

---

# Nader onderzoek POR 2010

---

*Clustercombinatie Vhrosv, Fysiek milieu,  
Grondexploitatie en Economisch beleid*

564010 - VF010

**Voortgangsbericht 6**

---

# I Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Introductie Vhrosv, Fysiek milieu, Grondexploitatie en EB</b> .....	<b>6</b>
2.1	Inleiding.....	6
2.2	Taakgebieden Vhrosv, Fysiek milieu, Grondexploitatie en EB.....	6
2.3	IJKpunten.....	13
<b>3</b>	<b>Uitgaven en uitgavenontwikkeling</b> .....	<b>14</b>
3.1	Inleiding.....	14
3.2	Niveau uitgaven in 2010 voor Vhrosv en Fysiek milieu en de vergelijking met de uitkering uit het gemeentefonds.....	15
3.3	Niveau uitgaven grondexploitatie en economisch beleid.....	18
3.4	Vergelijking uitkomsten steekproefgemeenten met Iv3 voor Vhrosv en Fysiek milieu.....	23
3.5	Uitgavenontwikkeling.....	23
<b>4</b>	<b>Uitkomsten verschillenanalyse</b> .....	<b>26</b>
4.1	Inleiding.....	26
4.2	Ruimtelijke ordening en Wonen.....	27
4.3	Omgevingsbeheer en overige milieutaken.....	29
4.4	Gebiedsontwikkeling en grondexploitatie.....	33
4.5	Economisch beleid.....	39
<b>5</b>	<b>Bevindingen</b> .....	<b>40</b>
5.1	Samenstelling clusters en clusteronderdelen.....	40
5.2	Omvang clusters en clusteronderdelen.....	40
5.3	Omvang feitelijke uitgaven en vergelijking met ijkpuntcores.....	41
5.4	Ontwikkelingen, relevant voor het niveau van de lasten.....	41
5.5	Bevindingen ten aanzien van de verdeling.....	42

---

# 1 Inleiding

## *algemeen*

In opdracht van het ministerie van BZK verricht de onderzoekscombinatie Cebeon-Regioplan een onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds. De verdeling van de middelen in het gemeentefonds is opgebouwd met behulp van zogenaamde kostengeoriënteerde financiële ijkpunten voor de verschillende gemeentelijke taakgebieden (clusters), waaronder de clusters Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening & stedelijke vernieuwing, Fysiek milieu en Overige eigen middelen.

Uit het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 (POR 2010) blijkt een bepaalde scheefgroei tussen de uitgaven/inkomsten en de verdeling van clusters. Mede op grond hiervan is besloten om de verdeling per cluster van het gemeentefonds nader te onderzoeken. Alle clusters van het gemeentefonds worden daarbij in samenhang onderzocht.

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

- is de verdeling nog adequaat, zowel binnen het gemeentefonds als in afstemming op budgetten buiten het gemeentefonds (ketens)?
- in hoeverre wijkt het volume van de feitelijke uitgaven per cluster of combinatie van clusters af van de omvang van de verdeling en wat zijn de achtergronden daarvan?
- is er sprake van samenhang met andere clusters of onderdelen daarvan en wat betekent dit voor de clusterafbakening?
- is de wijze van verdelen goed geëquipeerd om mogelijke nieuwe ontwikkelingen (waaronder nieuwe wetgeving, te decentraliseren budgetten en te beëindigen budgetten) op te vangen? Dit is bij dit cluster in het bijzonder van belang in verband met de overheveling van het ISV naar het gemeentefonds en de hierop volgende voorziene beëindiging van het ISV ultimo 2014.

## *nader inzoomen op onderdelen*

Dit voortgangsbericht heeft betrekking op drie clusters: de clusters Vhrosv en Fysiek milieu en van het cluster OEM (Overige eigen middelen) de onderdelen Grondexploitatie en Economisch beleid.

Binnen het cluster Vhrosv zijn de volgende onderdelen onderscheiden: ruimtelijke ordening, wonen, gebiedsontwikkeling en omgevingsbeheer.

Binnen het cluster Fysiek milieu zijn de onderdelen omgevingsbeheer, bodem, luchtkwaliteit, geluidhinder, duurzaamheid en energie, ongediertebestrijding en overige milieutaken onderscheiden.

Hieruit blijkt dat het onderdeel 'omgevingsbeheer' (de gemeentelijke taken in het kader van de omgevingsvergunning) in beide clusters voorkomt. Vergunningen uit beide clusters zijn geïntegreerd in de nieuwe omgevingsvergunning die met de invoering van de Wabo voormalige vergunningen op de terreinen bouwen, ruimtelijke ordening en milieu (en daarnaast nog enkele andere) vervangt.

Voorts zijn twee onderdelen uit het cluster OEM betrokken in de analyse van de clusters Vhrosv en Fysiek milieu. Gedurende het onderzoek is namelijk gebleken dat er een samenhang bestaat van deze onderdelen met onderdelen van Vhrosv en Fysiek milieu. Het betreft Grondexploitatie (samenhang met vooral gebiedsontwikkeling) en Economisch beleid (globale samenhang met ruimtelijke ordening).

## *afronding eerste fase*

Het onderzoek bestaat uit een tweetal fasen.

De eerste fase van het onderzoek bestaat uit:

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

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

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

Dit voortgangsbericht voor Vhrosv, Fysiek milieu, Grondexploitatie en EB vormt de afronding van de eerste fase voor deze onderdelen en de input voor de tussenfase en de beoordeling van de relevantie van herijking in de tweede fase.

Naast de voortgangsberichten per cluster of clustercombinatie is er een overkoepelende notitie, waarin wordt ingegaan op de belangrijkste algemene aspecten van de onderzoeksaanpak en de bevindingen op hoofdlijnen worden gepresenteerd<sup>1</sup>.

### ***ijkpunten voor de clusters***

De verdeling van de middelen in het gemeentefonds is voor samenhangende taakgebieden (clusters) opgebouwd met behulp van kostengeoriënteerde financiële ijkpunten. Voor elk van de clusters Vhrosv en Fysiek milieu is er een afzonderlijk ijkpunt. De onderdelen Grondexploitatie en EB maken deel uit van het ijkpunt voor het cluster OEM. Voor deze onderdelen is geen afzonderlijk ijkpunt beschikbaar.

### ***aandachtspunten uit voortraject***

Naar aanleiding van de bespreking van het voorgaande voortgangsbericht voor deze clustercombinatie zijn de volgende aandachtspunten benoemd:

- een heldere beschrijving van het onderscheid in bruto- en netto-uitgaven en de betekenis van decentralisatie-uitkeringen;
- de beoogde beëindiging van het ISV (eind 2014), terwijl de wettelijke taak voor gemeenten blijft bestaan.

### ***volumeaspecten in relatie tot de beoordeling van de verdeling***

In het onderzoek staat het beoordelen van de verdeling centraal.

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

- in hoeverre wijkt het totaal van de feitelijke uitgaven van gemeenten af van het niveau van de middelen dat er op dit moment aan gemeenten wordt verdeeld (op welke clusters wordt meer respectievelijk minder uitgegeven)?

---

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

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

### ***opzet voortgangsbericht***

In dit voortgangsbericht wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de introductie van de clusteronderdelen van Vhrosv, Fysiek milieu en de twee hier meegenomen onderdelen van OEM, te weten Grondexploitatie en Economisch beleid (hoofdstuk 2);
- de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de uitgaven van gemeenten en de ontwikkeling daarvan over een groot aantal jaren (hoofdstuk 3);
- de belangrijkste bevindingen van de verschillenanalyse, per clusteronderdeel en in een bredere samenhang (hoofdstuk 4);
- een overzicht van de belangrijkste bevindingen van de eerste fase (hoofdstuk 5).

---

## 2 Introductie Vhrosv, Fysiek milieu, Grondexploitatie en EB

---

### 2.1 Inleiding

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

Als introductie van de clustercombinatie Vhrosv, Fysiek milieu, Grondexploitatie en EB geven we in dit hoofdstuk:

- een beschrijving van de relevante taakgebieden binnen deze clusters en clusteronderdelen, waarvoor de uitgaven in kaart worden gebracht en de (wettelijke) achtergronden van deze taakgebieden (par. 2.2);
- een omschrijving van de ijkpunten die aan de verdeling van het gemeentefonds ten grondslag liggen. (par. 2.3).

---

### 2.2 Taakgebieden Vhrosv, Fysiek milieu, Grondexploitatie en EB

---

#### 2.2.1 Inleiding

Gemeenten worden geacht hun inkomsten en uitgaven te boeken volgens de geldende Iv3-voorschriften.

##### ***Vhrosv***

De inkomsten en uitgaven binnen het cluster Vhrosv dienen verantwoord te worden onder één van de volgende functies:

- 810. Ruimtelijke ordening;
- 820. Woningexploitatie/woningbouw;
- 821. Stads- en dorpsvernieuwing;
- 822. Overige volkshuisvesting;
- 823. Bouwleges.

##### ***Fysiek milieu***

Voor het cluster Fysiek milieu worden de betreffende lasten en baten in beginsel verantwoord op Iv3-functie 723 Milieubeheer. En nadere onderverdeling binnen Fysiek milieu vindt plaats op basis van meer gedetailleerde financiële informatie van gemeenten.

##### ***Grondexploitatie***

Ook voor grondexploitatie is er in principe één Iv3-functie, te weten functie 830 Bouwgrondexploitatie.

### ***Economisch beleid***

Tot het economisch beleid behoren onderdelen van hoofdfunctie 2 en hoofdfunctie 3.

Het betreft de volgende Iv3-functies:

- 220: zeehavens;
- 230: luchtvaart;
- 310: handel en ambacht;
- 320: industrie.

Van deze functies bevat vooral functie 310 'handel en ambacht' netto-uitgaven.

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

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

In het onderstaande geven we een overzicht van de onderscheiden onderdelen binnen de clusters Vhrosv, Fysiek milieu en de hier opgenomen onderdelen van OEM van de wetten, convenanten of bestuurlijke afspraken die achter gevonden uitgavenpatronen schuil kunnen gaan.

---

## **2.2.2 Vhrosv**

### ***onderdelen***

Zoals aangegeven worden de uitgaven van gemeenten aan Vhrosv voornamelijk geboekt op de Iv3-functies 810, 820, 821, 822 en 823.

Daarbij hebben de door gemeenten geboekte (bruto-)lasten in het algemeen betrekking op verschillende, niet nader onderscheiden dekkingsbronnen (met name gemeentefonds/algemene eigen inkomsten en specifieke uitkeringen). Het deel van de lasten van gemeenten dat uit de algemene middelen wordt gedekt kan worden berekend door van de bruto-lasten de baten (waaronder die uit specifieke uitkeringen) af te trekken.

Om zicht te krijgen op de lasten en baten van onderdelen van Vhrosv zijn de gegevens van steekproefgemeenten zoveel mogelijk gecodeerd naar de volgende onderdelen:

- Ruimtelijke ordening: reguliere ruimtelijke ordeningsbeleid (met name het ontwikkelen, digitaliseren en actualiseren van structuurvisies en bestemmingsplannen en nieuwe registratietaken als BAG, Wkpb en Inspire) (functie 810 grotendeels);
- Wonen: beleidsontwikkeling voor wonen (waaronder woonvisie, prestatieafspraken), woningexploitatie, woonwagens en standplaatsen, doorstromingsbevorderende maatregelen, regulering van de woningmarkt (functie 820 grotendeels, functie 822 deels);
- Gebiedsontwikkeling: ontwikkelingstaken binnen gemeenten. Kernwoorden zijn herstructurering, krimp, inbreiding en uitbreiding (functie 821 bijna geheel, functie 810 deels, functie 820 deels);
- Omgevingsbeheer: het betreft de belangrijkste gemeentelijke beheertaken op het terrein van wonen en bouwen en sluit aan bij de afbakening van de Wabo (functie 810 deels, functie 822 deels, functie 823 geheel).

### **wettelijke achtergrond Ruimtelijke ordening**

Voor dit taakveld is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) kaderstellend voor gemeenten. Met ingang van 1 juli 2008 is de nieuwe Wro van kracht. Relevante veranderingen zijn:

- bestemmingsplannen voor het hele gemeentelijke grondgebied en de verplichting om ze na 10 jaar te herzien op straffe van het niet mogen heffen van leges;
- introductie projectbestemmingsplannen en projectbesluiten en de afschaffing van de vrijstelling op grond van artikel 19 van de Wro;
- verplichte structuurvisie. In een structuurvisie worden afwegingen gemaakt voor het toekomstig ruimtelijk beleid op lokaal niveau. Het is het richtinggevende document waarin voor overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen en burgers duidelijk wordt welk ruimtelijk beleid een gemeente (of provincie) nastreeft;
- mogelijkheid tot beheersverordening in plaats van bestemmingsplannen;
- verplichting tot kostenverhaal (Afd. 6.4 Wro: Grondexploitatie);
- digitalisering van ruimtelijke plannen.

Voorts zijn de diverse basisregistraties opgenomen in het onderdeel Ruimtelijke ordening. Deze kunnen worden ingezet voor een betere dienstverlening, toezicht en handhaving. Hieronder vallen onder andere de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), vanaf 1 juli 2009 in werking, de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb), per 1 juli 2007 in werking getreden en het opzetten van Inspire, een informatiesysteem dat ten doel heeft het uitwisselen van ruimtelijke gegevens binnen de Europese Unie.

### **wettelijke achtergrond Wonen**

Voor dit taakveld zijn de Huisvestingswet (evenwichtige en rechtvaardige woonruimteverdeling) en de Woningwet (kwaliteitseisen woningen) kaderstellend. Het Rijk stelt daarnaast beleidsdoelen.<sup>2</sup> Deze doelen zijn onder andere het bevorderen van meer zeggenschap voor bewoners (via woningbezit, particulier opdrachtgeverschap en bewonersparticipatie), het bevorderen van wonen en zorg op maat en het vergroten van de keuzevrijheid van de woonconsument.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het lokale woonbeleid. Door de verzelfstandiging van de woningcorporaties in 1995 (de zogenoemde bruteringsoperatie) is de directe bemoeienis van de gemeenten met het woningvoorraadbeleid afgenomen. De uitgaven door gemeenten in het kader van de woningexploitatie zijn dan ook flink gedaald.<sup>3</sup> De gemeenten stellen beleidskaders door het opstellen van een woonvisie, beleidsplan en/of prestatieafspraken met corporaties.

### **wettelijke achtergrond Gebiedsontwikkeling en Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)**

Omdat het Rijk steden wilde revitaliseren is vanaf 2000 De Wet stedelijke vernieuwing (Wsv) in werking getreden. Deze wet is voor dit taakveld kaderstellend en op basis van deze wet wordt het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) toegekend aan gemeenten in Nederland.<sup>4</sup> Enerzijds krijgen zogenoemde 31 'rechtstreekse gemeenten' ISV-gelden rechtstreeks via een doeluitkering<sup>5</sup>, anderzijds krijgen de niet rechtstreekse gemeenten op basis van een doorversleuteling of op basis van projecten ISV-budgetten van de provincies. Om de regierol van rechtstreekse gemeenten en provincies te versterken wordt het ISV per 1

---

2. Deze zijn onder andere geformuleerd in de Nota Mensen, Wensen, Wonen (VROM, 2000)

3. Maten voor Gemeenten 2009 (SCP, 2010).

4. ISV bestaat uit drie investeringsperiodes: ISV-1 2000-2005; ISV-2 2005-2009; ISV-3 2010-2014. In het nieuwe regeerakkoord van 30 september 2010 is aangekondigd dat er geen vierde ISV-periode zal komen.

