
Groot onderhoud gemeentefonds

*Taakgebied Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing
(VHROSV)*

14824-011
eindrapport

Cebeon, 25 maart 2015

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Uitgangspunten en onderzoeksmethode	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Uitgangspunten	5
2.3	Onderzoeksmethode.....	6
3	Uitgaven- en verschillenanalyse	8
3.1	Inleiding	8
3.2	Steekproef gemeenten	8
3.3	Uitgavenanalyse	9
3.4	Aanvullende gegevens ten behoeve van verschillenanalyse	11
4	Bevindingen volume en verdeling	12
4.1	Inleiding	12
4.2	Volume.....	12
4.3	Verdeling	13
4.3.1	Inleiding	13
4.3.2	Totaalbeeld verdeling	13
4.3.3	Ruimtelijke ordening	14
4.3.4	Wonen.....	15
4.3.5	Gebiedsontwikkeling	15
4.3.6	Omgevingsbeheer	18
4.3.7	Monumenten	19
4.3.8	Bevindingen G4.....	19
5	Uitkomsten herijking	21
5.1	Inleiding	21
5.2	Volume.....	21
5.3	Verdeling	21
5.4	Effecten herijking.....	23
5.5	Aanbevelingen voor de toekomst.....	24
	Bijlagen	26
A	Onderzoeksvragen.....	27
B	Omschrijving taakgebied VHROSV	29
B.1.1	Afbakening taakgebied	29
B.1.2	Wettelijk kader.....	29
B.1.3	Kostenfactoren	32
B.1.4	Ontwikkelingen nabije toekomst	32
C	Bijlage C: overzicht steekproefgemeenten	34

1 Inleiding

achtergrond onderzoek

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), mede namens het ministerie van Financiën, heeft Cebeon onderzoek verricht naar het clusteronderdeel Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV)¹ in het gemeentefonds.

Het onderzoek ligt in het verlengde van eerder onderzoek in het kader van groot onderhoud van het gemeentefonds (Nader Onderzoek POR² 2010), waarbij een scheefgroei in de verdeling van genoemd taakgebied in het gemeentefonds is geconstateerd, waarbij met name kleinere, minder verstedelijkte gemeenten duidelijk meer uitgeven dan hun ijkpunt. De kosten van die gemeenten wijken relatief meer af van het huidige ijkpunt dan bij andere groepen gemeenten. Het huidige ijkpunt voor het taakgebied VHROSV is gebaseerd op de situatie in 1992. Sindsdien hebben zich vele wijzigingen voorgedaan, zowel in de wet- en regelgeving als in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

onderzoeksvragen

Naast een actualisering van een omschrijving van het beleidsterrein staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Wat is de omvang van de kosten van gemeenten op basis van recente cijfers (centraal staan de gegevens uit begrotingen 2014);
2. Hoe verhouden de kosten zich tot het ijkpunt van het taakgebied in het gemeentefonds? Zijn er oorzaken aan te wijzen voor een eventueel geconstateerde afwijking?
3. Indien er sprake is van scheefheden: welke aanpassingen in de verdeling van het ijkpunt in het gemeentefonds worden geadviseerd om de nieuwe verdeelformule aan te passen voor 2016 en verder? Stel na akkoord met de verbetervoorstellen een herijkte verdeling op voor het taakgebied in het gemeentefonds.
4. Welke mogelijkheden zijn er om te komen tot een vermindering van het aantal maatstaven in het clusteronderdeel van het gemeentefonds. Bekijk daarbij de noodzaak van het vaste bedrag per gemeente Voor het clusteronderdeel van het gemeentefonds.

Meer gespecificeerd zijn deze onderzoeksvragen uitgewerkt in Bijlage A.

onderzoeksstappen

In het onderzoek zijn de volgende stappen onderscheiden:

- stap 1: actualisering omschrijving taakgebied;
- stap 2: samenstellen steekproef;
- stap 3: uitgavenanalyse;
- stap 4: verschillenanalyse;
- stap 5: nieuw ijkpunt maken (herijking);
- stap 6: onderbrengen ijkpunten in stelsel van verdeelmaatstaven.

¹ Dit taakgebied maakt vanaf uitkeringsjaar 2015 onderdeel uit van het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

² POR staat voor Periodieke OnderhoudsRapportage.

inhoud rapportage

In deze rapportage wordt verslag gedaan van de onderzoekswerkzaamheden en wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. Een actualisering van de omschrijving van het taakgebied is opgenomen in Bijlage B. In de hoofdtekst wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de uitgangspunten en de gehanteerde onderzoeksmethode (hoofdstuk 2);
- de uitkomsten van de uitgaven- en verschillenanalyse (hoofdstuk 3);
- de bevindingen met betrekking tot het volume en de verdeling (hoofdstuk 4);
- de uitkomsten van de herijkingen met herverdeeeffecten (hoofdstuk 5).

2 Uitgangspunten en onderzoeksmethode

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitgangspunten (paragraaf 2.2) voor het onderzoek en de gehanteerde onderzoeksmethode (paragraaf 2.3).

2.2 Uitgangspunten

samenstelling clusteronderdeel

Het onderzoek heeft betrekking op het gemeentelijke takenpakket zoals dat is beschreven in diverse wetten (zie Bijlage B). Dit omvat taken zoals het opstellen en actueel houden van structuurvisies en bestemmingsplannen, woonruimteverdeling, visie en planvorming ten behoeve van gebiedsontwikkeling, (bouw)vergunningverlening, toezicht en handhaving en monumentenbeheer. Dat betekent dat lasten en baten die deel uitmaken van andere (sub-)clusters in het gemeentefonds buiten het onderzoek zijn gelaten, zoals grondexploitaties, economische ontwikkeling en milieubeheer.

afbakening relevante uitgaven

Ten behoeve van de inventarisatie van de uitgavenpatronen (uitgavenanalyse) en de daaropvolgende verschillenanalyse zijn de lasten en baten bij gemeenten afgebakend ten opzichte van andere (sub) clusters in het gemeentefonds. Binnen het taakgebied worden de volgende onderdelen onderscheiden:

- ruimtelijke ordening;
- wonen;
- gebiedsontwikkeling;
- omgevingsbeheer;
- monumenten.

honoreren van exogene omstandigheden

Ten behoeve van de herijking van de verdeling van het gemeentefonds is het noodzakelijk dat er een kostengeoriënteerde verdeling tot stand komt waarin exogene factoren worden gehonoreerd die van invloed zijn op het uitgavenniveau van gemeenten. Afwijkende individuele beleidskeuzes van gemeenten (bijvoorbeeld ten aanzien van de eigen efficiency of voorzieningenniveau) zijn wel mogelijk (bestedingsautonomie), maar worden niet expliciet in het verdeelmodel gehonoreerd.

De te honoreren exogene factoren kunnen bestaan uit diverse typen structuurkenmerken, zoals woningvoorraad, dichtheid bebouwing, sociale structuur en historische kenmerken. Daarnaast maakt een vast bedrag per gemeente deel uit van de verdeling om negatieve schaaffecten bij een kleine omvang van gemeenten te honoreren.

uitgaan van situatie in centrale onderzoeksjaar met oog voor dynamiek

De relevante lasten en baten zijn gecodeerd voor het centrale basisjaar (2014) vanuit de opgevraagde grootboeken bij een steekproef van gemeenten. Vanwege het dynamische karakter van het taakgebied is ook naar lasten en baten in voorliggende jaren gekeken.

meest actuele definitie maatstafgegevens

In de eerder aangekondigde wijzigingen voor het uitkeringsjaar 2015 zijn door BZK de effecten verwerkt van de nieuwe definities van verdeelmaatstaven in het kader van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). In het onderhavige onderzoek is er aangesloten bij deze nieuwe definities en is bezien in hoeverre de feitelijke netto lasten afwijken van het financiële ijkpunt op basis van deze nieuwe definities. Hierdoor is reeds rekening gehouden met de effecten van de nieuwe definities.

2.3 Onderzoeksmethode

De door Cebeon gehanteerde methode van uitgaven- en verschillenanalyse kenmerkt zich door een *combinatie* van kwantitatieve gegevens en kwalitatieve verdieping van de gevonden verschillen. Daarbij wordt aandacht besteed aan de invloed van eigen beleid, de mate van efficiency, eigen inkomsten, het uiteenrafelen van endogene en exogene achtergronden c.q. structuurkenmerken.

Binnen deze methode kunnen drie belangrijke componenten worden onderscheiden:

- *uitgavenanalyse*: het CBS beschikt over Iv3-gegevens³ van gemeenten, maar deze zijn alleen globaal bruikbaar voor analyses op geaggregeerd niveau. Iv3-gegevens bieden onvoldoende inzicht in de opbouw van het taakgebied, wat noodzakelijk is om bepaalde onderdelen binnen het taakgebied met uiteenlopende kostendrijvers te kunnen onderscheiden. Ook bieden Iv3-gegevens onvoldoende aanknopingspunten voor een heldere afbakening ten opzichte van andere taakgebieden. Deze tekortkomingen vloeien voort uit het gegeven dat er verschillen zijn in taakinhoud, in de wijze van toerekenen aan functies (algemene ondersteuning, afschrijving, rente et cetera) en het gebruik van toevoegingen/onttrekkingen reserves (niet naar taakgebied te onderscheiden verantwoord op functie 980). Bovendien bevatten Iv3-gegevens onvoldoende informatie om de aard van de lasten en baten en hun achtergronden goed te kunnen duiden. Dit laatste is nodig voor het ontwikkelen van nieuwe ijkpunten. Om deze reden zijn in het onderzoek door Cebeon gedetailleerde financiële administraties ('grootboeken') bij gemeenten opgevraagd en gecodeerd/beoordeeld;
- *samenstelling en omvang van de steekproef*: er is een representatieve steekproef van gemeenten getrokken. Dit betekent: met voldoende spreiding over uiteenlopende typen structuurkenmerken. Uitgaande van een minimale celvulling is voor uiteenlopende indelingen het benaderen van een steekproef van circa 80 gemeenten gewenst. Dit biedt voldoende houvast om over alle subgroepen uitspraken te kunnen doen een landelijk representatief beeld te kunnen schetsen. Het is niet goed mogelijk om met een beperkte uitgavenanalyse de Iv3-gegevens van alle of een grote groep gemeenten te corrigeren (en via een wegingsprocedure op te hogen) en de achtergronden adequaat te analyseren;
- *verschillenanalyse*: om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is het noodzakelijk om op de (geschoonde) gegevens afkomstig van de uitgavenanalyse een diepgaande verschillenanalyse uit te voeren. Hiervoor is het essentieel dat niet alleen kan worden beschikt over financiële gegevens, maar ook over meer inhoudelijke/kwalitatieve achtergrondinformatie, zoals inzicht in relevante ruimtelijke ontwikkelingen (in verleden en toekomst), gemeentelijk beleid inzake stedelijke vernieuwing, samenwerking en dergelijke. Dergelijke informatie is nodig om inzicht te krijgen in essentiële vragen zoals:
 - welke achterliggende factoren hebben geleid tot de macro-ontwikkelingen in de lastenpatronen;
 - wat zijn de achterliggende factoren wanneer er sprake is van afwijkende lastenniveaus van bepaalde typen gemeenten ten opzichte van het huidige ijkpunt. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen afwijkingen die kunnen worden verklaard uit wel (via structuurkenmerken in het ijkpunt) te honoreren exogene factoren en afwijkingen die (meer) samenhangen met niet te hono-

³ Statistiek Informatievoorziening voor derden.

