

Andersson Elffers Felix voerde een verdiepend onderzoek uit naar de verdeling in het gemeentefonds. Dit rapport bevat de onderzoeksresultaten.

Groot onderhoud Gemeentefonds: Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Stedelijke Vernieuwing (VHROS)



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

7 maart 2016

Opdrachtgever

Ministerie van BZK

Contact

Aris van Veldhuisen
Loes Soons
Thijs van den Broek
Katy Hofstede

Referentie

GB185-4-39(R.1)

Inhoud

1	Managementsamenvatting	5
1.1	Aanleiding: vragen van de VNG en de Rfv.....	5
1.2	Aanpak.....	5
1.3	Beantwoording van de onderzoeksvragen	6
1.4	Knelpunten gebiedsontwikkeling en de G4	9
1.5	Aanbevelingen	10
2	Inleiding	12
2.1	Het gemeentefonds	12
2.2	Verdiepend onderzoek VHROSV	13
2.3	Over dit rapport	16
3	De aanpak van het onderzoek	17
3.1	Uitgangspunten	17
3.2	Vooronderzoek.....	18
3.3	Selectie steekproef en uitvraag.....	20
3.4	Vergelijking bestaande verdelingen.....	26
3.5	Duiding bevindingen, formuleren aanbevelingen	27
4	Inhoudelijke verdieping afbakening	28
4.1	Onderdelen van het sub-cluster VHROSV	28
4.2	Ruimtelijke ordening	30
4.3	Wonen	32
4.4	Gebiedsontwikkeling	34
4.5	Omgevingsbeheer.....	35
4.6	Monumentenzorg.....	37
4.7	Baten/lasten die niet onder het sub-cluster vallen	38
4.8	Financieringsstromen en het sub-cluster VHROSV	39
5	Bevindingen en duiding	41
5.1	Inleiding.....	41
5.2	Duiding van de bevindingen.....	41
5.3	Correctie van de gegevens.....	42
5.4	Werkwijze analyses	43
5.5	Uitgaven heel VHROSV en per onderdeel naar kenmerken.....	48
5.6	Omgevingsbeheer.....	60
6	Toekomstbestendigheid	63
6.1	Inleiding.....	63
6.2	Meerjarige ontwikkelingen: bestemmingsplannen en toekomstbestendigheid.....	63
6.3	Toekomstverwachtingen.....	69
6.4	Gemeentelijke subsidies/Toekomstbestendigheid verdeelmodel VHROSV.....	71

7 Conclusies en aanbevelingen	73
7.1 Conclusies	73
7.2 Gebiedsontwikkeling en de G4	76
7.3 Aanbevelingen	77
Appendices	82
A Gesprekspartners	83
B Literatuurlijst	86
C Steekproefgemeenten	88
D Correcties	89
E Iv3	91
F Gebruikte afkortingen	95

1 Managementsamenvatting

1.1 Aanleiding: vragen van de VNG en de Rfv

Een groot deel van de gemeentelijke middelen is afkomstig uit het gemeentefonds. Om de verdeling van die middelen optimaal aan te laten sluiten bij de opgaven van elke gemeente, is de afgelopen jaren zogenoemd groot onderhoud gepleegd. Het sub-cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke vernieuwing (VHROSV) is in 2015 opnieuw beschouwd¹, wat tot het voorstel voor een nieuwe verdeling heeft geleid.

De aanleiding voor dit verdiepende onderzoek naar dit sub-cluster waren specifieke vragen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Raad van de financiële verhoudingen (Rfv) naar aanleiding van de nieuw voorgestelde verdeling. De vragen gingen hoofdzakelijk over mogelijke tijdelijke effecten die van invloed waren op de nieuwe verdeling en over in hoeverre de uitgaven uit het verleden een goed beeld geven van de structurele (toekomstige) uitgaven op het gebied van VHROSV.

Adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) heeft in opdracht van het ministerie van BZK het verdiepend onderzoek uitgevoerd.

1.2 Aanpak

Uitgangspunt in de aanpak van AEF was om zo veel mogelijk gebruik te maken van de data uit het vorige onderzoek om gemeenten zo min mogelijk te belasten. Tijdens het vooronderzoek heeft AEF experts geïnterviewd ter voorbereiding op mogelijke uitbreiding van de steekproef van het onderzoek 2015 en de uitvraag. AEF heeft de steekproef uitgebreid en twee uitvragen verzonden. Van 60 gemeenten zijn bruikbare antwoorden ontvangen op de eerste uitvraag en van 40 gemeenten op de tweede (veel beperktere) uitvraag. Gemeenten hebben cijfers aangeleverd over 2014 en daarnaast open vragen beantwoord. Naast deze informatie hebben de onderzoekers nog vele experts gesproken om meer achtergrondinformatie te verzamelen.

¹ Cebeon, Groot onderhoud gemeentefonds, Taakgebieden Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VROSV) (2015).

1.3 Beantwoording van de onderzoeksvragen

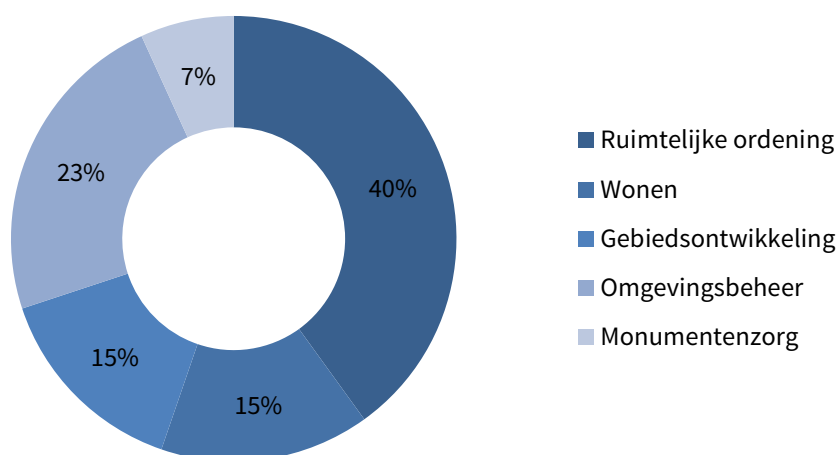
1.3.1 Actualisering omschrijving beleidsterrein

Een voorwaarde om het kostenpatroon binnen het sub-cluster via een uitvraag bij gemeenten in beeld te kunnen brengen, is een scherpe afbakening van welke lasten wel en niet tot het cluster gerekend moeten worden. AEF heeft op basis van het ontvangen materiaal van het onderzoek 2015 niet op detailniveau kunnen achterhalen welke afbakening is gebruikt. Ten behoeve van het huidige en mogelijk toekomstige onderzoeken heeft AEF daarop een gedetailleerde omschrijving van het beleidsterrein gemaakt.

Voor het onderdeel gebiedsontwikkeling bleek de in het rapport gepresenteerde afbakening niet de feitelijke lading te dekken. Ook na het aanvullende onderzoek in deze verdieping is het niet mogelijk gebleken om tot een prescriptieve afbakening te komen. Oorzaak hiervan is de grote verscheidenheid aan kosten, zowel qua urgentie als in de manier waarop deze boekhoudkundig worden verwerkt. Bovendien is er geen concreet wettelijk kader en/of een uitgekristalliseerde praktijk aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of een post gerekend hoort te worden bij het onderdeel gebiedsontwikkeling. Het onderdeel gebiedsontwikkeling is daarom in het kader van deze verdieping behandeld als een 'afgeleide post'.

1.3.2 De omvang van de inkomsten (van derden), uitgaven en mutaties in reserves van gemeenten

In totaal zijn de netto lasten voor VHROSV ongeveer € 1,1 miljard. Op basis van de netto lasten is het onderdeel Ruimtelijke ordening (o.a. bestemmingsplannen) met 41% het grootste onderdeel van het sub-cluster. Omgevingsbeheer (o.a. bouwvergunningen en handhaving) komt met 24% op een tweede plaats. Het derde onderdeel is Wonen met 16% en Gebiedsontwikkeling bevat 12% van de netto lasten van VHROSV. Monumentenzorg omvat 7% van de netto lasten. In Figuur 1 is dit grafisch weergegeven.



Figuur 1: verdeling van de netto lasten in het sub-cluster over de onderdelen.

Uit dit onderzoek blijkt dat er geen directe aanleiding is te veronderstellen dat bepaalde categorieën van gemeenten meer middelen uit de reserves onttrekken dan andere omdat de

middelen ontoereikend zouden zijn voor de taken. Voor een betere onderbouwing van deze conclusie zou inzicht verzameld moeten worden over dotaties aan en onttrekkingen van de reserves over meerdere jaren. In dit onderzoek is hier vanwege de haalbaarheid niet voor gekozen in overleg met de begeleidingscommissie en de opdrachtgever. Vanwege de lastige interpretatie van de meerjarige cijfers is het de vraag of eventueel onderzoek op basis van meerjarige cijfers tot heldere conclusies kan leiden.

1.3.3 Mate waarin uitgaven uit het verleden een beeld van de structurele uitgaven vormen en de toekomstige investeringsopgaven van gemeenten

AEF verwacht ontwikkelingen met effect op de uitgaven op het gebied van ruimtelijke ordening, gebiedsontwikkeling en omgevingsbeheer die, als de ontwikkelingen zich voordoen, mogelijk onvoldoende geacommodeerd worden door de verdeling.

Het gaat om:

- De voorbereidingen en invoering van de Omgevingswet. Dit kan effect hebben op de uitgaven van ruimtelijke ordening en omgevingsbeheer. In eerste instantie zal er sprake zijn van een kostenverhogend effect en na verloop van tijd een kostenverlagend effect.
- Doorzettende dalende lijn van de kosten voor ruimtelijke ordening.
- Andere uitgavenpatronen na het wegvallen van het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing (ISV). Het meetjaar 2014 is het laatste jaar van de ISV-bijdrage. De resultaten van de uitvraag geven daarmee mogelijk een niet-representatief beeld van de kosten voor gebiedsontwikkeling voor een periode waarin geen ISV meer bestaat.
- Conjuncturele veranderingen.
- Veranderende inkomsten uit leges. Naast het effect van de conjunctuur, heeft de toename van vergunningsvrij bouwen het effect dat de lasten toenemen vanwege hogere handhavingskosten.

Conjunctuur

Naast deze bovengenoemde ontwikkelingen hebben we geanalyseerd wat de effecten zijn van de conjunctuur op de netto lasten. Bij omgevingsbeheer is er sprake van een conjunctuureffect op de netto lasten. Door een laagconjunctuur blijven de baten uit leges achter, bij gelijkblijvende lasten. Bij gebiedsontwikkeling is er ook sprake van een conjunctuureffect. Het grootste effect van laagconjunctuur is het afblazen of uitstellen van projecten, waardoor de lasten uitblijven of lager zijn. Daar staat een kleiner effect tegenover. Gemeenten moeten een grotere inspanning leveren om projecten, ondanks de tegenvallende inkomsten uit grondexploitaties, toch van de grond te krijgen, of zij hebben al kosten gemaakt voor een project en de baten blijven uit. Het is erg moeilijk om via een verdeelmodel aan toekomstige conjuncturele effecten tegemoet te komen, bijvoorbeeld omdat de bovenstaande effecten erg situatie-afhankelijk zijn. Het alternatief is een goede en frequente monitoring de ontwikkelingen en bijsturing op basis van de resultaten.

De uitgaven van gebiedsontwikkeling kunnen voor een individuele gemeente van jaar tot jaar fors verschillen. Dit komt onder andere vanwege het investeringskarakter van de uitgaven, de grote beleids- en boekingsvrijheid en de effecten van de conjunctuur op de uitgaven. De huidige verdeling is gebaseerd op het jaar 2014. Als een toekomstig verdeelmodel voor dit sub-cluster ook de uitgaven voor gebiedsontwikkeling bevat (wat nog de vraag is, zie verder), is het aan te bevelen om een verdeling te baseren op cijfers uit meerdere jaren.

1.3.4 Verhouding tussen de kosten en de bestaande ijkpunten

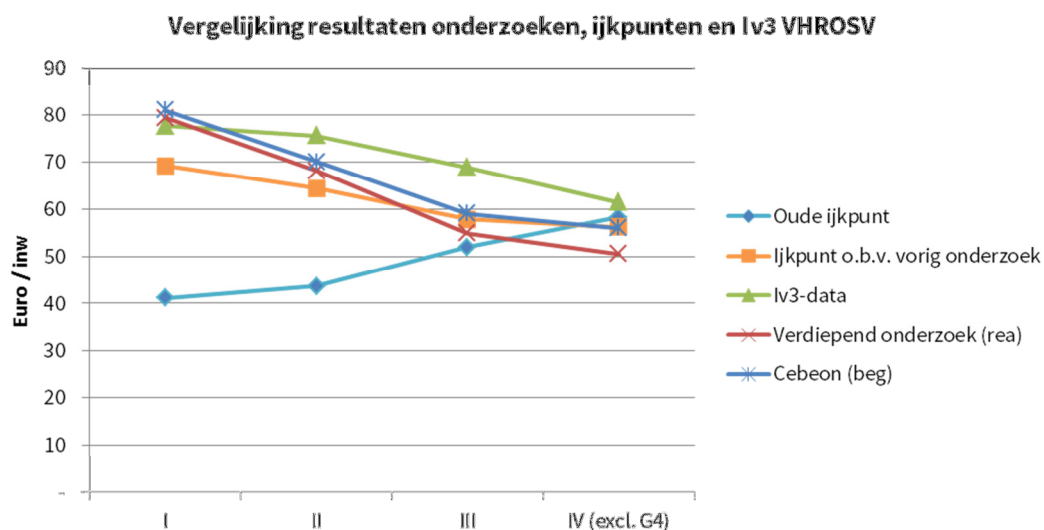
De patronen in de netto lasten en tussen het onderzoek uit 2015 en het verdiepende onderzoek zijn vergelijkbaar. Er zijn weliswaar verschillen tussen beide onderzoeken, maar deze komen voor een groot deel voort uit het hanteren van realisatiecijfers in plaats van begrotingscijfers. AEF heeft ervoor gekozen om gebruik te maken van realisatiecijfers, vanwege het investeringskarakter van onderdelen van het sub-cluster.

De patronen die beide onderzoeken, maar ook de lv3-gegevens, laten zien zijn dat:

- Hoe meer stedelijk een gemeente is, hoe lager de gemiddelde netto lasten per inwoner zijn.
- Hoe groter de oppervlakte is, hoe hoger de gemiddelde netto lasten per inwoner zijn.
- Hoe meer inwoners een gemeente kent, hoe lager de gemiddelde netto lasten per inwoner zijn.

Daarnaast zijn in het verdiepende onderzoek dezelfde structuurkenmerken als kostendrijver geïdentificeerd als in het onderzoek uit 2015.

De onderdelen ruimtelijke ordening, omgevingsbeheer en monumentenzorg vormen samen 72% van het sub-cluster. Op deze onderdelen maken kleine gemeenten relatief meer kosten per inwoner dan grote gemeenten. Op de onderdelen wonen en gebiedsontwikkeling is het patroon andersom; grote gemeenten maken meer kosten per inwoner dan kleine gemeenten. De twee effecten bij elkaar opgeteld (en gewogen met de relatieve omvang van de onderdelen) leidt tot de conclusie dat hoe groter de gemeente is hoe minder kosten per inwoner worden gemaakt aan VHROSV. Gemeenten met grotere oppervlakte geven relatief meer uit aan bestemmingsplannen dan gemeenten met kleinere oppervlakte. Kleine gemeenten geven aan dat zij minder vaak de kosten kunnen verhalen. Een andere verklaring is dat gemeenten met veel agrarisch gebied kosten maken voor de verplichtingen uit de Wet milieubeheer.



Figuur 2: netto lasten per inwoner voor heel VHROSV vanuit verschillende bronnen: onderzoek 2015, verdiepend onderzoek, de oude en voorgestelde verdeling en de lv3-gegevens.

Een van de aanleidingen van het onderzoek was de vraag of er in het jaar waarop de verdeling is gebaseerd mogelijk sprake was een 'inhaaleffect' voor het actualiseren van bestemmingsplannen, vanwege de invoering van de Wro. In dat geval zou de verdeling op een verkeerd jaar

gebaseerd zijn. De conclusie van AEF is echter dat er in 2014 géén sprake is van een inhaaleffect dat een vertekende verdeling op zou leveren.

De gevonden resultaten komen in behoorlijke mate overeen met het vorige onderzoek en de Iv3-gegevens en wijken sterk af van de oude verdeling (het oude ijkpunt van vóór het groot onderhoud).

Vergeleken met de oude verdeling zijn de kostenpatronen van het onderzoek 2015 en het verdiepende onderzoek voldoende vergelijkbaar, zodat het ontwikkelen van een nieuw verdeelmodel op basis van de hier besproken resultaten niet tot wezenlijk andere inzichten of uitkomsten zal leiden.

1.4 Knelpunten gebiedsontwikkeling en de G4

Bij de beantwoording van de vooraf gestelde onderzoeksvragen, is AEF op twee – deels samenhangende - knelpunten gestuit. Deze hebben betrekking op het onderdeel gebiedsontwikkeling en de rol van de G4.

Gebiedsontwikkeling

De netto lasten van gemeenten voor gebiedsontwikkeling zijn een momentopname (en kunnen daardoor van jaar tot jaar *sterk* verschillen) en zijn zeer afhankelijk van (politieke) besluitvorming. Gebiedsontwikkeling is een beleidsrijk onderdeel (in tegenstelling tot de rest van VHROSV) zowel in het al dan niet uitvoeren van de taak, als in de zin van het nemen of niet nemen van de lasten. Zoals we hiervoor constateerden, is het niet mogelijk om een prescriptieve afbakening te maken. We zien grote variatie in de urgentie, ambitieniveau en onderbouwing van de investeringen, het type investeringen en de domeinen waarin geïnvesteerd wordt. Daarnaast hebben gemeenten boekhoudkundige en beleidsmatige vrijheidsgraden in hun begrotingen (het nemen of juist doorschuiven van lasten, hoe met kostenverhaal om te gaan, et cetera). Voor een optimale verdeling gebaseerd op onder andere gebiedsontwikkeling is vanwege de forse fluctuaties van jaar tot jaar eigenlijk inzicht nodig in de uitgaven van meerdere jaren.

De uitgaven van gebiedsontwikkeling hebben vaak een investeringskarakter (waarbij een gemeente dus risico loopt op het niet terugverdienen van de gemaakte kosten). Daarnaast zijn het investeringen die samenhangen met verschillen in kostenstructuren, complexiteit van de opgaven en heel verschillende ambities (bijvoorbeeld het aantrekken van internationale bedrijven). Als dit type investeringen of uitgaven met hoge ambities van een groep gemeenten invloed hebben op een nieuwe verdeling, dan zou dit tot gevolg kunnen hebben dat de gemeenten die minder risico nemen of beperktere ambities hebben relatief minder geld toebedeeld krijgen (of anders gezegd, meebetalen aan de risicovolle investeringen of uitgaven met hoge ambities van de andere gemeenten). In het onderzoek 2015 wordt dit zo veel mogelijk ondervangen door in de aanpak uit te gaan van het gemiddelde kostenniveau van groepen van gemeenten.

De G4

De G4 maken een groot deel uit van de totale netto lasten van VHROSV. Zij besteden een veel hoger bedrag per inwoner, met name op de onderdelen Wonen en Gebiedsontwikkeling.

Het is niet mogelijk om een verdeelmodel te maken dat tegemoet komt aan de hoge netto lasten van de G4, wanneer zij als reguliere gemeenten behandeld zouden worden.

Uitgangspunt voor de huidige verdeling in het gemeentefonds is dat de verdeling wordt

gebaseerd op de objectieve kenmerken van gemeenten (zoals het aantal inwoners, de oppervlakte en de bodemgesteldheid) die een indicatie vormen voor verschillen in de taakopgave tussen gemeenten. De voor de hand liggende maatstaven voor dit sub-cluster leveren voor de G4 echter minder grote verschillen op dan het gevonden kostenpatroon.

Om met dit vraagstuk om te gaan, wordt op dit moment gewerkt met vaste bedragen voor de G4 in dit sub-cluster. Bij het maken van de verdeling wordt de G4 afgezonderd; bovenop de verdeling wordt een vast bedrag gehanteerd voor de G4, waarmee het gat tussen het verdeelde bedrag en de daadwerkelijke kosten wordt gedicht.

AEF signaleert als potentieel risico - wanneer niet-geobjectiveerde vaste bedragen zouden worden gecombineerd met een methode die uitgaat van honorering van alle uitgaven (van steekproefgemeenten) - dat er een kostenopdrijvende prikkelwerking in het model kan ontstaan (die dan ten koste zou gaan van de bedragen voor andere gemeenten). Of en de mate waarin dit risico zich voordoet is geen onderwerp van het onderzoek geweest.

1.5 Aanbevelingen

AEF beveelt aan om op basis van het gevonden kostenpatroon en kostendrijvers de voorgestelde verdeling uit het onderzoek 2015 in te voeren.

Herverdeeleffecten

Het invoeren van de verdeling die voortkomt uit het onderzoek uit 2015 heeft herverdeeleffecten tot gevolg. Op dit moment geldt, in afwachting van de resultaten van dit verdiepende onderzoek, een verdeling die voor een derde gebaseerd is op de nieuw voorgestelde verdeling, en voor twee derde op de oude verdeling.

Tabel 1 geeft een beeld van de herverdeeleffecten van deze huidige verdeling naar de nieuwe verdeling, als deze in zijn geheel wordt ingevoerd. Hierbij moet opgemerkt worden dat dit beeld gebaseerd is op 2014: zowel de maatstaven als de uitkeringsfactor. Gemeenten zijn exclusief de G4.

Gemiddelde bijdrage VHROSV (€ / inw)	Huidige verdeling	Verdeling onderzoek 2015	Herverdeel-effect
Grootteklasse			
I	50	69	19
II	51	64	14
III	54	58	4
IV	58	56	-1
Oppervlakteklasse			
Erg veel	55	79	24
Veel	49	67	17
Weinig	51	60	9

Erg weinig	56	54	-1
Stedelijkheidsklasse			
Niet stedelijk	52	75	23
Weinig stedelijk	50	69	18
Matig stedelijk	50	59	9
Sterk stedelijk	55	54	-1
Zeer sterk stedelijk	65	55	-10

Tabel 1: gemiddelde bedragen voor VHROSV, uitgesplitst naar verschillende klasse-indelingen, van de huidige en de nieuwe verdeling, samen met de herverdeeleeffecten tussen beiden. Door afrondingen van de bedragen komt in sommige gevallen de derde kolom niet overeen met het verschil tussen de eerste twee kolommen.

Overige aanbevelingen

Gezien de verwachte ontwikkelingen met effect op de uitgaven en de gesignaleerde knelpunten, adviseert AEF, naast de invoering van de verdeling, de komende jaren te gebruiken voor:

- Het jaarlijks in kaart brengen van de uitgaven en daarop, indien nodig de verdeelformule en de clusterindeling aan te passen.
- Een meer fundamentele discussie te voeren over veranderingen in de verdeelmethodiek: deze discussie zou gevoerd kunnen worden over twee onderwerpen:
 - hoe de kosten voor gebiedsontwikkeling, die sterk met investeringen samenhangen en sterk afhankelijk zijn van ambities, verdeeld zouden moeten worden
 - hoe met de afwijkende kostenpatronen van de G4 om te gaan binnen de verdeelsystematiek. Het hebben van vaste bedragen verhoudt zich moeilijk tot een systematiek met verdeelmaatstaven.

Ten behoeve van deze discussie heeft AEF mogelijke opties benoemd over aanpassingen binnen de verdeelmethodiek.

Ten slotte doet AEF aanbevelingen voor vervolgonderzoek over realisatiecijfers, de vragen aan gemeenten, een pilot met vaste steekproefgemeenten (voor een beperkte periode) en meer bruikbaar maken van lv3-cijfers voor het gebruik in het gemeentefonds.

2 Inleiding

2.1 Het gemeentefonds

Gemeenten hebben een aantal wettelijke en autonome taken. Zij ontvangen hiertoe geld van het Rijk. Het grootste deel van het geld om deze taken uit te voeren ontvangen de gemeenten uit het gemeentefonds. Naast het geld uit het gemeentefonds ontvangen gemeenten ook nog specifieke uitkeringen² en hebben zij eigen inkomstenbronnen, zoals belastingen.

Het geld uit het gemeentefonds is niet geoormerkt; gemeenten mogen zelf bepalen waar ze het aan uitgeven. Wel wordt het geld uit het gemeentefonds zó verdeeld dat alle gemeenten met het geld uit het gemeentefonds in beginsel een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen aanbieden bij gelijke belastingdruk.

Het gemeentefonds bestaat uit een algemene uitkering (AU), decentralisatie-uitkeringen (DU's) en integratie-uitkeringen (IU's). Voor de DU's en de IU's geldt dat gemeenten weten met welk doel het geld uitgekeerd is, maar het geld is niet geoormerkt. De algemene uitkering echter omvat vele beleidsterreinen en wordt alles als één geheel uitgekeerd – het is mogelijk om uit te rekenen hoeveel geld voor welk beleidsterrein is uitgekeerd, maar in de praktijk bepalen gemeenten op grond van eigen afwegingen, hoe dit geld over verschillende beleidsterreinen wordt besteed.

2.1.1 Wettelijke eisen

Op de verdeling van geld via het gemeentefonds is de Financiële-verhoudingswet (Fvw) van toepassing. De wet regelt de financiële betrekkingen tussen het Rijk, provincies en gemeenten en vervult een grote rol bij de verdeling van centraal geïnde gelden naar decentrale overheden.

Een van de belangrijkste uitgangspunten uit de Fvw is 'kostenoriëntatie': de verdeling volgt in beginsel het patroon van de uitgaven van gemeenten die aan dezelfde kenmerken voldoen. Om aan dat uitgangspunt te kunnen voldoen, is het gemeentefonds gebaseerd op objectieve maatstaven: exogene factoren (factoren waar gemeenten niet direct invloed op hebben) die

² Elke bijdrage uit 's Rijks kas die door of vanwege Onze Minister wie het aangaat onder voorwaarden ten behoeve van een bepaald openbaar belang aan provincies en gemeenten wordt verstrekt, is een specifieke uitkering (artikel 15a Fvw).

bepalen hoeveel geld een gemeente nodig heeft om een bepaald voorzieningenniveau te handhaven. Volgens de Fw moet de verdeelsystematiek verder waarborgen dat de keuzes die een gemeente maakt niet direct van invloed zijn op het uit te keren bedrag: het is niet de bedoeling dat de gemeente meer geld ontvangt, puur omdat zij grote uitgaven heeft gedaan. Daarom wordt bepaald hoeveel geld een gemeente krijgt op basis van factoren als het aantal inwoners, het aantal gebouwen, of het aantal bijstandsgerechtigden. Het beleid van de gemeente is hierop niet direct van invloed. Daarnaast is 'globaliteit' een belangrijk uitgangspunt van het gemeentefonds: om de autonomie van gemeenten in hun bestedingsvrijheid niet in te perken, maakt het fonds gebruik van algemene maatstaven. Een globale aanpak betekent dat niet met alle kostenverschillen rekening kan en moet worden gehouden.

2.1.2 Groot onderhoud

Om een verdeelsystematiek te maken voor het gemeentefonds, is het fonds 'achter de schermen' verdeeld in een aantal clusters. Dit zijn inhoudelijk samenhangende beleidsterreinen als 'Educatie' of 'Openbare orde en veiligheid'. Elk van deze clusters is relevant voor gemeenten omdat zij (wettelijke) taken heeft op dat gebied, en elk van deze clusters gaat dus samen met te maken kosten.

Voor elk cluster geldt een aparte verdeling, met eigen verdeelmaatstaven. Om een voorbeeld te geven: voor het cluster 'Werk en Inkomen' is het relevant hoeveel huishoudens met lage inkomens er in een gemeenten zijn. Dit is een goede voorspeller van de kosten in dat cluster. Elke maatstaf heeft zijn eigen 'weging': de mate waarin deze maatstaf meetelt in de bepaling van het bedrag dat een gemeente krijgt.

Voor elk cluster geldt zo een verdeling met maatstaven. Deze verdeling blijft niet vanzelf actueel: demografische veranderingen, wijzigingen in wet- en regelgeving en maatschappelijke veranderingen zijn van invloed op de uitkomsten van het verdeelmodel. Daarom worden de kosten in de verschillende clusters gemonitord. In zogenoemde Periodieke Onderhoudsrapporten (POR's) wordt jaarlijks de verdeling onderzocht en eventueel, op basis van nader onderzoek, bijgesteld naar aanleiding van ontwikkelingen in uitgavenpatronen tussen en binnen clusters.

Het Periodiek Onderhoudsrapport 2010 liet zien dat de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds niet meer goed aansloot op de kosten van gemeenten. Omdat er op diverse punten meer scheefheden in de verdeling zijn ontstaan, is het groot onderhoud gestart. Naar aanleiding van dit groot onderhoud zijn de omvang en interne verdeling van deze clusters aanzienlijk gewijzigd. Het groot onderhoud per 2015 is de eerste integrale herziening sinds 1997.

2.2 Verdiepend onderzoek VHROSV

Het sub-cluster Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV) is een van de onderdelen waarvoor in 2015 groot onderhoud heeft plaatsgevonden. Het sub-cluster is, zoals de naam doet vermoeden, onderdeel van een groter geheel: het cluster Infrastructuur en Gebiedsontwikkeling (I&G). In dit cluster bevinden zich nog twee sub-clusters: Fysiek milieu en Wegen en Water. In het cluster I&G bevinden zich, op hoofdlijnen, alle aspecten van het gemeentelijk beleid die gaan over het gebruik van de ruimte waarin wij leven.

Het huidige rapport is een verdieping van onderzoek dat is gedaan in 2015 in het kader van het Groot onderhoud; het beschouwt de bevindingen uit dit onderzoek 2015 nader. Adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) is gevraagd om deze verdieping uit te voeren.

Aanleiding tot het doen van verdiepend onderzoek waren de reacties van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). De VNG en Rfv zijn door de fondsbeheerders gevraagd om te reageren op het verdeelvoorstel uit het Groot onderhoud. Zij hadden vragen bij nieuwe verdeelvoorstel en verzochten aanvullend onderzoek te laten uitvoeren om antwoord te vinden op specifieke vragen. Het nieuwe verdeelvoorstel is gedeeltelijk (1/3) ingevoerd.

2.2.1 Adviezen van de Rfv en de VNG

De Rfv benadrukte in haar advies vooral de mogelijke invloed van tijdelijke effecten op het voorstel voor de nieuwe verdeling van VHROSV. Uit verschillende POR's komt over de jaren heen een beeld naar voren van de uitgaven van gemeenten en dit beeld was voor het sub-cluster VHROSV niet consistent. De Rfv adviseerde daarom een langjarig beeld van investeringsopgaven van gemeenten te ontwikkelen en op basis daarvan te komen tot een beter onderbouwd verdeelvoorstel.

Het baseren van het verdeelmodel op een langjarig beeld zou moeten voorkomen dat de verdeling te veel getekend wordt door de status quo in een bepaald basisjaar. In plaats van die specificiteit zou de verdeling in het teken moeten staan van de meerjarige investeringsopgaven van gemeenten. Hierdoor zou rekening gehouden kunnen worden met bijvoorbeeld de conjunctuur of met andere ontwikkelingen als het wegvallen van Decentralisatie-uitkeringen (zoals het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing, ISV).

Ook de VNG wees in haar advies op het ontbreken van een beeld van meerjarige investeringsopgaven. Zij benoemde daarbij de effecten van de conjunctuur op VHROSV en het karakter van DU's als tijdelijke ingreep in de verdeling die niet nodig zou moeten zijn. Ook wierp de VNG de vraag op of voor bepaalde delen van het gemeentefonds niet een andere verdeelsystematiek gehanteerd zou moeten worden, omdat de kosten voor investeringsopgaven niet goed te voorspellen zijn op basis van historische kosten of wetgeving.