5. Voorwaarde voor rechtstreekse gemeenten om aanspraak te maken op ISV-gelden is het opstellen van een Meerjarenontwikkelingsplan (MOP). Door de decentralisatie van ISV-3 is het voor deze investeringsperiode voldoende een ontwikkelingsplan op te nemen als bijlage in een convenant die wordt gesloten tussen rechtstreekse gemeenten en het Rijk.

januari 2011 omgezet van een van een doeluitkering naar een decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds. De Wsv zal vanaf dat moment niet meer in werking zijn. In het regeerakkoord is opgenomen dat het ISV per ultimo 2014 zal worden afgeschaft. De opgaven voor stedelijke vernieuwing, verankerd in de zorgplicht in de Woningwet, blijven overigens bestaan, ondanks de beëindiging van het rijksbudget. De verwachting is dat in het eerste kwartaal van 2012 de 'Visie stedelijke vernieuwing na 2014' wordt gepubliceerd, waarover het rijk op dit moment overleg voert met de VNG en het IPO.

Ook heeft de Wro invloed op herstructurering vanwege de mogelijkheden voor het claimen van planschade bij wijziging van bestemmingsplannen. Dit kan een belemmerend effect hebben op herstructureringsplannen.

Daarnaast verstrekt het Rijk zowel decentralisatie-uitkeringen om wijken te revitaliseren (o.a. de 40 kracht-wijken), waaraan convenanten ten grondslag liggen. Een beperkt deel van deze gelden valt onder het cluster Vhrosv. Er is ook een relatie met het cluster Maatschappelijke zorg.

In het kader van het nieuwe stedenbeleid worden naast bovengenoemde vraagstukken ook nieuwe opgaven geformuleerd, zoals het vraagstuk van leefbaarheid van 'new towns' (o.a. Almere, Zoetermeer) en van bevolkingsdaling (o.a. gemeenten in Oost-Groningen, Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen).

Krimp kan aanleiding vormen voor herstructureringsopgaven die de komende jaren forse inspanningen kunnen vereisen. Ter voorkoming van de verwachte structurele leegstand tussen 2010 en 2020 stelt het rijk eenmalig in 2010 € 31 miljoen beschikbaar in de vorm van een decentralisatie-uitkering, deels toegevoegd aan het gemeentefonds (stadsregio Parkstad Limburg/centrumgemeente Heerlen: 14,75 miljoen; Zeeuws-Vlaanderen/centrumgemeente Sluis: 1,5 miljoen) en deels aan het provinciefonds (Eemdelta: 14,75 miljoen). Er is echter wel sprake van een gezamenlijk financieel arrangement waarin ieder van de partijen (rijk, provincies, gemeenten en corporaties) gelijkwaardig deelneemt.

### ***wettelijke achtergrond Omgevingsbeheer***

Het wettelijk kader voor dit onderdeel wordt voornamelijk gevormd door de Woningwet, het Bouwbesluit en de Wet ruimtelijke ordening.

Per 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van kracht geworden. Hierdoor wordt een groot aantal sectorale wetten en procedures gebundeld en worden diverse taken met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving geïntegreerd en vanuit één lokale overheid in samenhang geregeld. De Wabo omvat 26 verschillende toestemmingen (voormalige vergunningen), waarvoor gemeenten inkomsten via leges ontvangen.<sup>6</sup> In dit verband worden regionale uitvoeringsdiensten opgericht (RUD's, voorheen aangeduid als omgevingsdiensten), die landsdekkend zullen zijn. Er is een basistakenpakket dat in ieder geval door de RUD's zal worden uitgevoerd. Op vrijwillige basis kunnen daaraan taken worden toegevoegd. Op ruimtelijk terrein zijn er voorlopig geen taken in het basistakenpakket opgenomen.

De Wabo realiseert het recht van de aanvrager op één aanvraag bij één loket met één beslissing na één procedure met één beroepsgang. Dat betekent dat het bevoegd gezag – en dat is in verreweg de meeste gevallen de gemeente – moet zorgen voor één handhavingstraject. Iedere gemeente moet gecoördineerd toezicht kunnen organiseren en kunnen optreden als één bestuursrechterlijk handhavingsorgaan, zodat aanvragers slechts één handhavingstraject doorlopen.<sup>7</sup> Ook worden bepaalde provinciale milieutaken (vergunningen, toezicht en handhaving) met de Wabo overgeheveld naar gemeenten.

### ***decentralisatie-uitkeringen***

In het onderzoeksjaar 2010 is er binnen het cluster Vhrosv sprake van een drietal decentralisatie-uitkeringen:

- 
6. Het doel van het heffen van leges door gemeenten is om de kosten die met het verlenen van een bepaalde dienst zijn gemoeid, zoveel mogelijk te dekken
  7. VROM (2007). Wegwijzer omgevingsvergunning, module handhaving.

- correctie Vhrosv; tijdelijke regeling;
- spoorse doorsnijdingen. Hierbij gaat het om projectgebonden budgetten voor specifieke locaties. Van deze decentralisatie-uitkering is 50% aan het cluster Vhrosv en 50% aan het cluster Wegen en Water toegerekend;
- planontwikkeling projecten herbestemming en herontwikkeling in aandachtswijken.

Voor alle decentralisatie-uitkeringen die voor dit cluster relevant zijn, is op aangeven van de opdrachtgever het voorstel om ze tegen te boeken.

---

### 2.2.3 Fysiek milieu

Zoals aangegeven worden de uitgaven van gemeenten aan Fysiek milieu vooral geboekt op de Iv3-functie 723.

#### ***onderdelen***

Het cluster kent twee hoofdonderdelen: ‘Omgevingsbeheer’ en ‘Milieubeleid & overige milieutaken’.

Het hoofdonderdeel ‘Omgevingsbeheer’ bundelt de belangrijkste gemeentelijke beheertaken die sinds oktober 2010 onder de Wabo vallen, voor zover ze tot het cluster Fysiek milieu behoren. De uitvoering van deze taken wordt vanaf die datum gecoördineerd met de uitvoering van de Wabo op de terreinen Ruimtelijke ordening en Volkshuisvesting. Het bevat het gehele takenpakket van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Voor milieuvergunningen ontvangen gemeenten geen leges (in tegenstelling tot de vergunningen op de terreinen Ruimtelijke ordening en Volkshuisvesting).

Het onderdeel ‘Milieubeleid en overige milieutaken’ bevat beleids- en uitvoeringstaken ten aanzien van diverse milieuaspecten, te weten bodembescherming en –sanering, geluidhinder, luchtkwaliteit, duurzaamheid en ongediertebestrijding. Hieronder valt ook algemeen milieubeleid, zoals het opstellen milieubeleidsplan en gemeentelijke interne milieuzorg.

#### ***wettelijke achtergrond Omgevingsbeheer***

De wettelijke kaders voor dit taakveld zijn de Wet milieubeheer en de Wabo. De vrijheden van gemeenten richten zich op het niveau van de toezichtintensiteit en handhaving.

#### ***wettelijke achtergrond Milieubeleid en overige milieutaken***

Gemeenten hebben wettelijk taken ten aanzien van de milieuaspecten bodem, luchtkwaliteit en geluid.

Gemeentelijke taken ten aanzien van bodembescherming en bodemsanering vloeien voort uit de Wet Bodembescherming en voorts ook uit het Bouwstoffenbesluit.

De gemeentelijke taken voor luchtkwaliteit zijn vastgelegd in de Wet milieubeheer. Geluidtaken zijn met name vastgelegd in de Wet geluidhinder.

Voor luchtkwaliteit geldt naast wetgeving ook het convenant, het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) een belangrijke basis voor gemeentelijke inspanningen. Dit convenant is gericht op het halen van de Europese normen voor luchtkwaliteit.

Onderdeel van het gemeentelijk milieubeleid vormt ook duurzaamheid en energiebesparing. Dit is geen wettelijke taak, maar valt binnen de eigen beleidskeuzen van gemeenten.

Buiten de hierboven omschreven milieuactiviteiten van gemeenten blijft er nog een algemene categorie over, zoals het opstellen van een gemeentelijk milieubeleidsplan, gemeentelijk milieuprogramma, milieueffectrapportages en milieujaarverslag (wettelijk taken) of het voeren van een intern gemeentelijk milieubeleid (beleidsvrijheid gemeente).

#### ***decentralisatie-uitkeringen***

Op dit moment is er binnen het cluster Fysiek milieu sprake van een tweetal decentralisatie-uitkeringen:

- Bodemsanering (voorheen via het ISV);
- SLOK: Regeling Stimulering Lokale Klimaatiniciatieven.

Voor de decentralisatie-uitkeringen die voor dit cluster relevant zijn, is op aangeven van de opdrachtgever het voorstel om ze tegen te boeken.

---

## **2.2.4 Grondexploitatie en Economisch beleid**

### ***grondexploitatie***

Er kunnen grofweg twee vormen van grondexploitatie worden onderscheiden:

- actief grondbeleid – waarbij de gemeente eigenaar is of wordt van de grond en door verkoop opbrengsten kan genereren;
- faciliterend grondbeleid – waarbij een andere partij grondeigenaar is en de gemeente via onderhandeling of inzet van wettelijk instrumentarium opbrengsten kan genereren ten behoeve van het kostenverhaal. Op 1-7-2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden met daarbinnen de Afdeling Grondexploitatie (voorheen Grondexploitatiewet) waarin wordt voorzien in dit wettelijk instrumentarium.

Bij grondexploitaties gaat het aan de kostenkant om de volgende kostensoorten: plan- of proceskosten, voorbereidingskosten, verwerving, sloop, bouwrijp maken, kosten aanleg openbare ruimte. Voor de opbrengsten is de prijs van de gronduitgifte bepalend, gerelateerd aan de aanwezigheid van bepaalde gerealiseerde voorzieningen (sociale huurwoningen, eigen woningen, kantoren, bedrijven). Grondexploitaties kunnen per saldo een positieve of negatieve uitkomst hebben.

Waar er sprake is van tekorten kunnen deze:

- door middel van een gerichte subsidiëring (bij stedelijke vernieuwing bijvoorbeeld uit het ISV) worden gecompenseerd;
- door middel van een bijdrage uit de algemene dienst worden gecompenseerd;
- worden verevend met de opbrengsten van andere gemeentelijke grondexploitaties, bijvoorbeeld via gebruikmaking van een vereveningsfonds.

Waar er sprake is van opbrengsten, kunnen deze worden verevend met andere plannen (vereveningsfonds) of aan de algemene dienst worden toegevoegd.

### ***actief grondbeleid***

Waar er sprake is van opbrengsten of tekorten op de functie ‘grondexploitatie’ zullen deze voor een belangrijk deel verband houden met de revenuen of tekorten van actief grondbeleid.

Er is er sprake van een tweetal vormen van actief grondbeleid:<sup>8</sup>

---

8. Zie J.A.M. van den Brand, mr. E.W. van Gelder en drs. H.W. van Sandick, Handreiking grondexploitatiewet, editie 2008, Den Haag, Sdu.

- de gemeente is grondeigenaar en ondernemer: de gemeente draagt alle kosten en risico's en incasseert de opbrengsten;
- samenwerking op basis van een bouwclaimmodel/joint venture formule: de gemeente is samen met een of meer andere partner(s) grondeigenaar en ondernemer: kosten opbrengsten en risico's worden in afgesproken verhoudingen gedeeld.

Voor deze vormen van actief grondbeleid is er op grond van de herziene Wro in financiële of instrumentele zin niets veranderd.<sup>9</sup>

### **faciliterend grondbeleid**

In de Grondexploitatiewet binnen de Wro (afdeling 6.4) zijn voorschriften opgenomen voor die grondexploitaties waarbij de gemeente geen eigenaar is (faciliterend grondbeleid). Kostenverhaal bij de grondeigenaren is hierin verplicht gesteld. Hiertoe zijn verschillende instrumenten in de wet opgenomen:

- het sluiten van anterieure overeenkomsten met eigenaren (op basis van overeenstemming, zonder onderliggend exploitatieplan). Het kostenverhaal is dan anderszins verzekerd;
- het opstellen van een exploitatieplan (vorm voorgeschreven) en het op grond daarvan sluiten van posterieure overeenkomsten met eigenaren. Het kostenverhaal is dan gebaseerd op een exploitatieplan;
- het opstellen van een exploitatieplan en het verhalen van de kosten via het heffen van een exploitatiebijdrage die wordt geïnd via de bouwvergunning.

Instrumenten, die voorheen werden ingezet voor grondexploitaties hebben aan betekenis ingeboet. Het hebben van een exploitatieverordening (ex artikel 42 voormalige WRO) is niet meer verplicht voor gemeenten en bekostigingsbesluit en baatbelasting (artikel 222 Gemeentewet) hebben alleen nog buiten grondexploitaties betekenis.

De verwachtingen ten aanzien van de opbrengsten uit kostenverhaal verschillen naar type locatie:<sup>10</sup>

- voor uitleglocaties wordt verwacht dat de opbrengsten uit kostenverhaal per saldo zullen toenemen ten opzichte van de situatie onder de oude wet;
- voor binnenstedelijke gebieden waar herstructurering plaatsvindt zijn sommige kostenposten aanmerkelijk omvangrijker (verwerving en uitplaatsing) dan bij uitbreidingsgebieden. De verwachting is, dat het saldo lager zal zijn.

### **Economisch beleid**

Bij economisch beleid gaat het vooral om taakgerelateerde uitgaven in de sfeer van de lokale/regionale economie (handel, industrie en ambacht)

Daarnaast is er sprake van lasten in verband met zeehavens en luchtvaart. In de begrotingen 2010 gaat het buiten de vier grote steden zowel bij zeehavens als luchthavens om zeer geringe bedragen.

---

## **2.2.5 Samenhang met andere clusters**

Naast de samenhang tussen onderdelen van de cluster Vhrosv en Fysiek milieu (ten aanzien van het omgevingsbeheer) en tussen Vhrosv (gebiedsontwikkeling) en de Grondexploitatie van het cluster OEM, is er sprake van een aantal samenhangen met andere clusters:

- *Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)*. Vormen de ISV-gelden de fysieke pijler van de stedelijke vernieuwing, de Wmo vormt een belangrijker wettelijk kader bij de sociale vernieuwing van stadswijken.

9. Zie Van den Brand e.a., o.c., pagina 151.

10. Cebeon, Gevolgen nieuwe Wro voor bestuurslasten gemeenten, 2009.

Daarnaast is op het terrein van het wonen een beleidsdoelstelling van het Rijk het bevorderen van wonen en zorg op maat. De uitvoering van maatregelen op dit terrein vallen binnen de Wmo. De samenhang komt ook tot uitdrukking in vormen van wijkgericht werken die we vooral binnen grotere gemeenten tegenkomen;

- *Ongediertebestrijding*: het bestrijden van ongedierte (onderdeel Wabo) heeft een raakvlak met Maatschappelijke zorg (volksgezondheid, GGD)
- *Ruimtelijke ordening*: het uitvoeren van het RO-beleid, het inrichten van de ruimte zoals aanleggen van pleinen, wegen en openbaar groen, heeft raakvlakken met diverse clusters zoals Wegen en water en Groen.

