
Struktur in omvang

Onderzoek uitgavenniveau vier grote steden in kader herziening FVW '84



rapport

Cebeon/VB-Groep, 14 maart 1994

I Inhoudsopgave

V	Voorwoord	5
1	Introductie	6
1.1	Totaaltraject ten behoeve van herziening Financiële Verhoudingswet 1984	6
1.2	Afzonderlijk traject voor vier grote steden	7
1.3	Aanvullend onderzoek vier grote steden: nadruk op inzichtelijk en aannemelijk maken	8
1.4	Spoorboek	10
2	Onderscheiden taakgebieden en uitgavenanalyse	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Taakgebieden en mate van aandacht in dit onderzoek	11
2.3	Uitgavenanalyse	12
2.3.1	Aanpassingen ten opzichte van overige gemeenten	12
2.3.2	Resultaat uitgavenanalyse	13
3	Ingrediënten confrontatieanalyse	16
3.1	Konfrontatieanalyse: onderscheid in taakkategorieën en gebruik referentiescores	16
3.2	Het onderscheiden in T ⁺ , T* en T ⁺ * taken	16
3.2.1	Aansluiting bij literatuur	16
3.2.2	Definitie T ⁺ , T* en T ⁺ * taken	17
3.3	Het gebruik van referentiescores	19
4	Zorg en Bijstandsverlening/Sociale Dienst	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Overzichtsschema	21
4.3	T*-taken	22
4.4	T ⁺ -taken	23
4.5	Aanvullende verklaringen in de T ⁺ *-sfeer	24
4.5.1	Karakter aanvullende verklaringen	24
4.5.2	Uitgaven met een externe achtergrond	24
4.5.3	Strukturkenmerken naast eigen voorkeuren	26
4.6	Uitgavenverschillen tussen de steden	27
5	Kunst, Ontspanning, Groen en Oudheid	28
5.1	Inleiding	28
5.2	Overzichtsschema	28
5.3	T*-taken	29
5.4	T ⁺ -taken	30
5.5	Aanvullende verklaringen in de T ⁺ *-sfeer	31
5.6	Uitgavenverschillen tussen de steden	33
6	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing	35
6.1	Inleiding	35
6.2	Stadsvernieuwing	35
6.3	Overzichtsschema voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	37
6.4	T*-taken	38
6.5	Aanvullende verklaringen voor overige uitgaven in de T ⁺ *-sfeer	38
6.5.1	Karakter aanvullende verklaringen	38

6.5.2	Uitgaven met een aanwijsbare externe achtergrond.....	39
6.5.3	Strukturkenmerken naast eigen voorkeuren.....	41
6.6	Uitgavenverschillen tussen de steden.....	41
7	Niet-geijkte deel	42
7.1	Inleiding.....	42
7.2	Overzichtsschema	43
7.3	T ⁺ -taken	44
7.4	Aanvullende verklaringen in de T*- en T ⁺ *-sfeer.....	45
7.4.1	Gebruik referentiescore.....	45
7.4.2	Meer relevant bevonden uitgavenniveaus uit ‘Insnoeren en uitbuiken’	45
7.4.3	Werking strukturindicatoren binnen uitkeringsstelsel Gemeentefonds.....	46
7.5	Uitgavenverschillen tussen de steden.....	47
8	Eigen middelen	48
8.1	Inleiding.....	48
8.2	Overzichtsschema	48
8.3	Aanvullend niveau van eigen middelen	49
8.4	Verschillen tussen de steden	50
8.5	Reservepositie	50
9	Samenvatting en konklusies.....	52
9.1	Inleiding.....	52
9.2	Vier grote steden via afzonderlijk onderzoekstrajekt bij evaluatie FVW’84 betrokken	52
9.3	Een aangepaste uitgavenanalyse	53
9.4	Konfrontatieanalyse	55
9.4.1	Hoofddoel onderzoek.....	55
9.4.2	Het onderscheid in T ⁺ -, T*- en T ⁺ *-taken met bijbehorende uitgaven.....	55
9.4.3	Het waar mogelijk gebruiken van externe referentiescores	56
9.4.4	Analyseschema	57
9.5	Bevindingen voor ‘grote vier’ tezamen.....	58
9.5.1	Hoofdkonklusie niveau feitelijke uitgaven	58
9.5.2	Onderbouwing hoofdkonklusie.....	59
9.5.3	Eigen middelen	64
9.6	Bevindingen ten aanzien van verschillen tussen de vier grote steden.....	65
9.6.1	Belangrijkste konklusie ten aanzien van achtergronden verschillen.....	65
9.6.2	Onderbouwing konklusie ten aanzien van achtergronden gekonstateerde verschillen	66
9.7	Besluit.....	69
	Bijlagen	71
A	Uitgavenanalyse.....	73
A.2	Hoofdlijnen uitgavenanalyse.....	73
A.2.1	Herkoderen	74
A.2.2	Opschonen	74
A.2.3	Toerekening van algemene/ondersteunende uitgaven.....	74
A.3	Aandachtspunten vier grote steden	74
A.3.1	Aspekten in het algemeen	75
A.3.2	Aspekten per taakgebied.....	75

V Voorwoord

Met dit onderzoek haken de vier grote steden weer aan bij het traject dat uiteindelijk moet leiden tot een gewijzigd algemeen uitkeringsstelsel van het Gemeentefonds.

Nadat op grond van het rapport 'Insnoeren en uitbuiken' is geconkludeerd dat de verdeelsleutels van de Financiële Verhoudingswet 1984 aan een herziening toe zijn, is in het rapport 'Structuur gerecht' hiervoor een nieuwe financiële basis gelegd. Deze financiële basis, waarbij het herziene verdeelstelsel moet aansluiten, bestaat uit financiële ijkpunten voor het grootste deel van het gemeentelijke taakgebied.

De financiële ijkpunten uit 'Structuur gerecht' zijn ontwikkeld door alle Nederlandse gemeenten, met uitzondering van de vier grote steden. Met name op grond van hun bijzondere positie in het huidige verdeelstelsel – met voor elke stad een afzonderlijke schijf woonruimten – heeft de Raad voor de Gemeentefinanciën besloten om de vier grote steden afzonderlijk te onderzoeken.

Doel van dit door Cebeon en de VB-Groep uitgevoerde onderzoek was om geconstateerde afwijkingen tussen de feitelijke uitgaven van de vier grote steden ten opzichte van de niveaus van de overige gemeenten inzichtelijk en aannemelijk te maken. De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat de afwijkende uitgaven als een aannemelijk (minimum-)niveau kunnen worden beschouwd, omdat er enerzijds van meer intensieve of gespecialiseerde taken die samenhangen met de structuur en omvang van de vier grote steden.

De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de analyse en rapportage ligt geheel bij de onderzoekskombinatie Cebeon/VB-Groep. Voor de totstandkoming van dit rapport is de medewerking van de vier grote steden echter van groot belang geweest. Onze dank gaat uit naar de loyale en royale wijze waarop de vele gevraagde gegevens zijn verstrekt.

Tevens willen wij de leden van de commissie bedanken, die het onderzoek heeft begeleid. Namens de opdrachtgever van het onderzoek, de Raad voor de Gemeentefinanciën, waren dit drs W.M.C. van Zaalen (voorzitter van de begeleidingscommissie), drs B. Steiner en drs A.J.W.M. Verhagen. Daarnaast bestond de commissie uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, J. Feijtel, H.S.K. Boerboom, mr J.A. van den Bos en drs F. Gietema en van het Ministerie van Financiën, mr E.P. Beimers en drs T.A.M. Moers.

Centrum Beleidsadviserend Onderzoek b.v.

VB-Groep

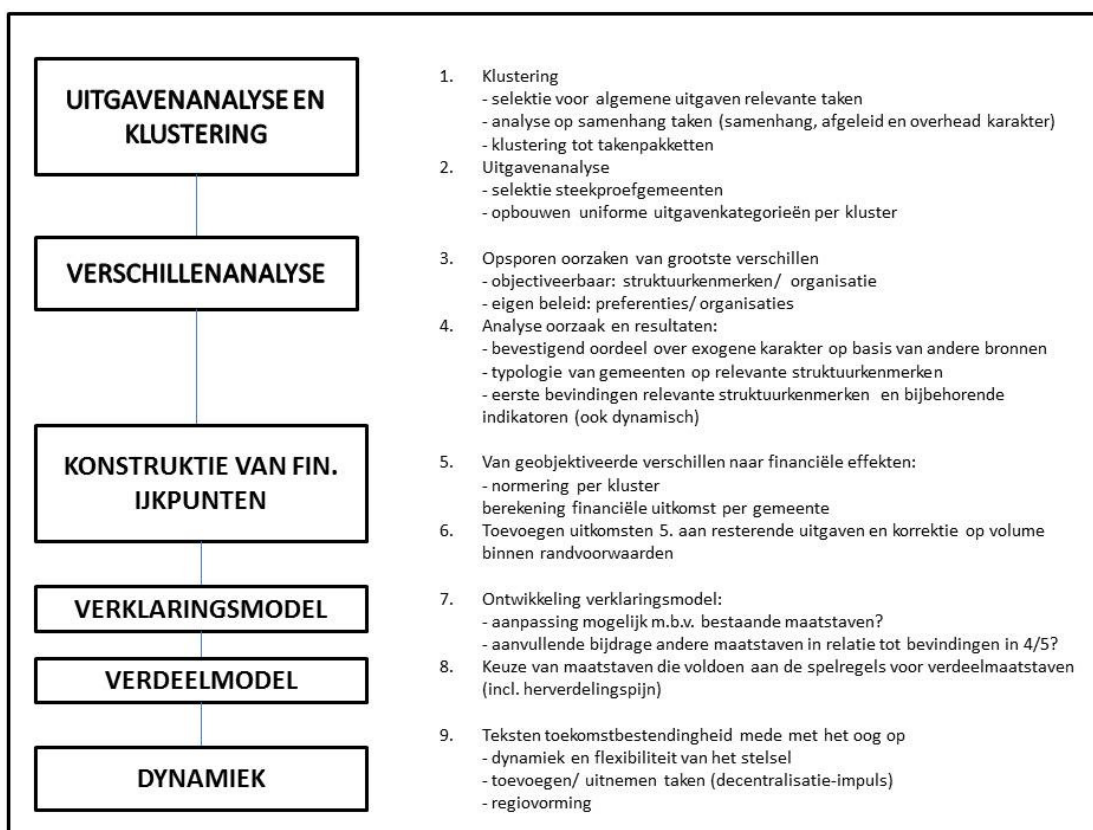
1 Introductie

1.1 Totaaltraject ten behoeve van herziening Financiële Verhoudingswet 1984

De raad voor de Gemeentefinanciën is gedurende enige jaren werkzaam aan de herziening van de Financiële Verhoudingswet 1984 (FVW '84). Belangrijk uitgangspunt daarbij is, dat in het algemene uitkeringsstelsel van het Gemeentefonds kostenverhogende factoren met een voor gemeenten externe oorzaak worden verdisconteerd. Daarbij wordt rekening gehouden met de belastingcapaciteit van gemeenten. Tot de externe oorzaken worden vooral kenmerken van sociale, fysieke en regionale structuur van gemeenten gerekend en de gevolgen van wettelijke voorschriften van het Rijk.

Ten behoeve van de herziening van de FVW '84 is een traject uitgezet, dat uiteindelijk moet leiden tot een gewijzigd stelsel van algemene verdeelmaatstaven (zie figuur 1.1).

Figuur 1.1 Analyseschema en stappenplan totaalaanpak herziening FVW '84



Basis voor de herziening van het uitkeringsstelsel vormen financiële ijkpunten: geobjectiveerde indicaties of normen per gemeente voor het uitgavniveau van met elkaar samenhangende taken (taakgebieden). De financiële ijkpunten zijn voor verschillende taakgebieden ontwikkeld. Hierbij is gebruik gemaakt van een aantal – speciaal voor de herziening uitgewerkte – analysemethoden:

- een uitgavenanalyse om te kunnen beschikken over ‘transparante’, dat wil zeggen tussen gemeenten vergelijkbare begrotings- en rekeningencijfers, voor onderscheiden taakgebieden;
- een verschillenanalyse om (te honoreren) structuurverschillen tussen gemeenten en daarmee verbonden uiteenlopende uitgavniveaus op het spoor te komen.

Ten behoeve van de evaluatie verrichten CEBEON en de VB-Groep gezamenlijk gedurende enige jaren onderzoek in opdracht van de Raad voor de Gemeentefinanciën. Dit heeft geresulteerd in de volgende rapportages:

- Cebeon: 'Haalbaarheid ijkpunten ten behoeve van aanpassing FVW '84' en 'Uitwerking verschillenanalyse ten behoeve van herijking FVW '84, de case sociale structuur'(1991);
- Cebeon met medewerking VB-Accountants: 'Insnoeren en uitbuiken, aanzetten tot herijking van de FVW '84' (1992). In dit rapport wordt verslag gedaan van de uitgaven- en verschillenanalyse;
- Cebeon/VB-Groep, 'Structuur gerecht, ijkking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVW '84 (1993). In dit rapport worden financiële ijkpunten gepresenteerd voor het grootste deel van de gemeentelijke taakgebieden.

1.2 Afzonderlijk traject voor vier grote steden

geen financiële ijkpunten voor vier grote steden in 'Structuur gerecht'

De in 'Structuur gerecht' gepresenteerde financiële ijkpunten strekken zich uit tot alle Nederlandse gemeenten met uitzondering van de vier grote steden. De aandacht voor de grote steden in dit rapport beperkt zich tot een globale vergelijking tussen de uitkomsten van de ijkpuntformules en de feitelijke uitgaven van de vier grote steden.¹

Aan het besluit om de financiële ijkpunten uit 'Structuur gerecht' voor alle gemeenten, exclusief de 'grote vier' te ontwikkelen lag een tweetal redenen ten grondslag:

- in de eerste plaats werd verwacht dat het verzamelen van voor het onderzoek bruikbare gegevens voor de grote vier zoveel tijd zou vergen, dat het totale onderzoek daardoor zou worden vertraagd;
- in de tweede plaats kan bij het ontwikkelen van financiële ijkpunten voor de vier grootste gemeenten niet zonder meer dezelfde onderzoeksmethodiek worden toegepast als voor de overige gemeenten.

In het onderstaande gaan we nader in op deze twee redenen.

noodzaak intensievere uitgavenanalyse

De grote steden hebben recentelijk ingrijpende reorganisaties ondergaan (waaronder een proces van binnengemeentelijke decentralisatie en dekoncentratie), waardoor bruikbare financiële gegevens minder direct beschikbaar zijn. Een voortvloeiende van de reorganisaties is dat de voor het onderzoek noodzakelijke financiële gegevens vaak 'verscholen' liggen bij de betreffende gemeentelijke instellingen. Bovendien zijn voor meer jaren vergelijkbare cijfers niet of nauwelijks voorhanden. Vooral dit laatste is een bezwaar omdat het bij financiële ijkpunten juist gaat om een structureel beeld. Een intensieve uitgavenanalyse is nodig om de financiële uitgaven van deze gemeenten op de onderscheiden taakgebieden zo goed mogelijk in kaart te brengen.

noodzaak van een afgestemde onderzoeksmethode

Kenmerk van het op de overige gemeenten toegepaste verschillenanalyse en het met behulp daarvan ontwikkelen van financiële ijkpunten was dat deze zich niet richtten op gemeenten afzonderlijk, maar op typen van gemeenten. Deze typen bestaan uit gemeenten die wat betreft structuurkenmerken vergelijkbaar zijn. Per type was steeds een aantal waarnemingen (gemeenten) beschikbaar, waarvan de uitgaven tijdens

¹ Zie 'Structuur gerecht', 1993, hoofdstuk 8.

de verschillenanalyse door onderlinge vergelijking tussen en binnen typen zijn geanalyseerd. Voorzover uit deze analyse externe oorzaken (structuurkenmerken) naar voren kwamen die in de ogen van de begeleidingscommissie van het onderzoek dienden te worden gekonstrueerd, zijn ze op globale, ‘geobjectiverde’ wijze in de ijkpuntformule voor de verschillende taakgebieden verdiskonteerd.

De situatie voor de vier grote steden wijkt af van die voor de overige gemeenten. In Nederland is er geen groep van gemeenten die vergelijkbaar is met de grote vier. Dit hangt samen met verschillen in omvang, de aard en intensiteit van de taakuitoefening, en een aantal extra taken die door de vier grote steden worden uitgevoerd. Voor deze taken zijn in het verleden uitsluitend voor de vier grote steden budgetten in het Gemeentefonds opgenomen.

De grote steden wijken echter niet alleen af van de overige gemeenten. Er zijn ook aanzienlijke onderlinge verschillen: voor elke stad is er in feite deels sprake van een ‘eigen’ takenpakket, in het Gemeentefonds gehonoreerd in de vorm van afzonderlijke ‘schijfbedragen woonruimten’ voor ieder van de vier grote steden.

Het bovenstaande betekent enerzijds dat de voor de overige gemeenten ontwikkelde financiële ijkpunten niet zonder meer te gebruiken zijn voor het ijken van de uitgavenniveaus van de vier grote steden. Anderzijds zijn externe ‘vergelijkingspunten’ om het niveau van de uitgaven te analyseren en te ijken minder direct voorhanden dan voor de overige gemeenten.

1.3 **Aanvullend onderzoek vier grote steden: nadruk op inzichtelijk en aannemelijk maken**

wenselijkheid aanvullend onderzoek vier grootste gemeenten

Ondanks bovengenoemde problemen om voor de vier grote steden op vergelijkbare wijze als voor de overige gemeenten tot een geijkt uitgavenniveau te komen, achtte de Raad voor de Gemeentefinanciën het wenselijk om – voordat advies wordt uitgebracht over de herziening van de FVW '84 – nader onderzoek naar de uitgavenniveaus van de vier grootste gemeenten te verrichten. Daarbij werd het als wenselijk geoordeeld dat de vier grote steden zoveel mogelijk op vergelijkbare wijze als de overige gemeenten in het onderzoek naar de herziening van de FVW '84 worden betrokken.

Overeenkomsten en verschillen met ‘Structuur gerecht’

De opdracht om tot het uitvoeren van dit aanvullende onderzoek naar de uitgavenniveaus van de vier grote steden heeft de Raad voor de Gemeentefinanciën verleend aan de onderzoekskombinatie Cebeon/VB-Groep (waarbij Cebeon optrad als hoofdaannemer).

In het onderzoek is voor een aanpak gekozen waarbij enerzijds zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de werkwijze voor de overige gemeenten. Anderzijds moest – om de in vorige paragraaf genoemde redenen – voor een deel van andere onderzoeksmethodieken gebruik worden gemaakt.

overeenkomsten met ‘Structuur gerecht’

In het onderzoek naar de uitgavenniveaus van de vier grote steden is zoveel mogelijk aangesloten bij de uitgangspunten, die in ‘Structuur gerecht’ zijn gehanteerd:

- in ‘Structuur gerecht’ is sprake van een geijkt en een niet-geijkt deel van de gemeentelijke uitgaven. Bij het geijkte deel gaat het om taakgebieden ‘bijstandsverlening/sociale dienst’, ‘zorg’, ‘kunst en ontspanning’, ‘groen’, ‘vhrosv’, ‘oudheid’, ‘reiniging’ en ‘riolering’. Bij het niet-geijkte deel gaat het

om: 'wegen', 'water', 'openbare orde en veiligheid', 'fysiek milieu', 'bevolkingszaken' en 'bestuursorganen'.²

Ook in het onderzoek naar de vier grote steden krijgen we met dit onderscheid te maken: voor het geijkte deel kunnen de uitgaven van de vier grote steden worden vergeleken met de uitkomsten van financiële ijkpunten. Voor het niet-geijkte deel ontbreekt deze mogelijkheid;

- de nadruk ligt op het honoreren van voor gemeenten externe – kostenverhogende – factoren (structuurkenmerken; wettelijke voorschriften), waarvoor een deel van de verdeelmaatstaven (en met name het schijvenstelsel woonruimten) dient te worden aangepast;
- het niveau van feitelijke uitgaven van gemeenten hangt samen met de gevolg van de hoogte van de algemene uitkering in het verleden. Wanneer als uitgangspunt geldt dat deze algemene uitkering wijziging behoeft, vormen de feitelijke uitgaven van gemeenten niet zonder meer een goede indicatie van de werkelijke financiële behoeften. Om dit 'kip-ei' probleem te omzeilen moeten de achtergronden van uitgavenverschillen worden geanalyseerd op wel niet te honoreren kostenverhogende factoren (verschillenanalyse);
- het onderzoek mag niet uitmonden in een zeer gedetailleerde bepaling van gemeentelijke uitgavenkategorieën. Dit is in strijd met de gemeentelijke autonomie. Niet alle gekonstateerde verschillen in uitgavenniveau worden geanalyseerd: er wordt gericht 'ingezoomd' op de belangrijkste gesignaleerde afwijkingen;
- het onderzoek concentreert zich op de uitgaven van gemeenten. Eigen inkomsten van gemeenten worden alleen in het onderzoek betrokken voor zover het gaat om de bepaling van het totaal beschikbare bedrag aan algemene middelen en om 'taakgerelateerde' eigen inkomsten die direct in verband zijn te brengen met bepaalde onderzochte uitgavenkategorieën (zoals bijvoorbeeld de afvalstoffenheffing en het rioolrecht);
- specifieke uitkeringen komen niet zelfstandig, maar alleen als 'afgeleid' probleem binnen het onderzoek aan de orde: dat wil zeggen voorzover het gaat om hun invloed op het niveau van de gemeentelijke algemene uitgaven voor bepaalde taakgebieden.

verschillen met 'Structuur gerecht'

Om de volgende punten zijn er afwijkingen ten opzichte van de aanpak voor de overige gemeenten:

- er wordt gericht en diepgaander 'ingezoomd' op die taakgebieden waarvoor in 'Structuur gerecht' de grootste afwijkingen zijn gekonstateerd tussen de feitelijke uitgaven van de grote vier en de uitkomsten van de ijkpunten voor de overige gemeenten. Hierbij gaat het om de taakgebieden 'Kunst en Ontspanning', 'Zorg', en 'Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing'(vhrosv);
- de uitgavenanalyse is aangepast aan deze extra aandacht voor bepaalde taakgebieden en geïntensiveerd in verband met de noodzakelijke extra inspanningen om vergelijkbare financiële gegevens beschikbaar te krijgen;
- er is gekozen voor een wat bescheidener pretentie dan het ontwikkelen van financiële ijkpunten voor (elk van) de vier grote steden. Het voor elke gemeenten afzonderlijk ontwikkelen van financiële ijkpunten werd als onwenselijk beschouwd, omdat het naar verwachting zou leiden tot een tijdrovend en zeer gedetailleerd onderzoek met een groot aantal noodzakelijke beslissingen over wenselijk geachte voorzieningenniveaus. Deze uitkomst strookt niet met het uitgangspunt van financiële autonomie van gemeenten.

Uitgangspunt was juist om zoveel mogelijk dezelfde globaliteit in aanpak en uitkomsten in acht te nemen als bij de andere gemeenten. Daarom is gekozen voor een aanpak, waarin het *inzichtelijk en aannemelijk*

² Daarnaast zijn er uitgaven voor 'bestuursapparaat'(de door gemeenten heel verschillend op .00-functies en 002 geboekte kosten van ondersteuning), die in het onderzoek zoveel mogelijk aan de onderscheiden taakgebieden zijn toegerekend.

maken van gekonstateerde afwijkingen tussen de feitelijke uitgaven van de grote vier (als groep en individueel) ten opzichte van de voor de overige gemeenten gekonstrueerde ijkpunten centraal staat. Het doel hiervan is aan te geven, in welk opzicht de voor de overige gemeenten gekonstrueerde ijkpunten niet (zonder meer) toepasbaar zijn voor de grote steden en dienen te worden gecorrigeerd voor 'grootstedelijke' omstandigheden. Bij het onderzoek naar de achtergronden van gekonstateerde verschillen is een zogenoemde 'konfrontatieanalyse' toegepast. Bij deze konfrontatieanalyse zijn de taken van de vier grote steden in verschillende categorieën ingedeeld en waar mogelijk vergeleken met externe vergelijkings- en referentiepunten. Voor een uitgebreidere beschrijving van deze 'konfrontatieanalyse' verwijzen wij naar hoofdstuk 3.

1.4 Spoorboek

In dit eerste introducerende hoofdstuk is aangegeven dat het onderzoek onderdeel is van een totaalaanpak, die uiteindelijk moet leiden tot de herziening van de Financiële Verhoudingswet 1984. Aangegeven is dat voor de vier grote steden op onderdelen een afwijkend traject is bewandeld.

In hoofdstuk 2 van deze rapportage wordt beschreven welke taakgebieden binnen het onderzoek naar de vier grote steden centraal hebben gestaan en worden de uitkomsten van de uitgavenanalyse gepresenteerd.

Omdat het onwenselijk werd geacht om voor de vier grote steden afzonderlijk financiële ijkpunten te ontwikkelen ligt de nadruk in dit onderzoek op het inzichtelijk en aannemelijk maken van de feitelijke uitgaven van de grote steden ten opzichte van de ijkpuntformules voor de overige gemeenten. De wijze waarop dat door middel van 'konfrontatieanalyse' is gerealiseerd vormt het onderwerp van hoofdstuk 3. Om de (externe) achtergronden van uitgavenverschillen tussen de vier grote steden en overige gemeenten op het spoor te komen zijn gemeentelijke taakcategorieën onderscheiden en worden referentiescores gehanteerd.

De uitkomsten van de konfrontatieanalyse voor de in 'Structuur gerecht' geijkte taakgebieden vindt plaats in de hoofdstukken 4, 5 en 6. Achtereenvolgens gaat het om de taakgebieden 'zorg en bijstandsverlening/sociale dienst, 'kunst, ontspanning, groen en oudheid' en 'volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing'.

In hoofdstuk 7 worden de bevindingen van de konfrontatieanalyse gegeven voor de niet in 'Structuur gerecht' geijkte taakgebieden. Daarbij gaat het om de taakgebieden 'openbare orde', 'wegen', 'water', 'bestuursorganen', 'bevolkingszaken', 'economie' en een deel van 'milieu'.

Tegenover de netto-uitgaven van het geijkte en niet-geijkte deel staan de algemene dekkingsmiddelen van de vier grote steden. In hoofdstuk 8 wordt aandacht geschonken aan het niveau van de 'eigen middelen' van de vier grote steden ten opzichte van de situatie bij de overige gemeenten.

Tot slot worden in hoofdstuk 9 een samenvatting en de belangrijkste conclusies van het onderzoek gepresenteerd. Bij het beschrijven van de belangrijkste conclusies wordt een onderscheid gemaakt tussen bevindingen voor de vier grote steden als groep en voor de steden afzonderlijk.

2 Onderscheiden taakgebieden en uitgavenanalyse

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van de gemeentelijke taakgebieden binnen het onderzoek en van de uitgavenanalyse:

- de beschrijving van de onderscheiden taakgebieden en de mate van intensiteit waarin ze worden geanalyseerd vormen het onderdeel van paragraaf 2.2;
- de inhoud en de uitkomsten van de uitgavenanalyse toegespitst op het onderzoek naar de vier grote steden staan in paragraaf 2.3.

2.2 Taakgebieden en mate van aandacht in dit onderzoek

Een kenmerk van de in ‘Structuur gerecht’ gepresenteerde financiële ijkpunten is, dat wordt ‘ingezoomd’ op de grootste – gekonstateerde – verschillen in uitgavenniveaus. Er is bewust voor gekozen om alleen die gemeentelijke taakgebieden te ijken, waarvoor binnen de werking van het huidige Gemeentefonds de grootste tekortkomingen zijn gekonstateerd. Vanuit het streven naar een vergelijkbare aanpak wordt binnen het aanvullende onderzoek voor de vier grote steden aangesloten bij dit onderscheid in wel en niet-geijkte taakgebieden.