- reren factoren (endogene factoren, zoals eigen beleid, omvang overhead, incidentele componenten);
- hoe kan de verdeling op basis van deze inzichten toekomstbestendig worden ingericht.

3 Uitgaven- en verschillenanalyse

3.1 Inleiding

Ten behoeve van het onderzoek is eerst een steekproef van gemeenten getrokken (paragraaf 3.2). Op basis van de gegevens van deze gemeenten zijn de lasten en baten met betrekking tot het taakgebied VHROSV gecodeerd en geanalyseerd (paragraaf 3.3). Daarnaast zijn aanvullende (achtergrond)gegevens verzameld ten behoeve van de verschillenanalyse (zie paragraaf 3.4).

3.2 Steekproef gemeenten

relevante structuurkenmerken taakgebied

Voor het onderzoek is een representatieve steekproef van onderzoeksgemeenten getrokken. In deze selectie is rekening gehouden met de structuurkenmerken die verschillen in de lastenpatronen voor het taakgebied VHROSV kunnen verklaren en een representatief landelijk beeld kunnen opleveren, voor zowel het totale netto lastenniveau als de uitgavenpatronen voor verschillende typen gemeenten. Het gaat daarbij onder andere om:

- gemeenten gespreid over de inwonergroottesklassen, waaronder alle G4-gemeenten;
- stedelijke gemeenten en landelijke/meerkernige gemeenten;
- rechtstreekse ISV-gemeenten;⁴
- gemeenten met een uiteenlopende sociale structuur;
- gemeenten met krachtwijken en ‘newtowns’;
- groei- en krimpgemeenten.

In de onderstaande tabel is weergegeven hoe deze steekproef verdeeld is over enkele belangrijke structuurkenmerken: omvang, stedelijkheid en sociale structuur⁵.

⁴ Dit zijn gemeenten die rechtstreeks een uitkering in het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) van het Rijk ontvangen. Daarnaast ontvangen de provincies een ISV-uitkering van het Rijk ten behoeve van gemeenten met doorgaans een meer beperkte ISV-opgave.

⁵ Het gaat hier om een combinatie van het aandeel van minderheden en huishoudens met een laag inkomen in de totale bevolking. Deze kenmerken maken deel uit van het huidige ijkpunt voor het taakgebied,

Tabel 3.1: Verdeling gemeenten steekproef VHROSV over gemeentegroepen ingedeeld voor verschillende structuurkenmerken

<i>groepen gemeenten</i>	<i>steekproef</i>	<i>totaal Nederland</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	21	137
<i>20-50.000 inwoners</i>	27	192
<i>50-100.000 inwoners</i>	16	45
<i>100-250.000 inwoners</i>	13	25
<i>weinig stedelijk</i>	37	249
<i>stedelijk</i>	25	116
<i>zeer stedelijk</i>	15	34
<i>sterke sociale structuur</i>	36	239
<i>matige sociale structuur</i>	27	124
<i>zwakke sociale structuur</i>	14	36

Voor een overzicht van de individuele steekproefgemeenten wordt verwezen naar Bijlage C.

3.3 Uitgavenanalyse

doel en werkzaamheden uitgavenanalyse

De beschikbare basisgegevens voor de steekproefgemeenten zijn via een uitgavenanalyse gecodeerd om de relevante lasten en baten voor VHROSV te kunnen bepalen. Dat is alleen mogelijk wanneer deze lasten en baten zo zuiver mogelijk worden afgebakend ten opzichte van andere taakgebieden uit het gemeentefonds. Naast deze afbakening dragen de codeerwerkzaamheden ook bij aan een verdieping van het taakgebied, doordat onderdelen binnen het taakgebied worden onderscheiden en informatie wordt verkregen over achtergronden en samenstelling van lasten en baten.

Daarmee is de uitgavenanalyse een essentieel onderdeel van de onderzoekaankpak. De ervaring leert dat zonder deze belangrijke onderzoeksfase het gevaar groot is dat er verkeerde beelden over omvang en verdeling worden verkregen, met alle gevolgen van dien voor de werking van het gemeentefonds.

Belangrijkste doelen van de uitgavenanalyse zijn:

- het op een juiste wijze afbakenen van lasten/baten ten opzichte van andere taakgebieden dan VHROSV. Dit betekent dat enerzijds posten die buiten beeld dreigen te blijven (veelal doordat ze op andere begrotingsfuncties dan de voor het taakgebied VHROSV relevante Iv3-functies worden verantwoord) juist in beeld worden gebracht. Anderzijds moeten ook posten worden uitgezuiverd die weliswaar op de voor VHROSV relevante Iv3-functies worden verantwoord, maar die betrekking hebben op andere taakgebieden;
- daarnaast vindt een bepaalde rubricering van lasten/baten plaats, om uitgavenpatronen van (typen) gemeenten goed te kunnen analyseren en een relatie te kunnen leggen met de relevante structuurkenmerken van gemeenten. Hiervoor is het belangrijk dat de uitgavenpatronen van gemeenten zo goed mogelijk vergelijkbaar worden gemaakt, zodat geen appels met peren worden vergeleken en de achtergronden van uitgavenverschillen (kostendrijvers) zo duidelijk mogelijk in beeld komen;
- gezien de sterke dynamiek op het taakgebied VHROSV is het belangrijk om invloeden van incidentele componenten goed in beeld te krijgen. Juist op dit taakgebied zijn diverse geldstromen relevant die een sterke dynamiek kennen, zoals (mutaties in) reserves en (aflopende) decentralisatie-uitkeringen.

Het coderen van gemeentelijke financiële administraties door de onderzoekers zelf, maakt het mogelijk relevante bedragen goed te controleren. Dit betreft zowel de omvang en specificatie van bedragen die direct vindbaar zijn in de financiële administraties van gemeenten, alsook van nader te specificeren en aanvullende bedragen. Door te werken met aanvullende vragen waarmee gemeenten worden betrokken bij het completeren en specificeren van onderdelen, wordt het te gebruiken onderzoeksmateriaal verder verrijkt.

In dit verband zijn vrijwel alle steekproefgemeenten benaderd met aanvullende vragen over de inhoud of achtergrond van (onduidelijke) posten, de relatie met andere taakgebieden, incidentele factoren of opvallende verschillen tussen de jaren en specificatie/achtergronden van reservemutaties.

toevoegen en uitzuiveren

Startpunt van de codering is de rubricering van lasten/baten conform de Iv3-voorschriften.⁶ Ervaring leert dat deze voorschriften ruimte laten voor interpretatieverschillen. Bij het coderen van de gemeentelijke financiële administraties zijn de volgende belangrijke wijzigingen/correcties aangebracht:

- uitzuiveren van lasten/baten die worden verantwoord op functies die tot taakgebied VHROSV behoren, maar die inhoudelijk toch niet thuis horen bij dit taakgebied. Voorbeelden hiervan zijn:
 - milieu-gerelateerde lasten/baten in de sfeer van vergunningverlening of ISV (horen bij het taakgebied Fysiek milieu);
 - lasten/baten die behoren bij het taakgebied Overige Eigen Middelen (OEM), zoals grondexploitaties, erfpachtopbrengsten, vastgoedbeheer, economische ontwikkeling;
 - projectgebonden lasten/baten die inhoudelijk betrekking hebben op andere taakgebieden, zoals infrastructurele projecten (Wegen), inrichting openbare ruimte (Wegen/Groen) of wijkontwikkeling (Maatschappelijke ondersteuning);
- toevoegen van relevante lasten/baten vanuit andere functies, zoals:
 - niet toegerekende apparaatslasten voor VHROSV-taken (o.a. in het kader van samenwerking op Iv3-functie 005 (bestuurlijke samenwerking), apparaatslasten op kostenplaatsen);
 - mutaties in reserves die op VHROSV betrekking hebben vanuit Iv3-functie 980. Wanneer reserves voor meerdere taakgebieden worden ingezet, is in samenwerking met de betreffende gemeente het voor VHROSV relevante deel zo goed mogelijk gespecificeerd (bijvoorbeeld inzake reserves voor grote ruimtelijke projecten of krimp);
 - ruimtelijke registraties op Iv3-functie 003 (burgerzaken).

In de onderstaande tabel wordt geïllustreerd dat met bovenstaande correcties soms substantiële budgetten gemoeid kunnen zijn. In deze tabel zijn voor enkele steekproefgemeenten de uitkomsten van de codering vergeleken met de lasten/baten die op de relevante functies volgens de Iv3-voorschriften worden verantwoord.⁷

Tabel 3.2: Illustratie verschillen verantwoording op relevante Iv3-functies versus codering voor individuele gemeenten. Feitelijke netto lasten taakgebied VHROSV in euro's per inwoner.

	<i>verantwoording Iv3</i>	<i>uitkomst codering</i>
<i>gemeente A</i>	122	61
<i>gemeente B</i>	26	57
<i>gemeente C</i>	57	99
<i>gemeente D</i>	88	112

⁶ Deze voorschriften Informatievoorziening voor derden liggen ook ten grondslag aan de statistieken met de begrotingen en rekeningen van gemeenten die het CBS publiceert.