---

## 2.3 IJkpunten

---

### 2.3.1 Vhrosv

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

In het gemeentefonds worden de middelen met de volgende indicatoren over gemeenten verdeeld:

In het ijkpunt voor Vhrosv zijn de volgende indicatoren opgenomen:

- aantal huishoudens met een laag inkomen
- aantal minderheden
- oppervlakte land
- oppervlakte binnenwater
- woonruimten
- ISV (a)
- ISV (b)
- omgevingsadressendichtheid (OAD)
- vast bedrag

Zoals eerder aangegeven is daarnaast een aantal decentralisatie-uitkeringen relevant, die in overleg met de opdrachtgever zijn tegengeboekt. De totale omvang van het ijkpunt voor Vhrosv bedraagt in 2010, inclusief de decentralisatie-uitkeringen, 0,7 miljard euro (exclusief de vier grote steden).

De maatstaven voor ISV in het gemeentefonds zijn gerelateerd van de (voormalige) specifieke uitkering, namelijk het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV). Deze is met ingang van 1-1-2011 omgezet in een decentralisatie-uitkering ISV en zal eind 2014 worden beëindigd.

---

### 2.3.2 Fysiek milieu

In de formule voor de berekening van de ijkpunten van het gemeentefonds zijn verschillende indicatoren met elk een afzonderlijk gewicht opgenomen. Die indicatoren zijn in het verleden gebaseerd op de belangrijkste relevant bevonden variabelen voor de uitgaven van gemeenten aan fysiek milieu. Door het toekennen van

gewichten aan de indicatoren wordt rekening gehouden met behoeftverschillen tussen gemeenten. In het ijkpunt voor fysiek milieu zijn de volgende indicatoren opgenomen:

- regionaal klantenpotentieel (negatief);
- oppervlakte land;
- oppervlakte binnenwater (negatief);
- oppervlakte bebouwd;
- aantal woonruimten;
- omgevingsadressendichtheid;
- aantal bedrijfsvestigingen;
- aantal inwoners
- vast bedrag.

Zoals eerder aangegeven is daarnaast een aantal decentralisatie-uitkeringen relevant, die in overleg met de opdrachtgever zijn tegengeboekt.

De totale omvang van het ijkpunt voor fysiek milieu bedraagt in 2010 circa 0,5 miljard euro (exclusief de vier grote steden).

---

### **2.3.3 Grondexploitatie en Economisch beleid.**

Zoals eerder aangegeven maken grondexploitatie en economisch beleid onderdeel uit van het cluster OEM. In de verdeling van het gemeentefonds wordt door middel van een globale norm met dit cluster rekening gehouden en er wordt geen gebruik gemaakt van indicatoren (verdeel- of inhoudingsmaatstaven).

---

## **3 Uitgaven en uitgavenontwikkeling**

---

### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt voor de (sub)clusters Vhrosv, Fysiek Milieu, Grondexploitatie en Economisch Beleid het niveau van de feitelijke lasten, waar mogelijk, vergeleken met de ijkpuntscores en wordt ingegaan op de uitgavenontwikkeling in de afgelopen jaren:

- in paragraaf 3.2 gaan we in op het niveau van de uitgaven in 2010 in vergelijking met de verdeling van middelen vanuit het gemeentefonds voor de clusters Vhrosv en Fysiek milieu
- in paragraaf 3.3 gaan we in op het niveau van de uitgaven in 2010 voor de clusteronderdelen Grondexploitatie en Economisch beleid (onderdelen van het cluster OEM);
- in paragraaf 3.4 vergelijken we de uitkomsten van de steekproefgemeenten met de Iv3-gegevens;
- in paragraaf 3.5 bezien we de uitgaven over een langere periode. Daarbij wordt niet alleen teruggekeken, maar ook aandacht geschonken aan de meest recente ontwikkelingen bij gemeenten.

---

## 3.2 Niveau uitgaven in 2010 voor Vhrosv en Fysiek milieu en de vergelijking met de uitkering uit het gemeentefonds

---

### 3.2.1 Inleiding

In deze paragraaf presenteren we de uitgaven 2010 voor Vhrosv, Fysiek milieu, Grondexploitatie en Economisch beleid en vergelijken we deze, waar mogelijk, met de uitkering hiervoor uit het gemeentefonds. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan bod:

- een overzicht van de respons van de steekproefgemeenten (paragraaf 3.2.2);
- de betekenis van hercoderingen binnen de uitgavenanalyse (paragraaf 3.2.3);
- de uitgaven van de steekproefgemeenten (paragraaf 3.2.4).

---

### 3.2.2 Respons steekproefgemeenten

#### *algemeen*

Ten behoeve van het onderzoek wordt gewerkt met een steekproef van gemeenten. Bij deze steekproefgemeenten zijn gedetailleerdere financiële gegevens opgevraagd dan in het Iv3 bestand met functietotalen voor het jaar 2010 van het CBS.

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

#### *overzicht verkregen respons Vhrosv en Fysiek milieu*

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

Tabel 1. Overzicht stand van zaken respons voor Vhrosv en Fysiek milieu

	<i>aantal gemeenten Vhrosv en Fysiek milieu</i>
<i>benaderde steekproef</i>	72
<i>levering basisinformatie</i>	66
<i>verwerking basisinformatie</i>	63
<i>bruikbare respons</i>	57/62

In de eerste fase van het onderzoek is gestart met het opvragen van gegevens bij een (basis)steekproef van circa 40 à 50 gemeenten. Het betreft het opvragen van gedetailleerde (grootboek-)gegevens over de uitgaven en de inkomsten in de jaren 2008, 2009 en 2010 voor de relevante posten binnen de clustercombinatie. In een later stadium is deze (basis)steekproef uitgebreid tot ruim 70 gemeenten.

#### *verwerking gegevens*

In totaal is van een groot deel van de steekproefgemeenten (66) basisinformatie verkregen.

De ontvangen gegevens zijn verwerkt en nader toegedeeld aan de onderdelen binnen de clusters Vhrosv en Fysiek milieu. Bij de uitgavenanalyse is regelmatig sprake van het opschonen/hercoderen (van onderdelen)

tussen begrotingsfuncties (inclusief begrotingsfuncties van andere clusters). In dit kader zijn aan veel steekproefgemeenten aanvullende vragen gesteld over de inhoud van bepaalde posten (bijvoorbeeld ten aanzien van de inhoud van bepaalde algemene posten, het onderscheiden van uitgaven voor gebiedsontwikkeling en de splitsing van de clusteronderdelen).

De gegevens van circa 63 gemeenten bleken in eerste ronde te coderen (soms pas na doorvragen over de inhoud van bepaalde algemeen gedefinieerde posten). Voor enkele gemeenten was er sprake van minder bruikbare informatie (ook na doorvragen onvoldoende houvast om een bruikbare eerste codering aan te brengen).

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

Na verwerking van de respons op aanvullende vragen heeft dit uiteindelijk geresulteerd in een bruikbare respons met financiële gegevens voor 57 gemeenten bij het cluster Vhrosv en voor 62 gemeenten bij het cluster Fysiek milieu.

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

---

### 3.2.3 Uitgavenanalyse en hercoderingen

Bij de steekproefgemeenten is een uitgavenanalyse verricht. Daarbij waren er bij de clusters Vhrosv en Fysiek milieu een aantal aandachtspunten waar het gaat om de toedelingen van lasten naar Iv3-functies. Vooral kan worden gewezen op het toerekenen van lasten voor gebiedsontwikkeling aan het cluster Vhrosv en op het onderscheiden van de kosten voor omgevingsbeheer ten opzichte van de andere clusteronderdelen, zowel bij Vhrosv als bij Fysiek milieu.

Voorbeelden van hercoderingen zijn:

- onderscheiden van kosten voor gebiedsontwikkeling (binnen het cluster Vhrosv en in relatie tot andere clusters, waaronder met name OEM en Wegen en Water);
- splitsing kosten voor omgevingsbeheer van andere kosten;
- het onderscheiden van woningexploitatie van andere exploitaties (OEM);
- onderscheiden van kosten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving voor milieu (respectievelijk bouwen en ruimtelijke ordening) van die voor andere vergunningen en toezichtsactiviteiten (met name bij gemeenten die integrale toezicht en handhaving doen: milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, APV en Drank- en Horecawet);
- het onderscheiden van tot het cluster milieu behorende taken van andere milieugerelateerde taken, bijvoorbeeld afvalverzameling of straatreiniging (door gemeenten soms ondergebracht bij milieu);
- toerekening decentralisatie-uitkeringen;
- toerekenen kosten van algemene ondersteuning en overhead;
- toerekenen van – in het algemeen op functie 980 geboekte - toevoegingen en onttrekkingen aan reserves aan de beide subclusters.

In onderstaande tabel hebben we als voorbeeld voor enkele individuele steekproefgemeenten aangegeven om welke typen correcties het gaat.

**Tabel 2. Voorbeelden effecten coderingen bij de clusters Vhrosv en Fysiek milieu**

	<i>ijkpuntscore</i>	<i>netto-lasten Iv3</i>	<i>netto-lasten codering</i>
<b>Cluster Vhrosv</b>			
<b>Gemeente a</b>	63	62	50
<b>Gemeente b</b>	67	51	70
<b>Gemeente c</b>	39	97	72
<b>Gemeente d</b>	58	61	62
<b>Cluster Fysiek milieu</b>			
<b>Gemeente A</b>	32	39	23
<b>Gemeente B</b>	32	32	24
<b>Gemeente C</b>	33	11	32
<b>Gemeente D</b>	33	27	28

Bij Vhrosv hebben de correcties in de codering ten opzichte van de Iv3-scores de volgende achtergronden, per gemeente:

- a: Op functies 810 en 822 zijn posten opgenomen die thuishoren bij de clusters Groen en OOV.
- b: Op functie 922 zijn diverse posten (lasten) opgenomen, die thuishoren bij het cluster Vhrosv.
- c: Op functie 922 zijn diverse posten (baten) opgenomen, die thuishoren bij het cluster Vhrosv.
- d: De codering en Iv3 sluiten goed aan.

Bij Fysiek milieu hebben de correcties in de codering ten opzichte van de Iv3-scores de volgende achtergronden, per gemeente:

- A: Op functie 723 waren veel andere posten geboekt, die thuishoren bij de clusters Groen, OOV, Maatschappelijke zorg, Algemene ondersteuning, OEM.
- B: Alle vergunningverlening (incl. bouwvergunningen e.d.) en het bouwtoezicht bleken ten onrechte op functie 723 geboekt (zijn gecodeerd bij Vhrosv).
- C: Vergunningverlening bleek niet op 723 maar op 002 te zijn geboekt (Algemene ondersteuning) en is gecodeerd bij milieu.
- D: De codering en Iv3 sluiten goed aan.

Zoals bovenstaande voorbeelden laten zien ging het bij de nadere coderingen (ook in vergelijking met andere clusters) om substantiële bedragen. Zonder de hercoderingen was het – vooral voor Vhrosv - niet mogelijk geweest om op de gegevens een adequate analyse te verrichten en goede bevindingen te formuleren.

### 3.2.4 Totaalbeeld uitgaven voor steekproefgemeenten Vhrosv en fysiek milieu

#### ***steekproefgemeenten***

In tabel 3 worden voor de steekproefgemeenten de feitelijke uitgaven van gemeenten aan Vhrosv en Fysiek milieu vergeleken met de desbetreffende ijkpuntscores.

De uitkomsten worden gepresenteerd voor gemeenten ingedeeld naar inwonergroottesgroepen en in euro's per inwoner.

In onderstaande tabel is de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: gemeenten ingedeeld naar inwonergroottesgroepen;
- kolom 2: de ijkpuntscore van het cluster Vhrosv;

- kolom 3: de feitelijke netto-lasten van de steekproefgemeenten voor Vhrosv;
- kolom 4: het verschil tussen de kolommen 2 en 3;
- kolom 5: de ijkpuntscore van het cluster Fysiek Milieu;
- kolom 6: de feitelijke netto-lasten van steekproefgemeenten voor het cluster Fysiek milieu;
- kolom 7: het verschil tussen de kolommen 5 en 6.

**Tabel 3. Taakgebieden Vhrosv en Fysiek milieu: gemiddelde ijkpuntcores, gemiddelde feitelijke nettolasten (begroting 2010) en het verschil hiertussen voor de steekproefgemeenten (bedragen in euro's per inwoner)**

gemeentegrootte	Vhrosv			Fysiek milieu		
	ijkpunt	netto-lasten	ijkpunt minus netto-lasten	ijkpunt	netto-lasten	ijkpunt minus netto-lasten
< 20.000 inwoners	43	68	-25	39	36	3
20.000-50.000 inwoners	46	69	-23	35	33	3
50.000-100.000 inwoners	58	68	-11	34	30	4
100.000-250.000 inwoners	64	68	-4	32	26	7
<b>Totaal (excl. G4)</b>	56	68	-12	34	29	5

**opmerking naar aanleiding van tabel 3:**

- in totaal geven de steekproefgemeenten bij Vhrosv meer uit dan de desbetreffende ijkpuntscore en bij Fysiek milieu minder;
- bij Vhrosv is er geen sterk afwijkend beeld van de uitgaven per inwoner tussen de onderscheiden grootteklassen. Dit wijkt duidelijk af van de werking van het ijkpunt, op basis waarvan grotere gemeenten gemiddeld genomen meer ontvangen dan kleinere;
- bij Fysiek milieu geven gemeenten per inwoner gemiddeld genomen wat minder uit naarmate ze groter worden. Dit stemt overeen met de werking van het ijkpunt, maar dan op een wat lager totaal uitgavenvolume;
- opgemerkt wordt dat de steekproeftotalen niet direct ook het beeld voor heel Nederland gemiddeld weergegeven. Voor een totaalbeeld van Nederland dient nog een gewogen ophoging tussen de groepen te worden gemaakt (zie overkoepelende notitie).

Achter de gevonden gemiddelde patronen per onderscheiden grootteklassen kunnen grote verschillen tussen (typen, individuele) gemeenten schuil gaan. Op de achtergronden van deze patronen wordt in het volgende hoofdstuk op basis van de verschillenanalyse nader ingegaan.

### 3.3 Niveau uitgaven grondexploitatie en economisch beleid

#### 3.3.1 Respons grondexploitatie en economisch beleid

Zowel grondexploitatie als economisch beleid maakt onderdeel uit van het cluster OEM. In onderstaande tabel staat de respons voor dit cluster.

Tabel 4. Overzicht stand van zaken respons OEM

	<i>aantal gemeenten</i>
<i>benaderde steekproef</i>	100
<i>levering basisinformatie</i>	91
<i>verwerking basisinformatie</i>	81
<i>bruikbare respons</i>	65
<i>vragenlijst</i>	80

In de eerste fase van het onderzoek zijn gegevens opgevraagd bij een steekproef van circa 100 gemeenten. Het betreft het opvragen van gedetailleerde (grootboek-)gegevens over de uitgaven en de inkomsten in de jaren 2008, 2009 en 2010 voor de relevante posten binnen het cluster. In totaal is van een groot deel van de gemeenten ruwe basisinformatie verkregen (91 gemeenten).

De ontvangen gegevens zijn verwerkt en nader toegedeeld aan de onderdelen binnen het cluster OEM. Bij de uitgavenanalyse is regelmatig sprake van het opschonen/hercoderen (van onderdelen) tussen begrotingsfuncties (inclusief begrotingsfuncties van andere clusters). In dit kader zijn aanvullende vragen gesteld aan de steekproefgemeenten over de inhoud van bepaalde posten (bijvoorbeeld t.a.v. onderdelen binnen functie 960 saldi kostenplaatsen).

De gegevens van circa 81 gemeenten bleken in eerste ronde te coderen (soms pas na doorvragen over algemene posten). Voor enkele gemeenten was er sprake van minder bruikbare informatie (ook na doorvragen onvoldoende houvast om een bruikbare eerste codering aan te brengen).