Daarnaast is er voor gekozen om binnen het geijkte deel vooral op die taakgebieden in te zoomen waarvoor is gebleken dat de feitelijke uitgaven van de vier grote steden de grootste afwijkingen vertonen ten opzichte van het niveau van de ijkpunten van de overige gemeenten. Hierbij gaat het om de taakgebieden ‘zorg’, ‘kunst en ontspanning’ en ‘vhrosv’. De overige taakgebieden binnen het geijkte deel zijn ook in de analyse betrokken, maar vooral vanuit de samenhang met de genoemde drie.

De financiële ijkpunten hebben betrekking op gemeentelijke (netto-)uitgaven die uit de algemene middelen van gemeenten dienen te worden bekostigd. Bij deze algemene middelen gaat het om de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en om ‘eigen middelen’ van gemeenten (OZB; overige belastingen; precario; grondexploitatie; inkomsten uit bedrijven). Omdat ze van invloed kunnen zijn op het niveau van uitgaven, wordt in deze studie afzonderlijk aan het niveau van de eigen middelen van de vier grote steden aandacht geschonken.

Resumerend heeft dit geleid tot een analyse voor de volgende aandachtsgebieden:

geijkte deel (hoofdstukken 4 tot en met 6)

- 'zorg' met in samenhang 'bijstandsverlening/sociale dienst'
- 'kunst en ontspanning' met in samenhang 'groen' en 'oudheid'
- 'vhrosv'

niet-geijkte deel (hoofdstuk 7)

- 'openbare orde en veiligheid'
- 'wegen' en 'water'
- Overige niet-geijkte delen: 'bestuursorganen', 'bevolkingszaken', 'economische zaken' en 'milieu'

eigen middelen (hoofdstuk 8)

2.3 Uitgavenanalyse

2.3.1 Aanpassingen ten opzichte van overige gemeenten

De uitgavenanalyse moet resulteren in 'transparante' (tussen gemeenten vergelijkbare) financiële gegevens, die zich lenen voor analysedoeleinden.

Op verschillende onderdelen is de uitgavenanalyse toegepast aan de doelstellingen van het onderhavige onderzoek (voor een uitgebreide beschrijving van de uitgavenanalyse verwijzen we naar bijlage A).

gedetailleerder voor aantal taakgebieden

Op een aantal onderdelen was de uitgavenanalyse gedetailleerder dan bij de overige gemeenten:

- voor de taakgebieden waarop vooral wordt 'ingezoomd': 'zorg', 'kunst en ontspanning' en 'vhrosv';
- voor de verschillende bronnen van 'eigen inkomsten' van de grote vier.

meer intensief over de hele linie

In verband met de aard en samenstelling van de gevraagde financiële gegevens en het meer verscholen karakter van allerlei gegevensbronnen was de uitgavenanalyse intensiever van karakter dan bij de overige gemeenten. Aan de steden zelf is een grote inspanning gevraagd bij het aanleveren van niet direct voorhanden zijnde, meer interne financiële gegevens.

De gevraagde financiële gegevens zijn door de gemeenten verzameld. De onderzoekers waren verantwoordelijk voor de toelevering van de kodeerschema's en de bewaking van de vergelijkbaarheid in de toerekening.

toerekening kosten voor ondersteuning

Een groot deel van de gevraagde gegevens had betrekking op de toerekening van kosten voor ondersteuning en enkele algemene uitgavenkategorieën³. In dat kader zijn onder andere uitgebreide formatieschema's van de gemeenten opgevraagd.

Afhankelijk van de opbouw van de begroting worden de kosten van deze uitgaven (inhoudelijke ondersteuning vanuit de sekretarie; personeel en organisatie; huisvestings- en kantoorkosten; algemene (ondersteunende) uitgaven door gemeenten verschillend geboekt. Hier kunnen zich uiteenlopende gevallen voordoen:

- de kosten zijn door gemeenten zelf reeds direct toegerekend aan de verschillende (inhoudelijke) begrotingsfuncties waar de ondersteuning voor is bedoeld: dit gaf bij de uitgavenanalyse de minste problemen;
- bepaalde kostenkategorieën worden geboekt op .00-functies: in dit geval moesten deze kosten verder worden toegerekend aan de verschillende relevante onderdelen van het desbetreffende taakgebied;
- de kosten zijn niet toegerekend, maar staan nog bijeen op één functie (vnl. begrotingsfunctie 002). Dit gaf de grootste toerekeningsproblemen. Vanuit de vergelijkbaarheid tussen gemeenten zijn deze kosten toch zoveel mogelijk aan de relevant geachte taakgebieden toegerekend.

nadruk op begroting 1993

Gegeven de genoemde reorganisaties moest de uitgavenanalyse zich concentreren op de laatst beschikbare financiële gegevens (definitieve begroting 1993). Waar mogelijk zijn deze gegevens op globale wijze vergeleken met de rekeningencijfers 1991.

overige gegevens

Behalve de (financiële) gegevens die aan de gemeenten zelf zijn gevraagd is ook gebruik gemaakt van verschillende andere achtergrondgegevens: studies naar bepaalde beleidsterreinen, financiële gegevens voor heel Nederland van het CBS (begrotings- en rekeningstatistieken), areaal- en produktiegegevens, landelijk en gespecificeerd voor de grote vier, gegevens van verschillende ministeries, gegevens van met de verschillende taakgebieden gerelateerde instellingen (GG&GD, CAD's, enzovoort).

2.3.2 Resultaat uitgavenanalyse

In onderstaande overzichtstabel 2.1 staan de resultaten van de uitgavenanalyse gespecificeerd. Deze tabel vormt de basis van de konfrontatieanalyse in de volgende hoofdstukken.

Voor een drietal onderdelen (de taakgebieden binnen het geijkte en het niet-geijkte deel en de algemene dekkingsmiddelen) staan in de eerste kolom van tabel 2.1 de absolute bedragen voor de grote vier tezamen. In de tweede kolom wordt per taakgebied van het geijkte en niet-geijkte deel ook het relatieve aandeel in de totale netto-uitgaven aangegeven. In de derde kolom zijn de absolute bedragen uit kolom 1 uitgedrukt in een bedrag per inwoner. Tot slot is in de twee laatste kolommen een indicatie gegeven van de spreiding rond het gepresenteerde gemiddelde voor de vier grote steden afzonderlijk.

³ Het betreft vooral functie 002 en enkele begrotingsfuncties uit hoofdfunctie 9.

Tabel 2.1: Totale netto-uitgaven 4 grote steden, begroting 1993 (Bron: Cebeon/VB)

omschrijving	absoluut bedrag in mln. guldens	in % totaal geijkt plus niet-geijkt (excl. SV)	in guldens per inwoner	spreiding rond gemiddelde		
				laagste	hoogste	
Geijkt deel						
I	1. Zorg	1198	26%	600	-14%	5%
	2. Bijstandsverl/Sociale Dienst	852	18%	427	-23%	11%
II	3. Kunst/Ontspanning	577	12%	289	-13%	7%
	4. Groen	302	6%	151	-30%	12%
	5. Oudheid	146	3%	73	-16%	14%
III	6a. VHROSV (incl. SV)	489	10%	245	-12%	12%
	6b. VHROSV (excl. SV)	352	8%	276	-16%	16%
IV	7. Reiniging	33	1%	16	-	-
	8. Riolen	-26	-1%	-13	-	-
Subtotaal geijkt deel incl. SV		3.571	-	1.790	-	-
Subtotaal geijkt deel excl. SV		3.434	73%	1.721	-16%	6%
Niet-geijkt deel						
V	Openbare Orde en Veiligheid	217	5%	109	-13%	20%
	Wegen en Water (excl. Zee- en luchthavens)	753	16%	377	-34%	34%
	Overige niet-geijkte uitgaven	286	6%	143	-21%	10%
Subtotaal niet-geijkt deel		1.256	27%	630	-24%	26%
Totaal netto-uitgaven incl. SV		4.827	-	2.420	-	-
Totaal netto-uitgaven excl. SV		4.690	100%	2.351	-16%	12%
Algemene dekkingsmiddelen						
VI	Algemene uitkering*	-3.698	-	-1.854	-23%	15%
	Eigen middelen	-1.101	-	-552	-8%	12%
Subtotaal algemene dekkings- middelen		-4.799	-	-2.406	-17%	10%
Totaal						
Begrotingstekort		28	-	14	-	-

* Exclusief WVG en verfijning monumenten en riolen.

opmerkingen bij tabel 2.1:

- de meest omvangrijke uitgavencategorieën hebben betrekking op de taakgebieden 'zorg' en 'bijstandsverlening/sociale dienst' (tezamen ongeveer 44% van het gepresenteerde uitgaventotaal);
- de uitgaven voor 'kunst en ontspanning', 'groen' en 'oudheid' maken gezamenlijk ongeveer 21% van de uitgaven uit;
- voor het taakgebied 'vhrosv' zijn vooral de uitgaven exclusief stadsvernieuwing relevant. In hoofdstuk 6 wordt aangegeven dat dit samenhangt met de onmogelijkheid om op dit moment een vergelijkbaar structureel niveau voor de uitgaven aan stadsvernieuwing te presenteren;
- aangezien er bij 'reiniging' en 'riolen' nauwelijks sprake is van netto-uitgaven (+16 en -13 gulden per inwoner), worden deze taakgebieden in het vervolg niet specifiek geanalyseerd;
- het geijkte deel (incl. stadsvernieuwing) maakt ongeveer 73% uit van de totale uitgaven; het niet-geijkte deel 27%;
- per taakgebied verschilt de spreiding van de feitelijke uitgaven van de vier steden rond het gepresenteerde gemiddelde. In het vervolg wordt per taakgebied op de achtergronden van deze afwijkingen ingegaan. Daarbij wordt vooral ingegaan op 'objectieerbare' achtergronden;

- evenals in 'Structuur gerecht' zijn de inkomsten uit de verfijningen 'monumenten' en 'rioleringen' gesaldeerd met de uitgaven voor de taakgebieden 'oudheid' en 'riolering'.

3 Ingrediënten konfrontatieanalyse

3.1 Konfrontatieanalyse: onderscheid in taakkategorieën en gebruik referentiescores

Centraal in het onderzoek staat het inzichtelijk en aannemelijk maken van afwijkende uitgavenniveaus voor de grote steden (als groep en individueel) ten opzichte van de niveaus van de ijkpuntformules voor de overige gemeenten. Eerder is aangegeven dat deze ‘konfrontatie’ in sterkere mate dan bij de overige gemeenten gebaseerd moet zijn op een beoordeling van de achtergronden van de feitelijke uitgaven van de grote vier zelf. Hierbij vormen de in tabel 2.1 gepresenteerde uitkomsten van de uitgavenanalyse het vertrekpunt.

Om de achtergronden van de uitgaven van de vier grote steden – en met de externe, niet door de steden te beïnvloeden factoren daar binnen – op het spoor te komen, wordt binnen de konfrontatieanalyse een aantal taakgebieden onderscheiden die een mogelijke verklaring vormen van afwijkende uitgavenniveaus. Tevens worden de feitelijke uitgaven van de vier grote steden – waar mogelijk – gekonfronteerd met een aantal referentiescores. De onderscheiden taakkategorieën en referentiescores zijn opgenomen in figuur 3.1, verbijzonderend voor het in ‘Structuur gerecht’ geijkte en niet-geijkte deel van de gemeentelijke taakgebieden. De ingrediënten van figuur 3.1 worden in het vervolg van dit hoofdstuk toegelicht.

3.2 Het onderscheiden in T⁺, T^{*} en T^{**} taken

3.2.1 Aansluiting bij literatuur

Bij het onderscheiden van verschillende achtergronden bij de verklaring van afwijkende uitgavenniveaus voor de grote steden wordt aangesloten bij bevindingen uit onderzoek op het terrein van de regionale economie en financiële verhoudingen. In diverse (vooral) buitenlandse studies is gezocht naar oorzaken achter het progressieve verloop van gemeentelijke uitgaven in relatie tot de gemeentegrootte: wat zijn mogelijke redenen voor het relatief hogere uitgavenniveau van grotere gemeenten?

In grote lijnen wordt gewezen op de volgende verklaringsgronden:

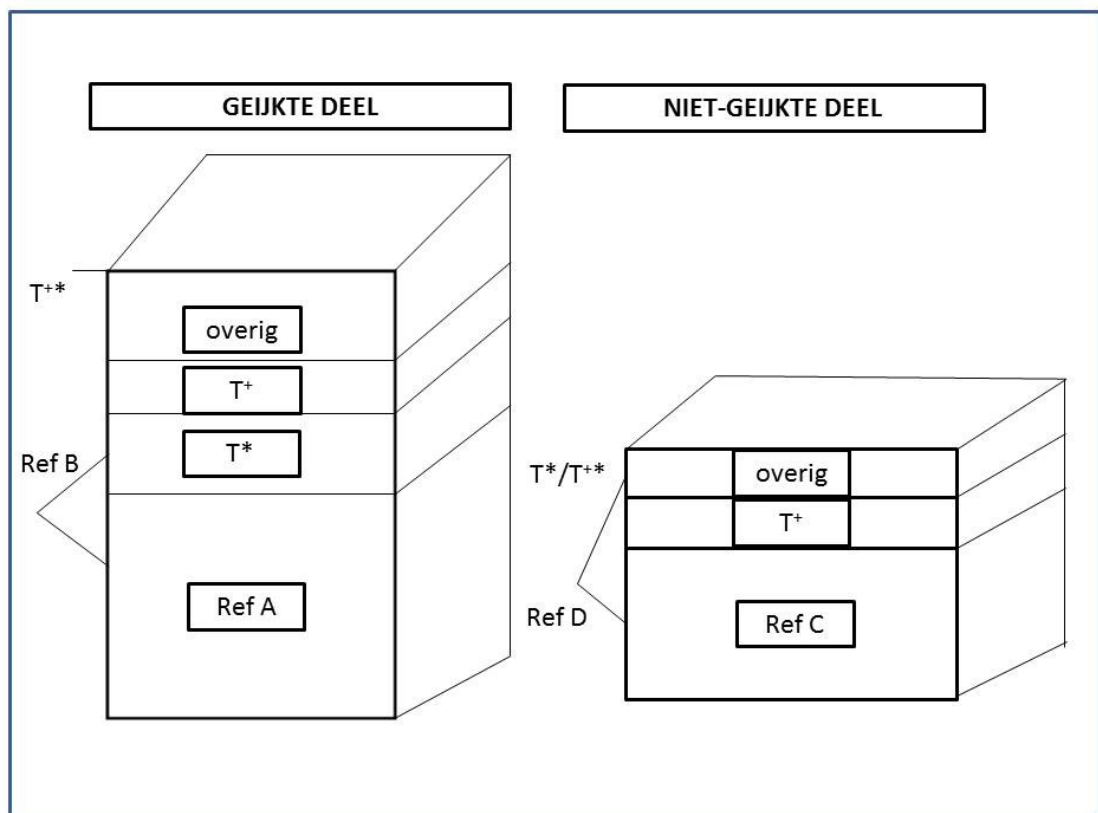
- die met betrekking tot de geleverde/te leveren voorzieningen, de daarmee verband houdende taken en de achterliggende behoeften. Nader gespecificeerd gaat het om de volgende factoren:
 - extra taken ten opzichte van kleinere gemeenten;
 - meer intensieve taken door een toegenomen hoeveelheid of een verbetering van de kwaliteit.De aanwezigheid van extra of meer intensieve taken kan samenhangen met de bevolkingsopbouw van de grotere gemeenten (bijvoorbeeld de hoeveelheid aandachtsgroepen); de kwaliteit van bestaande voorzieningen (bijvoorbeeld openbare ruimte of bebouwing) of het gebruik van voorzieningen door niet-ingezetenen (centrumfuncties);
- die met betrekking tot de ‘productievoorwaarden’ waaronder de voorzieningen tot stand komen. Bij deze tweede onderscheiden verklaringsgrond hebben we te maken met positieve en negatieve schaal-effecten ofwel ‘(dis-)economies of scale’, die samenhangen met de productieomstandigheden waaronder voorzieningen moeten worden geleverd. Ook hierbij kan een tweetal achtergronden worden onderscheiden:

- nadelige effecten bij productie van voorzieningen in een grootstedelijk milieu (onder andere congestieverschijnselen);
- schaalvoor- en nadelen bij productie op grote schaal: schaalvoordelen bij kapitaalintensieve voorzieningen (bijvoorbeeld energie), schaalnadelen in de sfeer van organisatie- en apparaatskosten.

3.2.2 Definitie T^+ , T^* en T^{**} taken

Bij de analyse van de uitgaven van de vier grote steden ten opzichte van de ijkpuntcores is bij bovenstaande verklaringsgronden aangesloten.

Figuur 3.1 Belangrijkste invalshoeken bij confrontatie



Ten behoeve van het aannemelijk maken van gevonden afwijkingen worden de volgende taken onderscheiden:

T^+ taken

Hierbij gaat het om aanwijsbare extra taken en bijbehorende budgetten van de vier grote steden (als groep of individueel) ten opzichte van de overige gemeenten (T^+ taken). Voor de hiermee verbonden uitgaven moet in het verleden herkenbare budgetten in (de afzonderlijke schijven woonruimten van) het Gemeentefonds zijn opgenomen. Voorbeelden hiervan zijn de in het Gemeentefonds voor beroepsgezelschappen in de sfeer van de podiumkunsten (in het kader van bestuursovereenkomsten met de Staat) of budgetten voor extra 'provincie'-taken (zoals de uitvoering van de Wet op de Bejaardenoordelen).

T* taken

Hierbij gaat het om extra kosten in verband met taken die met een hogere graad van intensiteit moeten worden uitgevoerd.

Binnen dit onderzoek gaat het om uitgaven(verschillen) samenhangend met externe factoren (structuurkenmerken), die bij de overige gemeenten in de ijkpuntformules zijn gehonoreerd. Deze voor de overige gemeenten gehonoreerde structuurkenmerken kunnen betrekking hebben op kenmerken van sociale structuur (bevolkingssamenstelling; aandachtsgroepen), van fysieke structuur (bebouwingskenmerken; bodemgesteldheid, waterwegen) en van regionale structuur (leerlingaantallen; draagvlak voorzieningen, ruimtelijke ordening).

Het definiëren van T^* taken op basis van voor de overige gemeenten gehonoreerde structuurkenmerken is alleen mogelijk voor dat deel van de gemeentelijke taakgebieden, dat ik 'Structuur gerecht' is geijkt. Waar ijkpuntformules ontbreken, bestaat deze mogelijkheid niet.

Voorzover er voor de geijkte onderdelen sprake is van een extra intensiteit in de taakuitoefening binnen de grote steden ten opzichte van de overige gemeenten, worden deze onder dezelfde condities als voor de overige gemeenten met behulp van de ijkpuntformules uit 'Structuur gerecht' geïndiceerd. Deze intensiteit van de taakuitoefening en de verschillen hierin bij de overige gemeenten, die zijn vertaald in de indicatoren en bijbehorende gewichten, noemen we de 'formule-intrinsieke intensiteit'.

T** taken

Bij een hogere graad van intensiteit (kumulatie) zal ook de aard van de taak kunnen veranderen, bijvoorbeeld door noodzakelijke specialismen in relatie tot de te leveren kwaliteit of door afwijkende organisatiestructuren verbonden met de omvang en diversiteit van de taakuitoefening. Ook kan er sprake zijn van algemeen kostenverhogende factoren in de grote steden ten opzichte van de situatie elders (bijvoorbeeld in de sfeer van de kosten voor personeel of onroerend goed).

Voorzover deze effecten niet op intrinsieke wijze in de ijkpuntformules voor de overige gemeenten zijn verdiskonteerd en er ook niet sprake is van een aanwijsbare extra taak, spreken we van T^{+*} taken. Bij dit type taken gaat het om de (financiële) gevolgen van extreme structuurverschillen of om een sterk afwijkende intensiteit of samenstelling van een uitgevoerde taak (bijvoorbeeld de betekenis van structuurplanning in de grote steden), die niet volledig in de ijkpuntformules van de overige gemeenten tot uitdrukking komen.

De met T^+ en T^* taken verbonden (extra) uitgaven van de vier grote steden kunnen in het onderzoek op vrij directe wijze aannemelijk worden gemaakt: het gaat immers om uitgaven voor extra taken waarvoor de grote steden aanwijsbaar extra middelen ontvangen, of om de gevolgen van structuurkenmerken die ook voor de overige gemeenten zijn gehonoreerd.

In dit onderzoek is een groot deel van de energie gestoken in het analyseren van die afwijkende uitgaven-niveaus van de vier grote steden die niet direkt als T^+ of T^* taken kunnen worden aangemerkt (T^{+*} taken), maar waarvoor er wel sprake is van een met een voor de gemeenten externe achtergrond. Het ging hierbij om een gekompliceerde analyse, omdat:

- het bij T^{+*} -uitgaven veelal gaat om niet eenduidig te definiëren taken, waarvoor kwantificering problemen geeft;
- de uitgaven verbonden met T^{+*} taken 'verscholen' zitten tussen uitgaven die met andere achtergronden samenhangen (zoals uiteenlopende prioriteiten van gemeenten of de gevolgen van een afwijkende organisatie en financiële positie).

Ten gevolge van bovengenoemde factoren zal bij het aannemelijk maken van T^{+*} -uitgaven in het algemeen worden gewerkt met bandbreedtes. Wel is ondanks de genoemde problemen ook voor dit type

uitgaven de relevante, in de zin van het niet direct beïnvloedbare karakter, zoveel mogelijk onderbouwd met behulp van externe referentiegegevens.

3.3 Het gebruik van referentiescores

Voor het inschatten van de achtergrond en het mogelijk externe karakter van afwijkende uitgavenniveaus is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van referentiescores: indicaties van uitgavenniveaus op basis van voor de grote steden externe gegevens. Deze referentiescores zijn verschillend voor het geijkte en niet-geijkte deel.

referentiescores A en B voor het geijkte deel

Voor het *geijkte deel* wordt een tweetal referentiescores (A en B) onderscheiden:

- het niveau van referentiescore A sluit aan bij de gemiddelde ijkpuntscores voor gemeenten in de grootteklasse 100.000 tot 200.000 inwoners;⁴
- het niveau van referentiescore B sluit aan bij de in 'Structuur gerecht' gehonoreerde structuurkenmerken. De in de ijkpuntformules voor de overige gemeenten opgenomen indicatoren en gewichten zijn ook van toepassing verklaard op de situatie van de vier grote steden. Voor zover er in deze steden sprake is van een extra intensiteit in de taakuitoefening wordt deze onder dezelfde condities als de overige gemeenten gehonoreerd (formule-intrinsieke intensiteit). Referentiescore B (waarvan referentiescore A een onderdeel is) wordt gebruikt om het uitgavenniveau verbonden met T*-taken te indiceren.

referentiescores C en D voor het niet-geijkte deel

Voor het *niet-geijkte deel* van de gemeentelijke taakgebieden kan geen gebruik worden gemaakt van de indicatoren en achterliggende gegevens van de ijkpuntformules uit 'Structuur gerecht'. Hier wordt een tweetal andere referentiescores onderscheiden (C en D):

- referentiescore C sluit aan bij de feitelijke gemiddelde uitgaven voor gemeenten in de grootteklasse 100.000 tot 150.000 inwoners;⁵
- de referentiescore D (waarin referentiescore C een onderdeel is) wordt gebruikt om voor het niet-geijkte deel het uitgavenniveau verbonden met T*- en T⁺*-taken te indiceren (voor het niet-geijkte deel is immers geen afzonderlijke referentie in de vorm van ijkpunten voor T*-taken beschikbaar).

De referentiescore D is opgebouwd uit een tweetal gegevensbronnen:

- de optelsom van feitelijke uitgavenniveaus van overige gemeenten die het meest relevant zijn bevonden voor de situatie van de vier grote steden. Voor een aantal taakgebieden (wegen, water, openbare orde) is aangesloten bij de hoogste uitgavenniveaus van gemeenten met 50.000 tot 100.000 woonruimten uit 'Insnoeren en uitbuiken'. Verondersteld is dat deze gemeenten betreft stuur het meest bij de grote steden aansluiten. Voor andere taakgebieden lag de keuze van dit hoogste niveau minder voor de hand als referentiepunt en is aangesloten bij het niveau van referentiescore C;

⁴ Inclusief de genormeerde toedeling van algemene/ondersteunende uitgaven (vnl. begrotingsfunctie 002) met behulp van gegevens uit 'Structuur gerecht'.

⁵ Op basis van de Begrotingsstatistieken 1993 van het CBS, aangevuld met een genormeerde toerekening van algemene/ondersteunende uitgaven met behulp van gegevens uit 'Structuur gerecht'.

- de werking van structuurkenmerken, die op dit moment al in de huidige algemene verdeelmaatstaven van het Gemeentefonds (met een globaal verband met het niet-geijkte deel⁶) zitten, is verdiskonteerd. Het gaat dan vooral om relevante delen van oppervlakte maatstaven, hoogte kom, bodemgesteldheid, historische kernen en water. Berekend is in welke mate deze indicatoren voor de vier grote steden een hoger niveau van de uitgaven indiceren voor de vier grote steden een hoger niveau van de uitgaven indiceren dan voor gemeenten in de grootteklasse 100.000 tot 150.000 inwoners (referentiescore C).

⁶ Zie 'Structuur gerecht', p.27.

4 Zorg en Bijstandsverlening/Sociale Dienst

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we de bevindingen van de confrontatieanalyse voor het taakgebied ‘zorg’ in combinatie met het taakgebied ‘bijstandsverlening/sociale dienst’.

In het onderstaande figuur 4.1 wordt de samenstelling van dit taakgebied aangegeven:

Figuur 4.1: Overzicht van de taakgebieden Zorg en Bijstandsverlening/Sociale Dienst (bron: Cebeon/VB)

Bijstandsverlening/sociale dienst	
	In dit taakgebied wordt onderscheid gemaakt in uitgaven en inkomsten die te maken hebben met uitvoeringslasten enerzijds en uitkeringslasten anderzijds. Bij uitvoerings- en uitkeringslasten houden verbonden met ABW, RWW, IOAZ, IOAW, WWV en Bijzondere Bijstand (onderdelen van hoofdfunctie 6).
Zorg	
	Dit taakgebied omvat verschillende onderdelen die te maken hebben met uitgaven en inkomsten aan ‘onderwijs’, ‘maatschappelijke begeleiding en advies’, ‘jeugd- en jongerenwerk’, ‘sociaal-cultureel werk’ en ‘volksgezondheid’. Tevens omvat het de taken met betrekking tot minimabeleid, sociale vernieuwing, etc. (onderdelen van hoofdfunctie 4, 5, 6 of 7).

Achtereenvolgens stellen we de volgende onderwerpen aan de orde:

- een overzichtsschema in paragraaf 4.2 met de gevonden bedragen per inwoner voor het totaal van de twee taakgebieden en voor de onderscheiden taak-kategorieën (T^* , T^+ en T^{+*}) en referentiescores (A en B);
- een beschrijving van de T^* -uitgaven (paragraaf 4.3);
- een beschrijving van de T^+ -uitgaven (paragraaf 4.4);
- een aanduiding van de T^{+*} -uitgaven (paragraaf 4.5);
- verschillen tussen de steden (paragraaf 4.6).

Voor een definitie van bovenstaande taakkategorieën en referentiescores verwijzen we naar de paragrafen 3.2 en 3.3.

