

Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds 2011

POR

21 september 2010

INHOUDSOPGAVE

	blz.	
Hoofdstuk 1	Inleiding en samenvatting	3
1.1	Inleiding	3
1.1.1	Doel van het POR	3
1.1.2	Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel	3
1.1.3	Opbouw van het POR 2011	4
1.2	Samenvatting	4
1.2.1	De onderhoudsagenda	4
1.2.2	De belangrijkste bevindingen uit de scan	4
Hoofdstuk 2	Onderwerpen van de lopende onderhoudsagenda	6
2.1	Onderwerpen uit het verdeelstelsel	6
2.1.1	Stand van zaken POR-onderzoeken	6
2.1.2	Krimpgemeenten	7
2.1.3	Positie G4 in het verdeelstelsel	7
2.2	Beleidsvoornemens departementen	8
2.2.1	Wet maatschappelijke ondersteuning	8
2.2.2	Wet werk en bijstand	8
2.2.3	Centra voor Jeugd en Gezin	8
2.3	Afgeronde onderwerpen	9
2.3.1	Investeringsbudget stedelijke vernieuwing	9
Hoofdstuk 3	Scan	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Over de scan als instrument	10
3.2.1	Doel en de aard van de scan	10
3.2.2	Inhoud en reikwijdte van de scan	10
3.3	Ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven	12
3.3.1	Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten	12

3.3.2	De begrote gemeentelijke netto-uitgaven (alle gemeenten)	14
3.4	Scan van inkomsten en uitgaven bij 378 gemeenten	15
3.4.1	Inleiding	15
3.4.2	Veronderstelde versus feitelijke inkomstenstructuur	16
3.4.3	IJkpunten versus feitelijke uitgaven	18
Bijlage 1	Bij hoofdstuk 3: Samenstelling clusters	23

Hoofdstuk 1 Inleiding en samenvatting

1.1 Inleiding

1.1.1 Doel van het POR

Het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) is een jaarlijks rapport dat tot doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten. Ook geeft het POR inzicht in vraagstukken die spelen in de financiële verhouding in bredere zin.

De achtergrond van het POR ligt in de parlementaire behandeling van de Financiële verhoudingswet (Fvw) in 1996/1997. Toen werd geconstateerd dat het nodig is om het verdeelstelsel van het gemeentefonds voortdurend op zijn werking te bezien en indien nodig bij te stellen, zodat grote schoksgewijze veranderingen als in 1997 zouden kunnen worden vermeden.

Jaarlijks voeren de fondsbeheerders dit periodiek onderhoud uit en dit vindt zijn neerslag in het POR, dat aan de Tweede Kamer wordt aangeboden als bijlage bij de begroting van het gemeentefonds.

In het POR 2011 staan de volgende twee vragen centraal:

1. *Welke effecten hebben beleidsvoornemens en -maatregelen van het Rijk op de verdeelsystematiek en op de financiële verhouding in brede zin?*
2. *Is het verdeelstelsel van het gemeentefonds nog in voldoende mate in overeenstemming met de ontwikkeling van de kostenstructuur van de gemeenten?*

Het antwoord op vraag 1 wordt gepresenteerd in de onderhoudsagenda in hoofdstuk 2. Omdat de rijksbegroting 2011 vanwege de demissionaire status van het kabinet een beleidsarm karakter heeft, is het aantal beleidsvoornemens beperkt.

Om vraag 2 te kunnen beantwoorden is een scan ontwikkeld, waarbij de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt geconfronteerd met de gegevens zoals die uit de gemeentelijke begrotingen naar voren komen. De bevindingen worden, deels in grafische vorm, gepresenteerd in hoofdstuk 3.

1.1.2 Korte toelichting op de werking van het verdeelstelsel

De belangrijkste uitgangspunten van het verdeelstelsel zijn *globaliteit* en *kostenoriëntatie*. Globaliteit omdat het gemeentefonds geen geormeerkte budgetten bevat, maar een algemene geldstroom vormt, waaraan geen bestedingsvoorwaarden zijn gesteld zoals dat bij specifieke uitkeringen wel het geval is.

Kostenoriëntatie betekent dat deze globale verdeelsystematiek wél moet inspelen op verschillen in kostenstructuur tussen gemeenten. De verdeling moet zodanig zijn dat gemeenten over een gelijkwaardige voorzieningencapaciteit kunnen beschikken bij een gelijke belastingdruk. Of de voorzieningen in de gemeenten daadwerkelijk hetzelfde zijn is daarbij niet relevant: dat is een kwestie van gemeentelijk beleid. Waar het om gaat is dat gemeenten een gelijkwaardige uitgangspositie hebben en niet vanwege bepaalde structuurkenmerken een voor- of nadeel onder vinden. De belastingcapaciteit wordt ook bij die afweging betrokken.

Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in een stelsel van verdeelmaatstaven, die met hun relatieve gewichten zijn gegroepeerd in zogenaamde clusters die een globaal beleidsveld bestrijken. Deze clusters vormen het uitgangspunt van de meso-analyse die wordt uitgevoerd in de scan in hoofdstuk 3. Daar wordt op clusterniveau een vergelijking gemaakt tussen de uitgaven volgens de gemeentelijke begrotingen en de uitgaven zoals die door het verdeelstelsel aan een bepaald cluster worden toebedeeld. Clusters zijn geïjkt, waarbij bepaalde kostenfactoren wel, en bepaalde kostenfactoren niet worden gehonoreerd. De ijking bevat dus een expliciete normstelling.

1.1.3 Opbouw van het POR 2011

De verdere opbouw van het POR 2011 is als volgt: Hoofdstuk 2 behandelt de onderwerpen van de onderhoudsagenda. Hoofdstuk 3 bevat de resultaten van de scan.

1.2 Samenvatting

1.2.1 De onderhoudsagenda

In het POR 2010 is geconcludeerd dat nader onderzoek noodzakelijk is naar 5 uitgavenclusters en de twee inkomstenclusters OEM en OZB. In april 2010 verscheen de Brede Heroverweging Openbaar Bestuur. Dit rapport geeft aanleiding om in de nadere POR-onderzoeken niet alleen te kijken naar het verdeelstelsel van het gemeentefonds, maar ook naar het volume van het gemeentefonds. Als gevolg van deze verbreding van de onderzoeksvragen worden alle clusters van het gemeentefonds onderwerp van nader onderzoek. Omdat alle clusters onderwerp zijn van nader onderzoek, zijn de analyses in hoofdstuk 3 waarin over de scan wordt gerapporteerd dit jaar beperkter dan in voorgaande jaren. In het nader onderzoek zullen er per cluster immers al uitgebreidere analyses worden uitgevoerd.

De belangrijkste beleidsmatige aanpassing betreft het WMO-verdeelmodel dat naar aanleiding van de motie Willemse-Van der Ploeg verfijnd en geactualiseerd is.

1.2.2 De belangrijkste bevindingen uit de scan

De centrale vraag van de scan is of de bij de verdeling van het gemeentefonds veronderstelde gemeentelijke inkomsten- en uitgavenpatronen voldoende aansluiten bij de werkelijke. Dat wordt bepaald door «geïjkte» inkomsten en uitgaven te confronteren met de werkelijke inkomsten en uitgaven, zoals die zijn verwerkt in de gemeentelijke begrotingen.

De veertien uitgavenclusters in het gemeentefonds overziend, zijn er nogal wat signalen voor scheefheid in de verdeling en/of omvang. Grotendeels komen die overeen met de signalen uit het POR 2010. Hierbij dient gewezen te worden op de in het voorliggend POR gemaakte aanpassing van de OEM-formule, waarbij de totale OEM-formule aansluit op de feitelijke OEM van alle gemeenten gezamenlijk. Als zodanig heeft deze aanpassing geen enkele invloed op de verdeling van het gemeentefonds over de gemeenten. De aangepaste OEM formule leidt niet tot herverdeeffecten. De hogere omvang van de OEM-formule maakt het mogelijk de «OEM-opslag» op de uitgavenclusters evenzoveel te verhogen. Wel verandert ze enigszins het *beeld* dat de scan geeft van de

verdeling. Voor de aanpassing van de OEM-formule was de afwijking tussen de feitelijke uitgaven en de meeste uitgavenclusters groter. De hogere OEM-inkomsten vormden hiervoor in voorgaande onderhoudsrapporten de verklaring. De nu resterende afwijking tussen de uitgavenijpunten en feitelijke uitgaven is een indicatie van mogelijke scheefheid in de verdeling.

