
Onderhoud gemeentefonds: herschikken en herijken taakgebieden Bijstand en Zorg

*nieuwe ijkpunten Educatie, Werk en Inkomen en
Maatschappelijke Zorg*

535002 - 017

Rapport

Cebeon, 6 december 2004

© 2004 Cebeon, Centrum Beleidsadviserend Onderzoek BV, Amsterdam.

Gebruik van de inhoud van deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld. Gehele of gedeeltelijke herpublicatie via druk, elektronisch of op elke andere wijze ook, is mogelijk na verkregen schriftelijke machtiging van het Centrum Beleidsadviserend Onderzoek BV, Amsterdam.

I Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding en doel onderzoek	7
1.2 Herschikken en herijken.....	8
1.3 Onderhoud in een dynamische omgeving	9
1.4 Indeling rapportage.....	11
2 Bouwstenen onderzoek	13
2.1 Inleiding.....	13
2.2 Onderzoeksmethode	13
2.3 Gebruikte basisgegevens.....	15
2.4 Onderzoeksstappen.....	17
2.5 Bestaande verdeelmaatstaven in 2002	20
3 Educatie	23
3.1 Inleiding.....	23
3.2 Onderwijshuisvesting.....	24
3.3 Overige educatie.....	34
3.4 Totaalbeeld Educatie	37
4 Werk en inkomen	41
4.1 Inleiding.....	41
4.2 Armoedebeleid/bijzondere bijstand	41
4.3 Overig werk en inkomen.....	48
4.4 Totaalbeeld werk en inkomen	54
5 Maatschappelijke zorg	57
5.1 Inleiding.....	57
5.2 Wvg	58
5.3 Overige maatschappelijke zorg	65
5.4 Totaalbeeld maatschappelijke zorg.....	69
6 Samenvatting, totaalbeeld en vervolgstappen	73
6.1 Inleiding.....	73
6.2 Van twee bestaande naar drie nieuwe clusters.....	74
6.3 Overzicht elementen herschikking en herijking	75
6.4 Totaaloverzicht.....	77
6.5 Vervolgstappen.....	81
A Legenda ijkpuntindicatoren	83

V Voorwoord

Jaarlijks wordt in het kader van het periodiek onderhoud van het gemeentefonds door de beheerders van het gemeentefonds onderzocht of de verdeling van de middelen in de algemene uitkering voor de diverse taakgebieden nog goed aansluit bij de feitelijke uitgavenpatronen van gemeenten. Belangrijkste aanleiding voor het onderzoek was gelegen in de vele substantiële mutaties op beide clusters in de afgelopen jaren, waardoor het cluster Bijstand aanzienlijk is gereduceerd en het cluster Zorg in omvang is verdrievoudigd. Deze mutaties hebben er toe geleid dat binnen het periodiek onderhoud¹ van het verdeelstelsel van het gemeentefonds (de oorzaak van) scheefgroei in deze clusters nauwelijks meer te achterhalen valt.

De onderzoeksopdracht betrof het herschikken van de bestaande clusters Bijstand en Zorg naar een drietal nieuwe clusters met daarbinnen telkens een subcluster:

- Educatie, met daarbinnen het subcluster Onderwijshuisvesting;
- Werk en inkomen, met daarbinnen het subcluster Armoedebeleid/bijzondere bijstand;
- Maatschappelijke zorg, met daarbinnen het subcluster Wvg.

Daarnaast is er ook herijkt, omdat tijdens het onderzoek is gebleken dat er voor bepaalde onderdelen sprake is van een bepaalde scheefheid tussen de verdeling van middelen in de algemene uitkering van het gemeentefonds enerzijds en de feitelijke uitgavenpatronen van gemeenten anderzijds.

Cebeon heeft de opdracht gekregen om dit onderzoek te verrichten. In het voorliggende rapport wordt verslag gedaan van de onderzoekswerkzaamheden die hebben geleid tot het formuleren van de nieuwe ijkpunten. In aanvulling hierop zijn nog een aantal vervolgwerkzaamheden nodig die buiten het kader van deze rapportage vallen.

De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de onderzoekswerkzaamheden en de rapportage hiervan ligt bij de onderzoekers. Bij de totstandkoming hiervan is steeds sprake geweest van nauw overleg met de begeleidingscommissie van het onderzoekstraject, die als volgt was samengesteld (inclusief vervangers):

- het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie): de heer H.S.K. Boerboom, mevrouw J. de Groot, mevrouw A.M. van der Tuin;
- het ministerie van Financiën: de heer J. van der Wal;
- het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen: de heer J.W. Damen;
- het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: de heer F.M. Nieuweboer, de heer Planting;
- het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport: mevrouw B. Kamp, de heer van der Kort, de heer van Laarhoven, mevrouw Merkelbach, de heer van Ruler;
- de Raad voor de financiële verhoudingen: de heer G.A. van Nijendaal, de heer B. Steur.

Wij danken de leden van de begeleidingscommissie voor hun inbreng, die in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de kwaliteit van het eindresultaat. Tevens danken wij het SGBO en Research voor Beleid voor het beschikbaar stellen van gegevens en de vele gemeenten die aan het onderzoek hebben meegewerkt door het leveren van informatie.

Centrum Beleidsadviserend Onderzoek b.v. (Cebeon).

1. Zie de jaarlijkse Periodieke Onderhouds Rapportages (POR). Onderdeel van het POR vormt de zogenaamde scan waarin voor diverse groepen gemeenten de scores op de ijkpunten worden geconfronteerd met de feitelijke netto-uitgaven per taakgebied.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel onderzoek

opdracht

Namens de beheerders van het gemeentefonds heeft de Directie Bestuurlijke Financiële Organisatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan Cebeon het verzoek gedaan om onderzoek te doen naar de ijkpunten Bijstand en Zorg van het gemeentefonds in het kader van het periodiek onderhoud van het verdeelstelsel.

aanleiding onderzoek

De belangrijkste reden voor het ijkpuntenonderzoek zijn de diverse mutaties op beide clusters in de afgelopen jaren, waardoor:

- de omvang van het cluster Bijstand flink is gereduceerd, met name door de uitname van het relevante deel van de uitkeringslasten in verband met de introductie van het Fonds Werk en Inkomen en doordat zich tussentijds tal van mutaties in de taken/beschikbare budgetten op het terrein van de bijstandverlening en bijzondere bijstand/minimabeleid hebben voorgedaan;
- het cluster Zorg in omvang is verdrievoudigd en inhoudelijk sterk uitgebreid, met name als gevolg van de decentralisatie van de middelen voor de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en onderwijshuisvesting.

De genoemde mutaties hebben er toe geleid dat binnen het periodiek onderhoud² van het verdeelstelsel van het gemeentefonds (de oorzaak van) scheefgroei in deze clusters nauwelijks meer te achterhalen valt. In de afgelopen jaren is uit de scan van het periodiek onderhoud van het gemeentefonds gebleken dat de aansluiting van de clusters Bijstand en Zorg binnen het verdeelstelsel met de feitelijke netto-uitgaven van gemeenten op deze taakgebieden een van jaar op jaar sterk wisselend karakter kent. Dit wordt deels veroorzaakt door de uiteenlopende ontwikkeling van de binnen de clusters informeel aanwezige subclusters en deels door verschillen in de interpretatie door gemeenten van de comptabiliteitsvoorschriften ten aanzien van de bij de taakgebieden Bijstand en Zorg behorende functies.

Vanuit explorerend onderzoek door de fondsbeheerders is gebleken dat een herschikking van de binnen de clusters Bijstand en Zorg aanwezige taakgebieden tot drie nieuwe, meer eenduidige, clusters de beste oplossing is om in de toekomst de clusters volgens de uitgangspunten van het verdeelstelsel op scheefheid te kunnen onderzoeken. Een door de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) uitgebracht advies is in lijn met deze redenering.

De ijkpuntonderzoeken die ten grondslag liggen aan de huidige clusters Bijstand en Zorg, zijn gebaseerd op gemeentelijke begrotingen uit het jaar 1992. Gezien de ontwikkelingen die binnen de gemeenten de afgelopen jaren op de taakgebieden binnen de clusters hebben plaatsgevonden, moeten de nieuw te vormen clusters op recenter gegevensmateriaal gebaseerd zijn.

Vanuit de gemeentelijke gegevens is de indeling naar clusters gebaseerd op de functionele indeling zoals staat voorgeschreven in de comptabiliteitsvoorschriften, terwijl de indeling naar clusters binnen het verdeelstelsel gebaseerd is op maatstaven en bijbehorende maatstafgewichten. IJkpuntonderzoek legt de koppeling tussen

2. Zie de jaarlijkse Periodieke Onderhouds Rapportages (POR). Onderdeel van het POR vormt de zogenaamde scan waarin voor diverse groepen gemeenten de scores op de ijkpunten worden geconfronteerd met de feitelijke netto-uitgaven per taakgebied.

deze twee indelingen. Dit betekent dat bij de ontwikkeling van nieuwe clusters hernieuwd ijkpuntonderzoek onvermijdelijk is.

doel onderzoek

Het uiteindelijke doel van het onderzoek is om, vanuit het totaal van de clusters Bijstand en Zorg, te komen tot maatstafformules voor drie nieuwe clusters. Het gaat hier om:

- een cluster waarbinnen de gemeentelijke taken op het terrein van werk en inkomen zijn samengebracht;
- een cluster waarbinnen de gemeentelijke taken ten aanzien van educatie zijn opgenomen en
- een cluster dat de gemeentelijke taken ten aanzien van maatschappelijke zorg omvat.

Daarnaast is in het onderzoek binnen de genoemde drie clusters een drietal subclusters onderscheiden. Het onderscheiden van deze subclusters is bedoeld voor intern gebruik door de beheerders van het gemeentefonds bij het periodiek onderhoud van het verdeelstelsel. Het gaat hierbij om inzicht in de omvang en verdeling van de binnen de huidige clusters Bijstand en Zorg al bestaande informele subclusters Armoedebeleid/bijzondere bijstand (onderdeel van het bestaande cluster Bijstand), Onderwijshuisvesting en de Wet voorzieningen gehandicapten (beide onderdeel van het bestaande cluster Zorg).

Tevens is gevraagd om de inkomsten en uitgaven van de gemeentelijke taakgebieden op het terrein van de Wet op de collectieve preventie gezondheidszorg in kaart te brengen. Het gaat hierbij om het binnen het cluster Maatschappelijke zorg te onderscheiden taakgebied Openbare Gezondheidszorg, en daarbinnen om het onderdeel Jeugdgezondheidszorg.

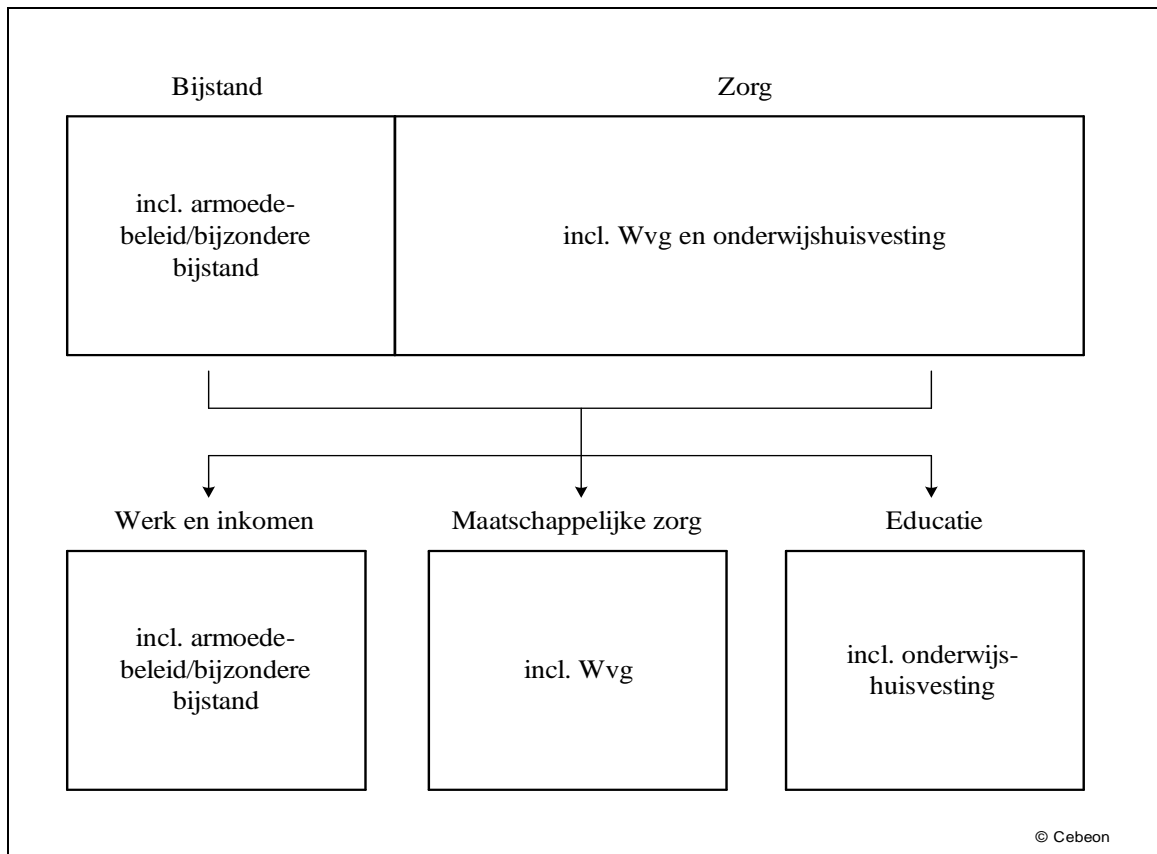
1.2 Herschikken en herijken

De opdracht betrof in eerste instantie het herschikken van de bestaande verdeelmaatstaven van de clusters Bijstand en Zorg binnen het gemeentefonds naar de drie nieuwe clusters met daarbinnen telkens een subcluster:

- Educatie, met daarbinnen het subcluster Onderwijshuisvesting;
- Werk en inkomen, met daarbinnen het subcluster Armoedebeleid/bijzondere bijstand;
- Maatschappelijke zorg, met daarbinnen het subcluster Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg).

In figuur 1.1 is de omzetting van de bestaande clusters Bijstand en Zorg naar de nieuwe (sub)clusters weergegeven.

Figuur 1.1. Omzetting bestaande clusters Bijstand en Zorg naar nieuwe (sub)clusters



Omdat uit de onderzoekswerkzaamheden ten behoeve van de herschikking is gebleken dat de verdeelmaatstaven voor een aantal onderdelen duidelijk afwijken (in omvang/verdeling) ten opzichte van de feitelijke netto-uitgavenpatronen van gemeenten is besloten tot het inlassen van een vervolgonderzoek waarin een verdiepingsslag is gemaakt. In deze tweede fase is nader onderzocht wat de achtergronden zijn van de gevonden verschillen in uitgavenpatronen tussen (typen) gemeenten, om op basis van deze informatie de bestaande verdeelformules aan te passen. Hierbij is de oorspronkelijke opdracht van het louter *herschikken* van bestaande maatstaven verschoven naar het *herijken* van de onderscheiden (sub)clusters, met als doel om geconstateerde scheefheden recht te trekken.

Aangezien er voor het onderdeel jeugdgezondheidszorg in het centrale onderzoeksjaar nog geen bruikbare gegevens voorhanden waren en er ook op grond van aanvullende vragenlijsten nog sprake bleek van een onvoldoende uitgekristalliseerd beeld van de effecten van de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) is besloten om te wachten met het ontwikkelen van een subijpunt voor dit taakgebied tot de nieuwe ontwikkelingen zich verder hebben uitgekristalliseerd.

1.3 Onderhoud in een dynamische omgeving

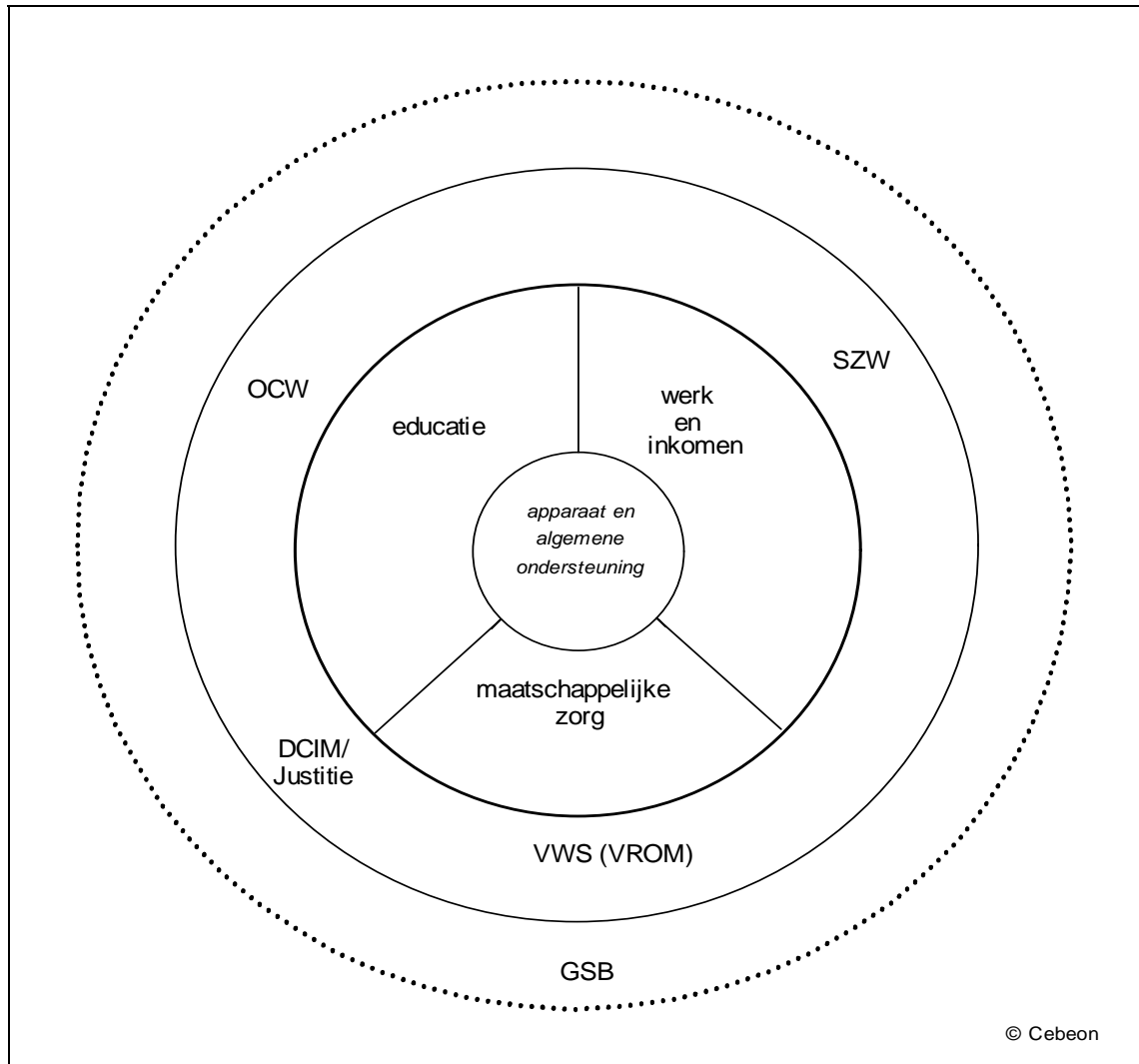
Het onderzoek naar de herijking van de taakgebieden Bijstandverlening en Zorg heeft betrekking op gegevens betreffende het onderzoeksjaar 2002. De uitvoering van het onderzoek³ vindt plaats in een periode waarin er

3. In twee onderzoeksfases is er gewerkt aan dit onderzoek in de periode eind 2002- 2004.

uiteenlopende ontwikkelingen op diverse terreinen van invloed kunnen zijn op de uitgavenpatronen van gemeenten.

In figuur 1.2 zijn de drie nieuw te vormen clusters schematisch binnen deze dynamische omgeving geplaatst, waarbij van belang is dat de dynamiek zich niet alleen binnen het gemeentefonds voordoet (wijzigingen in taken/regelgeving), maar dat er ook ontwikkelingen buiten het gemeentefonds spelen (stelselherzieningen in algemene zin).

Figuur 1.2. Relevante onderdelen in onderlinge samenhang



In figuur 1.2 is aangegeven dat de verschillende nieuw te onderscheiden onderdelen binnen Bijstand en Zorg – Educatie, Werk en inkomen en Maatschappelijke zorg – relaties hebben met beleidsterreinen van diverse ministeries: Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Justitie (minderheden) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM). Vanuit diverse onderdelen is er een relatie met het protestedenbeleid (GSB).

Hoewel er waar mogelijk in het onderzoek is getracht in te spelen op recente ontwikkelingen kan op grond van een studie naar feitelijke uitgavenpatronen van gemeenten in 2002 niet zonder meer worden verwacht dat daarmee alle nieuwe ontwikkelingen automatisch zijn verdisconteerd. Belangrijke voorbeelden van relevante ontwikkelingen die van invloed zijn op de periode na 2002 zijn:

- diverse taakmutaties op onderdelen van de taakgebieden Bijstand en Zorg tussen 2002 en 2004;

- de introductie van de nieuwe Wet werk en bijstand per 2004;
- een relatief sterke dynamiek in het aantal bijstandsontvangers;
- de introductie van de nieuwe regelgeving in het kader van de Wet collectieve preventie volksgezondheid met ingang van 2003;
- de voorbereidingen voor de introductie van een nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo);
- de voorbereiding/introductie van de nieuwe Wet basisvoorziening kinderopvang;
- de omslag van een periode met ruime accessen in het gemeentefonds naar een periode met krappe accessen.

Tegen deze achtergrond is er voor gekozen om in dit rapport per nieuw geformeerd cluster en de bijgestelde ijkpuntformules steeds een aantal aandachtspunten op te nemen die ertoe dienen om de lezer te wijzen op mogelijke actualiseringsvraagstukken die zich in de periode na het centrale onderzoeksjaar kunnen voordoen.

1.4 Indeling rapportage

In deze rapportage worden de onderzoekswerkzaamheden en –resultaten van het totale onderzoekstraject van zowel herschikking als herijking van de nieuwe clusters beschreven. Achtereenvolgens komen daarbij de volgende onderwerpen aan de orde:

- de bouwstenen voor het onderzoek (hoofdstuk 2);
- de bevindingen voor het cluster Educatie (hoofdstuk 3);
- de bevindingen voor het cluster Werk en inkomen (hoofdstuk 4);
- de bevindingen voor het cluster Maatschappelijke zorg (hoofdstuk 5);
- hoofdstuk 6 bevat een samenvatting en het totaalbeeld van de drie nieuwe ijkpunten. Tevens wordt ingegaan op de voor inpassing in het gemeentefonds benodigde vervolgstappen.

2 Bouwstenen onderzoek

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste uitgangspunten/bouwstenen voor het onderzoekstraject toegelicht. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- een algemene toelichting op de onderzoeksmethode (paragraaf 2.2);
- een overzicht van de gebruikte basisgegevens (paragraaf 2.3);
- een nadere toelichting op de successievelijke onderzoeksstappen (paragraaf 2.4);
- een overzicht van de bestaande verdeelmaatstaven en hun (mogelijke) relevantie voor de drie nieuw te vormen clusters (paragraaf 2.5).

2.2 Onderzoeksmethode

aanpak op hoofdlijnen vergelijkbaar met eerdere ijkpuntonderzoeken

De in het onderzoek gehanteerde aanpak bij het ontwikkelen van financiële ijkpunten is vergelijkbaar met de bij de eerdere ijkpuntonderzoeken gehanteerde werkwijze. Deze methode is inmiddels beproefd en leidt tot consistentie met de overige onderdelen van het gemeentefonds die niet in het onderhavige onderzoek betrokken zijn. In grote lijnen heeft de gehanteerde onderzoeksmethode de volgende kenmerken:⁴

- een uitgavenanalyse gericht op het tussen gemeenten onderling vergelijkbaar maken van (netto-)uitgaven per cluster (onderdeel);
- een goede toerekening van de uitgaven voor algemene ondersteuning (aanvullende inventarisatie bij een groot aantal gemeenten);
- een verschillenanalyse gericht op het achterhalen van de achtergronden van uitgavenverschillen tussen typen gemeenten, met name gericht op het onderscheid in door gemeenten te beïnvloeden en niet te beïnvloeden (externe) factoren;
- het maken van concept-ijkpunten en het toetsen van deze ijkpunten voor alle Nederlandse gemeenten (de zogenaamde zeefprocedure);
- het hanteren van bepaalde spelregels bij het uitnemen van de bestaande ijkpunten en het terugzetten van de nieuwe ijkpunten in het verdeelstelsel, inclusief de afstemming op de algemene eigen middelen van gemeenten buiten het gemeentefonds;
- de vier grote steden worden niet direct betrokken bij de ontwikkeling van de nieuwe ijkpunten. Dit hangt onder meer samen met het afwijkende takenpakket van deze gemeenten (specifiek grootstedelijke taken die apart worden gehonoreerd in het gemeentefonds) en de bijzondere organisatorische structuur. Na de ontwikkeling van de nieuwe formules kan wel worden vastgesteld in hoeverre er een herverdeeleffect op grond van het uitnemen en onderbrengen zou resulteren. In de tweede tranche van de herziening van het gemeentefonds werden dergelijke effecten in het vaste bedrag van deze gemeenten verwerkt.

In paragraaf 2.4 worden de onderzoeksstappen in het onderhavige onderzoek nader toegelicht.

4. Voor een uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar de rapportages Structuur gerecht; Financiële ijkpunten voor Wegen en Water, Fysiek Milieu en Openbare Orde en Veiligheid; Onderbrengen en uitnemen.

belang kostenoriëntatie

Belangrijk uitgangspunt bij de ontwikkeling van financiële ijkpunten is de zogenaamde kostenoriëntatie. Dit betekent dat de verdeling van de middelen via de verdeelmaatstaven in het gemeentefonds moet aansluiten bij uitgavenverschillen tussen (typen) gemeenten die het gevolg zijn van externe, niet door gemeenten te beïnvloeden factoren (structuurkenmerken). Met de ontwikkelde financiële ijkpunten wordt beoogd een geobjectiveerde norm voor uitgaven te creëren, waarin met deze externe, kostenverklarende factoren (kostendrijvers) rekening is gehouden. Op deze wijze wordt nagestreefd om alle gemeenten een gelijke bestedingspotentie te geven ten behoeve van de betreffende taakuitoefening/voorzieningen. Gemeenten met dezelfde (relevante) structuurkenmerken worden daarbij hetzelfde behandeld: ze kennen een vergelijkbare ijkpuntscore. Verschillen in structuurkenmerken leiden tot verschillen in scores op het financiële ijkpunt.

De totale landelijke omvang van een ijkpunt wordt daarbij afgestemd op het totaal aan feitelijke netto-uitgaven van alle gemeenten tezamen. Dit impliceert tevens dat in de ijkpunten het gemiddelde efficiëncyniveau van alle gemeenten tezamen wordt gehonoreerd.

De ijkpunten zijn gebaseerd op de netto-uitgaven van gemeenten, dat wil zeggen de bruto-uitgaven minus de (specifieke) inkomsten op het betreffende taakgebied. Tot deze inkomsten behoren zowel specifieke uitkeringen als taakgerelateerde eigen inkomsten zoals leges, heffingen, eigen bijdragen van cliënten en dergelijke.

relevantie uitgavenanalyse

Een belangrijk onderdeel van de onderzoeksmethode is de uitgavenanalyse. Hierbij worden financiële gegevens per gemeente getoetst op onderlinge vergelijkbaarheid. Ondanks de comptabiliteitsvoorschriften blijkt er in de praktijk sprake van grote verschillen tussen gemeenten in de wijze waarop zij hun uitgaven en inkomsten in hun financiële administratie verantwoorden (boekingsproblemen, afbakening/definities).

Dit wordt de laatste jaren nog versterkt door het gegeven dat gemeenten in toenemende mate gebruik maken van product- en programmabegrotingen waarbij de onderscheiden producten minder strak aan de functionele indeling zijn gerelateerd. De omzetting naar een functionele indeling vindt steeds vaker plaats via globale omzettabelen.

Juist bij de clusters Bijstand en Zorg spelen bovengenoemde aspecten in belangrijke mate een rol. Er is bij deze clusters op meerdere onderdelen sprake van sterke inhoudelijke verwevenheid. Daarnaast zijn in de sfeer van Zorg substantiële takenpakketten gedecentraliseerd (onderwijshuisvesting, Wvg), waarvoor de comptabiliteitsvoorschriften niet aangeven op welke functie de met deze taken samenhangende uitgaven dienen te worden verantwoord.⁵

Dit betekent dat doorgaans bij vrijwel elke gemeente correcties dienen te worden uitgevoerd op de aangeleverde financiële informatie om de informatie tussen gemeenten vergelijkbaar te maken en zo een goede basis voor de verschillenanalyse te creëren.

Een substantieel deel van de onderzoeksinspanningen is met deze activiteiten in de sfeer van uitgavenanalyses gemoeid.

begeleidingscommissie

Het onderzoekstraject kent een stapsgewijze opzet. Regelmatig zijn tussentijdse voortgangsrapportages en onderzoeksuitkomsten door de onderzoekers voorgelegd aan een begeleidingscommissie. Deze commissie is samengesteld uit vertegenwoordigers van:

- de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën (beheerders van het gemeentefonds en formeel opdrachtgever van het onderzoek);
- de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, vanuit hun specifieke betrokkenheid met deelterreinen;
- de Raad voor de financiële verhoudingen.

