Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1997–1998

25 936 Artikel 12-gemeenten

Nr. 1 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 12 maart 1998

Tijdens de behandeling van de Najaarsnota 1997 en de gemeentefondsbegroting 1998 in de Tweede Kamer is een notitie toegezegd met daarin een inventarisatie van de artikel 12-gemeenten, waarbij nagegaan zou worden in hoeverre er in 1998 gemeenten in aanmerking zouden kunnen komen voor een versnelde beëindiging van de artikel 12-status. Dit verzoek hangt samen met de voorfinancieringsconstructie die is toegepast bij de beëindiging van de artikel 12-status van de gemeente Den Haag. Deze notitie doe ik u – mede namens de minister en de staatssecretaris van Financiën – hierbij toekomen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort

KST28106
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 1998

NOTITIE VERSNELDE BEËINDIGING ARTIKEL 12-STATUS

Inleiding

Tijdens het debat in de Tweede Kamer over de Najaarsnota 1997 en de gemeentefondsbegroting 1998 is een notitie toegezegd met daarin een inventarisatie van de artikel 12-gemeenten, waarbij nagegaan zou worden in hoeverre er in 1998 gemeenten in aanmerking zouden kunnen komen voor een versnelde beëindiging van de artikel 12-status zoals dat is gedaan bij de gemeente Den Haag in 1997.
In deze notitie wordt achtereenvolgens ingegaan op de werking van artikel 12 en de factoren die een rol spelen bij de beoordeling in hoeverre een gemeente versneld uit artikel 12 zou kunnen komen. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan eerdere artikel 12-situaties waarin is overgegaan tot een versnelde beëindiging.
Daarna wordt aangegeven welke artikel 12-gemeenten er in 1998 nog zijn, in welke fase van de artikel 12-behandeling zij zich bevinden en welke relevante factoren bij deze gemeenten een rol spelen. Tot slot wordt in de conclusie ingegaan op de mogelijkheid en wenselijkheid om eventueel bij Najaarsnota 1998 de artikel 12-status van een aantal gemeenten versneld te beëindigen.

Artikel 12

De Financiële-verhoudingswet heeft tot doel de gemeenten via een stelsel van verdeelmaatstaven middelen ter beschikking te stellen om mede te kunnen voorzien in hun financiële behoeften. Omdat het verdeelstelsel van het gemeentefonds niet te allen tijde en niet voor alle individuele gevallen optimaal kan voorzien in de benodigde middelen, is een vangnet gecreëerd in de vorm van artikel 12. Wanneer een gemeente door bijzondere omstandigheden haar uitgaven redelijkerwijs niet meer kan dekken, kan zij terugvallen op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet.
Om in aanmerking te komen voor steun uit hoofde van artikel 12 moet een gemeente een redelijk peil van eigen inkomsten hebben (dat wil zeggen volledige kostendekkendheid bij de reinigingsheffingen en de rioolrechten en een OZB-tarief dat op de artikel 12-norm ligt, zijnde 140% van het landelijk gemiddelde) en moeten de algemene middelen aanmerkelijk en structureel tekort schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien.
Voorafgaand aan en tijdens de behandeling van de artikel 12 -aanvraag kunnen algemene en bijzondere voorschriften aan de gemeente worden opgelegd. Daarmee wordt een gemeente in zekere zin onder curatele van het Rijk gesteld. Op basis van een rapport van de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (IFLO), een verweerschrift van de gemeente daartegen en de advisering van de provincie en de Raad voor de financiële verhoudingen over het IFLO-rapport wordt door de fondsbeheerders een beslissing genomen ten aanzien van de hoogte en de duur van de aanvullende steun.
De artikel 12-steun wordt betaald uit het gemeentefonds en komt daarmee ten laste van de collectiviteit van de gemeenten.

Beoordeling termijn artikel 12-status

Uitgangspunt bij de bepaling van de artikel 12-termijn van een gemeente is dat de termijn kort gehouden wordt wanneer dat kan en dat deze termijn langer is wanneer daar specifieke redenen voor zijn, zoals de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de financiële problematiek en de omvang van de steun in relatie tot de betalingscapaciteit van het gemeentefonds.

Bij de beoordeling of een gemeente in aanmerking zou kunnen komen voor een versnelde beëindiging van de artikel 12-status en daarmee voor een verkorting van de eerder vastgestelde termijn speelt een aantal factoren een rol zoals de voortgang van het artikel 12-proces, de aard van de steun, de budgettaire ruimte en de gemeentelijke toekomstperspectieven.

De voortgang van het artikel 12-proces

In het artikel 12-proces verschijnt een aantal rapporten – veelal drie – waarin inzicht verkregen wordt in de financiële problematiek van een gemeente en de richting waarin de oplossing kan worden gevonden. In het laatste rapport wordt een oplossing geboden voor de problematiek waarmee de gemeente na enige jaren weer in staat is financieel op eigen benen te staan. In dit rapport wordt ook een meerjarig steuntraject voorgesteld. Niet eerder dan in het laatste rapport zal er voldoende zicht bestaan op de financiële toekomst en kan een versnelde sanering overwogen worden.
Daarbij speelt ook de wijze waarop de financiële sanering door de gemeente is aangepakt een rol. Wanneer een gemeente zelf een actieve rol in het proces heeft gespeeld ligt een versnelling meer voor de hand dan wanneer de sanering meer van bovenaf is opgelegd.

De aard van de artikel 12-steun

Bij de steunverlening wordt altijd aangegeven of er sprake is van een saneringsbijdrage of dat de steun verleend wordt ten behoeve van een structurele tekortpositie. In het eerste geval dient de aanvullende bijdrage ter compensatie van problemen die in het verleden ontstaan zijn en die in de loop van de jaren opgelost worden. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om begrotingstekorten die hebben geleid tot een oud tekort of om achterstallig onderhoud dat zo spoedig mogelijk uitgevoerd moet worden. In een dergelijke situatie, waarin een eenmalige financiële bijdrage een structureel gezonde situatie zou doen ontstaan, zou overwogen kunnen worden de steun binnen een kortere termijn vorm te geven.
In het geval van een structurele tekortpositie is de reguliere jaarlijkse bijdrage uit het gemeentefonds aan een gemeente niet toereikend. Er is jaarlijks dan een begrotingstekort dat gedurende een aantal jaren met behulp van artikel 12-steun opgelost wordt. In dat geval is een jaarlijkse bijdrage adequaat en bestaat er geen reden om over te gaan tot een versnelde afwikkeling.

Budgettaire ruimte

Een versnelde beëindiging van de artikel 12-status van gemeenten leidt tot een hogere bijdrage in eerdere jaren aan de betrokken gemeente en daarmee tot een tijdelijk hogere belasting voor het gemeentefonds. Voor een dergelijke versnelde sanering zal budgettaire ruimte in het gemeentefonds aanwezig moeten zijn in de zin dat de bijdragen door de overige gemeenten binnen de grenzen van de redelijkheid blijven. Wanneer die ruimte niet of onvoldoende aanwezig is, kan overwogen worden, met behulp van een voorfinancieringsconstructie door het Rijk, een versnelling door te voeren zonder dat dit leidt tot te hoge lasten voor het gemeentefonds. Voorwaarde daarbij is wel dat er binnen de rijksbegroting budgettaire ruimte voor aanwezig is. Een dergelijke constructie is toegepast bij de beëindiging van de artikel 12-status van de gemeente Den Haag.

Gemeentelijke toekomstperspectieven

Bij de eventuele beoordeling of een gemeente in aanmerking zou kunnen komen voor een versnelde beëindiging van de artikel 12-status is ook een voorwaarde dat er duidelijkheid bestaat over de financiële positie na afloop van de artikel 12-cyclus.
Wanneer de verwachting aanwezig is dat na een versnelde beëindiging van de artikel 12-status de gemeente weer terug zal keren in artikel 12 ligt een dergelijke versnelling niet voor de hand. De beoordeling of de financiële positie een versnelling toelaat zou gemaakt kunnen worden door de inspecteurs van de IFLO. Gedurende de laatste jaren van de artikel 12-cyclus staat een gemeente onder het reguliere toezicht van de provincie en is er geen relatie meer aanwezig tussen de inspecteurs en de gemeente. In dat geval zal er dus nieuw onderzoek verricht moeten worden.

Casus Den Haag

De gemeente Den Haag bevond zich vanaf 1995 in een artikel 12-positie. De Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) heeft eind 1997 het derde rapport uitgebracht waarin geschetst werd hoe de schuld van Den Haag gesaneerd kon worden en de gemeente daarmee van haar financiële problematiek kon worden verlost. De fondsbeheerders zagen in de bevindingen in het rapport voldoende aanleiding om met behulp van de voorfinanciering door het Rijk – onder bepaalde voorwaarden – het oude tekort van de gemeente Den Haag in 1997 te saneren.
De voorfinanciering kan worden beschouwd als een lening van het Rijk aan het gemeentefonds. Door de verruiming van de beschikbare middelen kon het oude tekort van Den Haag in 1997 ineens worden gesaneerd. Tegenover de verruiming van het gemeentefonds in 1997 staat gedurende een aantal jaren een verlaging van het gemeentefonds ter compensatie van de lening. De Kamer is hierover geïnformeerd in de Najaarsnota 1997[1].
Voor de gemeente Den Haag leidde de voorfinanciering er toe dat zij in 1997 verlost is van haar oude tekorten. Voor de collectiviteit van de gemeenten was de voorfinanciering financieel voordelig omdat het Rijk tegen een lagere rente kan lenen en daardoor een lager rentepercentage kan hanteren dan de gemeente Den Haag. Voor het Rijk zijn er op de langere termijn geen budgettaire effecten. De bijdrage aan het gemeentefonds ten behoeve van de sanering van het tekort van Den Haag wordt de komende jaren via het gemeentefonds door de gemeenten terugbetaald.

Ook in andere gemeenten is in het verleden overgegaan tot een versnelde beëindiging van de artikel 12-situatie. Bij deze gemeenten was het gewenst de sanering eerder dan gebruikelijk te beëindigen en was de aard van het rapport en de daarmee samenhangende financiële perspectieven voor de betreffende gemeente zodanig dat een versnelde sanering verantwoord was. De tijdelijk hogere lasten van een dergelijke versnelling waren echter van dusdanige omvang dat deze binnen de ruimte van het gemeentefonds opgevangen konden worden. Hierdoor was er in deze situaties geen voorfinancieringsconstructie door het Rijk nodig. Een dergelijke versnelling heeft bijvoorbeeld plaatsgevonden in het geval van de gemeente Hilversum.

Casus Hilversum

De gemeente Hilversum heeft in 1994 voor het eerst een beroep gedaan op artikel 12. In 1994 en 1995 zijn er aanvullende bijdragen verstrekt van respectievelijk 2,8 mln en 7,1 mln. Deze steun had geheel het karakter van een saneringsbijdrage. Het betrof de sanering van oude tekorten en de

[1] Tweede Kamer, 1997 – 1998, 25 787, nr. 1.

uitvoering van achterstallig onderhoud. In het rapport 1996 hebben de inspecteurs een voorstel tot aanvullende steun gedaan waarmee de gemeente Hilversum vanaf het jaar 2000 weer op eigen benen kon staan. Daarbij hebben de inspecteurs voorgesteld over te gaan tot een afkoop ineens in 1996 van de bedragen voor de jaren 1997 tot en met 1999. De fondsbeheerders hebben vervolgens – op basis van de bevindingen van de inspecteurs – in de beschikking besloten tot een beëindiging van de artikel 12-status per ultimo 1997. Hierbij speelde de inzet van de gemeente Hilversum bij het saneringsproces een belangrijke rol. Een uitkering ineens werd, gegeven de budgettaire consequenties daarvan voor het gemeentefonds, niet opportuun geacht. In dit geval is er dus besloten tot een snellere beëindiging van de artikel 12-positie dan gebruikelijk, binnen de ruimte van het gemeentefonds. Hierdoor was er geen tijdelijke aanvullende bijdrage door het Rijk noodzakelijk.

Artikel 12-gemeenten in 1998

Onderstaand wordt een overzicht gegeven van de artikel 12-gemeenten in 1998. Daarbij wordt ingegaan op de periode waarin deze gemeenten onder artikel 12 vallen en wordt een overzicht gegeven van de steun zoals deze door de fondsbeheerders is bepaald of door de IFLO-inspecteurs is voorgesteld. Per gemeente wordt ook aangegeven wat de oorzaak is van de artikel 12-status. Tot slot wordt geconcludeerd in hoeverre de betreffende gemeente in aanmerking zou kunnen komen voor een versnelde beëindiging van de artikel 12-status.

1. Geldermalsen

De gemeente Geldermalsen heeft voor 1998 opnieuw een beroep gedaan op artikel 12. Dit betreft een nieuwe cyclus. De vorige cyclus liep van 1992 tot en met 1997. De achtergrond van de financiële problematiek van deze gemeente lag in de hoge kosten als gevolg van de zwakke sociale structuur en de uitgaven aan wegen. Het rapport voor het jaar 1998 wordt aan het einde van het jaar uitgebracht. Op dit moment is een eventuele versnelde sanering dan ook niet aan de orde.

2. Gouda

De gemeente Gouda bevindt zich sinds 1967 in een artikel 12-positie. In 1991 is de lopende artikel 12-cyclus aangevangen.

Tabel 1 Artikel 12-steun aan de gemeente Gouda (in mln)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Artikel 12-steun Gouda	12,50	12,80	13,10	13,30	13,30	13,30	13,30	13,30	13,30

De aanvullende steun aan de gemeente Gouda is geheel gebaseerd op een structurele tekortpositie, dat wil zeggen dat de uitkering uit het gemeentefonds jaarlijks een onvoldoende omvang heeft om de uitgaven te dekken. Dat heeft met name te maken met de zwakke bodemgesteldheid van de gemeente. Een versnelde sanering ligt bij de gemeente Gouda niet voor de hand omdat er volledig sprake is van een structurele tekortpositie. Daarbij komt dat thans onderzoek wordt verricht naar andere compensatie van een zwakke bodemgesteldheid via de algemene uitkering. Er is geen reden om de uitgaven die in latere jaren door de gemeente Gouda gedaan zullen moeten worden in een eerdere fase voor te schieten.

3. Lelystad

De gemeente Lelystad bevindt zich sinds 1985 in een artikel 12-positie. De huidige cyclus is in 1993 aangevangen en de gemeente ontvangt tot en met 1998 een aanvullende artikel 12-uitkering. De onderstaande tabel toont de jaarlijkse bijdragen aan de gemeente Lelystad.

Tabel 2 Artikel 12-bijdragen aan de gemeente Lelystad (in mln)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Artikel 12-bijdragen Lelystad	12,90	12,96	16,60	14,60	13,60	12,60

De bijdrage is grotendeels gebaseerd op een structurele tekortpositie met als elementen de zwakke sociale structuur en de hoge uitgaven voor leerlingenvervoer. Tot en met 1995 was een deel van de bijdrage bedoeld als saneringsbijdrage. Omdat in 1998 de laatste reguliere artikel 12-bijdrage gegeven wordt, is een versnelde afhandeling op dit moment niet aan de orde.
Naast de reguliere artikel 12-bijdrage ontvangt de gemeente Lelystad nog de ICL-bijdrage. Deze wordt verstrekt vanwege hoge uitgaven als gevolg van het achtergebleven aantal inwoners van de gemeente Lelystad. Omdat de uitkeringsduur van deze ICL-bijdrage onbepaald is, is ook een afkoop van deze gelden niet aan de orde.

4. Ouderkerk

De gemeente Ouderkerk bevindt zich sinds 1992 in een artikel 12-positie. In de laatste beschikking is het einde van de artikel 12-periode bepaald op 1998. De steun kent de volgende omvang:

Tabel 3 Artikel 12-steun aan de gemeente Ouderkerk (in mln)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Artikel 12-steun Ouderkerk	0,15	0,60	0,53	0,20	0,20	0,20	0,20

De steun heeft voor een deel haar oorzaak in de sanering van oude tekorten. De steun wordt vanaf 1996 geheel gegeven als gevolg van een structurele tekortpositie, waarbij met name de hoge kosten van de wegen van belang zijn. De artikel 12-positie wordt ultimo 1998 beëindigd en deze gemeente komt naar verwachting niet terug in artikel 12. Een eventueel versnelde sanering is bij deze gemeente daarmee niet aan de orde.

5. Purmerend

De gemeente Purmerend ontvangt voor de periode 1993 – 1999 jaarlijks een artikel 12-uitkering van 13,8 mln. Deze bijdrage is gebaseerd op de tekorten van de onbebouwde gronden in de Purmer. De bedragen hebben geheel het karakter van een saneringsbijdrage. In het IFLO-rapport is destijds uitgegaan van een saneringstermijn van 5 jaar (1990 – 1994). Vanwege de te grote belasting van het gemeentefonds zijn destijds de jaarlijkse bedragen verlaagd en is de saneringstermijn verlengd. Vanwege het saneringskarakter van de artikel 12-bijdragen aan de gemeente Purmerend zou bij een eventueel aanwezige ruimte binnen het gemeentefonds of onderuitputting bij Najaarsnota 1998 overwogen kunnen worden de artikel 12-termijn van de gemeente Purmerend met een jaar te verkorten. Het is daarbij evenwel een voorwaarde dat de verwachting

aanwezig is dat de gemeente na de huidige artikel 12-cyclus niet opnieuw een beroep doet op artikel 12.

6. Reiderland

Voor de gemeente Reiderland is in 1996 een nieuwe artikel 12-cyclus aangevangen. De vorige cyclus liep van 1991 tot en met 1996. De gemeente Reiderland is in 1990 ontstaan als gevolg van de samenvoeging van de toenmalige gemeenten Finsterwolde, Beerta en Nieuweschans. De laatste twee gemeenten waren al heel lang artikel 12-gemeenten (sinds 1967 resp. 1969). Onlangs is het rapport 1997 verschenen waarin door de inspecteurs een steun wordt voorgesteld van 1,99 mln. In 1996 werd een bedrag van 2,40 mln aan steun verleend. In het rapport over 1998 zal naar verwachting een definitieve oplossing voorgesteld worden, waarmee de gemeente structureel weer in staat zal zijn financieel op eigen benen te staan. Afhankelijk van de uitkomsten van dit rapport kan bezien worden in hoeverre er sprake zou kunnen zijn van een versnelde afwikkeling van de artikel 12-positie van de gemeente Reiderland.

7. Scheemda

De gemeente Scheemda bevindt zich sinds 1995 in artikel 12 en onlangs is het derde rapport uitgebracht. Daarin wordt gesteld dat er nog veel onduidelijkheden zijn met betrekking tot de omvang van het structurele begrotingstekort en dat er daarom pas in het vierde rapport een structurele oplossing voor de financiële problematiek gegeven kan worden. De steun aan de gemeente kent de volgende omvang:

Tabel 4 Artikel 12-uitkeringen aan de gemeente Scheemda (in mln)

	1995	1996	1997[1]
Artikel 12-uitkering Scheemda	1,05	2,85	2,57

[1] voorstel IFLO-inspecteurs

De bijdragen worden voor een deel gegeven vanwege een structurele tekortpositie (met name de sociale structuur en de wegen), in 1995 en 1996 respectievelijk 0,575 en 1,13 mln. Voor het overige betrof het saneringsbijdragen. In de loop van 1998 verschijnt naar verwachting het laatste rapport waarin een structurele oplossing geboden wordt waarmee de gemeente na enkele jaren weer in staat zal zijn op eigen benen te staan. Na het uitkomen van dit rapport kan bezien worden in hoeverre er sprake zou kunnen zijn van een versnelde afwikkeling van de artikel 12-status.

8. Schoonhoven

De gemeente Schoonhoven bevindt zich sinds 1995 in een artikel 12-positie. In 1995 en 1996 is er respectievelijk een aanvullende steun verleend van 0,7 mln en 1,55 mln. De bijdrage voor 1995 werd geheel verleend op basis van een structurele tekortpositie. De bijdrage voor 1996 bestaat voor 0,39 mln uit een saneringsbijdrage.
Het rapport 1997 dat onlangs is verschenen geeft een meerjarig steuntraject tot het jaar 2000, met steunbedragen van respectievelijk 4,5, 4,8 4,3 en 3,6 mln. De fondsbeheerders zullen op basis daarvan – na het verweerschrift van de gemeente en advisering door de provincie en de Raad voor de financiële verhoudingen – een beslissing tot steun nemen. In deze beslissing speelt ook de termijn waarover steun gegeven wordt een rol. Daarbij speelt ook een rol dat de steun volledig het gevolg is van een structurele tekortpositie en dat er volgens de inspecteurs in de

toekomst nog sprake is van forse risico's in de financiële positie van de gemeente.

9. Zaltbommel

De gemeente Zaltbommel heeft voor 1998 voor het eerst een beroep gedaan op artikel 12. Het eerste rapport zal in de loop van het jaar verschijnen. Een herindeling van de gemeente Zaltbommel met de gemeenten Brakel en Kerkwijk is voorzien voor 1 januari 1999. Een mogelijke uitkomst van de artikel 12-aanvraag is dat de gemeente «schoon opgeleverd» wordt, dat wil zeggen dat er sprake is van een eenmalige steun gedurende één jaar, zodat de nieuw te vormen gemeente met een schone lei kan beginnen.

Conclusie

In 1998 bevinden zich 9 gemeenten in een artikel 12-positie. Voor een aantal gemeenten geldt dat 1998 het laatste reguliere artikel 12-jaar is. Voor deze gemeenten is een versnelde beëindiging niet aan de orde (Lelystad en Ouderkerk). In een aantal andere gemeenten is een versnelling op dit moment niet aan de orde omdat het onderzoek naar de oorzaken en oplossingen van de financiële problematiek nog niet is afgerond. Wanneer de rapportages gereed zijn zou een dergelijke afweging alsnog gemaakt kunnen worden, waarbij geldt dat de saneringstermijn kort gehouden wordt wanneer dat kan en dat deze termijn langer is wanneer daar specifieke redenen voor zijn. Dit geldt voor de gemeenten Geldermalsen, Reiderland, Scheemda, Schoonhoven en Zaltbommel. In deze laatste categorie gemeenten kan het zijn dat vanwege de aard van de steun – bijvoorbeeld omdat de steun gegeven wordt als gevolg van een structurele tekortpositie – een versnelde beëindiging niet voor de hand ligt. Dit geldt ook voor de gemeente Gouda. Voor de gemeente Purmerend geldt dat zij bij eventueel aanwezige ruimte binnen het gemeentefonds of onderuitputting op de begroting bij Najaarsnota 1998 in aanmerking zou kunnen komen voor een versnelde sanering. Dit hangt mede samen met het karakter van de steun die volledig als saneringsbijdrage wordt gegeven. Het is daarbij evenwel een voorwaarde dat er duidelijkheid bestaat over de financiële toekomst van deze gemeente na afloop van artikel 12-cyclus.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Bestuur, Financiën en Regio's
Afdeling Financiële Regelgeving en Toezicht

1 juni 2018

Toelichting bij het besluit tot een aanvullende uitkering ex. Artikel 12 Financiële verhoudingswet voor de gemeente Lelystad, naar aanleiding van de evaluatie van de ICL-bijdrage.

1. Algemeen

Aanleiding ICL-bijdrage en start evaluatie
De ICL-bijdrage is onderbouwd door het advies uit 1987 van de Interdepartementale Commissie Lelystad (ICL) over de financiële problematiek van de gemeente Lelystad. De ICL-bijdrage is te verklaren uit de extra kosten door de ruime aanleg van de openbare ruimte door de Rijksoverheid en de achterblijvende bevolkingsgroei ten opzichte van de verwachtingen.
In de ICL-beschikking door de fondsbeheerders van april 1996 is vastgelegd dat de evaluatie van de ICL-bijdrage zou plaatsvinden bij een inwonertal dat ligt tussen de 70.000 en 80.000 inwoners. In 2004 zijn hier in de brief FO2004/58177 ambtelijk nadere afspraken over gemaakt waarbij ervan is uitgegaan dat de ICL-bijdrage niet zou worden geëvalueerd voordat Lelystad vermoedelijk in 2010 de 80.000 inwonersgrens zou overschrijden. Voorgesteld is om drie jaar daaraan voorafgaand in 2007 de ICL-evaluatie samen te starten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) liet echter in 2012, ruim 5 jaar later dan toen voorzien, weten dat in het licht van de afnemende groei van Lelystad het mogelijk nog tientallen jaren zou duren voordat het aantal van 80.000 inwoners zou worden bereikt. Per 1 januari van dat jaar bedroeg het inwoneraantal van Lelystad 75.332 bij een groei in 2011 van 219 inwoners.

Gegeven het feit dat een dermate lange periode zonder vorm van evaluatie na de laatste inhoudelijke ICL-beschikking uit april 1996 door niemand was voorzien, was de minister van oordeel dat een evaluatie van de ICL-bijdrage nodig was.

Het rapport naar aanleiding van de evaluatie is in juni 2017 afgerond.
Op basis van de evaluatie en de reacties van de gemeente, de provincie en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), neemt de fondsbeheerder de Minister van BZK, mede namens zijn collega de Staatssecretaris van Financiën, een beslissing over de ICL-bijdrage. In deze beschikking worden ook de geïndexeerde ICL-bijdragen voor de jaren 2016, 2017 en 2018 vastgesteld.

2. Hoofdpunten uit de rapportage en advies van de inspecteurs

De vraag die in de evaluatie voorlag is of en zo ja hoeveel extra financiële middelen de gemeente Lelystad ook in de toekomst nodig heeft voor de extra uitgavenposten waarvoor de ICL-bijdrage indertijd werd ingesteld.

De inspecteurs komen op basis van deze onderzoeksvraag tot de volgende conclusies:
A. Op basis van deze ICL-evaluatie kan worden geconcludeerd dat het nu niet mogelijk is om de ICL-bijdrage volledig te beëindigen.
B. Wel zien de inspecteurs mogelijkheden tot afbouw van de ICL-bijdrage:
    1. Op basis van concrete maatregelen met betrekking tot aanpassing omvang beheerslasten openbare ruimte (totaal € 2 miljoen), verminderen onderhoudskosten stadhuis (totaal € 0,15 miljoen), ruimten verhuren stadhuis (totaal € 0,875 miljoen) en Agora theater/De Kubus (totaal € 0,66 miljoen).
    2. Op basis van inwonersgroei, waarbij voor elke inwoner meer de ICL-bijdrage kan dalen conform de berekeningssystematiek van tabel 9.2.2.1 in het rapport (paragraaf 9.2.2) op basis van werkelijke inwonersaantallen en –groei per jaar.
    3. Vanaf 2023 € 750.000 per jaar op basis van toekomstige aanpassingen van het baten- of lastenniveau beheer openbare ruimte. Deze toekomstige aanpassingen

dienen nog ingevuld te worden door Lelystad en op basis daarvan wordt bekeken hoe hoog de korting uiteindelijk kan uitvallen.

C. Als de toekomstige omvang van de ICL-bijdrage uitsluitend wordt gerelateerd aan (de verwachte groei van) het aantal inwoners betekent dit dat de facto het grootste deel van de ICL-bijdrage zonder einddatum wordt voortgezet. Daarom wordt ook voorgesteld dat:
   1. De uitkeringsvorm van de ICL-bijdrage wordt gewijzigd van een artikel 12- uitkering in een decentralisatie-uitkering.
   2. De fondsbeheerders verkennen of een methodiek mogelijk is waardoor de verantwoordelijkheid voor een grotere financiële zelfstandigheid (meer) bij de gemeente wordt gelegd om zo te komen tot een verdere reductie van de ICL-bijdrage.

Bovenstaande conclusies (A t/m C) zijn verder ingevuld via een 25-tal adviezen.
Voor een nadere beschrijving van deze adviezen verwijs ik u naar het rapport.

3. Reactie gemeente Lelystad op rapport inspecteur

De raad van de gemeente Lelystad heeft per brief van 1 november 2017 gereageerd op het advies van de artikel 12-inspecteurs. De belangrijkste punten worden hieronder beschreven.

- De gemeente vindt dat de evaluatie -gelet op eerdere afspraken- te vroeg is gehouden.
- De gemeente vindt dat ze niet alleen hogere kosten heeft in het fysiek domein maar ook in het sociaal domein. De gemeente vindt de reikwijdte van de evaluatie dan ook te klein.
- De gemeente is het eens dat het inwonergroei kan leiden tot een lagere ICL-bijdrage, maar de afname moet niet € 360 per extra inwoner zijn maar het verschil tussen de extra inkomsten (uit het gemeentefonds) en de extra kosten van een extra inwoner.
- De gemeente merkt op dat bovengenoemde advies maar één kant op werkt, namelijk alleen bij inwonergroei en vindt dat dit dan ook moet gelden bij een daling: dus trap op, trap af.
- In een van de adviezen wordt de gemeente Lelystad de mogelijkheid en tijd geboden meerjarenprogramma's op te stellen om op die manier de voorgestelde stimuleringsmaatregelen in gang te kunnen zetten. Bij de eerstvolgende evaluatie in 2022 kunnen dan de concrete financiële effecten worden beoordeeld en kan bezien worden of de eerdere genoemde getalsmatige afbouw van de ICL-bijdrage realistisch en haalbaar is. Gemeente adviseert om het onderzoek naar mogelijke kostenreductie op de terreinen waarvoor de ICL-bijdrage geldt, gezamenlijk op te pakken.
- Lelystad vindt het ongepast om op voorhand opbrengsten aan onderzoeksuitkomsten te koppelen en deze alvast in te boeken. Het gaat hier om het advies van de inspecteurs om met ingang van 2023 de ICL-bijdrage verder af te bouwen met € 750.000 per jaar. De inspecteurs adviseren de verantwoordelijkheid voor deze reductie allereerst neer te leggen bij de gemeente via meerjarenprogramma's en concrete onderzoeksopdrachten. Op basis van een nieuwe ICL-evaluatie in 2022 kan worden beoordeeld of de voorgestelde afbouw met ingang van 2023 realistisch en haalbaar is. Lelystad stelt voor om deze post als PM op te nemen.
- De gemeente tekent bezwaar aan tegen het vooraf korten van de ICL-bijdrage op grond van nog te realiseren bezuinigingen. Dit geldt voor de ingeboekte verhuuropbrengsten van het stadhuis. Daarnaast is Lelystad het niet eens met de manier waarop de mate van overcapaciteit en daarmee het te verhuren oppervlak is bepaald. De gemeente stelt voor om ook deze post als PM op te nemen.
- De gemeente constateert dat de planning voor de evaluatie ernstig is opgeschoven als gevolg van een niet aan de gemeente Lelystad verwijtbare doorlooptijd. Gemeente vindt het niet opportuun (en haalbaar) de effecten nog te vertalen in het boekjaar 2018. Gemeente stelt daarom voor om de inwerkingtreding van de besluiten te verschuiven van 2018 naar 2019 en in lijn daarmee ook het volgende evaluatiemoment op te schorten van 2022 naar 2023.

4. Advies van de provincie

Op 5 oktober 2017 heeft de provincie Flevoland geadviseerd over het rapport van de inspecteurs. De belangrijkste punten worden hieronder beschreven.

- De provincie is het eens met de meeste voorstellen van de artikel 12-inspecteurs en geeft aan tevreden te zijn met de wijze waarop het rapport tot stand is gekomen.
- De inspecteurs hebben 25 adviezen uitgebracht die zorgvuldig ambtelijk zijn afgestemd in het Tripartite Overleg (ambtelijk overleg tussen het Ministerie van BZK, Lelystad en Flevoland).
- De provincie heeft wel opmerkingen op enkele adviezen uit hoofdstuk 9 van het rapport. Het gaat hierbij allereerst om het door de inspecteurs gehanteerde methodiek voor de korting per inwoner. De provincie merkt op dat deze korting per inwoner (nog) geen draagvlak heeft gevonden bij Lelystad. De provincie hecht wel aan dat draagvlak.
- Daarnaast adviseert de provincie om bij sommige voorgestelde bezuinigingen (toekomstige bezuinigingsmaatregelen en verhuuropbrengst stadhuis) dat het risico niet bij de gemeente maar bij het Rijk zou moeten blijven.
- Tenslotte adviseert de provincie om de inwerkingtreding van de bezuinigingsvoorstellen te verschuiven van 2018 naar 2019.
- De provincie vindt de overige adviezen acceptabel.

5. Advies van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob)

Op 23 januari 2018 heeft de Rob geadviseerd over het rapport van de artikel 12-inspecteurs. De belangrijkste punten worden hieronder beschreven.

<u>Overwegingen Rob nav advies artikel 12-inspecteurs en reactie gemeente:</u>

- De Rob constateert dat de ICL-bijdrage sinds 1996 niet meer is geëvalueerd. Het is redelijk de evaluatie nu te houden, omdat de verwachtingen van 2004 over de bevolkingsgroei niet zijn uitgekomen. De gemeente is vrij eigen beleidskeuzes te maken maar de ICL-bijdrage ontslaat Lelystad niet van de plicht om efficiënt te werken.
- De Rob vindt dat de sociale structuur niet meetelt: er zijn meer gemeenten met een slechte sociale structuur, en omdat het gemeentefonds corrigeert voor extra kosten die voortkomen uit de slechte sociale structuur.
- De Rob concludeert dat op de onderbouwing en het realiteitsgehalte van de verschillende onderdelen wellicht het een en ander valt af te dingen maar de bezuinigingsmogelijkheden dienen als één pakket te worden beoordeeld. Met de nodige kanttekeningen ligt er naar het oordeel van de Rob alles afwegende een redelijk en voldoende onderbouwd voorstel. De Rob erkent wel dat het een redelijk forse opgave betreft op een totale begroting van bijna € 250 mln., maar acht deze haalbaar.
- Rob is het eens dat Lelystad nog meer kan bezuinigen. Maar het voorstel van de artikel 12-inspecteurs om ervan uit te gaan dat Lelystad vanaf 2023 elk jaar € 750.000 extra kan bezuinigen, (in 5 jaar structureel € 3,75 miljoen), is onvoldoende onderbouwd.
- Ook vindt de Rob het procedurevoorstel daarvoor onrealistisch. Als Lelystad beweert dat het dat bedrag niet kan bezuinigen, dan zou het dat moeten aantonen (bewijslast gemeente), waarna de artikel 12-inspecteurs dat bewijs weer beoordelen. “Op deze manier bemoeit het Rijk zich in detail met de financiën van de gemeente Lelystad”, “en dat hoort niet”.
- De voorgestelde maatregelen uit het rapport van de inspecteurs leveren bij elkaar opgeteld een halvering van de ICL-bijdrage op in 10 jaar. In de nu voorliggende voorstellen is dit overigens afhankelijk van de vraag of de gemeente erin slaagt de € 750.000 te realiseren. Het is aan de gemeente om dit op te vangen door bezuinigingen, het aanwenden van andere middelen of uit de groei van de algemene uitkering.
- Het uitgangspunt moet zijn dat Lelystad als een normale gemeente moet kunnen functioneren. De Rob is van oordeel dat het Rijk zich in het verdere vervolg niet moet inlaten met een beoordeling van concrete bezuinigingen van de gemeente. Een herhaling van zetten waarbij het Rijk op basis van concrete besparingsmogelijkheden een verdere afbouw moet verdedigen of waarbij de gemeente Lelystad moet aantonen dat de beoogde besparingsmogelijkheden niet gerealiseerd kunnen worden acht de Raad niet wenselijk. Dit is ook niet passend in een volwassen relatie tussen het Rijk en een zelfstandige gemeente. De gemeente Lelystad is tenslotte geen artikel-12 gemeente.

De Rob constateert dat er op basis van dit het advies van de artikel 12-inspecteurs geen reëel perspectief is op een volledige afbouw van de ICL-bijdrage binnen een tijdsbestek van 25 jaar zonder dat de gemeente daar anderszins door in de financiële problemen zou komen. De Rob acht volledige afbouw binnen een dergelijk tijdsbestek wenselijk en komt met een alternatief voorstel.

Alternatief voorstel Rob:

- Rob adviseert een andere wijze van afbouw van de ICL-bijdrage om na 25 jaar tot een volledige afbouw te komen. Een deel van de afbouw kan door invulling van besparingsvoorstellen de komende 10 jaar, maar wel af te zien van de taakstellende bezuiniging van € 3,75 mln. (5 * € 750.000) en in plaats daarvan de bijdrage af te bouwen op basis van inwonersgroei (€ 650 per inwoner) uitgaande van een volledig afbouw bij het bereiken van 100.000 inwoners met als laatste stap eventueel het na 15 jaar komen tot een afkoop van de resterende jaarlijkse bijdrage. Bijvoorbeeld in 5 jaarlijkse termijnen.
- Het kenmerkende verschil tussen de benadering van de Rob en het voorstel uit de evaluatie is dat de beoordeling van de taakstellende bezuiniging van € 3,75 min (5* € 750.000) komt te vervallen en er volgens de Rob een perspectief op een beëindiging van de ICL-bijdrage wordt geboden. Er is in deze benadering ook geen reden voor het monitoren door de provincie.
- Het voorstel uit de evaluatie leidt tot een korting van € 7,4 min op de huidige ICL-bijdrage van € 15,2 mln. over een periode van 10 jaar. De door de Rob voorgestelde benadering leidt tot een afbouw van € 4,8 mln. over dezelfde periode. Daarbij valt te overwegen om bij de jaarlijkse indexatie te matigen door rekening te houden met te behalen efficiency voordelen.

Toelichting Rob hierop:

- Dit voorstel betekent weliswaar een hogere korting op het bedrag per inwoner bij groei, maar de taakstellende korting van € 750.000 zoals nu in het voorstel is opgenomen komt te vervallen.
- De gemeente Lelystad heeft de komende jaren de gelegenheid om zich voor te bereiden op een geleidelijke afbouw van de ICL-bijdrage. De gemeente kan deze korting opvangen door een deel van de accressen daarvoor te benutten, door de OZB te verhogen of door te bezuinigen.
- Om geen valse start te maken met de aanpassing van de ICL-bijdrage ligt uitstel van de uitvoering tot 2019 voor de hand. Van de gemeente mag dan worden verlangd dat de ruimte die daardoor ontstaat benut wordt voor het opvangen van de korting in de volgende jaren.

6. Conclusie van de fondsbeheerders

Het inspectierapport heeft geresulteerd in reacties van Lelystad en de provincie Flevoland. Ook de Rob heeft gereageerd alsook een alternatief voorstel gepresenteerd. Er liggen in feite twee benaderingen voor: het advies uit het inspectierapport en het advies van de Rob. Het kenmerkende verschil tussen de twee benaderingen is dat er in het advies van de Rob de nadruk wordt gelegd op de gewenste verhoudingen tussen Rijk en gemeente. Van daaruit wordt een perspectief op beëindiging van de ICL-bijdrage geboden waarbij de verantwoordelijkheid daarvoor vooral bij de gemeente ligt. Terwijl de inspecteurs-aanpak de afbouw baseert op concrete maatregelen (en/of onderzoeken) aangevuld met een afbouw gekoppeld aan inwonersaantal, te weten het in de verre toekomst gelegen, inwonersaantal van 120.000.

Zowel in de evaluatie van de ICL-bijdrage als in het Rob-advies wordt geadviseerd een strategische agenda op te stellen, een programma om Lelystad naar een hoger niveau te tillen. Daarom heeft Lelystad het initiatief genomen om samen met de provincie Flevoland en in overleg met het ministerie van BZK te werken aan de vervolgstappen. Dit vervolg (Lelystad Next Level) is erop gericht om de gemeente Lelystad de definitieve stap te laten naar een aantrekkelijk en duurzaam Lelystad, dat financieel gezond en zelfstandig is. Inzet daarbij is om in gezamenlijkheid (gemeente Lelystad, provincie Flevoland en Rijk) een proces in te gaan, waarin Lelystad het voortouw neemt en dat leidt naar een oplossing waarbij Lelystad ook financieel weer op eigen benen kan staan en de ICL-bijdrage verder kan worden afgebouwd.

Dit initiatief sluit aan bij de gedachte van de Rob, namelijk dat een volledige afbouw op termijn het uitgangspunt moet zijn, waarbij primair de verantwoordelijkheid bij Lelystad zelf ligt en waarbij er

tot een globale afspraak over afbouw wordt gekomen zonder gedetailleerde beoordeling vanuit het Rijk over de onderliggende bezuinigingen. De fondsbeheerders delen het uitgangspunt van de Rob: dat het van belang is dat er een reëel perspectief komt op een volledige afbouw van de ICL-bijdrage binnen een realistisch tijdsbestek, waarbij het tegelijk van belang is dat de gemeente daar anderszins niet door in de financiële problemen komt. Tevens onderschrijven zij dat een globale systematiek die de zelfstandigheid van Lelystad benadrukt van belang is.