Uit het groot onderhoud kwam naar voren dat de kosten voor bestemmingsplannen sterk waren toegenomen voor gemeenten met een groot buitengebied. De VNG besprak dit in haar advies en verzocht de fondsbeheerders te onderzoeken of de vastgestelde toename in de kosten structureel was. Alleen bij een structurele stijging is het namelijk wenselijk om de stijging in het model te verwerken. Als er sprake is van een tijdelijk effect, dat in het basisjaar gemeten wordt, is het wenselijk om het effect niet mee te nemen in de verdeling. In het geval van de kosten voor bestemmingsplannen was een mogelijke verklaring voor een incidenteel effect voorhanden: de invoering van de Wro in 2008 zou geleid kunnen hebben tot een zogenaamd 'inhaaleffect' bij gemeenten – de Wro stelt namelijk dat gemeenten hun bestemmingsplannen elke tien jaar moeten actualiseren en ook dat het eerste moment waarom deze verplichting zou gelden 2013 zou zijn. Als een bestemmingsplan niet actueel is, kunnen geen leges geïnd worden.

Op basis van het onderzoek 2015 heeft het ministerie van BZK, in eerste instantie, voorgesteld om de verdeelformule te volgen, maar voor de rechtstreekse ISV-gemeenten het negatieve herverdeeleffect op nul te zetten. Naar aanleiding van het advies van de Rfv en de VNG op het

voorstel hebben de fondsbeheerders (de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Financiën) uiteindelijk besloten het verdeelvoorstel voor een derde in te voeren en een verdiepend onderzoek te laten uitvoeren, voordat wordt overgegaan tot een definitief verdeelvoorstel³. Het voorstel om herverdeeleeffecten voor ISV-gemeenten te mitigeren is daarmee niet uitgevoerd.

2.2.2 Achtergrond: grilligheid in VHROSV

Zoals besproken besteedden de VNG en de Rfv in hun adviezen aandacht aan de grilligheid in de uitgavenpatronen van het sub-cluster VHROSV. Maar waaruit komt die grilligheid voort? En hoe komt het dat zij in het sub-cluster VHROSV wel aangetroffen wordt en op andere plekken niet of minder?

Er zijn verscheidene mogelijke oorzaken voor dit wisselende beeld van de inkomsten en uitgaven van gemeenten. De mogelijke oorzaken hebben gemeen dat ze kunnen leiden tot tijdelijke effecten op de hoogte van inkomsten en uitgaven van gemeenten. Op hoofdlijnen zijn mogelijke oorzaken:

- De (laag)conjunctuur: de economische crisis in 2008 kan van invloed zijn op de uitgaven in VHROSV, bijvoorbeeld omdat er minder geïnvesteerd werd in bouw en er dus minder behoefte was aan de dienstverlening van de gemeente.
- Nieuwe wetgeving: in de afgelopen jaren zijn in het domein van de ruimtelijke ordening nieuwe wetten van kracht geworden, zoals de Wet ruimtelijke ordening (Wro) of de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).
- Het karakter van bepaalde inkomsten en uitgaven: het cluster VHROSV omvat gemeentelijke taken waarvoor investeringen gedaan worden. Grote investeringen zijn niet in één jaar gemaakt en ook hangt de timing van een investering van allerlei factoren af: de termijn waarop kan worden begonnen met bouwen, is soms moeilijk te voorspellen. Ook kan het investeringskarakter er voor zorgen dat de beschikbaarheid van geld van (grotere) invloed is op de kosten die gemeenten maken.
- Veranderingen in de samenstelling van de bevolking van een gemeente door krimp, groei (b.v. door vluchtelingen) of herindeling. Dit kan voor VHROSV van belang zijn in de context van e.g. huisvesting.

De geconstateerde wisselingen in het beeld van de kosten in VHROSV verschillen al naar gelang de grootte van een gemeente. In de twee rapporten over het sub-cluster VHROSV⁴ is geconcludeerd dat kleinere gemeenten meer uitgaven dan het ijkpunt⁵. Voor de grotere gemeenten is het beeld minder consistent: de grotere gemeenten geven in het laatste onderzoek minder uit dan het ijkpunt (ijkpunt-netto lasten is €3 per inwoner), terwijl het POR-onderzoek uit 2010 hogere uitgaven (ijkpunt-netto lasten is -€4 per inwoner) liet zien.

³ Kamerstukken II, 2014/15, 34 000 B, nr. 25

⁴ Cebeon/Regioplan, Nader rapport POR 2012, clustercombinatie Vhrosv, Fysiek milieu, Grondexploitatie en Economisch beleid (2011) en Cebeon, Groot onderhoud gemeentefonds, Taakgebieden Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV) (2015).

⁵ Het ijkpunt geeft aan hoeveel de gemeente zou moeten kunnen uitgeven om een aan andere gemeenten gelijkwaardig voorzieningenniveau te kunnen realiseren, rekening houdend met de kostenstructuur en de belastingcapaciteit van die gemeente. Uit de memorie van toelichting van de Fvw. Zie Kamerstukken II 1995/96, 24 552, nr. 3

2.3 Over dit rapport

2.3.1 Input van partijen

In dit onderzoek heeft de input van gemeenten een centrale rol gespeeld. In de eerste – beeldvormende - fase van het project waren hierbij vooral contactpersonen bij de verschillende provincies van belang. Vervolgens hebben we meer gericht gesprekken gevoerd met inhoudelijke experts op specifieke thema's (zie appendix A voor een overzicht van gesprekspartners).

AEF wil alle respondenten, en dan vooral de gemeenten die de steekproef hebben ingevuld, bedanken voor hun (soms royale) medewerking aan dit onderzoek. De aangeleverde gegevens en verdiepende gesprekken waren onmisbaar om het onderzoek te kunnen uitvoeren.

2.3.2 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 3 bespreken we de onderzoeksopzet. Hoofdstuk 4 gaat in op het wettelijk kader en de taken in het sub-cluster VHROSV. Onze bevindingen over de kosten en inkomsten van gemeenten, en de duiding die wij naar aanleiding van ons onderzoek aan die gegevens kunnen verbinden, worden inzichtelijk gemaakt in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 gaat specifiek in op de toekomstbestendigheid van de data en het verdeelmodel. In hoofdstuk 7, ten slotte, trekken we conclusies en doen we aanbevelingen.

De appendices bevatten relevante achtergrondinformatie over het onderzoek, zoals brongebruik, geïnterviewden en een opsomming van de steekproefgemeenten. In de tekst wordt, waar relevant, naar een appendix verwezen.

3 De aanpak van het onderzoek

In dit hoofdstuk gaan we in op de manier waarop het verdiepend onderzoek is uitgevoerd. Allereerst bespreken we de opzet en uitgangspunten van het onderzoek. Vervolgens gaan we in op de uitvoering daarvan per fase van het onderzoek. We geven aan op welke momenten keuzes in het onderzoek gemaakt zijn, wat daarvan de gevolgen zijn voor onderzoek en uitkomsten.

3.1 Uitgangspunten

3.1.1 Onderzoeksvragen

Voor dit onderzoek zijn de volgende vragen geformuleerd:

1. Actualiseer de omschrijving van het beleidsterrein van het cluster.
2. Wat is de omvang van de inkomsten (van derden), uitgaven en mutaties in reserves van gemeenten voor het cluster?
3. In hoeverre geven uitgaven uit het verleden een goed beeld van de structurele uitgaven van gemeenten op dit terrein?
4. Hoe verhouden de kosten zich tot de bestaande ijkpunten van het clusteronderdeel?
5. Hoe verhouden de uitkomsten zich tot de geprognoseerde toekomstige investeringsopgaven van gemeenten die in de toekomst liggen?
6. Maak indien nodig een voorstel voor een nieuwe verdeling van dit clusteronderdeel.

3.1.2 Fasering

Het onderzoeksontwerp kende vier fasen:

1. Vooronderzoek
2. (zo nodig) Steekproef en uitvraag
3. Vergelijking bevindingen met bestaande verdelingen
Go/no go moment (besluit fondsbeheerders)
4. Nieuwe verdeling.

Er is dus op voorhand rekening gehouden met twee opties: dat er wél een nieuw verdeelmodel gemaakt zou worden en dat er geen nieuw verdeelmodel gemaakt zou worden. In overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie is, na vergelijking van de bevindingen met de resultaten uit het onderzoek 2015, besloten geen nieuw verdeelmodel te maken.

3.1.3 Uitgangspunten voor de aanpak

AEF heeft een aantal uitgangspunten voor het onderzoek gehanteerd:

- gemeenten zijn qua werklast zoveel als mogelijk ontzien
- waar mogelijk is afstemming gezocht met gemeenten, zodat de data en hun achtergrond in dialoog konden worden gevalideerd
- om tot verklaringen voor de onderzoeksresultaten te komen, is waar nodig relevante externe expertise ingeschakeld
- Het rapport geeft inzicht in de keuzes die tijdens het onderzoek gemaakt zijn, is transparant over de uitkomsten en bevat de toelichtingen die nodig zijn om de materie voor de lezer toegankelijk te maken.

3.2 Vooronderzoek

3.2.1 Algemeen

In het onderzoek 2015 is bij een selectie van gemeenten het grootboek begroting 2014 opgevraagd. De onderzoekers hebben vervolgens de grootboekposten geselecteerd die vallen onder de taken van het sub-cluster VHROSV. Op basis van deze selectie is een verklaringsmodel gemaakt voor heel VHROSV. De maatstaven zijn gekozen op basis van dat verklaringsmodel.

In het verdiepend onderzoek is uit het oogpunt van efficiëntieoverwegingen en om de belasting voor gemeenten te beperken, gekozen om te werken met de steekproef en databestanden uit het onderzoek 2015. AEF heeft slechts beperkt inzicht gekregen in de dataset en bewerkingen van Cebeon in het onderzoek 2015. Als onderdeel van het vooronderzoek heeft AEF de gegevens uit het eerdere onderzoek vergelijkbaar en bruikbaar gemaakt voor verdiepend onderzoek.

Het vooronderzoek (fase 1) had als doel om in brede zin een basis te vormen voor het onderzoek. Meer in detail moest deze fase leiden tot:

1. Bepalen van de benodigde gegevens/methode
2. Actuele taakafbakening
3. Goede uitvraag en als onderdeel daarvan inhoudelijke voorbereiding op de belangrijkste discussiepunten.

Deze stappen bespreken we hieronder.

3.2.2 Bepalen van de benodigde gegevens en de methode

De eerste stap in ons onderzoek was een analyse van het onderzoek 2015 en de onderliggende data. AEF heeft deze analyses uitgevoerd om te bepalen:

- welke informatie nodig zou zijn om de onderzoeksvragen te beantwoorden
- of we die informatie al hadden
- (zo nee:) of we die informatie zouden kunnen bemachtigen zonder een nieuwe uitvraag te doen
- (zo nee:) hoe we deze informatie middels een uitvraag konden opvragen op een manier die gemeenten zo min mogelijk belastte.

Om het antwoord op deze vragen te vinden, heeft AEF:

- met een aantal gemeenten gesproken
- bureauonderzoek uitgevoerd⁶
- analyses uitgevoerd op het onderzoek 2015
- analyses uitgevoerd op de mogelijkheden tot het betrekken van prognoses of conjunctuur bij het onderzoek
- gesproken met de VNG en de Rfv.

Als resultaat van deze fase is besloten dat het nodig was om een uitvraag te doen. Deze uitvraag was noodzakelijk omdat:

- de representativiteit van de steekproef door uitbreiding kon worden verbeterd
- er signalen waren dat begrotingscijfers en realisatiecijfers voor (onderdelen van) VHROSV sterk van elkaar konden afwijken
- er weinig achtergrondinformatie beschikbaar was over de manier waarop in het onderzoek 2015 was omgegaan met PIOFACH-kosten
- de taakafbakening voor het onderdeel Gebiedsontwikkeling door AEF nader gedefinieerd moest worden.
- er meer informatie nodig was om te bepalen of de invoering van de Wro een inhaaleffect had veroorzaakt in de kosten van bestemmingsplannen.

3.2.3 Voorbereiden uitvraag, inhoudelijke vraagstukken

Toen eenmaal vaststond dat er een nieuwe uitvraag moest worden gedaan, is gestart met het voorbereiden van de uitvraag en de steekproef. Hier geven we een kort overzicht van de stappen en keuzes die daarbij gemaakt zijn.

AEF heeft gekozen voor een tweeledige uitvraag: één gedeelte waar de grootboekposten uit het onderzoek 2015 gecheckt en aangevuld werden, en één gedeelte om inhoudelijk verdiepende vragen te stellen. Om te bepalen welke inhoudelijke aandachtspunten er golden, is gesproken met 10 provincies en 6 gemeenten. Respondenten van de provincies waren werkzaam op de afdelingen financiën en de afdelingen ruimtelijke ordening. Doel van de gesprekken was om input te verzamelen voor de uitvraag en om te toetsen of de eerste opzet daarvoor haalbaar was. Ook is in deze fase vastgesteld hoe groot het beroep was dat we met de uitvraag op gemeenten zouden doen.

Inhoudelijk is in deze fase vooral aandacht besteed aan de volgende thema's:

- gebruik van begrotingscijfers dan wel realisatiecijfers
- selectiecriteria voor de steekproef
- reikwijdte van gebiedsontwikkeling en het verschil tussen grondexploitatie en gebiedsontwikkeling
- bestemmingsplannen (mogelijk inhaaleffect)
- de vraag of kleine gemeenten hogere kosten hebben dan grote op het onderdeel bestemmingsplannen en wat de reden daarvoor zou kunnen zijn
- de toerekening van PIOFACH-posten
- toekomst en conjunctuur
- mogelijke kostendrijvers voor het sub-cluster (voorbereiding inhoudelijke duiding).

⁶ Onder andere door het bestuderen van het Nader rapport POR 2012, clustercombinatie Vhrosv, Fysiek milieu, Grondexploitatie en Economisch beleid (Cebeon/regioplan, 2011) en het rapport Groot onderhoud gemeentefonds (Cebeon, 2015).

Deze thema's zijn allen besproken tijdens een begeleidingscommissie op 2 november 2015. De feedback uit deze sessie vormde input voor de uitvraag.

3.2.4 Taakafbakening actualiseren

Het actualiseren van de taakafbakening vormde eveneens onderdeel van de voorbereiding op de uitvraag. Het maken van een taakafbakening is nodig om a) de omvang van het sub-cluster te bepalen en b) de resultaten te duiden. De taakafbakening was leidend instrument in de communicatie met gemeenten en is onontbeerlijk in het streven naar uniforme, vergelijkbare resultaten.

Zoals hierboven besproken is het gemeentefonds (in 1992/1993) opgedeeld in een bepaald aantal 'clusters'. Deze clusters zijn bedoeld om 'aan de achterkant' een inhoudelijk en uitlegbaar verband te kunnen leggen tussen de ontwikkeling van de kosten en wettelijke, beleidsmatige of andere ontwikkelingen in het relevante domein.

AEF heeft geanalyseerd welke taken binnen het sub-cluster VHROSV zouden moeten vallen. Het resultaat van de analyse vindt u in hoofdstuk 4. We hebben de taakafbakening uit de voorgaande rapporten als uitgangspunt genomen. In paragraaf 4.1.1 wordt nader toegelicht hoe we tot de afbakening zijn gekomen.

3.3 Selectie steekproef en uitvraag

In de tweede fase van het onderzoek:

- is vastgesteld op welke punten aanvulling van de steekproef nodig was
- is vastgesteld welke vragen gesteld moesten worden aan gemeenten en met welk doel
- is gevraagd naar de bereidheid van de gemeenten om onderdeel te zijn van de steekproef
- is de uitvraag uitgezet, waarna intensief contact is onderhouden met gemeenten om ze waar nodig te ondersteunen.

Hierbij geldt dat er eigenlijk sprake was van drie verschillende uitvragen:

1. Uitvraag aan de gemeenten die deel uitmaakten van de uitvraag van het onderzoek 2015.
2. Uitvraag aan 'aanvullende' steekproefgemeenten.
3. Verdiepende uitvraag onder een beperkt aantal gemeenten.

De eerste twee uitvragen waren inhoudelijk gelijk, maar vroegen wel om verschillende reacties vanuit gemeenten. De derde uitvraag was bedoeld om in te zoomen op een specifiek vraagstuk: de kosten van bestemmingsplannen van meerdere jaren.

Onder 3.3.2 wordt voor elk van de drie uitvragen uitgelegd wat ze behelsden. Ook leggen we daar uit welke afwegingen zijn gemaakt bij het opstellen van de uitvraag.

3.3.1 Aanvullen van de steekproef

Voor het onderzoek 2015 is een aantal steekproefgemeenten geselecteerd. De selectie van gemeenten voor het onderzoek 2015 was gedaan op basis van de volgende kenmerken:

- grootteklassen op basis van inwoneraantal - met dien verstande dat alle G4-gemeenten aan het onderzoek deelnamen
- stedelijke en landelijke / meerkernige gemeenten
- gemeenten die rechtstreeks ISV-middelen ontvingen
- gemeenten met een uiteenlopende sociale (en economische) structuur

- gemeenten met krachtwijken en ‘new towns’
- groei- en krimpgemeenten.

De gemeenten waarvan het cijfermateriaal in het onderzoek 2015 gebruikt is, zijn als vertrekpunt genomen. Een klein deel van deze gemeenten wenste geen rol of was niet in staat om medewerking te verlenen aan het verdiepende onderzoek. Daarom is de groep van steekproefgemeenten aangevuld met nieuwe gemeenten. Dat was om twee andere redenen wenselijk:

1. De selectie voor het onderzoek 2015 was geselecteerd op basis van representativiteit, maar niet de gehele selectie van gemeenten heeft bruikbare gegevens geleverd.
2. De resultaten van het onderzoek 2015 gaven aanleiding om aanvullende kenmerken mee te nemen in de steekproef. Daarmee wordt het in de regel noodzakelijk om andere typen gemeenten mee te nemen en zo de representativiteit te waarborgen.

In Appendix C is een overzicht opgenomen van de gemeenten die deelnamen aan het onderzoek 2015 en aan de verdieping.

De selectie van de aanvullende steekproefgemeenten is - naast de eerder genoemde kenmerken- gebaseerd op een voldoende grote spreiding in de volgende extra kenmerken:

- leefbaarheid (Bron: Volkshuisvesting Informatie Systeem)
- provincie
- hoeveelheid uitgaven in 2013 (Bron: Iv3-gegevens over 2013)
- veel of juist weinig woningen gebouwd in een bepaalde periode: voor 1945, 1945 - 1960, 1965 - 1985 en na 1985. (Bron: CBS, Voorraad woningen; woningtype, bouwjaar, oppervlakte, regio)
- herverdeeleeffecten als gevolg van het verdeelmodel dat voorgesteld is op basis van het onderzoek 2015
- aantal bestemmingsplannen per vierkante kilometer (Bron: Kadaster)
- aandeel natuur op totale oppervlakte (Bron: CBS, Bodemgebruik; uitgebreide gebruiksvorm, per gemeente).

Dat heeft geleid tot de selectie van aanvullende gemeenten die u ook vindt in Appendix C.

3.3.2 Uitvraag

Aanpak

Voor de gemeenten die ook aan het onderzoek 2015 hadden deelgenomen, is gebruik gemaakt van de data uit dat onderzoek. Om deze zo bruikbaar (vergelijkbaar) mogelijk te maken is, in overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie, besloten:

- Gerealiseerde bedragen op te vragen voor alle aan het cluster toegerekende posten.
- Selectie van posten (lasten/baten) uit het onderzoek 2015 ‘terug te leggen’, zodat gemeenten konden bezien of er iets ontbrak. Gemeenten werd gevraagd dit te doen op basis van de taakafbakening zoals die door AEF was vastgesteld. Deze check was onder andere waardevol omdat tijdens het onderzoek 2015 is uitgegaan van bijgestelde begrotingen, die voor gemeenten vaak niet meer herkenbaar waren.
- Aanvullende vragen te stellen over onderwerpen als bestemmingsplannen, overhead en investeringsopgaven.

Voor aanvullende steekproefgemeenten kon vanzelfsprekend niet gewerkt worden op basis van de bestaande data. Deze gemeenten is gevraagd om op basis van de taakafbakening zelf posten toe te rekenen aan het sub-cluster. De aanvullende vragen bleven gelijk.

Uitvoering eerste uitvraag

Voor verzending van de uitvraag is door ambtenaren van het ministerie van BZK nagegaan of de gemeenten die aan het onderzoek hadden deelgenomen, ook mee wilden werken aan dit verdiepende onderzoek. De gemeenten die instemden, hebben op 6 november de uitvraag ontvangen met het verzoek om hem per 20 november te retourneren. De uitvraag voor de nieuwe steekproefgemeenten is in de week van 9 november verzonden. Tot begin januari zijn er voor beide uitvragen reacties binnengekomen en tot eind januari is gewerkt aan verfijning en opschoning van de gegevens.

Verdiepende uitvraag

In de week van 7 december is de verdiepende uitvraag verzonden aan 51 gemeenten. Er is voor gekozen om de verdiepende uitvraag alleen te verzenden aan gemeenten die tegen die tijd al (een ruwe versie van) de eerste uitvraag hadden geretourneerd – opnieuw vanuit het oogpunt om de gemeenten niet te zwaar te belasten.

Contact met gemeenten

In de periode tussen het uitzetten van de uitvraag en de oplevering van het conceptrapport heeft AEF contact onderhouden met de steekproefgemeenten. Alle gemeenten hebben inzicht gekregen in eventuele aanpassingen aan de selectie van posten voor VHROSV en de afwegingen die daartoe leidden. Ook is met bijna alle steekproefgemeenten contact geweest om extra context op te vragen. Alle steekproefgemeenten hebben inzicht gekregen in de uiteindelijke selectie van posten voor VHROSV voor hun gemeente.

Resultaten en representativiteit

Van de 81 gemeenten waarnaar de eerste uitvraag is verzonden (steekproefgemeenten uit het onderzoek 2015 en aanvullende gemeenten) zijn uiteindelijk de gegevens van 63 gemeenten ontvangen en van 60 gemeenten meegenomen in de berekeningen. Voor de verdiepende uitvraag geldt dat er van de 51 gemeenten aan wie de uitvraag is verzonden van 40 gemeenten data gebruikt zijn. *Zoals uit de discussie hieronder blijkt, vertonen deze gemeenten tezamen een voldoende spreiding over relevante eigenschappen om een representatieve steekproef te vormen. Ook wat betreft hun kostenpatroon leveren zij een voldoende representatief beeld.*

Gemeenten zijn onder te verdelen in klassen. We hanteren de volgende indelingen:

- op basis van inwoneraantal
- op basis van de mate van stedelijkheid
- op basis van de oppervlakte / inwoner
- op basis van de sociale structuur van een gemeente.

Onderstaande tabellen geven inzicht in het aantal gemeenten in Nederland en in de steekproef (waarvan wij de gegevens hebben gebruikt) per klasse. Dit geeft inzicht in de representativiteit van de steekproef. Een steekproef is niet representatief als gemeenten in bepaalde klassen ondervertegenwoordigd zijn. Een oververtegenwoordiging (ten opzichte van andere klassen) heeft geen effect op de representativiteit van de steekproef: het beeld van de gevonden kostenpatronen en geïdentificeerde kostendrijvers wordt er slechts door versterkt.

Grootteklasse

Deze indeling in vijf verschillende klassen is gebaseerd op de inwoneraantallen van de gemeenten.

Klasse	inwoneraantallen	Aantal in klasse	Aantal in steekproef
I	0 – 20.000 inw	137	13
II	20.000 – 50.000 inw	192	19
III	50.000 – 100.000 inw	44	14
IV	100.000 – 250.000 inw	26	10
G4	250.000 – 1.000.000 inw	4	4

Tabel 2: indeling in grootteklassen. Van elke klasse is het onderscheidende kenmerk weergegeven, alsmede het totaal aantal gemeenten in Nederland in de betreffende klasse en het aantal gemeenten uit deze klasse dat in de steekproef vertegenwoordigd is.

Stedelijkheid

De indeling is gebaseerd op de omgevingsadressendichtheid (oad) zoals die door het CBS wordt bepaald⁷. Daarbij is de volgende (standaard)indeling gehanteerd:

Klasse	Oad	Aantal in klasse	Aantal in steekproef
Niet stedelijk	0 – 500	97	11
Weinig stedelijk	500 – 1.000	145	14
Matig stedelijk	1.000 – 1.500	85	13
Sterk stedelijk	1.500 – 2.500	61	16
Zeer sterk stedelijk	> 2.500	15	6

Tabel 3: indeling in stedelijkheidsklassen. Van elke klasse is het onderscheidende kenmerk weergegeven, alsmede het totaal aantal gemeenten in Nederland in de betreffende klasse en het aantal gemeenten uit deze klasse dat in de steekproef vertegenwoordigd is.

Oppervlakteklasse

Een derde manier om gemeenten te classificeren is op basis van de totale oppervlakte (in ha) van de gemeente, gedeeld door het aantal inwoners. De gemeenten hebben we zo in vier klassen ingedeeld.

Klasse	Hectare per inwoner	Aantal in klasse	Aantal in steekproef
Erg weinig	0 – 0,10	87	24
Weinig	0,10 – 0,20	142	9
Veel	0,20 – 0,50	76	16
Erg veel	> 0,50	98	11

Tabel 4: indeling in oppervlakteklassen. Van elke klasse is het onderscheidende kenmerk weergegeven, alsmede het totaal aantal gemeenten in Nederland in de betreffende klasse en het aantal gemeenten uit deze klasse dat in de steekproef vertegenwoordigd is.

⁷ Het aantal adressen binnen een cirkel met een straal van één kilometer rondom dat adres, gedeeld door de oppervlakte van de cirkel.

Deze indeling zal met name van pas komen voor het onderdeel Ruimtelijke ordening.

Sociale structuur

Een laatste manier om gemeenten te classificeren is aan de hand van hun *sociale structuur*. Hiertoe wordt aan elke gemeente een kengetal toegekend op basis van het percentage huishoudens met lage inkomens, minderheden, bijstandsontvangers en uitkeringsontvangers⁸ Vervolgens wordt een indeling gemaakt op basis van een *clusteranalyse*: de gemeenten worden in zogenoemde *clusters* verdeeld, zo danig dat zij onderling optimale samenhang vertonen⁹.

Klasse	Aantal in klasse	Aantal in steekproef
Zwak	45	15
Matig	122	19
Sterk	236	26

Tabel 5: indeling in klassen voor sociale structuur. Van elke klasse is het onderscheidende kenmerk weergegeven, alsmede het totaal aantal gemeenten in Nederland in de betreffende klasse en het aantal gemeenten uit deze klasse dat in de steekproef vertegenwoordigd is.

Combinaties van klassen

Het is ook mogelijk om naar de (representativiteit op) combinaties van indelingen te kijken. In **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** 6 hieronder is bijvoorbeeld voor elke combinatie van oppervlakteklasse en inwonersklasse het aantal gemeenten in de steekproef weergegeven, samen met het totaal aantal gemeenten van Nederland voor de betreffende steekproef. Ook hier vormt de steekproef een goede afspiegeling van de Nederlandse gemeenten.

Grootteklasse/ oppervlakteklasse	Erg laag	Laag	Hoog	Erg hoog
I	1 / 6	3 / 24	4 / 59	5 / 48
II	4 / 44	3 / 38	7 / 74	5 / 36
III	8 / 25	3 / 10	2 / 6	1 / 3
IV	7 / 19	0 / 4	3 / 3	0 / 0

Tabel 6: het aantal gemeenten in de steekproef ten opzichte van het totaal aantal gemeenten voor combinaties van klassen voor grootteklasse en oppervlakteklasse.

De verhouding van aantallen in de steekproef op het totaal aantal is ook voor andere combinaties van indelingen in klassen te bepalen.

⁸ Meer specifiek: er wordt eerst voor elk van deze kenmerken het percentage huishoudens op het totaal aan huishoudens bepaald. De vier kentallen (voor bijstandsontvangers, minderheden, uitkeringsontvangers en huishoudens met lage inkomens) worden vervolgens tot één gereduceerd door ze op basis van voornoemde percentages zodanig te wegen dat zij allen hetzelfde gewicht hebben.

⁹ Meer specifiek: op basis van een vooraf bepaald aantal clusters worde een indeling gemaakt waarin elke gemeente dicht bij het midden van het cluster ligt, dan bij het midden van elk ander cluster.

In onderstaande tabellen 7 en 8 zijn deze voor grootteklasse en stedelijkheidklasse enerzijds en oppervlakteklasse en stedelijkheidsklasse anderzijds weergegeven.

Grootteklasse / stedelijkheidklasse	niet stedelijk	weinig stedelijk	matig stedelijk	sterk stedelijk	zeer sterk stedelijk
I	6 / 62	4 / 62	2 / 12	1 / 1	
II	5 / 35	8 / 77	3 / 52	3 / 26	0 / 2
III		1 / 5	6 / 17	6 / 19	1 / 3
IV		1 / 1	2 / 4	6 / 15	5 / 6

Tabel 7: aantal gemeenten in steekproef ten opzichte van het totaal aan gemeenten voor de verschillende combinaties van grootteklassen en stedelijkheidsklassen.

Oppervlakteklasse / stedelijkheidklasse	niet stedelijk	weinig stedelijk	matig stedelijk	sterk stedelijk	zeer sterk stedelijk
Erg hoog	6 / 60	5 / 27			
Hoog	5 / 35	7 / 90	3 / 16	1 / 1	
Laag	0 / 2	1 / 22	6 / 45	2 / 7	
Erg laag		1 / 6	4 / 24	13 / 53	6 / 15

Tabel 8: aantal gemeenten in steekproef ten opzichte van het totaal aan gemeenten voor de verschillende combinaties van oppervlakteklassen en stedelijkheidsklassen.

Samenvattend is dus elke voorkomende combinatie in voldoende mate afgevaardigd in de steekproef.

Het doel van de uitvraag is niet in de eerste plaats om de gemiddelde kosten van bepaalde type gemeenten te reproduceren. In plaats daarvan moet deze voldoende groot en divers zijn om:

1. De relevante kostendrijvers achter het kostenpatroon onder gemeenten te kunnen identificeren.
2. Het aandeel van die kostendrijvers in het kostenpatroon te kunnen bepalen.

Omdat een relatief groot deel van de gemeenten onderdeel is van de steekproef, zal het kostenpatroon voor een bepaalde indeling in klassen niet veel verschillen van het gemiddelde van die klasse, maar omdat de steekproef niet specifiek is geselecteerd om de gemiddelde kosten te reproduceren, kan hier wel een afwijking ontstaan.

Daarnaast moet het peiljaar dat in het onderzoek gehanteerd is, voldoende representatief zijn voor de gemeenten: op basis van een afwijkend jaar, is het moeilijk een verdeling te baseren. Aan deze laatste voorwaarde is voldaan door aan alle gemeenten te vragen óf 2014 een voldoende representatief jaar was. Verreweg het grootste deel van de gemeenten geeft aan dat 2014 niet afwijkt van andere jaren.

Een steekproef zou in de gehanteerde methode alleen tekortschieten als deze zodanig zou zijn dat er voor één of meer relevante kenmerken die als kostendrijvers geïdentificeerd zouden moeten worden onvoldoende spreiding is.

Een voorbeeld daarvan zou zijn dat er slechts gemeenten met een klein aantal inwoners in de steekproef zitten: in zo'n geval kan nooit een schaalvoordeel opgemerkt worden. Gezien de grote en diverse hoeveelheid aan verschillende kenmerken op basis waarvan de steekproef samengesteld is, kan geconcludeerd worden dat dit het geval is¹⁰.

