
Nader onderzoek POR 2010

cluster Wegen en water

Voortgangsbericht 5

564010 - WW008

Cebeon/Regioplan, 19 september 2011

1 Inleiding

algemeen

In opdracht van het ministerie van BZK verricht de onderzoekscombinatie Cebeon-Regioplan een onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds. Uit het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 (POR 2010) blijkt een bepaalde scheefgroei tussen de uitgaven 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 en te decentraliseren budgetten) op te vangen?

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 – voor zover 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 het cluster Wegen en water 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.

aandachtspunten uit voortraject

Naar aanleiding van de (bespreking van de) voorgaande voortgangsberichten voor dit cluster zijn de volgende aandachtspunten benoemd.

- aandacht voor boekingsproblemen, met name ten opzichte van andere clusters (zoals Openbare orde en veiligheid (toezicht/handhaving), Reiniging, Riolering, Overige eigen middelen. Algemene Ondersteuning, Wijkaanpak);
- relevantie van toevoegingen en onttrekkingen aan reserves (functie 980);
- betekenis investeringen/kapitaallasten;
- betekenis dekking uitgaven vanuit inzet parkeerinkomsten, toeristenbelasting en grondexploitatie (eerste aanleg);
- relatief grote schommelingen in uitgavenpatronen tussen de jaren (inhaalslagen, grote projecten);
- verschillen in kwaliteit/niveau wegenonderhoud en straatreiniging.

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 cluster en de relevantie van eventuele verschuivingen tussen 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);
- 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. Voorbeeld is de Wet gemeentelijke watertaken: in hoeverre komen de vanuit deze wet 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 aanvankelijk 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 (zoals bijvoorbeeld de Brede doeluitkering Verkeer en Vervoer) of van vroegere specifieke uitkeringen die nu als decentralisatie-uitkeringen aan gemeenten worden verstrekt (zoals in de sfeer van het grote stedenbeleid of 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

Nu de verwerking en analyses van responsgegevens in een vergevorderd stadium verkeren, kunnen de belangrijkste bevindingen voor de eerste fase van dit onderzoek worden gepresenteerd (excl. G4).

Naast de voortgangsberichten per cluster of clustercombinatie wordt gewerkt aan een overkoepelende notitie met een toelichting op de onderzoeksaanpak. Daarin wordt ingegaan op de belangrijkste algemene aspecten van de onderzoeksaanpak.¹

In dit voortgangsbericht wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de introductie van het taakgebied Wegen en water (hoofdstuk 2);
- de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de uitgaven van gemeenten (hoofdstuk 3);
- de belangrijkste bevindingen van de verschillenanalyse (hoofdstuk 4);
- een overzicht van de belangrijkste bevindingen van de eerste fase (hoofdstuk 5).

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.

2 Introductie taakgebied Wegen en water

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 het cluster Wegen en water geven we in dit hoofdstuk:

- een beschrijving van het cluster, waarvoor de uitgaven in kaart worden gebracht en de (wettelijke) achtergronden van dit taakgebied (paragraaf. 2.2);
- een omschrijving van het ijkpunt dat aan de verdeling van het gemeentefonds ten grondslag ligt (paragraaf 2.3).

2.2 Taakgebied Wegen en water

2.2.1 Inleiding

In deze paragraaf worden het taakgebied Wegen en water beschreven. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- een typering van het taakgebied, inclusief de wettelijke achtergronden die van invloed zijn op het niveau van de bestedingen;
- de Iv3-functies waarop gemeenten worden geacht hun lasten en baten te verantwoorden volgens de geldende Iv3-voorschriften;
- de onderdelen die in het kader van het onderzoek binnen het taakgebied worden onderscheiden;
- de voor het taakgebied relevante decentralisatie-uitkeringen.

typering taakgebied

Voor dit taakgebied zijn de wettelijke verplichtingen van gemeenten vastgelegd in de Gemeentewet en de Wegenverkeerswet. De feitelijke kosten van gemeenten zijn mede afhankelijk van het (streef)niveau van de (onderhouds)kwaliteit van de openbare ruimte.

Vanuit het gemeentefonds wordt een gemiddelde kwaliteit vergoed. Gemeenten kunnen zelf voor een hoger dan wel lager kwaliteitsniveau kiezen. De wijze van het onderhouden van wegen en de organisatie van het onderhoud en de straatreiniging hebben ook invloed op het niveau van de kosten. Daarnaast kunnen beleidskeuzen ten aanzien van het parkeerbeleid van betekenis zijn voor zowel het niveau van de uitgaven als van de inkomsten.

De laatste jaren is er sprake van allerlei ingrepen door gemeenten in de lokale infrastructuur gericht op het verbeteren van de verkeersveiligheid en de doorstroming (aanleg rotondes, gescheiden fietspaden, 30km-zones). Ook kan er naast regulier onderhoud sprake zijn van meer grootschalige ingrepen die een bredere

betekenis hebben (herstructureringen, aanpassingen (weg- of OV) hoofdinfrastructuur), waarbij er meer sprake is van 'ontwikkeltaken' dan van beheertaken.