In het POR 2010 is een nader onderzoek aangekondigd naar de inkomstenclusters OEM en OZB. Een onderzoek naar de OZB kan feiten opleveren die van invloed zijn op hoe tegen de hierboven gememoreerde «scheefheid» bij diverse uitgavenclusters wordt aangekeken. Zijn de extra uitgaven op bepaalde clusters het gevolg van de extra inkomsten of zijn de extra inkomsten noodzakelijk als gevolg van de uitgaven. De nadere onderzoeken naar de OEM en OZB worden dan ook in samenhang uitgevoerd met de aangekondigde nadere onderzoeken naar de in paragraaf 1.2.1 bedoelde uitgavenclusters.

Hoofdstuk 2 Onderwerpen van de lopende onderhoudsagenda

Dit hoofdstuk bevat een rapportage over de ontwikkelingen op de verschillende onderwerpen die in het POR 2010 waren geagendeerd, alsmede op nieuwe onderwerpen die van belang zijn voor de financiële verhouding. Bij elk onderwerp wordt aangegeven in welke fase van het onderhoud het zich bevindt: signalering, aanpassing of onderzoek.

«Signalering» betekent dat het onderwerp door de fondsbeheerders wordt gevolgd met het oog op de vraag of nader onderzoek nodig is; «Onderzoek» betekent dat er nader onderzoek naar dit onderwerp plaatsvindt en «Aanpassing» houdt in dat daadwerkelijke aanpassingen in de financiële verhouding aan de orde zijn. Indien relevant is aangegeven op welk uitgavencluster van het gemeentefonds het onderwerp betrekking heeft. Bij elk onderwerp is tevens aangegeven wanneer de Tweede Kamer opnieuw zal worden geïnformeerd.

In paragraaf 2.1 wordt eerst ingegaan op de onderhoudsonderwerpen die voortkomen uit het verdeelstelsel zelf, vervolgens komen in paragraaf 2.2 – conform de 1^e van de twee gestelde vragen in paragraaf 1.1.1 – de beleidsvoornemens van de departementen aan bod. Vanwege de demissionaire status van het kabinet heeft de rijksbegroting 2011 een beleidsarm karakter. In paragraaf 2.3 worden de onderwerpen behandeld die zijn afgerond en daarom worden afgevoerd van de onderhoudsagenda.

Tabel 2.1 Onderhoudsagenda 2011

Onderwerp	Agenda 2011	Volgende informatiemoment	Agenda 2010
Overige eigen middelen	Onderzoek	Najaar 2010	Onderzoek
OZB	Onderzoek	Najaar 2010	Onderzoek
Cluster Kunst en ontspanning/Oudheid	Onderzoek	Voorjaar 2011	Onderzoek
Cluster Educatie	Onderzoek	Najaar 2010	Onderzoek
Cluster Openbare orde en veiligheid	Onderzoek	Voorjaar 2011	Onderzoek
Cluster Wegen en water	Onderzoek	Voorjaar 2011	Onderzoek
Cluster Groen	Onderzoek	Voorjaar 2011	Onderzoek
Cluster VHRCSV	Onderzoek	Voorjaar 2011	N.v.t.
Cluster Bestuursorganen	Onderzoek	Voorjaar 2011	N.v.t.
Cluster Fysiek milieu	Onderzoek	Voorjaar 2011	N.v.t.
Cluster Bevolkingszaken	Onderzoek	Voorjaar 2011	N.v.t.
Cluster Riolering	Onderzoek	Voorjaar 2011	N.v.t.
Cluster Reiniging	Onderzoek	Voorjaar 2011	N.v.t.
Cluster Algemene ondersteuning/overig	Onderzoek	Voorjaar 2011	N.v.t.
Krimpgemeenten	Onderzoek	Voorjaar 2016	Onderzoek
Positie G4 in het verdeelstelsel	Onderzoek	Voorjaar 2011	Signalering
Wet werk en bijstand	Signalering	Najaar 2011	Signalering
Wet maatschappelijke ondersteuning	Aanpassing	Najaar 2011	Aanpassing
Centra voor Jeugd en Gezin	Signalering	Najaar 2011	Signalering

2.1 Onderwerpen uit het verdeelstelsel

2.1.1 Stand van zaken POR-onderzoeken

In het POR 2010 is geconcludeerd dat nader onderzoek noodzakelijk is naar de clusters Educatie, Groen, Wegen en water, OEM/OZB, Openbare orde en veiligheid en Kunst en ontspanning/Oudheid. Omdat er samenhang wordt verondersteld tussen de genoemde uitgavenclusters en tussen de uitgaven- en inkomstenclusters vinden deze nadere onderzoeken plaats in de vorm van één uit te voeren nader onderzoek.

In april 2010 verscheen de Brede Heroverweging Openbaar Bestuur. Dit rapport geeft aanleiding om in de nadere POR-onderzoeken niet alleen te kijken naar het verdeelstelsel van het gemeentefonds, maar ook naar het volume van het gemeentefonds. In de heroverweging is gebruik gemaakt van de laagste-kostenmethode, waarbij de gemeenten met de laagste uitgaven als maat zijn genomen. Gecorrigeerd voor structuurkenmerken geeft de 50% van de gemeenten met de hoogste uitgaven € 1,7 miljard meer uit dan de 50% van de gemeenten met de laagste uitgaven. Om deze bevinding uit de Brede Heroverweging Openbaar Bestuur verder inhoudelijk te onderbouwen, wordt in de POR-onderzoeken ook het volume van de clusters en van het gemeentefonds als totaal onderzocht. Als gevolg van deze verbreding van de onderzoeksvragen worden alle clusters van het gemeentefonds onderwerp van nader onderzoek.

Het nader onderzoek is opgedeeld in twee fases. In de eerste fase wordt verkend of er aanleiding is om nieuwe ijkpunten vorm te gaan geven. In de tweede fase worden deze nieuwe ijkpunten vorm gegeven en volgt het omzetten naar verdeelmaatstaven en tenslotte het uitnemen en terugzetten in het maatstavenstelsel van het gemeentefonds. De eerste fase zal voor alle clusters worden doorlopen, de tweede fase alleen wanneer de eerste fase daartoe aanleiding geeft. De onderzoeksresultaten van de eerste fase komen naar verwachting in het voorjaar van 2011 beschikbaar. In het najaar van 2011 dient het tweede deel van het onderzoek beschikbaar te komen.

De onderzoeken naar de clusters Educatie, OEM en Maatschappelijke zorg worden afzonderlijk en versneld uitgevoerd zodat de eerste resultaten van deze clusters eerder beschikbaar (najaar 2010) komen.

Ook de beoordeling van een mogelijke nadere toedeling van het vaste bedrag van de G4 aan de algemene verdeelmaatstaven maakt onderdeel uit van de nadere onderzoeken. Zie hiervoor ook paragraaf 2.1.3.

Omdat alle clusters onderwerp zijn van nader onderzoek, zijn de analyses in hoofdstuk 3 waarin over de scan wordt gerapporteerd dit jaar beperkter dan in voorgaande jaren. In het nader onderzoek zullen er per cluster immers al uitgebreidere analyses worden uitgevoerd.

2.1.2 Krimp gemeenten

Met ingang van 2011 wordt een nieuwe maatstaf in het gemeentefonds opgenomen voor gemeenten die te maken hebben met bevolkingsdaling. De maatstaf heeft een looptijd van 5 jaar. Gemeenten in Groningen, Zeeland en Limburg komen in aanmerking voor de maatstaf. In deze provincies liggen de regio's die in het *Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling Krimpen met kwaliteit (2009)* als krimpregio's benoemd zijn.

Aan het einde van de looptijd van de tijdelijke maatstaf moet een duidelijk beeld zijn ontstaan van de financiële gevolgen van bevolkingsdaling voor gemeenten. Daartoe zal onderzoek worden gedaan bij de gemeenten die in aanmerking komen voor de krimpmaatstaf.

2.1.3 Positie G4 in het verdeelstelsel

De G4 hebben een specifieke positie in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds, voornamelijk tot uitdrukking komend in een eigen vast bedrag voor deze gemeenten. Bij de behandeling van de gemeentefonds-

begroting 2008 in de Tweede Kamer is gevraagd in hoeverre de specifieke positie van de G4 (nog) gerechtvaardigd is. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft eind 2009 advies uitgebracht over de positie van de G4 in het gemeentefonds. De Rfv concludeert in zijn advies dat de onderbouwing waarmee is besloten het vaste bedrag in te stellen verouderd is en adviseert nieuw onderzoek. Op dit moment worden alle clusters van het gemeentefonds nader onderzocht. De fondsbeheerders hebben besloten in die onderzoeken telkens ook de positie van de G4 te bezien en te kijken of er aanleiding is de vaste bedragen te herzien.