⁷ Opgemerkt wordt dat de gepresenteerde netto lasten na codering nog incidentele componenten kunnen bevatten.

onderscheiden onderdelen

Om de uitgavenpatronen voor (typen) gemeenten goed te kunnen analyseren en een relatie te kunnen leggen met de relevante structuurkenmerken van gemeenten, worden binnen het taakgebied VHROSV de volgende onderdelen onderscheiden: ruimtelijke ordening, wonen, gebiedsontwikkeling, omgevingsbeheer en monumenten.

Hierbij spelen ook de hiervoor genoemde correcties in de codering een belangrijke rol. Zo is er met name in de sfeer van gebiedsontwikkeling sprake van substantiële mutaties in reserves. Uitwisseling met andere taakgebieden speelt vooral in de sfeer van omgevingsbeheer en gebiedsontwikkeling (o.a. Fysiek Milieu, OEM, Wegen, Groen).

specifieke aandachtspunten

Bij het taakgebied VHROSV spelen ook nog enkele specifieke aandachtspunten waarmee in de uitgavenanalyse rekening is gehouden:

- bij relatief veel gemeenten is sprake van incidentele effecten. Enerzijds is dit inherent aan de aard van dit taakgebied, waarbij de netto lasten tussen de jaren sterk kunnen fluctueren vanuit gebiedsontwikkeling/projecten, de relatie met (mutaties in) reserves, omgevingsbeheer (leges/kosten in verschillende jaren) en effecten van de periodieke actualisatie van bestemmingsplannen. Anderzijds is er sprake van een aantal (in 2015/2016) aflopende decentralisatie-uitkeringen waarmee voor sommige gemeenten substantiële budgetten gemoeid zijn. Dit is met name een aandachtspunt bij het onderdeel gebiedsontwikkeling. Doordat in de verschillenanalyse wordt gevraagd naar achtergronden van lasten en baten, ook in meerjarig perspectief, kan bij de herijking rekening worden gehouden met incidentele effecten;⁸
- het onderscheid tussen lasten/baten in de sfeer van gebiedsontwikkeling versus grondexploitaties (die behoren tot het taakgebied OEM) is niet altijd helder te maken. In het onderzoek is getracht om de afbakening zo helder en uniform mogelijk te maken, waarbij alleen lasten/baten met betrekking tot voorbereidende werkzaamheden c.q. de planfase van projecten relevant zijn voor VHROSV en de lasten/baten voor het vervolgtraject bij de grondexploitatie zijn ondergebracht (vaak verantwoord door gemeenten dergelijke lasten/baten ook op de daarvoor bestemde Iv3-functie 830);
- door de opheffing van de stadsdelen/deelgemeenten in 2014 kon alleen voor dit jaar worden beschikt over gemeentebegrotingen van Amsterdam en Rotterdam waarin de lasten/baten van de voormalige stadsdelen/deelgemeenten waren geïntegreerd.

3.4 Aanvullende gegevens ten behoeve van verschillenanalyse

Ten behoeve van de verschillenanalyse is ook een aantal kwantitatieve en kwalitatieve achtergrondgegevens in het onderzoek betrokken. Dergelijke gegevens zijn mede van belang voor een nadere interpretatie van verschillen tussen netto lasten en ijkpuntscores. Bij de verschillenanalyse en de herijking gaat het om het honoreren van structurele afwijkingen op grond van exogene factoren (structuurkenmerken) en niet om afwijkende eigen beleidskeuzes van individuele gemeenten. Daarvoor is het ook van belang om over deze achtergrondgegevens te beschikken, waarmee verklaringen kunnen worden verkregen voor verschillen in netto lastenniveau tussen qua structuurkenmerken vergelijkbare gemeenten.

Het gaat onder andere om de volgende gegevens: (regionale) samenwerking, de relevantie van (grote) ruimtelijke plannen en het (toekomstige) gemeentelijke beleid inzake stedelijke vernieuwing (lasten/baten, soort problematiek, type maatregelen, dekkingsbronnen).

⁸ Het ijkpunt dient aan te sluiten bij de structurele netto lasten van gemeenten. Bij de afstemming van het ijkpunt op de feitelijke netto lastenpatronen van gemeenten worden dergelijke incidentele effecten niet gehonoreerd.

4 Bevindingen volume en verdeling

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden een aantal belangrijke bevindingen ten aanzien van de omvang (volume) en mate van scheefheid van de huidige verdeling gepresenteerd.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- volume (paragraaf 4.2);
- verdeling (paragraaf 4.3).

4.2 Volume

netto lasten taakgebied

De ijkpunten in het gemeentefonds hebben betrekking op het netto lastenniveau van gemeenten. Dit zijn de bruto lasten in de gemeentelijke exploitaties minus de taakgerelateerde baten (zoals inkomsten uit leges en onttrekkingen uit reserves).

relevante decentralisatie-uitkeringen

Naast de genoemde taakgerelateerde baten kunnen inkomsten uit decentralisatie-uitkeringen relevant zijn. Voor het taakgebied VHROSV zijn in 2014 twee decentralisatie-uitkeringen relevant, namelijk de ISV-uitkering en de uitkering Nationale gebiedsontwikkeling. In 2014 zijn er 34 met name grotere gemeenten die een uitkering in dit verband hebben ontvangen. In totaal was hiermee een bedrag van circa 151 miljoen euro gemoeid.

Aangezien de ijkpunten in het gemeentefonds zijn afgestemd op de structurele netto lastenniveaus van gemeenten en beide decentralisatie-uitkeringen respectievelijk in 2015 en 2016 aflopen, is in overleg met de opdrachtgever besloten om deze uitkeringen te salderen met de betreffende lasten die gemeenten in hun begroting verantwoorden.⁹

volume netto lasten in relatie tot ijkpuntscore in 2014

In totaal zijn de feitelijke netto lasten van de steekproefgemeenten¹⁰ in 2014 circa 7 euro per inwoner hoger dan hun huidige ijkpuntscore.

⁹ Hierbij is er vanuit gegaan dat de netto lasten voor individuele gemeenten als gevolg van deze saldering niet negatief mogen worden.

¹⁰ Na saldering van de relevante decentralisatie-uitkeringen en exclusief de G4.

4.3 Verdeling

4.3.1 Inleiding

Op basis van de verkregen respons uit de uitgavenanalyse en de beantwoording van aanvullende vragen door de steekproefgemeenten, is een verschillenanalyse uitgevoerd waarvan in deze paragraaf de bevindingen worden gepresenteerd. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- het totaalbeeld van de afwijkingen tussen de feitelijke netto lasten (begroting 2014) en de ijkpuntscore in het gemeentefonds (paragraaf 4.3.2);
- achtergronden van gevonden verschillen, gespecificeerd naar de onderdelen van het taakgebied: ruimtelijke ordening (paragraaf 4.3.3), wonen (paragraaf 4.3.4), gebiedsontwikkeling (paragraaf 4.3.5), omgevingsbeheer (paragraaf 4.3.6) en monumenten (paragraaf 4.3.7);
- de bevindingen voor de G4 (paragraaf 4.3.8).

4.3.2 Totaalbeeld verdeling

vergelijking netto lasten met huidige ijkpuntcores

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de verschillen tussen de feitelijke netto lasten en het huidige ijkpunt voor verschillende typen steekproefgemeenten.

Daarbij zijn de baten uit de aflopende decentralisatie-uitkeringen (ISV en nationale gebiedsontwikkeling) gesaldeerd met de netto lasten van de gemeenten die dergelijke uitkeringen ontvingen in 2014.

Tabel 4.1: Uitkomsten huidig ijkpunt, netto lasten en aansluitverschillen VHROSV voor steekproefgemeenten gegroepeerd naar verschillende structuurkenmerken (exclusief G4). Begrotingen 2014. Bedragen in euro's per inwoner.¹¹

<i>groepen gemeenten</i>	<i>huidig ijkpunt</i>	<i>netto lasten</i>	<i>huidig ijkpunt minus netto lasten</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	44	81	-37
<i>20-50.000 inwoners</i>	49	70	-21
<i>50-100.000 inwoners</i>	57	59	-2
<i>>100.000 inwoners</i>	59	56	3
<i>weinig stedelijk</i>	45	76	-31
<i>stedelijk</i>	53	60	-7
<i>zeer stedelijk</i>	65	56	9
<i>sterke sociale structuur</i>	43	73	-30
<i>matige sociale structuur</i>	54	59	-5
<i>zwakke sociale structuur</i>	64	59	5

In bovenstaande tabel is te zien dat er met het huidige ijkpunt (dat is afgestemd op de situatie in 1992) sprake is van een scheve verdeling. Bij kleinere, weinig stedelijke landelijke gemeenten ligt het feitelijke netto lastenniveau gemiddeld substantieel hoger dan hun huidige ijkpuntscore. Bij grotere, meer verstedede-

¹¹ Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

lijkte gemeenten is er juist sprake van een feitelijk netto lastenniveau dat onder hun huidige ijkpuntscore ligt.

netto lasten per onderdeel taakgebied

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven voor verschillende typen steekproefgemeenten van de netto lasten op elk van de onderdelen binnen het taakgebied VHROSV: Ruimtelijke ordening (RO), Wonen (WON), Gebiedsontwikkeling (GO), Omgevingsbeheer (OB) en Monumenten (MON).

Tabel 4.2: Netto lasten per onderdeel VHROSV voor steekproefgemeenten (exclusief G4) gegroepeerd naar verschillende structuurkenmerken op basis van begrotingen 2014. Bedragen in euro's per inwoner.¹²

<i>groepen gemeenten</i>	<i>RO</i>	<i>WON</i>	<i>GO</i>	<i>OB</i>	<i>MON</i>	<i>Totaal VHROSV</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	44	5	4	22	6	81
<i>20-50.000 inwoners</i>	32	7	6	19	6	70
<i>50-100.000 inwoners</i>	27	6	4	18	4	59
<i>>100.000 inwoners</i>	24	12	7	11	3	56
<i>weinig stedelijk</i>	39	8	6	18	6	76
<i>Stedelijk</i>	25	9	5	17	4	60
<i>zeer stedelijk</i>	25	9	6	13	3	56
<i>sterke sociale structuur</i>	36	5	5	21	7	73
<i>matige sociale structuur</i>	26	8	5	16	4	59
<i>zwakke sociale structuur</i>	26	11	7	12	3	59

In de volgende paragrafen worden de bevindingen vanuit de verschillenanalyse per onderdeel toegelicht.

