestuurscommissies (ex. Artikel 82 en 83 Gemeentewet) kunnen instellen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een kunstraad of een beeldende kunstcommissie, als ingesteld in een groot deel van de Nederlandse gemeenten. Ex artikel 160 (1) (b) is het college ten slotte bevoegd om beslissingen van de gemeenteraad voor te bereiden of uit te voeren. Hieronder valt bijvoorbeeld het (laten) uitvoeren of organiseren van lokale cultuurgebonden activiteiten.

Wet op het specifieke cultuurbeleid en uitwerkingen/convenanten

Een andere wettelijke achtergrond van het gemeentelijk beleid is de Wet op het specifieke cultuurbeleid (Wsc; in 1993 ingevoerd). In deze wet is de sociale en geografische spreiding van het Nederlandse cultuurbeleid vastgelegd. Binnen het cultuurbeleid hebben gemeenten, provincies en rijk een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de Basisinfrastructuur.

Voor de uitwerking wordt per subsidieplanperiode van vier jaar een ‘Algemeen kader interbestuurlijke verhouding’ cultuur tussen OCW, IPO en VNG opgesteld. Hierin wordt het proces beschreven dat moet leiden tot gezamenlijke afspraken tussen rijk, provincies en gemeenten. Deze afspraken worden vastgelegd in convenanten tussen de verschillende overheden over de ondersteuning van instellingen en activiteiten.

Sinds 1997 sluit het rijk vierjarige convenanten af met vijf landsdelen (noord, oost, midden, west en zuid) waarin de provincies en de 21 grote steden zijn vertegenwoordigd. Met drie grote steden (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) worden aparte cultuurconvenanten afgesloten. Ten behoeve van deze cultuurconvenanten stellen de landsdelen en de G3 zogenaamde cultuurprofielen op die de culturele ambities van de gebieden beschrijven. De huidige convenanten hebben betrekking op de periode 2009-2012.

Behalve de G3 participeren gemeenten in landsdelig verband in cultuurconvenanten. Daarbij zijn gemeenten ingedeeld op basis van een drietal criteria: standplaatsgemeenten, kunstvakonderwijs en een inwonertal van meer dan 90.000 inwoners per 1-12-2003. Gemeenten die aan alle drie de criteria voldoen (zogenoemde kerngemeenten) zouden in ieder geval aan het convenantsoverleg mee moeten doen, gemeenten die aan twee

² Gemeentewet, 14 februari 1992, Stb. 1992, 96.

criteria voldoen zouden voor het convenantsoverleg moeten worden uitgenodigd. De overige gemeenten zouden er door de provincies bij betrokken kunnen worden.³

Binnen de kerngemeenten zijn er 9 gemeenten met het meest complete cultuuraanbod (waarin de hele keten van opleiding tot productie en presentatie is vertegenwoordigd). Deze G9- gemeenten zijn: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Enschede, Arnhem, Eindhoven en Maastricht.

taakafspraken tussen de overheden

Bij de herverdeling van gelden tussen Rijk en gemeenten in het kader van de podiumkunstenoperatie, de museumoperatie en de Welzijnswet zijn de volgende afspraken tussen overheden gemaakt:

- podiumkunsten: de gemeenten zorgen met hun kunstaccomodaties voor de landelijk verspreide afname van de rijksgesubsidieerde gezelschappen;
- musea: lokale musea komen voor rekening van de gemeenten en rijksmusea voor rekening van het Rijk;
- kunsteducatie/amateurkunst: gemeenten bekostigen instellingen en verenigingen, het Rijk zorgt voor ondersteuning.

ringenmodel

De beleidsruimte voor gemeenten is groot. Wel hebben gemeenten in de cultuursector rekening te houden met de bovengenoemde taakafspraken tussen overheden. Binnen de cultuursector wordt in nominale zin het meest uitgegeven aan podia. In de praktijk subsidiëren veel gemeenten zogenaamde centra voor de kunsten (waar onder andere de muziekscholen deel van uitmaken).

De VNG kent een landelijke richtlijn voor gemeenten voor het formuleren van cultuurbeleid. Dit zogeheten ringenmodel deelt gemeenten op in de volgende drie clusters:

- gemeenten met minder dan 30.000 inwoners, voeren kernachtig beleid, vaak samen met naburige (grotere) gemeenten met eigen voorzieningen;
- gemeenten met 30.000-90.000 inwoners, voeren een uitgebreid cultuurbeleid met een breed aanbod;
- gemeenten met meer dan 90.000 inwoners, voeren een alomvattend cultuurbeleid.

decentralisatieuitkeringen

De aandacht voor culturele vorming en cultuurparticipatie komt ook tot uitdrukking in een drietal decentralisatie-uitkeringen in het gemeentefonds:

- combinatiefuncties (voor 1/3 deel bij Kunst)⁴ brede school sport en cultuur.
- cultuurparticipatie (35 gemeenten met meer dan 90.000 inwoners);
- beeldende kunst en vormgeving (gemeenten met meer dan 90.000 inwoners en provinciehoofdsteden).

De *Impuls brede scholen, sport en cultuur* richt zich op de realisatie in 2012 van 2250 (fte's) combinatiefuncties. Doel is uitbreiding van het aantal brede scholen, de versterking van sportverenigingen, de inzet van sportverenigingen voor onderwijs en naschoolse opvang, het stimuleren van bewegen rondom school en het stimuleren van actieve kunstbeoefening onder jongeren. De decentralisatie-uitkering combinatiefuncties brede school sport en cultuur verloopt vanaf 2007 in 4 tranches.

In 2008 ging het om 30 gemeenten met een verklaring (besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid). In het eerste jaar van deelname wordt 100% door het Rijk betaald. In de jaren erna komt 60% voor rekening van de gemeente en 40% voor rekening van het Rijk. Vanaf 2010 kunnen gemeenten een vijfde van hun aandeel van 60% door lokale partijen en derden laten financieren. Het is de bedoeling dat uiteindelijk in 2012 alle gemeenten meedoen en de 2250 beoogde combinatiefuncties uit eigen middelen financieren.

3. Zie Bijlage 1 bij 'Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur, zoals overeengekomen door OCW, IPO en VNG'.

4. De overige 2 delen (ook elk 1/3) worden meegenomen bij Ontspanning en Overige educatie. Wellicht is het aan Kunst toegerekende 1/3 deel hierbij wat aan de hoge kant. Op dit moment zijn geen exactere gegevens over de verdeling bij de onderzoekers onbekend.

De regeling *cultuurparticipatie* vervangt het Actieplan Cultuurbereik en wordt uitgevoerd door het Fonds voor Cultuurparticipatie (FCP). De missie van het FCP is te bevorderen dat iedere Nederlander, te beginnen met jongeren, in aanraking komt met een cultuurdiscipline zodat een culturele loopbaan mogelijk wordt. Het doel is dat meer mensen meedoen aan cultuur. Om dit te stimuleren komen er betere faciliteiten en ondersteuning beschikbaar voor amateurkunst, cultuureducatie en volkscultuur (thema's zijn diversiteit, vernieuwing en verankering). De decentralisatie-uitkering cultuurparticipatie wordt vanaf 2009 jaarlijks met een vast bedrag (per inwoner) uitgekeerd aan 35 gemeenten die per 1 januari 2007 meer dan 90.000 inwoners hadden en/of cultuurconvenantgemeente waren.

De regeling *beeldende kunst en vormgeving* beoogt professionalisering van de sector en is een aanvulling op de reguliere gelden die gemeenten met meer dan 90.000 inwoners (peildatum 1 januari 2007) uitgeven aan beeldende kunst en vormgeving. Betreffende gemeenten worden geacht ten minste even veel aan beeldende kunst en vormgeving uit te geven als de decentralisatie-uitkering. Doel is het bieden van ruimte aan talent, verbetering van de relatie tussen productie en presentatie, tussen aanbod en publiek en het versterken van de kracht/professionalisering van de sector. In totaal gaat het om 36 gemeenten die vanaf 2009 jaarlijks een uitkering ontvangen: 27 gemeenten ontvangen jaarlijks €150.000 en 9 gemeenten ontvangen jaarlijks een uitkering die gelijk is aan de uitkering Cultuurbereik in de jaren 2005-2008 (die met ingang van het jaar 2009 beëindigd is).