2.2 Beleidsvoornemens departementen

2.2.1 Wet maatschappelijke ondersteuning

In 2007 is de Wmo in werking getreden. Een deel van de Wmo-middelen was al onderdeel van het gemeentefonds, namelijk de Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten. De middelen die zijn toegevoegd hangen samen met huishoudelijke verzorging en met een aantal voormalige subsidie-regelingen uit de Awbz. Deze middelen, samen meer dan 1 miljard euro, zijn aan het gemeentefonds toegevoegd in de vorm van een integratie-uitkering.

Het normale gemeentefondsaccres is niet van toepassing op de integratie-uitkering Wmo. Deze middelen hebben een eigen groeivoet, die jaarlijks wordt bepaald op basis van een advies van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Ook kennen deze middelen een specifieke verdeling, op basis van een speciaal ontwikkeld objectief verdeelmodel dat in 2008 van kracht werd. De Tweede Kamer heeft in 2009 middels de motie Willemse-Van der Ploeg de regering met klem verzocht de indicatoren gezondheidstoestand en sociaal-economische positie van inwoners aan het model toe te voegen. Deze motie is uitgevoerd en per 1 januari 2011 geldt derhalve een verfijnd en geactualiseerd Wmo-verdeelmodel waarin de gevraagde indicatoren zijn opgenomen.

2.2.2 Wet werk en bijstand

In het afgelopen parlementair jaar 2009/2010 is opnieuw aandacht besteed aan het financieel verdeelmodel van de Wet werk en bijstand (Wwb). Het ministerie van BZK is, vanuit de verantwoordelijkheid voor de financiële verhouding, bij het onderhoud van het model betrokken. Daarbij wordt gelet op de samenhang van de Wwb met de rest van de financiële verhouding en de gevolgen van de Wwb voor financiële ruimte en spankracht van de gemeenten.

2.2.3 Centra voor Jeugd en Gezin

In het bestuursakkoord «samen aan de slag» van 4 juni 2007 hebben het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een afspraak gemaakt over de Brede Doeluitkering Centra voor Jeugd en Gezin (BDU CJG). Onder de voorwaarde dat in 2011 een landelijke dekking van Centra voor Jeugd en Gezin is gerealiseerd, wordt het bedrag van de BDU CJG met ingang van 2012 overgeboekt naar het gemeentefonds. Het is op dit moment echter nog niet zeker of er ultimo 2011 sprake zal zijn van een landelijke dekking.

2.3 Afgeronde onderwerpen

Onderstaande onderwerp is afgevoerd van de onderhoudsagenda.

2.3.1 Investeringsbudget stedelijke vernieuwing

Voor de periode 2010–2014 geldt het laatste vijfjarig tijdvak voor het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing. Het ministerie van WWI heeft een nieuwe verdeling inmiddels bekend gemaakt. Binnen het gemeentefonds zal een overeenkomstige aanpassing worden doorgevoerd, naar analogie van de aanpassing bij de start van het tweede tijdvak in 2006.

Vanaf 2011 zal het budget worden overgeheveld van de begroting van WWI naar het gemeentefonds en het provinciefonds, zodat de middelen kunnen worden uitgekeerd via een decentralisatie-uitkering. Dit als onderdeel van de beoogde decentralisatie, conform de bestuursakkoorden met gemeenten en provincies.

Hoofdstuk 3 Scan

3.1 Inleiding

Uitgangspunt bij het verdeelstelsel van het gemeentefonds is dat alle gemeenten een gelijk voorzieningenniveau voor hun burgers kunnen realiseren. Daarom wordt binnen het verdeelstelsel zowel rekening gehouden met kostenverschillen door sociale en fysieke structuur en centrumfunctie, als met ongelijke mogelijkheden eigen inkomsten te genereren. Dat laatste gebeurt door verevening van een deel van de capaciteit van de OZB, de voornaamste lokale belasting.

Bij het periodiek onderhoud van het verdeelstelsel van het gemeentefonds worden veranderingen in de gemeentelijke kostenstructuur stelselmatig gevolgd. Dat gebeurt door de scan op het niveau van clusters van uitgaven. Het doel van de scan is wijzigingen in de kostenstructuur te signaleren die consequenties kunnen hebben voor de verdeling. Eveneens worden de inkomsten van de gemeenten gevolgd.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: paragraaf 3.2 geeft een korte beschrijving van de methodiek van de scan. Dan volgt in paragraaf 3.3 een schets van het verloop van de inkomsten van alle gemeenten tezamen, die dient als achtergrond voor de eigenlijke scan. In paragraaf 3.4 tenslotte worden de resultaten van de scan beschreven. Het geeft inzicht in de ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten in 2009/2010 en – vooral – de verdeling ervan over groepen gemeenten.

3.2 Over de scan als instrument

3.2.1 Doel en de aard van de scan

Het doel van de scan is het signaleren van wijzigingen in de gemeentelijke kostenstructuur die consequenties kunnen hebben voor de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds. Het verdeelstelsel van het gemeentefonds beoogt de beschikbare middelen te verdelen met een globale aansluiting op de gemeentelijke kostenstructuren, rekening houdend met het vermogen eigen middelen te vergaren.

De scan is een eenvoudig instrument; dit correspondeert met de eerste fase van het periodiek onderhoud: de signalering. Op basis van de scan wordt bestuurlijk besloten of een waargenomen verandering in de kostenstructuur aanleiding geeft tot nader onderzoek, de tweede fase van het periodiek onderhoud. De resultaten van dit onderzoek kunnen aanleiding vormen om tot de derde onderhoudsfase te besluiten. De fase van aanpassing.

3.2.2 Inhoud en reikwijdte van de scan

Ijkpunten: de veronderstelde uitgaven en inkomsten in het verdeelstelsel

De algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld met een groot aantal maatstaven, zoals inwonertal, oppervlakte en bebouwendichtheid. Al deze maatstaven zijn gegroepeerd tot veertien uitgavenclusters en twee inkomstenclusters. Een uitgavencluster is een samenhangend geheel van beleidsterreinen. Bijlage I bij dit hoofdstuk bevat een gedetailleerd overzicht van de samenstelling van de clusters.

Voor elk van de uitgavenclusters is een zogeheten ijkpunt opgesteld. Dat is een formule die het veronderstelde kostenniveau van een gemeente in een cluster weergeeft. Een eenvoudig voorbeeld is Bevolkingszaken. Daarvan luidt de ijkpuntformule (in ronde bedragen):

$12 \times \text{inwoners} + 21 \times \text{minderheden} + 15\,000$.

De gemeenten krijgen dus een bedrag per inwoner, daar bovenop een bedrag voor inwoners die tot etnische minderheden behoren en een vast bedrag.

Voor het inkomstencluster Onroerende zaakbelasting is eveneens een ijkpunt opgesteld. Voor het inkomstencluster Overige eigen middelen is dat niet gedaan. Van deze gemeentelijke middelen wordt eenvoudigweg aangenomen dat ze 5% bedragen van de som van de ijkpunten van de uitgavenclusters.

De omvang van de algemene uitkering van een gemeente wordt bepaald door het totaal van alle uitgavenclusters bij elkaar, minus het totaal van de inkomstenclusters.

We benadrukken dat gemeenten – binnen het raamwerk van hun wettelijke taken – vrij zijn in de besteding van de algemene uitkering. Een gemeente die volgens het ijkpunt een X bedrag ontvangt voor uitgavencluster A, is dus niet verplicht dat bedrag daadwerkelijk aan A te besteden.

Feitelijke uitgaven en inkomsten volgens gemeentelijke begrotingen

Wat de gemeenten daadwerkelijk uitgeven voor de uitgavenclusters en ontvangen uit de inkomstenclusters leiden wij af uit de gemeentelijke begrotingen. Strikt genomen komt de realiteit beter tot uiting in de gemeenterekening, maar gebruik van de rekening heeft als nadeel dat de actualiteitswaarde van de scan vermindert. Voor deze scan (POR 2011) kunnen wij ons baseren op de begrotingen 2010, of op de rekeningen van 2008. Omwille van de actualiteit kiezen we voor de begrotingen – dit te meer vanwege de grote dynamiek in de gemeentelijke wereld en dus de gemeentefinanciën.