4.3.3 Ruimtelijke ordening

inhoud taakonderdeel

De netto lasten op dit onderdeel hebben voornamelijk betrekking op bestemmingsplannen en structuurvisies. Daarnaast worden in dit verband lasten van diverse ruimtelijke registraties verantwoord (kadaster, BAG, vastgoedinformatiesystemen, topografische kaarten, leegstandsregister, et cetera).

bevindingen

Met dit onderdeel is een substantieel deel van de gemeentelijke netto lasten op het taakgebied VHROSV gemoeid. Bij kleinere, landelijke gemeenten is er sprake van een relatief hoger netto lastenniveau dan bij grotere, meer verstedelijkte gemeenten.

Dit verschil hangt vooral samen met gebiedskenmerken: bij kleinere, landelijke/agrarische gemeenten met een relatief omvangrijk buitengebied is er vaak sprake van meer complexe en arbeidsintensieve bestemmingsplannen met diverse kostenverhogende kenmerken. Dergelijke bestemmingsplannen bestrijken doorgaans een omvangrijk areaal met veel verschillende functies (agrarisch, natuur, recreatie, wonen) en veel mutaties (verbreding agrarische functie, aanpassing begrenzing natuurgebieden, bewoning natuurgebieden/recreatieparken, vestiging bedrijven aan huis), waarbij rekening moet worden gehouden met

¹² Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

uiteenlopende waarden¹³ en verplichte onderzoeken voor de verschillende omgevingsaspecten¹⁴. Bovendien is er vaak sprake van uiteenlopende belangen van de bij de verschillende functies betrokken partijen, waardoor de processen voor ontwerp en besluitvorming vaak langdurig en complex zijn. In combinatie met de wettelijke verplichting om na maximaal 10 jaar bestemmingsplannen te actualiseren, leidt dit voor dit type gemeenten tot een relatief groter beslag op de algemene middelen. Gezien het specifieke karakter van deze taak zijn in dit verband nauwelijks schaalvoordelen te behalen door samenwerking.¹⁵

Bij diverse individuele gemeenten is er sprake van substantiële schommelingen in de tijd in het lastenniveau op het onderdeel ruimtelijke ordening (die kunnen oplopen tot meerdere tientallen euro's per inwoner). Deze dynamiek hangt vooral samen met (ongelijkmatig in de tijd gespreide) actualisering van bestemmingsplannen en structuurvisies, effecten van planschades en investeringen in vastgoedinformatiesystemen. In een aantal gevallen worden deze schommelingen in de lasten geëgaliseerd via bestemmingsreserves.

4.3.4 Wonen

inhoud taakonderdeel

De netto lasten van gemeenten op dit onderdeel hebben betrekking op beleidsontwikkeling voor wonen (waaronder woonvisie, prestatieafspraken), woningexploitatie, woningkwaliteit, woonwagens en standplaatsen, doorstroming bevorderende maatregelen en regulering van de woningmarkt.

bevindingen

Met dit onderdeel is voor de meeste gemeenten een beperkt deel van hun totale netto lasten op het taakgebied VHROSV gemoeid.

Bij enkele individuele gemeenten is er sprake van een relatief hoger netto lastenniveau. Dit hangt vooral samen met de aanwezigheid van aandachtsgroepen (lage inkomens, aanwezigheid woonwagencentra) in combinatie met een krappe woningmarkt of specifieke beleidskeuzes van gemeenten. Daarnaast kunnen de netto lasten in enig jaar worden beïnvloed door incidentele factoren (bijvoorbeeld aflossing leningen woningcorporaties, mutaties reserves ten behoeve van sociale woningbouw of startersleningen).

4.3.5 Gebiedsontwikkeling

inhoud taakonderdeel

Dit onderdeel heeft voornamelijk betrekking op netto lasten in de sfeer van visie- en planvorming ten behoeve van de herstructurering en vernieuwing van bepaalde gebieden binnen gemeenten. Het betreft maatregelen met een fysiek karakter, zoals aanpak verouderde woningvoorraad (herstructurering of sloop/nieuwbouw), herstructurering in het kader van aanpak verkeersproblematiek en herstructurering c.q. transformatie bedrijventerreinen, kantoorlocaties of leegstaande schoolgebouwen ten behoeve van andere functies.

¹³ Zoals archeologische of cultuurhistorische waarden.

¹⁴ Zoals milieu, stank, geluid, flora en fauna, ecologie, externe veiligheid.

¹⁵ Behoudens samenwerking in de sfeer van ondersteunende diensten, zoals ICT/digitalisering.

dekkingsbronnen gebiedsontwikkeling

De gemeentelijke lasten op gebiedsontwikkeling worden bij de meeste gemeenten voor een belangrijk deel gedekt door onttrekkingen aan reserves. Om de relevante reservemutaties in beeld te kunnen brengen, is aanvullende informatie opgevraagd bij alle steekproefgemeenten (specificaties en achtergronden bij reservemutaties). Tevens ontvangen diverse gemeenten subsidies en bijdragen van derden (bijvoorbeeld Rijk, provincies) aan uiteenlopende projecten in de sfeer van gebiedsontwikkeling. Opgemerkt wordt dat bijdragen van provincies in dit verband gefinancierd kunnen worden met de decentralisatie-uitkering ISV die provincies via het provinciefonds ontvangen.¹⁶

Daarnaast kunnen diverse gemeenten beschikken over inkomsten uit twee decentralisatie-uitkeringen die op dit onderdeel betrekking hebben (ISV en Nationale gebiedsontwikkeling).

De bruto lasten minus de baten uit de hiervoor genoemde dekkingsbronnen vormen de netto lasten op het onderdeel gebiedsontwikkeling.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de bruto en netto lasten voor gebiedsontwikkeling en de relevante baten uit decentralisatie-uitkeringen voor verschillende typen steekproefgemeenten.

Tabel 4.3: Bruto en netto lasten gebiedsontwikkeling en dekking vanuit baten decentralisatie-uitkeringen ISV en nationale gebiedsontwikkeling in 2014 voor steekproefgemeenten gegroepeerd naar verschillende structuurkenmerken (exclusief G4). Bedragen in euro's per inwoner.¹⁷

groepen gemeenten	bruto lasten GO	baten DU's	netto lasten GO
0-20.000 inwoners	17	0	4
20-50.000 inwoners	24	0	6
50-100.000 inwoners	40	4	4
>100.000 inwoners	42	11	7
weinig stedelijk	25	1	6
stedelijk	37	4	5
zeer stedelijk	42	11	6
sterke sociale structuur	22	0	5
matige sociale structuur	40	3	5
zwakke sociale structuur	39	12	7

In de bovenstaande tabel is te zien dat de bruto lasten voor gebiedsontwikkeling duidelijk hoger zijn bij grotere, meer verstedelijkte gemeenten met een zwakke tot matige sociale structuur. Deze gemeenten ontvangen in 2014 ook substantiële baten uit decentralisatie-uitkeringen.¹⁸ Na saldering van deze en andere baten (uit reserves, subsidies en bijdragen derden), vertonen de netto lasten een vrij vlak patroon: verschillende typen gemeenten kennen gemiddeld een vergelijkbaar bedrag aan netto lasten op het onderdeel gebiedsontwikkeling. Aandachtspunt in dit verband is dat beide decentralisatie-uitkeringen aflopen in respectievelijk 2015 en 2016.

bevindingen uitgavenanalyse

Naast lasten in de sfeer van de 'klassieke' stedelijke vernieuwing (aanpak oude wijken, voor- en naoorlogse voorraad), is er in een aantal gemeenten sprake substantiële netto lasten in verband met de herstructurering van woonwijken met een meer recent bouwjaar (zoals 'bloemkoolwijken' uit de jaren '70) en een

¹⁶ Deze ISV-uitkering aan provincies bedraagt in totaal 55 miljoen euro en loopt (net als de gemeentelijke decentralisatie-uitkering) af in 2015.

¹⁷ Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

¹⁸ Overigens loopt de betekenis van deze geldstromen voor individuele gemeenten sterk uiteen: van nihil tot enkele tientallen euro's per inwoner.

zwakke sociale structuur. Daarbij wordt een deel van de middelen ook ingezet als ‘triggermoney’ bij belangrijk geachte projecten waar geen andere dekkingsmiddelen voor beschikbaar zijn (bijvoorbeeld afdekken onrendabele toppen).

Daarnaast is er bij een aantal gemeenten sprake van netto lasten in de sfeer van visie- en planvorming ten behoeve van de herstructurering van bepaalde gebieden vanuit verkeersproblematiek (doorstroming, aansluiting op Rijkswegen, ontsluiting nieuwe wijken), sociale doelstellingen (transformatie leegstaande schoolgebouwen, toenemende vraag seniorenwoningen, combinatie wonen/zorg) of herstructurering van bedrijventerreinen en herprogrammering van kantoorlocaties. Zowel in de sfeer van ISV als bij herstructurering van bedrijventerreinen zijn soms bijdragen vanuit de provincie relevant die daarvoor ook middelen van het Rijk ontvangen via decentralisatie-uitkeringen in het provinciefonds.¹⁹

Ten aanzien van de netto lasten op dit onderdeel is sprake van een sterk uiteenlopend beeld, zowel tussen individuele gemeenten als bij gemeenten in de loop van de tijd. Tussen individuele gemeenten lopen de netto lasten in de sfeer van gebiedsontwikkeling in enig jaar sterk uiteen: van bijna niets tot meer dan 20 euro per inwoner (na saldering decentralisatie-uitkeringen).

Dit hangt samen met verschillen in problematiek en voorts met het projectmatige karakter van de activiteiten en de uiteenlopende wijze waarop de lasten worden gedekt (reserves, bijdragen derden, decentralisatie-uitkeringen). In dit verband wordt opgemerkt dat het bij de codering van de lasten/baten van een aantal gemeenten lastig is om de afbakening ten opzichte van andere taakgebieden (met name Wegen en Overige eigen middelen²⁰) op eenduidige wijze te maken. Voorts wordt het beslag op de algemene middelen van dit onderdeel beïnvloed door de mogelijkheden die gemeenten hebben om dergelijke lasten onder te brengen in grondexploitaties (al dan niet gunstige marktomstandigheden).