3.3.3 Analyses van Iv3-gegevens

Sommige van de onderzoeksvragen vereisen inzicht in de baten en lasten over meer dan één jaar. Aanvankelijk was daarom een uitvraag van de baten en lasten voor heel VHROSV over een bepaalde tijdspanne (de periode 2008 - 2014) voorzien. Het bleek voor sommige voor het onderzoek belangrijke gemeenten echter niet mogelijk om de benodigde informatie aan te leveren. Daarnaast zou de hiervoor benodigde tijd te groot zijn geweest.

In samenspraak met de begeleidingscommissie is er daarom voor gekozen om het meerjarig beeld te baseren op de Iv3-gegevens (zie ook Appendix E). Het voordeel bleek een alternatief voor samenspraak. Een nadeel van deze aanpak is dat de Iv3-gegevens wat meer grofmazig zijn dan die op basis van een uitvraag gekregen worden en bovendien her en der 'vervuilingen' bevatten. Groot voordeel van deze keuze is dat hiermee gegevens van alle gemeenten beschikbaar zijn.

Deze aanpak is dus niet geschikt om erg specifieke conclusies te trekken, maar wel om bepaalde bewegingen te ontdekken en duiden.

3.4 Vergelijking bestaande verdelingen

In samenspraak met de betreffende gemeenten zijn de resultaten van individuele uitvragen zo veel mogelijk aangescherpt en opgeschoond. Dit was een continu proces van het toetsen van de resultaten (onder andere op basis van vergelijking met andere gemeenten), het zo nodig stellen van verdiepende vragen en het eventueel aanpassen van de opgaaf van de gemeente.

De uiteindelijke resultaten van de uitvraag onder gemeenten geven daarmee een zo consistent mogelijk beeld van de uitgaven in het sub-cluster. Hiermee kunnen twee vragen beantwoord worden:

1. Is dit beeld representatief voor de feitelijke uitgaven en zou het dus als voeding voor een nieuwe verdeling kunnen dienen?
2. Hoe verhouden de resultaten zich tot die van het onderzoek 2015 en tot bestaande verdelingen?

¹⁰ Een aanvullend signaal van een gebrekkige steekproef zou zijn dat geen enkele van de geïdentificeerde kostendrijvers een voldoende verklaring biedt voor het kostenpatroon van hele *klassen* van gemeenten (in tegenstelling tot individuele afwijkingen). Een dergelijk signaal is niet geobserveerd.

Daartoe heeft AEF de resultaten gecategoriseerd en vergeleken met verschillende andere bronnen:

- uitkomsten van het onderzoek 2015
 - verdeling die op basis daarvan opgesteld is
 - oude verdeling dat tot op dat moment gold
 - netto lasten zoals op de relevante lv3-functies geboekt wordt.
- De resultaten daarvan zijn besproken met de begeleidingscommissie.

3.5 Duiding bevindingen, formuleren aanbevelingen

Op basis van de analyses van de kostenpatronen van de verschillende typen gemeenten van de cijfers uit 2014, de lv3 data van 2008 tot en met 2013 en de verklarende factoren voor deze kostenpatronen hebben we de conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. Deze conclusies en aanbevelingen zijn besproken met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie.

4 Inhoudelijke verdieping afbakening

Gemeenten hebben diverse taken die vallen binnen het sub-cluster VHROSV. In dit hoofdstuk wordt duidelijk welke dat precies zijn. Een duidelijke afbakening van het sub-cluster VHROSV is voorwaardelijk om de kosten van gemeenten die vallen binnen dit sub-cluster te kunnen onderscheiden van die kosten die binnen andere (sub-)clusters vallen.

4.1 Onderdelen van het sub-cluster VHROSV

Het sub-cluster VHROSV is onderverdeeld in vijf onderdelen. Dit is de onderverdeling die tijdens voorgaande onderzoeken is gebruikt:

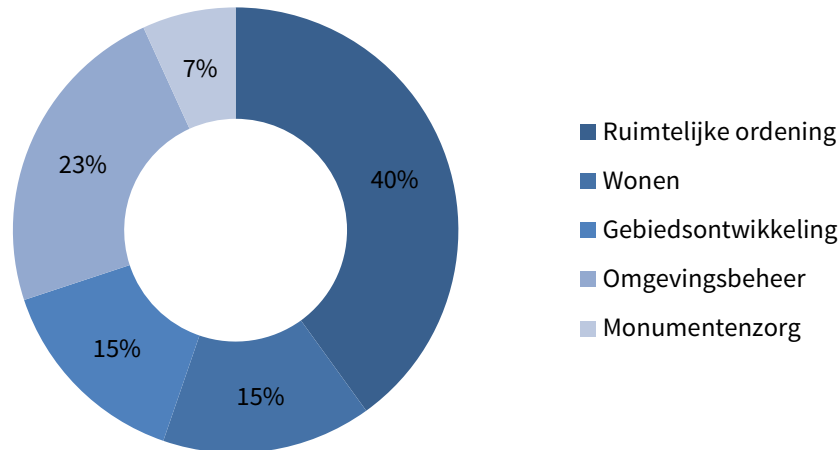
- ruimtelijke ordening
- wonen
- gebiedsontwikkeling
- omgevingsbeheer
- monumentenzorg.

Hieronder is overzichtelijk gemaakt welke taken er (op hoofdlijnen) binnen elk onderdeel valt.

Ruimtelijke ordening	• Bestemmingsplannen • Registraties • Structuurvisies
Wonen	• Beleidsontwikkeling wonen • Woningexploitatie, ambulant wonen • Doorstroom-bevordering, regulering van de woningmarkt
Gebiedsontwikkeling	• Investeringsopgaven in het fysieke domein, 'stedelijke vernieuwing'
Omgevingsbeheer	• Lasten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving • Baten uit leges bouwvergunningen
Monumentenzorg	• Beleidsontwikkeling monumenten • Monumentenzorg

De onderdelen zijn verschillend qua grootte. Onderstaande figuur geeft inzicht in de grootte van de onderdelen van VHROSV op basis van cijfers over 2014. In totaal zijn de netto lasten voor VHROSV ongeveer € 1.1 miljard.

Ruimtelijke ordening is qua netto lasten binnen het sub-cluster het grootste onderdeel met 41%. Omgevingsbeheer is het op één na grootste onderdeel met 24%. Het derde onderdeel is Wonen met 16% en Gebiedsontwikkeling bevat 12% van de netto lasten van VHROSV. Monumentenzorg omvat 7% van de netto lasten. In Figuur 3 is dit grafisch weergegeven.



Figuur 3: verdeling van de netto lasten in het sub-cluster over de onderdelen

In dit hoofdstuk is voor elk onderdeel nader aangegeven welke taken er onder vallen.

Per onderdeel wordt aangegeven:

- Wat op hoofdlijnen het relevante wettelijk takenpakket van gemeenten is.
De belangrijkste wetten, en recente wijzigingen daarvan, komen hierbij aan bod.
- Welke taken, die kosten of inkomsten met zich meebrengen, binnen dit onderdeel vallen.

Ook wordt aangegeven welke taken, die kosten of inkomsten met zich meebrengen, niet binnen dit sub-cluster vallen.

4.1.1 Hoe is AEF tot deze afbakening gekomen?

De afbakening zoals die hieronder gepresenteerd wordt, is op hoofdlijnen gelijk aan de afbakening zoals AEF die bij aanvang van het onderzoek aantrof. Die bestaande afbakening is over de jaren geëvolueerd, maar vindt zijn oorsprong in een onderzoek uit 1992-'93. Destijds schreef Cebeon samen met de VB-groep de rapporten 'Insnoeren en uitbuiken' en 'Struktuur gerecht'. Na aanleiding van dat laatste rapport is het gemeentefonds in een aantal clusters opgedeeld, waar 'volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing' er één van was¹¹. Na de herziening van de Fvw in 1997 bleef deze indeling bestaan en is zij op hoofdlijnen hetzelfde gebleven tot vandaag de dag. Het gehele onderdeel VHROSV is in 2014 onder een nieuw cluster (Infrastructuur en gebiedsontwikkeling) komen te vallen. Het onderdeel monumentenzorg is overgeheveld in 2014 (vanuit het oude cluster Oudheid).

¹¹ MvT Fvw, p. 76.

Gedurende de jaren zijn kleinere aanpassingen gedaan aan de taakafbakening van VHROSV. Deze aanpassingen zijn echter weinig gedocumenteerd, waardoor er niet goed een geschiedenis van de ontwikkeling te reconstrueren is. De huidige taakafbakening is grotendeels gelijk aan die gehanteerd is voor het onderzoek 2015. Aanvullingen zijn gedaan op basis van:

- analyses van het juridisch kader
- analyses van de ontstaansgeschiedenis van de afbakening¹²
- voorgaande onderzoeken, inclusief de bijbehorende voortgangsberichten
- de mei-, september- en decembercirculaires sinds 2007
- een analyse van de omschrijvingen van de grootboekposten uit het onderzoek 2015.

Voor het onderdeel gebiedsontwikkeling binnen VHROSV heeft AEF aanvullend tien specifieke gesprekken gevoerd met ambtenaren van gemeenten. Dit was nodig om de taakafbakening op dit onderdeel te concretiseren.

De aanpassingen die gedaan zijn, zijn allemaal te omschrijven als concretisering. Er zijn geen gehele categorieën lasten of baten uit het sub-cluster verwijderd of aan het sub-cluster toegevoegd. De bestaande categorieën zijn louter geëxpliciteerd. Een voorbeeld is de categorie ‘stads- en dorpsvernieuwing’, die op basis van bovenstaand bronmateriaal is verfijnd.

4.2 Ruimtelijke ordening

4.2.1 Wettelijk kader

De taken van gemeenten op het gebied van ruimtelijke ordening komen vooral voort uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro), die is ingevoerd in 2008¹³. De wet stelt, op hoofdlijnen, regels over twee zaken: beleid en normstelling. Het beleid (van gemeente en van provincie) krijgt vorm in de zogenaamde ‘structuurvisie’, die plannen voor de langere termijn bevat. De normstelling krijgt de vorm van een bestemmingsplan (gemeente), inpassingsplan (provincie) of een beheersverordening¹⁴.

In een bestemmingsplan is voor elke plek in een gemeente aangegeven wat de toegestane ‘bestemmingen’ zijn en welke regels gelden. Een bestemming is de functie die een plek mag vervullen, zoals wonen, industrie of groen¹⁵. Bestemmingsplannen bestonden voor 2008 al, maar met de invoering van de nieuwe Wro in 2008 is het verplicht geworden ze iedere 10 jaar te actualiseren. Voor die tijd werden bestemmingsplannen soms veel langer dan 10 jaar niet geactualiseerd. Omdat actualiseren nu verplicht is, met de ingang van de Wro, is de beheersverordening in het leven geroepen. Met dit instrument kan een gemeente aangeven dat in een bepaald gebied de status quo behouden blijft. Ze hoeft dan geen nieuw bestemmingsplan te schrijven voor die gebieden waar niets verandert.

¹² De wetsgeschiedenis van de Fwv, de rapporten “Struktuur gerecht” en “Naar capaciteit belast” van Cebeon (die bij brief van 17 februari 1995 naar de TK zijn gestuurd).

¹³ Ter vervanging van de ‘oude’ Wet ruimtelijke ordening of WRO.

¹⁴ Noot hierbij is dat bijv. de vorm ‘bestemmingsplan’ met de invoering van de Omgevingswet (na 2018) weer wordt vervangen door het ‘omgevingsplan’.

¹⁵ Een inpassingsplan is voor een provincie wat een bestemmingsplan is voor een gemeente.

Indien niet voor het verstrijken van de periode van tien jaar opnieuw een bestemmingsplan is vastgesteld mogen gemeenten geen leges innen die verband houden met het bestemmingsplan.

Naast de aanpassing of invoering van deze drie belangrijkste instrumenten voor beleid en normstelling (de structuurvisie, het bestemmingsplan en de beheersverordening) in gemeenten zijn met de nieuwe Wro ook allerlei ‘kleinere’ aanpassingen gedaan. Sommigen hiervan zijn wel degelijk van invloed op de activiteiten (en dus kosten en inkomsten) van gemeenten. Belangrijk om te noemen zijn de volgende.

- De mogelijkheid om bepaalde projecten sneller van de grond te krijgen middels een projectbesluit. In de oude Wro kon er ‘vrijstelling’ van het bestemmingsplan verleend worden voor bepaalde projecten. Dat kan onder de nieuwe Wro niet meer. Als de ‘normale weg’ van een aanpassing van het bestemmingsplan te veel tijd kost, kan de gemeente daarom een projectbesluit nemen. Dit is onderdeel van het omgevingsbesluit. Ze moet dan volgens de regels van ‘goede ruimtelijke onderbouwing’ uitleggen waarom ze dit besluit neemt en wat voor effecten het heeft op de omgeving.
- De optie om, onder afdeling grondexploitatie van de Wro¹⁶, de kosten van planontwikkeling te verhalen op particuliere grondexploitaties. Als grondeigenaren een bouwplan hebben, dat aanpassing van een bestemmingsplan vereist, is de gemeente tot kostenverhaal verplicht. Behalve voor de plannen die vallen onder de zogenaamde kruimelgevallenregeling. De Wro gaat er van uit dat kostenverhaal gebeurt via een zogenaamde ‘anterieure overeenkomst’; een privaatrechtelijke overeenkomst tussen gemeente en grondeigenaar. Indien er geen overeenkomst wordt gesloten dan maakt de gemeente een exploitatieplan.
- De verplichting om (vanaf 1 januari 2010) bestemmingsplannen volgens wettelijke standaarden digitaal op te stellen en aan burgers beschikbaar te stellen.
- De ‘ladder voor duurzame verstedelijking’ is in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) geïntroduceerd en vastgelegd als procesvereiste in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Het Bro bepaalt dat voor onder meer bestemmingsplannen de treden van de ladder moet worden doorlopen.

Zoals gezegd is de hoofdmoot van de taken van gemeenten binnen het onderdeel ruimtelijke ordening terug te voeren op de Wro. Een kleiner deel is dat niet. Daarbij gaat het om registraties. Dit zijn voornamelijk de basisregistraties: door de overheid ingestelde en door de overheid verplicht te gebruiken registraties. Een voorbeeld van een basisregistratie is het kentekenregister (voor gemotoriseerde voertuigen). De verplichtingen die gemeenten hebben tot het voeren van deze registraties zijn vastgelegd in afzonderlijke wetten, zoals de Wet basisregistratie personen en de Wet basisregistratie adressen en gebouwen. De basisregistraties die gerelateerd zijn aan ruimtelijke ordening vallen onder het sub-cluster VHROSV. Registraties die geen basisregistratie zijn maar wel vallen onder VHROSV vallen, hangen samen met taken die gemeenten hebben onder de wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb) en die voor het opzetten van het Europese informatiesysteem van ruimtelijke gegevens, Inspire.

¹⁶ Dit deel van de Wro wordt ook wel de ‘Grondexploitatiewet’ of Grex-wet genoemd.

4.2.2 Taakafbakening

Onder het onderdeel Ruimtelijke ordening vallen de lasten en baten voor de volgende gemeentelijke taken.

Lasten Ruimtelijke ordening:

- Personeelskosten (of personeel van derden, bijvoorbeeld voor juridisch/administratief advies) voor:
 - Het maken van structuurvisies en andere (gezamenlijke) beleidsdocumenten (inclusief het onderzoek voorafgaand aan het schrijven van beleid)
 - Het schrijven of actualiseren van bestemmingsplannen of verordeningen
 - Het aanleveren van gegevens voor de (basis)registraties en het beheer van de eigen ruimtelijke informatie. Hierbij horen ook de benodigde zaken zoals (de relevante) landmetingen, luchtfoto's en apparatuur (De betreffende registraties zijn: BAG (Basisregistratie Adressen en Gebouwen), BRT (Basisregistratie Topografie), BRK (Basisregistratie Kadaster), GBKN (Geografische Basiskaart Nederland), BGT (Basisregistratie Grootschalige Topografie), de registraties t.b.v. het Leegstandsregister, Wkpb (Wet kenbaarheid publieksrechtelijke beperkingen onroerende zaken en Inspire (platform voor Europese uitwisseling van ruimtelijke gegevens)).
- Presentatie van, voorlichting over en communicatie van/over de plannen.
- Vergoedingen voor planschade.
- Het digitaliseren van bestemmingsplannen.

Baten Ruimtelijke ordening:

- leges voor het verstrekken van ruimtelijke informatie
- verhaalde lasten planschade
- geldstromen/subsidies verbonden met ruimtelijke ordening.

4.3 Wonen

4.3.1 Wettelijk kader

Binnen het onderdeel wonen zijn voor gemeenten diverse wetten relevant. Hier wordt voor elk van die wetten kort uitgelegd welke verantwoordelijkheid zij bij gemeenten neerlegt:

- *De Grondwet*, waarin staat dat de bevordering van voldoende woongelegenheden voorwerp van zorg is voor de overheid (art. 22 lid 2) en de Woningwet, middels welke gemeenten verantwoordelijk (bevoegd gezag) zijn voor het lokale woonbeleid.
- *De Woningwet*, die spelregels stelt voor de sociale huursector. Alle woningen die onder de liberalisatiegrens vallen, vallen onder deze wet. De overheid beschermt de huurders van deze sociale huurwoningen. De Woningwet is er onder andere op gericht dat woningbouwcorporaties zich concentreren op hun 'kerntaak': goede woningen beschikbaar stellen voor mensen met een laag inkomen. Zij mogen ook diensten leveren die 'niet-daeb' zijn (geen dienst van algemeen economisch belang), maar voor deze diensten kunnen zij geen gemeenschapsgeld aanwenden. Artikel 42 van de Woningwet bepaalt dat een corporatie met haar werkzaamheden naar redelijkheid moet bijdragen aan de uitvoering van het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Corporaties kunnen (en hoeven) dat alleen te doen als de gemeente een woonvisie op papier heeft gezet.
- *De Huisvestingswet*. Gemeenten kunnen door de Huisvestingswet sturen in de woonruimteverdeling wanneer er sprake is van 'schaarste'. Dit kan alleen bij schaarste van goedkope woonruimte (in het algemeen of voor de inwoners van de gemeente) of

schaarste van woonruimte met specifieke voorzieningen. Het instrument waarover de gemeente beschikt, is de zogenaamde 'huisvestingsverordening'. In deze verordening stelt zij regels ten aanzien van de verdeling van woonruimte. De gemeente is verplicht daarbij belanghebbenden (o.a. de plaatselijke corporatie(s)) te betrekken.

- *De Leegstandswet*. Deze wet maakt het mogelijk om huizen tijdelijk te verhuren. De wet wordt veel gebruikt als de eigenaren van een huis het huis willen verkopen, maar dat niet lukt. De wet is bedoeld om leegstand tegen te gaan.

4.3.2 Taakafbakening

Onder het onderdeel Wonen vallen de lasten en baten voor de volgende gemeentelijke taken:

Lasten Wonen:

- Personeelskosten voor beleidsontwikkeling op het gebied van wonen. Het gaat hier om beleid over (nood)huisvesting, woningbouw, woonruimteverdeling, doorstroming en demografie:
 - voorbereidend onderzoek (demografie, woningbehoefte etc.)
 - ontwikkelen van beleidsdocumenten
 - deelname aan samenwerkingsverbanden
 - voorlichting over het woonbeleid.
- Kosten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van bepaalde aan wonen gerelateerde vergunningen:
 - vergunningen voor kamerverhuur
 - vergunningen i.h.k.v. de Leegstandswet
 - omzettingsvergunning
 - splitsingsvergunning
 - ligplaatsvergunning.
- Ontwerpen en afsluiten van prestatieafspraken met woningbouwcorporatie(s).
- Stimuleringsfonds volkshuisvesting.
- Personeelskosten voor het uitgeven van startersleningen.
- Kosten voor het uitvoeren van huisuitzettingen, incl. kosten voor opslag.
- Kosten van noodhuisvesting.
- Klachtencommissie woonruimteverdeling.
- Beheer/onderhoud van woningen in gemeentelijk bezit (heffingen, verzekeringen, veiligheid e.d.).
- Faciliteren van de verduurzaming van de woningvoorraad, bijvoorbeeld door subsidiering of informatievoorziening.
- Woonwagens/woonarken.
- Inventarisatie en administratie, controle.
- Onderhoudskosten, controle brandveiligheid, kosten voor rioolrecht, gevarenverzekering.

Baten 'Wonen':

- huuropbrengsten (o.a. woonwagenkampen)
- legesopbrengsten voor aan wonen gerelateerde vergunningen
- bijdrage corporaties aan kosten klachtencommissie
- geldstromen/subsidies verbonden met wonen.

4.4 Gebiedsontwikkeling

4.4.1 Wettelijk kader

De verantwoordelijkheden van gemeenten binnen het onderdeel gebiedsontwikkeling komen primair voort uit de Grondwet en de Woningwet. In de Grondwet staat dat de overheid zorg moet dragen voor woongelegenheden (art. 22) en leefbaarheid (art. 21). Deze verantwoordelijkheden liggen bij Gemeenten. Artikel 80a van de Woningwet stelt dat 'het college van burgemeester en wethouders [zorg draagt] voor stedelijke vernieuwing' en dat provincies en het Rijk zorgdragen voor de bevordering en ondersteuning daarvan.

Het onderdeel Gebiedsontwikkeling is het minst helder afgebakende onderdeel van het sub-cluster VHROSV: het is niet goed mogelijk om een definitie te geven van dit onderdeel dat 'uitsluitend' geeft. Gemeenten ondernemen relatief een grote diversiteit aan activiteiten om aan de wettelijke taak invulling te geven. Het wettelijk kader weerspiegelt deze 'ruime' opzet: gemeenten hebben de plicht om zorg te dragen voor woongelegenheden en leefbaarheid, zaken die op veel verschillende manieren invulling kunnen krijgen.

In financiële zin is naast de Woningwet ook een aantal andere wetten van belang voor het onderdeel Gebiedsontwikkeling. Zo is in 2010 de Crisis- en herstelwet (Chw) ingevoerd, die het mogelijk maakt om geplande bouwprojecten versneld uit te voeren. De wet is bedoeld om de economie te stimuleren, en maakt het voor gemeenten goedkoper om projecten mogelijk te maken.

Tot 2010 was er ook de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv). Deze wet, die in 2000 werd ingevoerd, is de afgelopen 15 jaar van invloed geweest op gebiedsontwikkeling door gemeenten. Op grond van de Wsv werd het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) uitgekeerd. Deze gelden waren bedoeld om gemeenten in staat te stellen vraagstukken rondom leefbaarheid en krimp aan te pakken. In sommige gevallen ontvingen gemeenten geld uit het ISV rechtstreeks van de Rijksoverheid. Andere gemeenten ontvingen geld uit het ISV via de provincie. Per 1 januari 2011 is de Wsv ingetrokken en is het ISV veranderd in een decentralisatie-uitkering. Deze was tot en met 2014 van kracht. Gemeenten ontvangen nu geen geld meer specifiek voor stedelijke vernieuwing.

4.4.2 Taakafbakening

De invulling die gemeenten geven aan hun wettelijke taken op het gebied van gebiedsontwikkeling, kan verschillen. Daarnaast is er grote verwevenheid met enkele andere clusters. Hiermee is bij het opstellen van een taakafbakening rekening gehouden. Dit heeft geleid tot een afbakening die afwijkt van die van de andere onderdelen in het sub-cluster: de afbakening bevat een paragraaf die een tweetal 'voorwaardelijkheden' definieert.

Voor de posten die tot Gebiedsontwikkeling gerekend worden, dient te gelden dat:

- lasten niet behoren tot één van de overige clusters:
 - overige Eigen Middelen (inclusief grondexploitatie)
 - wegen en water
 - groen.
- lasten niet op private partijen kunnen worden verhaald.

Dat gezegd hebbende, vallen onder het onderdeel Gebiedsontwikkeling de lasten en baten voor de volgende gemeentelijke taken:

- Personeelskosten plan- en visievorming voor herstructurering (b.v. winkel- of stationsgebieden).
- Vernieuwing van gebieden die gekenmerkt wordt door een mix van opgaven (zowel vastgoed als publieke ruimte).
- Investerings in de kwaliteit van woningen (bijvoorbeeld via subsidies of woningbouwcorporaties) of achterstandswijken.
- Herbestemming van leegstaand vastgoed (e.g. bedrijventerreinen, havengebieden, maatschappelijk vastgoed, kantoorpanden).
- Investerings in de bouw van woningen om huisvesting van specifieke doelgroepen te waarborgen/bevorderen (ouderen, starters, gezinnen, vluchtelingen).
- Sloopopgaven (mogelijk als gevolg van krimp).
- Versnelde afschrijving van maatschappelijk vastgoed in bezit van gemeenten.
- Aankoop van grond/gebouwen voor een van bovenstaande.

De definitie zoals gehanteerd in het onderzoek 2015 is een globale omschrijving van de taak van gemeenten. AEF heeft deze omschrijving geconcretiseerd. Een uitgekristalliseerde praktijk of voldoende concrete wettelijke taken van gemeenten voor gebiedsontwikkeling ontbreken. Door de grote verscheidenheid aan investeringen (en de urgentie ervan) is het niet mogelijk om een afbakening te maken, op basis waarvan beoordeeld kan worden of een post gerekend hoort te worden bij het sub-cluster VHROSV. Het is niet mogelijk om een prescriptieve afbakening te maken. Het onderdeel gebiedsontwikkeling is een 'afgeleide post' in die zin dat het gaat om kosten voor stads- en dorpsvernieuwing die niet te verhalen zijn, zoals de kosten die nodig zijn als hefboom voor investeringen van private partijen. Ook tussen gemeenten is er geen eenstemmigheid over de definitie van de taken die onder gebiedsontwikkeling vallen onder gemeenten.

In hoofdstuk 7 gaan we dieper in op de problemen en effecten van het ontbreken van een duidelijke afbakening.

4.5 Omgevingsbeheer

4.5.1 Wettelijk kader

Voor dit onderdeel wordt het wettelijk kader voornamelijk gevormd door de Wet algemene bepalingen omgevingsbeheer (Wabo). De Wabo beschrijft gemeentelijke taken in relatie tot vergunningverlening, toezicht en handhaving.

De Wabo is sinds 1 januari 2010 van kracht. Met de invoering van de Wabo ontstond de zogenaamde 'Omgevingsvergunning'. Deze vergunning bundelt een aantal oude vergunningen, zoals de bouwvergunning, de aanlegvergunning en de monumentenvergunning. De omgevingsvergunning kan worden aangevraagd door zowel bedrijven als burgers. Aanvrager van een vergunning moeten leges betalen. Gemeenten mogen hiermee de kosten die zij maken voor het verstrekken van een vergunning volledig dekken.

Het sub-cluster VHROSV omvat *niet* alle kosten (en baten) die voortkomen uit het uitschrijven van omgevingsvergunningen. De omgevingsvergunning wordt namelijk ook aangevraagd

voor zaken die niet met ruimtelijke ordening, maar juist met fysiek milieu te maken hebben. De kosten voor deze vergunningen vallen dus onder het sub-cluster Fysiek milieu¹⁷.

Dit 'raakvlak' tussen het sub-cluster VHROSV en het sub-cluster Fysiek milieu is ook relevant in relatie tot de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) of omgevingsdiensten. De RUD's voeren elk voor een groep gemeenten basistaken uit op milieu gebied. Gemeenten kunnen echter ook (op vrijwillige basis) taken op ruimtelijk gebied aan het pakket van de RUD toevoegen.

Op de gemeentelijke taken in het kader van omgevingsbeheer zijn naast de Wabo de Monumentenwet en het Bouwbesluit van toepassing. De monumentenwet regelt dat de gemeente bevoegd is om bepaalde gebouwen aan te wijzen als gemeentelijk monument. De gemeente kan zo bepalen dat een gebouw niet zomaar gesloopt of aangepast mag worden. Het Bouwbesluit bevat bouwtechnische voorschriften waaraan alle gebouwen in Nederland moeten voldoen. Het gaat daarbij om veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Gemeenten moeten bij hun vergunningverlening zorgen dat de gebouwen in hun gemeenten aan het Bouwbesluit voldoen en indien van toepassing aan de Monumentenwet.

4.5.2 Taakafbakening

Onder het onderdeel Omgevingsbeheer vallen de lasten en baten voor de volgende gemeentelijke taken:

Lasten Omgevingsbeheer:

- Personeelskosten vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het gaat om omgevingsvergunningen, en meer specifiek de (voormalige):
 - aanlegvergunning
 - bouwvergunning
 - monumentenvergunning
 - sloopvergunning
 - reclamevergunning
 - kapvergunning
 - projectbesluiten
 - ontheffing uit bestemmingsplannen/beheersverordeningen.
- Welstandsbeleid en welstandstoezicht.
- Bezwaar, beroep, inning dwangsommen.
- Constructieve toets.
- Toetsen op brandpreventie.
- Personeelskosten (van derden) voor voorlichting over vergunningen, welstandsbeleid.

Baten Omgevingsbeheer:

- Leges voor de genoemde vergunningen, inclusief de leges voor het eerste bouwtoezicht.
- Leges voor welstandstoezicht.
- Geldstromen/subsidies verbonden met omgevingsbeheer.

¹⁷ Hoe de precieze afbakening tussen deze twee domeinen nu gemaakt is, kunt u zien door de afbakening voor Omgevingsbeheer 4.5.2te vergelijken met paragraaf 0.

4.6 Monumentenzorg

4.6.1 Wettelijk kader

Zoals al besproken is bij de toelichting op het wettelijk kader voor het onderdeel Omgevingsbeheer, is op Nederlandse gemeenten de Monumentenwet van toepassing. Middels deze wet kan een gemeente bijzondere gebouwen beschermen ten sloop of onwenselijke aanpassingen.

Gemeenten dragen (onder de Monumentenwet) de zorg voor de monumentale gebouwen in hun gemeente, maar ook voor zogenaamde 'beschermde stads- en dorpsgezichten'. Een beschermd stads- of dorpsgezicht is een gebied binnen een stad of dorp met een bijzonder cultuurhistorisch karakter. Om deze 'beschermde gezichten' te onderhouden, maken gemeenten beleid. Dit beleid kan bijvoorbeeld inhouden dat op bepaalde plekken niet gesloopt of geherstructureerd wordt, maar kan ook inhouden dat de privé-eigenaren van gemeentelijke monumenten financieel ondersteund worden bij het onderhoud van hun pand.

Naast deze voorziening is het ook mogelijk dat een gemeente een bijzonder gebouw in eigen beheer heeft. Dit is vaak het geval met bijvoorbeeld kerktorens of oude nijverheidsgebouwen als molens. Zulke bouwwerken worden door de gemeente zelf onderhouden als beschermd stads- of dorpsgezicht.

Voor de lezer van dit rapport is het relevant om te weten dat het onderdeel 'Monumentenzorg' per 2014 overgeheveld is van het cluster Oudheid naar het cluster Monumentenzorg. Het gaat om een overheveling à € 45 miljoen. In de cijfers van 2014 is deze categorie dus voor het eerst 'zichtbaar' als onderdeel van VHROSV.

4.6.2 Taakafbakening

Onder het onderdeel Omgevingsbeheer vallen de lasten en baten voor de volgende gemeentelijke taken.

Lasten Monumentenzorg:

- Personeelskosten voor beleidsontwikkeling op het gebied van monumentenzorg en beschermde stads- en dorpsgezichten.
- Subsidies aan inwoners voor het onderhoud aan monumenten, en de gemeentelijke apparaatskosten hiervoor.
- Gebruiks- en onderhoudskosten van monumenten in gemeentelijk bezit:
 - advisering over onderhoud
 - schilderwerk, onderhoud aan daken, klokken etc.
 - vaste lasten gebruik: water, rioolbelasting, elektriciteit etc.
 - verzekeringen.