Naast de nodige aandacht voor de verkeersveiligheid is er ook aandacht voor de problematiek van het zwerfvuil. Na een eerste initiatief² in het Impulsprogramma Zwerfafval (2007-2009) is er voor de periode 2010-2012 een vervolg aan gegeven in het Focusprogramma Zwerfafval. Het doel hiervan is om een verbetering van het schoonheidsniveau in Nederland te bereiken. Gemeenten werken hieraan mee door onder andere samenwerking, handhaving en monitoring en evaluatie, het stellen van doelen en het verbeteren van de voorlichting aan burgers en bedrijven. Focusgebieden waarvoor uit monitoring blijkt dat ze sterker zijn vervuild dan andere gebieden of de complete afvalbeleving sterk beïnvloeden, krijgen in dit programma extra aandacht (bijvoorbeeld stationsgebieden, omgeving onderwijsinstellingen, binnensteden/winkelgebieden e.d.).

De laatste jaren is er sprake van steeds verder toenemende baten uit parkeerbelasting. In dit verband wordt de vraag steeds relevanter of deze inkomsten beschouwd dienen te blijven als taakgerelateerde inkomsten of dat ze mogelijk ook (deels) als breder/algemeen dekkingsmiddel kunnen worden gezien.

relevante Iv3-functies

Gemeenten worden geacht hun inkomsten en uitgaven te boeken volgens de geldende Iv3-voorschriften. De inkomsten en uitgaven op het gebied van Wegen en Water dienen verantwoord te worden onder één van de volgende functies:

- functie 210: aanleg en onderhoud van wegen, straten en pleinen (inclusief tunnels, bruggen, viaducten, straatreiniging, gladheidbestrijding en openbare verlichting) ;
- functie 211: verkeersmaatregelen te land;
- functie 214: parkeren;
- functie 215: baten parkeerbelasting;
- functie 221: binnenhavens en waterwegen;
- functie 223: veerdiensten;
- functie 240: waterkering, afwatering en landaanwinning.

Daarnaast zijn in overleg met de opdrachtgever en begeleidingscommissies van het onderzoek de volgende taakgerichte onderdelen vanuit het huidige cluster Overige eigen middelen (OEM) bij het cluster Wegen en water betrokken:

- functie 212: openbaar vervoer;
- functie 220: zeehavens;
- functie 230: luchtvaart.

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

onderdelen

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

1. aanleg/onderhoud wegen, inclusief civiele kunstwerken (bruggen, tunnels en viaducten);
2. openbare verlichting;
3. straatreiniging;
4. gladheidbestrijding;

2. Van het ministerie van VROM, VNO-NCW en VNG.

6. verkeersmaatregelen;
7. parkeren;
8. openbaar vervoer, zeehavens en luchtvaart;
9. watergerelateerde onderdelen (binnenhavens, waterwegen, veerdiensten, waterkeringen).

decentralisatie-uitkeringen

Op dit cluster zijn de volgende integratie- en decentralisatie-uitkeringen relevant:

- Wet uitkering wegen (in totaal circa 16 miljoen euro voor 223 gemeenten);
- Spoorse doorsnijdingen (in totaal circa 35 miljoen euro voor 19 gemeenten).

2.2.2 Samenhang met andere clusters

Het cluster Wegen en water kent een samenhang met (onderdelen van) verschillende andere clusters:

- Openbare orde en veiligheid: functie 140 (toezicht openbare ruimte);
- Groen: onderhoud openbare ruimte in breder verband (bijvoorbeeld straatreiniging in relatie tot groenstroken; onderhoud bermen e.d.);
- Overige eigen middelen: functie 212 (openbaar vervoer), toegerekende rentelasten (o.a. bespaarde rente);
- Reiniging (functie 721): gemeenten mogen een deel van de kosten van straatreiniging toedelen aan afvalinzameling. Met name bij gemeenten met vuilniszakken levert de inzameling (slordig aanbieden van huisvuil) ook veegvuil op;
- Riolering: gecombineerde onderhoudswerkzaamheden aan wegen en riolen;
- VHROSV/grondexploitatie: o.a. in relatie tot grootschalige herstructureringen/gebiedsontwikkeling.

2.3 Ijkpunt Wegen en water

In de formule voor de berekening van de ijkpunten 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 Wegen en Water. Door het toekennen van gewichten aan de indicatoren wordt rekening gehouden met behoeftverschillen tussen gemeenten.

In het ijkpunt voor Wegen en Water zijn de volgende indicatoren opgenomen:

- aantal inwoners;
- lokale klantenpotentiëlen;
- oppervlakte land (zowel zonder als met weging voor bodemgesteldheid in gehele gemeente);
- oppervlakte binnenwater;
- oppervlakte buitenwater;
- oppervlakte bebouwing (onderscheiden naar oppervlakte binnen en buiten de bebouwde kom, inclusief weging voor bodemgesteldheid);
- aantal woonruimten (zowel zonder als met weging voor bodemgesteldheid binnen de bebouwde kom);
- oppervlakte historische kernen (boven bepaalde drempel en onderscheiden naar een tweetal klassen);
- lengte historische kades;
- omgevingsadressendichtheid (OAD, in combinatie met woonruimten);
- lengte oevers (in combinatie met een weging voor dichtheid en bodemgesteldheid in de gehele gemeente);
- aantal kernen (in combinatie met een weging voor bodemgesteldheid buiten de bebouwde kom);

- aantal bedrijfsvestigingen;
- een vast bedrag per gemeente.

De totale omvang van het ijkpunt voor Wegen en Water bedraagt in 2010 circa 2,2 miljard euro.³

3. Exclusief de G4.

3 Uitgavenanalyse

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt voor het cluster *Wegen en water* de uitgavenanalyse nader toegelicht. Behalve een toelichting op de respons en hercoderingen (paragraaf 3.2) wordt ook het niveau van de feitelijke lasten in vergelijking met de ijkpuntscores gepresenteerd (paragraaf 3.3).