In 2010 gaat het bij de decentralisatie-uitkeringen om de volgende bedragen: voor combinatiefuncties 10,3 mln euro (ex.G4) (dit is 1/3 van 30,9 mln voor Kunst (ex.G4)), voor cultuurparticipatie 3,4 mln euro (ex. G4) en voor beeldende kunst en vormgeving 6,2 mln euro (ex.G4).

Hoewel deze decentralisatieuitkeringen op dit moment tot en met 2012 van kracht zijn, heeft de opdrachtgever aangegeven dat de desbetreffende uitgaven toch bij de beoordeling van de noodzaak tot herijking van de huidige verdeling dienen te worden betrokken. De decentralisatie-uitkeringen Impuls brede scholen, sport en cultuur plus Beeldende kunst en vormgeving hebben een structureel karakter, terwijl ook de decentralisatie-uitkering Cultuurparticipatie in principe na 2013 met geactualiseerde doelen zal worden voortgezet.

toekomstige taakafbakening voor gemeenten

In de nieuwe visie op cultuurbeleid komt het meeste culturaanbod op de vrije markt tot stand. De overheid springt vooral bij om aanbod mogelijk te maken dat niet op de markt tot stand komt. Gemeenten nemen daarbij het grootste deel op zich: ruim 65% van de publieke middelen voor cultuur. Deze gemeentelijke financiering betreft vooral lokale voorzieningen zoals musea, podia en voorzieningen op het gebied van cultuureducatie. Daarnaast blijven gemeenten verantwoordelijk voor accommodaties voor podiumkunsten en voor de financiering van het beheer van gemeentelijke collecties en musea. In het nieuwe cultuurbeleid is gekozen voor een focus op kernpunten voor de regio's Noord, Oost, Zuid, Midden en de G3 (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag). De regio West heeft 3 grote steden en daarom geen aanvullende kernpunten voor de basisinfrastructuur. Niet in elk kernpunt hoeft hetzelfde aanbod aanwezig te zijn. Dat is afhankelijk van het regionale profiel, de reisbereidheid van het publiek en van kenmerken van sectoren.⁵

regionale klantenpotentiëlen

In de verdeling van het huidige gemeentefonds is de maatstaf regionale klantenpotentiëlen opgenomen. Deze maatstaf sluit aan bij het vervullen van regionale functies, vooral gerelateerd aan theatervoorzieningen. De maatstaf is vooral relevant voor (grotere) gemeenten met een bepaalde regionale functie (centrale ligging; geen randgemeente).

5. Zie de visie van staatssecretaris H. Zijlstra: 'Meer dan kwaliteit: een nieuwe visie op cultuurbeleid', 2011.

2.2.3 Oudheid

Zoals aangegeven worden de uitgaven van gemeenten aan Oudheid vooral geboekt op Iv3-functie 541. De Iv3-gegevens bevatten geen nadere toedelingen. Om toch zicht te krijgen op de lasten van onderdelen van oudheid zijn de gegevens van steekproefgemeenten, zoveel mogelijk gecodeerd naar de volgende onderdelen:

- musea: musea, verzamelingen, expositieruime;
- monumenten: historische gebouwen, beschermde stads- en dorpsgezichten, molens, kerkorgels, luidklokken;
- historische archieven: archiefbewaarplaatsen, archeologie, geschiedenis, folklore, heemkunde, genealogie, heraldiek, oudheidkundige kringen/verenigingen.
- overige oudheid.

archiefwet, monumentenwet, Maltawet

Bepaalde taken op het gebied van het cluster Oudheid zijn vastgelegd in de Archiefwet⁶ en de Monumentenwet⁷.

De artikelen 30-34 van de Archiefwet gaan over archiefbescheiden van gemeenten. In deze bepalingen zijn ook de bevoegdheden van de gemeenteraad respectievelijk het college van b&w omschreven, zoals het aanwijzen van een gemeentelijke archiefbewaarplaats. Burgemeester en wethouders zijn ex. artikel 30 (1) van de Archiefwet verplicht tot het zorgdragen voor de archiefbescheiden van de gemeentelijke organen. GS kan ex. artikel 34 een last onder bestuursdwang opleggen aan het college van B&W van de gemeente wanneer het niet aan deze verplichtingen voldoet. Het wetsvoorstel Revitalisering generiek toezicht zorgt ervoor dat het specifieke archiefwettelijke toezicht van gedeputeerde staten op gemeenten komt te vervallen, zodat de voorgestelde generieke regeling van de Gemeentewet van toepassing wordt. Daartoe worden de artikelen 33 en 34 van de Aw geschrapt. Overigens maakt de reguliere archieffunctie onderdeel uit van het cluster algemene ondersteuning. Alleen historische archiefbewaarplaatsen vallen onder het cluster Oudheid.

De Monumentenwet kent uiteenlopende verplichtingen voor gemeenten, bijvoorbeeld: het beslissen over een aanvraag voor het wijzigen, afbreken of verwijderen van monumenten, het instellen van schadebeoordelingscommissies, of het vaststellen van een bestemmingsplan voor een beschermd stads- of dorpsgezicht. Het is een autonome bevoegdheid van de gemeenten om gemeentelijke monumenten aan te wijzen. Naar aanleiding van de modernisering van de monumentenzorg is per 31 mei 2011 een wijziging van de Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) door Tweede en Eerste Kamer aangenomen.⁸ Vanaf 1988 hebben gemeenten veel taken van het rijk overgenomen, zoals het verlenen van vergunningen. Per 2012 wordt daar het verwerken van cultuurhistorie in bestemmingsplannen aan toegevoegd. Daar tegenover staat dat gemeenten geen rol meer hebben bij het verdelen van subsidies.⁹

Met betrekking tot archeologie is er sprake van bepaalde regelgeving vanuit het verdrag van Malta. In het verdrag van Malta uit 1992 is bepaald dat voorafgaand aan projectontwikkeling en bouwplannen archeologisch onderzoek gedaan moet worden. De Wet op de Archeologische Monumentenzorg uit 2007 (WAMZ) verankert archeologie in bestemmingsplannen. In 2009 waren er 92 gemeenten met een verwachtingskaart voor vindplaatsen. Er zijn 40 archeologen in dienst genomen met depot, menskracht en opgravingsbudget. Vanaf de invoering van de WAMZ ontvangen gemeenten via het gemeentefonds (en provincies via het provinciefonds) een structurele compensatie voor de bestuurslasten voor de bescherming van het archeolo-

⁶ Archiefwet, 19 juli 1962, Stb. 1962, 313.

⁷ Monumentenwet, 23 december 1988, Stb. 1988, 638.

⁸ Zie AEF, Gemeenten MoMo proef, november 2010.

⁹ ABF-research, Cultuurimpuls stedelijke vernieuwing, opgave 2008-2012

gisch erfgoed. Het gaat om ruim 6 miljoen euro per jaar. Daarnaast is in 2007 1,25 miljoen euro structureel aan het gemeentefonds toegevoegd voor excessieve kosten archeologie.

musea, oudheidkamers

Bovengenoemde regelgeving heeft een relatie met een beperkt deel van de bestedingen binnen het cluster Oudheid. Voor het grootste deel zijn gemeenten vrij om middelen naar eigen inzicht te besteden. Dit komt vooral tot uitdrukking in de subsidies aan musea en oudheidkamers.

Vanuit de clusterformule Oudheid worden met name gemeenten met een herkenbare (langere) geschiedenis (aanwezigheid historische kernen¹⁰, mede in combinatie met bewoonde oorden 1931) in staat gesteld om oudheidkundige voorzieningen in stand te houden (historische musea, oudheidkamers).

Daarbij zijn de meeste uitgaven van gemeenten gekoppeld aan musea.

2.2.4 Samenhang met andere clusters

Het cluster Oudheid kent een samenhang met het cluster Kunst. Dit betreft behalve het culturele aspect in algemene zin, meer in het bijzonder de netto lasten aan musea die geen relatie hebben met oudheid.

Daarnaast is er een samenhang met het cluster VHROSV en in het bijzonder met de maatstaven en decentralisatieuitkering voor stedelijke vernieuwing.