Gelet op bovenstaande besluiten de fondsbeheerders om ten aanzien van de ICL-bijdrage als uitgangspunt de benaderingswijze van de Rob te kiezen waarbij deze geleidelijk wordt afgebouwd over een periode van 10 jaar.
De keuze hiervoor is ingegeven vanuit de afspraken die zijn gemaakt over het opstarten van Lelystad Next Level waarbij Lelystad primair verantwoordelijk is en dat er mede op gericht is te komen tot afbouw van de ICL-bijdrage. De Rob-systematiek met globale afspraken over de verlaging van de uitkering, waarbij niet meer in detail wordt gekeken zoals bij de laatste evaluatie-past binnen de rolverdeling zoals deze thans uitgerold gaat worden bij Lelystad Next Level.

Dit besluit betekent dat het jaarlijkse provinciaal verslag, uitgevoerd conform de beschikking dd. april 1996, waarin de provincie Flevoland verslag doet aan de minister van Binnenlandse Zaken over besteding van de ICL-gelden komt te vervallen.

De fondsbeheerders wijken op drie punten af van het advies van de Rob. Namelijk het evaluatiemoment om tot verdere afbouw te komen, de geadviseerde korting per extra inwoner en de verhuuropbrengst van het stadhuis. Hieronder wordt nader toegelicht waarom op deze punten wordt afgeweken.

<u>Evaluatie om tot afbouw te komen:</u>
Ten opzichte van het advies van de Rob wordt niet na 15 jaar gesproken over de mogelijkheid van een verdere afbouw (en afkoop) van de bijdrage, maar wordt al na 1 jaar, na oplevering van het (strategisch) meerjarenprogramma Lelystad Next Level, een eerste evaluatie gedaan van de mogelijke effecten hiervan op de ICL-bijdrage en wordt na vijf en tien jaar een evaluatie gedaan waarbij in beide gevallen ook een definitieve afbouw wordt onderzocht. Dit is in het kader van Lelystad Next Level reeds afgesproken tussen Lelystad en BZK.

<u>Korting per extra inwoner:</u>
De fondsbeheerders zien hier grond om af te wijken van het advies van de Rob en kiezen voor wat betreft de korting per inwoner voor de methodiek zoals geadviseerd door de artikel 12-inspecteurs, oftewel ongeveer € 360 per extra inwoner. Uitgangspunt hierbij is dat de ICL-bijdrage tot nul is gereduceerd bij 120.000 inwoners. Voor een verdere toelichting op deze methodiek wordt verwezen naar het evaluatierapport van de artikel 12-inspecteurs. De werkelijke korting per jaar met betrekking tot de groei van inwoners wordt jaarlijks achteraf bepaald op basis van werkelijke aantallen inwoners per jaar. Deze beslissing hangt samen met het initiatief van de gemeente om ‘Lelystad Next Level’ te starten alsook de afspraak om na vijf en tien jaar (in 2023 en 2028) ook een verdere (en definitieve) afbouw te onderzoeken.

<u>Verhuuropbrengst stadhuis:</u>
De gemeente tekent bezwaar aan tegen het vooraf korten van de ICL-bijdrage op grond van nog te realiseren bezuinigingen. Dit geldt voor de ingeboekte verhuuropbrengsten van het stadhuis (€ 0,875 mln.) Daarnaast is Lelystad het niet eens met de manier waarop de mate van overcapaciteit en daarmee het te verhuren oppervlak is bepaald. De gemeente stelt voor om deze post als PM op te nemen.

Deze door de inspecteurs geschatte verhuuropbrengst is gebaseerd op een verkenning van Royal Haskoning DHV (RHDHV). De gemeente Lelystad heeft naar aanleiding van deze verkenning een second opinion laten uitvoeren door Veldhoen Company. Veldhoen Company constateert een lager aantal verhuurbare vierkante meters dan RHDHV. Daarnaast wordt de ruimte op de begane grond grotendeels beoordeeld als potentieel verhuurbare ruimte door RHDHV. De gemeente ziet deze ruimte echter als verkeersruimte en daardoor niet verhuurbaar.

Inspecteurs en Rob achten deze besparingsmogelijkheid (€ 0,875 mln.) niet onredelijk of onrealistisch. Desondanks zien de fondsbeheerders ruimte om op dit punt Lelystad tegemoet te komen. Inspecteurs gingen bij dit bedrag uit van monitoring van realisatie, daarmee is het geen harde inboeking. De Rob is niet specifiek ingegaan op deze bezuiniging maar gaf met betrekking tot een andere bezuinigingsmaatregel (taakstellende bezuiniging van € 3,75 mln.) aan een dergelijke procedure niet realistisch te vinden. Dit omdat de bewijslast bij dergelijke afspraken bij de gemeente ligt. De fondsbeheerders besluiten daarom om het bedrag te verlagen, maar dan wel als harde bezuinigingsmaatregel zonder een toets. Dit past beter bij de gekozen Rob-benadering (zonder monitoring). De fondsbeheerders stellen deze bezuinigingsmaatregel vast op € 0,3 mln. Dit kan zonder PM-post (eventuele meeropbrengst is voor gemeente) en wordt structureel ingeboekt vanaf 2021.

Overige beslissingen fondsbeheerders:

- De fondsbeheerders vinden -net als de Rob- dat het redelijk is dat de ICL-bijdrage is geëvalueerd. De Rob constateert dat de ICL-bijdrage sinds 1996 niet meer is geëvalueerd. Het is redelijk de evaluatie nu te houden, omdat de verwachtingen van 2004 over de bevolkingsgroei niet zijn uitgekomen.
- Lelystad vindt dat ze niet alleen hogere kosten heeft in het fysiek domein maar ook in het sociaal domein. Gemeente vindt de reikwijdte van de evaluatie dan ook te klein. De fondsbeheerders delen het advies van de Rob. De Rob vindt dat de sociale structuur niet meetelt: er zijn meer gemeenten met een slechte sociale structuur. Daarnaast corrigeert het gemeentefonds voor extra kosten die voortkomen uit de slechte sociale structuur.
- De gemeente merkt op dat korting op inwonergroei maar één kant op werkt, namelijk alleen bij inwonergroei en vindt dat dit dan ook moet gelden bij een daling: dus trap op, trap af.
  Het advies van de gemeente wordt niet overgenomen. Hierbij speelt mee dat gemeente al veel voordeel heeft genoten door bijvoorbeeld geen korting te hebben gekregen op de groei van 16.000 inwoners (periode 1996-2016). Dit wordt ook geconcludeerd door de Rob.
- De evaluatie is significant opgeschoven. Daarom wordt -conform verzoek Lelystad en de Rob- besloten om de inwerkingtreding van de besluiten te verschuiven van 2018 naar 2019 en in lijn daarmee ook het volgende evaluatiemoment op te schorten van 2022 naar 2023.
- Lelystad vindt het ongepast om op voorhand opbrengsten aan onderzoeksuitkomsten te koppelen en deze alvast in te boeken. Met het volgen van het Rob-advies valt de stelpost voor toekomstige bezuinigingen van € 3,75 mln. weg.
- De huidige manier van indexering wordt -in tegenstelling tot advies Rob- nu niet gematigd. Dit betekent dat de gebruikelijke methodiek wordt aangehouden: oftewel dat bij de berekening van de ICL-bijdrage er alleen een indexatie wordt toepast als de nominale ontwikkeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds in de vorm van het accres positief is. Dit is conform het gestelde in mijn brieven van 27 januari 2016 (kenmerk 2016-0000027656), 14 mei 2012 (kenmerk 2012-0000269434) en van 2 november 2012 (kenmerk 2012-0000631388).
- De inspecteurs en de Rob adviseren de ICL-bijdrage niet via artikel 12, maar als decentralisatie-uitkering te verstrekken. Dit zal bij de 1-jaarsevaluatie betrokken worden. Er wordt naar gestreefd om vanaf 2020 de ICL-bijdrage als een decentralisatie-uitkering aan Lelystad beschikbaar te stellen.
- De ICL-bijdrage is van origine bedoeld als een bijdrage in de kosten van de overmaat. Met Lelystad Next Level wordt mede beoogd om bij te dragen aan het mogelijk maken van de afbouw van de ICL-bijdrage. Daarom kan in overleg worden afgesproken dat een deel van de resterende ICL-middelen wordt ingezet ten behoeve van Lelystad Next Level. Daarbij dient ten behoeve van de evaluaties wel zicht te blijven op de uitgaven.

Vaststelling ICL-bijdrage 2016 tot en met 2018:

Bij de berekening van de ICL-bijdrage voor de jaren 2016 t/m 2018 is de gebruikelijke indexatie toegepast, omdat de nominale ontwikkeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds in de vorm van het accres in de jaren 2015 t/m 2017 positief was.

ICL-bijdrage 2016

(brief 27-1-2016, kenmerk 2016-0000027656):	€	15.531.000
Bij: 0,9% (2/3 van prijsstijging overheidsconsumptie zoals		

vermeld in septembercirculaire 2015 paragraaf 5.4 van 1,4%:	€ 144.000
ICL-bijdrage 2016 (afgerond op 1000 naar beneden)	**€ 15.675.000**

ICL-bijdrage 2017

ICL-bijdrage 2016:	€ 15.675.000
Bij: 0,7% (2/3e van prijsstijging overheidsconsumptie zoals vermeld in septembercirculaire 2016 paragraaf 5.3 van 1,0%):	€ 104.000
ICL-bijdrage 2017 (afgerond op 1000 naar beneden)	**€ 15.779.000**

ICL-bijdrage 2018

ICL-bijdrage 2017:	€ 15.779.000
Bij: 2,1% (2/3e van prijsstijging overheidsconsumptie zoals vermeld in septembercirculaire 2017 paragraaf 5.3 van 3,1%):	€ 326.000
ICL-bijdrage 2018 (afgerond op 1000 naar beneden)	**€ 16.105.000**

Dit besluit betekent een harde afbouw van de ICL-bijdrage van ongeveer € 3,1 mln. over een periode van 10 jaar. Daarnaast wordt jaarlijks gekort per extra inwoner. De werkelijke korting per jaar -met betrekking tot de groei van inwoners- wordt jaarlijks per brief/beschikking achteraf bepaald op basis van werkelijke aantallen inwoners per jaar. Hierbij wordt ook de jaarlijkse indexatie (volgens gebruikelijke methode) meegenomen.

De geleidelijk afbouw van de ICL-bijdrage over de jaren 2019 t/m 2028 is weergegeven in tabel 1 op de volgende pagina. Hierbij is uitgegaan van een stijging van 175 inwoners per jaar op basis van Bevolkingsprognose 2016-2031.

Tabel 1

		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Daling ICL-bijdrage a.g.v. maatregelen	(1)	0	310.000	450.000	750.000	400.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000
Aantal inwoners*	(2)	77.175	77.350	77.525	77.700	77.875	78.050	78.225	78.400	78.575	78.750	78.925
ICL-bijdrage NUL bij aantal inwoners	(3)	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000
Verschil inwoners	(4 = 3-2)	42.825	42.650	42.475	42.300	42.125	41.950	41.775	41.600	41.425	41.250	41.075
Daling ICL-bijdrage a.g.v. stijging inwoners	(5)	0	65.811	64.539	62.685	59.583	57.921	57.087	56.249	55.407	54.562	53.714
Restant ICL-bijdrage na maatregelen en stijging inwoners	**(6)**	**16.105.000****	**15.729.189**	**15.214.649**	**14.401.964**	**13.942.381**	**13.684.460**	**13.427.374**	**13.171.125**	**12.915.718**	**12.661.155**	**12.407.441**
Benodigde daling ICL-bijdrage per inwoner	**(7 = 6/4)**	**376**	**369**	**358**	**340**	**331**	**326**	**321**	**317**	**312**	**307**	**302**

* Uitgegaan van een stijging van 175 inwoners per jaar op basis van Bevolkingsprognose 2016-2031. Uiteindelijke korting a.g.v. inwonersstijging dient plaats te vinden op basis van werkelijke inwonersaantallen per jaar op basis van CBS-cijfers.

** Op basis van geïndexeerde ICL-bijdrage 2018.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Evaluatie ICL-bijdrage Lelystad



Evaluatie ICL-bijdrage Lelystad

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
DIRECTORAAT-GENERAAL BESTUUR EN WONEN
DIRECTIE BESTUUR EN FINANCIËN
AFDELING FINANCIELE REGELGEVING EN TOEZICHT

Rapport naar aanleiding van de opdracht door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot evaluatie van de jaarlijkse bijdrage aan de gemeente Lelystad op basis van het advies van de Interdepartementale Commissie Lelystad uit 1987

Den Haag, 26 juni 2017

Inhoudsopgave **Pagina**

Bestuurlijke samenvatting **7**

1 Inleiding **24**
1.1 Evaluatie ICL-bijdrage 24
1.2 Selectiegroep en kerngegevens 26
1.3 Ontstaansgeschiedenis en achtergrondinformatie 31
1.4 Leeswijzer 39
1.5 Conclusies 39

2 De historie van de ICL-bijdrage **40**
2.1 Inleiding 40
2.2 Lelystad naar een zelfstandige gemeente 40
2.3 Lelystad artikel 12-gemeente 40
2.3.1 Artikel 12-rapport Lelystad 1985 40
2.3.2 Advies Raad voor de Gemeentefinanciën 42
2.3.3 Advies Interdepartementale Commissie Lelystad 42
2.3.4 Standpunt kabinet over ICL-advies 45
2.4 Uitvoeringsperiode middenscenario 1988-1992 46
2.5 Uitkomst ICL-evaluatie in 1994 47
2.6 Artikel 12-rapporten 1994 en 1995 en beschikking 48
2.7 Nieuwe Financiële verhoudingswet 1997 en Lelystadtafel 49
2.8 Aanloop naar de ICL-evaluatie 51
2.9 Samenvatting en conclusies 53

3 Beheerplannen in relatie tot de ICL-gelden **55**
3.1 Inleiding 55
3.2 Aandachtspunten 55
3.3 Kwaliteit onderhoudsproces en actualiteit onderhoudsplannen 55
3.3.1 Kwaliteit onderhoudsproces 55
3.3.2 Actualiteit onderhoudsplannen 59
3.4 Verantwoording ICL-gelden in de P&C cyclus 61
3.5 Onderhoud lange termijn 66
3.6 Achterstallig onderhoud 68
3.7 Conclusies 69

4 De ontwikkeling van de financiële positie van Lelystad **71**
4.1 Inleiding 71
4.2 Financieel beleid 2010 t/m 2015 71
4.3 Begroting, financieel toezicht, jaarrekening en bevindingen accountant 2010 t m 2016 72
4.4 Schuldpositie 2010 t/m 2014 80
4.5 Weerstandsvermogen 2010 t/m 2014 80
4.6 Vergelijk met de financiële positie van de selectiegemeenten 82
4.7 Financieel perspectief 84
4.8 Conclusies 85

5 Eigen inkomsten 86
5.1 Inleiding 86
5.2 Reiniging en riolering 86
5.3 Overige heffingen 90
5.4 Belastingdruk 91
5.5 Kwijtschelding 95
5.6 Conclusies 96

6 De nettolasten vergeleken 98
6.1 Inleiding 98
6.2 Vergelijking verschil Lelystad met uitkering gemeentefonds met verschil selectiegroep met uitkering gemeentefonds 99
6.3 Toelichting op verschillen per cluster 102
6.3.1 Inkomstencluster Onroerende zaakbelastingen (OZB) 102
6.3.2 Inkomstencluster Uitkering gemeentefonds 104
6.3.3 Inkomstencluster Overige eigen middelen (OEM) 105
6.3.4 Inkomstencluster Mutaties reserves 106
6.3.5 Uitgavencluster Bestuur en ondersteuning 107
6.3.6 Uitgavencluster Werk en inkomen 110
6.3.7 Uitgavencluster Educatie 112
6.3.8 Uitgavencluster Cultuur en ontspanning 113
6.3.9 Uitgavencluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling 115
6.3.10 Uitgavencluster Riolering en reiniging 120
6.4 Personeel 122
6.5 Conclusies 123

7. Beheer ICL-infrastructuur vergeleken 125
7.1 Inleiding 125
7.2 Onderzoeksvragen 125
7.3 Analyse onderzoeksvragen door Royal Haskoning DHV 126
7.4 Onderzoeksresultaten overcapaciteit 126
7.4.1 ICL-bijdrage 126
7.4.2 Voor welke kapitaalgoederen (beheerplannen) is de ICL-bijdrage bedoeld? 126
7.4.3 Omvang van de kapitaalgoederen toen en nu? 127
7.4.4 Wat heeft Lelystad gedaan om de overcapaciteit te reduceren? 127
7.4.5 Welke besluiten (van College / Raad) liggen ten grondslag aan de ontwikkelingen van de verschillende kapitaalgoederen? 129
7.4.6 Wat zijn de structurele lasten van de ICL-gerelateerde kosten? 129
7.5 Onderzoeksresultaten openbare ruimte 131
7.5.1 Wijkt de kwaliteit van de Lelystadse openbare ruimte af van de kwaliteit in de ICL-selectiegemeenten? 131
7.5.2 Wijkt de hoeveelheid Lelystadse openbare ruimte af van de omvang van de ICL-gemeenten? 132
7.5.3 Wijken de onderhoudskosten van de Lelystadse openbare ruimte, onderscheiden naar uiteenlopende groepen en elementen, af van de kosten van de ICL-gemeenten? 133
7.5.4 Wijkt de batenstructuur omtrent de openbare ruimte in Lelystad af van de batenstructuur in de ICL-gemeenten? 136

7.6 Onderzoeksresultaten riolering 137
7.7 Onderzoeksresultaten structuur 139
7.8 Onderzoeksresultaten ICL-gerelateerde gebouwen 140
7.9 Rekenkameronderzoeken Lelystad en Breda 143
7.10 Krimpgemeenten en –regio's 143
7.11 Beoordeling van het onderzoek door Royal Haskoning DHV 144
7.12 Conclusies 144

8. Onderzoek beheer en onderhoud 146
8.1 Inleiding 146
8.2 Uitkomsten creatief proces 'meer met minder' 147
8.2.1 Aanpak 147
8.2.2 Resultaten expertmeetings 148
8.2.3 Resultaten 'City Challenge' 149
8.3 Uitkomsten onderzoek haalbare interventies voor de ICL-gerelateerde infrastructuur 150
8.3.1 Resultaten recente eerdere onderzoeken 150
8.3.2 Resultaten interviews met krimpgemeenten 152
8.3.3 Resultaten beheer openbare ruimte 152
8.3.4 Resultaten maatschappelijk vastgoed 154
8.3.5 Resultaten woningbouw, werken en energie 158
8.4 Conclusies 159

9 Adviezen 162
9.1 Inleiding 162
9.2 Groei inwoners 163
9.2.1 Groei inwoners 1996-2016 163
9.2.2 Toekomstige groei inwoners 164
9.3 Maatregelen om de ICL-bijdrage te verminderen 166
9.3.1 Maatregelen openbare ruimte 168
9.3.2 Maatregelen riolering 172
9.3.3 Maatregelen maatschappelijk vastgoed 173
9.3.4 Ontwikkeling ICL-bijdrage na geadviseerde maatregelen 175
9.4 Vervolgtraject en verantwoording na deze ICL-evaluatie 176
9.5 Indexering en uitkeringsvorm ICL-bijdrage 178
9.5.1 Indexering ICL-bijdrage 178
9.5.2 Uitkeringsvorm ICL-bijdrage 179
9.6 Ontwikkeling van een nieuwe methodiek om de ICL-bijdrage te bepalen 179
9.7 Standpunten gemeente Lelystad en provincie Flevoland 180

10 Conclusie en advies 184

Bijlagen:
1.1 Bijlage bij brief Minister BZK februari 2013 inzake evaluatie ICL-bijdrage 186
1.2 Concretisering evaluatie ICL-bijdrage gemeente Lelystad 189
1.3 De opbouw van de algemene uitkering van Lelystad (inclusief ICL-bijdrage) en de klassieke selectiegroep 196

1.4	De opbouw van de algemene uitkering van Lelystad (inclusief ICL-bijdrage) en de ICL-selectiegroep	197
2.1	Artikel 12-beschikking Lelystad 1996	198
4.1	Resultaten begrotingen (inclusief meerjarenramingen) 2010-2015	202
5.1	Opbrengsten per inwoner gemeentelijke heffingen van de afzonderlijke selectiegemeenten	203
5.2	Lastendruk per jaar van de afzonderlijke selectiegemeenten	204
5.3	Verschil in GRP 2016-2021 t.o.v. GRP 2011-2015	205
5.4	OZB-tarieven en WOZ-waarden van de afzonderlijke selectiegemeenten	206
6.1	Vergelijking verschil Lelystad met uitkering GF met verschil selectiegroep klassiek met uitkering GF	207
6.2	Vergelijking verschil Lelystad met uitkering GF met verschil selectiegroep ICL met uitkering GF	208
6.3	Vergelijking verschil Lelystad met uitkering GF met POR	209
6.4	Vergelijking nettolasten functies per cluster tussen Lelystad en de selectiegemeenten klassiek 2015	210
6.5	Verdeling bedrijfsvoeringslasten en lasten gemeentelijke gebouwen 2015	213
6.6	Renteresultaat 2015	214
7.1	(Deel)vragen vergelijking ICL-infrastructuur	215
7.2	Vragenlijsten gemeenten bij vergelijking ICL-infrastructuur	217
7.3	Gegevens gemeenten bij vergelijking ICL-infrastructuur	220
7.4	Quickscan RHDHV van de vergelijking ICL-infrastructuur	228
7.5	Beoordeling RHDHV gemeentelijk onderzoek beheerkosten Lelystad	231
8.1	Rapport 'Meer met minder, verkenning van creatieve ideeën voor kostendekkend beheer in Lelystad'	238
8.2	Rapport 'Haalbare interventies voor de ICL-gerelateerde infrastructuur'	278
9.1	Opties daling ICL-bijdrage als gevolg van inwonersgroei	313
9.2	Onderzoeksopdrachten volgend uit de adviezen in hoofdstuk 9	320
9.3	Monitoring ICL-bijdrage via rapportage in provinciaal verslag 2018-2022	321

Bestuurlijke samenvatting

Onderzoeksvraag, conclusie op hoofdlijnen en aanpak onderzoek

Aanleiding ICL-bijdrage en start evaluatie
De ICL-bijdrage is onderbouwd door het advies uit 1987 van de Interdepartementale Commissie Lelystad (ICL) over de financiële problematiek van de gemeente Lelystad. De ICL-bijdrage is te verklaren uit de extra kosten door de ruime aanleg van de openbare ruimte door de Rijksoverheid en de achterblijvende bevolkingsgroei ten opzichte van de verwachtingen. In de ICL-beschikking door de fondsbeheerders van april 1996 is vastgelegd dat de evaluatie van de ICL-bijdrage zou plaatsvinden bij een inwonertal dat ligt tussen de 70.000 en 80.000 inwoners. In 2004 zijn hier in de brief FO2004/58177 ambtelijk nadere afspraken over gemaakt waarbij er van is uitgegaan dat de ICL-bijdrage niet zou worden geëvalueerd voordat Lelystad vermoedelijk in 2010 de 80.000 inwonersgrens zou overschrijden. Voorgesteld is om drie jaar daaraan voorafgaand in 2007 de ICL-evaluatie samen te starten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) liet echter in 2012, ruim 5 jaar later dan toen voorzien, weten dat in het licht van de afnemende groei van Lelystad het mogelijk nog tientallen jaren zou duren voordat het aantal van 80.000 inwoners zou worden bereikt. Per 1 januari van dat jaar bedroeg het inwoneraantal van Lelystad 75.332 bij een groei in 2011 van 219 inwoners. Gegeven het feit dat een dermate lange periode zonder vorm van evaluatie na de laatste inhoudelijke ICL-beschikking uit april 1996 door niemand was voorzien, was de minister van oordeel dat een evaluatie van de ICL-bijdrage nodig was.

Onderzoeksvraag en conclusies op hoofdlijnen van de ICL-evaluatie
In zijn brief van 13 februari 2013 met kenmerk 2013-0000087853 geeft de minister van BZK aan dat *in het onderzoek de vraag beantwoord zal moeten worden of en zo ja hoeveel extra financiële middelen de gemeente Lelystad ook in de toekomst nodig heeft voor de extra uitgavenposten waarvoor de ICL-bijdrage indertijd werd ingesteld.*

Ten aanzien van deze onderzoeksvraag komen de inspecteurs tot de volgende conclusies (hoofdstuk 10):

A) Op basis van deze ICL-evaluatie kan worden geconcludeerd dat het nu niet mogelijk is om de ICL-bijdrage volledig te beëindigen.

B) Wel zijn de inspecteurs van mening dat er mogelijkheden zijn tot afbouw van de ICL-bijdrage:
1) Op basis van concrete maatregelen met betrekking tot aanpassing omvang beheerslasten openbare ruimte (totaal € 2 miljoen), verminderen onderhoudskosten stadhuis (totaal € 0,15 miljoen), ruimten verhuren stadhuis (totaal € 0,875 miljoen) en Agora theater/De Kubus (totaal € 0,66 miljoen).
2) Op basis van inwonersgroei, waarbij voor elke inwoner meer de ICL-bijdrage kan dalen conform de berekeningssystematiek van tabel 9.2.2.1 (paragraaf 9.2.2) op basis van werkelijke inwonersaantallen en –groei per jaar.
3) Vanaf 2023 € 750.000 per jaar op basis van toekomstige aanpassingen van het baten- of lastenniveau beheer openbare ruimte. Deze toekomstige aanpassingen dienen nog ingevuld te worden door Lelystad en op basis daarvan wordt bekeken hoe hoog de korting uiteindelijk kan uitvallen.

De precieze voorgestelde daling van de ICL-bijdrage, inclusief de verdeling van de bedragen over de jaren, staat in onderstaande tabel

Maatregelen	Advies	Daling ICL-bijdrage per jaar											Dekking
		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totaal	
Groei inwoners	2	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	**PM**	Begrotingsruimte: baten stijgen
Aanpassing omvang beheerlasten openbare ruimte	4	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	**2.000.000**	Begrotingsruimte: lasten dalen
Toekomstige aanpassingen baten- of lastenniveau beheer openbare ruimte	7						750.000	750.000	750.000	750.000	750.000	**3.750.000**	Begrotingsruimte: lasten dalen, baten stijgen
Stadhuis: onderhoudskosten verminderen	16	50.000	50.000	50.000								**150.000**	Begrotingsruimte: lasten dalen
Stadhuis: ruimten verhuren	17			300.000	300.000	275.000						**875.000**	Begrotingsruimte: baten stijgen
Agora theater en De Kubus	20	60.000	200.000	200.000	200.000							**660.000**	Daling voorzieningeniveau via ruimte t.o.v. selectiegroepen en gemeentefonds
Totaal		**310.000**	**450.000**	**750.000**	**700.000**	**475.000**	**950.000**	**950.000**	**950.000**	**950.000**	**950.000**	**7.435.000**	
Totaal cumulatief		**310.000**	**760.000**	**1.510.000**	**2.210.000**	**2.685.000**	**3.635.000**	**4.585.000**	**5.535.000**	**6.485.000**	**7.435.000**		
Restant ICL-bijdrage*		**15.221.000**	**14.771.000**	**14.021.000**	**13.321.000**	**12.846.000**	**11.896.000**	**10.946.000**	**9.996.000**	**9.046.000**	**8.096.000**		

* Op basis van ICL-bijdrage 2015 (€ 15.531.000) en exclusief eventuele indexering

C) Als de toekomstige omvang van de ICL-bijdrage uitsluitend wordt gerelateerd aan (de verwachte groei van) het aantal inwoners betekent dit dat de facto het grootste deel van de ICL-bijdrage zonder einddatum wordt voortgezet. Daarom wordt ook voorgesteld dat:
1) De uitkeringsvorm van de ICL-bijdrage wordt gewijzigd van een artikel 12-uitkering in een decentralisatie-uitkering.
2) De fondsbeheerders verkennen of een methodiek mogelijk is waardoor de verantwoordelijkheid voor een grotere financiële zelfstandigheid (meer) bij de gemeente wordt gelegd om zo te komen tot een verdere reductie van de ICL-bijdrage.

Bovenstaande punten A t/m C worden verder ingevuld via de adviezen 1 t/m 25 in hoofdstuk 9 en aan het eind van deze bestuurlijke samenvatting.

Uitwerking onderzoeksvraag in concretiseringsnotitie
In de concretiseringnotitie is met de gemeente Lelystad en de provincie Flevoland afgesproken om de onderzoeksvraag te beantwoorden via de volgende aspecten/hoofdstukken:

1. De ontstaansgeschiedenis en stedelijke, sociale en economische ontwikkeling van Lelystad (hoofdstuk 1).
2. De historie en de totstandkoming van de ICL-bijdrage (hoofdstuk 2).
3. De beheerplannen in relatie tot de ICL-bijdrage, een beschrijving van het beeld van de uitkomsten van de beheerplannen van de laatste 5 jaar (hoofdstuk 3).
4. De ontwikkeling van de financiële positie van Lelystad, een beschrijving van het beeld van de uitkomsten van de rekening en begroting en het beoordelen van de vermogens- en schuldpositie alsmede de daar tegenoverstaande activa (hoofdstuk 4).
5. Het niveau van de eigen inkomsten van Lelystad, een analyse van de ontwikkeling van de belangrijkste eigen inkomsten van de gemeente. (hoofdstuk 5).
6. De nettolasten van Lelystad vergeleken, een vergelijking van de afwijking van de nettolasten (lasten min baten) van Lelystad met het gemeentefonds met de afwijking van het gemiddelde van de nettolasten van de selectiegemeenten met het gemeentefonds voor alle clusters in het gemeentefonds (hoofdstuk 6). In de concretiseringsnotitie is vastgelegd dat als uitgangspunt wordt genomen niet het niveau van het gemeentefonds, maar het in de regel hoger gelegen niveau van de selectiegemeenten.
7. De overcapaciteit van de voorzieningen in de openbare ruimte en de extra kosten van de fysieke structuur en of de huidige situatie van Lelystad de verstrekking van de ICL-bijdrage nog rechtvaardigt (hoofdstuk 7).
8. Kan het anders, met andere woorden of een eventuele hogere

uitgavenstructuur omgezet kan worden in een meer gemiddeld uitgavenniveau in vergelijking met andere gemeenten (hoofdstuk 8).

Zoals beschreven in de concretiseringsnotitie is dit evaluatierapport de verantwoordelijkheid van de artikel 12-inspecteurs van BZK (hierna: inspecteurs), maar is het in nauw overleg met de gemeente en de provincie tot stand gekomen. Zo is hoofdstuk 7 over de beheerskosten van de ICL-infrastructuur geschreven door de gemeente Lelystad en zijn de hoofdstukken 3 en 4, over de beheerplannen respectievelijk de ontwikkeling van de financiële positie van Lelystad, opgesteld door de provincie. Voor de onderwerpen waar er sprake is van verschillen van inzicht wordt verwezen naar paragraaf 9.7.

Externe deskundigheid en vertraagde oplevering
Nadat de concretiseringsnotitie was afgerond hebben de inspecteurs voor de ICL-evaluatie gebruik gemaakt van externe adviseurs met specifieke deskundigheid op het gebied van beheer van de open bare ruimte en maatschappelijk vastgoed. De ondersteuning was gericht op de drie volgende vragen:

- Voldoet de opzet van de ICL-evaluatie?
- Kan de huidige ICL-infrastructuur in vergelijking met gelijksoortige gemeenten tegen lagere kosten worden onderhouden?
- Kan de ICL-infrastructuur op aanvaardbare wijze tegen lagere kosten worden onderhouden en welke aanpassingen en/of investeringen zijn daar voor nodig?

De ICL-evaluatie is ruim een jaar later opgeleverd dan gepland. De omvang van de ICL-bijdrage alsmede de daarmee gepaard gaande diepgang die door de bij het TPO betrokken partijen werd verlangd binnen de beschikbare capaciteit heeft in alle fasen van het onderzoek (opzet, feitenonderzoek en conclusies) geresulteerd in een vertraagde oplevering waar alle partijen aan hebben bijgedragen.

Selectiegroepen en kerngegevens
Lelystad wordt in dit evaluatieonderzoek vergeleken met twee selectiegroepen, waardoor overeenkomsten en verschillen geanalyseerd kunnen worden, te weten:

- *de klassieke selectiegroep,* bestaande uit Almelo, Assen, Oss, Hoorn en Roosendaal. Deze groep is vergelijkbaar met Lelystad volgens *de belangrijkste verdeelmaatstaven van de algemene uitkering.*
- *de ICL-selectiegroep* bestaande uit Capelle aan den IJssel, Hoorn, Nieuwegein, Purmerend, Helmond en Almelo. Bij deze groep is allereerst gekeken naar *de belangrijkste fysieke maatstaven voor de clusters in de openbare ruimte*: Riolering, Groen en Wegen en water. Maar ook zijn gemeenten betrokken die net als Lelystad beschikken over veel kilometers weglengte en die in het verleden groeikern zijn geweest.

Sociale structuur en centrumfunctie
Op basis van de verdeelmaatstaven van Lelystad en vergelijking daarvan met de beide selectiegroepen blijkt dat de sociale structuur van Lelystad matig is en zich bevindt op de grens met zwak. De sociale structuur is minder sterk dan het gemiddelde van de beide selectiegroepen (paragraaf 1.2). De centrumfunctie van Lelystad is kleiner dan het gemiddelde van beide selectiegroepen en is sinds 2008 gecategoriseerd als sterk, behalve in 2013 en 2014 toen deze redelijk was (paragraaf 1.2).

Wordt overmaat en extensieve opzet Lelystad via gemeentefonds vergoed?
De ICL-bijdrage kan naar het oordeel van de inspecteurs niet worden gekort op grond van de redenering dat in de ICL-bijdrage betrokken kenmerken van Lelystad inmiddels via het gemeentefonds worden bekostigd. De in de ICL-bijdrage gehonoreerde kenmerken (ruime opzet, extensief gebruik) resulteren in de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds zowel in meer als minder inkomsten die

als beide worden betrokken elkaar in belangrijke mate compenseren (paragraaf 1.2).

1) De ontstaansgeschiedenis en stedelijke, sociale en economische ontwikkeling van Lelystad
Lelystad ligt in Oostelijk Flevoland, de derde van de beoogde vijf inpolderingen waarmee de afsluiting van de Zuiderzee gepaard ging en die een gevolg waren van de watersnood ramp van 1916. Na aanvankelijk een meer beperkte streekgebonden functie in de polder wordt in de zestiger en zeventiger jaren van de vorige eeuw voor Lelystad in het rijksbeleid uitgegaan van een toekomstig aantal inwoners van overwegend 100.000 in het kader van het overloop- en groeikernenbeleid.

Lelystad ontvangt zijn eerste inwoners in 1967 en wordt in 1980 een zelfstandige gemeente. In de tussenliggende jaren wordt gewerkt met een openbaar lichaam onder de minister van Binnenlandse Zaken dat rijks-, waterschaps- en gemeentelijke taken uitvoert en tot 1976 wordt aangestuurd door een landdrost die tevens directeur van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders (RIJP) was. De RIJP valt onder Verkeer en Waterstaat.

Om mensen vanuit de Randstad te verleiden in Lelystad te komen wonen is Lelystad door de RIJP ruim en groen opgezet met een op de auto gerichte infrastructuur van stadsautowegen, royale dreven en autoluwe wijken die gescheiden is van fiets- en voetverkeer via bruggen. De stijging van de woningproductie in Lelystad vanaf 1975 zorgt voor een snelle groei en veel nieuwe inwoners uit Amsterdam met een afwijkende (jonge), maar ook een eenzijdig bevolkingssamenstelling die wordt gekenmerkt door een zwakke sociale structuur en een daarbij gepaard gaande hardnekkige sociale problematiek.

Na de economische crisis in de tachtiger jaren is vanaf de negentiger jaren door de gemeente met steun van andere overheden voortdurend ingezet op versterking van de lokale economie, een evenwichtiger bevolkingssamenstelling, reductie van de overdimensionering, invulling van restruimten en completering van de ruimtelijke structuur resulterend in een beperkte groei en een sociale structuur die niet tot de slechtste categorie behoort. Door het besluit de Markerwaarde niet aan te leggen werd de beoogde dubbelstad aan de baai centraal in de Zuidelijke IJsselmeerpolders als kruispunt van weg-, water-, en spoorverbindingen niet gerealiseerd.

Het aantal inwoners in Lelystad is gestegen van ongeveer 60.000 in 1996 (bij aanvang van de ICL-bijdrage) naar circa 76.100 inwoners in 2016. Een stijging dus van ongeveer 16.100 inwoners. De actuele verwachting is dat in het jaar 2030 het aantal van 80.000 inwoners zal zijn bereikt. Deze ontwikkeling maakt dat de typering van Lelystad als groeigemeente steeds minder van toepassing is (paragraaf 1.3). Als de toekomstige omvang van de ICL-bijdrage uitsluitend wordt gerelateerd aan (de verwachte groei van) het aantal inwoners betekent dit dat de facto het grootste deel van de ICL-bijdrage zonder einddatum wordt voortgezet (paragraaf 1.3).

2) De historie en de totstandkoming van de ICL-bijdrage
Eind 1979 rapporteert de commissie Mulder die een goede financiële start van Lelystad beoogt te waarborgen dat de gemeente kampt met een 'tijdelijk structureel' tekort dat niet door eigen beleid is veroorzaakt. De commissie adviseert daarom een eenmalige bijdrage van ƒ 32 miljoen te verstrekken. In 1985 blijkt de financiële ontsporing van Lelystad onafwendbaar. Op basis van de geconstateerde oorzaken stelt de artikel 12-inspecteur een aantal oplossingen voor alsmede afdekking van het begrotingstekort. De Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) kan echter niet instemmen met de afdekking van het begrotingstekort via

artikel 12 Fvw omdat het merendeel van de oorzaken bij het Rijk liggen. Daarom adviseert de Rgf een onafhankelijke onderzoekscommissie in te stellen die met oplossingen komt.

De Interdepartementale Commissie Lelystad (ICL) concludeert dat een overcapaciteit aan voorzieningen en bouwgrond, een door het Rijk ontwikkelde fysieke structuur met hoge onderhoudslasten en een eenzijdige bevolkingssamenstelling door veel instroom van mensen met een uitkering, de financiële problemen van Lelystad heeft veroorzaakt**.** De ICL-commissie adviseert uit te gaan van een realistische middenscenario (migratiesaldo 0, geboorteoverschot 500, latere doorgroei) dat gepaard gaat met stimulerende maatregelen door Rijk en gemeente. Een interbestuurlijke stuurgroep jaagt die maatregelen aan. Het geheel wordt na 5 jaar geëvalueerd. Ten opzichte van een gemeente van 80.000 inwoners becijfert de ICL-commissie bij Lelystad structureel ƒ 14,3 miljoen aan excessieve lasten voor de fysieke structuur en ƒ 7,1 miljoen aan tijdelijke excessieve lasten die dalen bij stijging van het inwonersaantal. Daarnaast ontvangt Lelystad een artikel 12-uitkering voor excessieve zorgkosten, dient de gemeente om te buigen en de overcapaciteit aan grond te worden geëlimineerd.

Het kabinet stemt na drie ministerraden nagenoeg volledig in met het voorstel van de ICL-commissie waarbij de ICL-bijdrage na incidentele dekking in 1987 vanaf 1988 via een verdeelsleutel over de departementen wordt verdeeld waarbij V&W en VROM het leeuwendeel voor hun rekening nemen.

In de uitvoeringsperiode 1987-1991 van het middenscenario neemt de (financiële) problematiek niet af en mist een perspectief om zonder artikel 12 steun verder te gaan. In plaats van een inwonersgroei van 500 volgens het middenscenario daalt het aantal inwoners. Verder neemt het aantal structurele verstoringen toe en groeien de lasten voor het stadhuis tot excessieve hoogte.

Rekenfouten, hogere kostenposten en onvoorziene zaken moeten volgens de evaluatie uit 1994 resulteren in een hogere ICL-bijdrage die de departementen niet bereid zijn te betalen. Mogelijkheden om via aanpassingen van de fysieke structuur de kosten te verlagen ziet de ICL-commissie gezien de hoge investeringen nauwelijks. Als compromis worden de ICL-middelen structureel aan het gemeentefonds toegevoegd en komen de ICL-risico's ten laste van Lelystad en artikel 12. De ICL-bijdrage stijgt in 1994 wel ten laste van het accres naar € 24,4 miljoen wegens inflatie, volumegroei en inwoners. De bijdrage zal jaarlijks worden geïndexeerd maar niet gecorrigeerd voor inwoners. De volgende evaluatie start niet vóór 70.000 inwoners maar uiterlijk bij 80.000 inwoners.

In de artikel 12-rapporten over 1994 en 1995 doet de artikel 12-inspecteur voorstellen voor de oplossing voor de ontsporende lasten van het stadhuis via een bijdrage van in totaal ƒ 32,8 miljoen en een toegroei naar een structureel sluitende begroting in 1999 door de aanscherping van het belastingpakket, de positieve uitkomsten van zowel de herverdeling wegenbeheer als de nieuwe Fvw 1997. Dit alsmede de ICL-evaluatie van 1994 wordt vastgelegd in een beschikking die het vertrekpunt vormt van de huidige evaluatie. Ondanks bezwaren van gemeente en provincie wordt de aanvullende uitkering van Lelystad in 1997 en 1998 met 50% gekort voor het voordeel van de nieuwe Fvw 1997.