Vergelijking van ijkpunten en feitelijke uitgaven en inkomsten

Deze vergelijking is het hart van de scan. Als de scan grote verschillen laat zien tussen de ijkpunten en de feitelijke omvang van clusters bij alle, of bij groepen van gemeenten, dan kan deze «scheefheid» reden zijn verder te kijken. Zoals hierboven is betoogd, hoeft een verschil als zodanig geen probleem te zijn. Als gevolg van de gemeentelijke beleidsvrijheid kan een gemeente meer of minder besteden dan de ijkpunten aangeven. Met het oog op de globaliteit van het stelsel wordt ook de mate van afwijking betrokken in de afweging of een aanpassing van het stelsel nodig is.

In de scan van het POR zijn er twee standaardmanieren om verschillen tussen veronderstelde en feitelijke uitgaven en inkomsten op het spoor te komen. Ten eerste een toets op het verschil tussen ijkpunt en feitelijke omvang voor alle gemeenten die onderwerp van de scan zijn. Ten tweede een toets op het verschil tussen ijkpunt en feitelijke omvang voor twee groepen van gemeenten, namelijk kleine versus grote.

Als deze toetsen zicht geven op verschillen die a) relatief groot zijn, b) bestendig zijn en c) vermoedelijk samenhangen met structurele, voor gemeenten weinig beïnvloedbare kenmerken of met wettelijke voorschriften, dan wijden we er een nadere beschouwing aan in het kader van deze scan. (Soms is dat op zijn beurt aanleiding voor nader onderzoek buiten het kader van het POR.)

Naast deze standaardaanpak, kan ook de actualiteit reden zijn een onderwerp te behandelen. Vorig jaar is er specifiek gekeken naar gemeenten met een krimpende bevolking.

Reikwijdte van de scan

De scan richt zich op alle gemeenten behalve de vijf Waddengemeenten en de vier grote steden. Door hun positie in het verdeelstelsel is het nauwelijks relevant hen in de analyse te betrekken. Potentieel worden er 431 gemeenten in de scan betrokken, waarvan er om datatechnische redenen 53 buiten de onderzoekgroep vallen. De scan zoals gepresenteerd in paragraaf 3.4. gaat dus over 378 gemeenten; de spreiding van de 53 «uitvallers» is zodanig dat de 378 zeer representatief voor het geheel zijn.

3.3 Ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven in alle gemeenten

Als achtergrond van de scan in paragraaf 3.4 schetsen we hier het verloop van uitgaven en inkomsten in 2009 en 2010 voor alle Nederlandse gemeenten gezamenlijk, inclusief de vier grote steden en de vijf Waddengemeenten.

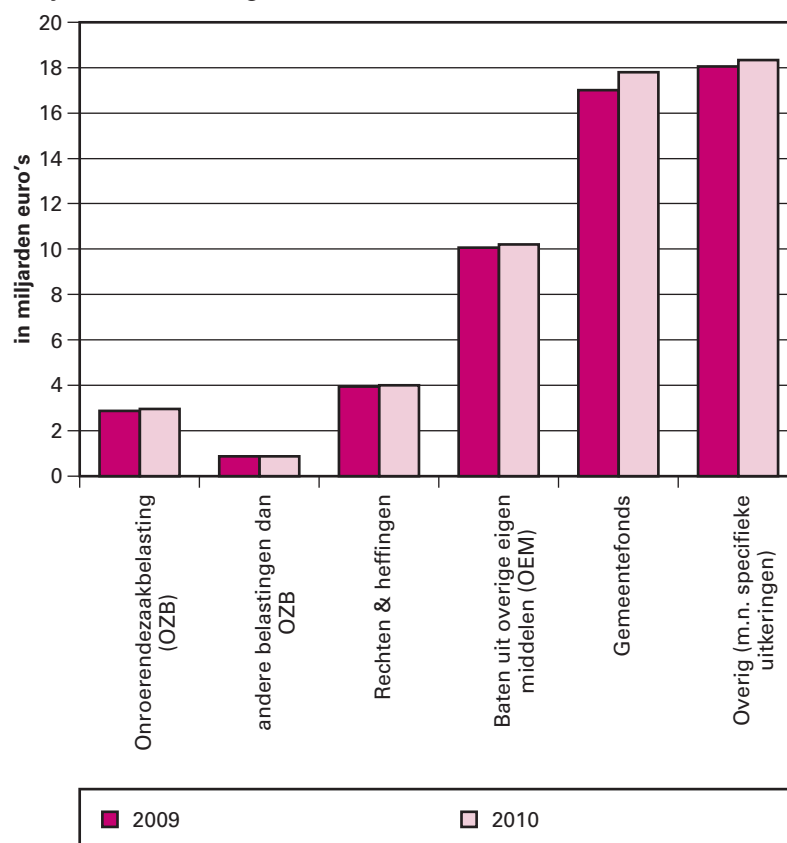
3.3.1 Het niveau van de begrote gemeentelijke inkomsten

Figuur 3.1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het totaal aan gemeentelijke inkomsten volgens de gemeentebegrotingen in 2009 en 2010. De figuur onderscheidt zes inkomstenbronnen¹:

- i. de Onroerende zaakbelasting (OZB),
- ii. andere belastingen dan de OZB,
- iii. gemeentelijke rechten en heffingen,
- iv. de baten uit de resterende Overige eigen middelen (OEM),
- v. gemeentefonds (inclusief decentralisatie- en integratie-uitkeringen),
- vi. een restgroep van inkomsten die vooral bestaat uit specifieke uitkeringen.

¹ Volgens de geldende clusterdefinities behoren sommige «kleine» belastingen en rechten tot iv, de resterende Overige eigen middelen (OEM). Ofschoon dat geen grote bedragen zijn, halen we ze sinds drie jaar t.b.v. Figuur 3.1 uit de OEM en voegen ze bij ii en iii. Zo brengen we met i,ii en iii expliciet alle belastingen en heffingen in beeld waarmee burgers en bedrijven te maken hebben.

Figuur 3.1 Ontwikkeling van begrote gemeentelijke inkomsten 2009–2010 (miljarden euro's, alle gemeenten)



We gaan nu op deze zes onderdelen nader in.

i. De Onroerende zaakbelasting (OZB)

De OZB stijgt van € 2,9 miljard in 2009 naar € 3,0 miljard in 2010, een toename van 3,2%. Dat is minder dan de stijging van 4,7%, die in het vorige POR werd waargenomen.

ii. Andere belastingen dan de OZB

Alle andere gemeentelijke belastingen buiten de OZB bedragen tezamen € 0,9 miljard. Hun omvang blijft tussen 2009 en 2010 bijna gelijk. Binnen het totaal stegen voornamelijk reclamebelasting en de parkeerbelasting (d.i. parkeergelden en leges van parkeervergunningen) en daalt precario-belasting sterk.

iii. Gemeentelijke rechten en bestemmingsheffingen

Dit betreft inkomsten waar specifieke prestaties tegenover staan. Hun begrote bedrag mag niet hoger zijn dan de begrote kosten. Daarin onderscheiden deze inkomsten zich van de belastingen, waaraan geen specifieke prestaties gekoppeld hoeven te zijn en waar kostendekkendheid bij de toegestane hoogte geen rol speelt. Het begrote bedrag van deze groep gemeentelijke inkomsten is in 2010 € 4,0 miljard, tegen € 3,9 miljard het jaar ervoor. Dat is een stijging van 1,3%. Baatbelastingen en bouwleges namen af, rioolrechten en secretarieleges namen toe ten opzichte van 2009.

iv. De baten uit Overige eigen middelen (OEM)

Hier heeft het begrip OEM betrekking op de *baten* van de betreffende begrotingsposten, samen goed voor zo'n € 10,2 miljard in 2010. In het fonds figureert van de OEM alleen het *saldo* van baten en lasten; dat saldo is veel lager en komt aan de orde bij de eigenlijke scan in paragraaf 3.4, onderdeel 3.4.2. De hier besproken OEM-baten bestaan voor bijna driekwart uit opbrengsten van de grondexploitatie. Het resterende deel wordt vooral gevormd door opbrengsten uit geldleningen en beleggingen en nutsbedrijven. De OEM-baten stegen van 2009 op 2010 met 1,2%.

v. Gemeentefonds (inclusief decentralisatie- en integratie-uitkeringen)

Deze steeg van € 17,0 miljard in 2009 naar € 17,8 miljard in 2010. Het verschil van € 0,8 miljard is voor grootste deel het gevolg van de toename van de decentralisatie-uitkeringen.