Binnen de verdeelsleutels voor stedelijke vernieuwing wordt gebruik gemaakt van de maatstaven 'Monumenten' (het aantal in een gemeente aanwezige beschermde monumenten in de zin van de Monumentenwet en 'Panden' (het aantal in een gemeente aanwezige panden binnen een reeds aangewezen of nog aan te wijzen beschermd stads- of dorpsgezicht in de zin van de Monumentenwet).

Tot en met 2009 maakte de Cultuurimpuls stedelijke vernieuwing onderdeel uit van de specifieke uitkering Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Vanaf 2010 maakt deze impuls geen onderdeel meer uit van het ISV (waarvan een deel naar rechtstreekse gemeenten en een ander deel naar provincies gaat).

Voor gemeenten is een specifieke uitkering van kracht voor de herbestemming van cultureel erfgoed in aandachtswijken. In 2010 ging het om een bedrag van 2,8 miljoen euro voor 11 gemeenten met aandachtswijken. In totaal is 8 miljoen euro beschikbaar.

2.3 IJkpunten Kunst en Oudheid

2.3.1 Onderdeel Kunst

In de formule voor de berekening van de ijkpunten zijn verschillende indicatoren met elk een afzonderlijk gewicht opgenomen. Die indicatoren zijn in het verleden gebaseerd op de belangrijkste relevant bevonden variabelen voor de uitgaven van gemeenten aan Kunst. Door het toekennen van gewichten aan de indicatoren wordt rekening gehouden met behoeftverschillen tussen gemeenten.

In het ijkpunt voor Kunst is de maatstaf 'regionale klantenpotentiëlen' opgenomen:

¹⁰ Aan te tonen met oude kaarten uit vorige eeuwen.

Zoals eerder aangegeven is daarnaast een aantal decentralisatie-uitkeringen relevant, die in overleg met de opdrachtgever als 'structurele' algemene middelen voor dit cluster worden meegenomen. Het betreft de volgende regelingen:

- combinatiefuncties (voor 1/3 deel bij Kunst)¹¹ brede school sport en cultuur;
- cultuurparticipatie (voor gemeenten met meer dan 90.000 inwoners);
- beeldende kunst en vormgeving (voor gemeenten met meer dan 90.000 inwoners en provinciehoofdsteden).

De totale omvang van het ijkpunt voor Kunst inclusief deze drie DU's bedraagt in 2010 circa 0,2 miljard euro (exclusief de G4).

2.3.2 Onderdeel Oudheid

In de formule voor de berekening van de ijkpunten zijn verschillende indicatoren met elk een afzonderlijk gewicht opgenomen. Die indicatoren zijn in het verleden gebaseerd op de belangrijkste relevant bevonden variabelen voor de uitgaven van gemeenten aan Oudheid. Door het toekennen van gewichten aan de indicatoren wordt rekening gehouden met behoeftverschillen tussen gemeenten. In het ijkpunt voor Oudheid zijn de volgende indicatoren opgenomen:

- bo31 (historisch aantal woningen in bewoonde oorden);
- bo31hk (historisch aantal woningen in bewoonde oorden in gemeenten met een historische kern);
- aantal woonruimten;
- histk40- (oppervlakte historische kern in hectaren kleiner dan 40 ha);
- histk4065 (oppervlakte historische kern in hectaren van 40 - 65 ha);
- histk65+ (oppervlakte historische kern in hectaren groter dan 65 ha)¹².

De totale omvang van het ijkpunt voor Oudheid bedraagt in 2010 circa 0,12 miljard euro (exclusief de G4). Er zijn geen integratie- of decentralisatie-uitkeringen relevant voor Oudheid.

11. De overige 2 delen (ook elk 1/3) worden meegenomen bij Ontspanning en Overige educatie.

12. Dit onderscheid in oppervlaktes is nagenoeg niet relevant (van oorsprong niet aanwezig). Het gewicht van de grootste historische kernen is fractioneel hoger door een latere taakmutatie.

3 Uitgaven en uitgavenontwikkeling

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt voor de clustercombinatie Kunst en Oudheid het niveau van de feitelijke lasten in vergelijking met de ijkpuntscores gepresenteerd en wordt ingegaan op de uitgavenontwikkeling in de afgelopen en komende jaren.

Al eerder is aangegeven dat er voor gemeenten in vergelijking met andere clusters sprake is van een grote bestedingsvrijheid, ook al is er wel sprake van bepaalde wettelijke achtergronden, convenanten en bestuurlijke afspraken, relevant voor typen activiteiten en typen gemeenten.

Het grootste deel van de kosten en kostenverschillen tussen gemeenten wordt niet bepaald door wettelijke verplichtingen en daarachter schuilgaande kostendrijvers (met uitzondering van die gerelateerd aan het vervullen van regionale functies). Verschillen in kosten hangen vooral samen met een door gemeenten beoogd voorzieningenniveau, al dan niet gerelateerd aan de (regionale/ landelijke) functie die vanuit bestuurlijke afspraken en convenanten aan gemeenten is toebedeeld.

De relatief grote mate van beleidsvrijheid komt ook tot uitdrukking in de schommelingen in het totale niveau van uitgaven voor alle gemeenten tezamen. In de periode 2005-2010 zijn de uitgaven voor kunst sneller toegenomen dan die voor andere clusters binnen het gemeentefonds, vooral bij grotere gemeenten. Op dit moment wijzen eerste inventarisaties op voorgenomen bezuinigingen van gemeenten onder invloed van de gewijzigde economische omstandigheden.

Om de ontwikkelingen in de feitelijke lasten en het achterliggende voorzieningenniveau zo goed mogelijk gelijk voor heel Nederland in kaart te brengen is er naar gestreefd om de uitgavenniveaus van zoveel mogelijk gemeenten (en niet alleen die van de steekproefgemeenten) in het onderzoek te betrekken en zijn de uitgaven niet alleen voor de laatste onderzoeksjaren in kaart gebracht (in vergelijking met de ijkpuntscores), maar ook voor een langere periode:

- in paragraaf 3.2 gaan we in op het niveau van de uitgaven in 2010 in vergelijking met de verdeling van middelen vanuit het gemeentefonds;
- en in paragraaf 3.3 bezien we de uitgaven over een langere periode. Daarbij wordt niet alleen teruggekeken, maar ook aandacht geschonken aan de meest recente ontwikkelingen bij gemeenten.

3.2 Niveau uitgaven in 2010 in vergelijking met de uitkering uit het gemeentefonds

3.2.1 Inleiding

In deze paragraaf vergelijken we de lasten voor Kunst en Oudheid van gemeenten in 2010 met de uitkering hiervoor uit het gemeentefonds. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan bod:

- een overzicht van de respons van de steekproefgemeenten;
- de betekenis van hercoderingen binnen de uitgavenanalyse;

- de vergelijking uitgaven en inkomsten uit gemeentefonds voor steekproefgemeenten en Iv3-gegevens.

3.2.2 Respons steekproefgemeenten

algemeen

Ten behoeve van het onderzoek wordt gewerkt met een steekproef van gemeenten.

Bij deze steekproefgemeenten zijn gedetailleerdere financiële gegevens opgevraagd dan in het Iv3 bestand met functietotalen voor het jaar 2010 van het CBS.

Voor de gemeenten die de gegevens beschikbaar hebben gesteld, worden de lasten en baten gecodeerd naar de clusterindeling en de onderdelen daarbinnen. Tevens worden bij onduidelijkheden aanvullende vragen gesteld.

overzicht verkregen respons

In onderstaande tabel is een samenvattend overzicht van de verkregen respons opgenomen. In het onderstaande wordt dit nader toegelicht.