In opdracht van de staatssecretaris van VROM constateert de Lelystadtafel in 1997 dat de problematiek van Lelystad zo uniek is dat het Rijk mede gezien zijn betrokkenheid niet afzijdig kan blijven. Voor een aantal van de 38 concrete aanbevelingen is volgens de kabinetsreactie uit 1998 geld beschikbaar of is onder voorwaarden 10 tot 20% van de ICL-bijdrage inzetbaar. Daarnaast wordt er overlegd over een rijksbijdrage voor de kustontwikkeling, de herinrichting van het

stadscentrum en de herstructurering bedrijfsterrein Noordersluis. Het duurt tot 2001 voordat duidelijk is onder welke voorwaarden bredere inzet van de ICL-middelen is toegestaan. De actualisering van onderhoudsplannen die daarop volgt, resulteert in 2004 in de bereidheid van BZK om de ICL-evaluatie naar verwachting in 2007 te beginnen, 3 jaar voordat Lelystad 80.000 inwoners heeft.

Vanaf 2008 wordt Lelystad in toenemende mate om inzicht gevraagd in raming en verantwoording van de ICL-bijdrage. In 2012 mondt dit uit in het besluit om, 5 jaar later dan eerder gedacht, de ICL-evaluatie in 2013 te starten.

3) De beheerplannen in relatie tot de ICL-bijdrage, een beschrijving van het beeld van de uitkomsten van de beheerplannen van de laatste 5 jaar
Op grond van diverse adviezen van accountant, provincie en BZK heeft Lelystad het onderhoudsproces in de periode 2010-2015 via voortschrijdende meerjarige onderhoudsprogramma's geoptimaliseerd. Lelystad streeft naar een doorontwikkeling van deze integrale benadering (paragraaf 3.3.1).Zowel de beleids- als beheerplannen zijn actueel, er is geen sprake van achterstallig onderhoud en de ICL-middelen worden rechtmatig aangewend. (paragraaf 3.3.2).

Lelystad heeft een tekort in de programmabegroting, omdat voor het groot onderhoud volgens de MJR KSP 2011-2015 € 2,1 miljoen meer nodig is. Provincie en BZK hebben er op aangedrongen het onderhoud conform het plan te ramen. De minister van BZK schreef naar aanleiding van de ICL-beschikking over 2015 dat hij van oordeel was dat deze methodiek niet in overeenstemming met de inspanning die van de gemeente mag worden verwacht op basis van de ICL-systematiek. De accountant was echter wel van mening dat op de herijking van het MJR (2016-2021) kon worden gewacht, omdat het nog onvoldoende duidelijk was of de tekorten daadwerkelijk bleven bestaan (paragraaf 3.4, constatering 5).

Daarnaast heeft Lelystad in 2012 besloten voor € 2,1 miljoen aan bijsturingsmaatregelen te nemen in het groot onderhoud. Dit zal zichtbaar worden in de herijking voor het onderhoud in de MJR KSP 2016-2020. Lelystad heeft de resterende tekorten in de groot onderhoudsvoorzieningen (circa € 2,1 miljoen) nog niet opgelost door de jaarlijkse stortingen te verhogen, maar wil daar in de herijking MJR 2016-2020 op terugkomen in samenhang met de effecten vanuit de ICL-evaluatie. Dit is door Lelystad bevestigd in reactie op de vaststelling van de ICL-bijdrage 2014. Bij niet nakomen daarvan zou dat inhouden dat Lelystad het oplossen van het tekort op de lange termijn in het groot onderhoud voor zich uit blijft schuiven (paragraaf 3.5).

Lelystad heeft de rioolheffingen verhoogd waardoor sinds 2015 100% kostendekking is gerealiseerd op grond het rioolbeheerplan 2011-2015. Het rioolbeheerplan 2016-2021 vertoont wederom een tekort op de lange termijn, Lelystad heeft besloten de rioolheffing te verhogen zodat in 2021 opnieuw sprake is van 100% kostendekkendheid (paragraaf 3.4, constatering 6).

De verantwoording van de ICL-gelden in de begroting en jaarrekening is de laatste jaren substantieel verbeterd, na opvolging van de diverse adviezen van de accountant, BZK en de provincie. Lelystad volgt inmiddels haar eigen (vernieuwde) systematiek en is hierdoor op het vlak van onderhoud meer in control. Met als voornaamste uitzondering de wijze waarop met verwachte tekorten groot onderhoudsvoorzieningen op de langere termijn wordt omgegaan (paragraaf 3.4).

Het aandeel van de ICL-bijdrage is in de jaren 2010-2014 voor het groot onderhoud gestegen van 49% naar 64% en voor het dagelijks onderhoud van 39% naar 53%. Dit komt doordat Lelystad in 2012 een stelselwijziging is doorgevoerd waardoor de bedrijfsvoeringlasten niet meer op de eindproducten worden verantwoord, maar op een apart product worden verzameld. Verder is het dagelijks

onderhoud tegen zo laag mogelijke kosten doorgevoerd waardoor het totaal van deze kosten is gedaald. De inspecteurs verklaren deze groei van het aandeel van de ICL-bijdrage in het beheer en onderhoud van de openbare ruimte daarnaast door het indexeringsverschil tussen de ICL-bijdrage (een prijsindex bij een positief accres) en de gemeentelijke ramingen (geen indexering, maar actualisering bij planherziening) (paragraaf 3.4).

4) De ontwikkeling van de financiële positie van Lelystad, een beschrijving van het beeld van de uitkomsten van de rekening en begroting en het beoordelen van de vermogens- en schuldpositie alsmede de daar tegenoverstaande activa
Lelystad heeft met substantiële bezuinigingen in de periode 2010-2016 de begroting in deze jaren in evenwicht kunnen houden. In de genoemde jaren is het eigen vermogen van Lelystad met € 64,5 miljoen afgenomen tot € 81,3 miljoen ultimo 2014. De voorzieningen zijn in diezelfde periode gestegen met meer dat € 26 miljoen. Gezien deze ontwikkelingen in de afgelopen jaren kenschetst de financieel toezichthouder de financiële positie van Lelystad als kwetsbaar hetgeen door de gemeente wordt bevestigd (toezicht brief provincie begroting 2015/2016 en reactie van het college op deze brieven begin 2015 en 2016) (paragraaf 4.3).

De schuldpositie (netto schuldquote) van Lelystad ligt met 76% ultimo 2014 binnen de norm van de raad, kan als hoog ofwel bovengemiddeld worden gekwalificeerd en is de afgelopen jaren aanzienlijk verslechterd. De netto schuldquote zal volgens de meerjarenbegroting 2016-2019 verder oplopen tot ca. 79%. De netto schuldquote van Lelystad is wel beter dan die van de beide selectiegroepen (paragraaf 4.4 en 4.6).

De resultaten en het vermogen van het grondbedrijf zijn de laatste jaren als gevolg van de crisis negatief beïnvloed. De prognoses zijn neerwaarts bijgesteld en verliezen zijn genomen. De resultaten voor de komende jaren zijn sterk afhankelijk van de mate van het economische herstel in relatie tot vooral de woningmarkt. Er blijft sprake van een substantieel financieel risico, zeker gezien de hoge investering in de grondposities en het fragiel herstel van de economie (paragraaf 4.5).

Dit beeld wordt bevestigd doordat Lelystad vergeleken met de gemeenten in de twee selectiegroepen beschikt over een lagere solvabiliteit, die bovendien de afgelopen jaren een dalende trend vertoonde (maar minder dalend dan bij de selectiegroepen), en meer geïnvesteerd vermogen in de grondexploitaties. In beide gevallen is de huidige waarde onder (slechter dan) de signaleringswaarde (ondergrens) (paragraaf 4.6).

De trend van de schuldquote en solvabiliteit is bij Lelystad gelijk aan die bij de selectiegroepen (dalend). Bij grondexploitatie echter zien we bij Lelystad juist een afwijkende trend (stijgend) ten opzichte van de selectiegroepen (dalend) (paragraaf 4.6).

Ook in de komende jaren zet Lelystad in op een sluitende begroting. Naast onzekerheden en kleinere ontwikkelingen zijn hierbij de navolgende ontwikkelingen relevant: een daling van de decentralisatie-uitkering sociaal domein met € 5,7 miljoen in 2019 als gevolg van het objectieve verdeelmodel, een tekort in het groot onderhoud openbare ruimte van € 3,1 miljoen en de gevolgen van de ICL-evaluatie (paragraaf 4.7).

5) Het niveau van de eigen inkomsten van Lelystad, een analyse van de ontwikkeling van de belangrijkste eigen inkomsten van de gemeente
Bij de riolering is er in de periode 2010-2016 sprake van onderdekking. Wel daalt de onderdekking in 2014 na een aanvankelijke stijging tot en met 2013. In 2015 neemt de onderdekking opnieuw flink verder af (paragraaf 5.2).

De overige heffingen liggen nu iets hoger dan bij het gemiddelde van de selectiegroep. Dit komt met name door de precariobelasting, een belasting die niet alleen door Lelystedelingen wordt opgebracht. De precariobelasting op kabels en leidingen wordt afgeschaft, maar gemeenten kunnen het huidige niveau van precariobelasting nog 5 jaar heffen (paragraaf 5.3).

Voor voor een- en meerpersoonshuishoudens liggen de lokale lasten in Lelystad lager dan het gemiddelde van de klassieke selectiegroep. Dat geldt voor alle jaren 2010 tot en met 2015. Wel zien we dat door de verhoging van de rioolrechten met name bij de meerpersoonshuishoudens het verschil in 2015 sterk terugloopt. Het verschil met het gemiddelde van de klassieke selectiegroep wordt veroorzaakt door lagere heffingen bij de reinigingsrechten en de rioolheffing en een hogere heffing bij de OZB (paragraaf 5.4).

Op basis van het GRP 2016-2021 zal in 2021 de in 2015 geconstateerde lagere opbrengst van € 2,3 miljoen bij de rioolheffing ten opzichte van de klassieke selectiegroep volledig verdwijnen door een stijging van de rioolheffing in Lelystad als gevolg van de stijging van het benodigd budget volgens datzelfde GRP (paragraaf 5.4).

Lelystad dient bij de jaarlijkse ICL-verantwoording in begroting en rekening met ingang van 2018 inzicht te geven in de eventuele minderopbrengst bij de rioolheffing ten opzichte van de ICL-selectiegroep welke met ingang van 2021 volledig en blijvend dient te zijn geëlimineerd zo lang voor de riolering ICL-middelen worden ontvangen. Verder verantwoordt Lelystad de kostendekkendheid op de in dit inspectierapport gehanteerde wijze; de kostendekkenheid dient 100% te zijn. Iedere 5 jaar wordt extern nut, noodzaak en efficiency van de gemaakte rioleringskosten beoordeeld op basis van vergelijking waarbij de conclusies daarvan worden doorvertaald in het nieuw op te stellen GRP (paragraaf 5.4).

Om de minder draagkrachtigen te ontzien is tot nu toe in Lelystad een deel van de rioolheffing verlegd naar de OZB waardoor € 475.000 van de rioleringslasten zijn gedekt via de algemene middelen (zie tarievennota 2015). Bij de tariefstijging uit het GRP 2016-2021 is verondersteld dat Lelystad op termijn een bedrag van € 475.000 van de rioleringslasten via de bovengemiddelde OZB dekt (paragraaf 5.4).

Zowel de tarieven OZB als de opbrengst OZB per inwoner zijn hoog/bovengemiddeld. Dit geldt in het bijzonder voor de niet-woningen (=bedrijven). Ook de tarieven voor de woningen liggen hoog, maar de OZB-aanslag wordt gematigd door de gemiddeld lagere woningwaarde. Dit geldt niet voor de omvang van de waarde van de niet-woningen: deze is in Lelystad omvangrijk. Die hogere OZB (samen met OEM en reserves), stelt de gemeente in staat om het in hoofdstuk 6 geconstateerde hogere bestedingspatroon boven het niveau van het gemeentefonds aan de dag te leggen (paragraaf 5.4).

6) De nettolasten van Lelystad vergeleken, een vergelijking van de afwijking van de nettolasten (lasten min baten) van Lelystad met het gemeentefonds met de afwijking van het gemiddelde van de nettolasten van de selectiegemeenten met het gemeentefonds voor alle clusters in het gemeentefonds

Lelystad heeft in 2015 in totaal € 130 per inwoner (€ 9,9 miljoen) meer nettolasten boven het gemeentefonds dan de klassieke selectiegroep. Vooral bij de clusters Onroerende zaakbelastingen, Overige eigen middelen, Mutaties reserves, Bestuur en algemene ondersteuning, Werk en inkomen, Educatie, Cultuur en ontspanning, Infrastructuur en gebiedsontwikkeling wordt in 2015 ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep overschreden of onderschreden (paragraaf 6.2).

Het hogere nettolastenniveau op de uitgavenclusters van € 130 per inwoner t.o.v. de klassieke selectiegroep wordt voor € 88 per inwoner betaald uit hogere OZB, € 23 per inwoner aan hogere overige eigen middelen (OEM) en € 18 per inwoner aan meer inzet van reserves (paragraaf 6.2, tabel 6.1.2).

Lelystad geeft aan dat de € 130 meer nettolasten boven het gemeentefonds dan de klassieke selectiegroep enerzijds komt door interne baten en lasten (rente) en anderzijds door baten met een incidenteel karakter (reserves en precarioheffing). De rentecomponent leidt tot een bedrag van € 52 per inwoner (zie bijlage 6.6), vanuit de reserves een bedrag van € 18 per inwoner en € 22 per inwoner aan precario (zie hoofdstuk 5). Gezien de mogelijkheid het huidige niveau van precario nog 5 jaar te heffen (zie hiervoor ook paragraaf 6.3.3) zijn de inspecteurs van mening dat er voldoende tijd is om het wegvallen van de precario op te vangen. Daarnaast kunnen ook de gemeenten in de klassieke selectiegroep rente, precario en incidentele componenten in hun begroting hebben (paragraaf 6.2 en 6.3.3).

In het algemeen is er ruimte om het voorzieningenniveau te beperken. Lelystad zit namelijk met de nettolasten ruim boven de selectiegroepen (klassiek en ICL) en dus ook bij de meeste clusters aanzienlijk boven het gemeentefonds. Na de huidige ICL-evaluatie zou door Lelystad onderzocht kunnen worden of het mogelijk is om op een aantal clusters meer toe te groeien naar het niveau van de selectiegroep of zelfs het gemeentefonds, zodat binnen de begroting meer ruimte ontstaat om toekomstige daling van de ICL-bijdrage op te vangen (paragraaf 6.2).

Over de periode 2010-2015 is voor Lelystad het verschil met het gemeentefonds voor zowel de uitgavenclusters (2010: - € 522, 2015: - € 268) als de inkomstenclusters (2010: € 516, 2015: € 276) fors afgenomen. Lelystad geeft als verklaring dat dit komt door inhoudelijke zaken zoals bijvoorbeeld het uitplaatsen van primair onderwijs, maar vooral ook door de reductie van de bruto omvang van de exploitatie doordat er in de financiële administratie interne geldstromen apart worden gelabeld zodat steeds beter wordt aangesloten bij de netto omzet (paragraaf 6.2).

Waar de 'reguliere' nettolasten per gemeentefonds cluster zijn geijkt is dat niet het geval voor de op de verschillende clusters verantwoorde ICL-(netto)lasten. Mede als gevolg van het globale karakter van de clusteranalyse is het niet mogelijk op basis van de clusteranalyse een uitspraak te doen over de noodzakelijke hoogte van de ICL-bijdrage of de efficiency van de ICL-gerelateerde nettolasten. Het oordeel daaromtrent voor wat betreft de huisvestingslasten van het stadhuis, het Agoratheater en De Kubus, het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en van de riolering is dan ook voornamelijk bepaald op grond van hoofdstuk 7 en voor wat betreft de riolering mede op grond van hoofdstuk 5 (paragraaf 6.3.5, 6.3.9 en 6.3.10).

Zowel bij een ijkpunt Bestuur en algemene ondersteuning dat is opgehoogd met de ICL-bijdrage voor het stadhuis (€ 980.000) als bij een ijkpunt dat niet is opgehoogd heeft Lelystad hogere nettolasten ten opzichte van de klassieke selectiegroep, de ICL-selectiegroep en het gemeentefonds. In het bijzonder op grond van het nettolastenniveau boven de selectiegroepen (klassiek en ICL) wordt geconcludeerd dat er op dit cluster ruimte zit in het voorzieningenniveau. Verder onderzoek kan dan ook uitwijzen of een verlaging van de ICL-bijdrage voor het stadhuis kan worden opgevangen via een verlaging van het voorzieningenniveau op dit cluster (paragraaf 6.3.5).

Uit de clusteranalyse van het cluster Cultuur en ontspanning blijkt dat ook zonder ICL-bijdrage op dit cluster (€ 660.000 voor het Agoratheater en De Kubus) Lelystad lagere nettolasten t.o.v. het gemeentefonds heeft dan de selectiegroepen. Daarnaast blijkt dat Lelystad dan ongeveer evenveel boven het gemeentefonds zit

als het landelijk beeld en het beeld bij de bij de groep met 50.000-100.000 inwoners (paragraaf 6.3.8).

Bij het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling wordt geconstateerd dat Lelystad zowel bij een met als zonder voor de ICL-bijdrage (€ 12,7 miljoen) opgehoogd ijkpunt, hogere nettolasten heeft t.o.v. de beide selectiegroepen en het gemeentefonds. Dit cluster is echter breder dan alleen onderhoud en beheer openbare ruimte Ook ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing en milieu zitten in dit cluster, terwijl groen er juist weer niet in zit (paragraaf 6.3.9).

Bij het cluster riolering en reiniging wordt geconstateerd dat Lelystad € 0,5 miljoen meer aan nettolasten heeft dan de ICL-selectiegroep bij de riolering. Dit afgezet tegen de ICL-bijdrage voor de riolering van € 1,1 miljoen, betekent dus dat Lelystad € 0,6 miljoen minder besteed dan de ICL-selectiegroep. In de clustervergelijking wordt echter geen rekening gehouden met BTW, kwijtscheldingen en lasten riolering geboekt op andere functies (paragraaf 6.3.10).

7) De overcapaciteit van de voorzieningen in de openbare ruimte en de extra kosten van de fysieke structuur en of de huidige situatie van Lelystad de verstrekking van de ICL-bijdrage nog rechtvaardigt

Lelystad geeft aan verschillende activiteiten (inbreiden, reductie hoofdwegen en kaveluitgifte met minder openbare ruimte) te hebben ondernomen om de overcapaciteit in de openbare ruimte te reduceren. Het percentage uitgeefbare grond is in de afgelopen jaren gestegen van 45% in de bestaande stad tot 66% in de nieuwste wijk Warande en beoogt een marktgericht woningaanbod te realiseren dat mensen van buiten verleidt (groei) en zorgt voor een versterking van de sociale structuur (paragraaf 7.4.4).

Over het algemeen heeft de gemeente Lelystad gemiddeld genomen, afhankelijk van de gebiedsindeling, kwaliteitsambities en bijbehorend kwaliteitsniveaus (B) bij de openbare ruimte die hoger liggen dan die van de ICL-selectiegemeenten. Door het kwaliteitsniveau te verlagen naar een vergelijkbaar niveau (C) als dat van de selectiegemeenten kan het totale lastenniveau naar beneden. (paragraaf 7.5.1).

Uit het vergelijkingsonderzoek blijkt dat Lelystad momenteel meer openbare ruimte op het gebied van groen en verhardingen heeft dan de ICL-selectiegemeenten (paragraaf 7.5.2) alsmede rioleringsareaal (paragraaf 7.5.4). Op het gebied van de civiele kunstwerken en water is de vergelijking niet goed te maken. De onderhoudslasten per eenheid op de terreinen verhardingen, groen en riolering zijn vergelijkbaar met dan wel liggen onder het niveau van de ICL-selectiegemeenten (paragraaf 7.5.3 en 7.5.4 (riolering)).

Lelystad geeft in totaal € 10,5 miljoen meer uit aan beheer en onderhoud van de openbare ruimte (exclusief riolering en maatschappelijk vastgoed) dan de ICL-selectiegemeenten. Voor deze taken ontvangt Lelystad een ICL-bijdrage van ruim € 12,6 miljoen. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat Lelystad aan eigen middelen in absolute zin € 2,2 miljoen minder aan beheer en onderhoud van de openbare ruimte besteedt dan de ICL-selectiegemeenten. Vertaald naar inwoners komt dit neer op een bedrag van € 36,76 per inwoner ofwel € 2,8 miljoen absoluut (€ 36,76 x 76.142) (paragraaf 7.5.3).

Voor wat het stadhuis betreft heeft Lelystad jaarlijks per inwoner € 32,25 meer aan netto lasten dan de ICL-selectiegroep. De nettolasten van het Agoratheater komen overeen met de nettolasten van de ICL-selectiegroep (paragaaf 7.8).

De rekenkamer van Lelystad adviseert in haar onderzoek naar onderhoud rekening te houden met de onderhoudskwaliteit omdat neerwaartse bijstelling er van gevolgen kan hebben voor de aantrekkelijkheid van de stad en daarmee een

belemmering kan vormen voor de groeiopgave (paragraaf 7.9).

8) Kan het anders, met andere woorden of een eventuele hogere uitgavenstructuur omgezet kan worden in een meer gemiddeld uitgavenniveau in vergelijking met andere gemeenten

Royal Haskoning DHV heeft het effect van de verlaging van het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte op € 2 miljoen geraamd (paragraaf 8.3.3). Verder is door Royal Haskoning DHV de inschatting gemaakt dat bij grootschalig toepassen van versoberingsmaatregelen maximaal 8-15% kan worden bespaard op de totale beheerkosten van de openbare ruimte. Als we uitgaan van de structurele lasten voor beheer van de openbare ruimte (exclusief riolering en exclusief maatschappelijk vastgoed) van € 30,5 miljoen in 2015 betekent dit maximaal € 2,4 tot € 4,6 miljoen. Kanttekeningen die hierbij gemaakt dienen te worden zijn:

i. Voor de meeste maatregelen zal eerst een concreet plan / programma dienen te worden gemaakt voordat er een realistische inschatting kan worden gemaakt van de opbrengsten en investeringen per maatregel.
ii. Verminderen van beheer kan negatief zijn voor de beeldvorming, draagvlak en aantrekkelijkheid van de stad.
iii. De maatregelen zullen niet allemaal gelijk in jaar 1 een opbrengst generen. De meeste maatregelen sorteren pas na 5 tot 10 jaar effect.
iv. Nu hard bezuinigen kan de kans verkleinen op succesvolle positieve stimuleringsmaatregelen op het vlak van wonen en werkgelegenheid. Er zal een goede balans gevonden moeten worden tussen aan de ene kant versoberen en aan de nadere kant stimuleren.
v. Er is vanzelfsprekend een samenhang tussen grootschalig toepassen van versoberingmaatregelen en verlaging van het kwaliteitsniveau.

Op basis hiervan adviseren de inspecteurs met ingang van 2018 over een periode van 10 jaar € 2 miljoen te bezuinigen op het beheer van de openbare ruimte via versoberingsmaatregelen en verlaging van het kwaliteitsniveau.

Uit hoofdstuk 8 blijkt dat verder op langere termijn (vanaf 5 jaar) er opbrengstenstijgingen en lastenverminderingen zijn te bereiken via maatregelen op basis van:

i. De resultaten uit expertmeetings (een nieuwe visie op de toekomst van Lelystad, anders beheren van de openbare ruimte en benutten van de openbare ruimte om opbrengsten te genereren) (paragraaf 8.2.2).
ii. De resultaten uit de 'city challenge' (paragraaf 8.2.3).
iii. Versoberingsmaatregelen (paragraaf 8.3.3).
iv. Stimuleringsmaatregelen op het vlak van werken, woningbouw en energie (paragraaf 8.3.5).

Gezien de mogelijkheden die deze maatregelen bieden adviseren de inspecteurs om met ingang van 2023 de ICL-bijdrage verder af te bouwen met € 750.000 per jaar. De inspecteurs adviseren de verantwoordelijkheid voor deze reductie allereerst neer te leggen bij de gemeente via meerjarenprogramma's en concrete onderzoeksopdrachten. Op basis van een nieuwe ICL-evaluatie in 2022 kan worden beoordeeld of de voorgestelde afbouw met ingang van 2023 realistisch en haalbaar is. Op basis daarvan kan de afbouw met € 750.000 per jaar vanaf 2023 eventueel heroverwogen worden. Of heroverweging aan de orde is zal mede worden bepaald aan de hand van de inspanning van Lelystad voor een constructieve en initiatiefrijke aanpak en (meerjaren)programma's en plannen van Lelystad waar de gemeente in een paragraaf ICL-bijdrage in de begroting en rekening verantwoording over zal afleggen (zie adviezen 9, 10 en 21 van hoofdstuk 9).

Er zijn diverse maatregelen mogelijk om de nettolasten in verband met het stadhuis te verminderen (paragraf 8.3.4). Dit resulteert in het advies om op korte termijn de onderhoudskosten met ingang van 2018 met € 50.0000 per jaar te

verlagen en in mindering te brengen op de ICL-bijdrage tot in 2020 een bedrag van € 150.000 is bereikt. Voor de middellange termijn adviseren de inspecteurs met ingang van 2020 uit te gaan van een oplopende huuropbrengst van € 300.000 per jaar tot een bedrag van € 875.000 in 2022. Parallel hieraan wordt de ICL-bijdrage verlaagd, tenzij onderbouwd kan worden dat deze huuropbrengst niet gerealiseerd kan worden.

De inspecteurs concluderen dat het Agora Theater in 2007 is gebouwd en volledig het resultaat is van gemeentelijke besluitvorming. Bij cultureel centrum De Kubus zijn de kapitaallasten heel laag doordat het gebouw inmiddels is afgeschreven. Dit alsmede het feit dat er geen financiële afwijking is op het cluster Cultuur en ontspanning resulteert in het advies om de ICL-bijdrage voor zowel De Kubus als het Agora Theater te laten vervallen. In beide gevallen doen de inspecteurs suggesties voor maatregelen waardoor de nettolasten van het Agora Theater en De Kubus op termijn zouden kunnen dalen (paragraaf 8.3.4).

Adviezen
Op basis van bovenstaande aspecten/hoofdstukken (1 t/m 8) geven de inspecteurs de volgende adviezen aan de fondsbeheerders van het gemeentefonds:

Advies 1
Geadviseerd wordt om voor de inwonersgroei van circa 16.100 in de periode 1996-2016 geen generieke korting in één keer achteraf toe te passen op de ICL-bijdrage.

Advies 2
Bij de definitieve vaststelling van de ICL-bijdrage over een bepaald jaar dient rekening te worden gehouden met de inwonersgroei in Lelystad over dat jaar. Geadviseerd wordt om de ICL-bijdrage te verminderen bij elke groei van Lelystad met 1 inwoner volgens de berekeningssystematiek van tabel 9.2.2.1. De vermindering van de ICL-bijdrage vindt plaats op basis van de werkelijke jaarlijkse stijging van de inwonersaantallen. De ICL-bijdrage wordt niet verhoogd bij een eventueel toekomstige daling van het inwonersaantal.

Advies 3
Aangezien Lelystad sinds de aanvang van de ICL-bijdrage is gegroeid van ongeveer 60.000 inwoners naar ruim 76.100 nu en hiervoor geen generieke korting wordt geadviseerd, wordt wel geadviseerd om geen extra ICL-bijdrage toe te kennen bij eventuele daling van het aantal inwoners in de toekomst.

Advies 4
Naar aanleiding van de verlaging van het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte wordt geadviseerd de ICL-bijdrage met 2 miljoen te verminderen en om deze € 2 miljoen via een groeipad van 10 jaar te realiseren. Dat betekent dus een afname van de ICL-bijdrage met € 200.000 per jaar met ingang van 2018.

Advies 5
Geadviseerd wordt de ICL-bijdrage niet te corrigeren voor de bovengemiddelde oppervlaktemaatsteven die van invloed zijn op het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling omdat de eveneens relevante benedengemiddelde maatstaven zoals de omgevingsadressendichtheid de verschillen per saldo blijken op te heffen.

Advies 6
Geadviseerd wordt om de ICL-bijdrage niet te verlagen met € 2,8 miljoen in verband met het groeien naar een gelijksoortig uitgavenniveau als de selectiegemeenten. Deze groei geschiedt immers door verwerking van € 2,85 miljoen door de ingroei naar het volledige niveau van onderhoudslasten. Voorwaarden zijn wel dat deze ingroei naar het volledige niveau van onderhoudslasten geschiedt in de periode 2018-2027, dat het bedrag jaarlijks in de

voorziening groot onderhoud wordt gestort en dat met de ingroei wordt gestart in de begroting 2018. Dit dient op basis van gemeentelijke raming en verantwoording gemonitord te worden via het provinciaal verslag van de provincie Flevoland. Mocht blijken dat de ingroei niet is verwerkt in de begroting van 2018 dan wordt geadviseerd de korting van € 2,8 miljoen op de ICL-bijdrage alsnog door te voeren met € 280.000 per jaar te beginnen in 2018.

Advies 7
Gezien de mogelijkheden van de in deze ICL-evaluatie beschreven stimuleringsmaatregelen die effect kunnen sorteren op langere termijn (vanaf 5 jaar) bij de resultaten van de expertmeetings (paragraaf 8.2.2), bij de resultaten van de 'city challenge' (paragraf 8.2.3), bij de openbare ruimte (paragraaf 8.3.3) en bij de stimuleringsmaatregelen op het vlak van werken, wonen en energie (paragraaf 8.3.5) om de ICL-bijdrage verder af te bouwen op langere termijn (vanaf 5 jaar) adviseren de inspecteurs om met ingang van 2023 de ICL-bijdrage verder af te bouwen met € 750.000 per jaar. Zie ook advies 8.

Advies 8
Geadviseerd wordt Lelystad de mogelijkheid en tijd te geven meerjarenprogramma's en plannen op te stellen (zie voor de inhoud en procedure advies 10), te investeren en de voorgestelde stimuleringsmaatregelen in gang te zetten. Het doel hiervan is een verdere afbouw van de ICL-bijdrage. Geadviseerd wordt om hiervoor in 2022 opnieuw een ICL-evaluatie te doen, waarin onder meer de concrete financiële effecten uit de ingezette meerjarenprogramma's en plannen worden beoordeeld. Hierbij wordt ook beoordeeld of de in advies 7 voorgestelde afbouw van € 750.000 vanaf 2023 realistisch en haalbaar is en bezien of daarboven een verdere en versnelde afbouw mogelijk is. Op basis daarvan kan de afbouw met € 750.000 per jaar vanaf 2023 heroverwogen worden. De ICL-evaluatie in 2022 vormt daarmee in feite een actualisatie van de ontwikkeling die met de besluitvorming van deze evaluatie in gang wordt gezet. Of heroverweging aan de orde is zal mede worden bepaald aan de hand van de inspanning van Lelystad voor een constructieve en initiatiefrijke aanpak en (meerjaren)programma's en plannen van Lelystad waar de gemeente in een paragraaf ICL-bijdrage in de begroting en rekening verantwoording over zal afleggen (zie adviezen 9, 10 en 21).

Advies 9
Geadviseerd wordt dat de fondsbeheerders voorschrijven om bovenstaande programma's direct (in 2017), constructief en op initiatief van de gemeente en waar nodig in gezamenlijkheid met regio, provincie en Rijk op te pakken. Bij deze programma's kan gedacht worden aan een programma/plan waarin wordt benoemd wat de prioritaire kansen en bedreigingen zijn voor Lelystad om in te zetten op een voorspoedige en economisch georiënteerde ontwikkeling van Lelystad in samenwerking met de partners van de stad, als beste garantie om een inwonersgroei te bewerkstelligen. Dit biedt Lelystad de mogelijkheid de bestaande koers om zowel de economische als de woonpotenties van de stad tot wasdom te brengen, te versterken en te herijken, met als doel via de gerealiseerde inwonersgroei de ICL-bijdrage te kunnen verminderen.

Advies 10
Om de mogelijke maatregelen die op langere termijn (vanaf 5 jaar) effect kunnen sorteren (zie ook advies 7) te kunnen ontwikkelen en beoordelen, adviseren de inspecteurs aan de fondsbeheerders van het gemeentefonds om de gemeente Lelystad één of meerdere meerjaren programma's en plannen te laten opstellen waarin de maatregelen worden uitgewerkt en waarin tenminste het volgende dient te worden beschreven en onderzocht:
- uitvoerbaarheid;
- plan van aanpak;
- tijdsplanning en voortgang;

- benodigde investering;
- mogelijke (financiële) opbrengsten op o.a. het vlak van reduceren kosten beheer, realiseren extra inkomsten, duurzaamheid en kwaliteit openbare ruimte, participatie en betrokkenheid samenleving, samenwerking tussen gemeente en samenleving en het imago Lelystad;
- financiële, technische, juridische en maatschappelijke haalbaarheid;
- effecten voor de kwaliteit en leefbaarheid;
- draagvlak;
- effectiviteit van de maatregelen;
- consequenties voor de ICL-bijdrage.

Onder meer de voortgang van deze programma's dient te worden beschreven in een aparte paragraaf ICL-bijdrage bij de begroting en rekening van Lelystad. Deze paragraaf wordt beoordeeld in het jaarlijkse op uiterlijk 1 juli aan de minister van BZK te zenden provinciaal verslag van gedeputeerde staten van Flevoland.

Advies 11
De inspecteurs adviseren om aan de gemeente Lelystad zelf de keuze te laten om bij alle aanwezige te beheren openbare ruimte en de daarin aanwezige kapitaalgoederen te komen tot een juiste mix van maatregelen om de lasten van beheer van de openbare ruimte te verminderen zodat de voorgestelde reductie van de ICL-bijdrage kan worden gerealiseerd.

Advies 12
De inspecteurs adviseren dat aan de hand van (extern) onderzoek de gemeente de effectiviteit van de activiteiten gericht op de reductie van de overcapaciteit laat analyseren, beoordelen en inzichtelijk maakt. Doel is te komen tot effectieve activiteiten bij de ontwikkeling van Lelystad waardoor er bij voortduring sprake is van een (verdere) reductie van de overcapaciteit. Tevens zorgt Lelystad er voor dat in de jaarlijkse verantwoording van de ICL-bijdrage met ingang van 2018 inzicht wordt gegeven in de reductie van de overcapaciteit in relatie tot de ontwikkeling van de stad.

Advies 13
De inspecteurs zijn van oordeel dat na deze ICL-evaluatie door Lelystad onderzoek moet worden gedaan naar verklaringen en achtergronden dat de nettolasten in Lelystad € 130 per inwoner meer boven het gemeentefonds liggen dan in de klassieke selectiegroep. De uitkomsten van dit onderzoek dienen uiteindelijk te worden meegenomen in de volgende evaluatie van de ICL-bijdrage (2022).

Advies 14
Gezien de stijging van het noodzakelijke budget riolering naar € 7,4 miljoen in 2021, de hoogte van de ICL-bijdrage van € 1,1 miljoen voor de riolering en dus een stijging van de omvang aan noodzakelijke dekkingsmiddelen voor de riolering naar € 6,3 miljoen in 2021 en adviseren de inspecteurs om zolang er sprake is van bovengemiddelde OZB-opbrengsten het expliciet aangewezen deel van de OZB voor de dekking van de rioleringskosten, thans zijnde € 475.000, te betrekken bij de berekening van de kostendekkendheid van de rioleringstaak.

Advies 15
Geadviseerd wordt de stijging van de riooltarieven en het noodzakelijk budget voor de riolering zoals aangekondigd in het GRP 2016-2021 inzichtelijk te maken via de gemeentelijke ICL-paragraaf en te monitoren in het provinciaal verslag van de provincie Flevoland. Daarbij dient aandacht besteed te worden aan of de lasten die worden verantwoord riolering gerelateerd zijn (mogelijkheid van verschrijven van kosten), of de geplande stijging van de rioleringslasten en -baten tot en met 2021 wordt gerealiseerd, of eventuele lastendalingen of vrijval van de voorziening vertaald worden in tariefsdalingen en of vervolgens bij een lager gehanteerd tarief

de ICL-bijdrage kan dalen. Geadviseerd wordt dat als mocht blijken dat bovenstaande lasten- en batenstijgingen bij de rioleringen niet gerealiseerd zijn in 2021, beoordeeld moet worden aan de hand van de berekening van het dekkingspercentage riolering bij doorrekening BTW en bedrijfsvoeringslasten (conform tabel 5.6 van deze ICL-evaluatie) met welke omvang de ICL-bijdrage kan worden verlaagd.

Advies 16
Met betrekking tot het stadhuis wordt geadviseerd de ICL-bijdrage te verminderen met € 150.000 per jaar omdat de onderhoudskosten per eenheid vloeroppervlak nu zeer hoog zijn voor een pas gerenoveerd gebouw. Omdat Royal Haskoning DHV vergelijkt met een index voor kantoorgebouwen en gemeentehuizen voor een deel bestaan uit inefficiënte ruimten zoals raadszalen en ontvangstruimten wordt er hier geadviseerd om niet de maximaal mogelijk bezuiniging van € 205.000 in mindering te brengen op de ICL-bijdrage. Om Lelystad de tijd te geven de bezuinigingen te kunnen doorvoeren wordt geadviseerd de ICL-bijdrage vanaf 2018 met € 50.000 per jaar te verminderen tot in 2020 de € 150.000 is bereikt.

Advies 17
Met betrekking tot het stadhuis wordt geadviseerd de gemeente Lelystad in kaart te laten brengen via een meerjarig programma, zoals beschreven onder advies 10, welk gedeelte van het stadhuis verhuurd kan worden en vanaf wanneer. Hierbij dient ook meegenomen te worden of het mogelijk is om de lasten op andere gemeentelijke accommodaties te reduceren via samenvoeging in het stadhuis. Omdat er vooralsnog vanuit wordt gegaan dat niet de aangegeven maximale huuropbrengsten (van € 125.000 voor de begane grond en € 750.000 voor de 2^{e} en 3^{e} etage) gelijk op korte termijn geheel gerealiseerd kan worden, omdat er ook een aantal investeringen dienen te geschieden en omdat o.a. een aantal Rijksdiensten uit Lelystad zijn vertrokken waardoor er een overcapaciteit is aan kantoorruimte, wordt geadviseerd vooralsnog hiervoor niet met ingang van 2018 de ICL-bijdrage te verminderen, maar vanaf 2020 in drie jaar. Hieraan wordt de voorwaarde verbonden dat Lelystad de gelegenheid wordt geboden een inspanning te leveren om de extra/overtollige meters stadhuis te verhuren en om eventueel gemotiveerd aan te tonen als de bovenstaand beschreven maximale huuropbrengst niet gerealiseerd kan worden. Mocht dat het geval zijn dan worden de gerealiseerde netto voordelen (extra huuropbrengsten of lagere lasten op andere locaties) in mindering gebracht op de ICL-bijdrage vanaf 2020. De voortgang hieromtrent wordt inzichtelijk gemaakt via de gemeentelijke ICL-paragraaf en dient gemonitord te worden in het provinciaal verslag.

Advies 18
Door de inspecteurs wordt geadviseerd aan de fondsbeheerders van het gemeentefonds om de ICL-bijdrage met betrekking tot het Agora Theater geheel te laten vervallen. De reden hiervoor is dat het Agora Theater in 2007 is herbouwd. Dit is een eigen beslissing van de gemeente geweest. De huidige lasten voor dit theater hebben dan ook niets te maken met de redenen van de ICL-bijdrage, namelijk extra lasten die voortvloeien uit de destijds door het Rijk voor Lelystad gekozen fysieke structuur. Dat ze thans iets hoger liggen dan die van de selectiegroep is een verantwoordelijkheid van de gemeente en ten overvloede is dit mede het gevolg van de hoge kapitaallasten door de nog relatief jonge leeftijd van het gebouw. Daarnaast blijkt uit de clustervergelijking (hoofdstuk 6) dat op het cluster Cultuur en ontspanning Lelystad zonder ICL-bijdrage ongeveer evenveel boven het gemeentefonds zit qua nettolasten als het landelijk gemiddelde en het beeld bij de groep met 50.000-100.000 inwoners. Als bijdrage in de dekking van de wegvallende ICL-bijdrage kunnen dienen:

- De onderhoudskosten per eenheid vloeroppervlak zijn nu zeer hoog voor een theater en kunnen dan ook met maximaal € 170.000 per jaar dalen.
- Lelystad kan in kaart brengen of er alternatieve verhuur of aanvullende

exploitatiemogelijkheden zijn voor dit theater.
- De gemeente Lelystad kan eventueel via een herfinanciering van de schuld m.b.t. het theater een verlaging van de kapitaallasten realiseren.
- Onderzoek naar een mogelijke verbetering van de bezetting van het theater.