vi. Overige inkomsten

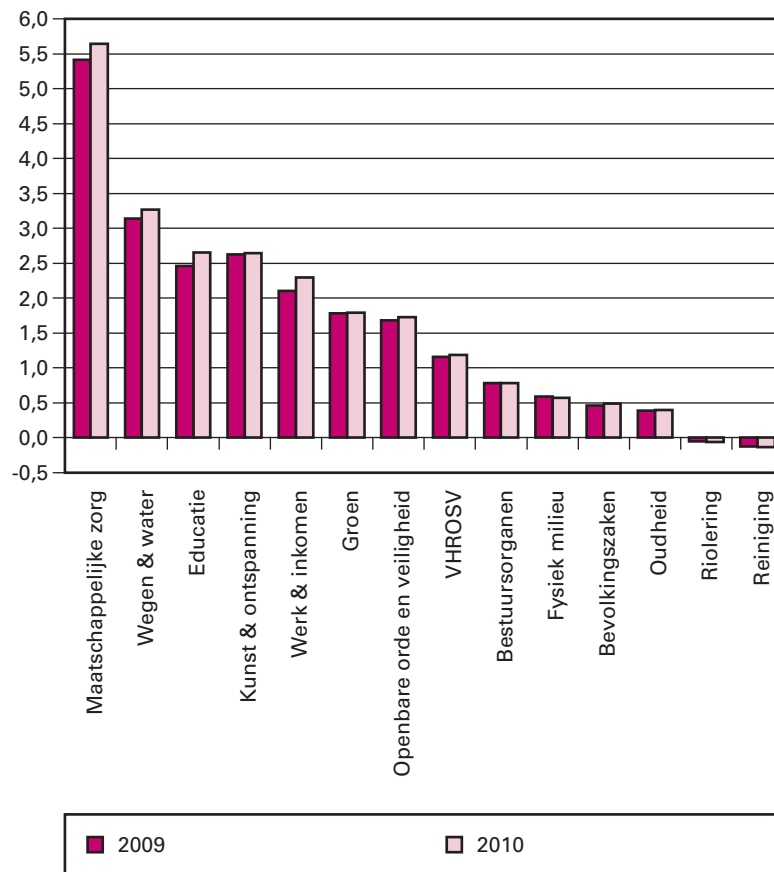
Deze groep bestaat vooral uit specifieke uitkeringen. Een beperkt deel betreft bijdragen van provincies en de Europese Unie. De CBS-begrotingsstatistiek maakt het niet mogelijk specifieke uitkeringen afzonderlijk of als categorie te bepalen, zodat het verloop van «overige inkomsten» slechts een globale indruk geeft van de ontwikkeling van het bedrag aan specifieke uitkeringen.

Het totaal van de overige inkomsten ging volgens de begrotingen van € 18,1 miljard in 2009 naar € 18,3 miljard in 2010, een stijging van 1,6%.

3.3.2 De begrote gemeentelijke netto-uitgaven (alle gemeenten)

In het verdeelstelsel staan niet bruto-uitgaven, maar netto-uitgaven centraal. Dit is het saldo van lasten en specifieke baten. Het saldo van de diverse uitgavenclusters wordt afgebeeld in Figuur 3.2. De gemiddelde groei tussen 2009 en 2010 is 3,7%. De netto-uitgaven van clusters Werk en inkomen (9,5%), Educatie (7,8%), Bevolkingszaken (4,9%) en Maatschappelijke zorg (4,3%) liggen met hun groei duidelijk boven dat gemiddelde. De cluster Fysiek milieu is met 2,5% afgenomen.

Figuur 3.2 Netto-uitgaven per cluster voor de jaren 2009 en 2010 (miljarden euro's, alle gemeenten)



3.4 Scan van inkomsten en uitgaven bij 378 gemeenten

3.4.1 Inleiding

Deze paragraaf bevat de eigenlijke scan, het hart van hoofdstuk 3. Hier worden de ijkpunten uit het gemeentefonds vergeleken met de feitelijke ontwikkeling van uitgaven en inkomsten, zoals af te leiden uit de CBS-begrotingsstatistiek. Het onderzoek is gebaseerd op de begrotingsjaren vanaf 2006, maar concentreert zich op de jaren 2009¹ en 2010, en de veranderingen daartussen. Zoals gezegd heeft de scan betrekking op de meeste, maar niet alle 431 gemeenten. Vanwege hun bijzondere positie in het verdeelstelsel worden de Waddengemeenten en de vier grote steden erbuiten gehouden. Vanwege de kwaliteit van het basismateriaal zijn vierenvertig gemeenten buiten beschouwing gelaten², zodat de scan over 378 gemeenten gaat.

¹ Voor het POR 2011 hebben wij gebruik gemaakt van de herziene versie van de CBS-begrotingssystematiek 2009.

² De selectiecriteria zijn t.o.v. vorig jaar aangepast. De afwijking van de algemene uitkering uit het gemeentefonds volgens de gemeentefondscirculaire enerzijds en de algemene uitkering volgens de begroting (f921) anderzijds moet in alle van de laatste 3 jaren binnen de marge van maximaal 5% blijven.

De opbouw van deze paragraaf is als volgt.

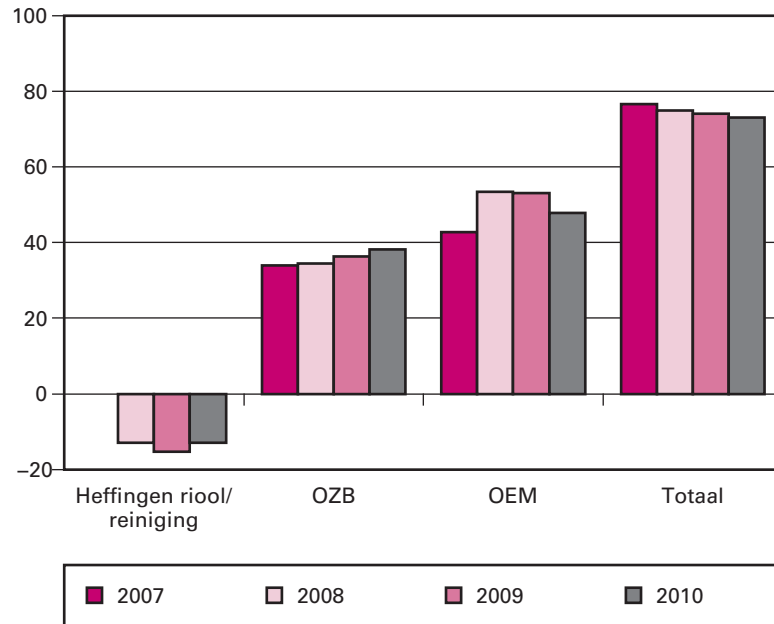
In paragraaf 3.4.2 vergelijken we de veronderstelde inkomsten met de feitelijke inkomsten, namelijk de netto-inkomsten uit de Onroerend zaakbelasting (OZB), de Overige eigen middelen (OEM) en de riool- en reinigingsrechten. Dan volgen in paragraaf 3.4.3. de verschillen tussen de veronderstelde en de feitelijke uitgaven.

3.4.2 De scan van veronderstelde versus feitelijke inkomstructuur

Analyse

In Figuur 3.3 is voor de jaren 2007–2010 van de belangrijkste eigen inkomsten (riool- en reinigingsrechten, OZB en het saldo van de Overige eigen middelen) het verschil weergegeven tussen het feitelijke niveau en de ijkpunten van het gemeentefonds.

Figuur 3.3 Verschil tussen de feitelijke en veronderstelde netto inkomsten bij de clusters Riool, Reiniging, OZB en OEM (exclusief de mutatie reserves), 2007 t/m 2010 (euro's per inwoner; 378 gemeenten)



Voor de clusters Riool en Reiniging tezamen geldt dat hun saldo van baten en lasten in 2009 en 2010 lager is begroot dan in de ijkpunten van het gemeentefonds wordt verondersteld, terwijl er voordien min of meer gelijkheid was tussen feitelijk saldo en het ijkpunt. De feitelijke kostendekkendheid is dus lager dan de veronderstelde. Dat heeft vooral te maken met het BTW-compensatiefonds. Nadat was gebleken dat de gemeenten méér uit het BTW-compensatiefonds ontvangen dat verwacht, is in 2007 het gemeentefonds gekort. Dat werkt ook door in de ijkpunten Riool en Reiniging. Vergeleken met deze ijkpunten hebben de gemeenten hun riool- en reinigingsrechten in 2010 meer dan in 2009 verhoogd.