Tabel 1. Overzicht stand van zaken respons

	<i>aantal gemeenten</i>
<i>benaderde steekproef</i>	70
<i>levering basisinformatie</i>	65
<i>verwerking basisinformatie</i>	62
<i>bruikbare respons</i>	58

respons van steekproefgemeenten

In de eerste fase van het onderzoek is gestart met het opvragen van gegevens bij een (basis)steekproef van circa 40 à 50 gemeenten. Het betreft het opvragen van gedetailleerde (grootboek-)gegevens over de uitgaven en de inkomsten in de jaren 2008, 2009 en 2010 voor de relevante posten binnen de clustercombinatie. In een later stadium is deze (basis)steekproef uitgebreid tot circa 70 gemeenten. Daarbij zitten ook extra gemeenten met een bepaalde regionale functie op basis van bestuurlijke afspraken en convenanten (waaronder de G9).

verwerking gegevens

In totaal is van een groot deel van de steekproefgemeenten basisinformatie verkregen (65 van de 70). De ontvangen gegevens zijn verwerkt en nader toegedeeld aan de onderdelen binnen de clusters Kunst en Oudheid. Bij de uitgavenanalyse is regelmatig sprake van het opschonen/hercoderen (van onderdelen) tussen begrotingsfuncties (inclusief begrotingsfuncties van andere clusters). In dit kader zijn aanvullende vragen gesteld aan de steekproefgemeenten over de inhoud van bepaalde posten (bijvoorbeeld t.a.v. de inhoud van bepaalde algemene posten als cultuurhuis, centra voor kunsten e.d.).

De gegevens van circa 62 gemeenten bleken in eerste ronde te coderen (soms pas na doorvragen over de inhoud van bepaalde algemeen gedefinieerde posten). Voor enkele gemeenten was er sprake van minder bruikbare informatie (ook na doorvragen onvoldoende houvast om een bruikbare eerste codering aan te brengen).

Bij een belangrijk deel van de gemeenten zijn daarna nadere vragen gesteld om de uitgaven/inkomsten verder te kunnen beoordelen c.q. naar de juiste onderdelen binnen het cluster te kunnen coderen. Bij een aantal

gemeenten leverde dit voor de clusteronderdelen Kunst en Oudheid problemen op als gevolg van ondoorzichtige boekingen.

Na verwerking van de respons op aanvullende vragen heeft dit uiteindelijk geresulteerd in een bruikbare respons met financiële gegevens voor 58 gemeenten.

Van de G-9 gemeenten zijn acht gemeenten in het onderzoek betrokken. De financiële gegevens van vier van deze acht gemeenten zijn in dit voortgangsbericht verwerkt (Groningen, Enschede, Arnhem en Maastricht). De G-4 gemeenten zitten in een apart onderzoekstraject.

Deze respons is voldoende gespreid over de verschillende inwonergroottesgroepen om bevindingen ten behoeve van de eerste fase van dit onderzoek op te kunnen baseren. Daarnaast wordt ook gebruik gemaakt van de gegevens van een grotere groep gemeenten (zie vervolg).

Op basis van de verkregen respons kunnen relevante bevindingen ten behoeve van de eerste fase van dit onderzoek worden geformuleerd.

3.2.3 Uitgavenanalyse en hercoderingen

Bij de steekproefgemeenten is een uitgavenanalyse verricht. Op grond van deze uitgavenanalyse wordt in het onderstaande een aantal onderwerpen nader toegelicht.

De clustercombinatie Kunst en Oudheid kent ten opzichte van andere clusters relatief weinig boekingsproblemen, als het gaat om de toedelingen naar Iv3-functies. Binnen Iv3-functies is de mogelijkheid van een nadere toedeling en de inspanning die daarvoor moet worden gedaan sterk afhankelijk van de inrichting van de financiële administratie van gemeenten.

Voorbeelden van hercoderingen zijn:

- verschuivingen tussen Kunst en Oudheid en tussen Kunst en Ontspanning waren regelmatig nodig, onder meer in het kader van de nadere uitsplitsing van multifunctionele accommodaties;
- met name bij het onderdeel archiefbewaarplaatsen blijkt dat gemeenten uiteenlopende boekingen hanteren. Soms staan er helemaal geen lasten op functie 541, soms staan ze op meer algemene functies (zoals 002 of in kostenverdeelstaten). Ook zijn er gemeenten die alle lasten van archivering (ook van het lopende archief) op functie 541 boeken. Alleen de lasten van (historische) archiefbewaarplaatsen horen echter bij het cluster Oudheid;
- er is sprake van onttrekkingen uit of toevoegingen aan reserves (functie 980) voor bepaalde taken.

In onderstaande tabel hebben we als voorbeeld voor vier steekproefgemeenten aangegeven om welke typen correcties het gaat. Dit soort situaties doet zich niet alleen bij deze vier, maar bij meer gemeenten voor:

- bij gemeente A zijn er per saldo bedragen vanuit reserves (functie 980) tegengeboekt (onttrekkingen), waardoor de totale netto lasten bij Oudheid dalen ten opzichte van Iv3;
- bij gemeente B is er per saldo een bedrag verschoven tussen Kunst en Oudheid bij de codering ten opzichte van Iv3;
- bij gemeenten C is er een bedrag aan archiefbewaarplaatsen uit de kostenverdeelstaten (door de gemeente verdeeld over alle clusters) overgeboekt naar Oudheid;
- bij gemeente D komt de codering overeen met Iv3.

Tabel 2. Voorbeelden effecten coderingen bij clusters Kunst en Oudheid (bedragen in euro's per inwoner)

	<i>ijkpunt-score Kunst</i>	<i>netto lasten Iv3</i>	<i>netto lasten codering</i>	<i>ijkpunt-score Oudheid</i>	<i>netto lasten Iv3</i>	<i>netto lasten codering</i>
<i>gemeente A</i>	12	24	23	5	36	19
<i>gemeente B</i>	10	6	3	1	19	17
<i>gemeente C</i>	11	39	38	0	10	15
<i>gemeente D</i>	7	9	9	6	10	10

effect hercoderingen

Het effect van de hercoderingen voor de steekproefgemeenten is bij deze clusters per saldo voor alle gemeenten tezamen beperkt. Dit betekent dat de totale omvang van de netto lasten begroting 2010 voor de clusters Kunst en Oudheid tezamen niet duidelijk afwijkt ten opzichte van het beeld dat is verkregen met behulp van de Iv3 bestanden van het CBS. Dit beeld zien we bij alle inwonergroottes.

3.2.4 Totaalbeeld uitgaven voor steekproefgemeenten en Iv3-gegevens

steekproefgemeenten

In tabel 3 worden voor de steekproefgemeenten de feitelijke uitgaven van gemeenten aan Kunst en Oudheid vergeleken met de desbetreffende ijkpunt-scores (bedragen in euro's per inwoner);

In onderstaande tabel is de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: gemeenten ingedeeld naar inwonergroottes;
- kolom 2: de gemiddelde score per groottegroep op het ijkpunt Kunst (incl. relevante du's);
- kolom 3: de feitelijke netto-lasten per groottegroep van het clusteronderdeel Kunst (inclusief uitgaven du's);
- kolom 4: het verschil tussen de kolommen 2 en 3;
- kolom 5: de gemiddelde score per groottegroep op het ijkpunt Oudheid (incl. relevante du's);
- kolom 6: de feitelijke netto-lasten per groottegroep van het cluster Oudheid (inclusief uitgaven du's);
- kolom 7: het verschil tussen de kolommen 5 en 6.