Advies 19
Ook de ICL-bijdrage voor De Kubus kan naar het oordeel van de inspecteurs komen te vervallen. De reden is dat het gebouw inmiddels geheel is afgeschreven en daardoor zeer geringe kapitaallasten heeft, waardoor van overcapaciteit in financiële zin inmiddels geen sprake meer is. Daarnaast blijkt uit de clustervergelijking (hoofdstuk 6) dat op het cluster Cultuur en ontspanning Lelystad zonder ICL-bijdrage ongeveer evenveel boven het gemeentefonds zit qua nettolasten als het landelijk gemiddelde en het beeld bij de groep met 50.000-100.000 inwoners. Naast een mogelijke reductie van het hogere voorzieningenniveau in financiële zin kunnen als bijdrage in de dekking van de wegvallende ICL-bijdrage dienen:
- De onderhoudskosten per eenheid vloeroppervlak zijn nu fors geraamd en kunnen dan ook met maximaal € 30.000 per jaar dalen.
- Lelystad kan in kaart brengen of de activiteiten in De Kubus geheel of gedeeltelijk ergens anders kunnen worden ondergebracht.
- Onderzoek naar verbetering van de bezetting van De Kubus.

Advies 20
Zoals aangegeven wordt geadviseerd om de ICL-bijdrage met betrekking tot het Agora Theater en De Kubus in totaal met € 660.000 te verminderen. Om Lelystad de mogelijkheden te geven de benodigde dekking te vinden en voorstellen hiervoor te concretiseren en implementeren wordt voorgesteld om de ICL-bijdrage gefaseerd af te bouwen. Geadviseerd wordt om de ICL-bijdrage in de periode 2018 tot en met 2021 af te bouwen, te starten met € 60.000 in 2018 en daarna in 2019 t/m 2021 met € 200.000 per jaar.

Advies 21
Geadviseerd wordt dat er in de begroting en jaarrekening van Lelystad een paragraaf ICL-bijdrage dient te komen over de ICL-bijdrage met daarin:
1. De huidige financiële verantwoording met betrekking tot de ICL-middelen (dagelijks onderhoud, groot onderhoud en ontwikkeling voorzieningen), waarbij ingegaan wordt op de vraag of de ICL-middelen wel worden besteed aan het doel waarvoor ze worden verstrekt.
2. Zicht op de totale omvang van de baten en lasten per ICL-gerelateerd gebied en de ontwikkeling daarin, afgezet tegen de ICL-bijdrage. Dit betreffen de gebieden wegen, straten, pleinen, kunstwerken, watergangen, groen en stadhuis. Voor riolering zie onderstaand punt 8.
3. De meerjarige ontwikkeling van het inwoneraantal vanaf 2018 (zie ook advies 2).
4. Met betrekking tot het geconstateerde tekort in de voorzieningen ICL voor groot onderhoud van circa € 2,85 miljoen inzicht in de voortgang van de ingroei naar het volledige niveau van onderhoudslasten (zie ook advies 6).
5. Beschrijving van de voortgang van de ingezette programma's met betrekking tot de stimuleringsmaatregelen die op langere termijn effect kunnen sorteren (zie ook adviezen 7 t/m 10).
6. Inzicht in de maatregelen en de effectiviteit daarvan m.b.t. reductie van de overcapaciteit (zie ook advies 12).
7. Inzicht in de ontwikkeling van de riooltarieven, rioolbaten en rioollasten (zie ook adviezen 14 en 15).
8. Inzicht in de voortgang van het verhuren van de extra/overtollige meters van het stadhuis en het generen van huuropbrengsten of een daling van lasten op andere locaties (zie ook advies 17).

Advies 22
Geadviseerd wordt om de gedeputeerde straten van de provincie Flevoland te verzoeken bovenstaande punten in advies 21 te monitoren in haar jaarlijkse provinciaal verslag en dit verslag jaarlijks uiterlijk 1 juli aan BZK te zenden. De criteria voor deze monitoring worden beschreven in bijlage 9.3.

Advies 23
Geadviseerd wordt om de huidige manier van indexeren te behouden waarbij de ICL-bijdrage jaarlijks wordt geïndexeerd via 2/3 van het geraamde percentage prijsstijging overheidsconsumptie jaar t zoals gepubliceerd in de septembercirculaire jaar t-1. Indexering vindt alleen plaats als de geraamde groei van het gemeentefonds (accres) jaar t zoals gepubliceerd in de septembercirculaire jaar t-1 positief is. Daarbij verwerkt de gemeente Lelystad de indexering jaarlijks als baten in de begroting en aan de lastenkant minimaal één keer in de vijf jaar via de meerjarenraming.

Advies 24
Omdat er formeel inmiddels geen sprake meer is van artikel 12-problematiek bij Lelystad en omdat het inmiddels mogelijk is een gemeente uit het gemeentefonds via een decentralisatie-uitkering geld te doen toekomen, wordt voorgesteld de ICL-bijdrage vanaf 2018 te verstrekken via een decentralisatie-uitkering voorlopig voor de duur van vijf jaar. In 2022 dient dan deze decentralisatie-uitkering opnieuw geëvalueerd te worden voor de omvang en vorm vanaf 2023/2024.

Advies 25
Nadat in de afgelopen ruim dertig jaar de overmaat van Lelystad is afgedekt door de ICL-bijdrage adviseren de inspecteurs in de periode tot de volgende evaluatie dat de fondsbeheerders verkennen of een methodiek mogelijk is waardoor de verantwoordelijkheid voor een grotere financiële zelfstandigheid (meer) bij de gemeente wordt gelegd om zo te komen tot een verdere reductie van de ICL-bijdrage.

1 Inleiding

1.1 Evaluatie ICL-bijdrage

De aanleiding voor de ICL-bijdrage
De ICL-bijdrage is onderbouwd door het advies van de Interdepartementale Commissie Lelystad (ICL), die medio 1987 over de financiële problematiek van de gemeente Lelystad heeft geadviseerd. Dit heeft geresulteerd in de zogenoemde ICL-bijdrage aan Lelystad in de vorm van een aanvullende uitkering. Deze bijdrage is te verklaren uit de ruime aanleg van de openbare ruimte zoals die door de Rijksoverheid bij de planning en de beoogde groei van Lelystad werd voorzien, de daarmee samenhangende extra kosten en de achterblijvende bevolkingsgroei van de gemeente ten opzichte van de verwachtingen. De aanvullende bijdrage is aldus bedoeld voor onderhoud en noodzakelijke investeringen in de openbare ruimte en openbare voorzieningen.

Wanneer de ICL-bijdrage evalueren?
In de ICL-beschikking door de fondsbeheerders van april 1996 is vastgelegd dat de evaluatie van de ICL-bijdrage zou plaatsvinden bij een inwonertal dat ligt tussen de 70.000 en 80.000 inwoners. In 2004 zijn hier in de brief FO2004/58177 ambtelijk nadere afspraken over gemaakt waarbij er van is uitgegaan dat de ICL-bijdrage niet zou worden geëvalueerd voordat Lelystad vermoedelijk in 2010 de 80.000 inwonersgrens zou overschrijden. Voorgesteld is om drie jaar daaraan voorafgaand in 2007 de ICL-evaluatie samen te starten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) laat echter in 2012, ruim 5 jaar later dan toen voorzien, weten dat in het licht van de afnemende groei van Lelystad het mogelijk nog tientallen jaren zou duren voordat het aantal van 80.000 inwoners zou worden bereikt. Per 1 januari van dat jaar bedraagt het inwoneraantal van Lelystad 75.332 bij een groei in 2011 van 219 inwoners. Gegeven het feit dat een dermate lange periode zonder vorm van evaluatie na de laatste inhoudelijke ICL-beschikking uit april 1996 door niemand is voorzien, is de minister van oordeel dat een evaluatie van de ICL-bijdrage nodig is.

De relatie tussen de ICL-bijdrage en artikel 12 Fvw
De ICL-bijdrage wordt verstrekt in de vorm van een aanvullende uitkering op grond van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet (Fvw). Daarmee is Lelystad formeel een artikel 12-gemeente, maar in de praktijk is er feitelijk met ingang van 1999 geen sprake meer van een reguliere artikel 12-situatie. Dit komt onder meer tot uiting in het feit dat het kenmerkende financiële gezondmakingsproces van een reguliere artikel 12-gemeente bij Lelystad ontbreekt.

Verder hebben verschillende ministers van BZK in de afgelopen jaren bij herhaling aangegeven te hechten aan een ICL-evaluatie op basis van een artikel 12-onderzoek. In de brief van 13 februari 2013, kenmerk 2013-0000087853, is dat wederom bevestigd. In de bijlage bij deze brief zijn onder meer doel, vorm, de benodigde informatie en de rol van de toezichthouder beschreven. Deze bijlage bij de brief van 13 februari 2013 is als bijlage 1.1 in dit evaluatierapport opgenomen omdat het voor de artikel 12-inspecteurs (hierna: inspecteurs) de opdracht vormt om een rapportage over de noodzaak van de ICL-bijdrage op te stellen. Dit is als volgt verwoord:

In het onderzoek zal de vraag beantwoord moeten worden of en zo ja hoeveel extra financiële middelen de gemeente Lelystad ook in de toekomst nodig heeft voor de extra uitgavenposten waarvoor de ICL-bijdrage indertijd werd ingesteld.

Vertrekpunt voor het evaluatieonderzoek is dus een regulier artikel 12-onderzoek. Daar waar de specifieke omstandigheden dat vereisen wordt er van afgeweken. Voorbeelden hiervan zijn: de aanleiding van het onderzoek (geen artikel 12-aanvraag, maar de ICL-evaluatie), niet voldoen aan het toelatingskaartje maar toetsen aan een gemiddelde belastingdruk bij vergelijkbare gemeente, geen minimum artikel 12-onderhoudsniveau maar het onderhoudsniveau van een gemiddeld vergelijkbare gemeente en geen vergelijking met de gemeentefondsijkpunten, maar vergelijking met de afwijking van de gemiddelde nettolasten van de groep van met Lelystad vergelijkbare gemeenten ten opzichte van de gemeentefondsijkpunten.

Uitwerking evaluatieonderzoek in notitie
Op 1 oktober 2013 is de evaluatie van de ICL-bijdrage daadwerkelijk van start gegaan. In de notitie Concretisering evaluatie ICL-bijdrage gemeente Lelystad (bijlage 1.2) is het evaluatieonderzoek in samenspraak met de betrokken partijen verder uitgewerkt.

Aanvankelijk kunnen de inspecteurs geen overeenstemming bereiken met Lelystad over de reikwijdte van het onderzoek. De gemeente is van oordeel dat onderzoek naar besparingsmogelijkheden door aanpassingen in de huidige fysieke, ICL-gerelateerde (uitgaven)structuur geen onderdeel van de ICL-evaluatie is en er ook niet in thuis hoort. Verder vindt Lelystad dat de ICL-evaluatie te veel afwijkt van een regulier artikel 12-onderzoek en daardoor onvoldoende de lading dekt.

Goede afstemming en aandacht voor bestuurlijke inbedding hebben uiteindelijk geleid tot gegroeid wederzijds begrip en de navolgende afspraken tussen betrokken partijen die via bestuurlijk overleg zijn bevestigd.

- In het ICL-evaluatieonderzoek worden twee onderzoeken naar besparingsmogelijkheden uitgevoerd die gericht zijn op het elimineren van de hogere uitgavenstructuur. Het betreft enerzijds het gemeentelijke onderzoek 'Meer met minder' en anderzijds een extern onderzoek in opdracht van de inspecteurs. Beide onderzoeken worden afgestemd in het periodiek overleg waarin de voortgang van de ICL-evaluatie wordt besproken om vervolgens de resultaten van beide onderzoeken te verwerken in het evaluatierapport.
- Bestuurlijke behandeling en besluitvorming vindt plaats na oplevering van het ICL-evaluatierapport, te beginnen met de reacties van de gemeente en de provincie Flevoland. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) adviseert vervolgens de fondsbeheerders (BZK en Financiën) en betrekt in dat advies de reacties van de gemeente en de provincie. Vervolgens besluiten de fondsbeheerders op grond van het betreffende evaluatierapport, de reacties en het advies van de Rfv alsmede een bestuurlijk overleg als daartoe aanleiding is.
- Daar waar een regulier artikel 12-onderzoek de lading van de ICL-evaluatie niet dekt, nemen gemeente en inspecteurs de ruimte om in samenspraak tot werkbare afspraken te komen.

Hiermee is er in april 2015 helderheid over de wijze waarop het onderzoek wordt vormgegeven. Het evaluatieonderzoek en het daaruit voortvloeiende rapport zijn weliswaar de verantwoordelijkheid van de inspecteurs, maar het onderzoek geschiedt in nauw overleg met de gemeente Lelystad, alleen al omdat veel informatie die voor het onderzoek nodig is van de gemeente afkomstig is. Op basis van de concretiseringsnotitie heeft dit er in geresulteerd dat de gemeente Lelystad hoofdstuk 7 heeft geschreven waarin de kosten voor het beheer van de ICL-infrastuctuur zijn vergeleken met enkele op dit onderdeel soortgelijke gemeenten. Bij het onderzoek is ook de provincie Flevoland als financieel toezichthouder op de gemeente nauw betrokken. Vanuit de specifieke ervaring van de provincie in haar rol als financieel toezichthouder zijn conform de concretiseringsnotitie de hoofdstukken 3 en 4 opgesteld door de provincie over de beheerplannen

respectievelijk de ontwikkeling van de financiële positie. Tijdens het onderzoek heeft afstemming met betrokkenen plaatsgevonden via een tripartiete overlegstructuur (TPO) tussen gemeente, provincie en rijk. Vanaf medio 2015 is de gemeente ook bestuurlijk bij deze afstemming vertegenwoordigd.

Externe inhuur deskundigheid
De inspecteurs hebben bij de ICL-evaluatie adviseurs van Royal Haskoning DHV ingehuurd met specifieke kennis en deskundigheid op het gebied van inrichting, beheer en onderhoud van de openbare ruimte en maatschappelijk vastgoed. De betreffende adviseurs zijn geselecteerd na een offerteprocedure waarvoor drie geschikte leveranciers zijn uitgenodigd. De drie navolgende vragen zijn ter beantwoording aan de adviseurs voorgelegd:

- *Onderzoeksopzet*
  Voldoet de opzet van de ICL-evaluatie, meer specifiek, zijn er nog praktische verbetersuggesties op de onderzoeksopzet met als doel de kwaliteit van de ICL-evaluatie te verbeteren?
- *Huidige fysieke structuur tegen lagere kosten*
  Draai mee in het vergelijkingsonderzoek en beoordeel het door de gemeente uitgevoerde vergelijkingsonderzoek. Doe dit aan de hand van de bij de selectiegemeenten verzamelde gegevens samen met de bij de evaluatie betrokken partijen (gemeente, provincie en rijk). Kan de huidige ICL-infrastructuur (areaal) op een met de selectiegemeenten vergelijkbaar kwaliteitsniveau tegen lagere kosten worden onderhouden zodat de ICL-bijdrage kan worden verminderd?.
- *Minder fysieke structuur tegen lagere (structurele) kosten*
  Is het mogelijk de ICL-infrastructuur aan te passen of te verminderen zodat de daarmee verbandhoudende structurele kosten kunnen worden verminderd of inkomsten verhoogd met als doel reductie van de ICL-bijdrage? Welke investeringen zijn daarmee gemoeid en wat zijn de maatschappelijke gevolgen die daarbij naar verwachting optreden?

Vertraagde oplevering ICL-evaluatie
De ICL-evaluatie is ruim een jaar later opgeleverd dan gepland. De omvang van de ICL-bijdrage alsmede de daarmee gepaard gaande diepgang die door de bij het TPO betrokken partijen werd verlangd binnen de beschikbare capaciteit heeft in alle fasen van het onderzoek (opzet, feitenonderzoek en conclusies) geresulteerd in een vertraagde oplevering waar alle partijen aan hebben bijgedragen.

1.2 Selectiegroepen en kerngegevens

In dit evaluatieonderzoek wordt gewerkt met selectiegroepen. De vergelijking van Lelystad met deze selectiegroepen geeft inzicht in onder meer de kerngegevens en de daaraan gerelateerde begrotingspositie van Lelystad. Dit biedt de mogelijkheid om overeenkomsten en verschillen tussen Lelystad en de gebruikte selectiegroepen op verschillende manieren te analyseren.

Lelystad wordt in het evaluatieonderzoek vergeleken met een tweetal selectiegroepen, te weten een klassieke selectiegroep en een ICL-selectiegroep. Hieronder wordt bij iedere selectiegroepen uitgelegd wat de kenmerken van de betreffende selectiegroep zijn en waarom Lelystad met die selectiegroep wordt vergeleken. De selectiegroepen zijn in overleg met de gemeente samengesteld.

De klassieke selectiegroep
De gemeenten in de klassieke selectiegroep zijn vergelijkbaar met Lelystad volgens *de belangrijkste verdeelmaatstaven van de algemene uitkering*. Dat wil zeggen dat de gemeenten in deze selectiegroep zijn geselecteerd op vergelijkbare aantallen bij die verdeelmaatstaven van het gemeentefonds die verantwoordelijk zijn voor

procentueel de grootste verdeling van het geld van de algemene uitkering uit het gemeentefonds aan Lelystad. Daarmee ontstaat een selectiegroep van gemeenten met gemiddeld genomen een vergelijkbare kostenstructuur niet alleen wat betreft fysieke kenmerken maar ook sociale zoals bevolkingssamenstelling, hun sociaal-maatschappelijke problemen alsmede de eigen draagkracht. In dit rapport zal deze groep worden aan geduid als de klassieke selectiegroep.

Tabel 1.2.1 Kerngegevens Lelystad en de klassieke selectiegroep 2015

Structuurkenmerken	Almelo	Assen	Oss	Hoorn	Roosendaal	**Gemiddelde Selectiegroep**	**Lelystad**	**Afwijking**
Aantal inwoners	72.459	67.190	89.226	71.703	77.027	**75.521**	**76.142**	**1%**
Gemiddelde woonruimtebezetting*	2,25	2,20	2,33	2,24	2,26	**2,26**	**2,34**	**4%**
Onroerende zaak belastingen								
Waarde woningen (x € 1 mln.)	4.797	4.812	7.747	5.729	6.813	**5.979**	**5.086**	**-15%**
Waarde niet-woningen eigenaar (x € 1 n	1.637	1.383	1.868	1.298	1.940	**1.625**	**1.917**	**18%**
Aandeel woningen in waarde totaal	60%	64%	68%	69%	64%	**65%**	**57%**	**-12%**
Waarde totaal per inwoner (x € 1)	110.704	112.360	127.188	115.769	137.270	**120.658**	**116.204**	**-4%**
volumina sociale structuur per 1000 inwoners								
Huishoudens met een laag inkomen	159	150	125	142	140	**143**	**138**	**-4%**
Bijstandontvangers	34	29	15	20	20	**24**	**28**	**20%**
Uitkeringsontvangers	114	101	92	94	78	**96**	**99**	**3%**
Minderheden	109	25	67	88	94	**77**	**143**	**86%**
volumina bevolkingsopbouw per 1000 inwoners								
Inwoners < 20 jaar	238	244	228	239	221	**234**	**252**	**8%**
Inwoners > 64 jaar	176	174	176	162	192	**176**	**141**	**-20%**
Inwoners 75 - 85 jaar	55	55	56	44	61	**54**	**32**	**-41%**
volumina centrumfunctie per 1000 inwoners								
Lokaal klantenpotentieel	1.147	1.132	1.041	1.164	1.082	**1.113**	**1.008**	**-9%**
Regionaal klantenpotentieel	1.600	1.632	1.100	1.211	1.130	**1.335**	**1.106**	**-17%**
volumina bebouwingsstructuur								
Oppervlakte land	6.723	8.189	16.331	2.013	10.647	**8.781**	**23.059**	**163%**
Woonruimten	32.161	30.556	38.305	31.946	34.100	**33.414**	**32.584**	**-2%**
Omgevingsadressendichtheid	49.431	46.292	50.869	52.807	56.811	**51.242**	**44.119**	**-14%**
Kernen	3	3	22	1	9	**8**	**6**	**-21%**
Weglengte in km**	495	476	831	253	542	**519**	**542**	**4%**
Bedrijfsvestigingen	5.376	4.764	8.129	6.267	6.542	**6.216**	**6.570**	**6%**
volumina Leerlingen								
Leerlingen speciaal onderwijs	4.355	1.930	2.345	2.764	2.360	**2.751**	**4.029**	**46%**
Leerlingen voortgezet onderwijs	4.868	3.795	5.558	6.486	3.800	**4.901**	**3.008**	**-39%**

*Berekend
**Gegevens CBS

Uit bijlage 1.3 blijkt tot welke uitkering uit het gemeentefonds die verdeelmaatstaven vervolgens leiden en waar de verschillen dan optreden bij vergelijking met deze klassieke selectiegemeenten. Lelystad ontvangt, inclusief de ICL-bijdrage van € 202[1] per inwoner, € 10 per inwoner minder dan de gemeenten

[1] € 202 per inwoner of € 15.362.000 is de omvang van de ICL-bijdrage voor zowel 2012 als 2013. Lelystad is hier ook in de begroting 2015 van uit gegaan. De ICL-bijdrage voor 2014 en

in de klassieke selectiegroep. Op basis van zowel tabel 1.2.1 als bijlage 1.3 kan verder worden geconstateerd dat de sociale structuur van de selectiegroep gemiddeld beter is dan die van Lelystad. Immers, uit tabel 1.2.1 blijkt dat de aantallen van de sociale structuurmaatstaven in Lelystad hoger zijn dan het gemiddelde van de klassieke selectiegroep. Daaruit vloeit voort zoals uit bijlage 1.3 blijkt, dat de bedragen die Lelystad per inwoner ontvangt in totaal op diezelfde maatstaven hoger zijn dan die van deze selectiegroep. Ook de centrumfunctie van de klassieke selectiegroep blijkt sterker te zijn dan die van Lelystad.

Tabel 1.2.2 Sociale structuur en centrumfunctie Lelystad en de klassieke selectiegroep 2015

Selectiegemeenten*	nr	sociale structuur	centrumfunctie	inwoners	provincie	au per inwoner
Almelo	1	zwak	sterk	72.459	Overijssel	2.167
Assen	2	zwak	sterk	67.190	Drenthe	2.270
Oss	3	redelijk	sterk	89.226	Noord-Brabant	1.731
Hoorn	4	matig	sterk	71.703	Noord-Holland	1.623
Roosendaal	5	matig	sterk	77.027	Noord-Brabant	1.637
Lelystad	1	matig	sterk	76.142	Flevoland	1.864

De ICL-selectiegroep
Naast de klassieke selectiegroep wordt Lelystad op relevante plekken in dit rapport ook vergeleken met een zogenaamde ICL-selectiegroep.

Aangezien de ICL-bijdrage is bedoeld voor de extra kosten die voortvloeien uit de door het Rijk voor Lelystad gekozen fysieke structuur, is bij de bepaling van deze ICL-selectiegroep in eerste instantie gekeken naar *de belangrijkste fysieke maatstaven voor de clusters in de openbare ruimte*: Riolering, Groen en Wegen en water. Voor het cluster Groen (thans cluster Cultuur en ontspanning) zijn dit de maatstaven inwoners en woonruimten. Voor het cluster Wegen en water (thans cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling) zijn dit de maatstaven inwoners, land, binnenwater, oppervlakte bebouwing, woonruimten, woonruimten x bodemfactor, omgevingsadressendichtheid (OAD) en kernen. Voor het cluster Riool (thans cluster Reiniging en riolering) zijn dat de maatstaven woonruimten, woonruimten x bodemfactor en OAD.

Alhoewel dat geen maatstaf in het gemeentefonds is, is bij deze selectiemethode ook gekeken naar de kilometers weglengte, waarbij op Lelystad gelijkende gemeenten met veel kilometers weglengte, net als Lelystad, bij voorkeur werden toegelaten tot de ICL-selectiegroep. Tot slot is gekeken naar welke gemeenten in het verleden net als Lelystad de status van groeikern hebben gehad. Dit alles resulteert in de volgende ICL-selectiegroep die als voormalige groeikernen en op basis van bovengenoemde maatstaven het dichtst in de buurt komen van Lelystad: Capelle aan den IJssel, Hoorn, Nieuwegein, Purmerend, Helmond en Almelo. Hiervan is alleen Almelo niet als groeikern aangewezen.

Uit bijlage 1.4 blijkt dat Lelystad inclusief de ICL-bijdrage € 181 per inwoner meer krijgt dan de ICL-selectiegroep. Lelystad ontvangt vooral meer via de ICL-bijdrage op grond van artikel 12 Fvw en de sociale en aan fysieke omvang gerelateerde verdeelmaatstaven. Minder krijgt Lelystad bij de verdeelmaatstaven gerelateerd aan compactheid, stedelijkheid en de decentralisatie- en integratie-uitkeringen (geen centrumgemeente voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang). Op de voor de ICL-evaluatie relevante verdeelmaatstaven land,

2015 is inmiddels bepaalt op € 204 per inwoner of € 15.531.000. In 2013 en 2015 groeit de ICL-bijdrage niet omdat het accres in de meicirculaire van dat jaar voor datzelfde jaar negatief is.

land x bodemfactor, binnen- en buitenwater ontvangt Lelystad volgens bijlage 1.4 € 31 per inwoner (€ 2,36 miljoen) meer uit het gemeentefonds ter bestrijding van de extra kosten die zich daardoor openbaren.

Tabel 1.2.3 Kerngegevens Lelystad en de ICL-selectiegroep 2015

Structuurkenmerken	Capelle aan den IJssel	Hoorn	Nieuwegein	Purmerend	Helmond	Almelo	Gemiddelde Selectiegroep	Lelystad	Afwijking
Aantal inwoners	66.178	71.703	61.038	79.576	89.256	72.459	**73.368**	**76.142**	**4%**
Gem. woonruimtebezetting*	2,15	2,24	2,25	2,27	2,28	2,25	**2,24**	**2,34**	**4%**
Onroerende zaak belastingen									
Waarde woningen (x € 1 mln.)	5.206	5.729	5.414	6.326	7.865	4.797	**5.889**	**5.086**	**-14%**
Waarde niet-woningen eigenaar (x € 1 mln.)	1.189	1.298	1.759	1.157	1.944	1.637	**1.497**	**1.917**	**28%**
Aandeel woningen in waarde totaal	69%	69%	61%	73%	67%	60%	**66%**	**57%**	**-14%**
Waarde totaal per inwoner (x € 1)	114.351	115.769	146.114	108.186	131.453	110.704	**121.096**	**116.204**	**-4%**
volumina sociale structuur per 1000 inwoners									
Huishoudens met een laag inkomen	145	142	124	133	144	159	**141**	**138**	**-2%**
Bijstandontvangers	29	20	17	18	28	34	**24**	**28**	**17%**
Uitkeringsontvangers	77	94	75	87	99	114	**91**	**99**	**9%**
Minderheden	137	88	96	91	88	109	**102**	**143**	**41%**
volumina bevolkingsopbouw per 1000 inwoners									
Inwoners < 20 jaar	226	239	216	223	246	238	**231**	**252**	**9%**
Inwoners > 64 jaar	173	162	164	174	154	176	**167**	**141**	**-16%**
Inwoners 75 - 85 jaar	50	44	43	56	47	55	**49**	**32**	**-34%**
volumina centrumfunctie per 1000 inwoners									
Lokaal klantenpotentieel	999	1.164	1.069	1.074	1.150	1.147	**1.101**	**1.008**	**-8%**
Regionaal klantenpotentieel	535	1.211	810	926	1.591	1.600	**1.112**	**1.106**	**-1%**
volumina bebouwingsstructuur									
Oppervlakte land	1.422	2.013	2.360	2.316	5.318	6.723	**3.359**	**23.059**	**587%**
Woonruimten	30.728	31.946	27.071	35.121	39.075	32.161	**32.684**	**32.584**	**0%**
Omgevingsadressendichtheid	69.261	52.807	51.029	75.510	66.935	49.431	**60.829**	**44.119**	**-27%**
Weglengte in km**	208	253	277	267	512	495	**335**	**584**	**74%**
Bedrijfsvestigingen	5.559	6.267	5.207	5.737	7.068	5.376	**5.869**	**6.570**	**12%**
volumina Leerlingen									
Leerlingen speciaal onderwijs	1.587	2.764	473	2.226	3.026	4.355	**2.405**	**4.029**	**67%**
Leerlingen voortgezet onderwijs	2.168	6.486	4.348	3.343	4.346	4.868	**4.260**	**3.008**	**-29%**

*Berekend
**Gegevens CBS

Tabel 1.2.4 Sociale structuur en centrumfunctie Lelystad en de ICL-selectiegroep 2015

Selectiegemeenten*	nr	sociale structuur	centrumfunctie	inwoners	provincie	au per inwoner
Capelle aan den IJssel	1	matig	redelijk	66.178	Zuid-Holland	1.544
Hoorn	2	matig	sterk	71.703	Noord-Holland	1.623
Nieuwegein	3	matig	redelijk	61.038	Utrecht	1.303
Purmerend	4	matig	redelijk	79.576	Noord-Holland	1.468
Helmond	5	matig	sterk	89.256	Noord-Brabant	1.890
Almelo	6	zwak	sterk	72.459	Overijssel	2.167
Lelystad	1	matig	sterk	76.142	Flevoland	1.864

Op basis van zowel tabel 1.2.4 als bijlage 1.4 kan worden geconcludeerd dat de sociale structuur en de centrumfunctie van de ICL-selectiegroep beter respectievelijk groter is dan die van Lelystad. Nadere analyse leert dat Lelystad sinds 2008 een sterke centrumfunctie heeft maar in 2013 en 2014 is ingedeeld in de categorie redelijk en dat wat betreft sociale structuur deze weliswaar als matig wordt gekwalificeerd maar deze zich op de grens met zwak bevindt.

De kerngegevens uit tabel 1.2.1 en 1.2.3 zijn ontleend aan de gegevens van de algemene uitkering van de betaalmaand februari en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (beide ramingen ofwel data per 1 januari 2015).

Honoreert het huidige gemeentefonds de afwijkende maat van Lelystad?
Relevant met betrekking tot de ICL-bijdrage is de vraag of Lelystad voor zaken als overmaat en ruime, extensieve opzet nu reeds (voor een deel) wordt gecompenseerd via de huidige maatstaven van gemeentefonds. In de praktijk blijken deze aspecten zich in elkaar tegengesteld werkende verdeelmaatstaven te openbaren. Wat betreft de ruime opzet zijn het verdeelmaatstaven als land (x bodemfactor), binnen- en buitenwater en oppervlakte bebouwing (binnen en buiten bebouwde kom x bodemfactor). De grotere omvang van Lelystad resulteert in € 23 respectievelijk € 35 per inwoner (€ 1,75 miljoen respectievelijk € 2,67 miljoen) meer inkomsten voor Lelystad ter dekking van de daardoor optredende extra kosten dan gemiddeld bij de klassieke respectievelijk ICL-selectiegemeenten. Binnen datzelfde cluster blijkt dat de ruime extensieve opzet van Lelystad via een maatstaf als omgevingsadressendichtheid er juist voor zorgt dat die de extra inkomsten in belangrijke mate worden geëlimineerd. Lelystad ontvangt via deze maatstaf € 11 respectievelijk € 27 per inwoner (€ 0,38 miljoen respectievelijk € 2,06 miljoen) minder inkomsten dan gemiddeld bij de klassieke respectievelijk de ICL-selectiegemeenten. Op basis hiervan hebben de inspecteurs geconcludeerd dat een korting van de ICL-bijdrage op grond van de redenering dat de kenmerken waarvoor Lelystad via de ICL-bijdrage wordt gecompenseerd inmiddels via de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds worden gehonoreerd, onjuist is, omdat de via de ICL-bijdrage betrokken kenmerken zowel resulteren in meer als minder inkomsten welke effecten elkaar als ze beide worden betrokken in belangrijke mate compenseren.

Conclusies
- De sociale structuur van Lelystad is matig en bevindt zich op de grens met zwak. De sociale structuur is minder sterk dan het gemiddelde van de beide selectiegroepen.
- De centrumfunctie van Lelystad is kleiner dan het gemiddelde van beide selectiegroepen en is sinds 2008 gecategoriseerd als sterk, behalve in 2013 en 2014 toen deze redelijk was.
- De ICL-bijdrage kan naar het oordeel van de inspecteurs niet worden gekort op grond van de redenering dat in de ICL-bijdrage betrokken kenmerken van Lelystad inmiddels via het gemeentefonds worden bekostigd. De in de ICL-bijdrage gehonoreerde kenmerken (ruime opzet, extensief gebruik) resulteren in de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds zowel in meer als minder inkomsten die als beide worden betrokken elkaar in belangrijke mate compenseren.

1.3 Ontstaansgeschiedenis en achtergrondinformatie[2]

Ontstaan Lelystad
Eind 1952 krijgt Lelystad de voorkeur boven de naam Flevostad waarmee deze naam een eerbetoon is aan Cornelis Lely, oud-staatsman en geestelijk vader van de Zuiderzeewerken. Waterbouwkundig ingenieur Lely ontwerpt in 1891 dit plan dat hij na de waternood rondom de Zuiderzee van 1916 als minister tot uitvoering weet te brengen. Het plan behelst niet alleen een afsluiting van de Zuiderzee, hetgeen in 1932 door de voltooiing van de Afsluitdijk en het ontstaan van het IJsselmeer is gerealiseerd. Ook omvat het plan de realisatie van een vijftal polders. Lelystad ligt in Oostelijk Flevoland, de derde polder van het plan-Lely, na de Wieringermeer (1930) en de Noordoostpolder (1942). De vierde polder is Zuidelijk Flevoland (1968). De vijfde polder, de Markerwaard, is er nooit gekomen. Anders dan bij eerdere droogmakerijen beschouwt het rijk naast de aanleg ook de inrichting van de polders als haar taak. Behalve het ontwikkelingsapparaat in de vorm van de Dienst der Zuiderzeewerken ontstaat daardoor een dienst voor het in cultuur brengen van de drooggevallen gronden met aanvankelijk een sterk agrarische focus, de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders (RIJP).

De bouw van Lelystad begint voordat Oostelijk Flevoland is drooggelegd. In 1949 wordt midden in het IJsselmeer een dukdalf geplaatst ter oriëntatie van het werkeiland dat aldaar in 1950 verrijst. Op dit werkeiland is gemaal Wortman gebouwd een van de drie gemalen voor het droogmaken van Oostelijk Flevoland. Ook wordt er huisvesting voor de pioniers gebouwd. Dit oudste wooncomplex van Lelystad, tevens gemeentelijk monument, ligt bij de haven en is in 2007 gerenoveerd. Nadat in 1956 de 90 km lange ringdijk van Oostelijk Flevoland is gesloten en in 1957 de polder droogvalt is in 1960 begonnen met de bouw van de eerste huizen in Dronten die in 1962 worden opgeleverd. In Lelystad wordt in 1965 met bouwen begonnen waarna in 1967 de eerste bewoners worden begroet.

Ontwikkeling bestuurlijke indeling Lelystad
Oostelijk en Zuidelijk Flevoland en het Markermeer zijn aanvankelijk niet gemeentelijk ingedeeld. Omdat de ervaring van de Wieringermeer had geleerd dat het opdelen onder aangrenzende gemeenten niet werkte, wordt gekozen voor een openbaar lichaam dat zowel rijks-, waterschaps- als gemeentelijke taken uitvoert. Het OL ZIJP (Openbaar Lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders) is het overheidsorgaan met aan het hoofd een landdrost die het gemeentelijke bestuur van het gebied belichaamt en direct als ware het een provincie onder de minister van Binnenlandse Zaken valt. De functie van landdrost is tot 1976 door achtereen volgens door de heren Minderhoud (1955-1963) en Otto (1963-1976) gecombineerd met die van directeur van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders, welke dienst gezien de relatie met de waterstaatkundige werken van de inpolderingen een onderdeel is van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Die combinatie van rijksdienst en lokaal bestuur is niet eenvoudig en begint op den duur zelfs te hinderen. In de loop der jaren kruipt dan ook de democratie langzaam de polder in. Dit gebeurt onder meer in de vorm van een gekozen adviesraad en een dagelijks adviescollege voor het grondgebied van Dronten en Lelystad in 1968 respectievelijk 1972. In 1976 wordt de personele unie RIJP en OL ZIJP opgeheven en wordt voormalig wethouder Lammers uit Amsterdam landdrost.

Vanaf 1972 wordt het grondgebied van het OL ZIJP stap voor stap kleiner doordat steeds delen van de polder gemeentelijk worden ingedeeld. Nadat in 1972 Dronten de eerste gemeente in de Flevopolders is geworden, verkrijgt in 1980 Lelystad de

[2] Bij de beschrijving is rijkelijk geput uit onder meer de volgende publicaties: Lelystad uit de kluiten, RIJP (1980), Het Zuiderzeeproject inzakformaat, R. van Duin en G. de Kaste (1984), wikipedia, de rijksnota's over het ruimtelijke ordeningsbeleid, gemeentelijke structuurplannen etc.

gemeentelijke status met als eerste burgemeester de heer Gruijters, oud-minister van VROM in het kabinet Den Uijl. Almere en Zeewolde worden in 1984 gemeentelijk ingedeeld, gevolgd door de vorming van de provincie Flevoland met ingang van 1986. Het OL ZIJP wordt pas met ingang van 1996 opgeheven. Tot die tijd is het nog bestuurlijk belast met het Markermeer en de dijk Enkhuizen-Lelystad. Bij de opheffing van het openbaar lichaam is het grootste deel van het wateroppervlakte toegewezen aan Lelystad.

Figuur 1.3.1 Gemeentelijke indeling van Flevoland



Lelystad als het hart van de Zuidelijke IJsselmeerpolder

De ontwikkeling van Oostelijk Flevoland vindt plaats terwijl de samenleving in snel tempo verandert onder invloed van ontwikkelingen zoals de mechanisatie en rationalisatie van de landbouw en de groei van de mobiliteit. Anders dan bij de vorige polders wordt dit niet langer als afzonderlijk project gezien, maar in samenhang met de ontwikkeling van Zuidelijk Flevoland en de Markerwaard. Dit heeft tot gevolg dat de aanvankelijke inrichting van Oostelijk Flevoland met 10 dorpen en een streekcentrum meerdere malen wordt aangepast. Uiteindelijk komen er vier kernen. Naast de dorpen Swifterband en Biddinghuizen en streekcentrum Dronten wordt gewestelijk centrum Lelystad geprojecteerd in het hart van de drie laatste dan nog beoogd te realiseren Zuidelijke IJsselmeerpolders als kruispunt van toekomstige weg-, water- en spoorverbindingen, op een plek waar de geknikte dijk van Oostelijk Flevoland en de toekomstige Markerwaard samenkomen waardoor Lelystad als dubbelstad aan een baai komt te liggen en zich kan manifesteren als een stad aan het water. Dit alles wordt ontwikkeld en gerealiseerd in een tijd waarin nationale planologie in belang toeneemt, de verstedelijking wordt losgekoppeld van de landbouwkundige ontwikkeling en dienstbaar wordt gemaakt aan de ontwikkelingen in het westen van het land.

Lelystad: wel groeikern, maar geen Markerwaard

Door verschillende ontwikkelingen ontstaat vanaf de vijftiger jaren de noodzaak van een ruimtelijke ordening- en volkshuisvestingbeleid. Zo groeit het

ruimtegebruik sterk in verband met wonen, werken, recreëren en verplaatsen (o.a. groei een- en tweepersoonhuishoudens, toegenomen autobezit, groei vraag naar bedrijfsterreinen). Daarnaast zorgt de verouderde woningvoorraad met bijbehorende woonomgeving in de grote steden voor een trek uit de steden van de jongere gezinnen met financiële armslag die verder wordt versterkt door de stadsvernieuwing. De druk op de open ruimte in en rond de Randstad en de congestie nemen toe en minder draagkrachtigen blijven achter in de steden. Dit resulteert er in dat verschillende nota's worden uitgebracht om deze ontwikkelingen te reguleren via een spreidings- en ontwikkelingsbeleid (groeisteden) en stedelijk inrichtingsbeleid (verbetering woon- en leefklimaat van de stedelijke gebieden). Als in het stedelijk inrichtingsbeleid het stadsgewest, een door een maximale reistijd (circa een half uur) begrensd verband van ruimtelijk op elkaar betrokken kernen rond een of mee grote steden, en de noodzaak tot bundeling van groei ontstaat, is de groeikern als opvolger van de eerdere overloopgemeenten geboren. Een groeikern verruimt de keuzemogelijkheid van inwoners en bindt mensen aan een stadsgewest.