Terwijl de heffingen voor riool- en reiniging wat lager zijn dan in het verdeelstelsel wordt verondersteld, liggen de OZB-tarieven al langere tijd boven het rekkentarieff van het gemeentefonds¹. Ook in 2010 is de stijging van de feitelijke tarieven hoger dan de stijging van het rekkentarieff.

Het grootst is het verschil bij de het saldo van de Overige eigen middelen (OEM). In het gemeentefonds gaan we ervan uit dat de OEM circa 5% van de (netto)uitgaven bedragen. Feitelijk is hun niveau hoger en is het verschil met die 5% in de loop der jaren groter geworden. Tussen 2009 en 2010 is het verschil net als tussen 2008 en 2009 wat gedaald. Het verschil tussen veronderstelde en feitelijke OEM is in 2010 met 9% afgenomen ten opzichte van 2009. Dat is het resultaat van uiteenlopende «plussen en

¹ Anders dan bij de ijkpunten riool- en reiniging heeft de uitname uit het fonds vanwege het BTW-compensatiefonds geen invloed op het ijkpunt OZB.

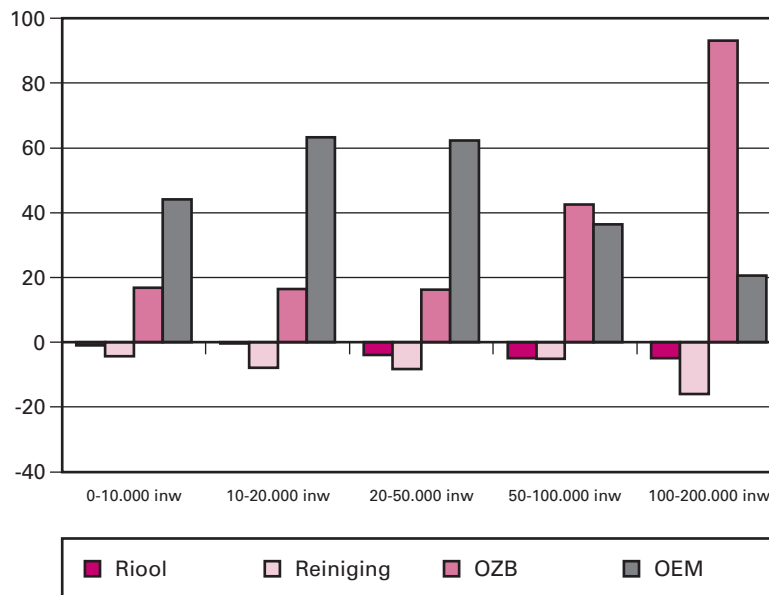
minnen», waaronder lagere inkomsten uit grondexploitatie en nutsbedrijven.

Bij elkaar genomen genereren de clusters Riool, Reiniging, OZB en OEM circa 75 euro per inwoner meer gemeentelijke inkomsten dan in het verdeelstelsel van het gemeentefonds wordt verondersteld (zie de meest rechtse staven in Figuur 3.3). Dat komt vooral doordat OZB en OEM boven het veronderstelde niveau liggen.

In Figuur 3.4 zien we voor het jaar 2010 een verdeling van de clusters Riool, Reiniging, OZB en OEM over vijf groottegroepen. Naarmate gemeenten groter zijn, neemt de kostendekkendheid van de riool- en reinigingsrechten af. Tegelijkertijd heffen de gemeenten meer OZB, naarmate ze groter worden. Soms was dit gevolg van de expliciete beleidskeuze om lagere inkomens relatief te ontzien door een deel van de kosten van riool en reiniging te dekken uit de OZB. Het belang van deze keuze is allengs minder geworden. Al in eerdere jaren constateerden we dat de grote(re) gemeenten meer en meer overgaan op kostendekkende tarieven. Zien we af van het effect van het BTW-compensatiefonds, dan is het tekort op riool en reiniging minder dan enkele jaren geleden, bovendien zijn de verschillen tussen kleine en grote gemeenten wat afgenomen.

Bij de OEM neemt het verschil tussen feitelijke en veronderstelde omvang af naar mate gemeente groter wordt. Zoals al vaker opgemerkt, kan het verschil van gemeente tot gemeente desalniettemin zeer uiteenlopen.

Figuur 3.4 Verschil tussen de feitelijke en veronderstelde netto inkomsten bij de clusters Riool, Reiniging, OZB en OEM (exclusief de mutatie reserves) in 2010 naar groottegroepen (euro's per inwoner; 378 gemeenten)



Bovenstaand geschetst beeld van de OEM en OZB werd min of meer ook in het POR van 2010 geschetst. Dat was de reden dat in het POR 2010 een nader onderzoek is aangekondigd naar de inkomstenclusters OEM en OZB.

In het POR 2010 hebben we besloten om de in het gemeentefonds veronderstelde OEM te verhogen tot de feitelijk aangetroffen OEM. De aanpassing van de formule heeft geen enkel gevolg voor de feitelijke

verdeling, dus voor gemeenten heeft het generlei financieel effect. Wel beïnvloed de verandering het POR als instrument om de verdeling te monitoren. De reden voor deze aanpassing was dat het onpraktisch is om jaarlijks uit te leggen dat het verschil tussen de feitelijke en veronderstelde OEM niet relevant is voor de omvang en verdeling van het gemeentefonds. Dit jaar is daarom de veronderstelde OEM verhoogd van 5% naar 9% van de uitgavenijkpunten. Deze nieuwe OEM-formule is verwerkt in de navolgende figuren 3.5 en 3.6.

3.4.3 IJkpunten versus feitelijke uitgaven

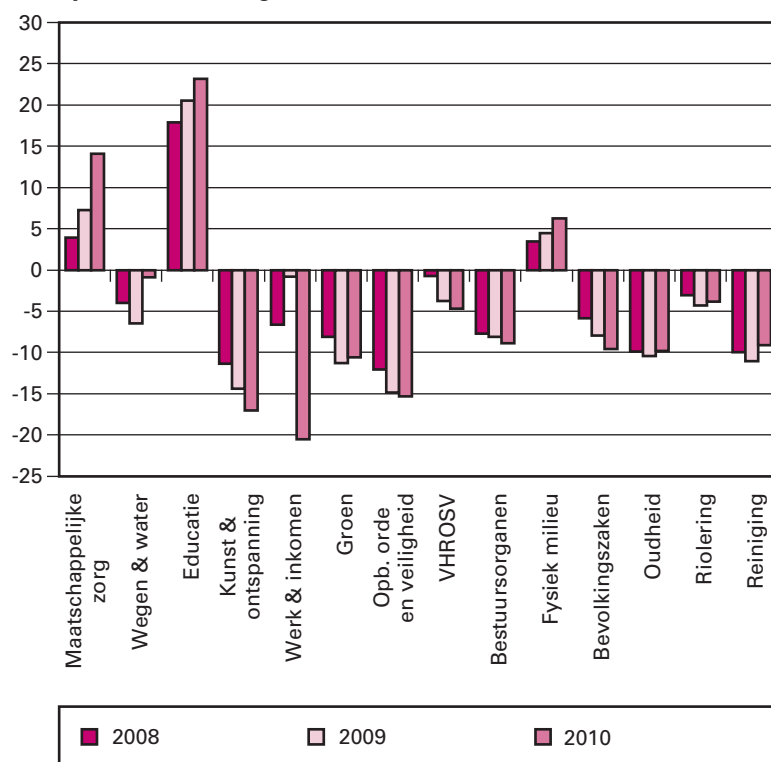
Verschillen tussen veronderstelde en feitelijke uitgavenpatronen komen in theorie in twee vormen voor; in de praktijk zien we ze vaak in combinatie. De eerste vorm is dat voor alle gemeenten bij elkaar de *omvang* van de feitelijke uitgaven afwijkt van de veronderstelde uitgaven. De tweede uitingsvorm is dat de feitelijke *verdeling* van uitgaven *over groepen* van gemeenten verschilt van de veronderstelde verdeling, zelfs als de totalen voor alle gemeenten aan elkaar gelijk zijn. Beide vormen worden in beeld gebracht in Figuur 3.5 respectievelijk in Figuur 3.6.

De clusters zijn gesorteerd naar hun grootte, zoals weergegeven in Figuur 3.2. De grootste is 1, Maatschappelijke zorg, waarvan onder andere de huishoudelijke hulp deel van uit maakt. Het cluster Algemene ondersteuning is niet afzonderlijk zichtbaar gemaakt. Dit cluster is evenredig verdeeld over de andere clusters.