5. Het gaat hier om de comptabiliteitsvoorschriften 1995 die in het centrale onderzoeksjaar 2002 relevant waren. In de nieuwe voorschriften (BBv/lv3) die met ingang van 2004 zijn ingevoerd, worden deze onderdelen inmiddels wel onderscheiden.

De begeleidingscommissie heeft telkens de tussentijdse onderzoeksresultaten beoordeeld en op relevante keuze-vraagstukken 'knopen' doorgehakt, ten behoeve van de verdere vervolgstappen in het onderzoek.

2.3 Gebruikte basisgegevens

algemeen

In de analyses heeft het jaar 2002 centraal gestaan. Op onderdelen zijn er ook gegevens uit omliggende jaren in de analyses betrokken (onder andere in verband met het opsporen van incidentele componenten cq. dynamiek).⁶

Het onderzoek betreft alle Nederlandse gemeenten, met uitzondering van de vier grote steden (zie paragraaf 2.2).

Voor de uitgaven- en verschillenanalyses is gebruik gemaakt van de volgende gegevens:

- begrotings- en rekeninggegevens voor de steekproefgemeenten die in het onderzoek zijn betrokken;
- begrotingsgegevens (2002) uit een CBS-bestand voor (vrijwel) alle Nederlandse gemeenten;
- gegevens uit beschikbare monitors/scans op specifieke onderdelen (onderwijshuisvesting, Wvg, armoedebeleid);
- een bestand met de basisgegevens voor de algemene uitkering aan alle Nederlandse gemeenten (2002).

In totaal is er voor het overgrote deel van alle Nederlandse gemeenten sprake van enige (directe en/of indirecte) betrokkenheid bij het onderhavige onderzoek.

gegevens steekproefgemeenten

Door Cebeon zijn vele steekproefgemeenten met vragenlijsten benaderd. Het betreft:

- circa 75 gemeenten die zijn benaderd met een vragenlijst over alle (inhoudelijke) onderdelen van Bijstand en Zorg alsmede over algemene ondersteuning;
- aanvullend 75 gemeenten die zijn benaderd met vragen over het leveren van nadere informatie met betrekking tot de algemene ondersteuning in relatie tot de clusters Bijstand/Zorg;
- meer dan 100 gemeenten met vragen over de uitvoeringslasten sociale dienst;
- circa 150 gemeenten met vragen vanuit de zeefprocedure (toetsing uitkomsten concept-ijkpunten).

gegevens voor heel Nederland

Door de beheerders van het gemeentefonds is een CBS-bestand met basisgegevens (begrotingen 2002) voor vrijwel alle Nederlandse gemeenten ter beschikking gesteld, dat wordt gebruikt voor het periodieke onderhoud van het verdeelstelsel. Behalve op functieniveau zijn hierin ook bepaalde gegevens voor specifieke thema's in kaart gebracht voor een groot aantal gemeenten. Het betreft bijvoorbeeld gegevens over onderwijshuisvesting en Wvg-uitgaven zoals deze op uiteenlopende functies bij gemeenten zijn aangetroffen.

Dit gegevensbestand vormt op zichzelf een belangrijk hulpmiddel voor de analyses, maar alleen in combinatie met de overige gegevens en na een aantal uitgebreide bewerkingsslagen (zie hierna).

Daarnaast heeft het CBS gegevens geleverd omtrent het aantal bijstandsontvangers uitgesplitst naar leefsituatie en uitkeringsduur. Ook gegevens met betrekking tot het aantal eenouderhuishoudens komen bij het CBS vandaan.

6. Bij het gebruik van gegevens van verschillende peildata zijn steeds correcties aangebracht om de onderlinge vergelijkbaarheid te waarborgen (o.a. ontwikkelingen in de uitkeringsfactor van het gemeentefonds).

Daarnaast zijn er ook gegevens ten behoeve van hulpanalyses ontvangen van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Sociale zaken en Werkgelegenheid en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

gegevens monitors/scan voor drie subclusters

Voor de drie onderscheiden subclusters kon – naast gegevens van de gemeenten uit de eigen steekproef – gebruik worden gemaakt van gegevens omtrent feitelijke uitgaven uit een aantal beschikbare monitors. De volgende (meest recente) gegevens zijn ten behoeve van het onderhavige onderzoek beschikbaar gekregen en door Cebeon – tezamen met de overige gegevens - in de analyses betrokken:

- de monitor onderwijshuisvesting. Deze monitor is uitgevoerd door Research voor Beleid in opdracht van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen en bevat gegevens omtrent de uitgaven in de sfeer van onderwijshuisvesting voor het jaar 2002 van een groot aantal gemeenten. Nadat Research voor Beleid alle gemeenten uit de monitor individueel heeft benaderd met het verzoek om toestemming voor het gebruik van deze monitorgegevens in het onderhavige onderzoek, zijn van 243 gemeenten deze monitorgegevens ontvangen ten behoeve van het onderhavige onderzoek;
- de Wvg-scan. Deze scan is uitgevoerd door SGBO in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport en bevat gegevens van 396 gemeenten omtrent hun uitgaven in het kader van de WVG in 2002 die integraal voor het onderhavige onderzoek ter beschikking zijn gesteld;
- de Monitor Gemeentelijk Armoedebeleid (MGA). Deze monitor is door Cebeon uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en bevat gegevens van 133 gemeenten met uitgaven inzake armoedebeleid/bijzondere bijstand in 2001 en 2002. Deze gemeenten vertegenwoordigen tezamen ruim tweederde van het landelijke totaal aan armoedebeleid/bijzondere bijstand.

Na diverse bilaterale contacten met respectievelijk Research voor Beleid en SGBO over het gebruik van de gegevens en een goede interpretatie ervan, is een aantal gesprekken gevoerd over de bevindingen naar aanleiding van deze monitors/scan. Hierbij waren naast vertegenwoordigers van de ministeries waarvoor de monitors/scan zijn uitgevoerd en de uitvoerende bureaus tevens vertegenwoordigers van de beheerders van het gemeentefonds aanwezig. Ook met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als opdrachtgever van de monitor gemeentelijk armoedebeleid is een gesprek gevoerd. Naast de bevindingen op basis van de monitor gemeentelijk armoedebeleid en de betekenis daarvan voor het onderhavige onderzoek is daarbij ook in bredere zin ingegaan op het cluster Werk en Inkomen (relatie met Fonds Werk en Inkomen en relevante beleidsmatige ontwikkelingen).

De resultaten van deze besprekingen zijn meegenomen in de verdere analyses van de drie (sub)clusters.

gegevens algemene uitkering

Van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een bestand ontvangen met per gemeente de score op de maatstaven in het gemeentefonds (basisgegevens 2002, stand september 2002). Cebeon heeft op deze gegevens diverse bewerkingen uitgevoerd om de relevante maatstaven en hun gewichten voor de clusters Bijstand en Zorg en de relevante subclusters daarbinnen te onderscheiden.

Hierbij gaat het niet alleen om het toepassen van de juiste gewichten op de relevante maatstaven per (sub-) cluster, maar ook om aanvullende bewerkingen om de toedeling van algemene ondersteuning en de overige eigen middelen af te stemmen op de te hanteren feitelijke uitgavegegevens.

2.4 Onderzoeksstappen

In het onderzoek ten behoeve van de herijking van de clusters Bijstand en Zorg zijn achtereenvolgens de volgende stappen doorlopen.

Schema 2.1. Onderzoeksstappen

stap 1:	voorbereidende en inventariserende fase
stap 2:	uitgavenanalyse
stap 3:	verschillenanalyse
stap 4:	concept-ijkpuntformules
stap 5:	zeefprocedure
stap 6:	financiële ijkpunten

2.4.1 Stap 1: voorbereidende en inventariserende fase

De eerste onderzoeksstap bestond uit een aantal voorbereidende werkzaamheden. Het ging daarbij in eerste instantie om de afbakening van de onderscheiden (sub)clusters. Vervolgens zijn uitgebreide vragenlijsten opgesteld voor de diverse onderdelen binnen de te onderzoeken taakgebieden en is een groot aantal steekproefgemeenten geselecteerd die in diverse ronden meerdere malen zijn benaderd (verzoek om medewerking, toezending vragenlijsten, diverse rappelrondes, aanvullende vragen naar aanleiding van geleverd materiaal).

2.4.2 Stap 2: uitgavenanalyse

hercodering gegevens onderzoeksgemeenten

In deze belangrijke stap van het onderzoeksproces is de door gemeenten aangeleverde informatie beoordeeld op kwaliteit cq. onderlinge vergelijkbaarheid. Naar aanleiding hiervan zijn aanvullende vragen aan gemeenten gesteld. De aangeleverde informatie wordt zodanig gecodeerd en geordend dat de netto-uitgavenpatronen per (sub)cluster tussen (typen) gemeenten onderling vergelijkbaar zijn. Aandachtspunten hierbij zijn onder andere boekingsproblemen, afbakening/definities, samenhang/uitwisseling tussen (sub)clusters en dynamiek. Een groot aantal herschikkingen heeft op grond van deze analyses plaatsgevonden. Het gaat daarbij niet alleen om een nadere afbakening binnen de relevante begrotingsfunctie die direct bij de te onderzoeken clusters horen, maar ook om tal van correcties vanuit andere functies. Voorbeelden hiervan zijn boekingen op functies 002, 530, 822, 921 en 922. Het kan daarbij zowel om uitgavencomponenten gaan als om inkomstencomponenten. Onder meer de inkomsten uit GSB zijn bij een aantal gemeenten op uiteenlopende plekken aangetroffen (en herschikt naar de relevant clusters).

bewerking gegevens monitors/scan

Overigens zijn ook voor de gegevens uit de monitors/scan aanvullende bewerkingen relevant. Deels betreft het macro-bewerkingen, omdat de peildatum kan afwijken. Zo is er op onderdelen bijvoorbeeld sprake van rekeninggegevens (2002/2001) in plaats van begrotingsgegevens. Bij het gecombineerde gebruik met

begrotingsgegevens 2002 dient rekening te worden gehouden met tussentijdse wijzigingen in de omvang van het gemeentefonds (onder andere als gevolg van accessen). De basisgegevens ten behoeve van de monitors/scan zijn getoetst op betrouwbaarheid. Daarbij zijn in bepaalde gevallen gegevens aangevuld of gecorrigeerd, omdat bij het maken van ijkpunten verdergaande eisen worden gesteld aan de betrouwbaarheid van gegevens op individueel gemeentelijk niveau. Het accent ligt bij monitors immers veel meer op macrobeelden en ontwikkelingen daarin, terwijl bij het maken van ijkpunten gezocht wordt naar achtergronden bij verschillen tussen (typen) gemeenten om daar een structurele verdeling van middelen voor de toekomst op af te stemmen.

combinatie gegevensbestanden en aanvullende bewerkingen algemene ondersteuning

De diverse bronnen met basisgegevens zijn ten behoeve van de uitgaven- en verschillenanalyses met elkaar gecombineerd. De gegevens van steekproefgemeenten en monitors/scans zijn in verband gebracht met gegevens uit het CBS-bestand en het maatstavenbestand. Daarbij zijn ondermeer aanvullende bewerkingen verricht in relatie tot de toedeling van algemene ondersteuning. Aangezien alle gemeenten op andere wijze hun algemene ondersteuning verdelen over de diverse taakgebieden, maakt dit de feitelijke uitgaven van gemeenten zoals die op de functies in de begroting/rekening worden verantwoord niet zondermeer vergelijkbaar. Deze vergelijkbaarheid is vergroot door gebruik te maken van de informatie van de totale groep steekproefgemeenten. Het betreft hier naast de gegevens van de steekproefgemeenten die gegevens hebben geleverd omtrent hun uitgaven in de sfeer van Bijstand en Zorg, met name ook de gegevens van de aanvullende steekproef van gemeenten die alleen gegevens omtrent (de toedeling van) algemene ondersteuning hebben geleverd. Deze aanvullende steekproef is speciaal geselecteerd op basis van afwijkende uitgavenpatronen met betrekking tot algemene ondersteuning. Deze informatie wordt gebruikt om een beter vergelijkbaar beeld van de uitgaven op Bijstand en Zorg voor een groot aantal gemeenten te krijgen en daarmee houvast voor de bepaling van het totale volume van de te ontwikkelen (sub)ijkpuntformules.

2.4.3 Stap 3: verschillenanalyse

Bij de verschillenanalyse worden de achtergronden van verschillen in relatieve uitgavenniveaus tussen gemeenten op clusteronderdelen geanalyseerd. Daarbij gaat de aandacht vooral uit naar de relevantie van externe, te honoreren elementen (structuurkenmerken, gevolgen wetten/regelgeving) enerzijds en de gevolgen van eigen keuzes van gemeenten anderzijds. In het bijzonder wordt gelet op de mogelijke relevantie van recente ontwikkelingen binnen het gemeentefonds en de relatie met nieuwe ontwikkelingen aan de rand van het gemeentefonds, waaronder nog niet (volledig) uitgekristalliseerde ontwikkelingen en veranderingen in het gemeentelijke takenpakket (werk en inkomen, onderwijshuisvesting, Wvg, Wet op de maatschappelijke ondersteuning).

De verschillenanalyse is gebaseerd op vergelijkende analyses tussen (sub-)groepen van gemeenten. Het kan daarbij zowel gaan om vergelijkingen tussen gemeenten met uiteenlopende kenmerken als gemeenten met juist vergelijkbare kenmerken, om de relevante indicatoren en hun gewicht nader vast te stellen. Naarmate het inzicht voortschrijdt worden de gegevens van de individuele gemeenten ook in toenemende mate vergeleken met combinaties van indicatoren, waaronder in eerste instantie de indicatoren die in het huidige gemeentefonds worden gebruikt. Het betreft derhalve een iteratief proces, waarbij de 'resterende' afwijkingen voor individuele gemeenten niet langer met externe te honoreren factoren samen dienen te hangen, maar met gevolgen van eigen keuzes (bijvoorbeeld afwijkende voorzieningenniveaus).

Overigens hoeven de ijkpunten niet voor alle gemeenten elk jaar exact aan te sluiten op de feitelijke netto-uitgaven. De ijkpunten hebben immers als doel de structurele uitgavenverschillen tussen gemeenten die samenhangen met verschillen in structuurkenmerken te honoreren en de structurele ontwikkelingen in de tijd goed te volgen. In enig jaar kunnen feitelijke netto-uitgaven van individuele gemeenten afwijken van het

ijkpunt als gevolg van incidentele factoren of door gemeenten gemaakte keuzes binnen de gemeentelijke beleidsvrijheid.

Als zodanig leidt deze stap tot tussen gemeenten vergelijkbare uitgaven en tot eerste aanzetten in de richting van ijkpuntformules met aandacht voor afwijkingen ten opzichte van de huidige wijze van verdeling.

Op bepaalde specifieke onderdelen (Wvg, onderwijshuisvesting en armoedebeleid/bijzondere bijstand) zijn gesprekken met deskundigen gevoerd over achtergronden bij bevindingen.

2.4.4 Stap 4: concept-ijkpuntformules

Nadat per cluster een aantal indicatoren is geselecteerd die relevant worden geacht om verschillen in uitgavenpatronen tussen diverse typen gemeenten te verklaren, worden eerste concept-versies van ijkpuntformules per clusters geformuleerd. De wegingen van de diverse indicatoren worden in onderlinge samenhang afgestemd op de feitelijke uitgavenpatronen.

Voor de subclusters Onderwijshuisvesting, Wvg en Armoedebeleid/bijzondere bijstand kon worden beschikt over een bestaande versie van een formule die is getoetst aan de gevonden feitelijke uitgavenpatronen. Voor de overige onderdelen vormden de bestaande maatstaven van de clusters Bijstand en Zorg een eerste kader waarbinnen gezocht is naar geschikte indicatoren voor de nieuwe ijkpunten.

2.4.5 Stap 5: zeefprocedure

De in de vorige stap bepaalde concept ijkpuntformules worden vervolgens getoetst in een zogenaamde zeefprocedure aan de hand van voor dit doel bewerkte begrotingsgegevens van het CBS voor nagenoeg alle Nederlandse gemeenten. Hierbij wordt nader ingezoomd op de grootste verschillen tussen concept ijkpuntformules en de bewerkte begrotingsgegevens. Doel van deze toetsing is het opsporen van mogelijke aanvullende kostenverklarende factoren die nog onvoldoende worden gehonoreerd in het conceptijkpunt.

Een groot deel van de gevonden verklaringen voor verschillen uit de zeefprocedure heeft betrekking op boekingsproblemen, begrotingswijzigingen, incidentele factoren of de toedeling van uitgaven in de sfeer van algemene ondersteuning. Ten aanzien van inhoudelijke verklaringen voor verschillen is van belang in hoeverre het gaat om voor gemeenten externe factoren of om gevolgen van eigen beleidskeuzes. Op grond van dit onderscheid kan worden bepaald in hoeverre aspecten dienen te worden gehonoreerd in het ijkpunt. Aan het eind van deze zeefprocedure heeft er een consultatie-ronde bij de diverse vakdepartementen plaatsgevonden die in de begeleidingscommissie zijn vertegenwoordigd. In deze ronde zijn de onderzoeksbevindingen voor de relevante deelterreinen doorgesproken.

Op grond van de zeefprocedure is een aantal bijstellingen/verfijningen in de concept-ijkpuntformules aangebracht.

2.4.6 Stap 6: financiële ijkpunten

Na de zeefprocedure is voor elk cluster een definitieve ijkpuntformule opgesteld die bestaat uit een aantal indicatoren met wegingen, waarmee de kostenoriëntatie zo optimaal mogelijk is ingevuld. In deze rapportage wordt de werking van deze ijkpuntformules nader toegelicht.

2.4.7 Vervolgtraject

De financiële ijkpunten dienen nog in het verdeelstelsel van het gemeentefonds te worden ondergebracht. Daarvoor is een aantal aanvullende werkzaamheden relevant (zie hoofdstuk 6).

2.5 Bestaande verdeelmaatstaven in 2002

beschikbare set verdeelmaatstaven

In tegenstelling tot de situatie bij de ontwikkeling van de oorspronkelijke ijkpuntformules ten behoeve van het herziene verdeelstelsel in de FVW'97 kan voor het onderhavige (onderhouds-)onderzoek worden beschikt over een set van bestaande verdeelmaatstaven en hun relatieve betekenis voor de verdeling van middelen in het bestaande verdeelstelsel 2002 voor de clusters Bijstand en Zorg. Het onderzoekstraject bestaat voor een belangrijk deel uit het herschikken van de (betekenis) van deze bestaande verdeelmaatstaven naar de drie nieuw te onderscheiden clusters. Naast deze algemene invalshoek is uit de tussentijdse onderzoeksresultaten gebleken dat er op onderdelen sprake was van duidelijke scheefgroei. Dit impliceert dat het op onderdelen voor de hand ligt dat niet aan de bestaande gewichten per verdeelmaatstaf wordt vastgehouden.

Tegen deze achtergrond is vanuit de beschikbare set verdeelmaatstaven als volgt gewerkt:

- de set bestaande verdeelmaatstaven is op grond van bestaande inzichten zo goed mogelijk op plausibiliteit beoordeeld voor elk van de nieuw te vormen clusters. Voordeel hierbij was dat er voor de drie bestaande subclusters (Armoedemonitor/bijzondere bijstand, Onderwijshuisvesting en Wvg) afzonderlijke (hulp-) ijkpuntformules bestonden. Op grond hiervan was exact bekend welke maatstaven en gewichten voor deze onderdelen relevant waren. Het restant van de gewichten/verdeelmaatstaven is op grond van plausibiliteit wel of niet mogelijk relevant verklaard voor de drie resterende delen van de nieuw te vormen clusters;
- vervolgens is voor de drie bestaande subclusters onderzocht in hoeverre er sprake was van scheefgroei. Daarbij is zowel op volume als op verdeling gelet. Op grond van de onderzoeksresultaten zijn er wijzigingen in de bestaande formules aangebracht die er toe hebben geleid dat de verdeling beter aansluit bij de relevante feitelijke uitgavenpatronen van gemeenten;
- voor de overige delen van de drie nieuw te vormen clusters is de resterende selectie van bestaande verdeelmaatstaven en gewichten gebruikt om het iteratieve zoekproces naar een geschikte nieuwe verdeelformule te starten. Voor een belangrijk deel spelen de bestaande verdeelmaatstaven ook in de nieuwe situatie nog een duidelijke rol;
- op onderdelen is er echter sprake van nieuwe inzichten. Het kan daarbij zowel om het algehele 'bestaansrecht' van een bestaande verdeelmaatstaf/nieuwe indicator gaan, als om de omvang van het gewicht van een bestaande verdeelmaatstaf. In deze rapportage worden deze nieuwe inzichten toegelicht. Voorzover bestaande verdeelmaatstaven een rol blijven spelen wordt er van uitgegaan dat in eerdere onderzoeken reeds voldoende helder is gemaakt wat de plausibiliteit/rol ervan als extern te honoreren factor in het verdeelstelsel van het gemeentefonds is.

In de onderstaande tabel wordt in kolom 1 een overzicht gegeven van de aandelen van de diverse maatstaven binnen de huidige verdeling voor het totaal van de clusters Bijstand en Zorg tezamen. In de kolommen 2 tot en met 4 is aangegeven welke verdeelmaatstaven op voorhand mogelijk relevant kunnen zijn voor het betreffende nieuw te ontwikkelen cluster.

Tabel 2.1. Aandeel maatstaven in huidige verdeling Bijstand en Zorg (stand 2002, exclusief G4)

<i>verdeelmaatstaven</i>	<i>aandeel in totaal Bijstand en Zorg</i>	<i>mogelijk relevant voor educatie</i>	<i>mogelijk relevant voor werk en inkomen</i>	<i>mogelijk relevant voor maatschap. zorg</i>
<i>inwoners</i>	15,3%	x	x	x
<i>jongeren</i>	16,6%	x		x
<i>ouderen</i>	2,5%			x
<i>bijstandsonvangers</i>	3,5%	x	x	x
<i>'bevrozen' bijstandsonvangers</i>	10,7%		x	
<i>schaalbedrag bijstandsonvangers</i>	1,4%		x	
<i>uitkeringsontvangers</i>	5,5%	x	x	x
<i>lage inkomens</i>	15,3%	x	x	x
<i>minderheden</i>	4,7%	x	x	x
<i>lokale klantenpotentiëlen</i>	5,3%	x	x	x
<i>regionale klantenpotentiëlen</i>	5,6%	x	x	x
<i>leerlingen speciaal en voortgezet onderwijs</i>	5,8%	x		
<i>leerlingen streekscholen</i>	0,2%	x		
<i>oppervlakte land en binnenwater</i>	0,5%	x		x
<i>omgevingsadressendichtheid</i>	3,3%	x		x
<i>woonruimten</i>	3,6%			x
<i>groei jongeren</i>	0,2%	x		
<i>groei leerlingen</i>	0,1%	x		
TOTAAL	100,0%			

terminologie: verdeelmaatstaven versus indicatoren

In deze rapportage is er voor gekozen om in de gebruikte terminologie zo helder mogelijk onderscheid aan te brengen tussen de bestaande verdeling in het huidige verdeelstelsel en de nieuwe ijkpunten. Dit wordt gedaan door middel van de volgende aanduidingen:

- bij de bestaande verdeling wordt steeds gesproken over verdeelmaatstaven;
- bij de nieuwe ijkpunten wordt steeds gesproken over indicatoren.

3 Educatie

3.1 Inleiding

algemeen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek voor het cluster Educatie gepresenteerd. Achtereenvolgens komen daarbij de volgende onderwerpen aan bod:

- de introductie van het taakgebied;
- de bevindingen van de uitgaven- en verschillenanalyse;
- het nieuwe financiële ijkpunt;
- tot slot wordt een aantal aandachtspunten voor het vervolg geformuleerd.

relevante functies

Het totale cluster Educatie omvat de netto-uitgaven op de volgende begrotingsfuncties:⁷

- functie 420 openbaar basisonderwijs;
- functie 421 bijzonder basisonderwijs;
- functie 430 openbaar (voortgezet) speciaal onderwijs;
- functie 431 bijzonder (voortgezet) speciaal onderwijs;
- functie 440 openbaar algemeen voortgezet en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs;
- functie 441 bijzonder algemeen voortgezet en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs;
- functie 450 openbaar lager en/of middelbaar beroepsonderwijs;
- functie 451 bijzonder lager en/of middelbaar beroepsonderwijs;
- functie 460 openbare scholengemeenschappen;
- functie 461 bijzondere scholengemeenschappen;
- functie 470 openbaar hoger onderwijs;
- functie 471 bijzonder hoger onderwijs;
- functie 480 gemeenschappelijke baten/lasten van het onderwijs;
- functie 482 volwasseneneducatie.

onderscheiden onderdelen binnen Educatie

Binnen het cluster Educatie wordt het subcluster Onderwijshuisvesting onderscheiden waarvoor eerder een afzonderlijke ijkpuntformule is ontwikkeld (bij de decentralisatie van de middelen naar het gemeentefonds). De uitgaven en inkomsten in de sfeer van onderwijshuisvesting worden in de praktijk door gemeenten geboekt op vrijwel elk van de hiervoor genoemde begrotingsfuncties. Naast gegevens van de steekproefgemeenten is gebruik gemaakt van gegevens uit de monitor onderwijshuisvesting. De bevindingen voor het subcluster Onderwijshuisvesting worden beschreven in paragraaf 3.2.

Daarnaast bestaat het cluster Educatie uit het onderdeel Overige educatie. De bevindingen voor dit onderdeel worden beschreven in paragraaf 3.3.

In paragraaf 3.4 wordt een totaalbeeld geschetst voor het gehele cluster Educatie (onderwijshuisvesting en overige educatie tezamen).

7. Conform de comptabiliteitsvoorschriften 1995.

3.2 Onderwijshuisvesting

3.2.1 Introductie taakgebied

afbakening en samenstelling taakgebied

De uitgaven en inkomsten inzake onderwijshuisvesting kunnen in beginsel worden verantwoord op (vrijwel) alle functies binnen hoofdfunctie 4 (onderwijs). Hierbij worden de volgende uitgaven en inkomsten als behorend bij onderwijshuisvesting aangemerkt:

- kapitaallasten van nieuwbouw of verbouwing/renovatie van (delen van) schoolgebouwen en bijbehorende terreinen, inclusief gymlokalen. Hiertoe behoren ook kapitaallasten met betrekking tot van het Rijk overgenomen schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs, maar niet kapitaallasten C-lokalen (gymnastiek/sportvoorzieningen waarvan het juridisch eigendom niet bij het schoolbestuur ligt). Eventuele huurlasten van deze C-lokalen behoren wel tot onderwijshuisvesting;
- kapitaallasten/huur van schoolterreinen;
- huur van leslokalen of gymzalen;
- eerste aanschaf onderwijsleerpakketten of meubilair;
- uitbreiding van bovengenoemde voorzieningen;
- medegebruik van een ruimte die geschikt is voor onderwijs;
- aanpassingen aan schoolgebouwen, met uitzondering van het aanbrengen van een invalidentoilet en het toegankelijk maken van het gebouw voor gehandicapten;
- groot onderhoud (vervanging binnenkozijnen en binnendeuren, vervanging radiatoren, convectoren en leidingen centrale verwarming, onderhoud buitenzijde exclusief buitenschilderwerk, herstel constructiefouten, herstel/vervanging in verband met schade aan gebouw, onderwijsleerpakketten en meubilair);
- exploitatielasten voortvloeiend uit het economische eigendom van de schoolgebouwen (opstalverzekering, OZB).

De totale netto-uitgaven op dit taakgebied bedragen in 2002 circa 0,8 miljard euro.⁸

historie decentralisatie in 1997

In 1997 zijn de taken met betrekking tot onderwijshuisvesting gedecentraliseerd en de bijbehorende budgetten in het gemeentefonds ondergebracht. Bijzonderheden in dit verband zijn:

- ten behoeve van de decentralisatie was een verdeelmodel opgezet, waarin de maatstaf leerlingen voortgezet- en speciaal onderwijs een belangrijke rol speelt. In het huidige verdeelstelsel is het gewicht van deze maatstaf teruggebracht tot 75% van het oorspronkelijke gewicht. Argument hiervoor was dat een groter gewicht van de maatstaf leerlingen strijdig is met de gewenste globaliteit van het verdeelstelsel. Daarnaast werd aangevoerd dat de dynamiek van de maatstaf leerlingen te groot zou zijn voor een goede aansluiting bij de relatief statische uitgaven in het kader van onderwijshuisvesting;
- bij een aantal scholen in het voortgezet onderwijs is er sprake van ‘verborgen’ kapitaallasten. Het gaat hierbij om scholen die voor de decentralisatie in 1997 à fonds perdu door het Rijk zijn gefinancierd en in 1997 derhalve zonder kapitaallasten aan de betreffende gemeenten zijn overgedragen. In de meeste gemeenten waar zich dergelijke scholen bevinden zijn de waarden noch de bijbehorende kapitaallasten van deze scholen in de financiële administratie opgenomen. Hierdoor worden de totale uitgaven van onder-

8. Exclusief de vier grote gemeenten.

wijshuisvesting op langere termijn onderschat (er zijn nu geen lasten in beeld die op termijn wel zullen ontstaan door investeringen in deze gebouwen in verband met vervanging/groot onderhoud).