Bij een belangrijk deel van de gemeenten zijn daarna nadere vragen gesteld om de uitgaven/inkomsten verder te kunnen beoordelen c.q. naar de juiste onderdelen binnen de clusters te kunnen coderen. Daarbij is ook een vragenlijst rondgestuurd, onder meer met vragen over de ontwikkeling van de inkomsten uit grondexploitatie voor deze en de komende jaren.

Na verwerking van de respons op aanvullende vragen heeft dit uiteindelijk geresulteerd in een bruikbare respons met financiële gegevens voor het onderzoek naar het cluster OEM voor 65 gemeenten.

Deze respons is voldoende gespreid over de verschillende inwonergroottesgroepen om bevindingen ten behoeve van de eerste fase van dit onderzoek op te kunnen baseren. Op onderdelen staan er nog bij een beperkt aantal gemeenten vragen uit (codering, achtergronden e.d.).

Mede op basis van de verkregen respons kunnen relevante bevindingen ten behoeve van de eerste fase van dit onderzoek worden getrokken.

#### ***aanvullende hercoderingen***

Uit het vervolg zal blijken dat met name voor Economisch beleid en grondexploitatie veel aanvullende hercoderingen nodig waren, inclusief het actief benaderen van de desbetreffende gemeenten, om de goede baten en lasten aan deze onderdelen toe te rekenen.

Dit betekent dat voor verdiepende analyses nader is ingezoomd op de achtergronden bij een beperkter aantal gemeenten.

---

### 3.3.2 Grondexploitatie

Op basis van Iv3-gegevens (begrotingen) is er in 2010 voor alle gemeenten tezamen sprake van een begroot positief saldo op grondexploitaties van 23 euro per inwoner

De uitgavenanalyse bij de steekproefgemeenten leert dat bij dit beeld belangrijke kanttekeningen passen,

- ten eerste is het kenmerkend voor grondexploitaties dat winst en verlies per jaar kunnen verschillen; uitgaven en inkomsten vallen namelijk zelden in hetzelfde jaar;
- verder speelt mee dat gemeenten verschillende rekenrentes hanteren, hetgeen van invloed is op de uitkomsten van grondexploitaties in de verschillende jaren. Winsten en verliezen zijn daardoor niet altijd even hard;
- in de Iv3-gegevens zijn de reserveringen (op functie 980) niet meegenomen;
- een aantal gemeenten blijkt vanuit de moeilijke voorspelbaarheid van de uitkomst van grondexploitaties geen bedragen in de begrotingen op te nemen. De Iv3-uitkomst is dan 0. In de rekening nemen deze gemeenten dan wel de werkelijke opbrengst respectievelijk verlies uit grondexploitaties op.
- vervolgens is het belangrijk dat conjuncturele omstandigheden een grote invloed hebben op de uitkomsten van grondexploitaties.

In paragraaf 3.5 gaan we nader op de ontwikkeling van de grondexploitaties in de afgelopen jaren en de prognoses voor de komende jaren in. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de achtergronden van uitgavenverschillen, in samenhang met de uitgaven van gemeenten voor gebiedsontwikkeling.

---

### 3.3.3 Economisch beleid

#### *uitgavenanalyse en hercoderingen*

Bij economisch beleid gaat het vooral om taakgerelateerde uitgaven in de sfeer van de lokale/regionale economie (handel, industrie en ambacht) en uitgaven in verband met zeehavens en luchtvaart.

Met uitzondering van markten (in het algemeen kostendekkend), zou het bij boekingen op Iv3-functie 310 moeten gaan om taakgerelateerde uitgaven van gemeenten in de sfeer van de lokale/regionale economie.

In de uitgavenanalyse is voor ongeveer 20 gemeenten die binnen hun grootteklasse relatief veel of juist relatief weinig uitgaven hebben aan Economisch beleid, nagegaan waaraan de bestedingen zijn gedaan en of er veel variatie zit tussen de jaren. In tabel 4 geven wij hiervan een aantal voorbeelden.

Tabel 5. Uitgavenposten op Economische beleid bij 12 gemeenten

	Gemeente 1	Gemeente 2	Gemeente 3	Gemeente 4	Gemeente 5	Gemeente 6	Gemeente 7	Gemeente 8	Gemeente 9	Gemeente 10	Gemeente 11	Gemeente 12
Gemeentegrootte (X1000)	0-20	0-20	0-20	0-20	20-50	20-50	20-50	50-100	50-100	50-100	>100	>100
Saldo 2010 op Economisch beleid, euro's per inwoner	5	14	13	79	23	189	6	58	35	7	21	48
Verdeling over uitgavenposten:												
economische beleid	14%	40%	93%	15%	46%	-2%	98%	2%	24%	23%	55%	21%
bedrijfscontacten	61%	3%			22%			3%		77%	33%	36%
gebiedsontwikkeling						-9%		90%				44%
stimuleren werkgelegenheid								0%			12%	
doorberekende kosten					20%			0%	61%			
overig		57%	7%	-2%	13%	-1%	2%	5%				
tijd. aankoop cultureel centrum	24%											
verstreckte subsidie				0%		112%			15%			
structuurvisies		40%										
vergunningen												0,5%
buitenreclame												-1%
revitalisering bedrijventerrein				87%								

De in bovenstaande tabel weergegeven uitkomsten van de uitgavenanalyse voor twaalf gemeenten maakt duidelijk dat voor veel van de gemeente een substantieel deel van de uitgaven op functie 310 niet in de sfeer liggen van lokale/regionale economie. Alleen voor de uitgaven op de categorieën 1 en 2 is duidelijk dat het om economisch beleid gaan. Tot economisch beleid hebben wij posten gerekend als city marketing, centrum management en het opstellen van bijvoorbeeld een detailhandelsvisie. Bij de categorie 'bedrijfscontacten' gaat het hoofdzakelijk om activiteiten om nieuwe bedrijven naar de gemeente te trekken of om bestaande bedrijven voor de gemeente te behouden.

Veel van de uitgaven die wij ingedeeld hebben op de overige tien categorieën hadden eigenlijk op andere functies geboekt moeten worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de uitgaven aan gebiedsontwikkeling, herstructurering van bedrijventerreinen of het opstellen van structuurvisies. Verder worden er soms zeer incidentele posten op Economisch beleid weggeschreven. Gemeente 1 die bijvoorbeeld uit nood een multifunctioneel centrum heeft opgekocht om de continuïteit van de publiekfuncties (kinderopvang, cultureel centrum) die daarin worden aangeboden veilig te stellen. Binnen een jaar is het gebouw doorverkocht.

#### **effect hercoderingen**

Onderstaande tabel geeft voor een aantal gemeenten weer hoe het saldo van uitgaven aan economisch beleid door deze hercodering is afgenomen.

**Tabel 6. Voorbeelden effecten coderingen bij Economisch beleid binnen het cluster OEM**

<i>Gemeentegrootte</i>		<i>Saldo CBS/v3</i>	<i>Saldo na coderen</i>
<i>&lt; 50.000 inwoners</i>	<i>gemeente N</i>	12	2
	<i>gemeente O</i>	23	23
	<i>gemeente P</i>	18	14
	<i>gemeente Q</i>	-22	4
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	<i>gemeente R</i>	10	13
	<i>gemeente S</i>	14	12
<i>100.000-250.000 inwoners</i>	<i>gemeente T</i>	48	15
	<i>gemeente U</i>	27	24
	<i>gemeente V</i>	62	36
	<i>gemeente W</i>	23	10
	<i>gemeente X</i>	18	18
	<i>gemeente Y</i>	12	8
	<i>gemeente Z</i>	27	26

Na de hiervoor beschreven extra codering op uitgaven aan economisch beleid, ontstaat op het niveau van de steekproefgemeenten voor 2010 het volgende beeld. 2008 en 2009 laten een vergelijkbaar beeld zien.

**Tabel 7. Gemiddelde netto uitgaven per inwoner (begroting 2010) aan Economisch beleid 2010 naar gemeentegrootte voor de steekproefgemeenten**

<i>Gemeentegrootte</i>	<i>Netto-uitgaven per inwoner EB</i>
<i>&lt; 20.000 inwoners</i>	3
<i>20.000-50.000 inwoners</i>	3
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	6
<i>100.000-250.000 inwoners</i>	22
<i>Totaal (excl. G4)</i>	17

Opmerkingen bij de tabel:

- de gemiddelde uitgaven aan economisch beleid voor de steekproefgemeenten komen uit op ongeveer 17 euro per inwoner;
- de grootste gemeenten (exclusief de vier grote steden) geven substantieel meer aan economisch beleid dan kleinere gemeenten. In hoofdstuk 4 wordt nagegaan wat hiervan de achtergrond is;
- opgemerkt wordt dat de steekproeftotalen niet direct ook het beeld voor heel Nederland gemiddeld weergegeven. Voor een totaalbeeld van Nederland dient nog een gewogen ophoging tussen de groepen te worden gemaakt (zie overkoepelende notitie).

Eerder is gebleken (zie tabel 5) dat achter de gemiddelde scores grote verschillen tussen individuele gemeenten schuil gaan.

---

### 3.4 Vergelijking uitkomsten steekproefgemeenten met Iv3 voor Vhrosv en Fysiek milieu

In onderstaande tabel worden de uitkomsten van de steekproefgemeenten voor Vhrosv en Fysiek milieu vergeleken met die op basis van de Iv3-gegevens voor dezelfde steekproefgemeenten.

**Tabel 8. Taakgebieden Vhrosv en Fysiek milieu: uitkomsten codering begrotingen steekproefgemeenten, vergeleken met CBS/Iv3-gegevens (bedragen in euro's per inwoner)**

Gemeentegrootte	Vhrosv		Fysiek milieu	
	CBS/Iv3	codering	CBS/Iv3	codering
< 20.000 inwoners	60	68	33	36
20.000-50.000 inwoners	51	69	31	33
50.000-100.000 inwoners	62	68	27	30
100.000-250.000 inwoners	57	68	27	26
<b>Totaal (excl. G4)</b>	56	68	29	29

Opmerkingen bij de tabel:

- uit de tabel valt op te maken dat de uitkomsten van Iv3 en van de steekproefgemeenten bij Fysiek milieu in belangrijke mate overeenstemmen, maar bij Vhrosv veel minder. Dit laatste hangt samen met de in het bovenstaande genoemde hercoderingen die vooral bij Vhrosv tot aanzienlijke verschuivingen hebben geleid;
- de tabel maakt duidelijk dat de iv3-gegevens voor het cluster Vhrosv (voor een groot aantal gemeenten) niet zonder meer bruikbaar zijn voor onderzoekdoeleinden. Voor Fysiek milieu geldt dat veel minder.

---

### 3.5 Uitgavenontwikkeling

---

#### 3.5.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van de uitgaven voor de onderscheiden clusters en clusteronderdelen over een wat langere periode gezien. Enerzijds wordt ingegaan op de ontwikkeling van de uitgaven in de voorgaande periode. Anderzijds komen voorziene aanpassingen van het uitgavenniveau aan bod.

---

#### 3.5.2 Voorgaande periode

##### *cluster Vhrosv*

Binnen het cluster Vhrosv is vooral de in 2008 gewijzigde Wro relevant voor de ontwikkeling van de kosten. In paragraaf 3.2 is aangegeven dat er met name bij de kleinere gemeenten sprake is van hogere uitgaven ten opzichte van de ijkpuntscore. In hoofdstuk 4 zal worden gewezen op de relatie met de verplichting om bestemmingsplannen te actualiseren, met name ook in buitengebieden.

Daarnaast is er sprake van een ontwikkeling naar regionale uitvoeringsdiensten onder invloed van de Wabo. Deze ontwikkeling komt in de onderzoeksjaren (2008-2010) nog niet in de uitgavenontwikkeling tot uitdrukking.

Voorts is er sprake geweest van verschillende ISV-periodes met gevolgen voor de desbetreffende specifieke uitkering. Daarbij was er sprake van een afnemend totaalvolume van de uitkering en een (relatief) beperkte verandering in de wijze van verdelen door een verschuiving van de aandacht naar de naoorlogse gebieden en de introductie van maatstaven voor investeringspotentieel.

### **cluster Fysiek milieu**

In de afgelopen jaren zijn in de wettelijke voorschriften en in de kosten geen grote schommelingen opgetreden. Ook hier speelt de ontwikkeling naar regionale uitvoeringsdiensten onder invloed van de Wabo, die in de onderzoeksjaren (2008-2010) nog niet in de uitgavenontwikkeling tot uitdrukking komt.

Voorts is in 2008 het Activiteitenbesluit in werking getreden, waardoor het aantal bedrijven dat onder de algemene milieuregels valt, sterk is toegenomen. Dit betekent dat het aantal vergunningsplichtige bedrijven (veelal fors) is afgenomen en dat voor een groot aantal meldingsplichtige bedrijven de meldingsplicht is vervallen. Overigens blijven – bij afname van het aantal vergunningen – toezicht en handhaving ook bij meldingsplichtige en niet-meldingsplichtige bedrijven aan de orde, afhankelijk van de risicocategorie waarin de inrichting valt.

### **Grondexploitatie en Economisch beleid**

Op basis van beschikbare Iv3-gegevens uit CBS-statistieken van gemeentelijke begrotingen is de ontwikkeling van de onderdelen grondexploitatie en economisch beleid voor de periode 1995-2010 in kaart gebracht.<sup>11</sup>

In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de netto-lasten<sup>12</sup> voor de verschillende onderdelen van de OEM en OZB in de jaren 1995, 2000, 2005, 2008 en 2010.

**Tabel 9. Indicatie netto-lasten Grondexploitatie en Economisch beleid in de jaren 1995, 2000, 2005, 2008 en 2010. Bedragen in euro's per inwoner. Bron: eigen bewerking op basis van begrotingsstatistieken CBS.**

Onderdeel	1995	2000	2005	2008	2010
<b>Grondexploitatie</b>	-1	-5	-14	-32	-23
<b>Economisch beleid</b>	2	6	11	16	18

Hoewel – zoals eerder aangegeven – de Iv3-gegevens voor individuele en groepen van gemeenten niet overal even betrouwbaar zijn, kan er voor heel Nederland wel een duidelijk patroon van worden afgeleid:

- de netto-baten uit grondexploitatie zijn de afgelopen 15 jaar duidelijk toegenomen. In dit verband wordt opgemerkt dat het effect van de recente financiële crisis op de resultaten van grondexploitaties nog niet duidelijk in de cijfers tot uiting komt (zie vervolg);
- bij het onderdeel economisch beleid is er per saldo sprake van netto-lasten, die in de afgelopen 15 jaar (duidelijk) toenemen.

11. Het gaat hier om globale gegevens die niet op alle onderdelen voor elk jaar in deze periode beschikbaar zijn.

12. Bij een negatief getal gaat het per saldo derhalve om baten.

---

### 3.5.3 De komende jaren

#### **Vhrosv**

Voor de komende jaren is voor het cluster Vhrosv het verder uitkristalliseren van de gevolgen van de gewijzigde Wro aan de orde alsmede de ontwikkeling naar regionale uitvoeringsdiensten, aansluitend bij de Wabo.

#### **stedelijke vernieuwing**

Relevant is voorts de omzetting per 2011 van de specifieke uitkering ISV in een decentralisatie-uitkering met een lager totaal volume en de plannen uit het regeerakkoord voor het afschaffen van de uitkering. Daarbij wordt er wel gewerkt aan een nieuwe visie op de stedelijke vernieuwing na 2014. Daarbij is volgens WWI sprake van de overgang van een woning gestuurde stedelijke vernieuwing naar een meer bewoners gestuurde, waarbij een financiële bijdrage van de (rijks)overheid niet meer aan de orde is.