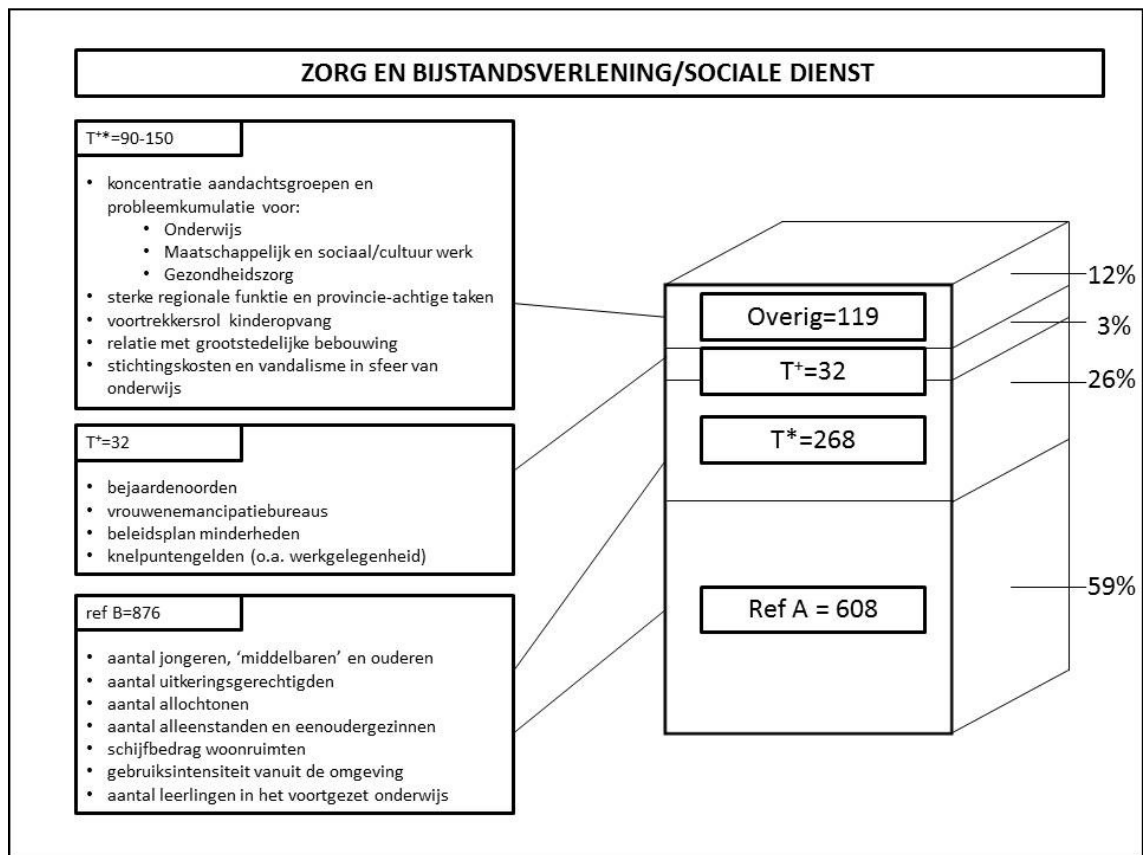
4.2 Overzichtsschema

In figuur 4.2 wordt een overzicht gegeven van de gemiddelde uitgaven per inwoner van de vier grote steden voor ‘zorg’ en ‘bijstandsverlening’. Uitgaande van het in tabel 2.1 gepresenteerde uitgaventotaal wordt een specificatie gegeven naar:

- referentiescore A;
- T^* -uitgaven (referentiescore B minus referentiescore A);
- T^+ -uitgaven;
- overige uitgaven (waaronder T^{+*} -elementen).

Tevens worden in het figuur de belangrijke externe verklaringssgronden voor het afwijkende uitgavenniveau van de vier grote steden gegeven.

Figuur 4.2: Feitelijke netto-uitgaven in gulden per inwoner van Zorg en Bijstandsverlening/sociale Dienst naar taakcategorïeën en referentiescores voor de vier grote steden in 1993



konklusies op basis van figuur 4.2

- van het gemiddelde uitgaventotaal van de vier grote steden van f 1.027,- per inwoner voor ‘zorg’ en ‘bijstandsverlening/sociale dienst’ tezamen wordt 59% ook door gemeenten in de grootteklasse 100.000 tot 200.000 inwoners uitgegeven (referentiescore A);
- 26% van de uitgaven van de grote vier hangt samen met een extra intensiteit die al via de indicatoren van de ijkpuntformule wordt geïndiceerd, inclusief referentiescore A gaat het om 85% van de feitelijke uitgaven;
- 3% van de uitgaven hangt samen met T⁺-taken;
- voor de overige 12% van de uitgaven zijn er een aantal andere T⁺-elementen aanwijsbaar.

4.3 T*-taken

85% van de uitgaven van de grote steden voor de taakgebieden ‘zorg’ en ‘bijstandsverlening/sociale dienst’ blijkt samen te hangen met structuurkenmerken die in de ijkpuntformules voor de overige gemeenten worden gehonoreerd.

bijstandsverlening/sociale dienst

In de ijkpuntformule uit ‘Structuur gerecht’ voor ‘bijstandsverlening/sociale dienst’ worden gemeentelijke uitgaven in verband met uitkerings- en uitvoeringslasten en bijzondere bijstand gehonoreerd. Daartoe gehanteerde indicatoren zijn:

- het aantal uitkeringsgerechtigden op basis van de ABW, RWW, IOAW en IOAZ;
- het aantal uitkeringsgerechtigden relevant voor de verfijning sociale structuur B;
- het aantal allochtonen.

Doordat deze indicatoren in de formule zijn opgenomen, wordt – gegeven de relatief grote omvang van deze groepen binnen de grote steden – als het ware automatisch een relatief hoog uitgavenniveau van de grote vier voor dit taakgebied geïndiceerd.

zorg

In de ijkpuntformule voor ‘zorg’ wordt rekening gehouden met een tweetal insiteitsfactoren:

- het effect van aandachtsgroepen op de uitgaven voor verschillende onderdelen van ‘zorg’. De daartoe gehanteerde indicatoren zijn:
 - het aantal jongeren, ‘middelbaren’ en ouderen;
 - het aantal uitkeringsgerechtigden op basis van de ABW, RWW, IOAW en IOAZ en het aantal uitkeringsgerechtigden relevant voor de verfijning sociale structuur B;
 - het aantal allochtonen;
 - het aantal alleenstaanden en eenoudergezinnen.
- het effect van gebruik van voorzieningen (van ‘zorg’ en in het ‘voortgezet onderwijs’) vanuit de omgeving van gemeenten. De daartoe gehanteerde indicatoren zijn:
 - de gebruiksintensiteit vanuit de omgeving;
 - het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs;
 - het schijfbedrag woonruimten.

Doordat bovengenoemde indicatoren in de ijkpuntformule voor ‘bijstandsverlening/sociale dienst’ en ‘zorg’ zijn opgenomen, wordt – gegeven de relatief grote omvang van deze groepen binnen de grote steden – als het ware automatisch een relatief hoog uitgavenniveau van de vier grote steden voor deze taakgebieden geïndiceerd. We kunnen hierbij opmerken dat de feitelijke uitgaven van de grote steden voor het onderdeel ‘bijstandsverlening/sociale dienst’ gemiddeld genomen onder het niveau van de referentiescore B liggen. Dit betekent dat het hogere niveau van de feitelijke uitgaven van de vier grote steden ten opzichte van de referentiescore voor ‘zorg’ en ‘bijstandsverlening/sociale dienst’ tezamen volledig voor rekening komt van het onderdeel ‘zorg’.

4.4 T⁺-taken

Ongeveer 3% van de feitelijke uitgaven van de grote steden zijn toegeschreven aan T⁺-taken, waarvoor in het verleden uitsluitend voor de grote vier (of drie) budgetten aan het Gemeentefonds zijn toegevoegd. Bij een deel hiervan gaat het om taken die elders door de provincie worden uitgevoerd. Het gaat om de volgende activiteiten:

- beleidsplannen minderheden;
- knelpuntengelden (onder andere ten behoeve van werkgelegenheid);
- vrouwenemancipatiebureaus;
- uitgaven in verband met de Wet op de Bejaardenorden.

4.5 Aanvullende verklaringen in de T⁺-sfeer

4.5.1 Karakter aanvullende verklaringen

In figuur 4.2 is aangegeven dat 12% van de uitgaven van de grote steden direct kan worden toegeschreven aan extra taken of aan intensievere taakuitoefening, voorzover verdiskonteerd in de ijkpuntformules voor de overige gemeenten.

Toch is voor deze overige uitgaven gezocht naar externe oorzaken en gegevens ter onderscheiding van interne, gemeentelijke achtergronden (eigen voorkeuren, organisatie-effecten). Hierbij aansluitend wordt in het onderstaande een tweetal uitgavenkategorieën onderscheiden:

- uitgaven met een aanwijsbare externe achtergrond;
- uitgaven waarbij structuurkenmerken een rol spelen, maar niet los kunnen worden gezien van overige, interne achtergronden.

4.5.2 Uitgaven met een externe achtergrond

realisatie van voorzieningen in een grootstedelijke situatie van probleemkumulatie

Voor het taakgebied 'Zorg' en met name de onderdelen onderwijs en algemeen maatschappelijk en sociaal/cultuur werk daaruit, kan worden geconstateerd dat er voor de vier grote steden tezamen sprake is een situatie van probleemkumulatie, met een bijbehorend uitgavenniveau dat niet voldoende wordt geïndiceerd door referentiescore B. Hiervoor zijn twee aspecten van belang:

- de concentratie van aandachtsgroepen in de vier grote steden is dermate groot dat het leidt tot een andere schaal in de aanpak van problemen, waarbij er bovendien sprake is van meer gespecialiseerde instellingen;
- bepaalde typen aandachtsgroepen die – mede op grond van het ondergeschikte belang in de overige gemeenten – niet in de ijkpuntformule zijn opgenomen, treffen we juist relatief veel aan in de vier grote steden.

Beide voorgaande aspecten spelen onder meer een belangrijke rol in de sfeer van het onderwijs. De relatie tussen relatief hogere uitgaven voor onderwijs en een concentratie van leerlingen in achterstandssituaties vinden we terug in de achtergronden van het onderwijsvoorrangsgebieden-beleid (OVB).

In het onderwijsvoorrangsgebieden-beleid ontvangen scholen (gemeenten) een extra (specifieke) uitkering wanneer ze veel leerlingen in een achterstandssituatie hebben (afhankelijk van kenmerken als: opleidingsniveau ouders, sociaal-ekonomische positie/inkomen van de ouders, allochtoon). In 1993 komt van de ruim 190.000 leerlingen in onderwijsvoorrangsgebieden (opgave Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen) bijna de helft uit de vier grote steden, terwijl daar 13% van de totale Nederlandse bevolking woont. Per inwoner is de druk van leerlingen met een achterstand in de vier grote steden gemiddeld ongeveer viermaal zo groot als in de rest van Nederland en ongeveer driemaal zo groot als in de groep gemeenten van 100.000 tot 200.000 inwoners (referentiescore A).

De relatie met de bevolkingssamenstelling komt ook tot uitdrukking in het gebruik van allerlei onderwijsvoorzieningen. Het percentage allochtone leerlingen in het basisonderwijs ligt in de vier grote steden tussen de 30% en 50%. Binnen de basisedukatie worden nog hogere percentages gevonden (75% of meer allochtoon).

Deze sterke concentratie van leerlingen in een achterstandssituatie binnen de vier grote steden brengt relatief hoge uitgaven met zich mee voor onderwijzend personeel (boventalligen, relatief hoog ziekteverzuim) en aanvullende gemeenschappelijke voorzieningen⁷.

Ook in het bredere kader van de sociale vernieuwing is er specifiek aandacht voor scholing/onderwijs.⁸

Meer in algemene zin onderstrepen ook andere onderdelen van de brede doeluitkering sociale vernieuwing⁹ de probleemkumulatie in de vier grote steden. In relatieve zin ligt het niveau anderhalf tot tweemaal zo hoog als in de groep gemeenten van 100.000 tot 200.000 inwoners (referentiescore A).

Naast de middelen uit deze specifieke uitkering wordt van de gemeenten ook een aanvullende eigen inspanning verwacht. In dit verband is relevant dat in de ijkpuntformule voor de overige steden als uitgangspunt is gehanteerd dat gemeenten al naar gelang de aard en intensiteit van de problematiek ook in geval van specifieke uitkeringen een extra 'eigen' bijdragen leveren vanuit de algemene middelen. Dit uitgangspunt is ook gehanteerd bij het aannemelijk maken van de uitgaven van de vier grote steden.

Uit het onderzoek is ook gebleken dat de uitgaven van de vier grote steden in veel sterkere mate samenhangen met probleemsituaties/doelgroepen die nauwelijks of veel minder in andere gemeenten zijn aangetroffen. Voorbeelden zijn uitgaven aan voorzieningen voor dak- en thuislozen, zwerfjongeren, vluchtelingen en kindbescherming. Ook komen we substantiële bedragen tegen in de sfeer van projecten die verband houden met vandalismpreventie.

Logischerwijs behoeft deze hoge insiteit en diversiteit van de taakuitvoering ook een relatief grote ambtelijke capaciteit vanuit de inhoudelijke planning en coördinatie en de 'verwerking' van zowel de omvangrijke specifieke geldstromen als de aanvullende eigen middelen.

Een globale indicatie van de omvang van de met bovengenoemde factoren verband houdende uitgaven komt neer op een bedrag van f 50,- à f 70,- per inwoner.

extra taken voor gezondheidszorg door concentraties van specifieke aandachtsgroepen

Ook op het terrein van de gezondheidszorg vervullen de grote steden extra taken in verband met aanwezige concentraties van bepaalde specifieke doelgroepen en een bepaalde voortrekkersrol op dat terrein.

Zo gaan relatief hoge uitgaven aan verslaafden samen met een concentratie van het aantal drugsverslaafden in de grote steden. Circa tweederde van het totale aantal verslaafden in Nederland bevindt zich in de vier grote steden. Tevens is er sprake van een sterke toename.¹⁰ Ook het aantal aids-gevallen concentreert zich in de grote steden. Van alle gevallen in Nederland heeft ongeveer de helft betrekking op Amsterdam¹¹. Zowel voor preventieve als curatieve gezondheidszorg leidt tot hogere lasten.

In totaal betreft het hier een relevant bedrag van circa f 10,- à f 20,- per inwoner.

⁷ Behalve schoolbegeleidingsdiensten in algemene zin ook bijzondere voorzieningen zoals een speciaal bureau voor 'nieuwkomers', extra aandacht voor schoolzwemmen.

⁸ Relevante deelterreinen in dit verband zijn – behalve het onderwijsvoorrangsbeleid – 'beroepsgereichte volwassenenedukatie', 'basiseducatie', 'faciliteiten basisonderwijs', 'onderwijs in eigen taal, basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs', 'onderwijs in eigen taal, 1^e fase voortgezet onderwijs', 'vormingswerk voor jeugdigen en andere onderdelen van het actieplan voortijdige schoolverlaters'. Bron: bijlagen bij het Besluit Sociale Vernieuwing, 10-12-1990, Stb. 619.

⁹ Behalve scholing met name aspecten als werkgelegenheid, maatschappelijke integratie, participatie, zelfredzaamheid, kriminaliteitspreventie.

¹⁰ Overigens is het moeilijk exacte aantallen 'verslaafden' te verkrijgen voor heel Nederland (zowel per regio/provincie als gemeente) vanwege uiteenlopende definities en registratieproblemen.

¹¹ NRC/geneeskundige Hoofdinspectie van de Volksgezondheid; situatie per 1 oktober 1993.

sterke regionale functie en provincie-achtige taken

Vanuit de relatief grote omvang van de ‘eigen’ behoefte is er in de grote steden een draagvlak voor allerlei specialistische instellingen op het terrein van de zorginstellingen. Deze instellingen hebben echter niet alleen een functie voor de eigen bevolking, maar ook voor de omliggende regio. Voorbeelden zijn er onder meer in de sfeer van de maatschappelijke opvang¹² en hulpdiensten¹³. Bij de GGD’s in de grote steden vinden we een sterke regionale functie die gepaard gaat met een aantal specialistische taken. Bijvoorbeeld in de sfeer van het onderzoek (preventieve zorg).

Ook op het terrein van onderwijs vinden we in de grote steden voorzieningen, die niet of nauwelijks in de overige gemeenten voorkomen. Voorbeelden van deze voorzieningen zijn Pedologische Instituten, een internationale school en op onderwijs gerichte musea (NINT in Amsterdam, Museon in Den Haag¹⁴).

De verantwoordelijkheid voor deze ‘zorg’-voorzieningen (inclusief provincietaken in de sfeer van jeugdhulpverlening) is binnen de grote steden in de organisatie en planning van het welzijnsbeleid voor een grotere regio dan de gemeente zelf. Hiermee vervullen de grote steden ‘provincie-achtige’ taken (met name in de sfeer van de coördinatie en planning).

Een extra bedrag van f 20,- à f 30,- per inwoner is hiervoor een globale indicatie voor genoemde regionale en provincie-achtige taken.

4.5.3 Structuurkenmerken naast eigen voorkeuren

Naast bovengenoemde uitgaven met een aanwijsbare externe achtergrond, zijn er uitgavenkategorieën gevonden waarvoor structuurkenmerken een rol spelen, naast eigen beleidsvoorkeuren en van de steden zelf. Zonder deze componenten te kunnen scheiden, geven we een benadering van de hiermee verbonden (extra) uitgaven.

voortrekkersrol kinderopvang

Aan de kinderopvang dragen de grote steden zelf meer (ongeveer f 20,- per inwoner extra) bij dan de overige gemeenten. Hoewel hier sprake is van eigen beleidskeuzes, sluit het sterk aan bij landelijke beleidskeuzes. In die zin lijken de grote steden een voortrekkersrol te vervullen. Naast deze voortrekkersrol lijkt er ook een relatie te zijn met de samenstelling van de bevolking van de grote steden (relatief veel tweeverdieners en één-oudergezinnen) en met achterstandsbeleid (‘subsiëring’ lagere inkomens).

relatie met grootstedelijke bebouwing

Een aantal van de grote steden (en met name Den Haag) blijkt relatief veel aan milieu-educatie (school-werktuinen) uit te even. Deze extra aandacht voor milieu-educatie wordt onder andere beargumenteerd vanuit de stedelijke omgeving waarin jongeren opgroeien. Gezien de uitgavenverschillen tussen de steden geven we geen indicatie van de hiermee verbonden uitgaven.

¹² Bijvoorbeeld jongerenopvang, ‘blijf-van-mijn-lijf’-huizen, e.d.

¹³ Bijvoorbeeld (telefonische) hulpverlening slachtoffers (sexueel) geweld, ambulancedienst.

¹⁴ Hiervoor is er ook een relatie met het taakgebied Oudheid.

relatief hoge uitgaven onderwijs in verband met stichtingskosten en vandalisme

Tijdens het onderzoek is gebleken dat vier grote steden een relatief hoog niveau van ‘materiële’ uitgaven voor onderwijs kennen. Als achtergrondfactoren zijn relaties genoemd met de relatief hoge (stichtings)kosten van schoolgebouwen (relatie met bebouwingsstructuur), de gevolgen van vandalisme op de kosten van onderhoud en de vele relatief oude schoolgebouwen (relatie met onderhoudsniveau). In de betreffende specifieke uitkeringen worden dergelijke factoren niet of nauwelijks gehonoreerd.

Volgens de vier grote steden is er hierdoor in het verleden verdringing opgetreden: dit komt nu tot uitdrukking in gemaakte inventarisaties van achterstallig onderhoud en projecten om deze achterstand weg te werken.

In verband met de grote historische komponent en het sterke verband met omvangrijke specifieke normeringsnormen, bleek deze specifieke problematiek in het kader van dit onderzoek moeilijk te onderbouwen. Wanneer het om een relevante faktor gaat, is hiermee minimaal een bedrag van f 10,- per inwoner verbonden.

4.6 Uitgavenverschillen tussen de steden

In tabel 2.1 is aangegeven dat er tussen de vier grote steden verschillen in uitgaven per inwoner zijn geregistreerd. Deze verschillen hangen met het volgende samen:

- het grootste deel hangt samen met ‘objektiveerbare’ verschillen door een uiteenlopende samenstelling en omvang van aandachtsgroepen van beleid (leerlingen, uitkeringsgerechtigden; allochtonen en bepaalde specifieke categorieën);
- de rest hangt met overige factoren samen: kapitaallasten van in het verleden opgebouwde tekorten (en de daarmee verbonden verdringing van uitgaven, bijvoorbeeld op het niet-geijkte deel), prioriteitsverschillen (leidend tot compensaties op andere taakgebieden; bijvoorbeeld bij kunst/ontspanning), al dan niet doorgevoerde reorganisaties (binnengemeentelijke decentralisatie en dekoncentratie) en daarmee verbonden uitgavenniveaus op dit moment.

Ten opzichte van de totale uitgaven van de grote vier gaat het hier om een relatief gering aandeel. Bij deze verschillen moeten we ons realiseren dat ook bij de ijkpunten voor de overige gemeenten uitgegaan is van een gemiddelde efficiency waarvan individuele gemeenten kunnen afwijken. In hoofdstuk 9 zullen we in samenhang met andere taakgebieden op de betekenis van deze overige factoren ingaan.

5 Kunst, Ontspanning, Groen en Oudheid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we de bevindingen van de confrontatieanalyse voor het taakgebied 'kunst en 'ontspanning' in combinatie met de taakgebieden 'groen' en 'oudheid'.

De samenstelling van de taakgebieden is als volgt:

Figuur 5.1: Overzicht van de taakgebieden Kunst, Ontspanning, Groen en Oudheid (bron: Cebeon/VB)

Kunst en Ontspanning	
	In dit taakgebied gaat het bij kunst vooral om de uitgaven en inkomsten ten behoeve van professionele en amateuristische kunstbeoefening. Dit omvang niet alleen de gezelschappen en verenigingen, maar ook accommodaties, samenwerkingsverbanden en adviesraden betreffende kunstbeoefening (functie 540). Bij ontspanning gaat het vooral om de uitgaven en inkomsten ten behoeve van bibliotheken, vormings- en ontwikkelingswerk en sportaccommodaties (onderdelen van hoofdfunctie 5).
Groen	
	Dit taakgebied omvat de uitgaven en inkomsten aan openbaar groen (parken en plantsoenen), bossen, maatschappelijke leefbaarheid en openluchtrecreatie en aan 'groene' sportvelden in onderhoud bij de gemeente (onderdelen van hoofdfunctie 5).
Oudheid	
	Bij dit taakgebied gaat het om de uitgaven en inkomsten ten behoeve van musea, oudheidkamers en oud- en historisch archief, monumenten en overige cultuur en oudheidkunde (functie 541).

Achtereenvolgens stellen we de volgende onderwerpen aan de orde:

- een overzichtsschema in paragraaf 5.2 met de gevonden bedragen per inwoner van de taakgebieden kunst, ontspanning, groen en oudheid en voor de onderscheiden taakkategorieën (T*, T⁺ en T⁺⁺) en referentiescores (A en B);
- een beschrijving van de T*-uitgaven (paragraaf 5.3);
- een beschrijving van de T⁺-uitgaven (paragraaf 5.4);
- een aanduiding van de T⁺⁺-uitgaven (paragraaf 5.5);
- verschillen tussen de steden (paragraaf 5.6).

Voor een definitie van de bovenstaande taakkategorieën verwijzen we naar de paragrafen 3.2 en 3.3.

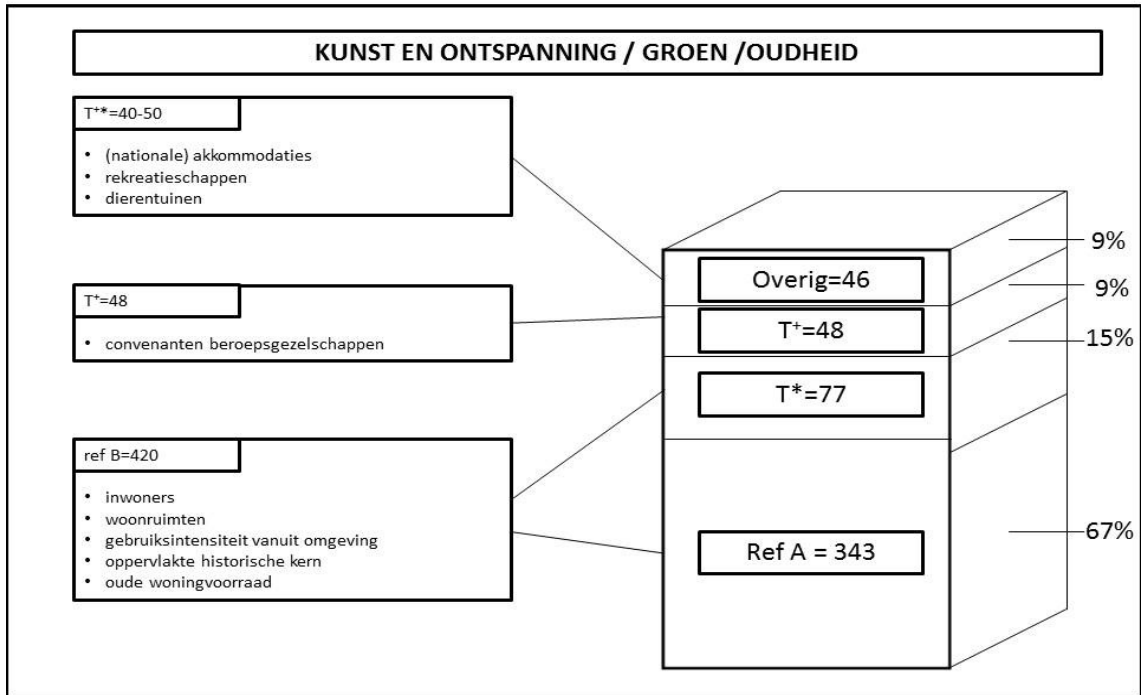
5.2 Overzichtsschema

In figuur 5.2 wordt een overzicht gegeven van de gemiddelde uitgaven per inwoner van de vier grote steden voor 'kunst, ontspanning, groen en oudheid'. Uitgaande van het in tabel 2.1 gepresenteerde uitgaventotaal wordt een specificatie gegeven naar:

- referentiescore A;
- T*-uitgaven (referentiescore B minus referentiescore A);
- T⁺-uitgaven;
- overige uitgaven (waaronder T⁺⁺-elementen).

Tevens worden in het figuur de belangrijke externe verklaringssgronden voor het afwijkende uitgaveniveau van de vier grote steden gegeven.

Figuur 5.2: Feitelijke netto-uitgaven in guldens per inwoner van Kunst/Ontspanning, Groen en Oudheid naar taakcategorieën en referentiescores voor de vier grote steden in 1993



konklusies op basis van figuur 5.2:

- van het gemiddelde uitgaventotaal van de vier grote steden van f 514,- per inwoner komt 67% overeen met het niveau voor gemeenten in de grootteklasse 100.000 tot 200.000 inwoners (referentiescore A);
- 15% van de uitgaven van de grote vier hangt samen met een extra intensiteit die al via de indicatoren van de ijkpuntformules uit ‘Structuur gerecht’ wordt geïndiceerd. Inclusief referentiescore A gaat het om 82% van de feitelijke uitgaven;
- 9% van de uitgaven hangt samen met T⁺-taken;
- 9% van de uitgaven heeft betrekking op overige uitgaven, waaronder T⁺*-taken.