3.2.2 Uitgavenanalyse

Voor het subcluster onderwijshuisvesting kon worden beschikt over de gegevens die gemeenten hebben aangeleverd in het kader van de monitor onderwijshuisvesting. Naast de gegevens van een deel van de gemeenten uit deze monitor, is gebruik gemaakt van aanvullend verzamelde informatie bij een groot aantal gemeenten. De analyse van deze gegevens heeft de volgende bevindingen opgeleverd:

- tussen gemeenten wordt in de praktijk een verschillende afbakening van de uitgaven aan onderwijshuisvesting gehanteerd. Alhoewel in de monitor wordt omschreven welke uitgaven tot onderwijshuisvesting worden gerekend, is uit navraag gebleken dat sommige gemeenten bij het invullen van de monitor en van vragenlijsten van Cebeon bij steekproefgemeenten in hun beantwoording toch zijn afgeweken van deze afbakening. Zo komt het voor dat gemeenten bij de uitgaven voor onderwijshuisvesting de gehele exploitatie van scholen hebben opgegeven (inclusief apparaatlasten en toegerekende kostenplaatsen) of dat in plaats van de kapitaallasten de boekwaarde van de scholen is ingevuld;
- vanuit de boeking van uitgaven in de sfeer van onderwijshuisvesting kan er een relatie met andere taakgebieden zijn. Zo worden uitgaven met betrekking tot gymlokalen soms op functie 530 (sport) verantwoord (deze functie behoort bij het taakgebied Kunst en ontspanning), worden inkomsten uit de algemene uitkering van het gemeentefonds soms op hoofdfunctie 4 tegengeboekt (in plaats van verantwoording op functie 921) en worden soms investeringen ineens ten laste van reserves of de grondexploitatie gebracht waardoor er kapitaallasten buiten beschouwing blijven;
- in een aantal gemeenten is er sprake van incidentele effecten, waardoor het netto-uitgavenniveau in het centrale onderzoeksjaar geen goed beeld geeft van de structurele lasten in de sfeer van onderwijshuisvesting. Voorbeelden hiervan zijn:
 - inhaalafschrijvingen (het totale effect van verkorting van de afschrijvingstermijn van bijvoorbeeld 60 jaar naar 40 jaar soms ineens ten laste van de exploitatie in 2002 gebracht);
 - incidenteel afwijkende dotaties en onttrekkingen aan reserves;
 - sloop en nieuwbouw van scholen waarbij het betreffende gebouw in 2002 uit de financiële administratie is verdwenen terwijl de vervangende nieuwbouw nog niet in de boeken staat;
- bij de bepaling van de kapitaallasten voor onderwijshuisvesting hanteren gemeenten uiteenlopende uitgangspunten (verschillende rentepercentages, afschrijvingstermijnen en –methoden).

3.2.3 Verschillenanalyse

Nadat de gegevens van gemeenten zijn gecorrigeerd voor boekings- en definitieverschillen die de onderlinge vergelijkbaarheid van uitgavenpatronen tussen gemeenten verstoren, zijn de overblijvende verschillen tussen typen gemeenten nader geanalyseerd. Uit deze verschillenanalyse is het volgende naar voren gekomen.

totaal netto-uitgavenniveau lager dan bestaande verdeelformule

Zowel uit de monitor onderwijshuisvesting als op basis van de gegevens van de steekproefgemeenten blijkt dat gemeenten in 2002 feitelijk minder uitgaven dan hetgeen via de bestaande verdeelformule in het gemeentefonds voor dit cluster beschikbaar komt. Dit hangt samen met het gegeven dat er de laatste jaren enerzijds sprake is van forse reële accessen in het gemeentefonds, terwijl deze beschikbaarheid van extra middelen in beginsel niet direct zal leiden tot extra uitgaven in de sfeer van onderwijshuisvesting (kapitaallasten hebben een relatief statisch karakter). Anderzijds is er in de jaren voorafgaand aan 2002 sprake van een dalende

(reële) rente, wat via de rentecomponent van geldleningen kan leiden tot lagere financieringslasten in de sfeer van onderwijshuisvesting. Het totale macrovolume van de feitelijke netto-uitgaven ligt in 2002 meer dan 10 euro per inwoner onder de bestaande verdeelformule (exclusief de vier grote gemeenten).

scheve verdeling bestaande verdeelformule

Wanneer de uitkomsten van de bestaande verdeelformule worden vergeleken met de feitelijke netto-uitgaven van gemeenten, is te zien dat er sprake is van een scheve verdeling tussen typen gemeenten. Met name gemeenten zonder voortgezet onderwijs krijgen relatief te veel uit het gemeentefonds ten koste van gemeenten met voortgezet onderwijs. Hetzelfde geldt voor het speciaal onderwijs.

Deze scheve verdeling wordt in tabel 3.1 geïllustreerd. Opgemerkt wordt dat ten behoeve van de vergelijkbaarheid het hiervoor geconstateerde verschil tussen het totale netto-uitgavenniveau en de bestaande ijkpuntformule is weggetrimd.⁹ In deze tabel wordt een overzicht gegeven van het verschil tussen de bestaande formule en de feitelijke netto-uitgaven van gemeenten met betrekking tot onderwijshuisvesting. In de tabel worden de volgende groepen gemeenten onderscheiden:

- gemeenten naar 5 inwonergroottesgroepen;
- gemeenten met en zonder leerlingen in het speciaal onderwijs;
- gemeenten met en zonder leerlingen in het voortgezet onderwijs;
- gemeenten met 'streekscholen';
- gemeenten met een sterke groei van het aantal jongeren.

Tabel 3.1. Verschil bestaande verdeling subcluster Onderwijshuisvesting met feitelijke netto-uitgaven van diverse groepen gemeenten (bedragen in euro's per inwoner, exclusief G4).

<i>gemeentegroepen</i>	<i>bestaande verdeling</i>	<i>feitelijke netto uitgaven</i>	<i>bestaande verdeling minus feitelijke uitgaven</i>
<i>0-10.000 inwoners</i>	51	44	7
<i>10-20.000 inwoners</i>	53	47	6
<i>20-50.000 inwoners</i>	56	52	4
<i>50-100.000 inwoners</i>	65	67	-3
<i>100-250.000 inwoners</i>	63	70	-7
<i>Totaal</i>	59	59	0
<i>wel speciaal onderwijs</i>	62	64	-2
<i>geen speciaal onderwijs</i>	50	43	7
<i>wel voortgezet onderwijs</i>	61	62	-1
<i>geen voortgezet onderwijs</i>	45	36	9
<i>gemeenten met streekscholen</i>	67	71	-4
<i>gemeenten met snelle groei jongeren</i>	62	67	-5
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>			

In het onderste deel van tabel 3.1 is te zien dat deze scheve verdeling zich vooral voordoet tussen gemeenten met en zonder speciaal en voortgezet onderwijs. Door de historische keuze om het budget via meer algemene maatstaven als jongeren en klantenpotentiëlen over zowel gemeenten met als zonder speciaal en voortgezet

9. Het bestaande ijkpunt is naar rato verlaagd, zodat het totale bedrag dat met de formule wordt verdeeld gelijk is aan het totaal van de feitelijke netto-uitgaven van alle gemeenten (exclusief de vier grote gemeenten).

onderwijs te verdelen (zie ook paragraaf 3.2.1), krijgen gemeenten die geen speciaal en/of voortgezet onderwijs hebben relatief te veel ten koste van de gemeenten die wel dergelijke vormen van onderwijs hebben. In tabel 3.1 is ook te zien dat gemiddeld genomen de kleinere gemeenten relatief te veel krijgen uit de bestaande formule en de grotere gemeenten juist te weinig. Dit hangt nauw samen met het al dan niet aanwezig zijn van scholen voor speciaal onderwijs.

Tegen de achtergrond van de hiervoor geconstateerde scheve verdeling tussen gemeenten met en zonder leerlingen in het speciaal- en voortgezet onderwijs, kan worden geconcludeerd dat deze maatstaf in de bestaande verdeelformule een te beperkt gewicht in de totale verdeling heeft.

vanuit kostenoriëntatie grotere rol leerlingen

Het primaire doel van een ijkpunt is een goede aansluiting bij feitelijke uitgavenpatronen van gemeenten, waarbij alleen rekening wordt gehouden met kostenverschillen die samenhangen met externe oorzaken (structuurkenmerken) en niet met de gevolgen van eigen beleid en organisatie. De feitelijke uitgaven in de sfeer van onderwijshuisvesting hangen voornamelijk samen met de aanwezigheid van leerlingen en – afgezien van het basisonderwijs¹⁰ – minder met jongeren. De aanwezigheid van jongeren hoeft met name in de sfeer van het voortgezet en speciaal onderwijs niet altijd te leiden tot uitgaven in de sfeer van onderwijshuisvesting in de gemeenten waar ze wonen. Het gaat er om in welke gemeente ze naar school gaan. In de ijkpuntformule voor onderwijshuisvesting ligt het vanuit de kostenoriëntatie dan ook voor de hand om een grotere rol aan leerlingen in het voortgezet en speciaal onderwijs toe te kennen.

aandachtsgroepen in relatie tot groepsgrootte

Uit onderzoek (van de onderwijsinspectie) blijkt dat de groepsgrootte afneemt naarmate scholen meer leerlingen uit achterstandsgroepen hebben (zogenaamde ‘gewogen leerlingen’). Bij kleinere groepen is gemiddeld meer onderwijshuisvesting nodig. Ook in de verschillenanalyse is dit verband naar voren gekomen en is gebleken dat dit aspect in de bestaande formule onvoldoende tot uitdrukking komt. Belangrijke verklarende variabelen voor kostenverschillen tussen typen gemeenten in dit verband zijn het aantal minderheden en huishoudens met een laag inkomen boven een drempel¹¹. Deze aandachtsgroepen indiceren globaal de effecten van de ‘gewichtleerlingen’ (opgebouwd uit de componenten lage opleiding ouders en allochtone afkomst).

Daarnaast is in de analyses de mogelijke toegevoegde waarde verkend van een indicator allochtonen die breder is gedefinieerd dan de bestaande maatstaf minderheden.¹² Dit vanuit de gedachte dat ook bij leerlingen uit andere landen vaak sprake is van achterstanden die in de praktijk worden aangepakt door de groepsgroottes te verkleinen. Uit de analyses is echter niet gebleken dat een breder gedefinieerde indicator allochtonen leidt tot een betere verklarende werking ten aanzien van de uitgavenverschillen tussen typen gemeenten voor het onderdeel onderwijshuisvesting dan de huidige maatstaf minderheden.

afnemend belang jongeren

Door een groter deel van het budget voor onderwijshuisvesting te verdelen via leerlingen, het extra honoreren van aandachtsgroepen en de neerwaartse bijstelling van het totale volume in afstemming op het totale feitelijke netto-uitgavenniveau, kan het gewicht van jongeren in de verdeling aanzienlijk dalen.

De indicator jongeren blijft wel een belangrijke verklarende variabele voor de uitgaven voor onderwijshuisvesting in het basisonderwijs.

10. Bij basisonderwijs is er wel sprake van een grote samenhang tussen jongeren en leerlingen omdat de meeste basisschoolleerlingen naar school gaan in de gemeente waar ze ook wonen.

11. Deze drempel is gerelateerd aan het aantal woonruimten in een gemeente.

12. Bij minderheden gaat het om personen van de eerste en tweede generatie die als geboorteland Turkije, Marokko, de Nederlandse Antillen, Aruba of Suriname hebben.

vervallen klantenpotentiëlen

De verlaging van het gewicht van leerlingen in de bestaande verdeelformule ten opzichte van de oorspronkelijke verdeling, is destijds gepaard gegaan met een extra honorering via de maatstaven lokale en regionale klantenpotentiëlen in combinatie met de maatstaf omgevingsadressendichtheid (met een negatief gewicht). Door vanuit kostenoriëntatie het gewicht van leerlingen weer te verhogen, kunnen de indicatoren klantenpotentiëlen (en omgevingsadressendichtheid met een negatief gewicht) in de nieuwe ijkpuntformule vervallen.

vervallen leerlingen streekscholen als 'reparatiemaatstaf'

Uit tabel 3.1 blijkt dat gemeenten met streekscholen relatief te weinig krijgen uit de bestaande verdeelformule, ondanks de aanwezigheid van de speciale maatstaf 'leerlingen streekscholen' voor deze gemeenten. Deze maatstaf heeft betrekking op gemeenten waarin het aantal leerlingen meer dan ruim 8% van het aantal inwoners bedraagt, op grond waarvan is geformuleerd dat de scholen in deze gemeenten een streekfunctie hebben.

Deze extra maatstaf is recentelijk geïntroduceerd vanuit de gebleken ontoereikendheid van de in het gemeentefonds opgenomen globale verdeelformule voor gemeenten met een dergelijke streekfunctie. De oorzaak voor deze ontoereikendheid lag in het feit dat de uitgaven voor speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs niet via leerlingen werden gehonoreerd, maar via meer algemene maatstaven als jongeren en klantenpotentiëlen. Door in de nieuwe ijkpuntformule deze leerlingmaatstaven een grotere rol te geven, vervalt de noodzaak voor de maatstaf leerlingen streekscholen als 'reparatiemaatstaf'.

snel groeiende gemeenten

De maatstaven die recentelijk zijn geïntroduceerd ter honorering van de extra uitgaven van snel groeiende gemeenten zijn destijds modelmatig bepaald.¹³ Nu is op basis van de beschikbare informatie over de feitelijke uitgavenpatronen van gemeenten een bijgesteld gewicht vastgesteld in afstemming op de (eveneens bijgestelde) gewichten van de overige ijkpuntindicatoren.

extra uitgaven scholen in landelijke gebieden

In de bestaande verdeelformule worden extra uitgaven (schaalnadelen) van kleine scholen in landelijke gebieden voornamelijk gehonoreerd via de maatstaven oppervlakte land en binnenwater. De aanwezigheid van veel land buiten de bebouwde kom hoeft echter op zichzelf (zonder dat er verspreid wonende inwoners zijn) niet te leiden tot extra uitgaven voor deze scholen. Indien er sprake is van meerdere kernen in combinatie met een grote oppervlakte land neemt deze kans wel toe. Dit is ook te zien in de feitelijke uitgavenpatronen van de groep gemeenten met deze kenmerken.

In het ijkpunt kan hiermee rekening worden gehouden door een deel van het bedrag dat wordt verdeeld via de maatstaven oppervlakte land en binnenwater te verdelen met de indicator kernen, ter honorering van extra lasten in uitgestrekte/landelijke gemeenten met meerdere verspreid liggende kernen.

dichtheid als verklarende factor uiteenlopende uitgaven

In de analyses is – in aanvulling op de overige factoren – een positief verband gevonden tussen de bebouwendichtheid van gemeenten en hun uitgaven in de sfeer van onderwijshuisvesting. Ook de voormalige Raad voor de gemeentefinanciën heeft in haar advisering over de decentralisatie van onderwijshuisvesting in 1997 deze factor benoemd. Deze factor is toen echter niet gehonoreerd aangezien hij toen moeilijk was te objectiveren en ook niet werd gecompenseerd in het oude vergoedingstelsel.

Door het opnemen van de indicator omgevingsadressendichtheid is (met een positief gewicht) in de ijkpuntformule kunnen verschillen in uitgaven voor schoolgebouwen tussen gemeenten met uiteenlopende bebouwendichtheden worden gehonoreerd.

13. Zie rapportage *Nieuwe verdeelmaatstaf onderwijshuisvesting voor groeigemeenten in het gemeentefonds*, Cebeon, januari 2001.

verborgen kapitaallasten

Als aandachtspunt is de problematiek rond ‘verborgen’ kapitaallasten van VO-scholen naar voren gekomen. Het gaat hierbij om scholen voor voortgezet onderwijs die voor de decentralisatie in 1997 à fonds perdu door het Rijk zijn gefinancierd en in 1997 derhalve zonder kapitaallasten aan de betreffende gemeenten zijn overgedragen. In de meeste gemeenten waar zich dergelijke scholen bevinden zijn de waarden noch de bijbehorende kapitaallasten van deze scholen in de financiële administratie opgenomen. Hierdoor worden de totale uitgaven voor onderwijshuisvesting op langere termijn onderschat (er zijn nu geen lasten in beeld die op termijn wel zullen ontstaan door investeringen in deze gebouwen in verband met vervanging/groot onderhoud).

Overigens hebben enkele gemeenten met dergelijke à fonds perdu gefinancierde VO-scholen in hun administratie toch een ‘fictief’ bedrag voor kapitaallasten opgenomen.¹⁴ Ook in de monitor onderwijshuisvesting wordt naar dit aspect gevraagd. Uit navraag is gebleken dat de gegevens uit de monitor onderwijshuisvesting op dit punt niet altijd een goed beeld geeft. Zo had een aantal gemeenten in de monitor opgegeven dat zij in hun financiële administratie in 2002 (fictieve) kapitaallasten voor deze scholen hadden opgenomen. Uit navraag bij 13 van deze gemeenten bleek dat dit slechts in een enkele gemeente ook feitelijk het geval was. Overigens kwam ook het omgekeerde voor (wel kapitaallasten geherwaardeerde VO-scholen in de financiële administratie van 2002 opgenomen, maar niet opgegeven in monitor).

conclusies

Naar aanleiding van de hiervoor beschreven bevindingen uit de verschillenanalyse wordt vastgesteld dat de bestaande formule voor het subcluster onderwijshuisvesting aanpassing behoeft. Belangrijkste aandachtspunten in dit verband zijn:

- er is sprake van een duidelijk verschil tussen het totale volume dat met het bestaande ijkpunt wordt verdeeld en het bedrag dat gemeenten tezamen feitelijk aan onderwijshuisvesting besteden. In 2002 geven gemeenten duidelijk minder uit dan zij vanuit het bestaande formule voor het subijkpunt ontvangen. Hierbij moet worden bedacht dat bij gemeenten met VO-scholen die in het verleden door het Rijk à fonds perdu zijn gefinancierd er doorgaans sprake is van verborgen kapitaallasten. Deze lasten worden relevant wanneer deze scholen in de toekomst worden vervangen of wanneer groot onderhoud wordt uitgevoerd, waardoor alsnog kapitaallasten voor deze scholen zichtbaar worden;
- er is sprake van een scheve verdeling tussen typen gemeenten (met name tussen gemeenten met en zonder voortgezet onderwijs). Dit heeft een relatie met bepaalde maatstaven in de bestaande verdeelformule, zoals met name jongeren, leerlingen, klantenpotentiëlen en omgevingsadressendichtheid.

3.2.4 Nieuw ijkpunt Onderwijshuisvesting

aanpassingen naar aanleiding van bevindingen verschillenanalyse

In schema 3.1 wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste achtergronden van de wijzigingen in de ijkpuntformule Onderwijshuisvesting en de indicatoren waarmee deze wijzigingen worden vormgegeven.

14. Deze gemeenten hebben op basis van een schatting van de huidige waarde van de betreffende scholen een fictief bedrag aan kapitaallasten berekend dat jaarlijks wordt afgeboekt van een speciaal gecreëerde herwaarderingsreserve, om zo beter zicht te hebben op de structurele lasten van onderwijshuisvesting in hun gemeente.

Schema 3.1. Belangrijkste wijzigingen verdeelformule Onderwijshuisvesting

<i>reden wijziging</i>	<i>aanpassingen in betekenis indicatoren</i>
<i>repareren scheefheid</i>	groter gewicht leerlingen voortgezet en speciaal onderwijs kleiner gewicht jongeren vervallen klantenpotentiëlen vervallen omgevingsadressendichtheid (met negatief gewicht) vervallen leerlingen streekscholen
<i>beter honoreren verschillen groepsgrootte</i>	groter gewicht lage inkomens (met drempel) groter gewicht minderheden
<i>beter honoreren extra uitgaven landelijke gemeenten</i>	introductie kernen naast oppervlakte land en binnenwater
<i>honoreren extra uitgaven in stedelijke gebieden</i>	introductie omgevingsadressendichtheid

overzicht wijzigingen indicatoren ijkpuntformule onderwijshuisvesting

In tabel 3.2 worden de geselecteerde indicatoren van de nieuwe ijkpuntformule voor onderwijshuisvesting gepresenteerd met het aandeel van elke indicator in de totale verdeling van dit cluster. Daarnaast is de verdeling binnen de bestaande verdeelformule weergegeven.

Tabel 3.2. Aandeel indicatoren in bestaande verdeelformule en nieuwe ijkpuntformule onderwijshuisvesting (stand 2002, exclusief G4)

<i>indicatoren</i>	<i>aandeel in totaal bestaande verdeelformule</i>	<i>aandeel in totaal nieuwe ijkpuntformule</i>
<i>jongeren</i>	60,8%	44,2%
<i>lage inkomens</i>	1,0%	0,0%
<i>lage inkomens met drempel</i>	0,0%	6,7%
<i>minderheden</i>	0,8%	6,8%
<i>leerlingen speciaal onderwijs</i>	8,3%	11,0%
<i>leerlingen voortgezet onderwijs</i>	17,4%	23,5%
<i>oppervlakte land en binnenwater</i>	2,3%	1,5%
<i>kernen</i>	0,0%	1,0%
<i>klantenpotentieel lokaal</i>	7,8%	0,0%
<i>klantenpotentieel regionaal</i>	1,0%	0,0%
<i>omgevingsadressendichtheid</i>	-1,3%	3,3%
<i>leerlingen streekscholen</i>	0,9%	0,0%
<i>groei jongeren</i>	0,8%	1,4%
<i>groei leerlingen</i>	0,4%	0,6%
TOTAAL	100,0%	100,0%

nieuwe ijkpuntformule

Bij de constructie van een nieuwe ijkpuntformule is aangesloten bij de feitelijke netto-uitgavenpatronen van alle Nederlandse gemeenten (exclusief de vier grote gemeenten) voor het onderzoeksjaar 2002. Hierbij wordt nog geen rekening gehouden met de geconstateerde problematiek rond de verborgen kapitaallasten van à fonds perdu gefinancierde VO-scholen (zie aandachtspunten in de paragraaf hierna).

In schema 3.2 staat de nieuwe ijkpuntformule voor het subcluster Onderwijshuisvesting.¹⁵

Schema 3.2. Nieuwe ijkpuntformule Onderwijshuisvesting

$$(102,12 \times \text{JONG}) + (50,00 \times \text{Lldr}) + (81,91 \times \text{MINDERH}) + (3,53 \times \text{LANDHA}) + (3,53 \times \text{BIWA}) + (3,31 \times \text{OAD}) + (2.500,00 \times \text{KERNEN}) + (316,31 \times ((1,98 \times \text{LL_SO}) + (3,46 \times (\text{LL_SOduur} + (4,30 \times \text{LL_SOduur2}) + (2,86 \times \text{LL_SOduur3}) + (1,43 \times \text{LL_SOduur6}})))) + (322,31 \times 0,80 \times \text{LL_VO}) + (173,45 \times \text{GROEI_jong}) + (224,81 \times \text{GROEI_II_vo})$$

aansluiting ijkpuntformule op feitelijke netto-uitgavenpatronen onderwijshuisvesting

Tabel 3.3 geeft een overzicht van het verschil tussen de feitelijke netto-uitgaven en de uitkomst van de nieuwe ijkpuntformule onderwijshuisvesting voor uiteenlopende groepen gemeenten. Hierbij worden de volgende groepen gemeenten onderscheiden:

- gemeenten naar 5 inwonergroottesgroepen;
- gemeenten met en zonder leerlingen in het speciaal onderwijs;
- gemeenten met en zonder leerlingen in het voortgezet onderwijs;
- gemeenten met ‘streekscholen’;
- gemeenten met een sterke groei van het aantal jongeren.

Tabel 3.3. Verschil nieuwe ijkpuntformule subcluster Onderwijshuisvesting met feitelijke netto-uitgaven voor diverse groepen gemeenten (bedragen in euro's per inwoner, exclusief G4).

<i>gemeentegroepen</i>	<i>nieuw ijkpunt</i>	<i>feitelijke netto uitgaven</i>	<i>ijkpunt minus feitelijke uitgaven</i>
<i>0-10.000 inwoners</i>	44	44	0
<i>10-20.000 inwoners</i>	47	47	0
<i>20-50.000 inwoners</i>	53	52	1
<i>50-100.000 inwoners</i>	69	67	1
<i>100-250.000 inwoners</i>	69	70	-1
Totaal	59	59	0
<i>wel speciaal onderwijs</i>	65	64	0
<i>geen speciaal onderwijs</i>	43	43	0
<i>wel voortgezet onderwijs</i>	62	62	0
<i>geen voortgezet onderwijs</i>	37	36	0
<i>gemeenten met streekscholen</i>	72	71	0
<i>gemeenten met snelle groei jongeren</i>	66	67	-1
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>			

In tabel 3.3 is te zien dat de nieuwe ijkpuntformule voor alle onderscheiden groepen gemeenten goed aansluit bij de feitelijke uitgavenpatronen.

Voor individuele gemeenten kunnen uiteraard verschillen optreden. Naast de eerder beschreven boekingsaspecten gaan achter de grotere afwijkingen tussen het ijkpunt en de feitelijke netto-uitgaven voor individuele gemeenten (soms oplopend tot meer dan 15 euro per inwoner) vooral de volgende oorzaken schuil:

- gemeenten met relatief hoge uitgaven hebben net nieuwe scholen neergezet, of zijn bezig met een inhaalslag met betrekking tot achterstallig onderhoud;

15. Voor een legenda bij de gebruikte afkortingen van indicatoren wordt verwezen naar bijlage A.

- gemeenten met relatief lage uitgaven aan onderwijshuisvesting hebben vaak een relatief oude scholenvoorraad of hebben in afwachting van een zogenaamd integraal huisvestingsplan verbouwingen cq. renovaties van schoolgebouwen uitgesteld. Veel van deze gemeenten geven aan in de nabije toekomst substantiële investeringen in de sfeer van onderwijshuisvesting te gaan doen (nieuwbouw of renovatie);
- financieel-technische aspecten (bijvoorbeeld verschillen in afschrijvingsmethode of –termijn).

3.2.5 Aandachtspunten voor het vervolg

verborgen kapitaallasten VO-scholen

In het voorgaande is geconstateerd dat er in een aantal gemeenten sprake is van verborgen kapitaallasten in verband met VO-scholen die in het verleden à fonds perdu door het Rijk zijn gefinancierd. Om deze verborgen kapitaallasten zichtbaar te krijgen zouden de betreffende VO-scholen opnieuw moeten worden gewaardeerd, om op basis van deze waarde de ‘fictieve’ kapitaallasten te kunnen berekenen.

Uit de uitgaven- en verschillenanalyse is gebleken dat bij gemeenten te weinig informatie voorhanden is om een goede inschatting te kunnen maken van deze verborgen kapitaallasten. De meeste aanknopingspunten kunnen nog worden gevonden bij indicatieve berekeningen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Op basis van gegevens met betrekking tot VO-schoolgebouwen uit 1997 heeft het ministerie indicatief afgeleid dat er voor 2002 een fictief bedrag aan kapitaallasten relevant zou kunnen zijn van circa 155 miljoen euro. Hoewel het hier slechts om een globale schatting van de werkelijke kapitaallasten gaat, is het de beste benadering die momenteel beschikbaar is.¹⁶

suggestie mogelijk ingroeitraject kapitaallasten VO-scholen

Feitelijke kapitaallasten voor VO-scholen zullen in de toekomst geleidelijk in de boeken verschijnen wanneer deze scholen worden vervangen. Het ligt dan ook voor de hand om geleidelijk extra middelen voor de kapitaallasten van VO-scholen te verdelen. Dit zou kunnen worden gerealiseerd door via een ingroeitraject jaarlijks een extra bedrag via de maatstaf leerlingen in het voortgezet onderwijs te verdelen.

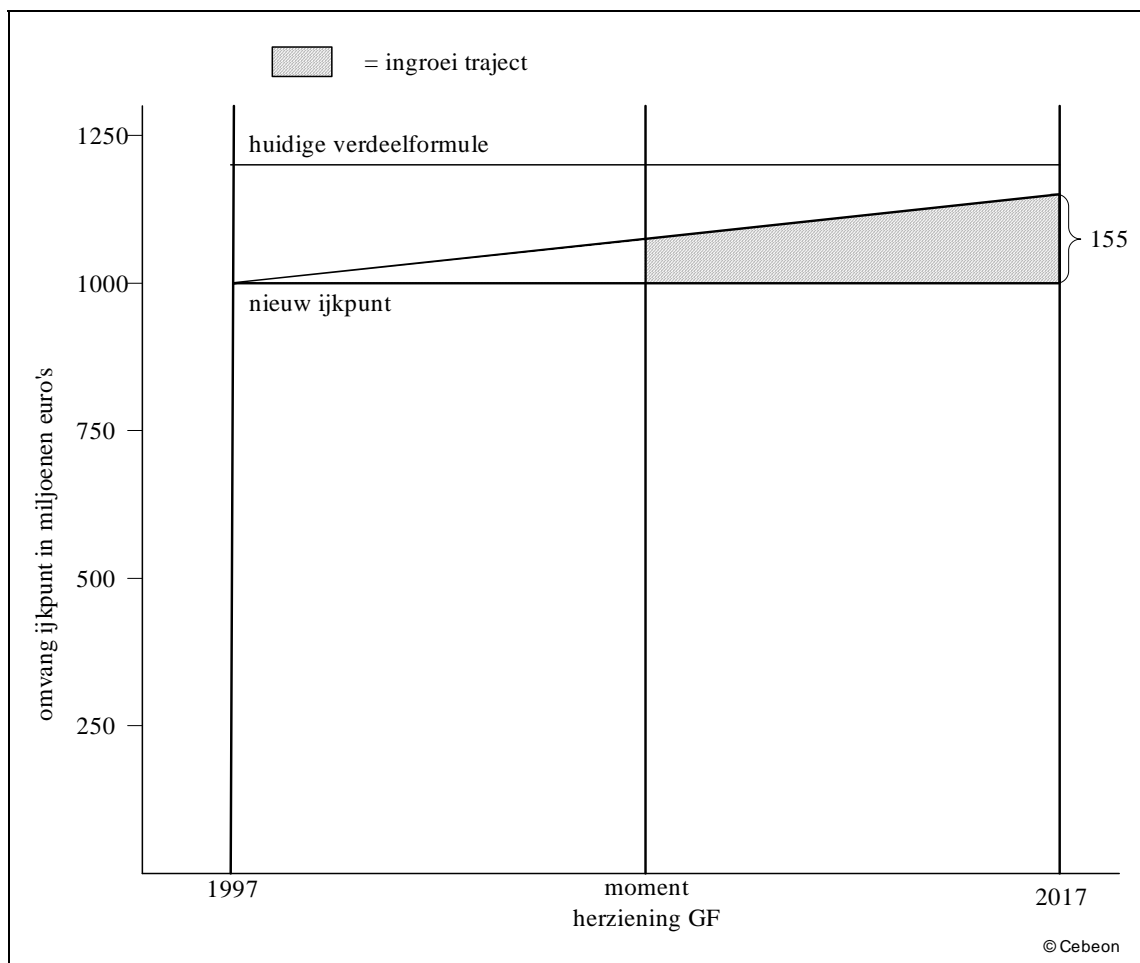
Indien daarbij wordt uitgegaan van een afschrijvingstermijn voor schoolgebouwen van 40 jaar en de aanname dat bij de decentralisatie in 1997 de VO-scholen gemiddeld voor 50% waren afgeschreven, zou bijvoorbeeld een ingroeitraject kunnen worden gehanteerd dat in 2017 is voltooid. Op deze wijze wordt een latente behoefte van gemeenten met VO-scholen op termijn gehonoreerd, wanneer deze scholen ook daadwerkelijk in de begroting van de betreffende gemeenten tot uitdrukking gaan komen.