Baten Monumentenzorg:

- Geldstromen/subsidies verbonden met monumentenzorg.

4.7 Baten/lasten die niet onder het sub-cluster vallen

Om een zo helder mogelijke afbakening te geven, hebben wij ook in kaart gebracht wat de lasten en baten zijn die wél gerelateerd zijn aan 'ruimtelijke activiteiten', maar niet onder cluster VHROSV vallen. Die sommen wij hier op. Dit is echter geen uitputtend overzicht; het is een opsomming van de meest voorkomende 'randgevallen'. Het gaat hierbij op hoofdlijnen om activiteiten die vallen binnen de clusters Wegen en Water, Fysiek Milieu, Groen en Overige Eigen Middelen.

Baten/lasten die niet binnen VHROSV vallen, gesorteerd aan de hand van de (sub-)clustering van het Gemeentefonds:

- Overige Eigen Middelen, met name de kosten voor Grondexploitatie :
 - kostenposten zoals gedefinieerd in de Wet op de Ruimtelijke ordening (specifieker: in het Besluit Ruimtelijk Ordening en de plankostenscan), zoals: taxatie, programma van eisen, bouwkundig plan, sloopkosten, verrichten van onderzoek, bodemsanering, bouwrijp maken, de aanleg van bovenwijkse voorzieningen, projectmanagement, toezicht, beheer en communicatie
 - structuur- en bestemmingsplannen voor zover betrekking hebbend op grondexploitatie
 - erfpachtopbrengsten
 - precariobelasting.
- Fysiek milieu (bodem, geluid, luchtkwaliteit)
 - vergunningverlening, toezicht en handhaving voor een Omgevingsvergunning, wanneer het gaat om oude:
 - gebruiksvergunningen
 - milieuvergunningen
 - opslagvergunningen
 - vergunning voor het hebben van een alarminstallatie (geluid en licht).
- Groen:
 - beheer van openbaar groen (parken, groenstroken, plantsoenen, onbestemde graslanden)
 - openluchtrecreatie (groene sportvelden, hertenkampen, kinderboerderijen, jachthavens, kampeerterreinen, dierentuinen, volkstuinten, toeristische fietspaden, recreatiestranden, bevordering toerisme, volksfeesten)
 - begraafplaatsen
 - natuurgebieden.
- Wegen en water
 - aanleg en onderhoud van wegen, inclusief bruggen, tunnels en viaducten
 - openbare verlichting
 - straatreiniging, gladheidsbestrijding
 - verkeersmaatregelen, parkeren
 - openbaar vervoer, zeehavens, luchtvaart, andere water-gerelateerde onderdelen (havens, waterwegen, waterkeringen).
- Openbare orde en veiligheid
 - handhaving brandveiligheid.
- Maatschappelijke ontwikkeling
 - kosten die betrekking hebben op woningverbetering in het kader van de Wmo
 - wijkontwikkeling (voorzieningen die voor iedereen toegankelijk zijn, zoals buurtcentra).

4.8 Financieringsstromen en het sub-cluster VHROSV

Een deel van de lasten in VHROSV wordt gedekt met baten uit verschillende decentralisatie-uitkeringen. De netto lasten zijn gesaldeerd met het bedrag van de decentralisatie-uitkeringen (DU). De onderstaande decentralisatie-uitkeringen relateren allen aan gebiedsontwikkeling. Het gaat daarbij om de volgende decentralisatie-uitkeringen, welke overigens heel verschillend qua grootte zijn:

- **Het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing:** Tussen 2011 en 2014 zijn onder de naam ‘Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing (of ISV) gelden uitgekeerd als decentralisatie-uitkering¹⁸. Het ISV stond in het teken van stedelijke vernieuwing en herstructurering binnen alle gemeenten. Uitgangspunt van het ISV was dat proces, planning en uitvoering van stedelijke vernieuwing een verantwoordelijkheid was van gemeentebesturen die zij samen met private partijen zoals bewoners, woningcorporaties en andere huiseigenaren, bedrijven en belangenorganisaties invulden.
Het ISV was bedoeld om fysieke maatregelen te treffen op terreinen als wonen, ruimte, milieu en groen. De uitvoering stond hierbij centraal. Belangrijke thema’s waren onder andere: herstructurering van bedrijventerreinen, vervanging en verbetering van woningen, bodemsanering, herinrichting van de openbare ruimte, het opheffen van lokale milieuhinder en het verbeteren van het grootschalige groen.
- **Nationale Gebiedsontwikkeling:** In de periode van 2011 tot en met 2015 ontvingen ongeveer twintig gemeenten de DU Nationale Gebiedsontwikkeling¹⁹. Deze DU richtte zich op ruimtelijke projecten van nationaal belang, waarbij veranderingen van grondgebruik centraal stond. Daarbij is sprake van een breed scala aan projecten: de aanleg van bedrijventerreinen, de realisatie van woningbouw, waterberging, recreatiegebieden, natuur et cetera. Zowel voorbereidingskosten (plankosten) als uitvoeringskosten werden met de uitkering Nationale Gebiedsontwikkeling gefinancierd. Voor alle projecten gezamenlijk is een bedrag van honderden miljoenen euro’s uitgekeerd.
- **Herstructurering bedrijventerreinen:** In het eerste decennium van de 21^e eeuw is duidelijk geworden dat ongeveer een derde van de bedrijventerreinen in Nederland was verouderd. Door bedrijventerreinen te herstructureren, wilde het Rijk de verouderingsproblematiek tegengaan. Voor de herstructureringsopgave 2009-2013 (met betrekking tot 6.500 hectares) heeft het Rijk de zogenaamde Topper-gelden als decentralisatie-uitkering via het provinciefonds beschikbaar gesteld. De uitkering bedroeg in totaal ongeveer € 140.000.000 voor alle provincies gezamenlijk
- **Nationaal programma kwaliteitssprong Rotterdam Zuid:** Het ministerie van BZK heeft eind 2012 in het kader van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) een eenmalige decentralisatie-uitkering van € 30 miljoen verstrekt aan de gemeente Rotterdam om een impuls te geven aan de fysieke aanpak in de focuswijken in Rotterdam-Zuid. De rijksbijdrage is bedoeld voor sloop en onteigening van woningen en is aanvullend op investeringen in de openbare ruimte en leefbaarheid in de betreffende wijken. Het

¹⁸ Van 2000 tot en met 2010 (ISV-1 en ISV-2) was het ISV een specifieke uitkering. Bij de verdeling werd via de zogenaamde kop op gelden rekening gehouden dat gemeenten zelf ook geld bij moesten leggen.

¹⁹ Aan de uitkering Nationale Gebiedsontwikkeling ging de Nota Ruimte (2006) vooraf. Deze nota was bedoeld om complexe integrale opgaven voor gebiedsontwikkeling van nationale betekenis te ondersteunen. Hierbij werd gestreefd naar méér dan basiskwaliteit. Nota Ruimte kan worden gezien als een verzamelkader voor allerlei ruimtelijke projecten die sub-clusteroverstijgend waren en die met verschillende uitkeringen werden gefinancierd (waaronder ISV en BIRK/FES). Het ‘Budget Investeren Ruimtelijke Kwaliteit’ (BIRK) was een onderdeel van het budget Nota Ruimte. In 2011 is een deel van de specifieke uitkeringen in het kader van de Nota Ruimte en BIRK als DU overgeheveld naar het gemeentefonds / provinciefonds.

NPRZ is een gezamenlijk programma waarin rijksoverheid, gemeente Rotterdam, onderwijs- en zorginstellingen, woningcorporaties en bedrijfsleven de handen ineen hebben geslagen. Samen werken zij aan een nieuw en beter perspectief voor Rotterdam Zuid op het terrein van wonen, werken, leren en veiligheid.

5 Bevindingen en duiding

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we onze bevindingen over de omvang en samenstelling van de gemeentelijke lasten en baten in VHROSV. In paragrafen 5.2 laten wij zien welke werkwijze is gehanteerd om te komen tot duiding van onze gegevens. In paragraaf 5.5, volgens, worden patronen benoemd die voor het gehele sub-cluster relevant zijn. In paragraaf 5.4.3 behandelen we onze bevindingen per onderdeel van VHROSV. Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van onze bevindingen vindt u in hoofdstuk 7²⁰.

Het cijfermateriaal dat in dit hoofdstuk wordt gepresenteerd, is verzameld om de cijfers uit het onderzoek 2015 nader te duiden. Het is ook verzameld om, zo nodig, een nieuw verdeelmodel te maken.

Begrip van de *patronen* die zichtbaar zijn in de baten en lasten van gemeenten is nodig om een verdeelmodel te maken - of te begrijpen. Daarom stellen en beantwoorden we twee vragen:

- hoe verhouden de kosten van de verschillende typen gemeenten zich tot elkaar?
- wat zijn verklarende factoren voor die kostenpatronen?

5.2 Duiding van de bevindingen

Zoals gezegd besteden we uitgebreid aandacht aan het duiden van onze bevindingen. AEF heeft daartoe aan aantal methoden ingezet. Hier lichten we deze kort toe.

We behandelen elk van de onderdelen van het sub-cluster in detail in paragraaf 5.4.3. Dat doen we omdat zo meer inzicht ontstaat dan wanneer het sub-cluster (alleen) als geheel bezien wordt. De onderdelen vertonen inhoudelijke samenhang en bieden dus aanknopingspunten bij het zoeken naar verklaringen van verschillende patronen. We besteden bij deze analyse aandacht aan:

- Omvang van de netto lasten per inwoner.
- Spreiding van de netto lasten tussen (verschillende klassen van) gemeenten.

²⁰ Dit hoofdstuk bestaat primair uit een boekhoudkundige analyse, en daarom hanteren we vanaf dit moment boekhoudkundige terminologie. We spreken dus niet meer van 'inkomsten' en 'uitgaven', maar van 'baten' en 'lasten'.

- Verklarende factoren voor de hoogte van de netto lasten per inwoner, op basis van de antwoorden op de uitvraag en gesprekken met experts.

In dit hoofdstuk relateren we de resultaten ook aan het onderzoek 2015, bijvoorbeeld door de verschillen te visualiseren. In het algemeen kan gezegd worden dat er drie mogelijke oorzaken zijn voor verschillen tussen de resultaten uit beide onderzoeken:

- De steekproeven zijn anders van samenstelling.
- In dit onderzoek is de selectie van posten tot stand gekomen in samenspraak met gemeenteamtbenaren.
- In het verdiepende onderzoek is vooral gekeken naar realisatie in plaats van (zoals in het onderzoek 2015) begroting.

In het vervolg geven we steeds aan wat de primaire oorzaak van de geconstateerde verschillen is.

Om patronen in de data te kunnen herkennen en duiden, passen we ook analyses toe op specifieke groepen gemeenten (zie paragraaf 5.4.3). Daarbij hanteren we verschillende indelingen, bijvoorbeeld op basis van de bevolkingsdichtheid of het aantal inwoners. In dit hoofdstuk hebben we als standaard gekozen voor een indeling naar grootteklasse (aantal inwoners). Daarnaast tonen we de data, waar dat verhelderend is, ook ingedeeld naar andere klassen. Onze bevindingen uit deze analyses vatten we beknopt samen in paragraaf 5.4.1.

Het kostenpatroon van het sub-cluster VHROSV was de afgelopen jaren aan veranderingen onderhevig. Bovendien vinden er in de nabije toekomst veranderingen plaats die ook een effect zullen hebben op het kostenpatroon (zie paragraaf 6.3). Dit kan consequenties hebben voor de beoordeling of en hoe een verdeling aansluit bij de feitelijke netto lasten van gemeenten. Om te beoordelen of een verdeling duurzaam aansluit bij de feitelijke lastenpatronen van gemeenten, is begrip vereist van de effecten van ontwikkelingen in verleden en toekomst. In hoofdstuk 6 bespreken we daarom:

- uitkomsten van een analyse over meerdere jaren
- specifieke achtergrondinformatie uit gesprekken met inhoudelijk experts
- onze analyses van de toekomstverwachtingen van gemeenten.

5.3 Correctie van de gegevens

Om een zo getrouw mogelijke weergave te krijgen van de uitgaven in het sub-cluster, zijn vier verschillende correcties toegepast op de resultaten van de uitvraag. De netto lasten zijn gecorrigeerd voor:

- Decentralisatie-uitkeringen (DU's). Een deel van de lasten in VHROSV wordt gedekt met baten uit verschillende decentralisatie-uitkeringen.
- Uitbestede vergunningverlening. We hebben gecorrigeerd voor eventuele samenloop met andere sub-clusters in verband met omgevingsdiensten.
- Overhead. Indien de overhead niet was toegerekend hebben we hiervoor gecorrigeerd. Bijna bij alle gemeenten was de overhead toegerekend.
- Zogenaamde *outliers*. Indien, na veelvuldig overleg met gemeenten, wij twijfelen aan de kwaliteit van de cijfers hebben wij ze uitgesloten van de steekproef. Dit is in drie gevallen gebeurd.

In Appendix D maken we per correctie inzichtelijk waarom die correctie nodig was, en wat die inhoud.

5.4 Werkwijze analyses

In deze paragraaf bieden we de lezer de inzichten die nodig zijn om te begrijpen hoe AEF tot de onderzoeksresultaten is gekomen. We schetsen eerst een beeld op hoofdlijnen: hoe steekt het sub-cluster in elkaar, en wat valt er op als de dataset op hoofdlijnen wordt bekeken? Vervolgens gaan we in op onze keuze om realisatiecijfers te gebruiken. In paragraaf 5.4.3, ten slotte, laten we zien hoe we in onze analyses gebruik hebben gemaakt van classificatie van de gemeenten in onze steekproef.

5.4.1 Overzicht van het sub-cluster

Het sub-cluster bevat vijf verschillende onderdelen, die zoveel mogelijk ontworpen zijn als een groep van met elkaar samenhangende baten en lasten. Om een eerste beeld te geven van de uitgaven in het sub-cluster, zijn in Tabel 9 per onderdeel de totale baten, lasten en netto lasten weergegeven. Hierbij zijn voor het onderdeel gebiedsontwikkeling de lasten gereduceerd met de relevante decentralisatie-uitkeringen, om een beeld te geven van het deel dat via de algemene uitkering gefinancierd wordt.

Op basis van de netto lasten van de gemeenten uit de steekproef kan een beeld geschetst worden van de totale netto lasten in het sub-cluster. Indien de gemiddelde netto lasten per inwoner uit de steekproef vermenigvuldigd zouden worden met het totaal aantal inwoners van Nederland zou dit het verkeerde beeld geven van de totale netto-lasten in het sub-cluster. In de steekproef zijn het aantal inwoners bij grote gemeenten oververtegenwoordigd. Om een eerste beeld van de totale netto lasten te geven, hebben we hiervoor gecorrigeerd^{21/22}. Merk op dat dit nog geen macrobedrag voor het hele ijkpunt is (zie verderop), omdat nog een kleine correctie voor de samenstelling van de steekproef vereist (zie ook voetnoot 22).

Verdeling onderdelen	RO	WON	GO	OB	MON	Totaal
Totaal lasten (€ mio)	558	302	599	676	97	2.231
% op totaal lasten	25%	14%	27%	30%	4%	100%
Totaal baten (€ mio)	105	130	433	413	20	1.101
% op totaal baten	10%	12%	39%	38%	2%	100%
Totaal netto lasten (€ mio)	452	172	165	263	77	1.129
% op totaal netto lasten	40%	15%	15%	23%	7%	100%

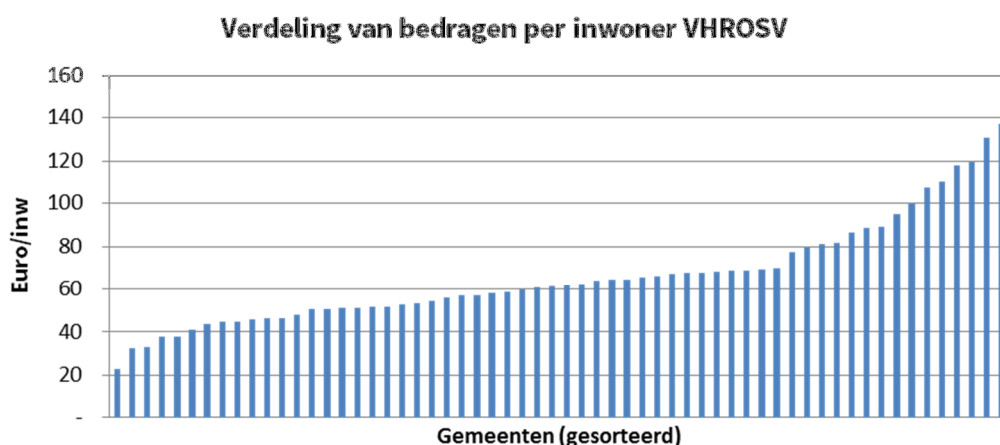
Tabel 9: de baten en (netto)lasten voor elk van de onderdelen, zowel de absoluut bedragen (geschaald naar alle gemeenten) als de verdeling over onderdelen. RO=ruimtelijke ordening, WON=wonen, GO=gebiedsontwikkeling, OB=omgevingsbeheer, MON=monumentenzorg

²¹ We hebben gecorrigeerd door per grootteklasse het totale bedrag zoals uit de uitvraag komt, te delen door het percentage van inwoners van de betreffende grootteklasse dat vertegenwoordigd is in de uitvraag en te vermenigvuldigen met het totaal aantal inwoners uit de betreffende grootteklasse.

²² Merk op dat deze aanpak veronderstelt dat de gemeenten binnen een bepaalde grootteklasse representatief voor die grootteklasse zijn. Wanneer bepaalde kenmerken die als kostendrijver geïdentificeerd zijn, oververtegenwoordigd zijn in de steekproef, dan geeft dit een vertekend beeld van de totale netto lasten.

Uit deze tabel is op te maken dat de verdeling over onderdelen voor de baten, lasten en netto lasten substantieel van elkaar verschillen. De lasten voor gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld, zijn 26% van alle baten van VHROSV. De baten GO zijn 39% van alle baten binnen VHROSV. Het aandeel netto lasten van VHROSV is echter maar 12%.

Bij deze tabel wordt opgemerkt dat de G4 veel hogere kosten per inwoner hebben voor de onderdelen wonen en gebiedsontwikkeling dan de andere gemeenten. Als in Tabel 9 de G4 niet meegenomen zouden zijn, zou dat lagere percentages voor deze onderdelen geven - ten faveure van de andere onderdelen. In paragraaf 5.5 bekijken we dit in meer detail.



Figuur 4: verdeling van de bedragen per gemeente per inwoner voor VHROSV. Het betreft realisatiecijfers, die voor DU's zijn gecorrigeerd.

Tabel 9 geeft een totaalbeeld voor alle gemeenten. De netto lasten per inwoner voor het sub-cluster vertonen onderling echter een grote spreiding. Dit is in Tabel 9 niet zichtbaar. Ter illustratie zijn de netto lasten voor alle gemeenten (uit de steekproef) in Figuur 4 gesorteerd (van laag naar hoog) weergegeven. Hierin lopen grootteklassen door elkaar. Ter illustratie is in Tabel 10 de spreiding van het bedrag per inwoner voor elk van de grootteklassen weergegeven.

Bedragen per inwoner naar grootteklasse	Laagste bedrag	Hoogste bedrag
I	44	118
II	32	137
III	33	69
IV (excl. G4)	23	69

Tabel 10: hoogste en laagste bedragen per inwoner van alle gemeenten binnen elke grootteklasse.

Gebruik van reserves

In deze paragraaf gaan we dieper in op de rol van (bestemmings)reserves in het sub-cluster. Het gebruik daarvan kan inzichten verschaffen in de opgaven van gemeenten ten opzichte van de beschikbare middelen.

Hiervoor is een analyse gedaan waarbij voor de gemeenten per onderdeel de onttrekkingen en dotaties aan reserves in beeld zijn gebracht²³. De resultaten daarvan staan hieronder afgebeeld.

Type	RO	WON	GO	OB	MON	Totaal
Dotaties (€ mio)	8.4	11.5	180	9.7	2.6	213
Onttrekkingen (€ mio)	8.6	17.8	174.2	8.7	1,3	210,5
Netto (€ mio)	-0,2	-6,2	6,6	1,1	1,3	2,7
% op totaal onttrekkingen	4%	5%	85%	5%	1%	100%

Tabel 11: dotaties en onttrekkingen aan reserves in het sub-cluster. (Bron: uitvraag, op basis van 57 gemeenten.) RO=ruimtelijke ordening, WON=wonen, GO=gebiedsontwikkeling, OB=omgevingsbeheer, MON=monumentenzorg

Uit deze tabel is op te maken dat het gebruik van reserves zich met name toespitst op het onderdeel Gebiedsontwikkeling (85% van de onttrekkingen). Slechts op de onderdelen Wonen en Monumentenzorg zijn de netto onttrekking/dotatie groot ten opzichte van het totaal aan onttrekkingen. In het geval van Wonen is echter op één gemeente terug te voeren. Voor Monumentenzorg gaat het om relatief kleine bedragen.

Om nader inzicht te krijgen in het gebruik van reserves in het onderdeel Gebiedsontwikkeling, zijn in tabel 12 de mutaties in reserves weergegeven, uitgedrukt in euro per inwoner en uitgesplitst naar grootteklasse. Hiervoor is dezelfde methodiek gebruik als voor bovenstaande tabel: de selectie betreft bedragen die hetzij op lv3-functie 980 geboekt zijn²⁴, hetzij op economische categorie 6.0 (excl. dubbeltellingen). In deze analyse zijn alleen gemeenten meegenomen die daadwerkelijk gebruik gemaakt hebben van reserves.

Mutaties reserves GO (Euro/inw)	I	II	III	IV	G4
Dotaties (lasten)	13	3	2	8	71
Onttrekking (baten)	10	3	6	10	66
Netto dotatie (lasten)	3	0	-4	-2	6

Tabel 12: dotaties en onttrekkingen aan reserves voor het onderdeel gebiedsontwikkeling, uitgedrukt in euro's per inwoner, en uitgesplitst naar grootteklasse.

Uit deze tabel is op te maken dat grootteklassen I en G4 in 2014 netto iets meer doteerden dan onttrokken. Voor grootteklassen III en IV gold het omgekeerde. Het zijn echter (afgezien van de G4) relatief kleine bedragen per inwoner ten opzichte van de totale lasten voor het onderdeel.

²³ Een dotatie/onttrekking aan een reserve is een last/baat die geboekt is onder lv3-functie 980 of onder de economische categorie 6.0. Zie Appendix E voor details. Overigens zijn niet van alle gemeenten de beschikbare gegevens geschikt voor een dergelijke analyse. De resultaten zijn daarom op de gegevens van 57 gemeenten gebaseerd.

²⁴ Zie Appendix E voor meer informatie over functies en categorieën.

Dit resultaat roept echter ook de vraag op hoe de onttrekking aan reserves zich voor grootteklassen III en IV verhoudt tot de andere mogelijke baten-categorieën. Wanneer er voor deze klassen structureel te weinig middelen voorhanden zijn, dan is het mogelijk dat dit zich uit in een groot aandeel van reserves in het totaal aan baten. In figuur 5 is voor de baten in het onderdeel gebiedsontwikkeling de verdeling over economische categorieën weergegeven, uitgesplitst naar grootteklasse. Dit is gebaseerd op alle gemeenten die een hiervoor bruikbare indeling hanteren. Dat zijn er 57.

Uit deze figuur is op te maken dat er, naast DU's, verschillende andere inkomstenbronnen zijn voor gemeenten. Het gebruik van reserves is voor categorieën III en IV echter eerder lager dan hoger ten opzichte van de overige grootteklassen.



Figuur 5: verdeling van baten voor het onderdeel gebiedsontwikkeling naar economische categorieën, uitgesplitst naar grootteklasse. De categorie 'Anders' betreft gemeente-eigen categorieën.

Het aandeel op het totaal van de lasten en de verdeling van de lasten over de economische categorieën geeft niet direct aanleiding om te veronderstellen dat de middelen structureel ontoereikend zijn voor de taken van gemeenten. Echter, om een goed onderbouwde conclusie te trekken over de toereikendheid van de middelen voor de taken van gemeenten op dit gebied zou inzicht verzameld moeten worden over dotaties en onttrekkingen aan reserves over meerdere jaren. In dit onderzoek hebben we er uiteindelijk, in overleg met de begeleidingscommissie en de opdrachtgever, besloten om niet cijfers uit te vragen van meerdere jaren. Onze verwachting was dat dit een heel arbeidsintensief traject zou zijn voor de steekproefgemeenten. Om uitspraken te doen over de toereikendheid van middelen is, naast inzicht in cijfers uit een behoorlijke reeks van jaren, interpretatie van deze cijfers nodig. Bijvoorbeeld om antwoord te geven op de vraag: passen de onttrekkingen aan reserves binnen het financieel beleid (want er is bijvoorbeeld in de loop der jaren voldoende gereserveerd voor deze uitgaven) of moet structureel aanspraak gemaakt worden op reserves die eigenlijk ergens anders voor waren bedoeld. Vanwege deze lastige interpretatie van de cijfers is het de vraag of eventueel onderzoek op basis van meerjarige cijfers tot heldere conclusies kan leiden.

5.4.2 Begroting versus realisatie

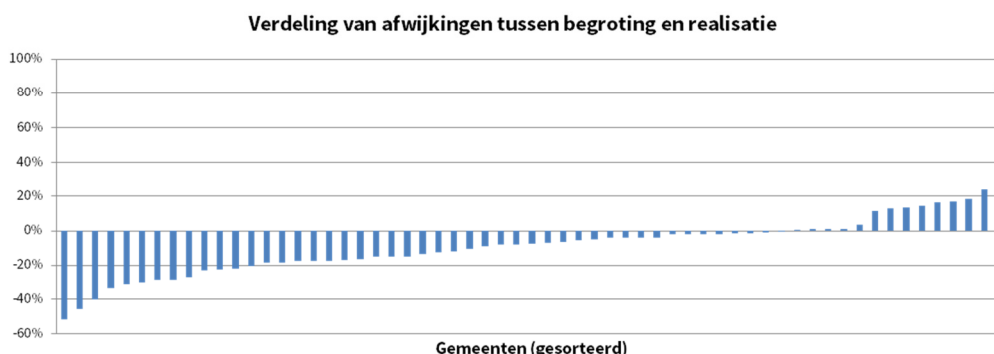
Zoals in paragraaf 3.2.2 al kort aan de orde is geweest, heeft AEF er voor gekozen te werken met de realisatiecijfers uit 2014. In de uitvraag is dus gevraagd naar zowel de begroting 2014 als naar de realisatie 2014. Dit stelt ons in staat om beiden te vergelijken: hoe groot is de afwijking ertussen? Is dat verschil tot onderdelen of bepaalde (typen) gemeenten te herleiden? In de gemeentefondsverdeling is het gebruikelijk om een verdeelmodel te baseren op begrotingscijfers, omdat daarvan vaak de meest recente beschikbare cijfers zijn²⁵. In wat volgt leggen we uit waarom AEF heeft gekozen voor de realisatiecijfers.

De gemiddelde afwijking tussen begroting en realisatie voor het sub-cluster was in 2014 voor de steekproefgemeenten -9%: de begroting was hoger dan de realisatie. Alle verschillende onderdelen kennen echter een eigen dynamiek en eigen ontwikkelingen (zie ook paragraaf 6.2) die samenhangen met de aard van de kosten (bijvoorbeeld of ze gedreven zijn door investeringen of niet). Dat suggereert dat de afwijking tussen begroting en realisatie van onderdeel tot onderdeel flink kan verschillen. De gemiddelde afwijking is in Tabel 13 weergegeven, uitgesplitst naar de onderdelen van het sub-cluster. Hierbij geldt dat positieve getallen en percentages duiden op een realisatie die hoger was dan een begroting en vice versa.

Verskil tussen begroting en realisatie	RO	WON	GO	OB	MON	VHROSV
Gemiddelde afwijking (euro / inw)	- 3	- 3	+ 1	- 4	- 0	-9
Gemiddelde afwijking (relatief t.o.v. begroting)	- 10%	- 15%	+ 5%	- 24%	- 6%	-11%

Tabel 13: verschil tussen begrotings- en realisatiecijfers voor de verschillende onderdelen van VHROSV. Verschillen zijn zowel absoluut als relatief ten opzichte van de begroting weergegeven. RO=ruimtelijke ordening, WON=wonen, GO=gebiedsontwikkeling, OB=omgevingsbeheer, MON=monumentenzorg

De afwijkingen tussen begroting en realisatie verschillen dus inderdaad per onderdeel. Daarbij komt dat de afwijkingen ook verschillen van de ene gemeente op de andere. De verdeling van afwijking tussen begroting en realisatie voor het totaal van het sub-cluster is voor alle steekproefgemeenten gesorteerd weergegeven in Figuur 6.



Figuur 6: de verdeling van verschillen tussen begrotings- en realisatiecijfers tussen gemeenten, voor het totaal van VHROSV en relatief ten opzichte van de begroting.

²⁵ Een uitzondering is het gebruik van realisatiecijfers voor de verdeling van het cluster W&I, (AEF, 2015).

Er zijn verschillende mogelijke oorzaken voor afwijkingen tussen begroting en realisatie. Bij gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld, komt het voor dat projecten tijdelijk stil komen te liggen of zelfs helemaal geen doorgang vinden. In dat geval zijn de netto lasten veel lager dan begroot. Bovendien blijkt het voor gemeenten moeilijk om de baten uit leges goed in te schatten: dit leidt in sommige gevallen tot forse mee- of tegenvallers. Een alternatieve verklaring zou kunnen zijn dat op basis van de meicirculaire 2013 gemeenten hun begroting hebben opgesteld. De meicirculaire 2013 had een behoorlijk positief effect voor gemeenten. Na de publicatie van de meicirculaire is het accres toch minder positief uitgevallen.

Gebaseerd op de vergelijking van begrotings- en realisatiecijfers heeft AEF voor de analyses de realisatiecijfers gebruikt. Naast de bovenstaande analyse van de verschillen op hoofdlijnen, waren daar inhoudelijke redenen voor. Een belangrijke reden is dat het sub-cluster VHROSV relatief veel materiële uitgaven met een investeringskarakter omvat. Meer dan bijvoorbeeld bij apparaatslasten kan, lopende het begrotingsjaar, besloten worden om de uitgaven uit te stellen naar een ander jaar, of juist vervroegd te nemen. Het investeringskarakter betekent dat uitgaven gedaan worden met de gedachte dat er (in ieder geval deels) inkomsten tegenover staan. Vanwege diverse redenen, zoals de conjunctuur, kunnen de inkomsten tegenvallen of pas in een ander jaar geïncasseerd worden. Dit brengt met zich mee dat de verschillen tussen begrotings- en realisatiecijfers in dit sub-cluster VHROSV relatief groot kunnen zijn. AEF heeft kortom gekozen om realisatiecijfers te gebruiken omdat deze de beste weergave van de daadwerkelijke lasten geven.

5.4.3 Indeling in klassen

Voor een verdeelmodel is het van belang om begrip te hebben van de dynamiek van de netto lasten. Hoe verhouden die zich bijvoorbeeld tot elkaar voor verschillende typen gemeenten en wat zijn de drijvende kenmerken voor hun kosten? Een andere relevante vraag is hoe de resultaten zich verhouden tot het onderzoek 2015.

Voor beantwoording van deze vragen delen we de gemeenten op verschillende manieren in klassen in. Zo kunnen we de gemiddelde netto lasten per klasse met elkaar vergelijken. We hanteren de volgende indelingen:

- op basis van inwoneraantal
- op basis van de mate van stedelijkheid
- op basis van de oppervlakte/inwoner
- op basis van de sociale structuur van een gemeente.