#### **groei en krimp**

Daarnaast is er sprake van specifiek beleid voor groei- en krimpgemeenten.

Voor groeigemeenten is de omvang en vormgeving van de verdere groei sterk bepalend voor de kostenontwikkeling bij de desbetreffende gemeenten. Hiervoor lopen specifieke trajecten.

Ook is er sprake van gericht beleid ten aanzien van krimpgemeenten. Per 2011 is er een tijdelijke krimpmaatstaf in het gemeentefonds geïntroduceerd met een looptijd van 5 jaar.

Mede in dat kader vindt beoordeling plaats van de te maken kosten en het financieel perspectief. Er zijn/worden voor verschillende regio's kosten-batenonderzoeken verricht, zoals voor de Eemsdelta in Groningen en Parkstad in Zuid-Limburg. Daarbij worden verschillende scenario's gehanteerd voor de herstructurering van de woningvoorraad (sloop, sobere nieuwbouw) en de woonomgeving. Vooral de kosten van sloop, exploitatieverliezen bij nieuwbouw en investeringen in renovatie en publieke ruimte komen voor rekening van de publieke sector en de corporaties. De verrichte kosten-batenstudies komen tot nu toe bij bepaalde varianten uit op maatschappelijk rendabele projecten of beperkte negatieve saldo's.

Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor de fasering: het proces van krimp is een geleidelijk proces over vele jaren. Daarbij is het aan te bevelen om niet te snel en te ingrijpend te handelen, maar om te kiezen voor een gefaseerde, flexibele aanpak, afgestemd op trends en de feitelijke ontwikkelingen in de tijd.

#### **Fysiek milieu**

Bij Fysiek milieu is voor de komende jaren voor de ontwikkeling naar regionale uitvoeringsdiensten onder invloed van de Wabo relevant.

#### **Grondexploitatie**

Conjuncturele omstandigheden hebben een grote invloed hebben op de uitkomsten van grondexploitaties. Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren hun grondexploitaties van 'inkomstenbronnen' zien omslaan in financiële risico's. Dit beeld komt ook naar voren uit een onderzoek dat het accountantsbureau Deloitte in najaar 2010 heeft gepubliceerd, alsook uit onze eigen enquête onder gemeenten. De steekproefgemeenten is een vragenlijst met betrekking tot het cluster OEM toegestuurd die vragen bevatte over de waarheidsgetrouwheid van de begrote inkomsten uit grondexploitaties. Het beeld uit de teruggekomen vragenlijsten is dat gemeenten op basis van de economische neergang hun verwachtingen gaan bijstellen. Uit telefonische navraag bij een aantal gemeenten met voor 2010 nog hoge begrote netto inkomsten uit grondexploitaties blijkt hetzelfde. Ook in een aanvullend gesprek met een grondexploitatie-specialist van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu werd dit beeld bevestigd. Daar is ook aangegeven dat er een ontwikkeling is dat gemeenten gezien het huidige perspectief op winstgevendende grondexploitaties minder aan actief grondbeleid doen. Steeds meer gemeenten gaan tijdelijk over op een meer faciliterend grondbeleid, hiermee te grote financiële risico's

vermijnd. De historie leert echter dat gemeenten na verloop van tijd, als de economische perspectieven toenemen, weer actiever worden. De nieuwe ruimtelijke-ordeningswetgeving biedt gemeenten overigens bij faciliterend grondbeleid tegenwoordig meer mogelijkheden om kosten te verhalen voor het aanbrengen van publieke voorzieningen. In de kern moet kostenverhaal ertoe leiden dat gemeenten hun uitgaven ten behoeve van een door de markt gerealiseerd project kunnen dekken.

## 4 Uitkomsten verschillenanalyse

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de achtergronden van afwijkingen tussen uitgaven en uitkeringen gemeentefonds aan de orde, verbijzonderd naar groepen gemeenten. Daarbij gaat het zowel om onderdelen van Vhrosv, Fysiek milieu als om de onderdelen Grondexploitatie en Economisch beleid. Waar relevant worden onderdelen in samenhang aan de orde gesteld.

In tabel 10 wordt een overzicht gegeven van de netto-uitgaven aan de clusteronderdelen van de clusters Vhrosv en Fysiek milieu.

**Tabel 10. Overzicht netto-uitgaven (euro per inwoner; begroting 2010) voor de onderdelen van de clusters Vhrosv en Fysiek milieu voor de steekproefgemeenten**

	Vhrosv				Fysiek milieu			
	RO	Wonen	Omgevingsbeheer	Gebiedsontwikkeling	Totaal	Omgevingsbeheer	Overig milieu	Totaal
<i>&lt; 20.000 inwoners</i>	38	5	16	9	68	21	15	36
<i>20.000-50.000 inwoners</i>	32	9	15	13	69	16	17	33
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	27	6	12	23	68	13	17	30
<i>100.000-250.000 inwoners</i>	30	7	6	24	68	14	12	26
<b>Totaal (excl. G4)</b>	30	7	11	20	68	15	15	29

Opgemerkt wordt dat de steekproeftotalen niet direct ook het beeld voor heel Nederland gemiddeld weergeven. Voor een totaalbeeld van Nederland dient nog een gewogen ophoging tussen de groepen te worden gemaakt (zie overkoepelende notitie).

De volgende onderdelen komen aan bod:

- Ruimtelijke ordening en Wonen (paragraaf 4.2);
- Omgevingsbeheer (onderdeel Vhrosv en Fysiek milieu) en overig Fysiek milieu (paragraaf 4.3);
- Gebiedsontwikkeling en Grondexploitatie (onderdeel Vhrosv respectievelijk OEM; paragraaf 4.4);
- Economisch beleid (onderdeel OEM; paragraaf 4.5).

---

## 4.2 Ruimtelijke ordening en Wonen

---

### 4.2.1 Inleiding

In onderstaande tabel zijn de feitelijke uitgaven van de steekproefgemeenten binnen het cluster Vhrosv uitgesplitst naar Ruimtelijke ordening en Wonen. Zoals eerder aangegeven staan er nog bij een beperkt aantal gemeenten vragen uit (codering, achtergronden e.d.), zodat de uitkomsten nog enigszins (niet op hoofdlijnen) kunnen veranderen.

**Tabel 11. Taakgebied Vhrosv: gemiddelde nettolasten (begroting 2010) steekproefgemeenten, voor de onderdelen Ruimtelijke ordening en Wonen voor de steekproefgemeenten (bedragen in euro's per inwoner)**

<i>Gemeentegrootte</i>	<i>RO</i>	<i>Wonen</i>
<i>&lt; 20.000 inwoners</i>	38	5
<i>20.000-50.000 inwoners</i>	32	9
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	27	6
<i>100.000-250.000 inwoners</i>	30	7
<i>Totaal (excl. G4)</i>	30	7

In het onderstaande gaan we nader op een aantal relevante achtergronden in.

---

### 4.2.2 Onderdelen Ruimtelijke ordening

#### ***bestemmingsplannen, registraties en structuurvisies***

De lasten van gemeenten voor ruimtelijke ordening vallen uiteen in de kosten van bestemmingsplannen, registraties en structuurvisies.

De uitgaven ten behoeve van ruimtelijke registraties zijn beperkt in volume (ongeveer 4 euro per inwoner) en stabiel over de afgelopen jaren. Ruimtelijke registraties betreffen vooral basisregistraties, zoals de basisregistratie adressen en gebouwen (BAG), basisregistratie topografie (BRT), geografische basiskaart Nederland (GBKN), de registratie ten behoeve WOZ en dergelijke.

Dit betekent dat het grootste deel van de uitgaven voor ruimtelijke ordening betrekking heeft op bestemmingsplannen en structuurvisies.

#### ***bestemmingsplannen***

Gemiddeld genomen geven kleine gemeenten per inwoner meer uit aan bestemmingsplannen dan grotere. De groottegroep met minder dan 20.000 inwoners geeft gemiddeld genomen per inwoner ongeveer twee maal zoveel uit als de groottegroepen met meer dan 50.000 inwoners (ongeveer 24 euro per inwoner versus ongeveer 12 euro per inwoner). Dit wijkt duidelijk af van de werking van het huidige ijkpunt voor heel Vhrosv, op basis waarvan kleinere gemeenten juist minder krijgen dan grotere.

De uitgaven voor bestemmingplannen in de afgelopen jaren houden verband met de herziene Wet ruimtelijke ordening. In de Wro is bepaald dat bestemmingsplannen niet ouder mogen zijn dan 10 jaar, op straffe van het niet mogen heffen van leges.

Op 1 januari 2013 loopt de invoeringstermijn af. Tevens is ingezet op een volledige digitalisering van de ruimtelijke plannen, waaronder de bestemmingsplannen. Vanaf 1 januari 2010 is de digitalisering van nieuwe ruimtelijke plannen verplicht.<sup>13</sup>

In de analysejaren 2008-2010 is door gemeenten daarom veel inzet gepleegd op het actualiseren en digitaliseren van de bestemmingsplannen.

Naast deze tijdelijke (periodieke) extra inzet spelen de volgende relevante achtergronden een rol:

- qua inwonertal kleinere gemeenten hebben gemiddeld genomen een groter deel landelijk gebied, waarvoor bestemmingsplannen van oudsher verplicht zijn en onder invloed van de gewijzigde Wro in deze jaren moeten worden geactualiseerd;
- gemeenten met weinig inwoners besteden het opstellen van bestemmingsplannen vaker uit dan grotere gemeenten. Grotere gemeenten kunnen bovendien de case load gelijkmatiger over de jaren spreiden en meer expertise in huis hebben. Grotere gemeenten kunnen (per inwoner) schaalvoordelen hebben op basis van kennis en expertise bij verschillende afdelingen en door een sterke reductie van het aantal bestemmingsplannen.

Dat de omvang van het landelijk gebied een belangrijke rol speelt in relatie tot de werking van het huidige ijkpunt (op basis waarvan grotere gemeenten gemiddeld genomen meer per inwoner ontvangen dan kleinere), komt naar voren als we gemeenten indelen naar zeer dun, dun, dicht en zeer dicht bebouwd. Bij deze indeling geven de zeer dicht bebouwde gemeenten ongeveer evenveel uit als het ijkpunt, terwijl de lasten van de (zeer) dun bebouwde gemeenten er gemiddeld duidelijk boven liggen (van 18 tot 39 euro per inwoner).

#### ***structuurvisies e.d.***

Bij de lasten binnen ruimtelijk ordening voor het opstellen van structuurvisies, beeldkwaliteitplannen e.d. zien we dat grotere gemeenten gemiddeld genomen meer uitgeven dan kleinere (17 euro per inwoner versus ruim 10 euro per inwoner). De hoogte van deze uitgaven is de afgelopen jaren stabiel gebleken. Bij deze verschillen speelt een rol dat grotere (centrum-)gemeenten vanuit hun omvang, rol en ligging vaak meer aandacht aan structuurplanning besteden dan veel kleinere gemeenten.

---

### **4.2.3 Wonen**

Onder Wonen vallen respectievelijk woningexploitatie, ambulant wonen (met name woonwagens), doorstroom bevordering (startersleningen e.d.) en overige woontaken. Bij dat laatste onderdeel valt te denken aan woonvisies, prestatieafspraken met corporaties, en –indien van toepassing – het opstellen en handhaven van een huisvestingsverordening.

De uitgaven aan deze categorie zijn gemiddeld genomen 7 euro per inwoner en tamelijk gelijk over de groottegroepen verdeeld.

Bij een beperkt aantal individuele gemeenten zien we wel hogere uitgaven, vooral in relatie tot woningexploitatie.

---

<sup>13</sup> Ministeriële Regeling standaarden 2008 ruimtelijke ordening.

---

## 4.3 Omgevingsbeheer en overige milieutaken

---

### 4.3.1 Inleiding

In onderstaande tabel zijn de feitelijke uitgaven van de steekproefgemeenten binnen het cluster Fysiek Milieu en voor een deel van het cluster Vhrosv uitgesplitst naar omgevingsbeheer/Vhrosv; omgevingsbeheer/Fysiek milieu en naar overige milieutaken.

**Tabel 12. Taakgebieden Vhrosv en Fysiek milieu: gemiddelde nettolasten (begroting 2010) steekproefgemeenten, voor de onderdelen Omgevingsbeheer en Overig milieu (bedragen in euro's per inwoner)**

<i>Gemeentegrootte</i>	<i>Vhrosv</i>	<i>Fysiek milieu</i>	
	<i>Omgevingsbeheer</i>	<i>Omgevingsbeheer</i>	<i>Overig milieu</i>
<i>&lt; 20.000 inwoners</i>	16	21	15
<i>20.000-50.000 inwoners</i>	15	16	17
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	12	13	17
<i>100.000-250.000 inwoners</i>	6	14	12
<i>Totaal (excl. G4)</i>	11	15	15

In het onderstaande gaan we nader op een aantal relevante achtergronden in.

---

### 4.3.2 Omgevingsbeheer; onderdeel Vhrosv

#### ***betekenis Wabo***

De Wabo integreert 26 voormalige vergunningen, waarvan verreweg de meeste op de terreinen bouwen en ruimtelijke ordening (cluster Vhrosv) en milieu (cluster Fysiek milieu).

Het streven is om alle met de omgevingsvergunning verbonden taken onder te brengen in regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). In het onderstaande gaan we in op de uitgaven binnen het cluster Vhrosv. In paragraaf 4.3.3 komt het deel met betrekking tot het fysiek milieu aan de orde.

Op het terrein van Vhrosv gaat het onder meer om de bouwvergunning, de sloopvergunning, het projectbesluit en de ontheffing van een bestemmingsplan.

#### ***lasten en baten uit – vooral – bouwleges***

Naast lasten is er ook sprake van omvangrijke baten uit (vooral bouw-)leges.

Bij bouwtoezicht en -handhaving mag (naast de vergunningverlening) het eerste bouwtoezicht worden gedekt uit leges. Vervolgtoezicht en handhaving zijn lasten die in elk geval uit de gemeentelijke middelen moeten worden bekostigd. Daarnaast is er ook toezicht en handhaving vanuit RO-regelgeving, zoals de naleving van (gewijzigde) bestemmingsplannen en projectbesluiten. Uitgaven hieraan zijn niet altijd apart inzichtelijk, maar vermengd met bouwtoezicht en/of posten onder de noemer 'ruimtelijke ordening'.

Binnen alle onderscheiden grootteklassen van gemeenten bestaan grote verschillen in de hoogte van de legesinkomsten: sommige gemeenten hebben in één jaar per saldo inkomsten, terwijl andere juist per saldo hoge uitgaven hebben. Dit is mede een gevolg van het feit dat inkomsten eerder komen dan uitgaven. Daarnaast blijken de uitgaven en inkomsten voor de omgevingsvergunning ook gevoelig voor de economische situatie. Sommige gemeenten begroten in 2010 nog redelijke legesinkomsten, terwijl andere een sterke terugval kennen. Ook is in nadere gesprekken aangegeven dat de begroting en de jaarrekening 2010 op dit punt sterk kunnen verschillen; in de praktijk zijn veel minder vergunningen verleend en leges ontvangen dan in de begroting voorzien.

Onderstaande tabel laat de lasten en legesbaten apart zien.