Voor de omvang van de verborgen kapitaallasten in verband met in het verleden à fonds perdu gefinancierde VO-scholen zou voornamelijk nog kunnen worden aangesloten bij de hiervoor genoemde indicatieve berekeningen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Opgemerkt wordt dat dit door OCW berekende bedrag¹⁷ in de zelfde orde van grootte ligt als het geconstateerde verschil tussen de huidige ijkpuntformule en de op de feitelijke netto-uitgaven gebaseerde nieuwe ijkpuntformule. Met andere woorden: de verlaging van het ijkpunt als gevolg van de herijking wordt in het voorgestelde ingroeitraject op termijn grotendeels gecompenseerd door de extra middelen ten behoeve van kapitaallasten VO-scholen. In figuur 3.1 wordt een grafische presentatie gegeven van het voorgestelde ingroeitraject.

16. Overigens blijkt dat enkele gemeenten die wel ‘fictieve’ kapitaallasten voor VO-scholen in hun financiële administratie hebben opgenomen, daarbij dezelfde methodiek hebben gehanteerd als het ministerie van OCW voor het berekenen van dergelijke kapitaallasten.

17. Circa 155 miljoen euro (inclusief G4).

Figuur 3.1. Voorbeeld ingroeitraject verborgen kapitaallasten VO-scholen



aandachtspunt bij ingroeitraject verborgen kapitaallasten VO-scholen

Indien wordt gekozen voor enige vorm van (geleidelijke) honorering van in de toekomst relevante kapitaallasten in verband met VO-scholen die in het verleden à fonds perdu zijn gefinancierd, dient vervolgens bepaald te worden hoe deze extra middelen worden gefinancierd. In grote lijnen zijn hiervoor de volgende opties het meest voor de hand liggend:

- ofwel worden er (geleidelijk) extra middelen aan de voeding van het gemeentefonds toegevoegd. Hierdoor neemt het beschikbare budget voor gemeenten met VO-scholen (geleidelijk) toe, en blijven de beschikbare middelen voor de andere taakgebieden in het gemeentefonds – ceteris paribus – gelijk;
- ofwel - indien de voeding van het gemeentefonds niet wordt verhoogd - zal een extra honorering via de maatstaf ‘leerlingen in het voortgezet onderwijs’ leiden tot een lagere uitkeringsfactor. In dat geval gaat de extra honorering van VO-scholen ten koste van de beschikbare budgetten voor alle (andere) taakgebieden binnen het gemeentefonds;
- ofwel – indien de voeding van het gemeentefonds niet wordt verhoogd en er geen verlaging van het UF plaatsvindt – kan de inkomstenmaatstaf OZB worden verhoogd, hetgeen impliceert dat gemeenten hun OZB-inkomsten moeten verhogen om op termijn deze extra lasten te kunnen dekken.

Elk van de hiervoor geschetste varianten levert voor individuele gemeenten andere (herverdeel)effecten op.

taakmutaties 2002-2006

Het ijkpunt is afgestemd op de situatie in 2002. Van dit jaar tot het moment waarop de nieuwe ijkpuntformule in het verdeelstelsel zal worden ondergebracht (waarschijnlijk 2006) is een aantal taakmutaties in het gemeentefonds relevant voor het taakgebied van het subcluster onderwijshuisvesting. Deze taakmutaties kunnen via de nieuwe ijkpuntformule in het verdeelstelsel worden ondergebracht. Voor de periode 2002-2006 gaat het om de volgende taakmutaties¹⁸:

- onderwijskundige vernieuwingen;
- doordecentralisatie onderhoud scholen voortgezet onderwijs;
- verticale scholengemeenschappen.

overige aandachtspunten

Ten slotte zijn ten aanzien van het subcluster onderwijshuisvesting de volgende aandachtspunten relevant:

- in dynamisch opzicht nemen de uitgaven in de sfeer van onderwijshuisvesting binnen het gemeentefonds een bijzondere positie in, aangezien het hier voornamelijk kapitaallasten betreft. Enerzijds wordt de hoogte van deze kapitaallasten – meer dan de uitgaven op andere taakgebieden – beïnvloed door fluctuaties in de rentestand. Anderzijds is er weinig verband tussen ontwikkelingen in het accres van het gemeentefonds en de feitelijke uitgaven in de sfeer van onderwijshuisvesting, terwijl het ijkpunt onderwijshuisvesting in het gemeentefonds via de uitkeringsfactor wel wordt beïnvloed door dit accres. Het is dan ook van belang om – bijvoorbeeld in het kader van het periodiek onderhoud van het verdeelstelsel – de ontwikkelingen met betrekking tot het subcluster onderwijshuisvesting goed te monitoren;
- met ingang van 2005 wordt het onderhoud van schoolgebouwen in het voortgezet onderwijs overgeheveld van gemeenten naar schoolbesturen. Tussen gemeenten kan de onderhoudstoestand van de gebouwen verschillen bij het verder doordecentraliseren.

3.3 Overige educatie

3.3.1 Inleiding

De aanleiding voor de herijking kwam onder andere voort uit de geconstateerde scheefheden binnen het subcluster Onderwijshuisvesting. Bij de overige onderdelen van het cluster Educatie zijn hiervoor minder aanwijzingen en gaat het meer om herschikking van bestaande maatstaven uit het brede cluster Zorg.

3.3.2 Afbakening taakgebied

Het onderdeel ‘overige educatie’ heeft betrekking op netto-uitgaven in de sfeer van onderwijzend personeel, exploitatie/onderhoud van diverse typen scholen, onderwijsbegeleiding, onderwijsinspectie, achterstandsbeleid, onderwijsvoorrangsbeleid, leerplichtwet, leerlingenvervoer en volwasseneneducatie, alsmede overige gemeenschappelijke voorzieningen in de sfeer van het onderwijs (bijvoorbeeld schoolzwemmen, schoolwerktuinen etc.). Uitgaven in verband met onderwijshuisvesting behoren vanzelfsprekend niet tot dit onderdeel. De totale omvang van het onderdeel ‘overige educatie’ bedraagt in 2002 circa 0,5 miljard euro.¹⁹

18. Op basis van de gemeentefondscirculaires tot en met de septembercirculaire 2004.

19. Exclusief de vier grote gemeenten.

3.3.3 Uitgavenanalyse

In de uitgavenanalyse met betrekking tot het onderdeel ‘overige educatie’ zijn de volgende bevindingen naar voren gekomen:

- de uitgaven in de sfeer van ‘overige educatie’ staan doorgaans op hoofdfunctie 4 geboekt. Naast de doorwerking van boekingsproblemen met betrekking tot onderwijshuisvesting, is er soms sprake van incidentele effecten in de sfeer van leerlingenvervoer (kleine geïsoleerd liggende gemeenten die in 2002 enkele leerlingen in het speciaal onderwijs hadden die relatief ver vervoerd moesten worden);
- in een aantal gevallen zijn ook uitgaven/inkomsten aangetroffen op andere begrotingsfuncties (bijvoorbeeld inkomsten uit specifieke uitkeringen in het kader van grote steden beleid op hoofdfunctie 9);
- gemeenten gaan in de praktijk verschillend om met uitgaven in de sfeer van natuur- en milieueducatie. Deze uitgaven horen thuis in het cluster Groen, maar soms worden dergelijke uitgaven ook geboekt in de sfeer van onderwijs of milieu;
- de apparaatlasten voor afdelingen onderwijs die onderdeel uitmaken van het taakgebied overige educatie, worden door gemeenten op verschillende wijze geboekt. Dit hangt zowel samen met financieel-administratieve aspecten (wijze van toerekening van kosten) als met organisatorische aspecten (bijvoorbeeld wanneer onderwijs onderdeel uitmaakt van een bredere afdeling/sector).

3.3.4 Verschillenanalyse

Nadat de gegevens van gemeenten zijn gecorrigeerd voor boekings- en definitieverschillen die de onderlinge vergelijkbaarheid van uitgavenpatronen tussen gemeenten verstoren, zijn de overblijvende verschillen tussen typen gemeenten nader geanalyseerd. Uit deze verschillenanalyse is het volgende naar voren gekomen.

belangrijke rol jongeren

Het grootste deel van de uitgaven in de sfeer van overige educatie heeft een relatie met basisonderwijs en wordt geïndiceerd met de maatstaf jongeren. Inhoudelijk is dit plausibel, omdat jongeren de belangrijkste doelgroep zijn van het onderwijsbeleid. Aangezien het benodigde gewicht voor de indicator jongeren (in aanvulling op het reeds gebruikte gewicht in onderwijshuisvesting) groter is dan er in het huidige cluster Zorg aanwezig is, betekent dit dat het (extra) honoreren van deze maatstaf ten koste gaat van de betekenis van andere verdeelmaatstaven uit het cluster Zorg (bijvoorbeeld inwoners).

betekenis aandachtsgroepen

Via de opgenomen gewichten voor achterstandsindicatoren (lage inkomens boven een bepaalde drempel en minderheden) indiceren voornamelijk gemeentelijke uitgaven in de sfeer van onderwijsvoorrangsbeleid/onderwijsachterstandenbeleid en - in combinatie met de maatstaf inwoners - uitgaven in de sfeer van volwasseneneducatie.

De geschikte werking van deze indicatoren maakt het gebruiken van andere bestaande verdeelmaatstaven uit het huidige cluster Zorg zoals bijstandsontvangers en uitkeringsgerechtigden hier overbodig.

Bij het gebruik van de bestaande verdeelmaatstaf lage inkomens wordt in het nieuwe ijkpunt een alternatieve toepassing gebruikt, namelijk het aantal lage inkomens boven een bepaalde drempelwaarde ten opzichte van het totale aantal huishoudens²⁰ (LIdr). Deze drempelwaarde wordt gehanteerd omdat elke gemeente wel een basisaantal huishoudens met een laag inkomen kent, zonder dat dit meteen hoeft te leiden tot extra uitgaven in de sfeer van onderwijsvoorrangsbeleid. Pas wanneer het aantal lage inkomens een bepaalde grens over-

20. Gemeten op basis van het aantal woonruimten.

schrijdt, indiceert dit een zekere mate van achterstand die in de sfeer van onderwijsvoorrangsbeleid extra uitgaven met zich meebrengt.

extra uitgaven in landelijke gebieden

Uit de verschillenanalyse komt naar voren dat gemeenten in landelijke gebieden met meerdere verspreid liggende kernen hogere uitgaven in de sfeer van overige educatie kennen (onder andere voor leerlingenvervoer). Deze uitgavenpatronen kunnen worden gehonoreerd via de indicatoren oppervlakte land, oppervlakte binnenwater in combinatie met de indicator kernen. De indicator kernen is daarbij een nieuw element ten opzichte de maatstaven in het bestaande cluster Zorg.

beperkte rol centrumfunctie

Met name in grotere gemeenten met een centrumfunctie c.q. stedelijk karakter is er in beperkte mate sprake van extra uitgaven in de sfeer van overige educatie. Deze extra uitgaven worden gehonoreerd via indicatoren als leerlingen speciaal en/of voortgezet onderwijs, klantenpotentiëlen en omgevingsadressendichtheid.

gemeentelijke beleidsvrijheid belangrijke verklaring uitgavenverschillen

Een belangrijke verklaring voor overige verschillen in uitgavenpatronen tussen gemeenten in de sfeer van overige educatie is gelegen in een verschillende invulling van de gemeentelijke beleidsvrijheid op dit gebied. Het gaat dan bijvoorbeeld om het al dan niet faciliteren van schoolzwemmen en schoolwerktuinen en extra uitgaven in de sfeer van bewegingsonderwijs. In het ijkpunt wordt geen rekening gehouden met dergelijke verschillen tussen individuele gemeenten.

3.3.5 Ijkpunt Overige educatie

belangrijkste bevindingen indicatoren naar aanleiding van verschillenanalyse

Voor het onderdeel overige educatie is er geen bestaande verdeelformule voorhanden, die getoetst kan worden aan de feitelijke uitgavenpatronen van gemeenten. Wel is gebruik gemaakt van de voorselectie van de meest plausibele maatstaven binnen de bestaande set verdeelmaatstaven voor de clusters Bijstand en Zorg. In paragraaf 3.3.4 is aangegeven welke selectie van indicatoren op grond van de verschillenanalyse relevant zijn bevonden. Daaruit blijkt tevens dat een aantal mogelijk relevante indicatoren uit de huidige set van verdeelmaatstaven voor Zorg en Bijstand (zie tabel 2.1) geen duidelijk toegevoegde waarde hebben. De belangrijkste elementen uit deze herschikking/herijking zijn weergegeven in schema 3.3.

Schema 3.3. Belangrijkste elementen herschikking/herijking Overige educatie

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• groter gewicht jongeren dan in huidige verdeling• aanvullende betekenis kernen naast oppervlakte land en binnenwater• geen aanvullende betekenis uitkeringsontvangers en lokaal klantenpotentieel |
|---|

ijkpuntformule

In schema 3.4 staat de ijkpuntformule voor het onderdeel Overige educatie.²¹

21. Voor een legenda bij de gebruikte afkortingen van indicatoren wordt verwezen naar bijlage A.

Schema 3.4. Ijkpuntformule Overige educatie.

$$(2,00 \times \text{INWO}) + (100,10 \times \text{JONG}) + (37,00 \times \text{Lldr}) + (30,00 \times \text{MINDERH}) + (2,00 \times \text{KPREG}) + (2,00 \times \text{LANDHA}) + (2,00 \times \text{BIWA}) + (2,00 \times \text{OAD}) + (3.500,00 \times \text{KERNEN}) + (5,00 \times ((1,98 \times \text{LL_SO}) + (3,46 \times (\text{LL_SOduur} + (4,30 \times \text{LL_SOduur2}) + (2,86 \times \text{LL_SOduur3}) + (1,43 \times \text{LL_SOduur6})))))) + (25,00 \times 0,80 \times \text{LL_VO})$$

Omdat er geen bestaande verdeelformule voor Overige educatie beschikbaar is kan de werking van de nieuwe ijkpuntformule hier ook niet mee worden vergeleken.

3.3.6 Aandachtspunten voor het vervolg

taakmutaties 2002-2006

Het financiële ijkpunt is afgestemd op de situatie in 2002. Van dit jaar tot het moment waarop de nieuwe ijkpuntformule in het verdeelstelsel zal worden ondergebracht (vermoedelijk 2006) is een aantal taakmutaties in het gemeentefonds relevant op het taakgebied van het onderdeel ‘overige educatie’. Deze taakmutaties kunnen via de nieuwe ijkpuntformule in het verdeelstelsel worden ondergebracht. Voor de periode 2002-2006 gaat het om de volgende taakmutaties²²:

- toevoeging leerlingenvervoer zitplaatsverdeling;
- toevoeging leerlingenvervoer gehandicapte scholieren basisonderwijs.

3.4 Totaalbeeld Educatie

inleiding

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de uitkomsten voor het gehele cluster Educatie (onderwijs huisvesting en overige educatie tezamen). Achtereenvolgens komen de volgende aspecten aan bod:

- het aandeel van de verschillende indicatoren in de ijkpuntformule voor het totale cluster Educatie;
- de ijkpuntformule voor het totale cluster Educatie;
- een vergelijking van de uitkomst van het ijkpunt met de feitelijke netto-uitgaven voor het totale cluster Educatie.

aandeel indicatoren in ijkpuntformule totaal Educatie

In tabel 3.4 wordt een overzicht gegeven van het belang van de indicatoren in de totaalformule voor Educatie:

- in kolom 1 staat de score van elke indicator binnen de formule in euro's per inwoner (voor alle gemeenten exclusief de vier grote steden);
- in kolom 2 staat het relatieve aandeel van elke indicator binnen het totaal van de ijkpuntformule.

22. Op basis van de gemeentefondscirculaires tot en met de septembercirculaire 2004.

Tabel 3.4. Aandeel indicatoren in verdeling ijkpuntformule totaal Educatie (stand 2002, exclusief G4)

<i>indicatoren</i>	<i>bedrag in euro's per inwoner</i>	<i>aandeel in totaal ijkpuntformule</i>
<i>inwoners</i>	2	2,1%
<i>jongeren</i>	50	53,8%
<i>lage inkomens met drempel</i>	7	6,8%
<i>minderheden</i>	5	5,7%
<i>leerlingen speciaal onderwijs</i>	6	6,9%
<i>leerlingen voortgezet onderwijs</i>	15	15,6%
<i>oppervlakte land en binnenwater</i>	1	1,5%
<i>kernen</i>	1	1,4%
<i>klantenpotentieel regionaal</i>	2	1,8%
<i>omgevingsadressendichtheid</i>	3	3,3%
<i>groei jongeren</i>	1	0,7%
<i>groei leerlingen</i>	0	0,4%
TOTAAL	94	100,0%

In tabel 3.4 is te zien dat ruim de helft van de beschikbare middelen binnen het totale cluster Educatie wordt verdeeld via jongeren. Verder spelen de indicatoren leerlingen in speciaal en voortgezet onderwijs een belangrijke rol in de verdeling (samen ruim 20% van het totaal). De indicatoren die een relatie hebben met aandachtsgroepen (lage inkomens, minderheden) bepalen tezamen ruim 10% van de verdeling. De indicatoren gerelateerd aan groei zijn slechts voor een beperkt aantal gemeenten relevant en bepalen in het totaal ruim 1% van de verdeling.

ijkpuntformule totaal Educatie

In schema 3.5 is de ijkpuntformule voor het cluster Educatie (inclusief onderwijshuisvesting) opgenomen.²³

Schema 3.5. Ijkpuntformule Educatie.

$$(2,00 \times \text{INWO}) + (202,22 \times \text{JONG}) + (87,00 \times \text{Lldr}) + (111,91 \times \text{MINDERH}) + (2,00 \times \text{KPREG}) + (5,53 \times \text{LANDHA}) + (5,53 \times \text{BIWA}) + (5,31 \times \text{OAD}) + (6.000,00 \times \text{KERNEN}) + (321,31 \times ((1,98 \times \text{LL_SO}) + (3,46 \times (\text{LL_SOduur} + (4,30 \times \text{LL_SOduur2}) + (2,86 \times \text{LL_SOduur3}) + (1,43 \times \text{LL_SOduur6)))))) + (347,31 \times 0,80 \times \text{LL_VO}) + (173,45 \times \text{GROEI_jong}) + (224,81 \times \text{GROEI_ll_vo})$$

aansluiting ijkpuntformule op feitelijke netto-uitgavenpatronen

In tabel 3.5 wordt een overzicht gegeven van de laagste, hoogste en gemiddelde score op het ijkpunt en het verschil tussen de feitelijke netto-uitgaven en de uitkomst van de ijkpuntformule voor het totale cluster Educatie voor uiteenlopende groepen gemeenten. Hierbij worden de volgende groepen gemeenten onderscheiden:

- gemeenten naar 5 inwonergroottesgroepen;
- gemeenten met en zonder leerlingen in het speciaal onderwijs;
- gemeenten met en zonder leerlingen in het voortgezet onderwijs;
- gemeenten met 'streekscholen';
- gemeenten met een sterke groei van het aantal jongeren.

23. Voor een legenda bij de gebruikte afkortingen van indicatoren wordt verwezen naar bijlage A.

Tabel 3.5. Laagste, hoogste en gemiddelde ijkpuntscore en verschil ijkpuntformule Educatie met feitelijke netto-uitgaven voor diverse groepen gemeenten (bedragen in euro's per inwoner, exclusief G4).

<i>gemeentegroepen</i>	<i>laagste score ijkpunt</i>	<i>hoogste score ijkpunt</i>	<i>gemiddelde score ijkpunt</i>	<i>feitelijke netto-uitgaven</i>	<i>score ijkpunt minus feitelijke uitgaven</i>
<i>0-10.000 inwoners</i>	55	119	73	73	0
<i>10-20.000 inwoners</i>	58	136	82	81	1
<i>20-50.000 inwoners</i>	62	139	90	90	-0
<i>50-100.000 inwoners</i>	81	126	104	105	-1
<i>100-250.000 inwoners</i>	87	136	106	105	1
Totaal	55	139	94	93	0
<i>wel speciaal onderwijs</i>	61	139	101	100	1
<i>geen speciaal onderwijs</i>	55	123	77	77	-0
<i>wel voortgezet onderwijs</i>	61	139	97	97	0
<i>geen voortgezet onderwijs</i>	55	95	70	69	0
<i>gemeenten met streekscholen</i>	88	139	110	108	2
<i>gemeenten met snelle groei jongeren</i>	60	139	104	103	1

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

In tabel 3.5 is te zien dat de ijkpuntformule voor alle onderscheiden gemeentegroepen goed aansluit bij de feitelijke uitgaven. Grotere gemeenten ontvangen per inwoner meer uit het ijkpunt dan kleinere gemeenten. Dit hangt voornamelijk samen met de aanwezigheid van scholen voor voortgezet en speciaal onderwijs. Ook ontvangen gemeenten met speciaal of voortgezet onderwijs duidelijk meer dan gemiddeld, evenals gemeenten met streekscholen en gemeenten waar het aantal jongeren snel toeneemt (in groeigemeenten zijn in het algemeen ook relatief veel jongeren ten opzichte van de totale bevolking).

De ijkpuntformule differentieert sterk tussen individuele gemeenten, in aansluiting bij de te honoreren kenmerken. Bij de laagste scores dient te worden gedacht aan individuele gemeenten zonder speciaal en voortgezet onderwijs, met relatief weinig achterstandsgroepen, een beperkte regionale functie en een lage bebouwingsdichtheid. Bij de hoogste scores dient te worden gedacht aan een individuele gemeente met een relatief groot aantal leerlingen voortgezet onderwijs en of speciaal onderwijs in combinatie met de aanwezigheid van achterstandsgroepen en een stedelijke structuur. Ook snelgroeiende gemeenten kunnen een hoge score hebben.

Overigens kunnen feitelijke uitgavenpatronen van individuele gemeenten afwijken van de score van de ijkpuntformule. Daarbij komen afwijkingen in de orde van grootte van meer dan 20 euro per inwoner voor. Afgezien van boekingsaspecten (waarvoor gecorrigeerd moet worden) gaat het dan vooral om combinaties van de volgende factoren die elkaar voor individuele gemeenten kunnen compenseren, maar natuurlijk ook kunnen versterken:

- afwijkende gemiddelde leeftijd van schoolgebouwen;
- financieel-technische aspecten met betrekking tot onderwijshuisvesting (afschrijvingsmethode of afschrijvingstermijn);
- verschillende invulling van de gemeentelijke beleidsvrijheid in de sfeer van overige educatie.

4 Werk en inkomen

4.1 Inleiding

algemeen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek voor het cluster Werk en inkomen gepresenteerd. Achtereenvolgens komen daarbij de volgende onderwerpen aan bod:

- de introductie van het taakgebied;
- de bevindingen van de uitgaven- en verschillenanalyse;
- het nieuwe financiële ijkpunt;
- tot slot wordt een aantal aandachtspunten voor het vervolg geformuleerd.

relevante functies

Het cluster Werk en inkomen omvat de netto-uitgaven op de volgende begrotingsfuncties:²⁴

- functie 610 bijstandsverlening;
- functie 611 werkgelegenheid;
- functie 612 inkomensvoorziening;
- functie 613 overige sociale zekerheid.

onderscheiden onderdelen binnen Werk en inkomen

Binnen het cluster Werk en inkomen wordt het subcluster Armoedebeleid/bijzondere bijstand onderscheiden, waarvoor eerder een afzonderlijk ijkpunt is ontwikkeld. De uitgaven en inkomsten voor Armoedebeleid/bijzondere bijstand komen we in de praktijk ook op andere begrotingsfuncties dan bovengenoemde tegen (zie paragraaf 4.2.2). Naast gegevens van de steekproefgemeenten is gebruik gemaakt van gegevens uit de monitor gemeentelijk armoedebeleid (MGA).

De bevindingen voor het subcluster Armoedebeleid/bijzondere bijstand worden beschreven in paragraaf 4.2. De bevindingen voor het onderdeel 'Overig werk en inkomen' worden gepresenteerd in paragraaf 4.3. In paragraaf 4.4 wordt een totaalbeeld voor het gehele cluster Werk en inkomen geschetst (Armoedebeleid/bijzondere bijstand en Overig werk en inkomen tezamen).

4.2 Armoedebeleid/bijzondere bijstand

4.2.1 Introductie taakgebied

afbakening en samenstelling

Het taakgebied Armoedebeleid/bijzondere bijstand heeft betrekking op uitkeringen in de sfeer van:

- bijzondere bijstand;
- kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen;

24. Conform de comptabiliteitsvoorschriften 1995.

- schuldhulpverlening;
- maatschappelijke participatie;
- overig armoedebeleid.

Het gaat bij dit subcluster om de uitkeringen/verstrekkingen in het kader van armoedebeleid/bijzondere bijstand en niet om de bijbehorende uitvoeringslasten van het gemeentelijk apparaat²⁵ (deze worden in het overige deel van het cluster meegenomen).

In totaal gaat het in 2002 om een bedrag van ongeveer 0,3 miljard euro.²⁶

Voorgeschiedenis

Sinds 1 augustus 1991 zijn de gemeenten beleidsmatig en financieel verantwoordelijk voor de bijzondere bijstand. De middelen hiervoor zijn toegevoegd aan het gemeentefonds. Bij de decentralisatie in 1991 is het bedrag dat met de bijzondere bijstand was gemoeid (ruim € 90 miljoen) aan het gemeentefonds toegevoegd. Tegelijkertijd is toen een extra bedrag toegevoegd van ruim € 45 miljoen om het bijzondere-bijstandsbeleid te intensiveren.

De verdeling van de middelen van dit subcluster gebeurt op basis van bestuurlijke afwegingen met behulp van de volgende criteria: het aantal bijstandsontvangers, het aantal uitkeringsontvangers²⁷, het aantal huishoudens met een laag inkomen en het aantal minderheden²⁸.

Ten gevolge van beleidsmatige toevoegingen en de algemene ontwikkeling van de omvang van het gemeentefonds (accres) is de omvang van dit subcluster in 2002 aangegroeid tot € 485 miljoen.

De beleidsmatig toegevoegde bedragen in verschillende jaren zijn bedoeld voor armoedebestrijding in bredere zin. Het totale bedrag is in principe vrij door de gemeenten besteedbaar, met inachtneming van de wettelijke bepalingen indien sprake is van bijzondere bijstand.

Vanaf 2002 is aangekondigd dat de mogelijkheden voor categoriale verstrekkingen door gemeenten zouden worden beperkt en er een landelijke regeling zou komen voor mensen die langdurig een inkomen op minimumniveau hebben. Inmiddels is per 1 januari 2004 de Wet Werk en Bijstand (WWB) van kracht geworden, waarin is opgenomen dat categoriale regelingen uitsluitend mogen worden toegepast voor 65-plussers, chronisch zieken en gehandicapten en voor collectieve aanvullende ziektekostenverzekeringen.

4.2.2 Uitgavenanalyse

Voor het subcluster Armoedebeleid/bijzondere bijstand kon worden beschikt over gegevens die gemeenten hebben aangeleverd in het kader van de MGA. Naast de gegevens van deze gemeenten, is gebruik gemaakt van aanvullend verzamelde informatie bij een aantal andere gemeenten. Analyse van deze gegevens heeft de volgende bevindingen opgeleverd:

- bij dit subcluster is er vanuit de boeking in belangrijke mate sprake van uitwisseling met andere taakgebieden, zowel binnen als buiten Bijstand en Zorg²⁹;

25. Met uitzondering van schuldhulpverlening waarbij de feitelijke uitgaven voornamelijk betrekking hebben op uitvoeringslasten.

26. Exclusief de vier grote gemeenten.

27. Onder uitkeringsontvangers wordt verstaan conform de Financiële Verhoudingswet: bijstandsontvangers (Abw, loaw, loaz), invaliditeitsuitkeringen (Wao, Waz, Wajong) en loonbetalingen (WSW en WIW).

28. Inwoners waarvan ten minste één ouder is geboren in Suriname, Nederlandse Antillen, Aruba, Turkije of Marokko inclusief vluchtelingen.