3.2 Niveau uitgaven in 2010 in vergelijking met de uitkering uit het gemeentefonds

3.2.1 Inleiding

In deze paragraaf vergelijken we de lasten voor *Wegen en water* van gemeenten in 2010 met de uitkering hiervoor uit het gemeentefonds. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan bod:

- een overzicht van de respons van de steekproefgemeenten;
- de betekenis van hercoderingen binnen de uitgavenanalyse.

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 zijn bij onduidelijkheden aanvullende vragen gesteld.

Voor het onderdeel *Wegen* is ook een specifieke vragenlijst onder gemeenten uitgezet met vragen over het wegenonderhoud (kwaliteit en termijnen), afschrijvingstermijnen en rentepercentages, het schoonniveau en het aantal lichtpunten.

overzicht verkregen respons

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

Tabel 1. Overzicht respons

	<i>aantal gemeenten</i>
<i>benaderde steekproef</i>	80
<i>levering basisinformatie</i>	74
<i>verwerking basisinformatie</i>	67
<i>bruikbare respons</i>	60

respons van steekproefgemeenten

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 80 gemeenten.

verwerking gegevens

In totaal is van een groot deel van de steekproefgemeenten basisinformatie verkregen (74).

De ontvangen gegevens zijn verwerkt en nader toegeedeeld aan de onderdelen binnen het cluster Wegen en water. 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 inhoud van bepaalde algemene posten, het onderscheiden van ontwikkeltaken van regulier onderhoud).

De gegevens van circa 67 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 dit voor de clusteronderdelen binnen Wegen en water 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 60 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. Daarnaast wordt ook gebruik gemaakt van de gegevens van een grotere groep gemeenten (zie vervolg).

Op basis van de verkregen respons kunnen relevante bevindingen ten behoeve van de eerste fase van dit onderzoek worden geformuleerd.

3.2.3 Uitgavenanalyse en hercoderingen

Bij de steekproefgemeenten is een uitgavenanalyse verricht. Op grond van deze uitgavenanalyse wordt in het onderstaande een aantal onderwerpen nader toegelicht.

Bij het cluster Wegen en water is met name een aantal aandachtspunten relevant in relatie tot de toedelingen van lasten naar Iv3-functies en nadere specificaties daarbinnen. In dit verband kan naast diverse hercoderingen met andere clusters (groen, reiniging, riolering, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stedelijke vernieuwing, openbare orde en veiligheid) vooral worden gewezen op het toerekenen van (substantiële bedragen in relatie tot) mutaties in reserves die relevant zijn voor dit cluster en het onderscheiden van aanleg/onderhoud wegen en kunstwerken, openbare verlichting, straatreiniging en gladheidbestrijding binnen Iv3-functie 210. Daarbij is ook de inhoud van en achtergronden bij het onderdeel ‘aanleg/onderhoud wegen’ een aandachtspunt. Het betreft overwegend regulier onderhoud, maar er komen ook regelmatig substantiële bedragen voor die zijn gerelateerd aan bredere (gebieds)ontwikkelingen (herstructureringen, opschaling, ‘ontwikkeltaken’). Tot slot heeft ook het onderwerp wijkaanpak/wijkbeheer tot de nodige vragen en hercoderingen geleid. Gemeenten boeken dan onder deze noemers een breed scala aan activiteiten, waarbij ze op een reeks van clusters betrekking kunnen hebben. Alleen door navraag te doen kan worden bepaald welke taken het betreft (variërend van toezicht openbare orde tot parkeren, van inspraak bevolking tot initiatieven om buurten op te knappen of bewoners met elkaar in contact te brengen, maar ook directe onderhoudsimpulsen in de openbare ruimte). Hierbij wordt aangetekend dat gemeenten regelmatig moeite hebben met het nader specificeren van dergelijke bredere begrotingsposten.

Voorbeelden van hercoderingen zijn:

- voor dit cluster zijn substantiële reservemutaties relevant, die doorgaans staan verantwoord op functie 980;
- lasten en baten in de sfeer van Reiniging staan soms verantwoord bij straatreiniging (functie 210). Overigens komt het omgekeerde ook voor;
- bij een aantal gemeenten worden lasten met betrekking tot wijkbeheer verantwoord in de sfeer van Algemene ondersteuning (functie 002) of Openbare orde en veiligheid (functie 140), waarvan een deel relevant is voor het cluster Wegen en water;
- er is rekening gehouden met inkomsten uit de relevante decentralisatie-uitkeringen WUW en Spoorse doorsnijdingen;
- verkeersplannen vanuit functie 810;
- lasten van groenonderhoud (openbaar groen anders dan bermen) op functie 210;
- alle lasten van straatreiniging op functie 721.

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

- bij gemeente A is er sprake van per saldo onttrekkingen aan reserves die betrekking hebben op dit cluster;
- bij gemeente B is er sprake van het inzetten van middelen uit de DU ‘Spoorse doorsnijdingen’;
- bij gemeente C is er sprake van toerekening van budgetten voor wijkbeheer aan dit cluster in combinatie met toevoegingen aan reserves;
- bij gemeente D komt de codering overeen met Iv3.

Tabel 2. Voorbeelden effecten coderingen bij cluster Wegen en water. Bedragen in euro's per inwoner.