Tabel 3. Taakgebieden Kunst en Oudheid: gemiddelde ijkpunt-scores inwonergroottes (excl. G4), de gemiddelde feitelijke netto lasten steekproefgemeenten (begrotingen 2010) en het verschil hiertussen (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>ijkpunt-score Kunst per inwoner incl. DU's</i>	<i>feitelijke netto lasten Kunst per inwo</i>	<i>verschil ijkpunt Kunst minus feitelijke netto lasten per inwo</i>	<i>ijk-punt-score Oudheid per inwo</i>	<i>feitelijke netto lasten Oudheid per inwo</i>	<i>verschil ijkpunt Oudheid minus feitelijke netto lasten per inwo</i>	<i>Totaal-verschil Kunst en Oudheid</i>
<i>0-20.000 inwo</i>	3	5	-2	5	13	-7	-9
<i>20.000- 50.000 inwo</i>	8	15	-7	6	14	-8	-15
<i>50.000-100.000 inwo</i>	18	30	-12	9	23	-14	-25
<i>>100.000 inwoners</i>	26	51	-25	19	32	-13	-38

Toelichting tabel:

- voor beide subclusters, het sterkst voor Kunst, geldt dat het gemiddelde bedrag per inwoner van de ijkpuntscore toeneemt met de inwonergroottes. Doorgaans vervullen (middel)grote gemeenten een centrum- of regiofunctie op het gebied van kunst, en hebben zij hier de accommodaties en faciliteiten voor. Bij het cluster Oudheid is een sterk bepalende factor de aanwezigheid van een historische kern (volgens de definitie van de financiële verhoudingswet) en het aantal bewoonde oorden van 1931. Dit leidt ertoe dat gemeenten met een lange historie beduidend meer middelen per inwoner ontvangen dan recenter ontwikkelde gemeenten. Dergelijke omstandigheden komen gemiddeld ook relatief meer voor in middelgrote en grotere gemeenten (oplopende ijkpuntscore per inwoner). Tussen individuele gemeenten kunnen er overigens relatief grote verschillen in de ijkpuntscore optreden, mede afhankelijk van de mate waarin deze specifieke factoren meer of minder relevant zijn;
- bovenstaande tabel geeft aan dat voor alle verschillende inwonergroottes van steekproefgemeenten er telkens sprake is van substantieel hogere netto lasten ten opzichte van de ijkpuntcores. Dit geldt zowel voor Kunst als voor Oudheid;
- bij het cluster Oudheid valt op dat met name bij de kleinste gemeenten het verschil ten opzichte van het ijkpunt relatief groot is (bij Kunst is dit vooral het geval bij de grootste gemeenten). Omdat de hogere uitgaven voor Oudheid ten opzichte van het ijkpunt vooral samenvallen met de gewijzigde bewaarplicht voor archieven valt te overwegen om deze over te hevelen naar algemene ondersteuning. Ook in het licht van de recent gepubliceerde Archiefvisie van de staatssecretaris van OCW en de wetswijziging in voorbereiding van de archiefwet per 2012 lijkt deze overheveling aan te bevelen.

Op de achtergronden van deze patronen wordt in het volgende hoofdstuk op basis van de verschillenanalyse nader ingegaan.

3.2.5 Vergelijking uitkomsten steekproefgemeenten met Iv3

In onderstaande tabel worden de uitkomsten van de steekproefgemeenten voor Kunst en Oudheid tezamen vergeleken met die op basis van de Iv3-gegevens voor dezelfde gemeenten.

Tabel 4. Taakgebieden Kunst en Oudheid: uitkomsten steekproefgemeenten vergeleken met Iv3-gegevens 2010 (bedragen in euro's per inwoner)

	<i>Iv-3</i>	<i>steekproef - gemeenten</i>
<i>0-20.000 inwo</i>	17	16
<i>20.000- 50.000 inwo</i>	29	29
<i>50.000-100.000 inwo</i>	53	52
<i>>100.000 inwoners</i>	84	87

Uit deze vergelijking blijkt dat de uitkomsten voor deze clusteronderdelen grote overeenkomsten vertonen. Waar er verschillen zijn hebben die te maken met de hercoderingen bij de steekproefgemeenten. De grote mate van aansluiting betekent dat de Iv3-gegevens in het vervolg ook bij aanvullende verkenningen ten behoeve van landelijke beelden kunnen worden betrokken.

3.3 Uitgavenontwikkeling

3.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van de uitgaven voor Kunst en Oudheid over een wat langere periode gezien.

Eenzijds wordt in paragraaf 3.2.2 ingegaan op de ontwikkeling van de uitgaven in de voorgaande periode (2003-2010). In paragraaf 3.2.3 komen voorziene aanpassingen van het uitgavenniveau aan bod,

3.3.2 Ontwikkeling uitgaven in de periode 2003-2010

Kunst

In de periode 2003-2010 zijn de uitgaven voor Kunst relatief sterk toegenomen: van 15 euro per inwoner in 2003 tot 26 euro per inwoner in 2010 (zie onderstaande tabel).

Tabel 5. Ontwikkeling gemiddelde netto lasten van gemeenten in verschillende inwonergroottesgroepen aan de taakgebieden Kunst (excl. G4) op basis van statistiek gemeentebegrotingen CBS (begrotingen 2003 t/m 2010) (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeente</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2007</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
<i>0-20.000 inwo</i>	4	5	5	6	6
<i>20.000- 50.000 inwo</i>	10	11	12	13	14
<i>50.000-100.000 inwo</i>	21	24	27	31	31
<i>>100.000 inwoners</i>	32	40	46	56	55
<i>totaal NI (ex. G4)</i>	15	18	21	25	26

De stijging van de uitgaven is sterker dan de toename van de gemiddelde ijkpuntscore op grond van de ontwikkeling in de aantallen eenheden (uitkeringsbasis) en de algemene ontwikkeling van de voeding van het gemeentefonds in die jaren (afgezien van taakverschuivingen). Een dergelijke ontwikkeling is bij geen enkel ander cluster in deze mate opgetreden.

We kunnen dan ook constateren dat het verschil tussen lasten en uitkering gemeentefonds vooral in deze jaren is ontstaan, waarbij de toename het grootst is binnen de groep gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

Oudheid

Bij Oudheid zien we in de periode 2003-2010 ook een toename, maar minder sterk dan die bij Kunst.

Tabel 6. Ontwikkeling gemiddelde netto lasten van gemeenten in verschillende inwonergroottesgroepen aan de taakgebieden Oudheid (excl. G4) op basis van statistiek gemeentebegrotingen CBS (begrotingen 2003 t/m 2010) (bedragen in euro's per inwoner)

groepen gemeente	2003	2005	2007	2009	2010
0-20.000 inwo	9	10	10	12	12
20.000- 50.000 inwo	8	9	10	12	12
50.000-100.000 inwo	17	17	19	22	21
>100.000 inwoners	24	24	28	30	30
totaal NI (ex. G4)	14	15	16	18	18

Bij dit cluster is het verschil tussen uitgaven en gemeentefondsuitkering niet alleen in de periode 2003-2010, maar ook al daarvoor ontstaan.

Deze ontwikkeling is bij Oudheid sinds de tweede helft van de jaren '90 gaande door een wijziging van de Archiefwet 1995 waardoor gemeentelijke archieven als onderdeel van het nationale geheugen een publieksfunctie kregen. Daarnaast bevindt de archiefsector zich door de digitalisering van overheid en samenleving volop in transitie. Hoe hier mee om te gaan heeft het Rijk onlangs in een nieuwe visie op archief en informatie vastgelegd. Hieruit vloeien voor gemeenten, in de komende jaren, de volgende relevante maatregelen voort:

- de overbrengingstermijn wijzigt (vervroegd) van 20 plus 10 jaar naar maximaal 20 jaar (wijziging Archiefbesluit);
- bestuurlijke samenwerking, in de vorm van charter of convenant, met andere deelnemers (OCW, Nationaal Archief, BZK, IPO, VNG, UvW) en vertegenwoordigers uit de sector (BRAIN, KVAN).
- afspraken over kennis en ondersteuning met partners archiefsector en ontwikkelinstelling;
- afspraken met landelijke, provinciale en lokale inspecties over toezicht en kwaliteitszorg.¹³

3.3.3 Voor de komende jaren voorziene aanpassingen in het uitgavenniveau

Op grond van de economische ontwikkeling van de afgelopen jaren en de te realiseren ombuigingen in de overheidsfinanciën kondigen zich voor de komende jaren bezuinigingen op de uitgaven voor kunst en cultuur aan bij rijk, gemeenten en provincies.

Het rijk bezuinigt in 2010 48 miljoen euro. Dit bedrag loopt op tot 205 miljoen euro in 2014. Daarbij worden de matchingsregeling, de innovatieregeling en de cultuurkaart geschrapt en wordt bezuinigd op Regionaal Historische Centra. De uitgaven aan behoud en beheer van cultureel erfgoed, bibliotheken en het Nationaal Archief worden zoveel mogelijk ontzien. Bij de eerste twee bestedingsrichtingen gaat het vooral om financiële middelen richting provincies.