29. Op grond van de nieuwe voorschriften conform het BBV is er per 2004 sprake van een nieuwe functie 614 waarop de gemeenten hun uitgaven aan gemeentelijk minimabeleid dienen te boeken

- onderdelen van dit subcluster kunnen worden geboekt in de sfeer van maatschappelijke zorg of zijn verscholen in het totaal aan bijstandsuitgaven. Schuldhulpverlening komen we ook op hoofdfunctie 3 tegen en kwijtschelding op de hoofdfuncties 7 of 9;
- met name het onderdeel kwijtschelding wordt voor een belangrijk deel geboekt op functies buiten Bijstand en Zorg. Het gaat daarbij gemiddeld om bedragen van meerdere euro's per inwoner met een grote spreiding tussen individuele gemeenten. De op andere functies geboekte bedragen kunnen oplopen tot meer dan 10 euro per inwoner bij gemeenten met veel bijstandsontvangers en lage inkomens.
- de uitvoeringslasten voor bijzondere bijstand (die buiten het subcluster vallen) worden door gemeenten niet altijd helder onderscheiden van de uitkeringslasten.

4.2.3 Verschillenanalyse

De gegevens van gemeenten zijn gecorrigeerd voor boekingsverschillen. De resterende verschillen tussen typen gemeenten zijn nader geanalyseerd. Uit deze verschillenanalyse is het volgende naar voren gekomen.

totaal netto-uitgavenniveau iets lager dan bestaande verdeelformule

De totale feitelijke netto-uitgaven op basis van de monitor gemeentelijk armoedebeleid wijken in beperkte mate af van het bestaande ijkpunt bijzondere bijstand (minder dan 1 euro per inwoner).

scheve verdeling bestaande verdeelformule

Uit de MGA blijkt al enige jaren dat er sprake is van een scheve verdeling: gemeenten met een relatief zwakke sociale structuur geven telkens relatief meer uit en gemeenten met een sterke sociale structuur juist minder dan de bestaande formule in het gemeentefonds die betrekking heeft op het onderdeel bijzondere bijstand. Dit beeld wordt bevestigd door de gemeenten in de steekproef van dit onderzoek.

In tabel 4.1 wordt de scheve verdeling geïllustreerd door een overzicht van het verschil tussen de bestaande verdeelformule en de feitelijke netto-uitgaven van gemeenten aan armoedebeleid/bijzondere bijstand³⁰.

In de tabel worden de volgende groepen gemeenten onderscheiden:

- gemeenten naar 5 inwonergroottesgroepen;
- gemeenten naar 4 sociale structuurklassen.³¹

30. Hierbij wordt aangetekend dat ten behoeve van de vergelijkbaarheid het hiervoor geconstateerde verschil tussen het totale netto-uitgavenniveau en de bestaande ijkpuntformule is weggetrimd. Het bestaande ijkpunt is naar rato verlaagd, zodat het totale bedrag dat met de formule wordt verdeeld gelijk is aan het totaal van de feitelijke netto-uitgaven van alle gemeenten (exclusief de vier grote gemeenten).

31. Hierbij is de sociale structuur afgeleid van de score op het bestaande subijpunt bijzondere bijstand, waarin verschillende sociale indicatoren zijn opgenomen (bijstandontvangers, uitkeringsontvangers, lage inkomens en minderheden).

Tabel 4.1. Verschil bestaande verdeling subcluster Armoedebeleid/bijzondere bijstand met feitelijke netto-uitgaven voor diverse groepen gemeenten (bedragen in euro's per inwoner, exclusief G4).

<i>gemeentegroepen</i>	<i>bestaande verdeling</i>	<i>feitelijke netto uitgaven</i>	<i>bestaande verdeling minus feitelijke uitgaven</i>
<i>0-10.000 inwoners</i>	17	11	6
<i>10-20.000 inwoners</i>	20	14	6
<i>20-50.000 inwoners</i>	23	18	4
<i>50-100.000 inwoners</i>	28	26	2
<i>100-250.000 inwoners</i>	35	41	-6
<i>Totaal</i>	28	28	0
<i>zwakke sociale structuur</i>	37	41	-4
<i>matig zwakke sociale structuur</i>	27	27	-0
<i>matig sterke sociale structuur</i>	19	13	5
<i>sterke sociale structuur</i>	14	8	6
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>			

Uit tabel 4.1 wordt duidelijk dat gemeenten met een zwakke sociale structuur relatief meer uitgeven dan het bestaande ijkpunt en gemeenten met een sterke sociale structuur juist minder. Omdat relatief veel grote gemeenten een zwakke sociale structuur kennen en relatief veel kleinere gemeenten een sterkere sociale structuur zien we dat gemiddeld genomen de grootste gemeenten meer uitgeven dan in de bestaande verdeel-formule wordt gehonoreerd en kleinere minder.

betere afstemming op relevante aandachtsgroepen

De huidige maatstaven uitkeringsontvangers³² en minderheden zijn vanuit kostenoriëntatie minder relevant gebleken en vormen één van de oorzaken van de geconstateerde scheve verdeling. Deze maatstaven zijn in het verleden vooral om bestuurlijke redenen aan het ijkpunt toegevoegd (om vanuit een bredere invalshoek dan bijstandontvangers middelen aan gemeenten te verstrekken).

In de praktijk blijken echter personen die in aanmerking komen voor bijzondere bijstand voornamelijk tot de groep van bijstandontvangers en lage inkomens te behoren. Bijstandontvangers vormen daarbij de belangrijkste groep.

Daarnaast is een rol weggelegd voor de maatstaf lage inkomens met een drempel die is gerelateerd aan het aantal woonruimten. Dit indiceert de aanwezigheid van relatief veel mensen met een laag inkomen als aanvullende kostenverhogende factor in de sfeer van armoedebeleid/bijzondere bijstand, aangezien ook personen die geen gewone bijstand ontvangen maar wel een laag inkomen hebben in aanmerking kunnen komen voor een uitkering in het kader van armoedebeleid/bijzondere bijstand.

kwijtschelding

Er is sprake van duidelijke verschillen in beleidsprioriteiten tussen individuele gemeenten. In het bijzonder wordt dit duidelijk bij de uitgaven voor kwijtschelding. Uitgavenverschillen tussen gemeenten hangen mede samen met de wijze waarop de doelgroep is afgebakend en met de omvang van het kwijt te schelden bedrag. Ook is er een relatie met de hoogte van de lokale lasten: naarmate deze hoger zijn, kan het potentieel kwijt te

32. Deze maatstaf heeft betrekking op personen die een uitkering ontvangen in het kader van de algemene bijstand of een arbeidsongeschiktheids-regeling.

schelden bedrag ook stijgen. Opgemerkt kan worden dat de laatste jaren de omvang van de kwijtschelding duidelijk is toegenomen³³.

conclusies

Op basis van de verschillenanalyse kan worden geconcludeerd dat de bestaande formule voor het subcluster armoedebeleid/bijzondere bijstand aanpassing behoeft.

Belangrijkste aandachtspunt hierbij is de scheve verdeling waardoor gemeenten met een zwakke sociale structuur relatief meer en gemeenten met een sterke sociale structuur relatief minder uitgeven dan wordt gehonoreerd met behulp van de bestaande formule in het gemeentefonds.

Een betere afstemming op relevante doelgroepen leidt tot een grotere rol in de verdeling van de maatstaf bijstandontvangers en een meer beperkte rol voor lage inkomens met een bepaalde drempel. Het gebruik van de maatstaven uitkeringsontvangers en minderheden kan vervallen.

4.2.4 Nieuw ijkpunt Armoedebeleid/bijzondere bijstand

aanpassingen naar aanleiding van bevindingen verschillenanalyse

In schema 4.1 wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste achtergronden van de wijzigingen in de ijkpuntformule voor Armoedebeleid/bijzondere bijstand en de indicatoren waarmee deze wijzigingen worden vormgegeven.

Schema 4.1. Belangrijkste wijzigingen verdeelformule Armoedebeleid/bijzondere bijstand.

<i>reden wijziging</i>	<i>aanpassingen in betekenis indicatoren</i>
<i>repareren scheefheid</i>	groter gewicht bijstandsontvangers kleiner gewicht en andere vormgeving lage inkomens vervallen uitkeringsontvangers en minderheden

overzicht wijzigingen indicatoren ijkpuntformule Armoedebeleid/bijzondere bijstand

In tabel 4.2 worden de geselecteerde indicatoren van de ijkpuntformule voor armoedebeleid/bijzondere bijstand gepresenteerd met het aandeel van elke indicator in de totale verdeling van dit cluster. Daarnaast staan de aandelen van de bestaande formule.

33. Volgens de monitor gemeentelijk armoedebeleid bedroegen de totale uitgaven aan kwijtschelding in 1995 circa 1,7 euro per inwoner en circa 6,5 euro per inwoner in 2002.

Tabel 4.2. Aandeel indicatoren in verdeling bestaande verdeelformule en nieuwe ijkpuntformule armoedebeleid/bijzondere bijstand (stand 2002, exclusief G4)

<i>indicatoren</i>	<i>aandeel in totaal bestaande verdeelformule</i>	<i>aandeel in totaal nieuwe ijkpuntformule</i>
<i>bijstandsontvangers</i>	24,0%	90,7%
<i>uitkeringsontvangers</i>	24,6%	0,0%
<i>lage inkomens</i>	41,0%	0,0%
<i>lage inkomens met drempel</i>	0,0%	9,3%
<i>minderheden</i>	10,4%	0,0%
TOTAAL	100,0%	100,0%

nieuwe ijkpuntformule

Bij de constructie van een nieuwe ijkpuntformule is aangesloten bij de feitelijke netto-uitgavenpatronen van alle Nederlandse gemeenten (exclusief de vier grote steden) voor het onderzoeksjaar 2002.

In schema 4.2 staat de nieuwe ijkpuntformule voor Armoedebeleid/bijzondere bijstand.³⁴

Schema 4.2. Nieuwe ijkpuntformule Armoedebeleid/bijzondere bijstand.

$$(1.100,78 \times ABW) + (26,00 \times Lldr)$$

verschil feitelijke netto-uitgaven ten opzichte van nieuwe ijkpuntformule

Tabel 4.3 geeft een overzicht van het verschil tussen de feitelijke netto-uitgaven en de uitkomst van de nieuwe ijkpuntformule armoedebeleid/bijzondere bijstand voor verschillende groepen gemeenten:

- gemeenten naar 5 inwonergroottesgroepen;
- gemeenten naar 4 sociale structuurklassen.

34. Voor een legenda bij de gebruikte afkortingen van indicatoren wordt verwezen naar bijlage A.

Tabel 4.3. Verschil ijkpuntformule subcluster Armoedebeleid/bijzondere bijstand met feitelijke netto-uitgaven voor diverse groepen gemeenten (bedragen in euro's per inwoner, exclusief G4).

<i>gemeentegroepen</i>	<i>nieuw ijkpunt</i>	<i>feitelijke netto uitgaven</i>	<i>ijkpunt minus feitelijke uitgaven</i>
<i>0-10.000 inwoners</i>	10	11	-1
<i>10-20.000 inwoners</i>	16	14	1
<i>20-50.000 inwoners</i>	19	18	1
<i>50-100.000 inwoners</i>	26	26	0
<i>100-250.000 inwoners</i>	40	40	-2
Totaal	28	27	0
<i>zwakke sociale structuur</i>	43	39	2
<i>matig zwakke sociale structuur</i>	25	26	-2
<i>matig sterke sociale structuur</i>	14	13	0
<i>sterke sociale structuur</i>	9	8	0
<i>als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen</i>			

In tabel 4.3 is te zien dat de nieuwe ijkpuntformule voor alle onderscheiden groepen gemeenten veel beter aansluit bij de feitelijke netto-uitgavenpatronen dan de bestaande verdeelformule (zie tabel 4.1). Dit geldt zowel voor de verschillende inwonergroottesgroepen als voor groepen gemeenten ingedeeld naar sociale structuur.

Voor individuele gemeenten kunnen uiteraard verschillen optreden tussen de ijkpuntscore en de feitelijke netto-uitgaven (soms oplopend tot meer dan 10 euro per inwoner). Naast de eerder beschreven boekingsaspecten hangen deze afwijkingen vooral samen met eigen gemeentelijke beleidskeuzes voor een al dan niet ruim opgezet armoedebeleid in het algemeen en met verschillen in de omvang van de kwijtschelding in het bijzonder.

4.2.5 Aandachtspunten voor het vervolg

taakmutaties 2002-2006

Het ijkpunt is afgestemd op de situatie in 2002. Vanaf dit jaar tot het moment waarop de nieuwe ijkpuntformule in het verdeelstelsel zal worden ondergebracht (waarschijnlijk 2006) is een aantal taakmutaties in het gemeentefonds relevant voor het taakgebied Armoedebeleid/bijzondere bijstand.

Deze taakmutaties kunnen via de nieuwe ijkpuntformule in het verdeelstelsel worden ondergebracht. Voor de periode 2002-2006 gaat het om de volgende taakmutaties³⁵:

- beperking gemeentelijk minimabeleid en toepassing categoriale bijzondere bijstand (zie paragraaf 4.2.1);
- extra middelen chronisch zieken, gehandicapten en ouderen (zie paragraaf 4.2.1);
- afschaffing van een deel van de OZB (relatie met kwijtschelding).

35. Op basis van de gemeentefondscirculaires tot en met de septembercirculaire 2004.

overige aandachtspunten

Naast de dynamiek in de regelgeving met betrekking tot armoedebeleid/bijzondere bijstand, vormt de sterke dynamiek in het aantal bijstandsontvangers een belangrijk aandachtspunt bij het monitoren van ontwikkelingen.

In algemene zin wordt gewezen op de relatie van uitgaven in de sfeer van armoedebeleid/bijzondere bijstand met ontwikkelingen bij aanverwante regelingen (met name ontwikkelingen naar aanleiding van de nieuwe Wet werk en bijstand, maar ook in breder verband met mogelijke beleids-/stelselwijzigingen in de sfeer van de sociale regelingen, bijvoorbeeld in de sfeer van WAO en WW).

kwijtschelding

In de nieuwe ijkpuntformule is aangesloten op de feitelijke omvang van de gemeentelijke uitgaven in de sfeer van kwijtschelding. Zoals aangegeven zijn deze uitgaven in de achterliggende periode relatief snel gestegen. Daarbij kan worden opgemerkt dat in het verleden kwijtschelding meer als gederfde inkomsten werden gezien, terwijl met de toegenomen aandacht voor minimabeleid/armoedebeleid het meer als uitgavencomponent wordt beschouwd. Dit verschil in invalshoek kan van belang zijn bij het onderbrengen van de nieuwe ijkpunten in het verdeelstelsel (zie verder hoofdstuk 6 van dit rapport).

4.3 Overig werk en inkomen

4.3.1 Introductie taakgebied

afbakening taakgebied

Het onderdeel overig Werk en inkomen heeft voornamelijk betrekking op de uitvoeringslasten van de sociale dienst met betrekking tot het verstrekken van uitkeringen ABW, IOAW, IOAZ en van bijzondere bijstand alsmede van het bevorderen van (de uitstroom uit de bijstand naar) werkgelegenheid.³⁶ Daarnaast maken de uitgaven die voortvloeien uit de exploitatietekorten van de sociale werkvoorziening onderdeel uit van dit taakgebied.

Bij de vormgeving van het ijkpunt dient rekening te worden gehouden met een aantal ontwikkelingen uit de afgelopen jaren binnen en buiten het gemeentefonds. Gewezen kan worden op de wijziging van de Algemene bijstandswet, de uitname van de uitkeringslasten uit het gemeentefonds, maatregelen ter stimulering van de terugdringing van het aantal bijstandsuitkeringen en de introductie van het Fonds werk en inkomen.

Daarnaast is er sprake van sterke mutaties in het aantal bijstandscliënten (totaal en voor individuele gemeenten).

De totale omvang van het taakgebied bedraagt in 2002 circa 1,0 miljard euro.³⁷

36. Uitvoeringslasten van eventueel uitbestede werkzaamheden in het kader van werkgelegenheidsbevordering worden via specifieke uitkeringen vergoed en komen derhalve niet ten laste van de algemene middelen.

37. Exclusief de vier grote gemeenten.

4.3.2 Voorgeschiedenis

Voor de beoordeling van de uitgavenpatronen van gemeenten voor het onderdeel ‘overig werk en inkomen’ is een aantal ontwikkelingen in de afgelopen jaren relevant.

invoering Fonds werk en inkomen en uitname uitkeringslasten

In 2001 is het gemeentelijke aandeel van 10% van de uitkeringslasten uit het gemeentefonds genomen. Na deze uitname hebben de uitgaven op dit taakgebied voornamelijk betrekking op de uitvoeringslasten van de gemeentelijke sociale diensten.

De maatregel is samengegaan met de invoering van het Fonds werk en inkomen.

Met ingang van 2001 dragen de gemeenten voor een groter deel van de uitkeringslasten bijstandsverlening het financiële risico, doordat zij 75% in plaats van voorheen 90% van de uitkeringslasten op declaratiebasis vergoed krijgen. De rest ontvangen zij via het Fonds werk en inkomen.

Met de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 is de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten voor het inkomensdeel verder opgevoerd door het deel van de uitkeringslasten dat kan worden gedeclareerd te verlagen naar 0%. Vanaf dat jaar krijgen de gemeenten voor het totaal van de uitkeringslasten een vergoeding via het zogenaamde objectieve verdeelmodel, dat overigens nog in ontwikkeling is.³⁸

In het onderzoeksjaar 2002 zijn bij een aantal gemeenten duidelijke financiële effecten van de invoering van het Fonds werk en inkomen te vinden (inclusief mutaties in reserves) die het beeld van het structurele uitgavenniveau verstoren.

bevrozen maatstaf bijstandontvangers

Een aantal jaren geleden is besloten om de maatstaf bijstandontvangers als indicator van de uitvoeringslasten van de sociale dienst te ‘bevroren’ op het driejaarsgemiddelde van het aantal bijstandontvangers in de jaren 1996 tot en met 1998. De gedachte hierbij was dat gemeenten hierdoor ‘geprikkel’d zouden worden om een stringent uitstroombesluit te voeren.

Het gevolg van deze maatregel is dat gemeenten bij stijgende aantallen bijstandontvangers niet meer middelen via het gemeentefonds hebben ontvangen. Het heeft echter in de praktijk ook geleid tot een situatie waarin gemeenten een gelijkblijvende uitkering hebben ontvangen, terwijl er sprake was van dalende aantallen bijstandontvangers.

dynamiek bijstandontvangers

De praktijk heeft sedert de invoering van de bevrozing vooral sterk dalende aantallen bijstandontvangers laten zien. In de periode 1997- 2002 was er sprake van een sterke daling van meer dan 500.000 bijstandontvangers in 1997 tot circa 370.000 in 2002. Sindsdien is het aantal weer stijgende. Door deze dynamiek en andere veranderingen in wet- en regelgeving hebben de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties van de bijstand zich de laatste jaren steeds moeten aanpassen. De effecten hiervan maken het lastig om een goed beeld te krijgen van de structurele uitvoeringslasten bij gemeenten en van de achtergronden van verschillen daarin tussen gemeenten.

38. In dit model is bijvoorbeeld de uitkering voor gemeenten met minder dan 40.000 inwoners vooralsnog geheel gebaseerd op een historische vergoeding.

4.3.3 Uitgavenanalyse

In de uitgavenanalyse met betrekking tot het onderdeel Overig werk en inkomen zijn de volgende bevindingen naar voren gekomen:

- vanuit de boekingen is er onder meer sprake van een relatie met maatschappelijke zorg (Wvg op functie 610, werkgelegenheid/sociale activering en onderdelen minimabeleid op functie 620) en soms met boekingen met betrekking tot het Fonds werk en inkomen op hoofdfunctie 9;
- al eerder is er op gewezen dat het moeilijk is om een beeld te krijgen van het structurele uitgavenniveau vanuit allerlei recente veranderingen in relatie tot wetgeving (WWB), het Fonds werk en inkomen (FWI) en veranderingen in het aantal bijstandsontvangers. Dergelijke veranderingen leiden tot allerlei voorlopige uitkomsten en incidentele boekingen. Zo zijn er bij grotere gemeenten soms aanzienlijke tekorten te vinden op het inkomensdeel FWI (meer uitkeringen verstrekt dan kon worden gedeclareerd c.q. werd ontvangen uit het FWI), terwijl bij een aantal kleinere gemeenten is te zien dat zij de voor het werkdeel ontvangen middelen niet volledig besteden. Navraag wijst uit dat de geschetste beelden sterk kunnen wisselen afhankelijk van de stand van de begroting c.q. rekening van gemeenten. In dit verband kunnen ook de soms sterk wisselende ramingen van de relevante macrobudgetten vanuit het Rijk of de omvang van het cliëntenbestand een rol spelen;
- de apparaatlasten voor het taakgebied werk en inkomen, worden door gemeenten op verschillende wijze geboekt. Dit hangt zowel samen met financieel-administratieve aspecten (wijze van toerekening van kosten) als met organisatorische aspecten (bijvoorbeeld wanneer kleinere gemeenten samenwerken).

4.3.4 Verschillenanalyse

De gegevens van gemeenten zijn gecorrigeerd voor boekingsverschillen. De resterende verschillen tussen typen gemeenten zijn nader geanalyseerd. Uit deze verschillenanalyse is het volgende naar voren gekomen.

totale niveau netto-uitgaven

Voor het onderdeel Overig werk en inkomen is geen deelformule of afzonderlijk ijkpunt beschikbaar. Dit betekent dat het niet mogelijk is om het totale niveau van de feitelijke uitgaven te vergelijken met het desbetreffende onderdeel van het gemeentefonds.

De respons op de vragenlijst van steekproefgemeenten geeft aan dat men per saldo van de Wet werk en bijstand vooralsnog geen grote gevolgen voor de uitvoeringslasten verwacht. Wel tekenen veel gemeenten hierbij aan dat de effecten van de nieuwe wet nog niet uitgekristalliseerd zijn.

Ook van de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand verwachten de meeste (veelal kleinere) gemeenten ook weinig effect op de uitvoeringslasten. Dit hangt dan vaak samen met het gegeven dat deze kleinere gemeenten in het verleden relatief weinig aan categoriale bijzondere bijstand deden. Een beperkt aantal gemeenten verwacht wel extra uitvoeringslasten als gevolg van de afschaffing van de categoriale bijzondere bijstand, doordat het aantal individuele beoordelingen van bijstandsaanvragen zal toenemen.

uitvoeringslasten werkdeel

Het ijkpunt voor het onderdeel 'Overig werk en inkomen' heeft ook betrekking op de uitvoeringslasten van gemeenten met betrekking tot het werkdeel. Wanneer gemeenten deze uitvoering uitbesteden aan derden, kunnen zij de uitvoeringslasten die door deze derden in rekening worden gebracht declareren bij het Fonds werk en inkomen. Deze gemeenten hebben dan een kostenvoordeel ten opzichte van gemeenten die het werkdeel zelf uitvoeren. Dit veroorzaakt verschillen in netto-uitgaven tussen gemeenten. Dergelijke verschillen worden niet gehonoreerd in het ijkpunt voor Overig werk en inkomen (in het ijkpunt worden de uitvoe-

ringslasten met betrekking tot het werkdeel gehonoreerd op basis van het netto-uitgavenniveau zoals dat gemiddeld voorkomt in verschillende typen gemeenten).

ongewenste werking prikkels voor een stringent uitstroombelid

In het voorgaande is gewezen op het bevrozen van de maatstaf bijstandsontvangers, waardoor gemeenten bij stijgende aantallen bijstandsontvangers niet meer middelen via het gemeentefonds zouden hebben ontvangen. De praktijk heeft sedert de invoering van de bevrozing vooral sterk dalende aantallen bijstandsontvangers laten zien waardoor er feitelijk sprake was van een perverse prikkel. Voor gemeenten met duidelijk minder uitgaven als gevolg van dalende aantallen bijstandsontvangers bleef de uitkering in het gemeentefonds gelijk.

Gemiddeld is er sinds het moment van 'bevrozen' tot 2002 sprake geweest van een daling van het aantal bijstandsontvangers van circa 28%; tussen individuele gemeenten loopt de daling echter uiteen van 0% tot meer dan 50%. De bevrozing heeft er in combinatie met de feitelijke ontwikkeling van het aantal bijstandsontvangers toe geleid dat gemeenten met een zelfde aantal bijstandsontvangers een (aanzienlijk) verschillende uitkering uit het gemeentefonds voor dit onderdeel ontvangt. Deze forse verschillen zijn daarbij niet te verklaren als gevolg van verschillen in eigen inspanningen van gemeenten. Een goed voorbeeld in dit verband zijn groeigemeenten, die door hun groei te maken hebben gehad met een andere ontwikkeling in hun aantallen cliënten dan andere gemeenten.

In verband met het herstellen van de ongewenste uitwerking van het bevrozen van het aantal bijstandsontvangers is deze indicator in de nieuwe ijkpuntformule weer 'ontdooit'.

Vanuit het vertrekpunt van kostenoriëntatie wordt geen rekening gehouden met 'prikkel-motieven', maar wordt een optimale aansluiting gezocht bij geobjectiveerde uitgavenpatronen. Bovendien is er reeds sprake van een duidelijke 'prikkelwerking' in het verdeelmodel voor het Fonds werk en inkomen voor het uitkerende deel aan gemeenten. Deze 'prikkelwerking' is relatief groot (en zal nog groter worden naarmate de rol van het objectieve verdeelmodel Fonds werk en inkomen in de jaren na 2002 toeneemt).

Door in het nieuwe ijkpunt aan te sluiten bij het feitelijke aantal uitkeringsgerechtigden wordt rekening gehouden met de aanwezige 'case-load' in de sfeer van zowel het beoordelen en verstrekken van bijstandsuitkeringen (inkomensdeel) als van mensen aan het werk te krijgen (werkdeel).

aanvullende betekenis indicator voor lage inkomens

Gebleken is dat naast het aantal bijstandsontvangers het aantal lage inkomens een aanvullende verklarende werking heeft voor uitgavenverschillen tussen gemeenten.

Voor het werkdeel is er een aansluiting met de inspanningen om de werkgelegenheid (en uitstroom uit de bijstand) te bevorderen en juist te voorkomen dat mensen met een laag inkomen in de bijstand terecht komen; Bij het inkomensdeel sluit deze maatstaf aan bij de inspanningen in de sfeer van de poortwachtersfunctie (voorkomen instroom).

Het gebruik van deze maatstaf is ook van betekenis als dempende factor bij fluctuerende aantallen bijstandsontvangers. Om deze rol goed te kunnen vervullen wordt niet alleen gebruik gemaakt van de huidige maatstaf voor lage inkomens, maar ook van het aantal lage inkomens boven een bepaalde drempel.

aanvullende relevantie schaaffecten

Uit de verschillenanalyse is naar voren gekomen dat het uitgavenniveau voor Overig werk en inkomen uitgedrukt in een bedrag per bijstandsontvanger afneemt, naarmate gemeenten relatief meer bijstandsontvangers hebben.

Dit betekent dat aan de reeds bestaande schaaffector een nieuwe schaaffector is toegevoegd. De bestaande schaaffector honoreert een hoger bedrag per bijstandsontvanger bij lage aantallen bijstandsontvangers in verband met schaalnadelen van gemeenten met weinig bijstandsontvangers. Er moet een zekere basiscapaci-

teit aanwezig zijn bij de sociale dienst van dergelijke gemeenten. De nieuwe schaalfactor genereert een lager bedrag bij toenemende aantallen bijstandsontvangers, in verband met geconstateerde schaalvoordelen bij grote aantallen bijstandsontvangers.

centrumfunctie werkgelegenheid

De arbeidsmarkt heeft een regionaal karakter, waarbij er in het algemeen sprake is van relatief meer werkgelegenheid in de centrumgemeenten dan in de omliggende gemeenten. Bij dit soort centrumgemeenten zijn uit de verschillenanalyse bepaalde extra uitgaven naar voren gekomen. Door het gebruik van regionale klantenpotentiëlen kan hiermee rekening worden gehouden.

uitkeringsduur en afstand tot de arbeidsmarkt

Voor alle gemeenten kon worden beschikt over gegevens omtrent de uitkeringsduur van bijstandsontvangers. Op basis hiervan er is geen eenduidige relatie waargenomen tussen de gemiddelde uitkeringsduur van bijstandsccliënten van een gemeente enerzijds en het niveau van de uitvoeringslasten van de sociale dienst anderzijds. In de praktijk zijn er in de groep gemeenten met relatief veel cliënten met een uitkeringsduur van meer dan 4 jaar zowel gemeenten te vinden waarbij het niveau van de uitvoeringslasten per cliënt relatief hoog is als gemeenten waar het niveau van de uitvoeringslasten per cliënt juist een relatief laag is. Daarbij kunnen zich verschillen voordoen in de omvang van de gemiddelde uitvoeringslasten per cliënt van 2.000 euro of meer.

Daarnaast is gevraagd naar de indeling van het cliëntenbestand naar afstand tot de arbeidsmarkt (fasen). Ook dit kenmerk geeft geen eenduidig beeld te zien wat betreft de invloed op de hoogte van de uitvoeringslasten. Overigens kon voor dit kenmerk slechts over een beperkt aantal waarnemingen worden beschikt. Daarbij blijkt overigens dat in de praktijk tussen gemeenten uiteenlopende definities worden gehanteerd bij het indelen van het cliëntenbestand in fasen.

De verschillenanalyse heeft derhalve geen duidelijke aanknopingspunten opgeleverd om elementen van uitkeringsduur of afstand tot de arbeidsmarkt in de ijkpuntformule op te nemen.

WSW

Uit de verschillenanalyse is gebleken dat bepaalde gemeenten uitgaven hebben in verband met nadelige uitkomsten van de WSW (waarvan het grootste deel uit een specifieke uitkering wordt bekostigd).

In de nieuwe ijkpuntformule wordt met deze verschillen geen rekening gehouden, omdat het voornamelijk om incidentele uitgaven gaat voor een taakgebied waarvoor een specifieke uitkering van kracht is.