5.3 T⁺-taken

Van de uitgaven van de grote steden voor de taakgebieden ‘kunst, ontspanning, groen en oudheid’ blijkt 82% samen te hangen met structuurkenmerken die in de ijkpuntformules voor de overige gemeenten worden gehonoreerd.

kunst en ontspanning

In de ijkpuntformule voor ‘kunst en ontspanning’ zijn de volgende factoren opgenomen:

- een bepaalde voorzieningenniveau voor alle gemeenten met als indicator het aantal inwoners;
- het effect van gebruik van voorzieningen (diverse typen accommodaties) vanuit de omgeving met als indicator de gebruiksiteit van uit de omgeving.¹⁵

groen

In de ijkpuntformule voor 'groen' zijn de volgende factoren opgenomen:

- groen als voorziening voor de eigen inwoners en ten behoeve van maatschappelijke leefbaarheid en openluchtrecreatie met als indicator het aantal inwoners;
- stedelijkheid met als indicator het aantal woonruimten.

oudheid

De ijkpuntformule voor 'oudheid' bevat factoren voor:

- de 'historie' van gemeenten.
Daarbij zijn de volgende indicatoren gehanteerd:
 - oppervlakte historische kern;
 - het aantal woningen van voor 1945 in het algemeen en in relatie tot de aanwezigheid van een historische kern;¹⁶
- de 'sociale geschiedenis' met als indicator het aantal meergezinswoningen van voor 1931.¹⁷

Doordat bovengenoemde indicatoren in de ijkpuntformules van 'kunst, ontspanning, groen en oudheid' zijn opgenomen, wordt – gegeven het gewicht van deze indicatoren binnen de grote steden – als het ware automatisch een relatief hoger uitgavenniveau van de vier grote steden voor de bovenstaande taakgebieden geïndiceerd. Hierbij valt op dat het niveau voor 'oudheid' vrij nauwkeurig aansluit op het gemiddelde uitgavenniveau van de vier grote steden; voor 'groen' iets lager uitkomt dan feitelijk; en voor 'kunst/ontspanning' veel lager uitkomt dan feitelijk. In de volgende paragrafen wordt aangegeven welke achterliggende oorzaken hiervoor zijn gevonden.

5.4 T⁺-taken

Ongeveer 9% van de feitelijke uitgaven van de grote steden is in figuur 5.2 toegeschreven aan T⁺-taken, waarvoor uitsluitend voor de vier grote steden budgetten in het Gemeentefonds zijn opgenomen. Het betreft hier vooral de eigen bijdragen van de grote gemeenten in het kader van de convenanten voor uitgaven aan beroepsgezelschappen op het taakgebied 'kunst'. Hieronder vallen niet de gemeentelijke accommodaties waarin deze beroepsgezelschappen spelen.

convenanten voor uitgaven aan beroepsgezelschappen

In de regel worden de beroepsgezelschappen in Nederland geheel rechtstreeks gesubsidieerd door het ministerie van WVC. In het verleden zijn voor deze uitgaven financiële middelen aan het Gemeentefonds onttrokken. Voor de beroepsgezelschappen in de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en – in

¹⁵ Een deel van de inwoners uit kleinere gemeenten in de directe omgeving van grotere gemeenten, worden als potentiële gebruikers van de voorzieningen in deze grote buurgemeenten meegeteld; bij gemeenten van eenzelfde omvang ontvangt een zelfstandige (geïsoleerd liggende) gemeente een hoger bedrag dan een 'randgemeente'.

¹⁶ Met een drempel van 250 woningen.

¹⁷ Maximaal 20% van de woningen van voor 1945.

mindere mate – Utrecht is dit echter niet het geval. Met deze gemeenten zijn en worden bestuursovereenkomsten gesloten, waarin is vastgelegd dat de gemeenten een deel (in principe 60%) van de subsidie voor *bepaalde* beroepsgezelschappen voor hun rekening nemen.

Het deel dat de grote steden zelf uit algemene middelen bijdragen is in het verleden – in afwijking van de praktijk voor de andere gemeenten – niet aan het Gemeentefonds onttrokken. Dit was mogelijk omdat de grote steden elk een afzonderlijke schijf voor woonruimten in het Gemeentefonds hebben. De gevolgde werkwijze betekent in feite dat er ten opzichte van andere gemeenten sprake is van T⁺-taken die worden uitgevoerd en bekostigd ter grootte van een gemiddeld bedrag van ongeveer f 48,- per inwoner.

5.5 Aanvullende verklaringen in de T⁺-sfeer

In figuur 5.2 is aangegeven dat 9% van de uitgaven van de grote steden niet direct kan worden toegeschreven aan extra taken of aan een intensievere taakuitoefening, verdisconteerd in de ijkpuntformules voor de overige gemeenten.

Bij het zoeken van aanvullende verklaringen zijn de volgende aanknopingspunten gevonden.

akkommodaties voor nationale beroepsgezelschappen

De ‘bijzondere’ positie die de vier grote steden in de sfeer van de convenanten in het Gemeentefonds innemen (zie T⁺-taken) hangt nauw samen met rijksbeleid op het terrein van de podiumkunsten. De verdeling van taken en de gekozen financieringswijze vloeit voort uit het landelijke beleid om een deel van de nationale gezelschappen in de Randstad te concentreren¹⁸ en de grote steden daarin een eigen verantwoordelijkheid te geven.

Met de convenanten is in 1993 voor de vier grote steden tezamen ongeveer f 120,- per inwoner gemoed: dit betreft het rijks- en gemeentelijk deel tezamen. Voor de gemeenten in de grootteklasse 100.000 tot 200.000 inwoners wordt aan beroepsgezelschappen gemiddeld f 40,- per inwoner uitgegeven, waarbij het uitsluitend Rijkssubsidies betreft.¹⁹

Hieruit blijkt een duidelijk verschil in intensiteit, die ook consequenties heeft voor de akkommodaties waarin de beroepsgezelschappen spelen. De exploitatie van deze akkommodaties komt veelal voor rekening van de gemeenten. Vooral wanneer bepaalde – grotere en ‘nationale’ – gezelschappen een vaste ‘standplaats’ hebben in de vorm van een gemeente (en een theater daarbinnen), waarin de meeste of een groot deel van de uitvoeringen plaatsvindt, zie wen ook bij de akkommodaties een bepaalde concentratie. Dit doet zich vooral in de grote steden²⁰ voor. Daarnaast ‘passen’ de uitvoeringen van bepaalde gezelschappen alleen in theaters van een bepaalde omvang (opera, ballet).

Doordat de grootste theaters in de grootste steden staan, wordt de concentratietendens versterkt. Het gevolg is dat we, in aansluiting op de concentratietendens bij de subsidiestromen aan beroepsgezelschappen, ook een dergelijk patroon bij de akkommodaties zien. Dit uit zich in een hogere bijdrage van de vier grote steden per inwoner dan in gemeenten van 100.000 tot 200.000 inwoners. Deze extra uitgaven komen niet volledig tot uitdrukking in de ontwikkelde ijkpuntformules.

¹⁸ Volgens beleidsnota van WVC: ‘Investerings in cultuur, nota cultuurbeleid 1993-1996’ (1992).

¹⁹ Achter dit gemiddelde van f 40,- gaan grote verschillen per gemeente schuil (van f 0,- tot meer dan f 100,- per inwoner).

²⁰ In dit kader zijn tijdens de uitgavenanalyse ook gegevens opgevraagd over aantal voorstellingen, de plaats van deze voorstellingen en aantallen bezoekers. Enkele voorbeelden van gezelschappen met een vaste standplaats zijn het Concertgebouworkest, het Nationale ballet en het Residentie-orkest.

bezoekersaantallen

Een nadere indicatie van de omvang van het T⁺*-element voor accommodaties in de sfeer van de Kunst kan worden verkregen wanneer de uitgaven aan 'Kunst' (exclusief de subsidies aan beroepsgezelschappen) vergeleken met de spreiding van de bezoekersaantallen over het land.

Van deze spreiding geven we een indicatie in de onderstaande tabel (gebaseerd op de Statistiek Podiumkunsten van het CBS, 1990). In tabel 5.1 geven we in de eerste kolom een percentuele verdeling van de bezoekers (naar plaats van bezoek en niet naar herkomst) over drie groepen van gemeenten: de grote vier, de gemeenten met een inwonertal tussen de 100.000 en 200.000 inwoners en de rest van Nederland. In de tweede kolom geven we, uitgedrukt in een indexcijfers (rest van Nederland=100), het aantal bezoekers per inwoner voor de verschillende gemeentegroepen.

Tabel 5.1: Spreiding bezoekers van podiumkunsten over het land (bron: CBS, Podiumkunsten)

<i>kolom</i>	<i>percentage bezoekers</i>	<i>bezoekersindex (bezoekers per inwoner)</i>
<i>grote vier</i>	53%	1.082
<i>100.000 – 200.000 inwoners</i>	19%	427
<i>rest Nederland</i>	28%	100
<i>Totaal</i>	100%	-

Uit bovenstaande tabel 5.1 valt af te lezen dat de vier grote steden ongeveer de helft van het aantal bezoekers aan podiumkunsten in heel Nederland voor hun rekening nemen.

In de vier grote steden komen de bezoekers (uit de rest van Nederland) meer naar de gezelschappen en bijbehorende accommodaties toe, terwijl in de rest van Nederland de gezelschappen meer naar de bezoekers (en de diverse podia in de verschillende gemeenten) gaan. Dit laatste geldt ook voor belangrijke regionale gezelschappen.

Zo vinden we in de grote steden een aantal gezelschappen, waarvan de uitvoeringen voor 70% of meer in de eigen standplaats plaatsvinden.²¹ Voor regionaal georganiseerde gezelschappen is dat altijd veel minder.²²

We kunnen dus konstaten dat de concentratie van bepaalde (grotere) accommodaties een direct gevolg is van het beleid om bepaalde nationale gezelschappen in de Randstad te concentreren. In die zin zijn de relatief hoge uitgaven voor accommodaties in de grote steden niet alleen het gevolg van 'eigen' beleid, maar ook van landelijk beleid.

Tegen deze achtergrond blijkt uit de tweede kolom van tabel 5.1 dat de bezoekersintensiteit per inwoner in de vier grote steden ook vele malen boven het niveau van de rest van Nederland ligt en ongeveer twee en een half maal zo hoog is als in de groottegroep 100.000 tot 200.000 inwoners. Een honorering van 'Kunst' naar rato van de bezoekersaantallen (via een gemiddeld bedrag per bezoeker) zou voor de vier grote steden een evenredig hoger 'toegestaan' uitgavniveau opleveren. Dit verschil is aanmerkelijk groter dan het verschil dat via de ijkpuntformule voor Kunst en Ontspanning tot stand komt. Het honoreren van de hogere bezoekersintensiteit als T⁺*-taak voor de vier grote steden zou ongeveer 30 gulden per inwoner extra opleveren ten opzichte van de extra score in de ijkpuntformule.

²¹ Bijvoorbeeld het Concertgebouworkest of het Residentieorkest.

²² Gelders Orkest: 23% in Arnhem; Zuidelijk Theater 20% van voorstellingen in Nederland in Eindhoven; Opera Forum: 10% van de voorstellingen in Enschede.

dierentuinen

De netto-uitgaven in de vier grote steden bedragen gemiddeld 8 gulden per inwoner. Het betreft hier voorzieningen, waarvoor in de referentiescores A en B vrijwel geen uitgaven zijn opgenomen.

overige akkommodaties

Over het algemeen hebben de vier grote steden slechts beperkt hogere uitgaven voor sport, bibliotheken en muziekscholen. Hierbij is het overigens de vraag of bij eenzelfde uitgavenniveau per inwoner binnen de bebouwingsstructuur van de grote steden wel een vergelijkbaar voorzieningenniveau wordt/kan worden bereikt als in de overige gemeenten. Uit gegevens van het CBS blijkt namelijk dat bijvoorbeeld in de sfeer van de sport niet alleen het aantal akkommodaties, maar ook het aantal bezoeken per inwoner achterblijft bij de situatie in de overige gemeenten.

Tegelijkertijd is er wel sprake van een aantal zeer grote akkommodaties (sporthallen, ijsbanen), waarin grote evenementen plaatsvinden.²³

overige openluchtrecreatie

De gemiddelde uitgaven voor overige openluchtrecreatie liggen iets boven het niveau van dat in de overige gemeenten, waarvoor ongeveer 10 gulden per inwoner is opgenomen. Het betreft hier uitgaven aan groenvoorzieningen/recreatieschappen die meestal buiten de eigen gemeentegrenzen liggen (soms ver erbuiten).

resumerend

Resumerend kan worden gesteld dat met de meer ‘harde’ T⁺-elementen (landelijke akkommodaties en dierentuinen) ongeveer 40 gulden per inwoner samenhangt. Met enkele andere elementen (overige akkommodaties en overige openluchtrecreatie) zijn extra uitgaven gemoeid van ongeveer 10 gulden per inwoner.

5.6 Uitgavenverschillen tussen de steden

In tabel 2.1 is aangegeven dat er tussen de vier grote steden verschillen in uitgaven per inwoner zijn geregistreerd. Deze verschillen hangen met het volgende samen:

- het grootste deel hangt samen met ‘objektiveerbare’ structuurkenmerken die in ijkpuntformules zijn verdiskonteerd: gebruik van voorzieningen vanuit de omgeving of kenmerken van de historische kernen en het aantal oude woningen;
- daarnaast zijn er verschillen als gevolg van T⁺-taken: in dit geval betreft het de uiteenlopende afspraken in het kader van de convenanten voor beroepsgezelschappen met WVC;
- uitgavenverschillen per inwoner aan akkommodaties in de sfeer van de kunst vertonen ook een relatie met verschillen in bezoekersaantallen tussen de vier grote steden;
- de aanwezigheid van dierentuinen: Artis in Amsterdam en Blijdorp in Rotterdam;
- daarnaast spelen overige factoren een rol: onder andere uiteenlopende prioriteiten en verschillen als gevolg van een uiteenlopende financieringswijze. Opvallend is in dit verband dat waargenomen verschillen in netto-uitgaven per inwoner kunnen samenhangen met de wijze waarop voorzieningen worden gefinancierd. Onder meer in de sfeer van akkommodaties (bijvoorbeeld theaters) blijkt dat bijvoorbeeld de omvang van de kapitaallasten worden beïnvloed door bijdragen vanuit de grondex-

²³ Voorbeelden zijn: Ahoy, Houtrusthallen, Sporthallen Zuid en Jaap Edenbaan.

plaatst, het stadsvernieuwingsfonds of sponsoring. Zowel voor de uiteenlopende financieringswijze als prioriteitsverschillen is het van belang mogelijk compenserende effecten op andere taakgebieden in het oog te houden.

6 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we de bevindingen van de konfrontatieanalyse voor het taakgebied ‘volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing’ (vhrosv).

In het onderstaande figuur wordt de samenstelling van dit taakgebied weergegeven.

Figuur 6.1: Overzicht taakgebied VHROSV (bron: Cebeon/VB)

Bij dit taakgebied gaat het om de uitgaven en inkomsten op de onderdelen ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing, woningexploitatie, bouw-, woning-, en welstandstoezicht, woonruimteverdeling, en overige volkshuisvesting (onderdelen van hoofdfunctie 8).

Achtereenvolgens stellen we de volgende onderwerpen aan de orde:

- in paragraaf 6.2 gaan we afzonderlijk in op het onderdeel stadsvernieuwing;
- voor de onderdelen ‘volkshuisvesting en ruimtelijke ordening’ wordt in paragraaf 6.3 een overzichtsschema gepresenteerd met de gevonden bedragen per inwoner voor het totaal van deze taken voor de onderscheiden taakkategorieën (T* en T⁺*) en referentiescores (A en B); voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening zijn er geen onderdelen als T⁺-taak aangemerkt;
- een beschrijving van de T*-uitgaven (paragraaf 6.4);
- een beschrijving van de T⁺*-uitgaven voor ‘volkshuisvesting’ en ‘ruimtelijke ordening’ (paragraaf 6.5);
- verschillen tussen de steden (paragraaf 6.6).

Voor een definitie van de bovenstaande taakkategorieën verwijzen we naar de paragrafen 3.2 en 3.3.

6.2 Stadsvernieuwing

beeld voor de vier tezamen in 1993

Uit tabel 2.1 is gebleken dat de feitelijke uitgaven voor ‘vhrosv’ voor een belangrijk deel worden bepaald door de kosten van stadsvernieuwing: in 1993 gaven de vier grote steden tezamen f 69,- per inwoner²⁴ ten laste van de gewone dienst uit, ofwel gemiddeld 28% van de totale uitgaven voor het taakgebied ‘vhrosv’. Deze uitgaven vormen slechts een deel van de totale uitgaven aan stadsvernieuwing. Daarnaast zijn er de uitgaven uit het stadsvernieuwingsfonds of uit andere bron, met name in het kader van de grondexploitatie. De vier grote steden ontvangen tezamen bijna de helft van de middelen uit het stadsvernieuwingsfonds.

Door de brede definitie van stadsvernieuwing is er een samenhang met andere gemeentelijke taakgebieden, bijvoorbeeld met volkshuisvesting, bouw-, woning- en welstandstoezicht, wegen, groen (verbetering openbare ruimte) en monumenten (oudheid). Overzichten van de bestedingen aan stadsvernieuwing door de vier grote steden wijzen uit, dat het vooral om de volgende uitgavenkategorieën gaat: verwerving,

²⁴ Dit bedrag is exclusief de toerekening voor ondersteuning.

ontruiming en sloop van woningen, bodemsanering en verbetering van de openbare ruimte (wegen, groen en riolen).

Het bedrag per inwoner dat de vier grote steden ten laste van de gewone dienst aan stadsvernieuwing uitgeven, ligt duidelijk boven het gemiddelde niveau van de gemeenten met 100.000 tot 200.000 inwoners. Deze gemeenten geven in 1993 (referentiescore A) tussen de f 20,- en f 30,- per inwoner uit.

Dat de gemeenten bovenop de middelen uit het stadsvernieuwingsfonds ook 'eigen' algemene middelen aan stadsvernieuwing besteden, is een in het landelijk beleid beoogd uitgangspunt. In het rijksbeleid voor stadsvernieuwing (Belstato) wordt uitgegaan van een gemeentelijk aandeel van 20%. Ten opzichte van de in 1993 uitgekeerde middelen uit het Stadsvernieuwingsfonds zou dat om een bedrag van f 40,- à f 60,- per inwoner gaan.

Niet alleen op basis van de maatstaven uit de landelijke verdeelsleutel stadsvernieuwing, maar ook op basis van het onderdeel stadsvernieuwing uit de ijkpuntformule voor 'vhrosv' uit 'Structuur gerecht', wordt voor de vier grote steden tezamen een hoger uitgavniveau geïndiceerd dan voor de groep van gemeenten met 100.000 tot 200.000 inwoners. Wordt de ijkpuntformule voor 'vhrosv' voor het onderdeel stadsvernieuwing op de grote steden van toepassing verklaard (referentiescore B), dan leidt dat tot een uitgavniveau van f 50,- à f 75,- per inwoner.

ontbreken van structureel beeld

Achter de gemiddelde uitkomst voor de vier grote steden tezamen, die in het bovenstaande staan gepresenteerd, gaat een sterk uiteenlopende uitgavniveau tussen de steden schuil.

Deze grote verschillen tussen de steden hebben de volgende achtergrond:

- de uitgaven aan stadsvernieuwing fluktuëren sterk tussen de jaren; het gaat steeds om 'momentopnames' in aansluiting op de voortgang in de realisatie van de verschillende plannen;
- zoals eerder beschreven vormen de uitgaven aan stadsvernieuwing op de gewone dienst 'het topje van de een ijsberg' (stadsvernieuwingsfonds; grondexploitaties);
- de uitgaven op de gewone dienst bestaan voor een belangrijk deel uit in het verleden opgebouwde kapitaallasten. Deze kapitaallasten zijn in belangrijke mate het gevolg van tekorten op de stadsvernieuwing in het verleden en de praktijk van de steden om deze tekorten te 'aktiveren'. De achtergronden, de fasering en de (financiële) maatregelen lopen daarbij sterk uiteen tussen de vier grote steden. Gevonden situaties zijn:
 - de kapitaallasten vormen een belangrijk onderdeel van artikel 12 onderzoek; hierbij vormt het gebrek aan ruimte om op andere wijze dan in stadsvernieuwingsgebieden te bouwen een belangrijk aandachtspunt;
 - onlangs zijn met het Rijk afspraken gemaakt over de in het verleden opgebouwde tekorten, waarbij het Rijk een deel van de tekorten heeft vergoed;
 - er zijn geen aanvullende afspraken met het Rijk gemaakt; de kapitaallasten komen volledig ten laste van de gewone dienst tot het moment dat ze zijn afgelost (wat nog vele jaren kan duren).

Op basis van bovengenoemde redenen hebben we moeten konstaten dat binnen het kader van het onderhavige onderzoek voor de vier grote steden geen vergelijkbaar structureel niveau voor uitgaven aan stadsvernieuwing kan worden bepaald. Om deze reden is in overleg met de begeleidingscommissie besloten om de uitgaven aan stadsvernieuwing in het onderzoek verder buiten beschouwing te laten. De analyse zal zich in dit hoofdstuk verder uitsluitend richten op volkshuisvesting en ruimtelijke ordening.

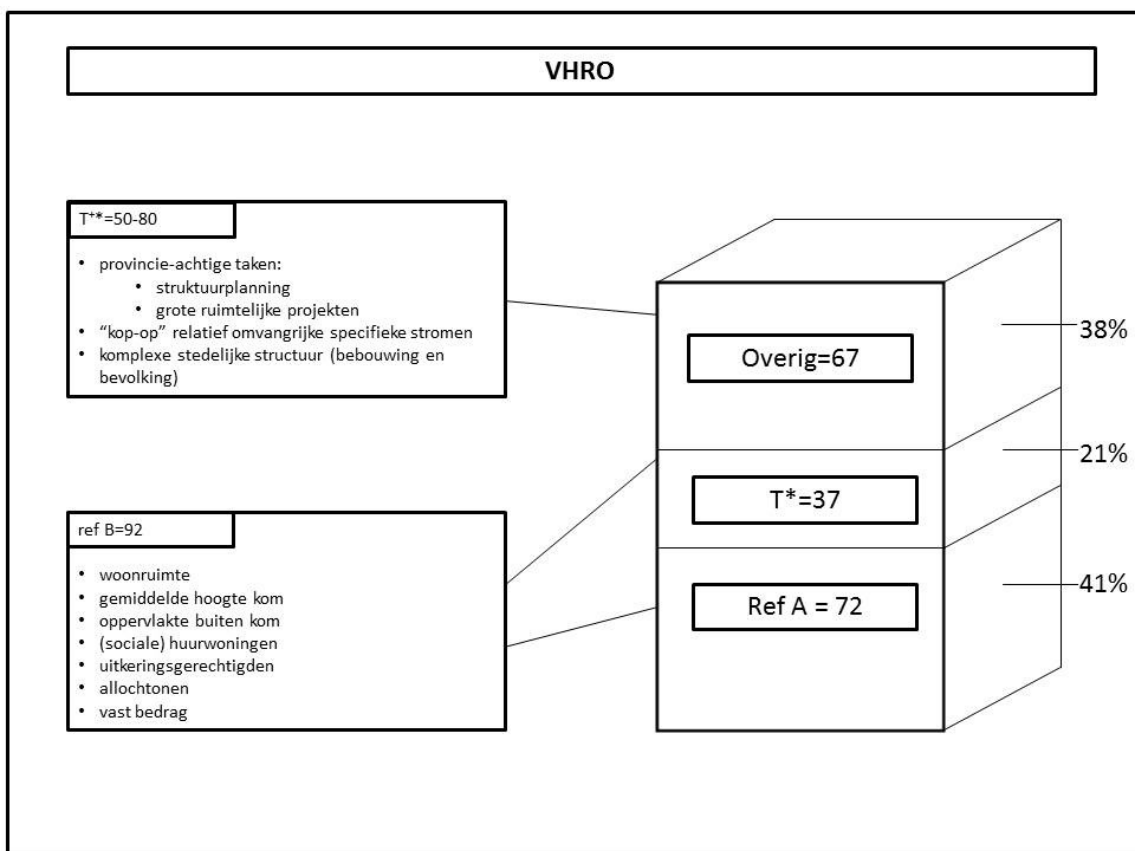
6.3 Overzichtsschema voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening

In figuur 6.2 wordt een overzicht gegeven van de gemiddelde uitgaven per inwoner van de vier grote steden voor volkshuisvesting en ruimtelijk (vhro). Van het in tabel 2.1 gepresenteerde uitgaventotaal (exclusief stadsvernieuwing) wordt in het schema een specificatie gegeven naar:

- referentiescore A;
- T* (referentiescore B minus referentiescore A);
- overage uitgaven, waaronder T⁺*-elementen.

Tevens worden in het schema de belangrijkste externe verklaringsgronden voor het afwijkende uitgaven-niveau van de vier grote steden gegeven.

Figuur 6.2: Feitelijke netto-uitgaven in guldens per inwoner van vhro (excl. SV) naar taakkategorieën en referentiescores voor de vier grote steden in 1993



konklusies op basis van figuur 6.2:

- van het gemiddelde uitgaventotaal aan 'vhro' per inwoner wordt 41% ook doior gemeenten in de grootteklasse 100.000 tot 200.000 inwoners uitgegeven (referentiescore A);
 - 21% van de uitgaven van de grote vier hangt samen met een extra intensiteit die al via de indicatoren van de ijkpuntformules uit 'Structuur gerecht' wordt geïndiceerd. Inclusief referentiescore A gaat het om 62% van de feitelijke uitgaven;
 - 38% heeft betrekking op overige uitgaven, waaronder T⁺*-elementen
- [tekst = Times New Roman 10]

6.4 T*-taken

Van de uitgaven van de grote steden voor het taakgebied 'vhro' blijkt 62% samen te hangen met structuurkenmerken die in de ijkpuntformule van 'Structuur gerecht' voor de overige gemeenten worden gehonoreerd. Deze structuurkenmerken komen tot uitdrukking in de volgende indicatoren:²⁵

- het aantal woonruimten;
- de gemiddelde hoogte van de bebouwde kom;
- de oppervlakte van het gemeentelijke grondgebied buiten de bebouwde kom;
- het aantal huurwoningen;
- het aantal sociale huurwoningen;
- het aantal uitkeringsgerechtigden;
- het aantal allochtonen;
- een beperkt vast bedrag.

Doordat deze indicatoren in de ijkpuntformule zijn opgenomen, wordt – gegeven de relatief grote omvang van deze groepen binnen de grote steden – als het ware automatisch een relatief hoog uitgavenniveau van de grote vier voor taakgebied 'vhro' geïndiceerd. Hierbij kunnen we aantekenen dat de ijkpuntformules exclusief de uitgaven van de vier grote steden zijn ontwikkeld. Dit heeft consequenties gead voor de geselecteerde indicatoren. Zo is bijvoorbeeld geen specifieke indicator in de formule opgenomen die aansluit bij het aantal oude partikuliere meergezins(huur)woningen, waarvan landelijk het grootste deel in de vier grote steden is gekoncentreerd.

6.5 Aanvullende verklaringen voor overige uitgaven in de T**-sfeer

6.5.1 Karakter aanvullende verklaringen

In figuur 6.2 is aangegeven dat 38% van de uitgaven van de grote steden aan 'vhro' niet direct kan worden toegeschreven aan extra taken of aan intensievere taakuitoefening, voorzover verdiskonteerd in de ijkpuntformule voor de overige gemeenten.

Toch is ook voor deze overige uitgaven gezocht naar externe oorzaken en gegevens ter onderscheiding van interne, gemeentelijke achtergronden (eigen voorkeuren, organisatie-effecten). Hierbij aansluitend wordt in het onderstaande een tweetal uitgavenkategorieën onderscheiden:

- uitgaven met een aanwijsbare externe achtergrond;
- uitgaven waarbij structuurkenmerken een rol spelen, maar die los kunnen worden gezien van overige, interne achtergronden.