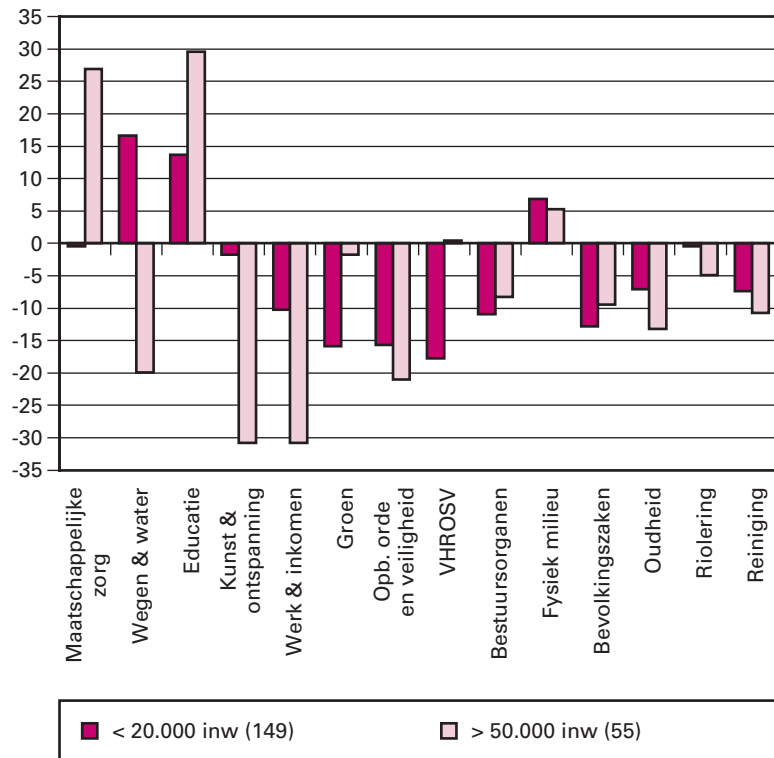
Zoals we bij de bespreking van de inkomsten al zagen, hebben de gemeenten meer eigen middelen dan in het gemeentefonds wordt verondersteld. Dat extra geld besteden ze op uiteenlopende beleidsterreinen, zodat daar de uitgaven hoger zijn dan in het fonds wordt verondersteld. Dat is ook te zien in Figuur 3.5. Bij de meeste clusters is het uitgavenijkpunt minus de feitelijke uitgaven negatief, dat wil zeggen dat de feitelijke uitgaven hoger zijn dan de geijkte uitgaven. Zoals gezegd is sinds het POR 2010 de OEM-formule aangepast, waardoor het aanzicht van de Figuren 3.5 en 3.6 is veranderd. De «negatieve staafjes» – die een uiting zijn van extra uitgaven bovenop diverse ijkpunten – vloeien nu niet meer voort uit de hoge OEM. Ze zijn nu uitsluitend het gevolg van hetzij extra OZB, hetzij lagere uitgaven op andere clusters (dus clusters met een «positief staafje»).

We zullen de diverse clusters nu bespreken aan de hand van de Figuren 3.5 en 3.6. Figuur 3.5 laat zien hoe de veronderstelde en de feitelijke omvang zich verhoudt voor alle onderzochte 378 gemeenten tezamen in de jaren 2008–2010. Figuur 3.6 toont het verschil tussen feitelijke en geijkte uitgaven voor 149 kleine en 55 grote gemeenten in het lopende jaar 2010.

Figuur 3.5 IJkpunten minus feitelijke uitgaven per cluster in 2008 t/m 2010 (euro per inwoner, 378 gemeenten)



Figuur 3.6 IJkpunten minus feitelijke uitgaven 2010, per cluster in kleine en grote gemeenten (euro per inwoner, 149 resp. 55 gemeenten)



1. Maatschappelijke zorg

Dit cluster is het grootste van de binnen het gemeentefonds te onderscheiden beleidsterreinen. Dat was al zo voor 2007; door de toevoeging in 2007 van de gelden voor de huishoudelijke hulp en enkele andere voorzieningen is dat sindsdien nog meer het geval. Gezamenlijk geven de 378 gemeenten ook dit jaar minder uit dan het ijkpunt. In het bijzonder geven gemeenten met zwakke of matige sociale structuur beduidend minder uit dan ijkpunt. Dat geldt ook voor gemeenten met een sterke of redelijke centrumfunctie.

2. Wegen en water

Bij het cluster Wegen en water lopen de veronderstelde en feitelijke uitgaven in 2010 naar elkaar toe. Dit wordt veroorzaakt door het verschil tussen kleine gemeenten en grote gemeenten, zoals Figuur 3.6 laat zien. Gemeenten met meer dan 50 000 inwoners geven 20 euro meer uit dan het ijkpunt verondersteld. Dit wordt gecompenseerd door de uitgaven van kleine gemeenten. Ze geven beduidend minder uit dan het veronderstelde ijkpunt. In het POR 2010 gaf deze «scheefheid» in de verdeling tussen grote en kleine gemeenten aanleiding om tot een nader onderzoek te besluiten.

3. Educatie

Gemeenten geven ook dit jaar minder uit dan het ijkpunt. De redenen voor het in het POR van 2010 aangekondigde nader onderzoek blijven dus van kracht. Ondanks dat het verschil tussen ijkpunt en de feitelijke uitgaven verder toeneemt, blijkt uit dit POR wel dat de uitgaven voor Educatie van alle gemeenten zijn gestegen. Het groeiende verschil wordt dus veroor-

zaakt doordat het cluster Educatie in het gemeentefonds sneller in omvang toeneemt (3%) dan de feitelijke uitgaven op dit gebied (1,5%).

4. Kunst en ontspanning en 12. Oudheid

Figuur 3.5. laat zien dat bij het cluster Kunst en ontspanning ook in 2010 het verschil tussen het ijkpunt en de feitelijke uitgaven weer wat groter is geworden. Gemeenten met een sterke of redelijke centrumfunctie geven beduidend meer uit dan het veronderstelde ijkpunt. Uit Figuur 3.6. blijkt dat die extra uitgaven vooral door grote gemeenten worden gedaan.

Bij het cluster Oudheid is het verschil tussen feitelijke uitgaven en het ijkpunt in 2010 bijna even groot als in 2009. Voor deze clusters is in het POR 2010 een nader onderzoek aangekondigd.

5. Werk en inkomen

Bij het cluster Werk en inkomen zien wij een grote stijging van het verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven in 2010. Dit wordt veroorzaakt door afname van het aantal bijstandsonvangers in het gemeentefonds naar ruim 29 000 voor de selectiegroep van 378 gemeenten (in het ijkpunt wordt het aantal bijstandsonvangers van t-1 gebruikt), terwijl gemeenten een stijging van het aantal bijstandsonvangers in 2010 verwachten. Dit fenomeen heeft een technisch karakter. Naar verwachting stijgen de basiseenheden bijstandsonvangers in het gemeentefonds in het POR 2012 weer en wordt het probleem voor een deel opgelost.

6. Groen

Volgens Figuur 3.5 is het verschil tussen feitelijke uitgaven en ijkpunt bijna even groot als in 2009. Uit de Figuur 3.6. blijkt dat de verdeling scheef is. Dit was in het POR 2010 al het geval. Daarom is in het POR 2010 tot nader onderzoek besloten.

7. Openbare orde en veiligheid

Uit Figuur 3.5 blijkt dat het verschil tussen veronderstelde uitgaven volgens het ijkpunt en de feitelijke uitgaven in 2010 even groot is als in 2009. Het verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven bij grote gemeenten is groter dan bij kleine gemeenten. Echter, ook de kleine gemeenten geven beduidend meer uit dan verondersteld wordt via het ijkpunt. In het POR 2010 is ook voor dit cluster een nader onderzoek aangekondigd.

8. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV)

Wat de verdeling over de groottegroepen betreft, blijkt uit Figuur 3.6 dat dit ongelijk is. Grote gemeenten geven wat minder uit dan het ijkpunt, kleine juist meer. Dit fenomeen was ook in eerdere jaren zichtbaar.

9. Bestuursorganen

Het verschil tussen feitelijke uitgaven en het ijkpunt is 2010 iets gegroeid ten opzichte van 2009. Bij kleine gemeenten is dit verschil iets groter dan bij grotere gemeenten.

10. Fysiek milieu

Bij dit cluster geven gemeenten minder uit dan het ijkpunt verondersteld. Aangezien in 2010 de netto uitgaven van gemeenten daalt ten opzichte van 2009 (zie Figuur 3.2.) neemt het verschil tussen de feitelijke uitgaven en het ijkpunt iets toe.