Tabel 1.3.2 Ontwikkelingsbeleid Lelystad in verschillende nota's

Rapport, verschijningsdatum	**Realisatie in/periode**	**Streefgetal inwoners/ *woonruimten***
Bevolkingscentra in het oude en nieuwe land, proefschrift dr. C.A.P. Takes, 1948	-	25.000-30.000
Rapport subcommissie Lelystad van de Vaste Commissie voor het Nationale Plan, 1959	2000	50.000-100.000
Memorie van Toelichting op de begroting van het Zuiderzeefonds, 1966	2000	100.000
Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland, 1966	2000	125.000-250.000
Kaart van het Structuurschema voor de ontwikkeling van Lelystad, 1969	2000	min. 100.000
Rapport Woningbouw noordelijke deel Randstad, Commissie Roelse, 1971	1980	*6.200-10.000*
Nota Volkshuisvesting, ministerie VRO, 1972 (Lelystad aangewezen als groeikern)	2000	100.000
Structuurplan Lelystad 1975-2000, definitief 1978	2000	100.000, na 2000 uitgroei naar 120.000 mogelijk
Structuurschema Volkshuisvesting, 1977	1980-1989	*14.000*
Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland alsmede Structuurschets voor de Verstedelijking, 1977	1980-1989	*14.000*, na 1990 ruime groeimogelijkheden

In tabel 1.3.2 zijn de nota's vermeld waarop het ontwikkelingbeleid voor Lelystad berust.

In de daarop volgende ruimtelijke ordeningsnota's verdwijnt deze focus op groei. Zo wordt in de Vierde nota Ruimtelijke Ordening (RO) uit 1988 het spreidingsbeleid verruild voor het principe 'regio's op eigen kracht' (concurrentie). En de vierde nota RO Extra (1994) zet in op beperking van mobiliteit en de compacte stad hetgeen onder meer betekent uitbreiding van bestaande steden en goed openbaar vervoer. Lelystad wordt in deze nota nog wel als groeikern genoemd tot een aantal van 30.000 woningen is bereikt. Voor groeigemeenten als Lelystad die buiten het stadsgewest van de donorstad liggen, wordt na afloop van hun woningbouwtaak gestreefd naar een voortgezette ontwikkeling als zelfstandige kern met een verzorgende en eventueel ook een opvangfunctie voor het omliggende gebied.

In de daaropvolgende nota Ruimte (2005) wordt de ruimtelijke ontwikkeling in dienst gesteld van economie, veiligheid en leefbaarheid. Het kabinet schept

voorwaarden voor decentrale ontwikkeling en de stimulering daarvan en richt zich op de ruimtelijke hoofdstructuur. Voor de G30 waaronder Lelystad zijn er budgetten beschikbaar voor stedelijke vernieuwing en herstructurering. Daarnaast wordt voor Lelystad de ruimte verkend om een multimodaal overslagterrein te realiseren en buitendijks te wonen om de stad een gezicht aan het water te geven.

In 1986 wordt door het kabinet besloten voorlopig niet tot de aanleg van de Markerwaard over te gaan. Waar zou de grond eigenlijk rendabel voor zijn: een tweede nationale luchthaven, graanproductie, woningbouw of als recreatiegebied? Het ecologisch belang van het openhouden van het IJsselmeer prevaleert boven de eerder genoemde mogelijke bestemmingen. In 2003 wordt definitief besloten deze polder niet meer aan te leggen. Aanvankelijk werd Lelystad centraal in de drie polders geprojecteerd, nu heeft het een meer excentrische plek aan de zijkant van de twee wel aangelegde polders. Toch verstomt de discussie over de toekomst van het resterende Markermeer niet geheel. In 2012 presenteert de Vereniging Natuurmonumenten het project Marker Wadden, waarbij in het meer een groep eilanden zal worden aangelegd. Momenteel wordt gewerkt aan de realisatie daarvan.

Stedelijke ontwikkeling van Lelystad
Cornelus van Eesteren, een van de geestelijke vaders van het algemene uitbreidingsplan van Amsterdam, krijgt in 1959 de opdracht om een stedenbouwkundig plan voor Lelystad te maken. Lelystad is daarmee in Nederland een van de eerste steden die volledig volgens de *new town*-gedachte ofwel als geplande stad wordt ontworpen voordat er wordt gebouwd. Om mensen uit de steden in de Randstad ertoe te verleiden om naar Lelystad te verhuizen moeten ruime, betaalbare woningen worden gerealiseerd op zelfstandige kavels en van hoge kwaliteit. De uitgangspunten van het oorspronkelijke plan waren een spoorlijn (noord-zuid) en een midden door de stad lopende doorgaande snelweg (oost-west; Zwolle-Lelystad-IJmuiden). Van Eesteren ontwerpt een oost-west gerichte stad met een mogelijke verdere ontwikkeling in de Markerwaard en een geringe dichtheid die is gebaseerd op de principes van het *nieuwe bouwen* waarbij transparantie (ruimte, licht en lucht), functionaliteit en functiescheiding (wonen, werken, recreatie en verkeer) kenmerkend zijn.

Het ontwerp wordt afgewezen omdat het teveel ruimte eist, te kostbaar is, onvoldoende georiënteerd is op het IJsselmeer en als eindplan moeilijk faseerbaar is als tijd of middelen tegenzitten. Omdat de tijd begint te dringen, wordt de stedenbouwkundige ontwikkeling in handen van de RIJP gelegd: op basis van het plan van Van Eesteren wordt een deelplan gemaakt voor de gefaseerde eerste groei van Lelystad. Uit dit deelplan komen de eerste wijken voort (Zuiderzee- en Atolwijk) met daar tussen winkelcentrum Lelycentre, in feite het historische centrum van Lelystad.

Het *structuurschema Lelystad 1969* dat vervolgens door de RIJP is ontwikkeld, gaat uit van een kleinere schaal, een aangepaste infrastructuur en gedraaide hoofdrichting (noord-zuid). Het nieuwe planningsinstrument is geen plan, maar een flexibel en richtinggevend structuurschema. Kenmerkend voor Lelystad zijn verder: scheiding van langzaam verkeer via fiets- en voetbruggen en interlokaal autoverkeer via onverhoogde stadsautowegen overgaand in royale dreven met een autoluwe wijkontsluiting daarop.

Het daarop volgende *structuurplan Lelystad 1975-2000* bouwt voort op het structuurschema en faciliteert het overloopbeleid. Uitgangspunt bij de groei is dat Lelystad volwaardig kan functioneren bij 80.000 inwoners en een uitgroeimogelijkheid heeft tot een maximale capaciteit van 120.000 inwoners[3] door

[3] Structuurplan Lelystad 2005.

de lage bebouwingsdichtheid. Matiging van het grondgebruik blijft daarom net als de gebrekkige oriëntatie op het water een verbeterpunt. De bouw van Almere die in 1974 is gestart, wordt niet alleen als concurrentie gezien, maar ook als verlossing van Lelystad uit zijn isolement. Verder wordt de scheiding stad- en wijkcentra ingeruild voor concentratie van voorzieningen op stadsniveau en spreiding over de stad van dagelijkse voorzieningen (woonbuurtniveau).

De *structuurvisie Lelystad* begin negentiger jaren komt tot stand ten tijde van een economische recessie. Hierdoor groeit het aantal banen en bedrijven onvoldoende mee met dat van het inwonersaantal. De instromende nieuwe Lelystedelingen zijn veelal weinig draagkrachtig en afkomstig uit sociaal zwakkere groepen. De positieve effecten van de nabijheid van Almere blijven uit en door de uitgestelde aanleg van de Markerwaard komt de centrale ligging van Lelystad in de polder niet tot stand. Bovendien wordt gekozen voor de uitbreiding van Schiphol in plaats van een tweede nationale luchthaven in de dan nog uitgestelde Markerwaard. Het spreidingsbeleid zorgt verder voor een uitholling van de grote steden, mede als gevolg waarvan dit beleid plaatsmaakt voor het beleid van 'regio's op eigen kracht' en de compacte stad. Bovendien wordt de bijzondere positie van het nieuwe land niet langer onderkend. In reactie daarop zet de structuurvisie in op het meer zelfstandig genereren van economische groei, het oplossen van problemen als gevolg van (eerdere) groei zonder gelijktijdige versterking van de lokale economie, het sturen op een meer gedifferentieerde bevolkingssamenstelling en het wegwerken van overdimensionering, invulling van restruimten en completering van de ruimtelijke structuur.

Het gemeentelijke *masterplan Versnelde Groei* uit 1996 met als doel om in 10 jaar te groeien naar een zelfstandige, complete stad met 80.000 inwoners en 32.000 arbeidsplaatsen, resulteerde in een nadrukkelijker inzet op een aantrekkelijk woonklimaat en een actiever promotiebeleid met een accent op wonen resulterend in de vijf volgende speerpunten: 1. een marktgericht woningbeleid, 2. uitbreiding werkgelegenheid, 3. een attractiever stadscentrum, 4. versnelde ontwikkeling kuststrook, en 5. imagoverbetering. Kwaliteit staat dus voorop. Dit betekent bijvoorbeeld dat er voortaan aansprekende architecten worden aangetrokken om de stad een eigen identiteit en meer zelfvertrouwen te geven. Oude wijken worden geherstructureerd en het stadscentrum gaat op de schop. Ook krijgt de kuststrook een impuls door middel van hoogwaardige woningbouw en nieuwe recreatievoorzieningen.

In het *Structuurplan Lelystad 2015* uit 2005 en de *Lichte Actualisatie Structuurplan Lelystad 2015* uit 2014 wordt dit beleid versterkt voortgezet. Kiezen voor een eigen identiteit, waar de kwaliteit van wonen en werken voorop staat. De oude groeiambitie, eerst naar 80.000 inwoners in 2015 bij een woningbouwproductie van 650 per jaar en daarna onder voorwaarden, naar 100.000 à 120.000 inwoners blijft. Maar kwaliteit is echter belangrijker dan kwantiteit: focus op de bestaande stad en herwaardering van bestaande wijken, inzetten op suburbaan wonen als de kracht van Lelystad waarbij het belangrijk is hierbinnen te differentiëren en de pas op de plaats in de ontwikkeling van de kust als woongebied gebruiken om de gebiedsmarketing te verduidelijken. In de lichte actualisatie wordt dit alles uitgevoerd door de uitleg van Lelystad vooralsnog te beperken door te komen tot een afronding van de bestaande ontwikkelingen in Warande en HanzePark. De komende jaren zal worden ingezet op intensiveren, inpassen, veranderen, onderhouden en beheren. Dit betekent onder meer bouwen binnen bestaand stedelijk gebied, de bestaande stad benutten, prioriteit geven aan de onafgemaakte plekken, nadruk op renovatie en vernieuwing van de voorraad en bouwen rond bestaande voorzieningen.

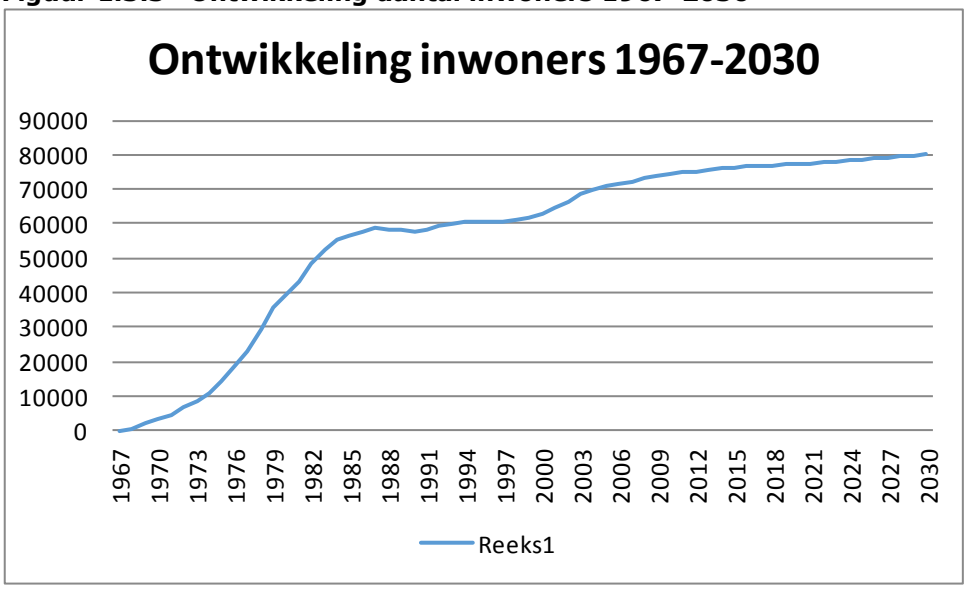
Economische en sociale ontwikkeling van Lelystad
In de eerste jaren na het ontstaan van Lelystad bestaat de meerderheid van de nieuwe bewoners uit economisch gebondenen: de bouwers van de stad en de medewerkers van de eerste bedrijven die in die fase veelal uit het noorden of oosten van het land kwamen. Naarmate de groei van de stad versnelt doordat de woningproductie stijgt naar meer dan 1500 woningen per jaar, verschuift de herkomst van de nieuwe bewoners van Lelystad geleidelijk van het oosten naar het westen. In de tweede helft van de zeventiger jaren komt jaarlijks meer dan 50% van de nieuwe inwoners uit de Amsterdamse agglomeratie. Daarmee verandert ook de betrokkenheid van de bewoners bij hun stad: waren de eerste bewoners sterk betrokken bij de (op)bouw van de stad, de latere bewoners vinden hun werk en inkomen in belangrijke mate elders, hetzij in hun plaats van herkomst, hetzij als gepensioneerden of uitkeringsgerechtigden. Bovendien zorgt het woningbouwprogramma voor de overloop- en groeikernfunctie aanvankelijk vooral voor een groei van jonge gezinnen met jonge kinderen en lage inkomens. Dit zorgt in die jaren niet alleen voor een afwijkende (jonge) leeftijdsopbouw, maar ook een eenzijdig bevolkingssamenstelling met een als zwak te kenmerken sociale structuur en daarbij gepaard gaande problematiek.

Verloopt de groei van het aantal arbeidsplaatsen aanvankelijk sneller dan de beroepsbevolking, vanaf 1975 gaat die groei langzamer dan de toename van de beroepsbevolking door de hoge bouwproductie. Hierdoor gaat de uitgaande pendel de ingaande overtreffen. Dit beeld wordt begin tachtiger jaren verder versterkt door de stagnerende economie waardoor de werkeloosheid stijgt, in het bijzonder ook in Lelystad. De crisis op de woningmarkt zorgt voor stagnerende groei, onverkoopbare huizen, dalende huizenprijzen en stilvallende investeringen in de stad. Deze effecten worden verder versterkt door het gewijzigde rijksbeleid van overloop naar compacte verstedelijking en doordat de ontwikkeling van Almere dan krachtig op stoom is gekomen. Dit alles met de kostbare infrastructuur resulteert in de artikel 12-aanvraag van Lelystad in 1985.

Lelystad past vanaf de tweede helft van de tachtiger jaren zijn beleid aan met steun vanuit het rijk en Europa om de neergang te beteugelen. In diverse gemeentelijke beleidsstukken, zoals de hiervoor besproken opeenvolgende structuurplannen en het masterplan *Versnelde groei*, wordt de verdere geforceerde groei vervangen door meer op beheer van het bestaande, uitbouw van kwaliteiten, de markt voor betere woningen, de werving van meer kapitaalkrachtige inwoners en aansluiting op de Randstedelijke metropoolregio Amsterdam. Doelstelling is niet meer 100.000 of meer, maar 80.000 inwoners met een daarop afgestemd voorzieningenniveau. Dit resulteert in de daaropvolgende decennia in nieuwe speerpunten in het gemeentelijke beleid: afscheid van de Markerwaard en ontwikkeling van belangrijke (toekomstige) economische pijlers: de kust en de luchthaven. Dit betreft de haven- en industrieontwikkeling Flevokust nabij de Flevocentrale, het plan Markerwadden van Natuurmonumenten gericht op te ontwikkeling van nieuwe eveneens voor recreatie geschikte (natuur)eilanden in het Markermeer vlak buiten de kustlijn van Lelystad en Bataviahaven waar men kan wonen en recreëren (Bataviastad) aan het water. Lelystad Airport staat aan de vooravond van de ontwikkeling tot twin-airport van Schiphol hetgeen op termijn betekent dat circa 45.000 vluchten van Schiphol worden overgenomen. Verder zet Lelystad in op oude, zwakke woonwijken aanpakken, nieuwe met meer kwaliteit ontwikkelen, Lelystad-Zuid verkennen, herstructurering van het stadshart. Door dit alles stabiliseert Lelystad zich, de kwaliteiten komen beter naar voren: de woongebieden, de fraaie stadsrand, de natuur- en groengebieden en de kust. De Hanzelijn naar Kampen wordt gerealiseerd, de uitgaande migratie neemt sterk af, de werkgelegenheid groeit gestaag. Lelystad ontwikkelt zich tot provinciehoofdstad, tot een aantrekkelijke woonstad met attracties, natuur en werkgelegenheid. De stad raakt zijn nieuwigheid kwijt en begint een ‘normale’ stad te worden met een minder schokkerige ontwikkelingsgang.

Gerealiseerde en verwachte groei Lelystad
In figuur 1.3.3 wordt de gerealiseerde en verwachte ontwikkeling van het inwonersaantal van Lelystad weergegeven. De gerealiseerde ontwikkeling van het inwonersaantal is de weerslag van de hiervoor beschreven ontstaansgeschiedenis van Lelystad.

Figuur 1.3.3 Ontwikkeling aantal inwoners 1967-2030



Per 1 januari 2016 wonen in Lelystad circa 76.100 inwoners. In 2010 is de verwachting nog dat in 2020 80.000 inwoners zou worden bereikt. De actuele verwachting is dat in het jaar 2030 het aantal van 80.000 inwoners zal zijn bereikt. Deze ontwikkeling maakt dat de typering van Lelystad als groeigemeente steeds minder van toepassing is. De groei zal tot 2020 voornamelijk zijn gebaseerd op de natuurlijke aanwas dat wil zeggen de autonome groei van Lelystad als gevolg van een geboorte-overschot. Tussen 2020 en 2030 wordt uitgegaan van een verwacht vestigingsoverschot dat is gebaseerd op het verwachte woningbouwprogramma (72 in 2015 naar 200 per jaar vanaf 2024), bij stabiele gelijkblijvende geboorte- en sterftecijfers en een dalende gemiddelde woningbezetting. De mogelijke groei van Lelystad bij het aantrekken van de woning en nieuwbouwmarkt is dus gebaseerd op een actief grondbeleid en sterk afhankelijk van de mate waarin men huishoudens aan de gemeente weet te binden én aan te trekken uit andere gebieden (bron: bevolkingsprognose Lelystad 2016-2030, augustus 2015).

Dit betekent dat als de toekomstige omvang van de ICL-bijdrage uitsluitend wordt gerelateerd aan (de verwachte groei van) het aantal inwoners de facto het grootste deel van de ICL-bijdrage zonder einddatum zal worden voortgezet.

Ligging, verbindingen en voorzieningen
Provinciehoofdstad Lelystad ligt bijna 5 meter onder NAP en centraal in Nederland aan de rand van het IJsselmeer en Markermeer. Zo'n 65 jaar nadat de bouw in de vorm van een werkeiland van start ging is Lelystad met 765,45 km^2 aan land- en wateroppervlakte de grootste gemeente in Nederland gevolgd door Terschelling (673,99 km^2) en Noordoostpolder (595,43 km^2). Hiervan is 230,59 km^2 land en de 534,86 km^2 water (28,28 km^2 binnenwater en 506,58 km^2 buitenwater in de vorm van IJsselmeer en Markermeer).
In 1964 is Lelystad alleen vanuit Kampen en Elburg over smalle polderwegen te bereiken en vanuit Harderwijk over de Knardijk. In de jaren die volgen worden die verbindingen verbeterd en aangevuld met een verbinding over de Oostvaardersdijk naar Muiderberg in 1969, naar Emmeloord over de A6 in 1970 en naar Enkhuizen

over de Houtribdijk in 1976. Verdere uitbreidingen van de verbindingen met Lelystad volgen, zoals de A6 naar Muiderberg in 1983. de Flevospoorlijn naar Weesp in 1988 en de Hanzelijn naar Zwolle in 2012. Met de gerealiseerde en mogelijk nog toekomstige verbeteringen van de bereikbaarheid (3e aansluiting A6, OV SAAL, N23, station Lelystad-Zuid) is Lelystad een stad in een groter verband geworden: een tussenstation tussen Noord-Nederland en de Randstad en een vervoerknooppunt tussen de metropoolregio Amsterdam, de regio Gooi-Utrecht, de IJsseldelta-regio en Noord-Holland-Noord.
Andere projecten die van belang kunnen zijn voor de verdere ontwikkeling van Lelystad zijn Lelystad Airport en het te ontwikkelen haven- en industriegebied Flevokust.

Samenvatting en conclusies

- Lelystad ligt in Oostelijk Flevoland, de derde van de beoogde vijf inpolderingen waarmee de afsluiting van de Zuiderzee gepaard ging en die een gevolg waren van de watersnood ramp van 1916.
- Na aanvankelijk een meer beperkte streekgebonden functie in de polder wordt in de zestiger en zeventiger jaren van de vorige eeuw voor Lelystad in het rijksbeleid uitgegaan van een toekomstig aantal inwoners van overwegend 100.000 in het kader van het overloop- en groeikernenbeleid.
- Lelystad ontvangt zijn eerste inwoners in 1967 en wordt in 1980 een zelfstandige gemeente. In de tussenliggende jaren wordt gewerkt met een openbaar lichaam onder de minister van Binnenlandse Zaken dat rijks-, waterschaps- en gemeentelijke taken uitvoert en tot 1976 wordt aangestuurd door een landdrost die tevens directeur van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders (RIJP) was. De RIJP valt onder Verkeer en Waterstaat.
- Om mensen vanuit de Randstad te verleiden in Lelystad te komen wonen is Lelystad door de RIJP ruim en groen opgezet met een op de auto gerichte infrastructuur van stadsautowegen, royale dreven en autoluwe wijken die gescheiden is van fiets- en voetverkeer via bruggen.
- De stijging van de woningproductie in Lelystad vanaf 1975 zorgt voor een snelle groei en veel nieuwe inwoners uit Amsterdam met een afwijkende (jonge), maar ook een eenzijdig bevolkingssamenstelling die wordt gekenmerkt door een zwakke sociale structuur en een daarbij gepaard gaande hardnekkige sociale problematiek.
- Na de economische crisis in de tachtiger jaren is vanaf de negentiger jaren door de gemeente met steun van andere overheden voortdurend ingezet op versterking van de lokale economie, een evenwichtiger bevolkingssamenstelling, reductie van de overdimensionering, invulling van restruimten en completering van de ruimtelijke structuur resulterend in een beperkte groei en een sociale structuur die niet tot de slechtste categorie behoort.
- Het aantal inwoners in Lelystad is gestegen van ongeveer 60.000 in 1996 (bij aanvang van de ICL-bijdrage) naar circa 76.100 inwoners in 2016. Een stijging dus van ongeveer 16.100 inwoners.
- Door het besluit de Markerwaarde niet aan te leggen werd de beoogde dubbelstad aan de baai centraal in de Zuidelijke IJsselmeerpolders als kruispunt van weg-, water-, en spoorverbindingen niet gerealiseerd.
- Per 1 januari 2016 wonen in Lelystad circa 76.100 inwoners. De actuele verwachting is dat in het jaar 2030 het aantal van 80.000 inwoners zal zijn bereikt. Deze ontwikkeling maakt dat de typering van Lelystad als groeigemeente steeds minder van toepassing is.
- Als de toekomstige omvang van de ICL-bijdrage uitsluitend wordt gerelateerd aan (de verwachte groei van) het aantal inwoners betekent dit dat de facto het grootste deel van de ICL-bijdrage zonder einddatum wordt voortgezet.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is het resultaat van de in de nota *Concretisering evaluatie ICL-bijdrage gemeente Lelystad* beschreven aanpak en samenstellende hoofdstukken om te kunnen komen tot een goede evaluatie. In hoofdstuk 2 wordt de ontstaansgeschiedenis van de ICL-bijdrage beschreven in samenhang met voor de ICL-evaluatie relevante thema's. In hoofdstuk 3 geeft de provincie Flevoland inzicht in het meerjarig beeld van de beheerplannen op basis van de provinciale verslagen uit de periode 2010 tot en met 2015. In hoofdstuk 4 geeft de provinciaal toezichthouder inzicht in de financiële positie van Lelystad aan de hand van de begroting- en rekeninguitkomsten van de laatste 5 jaar en de beoordeling daarvan mede op basis van kengetallen. In hoofdstuk 5 worden de heffingen en belastingdruk van Lelystad vergeleken met die van de klassieke selectiegroep. Hoofdstuk 6 bevat de vergelijking van de nettolasten van Lelystad op clusterniveau met de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de nettolasten van de gemeenten uit de beide selectiegroepen. In hoofdstuk 7 vergelijkt de gemeente Lelystad het beheer van de openbare ruimte in Lelystad met de ICL-selectiegemeenten. In Hoofdstuk 8 wordt gekeken of het ook anders kan. Met welke maatregelen kan een eventueel hogere uitgavenniveau in Lelystad worden omgezet in een meer gemiddeld uitgavenniveau. Hoofdstuk 9 sluit af met conclusies.

1.5 Conclusies

De belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk zijn:

- De sociale structuur van Lelystad is matig en bevindt zich op de grens met zwak. De sociale structuur is minder sterk dan het gemiddelde van de beide selectiegroepen (paragraaf 1.2).
- De centrumfunctie van Lelystad is kleiner dan het gemiddelde van beide selectiegroepen en is sinds 2008 gecategoriseerd als sterk, behalve in 2013 en 2014 toen deze redelijk was (paragraaf 1.2).
- De ICL-bijdrage kan naar het oordeel van de inspecteurs niet worden gekort op grond van de redenering dat in de ICL-bijdrage betrokken kenmerken van Lelystad inmiddels via het gemeentefonds worden bekostigd. De in de ICL-bijdrage gehonoreerde kenmerken (ruime opzet, extensief gebruik) resulteren in de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds zowel in meer als minder inkomsten die als beide worden betrokken elkaar in belangrijke mate compenseren (paragraaf 1.2).
- Per 1 januari 2016 wonen in Lelystad circa 76.100 inwoners. De actuele verwachting is dat in het jaar 2030 het aantal van 80.000 inwoners zal zijn bereikt. Deze ontwikkeling maakt dat de typering van Lelystad als groeigemeente steeds minder van toepassing is (paragraaf 1.3).
- Als de toekomstige omvang van de ICL-bijdrage uitsluitend wordt gerelateerd aan (de verwachte groei van) het aantal inwoners betekent dit dat de facto het grootste deel van de ICL-bijdrage zonder einddatum wordt voortgezet (paragraaf 1.3).

2 De historie van de ICL-bijdrage

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk omvat een beschrijving van de voor de evaluatie relevante historie van de ICL-bijdrage aan de hand van dossieronderzoek. Het betreft onder meer de voorbereidingen voor de financiële zelfstandigheid van Lelystad. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de achtergronden van de financiële neergang van de gemeente die met ingang van 1985 resulteert in de artikel 12-status en de daarop volgende toekenning van de zogenoemde ICL-bijdrage met ingang van 1987 als gevolg van de bijzondere situatie waarin Lelystad verkeert. Dan komt de evaluatie van die bijdrage aan de orde die in 1994 resulteert in overeenstemming over de ICL-bijdrage voor de toekomst en in 1996 in een beschikking wordt vastgelegd. Volgende mijlpaal betreft onder meer de aanscherping van de eisen van het belastingpakket en de wijzigingen in de verdeling van het gemeentefonds die er in de tweede helft van de jaren negentig toe leiden dat Lelystad zich aan de artikel 12-status ontworstelt. In de daarop volgende fase volgen de aanbevelingen van de Lelystadtafel waarbij de bekostiging via de ICL-bijdrage de nodige gespreksstof oplevert. Het hoofdstuk sluit af met de bevindingen over de ICL-bijdrage vanaf 2008 die uitmonden in het besluit om de huidige ICL-evaluatie te starten.

2.2 Lelystad naar een zelfstandige gemeente

De financiële start van Lelystad
Eind 1979 rapporteert de *Commissie ambtelijk overleg instelling gemeente Lelystad* (commissie Mulder) onder meer over het onderzoek naar de financiële positie van Lelystad. Het onderzoek beoogt een goede financiële start van Lelystad te waarborgen. De doorlichting van de door het openbaar lichaam opgestelde meerjarenbegroting brengt een aanzienlijk tekort aan het licht. Ondanks de doorgevoerde correcties en bijstellingen gericht op verminderen van de ambitie en het herschikken van prioriteiten krijgt de commissie Mulder de begroting niet sluitend. Dit brengt de commissie tot de slotsom dat Lelystad de eerstkomende jaren een te gering financieel draagvlak heeft om de aan de groeitaak verbonden financiële inspanningen te realiseren zonder aanvullende inkomsten van het Rijk. Lelystad kampt volgens de commissie met een 'tijdelijk structureel' tekort dat niet door het eigen (te ruim gevoerde) beleid is veroorzaakt. Wel is de verwachting dat door de groei van het aantal inwoners het financieel draagvlak snel zal worden vergroot. Lelystad wordt in staat geacht om na vijf jaar financieel rond te komen. Om na de start als gewone gemeente te kunnen functioneren wordt een eenmalige bijdrage verstrekt van de gekapitaliseerde aflopende begrotingstekorten ter grootte van *ƒ* 32 miljoen.

2.3 Lelystad artikel 12-gemeente

2.3.1 Artikel 12-rapport Lelystad 1985

Oorzaken problemen Lelystad
Op grond van de begroting 1985 dient Lelystad over 1985 een artikel 12-verzoek in. In het inspectierapport over 1985 uit juni 1986 wordt aangegeven dat door de volgende opeenstapeling van voor Lelystad negatieve ontwikkelingen de ontsporing van de financiële situatie onafwendbaar is geworden:

- Het terugdraaien van de groeitaak gaat gepaard met financiële problemen voor Lelystad die worden verergerd door de slechte concurrentiepositie ten opzichte van Almere. Woningbouw van enige omvang resulteert in toename van de leegstand. De noodzakelijke toename van werkgelegenheid in de productie- en dienstensector stagneert.
- De infrastructuur is met de middelen die Lelystad beschikbaar heeft niet te beheren. De door de RIJP ingerichte stad, die als voorbeeld moet dienen, maar inmiddels is achterhaald, is qua wegen-, water- en groenstructuur te fors bemeten en met de reguliere middelen uit het gemeentefonds en de eigen heffingen niet te betalen. Dit financiële probleem wordt de komende jaren verder manifest. Een groot deel van de gebouwde huizen voldoen energetisch en onderhoudstechnisch niet meer, met omvangrijke leegstand tot gevolg.
- De sociale structuur van Lelystad is problematisch en door de groeitaak achteruitgehold. Veel nieuwe inwoners hebben geen werk en zijn afhankelijk van een uitkering.
- Direct na de start van de gemeente is Lelystad geconfronteerd met rijksbezuinigingen. Net toen onder het eigen gemeentebestuur aan de uitbouw van de stad gewerkt ging worden. Daarbij blijft belangrijk de wil om de stad te maken die ooit in het vizier is geweest met daaraan gekoppeld een 'wervend woonmilieu'.

De inspecteur constateert dat zonder externe hulp de opeenstapeling van problemen niet oplosbaar zijn. Het gemeentebestuur heeft daarvoor getracht begrip te krijgen bij de betrokken departementen, maar zonder succes. Het beroep op artikel 12 moet volgens het gemeentebestuur daarom nu uitkomst bieden.

Omvang problematiek
De inspecteur berekent een begrotingstekort van ƒ 12,3 miljoen in 1985 dat in de komende jaren bij ongewijzigd beleid sterk zal groeien. Het tekort wordt toegeschreven aan de stagnerende woningbouw, onderhoudslasten van de te fors opgezette infrastructuur en de zwakke sociale structuur.

Uitgaande van een woningbouwtaakstelling van 30.000 woningen heeft de gemeente daarnaast in het grondbedrijf een overcapaciteit van ten minste ƒ 46,1 miljoen aan grond die met nog ƒ 36,8 miljoen stijgt als ook Lelystad-Zuid overbodig is. Om Lelystad weer gezond te maken is naast afdekking van het begrotingstekort ook een afkoopsom nodig.

Oplossingen
Om verder afglijden van Lelystad te voorkomen stelt de inspecteur gerichte oplossingen voor. Los van de vraag of de groeitaak wordt gehandhaafd, dient de intrinsieke waarde van de stad te worden verhoogd door de volgende maatregelen:
- Verbetering sociale structuur door een beleid gericht op versterking van de werkgelegenheid. Lelystad moet zich ontwikkelen tot het dienstencentrum van Flevoland.
- Bestrijding van de leegstand door aanpassing van woningen en herinrichting 'oude wijken'.

Daarnaast zijn maatregelen nodig ter sanering van de financiële positie van Lelystad. De belangrijkste zijn:
- Het plegen van onderzoek naar de mogelijkheden om wegen, groen en water partijen zodanig te herschikken, dat ruimte vrijkomt voor woningbouw en/of andere stedelijke bebouwing en deze te benutten voor invulling van een deel van de eigen behoefte. Afhankelijk van de uitkomsten zal bekeken moeten worden of Lelystad in aanmerking komt voor een afkoopsom voor onderhoud en beheer van de te ruime infrastructuur.
- De overcapaciteit van het personeelbestand moet over een periode van 5 jaar worden weggewerkt. Hiermee wordt ƒ 23 miljoen bespaard.

- Een saneringsbijdrage voor de overcapaciteit aan bouwgrond van ƒ 82 miljoen.

2.3.2 Advies Raad voor de Gemeentefinanciën

De Raad voor de Gemeentefinanciën (Rgf) kan in oktober 1986 niet instemmen met het voorstel van de artikel 12-inspecteur om voor 1985 een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds te verlenen van ƒ 12,3 miljoen. De redenen zijn dat er voor ƒ 4,3 miljoen sprake is van een structureel verstorende factor sociale zorg en van een bedrag van ƒ 8 miljoen de oorzaken niet duidelijk zijn. De Rgf heeft de indruk op basis van het inspectierapport dat het merendeel van de oorzaken bij het Rijk liggen. Voor zover dat zo is dient het Rijk daarvoor de oplossing te bieden. Het Rijk heeft namelijk bij de opzet, inrichting en ontwikkeling van Lelystad grote verantwoordelijkheden gedragen en via het groeikernenbeleid heeft het Rijk nog grote invloed op de ontwikkeling van de gemeente. De financiële problematiek is vooral tegen deze achtergrond te verklaren. Door de minder sterke groei kampt Lelystad met overcapaciteit qua personeel en accommodaties. De achterblijvende groei is te wijten aan het groeikernenbeleid van het Rijk. De Rgf is met de inspecteur, de provincie en de gemeente van oordeel dat het Rijk hiervoor in eerste instantie verantwoordelijk is.

De Rgf schrijft dat het voor alle betrokkenen vast staat dat niet alleen het gemeentefonds maar ook het Rijk een oplossing moet bieden voor de financiële problematiek van Lelystad. Waarover thans echter onvoldoende duidelijkheid over bestaat is de mate waarin en de wijze waarop het Rijk een oplossing zou moeten bieden. De Rgf adviseert daarom een onafhankelijke onderzoekscommissie in te stellen die de financiële situatie van Lelystad gaat onderzoeken en die met concrete voorstellen komt over de wijze waarop met hulp van het Rijk, vanuit zijn medeverantwoordelijkheid, de problemen van de gemeente nu en in de toekomst kunnen worden opgelost.

2.3.3 Advies Interdepartementale Commissie Lelystad (ICL)

Instelling ICL-commissie
In december 1986 besluit het kabinet de Interdepartementale Commissie Lelystad (ICL) onder voorzitterschap van oud Commissaris van de Koningin mr. P. van Dijke in te stellen die een advies moet uitbrengen over de te nemen maatregelen om de planologische en financiële problemen van Lelystad op te lossen. De ICL-commissie dient aandacht te besteden aan de oorzaken, de vraag hoe het toezicht is uitgeoefend en het door de verschillende overheden te voeren beleid op korte en lange termijn. De commissie brengt in mei 1987 haar advies aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken uit.

Oorzaken financiële problemen Lelystad
De ICL-commissie is van mening dat de financiële problemen van Lelystad worden veroorzaakt door een complex van factoren. Een belangrijke oorzaak is dat de verwachtingen die bij de totstandkoming van de gemeente Lelystad leefden, niet zijn uitgekomen. De stagnerende woningbouw als gevolg van een bij de groei achtergebleven economische ontwikkeling, tegenvallende inkomstenontwikkelingen (verlaging reiskostenvergoeding door het bedrijfsleven) en gewijzigde woonvoorkeuren die mede zijn beïnvloed door de ontwikkeling van Almere en de hernieuwde aandacht voor de steden in de Randstad, maken het Lelystad onmogelijk om de groeitaak in het door haar voorgestane tempo af te ronden. Hierdoor is ***overcapaciteit*** in voorzieningenniveau en bouwgrond ontstaan.

Een tweede belangrijke oorzaak is, dat de door het Rijk ontwikkelde stad qua ***fysieke structuur*** aanmerkelijk hogere onderhoudslasten met zich meebrengt dan

normaal in gemeenten van de aan Lelystad toegedachte omvang. De oorspronkelijke planning om Lelystad tot een stad met 100.000 inwoners te laten groeien wordt al eerder niet haalbaar geacht. Thans moet worden bezien wanneer het aantal van 80.000 kan worden bereikt[4]. De ICL-commissie is van oordeel dat het veranderen van de stedenbouwkundige opzet onder handhaving van een evenwichtige stedelijke structuur niet mogelijk is. Als de centrumzone een meer afgerond stadium bereikt, de kuststrook in de stedenbouwkundige structuur is betrokken en in sommige oude wijken de aanpassing van de woningomgeving gestalte heeft gekregen, dan wordt volgens de ICL-commissie het wervende karakter van de stad, dat van belang is voor de realisatie van het middenscenario, voor een belangrijk deel ontleend aan die stedelijke structuur[5].

Als derde belangrijkste oorzaak wordt de zwakke financiële structuur genoemd die is ontstaan door de met name in de laatste jaren geconstateerde instroom van mensen met een uitkering en uitstroom van mensen met een werkkring buiten Lelystad waardoor een ***eenzijdige bevolkingssamenstelling*** is ontstaan.

Stimulerende maatregelen via het middenscenario
De commissie is van mening dat de opeenstapeling van negatieve ontwikkelingen een halt toe moet worden geroepen. Om de positie van Lelystad te verbeteren stelt de commissie dan ook voor om voorwaarden te scheppen die gericht zijn op de realisering van het zogenaamde middenscenario als meest realistisch uitgangspunt van drie in de beschouwingen betrokken ontwikkelingsscenario's. De realisatie van dit scenario is alleen mogelijk indien mede door dit advies het economisch draagvlak en de sociale structuur van Lelystad worden verbeterd.

Het door de ICL-commissie gekozen middenscenario bestaat uit:
- stabilisatie van het vestigings-/vertrekoverschot (migratiesaldo 0);
- een bescheiden groei van de bevolking op basis van het geboorteoverschot (500 inwoners en 200 woningen per jaar); en
- de mogelijkheid om, na een consolidatieperiode alsnog de omvang van 30.000 woningen te bereiken.

De commissie kiest dus niet voor het plus-scenario waarbij naast de eigen woningbehoefte er sprake is van een jaarlijks verstigingsoverschot van 500 personen of het min-scenario met een jaarlijks vertrekoverschot van 500 personen.

De commissie noemt in dit verband de volgende stimulerende maatregelen:
1) door het Rijk:
   a. Handhaven van de groeikernstatus.
   b. Handhaven van de Premieregeling Stimulering Ontwikkeling Lelystad (PSOL).
   c. Vestiging van middelbaar en hoger beroepsonderwijs.
   d. Criminaliteitsbestrijding.
   e. Herbezetting kantoorgebouwen die door de afbouw van de RIJP vrijkomen.
2) door de gemeente Lelystad:
   f. Aanpassing structuurplan Lelystad aan de gewijzigde omstandigheden.
   g. Stimulering van de activiteiten rond het centrum.
   h. Creëren van een aantrekkelijk woonklimaat via de zeilplas.
   i. Differentiëren bevolkingssamenstelling via selectief huisvestingsbeleid.
   j. Ontwikkeling van de kuststrook.
   k. Bebossing van onbebouwde terreinen die bij de gemeente blijven.

Instellen stuurgroep en evaluatie na 5 jaar
Om er voor te zorgen dat het middenscenario na een tijdelijke stabilisatie weer zorgt voor groei, is het van belang dat de geformuleerde beleidsimpulsen worden gerealiseerd. Hiertoe geeft de ICL-commissie in overweging om een stuurgroep in

[4] Zie p.24 ICL-rapport.
[5] Zie p.52 ICL-rapport.

te stellen waarin gemeente, provincie en Rijk zijn vertegenwoordigd. Van Rijkszijde dienen de departementen van Binnenlandse Zaken, Economische Zaken, Onderwijs en Wetenschappen, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur te zijn vertegenwoordigd. De ICL-commissie stelt voor de effecten van het middenscenario na 5 jaar te evalueren.