**Tabel 13. Taakgebied Vhrosv, onderdeel Omgevingsbeheer: lasten en baten (uit leges) van steekproefgemeenten (begroting 2010) (bedragen in euro's per inwoner)**

<i>Gemeentegrootte</i>	<i>lasten</i>	<i>baten uit leges</i>	<i>nettolasten</i>
<i>&lt; 20.000 inwoners</i>	46	-30	16
<i>20.000-50.000 inwoners</i>	41	-26	15
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	34	-22	12
<i>100.000-250.000 inwoners</i>	36	-30	6
<b>Totaal (excl. G4)</b>	38	-27	11

#### **hoogste lasten per inwoner bij groep met de kleinste gemeenten**

Bij de lasten in bovenstaande tabel gaat het dan ook om de netto-lasten waarvan de baten uit leges (27 euro per inwoner voor de steekproefgemeenten) zijn afgetrokken.

Uit de tabel valt op te maken dat de groep met de kleinste gemeenten per inwoner gemiddeld meer uitgeeft dan de grotere gemeenten. Daarbij moet worden opgemerkt dat de uitkomsten per jaar sterk afhankelijk zijn van de inkomsten uit bouwleges. Kijken we naar voorgaande jaren, dan scoort de grootteklasse van 100.000-250.000 inwoners niet lager dan die van 50.000-100.000 inwoners.

Nadere inspectie van de uitgaven leert dat deze hogere uitgaven verband houden met de kosten voor toezicht en handhaving en niet met (hogere) kosten voor vergunningverlening (waaronder de bouwvergunning) of met lagere inkomsten uit leges.

Hier is een duidelijk schaafeffect zichtbaar. Er zijn geen voorbeelden aangetroffen waarbij gemeenten samenwerken bij de uitvoering van deze taak; elke gemeente doet dit in 2010 zelf.

---

### **4.3.3 Omgevingsbeheer; onderdeel Fysiek milieu**

Het onderdeel 'Omgevingsbeheer' binnen het cluster Fysiek milieu bundelt de belangrijkste gemeentelijke milieubeheertaken die sinds oktober 2010 onder de Wabo vallen, te weten de milieuvergunning, de vergunning voor indirecte lozingen, de meldingsplicht voor het veranderen van een inrichting of de werking daarvan en de mijnbouwmilieuvergunning. De uitvoering van deze taken wordt vanaf die datum gecoördineerd met de uitvoering van de Wabo op de terreinen Ruimtelijke ordening en Volkshuisvesting. In tegenstelling tot de tot het cluster Vhrosv behorende taken voor omgevingsbeheer, zijn er geen legesinkomsten.

De netto-uitgaven aan omgevingsbeheer binnen het cluster Fysiek milieu bedragen gemiddeld de helft van alle uitgaven aan Fysiek milieu. Daarbij geven de kleinere gemeenten (met minder dan 50.000 inwoners)

gemiddeld genomen meer uit dan de grotere gemeenten (16 à 21 euro per inwoner versus 12 à 14 euro per inwoner).

Bij het achterhalen van de achtergrond van de gemiddeld genomen hogere lasten per inwoner bij de kleinere gemeenten speelt een tweetal achtergronden: het aantal inrichtingen en het al dan niet onderdeel uitmaken van een samenwerkingsverband.

### ***inrichtingen***

De uitgaven voor omgevingsbeheer binnen Fysiek milieu zijn sterk gerelateerd aan gemeentelijke inrichtingen. Kenmerkend voor het milieudeel van de omgevingsvergunning is dat toezicht en handhaving na vergunningverlening structureel aan de orde blijven – meer dan voor de bouwvergunning geldt. Naarmate het om zwaardere inrichtingen gaat (grotere risico's) is frequenter toezicht nodig.

De inrichtingen zijn in categorieën ingedeeld naar de mate van risico en in het verlengde daarvan frequentie van toezicht. De meeste gemeenten hanteren vier categorieën, met een toezichtfrequentie die oploopt van één keer per 10 jaar of incidenteel (steekproefsgewijs of op basis van signalen) tot één keer per jaar.

Inrichtingen van een hogere categorie moeten vaker worden gecontroleerd. Hoe meer 'zware' inrichtingen er onder het bevoegd gezag van een gemeente vallen, des te groter de work load op het gebied van toezicht en handhaving. In gemeenten met relatief veel buitengebied komt het voor dat er – zeker in relatie tot het aantal inwoners – veel inrichtingen zijn.

In de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds is het aantal inrichtingen niet opgenomen. Wel is het aantal 'bedrijfsvestigingen' opgenomen, maar hierin ontbreekt het milieuaspect dat differentieert naar hoeveelheid werk voor de gemeente met betrekking tot milieuregelgeving.

Hoewel gemeenten verplicht zijn (Wet milieubeheer, art 18.2 lid 1b) jaarlijks het aantal geregistreerde inrichtingen, verdeeld in categorieën, te rapporteren, blijkt er hiervan geen landelijke totaalregistratie te bestaan. Daarom zijn in het kader van het onderzoek bij de onderzoeksgemeenten de aantallen inrichtingen opgevraagd, onderscheiden naar categorie.

Uit de door de gemeenten<sup>14</sup> verstrekte gegevens over de aanwezigheid van inrichtingen blijkt dat kleine gemeenten meer inrichtingen per inwoner hebben, en ook meer 'zwaardere' inrichtingen. Grote gemeenten (vanaf 60.000 inwoners) hebben 0,7 à 2 inrichtingen per 100 inwoners. Voor de kleinere gemeenten varieert dit van 2,8 tot 7,9 inrichtingen per 100 inwoners.

Er bestaat een verband tussen (vaak kleine) gemeenten die duidelijk meer dan uitgeven dan de ijkpuntscore en de aanwezigheid van relatief veel (zwaardere) inrichtingen.

### ***samenwerkingsverband***

Voor het taakgebied milieu wordt door veel gemeenten samengewerkt in (of uitbesteed aan) regionale milieudiensten. Dit gebeurt door kleine, maar ook door grote gemeenten. In de steekproef betreft het 20 van de 48 gemeenten.

Er bestaat een verband bij de categorie kleine gemeenten (minder dan 50.000 inwoners) tussen het uitgaven-niveau (in relatie tot het ijkpunt) en het al dan niet samenwerken in een regionale milieudienst. Samenwerkende gemeenten geven vaker minder dan het ijkpunt uit; solitaire gemeenten geven vaker meer dan het ijkpunt uit.

Voor grote gemeenten geldt dit niet: bijna alle grote gemeenten in het onderzoek geven minder dan het ijkpunt uit, ongeacht eventuele samenwerking. Hieruit kan worden afgeleid dat kleine, samenwerkende gemeenten een schaalnadeel kunnen verkleinen door samenwerking.

---

14. 29 van de 48 gemeenten hebben deze gegevens verstrekt.

---

#### 4.3.4 Milieubeleid en overige milieutaken

Het onderdeel 'Milieubeleid en overige milieutaken' bevat beleids- en uitvoeringstaken ten aanzien van diverse milieuaspecten, te weten bodembescherming en -sanering, luchtkwaliteit, geluidhinder, duurzaamheid en energie en ongediertebestrijding. Hieronder valt ook algemeen milieubeleid, zoals het opstellen milieubeleidsplan, milieuprogramma en milieujaarverslag en gemeentelijke interne milieuzorg.

De netto-uitgaven aan Milieubeleid en overige milieutaken binnen het cluster Fysiek milieu bedragen gemiddeld de helft van alle uitgaven aan fysiek milieu. Daarbij wordt binnen de onderscheiden grootteklassen een vergelijkbaar bedrag per inwoner uitgegeven. (waarbij in de groep met de grootste gemeenten per inwoner het minst wordt uitgegeven).

In het onderstaande gaan we op de verschillende onderdelen in.

##### ***bodem***

Gemeentelijke taken ten aanzien van bodembescherming en bodemsanering vloeien voort uit de Wet Bodembescherming en voorts ook uit het Bouwstoffenbesluit.

Voor bodemsanering ontvangen gemeenten financiële bijdragen uit de voormalige bdu/huidige su ISV (direct of via provincies), sedert 2010 uit de decentralisatie-uitkering (DU) Bodemsanering en vanuit de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (op projectbasis).

De uitgaven aan bodembescherming en -sanering verschillen bruto én netto tussen gemeenten en ook tussen de jaren.

Als de DU Bodemsanering wordt tegengeboekt, dan blijken de gemiddelde uitgaven per saldo 3 euro per inwoner te zijn. Er zijn geen verschillen in gemiddelde bodemuitgaven tussen grootteklassen van gemeenten.

##### ***luchtkwaliteit en geluidhinder***

Met luchtkwaliteit en geluid zijn relatief weinig netto-uitgaven gemoeid, gemiddeld 2 euro per inwoner. Het netto-uitgavenniveau hiervoor varieert nauwelijks naar gemeentegrootte. Bij individuele gemeenten kunnen we overigens wel substantiëlere uitgaven voor geluid tegenkomen.

De gemeentelijke taken voor luchtkwaliteit zijn vastgelegd in de Wet milieubeheer en in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL; gericht op het halen van de Europese normen voor luchtkwaliteit). Geluidtaken zijn met name vastgelegd in de Wet geluidhinder.

##### ***duurzaamheid en energie***

Het gemeentelijk milieubeleid richt zich ook op duurzaamheid en energiebesparing. Dit is geen wettelijke taak, maar heeft wel een relatie met rijksbeleid onder andere via het Klimaatakkoord. De taakuitvoering valt binnen de eigen beleidskeuzen van gemeenten. Gemeenten ontvangen via het gemeentefonds middelen uit de decentralisatie-uitkering SLOK (Regeling Stimulering Lokale Klimaatinitiatieven).

Gemeenten geven meer uit aan duurzame maatregelen, namelijk gemiddeld in totaal 4 euro per inwoner dan zij uit de DU SLOK ontvangen (gemiddeld 1 euro per inwoner).

##### ***ongediertebestrijding***

De bestrijding van ongedierte is een gemeentelijke taak die onder milieu valt. De uitgaven hieraan zijn bij alle gemeenten laag, gemiddeld 1 euro per inwoner.

### **overige milieutaken**

Buiten de hierboven omschreven milieuactiviteiten van gemeenten blijft er nog een algemene categorie over, zoals het opstellen van een gemeentelijk milieubeleidsplan, gemeentelijk milieuprogramma, milieueffectrapportages en milieujaarverslag (wettelijk taken) of het voeren van een intern gemeentelijk milieubeleid (beleidsvrijheid gemeente).

De netto-uitgaven hieraan liggen gemiddeld rond de 4 euro per inwoner en zijn voor kleine gemeenten gemiddeld iets hoger. Ook hier lijkt evenals bij omgevingsbeheer een beperkt schaafeffect zichtbaar.

---

## **4.4 Gebiedsontwikkeling en grondexploitatie**

---

### **4.4.1 Inleiding**

De onderstaande tabel bevat de feitelijke uitgaven van de steekproefgemeenten binnen het cluster Vhrosv voor gebiedsontwikkeling.

**Tabel 14. Taakgebied Vhrosv, Gebiedsontwikkeling: gemiddelde nettolasten (begroting 2010) steekproefgemeenten (bedragen in euro's per inwoner)**

<b>Gemeentegrootte</b>	<b>Gebiedsontwikkeling</b>
<i>&lt; 20.000 inwoners</i>	9
<i>20.000-50.000 inwoners</i>	13
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	23
<i>100.000-250.000 inwoners</i>	24
<b>Totaal (excl. G4)</b>	20

In de tabel zien we dat grotere gemeenten gemiddeld genomen meer lasten hebben voor gebiedsontwikkeling dan kleinere. Achter de gegevens uit de tabel gaan echter binnen alle grootteklassen grote verschillen tussen individuele gemeenten schuil, die ook tussen de jaren sterk kunnen variëren

In het onderstaande gaan we nader op een aantal relevante achtergronden in, waarbij we ook een relatie leggen met het onderdeel Grondexploitatie van het cluster OEM.

---

### **4.4.2 Nadere specificatie baten en lasten voor Gebiedsontwikkeling en Grondexploitatie**

Bij de start van het nader onderzoek naar het cluster Vhrosv is in overleg met de begeleidingscommissie besloten ten behoeve van de analyse de uitgaven die gemeenten doen in verband met de uitvoering van concrete gebiedsgerichte projecten samen te nemen onder de noemer 'gebiedsontwikkeling'.

Gebiedsgerichte projecten, opgezet als bouwgrondexploitatie (actief grondbeleid), zijn hierbij niet meegenomen, evenmin als de voorbereiding in de sfeer van de ruimtelijke ordening voor de gebiedsgerichte projecten. Inkomsten en uitgaven in verband met bouwgrondexploitatie worden door gemeenten in hun begroting apart gehouden (aparte Iv3-functie 830) en maken binnen het gemeentefonds tot nu toe deel uit van het inkomstencluster Overige Eigen Middelen.

In het onderzoek zijn Gebiedsontwikkeling en Grondexploitatie – hoewel deel uitmakend van verschillende clusters – in samenhang met elkaar bekeken vanuit de inhoudelijke vergelijkbaarheid.

Bij de hercodering naar gebiedsontwikkeling zijn we uitgaven en inkomsten uit hoofde van de uitvoering van gebiedsgerichte projecten tegengekomen op verschillende Iv3-functies. Het gaat daarbij vooral om de functies 821 (stads- en dorpsvernieuwing) en 810 (ruimtelijke ordening), maar ook bij Wegen en Water.

Bij een aantal (grotere) gemeenten staan nog vragen uit over de omvang en achtergrond van de baten en lasten voor gebiedsontwikkeling. De resultaten daarvan worden gebruikt bij verdere verdieping in een latere fase. Daarbij gaat het ook om een nadere uitsplitsing van de uitgaven voor wijkgericht werken.

### overzicht 12 steekproefgemeenten

Voor twaalf steekproefgemeenten met in 2010 voor de eigen grootteklasse een hoog positief saldo op gebiedsontwikkeling is een uitgavenanalyse uitgevoerd. In deze analyse hebben we voor deze twaalf gemeenten ook de saldi aan uitgaven aan grondexploitatieprojecten (geboekt op functie 830) in de analyse betrokken. Voor deze twaalf gemeenten is het beeld opgenomen in onderstaande tabel. De gemeenten hebben we in deze tabel een aantal kenmerken meegegeven, namelijk hun grootteklasse, relatieve maatstaf isva en isvb per inwoner en of het krimpgemeenten zijn. De twee maatstaven hebben invloed op de omvang van het ijkpunt voor het cluster Vhrosy. In de tabel komen ook negatieve bedragen per inwoner voor; dat betekent dat deze gemeente per saldo meer inkomsten heeft dan uitgaven. Overigens heeft een aantal gemeenten aangegeven dat de jaarrekening 2010 een veel negatiever beeld laat zien van met name de opbrengsten uit grondexploitatieprojecten dan de begroting 2010, met als oorzaak de economische omslag.