Deze klassen zijn toegelicht in paragraaf 3.3.

Alleen waar een indeling een redelijke voorspeller voor de kosten is (bijvoorbeeld: hoe meer stedelijk een gemeente is, hoe hoger de kosten zijn), zijn de resultaten in dit rapport opgenomen.

5.5 Uitgaven heel VHROSV en per onderdeel naar kenmerken

In deze paragraaf gaan we allereerst in op het hele sub-cluster en vervolgens dieper op elk van de onderdelen afzonderlijk. In wat volgt, wordt op verschillende plaatsen een vergelijking gemaakt met het onderzoek 2015. Om die vergelijking te kunnen maken, waren in sommige gevallen gedetailleerde gegevens per gemeente nodig. Voor de vergelijking is daarom uitgegaan van de gemeenten waarvan we over de gegevens beschikken, in plaats van alle gemeenten die aan het onderzoek 2015 meededen. Dat kan ervoor zorgen dat de

gepresenteerde bedragen licht afwijken van de resultaten zoals gepresenteerd in het rapport behorende bij het onderzoek 2015²⁶.

5.5.1 Het hele sub-cluster

We beginnen met de conclusie voor het hele sub-cluster. Daarna volgt een uitgebreide toelichting.

Conclusies

- Kleine gemeenten geven gemiddeld per inwoner meer uit aan VHROSV dan grotere gemeenten.
- Zowel op basis van dit onderzoek, het onderzoek 2015 als de Iv3 data kan deze conclusie getrokken worden.
- Het kostenpatroon van het verdiepende onderzoek hangen met dezelfde structuurkenmerken samen als die uit het onderzoek 2015.

Wat zeggen de cijfers?

In onderstaande tabel is voor de grootteklassen en elk van de onderdelen van het sub-cluster het gemiddelde bedrag per inwoner (realisatie) weergegeven. Ook zijn de totaalbedragen per grootteklasse opgenomen. Tussen haakjes is aanvullend het verschil tussen het onderzoek 2015 (begroting) en de verdieping (realisatie) weergegeven. Ter illustratie: 10 (+ 4) betekent dat de resultaten van de uitvraag een gemiddelde van 10 euro per inwoner zijn, terwijl het onderzoek 2015 op 6 euro per inwoner is uitgekomen.

Bedragen per inwoner	RO	WON	GO	OB	MON	Totaal
I	41 (-3)	7 (2)	2 (-2)	23 (1)	6 (0)	79 (-2)
II	31 (-1)	9 (2)	7 (1)	15 (-4)	6 (0)	68 (-2)
III	22 (-5)	6 (0)	4 (0)	19 (1)	4 (0)	55 (-4)
IV (excl. G4)	19 (-5)	9 (-3)	6 (-1)	14 (3)	2 (-1)	50 (-7)

Tabel 14: Bedragen per inwoner zoals uit het verdiepende onderzoek volgt, uitgesplitst naar grootteklasse en onderdeel. Tussen haakjes het verschil met onderzoek 2015.

RO=ruimtelijke ordening, WON=wonen, GO=gebiedsontwikkeling, OB=omgevingsbeheer, MON=monumentenzorg

Vergelijking met het onderzoek 2015

Het voorstel voor een verdeelmodel dat volgde uit het onderzoek 2015 kent grote herverdeeleffecten. In het bijzonder valt een verschuiving van grote naar kleine gemeenten op. Verderop in dit hoofdstuk zullen we constateren dat die herverdeling (voor het onderdeel RO) vooral samenhangt met de uitgestrektheid van veel kleine gemeenten.

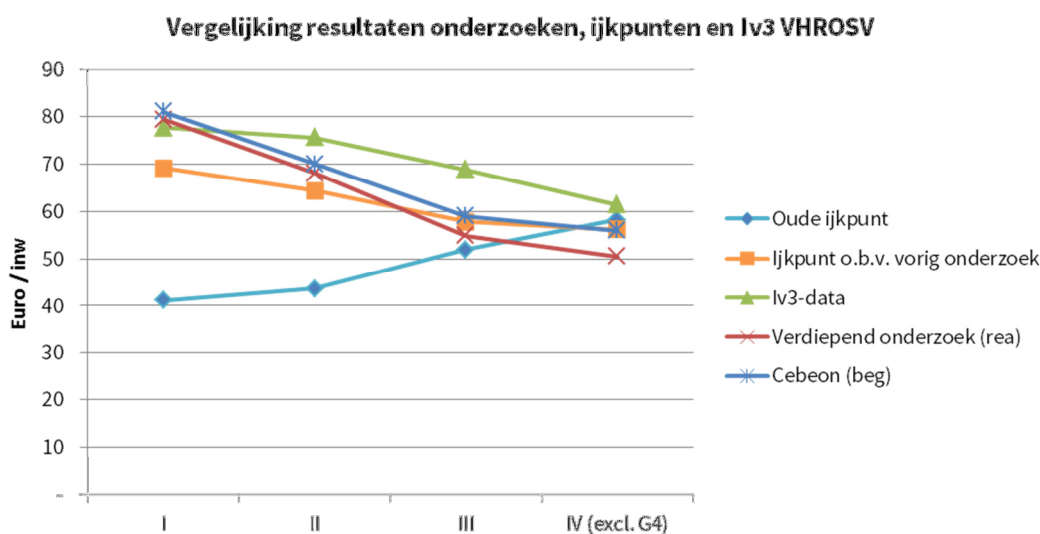
Die herverdeeleffecten mochten ook verwacht worden op basis van de uitkomsten van de POR's. De omvang van de herverdeling hangt deels samen met het uitblijven van herijking sinds 1997.

²⁶ Groot onderhoud gemeentefonds, Taakgebied Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV), Cebeon 25 maart 2015

De vraag is in welke mate de resultaten uit het vorige en het verdiepende onderzoek representatief zijn voor het feitelijke uitgavenpatroon van gemeenten en derhalve een goede basis zijn voor een verdeling. Die vraag is moeilijk eenduidig te beantwoorden, omdat het kostenpatroon van veel factoren afhankelijk blijkt te zijn.

Om desondanks meer inzicht te bieden worden Figuur 7 vijf relevante bronnen vergeleken. Voor elke bron worden de totalen voor het cluster weergegeven, uitgesplitst naar grootteklasse. De vijf bronnen in kwestie zijn:

- De resultaten voor 2014 voor de oude verdeling: dit is wat gemeenten daadwerkelijk ontvangen hebben voor VHROSV. Deze cijfers zijn exclusief DU's.
- De uitkomsten van het onderzoek 2015 ('Rapport Cebeon'), waarin DU's gesaldeerd zijn (begroting 2014).
- De verdeling die voorgesteld is (voor 2014) op basis van het onderzoek 2015. Dit is exclusief DU's.
- De uitkomst van het verdiepend onderzoek, waarin DU's gesaldeerd zijn (realisatie 2014).
- De gerealiseerde Iv3-uitgaven uit 2013 voor de functies Ruimtelijke ordening (810), Woningbouw/-exploitatie (820), Stads- en dorpsvernieuwing (821), Overige volkshuisvesting (822) en Bouwvergunningen (omgevingsvergunningen) (823) tezamen. Dit bevat nog niet de bedragen voor monumentenzorg. Deze zijn moeilijk om uit de Iv3-gegevens te extraheren. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid zijn daarom de bedragen van dit onderdeel die uit het verdiepende onderzoek volgen, opgeteld. Hierbij moet opgemerkt worden dat de uitkomsten vanuit de Iv3-data iets hoger liggen, omdat de praktijk leert dat er ook niet VHROSV-lasten onder geboekt worden.



Figuur 7: netto lasten per inwoner voor heel VHROSV vanuit verschillende bronnen: onderzoek 2015, verdiepend onderzoek, de oude en voorgestelde verdeling en de Iv3-gegevens.

Drie van die bronnen beschrijven door gemeenten begrote of gemaakte kosten: Iv3-gegevens, en de resultaten van het vorige en verdiepende onderzoek. Twee bronnen zijn verdelingen: zij proberen gegevens zoals uit de andere drie bronnen zo goed mogelijk te benaderen. Een vergelijkbaar patroon tussen beide typen bronnen duidt daarbij op een mogelijk goede voeding.

Uit de figuur is op te maken dat het patroon van vier van de vijf bronnen vergelijkbaar is: hoe groter de gemeente, hoe kleiner de gemiddelde kosten per inwoner. Eén patroon is daar

echter mee in strijd: de oude verdeling. Dat laat een omgekeerde trend zien. Daarnaast laten de uitkomsten van het verdiepende onderzoek een nog iets sterker schaafeffect zien dan van het onderzoek 2015. Zoals in de vorige paragrafen al was opgemerkt, komt het verschil tussen het vorige en het verdiepend onderzoek voor een groot deel voort uit verschillen tussen begroting en realisatie.

In Tabel 15 hieronder staan de maatstaven opgesomd waarop de uit het onderzoek 2015 voorgestelde verdeling gebaseerd is. In de tweede kolom staat het gewicht van elke maatstaf: het percentage van het totaalbedrag voor het sub-cluster dat aan de hand van de betreffende maatstaf verdeeld wordt.

Maatstaf	Aandeel
Vast bedrag	1,4%
Huishoudens met laag inkomen	0,6%
Minderheden	2,8%
Oppervlakte land	1,7%
Oppervlakte binnenwater	0,1%
Oppervlakte bebouwd in kom	42,6%
Oppervlakte bebouwd buiten kom	12,7%
Woonruimten (woonfunctie)	30,3%
Omgevingsadressendichtheid	4,6%
Bewoonde oorden 1931	1,8%
Oppervlakte historische kernen < 40ha	0,7%
Oppervlakte historische kernen 40 - 65 ha	0,2%
Oppervlakte historische kern > 65 ha	0,4%
Totaal	100,0%

Tabel 15: maatstaven waarop de voorgestelde verdeling gebaseerd is en hun gewichten. Bron: (Cebeon, 2015)

In aanvulling op boven genoemde overeenkomsten in patronen correleert het kostenpatroon van het verdiepende onderzoek met eenzelfde/dezelfde structuurkenmerken als die in het voorstel voor het verdeelmodel terugkomen. Dat onderstreept de keus voor selectie van maatstaven.

Omdat de tegenwoordige kostenpatronen (zoals gerapporteerd in de lv3-gegevens, het onderzoek 2015 en het verdiepend onderzoek) zo afwijken van het oude verdeelmodel, treden er ook verschuivingen op in de geselecteerde maatstaven en hun gewichten. Het betreft met name de volgende maatstaven:

- Huishoudens met een laag inkomen (van 17,6% naar 0,6%). Deze correleert inderdaad slechts in geringe mate met de uitvraaggegevens.
- Oppervlakte bebouwd in kom (nieuw, naar 42,6%) deze en onderstaande correleren sterk met de kosten per inwoner in het onderdeel Ruimtelijke ordening.
- Oppervlakte bebouwd buiten kom (nieuw, naar 12,7%).

- Woonruimten (47,1% naar 30,3%), deze correleert met de onderdelen Wonen en Monumentenzorg.
- Omgevingsadressendichtheid (van 21,5% naar 4,6%), Deze correleert met de onderdelen Wonen en Ruimtelijke ordening, maar hoofdzakelijk vanwege de G4.

Overigens vertonen een deel van deze variabelen (Oppervlakte bebouwd in kom, Woonruimten en Omgevingsadressendichtheid) onderling vergelijkbare patronen. In Tabel 16 is deze zogenaemde collineariteit weergegeven. Dit betekent dat een grote verschuiving in gewichten, daarmee niet automatisch tot grote herverdeel effecten leidt.

Wel is een verschuiving van stedelijke naar niet-stedelijke gemeenten hierin herkenbaar: minder dichtbevolkte gemeenten hebben doorgaans een hogere oppervlakte per inwoner en een kleinere omgevingsadressendichtheid. Dit is echter conform het gevonden kostenpatroon.

	Oppervlakte bebouwd in kom	Oppervlakte bebouwd buiten kom	Woonruimten
Oppervlakte bebouwd in kom			
Oppervlakte bebouwd buiten kom	21%		
Woonruimten	96%	15%	
Omgevingsadressendichtheid	76%	9%	88%

Tabel 16: onderlinge samenhang (collineariteit) tussen enkele maatstaven (eenheid: per inwoner)

Op basis van de resultaten van de uitvragen kan de omvang van het ijkpunt bepaald worden. Een eerste stap daartoe is de extrapolatie op basis van de gemiddelde netto lasten per inwoner voor elke grootteklasse en het percentage inwoners van elke grootteklasse dat in de steekproef vertegenwoordigd is (zie tabel 9 hierboven). Grootteklasse is echter niet de (enige) bepalende factor in de verdeling. Bovendien geeft de steekproef een vertekend beeld van de netto lasten, omdat deze is samengesteld om de relevante kostendrijvers te kunnen identificeren (zie ook de discussie aan het einde van paragraaf 3.3.2). Voor een zo nauwkeurig mogelijke bepaling van de omvang van het ijkpunt moet hiervoor gecorrigeerd worden. Dat kan met behulp van de verdeling uit het onderzoek 2015, omdat deze wel alle relevante kostendrijvende factoren in ogenschouw neemt. Uitzondering hierop zijn de G4 vanwege hun vaste bedragen. Hiervoor worden de realisatiecijfers gehanteerd. Na deze correctie komt er een totale omvang van het ijkpunt (inclusief G4) van € 1.119 mio uit.

Samenvattend is het verschil in de uitkomsten van het vorige en verdiepende onderzoek voor individuele gemeenten soms flink (hoofdzakelijk vanwege het verschil tussen begroting en realisatie). De collectieve resultaten middelen elkaar echter redelijk uit. Dat is terug te zien in de uitkomsten per grootteklasse. Beide patronen komen (wat betreft de verdeling tussen grootteklassen) meer overeen met de in 2013 gerealiseerde bedragen op basis van lv3-data, dan met het patroon op basis van de oude verdeling.

5.5.2 Ruimtelijke ordening

Deze paragraaf gaat dieper in op hoe de netto lasten op het onderdeel Ruimtelijke ordening voor verschillende gemeenten zich tot elkaar verhouden.

Conclusies

- Voor de netto lasten voor ruimtelijke ordening geldt ‘hoe groter de oppervlakte per inwoner, hoe hoger de kosten per inwoner’. Met andere woorden, gemeenten met meer oppervlakte maken relatief veel kosten voor bestemmingsplannen. Kleine gemeenten hebben aangegeven minder vaak de kosten te kunnen verhalen. Een andere verklaring is dat gemeenten met veel agrarisch gebied kosten maken voor de verplichtingen uit de Wet milieubeheer.
- Een tweede conclusie is dat er geen sprake is van een inhaaleffect in de netto lasten van gemeenten als gevolg van de verplichtingen uit de Wro.
- De nettolasten per inwoner voor ruimtelijke ordening vallen lager uit dan in het onderzoek 2015, maar volgen ongeveer hetzelfde patroon.

Wat zeggen de cijfers?

Voor dit onderdeel hebben we een verband gevonden tussen de oppervlakte per inwoner van een gemeente en de lasten. Dat komt omdat de lasten voor dit onderdeel voor een groot deel samenhangen met de (personeelskosten voor het maken van) bestemmingplannen. Dit verband wordt duidelijk als de verdeling naar oppervlakteklassen toegepast wordt op het onderdeel Ruimtelijke ordening. Dan vinden we de volgende gewogen gemiddelde bedragen per inwoner:

Klasse, oppervlakte per inwoner:	Erg weinig	Weinig	Veel	Erg veel
Gemiddeld bedrag per inwoner:	€ 20	€ 26	€ 28	€ 34

Tabel 17: per oppervlakteklasse gemiddeld bedrag per inwoner voor ruimtelijke ordening

Uit deze tabel is af te lezen dat ‘hoe groter de oppervlakte per inwoner, hoe hoger de kosten per inwoner’. De hoeveelheid oppervlakte per inwoner (feitelijk dus de inwonerdichtheid) is een goede voorspeller voor de kosten. Hoewel de gemiddelde kosten per inwoner van links naar rechts in bovenstaande tabel oplopen, is er echter ook sprake van een grote spreiding binnen elke categorie. Oppervlakte is niet de enige verklarende factor voor de kosten die gemeenten maken.

De kosten die een gemeente maakt in het onderdeel Ruimtelijke ordening hangen af van het de oppervlakte van een gemeente, maar ook van andere zaken. AEF heeft de uitvraag gebruikt om mogelijke ‘kostendrijvers’ voor Ruimtelijke ordening te verkennen. Zo hebben we bijvoorbeeld gevraagd waarom gemeenten (personeelskosten voor het maken van) bestemmingsplannen dan wel beheersverordeningen maken. Dat doen gemeenten om verschillende redenen:

- Vanwege de actualisatieplicht uit de Wro.
- Omdat zo grondexploitaties of (her)ontwikkeling door private partijen mogelijk wordt gemaakt, op verzoek van een derde.
- Omdat dat wenselijk is na wijzigingen in het beleid.

Voor het tweede punt geldt dat de kosten voor het bestemmingsplan verhaald worden op de partij in kwestie. We hebben gemeenten gevraagd hoe vaak de kosten die betrekking hebben op a) grondexploitaties dan wel (her)ontwikkeling door private partijen of b) verzoeken van derden, ook daadwerkelijk verhaald konden worden. Daarbij vroegen wij naar hun ervaringen uit de periode van 2010 tot en met 2014. Uit de antwoorden valt op te maken dat de groep grote gemeenten het vaakst (90% van de gemeenten uit grootteklasse IV) aangeeft de kosten van deze groep bestemmingsplannen te kunnen verhalen. De gemeenten uit grootteklassen I, II en III geven in respectievelijk 50%, 80% en 50% van de gevallen aan ‘vrijwel altijd de kosten

te kunnen verhalen. Conclusie uit deze antwoorden van gemeenten is dat grote gemeenten de kosten van bestemmingsplannen vaker kunnen verhalen. Alle gemeenten zijn op grond van de Wro, verplicht de kosten te verhalen²⁷, maar grotere gemeenten zijn beter in staat om aanvullend op de kosten voor bestemmingsplannen, vrijwillige bijdragen, via overeenkomsten, aan de ruimtelijke ordening te verwerven.

Gemeenten kunnen de kosten voor de herziening van bestemmingsplannen op verzoek van derden (burgers), in theorie deels via leges verhalen. In de uitvraag is nagegaan of gemeenten er inderdaad in slagen deze kosten te verhalen. Uit de antwoorden blijkt dat kleine gemeenten minder vaak dan grote gemeenten alle kosten voor de herziening van bestemmingsplannen vergoed kunnen krijgen. Een kwart van de gemeenten uit de kleinste grootteklasse geven aan dat alle kosten voor de herziening van bestemmingsplannen op verzoek van een derde uit leges wordt vergoed. De gemeenten in grootteklassen II, III, IV geven in respectievelijk 38%, 43% en 38% van de gevallen aan dat alle kosten uit leges te kunnen vergoeden. Deze verhaalde kosten kunnen uitkomst zijn van een gesprek tussen de gemeenten en de verzoeker over de kosten van het maken van een bestemmingsplan, bijvoorbeeld op basis van de normen uit de plankostenscan.

AEF heeft verder gevraagd naar kenmerken van het bestemmingsplan die bepalend zijn voor de hoogte van de lasten voor een gemeente. Uit de antwoorden komt geen eenduidig beeld naar voren. Er zijn vele verschillende oorzaken te destilleren, zoals:

- omvang van het gebied
- omvang van de plannen
- het omgevingsonderzoek
- complexiteit, vooral in landelijk gebied
- zelf bouwen
- bezwaar en beroep
- inhuur extern personeel (zoals stedenbouwkundigen).

Een verklaring voor de hogere kosten van gemeenten met agrarisch gebied (en dus vaak veel oppervlakte per inwoner) is de verplichtingen op basis van de Wet Milieubeheer om voor elk project dat mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu heeft een milieu effecten rapportage op te stellen.

Eén van de aanleidingen voor het huidige onderzoek was de vraag van de VNG over een mogelijk ‘inhaaleffect’ voor het actualiseren van bestemmingsplannen. Verondersteld werd dat er een piek zou zijn in de kosten voor Ruimtelijke ordening vanwege de invoering van de Wro. In de (verdiepende) uitvraag is, om dit te toetsen:

- gevraagd naar het aantal bestemmingsplannen (tussen 2011 en 2014)
- gevraagd naar de kosten voor bestemmingsplannen (tussen 2011 en 2014)
- gevraagd of er een moment is geweest dat de gemeenten geen leges mocht heffen door het ontbreken van een actueel bestemmingsplan.

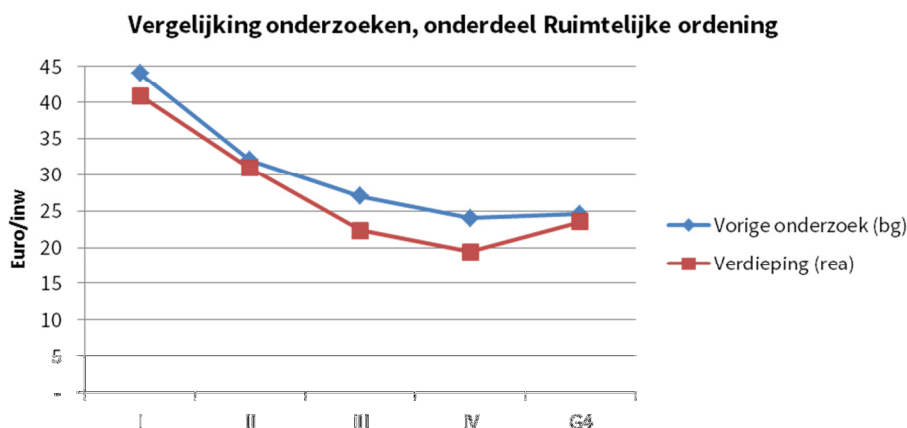
²⁷ Zie artikel 6.17 Wro: Burgemeester en wethouders verhalen de kosten, verbonden aan exploitatie van de gronden gelegen in een exploitatiegebied, door aan een omgevingsvergunning voor een bouwplan dat krachtens [artikel 6.12, eerste lid](#), is aangewezen, of een omgevingsvergunning voor een gedeelte daarvan, met inachtneming van het exploitatieplan het voorschrift te verbinden dat de vergunninghouder een exploitatiebijdrage aan de gemeente verschuldigd is, tenzij de bijdrage anderszins verzekerd is of voorafgaand aan de indiening van de bouwaanvraag een exploitatiebijdrage met betrekking tot de betreffende gronden overeengekomen en verzekerd is.

Uit de antwoorden op deze vragen valt op te maken:

- Dat er géén sprake is van een inhaaleffect in de netto lasten van gemeenten. We gaan hier uitgebreid op in onder 6.2.1.
- Dat de meeste gemeenten (69% van alle gemeenten) geen moment hebben gehad waarop zij geen leges mochten heffen door het ontbreken van een actueel bestemmingsplan of verordening. Voor de gemeenten die wel een moment te hebben gekend, waarop zij geen leges mochten heffen, geldt dat ze niet opvallend vaak in een bepaalde klasse vallen. Minder kleine gemeenten (7% van de grootteklasse I) geven aan een moment gehad te hebben waarop zij geen leges mochten heffen. De grootteklasse II, III, IV geven respectievelijk in 28%, 56%, en 56% van de gevallen aan dat zij een moment hebben gehad waarop zij geen leges mochten heffen.

Vergelijking met het onderzoek 2015

Hoe verhouden deze resultaten zich tot die van het onderzoek 2015? Om die vraag te kunnen beantwoorden, vergelijken we de gemiddelde kosten per inwoner, uitgesplitst naar grootteklasse, voor beide onderzoeken. Het resultaat daarvan is in Figuur 8 te zien.



Figuur 8: vergelijking tussen vorige en verdiepende onderzoek voor het onderdeel Ruimtelijke ordening, uitgesplitst naar grootteklassen.

Over de hele linie zijn de netto lasten per inwoner wat lager dan in het onderzoek 2015. Deze verschillen worden hoofdzakelijk verklaard doordat de gerealiseerde netto lasten lager waren dan de begrote lasten (in lijn met de -11% in paragraaf 5.4.2).

Hoewel begroting en realisatie bij individuele gemeenten dus sterk kunnen verschillen (zie paragraaf 5.4.2), blijken de gemiddelde kosten per inwoner (uitgesplitst naar grootteklasse) redelijk vergelijkbaar.

5.5.3 Wonen

Hier bespreken wij hoe de netto lasten op het onderdeel Wonen voor verschillende gemeenten zich tot elkaar verhouden.

Conclusies

- De gemiddelde netto lasten verschillen tussen de afzonderlijke sociale structuur klassen niet veel, behalve voor de G4-gemeenten. Zij wijken sterk af van de andere gemeenten. De genoemde redenen waarom grotere steden meer uitgeven aan wonen zijn:
 - het faciliteren van de groei van het aantal inwoners,

- grotere sociale problematiek
 - veel beleid op de toedeling van sociale huurwoningen,
 - relatief veel kleine woningen in particulier bezit
 - veel woningtoezicht en
 - hogere ambities.
- De verschillen tussen het onderzoek 2015 en dit onderzoek zijn zichtbaar bij grootteklasse I en IV. Grootteklasse I ligt in dit onderzoek iets hoger en grootteklasse IV ligt in dit onderzoek iets lager dan het onderzoek 2015.

Wat zeggen de cijfers?

De activiteiten die onder het onderdeel Wonen vallen zijn divers van karakter. Een duidelijke verklarend kenmerk, zoals de oppervlakteklasse bij Ruimtelijke ordening, is daarom minder eenvoudig te vinden. In het onderzoek 2015 bleek de sociale structuur van een gemeente de beste graadmeter te zijn voor de netto lasten. De gemiddelde netto lasten per inwoner, uitgesplitst naar sociale structuur, staan voor het verdiepende onderzoek in onderstaande tabel.

De kosten van de klasse ‘zwakke sociale structuur’ worden erg gekleurd door de G4, die sterk afwijkende gemiddelde kosten per inwoner hebben van de rest.

Klasse: sociale structuur	Sterk	Matig	Zwak	G4
Gemiddeld bedrag per inwoner:	7,2	7,7	19,6 (incl. G4)	
Gemiddeld bedrag per inwoner:	7.2	7,7	8,5 (excl. G4)	24,8

Tabel 18: per klasse sociale structuur gemiddeld bedrag per inwoner voor wonen met G4 apart zichtbaar

Wat opvalt is dat de verschillen tussen de klassen niet erg groot zijn. Vooral valt op dat de netto lasten van de G4-gemeenten op dit onderdeel sterk afwijken van die van de andere gemeenten. Zoals ook al in het onderzoek 2015 opgemerkt werd, kan met de gebruikelijke maatstaven niet of moeilijk aan dit verschil tegemoet gekomen worden. De vraag rijst of de G4 niet alleen *hogere*, maar ook wezenlijk *andere* kosten hebben. Om deze vraag te kunnen beantwoorden hebben we een analyse gemaakt van de economische categorieën waarin de kosten vallen (zie Appendix E). Daaruit blijkt het relatief grotere aandeel van ‘Aankopen niet-duurzame goederen en diensten’, ‘langlopende leningen’ en ‘overige inkomensoverdrachten’ en het lagere aandeel van ‘kapitaallasten’.

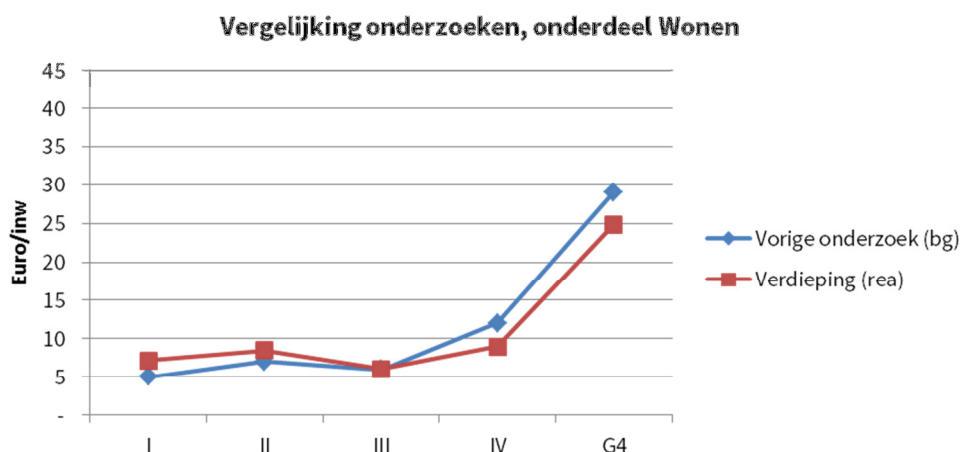
Een reden waarom grotere steden meer uitgeven aan wonen is het faciliteren van de groei van het aantal inwoners van de gemeente. Daarnaast is er veel beleid op de toedeling van sociale huurwoningen. Grote gemeenten hebben relatief veel sociale huurwoningen. Daarnaast werd als verklaring genoemd dat grote gemeenten relatief veel kleine woningen in particulier bezit hebben, bijvoorbeeld in wijken met een zgn. roltrapfunctie. Hiermee wordt bedoeld de wijken waar nieuwe bewoners zich vestigen. Het is voor gemeenten relatief duur om iets voor elkaar te krijgen zoals het opknappen van woningen.

Een aanvullende reden voor relatief hoge kosten voor wonen voor de grote steden is dat er relatief veel woningtoezicht uitgevoerd. Een gemeente geeft bijvoorbeeld aan dat alle woningen bezocht worden door een toezicht team.

Een andere reden zou kunnen zijn dat het ambitieniveau van de grote gemeenten groter is. Hierbij zou bijvoorbeeld een rol kunnen spelen dat de wens om woningen te verduurzamen relatief sterk is.

Vergelijking met het onderzoek 2015

Om een beeld te geven van hoe de verdieping zich verhoudt tot het onderzoek 2015, zijn de resultaten van beide - uitgesplitst naar grootteklasse - met elkaar vergeleken. Het resultaat daarvan is te zien in Figuur 9.



Figuur 9: vergelijking tussen vorige en verdiepende onderzoek voor het onderdeel Wonen, uitgesplitst naar grootteklassen.

De verschillen treden met name op bij klassen I, IV en de G4. Voor klasse I is het verschil te verklaren door het verschil tussen begroting en realisatie. Voor klasse IV komt ongeveer € 1 per inwoner van het verschil voort uit een lagere realisatie en € 2 per inwoner uit dat de steekproeven iets verschillend zijn. Het verschil voor de G4 is in zijn geheel te wijten aan het verschil tussen begroting en realisatie.

5.5.4 Gebiedsontwikkeling

Hieronder bespreken wij hoe de netto lasten op het onderdeel Gebiedsontwikkeling voor verschillende gemeenten zich tot elkaar verhouden.

Conclusies

- De gemeenten in de stedelijkheidsklasse ‘zeer sterk stedelijk’ hebben gemiddeld fors hogere netto lasten. Dit is hoofdzakelijk terug te voeren op de G4. De genoemde verklaringen zijn:
 - uitbreidingen van de stad (alhoewel dit volgens sommige experts niet veel meer voorkomt omdat er geen ruimte is om verder uit te breiden)
 - inbreiding (meer woningen in de stad)
 - de dichtere bebouwing levert hogere bouwkosten op en leidt tot meer ingrijpend herstructureren
 - hogere grondprijzen
 - hogere bouwplaats kosten
 - grotere problemen, zoals sociale onveiligheid en criminaliteit waardoor de noodzaak tot herstructurering hoger is
 - hogere ambities, bijvoorbeeld om internationale bedrijven aan te trekken
 - voorzieningen aanbieden voor een gebied dat groter is dan de gemeentegrenzen
 - meer uitgaven als gevolg van hogere inkomsten

- focus van woningcorporaties op hun kerntaken in combinatie met de verhuurdersheffing (vanaf 2013).
- De resultaten komen behoorlijk overeen met de resultaten uit het onderzoek 2015, met als uitzondering de G4.