Financiële maatregelen
De commissie heeft de ICL-bijdrage vastgesteld door het uitgavenniveau van een gemiddelde gemeente van 80.000 inwoners te berekenen op basis van kengetallen en van Lelystad bij 80.000 inwoners. De commissie becijfert dat Lelystad bij dat inwoneraantal jaarlijks ƒ 14,3 miljoen structureel excessieve lasten heeft voor de fysiek structuur. Daarnaast dient Lelystad een inwonersafhankelijke bijdrage te ontvangen voor de (tijdelijke) excessieve lasten voor de overcapaciteit die in 1991 op basis van het verwachte inwonersaantal van 60.648 wordt geraamd op ƒ 7,1 miljoen en zou kunnen dalen bij stijging van het aantal inwoners. Met betrekking tot deze excessieve lasten adviseert de commissie:

- de begrotingstekorten voor 1985 en 1986 van ƒ 28,7 miljoen eenmalig ten laste van het gemeentefonds te brengen;
- de excessieve lasten van ƒ 4,3 miljoen voor sociale zorg vanaf 1987 structureel voor rekening van Lelystad en daarmee het gemeentefonds te laten komen;
- het constante deel van de jaarlijkse excessieve lasten die worden veroorzaakt door de door het Rijk voor Lelystad gekozen structuur (wegen, groen en water) via een structurele bijdrage ten laste van het Rijk van ƒ 14,3 miljoen aan Lelystad af te dekken;
- het tijdelijke deel van de excessieve lasten via een dalende bijdrage (1987: ƒ 15,5 miljoen; 1991: ƒ 7,1 miljoen; daling door personele inkrimping en inwonersgroei) te betalen ten laste van het Rijk; de overcapaciteit betreft voornamelijk het door de RIJP ontwikkelde en gerealiseerde voorzieningenniveau;
- na 5 jaar deze maatregelen aan de hand van de situatie dan opnieuw te bezien.

Ten aanzien van de overcapaciteit aan grond in het grondbedrijf adviseert de commissie:

- de overtollige gronden in bezit van de gemeente Lelystad die de bouwopgave van 30.000 woningen te boven gaan, over te dragen aan de Dienst der Domeinen (Domeinen) tegen de huidige boekwaarde;
- de gronden die door Domeinen nog aan de gemeente overgedragen zouden worden niet meer over te dragen;
- voor de gronden die nodig zijn voor de bouwopgave van 30.000 woningen de locatiesubsidieregeling van toepassing te houden; en
- indien het middenscenario met de uitgroei naar 30.000 woningen niet haalbaar is, de hiervoor bestemde gronden alsnog tegen boekwaarde over te dragen aan Domeinen

De commissie adviseert de woningbouwcorporaties uit te laten gaan van het middenscenario en in te laten zetten op renovatie en leegstandsbestrijding waarbij waar nodig een beroep kan worden gedaan op het landelijk budget voor de verbeteringsregeling.

Indien het advies wordt opgevolgd dient de gemeente structureel nog een bedrag van € 6,5 miljoen om te buigen.

Beoordeling uitgeoefende financieel toezicht
Overeenkomstig haar opdracht onderzoekt de ICL-commissie ook het functioneren van het financieel toezicht bij de ontwikkeling van Lelystad. In tegenstelling tot wat eerder de artikel 12-inspecteur in zijn rapport concludeert, namelijk dat er geen sprake was van optimaal toezicht, constateert de commissie dat de minister van

Binnenlandse Zaken zich als toezichthouder, vooruitlopend op de vorming van de provincie Flevoland per 1 januari 1986, tot en met 1984 in een ondoorzichtige situatie bevond waarbij wordt uitgegaan van een doorgaande groei van Lelystad. De abrupte stagnatie van de groei en de omvang van de gevolgen die dat met zich meebrengt waren door de toezichthouder niet te voorzien.

2.3.4 Standpunt kabinet over ICL-advies

In oktober en november 1987 bespreekt het kabinet de problematiek van Lelystad drie keer in de ministerraad waarna in november 1987 een standpunt over het ICL-advies kenbaar wordt gemaakt aan Lelystad, Flevoland en de Raad voor de gemeentefinanciën. Ook wordt de Tweede Kamer bij brief geïnformeerd. Het kabinet:

- onderschrijft het middenscenario en stemt in met een evaluatie na 5 jaar;
- is van mening dat een aantal beleidsimpulsen toegediend moeten worden om het middenscenario te realiseren; daarbij worden, naast de door ICL-commissie genoemde stimulerende maatregelen a en b, de volgende voorstellen alsmede concretiseringen van suggesties uit het ICL-advies vermeld:
  - een studie naar de knelpunten van de Regeling geldelijke steun voorzieningen aan huurwoningen in Lelystad;
  - interdepartementaal overleg gericht op structurele middelen en meer menskracht voor het arbeidsvoorzieningenbeleid;
  - handhaving en aanpassing van de Maatregel ter Ondersteuning van gerichte Verplaatsing van Bedrijven (MOVB-regeling);
  - mogelijkheden bezien voor de toepassing van de Investeringspremie Regeling (IPR) bij de herijking van het regionaal economisch beleid;
  - oplossingen voor eventuele vestiging van een MGDO-school (Middelbaar Gezondheids en Dienstverlenend Onderwijs) in Lelystad;
  - indien de MEAO in Lelystad geconcentreerd zou worden, moeten de bestaande afspraken met Lelystad en Almere worden herzien;
  - als het GBA wordt ingevoerd kan worden besloten het tijdelijke steunpunt administratieve bouw GBA van 1988-1992 te vestigen in Lelystad;
  - als projecten bij de Spreiding van de rijksdienst niet gerealiseerd kunnen worden in het noorden, wordt Lelystad als vestigingsplaats overwogen;
  - onderzocht wordt of bij eventuele privatiseringsoperaties van de RIJP onderdelen in Lelystad gevestigd kunnen blijven;
  - bijzondere aandacht zal worden besteed aan de ontwikkelingsmogelijkheden van het vliegveld Lelystad;
- stemt in met het instellen van de stuurgroep Lelystad om gedurende de uitvoeringsperiode het middenscenario zo goed mogelijk te begeleiden;
- besluit dat de financiële lasten voor de oplossing van de financiële problematiek van Lelystad overeenkomstig het voorstel van de ICL-commissie wordt verdeeld over gemeente, gemeentefonds en Rijk; dit betekent dat het rijksaandeel bestaat uit:
  - een bijdrage in 1987 van ƒ 29,8 miljoen (ƒ 14,3 miljoen voor de stedelijke structuur en ƒ 15,5 miljoen voor stagnerende groei) aflopend in 1991 tot ƒ 21,55 miljoen (ƒ 14,3 miljoen voor de stedelijke structuur en ƒ 7,2 miljoen voor stagnerende groei); en
  - aanvullend een bedrag van ƒ 58,5 miljoen in verband met de overcapaciteit van het grondbedrijf.

De ministerraad besluit ten aanzien van de dekking van de bijdragen dat:

- voor wat betreft de bijdrage voor stedelijke structuur en stagnerende groei deze in 1987 ten laste van VROM en V&W komt en met ingang van 1988 voor 50% ten laste van V&W en VROM wordt gebracht en de andere helft via de

normale sleutel over de departementen wordt verdeeld (exclusief Defensie en Ontwikkelingssamenwerking, maar inclusief V&W en VROM)[6];
- voor wat betreft de overcapaciteit van het grondbedrijf deze ten laste van het financieringstekort 1987 wordt gebracht.

2.4 Uitvoeringsperiode middenscenario 1987-1991

In de jaren die volgen wordt de uitvoering van het middenscenario ter hand genomen en continueert Lelystad de jaarlijkse artikel 12-aanvraag. Uit de verschillende inspectierapporten en adviezen van de Raad voor de gemeentefinanciën blijkt dat de financiële problematiek van Lelystad niet afneemt, de sociale structuur nog steeds zwak is en dat een perspectief mist om zonder artikel 12-steun verder te gaan. Al met al een onduidelijk, somber en zorgelijk beeld, waarbij het sterk de vraag is of de artikel 12-steun echt iets oplevert. In de verschillende rapporten en adviezen in de jaren 1989 tot met 1991 komen de volgende relevante zaken aan de orde:

- De belangrijkste doelstelling van het middenscenario, groei met 500 inwoners, wordt niet gehaald: het inwonersaantal daalt zelfs in de jaren 1987 tot en met 1989, waarmee zelfs het minscenario ofwel een gelijkblijvende bevolkingsomvang, niet wordt gehaald. Dit wordt onder meer geweten aan de negatieve publiciteit rondom Lelystad alsmede de grote afstand tot Amsterdam ofwel de gunstigere ligging daardoor van Almere. Dit betekent dat de ICL-bijdrage voor de overcapaciteit ruim ƒ 0,9 miljoen. te laag is. Dit wordt opgevangen door te lage stortingen in de onderhoudsvoorzieningen als gevolg waarvan het begrotingstekort niet direct wordt verhoogd.
- Structurele verstoringen doen zich voor op de volgende onderdelen:
  - De nettolasten voor sociale zorg en maatschappelijk werk liggen aanzienlijk boven het gemiddelde.
  - Lelystad wordt geconfronteerd met extra executoriale verkopen van woningen met een gemeentegarantie.
  - Het leerlingenvervoer is duurder dan gemiddeld in andere gemeenten ondanks een efficiënt beleid.
  - De voorgenomen afslanking van het ambtelijk apparaat verloopt aanvankelijk niet voorspoedig en vergt aanzienlijke extra kosten.
  - De realisatie van een centrale brandweerkazerne zorgt voor bovengemiddelde nettolasten. De door de RIJP gerealiseerde brandweerkazerne ligt zeer ongelukkig (excentrisch) waardoor nieuwbouw noodzakelijk is.
- Er is sprake van excessieve lasten door de leaseconstructie van het stadhuis die door Lelystad is afgesloten waar de inspectie zich ernstige zorgen over maakt. De jaarlijkse stijging van de kapitaallasten bedraagt 2,5% en de gedeeltelijke activering daarvan zal in 2004 resulteren in een boekwaarde van ƒ 114 miljoen, waar de stichtingskosten ƒ 70 miljoen zijn. Verder wordt de verhuurbaarheid door de ligging van Lelystad als slecht beoordeeld.
- De criminaliteitsontwikkeling heeft tot gevolg dat een bovengemiddelde formatie bij de politie wordt aangehouden waardoor er sprake is van geactiveerde tekorten waarvoor de gemeente zelf een oplossing moet vinden.
- Het lukt Lelystad niet een adequate meerjarenraming op te stellen.
- De beschikbaarheid van een integraal onderhoudsplan is zeer wenselijk.
- Lelystad Airport, een samenwerkingsverband van Lelystad en Flevoland, wordt (nog) niet overgenomen door Schiphol, waardoor Lelystad dekkingsmiddelen dient aan te geven voor de geactiveerde tekorten.

[6] Deze verdeling resulteert in de volgende bijdragen voor 1991 en volgende jaren: V&W ƒ 8,15 mln., VROM ƒ 5,9 mln., OCW ƒ 3,9 mln., WVC ƒ 1,0 mln., JUS, FIN en EZ ieder ƒ 0,5 mln., BiZa en L&V ieder ƒ 0,4 mln., SZW ƒ 0,2 mln. en BuZa ƒ 0,1 mln.

2.5 Uitkomst ICL-evaluatie in 1994

Bij de toekenning van de ICL-gelden in 1987 is besloten de ICL-bijdrage na 5 jaar te evalueren. In de aanloop naar de evaluatie blijkt dat er sprake is stijgende volume- en prijseffecten en tegenvallende groei van het aantal inwoners. De tegenvallende inwonersgroei is tijdens de uitvoeringsperiode van het middenscenario al gesignaleerd. Verder is met de jaarlijkse prijsstijgingen en een grote grondoverdracht van het Rijk naar de gemeente door de ICL-commissie geen rekening gehouden. Ook is er sprake van rekenfouten ten nadele van de gemeente, hoger uitvallende kostenposten dan eerder aangenomen en onvoorziene kostenverhogende zaken zoals de sanering van woningbouwvereniging De Opdracht. Vanuit de betrokken departementen is men niet bereid het extra geld hiervoor op tafel te leggen. De departementen zijn aanvankelijk zelfs van oordeel dat flink gekort kan worden op de ICL-bijdrage door een verlaging van de excessieve kosten van de fysieke structuur.

Reductie van de structurele kosten voor de excessieve fysieke structuur
Uitvraag bij de gemeente Lelystad door BiZa leert dat er nauwelijks mogelijkheden zijn om de kosten van de excessieve fysieke structuur te verlagen. Hiermee wordt de eerdere conclusie van de ICL-commissie herbevestigd dat besparingen op wegen en water gezien de gekozen fysieke structuur nauwelijks mogelijk zijn omdat aanpassing van de infrastructuur een kostbare zaak is. Slechts door bouwen in het openbaar groen en bosgebied kunnen de excessieve onderhoudskosten enigszins worden teruggedrongen (ƒ 0,3 miljoen). Voorts kan de ICL-bijdrage vervallen voor zowel het politiebureau (ƒ 0,1 miljoen), vanwege de regionalisering van de politie, als voor verkeersmaatregelen, omdat Lelystad minder uitgeeft dan landelijk gemiddeld (ƒ 0,3 miljoen). Op een termijn van 20 jaar vervallen de kapitaallasten in verband met de investeringen om de leegstand te bestrijden (ƒ 1,1 miljoen).

Voorstel naar aanleiding van de ICL-evaluatie
Uiteindelijk wordt een oplossing gevonden die voor de departementen budgettair neutraal is. De extra middelen die zijn toegevoegd van de verschillende departementen voor de ICL-bijdrage blijven structureel in het gemeentefonds als de risico's van Lelystad voor de gemeente of artikel 12 zijn. In de richting van Lelystad is door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken alles afwegend voorgesteld de rekenfouten, de hogere kostenposten en de onvoorziene zaken niet bij de aanpassing van de ICL-bijdrage te betrekken. Wel wordt Lelystad gecompenseerd voor inflatie, het volume-effect door de grote grondoverdracht alsmede bijstelling voor het aantal inwoners. Hierdoor stijgt de ICL-bijdrage van ƒ 21,45 miljoen naar ƒ 24,4 miljoen, hetgeen neerkomt op een stijging van ƒ 2,95 miljoen die budgettair neutraal wordt bekostigd uit de vanaf 1987 niet aan Lelystad uitgekeerde loon- en prijscompensatie van ƒ 2,95 miljoen. De ICL-bijdrage zal jaarlijks worden verstrekt via het gemeentefonds als artikel 12-uitkering en voor 2/3^{e} deel worden geïndexeerd volgens de gemeentefondsmethodiek, omdat Lelystad over de gevormde ICL-fondsen rente ontvangt. Bovendien wordt afgezien van een jaarlijkse correctie in verband met de dalende overcapaciteit door de inwonersgroei. Niet vóór het bereiken van 70.000 inwoners, maar uiterlijk bij de 80.000 inwonersgrens zal herijking van de bijdrage plaatsvinden. Wel zal de wijziging van de Financiële-verhoudingswet aanleiding kunnen zijn voor een bijstelling van de artikel 12-uitkering inclusief de ICL-bijdrage.

Wat betreft een drietal knelpunten voert Lelystad bilateraal overleg. Het betreft allereerst de hoge boekwaarden van bouwgronden door rentebijschrijving. Hier kan de overname van de grond door Domeinen alsmede een afkoopsom van VROM voor de te vervallen subsidieregelingen een oplossing bieden. Verder zou een grondruil tussen het Rijk (Domeinen) en de gemeente er voor kunnen zorgen dat Lelystad

voorrang kan geven aan de ontwikkeling van Havendiep-Zuid in plaats van Lelystad-Zuid. Tot slot resteert er nog een knelpunt van tekorten die verband houden met investeringen van de luchthaven Lelystad. Hier ligt een taak voor de gemeente en de provincie. Uit het artikel 12-rapport over 1994 en 1995 blijkt dat voor wat betreft de hoge boekwaarden Lelystad met VROM een afkoopsom overeenkomt van ƒ 33,6 miljoen en dat voor wat betreft Lelystad Airport de luchthaven door Schiphol voor ƒ 1 wordt overgenomen. Het gemeentelijk aandeel in resterende oude exploitatietekorten zijn vervolgens in 10 jaar afgeschreven. Wat betreft de grondruil meldt het artikel 12-rapport dat er nog geen definitieve oplossing tot stand kan komen doordat Domeinen de opdracht heeft marktconform te werken en bouwgrond waar eerder zal worden gebouwd meer waard is waardoor een grondruil in strijd is met haar opdracht.

In april 1994 reageert de Raad voor de gemeentefinanciën positief op het voorstel, waarna in vervolg op eerder overleg ook provincie en gemeenten met de voorstellen kunnen instemmen.

2.6 Artikel 12-rapporten 1994 en 1995 en beschikking

In vervolg op de ICL-evaluatie wordt in maart 1995 het artikel 12-rapport over 1994 uitgebracht. In dit rapport wordt de stadhuisproblematiek tot een oplossing gebracht en wordt het pad geschetst waarlangs Lelystad uit de artikel 12-situatie kan geraken.

Stadhuisproblematiek
Het stadhuis (realisatie 1984, stichtingskosten inclusief inrichting en grond van ƒ 76 miljoen) wordt geleased van het ABP. Door de leaseconstructie heeft de totstandkoming zich in die jaren onttrokken aan het begrotingstoezicht van BiZa. De leaseconstructie is door de gemeente aangegaan en daarmee een eigen verantwoordelijkheid. De ICL-commissie deelt in 1987 die opvatting, maar verstrekt wel een bijdrage voor overcapaciteit.

Bij een leasebedrag van ƒ 4,6 miljoen in 1984 is in verband met de verwachte inwonersgroei een stijging overeengekomen in de eerste 5 jaar met 10% en in de 10 opvolgende jaren met 5% per jaar tot ƒ 12,2 miljoen in 1999. Dit hoge leasebedrag wordt veroorzaakt door het hoge rentepercentage van 12,8% voor 30 jaar vast. Dit resulteert er in dat vanaf 1989 Lelystad de stijging van de leaseprijs niet meer kan betalen binnen een sluitende begroting, waarna 2,5% van de huurstijging wordt meegenomen in de begroting en het resterende deel van de stijging wordt geactiveerd. Het geactiveerde leasebedrag plus het overeengekomen overnamebedrag van ƒ 31,6 miljoen in 2004 lijkt betaalbaar binnen een sluitende begroting.

Toch vraagt de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) in zijn advies naar aanleiding van de artikel12-uitkering over 1993 aandacht voor de oplossing van de geactiveerde leasekosten van het stadhuis, omdat hierdoor kosten naar de toekomst worden geschoven. Vergelijking van de huisvestingslasten van Lelystad met 13 steekproefgemeenten toont ook aan dat de gemeente ruimschoots duurder is. Nadat de fondsbeheerders in het bestuurlijk overleg van maart 1994 over de stadhuisproblematiek hebben aangegeven het activeren van tekorten onwenselijk te vinden en een verdere verhoging van de OZB niet als opportuun beoordelen, wordt de oplossing gezocht in onderhandelingen met het ABP over de lening. Na eerdere mislukte pogingen blijkt in maart 1995 het ABP bereid het leasecontract om te zetten in een vervroegde aankoop van het stadhuis in combinatie met een lening inclusief afkoopsom van ƒ 80,7 miljoen tegen een rente van 8% waardoor een 30 jarige annuïtaire jaarlast resteert van ƒ 7,1 miljoen. Om vervolgens tot een sluitende meerjarenperspectief te komen stelt de inspecteur voor over de jaren

1995 tot en met 1998 een aanvullende uitkering van ƒ 8,2 miljoen te verstrekken om de geactiveerde tekorten weg te werken.

Indexering ICL-bijdrage
Omdat met ingang van 1995 de normering van het gemeentefonds wijzigt stelt de inspecteur voor vanaf 1995 de indexering van de ICL-bijdrage te baseren op 2/3e van de doorbetalingsregeling van de waterschappen die jaarlijks in een van de gemeentefondscirculaires wordt vermeld.

Naar een sluitende meerjarenbegroting
In zijn rapport over 1994 beschrijft de inspecteur verder hoe haar inziens Lelystad kan toegroeien naar een sluitende meerjarenbegroting onder de voorwaarde van een continuering van de ICL-bijdrage. Uitgangspunt daarbij vormen de erkende structurele verstoringen van ca. ƒ 14 miljoen wegens sociale structuur, leerlingenvervoer, wachtgelden en brandweer alsmede incidentele executoriale verkopen die allen hiervoor reeds in paragraaf 2.4 voorbij zijn gekomen. Door aanscherping van het belastingpakket (oplopend tot ƒ 6,7 miljoen), de gunstige uitkomsten van de herverdeling van het wegenbeheer (oplopend tot ƒ 1,4 miljoen) en de positieve effecten van de Financiële-verhoudingswet 1997 (oplopend tot 4,8 miljoen) stelt de inspecteur een geleidelijke maar taakstellende ('for better and for worse') afbouw van de reguliere artikel 12-uitkering naar nul voor in 1999.

Afronding artikel 12-traject
Uit de advisering blijkt dat de Rgf zich goed in het voorstel kan vinden. Voor wat betreft het stadhuis wordt met de deactivering een belangrijke stap gezet op weg naar financiële zelfstandigheid. Over het positieve herverdeeleffect van de nieuwe Financiele-verhoudingswet is de Rgf van oordeel dat het effect pas definitief kan worden bepaald als de definitieve cijfers bekend zijn. Als in het afsluitende artikel 12-rapport over 1995 wordt aangegeven dat hier rekening mee zal worden gehouden wordt de facto met ingang van 1999 Lelystad na 14 jaar van de verplichting ontheven om zijn financiën te saneren. Samen met het resultaat van de ICL-evaluatie uit 1994 wordt dit vastgelegd in een beschikking van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Deze beschikking uit 1996 vormt mede een van de vertrekpunten van de huidige evaluatie en is daarom opgenomen in bijlage 2.1. Omdat de ICL-bijdrage die de gemeente structureel in de afgelopen jaren heeft ontvangen via de artikel 12-regeling wordt verstrekt, is Lelystad formeel een artikel 12-gemeente, maar met ingang van 1999 zonder de zo kenmerkende saneringsverplichting.

2.7 Nieuwe Financiële verhoudingswet 1997 en Lelystadtafel

Korting aanvullende uitkering van wege de nieuwe Fvw 1997
Volgens artikel 12, lid 4, onderdeel a Fvw kunnen de fondsbeheerders de verleende aanvullende uitkering verminderen of intrekken als de financiële positie verbetert. Door de invoering van de nieuwe Financiele-verhoudingswet (nFvw) per 1 januari 1997 is hier voor Lelystad sprake van. Zoals is medegedeeld in het Algemeen Overleg van mei 1996 met de Tweede Kamer, wordt individueel voor iedere artikel 12-gemeente beoordeeld of een eventueel voordeel moet worden gekort. Lelystad en de provincie worden gevraagd op de voorgenomen korting te reageren en dat hebben beiden gedaan door de korting af te wijzen. Ook de voorzitter van de Lelystadtafel (zie direct hierna) reageert afwijzend.

Na een beschikking in eerste aanleg handhaaft de staatssecretaris van BZK in april 1998 het besluit om Lelystad slechts de helft van het voordeel uit te keren, omdat de oorzaak van de aanvullende steun en het voordeel van de Fvw (gedeeltelijk) samengaan. Dit resulteert voor 1997 en 1998 in een korting van ƒ 0,6 respectievelijk ƒ 1,2 miljoen. Hierbij speelt de afweging tussen het individuele

belang van Lelystad en de collectiviteit een belangrijke rol: tegen die achtergrond moet de korting worden gezien. De korting van 50% wordt als redelijk beoordeeld en daarmee is Lelystad verregaand tegemoet gekomen. Het hoge niveau van de OZB en de zojuist gerealiseerde bezuinigingen spelen daarbij geen rol. Het door Lelystad aangevoerde argument dat het voordeel nodig is voor de groeiopgave van het inwonersaantal wordt onvoldoende gewicht toegekend: het groeivraagstuk wordt door deze korting niet fundamenteel beïnvloed. Ook het door de gemeente aangevoerde argument dat er sprake is van tegenvallens uit rijksbeleid wordt verworpen: van gemeenten mag worden verwacht dat zij tegenvallers zelf opvangen.

Lelystadtafel: bekostiging voorstellen via ICL
In augustus 1995 vraagt Lelystad samen met de provincie aandacht voor de problematiek van de stad bij staatsecretaris Tommel van VROM. Dit resulteert in 1996 in een analyse van de Lelystadse problematiek door de Delftse onderzoekers van OTB. In vervolg daarop wordt door de staatssecretaris de Lelystadtafel ingesteld onder voorzitterschap van de heer Brokx. In het eindrapport *Ooit ging de zee er te keer* uit oktober 1997 wordt geconcludeerd dat Lelystad nooit tot volledige ontwikkeling heeft kunnen komen. Behalve met financiële problemen kampt Lelystad sinds eind jaren 70 van de vorige eeuw ook met meer dan gemiddelde sociale problemen. De Lelystadstafel is van oordeel dat de problemen integraler zijn dan uitsluitend volkshuisvestelijk. Na een langdurige periode van berusting is met het *masterplan Versnelde groei* (zie paragraaf 1.3 onder Stedelijke ontwikkeling van Lelystad) het roer omgegaan en zijn ambitieuze, realistische plannen ontwikkeld om uit het dal te raken. De Lelystadtafel constateert dat de problematiek van Lelystad qua aard en omvang zo uniek is dat het Rijk zich niet afzijdig kan en mag houden onder meer omdat de oorzaak voor een belangrijk deel als gevolg van voortschrijdend inzicht is gelegen in gewijzigd rijksbeleid. Dit resulteert in 38 concrete aanbevelingen die er voor moeten zorgen dat Lelystad binnen 10 jaar overeenkomstig het masterplan kan groeien naar 80.000 inwoners en 34.000 banen. De Lelystadtafel pleit er voor om de voorgestelde aanbevelingen die in een periode van 10 jaar *ƒ* 630 miljoen vragen voort te zetten via een interdepartementale en daarmee integrale en gestructureerde aanpak gedurende meerdere jaren.

Kabinetsreactie Lelystadtafel
Bij brief van 17 maart 1998 laat de staatssecretaris van VROM weten dat het kabinet waardering heeft voor de concreetheid en de integrale benadering van het rapport en dat de investeringswensen onderdeel zullen zijn van de besprekingen in het kader van de ICES (Interdepartemantale Commissie Economische Structuurversterking). Voor de volgende onderdelen wordt wel al geld aangewezen:
- herstucturering woningvoorraad (VROM, € 74 miljoen)
- uitvoering arbeidsplaatsenregeling (EZ, € 10,5 miljoen)
- dijkverzwaring (V&W, € 10 miljoen

Voorts zijn de fondsbeheerders onder voorwaarden bereid om *toestemming te verlenen om 10 tot 20% van de ICL-gelden anders in te zetten. Wel zal dan onder meer aannemelijk moeten worden gemaakt dat de inzet van de ICL-bijdrage voor investeringsprojecten de begrotingspositie op lange termijn verbetert.*

ICES-gelden
In het regeerakkoord Kok II uit 1998 staat dat de bijzondere problematiek van Lelystad aparte aandacht behoeft. Verdere uitwerking hiervan vindt onder meer plaats in de ICES-brief aan de Tweede Kamer van 23 oktober 1998 waaruit blijkt dat het kabinet een vervolg wil geven aan de Lelystadtafel in de vorm van een gezamenlijke aanpak resulterend in de interdepartementale stuurgroep Lelystad en overleg over een rijksbijdrage voor de volgende drie investeringsprojecten onder de naam Lelystadtafel II, te weten:

- kustontwikkeling Lelystad;
- herinrichting stadscentrum; en
- herstructurering bedrijfsterrein Noordersluis.

Bestedingscondities ICL
In de daarop volgende jaren resulteert de aankondiging dat een deel van de ICL-gelden breder aangewend kunnen worden in veel ambtelijke en bestuurlijke interactie. Zo is er onenigheid over de rentetoerekening aan de ICL-reserves waaraan Lelystad slechts 2% toerekent (de resterende 4,5% van de omslagrente wordt toegerekend aan de vrij besteedbare algemene reserve), over bredere inzet van ICL-middelen zonder toestemming en over geconstateerd achterstallig onderhoud en verouderde onderhoudsplannen. Pas in november 2001 worden de volgende bestedingscondities voor de ICL-bijdrage in een brief vastgelegd:
- Uit de begroting en rekening moet duidelijk blijken waaraan de ICL-bijdrage wordt besteed, dit is inclusief de mogelijkheid van reservevorming voor (vervangings)investeringen in de ICL-kerntaak.
- Ter beoordeling hiervan dient de gemeente geactualiseerde onderhoudsplannen te maken
- De inzet van de verruimde besteding verbetert de begrotinsgpositie op langere termijn en er ontstaat geen onderhoudsachterstand met betrekking tot de ICL-kerntaak.

Lelystad krijgt tot mei 2002 om aan de gestelde voorwaarden te voldoen.

Start ICL-evaluatie naar 80.000 inwoners
Het lukt Lelystad niet om tijdig geactualiseerde onderhoudsplannen op te stellen die meerjarig zijn doorgerekend en zonder onderhoudsachterstanden zijn ingepast in de meerjarenbegroting. Gezien het feit dat al in de ICL-beschikking van 1996 is aangedrongen op actualisering van de onderhoudsplannen, wordt in november 2002 namens de minister van BZK besloten dat de ICL-bijdrage 2003 niet eerder wordt uitgekeerd dan nadat geactualiseerde onderhoudsplannen op het gewenste onderhoudsniveau en zonder achterstallig onderhoud in een sluitende meerjarenbegroting 2003-2006 kunnen worden ingepast. Nadat in april 2003 de door de raad vastgestelde onderhoudsplannen worden gepresenteerd aan vertegenwoordigers van BZK en de provincie wordt geconstateerd dat de onderhoudsplannen voldoen aan de gestelde voorwaarden, waarna met ingang van augustus 2003 de betalingen worden hervat. Tijdens dit proces stelt Lelystad ook voor om de evaluatie later te beginnen: in plaats van een start tussen 70.000 en 80.000 inwoners, wil Lelystad dat de ICL-bijdrage wordt toegekend totdat Lelystad 80.000 inwoners heeft bereikt. In maart 2004 resulteert dat in een brief waarin dit wordt medegedeeld en wordt voorgesteld om 3 jaar voordat 80.000 inwoners wordt bereikt, een begin te maken met een gezamenlijke aanpak van de evaluatie. De evaluatie zal geschieden via de IFLO-onderzoeksmethodiek die eveneens bij artikel 12 en begrotingsscans wordt gebruikt, tenzij er andere geschikte evaluatie-instrumenten beschikbaar zijn.

2.8 Aanloop naar de ICL-evaluatie

De juridische grondslag voor de ICL-bijdrage vormt artikel 12 Fvw hetgeen betekent dat er ook jaarlijks een provinciaal verslag door Flevoland wordt opgesteld. Naar aanleiding van dat provinciaal verslag vindt er veelal regulier overleg plaats tussen ambtelijke vertegenwoordigers van BZK, de provincie en de gemeente Lelystad. Relevante bevindingen naar aanleiding van het verslag en/of het overleg worden opgenomen in de jaarlijkse ICL-beschikking. Beginnend in 2008 monden deze bevindingen uiteindelijk in de loop van 2013 uit in de start van de evaluatie in oktober 2013.

Meerjarige raming, verantwoording en verschillenanalyse
Vanaf 2008 wordt er om meer inzicht gevraagd in de raming en verantwoording van de ICL-bijdrage. Zo luidt in 2008 en 2009 de conclusie dat de begroting in die jaren onvoldoende informatie bevat om vast te stellen of de besteding van de ICL-uitkering volgens de voorwaarden zal verlopen. Als dit inzicht in 2010 verbetert worden er aanvullende afspraken gemaakt om ook het meerjarig inzicht van raming en verantwoording te verbeteren. Deze afspraken worden het erop volgende jaar op verzoek van de toezichthouder aangevuld met een verschillenanalyse tussen geraamde en gerealiseerde stortingen en onttrekkingen, waarna in 2012 verschillende verbeteringen zichtbaar worden.

Actualisering beheer- en onderhoudsplannen
In 2008 en 2009 wordt geconstateerd dat het geactualiseerde Kwaliteit Structuur Plan (KSP) waarin de kaders voor het onderhoud van het openbaar gebied zijn vastgelegd, nog niet beschikbaar is. Uit het concept KSP blijkt medio 2010 een tekort van € 3,7 miljoen. De gemeente wordt verzocht binnen 2 tot 3 jaar maar uiterlijk in 2014 dit tekort te hebben weggewerkt. In vervolg daarop wordt in 2011 geconstateerd, hetgeen ook blijkt uit de oordeelsonthouding hieromtrent van de accountant, dat actuele onderhoudsplannen ontbreken en daarmee de bijbehorende financiële vertaling in de exploitatieramingen en onderbouwing van de onderhoudsvoorzieningen. Door extra inspanningen van de gemeente zijn in 2012 de nodige onderhoudsplannen geactualiseerd, maar nog niet allemaal volledig financieel verwerkt in de meerjarenraming. Lelystad spreekt echter tegen dat de onderhoudsplanningen nog niet financieel zijn vertaald.

Onderhoudsuitgaven blijven achter bij de ramingen
Nadat in 2008 is opgemerkt dat er sprake is van een temporisering van de onderhoudsramingen waardoor achterstallig onderhoud zou kunnen optreden, constateert de accountant bij de rekening 2008 dat er sprake is van achterblijvende onderhoudsuitgaven, welke achterblijvende uitgaven het jaar daarop blijken te zijn verminderd. Als Lelystad dan constateert dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud, resulteert dat in de loop van 2010 in vragen over de adequaatheid van de onderhoudsplanning, de noodzaak van de volledige ICL-bijdrage en de vergelijkbaarheid van het onderhoudsniveau met vergelijkbare gemeenten.

Inperking indexatie
In 2012 deelt BZK mee dat met ingang van 2013 de jaarlijkse indexatie van de ICL-bijdrage niet langer wordt toegepast. Als Lelystad hier ernstig bezwaar tegen maakt wordt dit aangepast: indexering blijft alleen achterwege als er sprake is van een negatief accres.

Overig
Verdere relevante opmerkingen die in de verschillende beschikkingen worden gemaakt zijn:
- in 2008 is het niet duidelijk waarom in de begroting 2008 de rentebeschrijving voor prijscompensatie op de ICL-voorzieningen is verlaagd;
- in 2011 en 2012 wordt de provincie verzocht een meer stimulerende en beoordelende rol in het ICL-proces op zich te nemen; en
- in de periode 2008 tot en met 2010 wordt jaarlijks verzocht actuele inwonersgegevens te verstrekken zodat een tijdspad voor de evaluatie kan worden vastgesteld.

Start evaluatie ICL-bijdrage
In de ICL-beschikking 2011 wordt opgemerkt dat in 2012 zal worden bezien of de stand van zaken op het terrein van de beoogde verbeteringen voor wat betreft het inzicht in de besteding van de ICL-bijdrage, de ontwikkeling van het inwonersaantal of het lopende groot onderhoud van het gemeentefonds aanleiding

geeft om de ICL-evaluatie te starten. Als in 2012 blijkt dat een inwonersaantal van 80.000 door de afnemend groei mogelijk nog tientallen jaren kan duren, kondigt BZK aan uiterlijk in 2015 met een evaluatie te willen beginnen voordat het inwoneraantal van 80.000 wordt bereikt. Een dergelijke lange periode zonder evaluatie heeft niemand bij de instelling van de ICL-bijdrage voorzien. Lelystad maakt bezwaar tegen het eenzijdig aanpassen van de afspraak hierover. maar geeft in vervolg op het bestuurlijk overleg van november 2012 aan bereid te zijn om de ICL-evaluatie voor het bereiken van 80.000 inwoners starten. Een afronding vóór 2016 in verband met de beschikbaarheid van de benodigde gegevens ziet Lelystad echter als niet haalbaar. Uiteindelijk resulteert dit in het voorstel om het onderzoek uit te voeren in de vorm van een artikel 12-onderzoek, dit onderzoek eind 2013 te beginnen en af te ronden omstreeks voorjaar 2016.

2.9 Samenvatting en conclusies

- Eind 1979 rapporteert de commissie Mulder die een goede financiële start van Lelystad beoogt te waarborgen dat de gemeente kampt met een 'tijdelijk structureel' tekort dat niet door eigen beleid is veroorzaakt. De commissie adviseert daarom een eenmalige bijdrage van ƒ 32 miljoen te verstrekken.
- In 1985 blijkt de financiële ontsporing van Lelystad onafwendbaar. Op basis van de geconstateerde oorzaken stelt de artikel 12-inspecteur een aantal oplossingen voor alsmede afdekking van het begrotingstekort.
- De Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) kan echter niet instemmen met de afdekking van het begrotingstekort via artikel 12 Fvw omdat het merendeel van de oorzaken bij het Rijk liggen. Daarom adviseert de Rgf een onafhankelijke onderzoekscommissie in te stellen die met oplossingen komt.
- De Interdepartementale Commissie Lelystad (ICL) concludeert dat een ***overcapaciteit*** aan voorzieningen en bouwgrond, een door het Rijk ontwikkelde ***fysieke structuur*** met hoge onderhoudslasten en een ***eenzijdige bevolkingssamenstelling*** door veel instroom van mensen met een uitkering, de financiële problemen van Lelystad heeft veroorzaakt***.***
- De ICL-commissie adviseert uit te gaan van een realistische middenscenario (migratiesaldo 0, geboorteoverschot 500, latere doorgroei) dat gepaard gaat met stimulerende maatregelen door Rijk en gemeente. Een interbestuurlijke stuurgroep jaagt die maatregelen aan. Het geheel wordt na 5 jaar geëvalueerd.
- Ten opzichte van een gemeente van 80.000 inwoners becijfert de ICL-commissie bij Lelystad structureel ƒ 14,3 miljoen aan excessieve lasten voor de fysieke structuur en ƒ 7,1 miljoen aan tijdelijke excessieve lasten die dalen bij stijging van het inwonersaantal. Daarnaast ontvangt Lelystad een artikel 12-uitkering voor excessieve zorgkosten, dient de gemeente om te buigen en de overcapaciteit aan grond te worden geëlimineerd.
- Het kabinet stemt na drie ministerraden nagenoeg volledig in met het voorstel van de ICL-commissie waarbij de ICL-bijdrage na incidentele dekking in 1987 vanaf 1988 via een verdeelsleutel over de departementen wordt verdeeld waarbij V&W en VROM het leeuwendeel voor hun rekening nemen.
- In de uitvoeringsperiode 1987-1991 van het middenscenario neemt de (financiële) problematiek niet af en mist een perspectief om zonder artikel 12 steun verder te gaan. In plaats van een inwonersgroei van 500 volgens het middenscenario daalt het aantal inwoners. Verder neemt het aantal structurele verstoringen toe en groeien de lasten voor het stadhuis tot excessieve hoogte.
- Rekenfouten, hogere kostenposten en onvoorziene zaken moeten volgens de evaluatie uit 1994 resulteren in een hogere ICL-bijdrage die de departementen niet bereid zijn te betalen. Mogelijkheden om via aanpassingen van de fysieke structuur de kosten te verlagen ziet de ICL-commissie gezien de hoge investeringen nauwelijks. Als compromis worden de ICL-middelen structureel aan het gemeentefonds toegevoegd en komen de ICL-risico's ten laste van Lelystad en artikel 12. De ICL-bijdrage stijgt in 1994 wel ten laste van het

accres naar € 24,4 miljoen wegens inflatie, volumegroei en inwoners. De bijdrage zal jaarlijks worden geïndexeerd maar niet gecorrigeerd voor inwoners. De volgende evaluatie start niet vóór 70.000 inwoners maar uiterlijk bij 80.000 inwoners.

- In de artikel 12-rapporten over 1994 en 1995 doet de artikel 12-inspecteur voorstellen voor de oplossing voor de ontsporende lasten van het stadhuis via een bijdrage van in totaal ƒ 32,8 miljoen en een toegroei naar een structureel sluitende begroting in 1999 door de aanscherping van het belastingpakket, de positieve uitkomsten van zowel de herverdeling wegenbeheer als de nieuwe Fvw 1997. Dit alsmede de ICL-evaluatie van 1994 wordt vastgelegd in een beschikking die het vertrekpunt vormt van de huidige evaluatie.
- Ondanks bezwaren van gemeente en provincie wordt de aanvullende uitkering van Lelystad in 1997 en 1998 met 50% gekort voor het voordeel van de nieuwe Fvw.
- In opdracht van de staatssecretaris van VROM constateert de Lelystadtafel in 1997 dat de problematiek van Lelystad zo uniek is dat het Rijk mede gezien zijn betrokkenheid niet afzijdig kan blijven. Voor een aantal van de 38 concrete aanbevelingen is volgens de kabinetsreactie uit 1998 geld beschikbaar of is onder voorwaarden 10 tot 20% van de ICL-bijdrage inzetbaar. Daarnaast wordt er overlegd over een rijksbijdrage voor de kustontwikkeling, de herinrichting van het stadscentrum en de herstructurering bedrijfsterrein Noordersluis.
- Het duurt tot 2001 voordat duidelijk is onder welke voorwaarden bredere inzet van de ICL-middelen is toegestaan. De actualisering van onderhoudsplannen die daarop volgt, resulteert in 2004 in de bereidheid van BZK om de ICL-evaluatie naar verwachting in 2007 te beginnen, 3 jaar voordat Lelystad 80.000 inwoners heeft.
- Vanaf 2008 wordt Lelystad in toenemende mate om inzicht gevraagd in raming en verantwoording van de ICL-bijdrage. In 2012 mondt dit uit in het besluit om, 5 jaar later dan eerder gedacht, de ICL-evaluatie in 2013 te starten.