Gemiddeld is er sprake van toenemende lasten op dit onderdeel naarmate gemeenten groter en meer verstedelijkt zijn. Dergelijke gemeenten konden in 2014 echter ook vaak beschikken over substantiële geldstromen uit decentralisatie-uitkeringen die in dat jaar relevant waren (ISV en Nationale gebiedsontwikkeling). Doordat de baten uit deze geldstromen (vanwege hun aflopende karakter) zijn gesaldeerd met de lasten op dit onderdeel, is er per saldo voor verschillende typen gemeenten gemiddeld sprake van een vergelijkbaar netto lastenniveau.

Vanuit grote projecten in de sfeer van gebiedsontwikkeling is er ook relatie te zien met dynamiek op andere onderdelen van het taakgebied. Voorafgaand aan projecten vinden soms wijzigingen in bestemmingsplannen plaats, wat leidt tot extra kosten op het onderdeel Ruimtelijke ordening. Vervolgens worden de benodigde vergunningen aangevraagd, wat leidt tot extra inkomsten uit leges. In een later stadium kan dit weer leiden tot extra kosten in de sfeer van toezicht en handhaving van de eerder verstrekte vergunningen. Op deze wijze kunnen bepaalde (omvangrijke) projecten in de loop van de tijd leiden tot extra lasten of baten op verschillende onderdelen van het taakgebied. Dergelijke processen nemen vaak meerdere jaren in beslag, vooral wanneer projecten tijdelijk worden stilgelegd (zoals afgelopen jaren onder invloed van de economische crisis).

toekomst

De inzet van het Rijksbeleid voor de toekomst is dat gemeenten vooral een regisserende rol hebben waarbij ze verantwoordelijk zijn voor visie- en planvorming in de sfeer van gebiedsontwikkeling, en waarbij de realisatie van ruimtelijke projecten c.q. stedelijke ontwikkeling wordt bekostigd uit grondopbrengsten en investeringen van corporaties en marktpartijen.

¹⁹ Via het provinciefonds worden middelen voor bedrijventerreinen beschikbaar gesteld, o.a. via de decentralisatie-uitkeringen Topper- en FES-gelden. Daarnaast ontvangen provincies een ISV-decentralisatie-uitkering.

²⁰ Hieronder vallen onder andere lasten en baten in het kader van grondexploitaties, bedrijfsmatige activiteiten en economische zaken.

De mogelijkheden van gemeenten om de markt zijn werking te laten doen zijn echter niet gelijk. Enerzijds loopt de omvang en het karakter van de problematiek tussen gemeenten uiteen. Anderzijds verschillen projecten sterk in de mate waarin ze aantrekkelijk zijn voor marktpartijen.

Uit het onderzoek blijkt dat veel gemeenten ook in de toekomst substantiële lasten in de sfeer van gebiedsontwikkeling verwachten: deels voor lopende projecten maar ook ten behoeve van nieuwe projecten in het kader van ruimtelijke en stedelijke ontwikkeling. In dit verband wordt opgemerkt dat gemeenten, met het aflopen van de decentralisatie-uitkeringen in 2015/2016, in de toekomst andere dekkingsbronnen zullen moeten vinden voor de lasten van gebiedsontwikkeling.

De wijze waarop en de mate waarin gemeenten verwachten dergelijke lasten te kunnen dekken (uit algemene middelen, beschikbare reserves, grondopbrengsten, bijdragen derden²¹), loopt tussen gemeenten sterk uiteen.

4.3.6 Omgevingsbeheer

inhoud taakonderdeel

De lasten en baten op dit onderdeel hebben betrekking op de gemeentelijke beheertaken inzake vergunningverlening, toezicht en handhaving op het terrein van bouwen en ruimte. De afbakening sluit aan bij de Wabo, waarbij de lasten/baten inzake milieutaken zo goed mogelijk zijn afgezonderd (deze horen bij het taakgebied Fysiek Milieu). Op dit onderdeel spelen inkomsten uit (bouw)leges een belangrijke rol.

bevindingen

Bij dit onderdeel is sprake van relatief iets hogere nettolasten bij kleinere gemeenten.²² Bij de grootste gemeenten is er gemiddeld juist sprake van relatief lage netto lasten. Dit kan deels verklaard worden door verschillen in de mate waarin gemeenten hun lasten weten te dekken met baten uit (bouw)leges.

Aandachtspunt hierbij is dat de netto lastenpatronen tussen de jaren een sterke dynamiek vertonen. Dit hangt samen met het gegeven dat op dit terrein de baten voor de kosten uitgaan: voor de start van een project worden vergunningen aangevraagd en leges geïnd, terwijl de kosten van toezicht en handhaving in relatie tot het betreffende project veelal pas in latere jaren tot uiting komen. Door de economische crisis lijkt dit effect te worden versterkt, doordat geplande bouwprojecten worden uitgesteld. Daardoor is er bij gemeenten vaak sprake van netto lastenniveaus die sterk fluctueren in de tijd.²³

Bij de codering waren de milieugerelateerde lasten/baten (die horen bij het taakgebied Fysiek Milieu) bij de meeste gemeenten goed te onderscheiden van de lasten/baten die relevant zijn voor het taakgebied VHROSV. Aangezien kostenverschillen tussen gemeenten in de sfeer van milieu samenhangen met andere kostendrijvers (o.a. bedrijvigheid), ligt het voor de hand om deze taken in de verdeling van het gemeentefonds gescheiden te houden.

Wel willen we erop wijzen dat naarmate gemeenten meer taken onderbrengen in (regionale) samenwerkingsverbanden het lastiger wordt om de lasten/baten te onderscheiden naar de verschillende taakgebieden waarop de samenwerkingsverbanden betrekking hebben. Hierdoor zijn de ontwikkelingen in de gemeentelijke uitgavenpatronen moeilijker te volgen.

²¹ Hierbij kan worden gedacht aan provincies, andere gemeenten, woningcorporaties en marktpartijen.

²² Op basis van de respons van de steekproefgemeenten konden geen effecten in relatie tot samenwerking op dit terrein worden vastgesteld.

²³ Zo zijn er enkele grote gemeenten die in 2014 nauwelijks netto lasten op dit onderdeel hebben.

4.3.7 Monumenten

inhoud taakonderdeel

Bij dit onderdeel gaat het om de lasten en baten inzake monumentenzorg en -beleid, exclusief vergunningverlening (hoort bij onderdeel omgevingsbeheer). Als uitkomst van de eerste fase van het groot onderhoud gemeentefonds is dit onderdeel overgebracht van het taakgebied Oudheid naar het taakgebied VHROSV.

bevindingen

Gemiddeld zijn met dit onderdeel relatief beperkte netto lasten gemoeid. Bij individuele gemeenten kan het soms wel gaan om meer substantiële bedragen, waarbij vaak een relatie is met het historische karakter van gemeenten. Dit sluit aan bij de huidige verdeling die grotendeels op historische kenmerken van gemeenten is gebaseerd.²⁴ In sommige gevallen is er sprake van incidentele effecten vanuit het (groot) onderhoud aan monumenten (inclusief mutaties in reserves).

4.3.8 Bevindingen G4

specifieke aandachtspunten

Bij de codering van de lasten en baten van de G4 zijn de volgende aandachtspunten relevant:

- de sterke verwevenheid met andere taakgebieden vanuit grote projecten, waarbij (ten opzichte van andere grote gemeenten) in versterkte mate sprake is van relaties met reserves, fondsen, overige eigen middelen en grondexploitaties;
- de aanwezigheid van stadsdelen/deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam, waarvan de financiële administraties in 2014 zijn geïntegreerd met die van de centrale diensten.

Bovenstaande aandachtspunten voor de G4 maken de analyse van het taakgebied VHROSV voor deze gemeenten extra complex. Tegen deze achtergrond zijn de gecodeerde lasten en baten en achtergronden bij de uitgavenpatronen uitgebreid doorgenomen met elk van de G4.

bevindingen

De bevindingen voor de G4 zijn op de meeste onderdelen van het taakgebied in lijn met de bevindingen zoals die in het voorgaande zijn gepresenteerd.

Bij de G4 zijn met name afwijkende lastenpatronen geconstateerd op de onderdelen gebiedsontwikkeling en wonen. Hun relatief hogere netto lastenniveaus op deze onderdelen hangen samen met omvangrijke projecten in de sfeer van stedelijke vernieuwing en gebiedsontwikkeling in combinatie met de afwijkende structuurkenmerken van de G4 (meer intensieve taakuitvoering in grootstedelijke omgeving).

Daar staat tegenover dat een groot deel van de voor dit taakgebied relevante decentralisatie-uitkeringen naar de G4 gaat. Tezamen ontvangen de G4 in 2014 circa 44 euro per inwoner uit de decentralisatie-uitkeringen ISV en Nationale gebiedsontwikkeling. Daarnaast ontvangen de G4 voor hun extra intensieve taken extra vaste bedragen in het gemeentefonds (o.a. in verband met de in het verleden met de G4 overeengekomen extra eigen bijdrage aan de ISV-middelen die vanuit het Rijk beschikbaar worden gesteld).

²⁴ Zoals omvang historische kernen en historisch bewoonde oorden. Deze maatstaven zijn in de eerste fase van het groot onderhoud afgesplitst van het ijkpunt Oudheid voor het onderdeel monumenten.

Ook voor de komende jaren zijn er bij de G4 – maar ook bij andere (rechtstreekse) ISV-gemeenten – substantiële bijdragen aan lopende en nieuwe projecten in de sfeer van gebiedsontwikkeling relevant.

5 Uitkomsten herijking

5.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de uitkomsten van de herijking van de verdeling van het ijkpunt VHROSV in het gemeentefonds op een rij gezet.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- volume: de totale omvang van de netto lasten van gemeenten (paragraaf 5.2);
- verdeling: de opbouw van de verdeling van het ijkpunt in het gemeentefonds (paragraaf 5.3);
- de herverdeelden op grond van de herijking (paragraaf 5.4);
- aanbevelingen voor toekomstig onderhoud (paragraaf 5.5).