Wat zeggen de cijfers?

In onderstaande tabel zijn de resultaten op het onderdeel Gebiedsontwikkeling per stedelijkheidsklasse inzichtelijk gemaakt. De bedragen zijn gecorrigeerd voor de verschillende decentralisatie-uitkeringen (zie ook appendix D).

Stedelijkheidsklasse	Niet	Weinig	Matig	Sterk	Zeer sterk
Gemiddeld bedrag per inwoner:	1	8	1	8	34

Tabel 19: per stedelijkheidsklasse het gemiddelde bedrag per inwoner voor gebiedsontwikkeling

In Tabel 19 is te zien dat de kosten voor Gebiedsontwikkeling fors hoger zijn voor de klasse ‘zeer sterk stedelijk’. Dat verschil is hoofdzakelijk terug te voeren op de G4: voor deze gemeenten zijn de gemiddelde netto lasten € 37 per inwoner.

Net als bij het onderdeel Wonen kennen de G4-gemeenten dus fors hogere gemiddelde netto lasten per inwoner dan de overige gemeenten. Ook hier is de vraag of het verschil te verklaren is doordat de G4 wezenlijk andere kosten maken dan de overige gemeenten. Daarom is ook voor dit onderdeel een analyse gemaakt van de economische categorieën van de boekingen (Zie appendix E).

Wat opvalt aan de uitkomsten, is dat de G4-gemeenten een groter aandeel in ‘Aankoop gronden’ hebben en een veel kleiner aandeel van ‘Aankopen niet duurzame goederen en diensten’. De categorie ‘niet in te delen lasten’ betreft hier diverse soorten kosten: o.a. personeelskosten, herplaatsingskosten, en correcties voor onttrekkingen van bestemmingsreserves.

AEF heeft enkele experts gesproken over mogelijke verklaringen voor de relatief hogere lasten van de G4. Daaruit blijkt dat de experts verschillende verklaringen gaven en het op onderdelen ook niet eens waren. De experts gaven (combinaties van) de volgende suggesties:

- uitbreidingen van de stad.
Voorbeelden zijn Vinex-locaties als Leidsche Rijn of IJburg. Uitbreidingen van de stad zouden tot extra kosten kunnen leiden, omdat deze wijken investeringen eisen van gemeenten die zij niet (kunnen) verhalen en omdat deze wijken groter zijn dan elders. Sommige experts geven aan dat uitbreidingen van de stad niet veel meer voorkomen omdat er geen ruimte is om verder uit te breiden.
- inbreiding (meer woningen in de stad) en de dichtere bebouwing
Inbreidingen in combinatie met dichtere bebouwing levert hogere bouwkosten op en leidt tot meer ingrijpend herstructureren (binnenstedelijke transformaties) dan in kleinere steden of dorpen, omdat er weinig ruimte is voor alternatieve oplossingen. Uit onderzoek blijkt dat de kosten voor binnenstedelijk bouwen hoger zijn dan voor uitleglocaties (uitbreidingen van de stad)²⁸.
- hogere grondprijzen

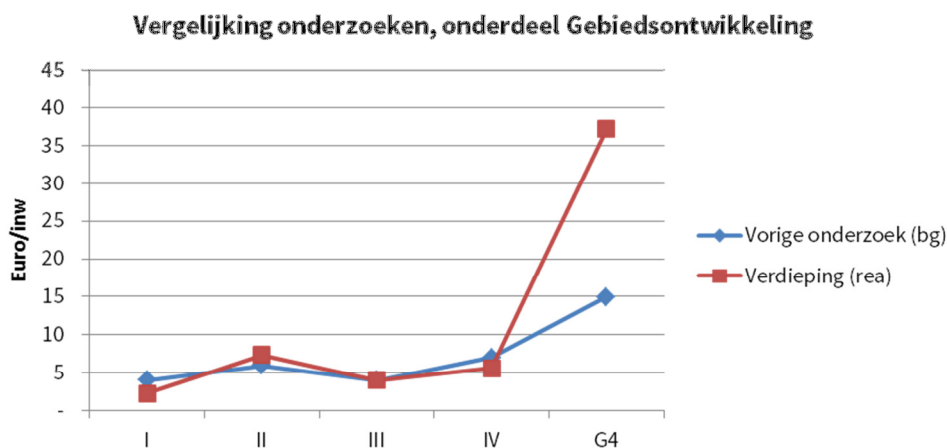
²⁸ Kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties in Noord-Holland, EIB en Decisio, augustus 2013

- hogere bouwplaats kosten
- grotere problemen, zoals sociale onveiligheid en criminaliteit
Door grotere problemen is de noodzaak tot herstructurering hoger en is het vaker noodzaak is om de leefbaarheid met gebiedsontwikkeling te vergroten.
- hogere ambities, bijvoorbeeld om internationale bedrijven aan te trekken.
Hogere ambities bij de G4 zouden ook tot hogere netto lasten kunnen leiden omdat de gemeenten de afweging kan maken tussen het in stand houden van het bestaande voorzieningenniveau en het verbeteren van het voorzieningenniveau.
- voorzieningen aanbieden voor een gebied groter dan de gemeentegrenzen,
- meer uitgaven als gevolg van hogere inkomsten
- focus van woningcorporaties op hun kerntaken in combinatie met de verhuurdersheffing (vanaf 2013)
De woningcorporaties investeren minder dan voorheen in bijvoorbeeld maatschappelijk vastgoed, als gevolg van het beleid dat zij zich moeten richten op hun kerntaken en de verhuurdersheffing.

De experts herkenden het beeld dat de G4 relatief hoge netto lasten hebben op het onderdeel Gebiedsontwikkeling. Aanvullend daaraan gaven zij echter aan dat ook krimp gemeenten waarschijnlijk relatief hoge netto lasten zouden moeten hebben. De gemeenten die te maken hebben met krimp zouden namelijk uitgaven moeten doen om leegstaand vastgoed te onderhouden, herontwikkeling en/of slopen. Uit dit onderzoek komt krimp niet als pregnante kostendrijver naar voren, wat echter niet betekent dat krimp gemeenten niet hogere kosten hebben. Dit heeft overigens ten dele te maken met aantal gemeenten (Groningen, Zeeland, Limburg) dat in aanmerking voor de krimpmaatstaf (tijdelijke maatstaf 2011 t/m 2015). Scherp zicht op de precieze rol van krimp voor gebiedsontwikkeling vereist daartoe toegespitst onderzoek²⁹. Om in de extra kosten van krimp gemeenten te voorzien is er nu, aanvullend op de middelen uit het sub-cluster VHROSV, de decentralisatie-uitkering bevolkingsdaling.

Vergelijking met het onderzoek 2015

Tot slot zijn de resultaten uit de uitvraag van dit onderzoek (realisatie) vergeleken met het beeld dat uit het onderzoek 2015 (begroting) naar voren kwam geplaatst. In Figuur 10 zijn



Figuur 10: vergelijking tussen vorige en verdiepende onderzoek voor het onderdeel Gebiedsontwikkeling, uitgesplitst naar grootteklassen.

²⁹ Zoals Evaluatie “krimpmatstaf” gemeentefond, Bruno Steiner advies, februari 2015

beiden met elkaar vergeleken.

In de figuur valt op dat er over het algemeen weinig verschillen zijn in de uitkomsten, met als uitzondering de G4. Dat verschil komt ten dele doordat deze gemeenten in het onderzoek boekingen aan gebiedsontwikkeling toegerekend die dat eerder niet het geval waren. Ook wordt het veroorzaakt door een, voor drie van de vier gemeenten, hogere realisatie dan begroting.

5.6 Omgevingsbeheer

Hier bespreken wij hoe de netto lasten op het onderdeel Omgevingsbeheer voor verschillende gemeenten zich tot elkaar verhouden.

Conclusies

- Voor de netto lasten voor omgevingsbeheer geldt ‘hoe minder inwoners, hoe hoger de kosten per inwoner’.
- Ten opzichte van het onderzoek 2015 komt uit het verdiepende onderzoek een versterkt schaafeffect naar voren.

Wat zeggen de cijfers?

Onderstaande tabel geeft de gemiddelde bedragen per inwoner weer voor omgevingsbeheer, uitgesplitst naar grootteklasse.

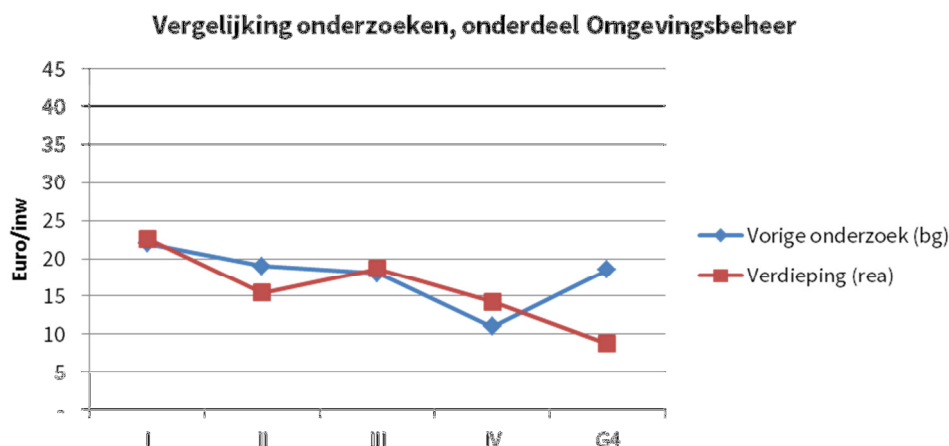
Grootteklasse	I	II	III	IV (excl. G4)	G4
Gemiddeld bedrag per inwoner:	23	15	19	14	9

Tabel 20: per grootteklasse de gemiddelde bedragen per inwoner voor omgevingsbeheer

Uit deze tabel valt af te leiden dat voor omgevingsbeheer geldt ‘hoe minder inwoners, hoe hoger de kosten per inwoner’. Dit betreft de bedragen die gecorrigeerd zijn voor baten en lasten die door een omgevingsdienst uitgevoerd worden, maar tot een ander cluster dan VHROSV behoren.

Vergelijking met het onderzoek 2015

In Figuur 11 zijn deze bedragen naast die van het onderzoek 2015 geplaatst.



Figuur 11: vergelijking tussen vorige en verdiepende onderzoek voor het onderdeel Omgevingsbeheer, uitgesplitst naar grootteklassen.

Ten opzichte van het onderzoek 2015 is hier dus een versterkt schaafeffect zichtbaar: het verschil tussen de grootteklassen is groter in het huidige onderzoek, dan in het vorige. De verschillen tussen de twee onderzoeken worden vooral veroorzaakt door het verschil tussen realisatie en begroting. Sommige (vooral grotere) gemeenten kenden meevallers aan de batenkant.

5.6.1 Monumentenzorg

Hier bespreken wij hoe de netto lasten op het onderdeel Monumentenzorg voor verschillende gemeenten zich tot elkaar verhouden.

Conclusies

- De kosten voor het onderdeel monumentenzorg verschillen per gemeente erg. De kosten hangen voor een groot deel af van het aantal monumenten.
- De verschillen met het onderzoek 2015 zijn erg klein.

Wat zeggen de cijfers?

Het onderdeel Monumentenzorg is een relatief klein onderdeel van VHROSV. Dat is ook te zien in onderstaande tabel, waarin de bedragen per inwoner zijn uitgesplitst naar grootteklasse.

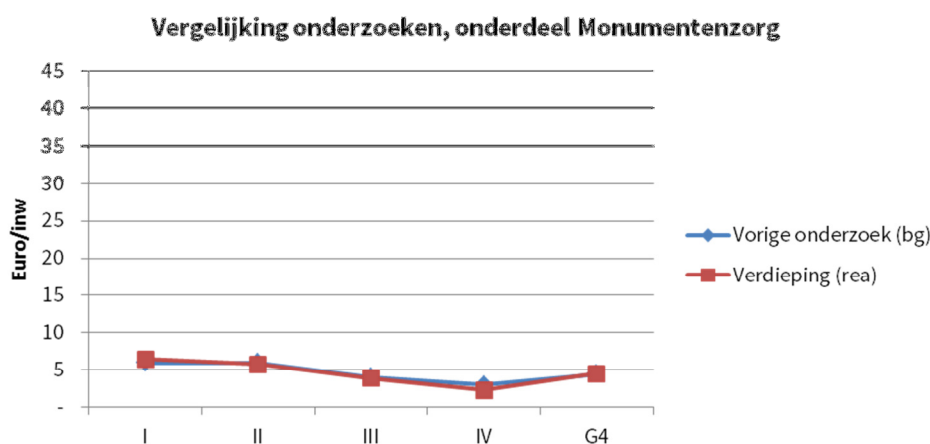
Grootteklasse	I	II	III	IV (incl. G4)
Gemiddeld bedrag per inwoner:	6,4	6,0	3,9	3

Tabel 21: per grootteklasse de gemiddelde netto lasten per inwoner voor monumentenzorg

Hoewel het hier gemiddeld lage bedragen per inwoner betreft, zijn er grote verschillen tussen gemeenten onderling: sommige gemeenten hebben hoegenaamd geen netto lasten, andere tot bijna € 33 per inwoner. De kosten op dit onderdeel hangen dan ook sterk samen met het aantal gemeentelijke monumenten. Er is een licht omgekeerd evenredig verband tussen grootteklasse en de kosten voor monumentenzorg.

Vergelijking met het onderzoek 2015

In Figuur 12 zijn de verschillen met het onderzoek 2015 opgenomen, uitgesplitst in grootteklassen.



Figuur 12: vergelijking tussen vorige en verdiepende onderzoek voor het onderdeel Monumentenzorg, uitgesplitst naar grootteklassen.

De verschillen zijn over de hele linie dus erg klein; om die reden – en omdat het om een beperkt deel van het cluster gaat – besteden we in het onderzoek relatief weinig aandacht aan deze taak.

6 Toekomstbestendigheid

6.1 Inleiding

De resultaten van de uitvraag die in de vorige paragrafen zijn behandeld, geven inzicht in het kostenpatroon op een bepaald moment, namelijk in het jaar waarop de uitvraag gebaseerd is (in dit geval 2014). Er hebben de afgelopen jaren echter ontwikkelingen plaatsgevonden binnen VHROSV die hun weerslag hadden op het kostenpatroon van gemeenten. De ontwikkelingen zijn verschillend van aard: deze waren beleidsmatig (actualisatie bestemmingsplannen ten gevolge van de Wro, toename van vergunningsvrij bouwen, aankomende Omgevingswet) of conjunctureel (afname leges bouwvergunningen, uit- of afstel van projecten gebiedsontwikkeling).

De ontwikkelingen hebben een verschillend effect op verschillende gemeenten en zijn dus relevant voor een verdeling. Bovendien zullen dergelijke veranderingen ook in de toekomst plaatsvinden en hun weerslag hebben op de netto lasten van gemeenten. De vraag is dus: hoe toekomstbestendig is een verdeling voor het sub-cluster VHROSV?

In paragraaf 6.2 kijken we terug op de ontwikkelingen in de afgelopen jaren. Paragraaf 6.3 kijkt juist vooruit op basis van de antwoorden op de vragen aan de steekproefgemeenten over hun toekomstverwachtingen voor de baten en lasten van de verschillende onderdelen. In paragraaf 6.4 combineren we de inzichten uit beide paragrafen om uitspraken te kunnen doen over de toekomstbestendigheid van de verdeling.

6.2 Meerjarige ontwikkelingen: bestemmingsplannen en toekomstbestendigheid

In hoofdstuk 5 zijn analyses van lv3-gegevens³⁰ gebruikt om de uitkomsten van de uitvraag in meerjarig perspectief te plaatsen. Ook om een beeld te krijgen van de ontwikkeling van de uitgaven in het sub-cluster komen lv3-gegevens van pas. Voor elk van de onderdelen in het cluster is een 'gevoeligheidsanalyse' gedaan: hoe hebben de netto lasten zich ontwikkeld en wat heeft die ontwikkelingen gedreven?

³⁰ Voor meer informatie zie www.rijksoverheid.nl › Onderwerpen › Financiën gemeenten provincies › Uitwisseling financiële gegevens met SiSa en lv3 › Informatie voor Derden (lv3)

De lv3-gegevens hebben als voordeel dat ze van alle gemeenten beschikbaar zijn. Daar staat tegenover dat ze vrij grofmazig zijn: ze bevatten bijvoorbeeld vervuilingen. De gegevens stellen ons daarmee niet in staat om uitspraken te doen over de exacte netto lasten (laat staan er een hele verdeling op te baseren), maar zijn wel geschikt op meerjarige patronen te ontwaren.

Voor elk van de relevante lv3-functies 810 (ruimtelijke ordening), 820 (woningbouw/-exploitatie), 821 (stads- en dorpsvernieuwing), 822 (Volkshuisvesting) en 823 (baten bouwvergunningen) heeft AEF de ontwikkeling over de periode 2008 - 2013 in beeld gebracht. Deze jaren zijn niet toevallig gekozen: door vanaf 2008 te kijken, worden de effecten van de financiële crisis meegenomen. Het meest recente jaar waarover gegevens beschikbaar zijn is 2013.

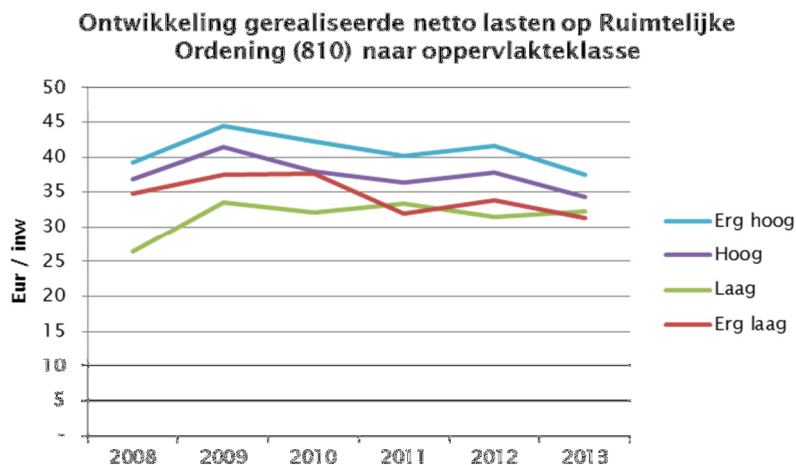
Van de functies waarin relevante ontwikkelingen te ontwaren zijn, zijn de resultaten en hun duidingen hieronder opgenomen.

6.2.1 Ruimtelijke ordening

Deze functie (810) betreft de kosten die gemeenten maken voor bestemmingsplannen en structuurvisies. Hij komt daarom voor een groot deel overeen met onderdeel Ruimtelijke Ordening in het cluster VHROSV.

We brengen de meerjarige ontwikkeling van de functie in kaart, uitgesplitst naar oppervlakteklassen (de meest onderscheidende indeling). Het resultaat daarvan is te vinden in Figuur 13.

Er is een daling van de kosten te zien voor drie van de vier klassen. Die daling bedraagt 0 - 5 euro per inwoner tussen 2008 en 2013 en 5 - 10 euro per inwoner wanneer beschouwd vanaf 2009. De groep 'Laag' stijgt juist iets ten opzichte van 2008, maar is constant vanaf 2009.



Figuur 13: meerjarige ontwikkeling van lv3-functie Ruimtelijke ordening (810), uitgesplitst naar oppervlakteklassen. Het betreft het (gewogen) gemiddelde van de gerealiseerde netto lasten per inwoner.

De meerjarige daling wordt toegeschreven aan de toename van zogenoemde 'veegplannen' (ten koste van de 'postzegelplannen'): verschillende plannen die samen dezelfde oppervlakte hebben als één groot plan zijn in de regel iets duurder, aldus experts.

De Wro uit 2007 vereiste dat uiterlijk in 2014 alle bestaande bestemmingplannen geactualiseerd moesten zijn, op straffe van het niet mogen heffen van leges (Wro art 3.1 lid 4). Dat veronderstelt dus een tijdelijke stijging van het jaarlijks aantal vastgestelde plannen, en mogelijk ook van de kosten. Gemeenten geven als antwoord op de vraag over de oorzaak van de piek in aantallen bestemmingsplannen aan dat deze veroorzaakt wordt door de bepalingen uit de Wro. We concluderen verderop in deze paragraaf dat in de kosten geen piek terug te zien is.

Enkele gemeenten gaven aan dat de formatie van de teams die werken aan bestemmingsplannen de laatste jaren niet is gewijzigd. De kosten voor de inhuur van externen schommelden wel. De stedenbouwkundige bureaus werden als gevolg van de crisis goedkoper.

We gaan op twee van deze oorzaken iets verder in: de beweging van ‘postzegelplannen’ naar ‘veegplannen’ en de actualisatieslag ten gevolge van de Wro.

Omvang van bestemmingsplannen

In Figuur 14 is de gemiddelde omvang van bestemmingsplannen weergegeven³¹ (Bron: Kadaster).



Figuur 14: meerjarige ontwikkeling van gemiddelde oppervlakte per bestemmingsplan.

De meerjarige tendens is inderdaad een stijgende, met een piek in 2013 (en in mindere mate 2014). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de erg grote bestemmingsplannen in de buitengebieden (die normaliter met een lage frequentie aangepast werden) ten tijde van de actualisatieslag een relatief groter aandeel in het totaal hadden. Alle plannen moesten immers geactualiseerd worden. Bestemmingsplannen worden dus gemiddeld steeds groter en het opstellen en actualiseren ervan daardoor steeds goedkoper. Deze tendens van ‘veegplannen’ lijkt dus een mogelijk drijvende kracht achter het kostenpatroon. Met de beweging om meer kleinere bestemmingsplannen op te nemen in veegplannen lopen gemeenten vooruit op de invoering van de Omgevingswet.

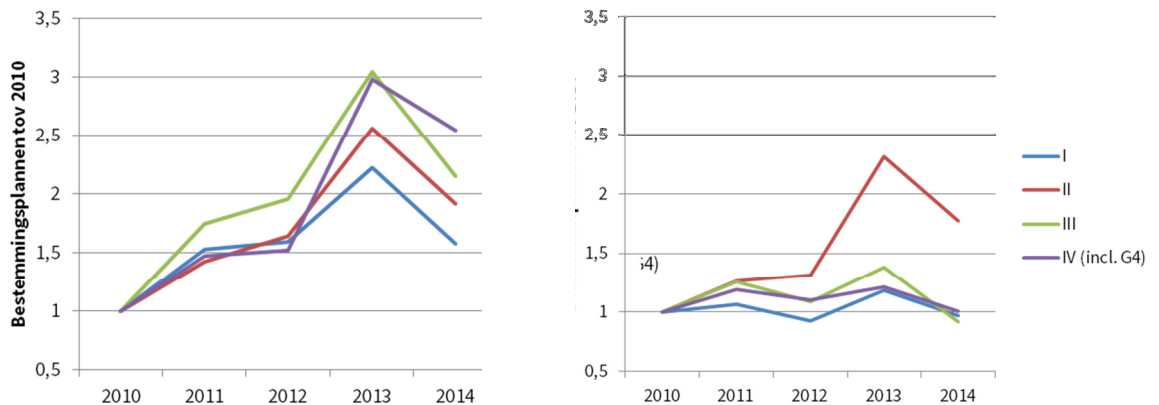
Actualisatie van bestemmingsplannen

Om de hypothese van de toename in het aantal bestemmingsplannen te toetsen hebben we twee bronnen tot onze beschikking:

³¹ Preciezer betreft het de oppervlakte van het kleinste vierkant dat het gebied van het plan omsluit.

- Gegevens over bestemmingsplannen van het Kadaster. Er is per jaar een selectie gemaakt van alle bestemmingsplannen en beheersverordeningen van gemeenten van na 2010, die de status ‘ontwerp’, ‘vastgesteld’ of ‘onherroepelijk’ hadden.
- Uitkomsten uit de uitvraag. Er is gevraagd naar het jaarlijks aantal vastgestelde bestemmingplannen, uitgesplitst naar verschillende achtergronden. Ten behoeve van deze analyse is echter uitgegaan van het totaal.

In Figuur 15 zijn de resultaten van beide analyse weergegeven: links op basis van gegevens van het Kadaster, rechts op basis van de uitvraag.

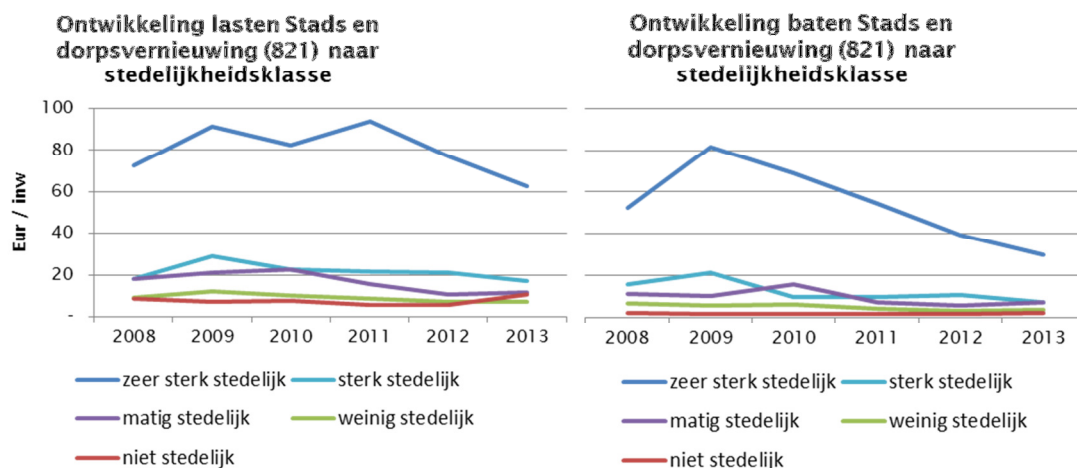


Figuur 15: ontwikkeling aantal vastgestelde bestemmingsplannen ten opzichte van 2010. Links: op basis van het Kadaster, rechts op basis van de uitvraag. Zie de tekst voor meer toelichting.

De figuur laat zien dat de invoering van de nieuwe Wro met name in 2013 (en in mindere mate in 2014) geleid heeft tot een forse stijging van het aantal vastgestelde bestemmingsplannen. De vraag is of deze stijging van het aantal plannen een overeenkomstige stijging van de kosten heeft veroorzaakt. Een soortgelijke piek als in Figuur 15 is voor 2013 echter niet waarneembaar in het kostenpatroon (Figuur 13). Mogelijk is de actualisatieslag wel de reden van de kleine piek in 2012: het actualiseren van een bestemmingsplan is immers een traject, waarvan de kosten (ruim) voorafgaand aan het vaststellen ervan gemaakt worden. Het is namelijk niet zo dat een bestemmingsplan in hetzelfde jaar wordt gemaakt, als dat het wordt vastgesteld: daar kunnen jaren tussen zitten. De kosten vallen dus in meerdere jaren, daarmee is er niet automatisch een verband tussen het aantal bestemmingsplannen dat in een jaar is vastgesteld en de kosten die ervoor gemaakt zijn. Ongeacht of dit de juiste interpretatie van de betreffende piek is, heeft de actualisatie van bestemmingsplannen geen noemenswaardige invloed meer op de lasten in 2014, het jaar waarop de verdeelformule uit het onderzoek 2015 gebaseerd is.

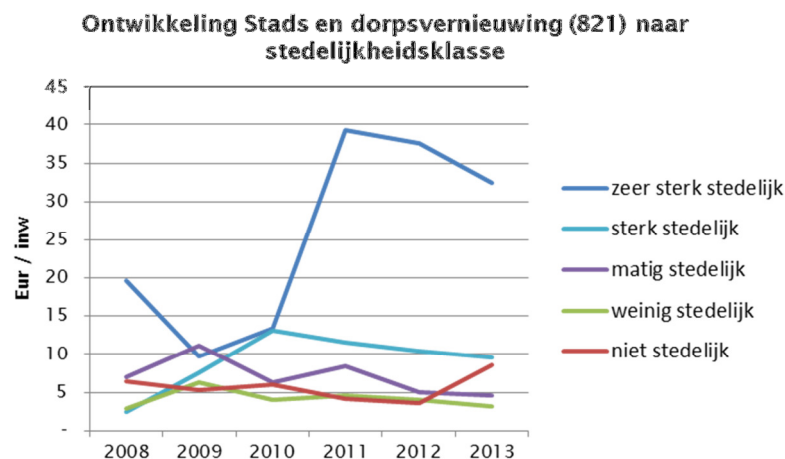
6.2.2 Gebiedsontwikkeling

De functie stads- en dorpsvernieuwing (821) komt deels overeen met het onderdeel Gebiedsontwikkeling. Vanwege het investeringskarakter van dit onderdeel/deze functies en vanwege de afhankelijkheid van externe omstandigheden, valt een meerjarige ontwikkeling in de netto lasten voor dit onderdeel/deze functie te verwachten. Omdat de lasten en baten in dit onderdeel (in tegenstelling tot andere onderdelen) van vergelijkbare orde grootte zijn, kan het inzichtelijk zijn om ze los van elkaar te beschouwen. De lasten en baten zijn dus in Figuur 16 afzonderlijk afgebeeld. Daarbij is er ook een uitsplitsing gemaakt naar stedelijkheidsklasse.



Figuur 16: meerjarige ontwikkeling van Iv3-functie Stad- en dorpsvernieuwing (821), uitgesplitst naar stedelijkheidsklassen. Het betreft het (gewogen) gemiddelde van de gerealiseerde lasten (links) en baten (rechts) per inwoner.

De baten en de lasten afzonderlijk laten een redelijk stabiel patroon zien, behalve voor de zeer sterk stedelijke gemeenten. De netto lasten laten een veel minder stabiel beeld zien. (Figuur 17).



Figuur 17: meerjarige ontwikkeling van functie stad- en dorpsvernieuwing naar stedelijkheidsklasse. Het betreft het (gewogen) gemiddelde van de gerealiseerde netto lasten.

Allereerst valt het grillige patroon van de netto lasten op. Kijken we naar de baten en de lasten afzonderlijk (uitgezonderd die van 'zeer sterk stedelijk', gedomineerd door de G4), dan zien we dat deze eerst een periode van (lichte) stijging kennen (tot 2009/2010) om daarna te dalen. (Uitzondering hierop is de klasse 'niet stedelijk' in 2013.) De beweging van baten en lasten zijn dus gekoppeld.

In paragraaf 5.5.4 zijn we ingegaan op mogelijke verklaringen voor het verschil in kosten per inwoner tussen de 'zeer sterk stedelijk' / G4 en de andere steden. Enkele G4 gemeenten geven aan dat ze aan anticyclisch beleid hebben gevoerd. Dit kan een verklaring voor de stijging van de netto lasten zijn in 2011. N.B. Een aantekening bij deze gegevens is dat gemeenten die maar sporadisch aan gebiedsontwikkeling doen, niet de netto lasten ervan op functie 821 (stads- en dorpsvernieuwing) boeken, en daardoor mogelijk lager uitkomen dan in werkelijkheid.

Effecten van de conjunctuur (gebiedsontwikkeling)

De uitvraag bevatte vragen over het effect van de conjunctuur op VHROSV. De meest genoemde effecten van de conjunctuur op de netto lasten voor gebiedsontwikkeling zijn:

- Geen of minder inkomsten van het grondbedrijf
- Afschrijving boekwaarde van het grondbedrijf
- Stagnatie van de grondverkoop/rente effecten van investeringen of daling van de grondprijzen.

Gemeenten geven aan dat met name gemeenten die gekozen hebben voor een actief grondbeleid en/of gemeenten die met groei of krimp geconfronteerd worden, geraakt zijn door de conjunctuur.