3 Beheerplannen in relatie tot de ICL-gelden

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het meerjarig beeld geschetst van het onderhoud in relatie tot ICL-gelden dat, gedurende de jaren 2010-2015, onder meer in de provinciaal verslagen ICL en BZK beschikkingen naar voren is gekomen. Het betreft de hoofdlijnen, omdat detailinformatie in het kader van de evaluatie ICL-gelden te ver reikt en bovendien terug is te vinden in de genoemde stukken. Onder meer zal worden ingegaan op de besteding van de ICL-gelden (zowel in relatie tot de begroting als tot de jaarrekening).

De geraadpleegde bronnen zijn de jaarlijkse provinciaal verslagen ICL-gelden, verslagen bestuurlijk overleg ICL-gelden en de reactie van BZK op de provinciaal verslagen ICL-gelden – alsmede begrotingen, jaarstukken en accountantsverslagen

3.2 Aandachtspunten

Ten behoeve van de verstrekking van ICL-gelden stelt de provincie jaarlijks een provinciaal verslag op. In dit verslag wordt ingegaan op (onder andere):

- Kwaliteit onderhoudsproces en actualiteit onderhoudsplannen (paragraaf 3.3).
- Verantwoording van de ICL-gelden in de P&C-cyclus (paragraaf 3.4).
- Borging voldoende onderhoudsmiddelen op de lange termijn (paragraaf 3.5).
- Achterstallig onderhoud (paragraaf 3.6).

De provincie geeft vervolgens haar oordeel over de juiste aanwending van de ICL-gelden in het provinciaal verslag. Op basis van het provinciaal verslag stelt het ministerie van BZK jaarlijks een beschikking op betreffende de toekenning in het betreffende jaar van de ICL-gelden.

In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op deze aandachtspunten voor de periode 2010 t/m 2015.

3.3 Kwaliteit onderhoudsproces en actualiteit onderhoudsplannen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de kwaliteit van het onderhoudsproces en de mate van actualiteit van de onderhoudsplannen van Lelystad. Een van de voorwaarden van de ICL-gelden betreft het actueel houden van de onderhoudsplannen.

3.3.1 Kwaliteit onderhoudsproces

Door zowel de provincie als de accountant (2010) is meermalen opgemerkt dat, gezien de substantiële verschillen tussen de begrote en gerealiseerde onderhoudsprojecten, de projectplanning van de vakafdeling niet voldoende aansloot bij de P&C-cyclus. Ook in de MJR (Meerjaren raming) KSP (Kwaliteit Structuur Plan) 2011 werd geadviseerd het onderhoudsproces op een andere wijze in te richten.

Het onderhoudsproces schoot (onder meer) op de volgende onderdelen tekort:

- Geplande onderhoudsprojecten waren aan teveel verschillende voorzieningen groot onderhoud gekoppeld. Hierdoor ontstond een situatie die niet voldoende in-/overzichtelijk was.
- Het ontbrak aan een strategische meerjarenplanning, waarin integraal bewuste keuzes worden gemaakt over de besteding van middelen.
- Het ontbrak aan een meerjarenprogramma met een voortschrijdend karakter. Verantwoording van verrichte werkzaamheden en bestede middelen over de jaarschijven heen was daardoor vrijwel niet mogelijk.

Met behulp van de methode Lean[7] heeft Lelystad vervolgens een onderzoek uitgevoerd naar het onderhoudsproces. Op basis van deze analyse is vanaf 2012 een traject tot optimalisatie ingezet.

Dit heeft geleid tot een integrale benadering van het onderhoudsproces. Deze integrale werkwijze met een voortschrijdend onderhoudsprogramma is ingegaan met ingang van begrotingsjaar 2013 en neemt de plaats in van de voormalige meerjarenprogramma's en werkplannen per afzonderlijke discipline. Dit draagt bij aan meer samenhang tussen de disciplines onderling, waarbij risico's (conflicterende projecten), maar ook kansen (werk met werk maken) eerder worden onderkend. Door de betere afstemming zal de efficiency toenemen en de overlast voor de burger, tijdens de uitvoering van werken, afnemen. Een van de andere voordelen van de nieuwe werkwijze is dat, in plaats van eenmaal per 5 jaar, er nu jaarlijks een meerjarenprogramma GO (Groot Onderhoud) wordt vastgesteld op voortschrijdende basis. Werkplannen GO worden eerder in het jaar opgesteld met als gevolg dat voldoende tijd resteert om de onderhoudsplannen voor te bereiden, zodat deze in het jaar erop daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Bovendien is sprake van één jaarlijks beslismoment in zowel college als raad over het gehele onderhoud in de openbare ruimte.

Onder wordt het (aangepaste) onderhoudsproces op hoofdlijnen beschreven:
1. Lelystad heeft in 2002 het **KSP (Kwaliteit Structuur Plan)** vastgesteld, waarin de kaders voor het onderhoud openbaar gebied zijn vastgelegd. Het betreft o.a. wegen, straten, pleinen, groenvoorzieningen, kunstwerken, riolering, watergangen en openbare verlichting met een tijdshorizon van 30 jaar.
2. Op basis van het KSP en daarvan afgeleide beleids- en beheerplannen wordt, eenmaal per 5 jaar, een (globale) **Meerjarenraming** (MJR) KSP opgesteld, met hierin opgenomen de kosten voor het dagelijks- en groot onderhoud. De MJR fungeert als een controldocument in de raad ten aanzien van de instandhouding van de openbare ruimte in de stad op de lange termijn. Tevens wordt in dit document ingegaan op de besteding van de ICL-gelden. Op basis van dit plan worden de jaarlijkse stortingen in en onttrekkingen uit de voorzieningen groot onderhoud bepaald en vervolgens in de (meerjaren)begroting opgenomen.
3. De MJR KSP moet een actueel beeld en stuurinformatie opleveren om besluiten te nemen over onderhoudsniveau's, beschikbare middelen en de wijze van begroten. De meest recente MJR dateert uit 2011 en wordt in 2015 herijkt. In 2014 is besloten met ingang van 2015 tevens parkeren hierin mee te gaan nemen.
4. Daarnaast wordt jaarlijks een **Integraal Groot Onderhoudsplan Openbare Ruimte (IGOR)** opgesteld, dat telkens 5 jaar voortschrijdend vooruit kijkt. Hierin wordt rekening gehouden met uitkomsten van inspecties en het

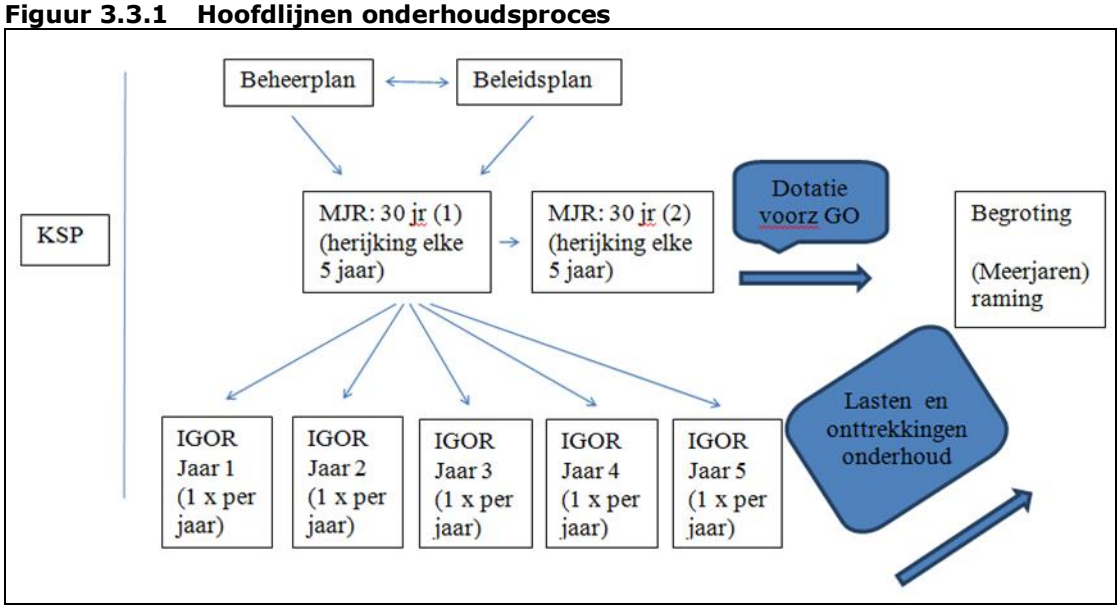
[7] Lean is een filosofie, maar vooral een manier van werken waarbij alles en iedereen in de organisatie zich richt op het creëren van waarde in alle processen met als gevolg het elimineren van verspillingen. Door de klant centraal te stellen creëer je maximale toegevoegde waarde voor de klant tegen minimale inspanning. Hierdoor verbetert de kwaliteit, dalen de kosten, verbetert de klanttevredenheid en de betrokkenheid van de medewerkers.

zogenaamde "doorbeheer". Een voorbeeld van doorbeheer is onderhoud dat wel was gepland en geraamd, maar (om moverende redenen) later wordt uitgevoerd.

5. Het IGOR bestaat enerzijds uit **Werkplannen Groot Onderhoud** voor het komende begrotingsjaar (met uitloop van een extra jaar: 1–2 jaar) en omvat concrete onderhoudsprojecten. Anderzijds zijn (meerjarig) geplande onderhoudsprojecten voor de jaren 2 t/m 5 in het IGOR opgenomen. Het IGOR wordt vervolgens in de begroting verwerkt, waardoor de begroting aansluit bij de financiële vertaling van de onderhoudsprojecten. Deze projecten bestaan uit nieuw ingeplande en restant projecten vanuit het voorgaande werkplan.

De doorontwikkeling van deze **integrale benadering** van onderhoud in de openbare ruimte blijft als aandachtspunt gedefinieerd. Het IGOR zal ook worden gebruikt voor afstemming met externe belanghebbenden (bijvoorbeeld waterschap, woningbouwcorporatie), die werkzaamheden uitvoeren met een mogelijk effect op de openbare ruimte. Daarnaast is afgesproken bewoners eerder te betrekken bij de planvorming te beginnen met het IGOR 2016–2019.

Figuur 3.3.1 Hoofdlijnen onderhoudsproces



Onder een voorbeeld van de wijze waarop een onderhoudswerk is opgenomen in de documenten van het onderhoudsproces:

Civiele kunstwerken:

- De raad stelt beleids- en beheerkaders en een begroting (inclusief een financieel perspectief voor de komende 40 jaar) voor de periode 2013 – 2017 vast.
- De betreffende begroting en het financieel perspectief vormen een basis voor de herijking MJR (Meerjarenraming).
- Vervolgens worden de geraamde lasten GO opgenomen in de begroting op basis van het jaarlijks vastgestelde IGOR.
- Op basis van inspectie en uitvoering worden gedurende het begrotingsjaar de lasten GO daadwerkelijk onttrokken uit de voorzieningen GO.

Onder wordt meer specifiek ingegaan op het onderhoudsproces riolering, stadhuis, gemeentelijke gebouwen, Batavia Haven, parkeervoorzieningen en herinrichting:

1. Het (gemeentelijk) **Rioleringsplan (GRP)** wordt voor een periode van 60 jaar opgesteld en eens per 5 jaar herzien. Het betreft een globale meerjarenraming. Het GRP vormt de basis voor enerzijds de berekening van de rioolheffing anderzijds de raming van stortingen in en onttrekkingen uit de voorzieningen,

welke worden verwerkt in de (meerjaren)begroting. Daarnaast wordt jaarlijks een **Werkplan riolering** (1–2 jaar) en een **Meerjaren Rioleringsprogramma** voor de komende 5 jaar opgesteld, als onderdeel van het IGOR**.** In 2015 is het verbreed-GRP herijkt.

2. In de voorziening groot onderhoud **Stadhuis** (geen onderdeel IGOR) is ook gestort tijdens de voorbereiding en de uitvoering van de renovatie stadhuis. Tevens is onttrokken voor de dekking van kosten verbouwing Stadhuis. In 2012 is een nieuw Meerjaren groot onderhoudsplan Stadhuis vastgesteld.
3. In 2010 is het Meerjaren onderhoudsplan voor de **gemeentelijke gebouwen** vastgesteld. Dit plan kent een horizon van 40 jaar. In 2015 is het plan herijkt. De ICL-gelden hebben alleen betrekking op de Kubus en het Agora theater en niet op de overige gemeentelijke gebouwen. Vanuit de ICL-gelden vindt een bijdrage plaats aan de kosten van het DO (dagelijks onderhoud) van de Kubus en de Agora.
4. Vanaf 2013 is de voorziening **parkeren** opgeheven en gesplitst in de voorziening groot onderhoud parkeren en de egalisatiereserve parkeren. Lasten groot onderhoud worden gedekt door de voorziening GO en overige baten en lasten (inclusief de storting in de GO voorziening) zijn ondergebracht in de parkeerexploitatie. De resultaten uit de parkeerexploitatie worden geëgaliseerd middels de egalisatiereserve parkeren. De voorziening groot onderhoud parkeren is vervolgens met ingang van 2013 opgegaan in de voorziening groot onderhoud Bovengronds. De GO lasten voor parkeren zijn tevens meegenomen in de nog op te stellen MJR 2015. In 2014 is een meerjarenplan GO parkeren vastgesteld.
5. ICL-gelden worden tevens aangewend voor **herinrichting**. In de GO voorziening Bovengronds is een bedrag van circa € 0,7 miljoen opgenomen voor jaarlijkse herinrichting. De norm is 5% van het GO (exclusief vervanging) en is door de raad vastgesteld.

Verder zijn uit de herijking MJR KSP 2011-2015 onderstaande adviezen op het vlak van het onderhoudsproces naar voren gekomen. Onder is aangegeven wat de status van de verbetering is:

Tabel 3.3.2 Opvolging adviezen onderhoudsproces

	Advies	**Opvolging**
1	Verbeteren opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol.	Door middel van de methode Lean is het GO proces geoptimaliseerd: een gezamenlijk proces met duidelijke taken en verantwoordelijkheden.
2	Introductie voortschrijdend meerjaren onderhoudsplan.	Is middels het IGOR gerealiseerd. Jaarlijks wordt een werkplan en een (voortschrijdend) MJP vastgesteld.
3	Verbeteren actualiteit basisregistraties.	Er is een nieuw beheersysteem aangeschaft die een op een is gekoppeld aan de BGT (Basis registratie Grootschalige Topografie).
4	Afstemmen van onderhoudswerken op elkaar.	Is middels het IGOR gerealiseerd. Bij de totstandkoming van de plannen vindt een integrale, zowel interne als externe, afstemming plaats.
5	Verbetering interne planning.	Is middels het IGOR gerealiseerd. Er vindt op een moment integrale besluitvorming plaats over de basisplanningen onderhoud per vakgebied.
6	Hanteren nieuwe vormen aanbesteding.	Met behulp van de inkoopcoach en het volgen van ontwikkelingen in de markt wordt geëxperimenteerd. Voorbeelden zijn onder meer de aanbesteding van het Stadhuisplein, speeltoestellen en onkruidbeheersing.

7	Projecten nacalculeren.	Budgetramingen komen tot stand op basis van de kengetallen uit de MJR. Afwijkingen vragen om een nadere analyse. Het IBP (Ingenieursbureau en projecten) heeft inmiddels een systematiek hiervoor ontwikkeld, die verder gaat dan alleen nacalculatie. Ook de realisatie van het werk, de rol van de aannemer en de eigen rol krijgt aandacht.
8	Relatie aanbrengen in P&C tussen schouw en onderhoud.	In ontwikkeling als onderdeel van het totale beheerproces. Hierin worden verschillende onderdelen van de schouw meegenomen en de onderlinge samenhang bepaald.

Conclusie: Op grond van diverse adviezen van accountant, provincie en BZK heeft Lelystad het onderhoudsproces in de periode 2010-2015 via voortschrijdende meerjarige onderhoudsprogramma's geoptimaliseerd. Lelystad streeft naar een doorontwikkeling van deze integrale benadering.

3.3.2 Actualiteit onderhoudsplannen

Een van de aandachtspunten bij de verstrekking van ICL-gelden is dat de beleids- , beheer- en onderhoudsplannen actueel worden gehouden. In geval van het niet tijdig opstellen van deze plannen is sprake van hoger risico op een niet reële begroting. Met als gevolg dat geen goede oordeelsvorming kan plaatsvinden van de hoogte van de benodigde stortingen in en onttrekkingen uit de groot onderhoudsvoorzieningen. Onderstaand wordt ingegaan op de actualiteit van de beleids-, beheer- en onderhoudsplannen .

Tabel 3.3.3 Actualisatie onderhoudsplannen

Onderhoudsplan	Vastgesteld Besluit	Jaar van vaststelling	Looptijd	Tijd horizon	(Opnieuw) vast te stellen in:	Toelichting
KSP						
Kwaliteit Structuur Plan (KSP) (incl beleidsplan openbare ruimte)	Raad	2003	n.v.t.	onbepaald	n.v.t.	(kwaliteits) Kaders t.b.v. groot onderhoud.
Voorjaarsnota 2004	Raad	2004	n.v.t.	onbepaald	n.v.t.	Raad kiest voor het nastreven van het doelscenario, gegeven de financiele positie wordt volstaan met een kwaliteit op basisscenario.
MJR						
Meerjaren raming (MJR) (KSP)	Raad	2011	5 jaar	30 jaar	2015	Kosten dagelijks en groot onderhoud.
Verbreed Gemeentelijk Rioleringsprogramma (vGRP)	Raad	2011	5 jaar	60 jaar	2015	Kosten dagelijks en groot onderhoud.
Gemeentelijk Rioleringsprogramma (GRP)	Raad	2015	5 jaar	80 jaar	2021	Kosten dagelijks en groot onderhoud, actueel d.d. 2016
Nota reserves en voorzieningen	Raad	2011	4 jaar	n.v.t.	2016	Herijking reserves en voorzieningen.
Afwegingskader (her-) inrichtings maatregelen en bewoners participatie	Raad	2012	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	
(Aangenomen) motie van de raad materialen te hergebruiken bij het groot onderhoud	Raad (motie)	2013	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Zoveel mogelijk hergebruik materialen in het kader van kosten besparing.
IGOR						
Integraal Groot Onderhoudsplan Openbare Ruimte 2015 - 2019 (IGOR)	Raad	2014	1 jaar	5 jaar	2015	Dagelijks en groot onderhoud (incl. doorbeheer) van alle disciplines; aansluiting met begroting; prioriteiten stelling; op basis van MJR 2011.
Werkplan 2015 (onderdeel IGOR)	Raad	2014	1 jaar	1 - 2 jaar	2015	Werk komende 1 tot 2 jaar gebaseerd op uitgangspunten MJR KSP uit 2011 (eenheidsprijzen, maatregelpakketten, etc).
Meerjaren Programma 2016 - 2019 (onderdeel IGOR)	Raad	2014	1 jaar	jaar 2 t/m 5	2015	Gepland werk jaar 2 t/m jaar 5 gebaseerd op uitgangspunten MJR KSP 2011 (eenheidsprijzen, maatregelpakketten, etc).

Op moment van schrijven doet zich geen achterstand voor in het actualiseren van onderhoudsplannen. In 2016 wordt een herijkt MJR KSP 2016–2020 en in 2015 is

het IGOR 2016 vastgesteld. Verder blijkt uit de accountantsverklaringen over 2010-2015 dat de ICL-gelden rechtmatig worden aangewend.

Tabel 3.3.4 Actualisatie beleids- en beheerplannen

Beleidsplannen (= kaders voor de beheerplannen)	Vastgesteld Besluit	Jaar van vaststelling	Looptijd beleids plan	Tijd horizon	(Opnieuw) vast te stellen in:	Toelichting
GROEN						
Nota Faunabeheer	Raad	1998	onbepaald	onbepaald	2018	Naar behoefte.
Gedragscode Bestendig Beheer Groen	Raad	2008	onbepaald	onbepaald	2015	Bijstelling in 2015, geen college besluit.
Bomenbeleidsplan	Raad	2010	onbepaald	onbepaald	2017	Naar behoefte.
Bermbeheerplan	geactualiseerd	2013	2004-2013	10 jaar	2018	
Meerjaren Programma (MJP) GO Groen	Raad	2014	2015-2019	5 jaar		Is onderdeel van het IGOR geworden.
Meerjaren Programma Groen en wegen	Raad	2014	2015-2019	5 jaar		Is onderdeel van het IGOR geworden.
Groenbeheersplan Parken	Raad	2015	2015-2025	10 jaar	2025	
BOSSEN						
Bosbeleidsplan	Raad	1996	2009-2019	10 jaar	2017	
Bosbeheerplan	Raad	2009	2009-2018	10 jaar	2019	
SPEELVOORZIENINGEN						
Speelruimte beleidsplan (incl werkplan)	Raad	2013	2013-2016	4 jaar	2016	
Meerjaren werkplan groot onderhoud Speelvoorzieningen	Raad	2013	2014-2017	4 jaar	2016	Is onderdeel van het IGOR geworden.
WATER						
Waterplan (Watergangen)	Raad	2004	2004-2014	10 jaar	2015	Onderhoud waterlopen overgedragen Waterschap
Baggerplan (Watergangen)	Raad	2004	2004-2014	10 jaar	2015	Achterstallig onderhoud in 10 jaar weggewerkt, baggeren overgedragen aan Waterschap.
Meerjaren Beheerplan Zware beschoeiingen	Raad	2012	2013-2017	5 jaar	2017	
RIOLERING						
Verbreed Gemeentelijk Rioleringsprogramma (vGRP)	Raad	2011	5 jaar	60 jaar	2015	Kosten dagelijks en groot onderhoud.
Gemeentelijk Rioleringsprogramma (GRP)	Raad	2015	5 jaar	80 jaar	2021	Kosten dagelijks en groot onderhoud, actueel dd. 2016.
VERLICHTING						
Beleidsplan Openbare Verlichting	Raad	2012	onbepaald	onbepaald	2015	Wordt voortaan als 1 plan vastgesteld.
Beleidsplan verlichting	Raad	2013	onbepaald	onbepaald	2015	Wordt voortaan als 1 plan vastgesteld.
PARKEREN						
Parkeerbeleidsplan	Raad	2009	onbepaald	onbepaald		Parkeergarages Centrum, Kust en Batavia Haven.
Parkeer exploitatieplan	Raad	2015	1 jaar	1 jaar		Wordt voortaan jaarlijks vastgesteld.
GEMEENTELIJKE GEBOUWEN						
Meerjaren onderhoudsplan gemeentelijke gebouwen	Raad	2010	5 jaar	40 jaar	2015	Voortaan incl. stadhuis, (zie onder).
KUNSTWERKEN (INFRASTRUCTUREEL)						
Meerjaren Programma (MJP) Kunstwerken	Raad	2012	2013-2017	40 jaar	2017	In 2014 een bijgesteld college besluit.
WEGEN, STRATEN EN PLEINEN						
Investeringsplan Hoofdwegennet IP HWN	Raad	2004	2004-2008	5 jaar		Eenmalig plan op basis van verkeerskundige uitgangspunten, daarna onderdeel igor geworden.
Nota geluidsbeleid Lelystad	Raad	2010	2011-2015	5 jaar	2015	
Meerjaren Programma (MJP) GO WSP	Raad	2014	2015-2019	5 jaar	2017	Is onderdeel van het IGOR geworden.
BATAVIA HAVEN						
Beheerplan Batavia Haven (groot onderhoud)	Raad	2012	2012-2016	5 jaar	2016	DO en exploitatie overgegaan naar Stichting Batavia haven; GO is ondergebracht bij gemeente.
STADHUIS						
Groot onderhoudsplan Stadhuis	Raad	2012	5 jaar	40 jaar	2015	Hernieuwd onderhoudsplan a.g.v. renovatie van het stadhuis in 2010, vervolgens wordt dit onderdeel Meerjaren onderhoudsplan gemeentelijke gebouwen (zie boven).

In een beleidsplan worden kaders aangegeven voor het beheer/onderhoud. In een beheerplan wordt de uitwerking van deze beleidskaders in het beheer/onderhoud aangegeven.

Conclusie: De beleids- als beheerplannen zijn actueel, er is geen sprake van achterstallig onderhoud en de ICL-middelen worden rechtmatig aangewend. Eventuele financiële gevolgen van deze plannen, vanuit het IGOR en herijkingen van het MJR KSP, worden in de begroting en de meerjarenraming verwerkt.

3.4 Verantwoording ICL-gelden in de P&C cyclus

De ICL-gelden, die Lelystad jaarlijks ontvangt, worden deels gestort in de GO voorzieningen ICL en deels rechtstreeks toegevoegd aan de begroting voor het dagelijks onderhoud (DO). Er worden immers ook jaarlijks kosten dagelijks onderhoud gemaakt om de infrastructuur te onderhouden. Naast de storting vanuit de ICL-gelden stort Lelystad zelf ook (overige stortingen) in de GO voorzieningen ICL. Lelystad bekostigd tevens deels zelf het dagelijkse onderhoud. Kosten groot onderhoud worden gedekt middels onttrekkingen uit de GO voorzieningen ICL. Zowel in de begroting als in de jaarrekening gaat Lelystad in op de bestedingen van de ICL-gelden.

In onderstaande tabel zijn stortingen en onttrekkingen in de GO voorzieningen ICL en lasten DO zichtbaar (begroot versus werkelijk) in de periode 2010 t/m 2015. Daarin is zichtbaar gemaakt het percentage dat de ICL-bijdrage deel uitmaakt van de totale lasten van het groot en/of dagelijks onderhoud.

Tabel 3.4.1 Onderhoudskosten 2010–2015 (bedragen x € 1.000)

		GO	GO	GO	GO	GO	GO	GO	GO	GO	DO	DO	DO	DO	DO	TOTAAL	TOTAAL	TOTAAL
JAAR	ICL GELDEN (TOTAAL)	STORTING GO VOORZ ICL (UIT ICL GELDEN)	%ICL VAN TOTALE STORTING	BEGROTE STORTING GO VOORZ ICL (LELYSTAD)	WERKELIJKE STORTING GO VOORZ ICL (LELYSTAD)	VERSCHIL (BEGROOT - WERKELIJK)	TOTALE STORTING GO VOORZ ICL	BEGROTE ONTTREKKING GO VOORZ ICL	WERKELIJKE ONTTREKKING GO VOORZ ICL	VERSCHIL (BEGROOT - WERKELIJK)	TOTAAL BEGROTE LASTEN	TOTAAL WERKELIJKE LASTEN	VERSCHIL (BEGROOT - WERKELIJK)	WERKELIJKE STORTING (UIT ICL GELDEN)	%ICL VAN TOTALE DO LASTEN	BEGROTE LASTEN	WERKELIJKE LASTEN	VERSCHIL (BEGROOT - WERKELIJK)
2010	14.766	8.112	48,8%	3.564	8.495	4.931	16.607	25.947	12.390	-13.557	18.865	16.907	-1.958	6.654	39,4%	44.812	29.297	-15.515
2011	15.032	8.583	60,5%	4.642	5.614	972	14.197	23.268	11.458	-11.810	16.459	15.988	-471	6.449	40,3%	39.727	27.446	-12.281
2012	15.364	8.784	62,3%	4.634	5.324	690	14.108	7.959	9.088	1.129	13.719	13.133	-585	6.580	50,1%	21.678	22.221	544
2013	15.362	8.784	61,1%	4.827	5.585	758	14.369	7.940	12.582	4.642	13.748	12.449	-1.298	6.578	52,8%	21.688	25.031	3.344
2014	15.531	8.881	63,7%	4.356	5.055	699	13.936	15.619	12.364	-3.255	13.090	12.476	-614	6.650	53,3%	28.709	24.840	-3.869
TOTAAL	76.055	43.144	58,9%	22.023	30.073	8.050	73.217	80.733	57.882	-22.851	75.881	70.954	-4.927	32.911	46,4%	156.614	128.836	-27.778

Het aandeel van de ICL-gelden in de totale storting in de GO voorzieningen ICL is toegenomen van 48,8% in 2010 tot 63,7% in 2014. De hogere storting in de GO voorziening ICL door Lelystad in 2010 is veroorzaakt door een aantal extra stortingen in verband met de nacalculatie van enkele grote meerjarige projecten, waarvan er maar gedeeltelijke dekking vanuit de ICL-voorzieningen was voorzien. Op basis van de nacalculatie is correctie nodig gebleken, omdat de ICL-voorzieningen te veel en andere dekkingsbronnen te weinig waren belast. Daarnaast is in de begroting 2010 besloten tot storting van extra een € 1 miljoen in verband met een toekomstig verwacht tekort in de GO voorzieningen. Deze middelen zijn bij de begroting 2011–2014 definitief beschikbaar gesteld.

Het aandeel van de ICL-gelden in de totale werkelijke lasten DO is vanaf 2010 toegenomen van 39,4% in 2010 tot 53,3% in 2014.

Het stijgende aandeel van de ICL-bijdrage in het GO en DO kan onder meer worden verklaard doordat met ingang van de begroting 2012 de concernoverhead op een apart product is verantwoord en niet meer is doorvertaald in de uurtarieven en doordat het dagelijks onderhoud tegen zo laag mogelijke kosten worden uitgevoerd. De inspecteurs verklaren deze groei van het aandeel van de ICL-bijdrage in het beheer en onderhoud van de openbare ruimte daarnaast door het indexeringsverschil tussen de ICL-bijdrage (een prijsindex bij een positief accres)

en de gemeentelijke ramingen (geen indexering, maar actualisering bij planherziening).

Onder worden de voornaamste constateringen en adviezen van accountant, BZK en provincie betreffende de planning en control van het onderhoudsproces aangegeven. Vervolgens op welke wijze Lelystad hierop heeft ingespeeld.

Constatering 1: onvoldoende onderbouwing GO voorzieningen ICL
Tijdens de controle van jaarrekening 2010 heeft de accountant een beperkende verklaring afgegeven op grond van een onvoldoende onderbouwing van de GO voorzieningen ICL. Een herijking MJR KSP was in 2008 wel opgesteld, maar nog niet vastgesteld. Voorzieningen zonder concrete onderbouwing vallen (in principe) vrij ten gunste van het resultaat. De accountant adviseerde de bestedingsplannen te actualiseren en te laten aansluiten met de daarvoor bestemde middelen inclusief een uitwerking voor een langere planperiode. De provincie gaf aan dat dit voor eind 2011 moest plaatsvinden, zodat dat nog in het provinciaal verslag ICL-gelden 2012 kon worden meegenomen.

Lelystad heeft in december 2011 een MJR KSP 2011-2015 herijkt. De accountant concludeerde in haar verslag over 2011 dat de voorzieningen op dat moment voldoende en in overeenstemming met vigerende regelgeving waren onderbouwd.

Constatering 2: gerealiseerde onderhoudsuitgaven bleven achter op begroot
Zowel de accountant als de provincie heeft geconstateerd dat de onderhoudsuitgaven fors achterbleven bij de geplande onderhoudsuitgaven. Dat riep de vraag op in hoeverre de (volledige) ICL-bijdrage nodig is om het onderhoud van de kapitaalgoederen in de openbare ruimte op het basisniveau in brede zin te garanderen. Het doorschuiven van onderhoud naar de toekomst brengt het gevaar van achterstallig onderhoud met zich mee.

Lelystad heeft vanaf 2013 een nieuwe werkwijze in gebruik genomen, waardoor jaarlijks voortschrijdend en integraal de onderhoudswerkzaamheden voor de eerste 5 jaar worden gepland. Daarnaast is de tijdigheid van de input van de vakafdelingen beter afgestemd op de begrotingscyclus. Verschillen tussen geplande en gerealiseerde onderhoudswerkzaamheden blijven echter mogelijk, doordat noodzakelijkerwijs, om de onderhoudskosten zo laag mogelijk te houden, moet worden ingespeeld op het zogenaamde ‘doorbeheer’.

Constatering 3: weergave verloop van GO voorzieningen ICL (jaarrekening)
BZK heeft aangedrongen op meer inzicht in het meerjarig verloop van de voorzieningen. Onder meer ontbrak de vergelijking tussen begrote en gerealiseerde uitgaven GO inclusief een toelichting. Ook de provincie heeft hierop aangedrongen.

Lelystad heeft met ingang van jaarrekening 2012 deze overzichten opgenomen in de jaarrekening inclusief een toelichting.

Constatering 4: ontbreken van een overkoepelend onderhoudsplan
De accountant geeft aan in haar verslag 2011, dat een overkoepelend integraal plan, waarin het onderhoud gecomprimeerd wordt weergegeven, nog niet aanwezig is. Later adviseert de provincie het integrale karakter van het IGOR te completeren door ook bijvoorbeeld het onderhoud parkeren erin op te nemen. Daarnaast ook meer aandacht te geven aan welke integrale afwegingen en prioriteitsstellingen van toepassing zijn.

Lelystad heeft vanaf 2014 een nieuwe werkwijze in gebruik waardoor jaarlijks voortschrijdend en integraal de onderhoudswerkzaamheden voor de eerste 5 jaar worden gepland. En daarnaast is de input van de vakafdelingen beter afgestemd op de begrotingscyclus. Lelystad heeft besloten met ingang van de MJR KSP 2016–

2020 ook het onderhoud parkeren in haar systematiek op te nemen. De toelichting in de onderhoudsplannen van integrale afwegingen en prioriteitsstellingen heeft echter nog wel extra aandacht nodig.

Constatering 5: een toekomstig substantieel tekort voorzieningen GO
De accountant geeft aan in haar verslag 2011 en 2012 dat, op basis van het meerjarig beeld in de MJR KSP 2011–2015, op de langere termijn sprake is van een tekort in de GO voorzieningen ICL. Maar de accountant deelt de mening van Lelystad dat er vooralsnog geen noodzaak bestaat de voorziening met dit tekort jaarlijks aan te vullen. Temeer omdat nog onvoldoende duidelijk is of de tekorten ook daadwerkelijk zullen blijven bestaan. Wel wordt geadviseerd na te denken op welke wijze het tekort kan worden opgevangen (bv een gewijzigde fasering of ander kwaliteitsniveau). Pas als voldoende duidelijkheid is ontstaan zal de gemeente volgens de accountant extra moeten doteren. De provincie en BZK hebben echter aangegeven dat de benodigde tekorten wel binnen de raadsperiode 2010–2014 zouden moeten zijn opgelost en wilden niet dat de financiële problemen naar voren werden geschoven. De minister van BZK schreef dan ook naar aanleiding van de ICL-beschikking over 2015 dat hij van oordeel was dat deze methodiek niet in overeenstemming met de inspanning die van de gemeente mag worden verwacht op basis van de ICL-systematiek. Immers, dan is een cumulatie van tekorten ten aanzien van de dotaties in de GO voorzieningen ICL het gevolg en staat de realiteit van de (meerjaren)begroting op het spel.

Lelystad heeft eerst aangegeven hier in de raadsperiode 2011–2014 aandacht aan te schenken. Uiteindelijk is het oplossen van dit probleem uitgesteld tot de herijking van het MJR KSP in 2016 (in de nieuwe raadsperiode). Met als argument dat het tekort zich pas op de langere termijn ging voordoen en dat op de korte termijn geen middelen voorhanden waren het tekort op te lossen gezien de slechte financieel economische situatie. BZK en de provincie gaan er vanuit dat mogelijke tekorten naar aanleiding van de herijking MJR KSP 2016–2020 in het financieel perspectief zullen worden opgelost.

Constatering 6: een toekomstig substantieel tekort GO voorziening Riolering
De provincie en BZK hebben, gezien het in beeld gebracht tekort in de GO voorziening Riolering op de langere termijn, Lelystad in 2012 geadviseerd om de rioolrechten (gefaseerd) te verhogen en de kostendekkendheid tot 100% te verhogen (met inachtneming van de ICL-gelden).

Lelystad heeft de kostendekkendheid van de rioolheffingen met ingang van begroting 2015 verhoogd naar 100% (van de kosten die niet zijn gedekt door ICL-gelden). Daarmee voldoet Lelystad aan het advies van BZK en de provincie. Inmiddels heeft Lelystad in 2015 het GRP herijkt (2016-2021). Hieruit komt naar voren dat ondanks een verlengde technische levensduur de renovatiekosten op termijn hoger zullen uitvallen. Lelystad heeft besloten de rioolheffing in een periode van 5 jaar jaarlijks te verhogen zodat in 2021 wederom sprake is van 100% kostendekkendheid (rekening houdende met de ICL-bijdrage).

Constatering 7: onderscheid vervanging en onderhoud in voorziening GO Riolering
BBV schrijft voor, indien de voorziening Riolering ook wordt ingezet voor vervanging naast onderhoud, een onderscheid te maken in een vervangings- en een onderhoudscomponent. Omdat Lelystad in het tarief geen onderscheid maakt adviseert de accountant in haar verslag 2012 een andere systematiek te hanteren om dit onderscheid wel te maken.

Lelystad heeft dit wel in het herijkte GRP (2016–2021) in 2015 opgenomen.

Constatering 8: geen prijsindexering voorzieningen GO in 2013
Lelystad heeft de GO voorzieningen ICL jaarlijks geïndexeerd, met uitzondering van 2013. Zowel de provincie als BZK is van mening dat Lelystad een eigen verantwoordelijkheid heeft de GO voorziening ICL op afdoende prijspeil te houden, zelfs in het geval dat BZK niet indexeert als gevolg van de ontwikkeling van de rijksbegroting. In het provinciaal verslag 2015 geeft de provincie aan dat de stortingen in de voorziening GO jaarlijks zouden moeten worden geïndexeerd, temeer omdat Lelystad haar onderhoudsramingen slechts eenmaal per 5 jaar indexeert bij de herijking MJR KSP. Pas als de voorzieningen GO jaarlijks worden geïndexeerd, kan worden gesproken van een reële begroting.

Lelystad hanteert als argument dat zij de ingezette lijn t.a.v. indexering van BZK volgt, omdat BZK evenzeer verantwoordelijk is voor de indexatie van de ICL-gelden. De directe verantwoordelijkheid van het op orde houden van de voorzieningen op basis van planvorming ligt bij de gemeente. Door de gekozen methodiek ontstaan er achterstanden. De Provincie en BZK signaleren in deze een risico. Want op deze manier zal op termijn de onderhoudsvoorziening niet toereikend zijn voor de toekomstige onderhoudsopgave.

Constatering 9: geen verwerking van areaal vergroting in GO voorzieningen
Lelystad neemt niet jaarlijks de gevolgen van de areaaluitbreiding in de dotatie aan de GO voorzieningen mee in haar begroting. Zowel BZK als de provincie Flevoland heeft dit echter meermalen geadviseerd. Hierdoor kan het tekort in de ICL-voorzieningen GO verder oplopen.

Lelystad heeft tot en met het jaar 2010 via de voorjaarsnota jaarlijks een extra bedrag gestort in verband met indexatie en areaalvergroting (o.b.v. het werkelijk aantal nieuwe woningen). Daarna is op basis van de stagnatie in de woningbouw als gevolg van de crisis, besloten dit niet meer jaarlijks te doen. Lelystad heeft in de begroting 2016 op basis van de gerealiseerde woningbouw 2012 en 2013 de areaaltoename gecompenseerd. De provincie adviseert jaarlijks de begroting aan te passen aan de mate van areaal vergroting, zodat de ramingen en de ICL-voorzieningen GO op peil blijven.

Constatering 10: gebruik van een ICL-voorziening voor de parkeerexploitatie
Zowel de provincie als BZK hebben geconstateerd dat de ICL-voorziening parkeren zowel gebruikt werd voor het groot onderhoud als egalisatie van de reguliere exploitatie. Hierdoor bestaat het risico dat exploitatie tekorten door middel van ICL-gelden worden gefinancierd. Met als advies de voorziening groot onderhoud af te splitsen van de exploitatie.

Lelystad heeft met ingang van 2013 de voorziening parkeren gesplitst in een voorziening GO parkeren en een egalisatiereserve parkeren. De egalisatiereserve parkeren wordt gebruikt om overschotten en tekorten op de integrale parkeerexploitatie te egaliseren (incl. dotatie GO).

Constatering 11: een (te) ingewikkelde structuur GO voorzieningen ICL
Tevens gebruikte Lelystad aanvankelijk een groot aantal onderhoudsvoorzieningen, wat het volgen van de ICL-gelden bemoeilijkte. Zowel de accountant, BZK als de provincie hebben geadviseerd de structuur van GO voorzieningen te vereenvoudigen en meer werkbaar te maken.