Tabel 15. Overzicht 12 steekproefgemeenten: Gebiedsontwikkeling en Grondexploitatie

		Kenmerken			Krimp	Gebiedsontwikkeling		Grondexploitatie	
		Inwonersklasse	ISVA per inwoner	ISVB per inwoner		saldo gebiedsontwikkeling per inwoner	saldo reservering gebiedsontwikkeling per inwoner	saldo grondexploitatie per inwoner	saldo reservering grondexploitatie per inwoner
Gemeente A	2010	0-20	0,090	0,019		33	0	31	0
	2009					37	0	3	0
	2008					5	0	-37	0
Gemeente B	2010	0-20	0,155	0,047		5	15	184	43
	2009					33	13	166	33
	2008					5	9	182	-110
Gemeente C	2010	0-20	0,235	0,091		21	0	-9	0
	2009					20	0	-45	0
	2008					18	0	-28	0
Gemeente D	2010	20-50	0,431	0,084		90	0	390	10
	2009					9	6	451	116
	2008					10	53	394	45
Gemeente E	2010	20-50	0,423	0,093		8	-9	-12	2
	2009					24	-4	0	7
	2008					4	0	-24	8
Gemeente F	2010	20-50	0,104	0,057		14	0	-136	137
	2009					13	0	242	-40
	2008					-63	0	-13	-1
Gemeente G	2010	50-100	0,703	0,293	Ja	9	-28	-12	-6
	2009					27	-18	10	-24

		Kenmerken			Krimp	Gebiedsontwikkeling		Grondexploitatie	
		Inwonerklasse	ISVA per inwoner	ISVB per inwoner		saldo gebiedsontwikkeling per inwoner	saldo reservering gebiedsontwikkeling per inwoner	saldo grondexploitatie per inwoner	saldo reservering grondexploitatie per inwoner
	2008					15	2	9	-7
Gemeente H	2010	50-100	0,326	0,312		26	1	9	0
	2009					25	8	12	0
	2008					10	2	11	0
Gemeente I	2010	50-100	0,132	0,371		64	93	33	-8
	2009					4	108	-553	19
	2008					0	-10	-469	-260
Gemeente J	2010	50-100	0,694	0,726	Ja	27	0	38	-3
	2009					17	0	84	-44
	2008					19	0	55	6
Gemeente K	2010	>100	0,721	0,551		96	-110	-543	29
	2009					67	-106	172	-6
	2008					73	713	-240	176
Gemeente L	2010	>100	1,015	1,070		1	8	12	2
	2009					-15	24	57	0
	2008					-11	27	-43	0

De tabel bevestigt allereerst het eerder beschreven beeld op basis van alle steekproefgemeenten, dat de saldi op gebiedsontwikkeling op het niveau van individuele gemeenten van jaar tot jaar sterk kunnen verschillen. Verder valt op dat er geen eenduidig verband te leggen is tussen saldi op gebiedsontwikkeling en die op de grondexploitatieprojecten die gemeenten uitvoeren (functie 830). Overigens geldt ook hier dat het beeld op het niveau van individuele gemeenten anders kan liggen. In het ene jaar is er meer aan grondexploitatieprojecten uitgegeven dan er op is ontvangen, terwijl voor een ander jaar het beeld volledig omgedraaid is.

#### ***categorisering uitgaven gebiedsontwikkeling***

Voor de twaalf gemeenten die voornamelijk in de uitgavenanalyse zijn betrokken met betrekking tot gebiedsontwikkeling, hebben we ook gekeken of we tot een nadere categorisering van uitgaven kunnen komen. Het verkregen beeld is opgenomen in onderstaande tabel. In deze tabel is wederom een aantal kenmerken van deze gemeenten opgenomen.

Tabel 16. Categoriëring van uitgaven Gebiedsontwikkeling voor 12 gemeenten

							% van op gebiedsontwikkeling gecodeerde uitgaven besteed aan:				
		Inwonerklasse	ISVA per inwoner	ISVB per inwoner	Krimp	Stedelijke vernieuwing/ herstructurering	Uitbreiding/ uiteglocaties	Bedrijventocaties	Woningen	Overig	
Gemeente A	2010	0-20	0,090	0,019		100%					
	2009					100%					
	2008					91%				9%	
Gemeente B	2010	0-20	0,155	0,047		100%					
	2009					100%					
	2008					100%					
Gemeente C	2010	0-20	0,235	0,091		67%				33%	
	2009					71%				29%	
	2008					71%				29%	
Gemeente D	2010	20-50	0,431	0,084		32%	66%			1%	
	2009					56%	6%	6%	8%	24%	
	2008					6%	91%	1%	1%	1%	
Gemeente E	2010	20-50	0,423	0,093		578%				-478%	
	2009					82%				18%	
	2008					90%				10%	
Gemeente F	2010	20-50	0,104	0,057		49%	13%	24%	13%	1%	
	2009					8%	17%	2%	1%	73%	
	2008					-1%	103%	0%	0%	-2%	
Gemeente G	2010	50-100	0,703	0,293	Ja	37%	61%			3%	
	2009					55%	20%			24%	
	2008					19%	18%			63%	
Gemeente H	2010	50-100	0,326	0,312		89%				11%	
	2009					112%	-14%			2%	
	2008					100%					
Gemeente I	2010	50-100	0,132	0,371		13%	87%				
	2009					29%	68%			3%	
	2008					93%				7%	
Gemeente J	2010	50-100	0,694	0,726	Ja					100%	
	2009									100%	
	2008									100%	
Gemeente K	2010	>100	0,721	0,551		-1%	43%			58%	
	2009					2%	32%	1%		65%	
	2008					1%	32%			67%	
Gemeente L	2010	>100	1,015	1,070		56%	6%			38%	
	2009					70%	2%	18%		10%	
	2008					72%	6%			22%	

De tabel maakt duidelijk dat uitgaven en inkomsten in verband met stedelijke vernieuwing en herstructurering over de gemeenten en de drie onderzochte jaren dominant zijn. Dit geldt zowel voor gemeenten met een hoge als een lage relatieve ISV-maatstaf binnen het ijkpunt Vhrosv van het gemeentefonds. Overigens wordt niet alleen via het ijkpunt rekening gehouden met verschillen in de stedelijke-vernieuwingsopgaven van individuele gemeenten; gemeenten krijgen buiten het gemeentefonds om ook nog apart gelden uitgekeerd voor stedelijke vernieuwing en herstructurering (de zogenaamde ISV-gelden). Landelijk gaat het hier om een bedrag van ca. 800 miljoen euro voor de gehele periode 2010-2014. Van de twaalf onderzochte gemeenten krijgen de gemeenten J, K en L rechtstreeks dergelijke gelden van het rijk, respectievelijk 49, 42 en 72 euro per inwoner. De ISV-gelden zullen eind 2014 worden beëindigd.

Verder valt uit de tabel op dat sommige gemeenten (los van grondexploitaties die we niet onder gebiedsontwikkeling geschaard hebben) uitgaven hebben aan uitleglocaties. Deze uitgaven, door gemeenten zelf geboekt op functie 810, zijn we in zes van de twaalf gemeenten tegengekomen. Bij betrokken gemeenten staan nog vragen uit of deze uitgaven niet tot (voorbereidingskosten op) een grondexploitatie moeten worden gerekend. Onder de categorie 'overig' hebben wij ten slotte diverse ontwikkeluitgaven aan infrastructurele werken begrepen (het kan zijn dat de verschillenanalyse voor het cluster wegen en water ertoe leiden, dat nog meer uitgaven aan infrastructuur terechtkomen bij gebiedsontwikkeling).

Conform afspraak zijn na de laatste begeleidingscommissie voor vijf extra gemeenten, alle grote gemeenten (50.000+), de uitgaven voor gebiedsontwikkeling nader onderzocht. Het beeld uit deze aanvullende analyse is bevestigend: uitgaven aan stedelijke vernieuwing en herstructurering zijn dominant.

---

#### **4.4.3 Stedelijke vernieuwing en 'spoorse doorsnijdingen'**

Gebiedsontwikkeling vindt een belangrijke financieringsbron in (specifieke) uitkeringen aan de gemeente. Belangrijk in dit kader is de ISV-3-uitkering (tot en met 2010 een specifieke uitkering; vanaf 2011 een decentralisatie-uitkering). De derde tranche ISV-gelden loopt van 2010 tot en met 2014. Conform het regeerakkoord is er geen rijksbudget meer voor ISV na 2014.

Daarnaast is er sprake van een decentralisatie-uitkering voor 'spoorse doorsnijdingen'. Doel van deze uitkering is het opheffen of verminderen van de barrièrewerking van het spoor, ook wel spoorse doorsnijdingen genoemd.

Om het belang van beide uitkeringen inzichtelijk te maken schetsten we de omvang hiervan voor de directe ISV-gemeenten in de steekproef. We betrekken daarbij ook de isva- en isvb-maatstaven die mede voor gemeenten de omvang van het ijkpunt voor het cluster Vhrosv bepalen.

**Tabel 17. Uitgaven gebiedsontwikkeling en inkomsten uit ISV en lsv a+b en Spoorse doorsnijdingen voor een aantal directe ISV-gemeenten. In euro per inwoner (2010)**

<i>gemeente</i>	<i>GO totaal</i>	<i>ISV3</i>	<i>lsva+b</i>	<i>spoorse doorsnijding</i>	<i>rest</i>
<b>A</b>	60	35	5		20
<b>B</b>	23	24	3	22	-26
<b>C</b>	16	10	1	5	0
<b>D</b>	75	15	2		58
<b>E</b>	46	13	2	5	26
<b>F</b>	14	14			0
<b>G</b>	21	6			15
<b>H</b>	24	8		2	14

Uit bovenstaande tabel valt af te lezen dat een aantal gemeenten per saldo weinig meer uitgeeft dan de inkomstenbronnen, maar dat andere aanzienlijk extra lasten kennen die uit de algemene middelen worden bekostigd (bij de gemeente met per saldo inkomsten hangt dit sterk samen met de inkomsten in dat jaar voor spoorse doorsnijdingen).

#### ***situatie na 2014***

De situatie na 2014 is onduidelijk: zowel ten aanzien van de betekenis van stedelijke vernieuwingsplannen als ten aanzien van de benodigde middelen. Geconstateerd kan worden dat ook nieuwe herstructureringsopgaven, zoals bijvoorbeeld de aanpak van de ‘bloemkoolwijken’ nu op de politieke agenda staan.

In paragraaf 3.5 is gewezen op de initiatieven voor de totstandkoming van een ‘Visie op de stedelijke vernieuwing na 2014’, die door de rijksoverheid tezamen met de VNG en het IPO wordt opgesteld. Op dit moment is de insteek van het rijk dat er sprake is van de overgang van een woninggestuurde stedelijke vernieuwing naar een meer bewonersgestuurde. Vooralsnog is het onduidelijk of er toch nog financiële impulsen van de (rijks)overheid nodig zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van de proceskosten.

#### ***sociale insteek en wijkgericht werken***

Voorts wordt stedelijke vernieuwing steeds meer ingevuld vanuit sociale overwegingen, hetgeen we terugvinden in uitgaven van gemeenten voor wijkgericht werken, wijkactieplannen, leefbaarheidsplannen, bewonersparticipatie e.d. Dit soort ontwikkelingen wordt vanuit verschillende beleids invalshoeken gestimuleerd (waaronder de Wmo; het bevorderen van wonen en zorg op maat; bevorderen veiligheid).

Dit soort plannen heeft een relatie met verschillende clusters van het gemeentefonds. Naast Vhrosv gaat het vooral om de clusters Zorg (sociale invalshoek), OOV (veiligheid) en Wegen/water/groen (openbare ruimte).

#### **4.4.4 Krimp**

Tot en met 2010 zien we voor wat betreft de krimpgemeenten geen duidelijk ander uitgavenpatroon dan bij overige gemeenten.<sup>15</sup>

15. Een uitzondering vormen de krimpgemeenten die tevens toeristische gemeente zijn. Voor deze gemeenten worden de extra uitgaven gedekt uit de toeristenbelasting.

Geconstateerd kan worden dat er vanaf 2010 sprake is van extra uitkeringen voor krimpgemeenten en van specifiek beleid, waaronder de beoordeling van de te maken kosten en het financieel perspectief. In paragraaf 3.5 is hierop al nader ingegaan.

---

#### 4.4.5 Erfpacht

Erfpacht kan gezien worden als een alternatief voor het realiseren van grondopbrengsten in één keer. Bij erfpacht blijft de grond in eigendom van de gemeente; de gebruiker dient voor het gebruik ervan erfpacht te betalen. Van de gemeenten die in het verleden uitsluitend grond in erfpacht uitgaven, zijn er twee die dat nog steeds doen. Daarnaast zijn er gemeenten die erfpacht selectief inzetten en gemeenten met doorlopende erfpachtcontracten vanuit het verleden. Het komt regelmatig voor dat tijdens een project (grondexploitatie) tijdelijk erfpacht wordt geïnd van bijvoorbeeld een projectontwikkelaar. Dat kan dan soms wel om substantiële, tijdelijke inkomsten voor de gemeente gaan.

Twaalf gemeenten uit onze steekproef hanteren momenteel (veelal selectief) een erfpachtsysteem. Per saldo is er voor deze gemeenten sprake van baten uit erfpacht van gemiddeld 5 euro per inwoner (waarbij er sprake is van grote verschillen). De netto-inkomsten uit erfpacht zijn over de jaren stabiel. De minister van BZK heeft recentelijk de Kamer geïnformeerd dat het kabinet van mening is dat erfpacht voor gemeenten mogelijkheden biedt om de kwakkelende woningmarkt te stimuleren. Het gaat dan om moderne vormen van erfpacht, zoals Koopgarant of leaseachtige vormen waarbij in het erfpachtcontract is geregeld dat de volle eigendom aan het einde van de overeengekomen contractperiode wordt overgedragen aan de voormalige erfpachter. De minister acht het vanuit de optiek van keuzevrijheid voor de woonconsument bij stedelijke erfpacht wenselijk dat deze waar mogelijk de keuze krijgt tussen erfpacht en de volle eigendom tegen een marktconforme prijs.

---

#### 4.5 Economisch beleid

In onderstaande tabel staan de uitgaven van gemeenten aan Economisch beleid in 2010, onderscheiden naar grootteklassen van gemeenten.

**Tabel 18. Gemiddelde netto uitgaven per inwoner (begroting 2010) steekproefgemeenten aan Economisch beleid 2010 naar gemeentegrootte**

<i>Gemeentegrootte</i>	<i>Netto-uitgaven per inwoner EB</i>
<i>&lt; 20.000 inwoners</i>	3
<i>20.000-50.000 inwoners</i>	3
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	6
<i>100.000-250.000 inwoners</i>	22
<i>Totaal (excl. G4)</i>	17

Met gemiddeld 17 euro per inwoner, en bij grote gemeenten meer, liggen de gemeentelijke uitgaven substantieel hoger dan circa 15 jaar geleden. Destijds ging het bij de eerste ijking van de OEM nog slechts om enkele euro's per inwoner.

Op dit moment bevat het gemeentefonds geen (uitgavengerichte) verdeelmaatstaven voor economisch beleid. Zoals eerder aangegeven zit het beleidsonderdeel op dit moment 'verscholen' in de OEM. Vraag is of dit

moet veranderen (als zelfstandig onderdeel of als onderdeel van een groter uitgavencluster). Voor deze afweging spelen de volgende argumenten een rol: de kostenoriëntatie van het gemeentefonds (ook afgestemd op eventuele nieuwe taken van gemeenten), de globaliteit van het verdeelstelsel, gerelateerd aan de omvang van de kosten van het economisch beleid en de mate waarin er sprake is van relevante exogene omstandigheden die leiden tot kostenverschillen.

---

## 5 Bevindingen

---

### 5.1 Samenstelling clusters en clusteronderdelen

Dit voortgangsbericht heeft betrekking op drie clusters: de clusters Vhrosv en Fysiek milieu en van het cluster OEM (Overige eigen middelen) de onderdelen Grondexploitatie en Economisch beleid.

Binnen het cluster Vhrosv zijn de volgende onderdelen onderscheiden: ruimtelijke ordening, wonen, gebiedsontwikkeling en omgevingsbeheer.