11. Bevolkingszaken

Figuur 3.5. laat een kleine toename zien in het verschil tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven; ook in de verdeling over kleine en grote gemeenten is nauwelijks sprake van verandering.

12. Oudheid

Zie 3. Kunst en ontspanning.

13. Riolering en 14. Reiniging

In paragraaf 3.4.2 gingen we al in op de tarieven voor het riool en de reiniging. Het reinigingsrecht en de afvalstoffenheffing stegen gemiddeld met 1% en de rioolrechten met ruim 5%. Deze percentages zijn beide lager dan vorig jaar, toen ze respectievelijk 3% en 7% bedroegen.

Resumé

Het geheel van de veertien uitgavenclusters overziend, worden een aantal signalen voor scheefheid in verdeling en/of omvang waargenomen. Grotendeels komen die overeen met de signalen uit het vorige POR, hetgeen al aanleiding gaf nader onderzoek aan te kondigen. Opgemerkt hierbij wordt de in dit POR gemaakte aanpassing van de OEM-formule. Als zodanig heeft de aanpassing geen enkele invloed op de verdeling. Wel verandert ze enigszins het *beeld* dat de scan geeft van de verdeling. Het verhogen van de OEM formule van 5% naar 9% maakt het mogelijk de uitgavenijkpunten eveneens op dezelfde wijze op te hogen. De vergelijking met de feitelijke uitgaven van gemeenten met de ijkpunten wordt hierdoor beter. In de verdeling van het gemeentefonds over gemeenten speelt de OEM-formule geen rol.

Op basis van het aangekondigde nader onderzoek naar het verschil tussen feitelijk en geïjkt niveau van de OZB zal een bestuurlijke oordeel worden gevormd of het verschil tussen norm en praktijk een aanpassing van de norm rechtvaardigt of niet. Het nadere onderzoek naar de OEM zal een bestuurlijk oordeel mogelijk maken of de OEM een rol zou moeten gaan spelen bij de verdeling van het gemeentefonds. Bovendien kunnen deze onderzoeken inzichten opleveren die relevant zijn voor de beoordeling van voornoemde «scheefheden» bij diverse uitgavenclusters. De in het POR van 2010 aangekondigde en deze POR bevestigde nadere onderzoeken van de OEM en OZB worden dan ook in samenhang uitgevoerd met de aangekondigde nadere onderzoeken naar de genoemde uitgavenclusters.

Bijlage 1 bij hoofdstuk 3: Samenstelling clusters

Cluster in gemeentefonds	Samenstelling in termen van begrotingsfuncties uit Besluit Begrotingen en Verantwoording (BBV 2004)
Educatie	fie. 420, Openbaar basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 421, Openbaar basisonderwijs, onderwijshuisvesting fie. 422, Bijzonder basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 423, Bijzonder basisonderwijs, onderwijshuisvesting fie. 430, Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 431, Openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting fie. 432, Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 433, Bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting fie. 440, Openbaar voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 441, Openbaar voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting fie. 442, Bijzonder voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting fie. 443, Bijzonder voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting fie. 480, Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs fie. 482, Volwasseneneducatie
Maatschappelijke zorg	fie. 620, Maatschappelijke begeleiding en advies fie. 621, Vreemdelingen fie. 622, Huishoudelijke verzorging fie. 630, Sociaal-cultureel werk fie. 641, Tehuizen fie. 650, Kinderdagopvang fie. 651, Dagopvang gehandicapten fie. 652, Voorzieningen gehandicapten fie. 711, Ambulancevervoer fie. 712, Verpleeginrichtingen fie. 714, Openbare gezondheidszorg fie. 715, Jeugdgezondheidszorg (uniform deel) fie. 716, Jeugdgezondheidszorg (maatwerk deel)
Werk en inkomen	fie. 610, Bijstandsverlening fie. 611, Werkgelegenheid fie. 612, Inkomensvoorzieningen vanuit het Rijk fie. 613, Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk fie. 614, Gemeentelijk minimabeleid fie. 623, Participatiebudget ¹
Kunst en ontspanning	fie. 510, Openbaar bibliotheekwerk fie. 511, Vormings- en ontwikkelingswerk fie. 530, Sport fie. 540, Kunst fie. 580, Overige recreatieve voorzieningen
Groen	fie. 531, Groene sportvelden en terreinen fie. 550, Natuurbescherming fie. 560, Openbaar groen en openluchtrecreatie fie. 724, Lijkbezorging
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV)	fie. 732, Baten begraafplaatsrechten fie. 810, Ruimtelijke ordening fie. 820, Woningexploitatie / woningbouw fie. 821, Stads- en dorpsvernieuwing fie. 822, Overige volkshuisvesting fie. 823, Bouwvergunningen
Oudheid Riool	fie. 541, Oudheidkunde / musea fie. 722, Riolering en waterzuivering (gecombineerd) fie. 729, Huishoudelijk/bedrijfsafvalwater fie. 730, Hemelwater fie. 731, Grondwater fie. 726, Baten rioolheffing (gecombineerd) fie. 727, Baten rioolheffing huishoudelijk/bedrijfsafvalwater
Reiniging	fie. 728, Baten rioolheffing grond- en hemelwater fie. 721, Afvalverwijdering en -verwerking fie. 725, Baten reinigingsrechten en afvalstofheffing

Cluster in gemeentefonds	Samenstelling in termen van begrotingsfuncties uit Besluit Begrotingen en Verantwoording (BBV 2004)
Wegen en water	fie. 210, Wegen, straten en pleinen fie. 211, Verkeersmaatregelen te land fie. 214, Parkeren fie. 215, Baten parkeerbelasting fie. 221, Binnenhavens en waterwegen fie. 223, Veerdiensten fie. 240, Waterkering, afwatering en landaanwinning
Openbare orde en veiligheid	fie. 120, Brandweer en rampenbestrijding fie. 140, Openbare orde en veiligheid
Fysiek milieu	fie. 723, Milieubeheer
Bevolkingszaken	fie. 003, Burgerzaken fie. 004, Baten secretarieleges burgerzaken
Bestuursorganen	fie. 001, Bestuursorganen fie. 006, Bestuursondersteuning raad en rekenkamer(functie)
Algemene ondersteuning ²	fie. 002, Bestuursondersteuning college van burgemeester en wethouders fie. 005, Bestuurlijke samenwerking fie. 922, Algemene baten en lasten fie. 930, Uitvoering Wet WOZ fie. 940, Lasten heffing en invordering gemeentelijke belastingen fie. 960, Saldo van kostenplaatsen fie. 990, Saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming
Onroerende zaakbelasting (OZB)	fie. 931, Baten onroerende-zaakbelasting gebruikers fie. 932, Baten onroerende-zaakbelasting eigenaren fie. 941, Lastenverlichting rijk
Overige eigen middelen (OEM)	fie. 212, Openbaar vervoer fie. 220, Zeehavens fie. 230, Luchtvaart fie. 310, Handel en ambacht fie. 311, Baten marktgeld fie. 320, Industrie fie. 330, Nutsbedrijven fie. 340, Agrarische productie en ontginning fie. 341, Overige agrarische zaken, jacht en visserij fie. 830, Bouwgrondexploitatie fie. 911, Geldleningen en uitzettingen korter dan 1 jaar fie. 913, Overige financiële middelen fie. 914, Geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan 1 jaar fie. 933, Baten roerende woon- en bedrijfsruimten fie. 934, Baten baatbelasting fie. 935, Baten forensenbelasting fie. 936, Baten toeristenbelasting (voor 50%) ³ fie. 937, Baten hondenbelasting fie. 938, Baten reclamebelasting fie. 939, Baten precariobelasting fie. 980, Mutaties reserves die verband houden met de hoofdfunctie 0 tot en met 9

¹ Met het participatiebudget worden de gemeentelijke middelen van het werkdeel (f611), inburgering (f621) en volwasseneneducatie (f482) gebundeld in één nieuwe functie namelijk f623. In het Periodiek Onderhoudsrapport worden de bedragen van deze functie verdeeld naar cluster Werk en inkomen, Maatschappelijke zorg en Educatie.

² In het Periodiek Onderhoudsrapport worden de bedragen van dit cluster «uitgesmeerd» over alle andere clusters, behalve Bestuursorganen; hij is dus niet afzonderlijk zichtbaar.

³ Andere 50% hoort bij het cluster Wegen en water.