²⁵ Dit is de ijkpuntformule VHROSV gekorrigeerd voor de indicatoren die voornamelijk verband houden met de stadsvernieuwingskosten. Overigens is de ijkpuntformule niet zodanig opgesteld dat zij exact naar de verschillende onderdelen is uit te splitsen.

6.5.2 Uitgaven met een aanwijsbare externe achtergrond

provincie-achtige taken

De grote steden hebben een aantal – ook door Rijk en provincies erkende – bovenlokale taken. Bij het onderdeel ruimtelijke ordening komt dit tot uitdrukking in de betekenis van de ruimtelijke structuurplanning. Aan het structuurplan zijn bij de grote steden functies gekoppeld, die vergelijkbaar zijn met de streekplanfunctie van de provincie.

Een relatief groot deel van de landelijke doelstellingen in de sfeer van de volkshuisvesting, bedrijvigheid en mobiliteit dient vanuit landelijke ruimtelijke overwegingen in en rond de grote steden te worden gerealiseerd.

De daarmee samenhangende intensieve structuurplanning vinden we bij de grote steden terug in verschillende aan het structuurplan gelieerde sektorplannen of beleid in dat kader: volkshuisvesting (grote woningbouwlokaties; sanering grote industrieterreinen), economische zaken/regionaal economisch beleid, verkeer- en vervoer (verkeercirculatieplan; uitbreiding infrastructuur). Op deze beleidsterreinen vervullen de grote steden een duidelijke trekkersrol in de regio; een deel van de (voorbereidende) activiteiten in dit verband wordt onder de noemer ‘ruimtelijke ordening’ verricht.

De regionale functies van de grote steden vinden we terug in (de voorbereidende activiteiten ten aanzien van) een groot aantal grootstedelijke projecten en in een aantal gespecialiseerde vormen van ondersteuning.

Bij de (voorbereiding van) grootstedelijke projecten gaat het om stedelijke herinrichtingsplannen gericht op velerlei functies (wonen, werken, recreatie, overige voorzieningen) en omvangrijke infrastructurale werken.²⁶ Deze projecten leggen via de vereiste intensieve voorbereiding (ambtelijke capaciteit) en via medefinanciering een extra beslag op de algemene middelen. Een deel van de ambtelijke capaciteit blijkt samen te hangen met de voorbereidende activiteiten voor VINEX-lokaties. Voor de komende jaren worden omvangrijkere ‘eigen bijdragen’ al in verband met de uitvoering van VINEX-plannen geraamd.

Met bovengenoemde activiteiten hangt een aantal specialismen samen die we terug vinden in de vorm van: eigen ingenieursbureaus, kartografische afdelingen en een ‘eigen’ Raad voor de Stadsontwikkeling.

Met bovengenoemde provincie-achtige taken van de vier grote steden zijn ten opzichte van de referentiescore B extra bedragen gemoeid van f 10,- à f 20,- gulden per inwoner.

realisatie landelijke volkshuisvestingsdoelstellingen binnen een complexe stedelijke structuur

Een relatief groot deel van landelijke doelstellingen in de sfeer van volkshuisvesting, bedrijvigheid en mobiliteit dient vanuit ruimtelijke overwegingen gekoncentreerd in de grote steden te worden gerealiseerd.

Naast economische doelstellingen (bedrijvigheid, werkgelegenheid, toeristische functies, knooppunten infrastructuur) gaat het voor een belangrijk deel om sociale doelstellingen: in de grote steden wonen relatief veel aandachtsgroepen van beleid, gekoncentreerd in de slechtste woningen. Dit betekent dat een groot deel van het landelijke volkshuisvestingsbeleid zich concentreert op de grote steden.

²⁶ Voorbeelden van dergelijke grote projecten zijn het Oostelijk Havengebied, het IJ-oeverproject in Amsterdam, het Laakhavenproject in Den Haag en de Kop van Zuid in Rotterdam.

In het onderstaande geven we een aantal indicaties van het aandeel van de grote steden in het landelijke volkshuisvestingsbeleid:

- meer dan de helft van het totaal aan ingrijpende woningverbetering en vervangende nieuwbouw vindt in de grote steden plaats (opgave: VROM);
- van alle meergezinswoningen van voor 1931 in Nederland (waarvan een groot deel relatief slecht is en bovendien in particuliere handen) staat 81% in de vier grote steden (Amsterdam 40%, Rotterdam 21%, Den Haag 17% en Utrecht 3%);
- uit gegevens van de Kwalitatieve Woning Registratie blijkt dat het grootste deel van de slechte tot zeer slechte woningen zich in de vier grote steden bevindt (38%). De aandelen van deze categorie woningen in het totale woningenbestand bedraagt voor Amsterdam 12%, Rotterdam 14%, Den Haag 8% en Utrecht 5%;
- de eerder genoemde concentratie van stadsvernieuwingsactiviteiten in de grote steden;
- de grote steden leveren in toenemende mate een bijdrage aan de uitbreiding van de landelijke woningvoorraad (en dan niet in de vorm van aanvullende woningbouw op voorheen landelijk gebied, maar veelal ter vervanging van een bestaande stedelijke bebouwing).

Veelal gaat het hierbij om plannen die moeten worden gerealiseerd in een tamelijk complexe grootstedelijke omgeving (herstructurering; bodemsanering; inbreiding; een groot aantal kleinere plannen).

Hoewel er tegenover deze activiteiten ook allerlei inkomsten staan (specifieke uitkeringen, grondopbrengsten, OZB) vereisen de omvang en complexe omgeving extra planningscapaciteit en eigen gemeentelijke bijdragen die in het algemeen niet volledig uit aanvullende specifieke stromen worden bekostigd. Daarnaast brengt de ‘verwerking’ van deze omvangrijke specifieke stromen in de vorm van object- en subjektgebonden subsidies relatief extra apparaatskosten met zich mee.

In de ijkpuntformules voor de overige gemeenten is als uitgangspunt gehanteerd dat gemeenten al naar gelang de aard en intensiteit van de problematiek ook in het geval van specifieke uitkeringen een extra bijdrage leveren vanuit de algemene middelen. We zien nu dat op een aantal belangrijke onderdeel van het landelijke volkshuisvestingsbeleid de helft of meer van de inspanningen gekoncentreerd in de grote steden plaatsvindt.

Dit betekent ook ten opzichte van de gemeenten met 100.000 tot 200.000 inwoners (referentiescore A) een beduidend lager inspanningsniveau. Daarbij is een nadere bestudering van de verschillen op enkele specifieke kenmerken van de woningvoorraad illustratief. Het aantal meergezins-huurwoningen is relatief tweemaal zo groot in de vier grote steden als in de gemeenten van referentiescore A (66% van de totale voorraad tegenover 32%)²⁷. Het aantal oudere meergezinswoningen van voor 1931 maakt in de vier grote steden ruim een kwart van de voorraad uit, terwijl in de groottegroep van 100.000 tot 200.000 inwoners nog geen 4% is. In de vier grote steden behoort 10% van het totale woningenbestand tot de categorie ‘slecht tot zeer slechte woningen’, terwijl dit in de groottegroep van 100.000 tot 200.000 inwoners slechts 3% bedraagt. Bij een ongeveer gelijk inwonertal ontvangen de vier grote steden bijna de helft van de middelen uit het Stadsvernieuwingsfonds, terwijl dit voor de referentiegroep nog geen 20% is.

De extra (apparaats-)kosten die met deze concentratie van beleid samenhangen, zijn binnen het kader van het onderhavige onderzoek nauwelijks op voldoende ‘objectieve’ wijze te kwantificeren. Al te gespecificeerde kenmerken van de woningvoorraad lenen zich zeker tegen de achtergrond van een kumulerende complexiteit en uiteenlopende kwaliteitskenmerken van de voorraad, niet om op vergelijkbare wijze in een soort ijkpuntscore te worden vertaald.

²⁷ Voor het aantal particuliere huurwoningen is er zelfs sprake van een faktor 3 (33% tegenover 11%).

Een globale berekening waarin wordt uitgegaan van een dubbele intensiteit voor het onderdeel volkshuisvesting ten opzichte van referentiescore A, zou leiden tot een uitkomst die f 25,- tot f 50,- per inwoner hoger is dan referentiescore B.

6.5.3 **Structuurkenmerken naast eigen voorkeuren**

Naast bovengenoemde uitgaven met aanwijsbare, externe achtergrond zijn er uitgavenkategorieën gevonden waarvoor structuurkenmerken een rol spelen, echter zonder dat deze los kunnen worden gezien van overige interne achtergronden. Zonder deze componenten te kunnen scheiden geven we een benadering van de hiermee verbonden (extra) uitgaven.

woonruimteverdeling

Gemiddeld genomen zien we voor de grote steden hogere uitgaven voor woonruimteverdeling dan voor de overige gemeenten, die niet volledig in referentiescore B worden gehonoreerd (ongeveer f 5,- per inwoner meer). Tussen de vier steden afzonderlijk zijn er verschillen.

Landelijk zien we in aansluiting op de uitgangspunten van de Huisvestingswet de tendens dat het woonruimteverdelingsbeleid in toenemende mate aan korporaties wordt overgelaten. Hoewel hier beleidskeuzen een rol spelen is er ook een relatie met de situatie op de woningmarkt (spanning, eigendomsverhoudingen/veel sociale huurwoningen) en de bevolkingssamenstelling. Uit onderzoek²⁸ is gebleken dat bepaalde aandachtsgroepen vooral in de situatie van een gespannen woningmarkt belang hebben bij een actieve rol van de overheid in de sfeer van de woonruimteverdeling.

woningexploitatie

Ook voor het onderdeel woningexploitatie zien we dat de grote steden f 10,- à f 20,- per inwoner meer uitgeven dan de overige gemeenten met 100.000 tot 200.000 inwoners. Het gaat dan onder andere om de volgende uitgaven:

- de overdracht van onrendabele delen van de woningvoorraad van gemeenten aan woningkorporaties, waarbij in het kader van de 'bruidsschatten' exploitatietekorten zijn gekapitaliseerd en voor rekening van de gemeente komen;
- de sanering van een in financiële moeilijkheden verkerende korporatie (problematiek Hoogbouw Bijlmermeer).

6.6 **Uitgavenverschillen tussen de steden**

In het onderzoek zijn ook verschillen geregistreerd tussen de steden onderling. De belangrijkste verschillen hangen samen met:

- een verschillende wijze van doorberekening van planvoorbereidingskosten (aan ruimtelijke ordening of aan de verschillende plannen);
- het niveau van kapitaallasten op grond van in het verleden opgebouwde, geactiveerde (stadsvernieuwings-)tekorten;
- tussen jaren fluktuerende inkomsten op basis van bouwleges.

²⁸ Plaats door verdeling, Cebeon, 1992.

7 Niet-geijkte deel

7.1 Inleiding

samenstelling niet-geijkte deel

In dit hoofdstuk geven we de bevindingen van de confrontatieanalyse voor de niet in ‘Structuur gerecht’ geijkte taakgebieden. In grote lijnen gaat het om de uitgaven ten behoeve van:

Figuur 7.1: Taken niet-geijkte deel

- openbare orde (waaronder met name de brandweer);
- wegen (onderhoud, verlichting, verkeersmaatregelen, straatreiniging);
- water (vaarwegen, bruggen, oevervoorzieningen, binnenhavens);
- bestuursorganen;
- bevolkingszaken;
- economie en milieu (deels).

andere referentiescores dan voor het geijkte deel

Omdat deze taakgebieden niet zijn geijkt, kunnen we niet beschikken over de in ijkpuntformules opgenomen indicatoren voor structuurkenmerken en achterliggende gegevens: we beschikken niet over referentiescore B voor een benadering van de T*-uitgaven.

Toch is het van belang om aan het niet-geijkte deel aandacht te besteden, met name vanuit mogelijke effecten van uitbuiken en verdringing.

Daarom is gezocht naar een alternatief referentiekader, dat toch een globale beoordeling van het niet-geijkte deel mogelijk maakt. Binnen het korte tijdsbestek van het onderzoek is hiervoor zoveel mogelijk aangesloten bij direkt voorhanden gegevens uit ‘Insnoeren en uitbuiken’, binnen de Begrotingsstatistieken van het CBS en uit het Gemeentefonds zelf.

Gebruikmakend van deze gegevens wordt voor het niet-geijkte deel een tweetal referentiescores onderscheiden (C en D):

- referentiescore C sluit aan bij de feitelijke gemiddelde uitgaven voor gemeenten in de grootteklasse 100.000 tot 150.000 inwoners;²⁹
- de referentiescore D (waarin referentiescore C een onderdeel is) wordt gebruikt om voor het niet-geijkte deel het uitgavenniveau verbonden met T*- en T⁺-taken te indiceren (voor het niet-geijkte deel is immers geen afzonderlijke referentie in de vorm van ijkpunten voor T*-taken beschikbaar).

De referentiescore D is opgebouwd uit een tweetal gegevensbronnen:

- de optelsom van feitelijke uitgavenniveaus van overige gemeenten, die het meest relevant zijn bevonden voor de situatie van de vier grote steden. Voor een aantal taakgebieden (wegen, water, openbare orde) is aangesloten bij de hoogste uitgavenniveaus van gemeenten met 50.000 tot 100.000 woonruimten uit ‘Insnoeren en uitbuiken’. Verondersteld is dat deze gemeenten wat betreft structuur het meest bij de grote steden aansluiten. Voor andere taakgebieden lag de keuze

²⁹ Op basis van de Begrotingsstatistieken 1993 van het CBS, aangevuld met een genormeerde toerekening van functie 002 met behulp van gegevens uit ‘Structuur gerecht’.

van dit hoogste niveau minder voor de hand als referentiepunt en is aangesloten bij het niveau van referentiescore C;

- de werking van structuurkenmerken die op dit moment al in de huidige algemene verdeelmaatstaven van het Gemeentefonds (met een globaal verband met het niet-geijkte deel³⁰) zitten verdisconteerd. Het gaat dan vooral om relevante delen van oppervlakte maatstaven, hoogte kom, bodemgesteldheid, historische kernen en water. Berekend is in welke mate deze indicatoren voor de vier grote steden een hoger niveau van de uitgaven indiceren dan voor gemeenten in de grootteklasse 100.000 tot 150.000 inwoners (referentiescore C).

Achtereenvolgens stellen we de volgende onderwerpen aan de orde:

- een overzichtsschema in paragraaf 7.2 met de gevonden bedragen per inwoner voor het totaal van het niet-geijkte deel en voor de onderscheiden taakkategorieën (T^+ en $T^{*/+}$) en referentiescores (C en D);
- een beschrijving van de T^+ -uitgaven (paragraaf 7.3);
- een beschrijving van de overige uitgaven (T^+ ; $T^{*/+}$)(paragraaf 7.4);
- verschillen tussen de steden (paragraaf 7.5).

7.2 Overzichtsschema

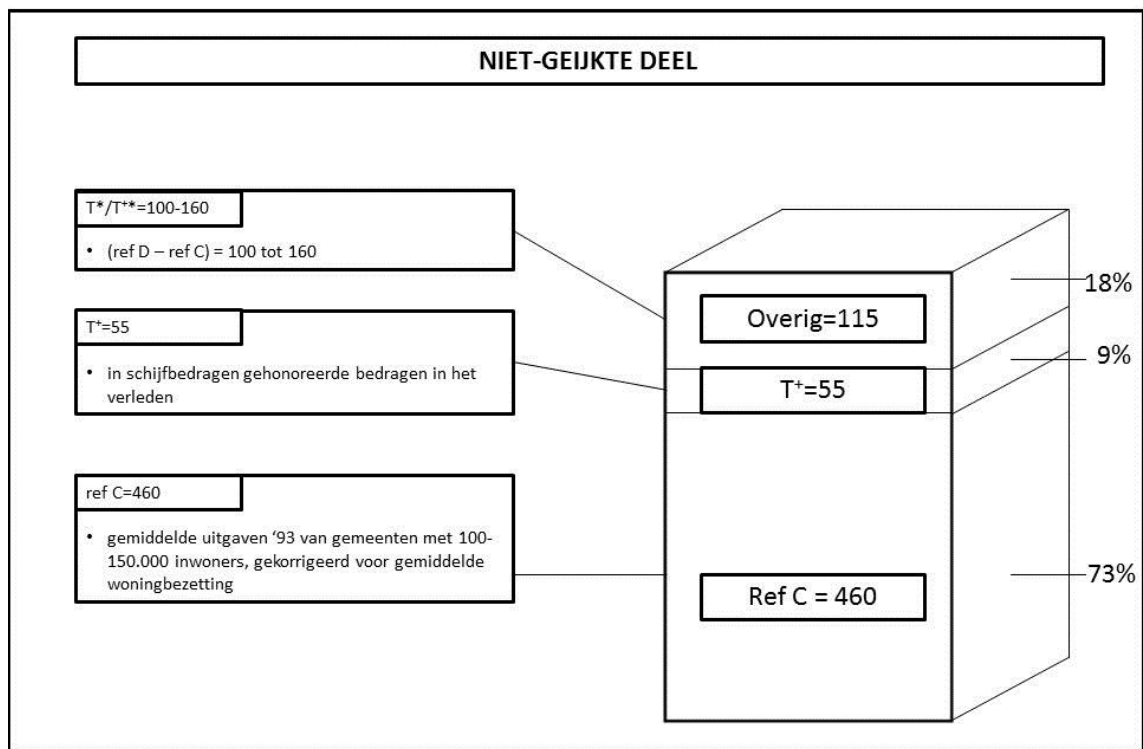
In figuur 7.2 wordt een overzicht gegeven van de gemiddelde uitgaven per inwoner van de vier grote steden aan de niet-geijkte taakgebieden. Daarbij is het volgende onderscheid aangebracht:

- referentiescore C. Hierbij worden – conform de figuren uit de vorige hoofdstukken voor het geijkte deel – de feitelijke netto-uitgaven van de vier grote steden uitgedrukt in een bedrag per inwoner. Het karakter van de niet-geijkte taakgebieden geeft echter aanleiding om vergelijkingen met andere groottegroepen van gemeenten meer in termen van bedragen per woonruimte dan per inwoner te maken. Om deze reden zijn geconstateerde referentiescores per inwoner van andere groottegroepen gekorrigeerd voor het verschil in gemiddelde woningbezetting met de vier grote steden;³¹
- T^+ -uitgaven;
- overige uitgaven. Deze categorie vereist enige toelichting ten opzichte van de werkwijze in het geijkte deel. De overige uitgaven voor het niet-geijkte deel bevatten ook T^* -uitgaven, omdat niet kon worden beschikt over binnen ijkpuntformules opgenomen structuurindicatoren: referentiescore B is niet beschikbaar waardoor een afzonderlijke indicering van T^* -uitgaven ontbreekt.

³⁰ Zie 'Structuur gerecht', pag.27.

³¹ Het betreft hier één correctie voor het verschil in gemiddelde woningbezetting tussen de vier grote steden tezamen en de groep gemeenten met 100.000 tot 150.000 inwoners (referentie C).

Figuur 7.2: Feitelijke netto-uitgaven in guldens per inwoner van het niet-geijkte deel naar taakcategorieën en referentiescores voor de vier grote steden in 1993



konklusies op basis van figuur 7.2:

- van het gemiddelde uitgaventotaal van de vier grote steden van f 630,- per inwoner komt ongeveer 73% overeen met een niveau dat in 1993 in gemeenten met 100.000 tot 150.000 inwoners is waargenomen (referentiescore C);
- 9% van de totale uitgaven van de vier grote steden kan worden verklaard uit bedragen die in het verleden uitsluitend voor de grote steden aan het Gemeentefonds zijn toegevoegd (T^+);
- 18% van de uitgaven hangt samen met de overige uitgaven, waaronder T^* - en T^{**} -elementen.

7.3 T⁺-taken

Onder deze term zijn de budgetten gerangschikt, die in het verleden uitsluitend voor de vier grote steden aan het Gemeentefonds zijn toegevoegd. Het betreft hierbij ten delen extra taken en ten dele extra gehonoreerde omstandigheden bij de taakuitvoering. In alle gevallen gaat het om toevoegingen die in de schijfbedragen van de vier grote steden zijn verwerkt.

De gehonoreerde elementen zijn:

- extra kosten voor nautisch beheer Rijnmondgebied (loodsdiensten) in Rotterdam (23,1 mln in 1988);
- beperkte bedragen voor burgerzaken in Den Haag in verband met stemuitbreiding van Nederlanders in het buitenland en inschrijving van buitenlandse akten van geboorten (ca. 0,5 mln in 1990);
- de honorering van diverse structureel versturende factoren voor Amsterdam met betrekking tot het niet-geijkte deel; het betreft onder andere bedragen voor diverse geografische ligging en diverse in-

frastrukturele/waterstaatkundige werken (vaarwegen, ponten, e.d.); voor de bebouwingsstructuur van de 19^e-eeuwse wijken; en voor de historische binnenstad (bijvoorbeeld bruggen, brandweer, bestrating, walmuren, straatverlichting, straatreiniging). In totaal betreft het ruimschoots de helft³² van het totaalbedrag van 129,2 mln³³ dat in 1982 structureel aan het Gemeentefonds is toegevoegd.

7.4 Aanvullende verklaringen in de T*- en T**-sfeer

7.4.1 Gebruik referentiescore

Om de achtergronden van de overige uitgaven op T*- en T***-elementen te verkennen is gebruik gemaakt van een tweetal gegevensbronnen die tezamen referentiescore D bepalen:

7.4.2 Meer relevant bevonden uitgavniveaus uit 'Insnoeren en uitbuiken'

Voor de verschillende onderdelen van het niet-geijkte deel is aangesloten bij de meest relevante scores van gemeenten met 50.000 tot 100.000 woonruimten uit 'Insnoeren en uitbuiken'. De structuurkenmerken van de vier grote steden geven aanleiding tot een vergelijking met een dergelijk hoog niveau.

Voor het totale niet-geijkte deel leidt deze benadering tot een extra bedrag bovenop de referentiescore C van ongeveer f 110,- per inwoner.

Per taakgebied kan daarbij op de volgende aspecten worden gewezen:

openbare orde

Het gemiddelde uitgavniveau van de vier grote steden (exclusief de T⁺-uitgaven) ligt boven het niveau van de referentiescore C en ongeveer gelijk met het hoogste feitelijke uitgavniveau van gemeenten met 50.000 tot 100.000 woonruimten uit 'Insnoeren en uitbuiken'.

Binnen het taakgebied 'openbare orde' gaat het vooral om de uitgaven voor de brandweer, waarvoor er een relatie is met de kenmerken van fysieke structuur. In dat verband kan worden gewezen op de aanwezigheid van risicogebieden³⁴ en extra kosten in verband met hoge dichtheden en kongestie³⁵. Voorts kan enige relatie worden gelegd met de toeristische functie van steden (stadswachten).

wegen en water

Gemiddeld liggen de feitelijke uitgaven van de vier grote steden voor dit onderdeel boven de referentiescore C. Exclusief de (T⁺-)budgetten die in het verleden zijn toegekend aan het Gemeentefonds, zijn de feitelijke uitgaven in grote lijnen vergelijkbaar met de hoogste scores uit 'Insnoeren en uitbuiken' voor gemeenten met 50.000 tot 100.000 woonruimten.

Hierbij kan het volgende worden opgemerkt:

³² Raming op basis van gegevens RGF en gemeente Amsterdam.

³³ Niveau uitkeringspercentage 1981.

³⁴ Industriële risicogebieden leiden tot extra kosten; die echter deels worden gedragen door de bedrijfsbrandweren.

³⁵ Zie ook 'Insnoeren en uitbuiken', pag. 150/151.

- de vier grote steden hebben gemiddeld veel relevante kostenverhogende structuurkenmerken op het taakgebied 'water': vaarwegen, bruggen, oevervoorzieningen en binnenhavens;
- dichte bebouwing en kongestie leiden tot kostenverhogende factoren op het terrein van wegonderhoud (inclusief straatreiniging) en verkeersmaatregelen;³⁶
- elk van de vier grote steden heeft een eigen vervoerbedrijf;
- voor een aantal uitgavenkategorieën kan een relatie worden gelegd met toerisme (met name straatreiniging; maar ook verkeersmaatregelen en inrichting openbare ruimte).

overige niet-geijkte onderdelen

Hierbij kan het om uitgaven voor bestuursorganen; bevolkingszaken; economisch beleid; en milieu (deels). De feitelijke uitgaven liggen gemiddeld enigszins boven de referentiescore C. Hierbij kan het volgende worden opgemerkt:

- met name in Amsterdam vinden we relatief hoge uitgaven voor bestuursorganen. Dit hangt samen met de binnengemeentelijke decentralisatie aldaar. Deze relatief hoge uitgaven zijn overigens in het verleden samengegaan met bezuinigingen op andere taakgebieden van in totaal f 80 tot f 90 miljoen;³⁷
- binnen het onderdeel economisch beleid hangen bepaalde uitgaven samen met de centrum- en toeristische functie van de grote steden: stimulering economische ontwikkeling (verlengde van structuurplanning); kongres- en tentoonstellingsgebouwen (RAI; Congresgebouw); toeristische voorzieningen (o.a. VVV).

7.4.3 Werking structuurindicatoren binnen uitkeringsstelsel Gemeentefonds

Behalve aan de uitgavenkant kan ook vanuit de werking van het Gemeentefonds de omvang van de overige uitgaven voor het niet-geijkte deel plausibel worden gemaakt.

Op dit moment al zitten een aantal structuurkenmerken en daarmee verband houdende kostenverhogende factoren in de verdeelmaatstaven van de FVW'84 verdiskonteerd. Deze maatstaven leveren voor de vier grote steden een relatief hogere score op dan voor de groep gemeenten daaronder (referentiescore C). Het betreft met name de verfijningen historische kernen en historisch water, bodemgesteldheid (wegen) en de oppervlakte en bebouwingsmaatstaven (oppervlakte bebouwing; gemiddelde hoogte bebouwing).

Deze maatstaven leiden voor de vier grote steden tezamen tot een niveau dat tussen de f 100,- en f 160,- per inwoner hoger ligt dan voor de gemeenten in referentiescore C.

Hierbij is rekening gehouden met het feit dat gemeenten hun uitgaven niet alleen op basis van de algemene uitkering maar ook met eigen middelen bekostigen. Uitgaande van eenzelfde verhouding tussen algemene uitkering en eigen middelen als bij de overige gemeenten gaat het in dit geval om een bedrag van ruim f 30,- per inwoner dat voor rekening van de eigen middelen komt.

Analyse wijst uit dat zich onder de eigen middelen van de vier grote steden bepaalde inkomstenbronnen bevinden die globaal in verband kunnen worden gebracht met bepaalde taken binnen het niet-geijkte deel. Voorbeelden zijn de inkomsten uit toeristenbelasting en uit zeehavens.

³⁶ Door de grote steden wordt gewerkt aan een inventarisatie van het niveau van achterstallig onderhoud van de openbare ruimte.

³⁷ Zie Cebeon, Bestuur op maat, blz. 60, augustus 1990.

7.5 Uitgavenverschillen tussen de steden

Uit tabel 2.1 blijkt dat er tussen de vier grote steden voor het niet-geijkte deel verschillen in uitgaven per inwoner bestaan:

- deze verschillen hangen voornamelijk samen met ‘objektiveerbare’ verschillen in verband met de hiervoor genoemde structuurkenmerken. Het overgrote deel van de uitgavenverschillen hangt samen met de uiteenlopende kenmerken van de fysieke structuur, zoals bebouwing (dichtheid), waterrijkdom, bodemgesteldheid. Met name het relatief hoge uitgavenniveau van Amsterdam en in mindere mate Rotterdam wordt hierdoor ‘verklaard’. Ook in de sfeer van de eigen inkomsten is deze relatie herkenbaar (inkomsten uit zeehavens bij Amsterdam en Rotterdam en toeristenbelasting bij vooral Amsterdam);
- een beperkt deel hangt samen met prioriteitsstelling en een mogelijke uitwisseling of (interne) verdringing vanuit het geijkte deel van de uitgaven. In het laatste hoofdstuk komen we hierop terug.