5.2 Volume

Het nieuwe ijkpunt is afgestemd op de feitelijke netto lastenpatronen van de steekproefgemeenten en vervolgens ingevuld voor alle gemeenten inclusief de G4.²⁵ Daarmee komt het volume circa 3 euro per inwoner hoger uit dan het huidige ijkpunt.

5.3 Verdeling

voorstel herijking

Uit de verschillenanalyse is naar voren gekomen dat kleinere, meer landelijke gemeenten worden geconfronteerd met relatief hogere netto lasten in de sfeer van ‘ruimtelijke ordening’ en ‘omgevingsbeheer’. Hierbij gaat het voor een belangrijk deel om wettelijke taken met een gemeente specifiek karakter, waarvoor alle gemeenten (ongeacht hun omvang) enige formatie beschikbaar dienen te hebben (periodieke actualisatie bestemmingsplannen, toezicht en handhaving vergunningen).

Daarnaast is gebleken dat veel gemeentelijke activiteiten op het taakgebied VHROSV voor een belangrijk deel samenhangen met de aanwezige bebouwing in gemeenten (niet alleen woningen maar ook bedrijfsmatige bebouwing). Daarbij is sprake van extra kosten, met name in de sfeer van ruimtelijke ordening, in verband met de aanwezigheid van grote bedrijfsobjecten waarvan de activiteiten veel impact op hun omgeving hebben (zoals agrarische bedrijven in landelijke gemeenten vaak buiten de bebouwde kom).

Tot slot is er vanuit de netto lastenpatronen van de steekproefgemeenten vrijwel geen verband gevonden met de structuurkenmerken die zijn gerelateerd aan de ‘klassieke’ vorm van stedelijke vernieuwing (aanwezigheid oude woningvoorraad, zwakke sociale structuur in sterk verstedelijkte gebieden). Dit sluit aan bij de bevinding dat er in de sfeer van gebiedsontwikkeling deels een verschuiving heeft plaats gevonden (naar nieuwere wijken, maar ook andere problematiek²⁶) en dat de lasten op dit onderdeel voor een belangrijk deel worden gedekt (o.a. vanuit decentralisatie-uitkeringen), waardoor het netto beslag op de algemene middelen relatief beperkt is en gelijkmatig over verschillende typen gemeenten is verdeeld.

²⁵ Hierbij is het nieuwe ijkpunt voor de G4 als groep gelijk gemaakt aan hun feitelijke netto lasten in 2014.

²⁶ Zoals herstructurering vanuit verkeersproblematiek, meer nadruk op sociale doelstellingen of herstructurering bedrijventerreinen en herprogrammering kantoorlocaties.

Om globaal aan te sluiten bij de netto lastenpatronen van de steekproefgemeenten (exclusief de G4) in 2014 zijn de volgende belangrijkste wijzigingen in de verdeling aangebracht:

- een duidelijke verlaging van het gewicht van de maatstaven lage inkomens, omgevingsadressendichtheid en woonruimten;
- geen gewicht meer voor de aan ISV-gerelateerde maatstaven in verband met het aflopen van de decentralisatie-uitkering ISV met ingang van 2015;
- de introductie van de maatstaven oppervlakte bebouwing binnen en buiten de kom met een substantieel gewicht.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het aandeel van de maatstaven in de verdeling in het huidige ijkpunt en het voorstel voor een nieuw ijkpunt.

Tabel 5.1 Aandeel maatstaven in totale verdeling huidige en nieuwe ijkpuntformule (exclusief G4).

<i>Maatstaf</i>	<i>aandeel in huidige ijkpuntformule</i>	<i>aandeel in nieuwe ijkpuntformule</i>
Vast bedrag	1,4%	1,4%
Huishoudens met laag inkomen	17,6%	0,6%
Minderheden	3,5%	2,8%
Oppervlakte land	1,9%	1,7%
Oppervlakte binnenwater	0,1%	0,1%
Oppervlakte bebouwd in kom	-	42,6%
Oppervlakte bebouwd buiten kom	-	12,7%
Woonruimten (woonfunctie)	47,1%	30,3%
Omgevingsadressendichtheid	21,5%	4,6%
ISVa	1,8%	-
ISVb	1,3%	-
Bewoonde oorden 1931	2,2%	1,8%
Oppervlakte historische kernen <40ha	0,9%	0,7%
Oppervlakte historische kern 40-65ha	0,4%	0,2%
Oppervlakte historische kern >65ha	0,4%	0,4%
Totaal	100,0%	100,0%

toelichting wijziging verdeling

In de bovenstaande tabel is te zien dat in het nieuwe ijkpunt een belangrijke rol is weggelegd voor de maatstaven oppervlakte bebouwing (binnen en buiten de bebouwde kom). Deze maatstaven liggen ten grondslag aan bestaande maatstaven uit het gemeentefonds en hebben een duidelijke relatie met gemeentelijke uitgavenpatronen op belangrijke onderdelen van het taakgebied VHROSV (met name in sfeer van ruimtelijke ordening en omgevingsbeheer).

Daarnaast is een beperkte rol weggelegd voor enkele sociale indicatoren en de omgevingsadressendichtheid, als indicatie voor extra kosten van sociaal zwakkere en meer verstedelijkte gemeenten (met name in de sfeer van wonen en gebiedsontwikkeling).

Om de extra kosten van kleinere, landelijke gemeenten in de sfeer van 'ruimtelijke ordening' en 'omgevingsbeheer' te honoreren, is een beperkte rol weggelegd voor een vast bedrag voor elke gemeente (net als in het huidige ijkpunt) en een beperkt bedrag per oppervlakte land en binnenwater.²⁷

Tot slot bevat het ijkpunt enkele maatstaven die zijn gerelateerd aan de historiciteit van gemeenten, in verband met het onderdeel 'monumenten'. Deze maatstaven komen uit het ijkpunt voor het taakgebied Oudheid, waarvan het onderdeel 'monumenten' in de eerste fase van het groot onderhoud is afgesplitst.

²⁷ Gegeven de uitgavenpatronen van de steekproefgemeenten is een beperkt vast bedrag noodzakelijk gebleken om de kostenverhogende factoren voor kleinere, landelijke gemeenten te kunnen honoreren.

Vanuit de uitgavenpatronen van de steekproefgemeenten is geen aanleiding gevonden om de verdeling op dit onderdeel aan te passen.

5.4 Effecten herijking

aansluitverschillen na herijking

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de aansluitverschillen tussen de nieuwe ijkpuntformule en de feitelijke netto lastenpatronen van de steekproefgemeenten (exclusief de G4).

Tabel 5.2: Aansluitverschillen nieuw ijkpunt en netto lasten VHROSV voor steekproefgemeenten gegroepeerd naar verschillende structuurkenmerken (exclusief G4). Situatie 2014. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>groepen gemeenten</i>	<i>nieuw ijkpunt minus feitelijke netto lasten</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	-2
<i>20-50.000 inwoners</i>	-2
<i>50-100.000 inwoners</i>	-1
<i>>100.000 inwoners</i>	2
<i>weinig stedelijk</i>	1
<i>stedelijk</i>	0
<i>zeer stedelijk</i>	-1
<i>sterke sociale structuur</i>	-2
<i>matige sociale structuur</i>	2
<i>zwakke sociale structuur</i>	0

In de bovenstaande tabel is te zien dat de aansluiting bij de feitelijke lastenpatronen van verschillende typen gemeenten met het nieuwe ijkpunt sterk verbeterd is. Dit geldt ook voor specifieke steekproefgemeenten, zoals krimp gemeenten, meerkernige gemeenten en zogenaamde BAG-gemeenten, waarvoor het nieuwe ijkpunt gemiddeld iets boven hun feitelijke netto lastenniveau ligt.

De beperkte aansluitverschillen voor de verschillende groepen hangen doorgaans samen met incidentele effecten bij individuele gemeenten (projecten, mutaties reserves, incidenteel hoge baten uit leges, et cetera) en eigen (beleids)keuzes van gemeenten.

effecten herijking voor groepen gemeenten

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de effecten van de herijking voor de groepen gemeenten (verschil nieuw minus huidig ijkpunten voor alle gemeenten exclusief G4).

Tabel 5.3: Uitkomsten nieuw en huidig ijkpunt VHROSV voor gemeenten gegroepeerd naar verschillende structuurkenmerken (exclusief G4). Situatie 2014. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>groepen gemeenten</i>	<i>huidig ijkpunt</i>	<i>nieuw ijkpunt</i>	<i>effect herijking</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	44	73	29
<i>20-50.000 inwoners</i>	49	68	22
<i>50-100.000 inwoners</i>	57	61	5
<i>>100.000 inwoners</i>	59	59	-2
<i>weinig stedelijk</i>	45	74	31
<i>stedelijk</i>	53	60	9
<i>zeer stedelijk</i>	65	58	-9
<i>sterke sociale structuur</i>	43	69	27
<i>matige sociale structuur</i>	54	64	11
<i>zwakke sociale structuur</i>	64	60	-6

In de bovenstaande tabel is te zien dat met de herijking substantieel meer middelen worden toegeëld aan kleinere, landelijke gemeenten (voor individuele gemeenten oplopend tot meerdere tientallen euro's per inwoner). Dit geldt ook voor verschillende typen gemeenten, zoals meerkernige gemeenten, krimp-gemeenten en de zogenaamde BAG-gemeenten.

Daar staat tegenover dat met name grote, verstedelijkte gemeenten minder ontvangen uit het nieuwe ijkpunt (voor individuele gemeenten oplopend tot enkele tientallen euro's per inwoner).

Wanneer het nieuwe ijkpunt wordt ingevuld voor de G4, ligt dat duidelijk lager dan hun gemiddelde feitelijke netto lasten in 2014. Dit betekent dat een deel van de vaste bedragen van de G4 nodig is om aan te sluiten bij hun feitelijke netto lastenpatronen.²⁸

Per saldo leidt deze herijking (nadat het ijkpunt ruim 20 jaar ongewijzigd is gebleven) tot een forse herverdeling over typen gemeenten, in afstemming op de netto lastenpatronen die momenteel grotendeels betrekking hebben op het onderdeel ruimtelijke ordening.