4.3.5 Ijkpunt Overig werk en inkomen

belangrijkste bevindingen indicatoren naar aanleiding van verschillenanalyse

Voor het onderdeel overig werk en inkomen is er geen bestaande verdeelformule voorhanden, die getoetst kan worden aan de feitelijke uitgavenpatronen van gemeenten. Wel is gebruik gemaakt van de voorselectie van de meest plausibele maatstaven binnen de bestaande set verdeelmaatstaven voor de clusters Bijstand en Zorg. In paragraaf 4.3.4 is aangegeven welke selectie van indicatoren op grond van de verschillenanalyse relevant zijn bevonden. Daaruit blijkt tevens dat een aantal mogelijk relevante indicatoren uit de huidige set van verdeelmaatstaven voor Zorg en Bijstand (zie tabel 2.1) geen duidelijk toegevoegde waarde hebben.

De belangrijkste elementen uit deze herschikking staan vermeld in schema 4.3.

Schema 4.3. Belangrijkste elementen herschikking/herijking Overig werk en inkomen.

- ontdooien 'bevroren' aantal bijstandsontvangers
- aangepaste vormgeving schaalfactoren
- aangepaste betekenis lage inkomens
- geen aanvullende betekenis inwoners en lokaal klantenpotentieel

Met behulp van de indicator bijstandsontvangers (inclusief schaalfactoren) wordt ongeveer tweederde deel van de middelen van het ijkpunt verdeeld.

ijkpuntformule

De ijkpuntformule voor het onderdeel Overig werk en inkomen staat opgenomen in schema 4.4.³⁹

Schema 4.4. Ijkpuntformule Overig werk en inkomen

$$(1.124,00 \times ABW) + ((140.000 / (350 + ABW)) \times ABW) + (4.700,00 \times (ABW \times (ABW / ABW^{1,13}))) + (21,00 \times UG) + (49,00 \times LI) + (52,00 \times Lldr) + (2,00 \times KPREG)$$

Omdat er geen bestaande verdeelformule voor Overig werk en inkomen beschikbaar is kan de werking van de nieuwe ijkpuntformule hier ook niet mee worden vergeleken.

4.3.6 Aandachtspunten voor het vervolg

tussenstand

In dit onderdeel wordt een aantal aandachtspunten voor het vervolg gepresenteerd. Naast taakmutaties gaat het vooral om de uitwerking van allerlei recente veranderingen in relatie tot wetgeving (WWB), het Fonds werk en inkomen (FWI) en veranderingen in het aantal bijstandsontvangers op het structurele uitgavniveau van gemeenten. Voor een groot deel van deze ontwikkelingen was er in 2002 nog sprake van een tussenstand die zich nog verder moest uitkristalliseren.

Tegen deze achtergrond kan het van belang zijn om in de komende jaren te inventariseren of er niet sprake is van bepaalde veranderingen in de samenstelling van het cliëntenbestand en in de gemiddelde uitvoeringslasten per cliënt. Dergelijke verschuivingen zijn denkbaar vanuit de beoogde uitwerking van de WWB of op basis van veranderingen in andere uitkeringen (WAO) en nieuwe Europese regelgeving.

relatie met middelen voor uitkeringslasten

De uitvoeringslasten van de sociale dienst hangen in sterke mate samen met het aantal bijstandsontvangers in een gemeente en daarmee ook met de uitkeringslasten. Terwijl de uitvoeringslasten via het gemeentefonds worden vergoed, worden de uitkeringslasten specifiek vergoed via het Fonds werk en inkomen.

Daarbij is het - ook gezien de omvang van de geldstroom - mogelijk dat er vanuit de werking van het Fonds werk en inkomen een bepaald effect op de uitgaven ten laste van de algemene middelen uitgaat. Dit kan zich voordoen, wanneer de verdeling van middelen uit het Fonds werk en inkomen (in de tijd) niet goed aansluit bij de (ontwikkeling van de) feitelijke structurele uitgaven van gemeenten. In dit verband kan onder andere worden gewezen op de gevolgen van het hanteren van een vaste historische component in het Fonds werk en

39. Voor een legenda bij de gebruikte afkortingen van indicatoren wordt verwezen naar bijlage A.

inkomen over een aantal jaren bezien en op een bepaalde time-lag bij het hanteren van basisgegevens met een oude peildatum.

De ervaringen rond de eerder vermelde ‘perverse prikkel’ van de bevroren maatstaf bijstandsontvangers geven hiervan een duidelijke indicatie.

relatie met voeding

In dynamisch opzicht is het ontbreken van een directe koppeling van het niveau van de algemene uitkering aan de ontwikkeling van de bijstandsuitgaven als onderdeel van de rijksuitgaven een aandachtspunt, vooral wanneer er sprake is van een relatief grote dynamiek in de aantallen bijstandontvangers.

taakmutaties 2002-2006

Het ijkpunt is afgestemd op de situatie in 2002. Van dit jaar tot het moment waarop de nieuwe ijkpuntformule in het verdeelstelsel zal worden ondergebracht (waarschijnlijk 2006) is een aantal taakmutaties in het gemeentefonds relevant op het taakgebied Overig werk en inkomen. Deze taakmutaties kunnen via de nieuwe ijkpuntformule in het verdeelstelsel worden ondergebracht. Voor de periode 2002-2006 gaat het om de volgende taakmutaties⁴⁰:

- vreemdelingenwet;
- inkomensvoorziening kunstenaars;
- taakstelling en efficiency SWI.

4.4 Totaalbeeld werk en inkomen

inleiding

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de uitkomsten voor het gehele cluster Werk en inkomen (armoedebeleid/bijzondere bijstand en overig werk en inkomen tezamen). Achtereenvolgens komen de volgende aspecten aan bod:

- het aandeel van de verschillende indicatoren in de ijkpuntformule voor het totale cluster Werk en inkomen;
- de totale ijkpuntformule voor het cluster Werk en inkomen;
- een vergelijking van de uitkomst van het ijkpunt met de feitelijke netto-uitgaven voor het cluster Werk en inkomen.

aandeel indicatoren in ijkpuntformule totaal Werk en inkomen

In tabel 4.4 wordt een overzicht gegeven van het belang van de indicatoren in de totaalformule voor Werk en inkomen:

- in kolom 1 staat de score van elke indicator binnen de formule in euro's per inwoner (voor alle gemeenten exclusief de vier grote steden);
- in kolom 2 staat het relatieve aandeel van elke indicator binnen het totaal van de ijkpuntformule.

40. Op basis van de gemeentefondscirculaires tot en met de septembercirculaire 2004.

Tabel 4.4. Aandeel indicatoren in verdeling ijkpuntformule totaal Werk en inkomen (stand 2002, exclusief G4)

<i>indicatoren</i>	<i>bedrag in euro's per inwoner</i>	<i>aandeel in totaal ijkpunt formule</i>
<i>bijstandsontvangers</i>	40	44%
<i>schaalnadeelfactor bijstandsontvangers</i>	2	2%
<i>schaalvoordeelfactor bijstandsontvangers</i>	33	37%
<i>uitkeringsontvangers</i>	2	2%
<i>lage inkomens</i>	5	7%
<i>lage inkomens met drempel</i>	6	7%
<i>klantenpotentieel regionaal</i>	2	2%
TOTAAL	90	100%

In tabel 4.4 is te zien dat het grootste deel van de beschikbare middelen binnen het cluster Werk en inkomen wordt verdeeld via de indicatoren bijstandsontvangers in combinatie met de schaalvoordeelfactor bijstandsontvangers. Dit is ook logisch aangezien bijstandsontvangers de belangrijkste doelgroep vormen van het gemeentelijk beleid in de sfeer van werk en inkomen en de feitelijke uitgavenpatronen van gemeenten een duidelijk schaalvoordeel laten zien bij een toenemend aantal bijstandsontvangers in een gemeente. Ook in dynamisch opzicht volgt de indicator bijstandsontvangers het best de ontwikkelingen in de feitelijke uitgaven, wat vooral bij een dynamisch taakgebied als Werk en inkomen van belang is.

Daarnaast heeft met name de indicator lage inkomens een aanvullende rol in de verdeling (met en zonder drempel).

ijkpuntformule totaal Werk en inkomen

In schema 4.5 staat de ijkpuntformule voor het cluster Werk en inkomen (inclusief Armoedebeleid/bijzondere bijstand).⁴¹

Schema 4.5. Ijkpuntformule Werk en inkomen.

$$(2.224,78 \times ABW) + ((140.000 / (350 + ABW)) \times ABW) + (4.700,00 \times (ABW \times (ABW / ABW^{1,13}))) + (21,00 \times UG) + (49,00 \times LI) + (78,00 \times Lldr) + (2,00 \times KPREG)$$

aansluiting ijkpuntformule op feitelijke netto-uitgaven

In tabel 4.5 wordt een overzicht gegeven van de laagste, hoogste en gemiddelde score op het ijkpunt, de feitelijke netto-uitgaven en het verschil tussen de feitelijke netto-uitgaven en de uitkomst van de ijkpuntformule voor het totale cluster Werk en inkomen voor uiteenlopende groepen gemeenten. Hierbij worden de volgende groepen gemeenten onderscheiden:

- gemeenten naar 5 inwonergroottesgroepen;
- gemeenten naar 4 sociale structuurklassen.

41. Voor een legenda bij de gebruikte afkortingen van indicatoren wordt verwezen naar bijlage A.

Tabel 4.5. Laagste, hoogste en gemiddelde ijkpuntscore en verschil ijkpuntformule Werk en inkomen met feitelijke netto-uitgaven voor diverse groepen gemeenten (bedragen in euro's per inwoner, exclusief G4).

<i>gemeentegroepen</i>	<i>laagste score ijkpunt</i>	<i>hoogste score ijkpunt</i>	<i>gemiddelde score ijkpunt</i>	<i>feitelijke netto-uitgaven</i>	<i>score ijkpunt minus feitelijke uitgaven</i>
<i>0-10.000 inwoners</i>	23	160	54	51	3
<i>10-20.000 inwoners</i>	24	163	62	60	2
<i>20-50.000 inwoners</i>	30	158	74	75	-1
<i>50-100.000 inwoners</i>	59	202	113	111	2
<i>100-250.000 inwoners</i>	45	231	132	136	-3
<i>Totaal</i>	23	231	88	88	0
<i>zwakke sociale structuur</i>	115	231	154	152	1
<i>matig zwakke sociale structuur</i>	63	144	100	101	-1
<i>matig sterke sociale structuur</i>	36	100	62	63	-1
<i>sterke sociale structuur</i>	23	69	43	44	-1

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

In tabel 4.5 is te zien dat de ijkpuntformule voor alle onderscheiden gemeentegroepen goed aansluit bij de feitelijke netto-uitgaven. De gemiddelde score van het ijkpunt loopt net als de feitelijke netto-uitgaven duidelijk op bij een zwakkere sociale structuur. Door de nieuwe samenstelling van de ijkpuntformule gaan achter de gepresenteerde groeps-gemiddelden uitkomsten voor individuele gemeenten schuil die een zeer grote 'range' bestrijken: van ruim 20 euro per inwoner tot meer dan 200 euro per inwoner (exclusief de G4).

Achter de goede gemiddelde aansluiting per gemeentegroep zien we dat de feitelijke uitgavenpatronen van individuele gemeenten tot meer dan 20 euro per inwoner kunnen afwijken van de score van de ijkpuntformule. Afgezien van boekingsaspecten (waarvoor gecorrigeerd is) gaat het dan vooral om combinaties van de eerder genoemde verklaringen voor afwijkende uitgaven in de sfeer van armoedebeleid/bijzondere bijstand en overig werk en inkomen, die elkaar voor individuele gemeenten kunnen compenseren, maar natuurlijk ook kunnen versterken. Het gaat om verschillen in uitvoeringslasten als gevolg van eigen keuzes in het gemeentelijk beleid met betrekking tot de uitvoering van de bijstandswet (inclusief aspecten van efficiency), verschillende inspanningen met betrekking tot het laten uitstromen van bijstandsontvangers naar werk en eigen keuzes omtrent een al dan niet ruim opgezet armoedebeleid.

5 Maatschappelijke zorg

5.1 Inleiding

algemeen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek voor het cluster Maatschappelijke zorg gepresenteerd. Achtereenvolgens komen daarbij de volgende onderwerpen aan bod:

- de introductie van het taakgebied;
- de bevindingen van de uitgaven- en verschillenanalyse;
- het nieuwe financiële ijkpunt;
- tot slot wordt een aantal aandachtspunten voor het vervolg geformuleerd.

relevante functies

Het cluster Maatschappelijke zorg bestaat uit de netto-uitgaven op de volgende begrotingsfuncties:⁴²

- functie 620 maatschappelijke begeleiding en advies;
- functie 630 sociaal-cultureel werk;
- functie 640 bejaardenoorden;
- functie 641 overige tehuizen;
- functie 650 kinderdagopvang;
- functie 651 dagopvang gehandicapten;
- functie 710 basisgezondheidszorg;
- functie 711 ambulancevervoer;
- functie 712 verpleeginrichtingen;
- functie 713 overige volksgezondheid.

onderscheiden onderdelen binnen Maatschappelijke zorg

Binnen het cluster Maatschappelijke zorg wordt het onderdeel Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) onderscheiden als subcluster waarvoor een apart ijkpunt is ontwikkeld. Vanuit het subcluster Wvg is er ook een relatie met andere begrotingsfuncties dan de hiervoor genoemde. Naast gegevens van de steekproefgemeenten is gebruik gemaakt van gegevens uit de Wvg-scan. De bevindingen voor het subcluster Wvg staan beschreven in paragraaf 5.2.

De bevindingen voor het onderdeel ‘overige maatschappelijke zorg’ worden in paragraaf 5.3 beschreven. In paragraaf 5.4 wordt een totaalbeeld geschetst voor het gehele cluster Maatschappelijke zorg (Wvg en overige maatschappelijke zorg tezamen).

jeugdgezondheidszorg

In de oorspronkelijke onderzoeksopdracht was speciale aandacht gevraagd voor het onderdeel jeugdgezondheidszorg binnen het cluster Maatschappelijke zorg in verband met veranderingen in de wetgeving ten aanzien van de jeugdgezondheidszorg per 2003. Hierbij wordt de gezondheidszorg voor jongeren van 0 tot en met 19 jaar integraal onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten gebracht. Tevens wordt binnen de nieuwe wetgeving een onderscheid aangebracht tussen een uniform- en een maatwerkdeel. Bij de oorspronke-

42. Conform de comptabiliteitsvoorschriften 1995.

lijke onderzoeksopdracht was gevraagd de mogelijkheden voor een subijkpunt jeugdgezondheidszorg te verkennen.

Bij benadering van de steekproefgemeenten is gebleken dat op het moment waarop het onderhavige onderzoek liep, bij gemeenten te weinig informatie voorhanden was om een subijkpunt jeugdgezondheidszorg te kunnen formuleren. Voor dit onderdeel van Maatschappelijke zorg zijn ook geen aanvullende houvasten bekend in de vorm van bestaande subijkpunten of landelijke totaalbeelden (monitors, CBS). Op basis van de gegevens van de gemeenten die voor het totaal van jeugdgezondheidszorg informatie hebben aangeleverd, lijkt het in totaal om minder dan 10 euro per inwoner te gaan. Tegen deze achtergrond is tijdens het onderzoek door de begeleidingscommissie besloten vooralsnog af te zien van een subijkpunt jeugdgezondheidszorg binnen het kader van de herijking van Bijstand en Zorg en te wachten tot de ontwikkelingen meer zijn uitgekristalliseerd.

5.2 Wvg

5.2.1 Introductie taakgebied

afbakening taakgebied

Het taakgebied heeft betrekking op uitgaven aan voorzieningen in het kader van de Wvg (woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen) inclusief de lasten van de uitvoering van de Wvg (gemeentelijke apparaatlasten en lasten van eventueel uitbestede werkzaamheden zoals de indicatiestelling).

De totale omvang van het taakgebied bedraagt in 2002 circa 0,8 miljard euro.⁴³

voorgeschiedenis

De middelen voor de Wvg zijn in een aantal stappen gedecentraliseerd, waarbij met name in de periode 1993-1996 de grootste budgetten aan de algemene uitkering van het gemeentefonds zijn toegevoegd. Aanvankelijk zijn deze middelen in de algemene uitkering verdeeld via een bedrag per inwoner, maar later via een verdeel formule met meerdere indicatoren. Daarbij is er voor gekozen om de indicator ouderen een beperkt gewicht toe te kennen in de verdeling.

5.2.2 Uitgavenanalyse

Voor het subcluster Wvg kon worden beschikt over gegevens die gemeenten hebben aangeleverd in het kader van de Wvg-scan. Naast de gegevens van deze gemeenten, is gebruik gemaakt van aanvullend verzamelde informatie bij een aantal andere gemeenten. Analyse van deze gegevens heeft de volgende bevindingen opgeleverd:

- een deel van de uitgaven en inkomsten met betrekking tot de Wvg-woonvoorzieningen boeken sommige gemeenten op hoofdfunctie 8. Ook komt het voor dat gemeenten Wvg-uitgaven boeken in het kader van 'bijstand' of 'inkomensvoorzieningen' waardoor deze uitgaven bijvoorbeeld staan verantwoord op functie 610;
- gemeenten gaan verschillend om met het boeken van apparaatlasten (toerekeningen, samenhang met andere taakgebieden). Ook wordt er verschillend omgegaan met uitgaven inzake de indicatiestelling.

43. Exclusief de vier grote gemeenten.

Vooraf wanneer die wordt uitgevoerd door een regionaal indicatieorgaan staan de uitgaven soms verantwoord op andere functies dan de Wvg-verstrekingen en is niet altijd duidelijk welk deel van de kosten van de indicatiestelling betrekking heeft op de Wvg;

- wanneer er – vooral bij kleinere gemeenten – sprake is van regionale samenwerkingsverbanden die diverse taken in de sfeer van de zorg vervullen (bijvoorbeeld in de sfeer van de bijstandverlening, wvg, en overige zorg) is in de gemeentelijke functies niet altijd duidelijk om welke uitgaven het gaat (deelneemende gemeenten betalen een vergoeding voor meerdere taken tegelijk, waarbij niet altijd een helder onderscheid tussen alle deeltaken is gemaakt);
- voor een groot aantal gemeenten kon worden beschikt over gegevens op basis van de Wvg-scan. Overigens waren deze gegevens lang niet altijd geschikt voor het onderhavige onderzoek, omdat niet altijd alle onderdelen van de Wvg per gemeente bekend waren. Zo hadden gemeenten bijvoorbeeld soms de inkomsten inzake woonvoorzieningen niet (juist) opgegeven. Hierbij speelt ook het gegeven dat de verstrekking van woonvoorzieningen soms over meerdere jaren kan lopen, waardoor de uitgaven al grotendeels in 2002 in de boeken komen, terwijl de bijbehorende inkomsten uit de specifieke uitkering pas het volgende jaar in de boeken verschijnen wanneer de voorziening geheel is gerealiseerd. Daarnaast blijven in de Wvg-scan de mutaties in reserves buiten beeld. Om deze redenen zijn er aanvullende gegevens verzameld die zijn meegenomen in het onderzoek;
- er is sprake van een beleidsterrein met een sterke dynamiek, zowel vanuit het Wvg-beleid als vanuit het aantal aanvragen voor Wvg-voorzieningen. Veel gemeenten zijn tegen de achtergrond van ‘rationalisering’ of de implementatie van het Wvg-protocol bezig met aanpassen van hun voorzieningenniveau (bijvoorbeeld door het vragen van eigen bijdragen, het aanpassen van het vervoergebied, het wijzigen van het voorzieningenpakket inzake woningaanpassingen, het niet langer naast elkaar aanbieden van meerdere vormen van vervoervoorziening voor één cliënt, et cetera). Deze dynamiek blijkt ook wanneer de Wvg-uitgaven van een gemeente in de begroting 2002 worden vergeleken met de gegevens van dezelfde gemeente in rekening 2002: hier is soms sprake van substantiële verschillen.

5.2.3 Verschillenanalyse

Wanneer de gegevens van gemeenten zijn gecorrigeerd voor verschillen die de onderlinge vergelijkbaarheid van uitgavenpatronen tussen gemeenten verstoren, kunnen de overblijvende verschillen tussen typen gemeenten nader worden geanalyseerd. Uit deze verschillenanalyse is het volgende naar voren gekomen.

feitelijke netto-uitgaven lager dan bestaande verdeelformule

Zowel uit de Wvg-scan als uit de gegevens van de steekproefgemeenten blijkt dat in 2002 het totale netto-uitgavenniveau met betrekking tot de WVG iets lager ligt dan het bedrag dat via het bestaande ijkpunt in het gemeentefonds beschikbaar komt. Het gaat hier om een bedrag van circa 4 euro per inwoner.

verschil feitelijke netto-uitgaven ten opzichte van bestaande verdeelformule

In tabel 5.1 wordt een overzicht gegeven van het verschil tussen de bestaande ijkpuntformule en de feitelijke netto-uitgaven van gemeenten met betrekking tot de Wvg. Opgemerkt wordt dat ten behoeve van de vergelijkbaarheid het hiervoor geconstateerde verschil tussen het totale netto-uitgavenniveau en de bestaande ijkpuntformule is weggetrimd.⁴⁴

44. Het bestaande ijkpunt is naar rato verlaagd, zodat het totale bedrag dat met de formule wordt verdeeld gelijk is aan het totaal van de feitelijke netto-uitgaven van alle gemeenten (exclusief de vier grote gemeenten).

In de tabel worden de volgende groepen gemeenten onderscheiden:

- gemeenten naar 5 inwonergroottesgroepen;
- gemeenten met 4 sociale structuurklassen;⁴⁵
- gemeenten met een AWBZ instelling.

Tabel 5.1. Verschil bestaande verdeling subcluster Wvg met feitelijke uitgaven voor diverse groepen gemeenten (bedragen in euro's per inwoner, exclusief G4).

<i>gemeentegroepen</i>	<i>bestaande verdeling</i>	<i>feitelijke netto uitgaven</i>	<i>bestaande verdeling minus feitelijke uitgaven</i>
<i>0-10.000 inwoners</i>	53	51	1
<i>10-20.000 inwoners</i>	53	52	1
<i>20-50.000 inwoners</i>	54	54	0
<i>50-100.000 inwoners</i>	58	60	-1
<i>100-250.000 inwoners</i>	59	60	-1
Totaal	56	56	0
<i>zwakke sociale structuur</i>	62	63	-1
<i>matig zwakke sociale structuur</i>	57	58	-1
<i>matig sterke sociale structuur</i>	53	52	1
<i>sterke sociale structuur</i>	50	48	1
<i>gemeenten met Awbz-instelling</i>	56	56	-0

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

Uit tabel 5.1 blijkt dat de bestaande verdeelformule voor diverse groepen van gemeenten relatief goed aansluit bij de feitelijke netto-uitgaven. Dit laat onverlet dat de feitelijke netto-uitgaven van individuele gemeenten duidelijk kunnen afwijken van de uitkomst van de bestaande verdeelformule.

Naar aanleiding van de bevindingen in de uitgaven- en verschillenanalyses is ten behoeve van de plausibiliteit en een betere aansluiting voor individuele gemeenten toch een aantal wijzigingen aangebracht in de bestaande verdeelformule, waardoor de aansluiting op de feitelijke uitgavenpatronen – ook in dynamisch opzicht – nog iets verder verbetert.

toenemend belang ouderen

Op basis van de verkregen gegevens uit de Wvg-scan blijkt dat een belangrijk deel van de feitelijke uitgaven betrekking heeft op ouderen. Dit betreft personen van 65 jaar of ouder. Daarnaast blijkt uit de gesprekken met deskundigen dat met name personen tussen de 75 en 85 een relatief groot beroep doen op Wvg-voorzieningen. Juist in die leeftijdscategorie wonen veel ouderen nog zelfstandig en gaat de gezondheid zondanig achteruit dat in toenemende mate een beroep wordt gedaan op de Wvg.

Om meer rekening te houden met het feit dat ouderen de grootste cliëntengroep vormen en dat de Wvg-uitgaven voor deze groep in de toekomst als gevolg van de vergrijzing verder zullen toenemen, dient het gewicht van de indicator ouderen te worden verhoogd. Hierbij wordt aan de groep tussen de 75 en 85 jaar extra gewicht gegeven.

45. Hierbij is de sociale structuur afgeleid van de score op het bestaande subpunt bijzondere bijstand, waarin verschillende sociale indicatoren zijn opgenomen.

relatie inkomenspositie

Uit de verschillenanalyse blijkt dat er bij mensen die een beroep doen op Wvg-voorzieningen sprake is van een relatie met de inkomenspositie. Zo hanteert een aantal gemeenten inkomensgrenzen bij het verstrekken van Wvg-voorzieningen.

De extra uitgaven van gemeenten met relatief veel mensen uit deze doelgroep kunnen worden gehonoreerd via de indicator lage inkomens. Door bij de toepassing van deze indicator een drempel⁴⁶ te hanteren, wordt de differentiërende werking van de indicator versterkt en kan het aandeel in de totale verdeling worden verkleind in afstemming op de feitelijke netto-uitgavenpatronen van gemeenten.

relatie woningsituatie

Uit de verschillenanalyse komt tevens een relatie van de Wvg-uitgaven met de woningsituatie in gemeenten naar voren. Zo hebben gemeenten met relatief veel kleinere en oudere woningen relatief hogere Wvg-uitgaven. Dit hangt samen met het relatief grotere aantal verhuizingen of duurdere woningaanpassingen in het kader van de Wvg.

Indicatoren die dergelijke uitgavenverschillen honoreren zijn meergezins-(huur)woningen.⁴⁷

overige uitgavenverhogende factoren

Als mogelijke overige uitgavenverhogende factoren voor gemeenten met betrekking tot de Wvg kunnen worden genoemd:

- het ontbreken van eigen bijdragen van gebruikers;
- het hanteren van vaste vergoedingen voor vervoer, ook wanneer er feitelijk geen gebruik van de betreffende vervoersvoorzieningen wordt gemaakt;
- het hanteren van een zeer ruim vervoersgebied waarbinnen met korting kan worden gereisd;
- het bieden van vergoedingen voor meerdere vervoersvoorzieningen naast elkaar (eigen auto, taxivergoedingen en openbaar vervoer);
- het ontbreken van enige vorm van collectief vervoer;
- het ontbreken van het principe van primaat van verhuizen bij woningaanpassingen;
- de mate waarin inhoud wordt gegeven aan de poortwachtersfunctie.

Hieruit blijkt dat eigen beleids-/organisatiekeuzes bij de uitvoering van de Wvg een belangrijke invloed kunnen hebben op het uitgavenniveau van individuele gemeenten. Dergelijke verschillen worden niet gehonoreerd in het ijkpunt.

conclusies

Naar aanleiding van de hiervoor beschreven bevindingen uit de verschillenanalyse wordt vastgesteld dat de bestaande formule voor het subcluster Wvg aanpassing behoeft. Belangrijkste aandachtspunten in dit verband zijn:

- er is sprake van een verschil tussen het totale volume dat met het bestaande ijkpunt wordt verdeeld en het bedrag dat gemeenten tezamen feitelijk aan Wvg besteden. In 2002 geven gemeenten minder uit dan zij vanuit de bestaande formule voor het subijkpunt ontvangen;
- met name met het oog op de toenemende vergrijzing is meer aandacht vereist voor ouderen als indicator, met daarbij speciale aandacht voor ouderen tussen de 75 en 85 jaar.

46. Het betreft een drempel in termen van een minimum aantal huishoudens met een laag inkomen ten opzichte van het totale aantal huishoudens (geïndiceerd met behulp van woonruimten).

47. In het ijkpunt wordt daarbij gebruik gemaakt van gegevens voor dergelijke woningen die zijn gebouwd voor 1980.

5.2.4 Nieuw ijkpunt Wvg

aanpassingen naar aanleiding van bevindingen verschillenanalyse

In schema 5.1 worden een overzicht gegeven van de belangrijkste achtergronden van de wijzigingen in de verdeelformule Wvg en de indicatoren waarmee deze wijzigingen in het nieuwe ijkpunt worden vormgegeven.

Schema 5.1. Belangrijkste wijzigingen verdeelformule Wvg.

<i>reden wijziging</i>	<i>aanpassing betekenis indicatoren</i>
<i>toenemende uitgaven verdere vergrijzing</i>	groter gewicht ouderen ten koste van andere indicatoren introductie ouderen 75-85 jaar
<i>relevantie inkomenspositie</i>	introductie lage inkomens met drempel
<i>relevantie woningsituatie</i>	introductie meergezins (huur)woningen

overzicht wijzigingen indicatoren ijkpuntformule Wvg

Bij de formulering van het nieuwe ijkpunt is in eerste instantie vertrokken vanuit de maatstaven uit de bestaande verdeelformule. De uiteindelijke selectie en de aangebrachte onderlinge weging van de indicatoren is vervolgens afgestemd op de feitelijke netto-uitgavenpatronen van gemeenten.

In tabel 5.2 worden de geselecteerde indicatoren van de nieuwe ijkpuntformule voor de Wvg gepresenteerd met het aandeel van elke indicator in de totale verdeling van dit cluster. Daarnaast staan de aandelen van de bestaande verdeelformule.