	<i>ijkpuntscore Wegen en water</i>	<i>netto lasten Iv3</i>	<i>netto lasten codering</i>
<i>gemeente A</i>	154	283	242
<i>gemeente B</i>	135	132	117
<i>gemeente C</i>	134	96	248
<i>gemeente D</i>	134	131	131

effect hercoderingen

Voor individuele gemeenten is er in veel gevallen sprake van substantiële verschillen tussen de netto lasten op basis van de Iv3-gegevens en de coderingen. Bovendien schommelt dit beeld sterk tussen de jaren. Dit houdt niet alleen verband met effecten van mutaties in reserves, maar ook met grootschalige projecten (inhaalprogramma achterstallig onderhoud, nieuwe grootschalige ingrepen, waarbij naast bijdragen van derden (bijvoorbeeld van de provincie ook incidentele eigen middelen worden ingezet e.d.).

3.3 Totaalbeeld uitgaven voor steekproefgemeenten en Iv3-gegevens

steekproefgemeenten

In tabel 3 worden voor de steekproefgemeenten de feitelijke uitgaven van gemeenten aan Wegen en water vergeleken met de desbetreffende ijkpuntcores (bedragen in euro's per inwoner);

In onderstaande tabel is de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: gemeenten ingedeeld naar inwonergroottesgroepen;
- kolom 2: de gemiddelde score per groottegroep op het ijkpunt Wegen en water;
- kolom 3: de feitelijke netto lasten per groottegroep van het ijkpunt Wegen en water;
- kolom 4: het verschil tussen de kolommen 2 en 3.

Tabel 3. Taakgebied Wegen en water: gemiddelde ijkpuntcores inwonergroottesgroepen (excl. G4), de gemiddelde feitelijke netto lasten steekproefgemeenten (begrotingen 2010) en het verschil hier-tussen (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>ijkpuntscore Wegen en water per inwoner</i>	<i>feitelijke netto lasten Wegen en water per inwoner</i>	<i>verschil ijkpunt minus feitelijke netto lasten per inwoner</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	180	173	7
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	155	159	-3
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	157	169	-12
<i>>100.000 inwoners</i>	135	151	-17

toelichting tabel

In de bovenstaande tabel is te zien dat bij de meeste groottegroepen de gemiddelde netto lasten (duidelijk) boven het ijkpunt uitkomen. Alleen bij de kleinere gemeenten is er sprake van een netto lastenniveau dat gemiddeld onder het ijkpunt ligt.

Op de achtergronden van deze patronen wordt in het volgende hoofdstuk op basis van de verschillenanalyse nader ingegaan.

vergelijking uitkomsten steekproefgemeenten met IV3

In onderstaande tabel worden de uitkomsten van de steekproefgemeenten voor Wegen en water vergeleken met die op basis van de Iv3-gegevens voor de steekproefgemeenten.

Tabel 4. Taakgebied Wegen en water: uitkomsten steekproefgemeenten vergeleken met Iv3-gegevens 2010 (bedragen in euro's per inwoner)

	<i>Iv3 gegevens steekproefgemeenten</i>	<i>eigen codering steekproefgemeenten</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	189	173
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	137	159
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	183	169
<i>>100.000 inwoners</i>	160	151

In de bovenstaande tabel is te zien dat de netto lastenniveaus voor de verschillende groottegroepen duidelijk uiteen lopen. Voor individuele gemeenten is er vaak sprake van nog (veel) grotere verschillen (zie ook tabel 2).

Voor dit cluster zijn de Iv3-gegevens dan ook niet goed bruikbaar voor het onderzoek en wordt de verschillenanalyse (hoofdstuk 4) gebaseerd op de gecodeerde gegevens van de steekproefgemeenten.

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 Wegen en water (paragraaf 4.2), als om een totaalbeeld (paragraaf 4.3).

4.2 Clusteronderdelen Wegen en water

4.2.1 Overzichtstabel onderdelen

In tabel 5 wordt een overzicht gegeven van de netto lasten op de verschillende onderdelen van het cluster Wegen en water voor gemeenten gegroepeerd naar inwonertal en mate van verstedelijking (op basis van gemiddelde bebouwingsdichtheid).

De totale netto lasten op het cluster Wegen en water zijn voor de steekproefgemeenten uitgesplitst naar de volgende onderdelen:

1. aanleg/onderhoud wegen en civiele kunstwerken;
2. openbare verlichting;
3. straatreiniging;
4. gladheidbestrijding;
5. verkeersmaatregelen;
6. parkeren;
7. openbaar vervoer, zee- en luchthavens;
8. watergerelateerde onderdelen (binnenhavens, waterwegen, veerdiensten, waterkeringen).

Tabel 5. Taakgebied Wegen en water: gemiddelde netto lasten steekproefgemeenten aan onderdelen binnen het cluster (excl. G4). Begrotingen 2010. Bedragen in euro's per inwoner.

groepen gemeenten	(1) wegen kunst werken	(2) openbare verlicht	(3) straat rein	(4) glad heid bestr	(5) verkeer maatr	(6) par- keren	(7) water	(8) OV havens	(9) totaal wegen water
0-20.000 inwoners	117	18	11	4	15	-5	13	0	173
20-50.000 inwoners	109	14	11	5	22	-9	6	0	159
50-100.000 inwoners	95	15	23	4	25	-8	13	3	169
>100.000 inwoners	98	14	20	4	20	-8	3	1	151
dun bebouwd	122	15	8	5	19	-1	8	0	177
matig dicht bebouwd	92	14	15	4	20	-10	6	3	143
dicht bebouwd	100	14	24	4	23	-10	8	1	164

aanleg/onderhoud wegen en kunstwerken

Het grootste deel van de netto lasten op het cluster Wegen en water heeft betrekking op de aanleg en het onderhoud van wegen en kunstwerken (bruggen, tunnels, viaducten, duikers). Dit betreft met name kapitaal-lasten, uitbesteed werk en lasten van gemeentelijk personeel dat zich bezig houdt met dit taakgebied.