Hierbij wordt aangetekend dat de uitgavenpatronen op dit taakgebied een duidelijke dynamiek kennen, met name in de sfeer van ISV/gebiedsontwikkeling en de dekkingsmiddelen die gemeenten in dat verband beschikbaar hebben.²⁹ Zo ontvangen met name rechtstreekse ISV-gemeenten in 2014 substantiële budgetten uit de decentralisatie-uitkering ISV. Deze uitkering is met ingang van 2015 beëindigd, terwijl uit het onderzoek is gebleken dat in veel gemeenten de ISV-gerelateerde projecten nog een aantal jaren doorlopen en gemeenten in wisselende mate kunnen beschikken over alternatieve dekkingsbronnen hiervoor.

5.5 Aanbevelingen voor de toekomst

Tegen de achtergrond van de bevindingen zoals die in het voorgaande zijn beschreven, worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- in het centrale onderzoeksjaar was het beeld voor het onderdeel gebiedsontwikkeling nog niet uitgekristalliseerd. Veel projecten lopen de komende jaren nog door, terwijl enkele decentralisatie-

²⁸ Er zijn geen aanknopingspunten gevonden voor vertaling van dit vaste bedrag in reguliere verdeelmaatstaven.

²⁹ In dit verband wordt opgemerkt dat in de eerste fase van het groot onderhoud het netto lastenniveau van de grotere gemeenten nog iets boven hun ijkpuntscore uitkwam. Ook toen is gewezen op de sterke dynamiek in netto lastenniveaus en de relatie met alternatieve dekkingsbronnen.

uitkeringen (die hiervoor een belangrijke dekkingsbron vormen) aflopen in 2015 en 2016. Dit betreft met name de rechtstreekse ISV-gemeenten. Bovendien is bij veel gemeenten nog niet duidelijk in welke mate zij de komende jaren kunnen beschikken over alternatieve dekkingsbronnen voor de uitgaven aan gebiedsontwikkeling.

Tegen deze achtergrond kan worden overwogen om voor deze gemeenten in aanvulling op de herijking nadere maatregelen te nemen;

- de vaak complexe situatie op het onderdeel gebiedsontwikkeling vormt ook een aandachtspunt voor het onderhoud van het verdeelstelsel. De lasten en baten in dit verband kennen een andere dynamiek dan de meer reguliere taken van VHROSV, waarbij vaker sprake is van sterke verwevenheid met uitgaven op andere taakgebieden (met name Wegen en OEM/grondexploitaties).

Om hiermee in de verdeling en het onderhoud van het verdeelstelsel beter rekening te kunnen houden, wordt aanbevolen om (in navolging van het provinciefonds) in het gemeentefonds beheer- en ontwikkeltaken te onderscheiden. Daarbij kan de honorering van ontwikkeltaken worden gekoppeld aan concrete opgaven en de gewenste rol van gemeenten in dat verband. Belangrijk aandachtspunt is dat de opgaven en de benodigde (financiële) bijdrage van gemeenten niet overal gelijk zal zijn. In de verdeling kan hiermee op uiteenlopende wijzen rekening worden gehouden.

Bijlagen

A Onderzoeksvragen

In afstemming met de opdrachtgevers heeft het onderzoek zich op de volgende vragen gericht.

1. Actualiseer de omschrijving van het beleidsterrein van het clusteronderdeel in eerdere onderzoeksrapporten op de volgende punten:
 - het takenpakket en de relevante wettelijke voorschriften, regelingen en aanpalende specifieke geldstromen/specifieke uitkeringen;
 - de belangrijkste kostenbepalende factoren voor gemeenten;
 - mogelijke samenhang/uitwisseling van ontwikkelingen binnen het cluster onderling en met andere gemeentelijke taakgebieden;
2. Wat is de omvang van de kosten van gemeenten op basis van de cijfers begroting 2013 en 2014 en – alleen voor steekproefgemeenten – rekening 2012 en 2013? Hierbij dient gebruik te worden gemaakt van landelijke gegevensbronnen – onder meer de gegevens uit Informatie voor Derden (Iv3) die de gemeenten aan het CBS aanleveren – alsook van een gerichte steekproef van gemeenten om voldoende zicht te krijgen op mogelijke boekingsproblemen. Zonder de eventuele incidentele geldstromen indien mogelijk af. Breng ook uitgaven in beeld die niet direct drukken op de gemeentelijke begroting. Te denken valt aan stille lasten van om niet verkregen gebouwen, taken die vanuit de grondexploitatie zijn gefinancierd, à fonds perdu gefinancierde gebouwen of een andere lastendrager dan gemeentelijke begrotingen;
3. Hoe verhouden de kosten zich tot het bestaande ijkpunt van het clusteronderdeel? Zijn er oorzaken aan te wijzen voor een eventueel geconstateerde afwijking? In hoeverre worden de feitelijke netto-uitgaven door het niveau van de eigen inkomsten of door incidentele geldstromen (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, decentralisatie-uitkeringen, et cetera) bepaald?
4. Doen de in de eerste onderzoeksfase geconstateerde scheefheden (kleinere gemeenten komen relatief meer tekort vanwege extra lasten bestemmingsplannen/herziening Wro dan grote(re) gemeenten, op punt structuurvisies en omgevingsbeheer/VHROSV-deel komen de grote(re) gemeenten juist meer tekort) zich nog steeds voor? Zijn er inmiddels eventuele andere scheefheden in de verdeling? En wat zijn de belangrijkste oorzaken (exogeen, eigen beleid, kostenefficiëntie, tijdelijk/structureel, verschil in inkomsten tussen gemeenten)?
5. Welke aanpassingen in de verdeling van het clusteronderdeel worden geadviseerd om deze scheefheden weg te nemen? Van belang hierbij is bij welk type gemeenten de scheefheden in de verdeling zich voordoen en in hoeverre de voor de kosten relevante structuurkenmerken van deze gemeenten afwijken van die van andere gemeenten;
6. Onderzoek in hoeverre het vaste bedrag van de G4 van betekenis is voor de uitgaven aan het cluster. Wat zijn de mogelijkheden om het vaste bedrag G4 onder te brengen in algemene verdeelmaatstaven?
7. Welke mogelijkheden zijn er om de negatieve effecten van de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) op de verdeling van het clusteronderdeel verder te beperken, waarbij de kostenoriëntatie intact blijft?
8. Is de relatie tussen de onderdelen omgevingsbeheer in het clusteronderdeel VHROSV en omgevingsbeheer in het clusteronderdeel Fysiek milieu aanleiding om deze onderdelen te integreren? Wat zijn de argumenten voor en tegen?
9. Wat zijn de gevolgen van de regionale samenwerking op het beleidsterrein (bijvoorbeeld RUD's (omgevingsbeheer VHROSV-deel))? Hoe kan hiermee het beste worden omgegaan in volume en verdeling van het cluster?
10. Hoe moet de nieuwe verdeelformule van het cluster luiden (vertaling nieuw financieel ijkpunt in maatstaven die voldoen aan de algemene spelregels van het gemeentefonds)? De nieuw voorgestelde verdeelformule dient toekomstbestendig te zijn op grond van reeds bekende ontwikkelingen;

11. Haal – na akkoord van de opdrachtgever op de nieuwe verdeelformule – het met het cluster verbonden budget volgens de oude verdeling uit het gemeentefonds en voeg het nieuw geijkte volume/verdeling van het cluster toe (actualiseren stand 2014 naar 2015);
12. Welke mogelijkheden zijn er om te komen tot een vermindering van het aantal maatstaven? Bekijk daarbij de noodzaak van het vaste bedrag voor iedere gemeente. Wat zijn de gevolgen hiervan voor de verdeling en de kostenoriëntatie? Welke kostgeoriënteerde vervanging is mogelijk?

B Omschrijving taakgebied VHROSV

B.1.1 Afbakening taakgebied

relevante Iv3-functies

Gemeenten worden geacht hun inkomsten en uitgaven te boeken volgens de geldende Iv3-voorschriften. De lasten en baten op het taakgebied VHROSV dienen te worden verantwoord onder één van de volgende Iv3-functies:

- functie 810: ruimtelijke ordening;
- functie 820: woningexploitatie en woningbouw;
- functie 821: stads- en dorpsvernieuwing;
- functie 822: overige volkshuisvesting;
- functie 823: bouwvergunningen.

Daarnaast kunnen ook bepaalde lasten of baten op andere functies worden verantwoord, bijvoorbeeld in de sfeer van algemene ondersteuning (inclusief stelposten en saldi kostenplaatsen) of mutaties reserves. In het onderzoek is zo goed mogelijk voor deze verschillende boekingen gecorrigeerd.

onderdelen taakgebied

Om zicht te krijgen op de lasten en baten van het taakgebied VHROSV zijn de volgende onderdelen onderscheiden:

- Ruimtelijke ordening: reguliere ruimtelijke ordeningsbeleid (met name het ontwikkelen, digitaliseren en actualiseren van structuurvisies en bestemmingsplannen en registratietaken als BAG, Wkpb en Inspire);
- Wonen: beleidsontwikkeling voor wonen (waaronder woonvisie, prestatieafspraken), woningexploitatie, woonwagens en standplaatsen, doorstromingsbevorderende maatregelen, regulering van de woningmarkt;
- Gebiedsontwikkeling: ontwikkelingstaken binnen gemeenten. Kernwoorden zijn herstructurering, stedelijke vernieuwing, krimp, inbreiding en uitbreiding;
- Omgevingsbeheer: het betreft de gemeentelijke beheertaken vergunningverlening, toezicht en handhaving op het terrein van wonen en bouwen, inclusief monumenten.