Binnen het cluster Fysiek milieu zijn de onderdelen omgevingsbeheer, bodem, luchtkwaliteit, geluidhinder, duurzaamheid en energie, ongediertebestrijding en overige milieutaken onderscheiden.

Hieruit blijkt dat het onderdeel ‘omgevingsbeheer’ (de gemeentelijke taken in het kader van de omgevingsvergunning) in beide clusters voorkomt. Vergunningen uit beide clusters zijn geïntegreerd in de nieuwe omgevingsvergunning die met de invoering van de Wabo voormalige vergunningen op de terreinen bouwen, ruimtelijke ordening en milieu (en daarnaast nog enkele andere) vervangt.

Voorts zijn twee onderdelen uit het cluster OEM betrokken in de analyse van de clusters Vhrosv en Fysiek milieu. Gedurende het onderzoek is namelijk gebleken dat er een samenhang bestaat van deze onderdelen met onderdelen van Vhrosv en Fysiek milieu. Het betreft Grondexploitatie (samenhang met vooral gebiedsontwikkeling) en Economisch beleid (globale samenhang met ruimtelijke ordening).

Voor het onderdeel gebiedsontwikkeling is er niet alleen sprake van een samenhang/uitwisseling met grondexploitatie, maar ook met het cluster Wegen/Water.

---

### 5.2 Omvang clusters en clusteronderdelen

De totale omvang van het ijkpunt voor Vhrosv bedraagt in 2010, inclusief de decentralisatie-uitkeringen, 0,7 miljard euro (exclusief de vier grote steden).

De totale omvang van het ijkpunt voor Fysiek milieu bedraagt in 2010 circa 0,5 miljard euro (exclusief de vier grote steden).

Voor de clusteronderdelen Economisch beleid en grondexploitatie zijn geen afzonderlijke ijkpunten beschikbaar.

---

### 5.3 Omvang feitelijke uitgaven en vergelijking met ijkpuntscores

In totaal geven de steekproefgemeenten bij Vhrosv meer uit dat de desbetreffende ijkpuntscore en bij Fysiek milieu minder. Bij Vhrosv gaat het om ongeveer 12 euro per inwoner meer en bij Fysiek milieu om ongeveer 5 euro per inwoner minder.

Voor Economisch beleid geven de steekproefgemeenten gemiddeld 17 euro per inwoner uit en voor Grondexploitatie is er per saldo sprake van inkomsten in 2010 van 23 euro per inwoner.

---

### 5.4 Ontwikkelingen, relevant voor het niveau van de lasten

Voor de ontwikkeling van de uitgaven voor is een aantal factoren relevant:

- de herziene Wro, met name tot uitdrukking komend in de sanctie op het niet elke 10 jaar actualiseren van bestemmingsplannen; de gevolgen voor de uitgaven van gemeenten zijn in dit onderzoek met name voor kleine gemeenten gebleken;
- de invoering van de Wabo en de ontwikkeling naar regionale uitvoeringsdiensten (omgevingsbeheer binnen Vhrosv en Fysiek milieu) vanuit overwegingen van doelmatigheid. De gevolgen voor de uitgaven van gemeenten moeten nog uitkristalliseren;
- de ontwikkeling van de uitgaven van gemeenten voor stedelijke vernieuwing in afstemming op de ISV-uitkering. In de onderzoeksjaren is er sprake van substantiële lasten voor stedelijke vernieuwing ten laste van de algemene middelen en in aanvulling op de ISV-uitkering. Deze uitkering vervalt na 2014;
- voor uitgaven aan gebiedsontwikkeling (inclusief ingrepen in de bestaande stedelijke structuur) is er ook sprake van een relatie met gemeentelijke uitgaven in het cluster Wegen/Water. Onder meer bij grotere gemeenten leidt dit tot extra uitgaven in dat cluster;
- voor krimpgemeenten zijn eventuele gevolgen voor de lasten nog niet zichtbaar binnen de onderzochte clusters en clusteronderdelen. Wel zijn er vanaf 2010 nieuwe financiële regelingen voor krimpgemeenten: een eenmalige decentralisatie-uitkering in 2010 en een tijdelijke krimpmaatstaf in het gemeentefonds met ingang van 2011;
- de uitgaven voor Economisch beleid zijn in de afgelopen jaren naar een duidelijk hoger niveau toegroeid ten opzichte van het niveau bij de totstandkoming van het cluster OEM, medio jaren negentig. Daarbij zien we dat deze toename zich vooral laat registreren bij grotere gemeenten;
- ook de inkomsten uit grondexploitaties zijn ten opzichte van 1995 sterk toegenomen. Daarbij is er sprake van grote (incidentele) verschillen tussen individuele gemeenten en tussen de jaren, al naar gelang de aanwezigheid van relevante projecten. Er zijn belangrijke signalen dat inkomsten sterk onder druk staan op grond van de ontwikkeling van de economie in de afgelopen jaren;
- aanbevolen wordt om de ontwikkelingen in de clusters VHROSV en Wegen/Water (alsmede grondexploitatie) in samenhang verder te verdiepen rond de gemeentelijke activiteiten in het kader van gebiedsontwikkelingen (in brede zin), omdat hier sprake is van samenhangende typen uitgaven in grote projecten en complexe financieringsstromen (inclusief middelen uit grondexploitatie, (algemene) reserves/fondsen, specifieke geldstromen (BDU, ISV) en algemene middelen).

---

## 5.5 Bevindingen ten aanzien van de verdeling

---

### 5.5.1 Vhrosv (exclusief gebiedsontwikkeling)

#### ***totaalbeeld***

Bij Vhrosv is lopen de gemiddelde uitgaven per inwoner tussen de onderscheiden grootteklassen niet strak uiteen. Dit wijkt duidelijk af van de werking van het ijkpunt, op basis waarvan grotere gemeenten gemiddeld genomen meer ontvangen dan kleinere.

#### ***bestemmingsplannen***

Gemiddeld genomen geven kleine gemeenten per inwoner meer uit aan bestemmingsplannen dan grotere. De groep <20.000 inwoners geeft gemiddeld genomen per inwoner ongeveer twee maal zoveel uit als de grote groepen met meer dan 50.000 inwoners. Dit wijkt duidelijk af van de werking van het huidige ijkpunt voor heel Vhrosv, op basis waarvan kleinere gemeenten juist minder krijgen dan grotere.

De uitgaven voor bestemmingplannen in de afgelopen jaren houden verband met de herziene Wet ruimtelijke ordening. In de Wro is bepaald dat bestemmingsplannen niet ouder mogen zijn dan 10 jaar, op straffe van het niet mogen heffen van leges. Op 1 januari 2013 loopt de invoeringstermijn af. Tevens is ingezet op een volledige digitalisering van de ruimtelijke plannen, waaronder de bestemmingsplannen. Vanaf 1 januari 2010 is de digitalisering van nieuwe ruimtelijke plannen verplicht.

In de analysejaren 2008-2010 is door gemeenten daarom veel inzet gepleegd op het actualiseren en digitaliseren van de bestemmingsplannen. Naast deze tijdelijke (periodieke) extra inzet spelen de volgende relevante achtergronden een rol:

- kleinere gemeenten hebben gemiddeld genomen een groter deel landelijk gebied, waarvoor bestemmingsplannen van oudsher verplicht zijn en onder invloed van de gewijzigde Wro in deze jaren moeten worden geactualiseerd;
- kleinere gemeente besteden het opstellen van bestemmingsplannen vaker dan grotere gemeenten uit en grotere gemeenten kunnen de case load gelijkmatiger over de jaren spreiden en meer eigen expertise in huis hebben. Grotere gemeenten kunnen (per inwoner) schaalvoordelen hebben op basis van kennis en expertise bij verschillende afdelingen en door een sterke reductie van het aantal bestemmingsplannen.

Dat de omvang van het landelijk gebied een belangrijke rol speelt in relatie tot de werking van het huidige ijkpunt (op basis waarvan grotere gemeenten gemiddeld genomen meer per inwoner ontvangen dan kleinere), komt naar voren als we gemeenten indelen naar zeer dun, dun, dicht en zeer dicht bebouwd. Bij deze indeling geven de zeer dicht bebouwde gemeenten ongeveer evenveel uit als het ijkpunt, terwijl de lasten van de (zeer) dun bebouwde gemeenten er gemiddeld duidelijk boven liggen (van 18 tot 39 euro per inwoner).

#### ***structuurvisies e.d.***

Bij de lasten binnen ruimtelijk ordening voor het opstellen van structuurvisies, beeldkwaliteitplannen e.d. zien we dat grotere gemeenten gemiddeld genomen meer uitgeven dan kleinere (17 euro per inwoner versus ruim 10 euro per inwoner). Dit spoort met de werking van het huidige ijkpunt voor Vhrosv.

### **omgevingsbeheer (Vhrosv-deel)**

Bij de lasten voor omgevingsbeheer (Vhrosv-deel) blijkt dat de groep met de kleinste gemeenten per inwoner gemiddeld minder uitgeeft dan de grotere gemeenten.

Nadere inspectie van de uitgaven leert dat deze hogere uitgaven verband houden met de kosten voor toezicht en handhaving en niet met (hogere) kosten voor vergunningverlening (waaronder de bouwvergunning) of met lagere inkomsten uit leges. Hier is een duidelijk schaaleffect zichtbaar. Er zijn geen voorbeelden aangetroffen waarbij gemeenten samenwerken bij de uitvoering van deze taak; elke onderzoeksgemeente doet dit in 2010 zelf.

---

## **5.5.2 Fysiek milieu**

Bij Fysiek milieu geven gemeenten per inwoner gemiddeld genomen wat minder uit naarmate ze groter worden. Dit stemt overeen met de werking van het ijkpunt, maar dan op een wat lager totaal uitgavenvolume.

Wel is er in relatie tot omgevingsbeheer sprake van een tweetal bevindingen van belang voor de toekomstige vormgeving van de verdeling:

- de spreiding van de (zwaardere) inrichtingen over gemeenten. Er is gebleken dat de (noodzakelijke) lasten tussen gemeenten variëren, naarmate ze relatief meer zwaardere inrichtingen in hun gemeentegrenzen hebben en de daarmee verbonden toezichts- en handhavingstaken. De huidige verdeelmaatstaven binnen het gemeentefonds sluiten hier niet bij aan. Probleem is dat er op dit moment geen landelijk inrichtingenbestand voor gemeenten is (voor provincies wel);
- het al dan niet onderdeel zijn van samenwerkingsverbanden (regionale milieudiensten): samenwerkende gemeenten geven vaker minder uit dan het ijkpunt; solitaire gemeenten geven vaker meer uit dan het ijkpunt. Een geringer schaaleffect zien we ook bij de uitvoering van de overige milieutaken.

---

## **5.5.3 Gebiedsontwikkeling en grondexploitatie**

De inkomsten uit grondexploitatie zijn ten opzichte van 1995 sterk toegenomen. Daarbij is er sprake van grote (incidentele) verschillen tussen individuele gemeenten en tussen de jaren, al naar gelang de aanwezigheid van relevante projecten. Er zijn belangrijke signalen dat inkomsten sterk onder druk staan op grond van de ontwikkeling van de economie in de afgelopen jaren.

De uitkomsten van een grondexploitatie zijn moeilijk vooraf te voorspellen en zijn risicovol: in goede tijden kunnen opbrengsten worden gegenereerd, maar in slechtere tijden kunnen er ook substantiële verliezen zijn. De kredietcrisis leidt tot heroverweging van het actieve grondbeleid. In het verleden werden winsten behaald. Sinds de kredietcrisis treden echter ook steeds vaker verliezen op. Bij faciliterend grondbeleid liggen rendement en risico bij private partijen en verhaalt de gemeente de kosten die anders voor haar rekening zouden blijven. Daarnaast maakt de afname van het aantal uitbreidingslocaties ten gunste van stedelijke herstructureringslocaties actief grondbeleid minder voor de hand liggend vanwege de hoge kosten. Dit alles leidt ertoe dat het moeilijk is om binnen het gemeentefonds een vaste norm op te nemen voor eigen inkomsten van gemeenten uit grondexploitatie.

Binnen de uitgaven en inkomsten voor gebiedsontwikkeling zijn die in verband met stedelijke vernieuwing en herstructurering in de drie onderzochte jaren dominant. Uit de verdiepende analyses blijkt dat een aantal gemeenten per saldo weinig extra uitgeeft dan de beschikbare (specifieke) inkomstenbronnen voor stedelijke vernieuwing, maar dat andere aanzienlijk extra lasten kennen die uit de algemene middelen worden bekostigd.

De vraag is of dit beeld in de komende periode sterk verandert, hetzij omdat stedelijke vernieuwingsplannen aflopen, hetzij omdat er wordt overgestapt op een andere aanpak van de stedelijke vernieuwing (met mogelijk effecten op andere clusters).

In dit verband kan worden gewezen op de initiatieven voor de totstandkoming van een ‘Visie op de stedelijke vernieuwing na 2014’, die door de rijksoverheid tezamen met de VNG en het IPO wordt opgesteld. Op dit moment is de insteek van het rijk dat er sprake is van de overgang van een woning-gestuurde stedelijke vernieuwing naar een meer bewoners-gestuurde, waarbij een financiële bijdrage van de (rijks)overheid niet of minder nodig is.

Voorts wordt stedelijke vernieuwing steeds meer ingevuld vanuit sociale overwegingen, hetgeen we terugvinden in uitgaven van gemeenten voor wijkgericht werken, wijkactieplannen, leefbaarheidsplannen, bewonersparticipatie e.d. Dit soort ontwikkelingen wordt vanuit verschillende beleids invalshoeken gestimuleerd (waaronder de Wmo; het bevorderen van wonen en zorg op maat; bevorderen veiligheid) en heeft een relatie met verschillende clusters van het gemeentefonds. Naast Vhrosv gaat het vooral om de clusters Zorg (sociale invalshoek), OOV (veiligheid) en Wegen/water/groen (openbare ruimte).

Met name de relatie met gemeentelijke uitgaven aan gebiedsontwikkeling in het cluster Wegen en Water (en de financiering daarvan (inclusief middelen uit grondexploitaties)) vormt hierbij een aandachtspunt. Aanbevolen wordt om hier eerst nader onderzoek naar te doen, alvorens wijzigingen in de verdeling van middelen in het gemeentefonds aan te brengen.

Tot en met 2010 zien we voor wat betreft de krimpgemeenten geen duidelijk ander uitgavenpatroon dan bij overige gemeenten. Geconstateerd kan worden dat er vanaf 2010 sprake is van extra uitkeringen voor krimpgemeenten en van specifiek beleid, waaronder de beoordeling van de te maken kosten en het financieel perspectief.

---

#### **5.5.4 Economisch beleid**

Op dit moment bevat het gemeentefonds geen (uitgavengerichte) verdeelmaatstaven voor economisch beleid. Zoals eerder aangegeven zit het beleidsonderdeel op dit moment ‘verscholen’ in de OEM, waarbij de uitgaven op dit moment duidelijk hoger liggen dan bij de vorige herijking van het gemeentefonds. Daarbij zien we dat deze toename zich vooral laat registreren bij grotere gemeenten met een (economische) centrumfunctie.

Vraag is of dit moet veranderen (als zelfstandig onderdeel of als onderdeel van een groter uitgavencluster). Voor deze afweging spelen de volgende argumenten een rol: de kostenoriëntatie van het gemeentefonds (ook afgestemd op eventuele nieuwe taken van gemeenten), de globaliteit van het verdeelstelsel, gerelateerd aan de omvang van de kosten van het economisch beleid en de mate waarin er sprake is van relevante exogene omstandigheden die leiden tot kostenverschillen.