Uit bovenstaande effecten kan worden afgeleid dat gebiedsontwikkeling conjunctuurgevoelig is, omdat

- Grondexploitatie en gebiedsontwikkeling invloed op elkaar uitoefenen: sommige gemeenten bekostigen publieke taken met de opbrengsten van grondexploitaties
- Bij projecten voor gebiedsontwikkeling soms private partijen (bijvoorbeeld woningcorporaties) betrokken zijn: gemeenten ondernemen activiteiten in het kader van deze gebiedsontwikkelingen.

Als door de conjunctuur de resultaten van de private partijen dan wel inkomsten uit grondexploitaties teruglopen zijn daardoor twee (tegengestelde) effecten mogelijk:

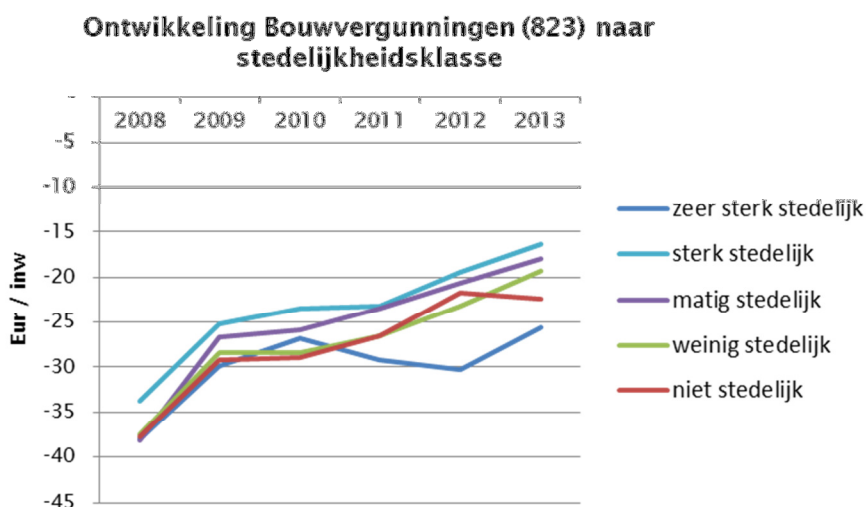
1. Projecten worden uitgesteld of afgeblazen, waardoor de lasten van gemeentezijde uitblijven of lager zijn
2. Gemeente moet een grotere inspanning leveren om het project alsnog van de grond te krijgen of de lasten zijn al gemaakt maar de baten blijven uit

Beide effecten doen zich voor. Welke van de twee dat is, verschil van project tot project. Op basis van de resultaten, heeft het eerste mechanisme de overhand gehad de laatste jaren.

6.2.3 Omgevingsbeheer

De functie Bouwvergunningen (823) bevat de baten van gemeenten voor bouwvergunningen (omgevingsvergunningen) en voor welstandstoezicht. In Figuur 18 is de meerjarige ontwikkeling ervan opgenomen, uitgesplitst naar stedelijkheidsklassen. Duidelijk zichtbaar is de forse afname (zichtbaar als een stijgende lijn) voor alle groepen, met uitzondering van de groep 'zeer sterk stedelijk'.

Deze afwijking wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de G4-gemeenten. Ook is te zien dat de grootste afname plaatsvindt tussen 2008 en 2009, waarna de daling iets afvlakt.



Figuur 18: meerjarige ontwikkeling van Iv3-functie Bouwvergunningen (823), uitgesplitst naar stedelijkheidsklassen. Het betreft het (gewogen) gemiddelde van de gerealiseerde netto lasten per inwoner.

Er is een drietal oorzaken van deze daling aan te wijzen. De ene is de afname van (inkomsten uit) bouwprojecten ten gevolge van de crisis. De ander is de toename van de mogelijkheid tot vergunningsvrij bouwen bij gemeenten. En een derde is de tendens dat deze taken voor kleine gemeenten in toenemende mate bij omgevingsdiensten belegd worden, waarvan de verwachting is dat deze de taken doelmatiger uit kunnen voeren en sneller op een daling van baten in kunnen spelen.

De scherpe daling tussen 2008 en 2009 duidt voornamelijk op de eerste oorzaak. De netto lasten voor omgevingsbeheer stijgen daarmee, omdat de (met name personele) lasten van gemeenten niet even snel dalen.

Effecten van de conjunctuur (omgevingsbeheer)

Het meest genoemde effect van de conjunctuur op de netto lasten van omgevingsbeheer is de lagere baten van omgevingsvergunningen bij gelijk blijvende lasten (de analyse van de Iv3-gegevens onderstreept dat beeld).

6.3 Toekomstverwachtingen

In de uitvraag aan de steekproefgemeenten zijn vragen gesteld over de toekomstverwachtingen voor de baten en lasten van de verschillende onderdelen. Per onderdeel zijn de belangrijkste verwachtingen weergegeven.

Ruimtelijke ordening

Ongeveer de helft gemeenten geeft aan grote veranderingen in de kosten voor ruimtelijke ordening te verwachten. We hebben naar de reden gevraagd van de te verwachten veranderingen in kosten. De verreweg meest genoemde oorzaak voor mogelijke kostenstijging is de Omgevingswet. In dit kader wordt de voorbereiding, de implementatie en de nieuwe actualisatieplicht uit de Wro genoemd. Het omgevingsplan is de opvolger van het bestemmingsplan. Het omgevingsplan is echter veel breder dan het bestemmingsplan.

Met het omgevingsplan is er sprake van besluitvorming omtrent de hele fysieke leefomgeving. Verdergaande digitalisering zal hieraan ondersteunend zijn. De Omgevingswet zal in 2018 in werking treden.

Andere oorzaken voor mogelijke veranderingen in het netto lasten zijn:

- meer inbreidingen
- de ladder voor duurzame verstedelijking³²
- krimp-gerelateerde bestemmingsplanwijzigingen
- versterking van het gaswinningsgebied.

Gemeenten van alle grootteklassen verwachten in 2016 een lichte stijging van het aantal vast te stellen bestemmingsplannen en weer een kleine daling in 2017 ten opzichte van 2016.

Wonen

Het aantal gemeenten dat geen grote veranderingen verwacht in de kosten voor wonen in de toekomst is iets groter dan het aantal dat grote veranderingen verwacht. De meeste genoemde oorzaken van grote veranderingen zijn:

- kosten als gevolg van krimp (afnemende woningbehoefte)
- de prestatieafspraken met woningcorporaties en
- woningen voor vluchtelingen.
- woonbeleid en huisvesting voor diverse doelgroepen
- aantrekken woningmarkt en vermindering leegstand.

Gebiedsontwikkeling

Het aantal gemeenten dat in de toekomst grote veranderingen verwacht in de netto lasten is iets groter dan het aantal dat geen grote veranderingen verwacht. Opvallend is de verscheidenheid aan projecten die hogere netto lasten zouden kunnen veroorzaken. De oorzaken die genoemd zijn:

- krimp
- vergrijzing
- maatschappelijk vastgoed
- herstructurering bedrijventerreinen
- leegstand
- aanpak stedelijk gebied
- ambities van het bestuur.

Op de vraag bij welke projecten de inzet van algemene middelen (zoals ISV) onontbeerlijk is om ze te kunnen realiseren valt op dat veel verschillende projecten genoemd worden. Het vaakst worden genoemd herstructurering binnenstedelijk gebied/inbreiding (vaak omdat er geen uitbreidingsmogelijkheden meer zijn) en maatschappelijk vastgoed. Andere projecten die worden genoemd zijn:

- transformatie winkelgebieden
- sloop vanwege demografische ontwikkeling
- aanpak woningvoorraad na oorlogs.

³² Overheden moeten op basis van artikel 3.1.6 lid 2 Bro nieuwe stedelijke ontwikkelingen motiveren met behulp van drie opeenvolgende stappen. De stappen borgen een zorgvuldige ruimtelijke afweging en inpassing van die nieuwe ontwikkelingen. Deze stappen worden de ladder van duurzame ontwikkeling genoemd.

- aanpak oude bedrijventerreinen.
- sociale woningbouw
- transformatie maatschappelijk vastgoed
- transformatie kantoren
- sociale woningbouw
- kwaliteit openbare ruimte verbeteren.

Omgevingsbeheer

De meeste gemeenten (57%) geven aan geen veranderingen te verwachten in de toekomst. Die gemeenten die wel veranderingen verwachten (43%) geven met name aan dat dit door de Omgevingswet zal komen. Andere genoemde oorzaken zijn:

- Toename van de lasten voor handhaving door meer overlaten aan de markt of bewoners.
- Samenwerking met andere gemeenten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

Monumentenzorg

Van de gemeenten geeft 84% aan geen forse veranderingen te verwachten de komende jaren op het onderdeel monumentenzorg. Gemeenten die wel forse veranderingen verwachten geven de volgende redenen op:

- binnenstedelijke ontwikkeling
- de ladder duurzame ontwikkeling
- aanwijzen van gemeentelijke monumenten
- erfgoed in combinatie met krimp en ouder wordende bevolking.

6.4 Gemeentelijke subsidies/Toekomstbestendigheid verdeelmodel VHROSV

Enkele van bovenstaande ontwikkelingen uit de afgelopen jaren spelen (onverminderd) in de nabije toekomst. Daarbovenop voorzien betrokkenen ontwikkelingen in de nabije toekomst die van invloed zijn op het kostenpatroon. Een verdeelmodel dat niet ontworpen is om de effecten van zulke ontwikkelingen (voldoende) te kunnen accommoderen, zal er in de regel ook niet aan de verandering van de netto lasten tegemoet kunnen komen. Ongetwijfeld zal dan het kostenpatroon dus uit de pas gaan lopen met de verdeling. Bovenstaand zijn een aantal ontwikkelingen genoemd, deze zouden de verschillende mogelijke effecten kunnen hebben op de verdeling zoals voorgesteld naar aanleiding van het onderzoek 2015. Sommige effecten zouden echter ook spelen voor elke andere verdeling. We gaan hieronder de verschillende onderdelen langs:

- Ruimtelijke ordening: er is over de hele linie een daling waarneembaar (op één oppervlakteklasse na). Wanneer de andere onderdelen van gelijke omvang blijven, dan wordt het aandeel van ruimtelijke ordening ten opzichte van het geheel kleiner. Zet die beweging zich door, dan zullen gemeenten die een relatief groot deel van hun VHROSV-bijdrage op basis van dit onderdeel krijgen (grote gemeenten, met veel bebouwing in het buitengebied zijn de primaire kostendrijvers), relatief overbedeeld worden ten opzichte van de rest. Dit zou gelden voor elk verdeelmodel dat gebaseerd is op de huidige kostenstructuur.
- Wonen: op basis van de Iv3-analyse zijn niet direct aanknopingspunten voor toekomstige ontwikkelingen te vinden. Als de verwachtingen van de experts (paragraaf 6.3) bewaarheid worden, dan zullen bijvoorbeeld gemeenten met een grote krimp / sterke vergrijzing relatief onderbedeeld gaan worden.
- Gebiedsontwikkeling: veel hangt af van hoe gemeenten op dit onderdeel gaan investeren in een periode waarin de prikkel ten gevolge van de ISV niet meer aanwezig is.

- Er is een mogelijk verband met de conjunctuur. Bij een verder aantrekkende economie zullen de gemeenten met relatief grote opgaven op dit vlak relatief onderbedeeld worden. De verdeelformule komt niet tegemoet aan die extra lasten, omdat deze geen maatstaf bevat die (positief) correleert met de conjunctuur (zie paragraaf 0).
- Omgevingsbeheer: veranderende inkomsten uit leges. Deze verandering is te ontleden in twee tegengestelde bewegingen:
 - Bij een aantrekkende economie zullen de inkomsten uit bouwleges omhoog gaan (en daarmee de netto lasten omlaag).
 - Een verdere toename van vergunningsvrij bouwen - in combinatie met hogere lasten voor extra handhaving als gevolg daarvan - zullen de netto lasten doen toenemen.
- Ruimtelijke ordening en omgevingsbeheer: De invoering van de Omgevingswet zal naar verwachting in eerste instantie een verhogend effect hebben op de netto lasten, en na verloop van tijd een verlagend effect. Vanwege het ontbreken van een afgetekende kostendrijver voor dit onderdeel, is het moeilijk om uitspraken te doen over het type gemeenten dan hiervan voordeel of nadeel zou ondervinden.
- Op monumentenzorg worden geen grote veranderingen verwacht.

De vraag is of bovenstaande effecten zich daadwerkelijk voor gaan doen, nog moeilijker is het om te voorspellen in welke mate en hoe snel ze plaats zouden vinden. Er zijn verschillende manieren om hiermee om te gaan. We komen hierop terug in Hoofdstuk 7.

7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk formuleert AEF conclusies op basis van het onderzoek. We doen op basis daarvan aanbevelingen voor zowel de korte als de langere termijn.

7.1 Conclusies

In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen uit paragraaf 3.1.1 met behulp van de resultaten in hoofdstukken 5 en 6. De onderzoeksvragen zijn:

1. Actualiseer de omschrijving van het beleidsterrein van het cluster.
2. Wat is de omvang van de inkomsten (van derden), uitgaven en mutaties in reserves van gemeenten voor het cluster?
3. In hoeverre geven uitgaven uit het verleden een goed beeld van de structurele uitgaven van gemeenten op dit terrein?
4. Hoe verhouden de kosten zich tot de bestaande ijkpunten van het clusteronderdeel?
5. Hoe verhouden de uitkomsten zich tot de geprognoseerde toekomstige investeringsopgaven van gemeenten die in de toekomst liggen?
6. Maak indien nodig een voorstel voor een nieuwe verdeling van dit clusteronderdeel.

7.1.1 Actualisering omschrijving beleidsterrein (onderzoeksvraag 1)

Een voorwaarde om het kostenpatroon binnen het sub-cluster via een uitvraag bij gemeenten in beeld te kunnen brengen, is een scherpe afbakening van welke lasten wel en niet tot het cluster gerekend moeten worden. We hebben op basis van het cijfermateriaal van het onderzoek 2015 niet op detailniveau kunnen achterhalen welke afbakening is gebruikt. Ten behoeve van het huidige en mogelijk toekomstige onderzoeken heeft AEF een omschrijving van het beleidsterrein gemaakt, die is te lezen in paragrafen 4.2 t/m 4.6.

Voor het onderdeel gebiedsontwikkeling is het niet mogelijk gebleken om een afbakening te maken. De afbakening zoals geformuleerd in het vorige onderzoek bleek niet de feitelijke lading te dekken. Ook in deze verdieping is het niet mogelijk gebleken om tot een afbakening te komen, op basis waarvan beoordeeld kan worden of een post gerekend hoort te worden bij het sub-cluster VHROSV. Oorzaak hiervan is de grote verscheidenheid aan investeringen (en de urgentie ervan). Een uitgekristalliseerde praktijk of voldoende concrete wettelijke taken van gemeenten voor gebiedsontwikkeling ontbreken. Het onderdeel gebiedsontwikkeling is daarom in het kader van deze verdieping behandeld als een 'afgeleide post', in die zin dat het gaat om niet verhaalde kosten zoals kosten die nodig zijn om te fungeren als hefboom voor private investeringen.

7.1.2 De omvang van de inkomsten (van derden), uitgaven en mutaties in reserves van gemeenten (onderzoeksvraag 2)

AEF heeft de uitkomsten van de uitvraag (na opschoning en het uitvoeren van correcties) in hun samenhang op tal van manieren geanalyseerd. Dat betreft bijvoorbeeld de verhouding tussen baten en lasten per onderdeel (Tabel 9 in paragraaf 5.4.1), op basis waarvan een beeld van de totale omvang van het cluster van af te leiden is (zie paragraaf 5.4.1). Ook geven de resultaten van het onderzoek een beeld van de onttrekkingen en dotaties aan reserves, en de verhouding daartussen (zie paragraaf 5.4.1). Over 2014 is een netto dotatie gedaan, die echter klein is ten opzichte van de totale omvang van onttrekkingen en dotaties. Voor het onderdeel gebiedsontwikkeling in het bijzonder wordt er door de gemeenten in grootteklasse III en IV iets meer onttrokken dan gedoteerd.

Uit dit onderzoek blijkt dat er geen directe aanleiding is te veronderstellen dat bepaalde categorieën van gemeenten meer middelen onttrekken dan andere omdat de middelen ontoereikend zouden zijn voor de taken. Voor een betere onderbouwing van deze conclusie zou inzicht verzameld moeten worden over dotaties en onttrekkingen van de reserves over meerdere jaren. In dit onderzoek is hier vanwege de haalbaarheid niet voor gekozen in overleg met de begeleidingscommissie en de opdrachtgever. Vanwege de lastige interpretatie van de meerjarige cijfers is het de vraag of eventueel onderzoek op basis van meerjarige cijfers tot heldere conclusies kan leiden.

7.1.3 Mate waarin uitgaven uit het verleden een beeld van de structurele uitgaven vormen en de toekomstige investeringsopgaven van gemeenten (onderzoeksvragen 3 en 5)

Onderzoeksvraag 3 wordt samen beantwoord met onderzoeksvraag 5. Ontwikkelingen uit het verleden, gesignaleerd uit de analyses van lv3-cijfers en de kennis van experts, en de toekomstverwachtingen van gemeenten leiden tot conclusies over de toekomst.

AEF verwacht ontwikkelingen met effect op de uitgaven op het gebied van ruimtelijke ordening, gebiedsontwikkeling en omgevingsbeheer die, als de ontwikkelingen zich voordoen, mogelijk onvoldoende geacommodeerd worden door de verdeling. Het gaat om:

- De voorbereidingen en invoering van de Omgevingswet. Dit kan effect hebben op de uitgaven van ruimtelijke ordening en omgevingsbeheer (paragraaf 6.3). In eerste instantie zal er sprake zijn van een kostenverhogend effect en na verloop van tijd een kostenverlagend effect. Ruimtelijke ordening en omgevingsbeheer vormen samen 65% van het sub-cluster.

- Doorzettende dalende lijn van de kosten voor ruimtelijke ordening (paragraaf 6.2.1). Voor drie van de vier oppervlakteklassen is op basis van de lv3 cijfers een daling waar te nemen. Voor oppervlakteklasse ‘laag’ is geen daling waar te nemen.
- Andere uitgavenpatronen na het wegvallen van ISV-bijdragen. Het meetjaar 2014 is het laatste jaar van de ISV-bijdrage. De resultaten van de uitvraag geven daarmee mogelijk een niet-representatief beeld van de kosten voor gebiedsontwikkeling voor een periode waarin geen ISV meer bestaat.
- Conjuncturele veranderingen. Bij omgevingsbeheer is er sprake van een conjunctuureffect op de netto lasten. Door een laagconjunctuur blijven de baten achter bij gelijkblijvende lasten. Bij gebiedsontwikkeling is er ook sprake van een conjunctuureffect. Het grootste effect van laagconjunctuur is het afblazen of uitstellen van projecten, waardoor de lasten uitblijven of lager zijn. Daar staat een kleiner effect tegenover. Gemeenten moeten een grotere inspanning leveren om projecten, ondanks de tegenvallende inkomsten uit grondexploitatie, toch van de grond te krijgen (paragraaf 0).
- Veranderende inkomsten uit leges. Naast het effect van de conjunctuur, heeft de toename van vergunningsvrij bouwen het effect dat de lasten toenemen vanwege hogere handhavingskosten.

De uitgaven van gebiedsontwikkeling kunnen van jaar tot jaar fors verschillen. Dit komt o.a. vanwege het investeringskarakter van de uitgaven, de grote beleids- en boekingsvrijheid en de effecten van de conjunctuur op de uitgaven. De huidige verdeling is gebaseerd op het jaar 2014. Als het verdeelmodel voor dit cluster gebaseerd wordt op het kostenpatroon voor gebiedsontwikkeling (wat nog de vraag is, zie verder), is het aan te bevelen om een verdeling te baseren op cijfers uit meerdere jaren. In paragraaf 7.3 staat deze aanbeveling uitgebreid toegelicht.

7.1.4 Verhouding tussen de kosten en de bestaande ijkpunten (onderzoeksvraag 4)

Naast bovenstaande analyses zijn de netto lastenpatronen voor de verschillende onderdelen in beeld gebracht. Ook zijn deze vergeleken met de resultaten uit het vorige onderzoek: per onderdeel in paragrafen 5.4.2 t/m 5.4.6 voor het totaal van het sub-cluster. De patronen in de netto lasten en tussen het onderzoek uit 2015 en het verdiepende onderzoek zijn vergelijkbaar. Er zijn weliswaar verschillen tussen beide onderzoeken, maar deze komen voor een groot deel voort uit het hanteren van realisatiecijfers in plaats van begrotingscijfers. De patronen die beide onderzoeken, maar ook de lv3-gegevens, laten zien zijn dat:

- Hoe meer stedelijk een gemeente is, hoe lager de gemiddelde netto lasten per inwoner zijn.
- Hoe groter de oppervlakte is, hoe hoger de gemiddelde netto lasten per inwoner zijn.
- Hoe meer inwoners een gemeente kent, hoe lager de gemiddelde netto lasten per inwoner zijn.

Daarnaast zijn in het verdiepende onderzoek dezelfde structuurkenmerken als kostendrijver geïdentificeerd als in het onderzoek uit 2015. Zie de discussie in paragraaf 5.5.1.

De onderdelen ruimtelijke ordening, omgevingsbeheer en monumentenzorg vormen samen 72% van het sub-cluster. Op deze onderdelen maken kleine gemeenten relatief meer kosten dan grote gemeenten. Gemeenten met grotere oppervlakte geven relatief meer uit aan bestemmingsplannen dan gemeenten met kleinere oppervlakte. Kleine gemeenten geven aan dat zij minder vaak de kosten kunnen verhalen. Een andere verklaring is dat gemeenten met veel agrarisch gebied kosten maken voor de verplichtingen uit de Wet milieubeheer. Op de

onderdelen wonen en gebiedsontwikkeling is het patroon andersom: grote gemeenten maken meer kosten dan kleine gemeenten.

De twee effecten bij elkaar opgeteld leidt (vanwege de relatieve omvang van de onderdelen) tot de conclusie dat hoe groter de gemeente hoe minder kosten per inwoner worden gemaakt aan VHROSV.. Het verdeelmodel, hoewel voor het hele sub-cluster, weegt beide effecten mee, omdat het maatstaven bevat die aan beide kostenpatronen tegemoet komen.

Een van de aanleidingen van het onderzoek was de vraag of er mogelijk een ‘inhaaleffect’ zichtbaar was voor het actualiseren van bestemmingsplannen vanwege de invoering van de Wro. Onze conclusie is dat er geen sprake is van een inhaaleffect.

Hoewel de gevonden resultaten in redelijke mate in overeenstemming zijn met het vorige onderzoek en de Iv3-gegevens, zijn ze dat juist niet met de oude verdeling (van voor 2014): het patroon is juist omgekeerd. Vergeleken met de oude verdeling zijn de kostenpatronen van het onderzoek 2015 en het verdiepende onderzoek voldoende vergelijkbaar, zodat het ontwikkelen van een nieuw verdeelmodel op basis van de hier besproken resultaten niet tot wezenlijk andere inzichten of uitkomsten zal leiden.

Daar staat tegenover dat het verdiepende onderzoek wel vragen oproept over de toekomstbestendigheid van een mogelijke verdeling op basis van deze formule. Aanvullend op de knelpunten die we in deze paragraaf al hebben benoemd signaleren we een knelpunten omtrent gebiedsontwikkeling en de G4. We lichten dit in onder staande paragraaf nader toe.

7.2 Gebiedsontwikkeling en de G4

Gebiedsontwikkeling

De netto lasten van gemeenten voor gebiedsontwikkeling zijn een momentopname (en kunnen daardoor van jaar tot jaar *sterk* verschillen) en zijn zeer afhankelijk van (politieke) besluitvorming. Gebiedsontwikkeling is een beleidsrijk onderdeel (in tegenstelling tot de rest van VHROSV) zowel in het al dan niet uitvoeren van de taak, als in de zin van het nemen of niet nemen van de lasten. Zoals we aan het begin van deze paragraaf constateerden, is het niet mogelijk om een prescriptieve afbakening te maken. We zien grote variatie in de urgentie, ambitieniveau en noodzaak van de investeringen, type investeringen en de domeinen waarin geïnvesteerd wordt. Daarnaast hebben gemeenten boekhoudkundige en beleidsmatige vrijheidsgraden in hun begrotingen (nemen van lasten, doorschuiven van lasten, afbakening met kostenverhaal; begrotingen). Zoals in paragraaf 7.1.3 staat toegelicht is voor een goede verdeling inzicht nodig in de uitgaven van meerdere jaren voor gebiedsontwikkeling vanwege de forse fluctuaties van jaar tot jaar.

De uitgaven van gebiedsontwikkeling hebben vaak een investeringskarakter (waarbij een gemeente dus risico loopt op het niet terugverdienen van de gemaakte kosten). Daarnaast zijn het investeringen die samenhangen met heel verschillende ambitieniveau's (bijv. het aantrekken van internationale bedrijven). Als dit type investeringen of uitgaven met hoge ambities van een groep gemeenten invloed hebben op een nieuwe verdeling, dan zou dit tot gevolg kunnen hebben dat de gemeenten die minder risico nemen of minder ambities hebben relatief minder geld toebedeeld krijgen (of anders gezegd, meebetalen aan de risicovolle investeringen of uitgaven met hoge ambities van de andere gemeenten). In het onderzoek 2015 wordt dit zo veel mogelijk ondervangen door in de aanpak uit te gaan van het gemiddelde kostenniveau van groepen van gemeenten.

De G4

De G4 maken een groot deel uit van de totale netto lasten van VHROSV. Zij besteden een veel hoger bedrag per inwoner op de onderdelen Wonen en Gebiedsontwikkeling.

Het is niet mogelijk om een verdeelmodel te maken dat tegemoet komt aan de hoge netto lasten van de G4, wanneer zij als reguliere gemeenten behandeld zouden worden. Kostenoriëntatie betekent dat de verdeling rekening houdt met de objectieve kenmerken van gemeenten (zoals het aantal inwoners, de oppervlakte en de bodemgesteldheid) die een indicatie vormen voor verschillen in de taakopgave tussen gemeenten. De voor de hand liggende maatstaven voor dit sub-cluster vertonen echter niet even grote verschillen tussen de G4 en andere gemeenten als de kosten vertonen.

Om met dit vraagstuk om te gaan, wordt op dit moment gewerkt met vaste bedragen voor de G4 in dit sub-cluster. Bij het maken van de verdeling wordt de G4 afgezonderd, en bovenop de verdeling wordt een vast bedrag gehanteerd voor de G4, waarmee het gat tussen het verdeelde bedrag en de daadwerkelijke kosten wordt gedicht.

De verdeling en toekomstige ontwikkelingen

Zoals in paragraaf 7.1.3 staat toegelicht, verwacht AEF ontwikkelingen in de toekomst mogelijke effecten op de uitgaven die niet geaccommodeerd worden door de verdeling. De toekomstige ontwikkelingen zijn de Omgevingswet, de dalende kosten voor ruimtelijke ordening, het wegvallen van ISV, de conjunctuur en de veranderende inkomsten uit leges.

In het licht van bovenstaande conclusies doen wij in de paragraaf hieronder aanbevelingen om tot een rechtvaardige en toekomstgerichte verdeling voor VHROSV te komen.

7.3 Aanbevelingen

Het onderzoek laat vergelijkbare kostenpatronen zien uit de beide onderzoeken, de Iv3-cijfers en de periodieke onderzoeken. Dit kostenpatroon vertoont sterke verschillen met de oude verdeling, waardoor herverdelingseffecten in algemene zin als beoogd kunnen worden beschouwd.

Deze conclusie geldt onverminderd wanneer in ogenschouw wordt genomen dat de voorgestelde verdeling nog vraagtekens bevat – met name over de positie van gebiedsontwikkeling, de grote vier steden en de conjunctuurgevoeligheid van uitgaven. Die vraagtekens betreffen dus niet zozeer of de voorgestelde verdeling op basis van de juiste gronden tot stand is gekomen of dat het de juiste verdeling is, maar eerder hoe ook in de toekomst een verdeling gegarandeerd kan worden die optimaal tegemoet komt aan zowel de financiële opgaven van gemeenten (d.w.z. kostenoriëntatie), als aan de andere eisen uit de Fvw.

Op grond van de overwegingen die het rapport zijn geschetst zou AEF aanbevelen om de voorgestelde verdeling uit het onderzoek 2015 in te voeren. Gezien de vragen over de toekomstige ontwikkelingen van het cluster, adviseren we daarnaast de komende jaren te gebruiken voor:

- Het jaarlijks in kaart brengen van de uitgaven en daarop, indien nodig de verdeelformule en de clusterindeling aan te passen.
- Een meer fundamentele discussie te voeren over veranderingen in de verdeelmethode.

Op beide punten gaan we nader in.

Herverdeeleffecten

Het invoeren van de verdeling die voortkomt uit het onderzoek uit 2015 heeft herverdeeleffecten tot gevolg. Op dit moment geldt in afwachting van de resultaten van dit verdiepende onderzoek een verdeling die voor een derde gebaseerd is op de nieuw voorgestelde verdeling, en voor twee derde op de oude verdeling.

Tabel 22 geeft een beeld van de herverdeeleffecten van deze huidige verdeling naar de nieuwe verdeling, als deze in zijn geheel wordt ingevoerd. Hierbij moet opgemerkt worden dat dit beeld gebaseerd is op 2014: zowel de maatstaven als de uitkeringsfactor. Gemeenten zijn exclusief de G4.

Gemiddelde bijdrage VHROSV (€ / inw)	Huidige verdeling	Verdeling onderzoek 2015	Herverdeel-effect
Grootteklasse			
I	50	69	19
II	51	64	14
III	54	58	4
IV	58	56	-1
Oppervlakteklasse			
Erg veel	55	79	24
Veel	49	67	17
Weinig	51	60	9
Erg weinig	56	54	-1
Stedelijkheidsklasse			
Niet stedelijk	52	75	23
Weinig stedelijk	50	69	18
Matig stedelijk	50	59	9
Sterk stedelijk	55	54	-1
Zeer sterk stedelijk	65	55	-10

Tabel 22: gemiddelde bedragen voor VHROSV, uitgesplitst naar verschillende klasse-indelingen, van de huidige en de nieuwe verdeling, samen met de herverdeeleffecten tussen beiden.

7.3.1 Jaarlijks in kaart brengen van de uitgaven

We bevelen aan om jaarlijks de feitelijke uitgavenpatronen in kaart te brengen en het effect op de verdeling te onderzoeken. Momenteel gebeurt dit in het jaarlijkse periodieke

onderhoud. We bevelen aan om vaker consequenties te verbinden aan de resultaten van het periodieke onderhoud.

Forse fluctuaties van jaar tot jaar bij gebiedsontwikkeling

Als gebiedsontwikkeling een ongewijzigd onderdeel blijft van het subcluster VHROSV, zien we meerdere opties hoe beter om te gaan met de geconstateerde grilligheid van de netto lasten van gebiedsontwikkeling.

- Verzamel over meerdere jaren cijfers en neem een gemiddelde van de netto lasten van enkele jaren. Dit komt tegemoet aan het zeer grillige uitgavenpatronen zoals bij gebiedsontwikkeling.
- Verzamel over meerdere jaren cijfers en maak een verdeelmodel dat over meerdere jaren de uitgaven goed verklaart. Dit maakt het mogelijk om structuurvariabelen te selecteren die juist ook meerjarig tegemoet komen aan de patronen, bijvoorbeeld omdat ze conjunctuurgevoelig zijn. Ook de gewichten zouden bepaald kunnen worden aan de hand van de meerjarige correlatie.