Het netto uitgavenniveau op dit onderdeel laat tussen de onderscheiden gemeentegroepen een wisselend beeld zien. Achter deze verschillen gaan diverse factoren schuil die bij individuele gemeenten in wisselende mate aan de orde kunnen zijn:

- incidentele effecten vanuit inhaalslagen in het (achterstallig) onderhoud, al dan niet in combinatie met mutaties in reserves en voorzieningen;
- grootschalige projecten die buiten het reguliere wegenbeheer vallen en meer het karakter van ontwikkel-taken hebben (reconstructie of aanleg nieuwe infrastructuur in het kader van herinrichting/ontwikkeling gebieden (inclusief relatie met openbaar vervoer (busbanen, spoorlijnen, stationsgebieden e.d.), aansluiting op Rijksinfrastructuur, aanleg rondwegen of vervanging kruisingen door rotondes ten behoeve van de doorstroming). Deze uitgaven in relatie tot ontwikkeltaken zijn bij een aantal (met name grotere) gemeenten relevant.

Vanuit deze achtergrond is er sprake van een relatie met het cluster VHROSV (gebiedsontwikkeling). Voor de vergelijking met het ijkpunt Wegen is tegen deze achtergrond van belang dat bij grootschalige projecten er wel ten delen een relatie kan zijn met (reguliere) onderhoudsactiviteiten (een deel van de wegen was toch aan onderhoud toe), maar dat ook substantiële bedragen gemoeid zijn met eenmalige ingrepen vanuit andere overwegingen. Voor de beoordeling van het volume en verdeling van de middelen in relatie tot het ijkpunt wegen is bij een aantal gemeenten navraag gedaan of deze onderwerpen (regulier onderhoud versus 'ontwikkeltaken') gemakkelijk uiteen gerafeld kunnen worden. Dit is echter voor de meeste gemeenten niet eenvoudig aan te geven;

- verschillende keuzes van gemeenten met betrekking tot afschrijvingstermijnen en –methodieken, onderhoudsniveaus en inrichting infrastructuur (kruising met verkeersregelinstanties of rotondes). Vaak hanteren gemeenten een afschrijvingstermijn van circa 25 tot 30 jaar, maar er zijn ook gemeenten die een afschrijvingstermijn van 20 jaar hanteren. In enkele gevallen worden voorzieningen in één keer afgeschreven (vaak wel gerelateerd aan de inzet van middelen uit reserveringen). Wat betreft de onderhoudsniveaus van het wegenareaal is er in de meeste gemeenten sprake van niveau B (voldoende), maar bij een aantal gemeenten komt ook (voor delen van het areaal) onderhoudsniveau A (goed of zelfs A+) of C (matig) voor.⁴ Afwijkende keuzes voor een ander kwaliteitsniveau kunnen ook leiden tot afwijkende

4. Volgens de normeringssystematiek van het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstech-niek (CROW). In dit verband worden de volgende niveaus onderscheiden: A+ (zeer goed), A (goed), B (voldoende), C (matig) en D (te slecht).

lastenniveaus voor individuele gemeenten. Een laag kwaliteitsniveau kan al snel 10 euro of meer per inwoner schelen. Daarbij kan er overigens op langere termijn een spanning zijn met de vraag of de lasten van groot onderhoud/vervanging daardoor niet oplopen, c.q. de aansprakelijkheid van de wegbeheerder eerder in het geding is (schades als gevolg van slecht wegdek).

openbare verlichting

Bij het onderdeel openbare verlichting is er sprake van een redelijk constant beeld tussen de onderscheiden groepen gemeenten.

De beperkte verschillen hangen samen met gemeentelijke keuzes omtrent het aantal lichtpunten en type armaturen (mede afhankelijk van soort weg en omgeving), het type lampen (energiezuinig) en incidentele effecten vanuit vervanging/aanleg verlichting.

straatreiniging

Bij het onderdeel straatreiniging is te zien dat de gemiddelde netto lasten duidelijk toenemen oplopende netto lasten naarmate gemeenten dichter bebouwd zijn (dit is effect is ook te herkennen tussen de inwonergroottesgroepen, aangezien grotere gemeenten doorgaans dichter bebouwd zijn).

Dit hangt samen met het gegeven dat in dichter bebouwde gemeenten de openbare ruimte intensiever wordt gebruikt, waardoor er vaker geveegd moet worden om een bepaald schoonniveau te kunnen realiseren.