Tabel 5.2. Aandeel indicatoren in verdeling bestaande verdeelformule en nieuwe ijkpuntformule Wvg (stand 2002, exclusief G4)

<i>indicatoren</i>	<i>aandeel in totaal bestaande verdeelformule</i>	<i>aandeel in totaal nieuwe ijkpuntformule</i>
<i>inwoners</i>	42,4%	38,8%
<i>ouderen 65+</i>	7,5%	22,5%
<i>ouderen 75-85</i>	0,0%	2,7%
<i>uitkeringsontvangers minus bijstandsontvangers</i>	8,9%	7,7%
<i>lage inkomens</i>	22,3%	0,0%
<i>lage inkomens met drempel</i>	0,0%	13,2%
<i>woonruimten</i>	18,9%	11,4%
<i>meergezins woningen van voor 1980</i>	0,0%	2,0%
<i>meergezins huurwoningen van voor 1980</i>	0,0%	1,8%
TOTAAL	100,0%	100,0%

nieuwe ijkpuntformule

In schema 5.2 staat de nieuwe ijkpuntformule voor het subcluster Wvg.⁴⁸

48. Voor een legenda bij de gebruikte afkortingen van indicatoren wordt verwezen naar bijlage A.

Schema 5.2. Nieuwe ijkpuntformule Wvg.

$$(21,72 \times \text{INWO}) + (92,00 \times \text{OUD}) + (32,00 \times \text{OUD75_85}) + (65,00 \times (\text{UG} - \text{ABW})) + (96,00 \times \text{Lldr}) + (14,45 \times \text{WOONR}) + (20,00 \times \text{MGW80min}) + (30,00 \times \text{SHM80min})$$

aansluiting nieuwe ijkpuntformule op feitelijke netto-uitgaven Wvg

Tabel 5.3 geeft een overzicht van het verschil tussen de feitelijke netto-uitgaven en de uitkomst van de nieuwe ijkpuntformule Wvg voor uiteenlopende groepen gemeenten. Hierbij worden de volgende groepen gemeenten onderscheiden:

- gemeenten naar 5 inwonergroottesgroepen;
- gemeenten met 4 sociale structuurklassen;⁴⁹
- gemeenten met een AWBZ instelling.

Tabel 5.3. Verschil nieuwe ijkpuntformule subcluster Wvg met feitelijke netto-uitgaven voor diverse groepen gemeenten (bedragen in euro's per inwoner, exclusief G4).

<i>gemeentegroepen</i>	<i>nieuw ijkpunt</i>	<i>feitelijke netto uitgaven</i>	<i>ijkpunt minus feitelijke uitgaven</i>
<i>0-10.000 inwoners</i>	52	51	0
<i>10-20.000 inwoners</i>	53	52	0
<i>20-50.000 inwoners</i>	54	54	0
<i>50-100.000 inwoners</i>	59	60	-0
<i>100-250.000 inwoners</i>	59	60	-0
Totaal	56	56	0
<i>zwakke sociale structuur</i>	63	63	0
<i>matig zwakke sociale structuur</i>	58	58	-0
<i>matig sterke sociale structuur</i>	53	52	0
<i>sterke sociale structuur</i>	48	48	0
<i>gemeenten met AWBZ-instelling</i>	56	56	0

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

In tabel 5.3 is te zien dat de nieuwe ijkpuntformule beter aansluit bij de feitelijke uitgaven van uiteenlopende gemeentengroepen dan de bestaande verdeelformule. Dit geldt zowel voor de verschillende inwonergroottesgroepen als voor groepen gemeenten ingedeeld naar sociale structuur en de groep gemeenten met een AWBZ-instelling.

Voor individuele gemeenten kunnen uiteraard grotere verschillen optreden. Naast de eerder genoemde boekingsaspecten is de belangrijkste verklaring voor grotere afwijkingen (meer dan 10 à 15 euro per inwoner) tussen het ijkpunt en de feitelijke netto-uitgaven van individuele gemeenten het verschil in het voorzieningenniveau, wat overigens bij een aantal gemeenten sterk in ontwikkeling is.

49. Hierbij is de sociale structuur afgeleid van de score op het bestaande subijpunt bijzondere bijstand, waarin verschillende sociale indicatoren zijn opgenomen.

5.2.5 Aandachtspunten voor het vervolg

Wet maatschappelijke ondersteuning

Naar verwachting zal per 2006 de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking treden. Met deze wet worden verschillende vormen van ondersteuning, die het mensen mogelijk maken zo lang mogelijk zelfstandig te functioneren, tezamen onder regie van gemeenten gebracht. Naast de huidige Welzijnswet en onderdelen van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz) maakt de Wvg onderdeel uit van de nieuwe Wmo.

Op dit moment is er op verschillende onderdelen sprake van een duidelijke samenhang tussen de Wvg en andere gemeentelijke beleidsvelden in de sfeer van maatschappelijke zorg (met name gehandicaptenzorg). Ook enkele naar de Wmo over te hevelen onderdelen van de Awbz hebben een duidelijke relatie met de Wvg. In dit verband kan gedacht worden aan het sociaal vervoer, huishoudelijke verzorging en enkele premieregelingen uit de Awbz (subsidies wonen met zorg, subsidies 'mee-organisaties' en integrale vroeghulp, subsidies aanpassing ADL-woningen).

De vele dwarsverbanden tussen de Wvg enerzijds en overige (toekomstige) onderdelen van maatschappelijke zorg anderzijds, pleiten voor een zorgvuldige integratie van de Wvg in de nieuwe Wmo. Voor zover er voor wordt gekozen de geldstromen uit de huidige Awbz (gedeeltelijk) onder te brengen in het gemeentefonds, zijn onder andere de volgende aandachtspunten relevant:

- een goede onderbouwing van zowel de hoogte van het macro-uitgavenniveau als de verdeling ervan over diverse (typen) gemeenten;
- de onderlinge relatie tussen verschillende onderdelen binnen de Wvg enerzijds en tussen de Wvg en maatschappelijke zorg in bredere zin anderzijds (zoals maatschappelijk werk, huisvesting en dagopvang voor gehandicapten);
- een plausibele relatie tussen verdeelmaatstaven en de verschillende doelgroepen van het beleid;
- een verdeelstelsel dat ook in dynamisch opzicht robuust is (en onder andere adequaat reageert op de toekomstige vergrijzingsproblematiek).

rol specifieke uitkeringen

In aanvulling op de algemene middelen uit het gemeentefonds zijn op dit moment enkele specifieke uitkeringen direct gerelateerd aan de Wvg relevant. Enerzijds is er een regeling voor extra uitgaven voor sociaal vervoer (in relatie tot de aanwezigheid van Awbz-instellingen) en anderzijds een aparte (declaratie-)regeling voor dure woningaanpassingen. De omvang van deze regelingen bedraagt enkele tientallen miljoenen euro's per jaar, hetgeen relatief beperkt is ten opzichte van de totale omvang van de algemene middelen die gemeenten aan de Wvg besteden. Ook hiervoor geldt dat moet worden gelet op de mogelijke wijzigingen die zich kunnen voordoen rond de invoering van de Wmo.

taakmutaties 2002-2006

Het ijkpunt is afgestemd op de situatie in 2002. Van dit jaar tot het moment waarop de nieuwe ijkpuntformule in het verdeelstelsel zal worden ondergebracht (waarschijnlijk 2006) zijn taakmutaties in het gemeentefonds relevant op het taakgebied Wvg. Deze taakmutaties kunnen via de nieuwe ijkpuntformule in het verdeelstelsel worden ondergebracht. Voor de periode 2002-2006⁵⁰ is in dit verband alleen de centralisatie van de indicatiestelling relevant.

overige aandachtspunten

Vanuit de te verwachten vergrijzing van de bevolking ligt het voor de hand dat er sprake zal zijn van een bepaalde dynamiek in de feitelijke uitgaven. Door middel van de nieuwe opzet van de comptabiliteitsvoor-

50. Op basis van de gemeentefondscirculaires tot en met de septembercirculaire 2004.

schriften (aparte functie voor uitgaven Wvg) en het geactualiseerde ijkpunt kunnen de gemeentelijke uitgaven aan de Wvg in de toekomst ook beter door de beheerder van het gemeentefonds worden gevolgd. Ook de invoering van de Wmo zal van invloed zijn op het gemeentelijke Wvg-beleid. Binnen de bestaande beleidsvrijheid van gemeenten met betrekking tot de Wvg wordt tot slot gewezen op de spanning die er bestaat tussen enerzijds de opwaartse druk op de uitgaven als gevolg van de verdere vergrijzing en anderzijds de neerwaartse druk als gevolg van 'rationalisering' in het Wvg-beleid van gemeenten, mogelijk nog versterkt door tegenvallende accessen in het gemeentefonds in de jaren na 2002. Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen verdient het aanbeveling de Wvg-uitgaven in de toekomst goed te blijven volgen.

5.3 Overige maatschappelijke zorg

5.3.1 Inleiding

De aanleiding voor de herijking kwam met name voort uit de bevindingen met betrekking tot de binnen de nieuwe clusters te onderscheiden subclusters, waaronder Wvg. Bij de overige onderdelen van het cluster Maatschappelijke zorg gaat het op voorhand meer om herschikking van bestaande maatstaven.

5.3.2 Introductie taakgebied

afbakening taakgebied

Het onderdeel Overige maatschappelijke zorg heeft met name betrekking op netto-uitgaven in de sfeer van maatschappelijke zorg, sociaal-cultureel werk, kinderdagopvang en (jeugd)gezondheidszorg. De totale omvang van dit onderdeel bedraagt in 2002 circa 1,2 miljard euro.⁵¹

voorgeschiedenis

Opgemerkt wordt dat bij het onderbrengen van het eerste ijkpunt Zorg in het herziene verdeelstelsel van 1997 bepaalde onderdelen uit het ijkpunt zijn vervangen door de nieuwe verdeelmaatstaven omgevingsadressendichtheid (OAD) en klantenpotentiëlen.⁵²

5.3.3 Uitgavenanalyse

Uit de uitgavenanalyse met betrekking tot het onderdeel Overige maatschappelijke zorg zijn de volgende bevindingen naar voren gekomen:

- tussen individuele gemeenten is er sprake van duidelijke verschillen in beleidsmatige keuzes, zowel ten aanzien van onderdelen als voor de gehele omvang van het cluster overige maatschappelijke zorg. Zo geven gemeenten op uiteenlopende wijze invulling aan activiteiten in de sfeer van maatschappelijke opvang, hulpverlening en overige onderdelen van maatschappelijke zorg (sociaal-cultureel werk, buurt- en

51. Exclusief de vier grote gemeenten.

52. Deze verdeelmaatstaven zijn destijds door de voormalige Raad voor de gemeentefinanciën geïntroduceerd in het verdeelstelsel.

clubhuiswerk, jeugd- en jongerenwerk, gehandicapten- en ouderenzorg, kinderopvang). Ook verslaafdenzorg wordt door gemeenten vanuit verschillende invalshoeken benaderd (opvang, gezondheidszorg en/of veiligheid);

- bij de boeking van uitgaven op het onderdeel overige maatschappelijke zorg is er sprake van een samenhang met andere taakgebieden. Zo worden op de relevante functies van dit onderdeel soms uitgaven geboekt in de sfeer van werkgelegenheid (WIW/ID-banen, sociale activering) of minimabeleid. Ook worden op deze functies uitgaven uit taakgebieden buiten Bijstand en Zorg verantwoord: bijvoorbeeld Kunst en ontspanning (multifunctionele accommodaties, speeltoestellen), Fysiek milieu (ongediertebestrijding) en Openbare orde en veiligheid;
- gemeenten gaan zeer verschillend om met de inzet van middelen in het kader van grotestedenbeleid. Dit uit zich ook in de verschillende plaatsen in de begroting waar inkomsten in dit verband worden verantwoord (functie 002, hoofdfunctie 6, hoofdfunctie 9);
- de apparaatlasten voor overige maatschappelijke zorg worden door gemeenten op verschillende wijze geboekt. Dit hangt zowel samen met financieel-administratieve aspecten (wijze van toerekening van kosten) als met organisatorische aspecten (bijvoorbeeld wanneer deze apparaatlasten onderdeel uitmaken van een bredere afdeling/sector waarin ook andere taken zijn ondergebracht).

5.3.4 Verschillenanalyse

Wanneer de gegevens van gemeenten zijn gecorrigeerd voor verschillen die de onderlinge vergelijkbaarheid van uitgavenpatronen tussen gemeenten verstoren, kunnen de overblijvende verschillen tussen typen gemeenten nader worden geanalyseerd. Uit deze verschillenanalyse is het volgende naar voren gekomen.

centrumfunctie en stedelijkheid minder relevant

Belangrijke bevinding is dat er in de resterende gewichten van de bestaande clusters zorg en bijstand nog een relatief grote betekenis van de maatstaven klantenpotentiëlen en omgevingsadressendichtheid 'over' zijn gebleven, nadat de gewichten voor alle overige onderdelen binnen de nieuwe clusters zijn bepaald. Hoewel er op onderdelen van Overige maatschappelijke zorg wel een verklarende werking vanuit deze indicatoren is (bijvoorbeeld in de sfeer van sociaal-cultureel werk, maatschappelijke opvang, kinderopvang en gezondheidszorg), is de relevantie van deze indicatoren veel geringer dan het 'overgebleven' gewicht. Verschillen in uitgavenpatronen hangen meer met andere structuurkenmerken samen.

meer sociale kenmerken eigen bevolking

Voorzieningen zijn voor een belangrijk deel bedoeld voor de eigen bevolking. Dit leidt ertoe dat de betekenis van sociale kenmerken van de eigen bevolking relatief belangrijker zijn dan klantenpotentiëlen en omgevingsadressendichtheid. Naast het honoreren van 'basisvoorzieningen' via indicatoren als inwoners en woonruimten, komt dit tot uiting in de indicatoren jongeren, ouderen, bijstandsontvangers, uitkeringsontvangers, lage inkomens en minderheden. Het betreft daarbij indicatoren die ook reeds in het bestaande verdeelstelsel zijn opgenomen, maar waarvoor nu andere gewichten relevant zijn dan de resterende gewichten uit de hele herschikkings- c.q. herijkingsoperatie.

Naast de maatstaf lage inkomens met een drempel is ook een beperkte aanvullende verklarende werking gevonden van de maatstaf lage inkomens zonder drempel. Dit hangt samen met de aanwezigheid van bepaalde 'basisvoorzieningen' in de sfeer van gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening die in vrijwel iedere gemeente aanwezig zijn en waarvan de verschillen in uitgavenpatronen tussen gemeenten samenhangen met de aanwezigheid van bepaalde aandachtsgroepen. Overigens maakt deze bestaande maatstaf ook nu reeds deel uit van de formule voor het totaal van Bijstand en Zorg.

Belangrijk voorbeeld van een indicator die een groter gewicht krijgt is jongeren (het bestaande gewicht is al 'opgebruikt' in het cluster Educatie). Deze indicator heeft zowel een betekenis voor de kinderopvang, jeugd- en jongerenwerk als gezondheidszorg.

aanvullende betekenis eenouderhuishoudens

Naast de eerder geselecteerde bestaande maatstaven is een duidelijke aanvullende betekenis gevonden van de indicator eenouderhuishoudens. Deze indicator heeft voornamelijk een rol bij het honoreren van verschillen in uitgavenpatronen tussen gemeenten in de sfeer van maatschappelijke opvang/dienstverlening en in mindere mate bij kinderopvang.

beperkte honorering extra uitgaven landelijke gemeenten

In de verschillenanalyse zijn in beperkte mate extra uitgaven gevonden in de sfeer van overige maatschappelijke zorg in landelijke gemeenten met meerdere verspreid liggende kernen. Schaalnadelen die deze gemeenten ondervinden kunnen worden gehonoreerd via de indicatoren oppervlakte land en binnenwater in combinatie met kernen.

5.3.5 IJkpunt Overige maatschappelijke zorg

belangrijkste bevindingen indicatoren naar aanleiding van verschillenanalyse

Voor het onderdeel Overige maatschappelijke zorg is er geen bestaande verdeelformule voorhanden, die getoetst kan worden aan de feitelijke uitgavenpatronen van gemeenten. Wel is gebruik gemaakt van de voorselectie van de meest plausibele maatstaven binnen de bestaande set verdeelmaatstaven voor de clusters Bijstand en Zorg.

In paragraaf 5.3.4 is aangegeven welke selectie van indicatoren op grond van de verschillenanalyse relevant zijn bevonden. De belangrijkste elementen uit deze herschikking/herijking zijn in schema 5.3 weergegeven.

Schema 5.3. Belangrijkste elementen herschikking/herijking Overige maatschappelijke zorg.

- kleiner gewicht klantenpotentiëlen en omgevingsadressendichtheid
- grotere rol bevolkingskenmerken c.q. aandachtsgroepen
- nieuwe indicator eenouderhuishoudens
- beperkte rol kernen naast oppervlakte land en binnenwater

ijkpuntformule

De ijkpuntformule voor het onderdeel Overige maatschappelijke zorg staat opgenomen in schema 5.4.⁵³

Schema 5.4. Ijkpuntformule Overige maatschappelijke zorg.

$(15,20 \times \text{INWO}) + (41,00 \times \text{JONG}) + (5,00 \times \text{OUD}) + (170,00 \times \text{ABW}) + (50,00 \times \text{UG}) + (4,00 \times \text{LI}) + (187,00 \times \text{Lldr}) + (180,00 \times \text{MINDERH}) + (200,00 \times \text{EENOUD}) + (3,30 \times \text{KPLOK}) + (8,00 \times \text{KPREG}) + (2,00 \times \text{LANDHA}) + (2,00 \times \text{BIWA}) + (14,30 \times \text{OAD}) + (10,00 \times \text{WOONR}) + (2.000,00 \times \text{KERNEN})$

Omdat er geen bestaande verdeelformule voor Overige maatschappelijke zorg beschikbaar is kan de werking van de nieuwe ijkpuntformule hier ook niet mee worden vergeleken.

53. Voor een legenda bij de gebruikte afkortingen van indicatoren wordt verwezen naar bijlage A.

5.3.6 Aandachtspunten voor het vervolg

Wet maatschappelijke ondersteuning

Met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (beoogd in 2006), worden de huidige Welzijnswet, de Wvg en onderdelen van de Awbz samengebracht in één wet. Het voornemen daarbij is dat de uitvoering van de bijbehorende taken onder verantwoordelijkheid van de gemeenten komt te vallen. Aangezien de Awbz-taken momenteel nog niet onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen, betekent dit een forse uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket (met de Awbz-taken is in totaal een bedrag van circa 1,6 miljard euro op jaarbasis gemoeid). De totale omvang van het gemeentelijke takenpakket dat onder de nieuwe Wmo valt zou daarmee circa 5 miljard euro gaan bedragen.

Op dit moment⁵⁴ is er nog geen overeenstemming over de wijze waarop het takenpakket van de Wmo zal worden gefinancierd. Indien er voor wordt gekozen om de Wmo-taken via het gemeentefonds te financieren, zullen deze taken een substantieel onderdeel uitmaken van het totale budget dat via het gemeentefonds wordt verdeeld (momenteel circa 12 miljard euro). In dat geval is het van groot belang dat de integratie van de Wmo in het gemeentefonds op een zorgvuldige wijze geschied, waarbij aangesloten wordt bij de werkwijze die tot op heden steeds is gehanteerd bij taakmutaties in het gemeentefonds.

In het onderstaande formuleren we een aantal aandachtspunten voor de vormgeving van de integratie.

verdeling via algemene uitkering gemeentefonds

Bij een verdeling van de budgetten via het gemeentefonds zijn de volgende aspecten van belang:

- met de invoering van de Wmo krijgen gemeenten er een groot aantal taken bij (met name vanuit de Awbz). Voordat de bijbehorende over te hevelen budgetten kunnen worden vertaald in verdeelmaatstaven, dient eerst een goed beeld te worden verkregen van:
 - de omvang van de relevante budgetten (zowel de verstrekkingen – waarbij al dan niet rekening dient te worden gehouden met eigen bijdragen van gebruikers – als de uitvoeringslasten). Belangrijk aandachtspunt hierbij is de omzetting van (juridisch afdwingbare) Awbz-aanspraken van individuele burgers naar de uitgaven van min of meer collectieve voorzieningen per gemeente;
 - de verdeling over (verschillende typen) gemeenten;
 - de structuurkenmerken die de uitgavenpatronen beïnvloeden;
- bij nieuwe taken gaat het niet alleen om de omvang en verdeling op het moment van overdracht van het takenpakket, maar dient ook een beeld verkregen te worden omtrent de situatie na de overdracht. Het kabinet heeft aangegeven met de invoering van de Wmo de groei van de Awbz-uitgaven te willen beperken. Het is echter nog niet duidelijk op welke wijze en in welke mate dit in de toekomst gaat lukken;
- zowel vanuit de verdeling als de omvang van de nieuwe gemeentelijke taken uit de Wmo is het relevant om te wijzen op de vele raakvlakken die er bestaan met de bestaande taken van gemeenten. Bij een eventuele verdeling van de nieuwe middelen via het gemeentefonds moet dan ook rekening worden gehouden met de inpassing in de bestaande takenpakketten, hetgeen impliceert dat combinaties van nieuwe en bestaande taken in onderlinge afstemming in het verdeelstelsel moeten worden ingepast;
- zowel de omvang van de naar gemeenten over te hevelen taken als de wijzigingen in de aard van de Awbz-voorzieningen (van juridisch afdwingbare individuele aanspraken naar min of meer collectieve voorzieningen onder de Wmo) vereisen de instelling van een zorgvuldig overgangstraject. Ook verdient het aanbeveling de ontwikkelingen na de invoering van de Wmo goed te monitoren en na verloop van tijd te evalueren.

54. Situatie eind oktober 2004.

meer specifieke verdeling

Ook indien de middelen voor de nieuwe taken vanuit de Wmo niet direct via de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds worden verdeeld, maar op een meer specifieke wijze, blijven de hierboven genoemde aandachtspunten onverkort van toepassing.

taakmutaties 2002-2006

Het ijkpunt is afgestemd op de situatie in 2002. Van dit jaar tot het moment waarop de nieuwe ijkpuntformule in het verdeelstelsel zal worden ondergebracht (waarschijnlijk 2006) zijn een aantal taakmutaties in het gemeentefonds relevant op het taakgebied armoedebeleid/bijzondere bijstand. Deze taakmutaties kunnen via de nieuwe ijkpuntformule in het verdeelstelsel worden ondergebracht. Voor de periode 2002-2006 zijn de volgende taakmutaties relevant⁵⁵:

- uitname oude taken en toevoeging nieuwe taken in verband met de invoering van de Wet basisvoorziening kinderopvang;
- Tijdelijke regeling vroegsignalering 0-4 jarigen;
- Tijdelijke stimuleringsmaatregel algemeen maatschappelijk werk;
- asielzoekers/GBA;
- preventief jeugdbeleid;
- vaccinatie meningokokken C.

5.4 Totaalbeeld maatschappelijke zorg

inleiding

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de uitkomsten voor het gehele cluster Maatschappelijke zorg (Wvg en overige maatschappelijke zorg tezamen). Achtereenvolgens komen de volgende aspecten aan bod:

- het aandeel van de verschillende indicatoren in de ijkpuntformule voor het totale cluster Maatschappelijke zorg;
- de ijkpuntformule voor het totale cluster Maatschappelijke zorg;
- een vergelijking van de uitkomst van het ijkpunt met de feitelijke netto-uitgaven voor het totale cluster Maatschappelijke zorg.

aandeel indicatoren in ijkpuntformule totaal Maatschappelijke zorg

In tabel 5.4 wordt een overzicht gegeven van het belang van de indicatoren in de totaalformule voor Maatschappelijke zorg:

- in kolom 1 staat de score van elke indicator binnen de formule in euro's per inwoner (voor alle gemeenten exclusief de vier grote steden);
- in kolom 2 staat het relatieve aandeel van elke indicator binnen het totaal van de ijkpuntformule.

55. Op basis van de gemeentefondscirculaires tot en met de septembercirculaire 2004.

Tabel 5.4. Aandeel indicatoren in verdeling ijkpuntformule totaal Maatschappelijke zorg (stand 2002, exclusief G4)

<i>indicatoren</i>	<i>bedrag in euro's per inwoner</i>	<i>aandeel in totaal ijkpuntformule</i>
<i>inwoners</i>	37	26,2%
<i>jongeren</i>	10	7,2%
<i>ouderen</i>	13	9,4%
<i>ouderen 75-85</i>	1	1,1%
<i>bijstandsonvangers</i>	2	1,3%
<i>uitkeringsontvangers</i>	10	6,8%
<i>lage inkomens</i>	0	0,3%
<i>lage inkomens met drempel</i>	22	15,5%
<i>minderheden</i>	9	6,1%
<i>eenouderhuishoudens</i>	5	3,2%
<i>klantenpotentieel lokaal</i>	3	2,3%
<i>klantenpotentieel regionaal</i>	7	4,7%
<i>oppervlakte land en binnenwater</i>	0	0,4%
<i>omgevingsadressendichtheid</i>	8	5,9%
<i>woonruimten</i>	11	7,7%
<i>meergezinswoningen</i>	1	0,8%
<i>sociale meergezinswoningen</i>	1	0,7%
<i>kernen</i>	0	0,3%
TOTAAL	141	100,0%

In de tabel 5.4 is te zien dat:

- ruim een kwart van het totaal wordt verdeeld via de 'basisindicator' inwoners;
- ruim de helft van de beschikbare middelen wordt verdeeld via de specifieke doelgroepen van het beleid in de sfeer van maatschappelijke zorg (jongeren, ouderen, bijstands- en uitkeringsontvangers, lage inkomens, eenouderhuishoudens, minderheden). Het via de indicator ouderen verdeelde bedrag heeft vrijwel volledig betrekking op het subcluster Wvg;
- iets meer dan een kwart van de middelen wordt verdeeld via de indicator inwoners;
- de indicatoren die een relatie met de woningvoorraad hebben bepalen tezamen iets minder dan 10% van het totaal (ook voor een belangrijk deel binnen het subcluster Wvg);
- een relatief beperkte rol is weggelegd voor de centrumfunctie (klantenpotentiëlen) en kenmerken in de sfeer van de dichtheid/spreiding van bebouwing (omgevingsadressendichtheid, oppervlakte land en binnenwater en kernen).

ijkpuntformule totaal Maatschappelijke zorg

In schema 5.5 staat de ijkpuntformule voor het cluster Maatschappelijke zorg (inclusief Wvg).⁵⁶

56. Voor een legenda bij de gebruikte afkortingen van indicatoren wordt verwezen naar bijlage A.

Schema 5.5. Ijkpuntformule Maatschappelijke zorg.

$$(36,92 \times \text{INWO}) + (41,00 \times \text{JONG}) + (97,00 \times \text{OUD}) + (32,00 \times \text{OUD75_85}) + (105,00 \times \text{ABW}) + (115,00 \times \text{UG}) + (4,00 \times \text{LI}) + (283,00 \times \text{Lldr}) + (180,00 \times \text{MINDERH}) + (200,00 \times \text{EENOU}) + (3,30 \times \text{KPLOK}) + (8,00 \times \text{KPREG}) + (2,00 \times \text{LANDHA}) + (2,00 \times \text{BIWA}) + (14,30 \times \text{OAD}) + (24,45 \times \text{WOONR}) + (20,00 \times \text{MGW80min}) + (30,00 \times \text{SHM80min}) + (2.000,00 \times \text{KERNEN})$$

aansluiting ijkpuntformule op feitelijke netto-uitgaven

In tabel 5.5 wordt een overzicht gegeven van de laagste, hoogste en gemiddelde score op het ijkpunt en het verschil tussen de feitelijke netto-uitgaven en de uitkomst van de ijkpuntformule voor het totale cluster Maatschappelijke zorg voor uiteenlopende groepen gemeenten. Hierbij worden de volgende groepen gemeenten onderscheiden:

- gemeenten naar 5 inwonergroottesgroepen;
- gemeenten naar 4 sociale structuurklassen;
- gemeenten met een AWBZ-instelling.

Tabel 5.5. Laagste, hoogste en gemiddelde ijkpuntsscore en verschil ijkpuntformule Maatschappelijke zorg met feitelijke netto-uitgaven voor diverse groepen gemeenten (bedragen in euro's per inwoner, exclusief G4).

<i>gemeentegroepen</i>	<i>laagste score ijkpunt</i>	<i>hoogste score ijkpunt</i>	<i>gemiddelde score ijkpunt</i>	<i>feitelijke netto-uitgaven</i>	<i>score ijkpunt minus feitelijke uitgaven</i>
<i>0-10.000 inwoners</i>	90	156	113	112	1
<i>10-20.000 inwoners</i>	96	173	118	117	1
<i>20-50.000 inwoners</i>	100	177	130	130	0
<i>50-100.000 inwoners</i>	120	202	161	160	2
<i>100-250.000 inwoners</i>	119	204	168	169	-1
<i>Totaal</i>	90	204	140	140	0
<i>zwakke sociale structuur</i>	151	204	180	179	1
<i>matig zwakke sociale structuur</i>	119	177	149	147	2
<i>matig sterke sociale structuur</i>	109	149	122	124	-1
<i>sterke sociale structuur</i>	90	126	108	109	-1
<i>Awbz-gemeenten</i>	90	202	145	145	0

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

In de tabel 5.5 is te zien dat de ijkpuntformule voor alle onderscheiden gemeentegroepen goed aansluit bij de feitelijke netto-uitgaven. De gemiddelde score van het ijkpunt loopt – net als de feitelijke netto-uitgaven – duidelijk op bij een zwakkere sociale structuur. Dit is ook weer te zien bij de inwonergroottesgroepen: grotere gemeenten – met gemiddeld genomen een zwakkere sociale structuur – hebben duidelijk hogere netto-uitgaven in de sfeer van maatschappelijke zorg dan kleinere gemeenten. De ijkpuntsscore differentieert daarbij sterk tussen individuele gemeenten, te weten van circa 90 euro per inwoner tot meer dan 200 euro per inwoner.