Een inventarisatie van de DSP-groep¹⁴ wijst uit dat in 2011 49% van de gemeenten op kunst en cultuur bezuinigt. In de jaren erna loopt dit percentage op tot 69%. In 2011 bezuinigt 8,1% van de gemeenten meer dan 10% van het cultuurbudget; in de periode 2013-2016 loopt dit op naar meer dan 14%.

Gemeenten bezuinigen veelal op de culturele instellingen (musea, archieven en podia) die onderdeel uitmaken van de gemeentelijke organisatie, afdelingen cultuur en monumenten en archeologie.

13. Zie de brief van de staatssecretaris van OCW aan de voorzitter van de tweede Kamer inzake Archiefvisie, d.d. 30 juni 2011.

14. DSP-groep, Bezuinigingen van gemeenten en provincies op kunst en cultuur (2011)

4 Uitkomsten verschillenanalyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de achtergronden van afwijkingen tussen uitgaven en uitkeringen gemeentefonds aan de orde, verbijzonderd naar groepen gemeenten. Daarbij gaat het zowel om onderdelen van Kunst en Oudheid (zie de paragrafen 4.2 en 4.3), als om een totaalbeeld (zie paragraaf 4.4).

4.2 Clusteronderdelen Kunst

4.2.1 Overzichtstabel onderdelen

De totale netto lasten aan het cluster Kunst zijn voor de steekproefgemeenten uitgesplitst naar de volgende onderdelen:

- professionele kunst (herkenbare subsidies aan professionele gezelschappen);
- kunstaccommodaties (theaters e.d.);
- overige kunst.

Tabel 7. Taakgebied Kunst: gemiddelde netto lasten steekproefgemeenten aan onderdelen binnen het cluster (excl. G4) (begrotingen 2010; bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>professionele kunst</i>	<i>kunst accommodaties</i>	<i>overige kunst</i>	<i>totaal kunst</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	0	0	4	5
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	0	9	6	15
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	0	21	9	30
<i>>100.000 inwoners</i>	2	36	13	51

Bij het onderzoeken van de achtergronden van uitgavenverschillen is niet alleen gebruik gemaakt van financiële gegevens, maar is bij gemeenten ook achtergrondinformatie over het voorzieningenniveau opgevraagd, met name ten aanzien van de aanwezigheid van theaters en musea.

Daarnaast is gebruik gemaakt van landelijke gegevens van de Vereniging van Schouwburg- en Concertgebouwdirecties (VSCD).

4.2.2 Kunstaccommodaties (theaters) en professionele gezelschappen

Bovenstaande tabel laat zeer beperkte uitgaven voor professionele kunst (gezelschappen) zien. Gemeenten geven regelmatig aan dat de lasten van professionele gezelschappen niet goed te onderscheiden zijn van subsidies aan accommodaties waarin wordt opgetreden, omdat er voor het totaal subsidies worden verstrekt.

Om deze reden zijn de uitgaven aan kunstaccommodaties en professionele gezelschappen in samenhang geanalyseerd.

De uitgaven van gemeenten aan kunstaccommodaties vormen de omvangrijkste uitgavenpost binnen het clusteronderdeel Kunst. Het betreft met name de exploitatiekosten/subsidies aan theaters (al dan niet in combinatie met beroepsgezelschappen).

Ten aanzien van de achtergronden van uitgaven (verschillen) kunnen de volgende bevindingen worden geformuleerd.

relatie uitgaven en inwoner- grootteklassen

De netto-uitgaven nemen toe naarmate er sprake is van grotere gemeenten. Dit hangt samen met de aanwezigheid van theaters (zie tabel 8). Daarbij is er een duidelijke samenhang met de werking van het ijkpunt voor Kunst (inclusief du's; zie tabel 3), waarbinnen gemeenten vanaf 50.000 inwoners duidelijk meer gaan scoren op basis van de werking van de maatstaf regionale klantenpotentiëlen. Daarbij liggen de uitgaven van gemeenten wel op een hoger niveau dan de ijkpuntscore: voor de groepen gemeenten met meer dan 50.000 inwoners liggen de uitgaven voor accommodaties (en professionele gezelschappen) boven het niveau van de uitkering voor het hele clusteronderdeel Kunst. Overigens zien we dat er ook bij gemeenten in de grootteklasse 20.000 tot 50.000 inwoners sprake is van theaters.

Tabel 8. Taakgebied Kunst: percentage van gemeenten met één of meerdere theaters per groottegroep (in 2010)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>%</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	1
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	26
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	90
<i>>100.000 inwoners</i>	100

kostenverschillen bij grotere gemeenten

De kosten van gemeenten worden sterk bepaald door het al dan niet hebben van een theater. Vanaf 50.000 inwoners heeft 90 % van de gemeenten een theater.

Kostenverschillen tussen gemeenten met een theater hangen samen met:

- de omvang en de capaciteit van de zalen. De capaciteit (stoelen) varieert tussen gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal of centrumfunctie met een factor 3. Dit geldt voor zowel zitplaatsen als bezoekersaantallen.
- de bezoekersaantallen en de toegangsprijzen;
- de bouwkosten. Diverse gemeenten hebben nieuwe theaters gebouwd met extra capaciteit. De bouwkosten worden mede beïnvloed door eisen vanuit de arbeidsomstandighedenwet, (brand-)veiligheid en de omgevingsvergunning. Dit is echter een algemeen aspect dat bij verschillende clusters relevant is. Daarbij gelden dit soort eisen voor alle gemeenten met theaters, zodat het minder een aspect van verdeling is;
- de programmering (hoeveel voorstellingen, welk type, bezettingsgraad zalen, kosten gezelschappen). Er zijn ook voorbeelden van (grote) theaters die zichzelf bedruipen en geen subsidie van de gemeente ontvangen. In het laatste geval zal er minder ruimte zijn voor het geven van podia aan niet-commerciële gezelschappen.

argumenten voor het hebben van theatervoorzieningen

Gegeven de grote mate van beleidsvrijheid kunnen gemeenten zelf in grote mate bepalen hoeveel ze aan theaters bijdragen. Daarbij kunnen zowel afwegingen van cultuurinhoudelijke aard een rol spelen, maar ook meer algemene ideeën over het positioneren van de gemeente (profilieren van gemeente naar buiten, uitstralen centrumfunctie, e.d.).

De ruime schakering aan keuzevrijheden leidt er toe dat de netto lasten per inwoner sterk (tientallen euro's per inwoner voor gemeenten en een vergelijkbaar inwonertal en score op de maatstaf regionale klantenpotentiëlen) variëren tussen individuele gemeenten.

betekenis cultuurconvenanten en G9

In hoofdstuk 2 is gewezen op de betekenis van cultuurconvenanten en de bijzondere positie van de G9 voor het landelijke/regionale cultuuraanbod.

Uit de financiële gegevens van gemeenten blijkt dat de financiële betekenis van de cultuurconvenanten (excl. G4) relatief beperkt is ten opzichte van de totale netto lasten aan kunst.

Het grootste deel van de bedragen uit het cultuurconvenant 2009-2012 (overigens inclusief Oudheid) heeft betrekking op de G4. De eigen bijdragen van de overige 5 gemeenten uit de G9 (excl. G4) varieert van 0 euro per inwoner tot ruim 6 euro per inwoner (gemiddeld circa 3 euro per inwoner). Daarbij kan worden opgemerkt dat er diverse gemeenten buiten deze groep van G9-gemeenten zijn, die per inwoner meer bijdragen. Bij deze overige niet-G9-gemeenten gaat het om 8 overige grote gemeenten, waarvoor de individuele bijdrage varieert van minder dan 1 euro per inwoner tot meer dan 12 euro per inwoner (gemiddeld bijna 4 euro per inwoner). In alle gevallen betreft het een deel van de totale netto lasten aan Kunst.

Ook als het gaat om de totale netto-uitgaven zien we dat er gemeenten buiten de G5 zijn die vergelijkbare bedragen uitgeven als de G5-gemeenten.¹⁵

4.2.3 Overige Kunst

Ook voor de overige lasten binnen Kunst geldt een dergelijke keuzevrijheid, waardoor ook op deze overige onderdelen grote verschillen in de netto lasten tussen gemeenten van een vergelijkbaar type voorkomen.