Daarnaast kunnen gemeentelijke keuzes rond het geambieerde schoonniveau schuil gaan achter uitgavenverschillen op dit onderdeel. Uit de ingevulde vragenlijsten blijkt dat de meeste steekproefgemeenten een gemiddeld schoonniveau (matig schoon, categorie B volgens de systematiek van CROW/SNS) hanteren, maar er zijn ook gemeenten met schoonniveau A (schoon) of in enkele gevallen niveau C (vuil).⁵ Daarbij kunnen gemeenten ook differentiëren tussen wijken (hogere schoonniveau in centrum dan in woonwijken/buitengebieden). Afhankelijk van het gekozen schoonniveau is er ook sprake van hogere of lagere lasten. Gemeenten met een lager dan gemiddeld schoonniveau hebben al snel 5 euro per inwoner minder lasten dan gemiddeld voor vergelijkbare typen gemeenten.

Op basis van de door de steekproefgemeenten aangeleverde informatie is niet gebleken dat verschillen in gehanteerde schoonniveaus samenhangen met structuurkenmerken als centrumfunctie of toerisme.

gladheidbestrijding

Bij gladheidbestrijding gaat het binnen het totale cluster om relatief beperkte budgetten, die voor de verschillende gemeentegroepen niet erg verschillen (hangt mede samen met omvang wegareaal en gebruiksiintensiteit).

Beperkte verschillen tussen individuele gemeenten hangen samen met keuzes rond de strooifrequentie en –keuzes ten aanzien van het beleid van strooien op verschillende typen wegareaal (alleen doorgaande (bus)routes of ook andere wegen of fietspaden).

Daarnaast kunnen de feitelijke netto lasten op dit onderdeel tussen de jaren duidelijk verschillen afhankelijk van de strengheid van de winter (dit onderdeel is vooraf lastig te begroten).

verkeersmaatregelen

Het netto lastenniveau op het onderdeel verkeersmaatregelen (inclusief de gemeentelijke apparaatlasten in dit verband) hangt mede samen met de bebouwingsstructuur. Naarmate gemeenten dichter bebouwd zijn, is er sprake van hogere netto lasten in verband met verkeersmaatregelen (meer verkeersregelininstallaties, verkeersborden, en dergelijke).

5. In deze systematiek worden de volgende schoonniveaus onderscheiden: A+ (zeer schoon), A, (schoon), B (matig schoon), C (vuil) en D (zeer vuil).

Tussen individuele gemeenten hangen verschillen in netto lastenniveaus op dit onderdeel samen met keuzes omtrent de wijze van verkeersregeling (bijvoorbeeld verkeersregelininstallaties of rotondes) en incidentele effecten (aanleg/vervanging).

parkeren

Bij het onderdeel parkeren (inclusief toezicht) is er voor alle onderscheiden groepen gemeenten sprake van netto baten. Bij grotere, dichtbebouwde gemeenten is er sprake van hogere baten dan bij kleinere, dunbebouwde gemeenten. Dit hangt mede samen met de regionale/centrumfunctie van gemeenten.

Vershillen tussen individuele gemeenten hangen samen met de keuze al dan niet betaald parkeren te hantieren, welke tarieven dan worden gehanteerd en voor welk areaal betaald parkeren van toepassing is (alleen centrum of ook buitengebieden).

Bij individuele gemeenten die betaald parkeren hanteren, lopen de netto baten (inclusief de lasten van toezicht) uiteen van enkele euro's tot soms meerdere tientallen euro's per inwoner.

In algemene zin kan worden opgemerkt dat een groot deel van de bruto baten van de parkeerinkomsten (in de steekproefgemeenten circa driekwart) wordt besteed aan lasten in de sfeer van parkeren (toezicht/handhaving, parkeervoorzieningen, verkeersmaatregelen (borden e.d.)).

Per saldo resteert er dan in de meeste gevallen een beperkte netto inkomstenpost (zie tabel 5) waarmee een deel van de overige lasten binnen het cluster worden gedekt (bij centrumgemeenten zijn er ook in totaliteit meer lasten binnen het cluster). Er is slechts voor een zeer beperkt aantal gemeenten sprake van netto inkomsten die zo substantieel zijn dat er van een karakter van een meer algemeen dekkingsmiddel kan worden gesproken.

Dit laatste is eigenlijk alleen aan de orde bij een beperkt aantal zeer toeristische gemeenten. Gedacht moet dan worden aan gemeenten die ook relatief veel middelen uit toeristenbelasting en forensenbelasting heffen (o.a. bepaalde kustgemeenten). Voor deze groep gemeenten is een aparte korte verkenning gedaan naar de effecten hiervan op de netto lasten bij Wegen en Water. Uit de (ruwe) Iv3 gegevens blijkt dan dat er sprake is van een duidelijk lager netto lastenniveau dan deze groep uit het ijkpunt ontvangt (gemiddelde netto inkomsten uit parkeren van 50 euro per inwoner of meer komen dan voor). Dit kan duiden op een bepaalde mate van overmatigheid van deze inkomsten ten opzichte van de extra lasten op het terrein van wegen en water, waardoor de inkomsten meer het karakter van een algemeen dekkingsmiddel krijgen. Dit kan het beeld versterken dat reeds bij het cluster OEM is opgemerkt ten aanzien van de inkomsten uit toeristenbelasting en forensenbelasting bij deze groep gemeenten. Afhankelijk van de wijze waarop deze baten uit de OEM c.q. parkeren worden benut, kan dit ook gepaard gaan met relatief lage OZB-tarieven.