8 Eigen middelen

8.1 Inleiding

Tegenover de uitgaven van het geijkte en niet-geijkte deel staan de algemene dekkingsmiddelen van de vier grote steden. Bij deze middelen onderscheiden we enerzijds de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en anderzijds de eigen middelen van gemeenten.

Hoewel de herziening van de algemene uitkering van het Gemeentefonds de aanleiding vormt voor het onderzoek, is toch ook aandacht uitgegaan naar het niveau van de eigen middelen van de vier grote steden. Enerzijds maken deze eigen middelen het mede mogelijk om bepaalde uitgaven te bekostigen; anderzijds kan het gevonden niveau van uitgaven samengaan met effecten van verdringen of uitbuiken bij de eigen middelen.

De eigen middelen van de vier grote steden bestaan uit een aantal onderdelen:

Figuur 8.1: Overzicht eigen middelen (bron: Cebeon/VB)

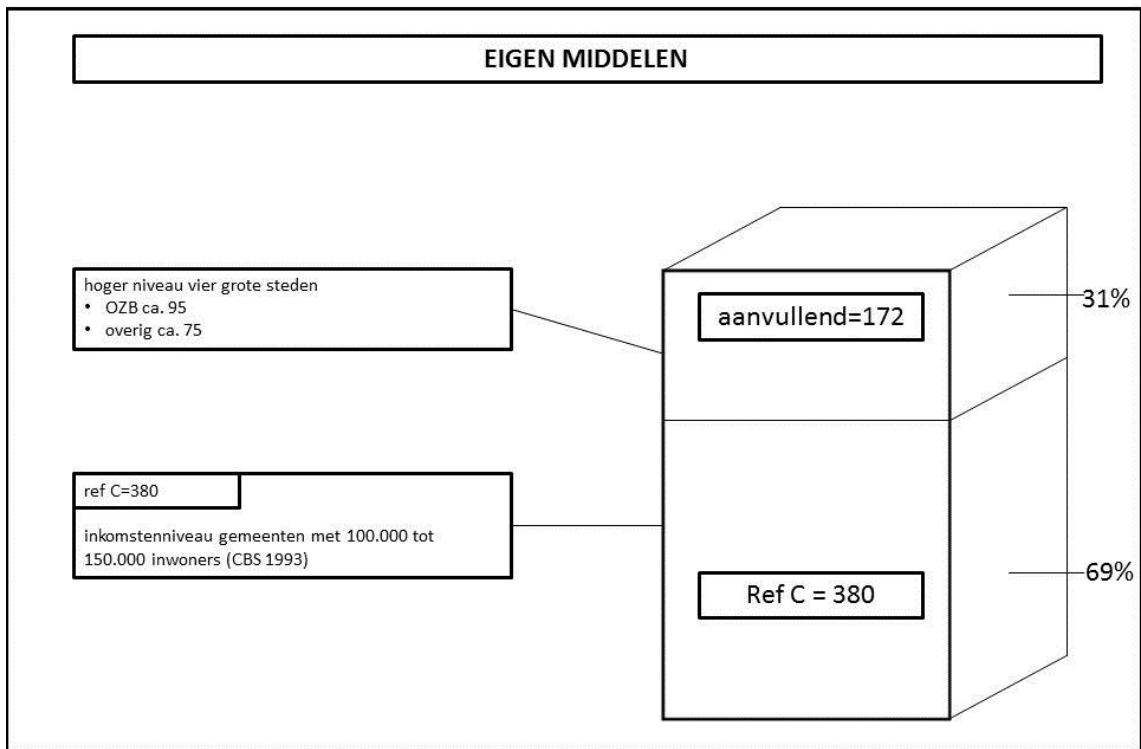
- het belangrijkste onderdeel is de onroerend zaakbelasting (OZB);
- daarnaast is er een aantal andere belastingen (zoals precario, toeristenbelasting en hondenbelasting);
- tot slot zijn er inkomsten uit meer 'bedrijfsmatige activiteiten' die als algemeen dekkingsmiddel (kunnen) worden gebruikt (zoals nutsbedrijven, havenbedrijven, beleggingen, grondexploitatie).

8.2 Overzichtsschema

In figuur 8.2 is het gemiddelde niveau van de eigen middelen per inwoner van de vier grote steden aangegeven. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar:

- referentiescore C (het feitelijke niveau van de eigen middelen voor gemeenten met 100.000 tot 150.000 inwoners);
- het 'aanvullende' deel van de eigen middelen van de vier grote steden.

Figuur 8.2: Feitelijke Eigen Middelen in guldens per inwoner naar referentiescores van de vier grote steden in 1993



konklusies op basis van figuur 8.2:

- het totale niveau van de eigen middelen ligt bij de vier grote steden gemiddeld genomen aanzienlijk hoger dan bij referentiegroep C;
- in aanvulling op het referentieniveau genereren de vier grote steden een aanvullend bedrag aan eigen middelen van f 172,- per inwoner (gemiddeld f 552,- per inwoner).
We gaan hier in de volgende paragraaf op in.

De konklusie dat de eigen inkomsten per inwoner bij de vier grote steden op een beduidend hoger niveau liggen dan bij referentiegemeenten is van groot belang voor de beoordeling van de verschillen die zijn gekonstateerd aan de (netto-)uitgavenkant in het geijkte en niet-geijkte deel.

Als er van wordt uitgegaan dat het gevonden niveau van uitgaven van de vier grote steden als aannemelijk kan worden beschouwd, dan kan worden gekonkludeerd dat de eigen middelen van de grote steden een noodzakelijke aanvulling op de algemene uitkering vormen om dit niveau te bekostigen.

8.3 Aanvullend niveau van eigen middelen

Uit de nadere analyse van de het niveau van de eigen middelen in de vier grote steden blijkt dat dit tot stand komt door een combinatie van effecten:

- enerzijds is er sprake van een hogere lokale belastingdruk;
- anderzijds genereren de vier grote steden ook op andere wijze meer eigen middelen om hun uitgaven te bekostigen: het betreft hier onder meer ‘bedrijfsmatige’ activiteiten.

In relatie tot de lokale belastingdruk is met name het niveau van de OZB relevant.

Van het gevonden verschil van *f* 172,- per inwoner komt het grootste deel (gemiddeld ongeveer *f* 95,- per inwoner) voor rekening van hogere inkomsten op basis van de OZB. Achter deze hogere inkomsten gaat een aantal effecten schuil: de tarieven van de OZB en de waardegrondslag voor bedrijven en burgers. Uit andere bron blijkt dat het niveau van de tarieven van de OZB in de vier grote steden hoger ligt dan in vele andere gemeenten.³⁸ Wanneer wordt uitgegaan van het leggen van een relatie met de plaatselijke belastingkapaciteit dient voor dergelijke verschillen te worden gecorrigeerd. Korthedshalve verwijzen we in dit verband naar het voorstel van de Raad voor de Gemeentefinanciën om de inkomsten voor de gemeenten met behulp van een landelijk uniform tarief te relateren aan de waardegrondslag en het Gemeentefonds te corrigeren voor gevonden verschillen ten opzichte van geijkte uitgavniveaus.

Bij het hogere niveau van de OZB-inkomsten is geen uitwisseling gekonstateerd met andere eigen middelen van gemeenten, met name taakgerelateerde heffingen, zoals de Afvalstoffenheffing en het rioolrecht.³⁹ Ook voor deze heffingen, die niet onder de algemene dekkingsmiddelen zijn gerangschikt, ligt het inkomstenniveau per inwoner boven dat van de referentiegemeenten⁴⁰.

Ook bij de overige eigen inkomstenbronnen is sprake van een gemiddeld hoger niveau per inwoner ten opzichte van de referentiegemeenten. In totaal betreft het ongeveer *f* 75,- per inwoner extra. Enkele onderdelen zijn in het voorgaande reeds genoemd bij de analyse van het niet-geijkte deel van de uitgaven: de zeehavens en toeristenbelasting leveren een gemiddeld extra bedrag op van ongeveer *f* 30,- per inwoner. Daarnaast liggen de inkomsten per inwoner voor de overige onderdelen van de eigen middelen (met name precario, nutsbedrijven/beleggingen en grondexploitatie) circa *f* 45,- hoger.

8.4 Verschillen tussen de steden

Tussen de vier grote steden is er sprake van een beperkte spreiding rond het gemiddelde niveau van de eigen middelen per inwoner (uit tabel 2.1).

Deze beperkte spreiding geldt ook ten aanzien van de inkomsten per inwoner uit de OZB, maar die loopt anders dan voor de inkomsten. Dit wijst op de aanwezigheid van verschillen in belastingkapaciteit (waarvoor het ijkpunt van de RGF beoogt te compenseren).

Overigens verschilt de samenstelling van de overige onderdelen van eigen inkomsten sterk tussen de steden. De toeristenbelasting is vooral van belang voor Amsterdam. Ook voor bedrijfsmatige activiteiten zoals overige eigendommen, havenbedrijf en grondexploitatie zijn er duidelijke verschillen. Voor bepaalde onderdelen is er sprake van een sterke samenhang, bijvoorbeeld tussen de inkomsten uit gemeentelijke nutsbedrijven en uit beleggingen (afkoop verzelfstandiging nutsbedrijven).

8.5 Reservepositie

Bij de beschikbare financiële middelen speelt op de achtergrond ook de (algemene) reservepositie van een gemeente een rol.

³⁸ Zie 'Consumentengids', augustus 1993, blz. 524-529.

³⁹ Deze taakgerelateerde heffingen zijn reeds direkt gesaldeerd met de uitgaven in het geijkte deel.

⁴⁰ In 1993 zijn de inkomsten uit rioolrecht en afvalstoffenheffing voor de vier grote steden ongeveer *f* 50,- per inwoner hoger dan bij andere gemeenten.

Bij de reservepositie van een gemeente kunnen we onderscheid maken tussen:’

- vrije reserves (algemene reserve, saldireserve);
- reserves in verband met bedrijfsmatige activiteiten (zoals het grondbedrijf, woningbedrijf of havenbedrijf);
- overige reserves/voorzieningen ten behoeve van of in verband met een bepaalde taak of activiteit (bijvoorbeeld stadsvernieuwing).

Met name de vrije reserves beïnvloeden mede de omvang van de algemene dekkingsmiddelen binnen de Gewone Dienst voor een bepaald begrotingsjaar.

Behalve toevoegingen en onttrekkingen van deze algemene reserves is vooral het sterk uiteenlopende niveau van rentelasten/opbrengsten in dit kader relevant. Voor de vier grote steden kunnen in 1993 grote verschillen in de omvang van deze vrije reserves worden waargenomen: zowel negatieve als positieve reserveposities met een omvang van enkele honderden miljoenen gulden.

9 Samenvatting en conclusies

9.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk presenteren we een samenvatting van het onderzoek, tezamen met de belangrijkste bevindingen.

In het kort wordt aangegeven waarom voor de vier grote steden in het kader van de herziening van de Financiële Verhoudingsweg 1984 (FVW'84) een afzonderlijk onderzoekstrajekt is bewandeld (paragraaf 9.2).

Vervolgens worden de uitkomsten van de op de situatie van de grote steden toegesneden uitgavenanalyse gepresenteerd (paragraaf 9.3) en geven we een beschrijving van de gehanteerde confrontatieanalyse (paragraaf 9.4).

De belangrijkste conclusies en bevindingen voor de vier grote steden tezamen vormen het onderwerp van paragraaf 9.5, gevolgd door een aantal bevindingen aangaande verschillen tussen de steden in paragraaf 9.6.

9.2 Vier grote steden via afzonderlijk onderzoekstrajekt bij evaluatie FVW'84 betrokken

achtergrond

In 'Structuur gerecht' zijn door Cebeon en de VB-groep ten behoeve van de herziening van de FVW'84 voor het grootste deel van de gemeentelijke taakgebieden financiële ijkpunten ontwikkeld voor alle Nederlandse gemeenten, met uitzondering van de vier grote steden.

Met het onderhavige onderzoek haken de vier grote steden weer aan bij het trajekt dat uiteindelijk moet leiden tot een gewijzigd algemeen uitkeringsstelsel van het Gemeentefonds. Doel van de herziening is de aanpassing van de algemene verdeelmaatstaven voor kostenverhogende factoren met een voor gemeenten externe oorzaak. Ook wordt rekening gehouden met de belastingcapaciteit van gemeenten. Tot de externe oorzaken worden vooral kenmerken van sociale, fysieke en regionale structuur van gemeenten gerekend en de gevolgen van (wettelijke) voorschriften van het Rijk.

In hoofdstuk 1 van dit rapport is beschreven waarom voor de vier grote steden voor een afzonderlijk trajekt is gekozen. Enerzijds moest de uitgavenanalyse worden geïntensiveerd om over onze analysedoel-einden geschikte, 'transparante' financiële gegevens te kunnen beschikken. Anderzijds moest voor de grote steden voor een andere onderzoeksaanpak worden gekozen. We lichten dit verder toe.

noodzaak aangepaste aanpak

Het met behulp van een verschillenanalyse ijken van financiële uitgaven, kan voor de grote steden niet op dezelfde wijze als bij de overige gemeenten worden toegepast.

Kenmerk van de verschillenanalyse is, dat deze zich niet richt op gemeenten afzonderlijk, maar op typen van gemeenten. Deze typen bestaan uit een groep van gemeenten die wat betreft structuurkenmerken vergelijkbaar zijn. Door onderlinge vergelijking tussen en binnen de onderscheiden typen wordt geanalyseerd of en in welke mate de uitgavenverschillen tussen gemeenten worden beïnvloed door structuurkenmerken en wettelijke regelingen. Aansluitend bij deze analyse kan een geobjektiveerd uitgavenniveau worden bepaald.

De grote steden wijken door hun omvang en de samenstelling en intensiteit van hun takenpakket niet alleen af van de overige gemeenten, maar kennen ook onderlinge verschillen. Het 'unieke' karakter impliceert dat er voor de grote steden gezamenlijk of afzonderlijk geen vergelijkbare groep van gemeenten beschikbaar is, waarvoor op dezelfde wijze als voor de overige gemeenten een verschillenanalyse kan worden toegepast.

Dit maakte het noodzakelijk om voor de vier grote steden een (iets) afwijkend onderzoekstrajekt te bewandelen, waarbij voor elke stad afzonderlijk geen financiële ijkpunten zijn ontwikkeld. Centraal staat het inzichtelijk en aannemelijk maken van de geconstateerde afwijken in het niveau van de feitelijke uitgaven van de vier grote steden (als groep en individueel) ten opzichte van de voor de overige gemeenten ontwikkelde financiële ijkpunten. Ondanks de meer bescheiden pretentie van een dergelijke 'konfrontatieanalyse', sluit de aanpak aan bij een aantal uitgangspunten, dat ook in 'Insnoeren en uitbuiken' en 'Structuur gerecht' bij het onderzoek naar de overige gemeenten is gehanteerd. De aansluiting is er bijvoorbeeld wat betreft de globaliteit van de aanpak, het respecteren van de gemeentelijke autonomie, het 'inzoomen' op de grootste geconstateerde afwijkingen en het zoeken naar externe kostenverhogende factoren.

Overigens is het maar de vraag of een andere onderzoeks aanpak – wèl gericht op het beschikbaar krijgen van afzonderlijke financiële ijkpunten voor de grote steden afzonderlijk – veel méér bruikbaar onderzoeksmateriaal zou hebben opgeleverd dan nu het geval is. Niet alleen zouden genoemde uitgangspunten van globaliteit en de autonomie van gemeenten sterk onder druk zijn komen te staan; de verwachting is ook dat een andere, meer gedetailleerde onderzoeks aanpak tot uitgebreide discussies over wel niet te honoreren voorzieningen en de achtergrond van kostenverhogende factoren zou hebben geleid. Onderzoeken uit het verleden geven daarvan de nodige voorbeelden.

9.3 Een aangepaste uitgavenanalyse

In het bovenstaande is aangegeven dat in het onderzoek voor de grote steden is gekozen voor een aangepaste uitgavenanalyse. Dit uit zich in de volgende aspecten.

Ten behoeve van het beschikbaar krijgen van 'transparante' financiële gegevens had de uitgavenanalyse over de hele linie van gemeentelijke uitgaven een intensiever karakter dan voor de overige gemeenten. Dit heeft te maken met de beperkte directe beschikbaarheid van financiële gegevens, vooral ten gevolge van de ingrijpende reorganisaties binnen de grote steden en de processen van binnengemeentelijke decentralisatie en dekoncentratie. De meer intensieve werkzaamheden manifesterden zich vooral bij de toerekening van kosten voor ondersteuning (in het bijzonder de op functie 002 geboekte 'apparaatskosten').

Daarnaast is de uitgavenanalyse gedetailleerder opgezet voor die taakgebieden, waarvoor in 'Structuur gerecht' de grootste afwijking ten opzichte van de financiële ijkpunten voor de overige gemeenten zijn geregistreerd: 'zorg', 'kunst en ontspanning' en 'volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing'. Ook zijn meer gedetailleerde gegevens opgevraagd over de 'eigen inkomsten' van de grote steden.

De uitgavenanalyse heeft geleid tot de in onderstaande tabel 9.1 gepresenteerde financiële gegevens voor de in 'Structuur gerecht' geijkte en niet-geijkte taakgebieden en voor de algemene dekkingsmiddelen:

- absolute netto-uitgaven in miljoenen guldens voor de onderscheiden taakgebieden voor de grote steden tezamen;
- het aandeel van de taakgebieden in de totale netto-uitgaven van de vier steden (exclusief stadsvernieuwing)⁴¹;
- de gemiddelde uitgaven per taakgebied voor de vier steden tezamen uitgedrukt in guldens per inwoner;
- de spreiding van de feitelijke uitgaven van de grote steden rond het gepresenteerde gemiddelde.

Tabel 9.1: Totale netto-uitgaven 4 grote steden, begroting 1993 (Bron: Cebeon/VB)

omschrijving		absoluut bedrag in mln. guldens	in % totaal geijkt plus niet-geijkt (excl. SV)	in guldens per inwoner	spreiding rond gemiddelde	
					laagste	hoogste
Geijkt deel						
I	1. Zorg	1.198	26%	600	-14%	5%
	2. Bijstandsverl/Sociale Dienst	852	18%	427	-23%	11%
II	3. Kunst/Ontspanning	577	12%	289	-13%	7%
	4. Groen	302	6%	151	-30%	12%
	5. Oudheid	146	3%	73	-16%	14%
III	6a. VHROSV (incl. SV)	489	10%	245	-12%	12%
	6b. VHROSV (excl. SV)	352	8%	276	-16%	16%
IV	7. Reiniging	33	1%	16	-	-
	8. Riolen	-26	-1%	-13	-	-
Subtotaal geijkt deel incl. SV		3.571	-	1.790	-	-
Subtotaal geijkt deel excl. SV		3.434	73%	1.721	-16%	6%
Niet-geijkt deel						
V	Openbare Orde en Veiligheid	217	5%	109	-13%	20%
	Wegen en Water (excl. Zee- en luchthavens)	753	16%	377	-34%	34%
	Overige niet-geijkte uitgaven	286	6%	143	-21%	10%
Subtotaal niet-geijkt deel		1.256	27%	630	-24%	26%
Totaal netto-uitgaven incl. SV		4.827	-	2.420	-	-
Totaal netto-uitgaven excl. SV		4.690	100%	2.351	-16%	12%
Algemene dekkingsmiddelen						
VI	Algemene uitkering*	-3.698	-	-1.854	-23%	15%
	Eigen middelen	-1.101	-	-552	-8%	12%
Subtotaal algemene dekkingsmiddelen		-4.799	-	-2.406	-17%	10%
Totaal						
Begrotingstekort		28	-	14	-	-

* Exclusief WVG en verfijning monumenten en riolen.

⁴¹ Dit houdt verband met het ontbreken van een vergelijkbaar structureel beeld voor het onderdeel stadsvernieuwing (zie hoofdstuk 6).

9.4 Konfrontatieanalyse

9.4.1 Hoofddoel onderzoek

Centraal in het onderzoek staat het inzichtelijk en aannemelijk maken van afwijkende uitgavenniveaus van de vier grote steden (als groep en individueel) ten opzichte van de niveaus van de ijkpuntformules voor de overige gemeenten. Deze ‘konfrontatie’ moet noodzakelijkerwijs meer dan bij de andere gemeenten gebaseerd zijn op een beoordeling van de achtergronden van de feitelijke uitgaven van de grote vier zelf (waarbij de in tabel 9.1 gepresenteerde uitkomsten van de uitgavenanalyse het startpunt van de konfrontatieanalyse vormen).

Bij de konfrontatieanalyse is in hoofdlijnen gewerkt vanuit een tweetal ingangen:

- een onderscheid in taakcategorieën met de bijbehorende uitgaven;
- het waar mogelijk gebruiken van externe referentiescores.

9.4.2 Het onderscheid in T^+ -, T^* - en T^{+*} -taken met bijbehorende uitgaven

In diverse (buitenlandse) studies worden verklaringen gegeven voor het relatief hogere uitgavenniveau van grote gemeenten ten opzichte van kleinere gemeenten. Op basis van de daarbij gehanteerde argumenten is ten behoeve van het onderhavige onderzoek een typologie van gemeentelijke taken ontwikkeld: het onderscheid in T^+ , T^* , en T^{+*} -taken.

T⁺-taken

Hierbij gaat het om aanwijsbare extra taken en bijbehorende budgetten van de vier grote steden (als groep of individueel) ten opzichte van de overige gemeenten. Voor de hiermee verbonden uitgaven moeten in het verleden herkenbare budgetten in (de afzonderlijke schijven woonruimten van) het Gemeentefonds zijn opgenomen.

Voor zover hogere uitgaven van de grote steden te maken hebben met aanwijsbare extra (T^+)taken zijn zij in het onderzoek afzonderlijk gepresenteerd.

T^{*}-taken

Hierbij gaat het om extra kosten in verband met taken die met een hogere graad van intensiteit moeten worden uitgevoerd. Binnen dit onderzoek gaat het om uitgaven(verschillen) samenhangend met externe factoren (structuurkenmerken), die bij de overige gemeenten in de ijkpuntformules zijn gehonoreerd. Deze voor de overige gemeenten gehonoreerde structuurkenmerken kunnen betrekking hebben op kenmerken van sociale structuur (bevolkingssamenstelling; aandachtsgroepen), van fysieke structuur (bebouwingskenmerken; dichtheid; bodemgesteldheid; waterwegen) en van regionale structuur (leerlingaantallen; draagvlak voorzieningen, ruimtelijke ordening).

Het definiëren van T^* -taken op basis van voor de overige gemeenten gehonoreerde structuurkenmerken is alleen mogelijk voor dat deel van de gemeentelijke taakgebieden, die in ‘Structuur gerecht’ is geijkt. Waar ijkpuntformules ontbreken, bestaat deze mogelijkheid niet.

Voorzover er voor de geijkte onderdelen sprake is van een extra intensiteit in de taakuitoefening binnen de grote steden ten opzichte van de overige gemeenten, worden deze onder dezelfde condities als voor de overige gemeenten met behulp van de ijkpuntformules uit ‘Structuur gerecht’ geïndiceerd. Deze intensi-

teit van de taakuitoefening en de verschillen hierbij bij de overige gemeenten, die zijn vertaald in de indicatoren en bijbehorende gewichten noemen we de ‘formule-intrinsieke intensiteit’.

T⁺*-taken

Bij een hogere graad van intensiteit (kumulatie) zal ook de aard van de taak kunnen veranderen, bijvoorbeeld door noodzakelijke specialismen in relatie tot de te leveren kwaliteit of door afwijkende organisatiestructuren verbonden met de omvang en diversiteit van de taakuitoefening.

Voorzover deze effecten niet op intrinsieke wijze in de ijkpuntformules voor de overige gemeenten zijn verdiskonteerd en er ook niet sprake is van een aanwijsbare extra taak, spreken we van T⁺*-taken. Bij dit type taken gaat het om de (financiële) gevolgen van extreme structuurverschillen of om een sterk afwijkende intensiteit of samenstelling van een uitgevoerde taak (bijvoorbeeld de betekenis van structuurplanning in de grote steden), die niet volledig in de ijkpuntformules van de overige gemeenten tot uitdrukking komen.

De met T⁺-taken T*-taken verbonden (extra) uitgaven van de vier grote steden kunnen in het onderzoek op vrij directe wijze aannemelijk worden gemaakt: het gaat immers om uitgaven voor extra taken waarvoor de grote steden aanwijsbaar extra middelen ontvangen, of om de gevolgen van structuurkenmerken die ook voor de overige gemeenten zijn gehonoreerd.

In dit onderzoek is een groot deel van de energie gestoken in het analyseren van die afwijkende uitgaven-niveaus van de vier grote steden, die niet direkt als T⁺ of T*-taken kunnen worden aangemerkt (T⁺*-taken), maar waarvoor er wel sprake is van een met een voor de gemeenten externe achtergrond. Het ging hierbij om een gekompliceerde analyse, omdat:

- het bij T⁺*-uitgaven veelal gaat om niet eenduidig te definiëren taken, waarvoor kwantificering problemen geeft;
- de uitgaven verbonden met T⁺*-taken ‘verscholen’ zitten tussen uitgaven die met andere achtergronden samenhangen (zoals uiteenlopende prioriteiten van gemeenten of de gevolgen van een afwijkende organisatie en financiële positie).

Ten gevolge van bovengenoemde factoren zal bij het aannemelijk maken van T⁺*uitgaven in het algemeen worden gewerkt met bandbreedtes. Wel is ondanks de genoemde problemen ook voor dit type uitgaven de relevante, in de zin van het niet direkt beïnvloedbare karakter, zoveel mogelijk onderbouwd met behulp van externe referentiegegevens.

9.4.3 Het waar mogelijk gebruiken van externe referentiescores

Voor het inschatten van de achtergrond en het mogelijk externe karakter van afwijkende uitgaven-niveaus is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van referentiescores: indicaties van uitgaven-niveaus op basis van voor de grote steden externe gegevens. Deze referentiescores zijn verschillend voor het geijkte en niet-geijkte deel.

referentiescores A en B voor het geijkte deel

Voor het *geijkte deel* wordt een tweetal referentiescores (A en B) onderscheiden:

- het niveau van referentiescore A sluit aan bij de gemiddelde ijkpuntscores voor gemeenten in de grootteklasse 100.000 tot 200.000 inwoners;⁴²
- het niveau van referentiescore B sluit aan bij de in ‘Structuur gerecht’ gehonoreerde structuurkenmerken. De in de ijkpuntformules voor de overige gemeenten opgenomen indicatoren en gewichten zijn ook van toepassing verklaard op de situatie van de vier grote steden. Voor zover er in deze steden sprake is van een extra intensiteit in de taakuitoefening wordt deze onder dezelfde condities als de overige gemeenten gehonoreerd (formule-intrinsieke intensiteit). Referentiescore B (waarvan referentiescore A een onderdeel is) wordt gebruikt om het uitgavenniveau verbonden met T*-taken te indiceren.

referentiescores C en D voor het niet-geijkte deel

Voor het *niet-geijkte deel* van de gemeentelijke taakgebieden kan geen gebruik worden gemaakt van de indicatoren en achterliggende gegevens van de ijkpuntformules uit ‘Structuur gerecht’. Hier wordt een tweetal andere referentiescores onderscheiden (C en D):

- referentiescore C sluit aan bij de feitelijke gemiddelde uitgaven voor gemeenten in de grootteklasse 100.000 tot 150.000 inwoners;⁴³
- de referentiescore D (waarin referentiescore C een onderdeel is) wordt gebruikt om voor het niet-geijkte deel het uitgavenniveau verbonden met T* en T⁺-taken te indiceren (voor het niet-geijkte deel is immers geen afzonderlijke referentie in de vorm van ijkpunten voor T*-taken beschikbaar).