Uit de financiële gegevens van gemeenten blijkt dat naarmate gemeenten groter worden er meer uitgegeven wordt aan het faciliteren en stimuleren van kunst- en cultuurparticipatie. In tabel 7 is dit weergegeven onder overige kunst. Bij het onderzoek naar de achtergronden van de verschillen is gekeken naar het kunst- en cultuuraanbod van de verschillende groottegroepen van gemeenten. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat gemeenten tot 20.000 inwoners (netto lasten €4 per inwoner) vooral amateuristische kunst(beoefening) bevorderen met subsidies aan bijvoorbeeld muziekgezelschappen, zangkoren, toneel- en cultuurverenigingen. Sommige kleine gemeenten hebben een fonds voor beeldende kunst ingesteld of exposeren in een stadsgalerie. Bij gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners (netto lasten €6 per inwoner) wordt het voorgaande (basale) cultuuraanbod uitgebreid met meer (beeldende) kunst aangelegenheden zoals bijvoorbeeld kunstwerken in de openbare ruimte, kunsteducatie en stimulering van podiumkunsten en tentoonstellingen. Deze ontwikkeling zien we in sterkere mate bij gemeenten met meer dan 50.000 inwoners (netto lasten €9 tot 13 per inwoner).

15. Zie: Cultuurconvenanten 2009-2012 (tussen rijk, provincies en gemeenten).

betekenis du's

Het beeld dat uit de netto uitgaven van gemeenten voor overige kunst naar voren komt lijkt overeen te komen met de culturele infrastructuur zoals vastgelegd in het zogenaamde ringenmodel en wordt ondersteund vanuit de decentralisatieuitkeringen. Uit onderzoek naar de achtergrond van de verschillen in cultuuraanbod blijkt dat alle (kleine) gemeenten kunstbeoefening stimuleren met subsidies voor amateurgezelschappen voor muziek, toneel enz. Naarmate gemeenten groter worden financieren ze ook kosten voor kunsteducatie en -participatie en beeldende kunst(projecten).

4.3 Clusteronderdelen Oudheid

4.3.1 Overzichtstabel

De totale netto lasten aan het cluster Oudheid zijn voor de steekproefgemeenten in onderstaande tabel uitgesplitst naar de volgende onderdelen:

- musea;
- monumentenzorg;
- historische archieven¹⁶;
- overige oudheid, waaronder archeologie e.d.

Tabel 9. Taakgebied oudheid: gemiddelde netto lasten steekproefgemeenten aan onderdelen binnen het cluster (excl. G4) (begrotingen 2010; bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>musea</i>	<i>monumenten</i>	<i>historische archieven</i>	<i>overige oudheid</i>	<i>totaal oudheid</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	2	6	3	1	13
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	4	6	3	1	14
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	15	4	3	1	23
<i>>100.000 inwoners</i>	19	6	5	2	32
<i>zonder historische kern</i>	3	4	4	1	12
<i>met historische kern</i>	18	6	4	2	30

In de tabel worden de uitgaven onderscheiden naar gemeenten met en zonder een historische kern.

4.3.2 Musea

Uit de tabel blijkt in algemene zin dat het grootste deel van de netto lasten binnen het cluster oudheid samenhangt met musea, waarbij de uitgaven gemiddeld toenemen naarmate het om grotere gemeenten gaat.

Het gemeentefonds legt een relatie tussen uitgaven voor oudheid en het hebben van een historische kern.

16. De normale archief functie vormt onderdeel van het cluster algemene ondersteuning. Alleen archiefbewaarplaatsen vallen onder het cluster Oudheid.

Dat er sprake is van een grote mate van keuzevrijheid, waarbij een historische kern niet altijd een rol speelt blijkt uit de volgende voorbeelden van individuele gemeenten:

- gemeente A: wel historische kern (ijkpuntscore oudheid 13 euro per inwoner); geen netto lasten aan musea;
- gemeente B: geen historische kern (ijkpuntscore 1 euro per inwoner), maar wel netto lasten aan musea (14 euro per inwoner);
- gemeente C: geen historische kern, geen uitgaven aan musea;
- gemeente D: wel historische kern (8 euro per inwoner) en lage uitgaven aan musea (4 euro per inwoner);
- gemeente E: wel historische kern (22 euro per inwoner) en ook hoge uitgaven aan musea (30 euro per inwoner).

Bij musea zijn de belangrijkste kostenbepalende elementen:

- de keuze om al dan niet een museum te subsidiëren;
- kosten gebouw;
- kosten collectie en beheer daarvan;
- openingstijden;
- het aantal bezoekers en het beleid ten aanzien van de entreprijzen.

Daarnaast streven de meeste gemeenten naar de opname van hun musea in het centrale Museumregister. Een erkenning als zodanig brent met zich mee dat aan landelijke kwaliteitseisen moet worden voldaan.

Overigens kan worden opgemerkt dat de uitgaven van Musea niet alleen een relatie met kenmerken van Oudheid (historie) van gemeenten samenhangen. Bij musea voor moderne kunst gaat het meer om een relatie met het cluster Kunst.

4.3.3 Monumenten, historische archieven en overige oudheid

In tegenstelling tot de situatie bij Musea zien we dat de uitgaven voor de overige onderdelen binnen het cluster Oudheid niet sterk variëren tussen de grootteklassen.

De netto lasten zijn gemiddeld meer gelijk gespreid over de inwonergroottesgroepen dan bij musea, waarbij uitgaven ook relatief vaak voorkomen in gemeenten zonder een historische kern. Tussen individuele gemeenten komen we echter grote verschillen tegen variërend van een enkele euro per inwoner tot duidelijk meer dan 10 euro voor zowel gemeenten met als zonder een historische kern.

monumentenzorg

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 leidt de Monumentenwet tot uiteenlopende verplichtingen voor gemeenten, waarmee vooral bestuurlijke lasten zijn gemoeid, en is er naar aanleiding van de modernisering van de monumentenzorg op dit moment sprake van een wijziging van de Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in voorbereiding.¹⁷

Hierbij is er ook sprake van een relatie met het cluster VHROSV.

In de afgelopen jaren hebben gemeenten taken van het rijk overgenomen: het aanwijzen van monumenten, het verlenen van vergunningen, het verwerken van cultuurhistorie in bestemmingsplannen. Daar tegenover staat dat gemeenten geen rol meer hebben bij het verdelen van subsidies.¹⁸

17. Zie AEF, Gemeenten MoMo proef, november 2010.

18. ABF-research, Cultuurimpuls stedelijke vernieuwing, opgave 2008-2012

Naast bestuurlijke lasten verbonden met de gemeentelijke verplichtingen zien we ook lasten in verband met de restauraties aan allerlei typen panden zoals kerken, molens, kastelen, industriële panden. Bij deze onder Oudheid geboekte kosten is er een relatie met het cluster vrosv en de met de daarbinnen aan monumenten en historische panden gerelateerde bedragen (inclusief de specifieke middelen voor de herbestemming van cultureel erfgoed in aandachtswijken), alsmede met de provinciale middelen voor monumenten en cultuurhistorie.

historische archieven

Bij historische archieven zien we lasten, mede onder invloed van de Archiefwet 1995. Sinds de wijziging in de archiefwet 1995 dienen gemeenten bovendien alle archiefbescheiden vervroegd openbaar vrijelijk ter inzage aan te bieden. Het gaat daarbij om archiefstukken ouder dan 20 jaar in plaats van de voorheen geregelde 50 jaar.

Daarbij gaat het meer om een algemene archieftaak en minder om een met oudheid verbonden archieftaak en is er een relatie met het cluster Algemene Ondersteuning.

overige oudheid

Overige oudheid heeft met name betrekking op archeologie en in mindere mate met de kosten voor oudheidkamers. Met betrekking tot archeologie is er sprake van bepaalde regelgeving vanuit het verdrag van Malta. In het verdrag van Malta uit 1992 is bepaald dat voorafgaand aan projectontwikkeling en bouwplannen archeologisch onderzoek gedaan moet worden. De Wet op de Archeologische Monumentenzorg uit 2007 (WAMZ) verankert archeologie in bestemmingsplannen. In 2009 waren er 92 gemeenten met een verwachtingskaart voor vindplaatsen.