B.1.2 Wettelijk kader

wettelijke achtergrond Ruimtelijke ordening

Voor dit taakveld is de Wet ruimtelijke ordening (Wro, ingevoerd in 2008) kaderstellend voor gemeenten. Belangrijke elementen 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;
- de optie om door middel van projectbesluiten ontwikkelingen versneld mogelijk te maken;
- de mogelijkheid van het opstellen van een structuurvisie (artikel 2.1 Wro). In een structuurvisie worden afwegingen gemaakt voor het toekomstig ruimtelijk beleid op lokaal niveau. Het is het rich-

- tingevende 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 een bestemmingsplan voor gebieden waarin geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien;
 - 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 – naast de Grondwet (artikel 22, lid 2) – de Huisvestingswet (evenwichtige en rechtvaardige woonruimteverdeling) en de Woningwet (kwaliteitseisen woningen) kaderstellend. Het Rijk stelt daarnaast beleidsdoelen.³⁰ 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 is de directe bemoeienis van de gemeenten met het woningvoorraadbeleid afgenomen. De uitgaven door gemeenten in het kader van de woningexploitatie zijn flink gedaald.³¹ De gemeenten stellen beleidskaders door het opstellen van een woonvisie, beleidsplan en/of prestatieafspraken met corporaties.

wettelijke achtergrond Gebiedsontwikkeling

Omdat het Rijk steden wilde revitaliseren is in 2000 de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv) in werking getreden, op grond waarvan een doeluitkering Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) werd uitgekeerd. Om de regierol van rechtstreekse gemeenten en provincies te versterken is de Wsv ingetrokken en is het ISV per 1 januari 2011 omgezet naar een decentralisatie-uitkering in het gemeente- en provinciefonds, die tot en met 2014 van kracht is. Het Rijksbeleidskader ISV-3 (2010-2014) en de hierop gebaseerde afspraken tussen rechtstreekse gemeenten respectievelijk provincies en rijk vormen het kader van de gemeentelijke taken.

Met ingang van 2015 zijn deze decentralisatie-uitkeringen beëindigd en zijn er geen nieuwe Rijkskaders voor stedelijke vernieuwing. De overheid (gemeenten) is vooral verantwoordelijk voor (ruimtelijke) visievorming voor gemeenten als geheel en gebieden binnen gemeenten en voor een bepaalde regisserende rol. Ontwerp en uitvoering moeten zoveel als mogelijk aan marktpartijen worden overgelaten. Dit zal vooral daar lukken waar er sprake is van voor marktpartijen aantrekkelijke ontwikkelingen met een bepaald investeringspotentieel.

Waar dit niet of veel minder het geval is zal de rol van de gemeenten belangrijker moeten zijn. Daarbij is van belang dat de in de Woningwet verankerde zorgplicht blijft bestaan: dit betreft zowel de zorg voor voldoende woningen van voldoende kwaliteit als de zorg voor stedelijke vernieuwing (artikel 80a). Dit zal vooral van belang zijn voor de zwakkere gebieden met weinig of geen investeringspotentieel.

Dat gemeenten daar geld in steken blijkt ook al uit de huidige uitgaven van gemeenten voor stedelijke

³⁰ Zie: Integrale visie op de woningmarkt. Tweede Kamer de Staten-Generaal, 32847-87, vergaderjaar 2013-2014 en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Verbetering kwaliteitsborging in de bouw', 16 juni 2014, kenmerk 2014-0000204155.

³¹ Maten voor Gemeenten 2009 (SCP, 2010).

vernieuwing en andere vormen van gebiedsgericht beleid, die in aanvulling op de uit de decentralisatie-uitkeringen beschikbaar komende middelen worden gedaan.

Naast de Woningwet zijn ook de Wro, Ontheffingswet en Wet voorkeursrecht gemeenten relevante beleidskaders voor dit taakgebied.

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), waarbij het Rijk een faciliterende rol speelt.³²

Daarnaast is in 2010 de Crisis- en herstelwet (Chw) ingevoerd. Deze wet levert een bijdrage aan het bestrijden van de economische crisis doordat geplande bouwprojecten eerder kunnen worden uitgevoerd (bijvoorbeeld door kortere aanvraagprocedures) en de uitvoering van vernieuwende, duurzame projecten wordt gestimuleerd. Het gaat bijvoorbeeld om infrastructurele projecten en de realisatie van bedrijventerreinen, (duurzame) woningen en windmolenparken. Momenteel worden in het kader van de Chw vele tientallen projecten uitgevoerd: in ontwikkelingsgebieden, innovatieve projecten en lokale projecten met nationale betekenis.³³

Hiermee loopt de Chw vooruit op de Omgevingswet waarin de Chw uiteindelijk zal opgaan.

wettelijke achtergrond Omgevingsbeheer

Het wettelijk kader voor dit onderdeel wordt voornamelijk gevormd door de Wet algemene bepalingen omgevingsbeheer (Wabo), de Woningwet, het Bouwbesluit, de Wet ruimtelijke ordening en de Monumentenwet.

In de Wabo 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.³⁴ In dit verband zijn er regionale uitvoeringsdiensten opgericht (RUD's, ook wel aangeduid als omgevingsdiensten), die landsdekkend zijn. Er is een basistakenpakket (betreffende milieutaken) dat in ieder geval door de RUD's wordt uitgevoerd. Dit basistakenpakket bevat geen taken op het ruimtelijk terrein. Wel kunnen gemeenten op vrijwillige basis taken op andere beleidsterreinen aan het takenpakket van de RUD toevoegen.

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 traject.

³² Zie o.a.: 'Uitvoeringsagenda van de New Towns' 2009 en 'Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling: krimpen met kwaliteit', november 2009.

³³ Zie 'Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, voortgangsrapport 2013-2014, voortgang tot april 2014', Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

³⁴ 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

B.1.3 Kostenfactoren

huidig ijkpunt gemeentefonds

In het ijkpunt VHROSV in het gemeentefonds zijn diverse structuurkenmerken van gemeenten opgenomen, waarmee kostenverschillen tussen gemeenten worden gehonoreerd die het gevolg zijn van externe omstandigheden (exogene factoren). Het gaat om de volgende kenmerken:

- de omvang van de aanwezige woningvoorraad wordt gehonoreerd via het aantal woonruimten;
- aanwezigheid van aandachtsgroepen als indicator voor zwakke sociale structuur c.q. aandachtswijken (huishoudens met laag inkomen, minderheden);
- aanwezigheid van gebieden waarvoor opgaven in de sfeer van stedelijke vernieuwing en herstructurering relevant zijn (verdeelsleutels ISVa en ISVb);
- negatieve schaaffecten bij kleinere gemeenten (vast bedrag) en kostenverhogende effecten van omvangrijke buitengebieden (oppervlakte land en binnenwater),
- kostenverhogende effecten van een dichte bebouwingsstructuur (omgevingsadressendichtheid);
- aanwezigheid van monumenten (bij laatste herziening toegevoegd aan dit cluster; bewoonde oorden 1931, oppervlakte historisch kern);
- extra kosten van de vier grote steden in de sfeer van structuurplanning, grote ruimtelijke projecten en groeilocaties, ook in relatie tot de aanwezigheid van aandachtsgroepen in de bevolking (vaste bedragen).

In totaal wordt met het ijkpunt VHROSV jaarlijks ruim 1,1 miljard euro over gemeenten verdeeld (stand 2014).

decentralisatie-uitkeringen gemeentefonds

In het centrale onderzoeksjaar 2014 zijn er voor het taakgebied VHROSV de volgende decentralisatie-uitkeringen relevant:³⁵

- Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing (loopt af in 2014);
- Nationale gebiedsontwikkeling (Nota Ruimte en BIRK; loopt af in 2015).

In totaal is met deze uitkeringen in 2014 een bedrag van circa 151 miljoen euro gemoeid.

B.1.4 Ontwikkelingen nabije toekomst

gebiedsontwikkeling/stedelijke vernieuwing

Alhoewel het ISV-budget met ingang van 2015 wordt afgeschaft, blijft er – zoals hierboven aangegeven – voor gemeenten een taak in de sfeer van gebiedsontwikkeling/stedelijke vernieuwing.

Daarbij is het uitgangspunt van het Rijk dat gemeenten voornamelijk verantwoordelijk zijn voor ruimtelijke visies en een regisserende rol hebben, die andere partijen (woningcorporaties, burgers, marktpartijen) moet uitnodigen concrete acties te ondernemen om de leefbaarheid en kwaliteit van de woonomgeving te verbeteren. Veel kosten moeten gedragen worden door de belanghebbenden (via kostenverhaal of andere vormen van gebiedsgerichte financiële afspraken).

Daarbij is relevant dat voor de gemeentelijke bijdragen niet – zoals vroeger – financiële behoefteterminen beschikbaar zijn.

³⁵ Bron: septembercirculaire gemeentefonds 2013.

Omgevingswet

Met de invoering van de Omgevingswet in 2018 wordt onder het motto ‘eenvoudig beter’ de bestaande wet- en regelgeving verder geïntegreerd en vereenvoudigd, teneinde de (duurzame) inrichting van de leefomgeving beter te faciliteren.

Alhoewel gemeenten tijdelijk met extra (transitie)kosten zullen worden geconfronteerd, is de wet er op gericht processen efficiënter te laten verlopen waardoor kosten kunnen worden bespaard. Deze kostenbesparing kan ook betrekking hebben op andere taakgebieden.

C Bijlage C: overzicht steekproefgemeenten

Voor het taakgebied VHROSV zijn de volgende steekproefgemeenten geselecteerd.

Aa en Hunze	Heerlen	Rotterdam
Aalsmeer	Heeze-Leende	Schiedam
Aalten	Hendrik-Ido-Ambacht	Schoonhoven
Alkmaar	Houten	's-Gravenhage
Almere	Hulst	Sittard-Geleen
Amersfoort	Kampen	Sluis
Amstelveen	Kerkrade	Smallingerland
Amsterdam	Leidschendam-Voorburg	Stadskanaal
Apeldoorn	Leudal	Steenbergen
Barendrecht	Loppersum	Stein
Beek	Maastricht	Tilburg
Bernheze	Marum	Tytsjerksteradiel
Borsele	Midden-Drenthe	Ubbergen
Breda	Mill en Sint Hubert	Utrecht
Brielle	Moerdijk	Venlo
Capelle aan den IJssel	Montfoort	Vianen
Culemborg	Noord-Beveland	Vlissingen
Dantumadiel	Noordwijk	West Maas en Waal
Doetinchem	Nuenen, Gerwen en Nederwetten	Westerveld
Dordrecht	Oirschot	Winsum
Eemsmond	Ommen	Woerden
Emmen	Oss	Zandvoort
Enschede	Pijnacker-Nootdorp	Zeewolde
Giessenlanden	Purmerend	Zeist
Gorinchem	Reimerswaal	Zoetermeer
Gouda	Rijnwaarden	Zutphen
Groningen	Rijssen-Holten	Zwolle