De referentiescore D is opgebouwd uit een tweetal gegevensbronnen:

- de optelsom van feitelijke uitgavenniveaus van overige gemeenten, die het meest relevant zijn bevonden voor de situatie van de vier grote steden. Voor een aantal taakgebieden (wegen, water, openbare orde) is aangesloten bij de hoogste uitgavenniveaus van gemeenten met 50.000 tot 100.000 woonruimten uit ‘Insnoeren en uitbuiken’. Verondersteld is dat deze gemeenten wat betreft structuur het meest bij de grote steden aansluiten. Voor andere taakgebieden lag de keuze van dit hoogste niveau minder voor de hand als referentiepunt en is aangesloten bij het niveau van referentiescore C;
- de werking van structuurkenmerken die op dit moment al in de huidige algemene verdeelmaatstaven van het Gemeentefonds (met een globaal verband met het niet-geijkte deel⁴⁴) zitten verdisconteerd. Het gaat dan vooral om relevante delen van oppervlakte maatstaven, hoogte kom, bodemgesteldheid, historische kernen en water. Berekend is in welke mate deze indicatoren voor de vier grote steden een hoger niveau van de uitgaven indiceren dan voor gemeenten in de grootteklasse 100.000 tot 150.000 inwoners (referentiescore C).

9.4.4 Analyseschema

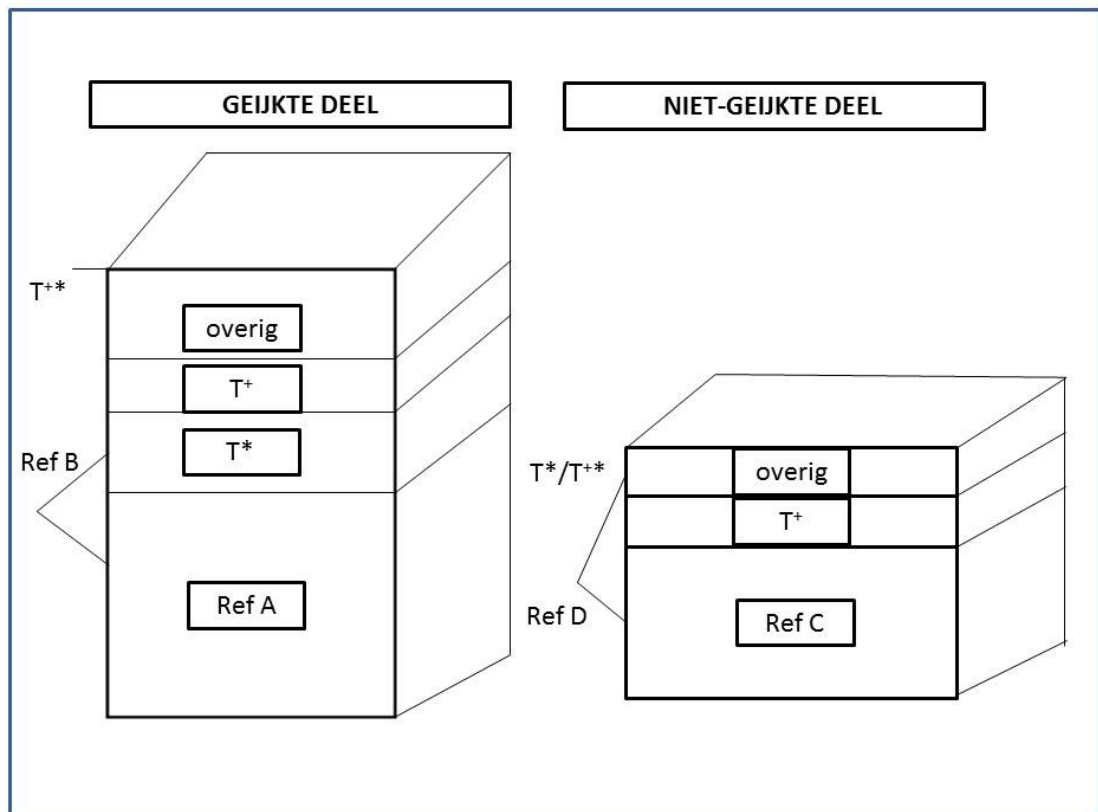
In het onderstaande figuur 9.1 vatten we de belangrijkste invalshoeken bij de confrontatieanalyse (onderscheid in taakkategorieën en gebruik referentiescores) nog eens samen.

⁴² Inclusief de genommerde toedeling van algemene/ondersteunende uitgaven (vnl. begrotingsfunctie 002) met behulp van gegevens uit ‘Structuur gerecht’

⁴³ Op basis van de Begrotingsstatistieken 1993 van het CBS, aangevuld met een genommerde toerekening van algemene/ondersteunende uitgaven met behulp van gegevens uit ‘Structuur gerecht’.

⁴⁴ Zie ‘Structuur gerecht’, pag.27.

Figuur 9.1: Belangrijkste invalshoeken bij de confrontatieanalyse (Bron: Cebeon/VB)



9.5 Bevindingen voor ‘grote vier’ tezamen

9.5.1 Hoofdkonklusie niveau feitelijke uitgaven

Hoofdvraag van het onderzoek was of het feitelijke uitgavenniveau van de vier grote steden aannemelijk is, gegeven de afwijking ten opzichte van uitkomsten van de ijkpuntformules voor de overige gemeenten.

De hoofdkonklusie van het onderzoek is, dat het afwijkende feitelijke uitgavenniveau van de vier grote steden tezamen ten opzichte van het niveau van de ijkpunten voor de overige gemeenten als aannemelijk kan worden beschouwd. Uit de analyse komt het beeld naar voren dat de omvang van de feitelijke uitgaven eerder als een minimumniveau dan als ‘luxe’ kan worden beschouwd.

Deze hoofdkonklusie is gebaseerd op de volgende bevindingen:

- ongeveer 80% van de feitelijke uitgaven⁴⁵ van de vier grote steden blijkt te bestaan uit budgetten die ook voor andere gemeenten beschikbaar zijn of worden veroorzaakt door hogere uitgaven die samenhangen met voor de overige gemeenten (in Structuur gerecht) gehonoreerde structuurverschillen (T*-

⁴⁵ Exclusief de uitgaven voor stadsvernieuwing; zie vervolg.

taken). Bij dit laatste gaat het om de gevolgen van structuurkenmerken die de aanleiding vormden om de FVW'84 te herzien;

- ongeveer 5% van de feitelijke uitgaven hangt samen met taken waarvoor de grote steden aanwijsbaar extra middelen in het Gemeentefonds ontvangen (T^+ -taken);
- bij de overige 15% gaat het om uitgaven waarvoor er niet zonder meer een externe vergelijking (referentiescore) voorhanden is. Hoewel deze uitgaven heel divers zijn samengesteld, kan ook hiervoor worden gekonkludeerd, dat het vooral gaat om 'harde' uitgavenkategorieën met een externe, niet direkt door de gemeenten te beïnvloeden achtergrond. Een groot deel van deze uitgaven blijkt te kunnen worden verklaard uit de gevolgen van extreme verschillen in sociale en fysieke structuur ten opzichte van de overige gemeenten, vooral tot uitdrukking komend in een sterke intensiteit en grote diversiteit in de taakuitoefening en de hiermee samenhangende specialismen (T^{+*} -taken);
- van deze overige (T^{+*} -)uitgaven behoort 10% tot het in 'Structuur geecht' geijkte deel van de uitgaven en 5% tot het niet-geijkte deel. Hoewel de hoofdaandacht van het onderzoek uitging naar het geijkte deel (waarvoor ook meer vergelijkingsmateriaal beschikbaar was) zijn er toch ook voor het niet-geijkte deel duidelijke aanwijzingen dat het – ten opzichte van de overige gemeenten - hogere niveau van feitelijke uitgaven als aannemelijk kan worden beschouwd.

9.5.2 Onderbouwing hoofdkonklusie

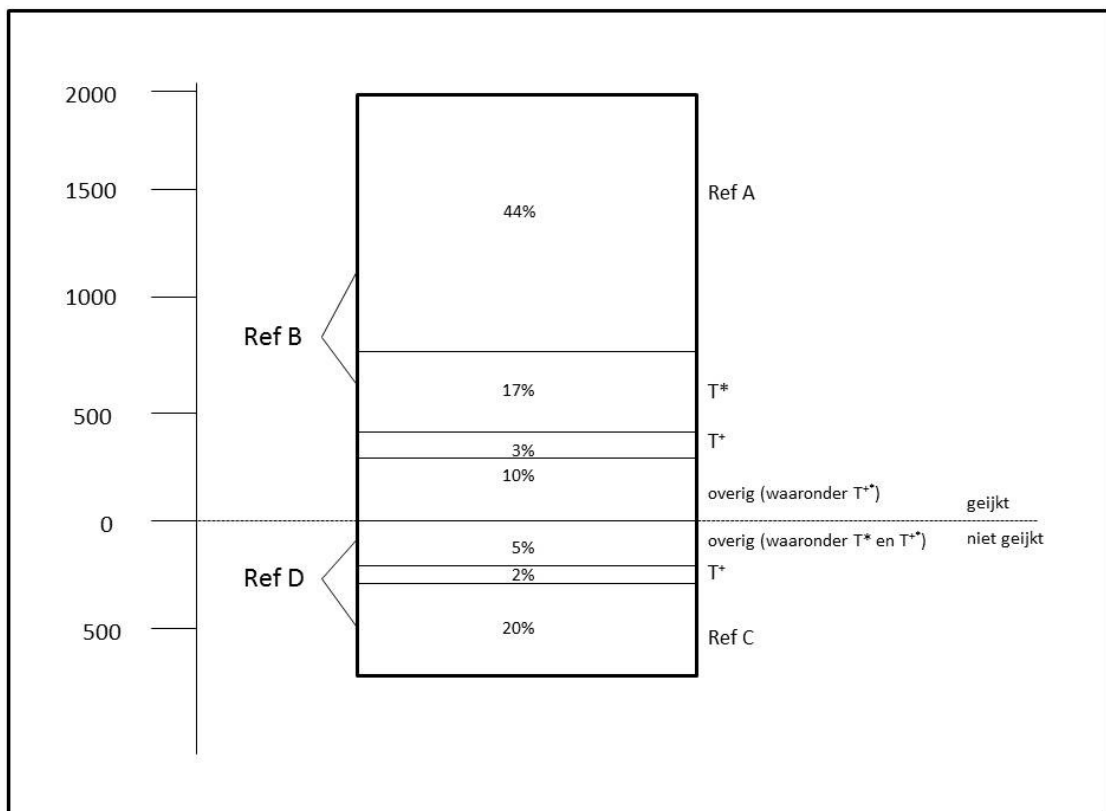
Bovenstaande hoofdkonklusie van het onderzoek wordt onderbouwd met behulp van het onderstaande figuur 9.2. Figuur 9.2 bestaat uit de gemiddelde feitelijke uitgaven per inwoner voor de vier grote steden tezamen, gespecificeerd naar een aantal uitgavenkategorieën. Binnen het figuur is onderscheid aangebracht tussen het geijkte en niet-geijkte deel van de gemeentelijke taakgebieden.

De volgende uitgavenkategorieën maken onderdeel uit van het figuur:

- referentiescore A sluit aan bij het totaal van de gemiddelde ijkpuntscores uit 'Structuur gerecht' voor gemeenten in de grootteklasse 100.000 tot 200.000 inwoners; referentiescore C sluit aan bij de gemiddelde feitelijke uitgaven⁴⁶ voor het niet-geijkte deel van gemeenten in de grootteklasse 100.000 tot 150.000 inwoners;
- het T^* -niveau voor het geijkte deel (referentiescore B minus referentiescore A). Hierbij gaat het om de uitgaven die samenhangen met de in de ijkpuntformules voor de overige gemeenten gehonoreerde structuurkenmerken bij toepassing op de grote vier;
- de extra T^+ -taken voor het geijkte en niet-geijkte deel: aanwijsbare extra taken en bijbehorende budgetten in het Gemeentefonds voor de vier grote steden;
- de uitgaven verbonden met overige taken; waaronder T^{+*} -taken voor het geijkte deel en de combinatie van T^* - en T^{+*} -taken voor het niet-geijkte deel. Ook hierbij gaat het om uitgaven van de grote steden met een externe achtergrond (kumulatie-effecten; specialismen), waarvoor echter geen referentiescore direkt voorhanden is.

⁴⁶ Begrotingscijfers 1993.

Figuur 9.2: Gemiddelde feitelijke uitgaven in guldens per inwoner voor 1993 naar uitgavenkategorieën voor het geijkte en niet-geijkte deel



Achtereenvolgens worden verschillende onderdelen van figuur 9.2 toegelicht.

referentiescores A en C

Deze scores sluiten aan bij de budgetten die ook voor overige gemeenten voor het geijkte respectievelijk het niet-geijkte deel van de gemeentelijke taakgebieden beschikbaar zijn.

T^{*}-niveau geijkte uitgaven

De hiermee verbonden hangen samen met de ijkpuntformules voor de overige gemeenten gehonoreerde structuurkenmerken en daarmee verband houdende indicatoren.

Een overzicht is opgenomen in figuur 9.3.

Figuur 9.3: In 'Structuur gerecht' gehonoreerde structuurkenmerken van geijkte taakgebieden (Bron: Cebeon/VB)

<i>taakgebied</i>	<i>gehonoreerde factoren</i>	<i>indicatoren</i>
bijstandsverlening/sociale dienst	<ul style="list-style-type: none"> • uitkeringslasten • uitvoeringslasten • bijzondere bijstand 	UGa uitkeringsgerechtigden ABW, RWW, IOAW, IOAZ UGb uitkeringsgerechtigden verfijning sociale structuur B allochtonen ALLOCH
zorg	<ul style="list-style-type: none"> • aandacht voor (kumularend effect) aandachtsgroepen op verschillende onderdelen van zorg • nadruk op gebruikintensiteit omgeving in plaats van op omvang • aandacht voor (kumularend effect) aandachtsgroepen op het beleidsterrein onderwijs 	JONG inwoners 0 t/m 19 jaar MIDDELB inwoners 20 t/m 64 jaar OUD inwoners 65 jaar en ouder UGa uitkeringsgerechtigden ABW, RWW, IOAW, IOAZ UGb uitkeringsgerechtigden verfijning sociale structuur B allochtonen ALLOCH EENOUDER eenoudergezinnen ALLEEN alleenstaanden GIO gebruikintensiteit vanuit de omgeving per gemeente LEERL leerlingen voortgezet onderwijs SCHIJFABC aantal inwoners in schijven A, B en C
kunst/ontspanning	<ul style="list-style-type: none"> • in alle gemeenten moet een bepaald niveau van voorzieningen bereikbaar zijn • inwoner uit kleinere gemeenten in de directe omgeving worden als potentiële gebruikers van de grotere buurgemeente meegeteld • bij gemeenten van dezelfde omvang: zelfstandig (geïsoleerd liggende) gemeenten ontvangen een hoger bedrag dan randgemeenten 	INWO inwoners GIO gebruikintensiteit vanuit de omgeving per gemeente
groen	<ul style="list-style-type: none"> • groen als voorziening voor de eigen inwoners • maatschappelijke leefbaarheid en openluchtrecreatie • stedelijkheid 	INWO inwoners WOONRUIM woonruimten
oudheid	<ul style="list-style-type: none"> • historie van gemeenten: <ul style="list-style-type: none"> – omvang historische kern – relatie met oude woningvoorraad • sociale geschiedenis • minimum omvang historie • monumenten 	HKha oppervlakte historische kern HKWON45 won45 uitsluitend gemeenten met een historische kern MGW31 meergezinswoningen van voor 1931 (max.20% WON45) WON45 woningen van voor 1945 boven een drempel van 250 (verfijning monumenten)
vhrosv	<ul style="list-style-type: none"> • aandachtsgroepen bij woonruimteverdeling • eigen gemeentelijke bijdragen voor stadsvernieuwing • nadruk volkshuisvestingsbeleid op (sociale) huurwoningen • deel kosten BWWT • kosten RO binnen en buiten de bebouwde kom • eigen gemeentelijke bijdrage stadsvernieuwing • nadruk op volkshuisvestingsbeleid op huurwoningen 	UGb uitkeringsgerechtigden verfijning sociale structuur B allochtonen ALLOCH SWON sociale huurwoningen WOONRUIM woonruimten GEMHOOG gemiddelde hoogte van de bebouwde kom BUITENKOM oppervlakte gemeente buiten de bebouwde kom MGW31 meergezinswoningen van voor 1931 (max.20% WON45) WON45 woningen van voor 1945 boven een drempel van 250 HUURWON huurwoningen 35000 vast bedrag

T⁺-taken

Hierbij gaat het om die uitgaven, waarvoor de vier grote steden aanwijsbaar extra middelen uit het Gemeentefonds ontvangen.

Bij het geijkte deel gaat het om uitgaven:

- voor bejaardenoorden, vrouwenemancipatiebureaus, beleidsplan minderheden, knelpuntengelden (taakgebied zorg);
- in verband met de convenanten met de Staat inzake de bekostiging van beroepsgezelschappen (taakgebied kunst);
- de Dom-toren in Utrecht (taakgebied oudheid).

Bij het niet-geijkte deel gaat het om uitgaven:

- in verband met diverse structureel verstorende factoren in Amsterdam. Het betreft onder andere bedragen voor geografische ligging en infrastructurale/waterstaatkundige werken (vaarwegen, ponten e.d.), voor de bebouwingsstructuur van de 19-eeuwse wijken en voor de historische binnenstad (bijvoorbeeld brandweer, bruggen, bestrating, walmuren, straatverlichting, straatreiniging);
- voor nautisch beheer Rijnmondgebied (loodsdiensten);
- voor Burgerzaken in Den Haag in verband met de stemuitbreiding van Nederlanders in het buitenland en inschrijving van buitenlandse akten van geboorten.

overige uitgaven gelijke deel (aandeel T⁺-taken)

Veel aandacht is in het onderzoek uitgegaan naar het inzichtelijk en aannemelijk maken van de overige uitgaven, waarvoor niet direkt op dezelfde wijze als voor T^{*}- en T⁺-taken externe referenties voorhanden zijn. Ook voor deze overige uitgaven is echter getracht om een onderscheid aan te brengen tussen achterliggende factoren met een extern karakter (buiten de invloedssfeer van de grote steden zelf) en overige factoren (gemeentelijke beleidsvoorkeuren; organisatie-effecten).

Gebleken is dat voor de grote vier tezamen het grootste deel van deze overige uitgaven met aanwijsbare externe factoren samenhangt. Hierbij gaat het om uitgaven in verband met:

sterke concentraties van aandachtsgroepen

Voor het taakgebied 'zorg' is een duidelijke relatie gekonstateerd tussen uitgaven aan bepaalde (typen) voorzieningen en een situatie van probleemkumulatie. Zowel in de sfeer van het onderwijs, de gezondheidszorg als het algemeen maatschappelijk werk zijn er voorbeelden van aandachtsgroepen waarvan een groot deel – oplopend tot 50% - van het landelijk totaal in de vier grote steden is gekoncentreerd. Voorbeelden zijn leerlingen in een achterstandssituatie, zwerfjongeren, drugsverslaafden, AIDS-patiënten.

regionale functie, provincie(-achtige) taken en centrumvoorzieningen

In de sfeer van welzijn (bejaardenoorden, jeugdhulpverlening), gezondheidszorg, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer vervullen de vier grote steden provincie (-achtige) taken. Daarnaast verzorgen de vier grote steden ook een relatief groot aantal gespecialiseerde voorzieningen voor de (wijde) omtrek. Tot slot treffen we een relatief groot aantal nationale/centrumvoorzieningen aan: in de sfeer van het onderwijs, theaters (akkomodaties voor landelijke gezelschappen met hoge bezoekersaantallen) en ontspanning (dierentuinen).

relatief grote bijdrage aan (volkshuisvestings)doelstellingen binnen een complexe stedelijke structuur

De vier grote steden ontvangen bijna de helft uit het Stadsvernieuwingsfonds; meer dan de helft van het totaal van ingrijpende verbetering en vervangende nieuwbouw vindt in de grote steden plaats. Een groot

deel van de landelijke voorraad van bepaalde typen woningen zijn gekoncentreerd in de vier grote steden: van het totale aantal sociale meergezinsshuurwoningen, het aantal particuliere meergezinsshuurwoningen en meergezinsshuurwoningen van voor 1931 staat respectievelijk 35%, 53% en 81% in de grote steden. Ook de kwaliteit van de woningvoorraad blijkt relatief slecht te zijn: 38% van de slechte tot zeer slechte woningen in Nederland bevindt zich in de vier grote steden. Bij de taakuitvoering speelt de complexe stedelijke structuur – met een hoge gemiddelde bebouwingsdichtheid – een rol (herstructurering, inbreiding, groot aantal kleine plannen, bodemsanering).

de 'kop-op' specifieke uitkeringen

De 'kop-op' is evenals de omvang van de specifieke uitkeringen (onderwijs, sociale vernieuwing, volkshuisvesting, stadsvernieuwing) zelf relatief groot. Ook voor de overige gemeenten is bij de ijkpuntformules als uitgangspunt gehanteerd dat er gemeentelijke inspanningen in aanvulling op specifieke uitkeringen plaatsvinden. Het betreft hier zowel aanvullende bijdragen als meer algemene plannings- en coördinatiekosten die de 'verwerking' van deze grote stromen met zich mee brengen.

Daarnaast is sprake van een aantal uitgavenkategorieën, waarbij externe factoren (structuurkenmerken van de grote steden) wel een rol spelen, maar waar deze niet los kunnen worden gezien van overige, interne achtergronden:

- relatief veel grote sportakkommodaties en sportevenementen (regionale functie);
- voortrekkersrol voor kinderopvang (deels in relatie met bevolkingssamenstelling);
- milieu-educatie, bijvoorbeeld in de vorm van schoolwerktuinen (relatie met grootstedelijke bebouwing);
- een aantal algemene kostenverhogende factoren: vandalisme, stichtingskosten openbare gebouwen en scholen. Door de steden is gewezen op extra inspanning om het achterstallig onderhoud van scholen weg te werken;
- overige openluchtrecreatie (regionale functie);
- woonruimteverdeling (relatie met situatie woningmarkt en bevolkingssamenstelling);
- woningexploitatie (relatie met onrendabele delen woningvoorraad).

Verder is relevant dat de uitgaven van de vier grote steden voor een aantal 'gangbare' gemeentelijke taakgebieden niet of nauwelijks hoger liggen dan referentiescore B:

- de uitgaven van de sociale dienst zijn lager per uitkeringsgerechtigde;
- de uitgaven voor ontspanning (bibliotheken, muziekscholen, sportakkommodaties) zijn per inwoner nauwelijks hoger dan elders. Hierbij is het overigens de vraag of bij eenzelfde uitgavenniveau per inwoner binnen de bebouwingsstructuur van de grote steden wel eenzelfde voorzieningenniveau wordt bereikt of kan worden bereikt als in andere gemeenten. Op dit moment blijft niet alleen het aantal akkommodaties, maar ook het aantal bezoeken per inwoner achter bij de situatie in de overige gemeenten.

overige uitgaven niet-geijkte deel (aandeel T*- en T-taken)**

Vijf procent van de uitgaven van de grote steden (f 115,- per inwoner) hangt samen met taken binnen het niet-geijkte deel die niet als 'standaard' (referentie C) of extra (T⁺) kunnen worden aangemerkt. Daarnaast is er voor het niet-geijkte deel niet op eenzelfde wijze een referentie voorhanden om het T*-niveau te benaderen.

Om toch een indicatie te krijgen van de relevantie van deze uitgaven is referentiescore D geïntroduceerd. Deze referentiescore is gebaseerd op relevant geachte uitgavenniveaus van andere gemeenten (gegevens ontleend aan 'Insnoeren en uitbuiken') en op structuurkenmerken die op dit moment al in de huidige

algemene verdeelmaatstaven van het Gemeentefonds zitten verdiskonteerd (historische kernen en water, bodemgesteldheid, oppervlakte en gemiddelde hoogte bebouwing).

Referentiescore D indiceert een uitgavenniveau dat het feitelijke uitgavenniveau van de vier grote steden aan de niet-geijkte taakgebieden benadert of zelfs overstijgt.

Hoewel de referentiescore noodgedwongen globaler van aard is dan bij het geijkte deel gebruikte scores, kan toch worden gekonkludeerd dat de 'overige uitgaven' van de vier grote steden binnen het niet-geijkte deel zeker aannemelijk lijken, gegeven de uitgavenniveaus van bepaalde andere gemeenten en gehonoreerde structuurkenmerken in het Gemeentefonds.

9.5.3 Eigen middelen

betekenis eigen middelen in aanvulling op algemene uitkering Gemeentefonds

Tegenover de netto uitgaven van het geijkte en niet-geijkte deel staan de algemene dekkingsmiddelen van de vier grote steden. Bij deze middelen onderscheiden we enerzijds de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en anderzijds de eigen middelen van gemeenten.

Hoewel de aanleiding voor het onderzoek ligt bij de herziening van de algemene uitkering van het Gemeentefonds, is toch ook aandacht uitgegaan naar het niveau van de eigen middelen van de vier grote steden. Enerzijds maken deze eigen middelen het mede mogelijk om bepaalde uitgaven te bekostigen; anderzijds kan het gevonden niveau van uitgaven samengaan met effecten van verdringen of uitbuiken bij de eigen middelen.

De eigen middelen van de vier grote steden bestaan uit een aantal onderdelen:

- het belangrijkste onderdeel is de onroerend zaakbelasting (OZB);
- daarnaast is er een aantal andere belastingen (zoals de hondenbelasting en precario);
- tot slot zijn er inkomsten uit meer 'bedrijfsmatige activiteiten' die als algemeen dekkingsmiddel (kunnen) worden gebruikt: nutsbedrijven, havenbedrijf, beleggingen en grondexploitatie.

konklusies eigen middelen

Ten aanzien van het niveau en de betekenis van de eigen middelen van de vier grote steden ten opzichte van de situatie bij de overige gemeenten kan het volgende worden gekonkludeerd:

- als er van wordt uitgegaan dat het gevonden niveau van uitgaven van de vier grote steden (tenminste) als aannemelijk kan worden beschouwd, dan kan worden gekonkludeerd dat de eigen middelen van de grote steden een noodzakelijke aanvulling op de algemene uitkering vormen om dit niveau te bekostigen. Voorzover er sprake is van een hoger niveau van eigen inkomsten ten opzichte van de overige gemeenten, dan moet dit vooral uit verdringsverschijnselen en niet uit uitbuikverschijnselen worden verklaard;
- vergelijken we het niveau van de eigen middelen met dat van de overige gemeenten (referentiescore C, gebaseerd op de situatie bij gemeenten met 100.000 tot 150.000 inwoners) dan kan worden gekonkludeerd dat de vier grote steden per inwoner een veel hoger bedrag aan eigen middelen ontvangen dan de overige gemeenten. De grote steden ontvangen gemiddeld *f* 552,- per inwoner, tegenover de overige gemeenten op basis van referentiescore C *f* 380,-;
- van dit gevonden verschil komt het grootste deel (gemiddeld ongeveer *f* 95,- per inwoner) voor rekening van hogere inkomsten op basis van de OZB. Achter deze hogere inkomsten gaat een aantal factoren schuil: de tarieven van de onroerend zaak belasting en de waardegrondslag voor bedrijven

en burgers. Uit andere bron blijkt dat het niveau van de tarieven van de OZB in de vier grote steden hoger ligt dan in vele andere gemeenten⁴⁷. Wanneer uitgegaan wordt van het leggen van een relatie met de plaatselijke belastingcapaciteit dient voor dergelijke verschillen te worden gecorrigeerd. Korthedshalve verwijzen we in dit verband naar het voorstel van de Raad voor de Gemeentefinancien om de inkomsten voor de gemeenten met behulp van een landelijk uniform tarief te relateren aan de waardegrondslag en het Gemeentefonds te corrigeren voor gevonden verschillen ten opzichte van geijkte uitgavniveaus;

- het resterende verschil (f 75,- per inwoner) is afkomstig uit overige eigen middelen. In het verlengde van de algemene konklusie dat de gevonden uitgaven aannemelijk zijn, geldt ook voor deze middelen dat ze noodzakelijk zijn om de uitgaven te bekostigen.