Vanaf de invoering van de WAMZ ontvangen gemeenten via het gemeentefonds (en provincies via het provinciefonds) een structurele compensatie voor de bestuurslasten voor de bescherming van het archeologisch erfgoed. Het gaat om ruim 6 miljoen euro per jaar. Daarnaast is in 2007 1,25 miljoen euro structureel aan het gemeentefonds toegevoegd voor excessieve kosten archeologie. Per saldo blijkt het voor gemeenten om een beperkt bedrag van €1 per inwoner te gaan.

4.4 Verschillenanalyse totaal clusters Kunst en Oudheid

In deze paragraaf worden de uitgavenpatronen aan Kunst en Oudheid voor uiteenlopende typen gemeenten tezamen vergeleken met de bijbehorende ijkpuntcores. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de Iv3-gegevens voor de optelsom van de functies 540 en 541, omdat voor de steekproefgemeenten is gebleken dat deze gegevens tamelijk betrouwbaar zijn.

In onderstaande tabel zijn de netto ijkpuntcores voor het cluster Kunst en Oudheid tezamen vergeleken met de netto lasten voor de volgende typen gemeenten: inwonergroottesgroepen, gemeenten met een verschillende centrumfunctie (op basis van regionale klantenpotentiëlen), gemeenten zonder en met een historische kern, krimpgemeenten (excl. toeristische gemeenten met krimp¹⁹).

19. Dergelijke gemeenten hebben veelal extra uitgaven op allerlei clusters ten behoeve van het toerisme, waarbij ze de extra kosten ook dekken uit aanvullende heffingen voor toeristen (toeristenbelasting, forensenbelasting). Deze heffingen krijgen specifieke aandacht in het cluster OEM.

Tabel 10. Taakgebieden Kunst en Oudheid: gemiddelde ijkpuntscore inwonergroottesgroepen (excl. G4), de gemiddelde feitelijke netto lasten lv3-cbs (begrotingen 2010) en het verschil hiertussen (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>ijkpuntscore Kunst (incl. DU's) en Oudheid</i>	<i>feitelijke netto lasten Kunst en Oudheid</i>	<i>verschil ijkpunten Kunst en Oudheid minus feitelijke netto lasten</i>
<i>0-20.000 inwo</i>	8	17	-9
<i>20.000- 50.000 inwo</i>	14	27	-12
<i>50.000-100.000 inwo</i>	28	51	-23
<i>>100.000 inwoners</i>	43	86	-43
<i>weinig kreg/inwo</i>	8	18	-10
<i>matig kreg/inwo</i>	19	34	-15
<i>veel kreg/inwo</i>	42	79	-38
<i>zonder hist.kern</i>	12	25	-13
<i>met hist.kern</i>	36	66	-31
<i>krimpgemeenten</i>	22	48	-26

bevindingen naar aanleiding van bovenstaande tabel

Voor alle groepen gemeenten liggen de feitelijke uitgaven duidelijk (tot aan twee keer zo veel) boven het niveau van de bijbehorende ijkpuntscore. De mate waarin dit gebeurt varieert niet sterk tussen onderscheiden groepen gemeenten (en hun structuurkenmerken). Op de achtergronden van de verschillen tussen ijkpunt en uitgaven is in de vorige paragrafen ingegaan.

5 Bevindingen

5.1 Volume

Voor zowel kunst als oudheid is geconstateerd dat de feitelijke netto uitgaven duidelijk boven het niveau van de ijkpuntcores liggen. Bij kunst is dit verschil vooral in de afgelopen 7 jaar ontstaan en zijn er op dit moment bij veel gemeenten plannen voor een verlaging van de uitgaven onder invloed van de economische ontwikkeling van de afgelopen jaren en de reductie van overheidsuitgaven die daarvan het gevolg is. Bij Oudheid gaat het om een ontwikkeling over een langere periode. Voor de volumeverdeling is in zijn algemeen de vraag relevant welke taken beleidskeuzes dan wel wettelijk voorgeschreven zijn.

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

kunst

- kunstaccommodaties (inclusief gezelschappen). Kunstaccommodaties hebben zelf geen ijkpuntscore en worden multifunctioneel gebruikt. Hier worden de lasten vooral bepaald door keuzes ten aanzien van omvang en programmering van theaters. Vanaf 50.000 inwoners zit bijna geen enkele gemeente meer op het niveau van de ijkpuntscore en vanaf 60.000 inwoners heeft bijna iedere gemeente een theater. Daarbij

is er sprake van kostenverschillen tussen gemeenten gerelateerd aan de omvang van het theater, gerealiseerde uitbreiding/nieuwbouw en de programmering;

- overige kunst: hier zien we verschillende lasten op grond van de verschillen in cultuuraanbod. Daarbij blijkt dat alle (ook kleine) gemeenten kunstbeoefening stimuleren met subsidies voor amateurgezelschappen voor muziek, toneel enz. Naarmate gemeenten groter worden financieren ze ook kosten voor kunsteducatie en - participatie en beeldende kunst(projecten). Daarbij is er een duidelijke relatie met de werking van de decentralisatieuitkeringen.
- G5 (= G9 exclusief G4): zowel G5 gemeenten als gemeenten buiten deze groep (niet zijnde G4) dragen met eigen middelen bij aan de landelijke culturele infrastructuur binnen de cultuurconvenanten. De bijdrage per inwoner is gemiddeld 3 euro in de G5 gemeenten en gemiddeld 4 euro in gemeenten die buiten deze groep vallen, maar ook deelnemen aan de cultuurconvenanten. Er zijn daarbij niet G5-gemeenten die vergelijkbare bedragen aan kunst (en oudheid) uitgeven als de G5 gemeenten.

oudheid

- musea: bij gemeenten boven 50.000 inwoners is het uitgavniveau duidelijk boven de clusteruitkering komen te liggen (daaronder relatief minder). Daarbij is er wel een relatie met historische kern, maar zijn er ook gemeenten zonder zo'n kern die aan oudheid uitgeven. De keuzemogelijkheden zijn vergelijkbaar met die bij theaters. Bij musea voor moderne kunst is er meer sprake van een relatie met Kunst dan met Oudheid;
- monumenten: er is sprake van bestuurslasten, mede onder invloed van de overdracht van taken aan gemeenten. Daarbij gaat het om enige euro's per inwoner. Een deel van de lasten heeft betrekking op restauratie aan allerlei typen gebouwen (kerken, molens, kastelen, industriële panden). Voor zover er een relatie is met stedelijke vernieuwing is er een samenhang met het cluster vhosv, waarbinnen ook (specifieke) middelen voor dit soort uitgaven beschikbaar komen. Daarnaast zijn er ook provinciale middelen voor dit soort voorzieningen;
- archief: bij archief zien we uitgaven die voor een deel niet zozeer met oudheid, maar meer met een algemene archieftaak samenhangen, waardoor er een relatie is met het cluster Algemene Ondersteuning;
- archeologie: bij archeologie is er sprake van extra taken, maar ook van extra (specifieke) middelen. Gemeenten geven ongeveer uit wat er in de afgelopen jaren aan het gemeentefonds voor (excessieve) lasten is toegevoegd.

5.2 Verdeling

kunst

De vraag of de verdeling moet worden aangepast hangt samen met bestuurlijke keuzes ten aanzien van het volume van de middelen die voor dit clusteronderdeel via het gemeentefonds worden verdeeld en de mate waarin daarbij rekening wordt gehouden met geldende convenanten en taakafspraken.

Los daarvan zijn er geen duidelijke aanknopingspunten gevonden dat het verloop van de verdeelformule Kunst gewijzigd zou moeten worden. Wanneer het feitelijke uitgavniveau als uitgangspunt wordt genomen dan zou het honoreren van de grotere omvang leiden tot een herverdeling van middelen binnen het gemeentefonds richting grotere gemeenten, omdat de score van deze gemeenten op het ijkpunt relatief (per inwoner) veel hoger is dan bij kleinere gemeenten.

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

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

oudheid

De verdeelformule Oudheid lijkt in grote lijnen te voldoen. Wel kan worden gewezen op de mogelijke relevantie van een aantal beperkte aanpassingen:

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

5.3 Clusterindeling

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

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

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