Ontwikkelingen met mogelijk effect op de clusterindeling

AEF acht het raadzaam om, naast de uitgaven en het effect op de verdeling, de clusterindeling te bekijken na invoering van de Omgevingswet, aangezien in het beleid steeds meer gestreefd wordt naar integraliteit. Ook nu zijn voor veel gemeenten (veelal die een omgevingsdienst kennen) de VHROSV-kosten voor het onderdeel Omgevingsbeheer nog moeilijk te scheiden van de rest.

Aanbevelingen bij toekomstig onderzoek

We bevelen aan, realisatiecijfers te gebruiken bij toekomstig onderzoek naar het sub-cluster VHROSV. Het investeringskarakter van onderdelen van het sub-cluster VHROSV veroorzaakt relatief grote verschillen tussen begrotings- en realisatiecijfers. Grote afwijkingen tussen begrotings- en realisatiecijfers zijn er ook op onderdelen die makkelijk te begroten lijken. De realisatiecijfers weerspiegelen daarom beter de daadwerkelijke kosten.

AEF is voorstander van een aanpak waarin aan gemeenten actief wordt gevraagd naar de lasten en baten voor de afzonderlijke wettelijke en autonome taken/activiteiten van gemeenten. Dit voorkomt dat andere uitgaven onterecht tot het sub-cluster gerekend worden. Daarnaast raden we aan om in toekomstig verdeelonderzoek al de geselecteerde posten terug te leggen bij de steekproef-gemeenten. Dit verkleint de kans dat posten onterecht niet worden meegenomen in het onderzoek.

Vanwege de complexiteit van het onderzoek en de belasting van de capaciteit van gemeenten voor het jaarlijks meewerken aan het onderzoek, is het te overwegen om voor een afgebakende periode³³ een groep vaste steekproefgemeenten te selecteren. Deze gemeenten zouden vergoed moeten worden voor hun werkzaamheden en de betreffende ambtenaren zouden opgeleid kunnen worden. Hiermee kunnen boekingsverschillen voorkomen worden.

Daarnaast zouden de mogelijkheden onderzocht kunnen worden om lv3 zo aan te passen dat het bruikbaar is voor de onderzoeken naar het Gemeentefonds. Dit zou het onderzoek behoorlijk vergemakkelijken. Alle clusters zouden zo makkelijker in één keer herijkt kunnen worden, en dit verkleint de kans dat boekingen tussen wal en schip vallen.

³³ De periode moe niet te lang zijn om te voorkomen dat de vaste groep gemeenten veel gaat uit geven om meer toebedeeld te krijgen.

7.3.2 Fundamentele discussie over de verdeelmethodiek

Het is naar de mening van AEF verder wenselijk om een meer fundamentele discussie te voeren over het onderdeel gebiedsontwikkeling en de afwijkende kostenpatronen van de G4.

Gebiedsontwikkeling

De discussie zou gevoerd moeten worden hoe de kosten voor gebiedsontwikkeling, die sterk met investeringen samenhangen en sterk afhankelijk zijn van ambities, verdeeld zouden moeten worden.

AEF ziet op voorhand de volgende opties om met het onderdeel gebiedsontwikkeling om te gaan:

- Gebiedsontwikkeling blijft in het sub-cluster, maar een uitwerking van de wettelijke voorschriften wordt geconcretiseerd om tot een 'prescriptieve' afbakening te komen. Dat vraagt een beleidsmatige keuze over welke uitgaven wel en niet gehonoreerd worden. Het betekent een beweging bij de aanpassing van de verdeling van 'alle feitelijke uitgaven van gemeenten worden gehonoreerd' naar 'de noodzakelijke uitgaven van gemeenten worden gehonoreerd'.
- Haal gebiedsontwikkeling (zoals nu gedefinieerd) uit het sub-cluster VHROSV en
 - Verdeel het via een specifieke uitkering. Dit heeft als nadeel dat er beoordeeld moet worden hoeveel geld welke gemeente zou moeten krijgen en voor welk doel.
 - Verdeel via een decentralisatie uitkering. Dit heeft als voordeel dat voor de ander onderdelen (die in het sub-cluster blijven) makkelijker een verdeelmodel te maken is.
 - Verdeel het mee via de uitkeringsfactor, vanwege de verscheidenheid aan domeinen waarin en doelen waarvoor geïnvesteerd wordt. Dit is een relatief makkelijke oplossing, maar doet niet optimaal recht aan het specifieke kostenpatroon.
 - Verdeel het mee met de rest van VHROSV. Dit heeft als groot nadeel dat geen recht wordt gedaan aan het specifieke (en van de overige onderdelen afwijkende) kostenpatroon van gebiedsontwikkeling.
- Breng gebiedsontwikkeling onder in het inkomstencluster met grondexploitaties. Deze onderdelen hangen nauw met elkaar samen. Deze optie komt tegemoet aan een deel van de interpretatieverschillen bij het boekhouden. Gebiedsontwikkeling komt voor eigen rekening van gemeenten. Dit hangt samen met de bredere discussie over uitbreiding van het belastinggebied van gemeenten.

G4

De discussie zou gevoerd moeten worden over hoe met de afwijkende kostenpatronen van de G4 om te gaan binnen de verdeelsystematiek. Momenteel wordt gebruik gemaakt van vaste bedragen. Het hebben van vaste bedragen verhoudt zich moeilijk tot een systematiek met verdeelmaatstaven.

AEF signaleert als potentieel risico dat als niet geobjectiverde vaste bedragen gecombineerd worden met een methode die uitgaat van honorering van alle uitgaven (van steekproefgemeenten) dit een kostenopdrijvende prikkelwerking zou kunnen hebben (en ten koste zou kunnen gaan van de bedragen voor andere gemeenten). Of en de mate waarin dit risico zich voordoet is geen onderwerp van het onderzoek geweest.

De discussie over hoe om te gaan met het afwijkende kostenpatroon van de vier grote steden kan gaan over de volgende opties:

- Om aan de hogere kosten per inwoner tegemoet te kunnen komen, kan aan maatstaven een niet-lineair gewicht toegekend worden in de verdeling. Dit heeft als nadeel dat het gecompliceerdere verdeelmodellen oplevert en bovendien moeilijker uitlegbaar is.

- De meerkosten voor de G4 zouden via een aparte verdeling meer geobjectiveerd kunnen worden. Met een nadere analyse van deze extra uitgaven kunnen de objectieve kostenfactoren en het gewicht van die factoren zichtbaar worden. Daarna kunnen de vaste bedragen via formules worden geïntegreerd in de formules per cluster. Daarmee zou er inzicht ontstaan in de toereikendheid en scheefheden binnen de G4 en andere gemeenten.
- De G4 hebben afwijkende kostenpatronen voor wonen en gebiedsontwikkeling. Bij gebiedsontwikkeling zien we de grootste verschillen tussen de G4 en de andere gemeenten. Indien gekozen wordt om het onderdeel gebiedsontwikkeling uit het sub-cluster VHROSV te halen dan worden de verschillen tussen de uitgaven van de G4 en de andere gemeenten kleiner. Mogelijk is het sub-cluster VHROSV zonder gebiedsontwikkeling wel objectief te verdelen zonder gebruik te maken van vaste bedragen.

De discussie hoe om te gaan met risicovolle uitgaven binnen het gemeentefonds (en een mogelijke uitbreiding van het belastinggebied) en vaste bedragen binnen een kosten-georiënteerde objectieve verdeling zouden betrokken kunnen worden bij de bredere discussie over de toekomst van het gemeentefonds.

Appendices

A Gesprekspartners

Projectleiding BZK

Jelle Bluemink	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Onno IJsselsteijn	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Natalie Koot	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Hans Nieuwland	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Begeleidingscommissie

Simon Bakker	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Jan Willem Berkhof	Gemeente Scherpenzeel
Erik Bierkens	Gemeente Etten-Leur
Evert Boomsma	Gemeente Opsterland
Rob Hartman	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Marc Hoofs	Gemeente Heerlen
Jankees Kok	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Rolf van Lit	Gemeente Renkum
Renée Nass-Bos	Ministerie van Financiën
Gerber van Nijendaal	Raad voor de financiële verhoudingen
Leo Nooteboom	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Gijs Oskam	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Mirjam de Vries	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Ivan Vrouwe	Gemeente Amsterdam
Paul Wit	Ministerie van Financiën

Overige gesprekspartners	
Jan Willem Adriaanse	Provincie Zeeland
Asia Akharouid	Gemeente Den Haag
Ans Mohamed Amin	Provincie Gelderland
Wico Ankersmit	Vereniging voor Bouw- en Woningtoezicht
Petra Bassie	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Roelof Bens	Gemeente Rotterdam
Patrick van Beveren	Gemeente Amsterdam
Bennie van den Berg	Provincie Overijssel
Marten Bosma	Gemeente Leeuwarden
Maria van den Broek	Provincie Overijssel
Edwin Buitelaar	Planbureau voor de Leefomgeving
Hans Cijssouw	Provincie Zeeland
Ferd Crone	Gemeente Leeuwarden
Detlev Cziesso	Gemeente Apeldoorn
Anne van Dijk	Provincie Friesland
Jan Ditzel	Gemeente Bronckhorst
Wietze Douwes	Provincie Overijssel
Lida Garnier	Provincie Zuid Holland
Annechien de Gast	Gemeente Utrecht
Frederik Geerink	Gemeente Utrecht
Ben Gesthuizen	Provincie Gelderland
Diederik de Goederen	Gemeente Zeist
Koemar Gowricharn	Gemeente Den Haag
Paul Grundeken	Gemeente Den Haag
Pim van Haren	Gemeente Rotterdam
Harrie ten Heggeler	Provincie Overijssel
Roald Helm	Gemeente Purmerend
Evelien Hillen	Gemeente Aalten
Monique Jansen	Gemeente Enschede
Tonny Jansingh	Gemeente Den Haag
Henk Kemper	Provincie Friesland
Arjan Kneppers	Gemeente Den Haag
Albert Koffeman	Provincie Zuid Holland

Oscar Krom	Gemeente Rotterdam
Gemmy Lanting	Gemeente Utrecht
Martijn Leijnsink	Gemeente Arnhem
Bart Leurs	Raad voor de financiële verhoudingen
Tom Lubbe	Gemeente Zoetermeer
Sobha Mahesh	Gemeente Rotterdam
Gert Mellendijk	Provincie Gelderland
Saskia van Ommeren	Gemeente Rotterdam
Khalid Ouelaouch	Gemeente Den Haag
Wiebe van der Ploeg	Gemeente Rotterdam
Keimpe Reitsma	Gemeente Amsterdam
Jan de Reuver	Provincie Utrecht
Paul de Ridder	Gemeente Gouda
Michel Roeffel	Provincie Flevoland
Gerrit Scholten	Provincie Gelderland
Dick Schuurman	Provincie Gelderland
Dorine Sibbes	Provincie Groningen
Sandra Sijbers	Gemeente Rotterdam
Anton Smets	Provincie Flevoland
Henk Stoffers	Provincie Groningen
Rob Timmer	Provincie Noord-Holland
Bert Veelo	Gemeente Doetinchem
Jan Verhagen	Gemeente Den Haag
Hans Wellens	Gemeente Kerkrade
Friso de Zeeuw	Technische Universiteit Delft
Alfred Zwiggelaar	Gemeente Den Haag

B Literatuurlijst

- Betrokkenheid Rijk bij stedelijke vernieuwing (Kamerstukken II, 2014/15, 30136, nr. 41 2015).
- Boerboo, H., & Nijenhuis, J. (2013). *Het BIF-stuk: Samen werken aan een goed financieel stelsel*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (Kamerstukken II, 2009/2010, 30 136, nr. 34 2010).
- Bruno Steiner advies. (2015). *Evaluatie “krimpmaatstaf” gemeentefonds: Onderzoeksrapport*.
- Cebeon. (1992). *Insnoeren en uitbuiken: aanzetten tot herijking van de FVW'84*. Amsterdam.
- Cebeon. (1993). *Struktuur gerecht: ijking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVW'84*. Amsterdam.
- Cebeon. (2010). *Voortgangsbericht 1 van het Nader Onderzoek POR 2010*.
- Cebeon. (2011). *Voortgangsbericht 4 van het Nader Onderzoek POR 2010*.
- Cebeon. (2011). *Voortgangsbericht 6 van het Nader Onderzoek POR 2010*.
- Cebeon. (2013). *POR 2e fase: fysieke clusters*.
- Cebeon. (2015). *Groot onderhoud gemeentefonds: Taakgebieden Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV)*.
- Cebeon. (2015). *Groot onderhoud gemeentefonds: VHROSV: tussenstand bevindingen op hoofdlijnen eind week 2*.
- Cebeon. (2015). *Groot onderhoud gemeentefonds: VHROSV: tussenstand bevindingen op hoofdlijnen eind week 5*.
- Cebeon/Regioplan. (2011). *Nader onderzoek POR 2010 cluster OEM en OZB*. Voortgangsbericht 5.
- Cebeon/Regioplan. (2011). *Nader onderzoek POR 2010: clustercombinatie Groen en Ontspanning*. Voortgangsbericht 5.
- Cebeon/Regioplan. (2011). *Nader rapport POR 2012: clustercombinatie vhrsv, fysiek milieu, grondexploitatie en economisch beleid*.
- Cebeon/Regioplan. (2011). *Onderzoek Periodiek Onderhoud: Overkoepelende notitie eerste fase*.
- Deloitte. (2011). *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven: Update 2011*.
- Economisch Instituut voor de Bouw. (2012). *Gemeentefinanciën, voorzieningen en ruimtelijke investeringen in krimpgebieden: Ontwikkelingen tot 2040 en kansrijke investeringen*.
- Economisch Instituut voor de Bouw en Decisio. (2013). *kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties in Noord-Holland*.
- Eindrapport van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (Kamerstukken II, 2005/06, 29435, nr. 157 2006).
- Financiële-verhoudingswet (Stb. 1996, 576 1996).
- Intrekingswet stedelijke vernieuwing (Kamerstukken II, 2009/10, 32 460, nr. 3 2010).

- Memorie van Toelichting Fvw 1997 (Kamerstukken II, 1995/95, 24 552, nr. 3 1995).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010). *Veelgestelde vragen Iv3*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2014). *De Huisvestingswet 2014 met toelichting*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2014). *Groot onderhoud gemeentefonds in 2015 en 2016*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2014). *Iv3-Informatievoorschrift Gemeenten en Gemeenschappelijke Regelingen: Verslagjaar 2015*.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2010). *Concept regeling plankosten exploitatieplan*.
- Nota Ruimte (Kamerstukken II, 2003/04, 29435, nr. 2 2004).
- Oranjewoud. (2013). *Wro en Omgevingswet*.
- Raad voor de financiële verhoudingen. (2008). *De gemeente en haar financiën: Introductie in de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten*.
- Raad voor de financiële verhoudingen. (2011). *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden: Een heroriëntatie op de financiële verhoudingen*.
- Raad voor de financiële verhoudingen. (2015). *Advies decentralisatie-uitkering bevolkingsdaling*.
- Raad voor de financiële verhoudingen. (2015). *Grond, geld en gemeenten: De betekenis en gevolgen van de gemeentelijke grondexploitaties voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen*.
- Raad voor de financiële verhoudingen. (2015). *Groot onderhoud gemeentefonds 2016*.
- Regeling informatie voor derden (Stcrt. 2003, 37 2003).
- RIGO. (2000). *De praktijk van grond- en bouwprizen*.
- Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2015 (Kamerstukken II, 2014/15, 34 000 B, nr. 25 2015).
- VNG. (2012). *De financiële stromen van Rijk naar gemeenten*.
- VNG. (2015). *Consultatie groot onderhoud gemeentefonds 2016*.
- VNG. (2015). *Ruimte voor verandering: propositie invoering omgevingswet voor gemeenten*.
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Stb. 2010, 231 2010).
- Wet ruimtelijke ordening (Stb. 2008, 227 2008).

C Steekproefgemeenten

Gemeente				
Aa en Hunze	Capelle a/d IJssel	Heeze-Leende	Nuenen, c.a.	Stadskanaal
Aalsmeer	Dantumadiel	Houten	Oirschot	Steenbergen
Aalten	Doetinchem	Kampen	Oss	Tytsjerksteradiel
Almere	Emmen	Kerkrade	Ouderkerk	Utrecht
Amstelveen	Enschede	Leidschendam-Voorburg	Purmerend	West Maas en Waal
Amsterdam	Giessenlanden	Leudal	Rotterdam	Westerveld
Apeldoorn	Gorinchem	Loppersum	's-Gravenhage	Winsum
Bernheze	Gouda	Marum	Sittard-Geleen	Zeist
Borsele	Groningen	Moerdijk	Sluis	Zoetermeer
Brielle	Heerlen	Noordwijk	Smallingerland	Zwolle

Tabel 23: de deelnemende gemeenten aan beide onderzoeken

Gemeente				
Blaricum	Ede	Nijmegen	Uitgeest	Westervoort
Boxmeer	Horst aan de Maas	Roermond	Valkenburg a/d Geul	Westland
Delfzijl	Huizen	's-Hertogenbosch	Waterland	Zaanstad
Deventer	Naarden	Súdwest-Fryslân	Weesp	Zuidplas

Tabel 24: de aanvullende gemeenten in de steekproef. Niet alle gemeenten uit deze lijst bleken echter (tijdig) in staat om (bruikbare) gegevens aan te leveren

D Correcties

1. Correctie voor decentralisatie-uitkeringen

Een deel van de lasten in VHROSV wordt gedekt met baten uit verschillende decentralisatie-uitkeringen. De lasten die gemeenten met baten uit DU's kunnen dekken, dienen niet meegeteld te worden. We hebben voor de volgende decentralisatie-uitkeringen gecorrigeerd:

- Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing (ISV, direct €139,1 mio, verdeeld over 31 gemeenten, indirect 55,5 mio over een groter aantal gemeenten).
- Nationale Gebiedsontwikkeling (NGO, €12 mio, verdeeld over 11 gemeenten).
- Herstructurering bedrijventerreinen (€1,2 mio, verdeeld over 4 gemeenten).
- Nationaal programma kwaliteitssprong Zuid (€1,4 mio, verdeeld over 1 gemeente).

Hierbij dient opgemerkt te worden dat

- er slechts gecorrigeerd is wanneer de betreffende gemeenten de DU's niet zelf al had opgenomen had in de uitvraag
- correctie geen negatief saldo op mag leveren: wanneer dit zich voor zou doen, zijn de netto lasten op € 0 gesteld, lijn met de methodiek uit het onderzoek 2015

Ook is belangrijk op te merken dat deze methodiek (het aftrekken van de middelen voor DU's (met name ISV) niet noodzakelijkerwijs een goed beeld oplevert van de netto lasten *zoals die zouden zijn in een situatie waarin de uitkering niet gegeven was*. Als gevolg van decentralisatie-uitkeringen gaan gemeenten namelijk ander gedrag vertonen. Zij zijn bijvoorbeeld investeringen aangegaan van een omvang groter dan hun ISV- bijdrage (bijvoorbeeld via cofinanciering) of zij gaven in een bepaald jaar minder uit dan de omvang van hun ISV bijdrage. Het reduceren van de lasten met de baten uit de ISV-bijdrage geeft dus een overschatting, resp. onderschatting van de kosten die de gemeente had gemaakt in het geval er geen ISV zou zijn geweest. Het is echter onmogelijk om wel te bepalen hoe de netto lasten zouden zijn geweest. Het reduceren van de lasten met de DU-baten is daarom weliswaar de beste, maar geen ideale, oplossing.

2. Correctie voor uitbestede vergunningverlening

In Nederland bestaat een (landelijk dekkend) stelsel van Omgevingsdienst. Dit zijn regionale uitvoeringsdiensten, die een loket zijn voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De Omgevingsdiensten vormen deze zaken sowieso uit op het gebied van milieu, maar kunnen ook door gemeenten taken toegewezen krijgen op het gebied van bouwen, natuur of water. Het is dus mogelijk om VHROSV-taken te beleggen bij een Omgevingsdienst. Gemeenten financieren de omgevingsdiensten via een inwonerbijdrage, en die bijdrage wordt niet noodzakelijkerwijze gesplitst tussen een deel voor de milieutaken en de bouwtaken. In onze uitvraag hebben we hier rekening mee gehouden door de gemeenten te vragen aan te geven a) welke lasten zij (indien relevant)afdroegen aan de omgevingsdienst voor zowel milieutaken als bouwtaken en b) welk deel hiervan (ongeveer) toe te rekenen was aan VHROSV. Zo werd gecorrigeerd voor de eventuele samenloop van de twee sub-clusters (Fysiek milieu en VHROSV) binnen de omgevingsdienst.

3. Correctie voor overhead

De gemeenten is gevraagd of de kosten over overhead³⁴ onderdeel waren van de aangeleverde financiële gegevens. Wanneer dat niet het geval was en er geen sprake was van een uniforme opslag op voor overhead, werd de gemeente gevraagd om een (bij benadering correct) bedrag per onderdeel voor de overhead op te geven, dat aan het subtotaal van het onderdeel toegevoegd is. Dit is in 2 gevallen gebeurd. In één geval was het voor de betreffende gemeente niet mogelijk om een bedrag voor overhead aan te leveren, daar is op basis van de percentages die andere gemeenten noemden, een opslag voor overhead aan de personeelslasten toegevoegd.

4. Correcties voor outliers

In samenspraak zijn de door gemeenten aangeleverde gegevens zoveel mogelijk aangescherpt en opgeschoond. Dat gebeurde in elk geval wanneer de netto lasten van de gemeente (naar boven, of naar beneden) afweken van de overige gemeenten, in het licht van verschillende mogelijke kostendrijvers. Extra navraag bij de gemeenten over de achtergrond van de door hen opgegeven boekingen, heeft zo tot tal van aanpassingen (toevoegingen, uitsluitingen) geleid.

Gemeenten waarvan aan het eind van het traject nog steeds hevige twijfels waren over de compleetheid en kwaliteit van de uitvraaggegevens, zijn uiteindelijk uitgesloten van de steekproef; de resultaten zijn niet mede gebaseerd op hun gegevens. Dit is in drie geval gebeurd.

³⁴ Waaronder we zowel algemene (de zogenoemde PIOFACH-functies) overhead verstaan als overhead specifiek ter ondersteuning van het primaire proces. Bestuursondersteuning voor de raad en het college maakt hiervan geen onderdeel uit.

E Iv3

Gemeenten overleggen periodiek via het zogenoemde Iv3-informatiesysteem (Informatie voor derden) hun baten en lasten aan het CBS. Die gegevens worden onder andere gebruikt ten behoeve van internationale vergelijkbaarheid. Gemeentelijke financiële administraties zijn vaak ingedeeld aan de hand van / vergelijkbaar met de categorisering van Iv3, maar kennen nog verschillende verfijningen. Dit maakt de Iv3-data te grofmazig om een verdeelmodel op te baren. Deze is daarentegen wel geschikt om het uitgavenpatroon meerjarig te beschouwen, zonder daarvoor een uitvraag op te hoeven zetten.

Functies

Eén van de indelingen die Iv3-gegevens kent, is de *functionele indeling*, gekoppeld aan inhoudelijk taakgebieden/thema's. In totaal zijn er negen hoofdfuncties, waarvan hoofdfunctie 8 deels overeenkomt met VHROSV. Hieronder zijn de voor het cluster meest relevante functies inclusief hun omschrijving opgenomen³⁵:

Functie	Beschrijving
810	Ruimtelijke ordening: baten en lasten m.b.t. bestemmingsplannen en structuurvisies (niet behorende bij grondexploitaties)
820	Woningexploitatie/woningbouw. Kernwoorden: woningexploitatie, studentenflats, woningbouw, woningverbetering, niet in het kader van de Wmo, besluit geldelijke steun volkshuisvesting.
821	Stads- en dorpsvernieuwing: stads -en dorpsvernieuwing, wet Stedelijke vernieuwing, opstellen van plannen, algemene voorbereiding en bijdragen in bouwgrondexploitatie van stads- en dorpsvernieuwingscomplexen.
822	Overige volkshuisvesting: (gemeentelijke diensten voor) bouw-, woning- en welstandstoezicht, uitvoering van de Woningwet, brandpreventie van woningen, verdeling van woonruimte, woningvordering, doorstroming, uitvoering Huisvestingswet, woningruilcentrale, woonschepen en woonhavens, woonwagens en woonwagencentra, woningtelling, bouwspaarassen en -fondsen, vangnetregeling huursubsidie, huisuitzetting (alle kosten), leges woonruimteverdeling, BAG (Basisregistraties Adressen Gebouwen), omgevingsvergunning (aanlegvergunning, sloopvergunning, splitsingsvergunning en woonvergunning)

³⁵ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Iv3 informatievoorschrift gemeenten en gemeenschappelijke regelingen.

823 **Bouwvergunningen (Omgevingsvergunning):** leges bouwvergunningen (omgevingsvergunning), leges welstandstoezicht.

Categorieën

Daarnaast kunnen lasten en baten gekarakteriseerd worden aan de hand van wat voor *soort* transacties het betreft: dit zijn de zogenoemde *economische categorieën*. In onderstaande tabel staan alle officiële categorieën opgesomd.

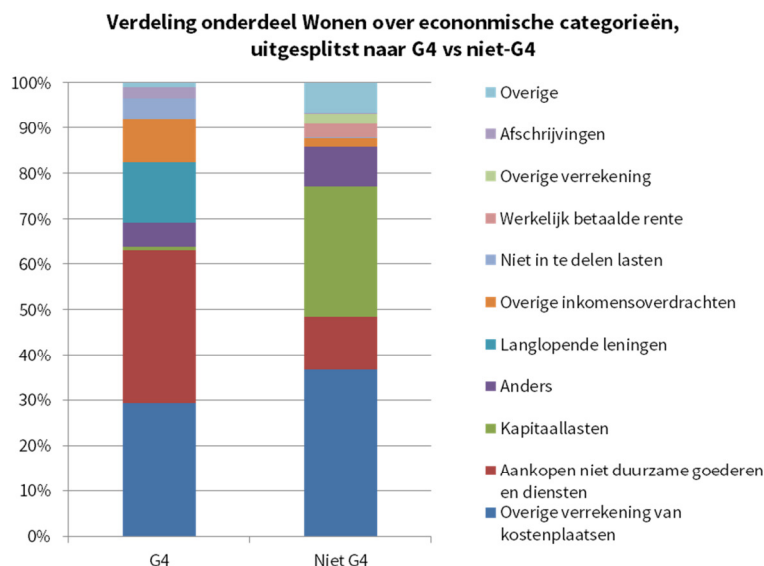
N.B. Sommige gemeenten hebben hier eigen categorieën aan toegevoegd, anderen gebruiken zelfs een heel eigen categorisering.

Code	Omschrijving lastencategorie	Omschrijving batencategorie
0.0	Niet in te delen lasten/baten	
1.1	Loonbetaling en sociale premies	
1.2	Sociale uitkeringen personeel	
2.1	Werkelijk betaalde rente	Werkelijk ontvangen rente en winstuitkeringen
2.2		Toegerekende rente
2.3		Afschrijvingen
3.0	personeel van derden	Vergoeding voor personeel
3.1	Energie	
3.2.1		Huren
3.2.2		Pachten
3.3.1	Kosten algemene plannen	Opbrengst van grondverkoop
3.3.2	Aankoop gronden	Overige verkoop duurzame goederen
3.3.3	Overige aankopen en uitbesteding duurzame goederen	
3.4		Overige goederen en diensten
3.4.1	Betaalde belastingen	
3.4.2	Betaalde pachten en erfpachten	
3.4.3	Aankopen niet duurzame goederen en diensten	
4.0.1		Belasting op producten
4.0.2		Belasting op inkomen van gezinnen
4.0.3		Vermogensheffing
4.1.1		Inkomensoverdrachten aan/van het rijk
4.1.2		Vermogensoverdrachten aan/van het rijk
4.2.1	Subsidies aan marktproducenten	Baten met betrekking tot vergoeding en verhaal sociale uitkeringen
4.2.2	Sociale uitkeringen in geld	Overige inkomensoverdrachten van de overheid (excl. Het Rijk)
4.2.3	Sociale verstrekkingen in natura aan personen	Overige inkomensoverdrachten
4.2.4	Overige inkomensoverdrachten aan overheid (niet rijk)	
4.2.5	Overige inkomensoverdrachten	

4.3.1	Investeringsbijdragen en overige kapitaaloverdrachten aan/van overheid (niet rijk)	
4.3.2	Overige investeringsbijdrage en overige kapitaaloverdrachten	
5.1	Chartaal geld en deposito's	
5.2	Kortlopende effecten m.u.v. aandelen	
5.3	langlopende effecten m.u.v. aandelen	
5.4	Financiële derivaten	
5.5	Kortlopende leningen	
5.6	Langlopende leningen	
5.7	Aandelen en overige deelnemingen	
5.8	Handelskredieten en transitorische posten	
6.0	Reserveringen	
6.1	Kapitaallasten	
6.2.1	Verrekening kostenplaatsen voor investeringsprojecten	Kostenplaatsen
6.2.2	Overige verrekening van kostenplaatsen	
6.3	Overige verrekening	

Analyse economische categorieën Wonen

Van alle lasten die onder Wonen opgegeven zijn, is in Figuur 19 de verdeling over de verschillende categorieën weergegeven. Omdat de G4 afwijken van de overige gemeenten is daarbij een opsplitsing gemaakt tussen de G4-gemeenten en de overige gemeenten.³⁶

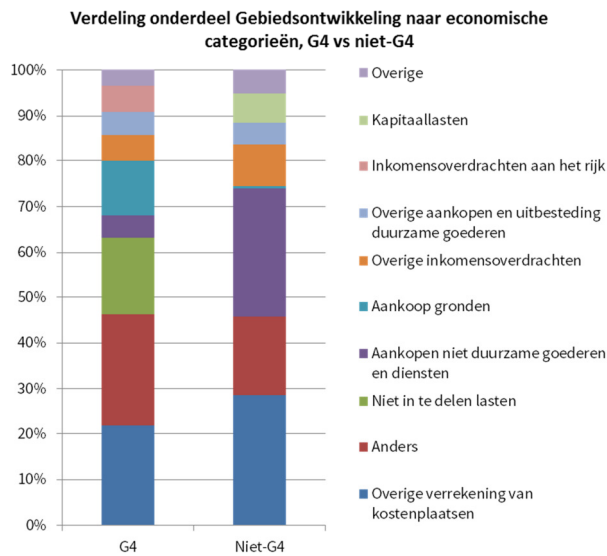


Figuur 19: verdeling van de lasten van het onderdeel Wonen naar economische categorieën, uitgesplitst tussen G4 (excl. Amsterdam) en niet-G4. (Bron: uitvraag.)

³⁶ Hier moet bij worden opgemerkt dat Amsterdam een afwijkend systeem gebruik, en daarom hier niet in meegenomen is.

Analyse economische categorieën Gebiedsontwikkeling

In Figuur 0 is de verdeling van lasten naar economische categorieën weergegeven, uitgesplitst naar G4 en niet-G4.



Figuur 20: verdeling van de lasten van Gebiedsontwikkeling naar economische categorieën, uitgesplitst tussen G4 (excl. Amsterdam) en niet-G4. (Bron: uitvraag.)

F Gebruikte afkortingen

BAG	Basisregistratie Adressen en Gebouwen
Chw	Crisis- en herstelwet
DU	Decentralisatie-Uitkering(en)
Fvw	Financiële-verhoudingswet
I&g	Infrastructuur en gebiedsontwikkeling
IU	Integratie-Uitkering(en)
Iv3	Informatie voor derden
oad	omgevingsadressendichtheid
OEM	Overige Eigen Middelen
Rfv	Raad voor de financiële verhoudingen
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst (oftewel Omgevingsdienst)
VHROSV	Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wkpb	Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wsv	Wet stedelijke vernieuwing