watergerelateerde onderdelen

De netto lasten met betrekking tot het onderdeel 'water' loopt tussen individuele gemeenten sterk uiteen afhankelijk van de aanwezigheid van waterwegen, binnenhavens, oevers, kades et cetera. Daarbij kunnen de uitgavenniveaus worden beïnvloed door incidentele effecten als gevolg van investeringen en inhaalslagen met betrekking tot het onderhoud (kades, baggeren). Vooral in gemeenten met relatief veel water(wegen) en gemeenten met een (zeer) slappe bodem zijn dergelijke uitgaven hoger dan gemiddeld (hier wordt in het ijkpunt rekening mee gehouden).

openbaar vervoer, zee- en luchthavens

Op het onderdeel openbaar vervoer, zee- en luchthavens zijn gemiddeld slechts zeer beperkte netto lasten relevant. Bij enkele individuele (met name grotere) gemeenten gaat het soms om substantiële budgetten (gerelateerd aan OV-infrastructuur, stationsgebied, zeehavens, aanbestedingen OV-exploitatie). In dergelijke gevallen kan er ook sprake zijn van een relatie met gebiedsontwikkelingen.

4.3 Verschillenanalyse totaal cluster Wegen en water

In deze paragraaf worden de uitgavenpatronen voor Wegen en water voor uiteenlopende typen gemeenten vergeleken met de bijbehorende ijkpuntcores, gebaseerd op de gegevens van de steekproefgemeenten (feitelijke uitgaven op basis van coderingen).

In onderstaande tabel is de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: er is een aantal groepen gemeenten onderscheiden. Dit betreft eerst een aantal groepen van gemeenten met een verschillend inwonertal. Daarnaast zijn ook groepsindelingen van gemeenten opgenomen op basis van de volgende kenmerken: bodemgesteldheid, bebouwingsdichtheid, groei/krimp en meerkernigheid;
- kolom 2: voor deze groepen gemeenten is vervolgens weergegeven wat de gemiddelde score op het ijkpunt in het gemeentefonds is voor het cluster Wegen en Water, uitgedrukt in een gemiddeld bedrag in euro's per inwoner;
- kolom 3: voor de onderscheiden groepen gemeenten is eveneens weergegeven welk bedrag aan netto uitgaven er voor dit cluster in de begrotingen 2010 is opgenomen (in euro's per inwoner);
- kolom 4: in kolom 4 is het verschil weergegeven tussen kolom 2 en 3. Het verschil geeft aan in welke mate de score van het ijkpunt afwijkt van de feitelijke netto uitgaven in 2010.

Tabel 6. Taakgebied Wegen en Water: gemiddelde ijkpuntcore, gemiddelde feitelijke netto uitgaven steekproefgemeenten (begrotingen 2010) en het verschil hiertussen, voor gemeenten (exclusief G4) in gedeeld naar inwonergroottesgroepen, bodemgesteldheid, bebouwingsdichtheid, groei/krimp en meerkernigheid (bedragen in euro's per inwoner).

(1) <i>groepen gemeenten</i>	(2) <i>ijkpuntcore per inwoner</i>	(3) <i>feitelijke netto uitgaven per inwoner</i>	(4) <i>ijkpunt minus feitelijke netto uitgaven per inwoner</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	180	173	7
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	155	159	-3
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	157	169	-12
<i>>100.000 inwoners</i>	135	151	-17
<i>goede bodem</i>	140	151	-11
<i>matig slechte bodem</i>	165	173	-9
<i>zeer slechte bodem</i>	215	222	-7
<i>dun bebouwd</i>	178	177	2
<i>matig dicht bebouwd</i>	135	143	-8
<i>dicht bebouwd</i>	148	164	-16
<i>groeigemeenten</i>	134	134	0
<i>krimpgemeenten</i>	141	148	-8
<i>1 kern</i>	151	164	-14
<i>meer kernen</i>	149	156	-7

bevindingen naar aanleiding van bovenstaande tabel

In de bovenstaande tabel is te zien dat er sprake is van scheefheid in de verdeling, met name tussen kleinere dunbebouwde gemeenten (waar het netto lastenniveau gemiddeld onder het ijkpunt ligt) en grotere, dichtbebouwde gemeenten (waar het netto lastenniveau duidelijk boven het ijkpunt ligt).

Opgemerkt wordt dat deze scheefheid ook in eerdere reguliere POR-scans is geconstateerd. In dat verband is onder meer gewezen op de amendering van het ijkpunt door de Tweede Kamer bij de vorige herziening van het gemeentefonds, als gevolg waarvan gemeenten met een groot, dunbevolkt oppervlak meer middelen ontvangen zonder dat daarvoor vanuit de feitelijke uitgavenpatronen aanleiding was.

Groiegemeenten kennen een relatief iets lager netto lastenniveau, dat ongeveer gelijk is aan hun ijkpuntscore. Dit is logisch gezien de aanwezigheid van relatief nieuwe arealen in deze gemeente, waarbij de kosten van aanleg en eerste verstrating doorgaans vanuit de grondexploitatie worden gedekt.

Bij de andere groepsindelingen zijn geen duidelijk afwijkende patronen te zien (het effect bij gemeenten met 1 kern hangt mede samen met het feit dat het hier gemiddeld meer grotere, dichtbebouwde gemeenten betreft). Ook ten aanzien van verschillen in bodemgesteldheid is er geen sprake van duidelijk afwijkende beelden tussen de typen.

conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat er behalve van een groter totaalvolume voor Wegen en Water ten opzichte van het huidige ijkpunt op bepaalde onderdelen ook sprake is van aanwijzingen voor scheefheden in de huidige verdeling. Met name de afwijking tussen gemeenten naar gemiddelde bebouwingsdichtheid, alsmede het verschil tussen kleinere/plattelandsgemeenten enerzijds en grotere/meer verstedelijkte gemeenten anderzijds valt daarbij op.