9.6 Bevindingen ten aanzien van verschillen tussen de vier grote steden

9.6.1 Belangrijkste konklusie ten aanzien van achtergronden verschillen

Verschillen in de uitgavniveaus van de vier grote steden afzonderlijk kunnen samenhangen met een aantal achtergronden:

- de mate waarin er sprake is van extra taken (T⁺-taken);
- de mate waarin er sprake is van een bepaalde intensiteit in de taakuitvoering, samenhangend met structuurkenmerken (T^{*}-taken);
- de mate waarin er sprake is van overige – grootstedelijke – uitgavenkategorieën met een externe achtergrond (T⁺*-uitgaven);
- de mate, waarin uitgaven variëren op grond van een interne achtergrond: uiteenlopende prioriteiten tussen gemeenten; de gevolgen van een afwijkende organisatie en de financiële positie op een bepaald moment;
- het niveau van de algemene middelen als mogelijke oorzaak of gevolg van verdringings- of uitbuikeffekten:
 - de werking van de algemene uitkering van het Gemeentefonds met daarin wel en niet gehonoreerde structuurkenmerken;
 - het niveau van de eigen inkomsten: dit niveau is tussen de vier grote steden niet sterk afwijkend.

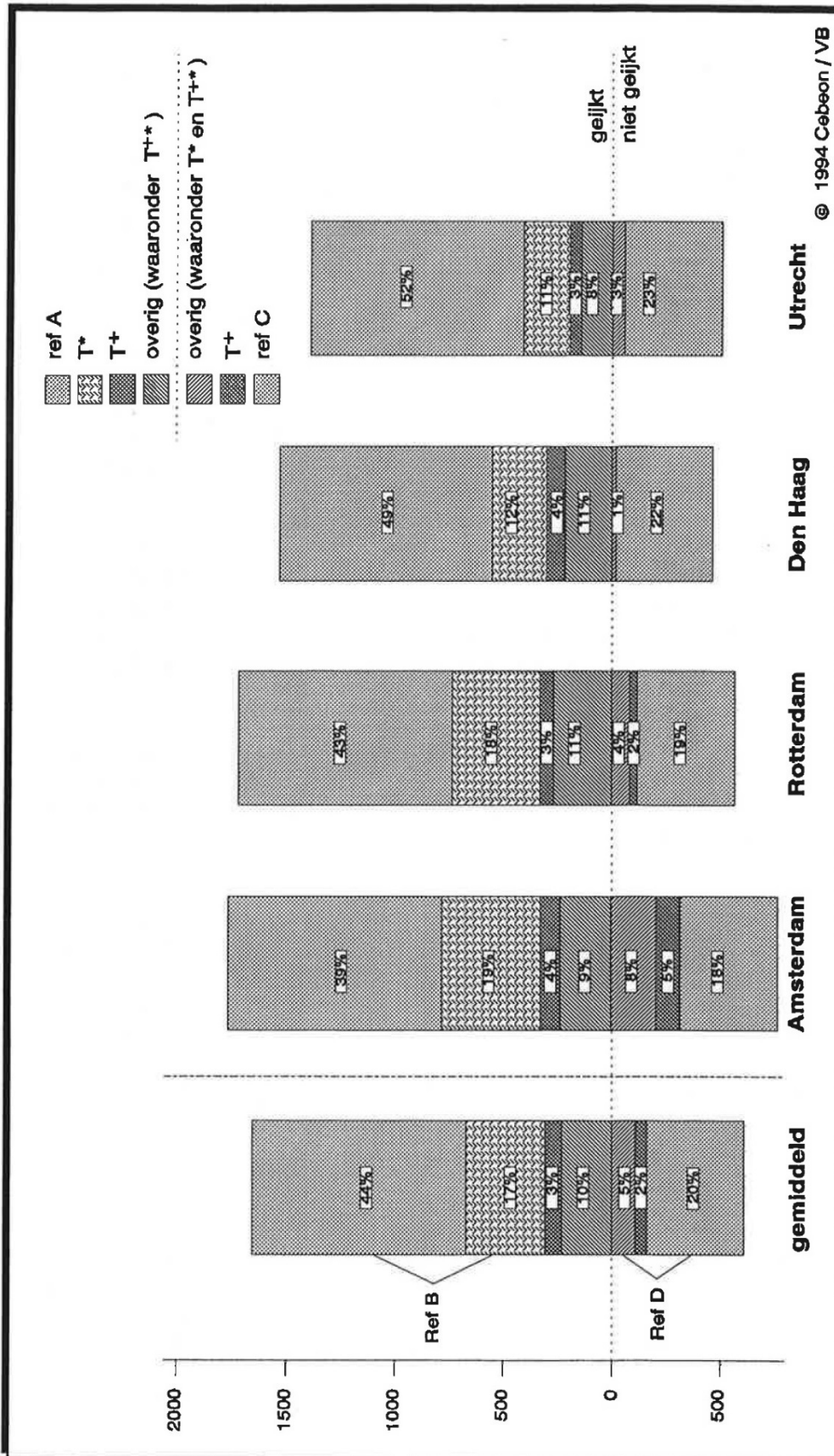
Nadat al deze achtergronden in het onderzoek zijn verkend, kan worden geconcludeerd dat de verschillen in het totale, feitelijke uitgavniveau tussen de vier grote steden voornamelijk samenhangen met 'objektiveerbare' externe factoren in de sfeer van T⁺-, T^{*}- en T⁺*-taken.

⁴⁷ Hierbij is er overigens niet sprake van een uitwisseling met andere gemeentelijke heffingen zoals het rioolrecht en de afvalstoffenheffing. In 1993 zijn de inkomsten uit rioolrecht en afvalstoffenheffing voor de vier grote steden ongeveer f 50,- per inwoner hoger dan bij andere gemeenten.

9.6.2 Onderbouwing konklusie ten aanzien van achtergronden gekonstateerde verschillen

Bovenstaande konklusie wordt onderbouwd met behulp van het onderstaande figuur 9.4. Het figuur is naar analogie van figuur 9.2 opgebouwd met een uitsplitsing naar de vier grote steden afzonderlijk.

Figuur 9.4: Totale feitelijke netto-uitgaven in guldens per inwoner voor het geijkte en niet geijkte deel in 1993; gemiddeld en voor de vier gemeenten afzonderlijk



© 1994 Cebeon / VB

Achtereenvolgens worden de verschillende onderdelen van figuur 9.4 toegelicht:

T*-niveau geijkte deel

In figuur 9.4 is een niveau van T*-uitgaven opgenomen voor het geijkte deel dat uiteenloopt van bijna f 220,- per inwoner voor Utrecht tot bijna f 490,- per inwoner voor Amsterdam. In totaal ligt daarmee de referentiescore B (referentiescore A plus T*) tussen ongeveer f 1.240,- (Utrecht) en f 1.510,- (Amsterdam) per inwoner. Met dit niveau hangt 57% tot 63% van de uitgaven van de vier grote steden samen.

Deze niveaus hangen volledig samen met de indicatoren uit de ijkpuntformules voor overige gemeenten. Waar er sprake is van een afwijkend niveau van uitgaven tussen de vier grote steden, is dat in directe zin het gevolg van (gehonoreerde) structuurverschillen tussen gemeenten (samenstelling bevolking; bebouwing en fysieke structuur en kenmerken van regionale structuur). We zien in figuur 9.4 dat de intensiteit in de taakuitoefening voor Amsterdam en Rotterdam groter is dan voor Den Haag en Utrecht.

T⁺-taken geijkt en niet-geijkt deel

De verschillen in uitgaven voor T⁺-taken hangen volledig samen met budgetten waarvoor de vier grote steden aanwijsbaar extra middelen uit het Gemeentefonds ontvangen. Binnen het geijkte deel loopt het niveau van deze T⁺-taken minder uiteen dan voor het geijkte deel. De verschillen binnen het geijkte deel hangen voor het grootste deel samen met de bedragen in het Gemeentefonds voor uitgaven aan beroepsgezelschappen.

Binnen het niet-geijkte deel zijn voor Utrecht en Den Haag niet of nauwelijks T⁺-taken gevonden. Voor Rotterdam is een bedrag voor de loodsdiensten aan het Gemeentefonds toegevoegd. Amsterdam ontvangt het grootste bedrag voor T⁺-taken, aansluitend bij in het verleden erkende structureel verstorende factoren door geografische ligging, infrastructurale/waterstaatkundige werken, bebouwingsstructuur en historische binnenstad.

uitgaven niet-geijkte deel (exclusief T⁺)

De feitelijke uitgaven aan het niet-geijkte deel zijn voor de vier grote steden tezamen als aannemelijk aangemerkt op grond van vergelijking met referentiescore D.

Tussen de steden zien we aanzienlijke verschillen: het gemiddelde (exclusief T⁺) van f 575,- per inwoner voor de grote vier tezamen loopt uiteen van ongeveer f 480,- per inwoner voor Den Haag tot ongeveer f 670,- voor Amsterdam.

Achter deze twee uitkomsten gaan verschillende oorzaken schuil:

- het hogere niveau voor Amsterdam blijkt samen te hangen met structuurkenmerken die op dit moment al in het Gemeentefonds zitten verdiskonteerd. We kunnen wijzen op historische kernen en water, bodemgesteldheid, oppervlakte en gemiddelde hoogte bebouwing. Amsterdam scoort relatief hoog op deze factoren;
- Den Haag scoort minder hoog op deze factoren, hetgeen een belangrijk deel van de lagere feitelijke niveau aannemelijk maakt. Dit is echter niet de volledige verklaring voor het relatief lage niveau van Den Haag. Bij Den Haag kan een uitwisseling tussen het geijkte en niet-geijkte niveau worden opgemerkt. Op een aantal onderdelen van het geijkte deel (met name 'zorg' en 'bijstandsverlening/sociale dienst') geeft Den Haag relatief veel uit ten opzichte van de overige gemeenten. Dit heeft in het verleden geleid tot een (interne) verdringing van de uitgaven voor het niet-geijkte deel. In mindere mate geldt dit ook voor de gemeente Rotterdam.

overige uitgaven geijkte deel (inclusief T⁺-uitgaven)

Hoewel deze uitgaven divers zijn samengesteld is voor de vier grote steden tezamen gekonkludeerd dat het ook hier in het algemeen gaat om relatief harde uitgaven met een externe achtergrond.

Tussen de vier grote steden zien we verschillen, uiteenlopend van f 270,- voor Rotterdam tot f 155,- voor Utrecht. Achter deze uitkomsten gaan verschillende oorzaken schuil:

- voor een deel hangen deze verschillen samen met eerder beschreven T⁺-uitgaven met een voor gemeenten externe achtergrond. Bij de herziening van het Gemeentefonds zal de betekenis van deze achtergrond voor de vier gemeenten individueel moeten worden bepaald, in afstemming op de gevolgen van gekonstateerde (extreme) verschillen in sociale en fysieke structuur tussen de vier steden;
- voor een ander deel vinden we de gevolgen van andere factoren. Voor Den Haag kan worden gewezen op de eerder genoemde interne verdringing; het relatief hoge niveau van Rotterdam kan mede worden verklaard op grond van de omvang van de eigen middelen. Die is hoger dan voor andere steden.

9.7 Besluit

In het onderzoek heeft de nadruk gelegen op het in structurele zin aannemelijk maken van de uitgavenniveaus, gegeven het takenpakket van de vier grote steden op dit moment. Aan het eind van dit rapport willen we een aantal punten onder de aandacht brengen die van belang zijn voor de financiële positie van de vier grote steden in de komende jaren.

Hierbij gaat het om de volgende:

- de algemene reservepositie van de vier grote steden en het deel van de algemene uitgaven dat ‘vastligt’ in kapitaallasten op grond van oude tekorten;
- de relatie van de algemene middelen met specifieke uitkeringen;
- bestuurlijke ontwikkelingen in relatie tot ‘grootstedelijke’ taken van de vier steden.

algemene reservepositie en kapitaallasten oude tekorten

In het voorgaande is bij het aannemelijk maken van de uitgavenniveaus van de vier grote steden geabstraheerd van een aantal aspecten die van belang zijn voor de feitelijke financiële positie van de vier grote steden op dit moment: de omvang van de vrije reserves en het deel van de uitgaven dat vastligt in kapitaallasten op grond van oude tekorten.

Tussen die vier grote steden zijn op basis van het begrotingsjaar 1993 voor zowel de omvang van de reservepositie als van kapitaallasten, in verband met (oude) tekorten, aanzienlijke verschillen waargenomen. Voor wat betreft de omvang van de vrije reserves is er sprake van zowel negatieve als positieve reserveposities met een omvang van enkele honderden miljoenen gulden. Het deel van de algemene middelen dat ‘vastligt’ in kapitaallasten voor oude tekorten (met name binnen het taakgebied volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing) varieert tussen de steden met tientallen gulden per inwoner. Voor de stadsvernieuwing waren deze verschillen tussen de steden een belangrijke reden voor het niet kunnen aangeven van een vergelijkbaar structureel beeld aan stadsvernieuwingsuitgaven.

de relatie met specifieke uitkeringen

In het onderzoek is een aantal malen een relatie gekonstateerd tussen de hoogte van de uitgaven aan algemene middelen en de brede werking van specifieke uitkeringen (in de sfeer van onderwijs, zorg/sociale vernieuwing, volkshuisvesting en stadsvernieuwing).

In de ijkpuntformules voor de overige gemeenten is als uitgangspunt gehanteerd dat de gemeenten ook in het geval van specifieke uitkeringen een extra bijdrage vanuit de algemene middelen leveren (soms is hiermee door het rijk al expliciet rekening gehouden bij de opzet van specifieke uitkeringen). Het extra bedrag op basis van de ijkpuntformule varieert tussen gemeenten al naar gelang de aard en intensiteit van de problematiek.

Vanuit dit vertrekpunt kan er ten aanzien van de betekenis van specifieke uitkeringen voor de financiële positie van de grote steden het volgende worden opgemerkt:

- een groot deel van de specifieke uitkeringen heeft betrekking op taken die (mede) op grond van landelijke uitgangspunten gekoncentreerd in de grote steden plaats vinden. Wanneer er sprake is van een eigen gemeentelijke 'kop-op' specifieke uitkering zal deze concentratie ook daarin tot uitdrukking komen;
- door de genoemde concentratie van activiteiten en het daarmee samenhangende grote aandeel van de vier grote steden zullen eventuele beperkingen van de specifieke uitkeringen (bijvoorbeeld ten aanzien van de honorering van structuurverschillen) het 'hardst' in de grote steden worden gevoeld.

bestuurlijke ontwikkelingen en grootstedelijke taken

In het onderzoek heeft het relatief veel moeite gekost de noodzaak (op grond van verschillen in taken en structuurkenmerken) van extra uitgaven verbonden met regionale en provincie-achtige taken van de grote steden (T⁺*-taken) te onderbouwen. Dit hangt samen met de beperkte beschikbaarheid van extern vergelijkingsmateriaal. Daarnaast waren er T⁺-taken waarvoor op dit moment uitsluitend voor de vier grote steden budgetten in het Gemeentefonds zijn opgenomen.

We willen er op wijzen dat het juist deze uitgaven zijn die een relatie kennen met de financiële gevolgen van voor de komende jaren aangekondigde bestuurlijke veranderingen, zoals de ontwikkeling naar stadsprovincies en de relatie met VINEX-plannen.

Bijlagen

A Uitgavenanalyse

A.1 Inleiding

Het onderzoek naar de uitgavenniveaus in de vier grote steden sluit zoveel mogelijk aan op de eerder gevolgde aanpak voor de overige Nederlandse gemeenten. Evenals bij de overige gemeenten heeft daarom een uitvoerige uitgavenanalyse plaatsgehad om ervoor te zorgen dat de feitelijke (netto-)uitgaven zoveel mogelijk vergelijkbaar zijn.

Tijdens deze uitgavenanalyse is met behulp van uitgebreide kodeerschema's de gehele gewone dienst van de begroting toegedeeld aan de diverse taakgebieden en onderdelen daarvan. De gehanteerde indeling naar taakgebieden sluit aan bij de eerder gehanteerde indelingen voor de overige gemeenten. Voor een uitvoerige beschrijven verwijzen we naar eerdere rapportages⁴⁸. De mate van detaillering waarin per taakgebied gegevens zijn opgevraagd verschilt wel. Met name is er ten behoeve van de confrontatie-analyse voor enkele taakgebieden een verdergaande specificatie gevraagd voor enkele belangrijke taakgebieden (met name Zorg, Kunst en Ontspanning en Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Stadsvernieuwing). Daarbij zijn ook op onderdelen extra achtergrond-/productiegegevens opgevraagd.

Voor de vier grote steden is ervoor gekozen om gebruik te maken van zo recent mogelijk materiaal, onder meer omdat er sprake is van omvangrijke reorganisaties. Dit betekent dat de gegevens uit de gewone dienst van begroting 1993 (zoveel mogelijk de laatste, bijgestelde versie) centraal staan in het onderzoek. Daarnaast zijn zoveel mogelijk vergelijkbare gegevens van de rekening 1991 opgevraagd, met name om eer incidentele uitgavenniveaus van structurele te kunnen onderscheiden. Tevens is aandacht besteed aan de vergelijkbaarheid van de uitgavenniveaus door middel van het opvragen van gegevens over gehanteerde percentages voor nominale aanpassingen, pensioenpremies, uitkeringspercentage uitkering Gemeentefonds en omslagrente.

In het vervolg van deze bijlage geven we de belangrijkste aandachtspunten van de uitgavenanalyse voor de vier grote steden weer. Paragraaf A.2 bevat de belangrijkste uitgangspunten van de uitgavenanalyse. In paragraaf A.3 komt een aantal aandachtspunten aan de orde waarmee bij de uitgavenanalyse voor de vier grote steden rekening is gehouden, zowel in algemene zin, als in relatie tot bepaalde taakgebieden

A.2 Hoofdpijnen uitgavenanalyse

Om per taakgebied de uitgaven en inkomsten tussen gemeenten op vergelijkbare wijze in beeld te brengen zijn er diverse typen werkzaamheden noodzakelijk geweest: herkoderen, opschonen en toerekenen van algemene/ondersteunende uitgaven. Deze worden achtereenvolgens toegelicht.

⁴⁸ Cebeon (met medewerking van de VB-Groep), *Insnoeren en uitbuiken*, Amsterdam, september 1992; Cebeon en VB-Groep, *Structuur gerecht*, Amsterdam, september 1993.

A.2.1 Herkoderen

De samenstelling van taakgebieden komt *inhoudelijk* niet altijd overeen met de gangbare indeling van begroting/rekening volgens de ‘Voorschriften Gemeentecomptabiliteit’ in (hoofd-)functies. Het is voor het onderzoek van belang van de gegevens in het juiste taakgebied terecht komen. Behalve het voorkomen van verschillen *tussen* taakgebieden is ook gelet op boekingsverschillen op relevante onderdelen *binnen* de taakgebieden.

A.2.2 Opschonen

Tussen gemeenten bestaan er in de praktijk nogal wat *interpretatieverschillen* van de ‘Voorschriften Gemeentecomptabiliteit’, waardoor uitgaven/inkomsten van bepaalde (onderdelen van) taken onder verschillende begrotingsvolnummers worden geboekt. Om de inhoud van de klusters tussen gemeenten vergelijkbaar te krijgen, moeten de gegevens voor dergelijke verschillen worden geschoond.

A.2.3 Toerekening van algemene/ondersteunende uitgaven

In aansluiting op het herkoderen en opschonen vanuit de ‘Voorschriften Gemeentecomptabiliteit’ is het ook noodzakelijk om zoveel mogelijk rekening te houden met een tussen gemeenten uiteenlopende omvang van algemene/ondersteunende uitgaven. Om hiermee rekening te houden is in het onderzoek speciale aandacht besteed aan de opvragen van gegevens ten behoeve van de toerekening van dergelijke kosten. Ook is gebruik gemaakt van de ervaringen en gegevens uit ‘Structuur gerecht’ op dit punt.⁴⁹

Afhankelijk van de opbouw van de begroting worden kosten van ondersteuning (inhoudelijke ondersteuning vanuit de sekretarie; personeel en organisatie; huisvetings- en kantoorkosten) door gemeenten verschillend geboekt. Hier kunnen zich uiteenlopende gevallen voordoen:

- de kosten worden direkt toegerekend aan de verschillende (inhoudelijke) begrotingsfuncties waar de ondersteuning voor is bedoeld: dit gaf bij de uitgavenanalyse de minste problemen;
- bepaalde kostenkategorieën worden geboekt op .00-functies: in dit geval moesten deze kosten worden toegerekend aan de verschillende relevante onderdelen in het desbetreffende taakgebied;
- de kosten staan (verscholen) op functie 002. Dit gaf de grootste toerekeningsproblemen. Vanuit de vergelijkbaarheid tussen gemeenten zijn deze kosten toch zoveel mogelijk aan de relevant geachte inhoudelijke functies/taakgebieden toegerekend. Om dit te realiseren was in het kodeerschema een afzonderlijk specificatieformulier opgenomen, waaronder een uitgebreid formatieschema.

A.3 Aandachtspunten vier grote steden

Behalve de algemene uitgangspunten die in het de voorgaande paragraaf zijn beschreven, bleek het noodzakelijk om voor de vier grote steden ook op andere aspecten te letten. Allereerst beschrijven we enkele algemene aandachtspunten waarmee tijdens de uitgavenanalyse rekening diende te worden gehouden. Daarna wordt een aantal specifieke aspecten toegelicht die tijdens het onderzoek in relatie tot bepaalde taakgebieden zijn gebleken.

⁴⁹ Onder meer ten aanzien van een genormeerde toedeling van resterende uitgaven.

A.3.1 Aspecten in het algemeen

binnengemeentelijke decentralisatie

De binnengemeentelijke decentralisatie in Amsterdam en Rotterdam leidde tot extra inspanningen bij de uitgavenanalyse voor die taakgebieden waarvan een groot deel naar de stadsdelen/deelgemeenten is gedecentraliseerd.

De begroting en rekening van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam is in feite de optelsom van de begrotingen/rekeningen van de stadsdelen/deelgemeenten en van de centrale stad. Hiervan waren op centraal niveau wel gegevens in gekonsolideerde vorm aanwezig, maar veelal op een sterk geaggregeerd niveau en met beperkte (niet op het onderzoek afgestemde) correcties in verband met afwijkende boekingen. Het verzamelen van extra gegevens was vooral nodig wanneer voor functies uitsplitsingen zijn gevraagd en bij het toedelen van functie 002.

sociale vernieuwing (en voormalige welzijnswet)

Bij de uitgavenanalyse worden inkomsten uit specifieke uitkeringen steeds betrokken bij de uitgaven op het betreffende taakgebied. Bij alle kodeerschema's is daarom gevraagd ook de inkomsten uit de sociale vernieuwing te boeken op de regels waar de uitgaven staan. Dit vereiste in het bijzonder aandacht voor de onderdelen die uitmaken van het convenant sociale vernieuwing. Deze brede doeluitkering moest dus worden uitgesplitst naar de verschillende onderdelen, bijvoorbeeld onderwijs, minderheden en werkgelegenheid. Het betrof veelal onderdelen van het taakgebied Zorg, maar er zijn ook relaties met andere taakgebieden zoals Bijstandsverlening/Sociale Dienst en VHROSV (woonconsumentenbeleid).

Wet Voorziening Gehandicapten (WVG)

In verband met de overdracht van de voorzieningen voor gehandicapten zijn met ingang van 1993 oplopende bedragen in de algemene uitkering van het Gemeentefonds opgenomen. Om een afwijking ten opzichte van de ijkpunten uit 'Structuur gerecht' te voorkomen (niveau 1992) zijn de extra inkomsten op grond hiervan in de algemene uitkering buiten beschouwing gelaten, evenals de uitgaven⁵⁰ in de begroting 1993. Hiervoor is een afzonderlijke regel in het basiskodeerschema van Zorg opgenomen.

rentelasten rekening courant

Met name bij de gemeente Den Haag zijn bij de diverse onderdelen relatief hoge rentelasten rekening courant opgevallen. Gebleken is dat dit samenhangt met een afwijkende boekingsmethodiek ten opzichte van de drie andere grote gemeenten. Met medewerking van de gemeente Den Haag is hiervoor gekorrigeerd.

A.3.2 Aspecten per taakgebied

Meer in het bijzonder is tijdens de uitgavenanalyse een aantal boekingsaspecten opgevallen in relatie tot de afbakening van specifieke taakgebieden van het geijkte deel van de uitgaven.

⁵⁰ Het betreft hier met name voorbereidingskosten van de overdracht, die zich bij verschillende diensten kunnen voordoen (o.a. sociale dienst).

kunst, ontspanning, groen en oudheid

Speciale aandacht is besteed aan het toedelen van uitgaven aan ‘multifunktionele of wijkakkommodaties’, waarvoor een indeling naar Ontspanning of Zorg relevant kan zijn. Zoveel mogelijk aan de hand van de activiteiten die er in dergelijke akkommodaties plaatsvinden is een nadere toedeling gemaakt.

In het taakgebied Groen bleek bij navraag bij een gemeente in het onderdeel ‘groene sportvelden’ uitgaven aan atletiekbanen te zijn opgenomen. Deze uitgaven zijn overgeheveld naar het taakgebied Kunst/Ontspanning, onderdeel ‘sport’.

zorg, bijstandsverlening/sociale dienst

Boekingsverschillen zijn ook gekonstateerd bij de uitgaven aan kwijtscheldingen van gemeentelijke belastingen en heffingen, zoals de onroerende zaakbelasting (OZB). Soms worden kwijtscheldingen gesaldeerd op de inkomsten van de betreffende onderdelen, soms is sprake van een specificatie bij het onderdeel ‘werkgelegenheid en overige sociale zekerheid’. Hiermee is in de analyse – in samenhang met de inkomsten uit heffingen/belastingen – rekening gehouden.

Bij de toedeling van apparaatskosten tussen de taakgebieden Zorg en Bijstandsverlening/Sociale Dienst is met name extra aandacht besteed aan het toedelen van bepaalde deeltaken, waarvoor niet altijd op dezelfde wijze specificaties voorhanden waren. Ondermeer in de sfeer van de schuldhulpverlening, sociale vernieuwing, bejaardenoorden en sociaal raadsliden is zoveel mogelijk getracht een nadere scheiding aan te brengen. In breder verband is overigens de samenhang tussen beide taakgebieden ook in het oog gehouden.

volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing

Relatief veel energie is gaan zitten in de uitgavenanalyse van dit taakgebied. Enerzijds is gelet op samenhangen met andere taakgebieden, bijvoorbeeld vanuit de brede functie van de ruimtelijke ordening of de ruime definitie van het begrip Stadsvernieuwing. Zo zijn onder meer aanvullende overzichten opgevraagd van de besteding van Stadsvernieuwingsmiddelen. Ook tussen de drie hoofdonderdelen van het taakgebied is getracht een zo goed mogelijk onderscheid aan te brengen. Behalve de uitgebreide kodeerinstructies en terugkoppelingen spelen ook de opgevraagde formatiegegevens in dit verband een rol.