Overigens kunnen feitelijke netto-uitgavenpatronen van individuele gemeenten duidelijk afwijken van de score van de ijkpuntformule, oplopend tot meer dan 20 euro per inwoner. Afgezien van boekingsaspecten (waarvoor gecorrigeerd moet worden) gaat het dan vooral om combinaties van de eerder genoemde verklarin-

gen voor afwijkende uitgaven met betrekking tot de Wvg en effecten van beleidskeuzes in de sfeer van overige maatschappelijke zorg. Deze effecten kunnen elkaar voor individuele gemeenten zowel compenseren als versterken.

6 Samenvatting, totaalbeeld en vervolgstappen

6.1 Inleiding

periodiek onderhoud

In het kader van het periodiek onderhoud van het gemeentefonds is door Cebeon onderzoek verricht naar de huidige clusters Bijstand en Zorg, met een totale omvang van circa 4,5 miljard euro.

De belangrijkste reden voor het ijkpuntenonderzoek was gelegen in diverse mutaties op beide clusters in de afgelopen jaren, waardoor de omvang van het cluster Bijstand aanzienlijk is gereduceerd, met name door de uitname van uitkeringslasten in verband met de introductie van het Fonds Werk en Inkomen, en het cluster Zorg in omvang is verdrievoudigd. Dit laatste is vooral het gevolg geweest van de decentralisatie van de middelen voor de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en onderwijshuisvesting. Door deze mutaties was het voor de beheerders van het gemeentefonds moeilijk om de aansluiting tussen het verdeelstelsel en de feitelijke uitgavenontwikkeling op deze taakgebieden te beoordelen.

herschikken en herijken

De opdracht betrof het herschikken van de bestaande verdeelmaatstaven van de clusters Bijstand en Zorg binnen het gemeentefonds naar drie nieuwe clusters met daarbinnen telkens een subcluster:

- Educatie, met daarbinnen het subcluster Onderwijshuisvesting;
- Werk en inkomen, met daarbinnen het subcluster Armoedebeleid/bijzondere bijstand;
- Maatschappelijke zorg, met daarbinnen het subcluster Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg).

Daarnaast is er ook herijkt, omdat tijdens het onderzoek is gebleken dat er voor bepaalde onderdelen sprake is van een bepaalde scheefheid tussen de algemene uitkering en de feitelijke uitgavenpatronen van gemeenten.

dynamische omgeving

Het onderzoek heeft zich gericht op het jaar 2002. Geconstateerd kan worden dat het gaat om beleidsvelden, waarbinnen er sprake is van een omvangrijke dynamiek die van invloed is op de uitgavenpatronen van gemeenten, nu en in de komende jaren. Bij deze dynamiek gaat het zowel om bestuurlijke veranderingen (zoals de invoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) en de voorbereidingen van de nieuwe Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo) als om structuurveranderingen bij gemeenten, vooral in de sfeer van de bevolkingssamenstelling en sociale structuur.

onderzoeksmethode

Voor het herschikken en herijken is dezelfde onderzoeksmethode gehanteerd als bij de herziening van het gemeentefonds in 1997 en 2001 (zie hoofdstuk 2). Centraal uitgangspunt van deze onderzoeksmethode is het aanbrenge van een goede kostenoriëntatie in het verdeelstelsel van het gemeentefonds.

indeling hoofdstuk

Dit hoofdstuk bestaat uit de volgende onderdelen:

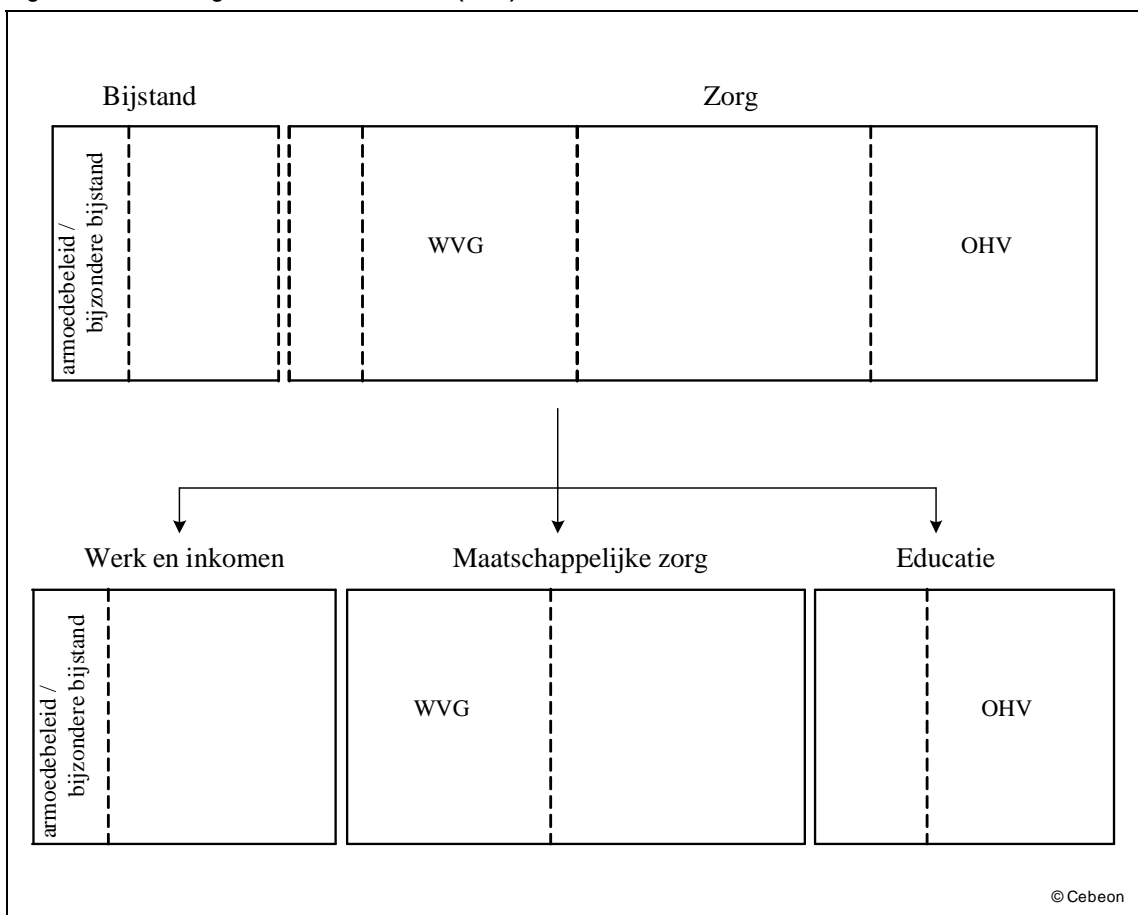
- een overzicht van de herschikking van twee bestaande naar drie nieuwe clusters (paragraaf 6.2);
- een overzicht van de belangrijkste elementen van de herschikking en herijking, ingedeeld naar de drie nieuwe clusters (paragraaf 6.3);

- een totaaloverzicht voor de drie nieuwe clusters tezamen van de in de huidige verdeling en bij de nieuwe ijkpunten gebruikte maatstaven en indicatoren en van de belangrijkste verschuivingen (paragraaf 6.4);
- nog te nemen vervolgstappen voordat de nieuwe verdeling van kracht kan zijn (paragraaf 6.5).

6.2 Van twee bestaande naar drie nieuwe clusters

In figuur 6.1 wordt een overzicht gegeven van de herindeling van de twee bestaande clusters Bijstand en Zorg naar drie nieuwe clusters Werk en inkomen (met daarbinnen het subcluster armoedebeleid/bijzondere bijstand), Maatschappelijke zorg (met daarbinnen het subcluster Wvg) en Educatie (met daarbinnen het subcluster onderwijshuisvesting (OHV)).

Figuur 6.1. Indeling bestaande en nieuwe (sub-)clusters



In figuur 6.1 wordt het volgende zichtbaar gemaakt:

- in totaal weerspiegelen de drie nieuwe ijkpunten een wat hoger uitgavenniveau dan waarmee in de huidige verdeling van het gemeentefonds voor clusters Bijstand en Zorg rekening wordt gehouden. Dit houdt verband met het aansluiten op de feitelijke uitgaven van gemeenten. Deze zijn harder toegenomen dan de werking van de relevante verdeelmaatstaven;
- van de drie nieuwe clusters is maatschappelijke zorg de meest omvangrijke;
- het nieuwe cluster Werk en inkomen bevat meer uitgaven dan het oude cluster Bijstand door de toevoeging van het onderdeel 'werk' dat voorheen onderdeel van het cluster Zorg was;
- de omvang van de subclusters kan tussen de oude en nieuwe situatie variëren. Dit doet zich vooral voor bij OHV en in mindere mate bij Wvg. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat de omvang van het subcluster

OHV in de komende jaren naar verwachting gaat toenemen in verband met de ingroei van verborgen kapitaallasten VO-scholen.

6.3 Overzicht elementen herschikking en herijking

In schema 6.1 wordt voor de drie nieuwe clusters en de daarbinnen onderscheiden subclusters een overzicht gepresenteerd van de redenen van aanpassing (herschikking of onderwerpen van herijking) en de gevolgen die dat heeft voor de betekenis van gehanteerde ijkpuntindicatoren.

De achtergronden van de redenen tot aanpassing staan nader beschreven in de hoofdstukken 3 tot en met 5.

Schema 6.1. Belangrijkste elementen herschikking/herijking

<i>reden wijziging</i>	<i>aanpassingen in betekenis indicatoren</i>
Onderwijshuisvesting	
repareren scheefheid	groter gewicht leerlingen voortgezet en speciaal onderwijs kleiner gewicht jongeren vervallen klantenpotentiëlen
beter honoreren verschillen groeps grootte	vervallen omgevingsadressendichtheid (met negatief gewicht) vervallen leerlingen streekscholen groter gewicht lage inkomens (met drempel) groter gewicht minderheden
beter honoreren extra uitgaven landelijke gemeenten	introductie kernen naast oppervlakte land en binnenwater
honoreren extra uitgaven in stedelijke gebieden	introductie omgevingsadressendichtheid
Overige educatie	
herschikken	groter gewicht jongeren dan in huidige verdeling aanvullende betekenis kernen naast oppervlakte land en binnenwater geen aanvullende betekenis uitkeringsontvangers en lokaal klantenpotentieel
Armoedebeleid/bijzondere bijstand	
repareren scheefheid	groter gewicht bijstandsontvangers kleiner gewicht en andere vormgeving lage inkomens vervallen uitkeringsontvangers en minderheden
Overig werk en inkomen	
herschikken	ontdooien 'bevoren' aantal bijstandsontvangers aangepaste vormgeving schaafactoren aangepaste betekenis lage inkomens geen aanvullende betekenis inwoners en lokaal klantenpotentieel
Wvg	
toenemende uitgaven verdere vergrijzing	groter gewicht ouderen ten koste van andere indicatoren introductie ouderen 75-85 jaar
relevantie inkomenspositie	introductie lage inkomens met drempel
relevantie woningsituatie	introductie meergezins(huur)woningen
Overige maatschappelijke zorg	
herschikken	kleiner gewicht klantenpotentiëlen en omgevingsadressendichtheid grotere rol bevolkingskenmerken c.q. aandachtsgroepen introductie indicator eenouderhuishoudens beperkte rol kernen naast oppervlakte land en binnenwater

6.4 Totaaloverzicht

6.4.1 Inleiding

In paragraaf 6.4.2 wordt voor de drie nieuwe clusters tezamen een totaaloverzicht gepresenteerd van de in de huidige verdeling en bij de nieuwe ijkpunten gebruikte maatstaven en indicatoren. In paragraaf 6.4.3 wordt ingegaan op de belangrijkste verschuivingen.

In paragraaf 6.4.4 wordt de totale gevolgen van de herschikking en herijking voor groepen van gemeenten gepresenteerd.

6.4.2 Overzicht

In tabel 6.1 wordt een overzicht gegeven van de maatstaven die op dit moment worden gebruikt voor de verdeling van de middelen voor de clusters Bijstand en Zorg en van de ijkpuntindicatoren voor de drie nieuwe clusters (tezamen en voor de drie afzonderlijk).

De tabel bevat de volgende gegevens:

- kolom 1: het aandeel van de verdeelmaatstaven in de bestaande clusters Bijstand en Zorg;
- kolom 2: het aandeel van de ijkpuntindicatoren voor de drie nieuwe clusters Educatie, Werk en inkomen en Maatschappelijke zorg tezamen;
- kolom 3: het aandeel van de indicatoren in het ijkpunt voor het cluster Educatie;
- kolom 4: het aandeel van de indicatoren in het ijkpunt voor het cluster Werk en inkomen;
- kolom 5: het aandeel van de indicatoren in het ijkpunt voor het cluster Maatschappelijke zorg.

Tabel 6.1. Aandeel maatstaven/indicatoren in huidige verdeling gemeentefonds voor Zorg en Bijstand en nieuwe verdeling op basis van nieuwe ijkpunten Educatie, Werk en inkomen en Maatschappelijke zorg (stand 2002, exclusief G4)

<i>verdeelmaatstaven</i>	(1) <i>aandeel in totaal huidige verdeling</i>	(2) <i>aandeel in totaal nieuwe verdeling</i>	(3) <i>aandeel in verdeling educatie</i>	(4) <i>aandeel in verdeling werk en inkomen</i>	(5) <i>aandeel in verdeling maatsch. zorg</i>
<i>inwoners</i>	15,3%	12,0%	2,1%		26,2%
<i>jongeren</i>	16,6%	18,6%	53,5%		7,2%
<i>ouderen</i>	2,5%	4,1%			9,4%
<i>ouderen 75-85 jaar</i>		0,5%			1,1%
<i>bijstandsontvangers</i>	3,5%	12,8%		43,8%	1,3%
<i>'bevrozen' bijstandsontvangers</i>	10,7%	0,0%			
<i>schaalnadeelfactor bijstandsontvangers</i>	1,4%	0,6%		2,1%	
<i>schaalvoordeelfactor bijstandsontvangers</i>		10,3%		37,0%	
<i>uitkeringsontvangers</i>	5,5%	3,5%		1,9%	6,8%
<i>lage inkomens</i>	15,3%	2,0%		6,6%	0,3%
<i>lage inkomens met drempel</i>		10,6%	7,1%	6,6%	15,5%
<i>minderheden</i>	4,7%	4,3%	5,7%		6,1%
<i>eenouderhuishoudens</i>		1,4%			3,2%
<i>lokale klantenpotentiëlen</i>	5,3%	1,0%			2,3%
<i>regionale klantenpotentiëlen</i>	5,6%	3,1%	1,8%	1,8%	4,7%
<i>leerlingen speciaal en voortgezet onderwijs</i>	5,8%	6,5%	22,4%		
<i>leerlingen streekscholen</i>	0,2%	0,0%			
<i>oppervlakte land en binnenwater</i>	0,5%	0,6%	1,5%		0,3%
<i>kernen</i>		0,5%	1,4%		0,3%
<i>omgevingsadressendichtheid</i>	3,3%	3,5%	3,3%		5,9%
<i>woonruimten</i>	3,6%	3,3%			7,7%
<i>meergezinswoningen</i>		0,4%			0,8%
<i>sociale huurwoningen</i>		0,3%			0,7%
<i>groei jongeren</i>	0,2%	0,2%	0,9%		
<i>groei leerlingen</i>	0,1%	0,1%	0,4%		
TOTAAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

6.4.3 Belangrijkste verschuivingen

In het onderstaande geven we een overzicht van de belangrijkste verschuivingen. Voor een nadere toelichting op de achtergronden verwijzen we naar de hoofdstukken 3 tot en met 5.

bijstandsonvangers

In het totaal van de drie nieuwe ijkpunten nemen de indicatoren die zich richten op bijstandsonvangers een omvangrijker deel van de verdeling voor hun rekening dan in de huidige clusters Zorg en Bijstand. Daarnaast is de samenstelling anders: de ‘bevroren’ maatstaf verdwijnt en een schaalvoordefactor bijstandsonvangers wordt geïntroduceerd.

De grotere rol van bijstandsverleners gaat per saldo vooral ten koste van de maatstaf lage inkomens en uitkeringsontvangers.

De veranderingen hebben vooral betrekking op het nieuwe cluster Werk en Inkomen. De belangrijke reden is gelegen in de betere kostenoriëntatie en het herstellen van een verkeerd uitwerkende prikkelwerking die is verbonden met de huidige maatstaven lage inkomens en ‘bevroren’ bijstandsonvangers, waarvoor in het verleden om bestuurlijke redenen is gekozen. Het ‘ontdooien’ van de maatstaf bijstandsonvangers kan voor individuele gemeenten een herverdeeffect betekenen tot meer dan 10 euro per inwoner (positief en negatief).

Daarnaast wordt rekening gehouden met schaalvoordelen die optreden bij een bepaalde omvang van de bijstandsonvangers in een gemeente.

aandachtsgroepen van beleid

De werking van een aantal indicatoren die zich richten op aandachtsgroepen van beleid is versterkt.

De maatstaf jongeren is deels vervangen door de maatstaven leerlingen in het voortgezet en speciaal onderwijs (relatie met cluster educatie). Door de extra weging van de maatstaf leerlingen in combinatie met de extra honorering van de maatstaven land, binnenwater en meerkernigheid kon de maatstaf leerlingen streekscholen geheel worden vervangen.

Het gewicht van de maatstaf inwoners is deels vervangen door de maatstaven jongeren en ouderen (algemeen boven 65 jaar en specifiek tussen 75 en 85 jaar) en de indicator eenouderhuishoudens is geïntroduceerd (relatie met cluster maatschappelijke zorg).

Vanuit de relatie met bepaalde aandachtsgroepen van beleid (gehandicapten) en daarmee verbonden uitgaven is de maatstaf woonruimten deels vervangen door de introductie van indicatoren die betrekking hebben op specifieke delen van de woningvoorraad (meergezinswoningen en sociale huurwoningen van voor 1980).

Door de versterking van de maatstaven die aansluiten bij aandachtsgroepen neemt de betekenis van de maatstaven voor lokale en regionale klantenpotentiëlen af. Per saldo leidt dit met name voor randgemeenten met een zwakke sociale structuur tot een voordelig effect.

introductie lage inkomens met drempel

Naast de bestaande maatstaf lage inkomens is een indicator lage inkomens met een drempel⁵⁷ geïntroduceerd. Deze indicator honoreert dat een situatie met relatief veel lage inkomenshuishoudens leidt tot extra gemeentelijke inspanningen/uitgaven op de diverse beleidsterreinen in de sfeer van educatie, werk en inkomen en maatschappelijke zorg.

De hoogte van de drempel is daarbij zodanig, dat elke Nederlandse gemeente wel op deze maatstaf blijft scoren⁵⁸. Hiermee is voorkomen dat deze verdeelmaatstaf herindelingsgevoelig zou zijn.

57. De drempel bestaat uit een aftrek in de vorm van een percentage van het totale aantal huishoudens (in termen van woonruimten).

58. De aftrek (drempelwaarde) ligt lager dan het minimale aantal lage inkomens in enige gemeente, waardoor elke gemeente een positieve score kent op deze maatstaf.

geïsoleerd liggende gemeenten en kernen

De extra uitgaven van geïsoleerd liggende gemeenten/kernen als gevolg van bepaalde schaalnadelen, worden gehonoreerd door een extra gewicht van de maatstaven oppervlakte land en binnenwater en meerkernigheid. Overigens worden met deze maatstaven in het totaal relatief beperkte bedragen verdeeld.

6.4.4 Effecten voor typen gemeenten

In tabel 6.2 wordt de uitkomst van de bestaande verdeelformules voor Bijstand en Zorg vergeleken met het totaal van de drie nieuwe ijkpunten voor groepen van gemeenten. Hierbij worden de volgende groepen gemeenten onderscheiden:

- gemeenten naar 5 inwonergroottesgroepen;
- gemeenten naar 4 sociale structuurklassen (van ‘zwak’ tot ‘sterk’)⁵⁹.

Tabel 6.2. Verschil uitkomst bestaande verdeelformules met totaal nieuwe ijkpuntformules voor groepen gemeenten (bedragen in euro's per inwoner, exclusief G4).

<i>gemeentegroepen</i>	<i>totaal bestaande verdeelformules</i>	<i>totaal nieuwe ijkpunten</i>	<i>verschil a.g.v. herijking</i>
<i>0-10.000 inwoners</i>	236	239	3
<i>10-20.000 inwoners</i>	257	261	4
<i>20-50.000 inwoners</i>	288	291	3
<i>50-100.000 inwoners</i>	370	383	12
<i>100-250.000 inwoners</i>	399	407	8
Totaal	319	325	6
<i>zwakke sociale structuur</i>	427	443	17
<i>matig zwakke sociale structuur</i>	342	350	8
<i>matig sterke sociale structuur</i>	268	268	1
<i>sterke sociale structuur</i>	235	234	-1

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

grote variatie

Uit de tabel blijkt dat er een grote variatie is in het niveau van het ijkpunt en de feitelijke uitgaven. Tussen gemeenten met een zwakke sociale structuur en een sterke sociale structuur is –in afstemming op de feitelijke netto-uitgavenpatronen van gemeenten- het verschil in het nieuwe ijkpunt groter dan 200 euro per inwoner.

volume toename

In tabel 6.2 is te zien dat de nieuwe ijkpunten tezamen – in afstemming op de feitelijke netto-uitgaven van gemeenten – in totaal circa 6 euro per inwoner meer verdelen dan de huidige verdeelformules. Dit extra bedrag komt voornamelijk terecht bij middelgrote randgemeenten en gemeenten met een zwakke sociale structuur.

59. Hierbij is de sociale structuur afgeleid van de score op het bestaande subijkpunt bijzondere bijstand, waarin verschillende sociale indicatoren zijn opgenomen (bijstandontvangers, uitkeringsontvangers, lage inkomens en minderheden).

De stijging van het totale netto-uitgavenniveau in de nieuwe ijkpunten vertoont een parallel met de toegenomen uitgaven van gemeenten in de sfeer van kwijtschelding gemeentelijke heffingen en belastingen. Deze kwijtscheldingen maakten voorheen bij de bepaling van het rekestarief OZB veelal deel uit van de inkomstenkant (gederfde inkomsten), maar zijn sinds de toegenomen belangstelling voor het armoedebeleid als uitgavencategorie beschouwd.

relevantie vervolgtraject

Uit dit eerste overzicht kan nog geen beeld worden verkregen van de uiteindelijke herverdeel-effecten, omdat er nog een aantal stappen in het onderzoekstraject moet worden gezet. Dit is het onderwerp van de volgende paragraaf.

6.5 Vervolgstappen

Voordat de herschikking en herijking in de werking van het gemeentefonds is ondergebracht, dient nog een aantal vervolgstappen plaats te vinden. We lichten deze successievelijk toe.

van indicatoren naar verdeelmaatstaven

Voordat de ijkpunten in het verdeelstelsel van het gemeentefonds kunnen worden ondergebracht, dienen de ijkpuntindicatoren te worden omgezet naar verdeelmaatstaven. Voor de beoordeling of indicatoren geschikt zijn als verdeelmaatstaf, geldt een aantal spelregels (onder andere omtrent de beschikbaarheid, betrouwbaarheid, onafhankelijkheid van gemeentelijk beleid). De meeste geselecteerde indicatoren in de nieuwe ijkpunten hebben betrekking op bestaande verdeelmaatstaven, maar er is ook sprake van een aantal nieuwe indicatoren, die niet zonder meer aan alle spelregels hoeven te voldoen. De volgende indicatoren zijn nieuw: ouderen tussen 75 en 85 jaar, lage inkomens met drempel, schaalvoordeelfactor bijstandontvangers, eenouderhuishoudens, meergezinswoningen van voor 1980, sociale meergezinswoningen van voor 1980.

vier grote steden

Wanneer alle ijkpuntindicatoren zijn vervangen door geschikte verdeelmaatstaven, kan een totaalbeeld worden gegeven van de effecten van de herschikking en herijking. Op dat moment kunnen de nieuwe formules ook worden ingevuld voor de vier grote gemeenten die buiten het onderzoek zijn gebleven. In dit verband is ook de vraag hoe wordt omgegaan met het individuele vaste bedrag voor de G4 relevant.

actualiseren stand 2002 tot moment van invoering

De ijkpunten zijn gebaseerd op de feitelijke netto-uitgaven van gemeenten in 2002. Voor de invoering in het verdeelstelsel dienen deze ijkpunten te worden geactualiseerd tot het moment van invoering (waarschijnlijk 2006). In dit verband zullen de volgende aspecten in de ijkpunten moeten worden verwerkt:

- alle taakmutaties in de tussenliggende periode;
- de uitname voor de invoering van het BTW-compensatiefonds (2004);
- een eventueel ingroeitraject in verband met de verborgen kapitaallasten voor VO-scholen.

afwegingen

Bij het verwerken van de taakmutaties en de uitname voor het BTW-compensatiefonds, is het de vraag in hoeverre rekening wordt gehouden met de nieuwe inzichten die zijn ontstaan naar aanleiding van het onderhavige onderzoek of recente ontwikkelingen.

Aandachtspunten hierbij zijn:

- worden taakmutaties verdeeld volgens de bestaande wegingen van maatstaven of op basis van de nieuwe ijkpunten, waarbij de onderlinge weging van maatstaven is aangepast en soms bestaande maatstaven zijn vervangen;
- indien bij de herijking scheefheid in de verdeling is geconstateerd, is het de vraag hoe inmiddels vormgegeven taakmutaties na 2002 dienen te worden verwerkt. Zo zijn bijvoorbeeld bij de uitnames bijzondere bijstand inzake categoriale bijzondere bijstand en beperking minimabeleid de maatstaven 'lage inkomens', 'uitkeringsontvangers' en 'minderheden' gebruikt, terwijl deze maatstaven niet meer zijn opgenomen in het nieuwe subijkpunt armoedebeleid/bijzondere bijstand;
- eventuele dynamiek op bepaalde taakgebieden in de tussenliggende periode (verder uitkristalliseren ontwikkelingen Fonds werk en inkomen/objectief verdeelmodel, Wet werk en bijstand, bijzondere bijstand, Wet maatschappelijke ondersteuning, nacalculatie BTW-compensatiefonds).

uitnemen en terugzetten

Tot slot dienen voor het invoeringsjaar de bestaande verdeelformules uit het verdeelstelsel van het gemeentefonds te worden uitgenomen en de nieuwe ijkpunten te worden teruggezet. Aandachtspunten hierbij zijn:

- de afstemming op andere inkomstenbronnen, met name gezien de toename in de laatste jaren van inkomsten uit de OZB en de OEM (zie ook het periodiek onderhoud gemeentefonds 2005);
- uit vergelijking van de nieuwe ijkpunten met de oude is gebleken dat de nieuwe ijkpunten in totaal meer verdelen dan de bestaande maatstaven. Dit verschil in totaalvolume dient te worden verwerkt. De wijze waarop dit wordt gedaan beïnvloed de herverdeeffecten (bijvoorbeeld wegtrimmen extra volume binnen de drie nieuwe clusters of ten koste van overige uitgavenclusters of ten koste van de OZB);
- het al dan niet rekening houden met het verwerken van een deel van het voorgestelde ingroei-traject ten behoeve van verborgen kapitaallasten van VO-scholen;
- het vertalen van de bestaande OEM-formule naar nieuwe maatstaven (inclusief vertaling van de opslag voor algemene ondersteuning): bepalen van het bedrag en de verdeling/maatstaven;
- de relatie met de uitname in verband met het BTW-compensatiefonds;
- de positie van de vier grote steden (relatie met vaste bedragen van deze steden).

A Legenda ijkpuntindicatoren

INWO:	aantal inwoners
JONG:	aantal inwoners dat 19 jaar of jonger is
OUD:	aantal inwoners van 65 jaar of ouder
OUD75_85*:	aantal inwoners ouder dan 74 jaar en jonger dan 85 jaar
ABW:	aantal bijstandsontvangers (Abw, Ioaw, Ioaz)
UG:	aantal uitkeringsontvangers (Abw, Ioaw, Ioaz, Wao, Waz, Wajong, Wsw, Wiw)
LI:	aantal huishoudens met een laag inkomen
LIdr*:	aantal huishoudens met een laag inkomen voor zover dit aantal meer is dan 10% van het aantal woonruimten
MINDERH:	aantal inwoners waarvan ten minste een ouder is geboren in Suriname, de Nederlandse Antillen, Aruba, Turkije of Marokko, inclusief het aantal vluchtelingen
EENOU*:	aantal eenouderhuishoudens
LL_SO:	aantal leerlingen dat onderwijs volgt aan een speciale school voor basisonderwijs of praktijkonderwijs
LL_SOduur:	aantal leerlingen in het speciaal (voortgezet) onderwijs. Hierbij worden 3 groepen onderscheiden afhankelijk van de groepsgrootte: duur2 heeft betrekking op groepsgrootte van 2 leerlingen, duur3 heeft betrekking op groepsgrootte van 3 leerlingen en duur6 heeft betrekking op groepsgrootte van 6 leerlingen
LL_VO:	aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs
GROEL_jong:	groei van het aantal jongeren
GROEL_ll_vo:	groei van het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs
KPLOK:	lokaal klantenpotentieel
KPREG:	regionaal klantenpotentieel
LANDHA:	oppervlakte land
BIWA:	oppervlakte binnenwater
OAD:	omgevingsadressendichtheid
WOONR:	aantal woonruimten
MGW80min*:	aantal meergezinswoningen van voor 1980
SHM80min*:	aantal sociale meergezinshuurwoningen van voor 1980
KERNEN:	aantal kernen

De met een * gemarkeerde indicatoren zijn geen bestaande maatstaf in het gemeentefonds.

Voor een verdere toelichting op de bestaande maatstaven in het gemeentefonds wordt verwezen naar het Besluit financiële verhouding 2001, toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds 1997 en volgende jaren.