Vanuit de bevindingen van de uitgavenanalyses dient daarbij aandacht te worden gevraagd voor het onderwerp 'ontwikkeltaken'. Het beeld is dat grootschalige ingrepen in de sfeer van herstructureringen/gebiedsontwikkelingen bij grotere gemeenten met relatief meer middelen gepaard gaan dan bij kleinere gemeenten. Aangezien gemeenten niet eenvoudig deze projectlasten hebben kunnen splitsen in deze eerste fase van het onderzoek, wordt aanbevolen om dergelijke uitgavencomponenten (die ook minder het karakter hebben van structurele beheerstaken) in de tweede fase van het onderzoek in samenhang met het onderwerp gebiedsontwikkeling (ruimtelijke ordening, stedelijke vernieuwing en grondexploitatie) nader te verdiepen.

5 Belangrijkste bevindingen eerste fase

5.1 Volume

Het feitelijke netto lastenniveau op het cluster Wegen en water ligt voor de steekproefgemeenten gemiddeld iets boven ijkpunt. In de basis betreft het een vrij 'hard' cluster. Het hebben en onderhouden van wegen is een basisvoorziening, zowel in de sfeer van mobiliteit als dagelijkse leefomgeving.

Het feitelijke netto uitgavenniveau wordt deels bepaald door keuzes ten aanzien van het kwaliteitsniveau dat tussen individuele gemeenten kan verschillen. De omvang van de feitelijke lasten zou iets lager kunnen zijn wanneer:

- er gemiddeld voor een andere keuze ten aanzien van het kwaliteitsniveau van wegen zou worden gemaakt (lager). Overigens merken we op dat de gehanteerde kwaliteit en afschrijvingstermijnen door gemeenten mede een relatie kennen met de 'maatschappelijke' levensduur van wegen (die soms korter is dan de technische levensduur);

- er gemiddeld voor een lager schoonniveau bij straatreiniging zou worden gekozen (lager). Dit schoonniveau hangt in de praktijk overigens sterk samen met de maatschappelijke eisen en kan ook een bredere betekenis hebben in de sfeer van leefbaarheid van steden.

De nuancerings geven al aan dat er in de praktijk relatief weinig financiële ruimte is ten aanzien van het totale volume van dit cluster.

Belangrijk aandachtspunt daarbij is wel dat een deel van de netto lasten op het cluster Wegen en water samenhangt met ontwikkeltaken van gemeenten, waarbij sprake is van een relatie met het cluster VHROSV (gebiedsontwikkeling, herstructurering). Daarbij vormen tijdelijke DU's zoals Spoorse doorsnijdingen en middelen ISV (die aflopen in 2014) ook belangrijke aandachtspunten.

5.2 Verdeling

Uit de vergelijking met het ijkpunt is gebleken dat er sprake is van scheefheid in de verdeling tussen kleinere dunbebouwde gemeenten (waar het netto lastenniveau gemiddeld onder het ijkpunt ligt) en grotere, dichtbebouwde gemeenten (waar het netto lastenniveau duidelijk boven het ijkpunt ligt).

Daarnaast kan een deel van de scheefheid samenhangen met uitgaven aan ontwikkeltaken die bij een deel van de (met name grotere) gemeenten relevant zijn.

Tot slot zijn er aanwijzingen dat bij een beperkt aantal zeer toeristische gemeenten de parkeerinkomsten deels het karakter van een meer algemeen middel krijgen, vooral waar dit in combinatie met substantiële inkomsten uit toeristenbelasting en forensenbelasting leidt tot relatief lagere OZB lasten dan in andere gemeenten.

5.3 Afbakening clusters

gebiedsontwikkeling/herstructurering

Vanuit de geconstateerde betekenis van investeringen in wegen vanuit grootschalige herstructurerings/ontwikkeltaken is er een relatie met het cluster VHROSV/grondexploitatie.

Aangezien gemeenten niet eenvoudig deze projectlasten hebben kunnen splitsen in deze eerste fase van het onderzoek, wordt aanbevolen om dergelijke uitgavencomponenten (die ook minder het karakter hebben van structurele beheerstaken) in de tweede fase van het onderzoek in samenhang met het onderwerp gebiedsontwikkeling (clusters ruimtelijke ordening, stedelijke vernieuwing en grondexploitatie) nader te verdiepen.

Iv3/DU's

Naast de relatie met herstructurering/gebiedsontwikkeling kan vanuit dit onderzoek aandacht worden gevraagd voor de afbakening (of het gebrek daaraan) die gemeenten hanteren ten aanzien van een aantal aanpalende clusters. Evidente voorbeelden zijn het boeken van onderhoud parken op functie 210 of het boeken van alle lasten van straatreiniging op functie 721.

Afgezien van dergelijke aspecten zijn vooral het gebruik van zeer algemene invalshoeken als leefbaarheid/wijkaanpak lastig herkenbaar te krijgen. Het beeld is dat het gebruik van DU's hierbij eveneens complicerend werkt. Deze DU's hebben vaak een bredere betekenis en worden bovendien door gemeenten ook verschillend geboekt (ofwel als algemeen middel in hoofdfunctie 9 of ze worden (deels) doorgeboekt als dekkingsmiddel op verschillende Iv3-functies).