Lelystad heeft deze structuur van voorzieningen groot onderhoud, na het vaststellen van de Nota Reserves en voorzieningen in 2011, sterk vereenvoudigd. Met als voordeel dat het afleggen van verantwoording over de bestede middelen inzichtelijker en eenvoudiger wordt, de voorzieningen efficiënter worden gebruikt en pieken en dalen in de hoogte van de voorzieningen kunnen worden afgevlakt.

Bovendien worden de administratieve lasten beperkt. De provincie is van oordeel dat de nieuwe opzet een stuk inzichtelijker is.

Onderstaand wordt het verloop van de voorzieningen GO in 2012 (van oud naar nieuw) nader aangegeven:

Tabel 3.4.2 Herstructurering GO voorzieningen ICL

Voorziening (oud)	Voorziening (nieuw)
Herinrichting openbaar gebied	Vervalt, saldo naar GO Bovengronds.
GO Kunstwerken en hoge routes	Geen wijzigingen.
GO Riolering	Geen wijzigingen.
Parkeren	Vervalt, saldo naar reserve Parkeren; storting m.i.v. 2012 in GO Bovengronds.
GO W.S.P. (Wegen, straten en pleinen)	Vervalt, saldo naar GO Bovengronds.
GO Watergangen	Vervalt, saldo 65% naar GO Kunstwerken en hoge routes en 35% naar GO Bovengronds.
GO Openbaar groen	Vervalt, saldo naar GO Bovengronds
GO Stadhuis	Geen wijzigingen.

Het volledige saldo is overgeheveld van de oude naar de nieuwe GO voorzieningen ICL. Uitzondering hierop vormt het saldo van de voorziening Parkeren, dat is overgeheveld naar egalisatiereserve parkeren (€ 1,2 miljoen). Met als argument dat gedurende de periode 2001 t/m 2012 de werkelijke lasten GO substantieel hoger waren dan verhoudingsgewijs de storting vanuit de ICL-gelden in de voorziening Parkeren (verhouding 83% / 17%). Het saldo van € 1,2 miljoen is vervolgens overgeheveld naar de egalisatie reserve parkeren met als doel de effecten van de inmiddels negatieve exploitatie resultaten parkeren m.b.t. de parkeergarage kust (deels) te compenseren. Zie ook onderstaande tabel 3.4.3.

Tabel 3.4.3 Onderhoud parkeren (bedragen x € 1 miljoen)

JAAR	Baten	Exploitatie lasten	Exploitatie saldo	GO lasten	Storting in voorziening GO (Totaal)	Storting in voorziening GO (deel ICL)	Storting in voorziening GO (deel Lelystad)	Storting in voorziening GO (deel ICL) (%)	GO lasten -/- storting voorziening GO (deel ICL)
2001	1,6	1,3	0,3	0,1	0,4	0,1	0,3	19,3%	0,1
2002	1,7	1,1	0,6	0,1	0,8	0,1	0,7	9,3%	0,1
2003	1,8	1,3	0,5	0,2	0,7	0,1	0,6	11,2%	0,2
2004	1,8	1,1	0,7	0,1	0,9	0,1	0,8	9,0%	0,0
2005	2,0	1,8	0,1	0,3	0,3	0,1	0,3	23,0%	0,2
2006	2,1	1,7	0,4	1,0	0,6	0,1	0,5	13,7%	0,9
2007	2,1	5,0	-2,9	1,0	0,2	0,1	0,1	41,8%	0,9
2008	2,1	3,0	-0,9	0,1	1,5	0,1	1,4	5,4%	0,0
2009	3,3	4,5	-1,1	0,0	0,1	0,1	0,0	98,8%	-0,1
2010	3,6	5,3	-1,8	0,9	0,1	0,1	0,0	91,5%	0,8
2011	3,7	4,9	-1,2	0,7	0,1	0,1	0,0	98,9%	0,7
2012	3,2	3,9	-0,7	0,0	0,0	0,1	-0,1		-0,1
TOTAAL	**29,1**	**35,0**	**-5,9**	**4,5**	**5,6**	**1,0**	**4,6**	**17,3%**	**3,6**

Tabel 3.4.4 Herverdeling GO voorzieningen ICL in het jaar 2012 (bedragen x € 1.000)

Voorzieningen met ICL-gelden	Stand rekening eind 2011	Inflatie correctie 2012	Storting ICL-gelden 2012	Storting overig 2012	Onttrekking werkplannen 2012	Herverdeling n.a.v. Nota R&V 2012	Stand rekening eind 2012
Voorziening Herinrichting openbaar gebied	4.174	0	0	0	-171	-4.003	0
Voorziening Parkeren	1.240	0	0	0	0	-1.240	0
Voorziening groot onderhoud WSP	18.274	0	0	-212	-6.383	-11.680	-1
Voorziening groot onderhoud Watergangen	2.725	0	0	122	-1.037	-1.810	0
Voorziening groot onderhoud Openbaar groen	1.920	0	0	0	-340	-1.580	0
Voorziening groot onderhoud Kunstwerken hoge routes	11.602	188	1.413	0	-742	867	13.328
Voorziening groot onderhoud Riolering	28.053	32	520	1.443	-415	0	29.633
Voorziening groot onderhoud Stadhuis	0	0	344	0	0	0	344
Voorziening groot onderhoud Bovengronds	0	748	6.508	3.003	0	18.206	28.465
Totaal	**67.988**	**968**	**8.785**	**4.356**	**-9.088**	**-1.240**	**71.769**

In tabel 3.4.4 is de herverdeling van de voorzieningen in 2012 aangegeven.

Conclusie: de verantwoording van de ICL-gelden in de begroting en jaarrekening is de laatste jaren substantieel verbeterd na opvolging van de diverse adviezen van de accountant, BZK en de provincie. Lelystad volgt inmiddels haar eigen (vernieuwde) systematiek en is hierdoor op het vlak van onderhoud meer in control. Met als voornaamste uitzondering de wijze waarop met verwachte tekorten groot onderhoudsvoorzieningen op de langere termijn wordt omgegaan. Zie tevens paragraaf 3.5.

3.5 Onderhoud lange termijn

In de herijking MJR KSP 2008 (niet vastgesteld) en later 2011 (wel vastgesteld) is geconstateerd dat er een tekort in de GO voorzieningen ICL dreigt gedurende bepaalde jaren. Dit wordt vooral veroorzaakt door de jonge en grotendeels dezelfde leeftijd van de kapitaalgoederen openbaar gebied, waardoor het groot onderhoud zich vervolgens concentreert in een of enkele jaren per discipline.

Tabel 3.5.1 Verwachte pieken in het groot onderhoud

Discipline	Piek groot onderhoud
Kunstwerken	2012 - 2016
Wegen	2028
Riolering	2044 - 2080
Houten bruggen	2014 - 2038
Betonnen bruggen	Na 2058, niet geraamd

In de MJR (KSP) 2011 is aangegeven dat het verwachte tekort in de jaarlijkse stortingen in de voorzieningen GO deels via diverse bezuinigingsprojecten groot onderhoud zal worden gereduceerd. In de MJR (KSP) 2011 staat dat als deze bezuinigingsprojecten worden geëffectueerd, het dan resterende (niet gedekte) tekort op jaarlijkse basis € 2,1 miljoen bedraagt voor onderhoud en € 3,0 miljoen voor vervanging.

Het tekort op vervanging betreft de theoretische vervangingskosten voor onder meer WSP (Wegen, Straten en Pleinen), groen en houten bruggen. Voor vervanging van betonnen bruggen zijn, gezien de lange levensduur (pas na 2058 actueel), geen middelen gereserveerd. Bovenstaande tekorten zijn exclusief riolering.

In 2012 heeft vervolgens Lelystad besloten een aantal bijsturingsmaatregelen te nemen, die tot uiting gaan komen in de nog te herijken MJR KSP 2016-2020.

Indien deze worden gerealiseerd is het resterend tekort in het groot onderhoud circa € 2,1 miljoen.

Tabel 3.5.2 Bijsturingsmaatregelen MJR KSP

	Maatregel	**Financieel effect onderhoud (op jaarlijkse basis)**
1	Het doorbeheren van de verharding door middel van het oprekken van de levenscyclus	Circa € 0,8 miljoen
2	Het verminderen van de hoeveelheid geluidsreducerend asfalt (GRA)	Circa € 0,7 miljoen
3	Het omvormen van heesterbeplanting naar gras of bos	Circa € 0,1 miljoen
4	Het omvormen van verharding naar groen	Circa € 0,2 miljoen
5	Het grootschaliger aanbesteden	Circa € 0,3 miljoen
	Totaal	**Circa € 2,1 miljoen**

De financiële gevolgen van deze besluiten zullen worden verwerkt in de herijking MJR KSP 2016-2020, waardoor het tekort met betrekking tot de jaarlijkse stortingen in de onderhoudsvoorzieningen kan worden teruggebracht tot € 2,1 miljoen (naar de situatie die op dat moment bekend is).

Lelystad houdt in haar groot onderhoudsramingen enkel rekening met 20% van de totale **vervangingsvraag**, dat ten laste wordt gebracht van de GO voorzieningen ICL. Volgens Lelystad voorkomt dat onnodig sparen in de onderhoudsvoorzieningen. Lelystad hanteert hiervoor onderstaande argumenten:

1. Van de resterende 80% van de vervangingsvraag (voornamelijk kunstwerken, verharding en riolering) kan de constructie toch nog goed blijken te zijn.
2. Bij vervanging is tegelijkertijd sprake van een samenloop met het rioolfonds. In het GRP is rekening gehouden dat de bovenliggende verharding ook wordt vervangen.
3. Andere middelen voor herinrichting of herstructurering kunnen beschikbaar komen zoals subsidies, cofinanciering etc.
4. Herinrichting vindt tevens plaats binnen de (dekking van) grondexploitaties (sloop, nieuwbouw, herstructurering).
5. Het financieel risico van de resterende 80% van de vervangingsvraag wordt opgenomen in de paragraaf risico en weerstandsvermogen.

De provincie en BZK hebben geadviseerd maatregelen te nemen om de **rioolheffing** meer kostendekkend te maken, waardoor kan worden geanticipeerd op het lange termijn tekort in het vGRP 2011–2015. Lelystad gaf aan van plan te zijn, ingaande de nieuwe college periode 2015–2018, de rioolheffing te verhogen. In de begroting 2015 is vervolgens de rioolheffing kostendekkend gemaakt in relatie tot het vigerende vGRP 2011–2015 (met inachtneming van de ICL-bijdrage). In hoofdstuk 5 Eigen inkomsten wordt hier nader op ingegaan.

Het GRP 2016–2021 geeft een nieuw inzicht in de omvang van de totale beheer- en onderhoudskosten. Inmiddels heeft besluitvorming plaatsgevonden en is besloten voor een gefaseerde invoering naar kostendekkendheid over de looptijd van dit GRP.

Verder is Lelystad voornemens om (continu) te onderzoeken of en op welke manier het onderhoud binnen de gestelde kaders goedkoper kan worden uitgevoerd. Lelystad heeft in de periode 2010-2015 structureel bezuinigd op de hoogte van de onderhoudsuitgaven (die in de MJR financieel worden verwerkt).

Conclusie: Lelystad heeft in 2012 besloten een aantal bijsturingsmaatregelen te nemen, waarvan het resultaat zichtbaar zal worden in de herijking MJR KSP 2016-

2020. Lelystad heeft de resterende dreigende tekorten in de groot onderhoudsvoorzieningen (circa € 2,1 miljoen) nog niet opgelost door de jaarlijkse stortingen te verhogen, maar wil daar in de herijking MJR KSP 2016-2020 op terugkomen. Dit is door Lelystad bevestigd in reactie op de vaststelling van de ICL-bijdrage 2014. Dat betekent dat Lelystad het oplossen van het tekort op de lange termijn in het groot onderhoud voor zich uit blijft schuiven.

Op het terrein van de vervangingsvraag neemt Lelystad 20% van de verwachte vervangingskosten mee en gaat grotendeels uit van cofinanciering, de vraag is in hoeverre dit reëel is en niet alsnog tot tekorten in de GO voorzieningen gaat leiden.

Op het gebied van de riolering heeft Lelystad de tarieven verhoogd om in 2015 100% kostendekking te realiseren afgaande op het VGRP 2011–2015. Lelystad heeft naar aanleiding van het GRP 2016–2021 wederom een tekort op de lange termijn, maar heeft besloten middels jaarlijkse verhoging van de rioolheffing in 2021 opnieuw 100% kostendekkendheid te realiseren.

3.6 Achterstallig onderhoud

Lelystad heeft een eigen invulling gemaakt van de onderscheiden kwaliteitsniveaus basis, extra en exclusief met behulp van referentiebeelden (foto's). Deze referentiebeelden (oftewel maatlatten) vormen een referentiekader en haar kenmerken per kwaliteitsniveau zijn per soort kapitaalgoed nader uitgeschreven. Er is geen direct verband tussen deze kwaliteitsniveaus en bijvoorbeeld de CROW normen, maar gemiddeld genomen komt het kwaliteitsniveau basis overeen met CROW B. Indien het KSP (Kwaliteit Structuur Plan) in de toekomst wordt herijkt, kan het zijn dat in een grotere mate wordt aangesloten bij de CROW normen. Verder zal ook in de herijking van het MJR KSP 2015/2016 een vertaling naar de CROW normering zijn opgenomen. Lelystad streeft gemiddeld een basiskwaliteitsniveau na op het gebied van onderhoud openbare ruimte, maar hanteert gedifferentieerde kwaliteitsniveaus per deelgebied in de stad. Zie onderstaande tabel 3.6.1.

Tabel 3.6.1 Onderhoudsnormen (KSP)

Kwaliteitsambities KSP-scenario											
		Centrum	Sub-centrum	Bedr. terr.	Wonen	Them. Wonen	Groen buiten de stad	Groen binnen de stad	Hoofdwegen 50-70	Hoofd fietsnet	Polderwegen
Technische waarde	Technische staat	exclusief	extra	basis	basis	basis	basis	basis	basis	basis	basis
	Onderhoudbaarheid	extra	extra	extra	extra	extra	basis	extra	extra	extra	extra
	Technische veiligheid	exclusief	exclusief	basis	extra	basis	basis	basis	exclusief	exclusief	basis
Gebruikswaarde	Functionaliteit	extra	extra	basis	basis	basis	basis	basis	extra	basis	basis
	Flexibiliteit	extra	extra	extra	basis	basis	extra	extra	basis	basis	basis
	Handhaafbaarheid	exclusief	exclusief	basis	extra	basis	basis	extra	extra	extra	basis
	Verkeersveiligheid	extra	extra	basis	basis	basis	basis	basis	basis	basis	basis
Belevingswaarde	Beeldkwaliteit	extra	basis	basis	basis	basis	basis	basis	basis	basis	basis
	Betrokkenheid	extra	extra	basis	extra	extra	basis	basis	basis	basis	basis
	Sociale veiligheid	extra	extra	basis	basis	basis	basis	basis	basis	basis	basis
	Netheid	exclusief	basis	basis	basis	basis	basis	basis	extra	basis	basis
Milieuwaarde	Gebruik grondstoffen	extra	extra	basis	basis	extra	exclusief	extra	extra	basis	basis
	Natuurwaarde	basis	basis	basis	basis	basis	extra	basis	basis	basis	basis
	Emissies/vervuiling	basis	basis	basis	basis	extra	extra	extra	basis	basis	basis

Lelystad stelt circa eenmaal per 2 jaar een **monitor openbare ruimte** op om het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte te toetsen met de kaders in het KSP. De uitkomst van deze monitor vormt tevens een onderdeel van de MJR. In de periode

2010–2015 hebben metingen plaatsgevonden in 2010, 2011 en 2013. In 2015 wordt de volgende meting uitgevoerd.

Indien uit de monitor wordt geconcludeerd dat op bepaalde gebieden het onderhoud moet worden geïntensiveerd, wordt dit operationeel verwerkt in de werkplannen en financieel verwerkt in de volgende MJR. De monitor in 2013 is niet vastgesteld door de raad.

Tot dusver kwam geen achterstallig onderhoud uit deze monitoren naar voren. Gemiddeld genomen worden de kwaliteitsnormen gehaald. In een aantal gevallen worden, vooral de hoger gestelde kwaliteitsniveaus, niet helemaal gerealiseerd.

Conclusie: Uit de gegevens van de monitor blijkt dat Lelystad geen achterstallig onderhoud kent.

3.7 Conclusies

De belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk zijn:

- Op grond van diverse adviezen van accountant, provincie en BZK heeft Lelystad het onderhoudsproces in de periode 2010-2015 via voortschrijdende meerjarige onderhoudsprogramma's geoptimaliseerd. Lelystad streeft naar een doorontwikkeling van deze integrale benadering (paragraaf 3.3.1).
- Zowel de beleids- als beheerplannen zijn actueel, er is geen sprake van achterstallig onderhoud en de ICL-middelen worden rechtmatig aangewend. (paragraaf 3.3.2).
- Lelystad heeft een tekort in de programmabegroting, omdat voor het groot onderhoud volgens de MJR KSP 2011-2015 € 2,1 miljoen meer nodig is. Provincie en BZK hebben er op aangedrongen het onderhoud conform het plan te ramen. De minister van BZK schreef naar aanleiding van de ICL-beschikking over 2015 dat hij van oordeel was dat deze methodiek niet in overeenstemming met de inspanning die van de gemeente mag worden verwacht op basis van de ICL-systematiek. De accountant was echter wel van mening dat op de herijking van het MJR (2016-2021) kon worden gewacht, omdat het nog onvoldoende duidelijk was of de tekorten daadwerkelijk bleven bestaan (paragraaf 3.4, constatering 5).
- Daarnaast heeft Lelystad in 2012 besloten voor € 2,1 miljoen aan bijsturingsmaatregelen te nemen in het groot onderhoud. Dit zal zichtbaar worden in de herijking voor het onderhoud in de MJR KSP 2016-2020. Lelystad heeft de resterende tekorten in de groot onderhoudsvoorzieningen (circa € 2,1 miljoen) nog niet opgelost door de jaarlijkse stortingen te verhogen, maar wil daar in de herijking MJR 2016-2020 op terugkomen in samenhang met de effecten vanuit de ICL-evaluatie. Dit is door Lelystad bevestigd in reactie op de vaststelling van de ICL-bijdrage 2014. Bij niet nakomen daarvan zou dat inhouden dat Lelystad het oplossen van het tekort op de lange termijn in het groot onderhoud voor zich uit blijft schuiven (paragraaf 3.5).
- Lelystad heeft de rioolheffingen verhoogd waardoor sinds 2015 100% kostendekking is gerealiseerd op grond het rioolbeheerplan 2011-2015. Het rioolbeheerplan 2016-2021vertoont wederom een tekort op de lange termijn, Lelystad heeft besloten de rioolheffing te verhogen zodat in 2021 opnieuw sprake is van 100% kostendekkendheid (paragraaf 3.4, constatering 6).
- De verantwoording van de ICL-gelden in de begroting en jaarrekening is de laatste jaren substantieel verbeterd, na opvolging van de diverse adviezen van de accountant, BZK en de provincie. Lelystad volgt inmiddels haar eigen (vernieuwde) systematiek en is hierdoor op het vlak van onderhoud meer in control. Met als voornaamste uitzondering de wijze waarop met verwachte tekorten groot onderhoudsvoorzieningen op de langere termijn wordt omgegaan (paragraaf 3.4).

- Het aandeel van de ICL-bijdrage is in de jaren 2010-2014 voor het groot onderhoud gestegen van 49% naar 64% en voor het dagelijks onderhoud van 39% naar 53%. Dit komt doordat Lelystad in 2012 een stelselwijziging is doorgevoerd waardoor de bedrijfsvoeringlasten niet meer op de eindproducten worden verantwoord, maar op een apart product worden verzameld. Verder is het dagelijks onderhoud tegen zo laag mogelijke kosten doorgevoerd waardoor het totaal van deze kosten is gedaald. De inspecteurs verklaren deze groei van het aandeel van de ICL-bijdrage in het beheer en onderhoud van de openbare ruimte daarnaast door het indexeringsverschil tussen de ICL-bijdrage (een prijsindex bij een positief accres) en de gemeentelijke ramingen (geen indexering, maar actualisering bij planherziening) (paragraaf 3.4).

4 De ontwikkeling van de financiële positie van Lelystad

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de financiële positie van Lelystad in de periode 2010–2015 en de ontwikkeling daarvan in de afgelopen en komende jaren. Dit gebeurt aan de hand van een analyse op hoofdlijnen. Een en ander in het licht van de besluitvorming over de vraag naar de noodzaak nu en in de toekomst van de ICL-bijdrage voor Lelystad .

De centrale vraag is: "wat kan aan de hand van de begroting- en meerjarenraming, jaarrekening inclusief accountantsverslagen en financieel toezicht worden vermeld over de ontwikkeling van de financiële positie van Lelystad tijdens de periode 2010–2015 in relatie tot de noodzaak van de ICL-bijdrage voor Lelystad?"

Om deze vraag te beantwoorden wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan:
- Financieel beleid (2010 t/m 2015): paragraaf 4.2.
- Begroting, financieel toezicht, jaarrekening en bevindingen accountant (2010 t/m 2016): paragraaf 4.3.
- Schuldpositie (2010 t/m 2014): paragraaf 4.4.
- Weerstandspositie (2010 t/m 2014): paragraaf 4.5.
- Vergelijk met selectie gemeenten (2010 t/m 2014): paragraaf 4.6.
- Ombuigingen en financieel perspectief: paragraaf 4.7.
- Conclusies: paragraaf 4.8.

Er zal een vergelijking op hoofdlijnen plaatsvinden met de financiële positie van twee selectiegroepen, te weten de klassieke selectiegroep bestaande uit de gemeenten Almelo, Assen, Terneuzen. Oss, Hoorn en Roosendaal en de ICL-selectiegroep bestaande uit de gemeenten Capelle aan de IJssel, Hoorn, Nieuwegein, Purmerend, Helmond en Almelo.

Lelystad is te typeren als een groeigemeente met de verwachting (dd. 2016) dat in het jaar 2030 het aantal van circa 80.000 inwoners zal zijn bereikt. In 2010 was de verwachting nog dat in 2020 80.000 inwoners zou worden bereikt. Per 1 januari 2016 woonden in Lelystad circa 76.700 inwoners. De groei zal tot 2020 voornamelijk zijn gebaseerd op de natuurlijke aanwas en tussen 2020 en 2030 op een verwacht vestigingsoverschot (bron: Onderzoek woningbouw behoefte gemeente Lelystad, juni 2015). Mede op grond van deze verwachting hanteert Lelystad een actief grondbeleid.

4.2 Financieel beleid 2010 t/m 2015

De gemeente is zelf verantwoordelijk voor een gezond financieel beleid (art. 189 Gemeentewet: verantwoordelijkheid voor het evenwicht in de begroting ligt bij de gemeenteraad). Daarnaast toetsen Gedeputeerde Staten (GS) of de begroting van de gemeente daadwerkelijk in evenwicht is (artikel 203 Gemeentewet). Als uitwerking hiervan hanteren GS de criteria zoals in het GTK (Gemeenschappelijke Provinciale Toezichtkader) zijn vastgesteld. Zo moet er sprake zijn van een structureel evenwichtige begroting: structurele lasten moeten worden gedekt door structurele baten.

Het financieel beleid van een gemeente komt mede tot uitdrukking in de verplichte paragrafen op grond van het BBV. Daarnaast moeten de kaders van het financiële

beleid zijn vastgelegd in de gemeentelijke verordeningen 212, 2013 en 213a. Hierbij dienen opzet en inhoud van de begroting en jaarrekening van de gemeente Lelystad te voldoen aan de voorschriften van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Verder is de geldende verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet (Financiële verordening gemeente Lelystad 2012) op 10 juli 2012 door de gemeenteraad vastgesteld. De verordening beperkt zich tot die zaken die als aanvulling en verscherping van het BBV zijn geformuleerd. Tot slot heeft Lelystad op 2 december 2014 het normenkader financiële rechtmatigheidscontrole vastgesteld.

In de maand mei wordt jaarlijks de Kadernota door de raad vastgesteld. Minstens eenmaal per jaar wordt een tussenrapportage vastgesteld. Daarnaast heeft Lelystad vanaf 2012 een crisismonitor ontwikkeld, die de mogelijke financiële gevolgen van diverse ontwikkelingen van de economie voor de gemeentelijke begroting periodiek in beeld brengt. Ook heeft Lelystad gewerkt aan het vereenvoudigen van de financiële structuur van de gemeentelijke bedrijfsvoering, zodat de gevolgen voor de gemeentelijke begroting sneller zichtbaar kunnen worden gemaakt. Dit heeft zich onder meer met ingang van begroting 2012 geuit in het onderbrengen van de bedrijfsvoering producten in een (apart) programma 6.

4.3 Begroting, financieel toezicht, jaarrekening en bevindingen accountant 2010 t/m 2016

In deze paragraaf wordt per jaar ingegaan op de mate waarin de begrotingen en meerjarenramingen in de periode 2010–2015 in evenwicht verkeerden. Met structureel evenwicht wordt bedoeld dat de structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Daarnaast wordt ingegaan op de belangrijkste opmerkingen vanuit het financieel toezicht, het jaarrekeningresultaat en de bevindingen van de accountant.

In de bijlage 4.1 worden de uitkomsten van de begrotingen (inclusief meerjarenramingen) voor de jaren 2010 t/m 2015 weergegeven.

Met ingang van de begroting 2013 is tevens het structurele begrotingsresultaat aangegeven. In de jaren daarvoor waren deze gegevens nog niet opgenomen in de programmabegroting. In onderstaande tabel 4.3.1 worden de resultaten uit de jaarrekening per jaar aangegeven.

Tabel 4.3.1 Resultaten jaarrekening 2010-2014 (bedragen x € 1.000)

RESULTAAT JAARREKENINGEN	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAAL
Totaal baten	289.561	241.700	245.815	228.260	229.992	
Totaal lasten	328.611	254.481	253.297	233.306	231.182	
Totaal resultaat (voor reserves)	-39.050	-12.781	-7.482	-5.046	-1.190	-65.549
Totaal resultaat reserves	29.436	12.816	8.291	9.626	1.889	62.058
Totaal resultaat (na reserves)	-9.614	35	809	4.580	699	-3.491
Structureel resultaat (na reserves)	nb	nb	nb	-5.091	4.490	
Structurele exploitatie ruimte	nb	nb	nb	-2%	2%	

Jaar 2010

Het **collegeprogramma 2010–2014** gaf aan dat het financiële beleid zich binnen een bepaalde bandbreedte moest bewegen. De lasten voor de burger mochten niet meer dan trendmatig worden verhoogd. Daarnaast zou het sociaal beleid niet verder mogen worden afgebroken. De financiële- en economische crisis zou in deze periode echter een sterke stempel drukken op de uitvoering van het beleid. Het college hield rekening met een bezuiniging van € 0,9 miljoen in 2010 oplopend tot € 10,8 miljoen in 2014. Deze bestonden deels uit concrete bezuinigingen en deels

uit zoekopdrachten per programma. De zoekopdrachten en bezuinigingen hadden geen betrekking op ICL-gerelateerde zaken. Taakstellingen zonder invulling en onderbouwing werden alleen voor het meerjarenperspectief geaccepteerd. Hier maakte een bezuiniging/zoekopdracht op personele kosten onderdeel van uit oplopend tot circa € 4,3 miljoen in 2014. Het betrof een breed scala aan bezuinigingen gebaseerd op onder meer een ZBB-project (Zero Based Budgetting). Er werd een beslisboom voor het besluiten over bezuinigingen in gebruik genomen en er zou geen nieuw beleid worden vastgesteld zonder oud beleid te schrappen (= budget neutraal).

De **begroting 2010** was sluitend, maar door het jaarlijkse, structurele tekort in de Meerjarenraming Kwaliteit Structuur Plan (MJR KSP) van circa € 2,6 miljoen was feitelijk geen sprake meer van materieel evenwicht. Deze was niet in de begroting verwerkt.

De provincie adviseerde de raad, kort na de coalitie wisseling in 2010, structurele maatregelen te nemen om preventief toezicht te voorkomen. Op basis van het herziene MJR KSP 2011–2015 zouden de financiële gevolgen hiervan alsnog in 2010 in de begroting worden opgenomen. Bij de beslissing inzake het toezichtregime door de provincie speelde een rol dat de gemeente, naast de toezegging dat het tekort van het onderhoud in de begroting zou worden verwerkt, de financiële balanspositie op zich niet ongunstig was. In 2009 werd bovendien de verkoop van de Nuon aandelen geëffectueerd, waardoor er incidenteel circa € 28 miljoen (1e tranche) over een aantal jaren zou worden uitgekeerd.

De **jaarrekening 2010** sloot met een negatief resultaat (na inzet reserves) van circa € 9,6 miljoen, met als belangrijkste tegenvallers de verstrekkingen WWB (Wet Werk en Bijstand) (circa € 4,1 miljoen), lagere bouwleges (circa € 1,8 miljoen) en parkeren (circa € 1,1 miljoen). Het negatief resultaat werd voor € 3,0 miljoen gedekt uit de algemene reserve en voor € 6,6 miljoen door bestemmingsreserves te laten vrijvallen (waaronder de reserves grondzaken, OMALA en ROS (Reserve Ontwikkeling Stad)). Het saldo van de algemene reserve ultimo 2010 bedroeg € 4,2 miljoen en de raad besloot tot het aanvullen van de algemene reserve in de jaren 2011 t/m 2013 met in totaal € 7,5 miljoen door extra te bezuinigen.

De **accountant** gaf over jaarrekening 2010 een beperkende verklaring af als gevolg van het ontbreken van afdoende onderbouwde plannen m.b.t. de voorzieningen groot onderhoud (GO) die een relatie hebben met de openbare ruimte alsmede met de voorzieningen, waarvoor de ICL-bijdrage wordt ontvangen. Het college nam zich voor in 2011 deze voorzieningen GO beter te onderbouwen om herhaling te voorkomen.

<u>Jaar 2011</u>
In de **begroting 2011** werd uitvoering gegeven aan de eerder vastgestelde bezuinigingen verhoogd met de noodzakelijke stortingen om de algemene reserve weer aan te vullen tot het door de raad vastgestelde niveau. De algemene reserve stond onder druk als gevolg van negatieve jaarrekening resultaten (onder meer in 2010) en de negatieve stand van de reserve grondbedrijf. Het tekort in de MJR KSP GO van structureel circa € 2,6 miljoen werd nog niet in de begroting opgelost, maar er werden zoekopdrachten vastgesteld teneinde het tekort in de toekomst te kunnen dekken. De gepresenteerde begroting 2011 was in evenwicht, terwijl de meerjarenraming 2012-2014 een tekort (na reserves) vertoonde.

De provincie vroeg (wederom) aandacht voor de opvolging en dekking van maatregelen in het kader van het tekort MJR KSP 2011–2015 in de begroting. Ook het overzicht incidentele baten en lasten ontbrak in de begroting.

Het resultaat voor bestemming in de **jaarrekening 2011** bedroeg € 12,8 miljoen negatief (voor inzet reserves) en € 0,04 miljoen positief (na inzet reserves). De langlopende schuld nam verder toe met € 39 miljoen in de verwachting dat deze weer zou gaan afnemen door toekomstige grondverkopen in de Warande en de verkoop van Nuon aandelen. Het grondbedrijf stond onder druk en er was sprake van aanhoudende uitval van de vraag. De raad besloot om in 2012 diverse scenario's op het gebied van de te verwachte grondverkopen te gaan uitwerken.

De **accountant** gaf in zijn bevindingen over jaarrekening 2011 aan de bestaande uitgangspunten bij de grondexploitaties discutabel te vinden. Er moest een extra voorziening van circa € 7 miljoen worden gecreëerd om wel voorziene, maar nog niet concreet onderbouwde risico's te dekken. Lelystad gaf aan dat het nieuwe scenario op het gebied van toekomstige grondverkopen zou moeten aangeven in hoeverre de extra voorziening van € 7 miljoen afdoende was om de risico's te dekken. De ICL-gerelateerde voorzieningen GO waren op dat moment wel voldoende gespecificeerd.

Jaar 2012

In de **begroting 2012** werd het meerjaren bouwprogramma teruggebracht tot 400 woningen per jaar. Via de kadernota 2012 werd verder een omvangrijk bezuinigingspakket vastgesteld voor de periode 2012–2014. In de begroting 2012 werd besloten scenario's te ontwikkelen tot een bezuiniging met maximaal € 10 miljoen, zodat er tegenwicht kon worden geboden om verdere tegenvallers komende jaren te dekken. De organisatie zou gaan krimpen met bijna 100 fte. Daarnaast werd de Planning & Control procesmatig beter gepositioneerd waaronder een crisismonitor, die de mogelijke gevolgen van de ontwikkeling van de economie voor de gemeentelijke begroting sneller zichtbaar kon maken. Verder zijn met ingang van de begroting 2012 de bedrijfsvoering producten in een (apart) programma 6 ondergebracht. Door een overheveling van taken van de gemeente naar het Waterschap en de inwoners van Lelystad hierdoor meer waterschapslasten gingen betalen, is op de OZB 3 jaar achtereen geen indexatie toegepast teneinde de stijging van de lokale lasten te beperken. (Coalitieakkoord ging uit van geen lastenverzwaring voor de inwoners). Begroting 2012 sloot met een positief saldo evenals de meerjarenraming.

Gezien het pakket aan bezuinigingen adviseerde de provincie aanvullende bezuinigingsmaatregelen te nemen in het geval dat de ingeboekte bezuinigingen niet zouden worden gerealiseerd.

De **jaarrekening 2012** resulteerde in een overschot (na inzet reserves) van € 0,8 miljoen Belangrijke elementen daarin waren een positief treasuryresultaat (€ 0,8 miljoen), een lagere opbrengst vanuit de bouwleges (€ 0,7 miljoen) en daartegenover diverse kleinere positieve afwijkingen in allerlei uitvoeringsbudgetten ter grootte van hetzelfde bedrag (€ 0,7 miljoen).
De voortdurende negatieve economische ontwikkelingen hadden hun effect op de exploitatie van 2012. Op de dreigende inkomstendaling door onder andere een lagere uitkering uit het gemeentefonds en lagere legesopbrengsten werd in 2012 door de raad gereageerd door diverse bijstellingen in de begroting door te voeren.

Bepaalde budgetten werden aangemerkt als zogenaamde "koelkastbudgetten", die bij een negatieve ontwikkeling ingezet konden worden om mogelijke tekorten te dekken. Omdat onderhoudsprojecten van de diverse clusters in de uitvoering samenvallen (bv. wegen, water en groen), werden deze voorzieningen in 2012 samengevoegd. Hierdoor kon eenvoudiger en transparanter worden gewerkt en de voorzieningen 'efficiënter' worden gebruikt. Pieken en dalen in de hoogte van de voorzieningen van de verschillende clusters vlakten elkaar af. Ook werd de administratieve last hierdoor beperkt. Verder werd het woningbouwprogramma

(opnieuw) bijgesteld tot de bouw van circa 200 woningen per jaar. Vanaf 2015 zou dit aantal weer oplopen, tot 300 woningen per jaar in 2018.

De **accountant** gaf in zijn rapport van bevindingen bij de jaarrekening 2012 aan, het in grote lijnen eens te zijn met de diverse parameters, die worden gebruikt bij de actualisatie en herziening van grondexploitaties. Het belangrijkste risico bleef de realisatie van de fasering en daarnaast of gemeente Lelystad erin zou slagen om aansluiting te (blijven) vinden bij de Metropool Regio Amsterdam. De onderhoudsplanning (als onderdeel van de MJR) gaf, volgens de accountant, voldoende inzicht in de benodigde middelen voor het onderhoud van de openbare ruimte in de komende 30 jaar. Hoewel op basis van het plan nog steeds sprake was van een toekomstig tekort, deelde de accountant de mening van de gemeente dat er vooralsnog geen acute noodzaak bestond om de voorziening te voorzien van extra stortingen. Wel werd geadviseerd na te denken over hoe het tekort in de toekomst zou worden opgevangen. De accountant dacht aan een aanpassing van de fasering en het kwaliteitsniveau van het onderhoud.

Jaar 2013
Voor de eerste maal vormde een overzicht van incidentele baten en lasten een onderdeel van de **begroting**. Structureel waren alle jaren sluitend. Lelystad gaf aan dat de economische crisis nog niet ten einde was en besloot tot het opnemen van een stelpost (ruimte in de begroting) van circa € 2,4 miljoen in 2014 oplopend tot € 6,4 miljoen in 2016. Deze stelpost moest evt. verdere financiële tegenvallers vanuit het rijk kunnen dekken. Verder was Lelystad niet langer een voordeelgemeente voor de WWB en was de organisatie in voorgaande jaren substantieel gekrompen.

De provincie constateerde dat het MJR KSP 2011-2015 nog niet volledig in de begroting was opgenomen. Er was onvoldoende dekking voor de kosten van groot onderhoud en vervanging. Lelystad had eerder aangegeven dat er vooralsnog geen acute noodzaak bestond om de voorziening te voorzien van extra stortingen. Daarnaast was Lelystad van mening dat het vergroten van de bijdrage aan de onderhoudsvoorzieningen, gepaard gaande met een groter beslag op de algemene middelen c.q. een stijging van de lokale lasten, in een tijd van crisis niet verantwoord was. Het betrof volgens de gemeente een (theoretisch) tekort op het onderhoud op de middellange en lange termijn.

Lelystad heeft in de **jaarrekening 2013** een voordelig resultaat (na inzet reserves) van € 4,6 miljoen behaald. Elementen daarin waren een vrijval uit kapitaallasten, doordat geplande investeringen werden opgeschoven (€ 0,7 miljoen), een lagere benodigde inzet van frictiekosten (€ 0,5 miljoen), een voordeel op bedrijfsvoeringslasten (€ 1,5 miljoen) en lagere lasten huishoudelijke hulp (€ 0,7 miljoen). De stand van de reserves nam met € 9 miljoen af.

Er was een extra verliesvoorziening (ruim € 4 miljoen) opgenomen om de waardering van de grondexploitaties voor 2014 en 2015 opnieuw aan te passen aan het niveau van werkelijke gronduitgifte in voorgaande jaren (50 woningen en 1,5 ha bedrijventerrein). Vanaf 2016 zou weer het scenario van voor 2014 worden gevolgd (200 woningen per jaar).

Een belangrijk aandachtspunt in de jaarrekening 2013 was de waardering van de grondexploitaties. De inschattingen en de bandbreedtes waren vanuit de markt omkleed met onzekerheden, waardoor geen zekerheid kon worden gegeven over de waardering van de grondexploitaties. Een marktonderzoek m.b.t. de grondmarkt en een herijking van de strategische visie van de raad (MPG 2014) moest nog plaatsvinden. Op basis van deze onzekerheid gaf de **accountant** over jaarrekening 2013 een verklaring met een beperking af. De accountant adviseerde te werken met een MPG (Meerjaren Programma Grondzaken), die beschikbaar is ten tijde van

het opstellen van de jaarrekening. De overige onderdelen van de jaarstukken werden wel goedgekeurd. De accountant merkte op dat er nog een kwaliteitsslag te maken was m.b.t. het risicomanagement, het verfijnen van de berekening van de benodigde weerstandscapaciteit en het inventariseren van de belangrijkste risico's van verbonden partijen.

Jaar 2014
Lelystad had een structureel sluitende begroting 2014 opgesteld**,** de laatste twee jaar van de meerjarenramingen vertoonden een structureel tekort. Er werd een reserve transitie decentralisatie sociaal domein gevormd van € 4,5 miljoen Verder zou in 2014 worden gestart met het onderzoek naar nieuwe scenario's m.b.t. de toekomstige grondverkopen. Met ingang van 2015 moest het rioolrecht met als basis het GRP 2011-2015 kostendekkend worden gemaakt, maar a.g.v. de nieuwe inzichten vanuit het GRP 2016-2021 is dat vervolgens stapsgewijs 2021 geworden. De raad stelde zichzelf een norm voor de schuldpositie door middel van een maximale schuldquote van 100% (netto schuld gedeeld door totale baten). Ultimo 2012 bedroeg deze 69%.

De provincie heeft Lelystad extra aandacht gevraagd voor het niveau van de algemene reserve en reserve/voorziening grondbedrijf. Deze lagen ultimo 2012 ruim onder de eigen kaders van de raad. Daarnaast zou het genormeerde niveau van de algemene reserve de komende jaren toenemen als gevolg van de groei van het begrotingstotaal door de additionele budgetten als gevolg van de drie decentralisaties.

Lelystad heeft in **jaarrekening 2014** (voor inzet reserves) een tekort van circa € 1,1 miljoen en na inzet reserves een overschot van € 0,7 miljoen gerealiseerd. Het rekeningresultaat, exclusief het Grondbedrijf, bedraagt ruim € 6,2 miljoen positief, voornamelijk veroorzaakt door incidentele voordelen waaronder de algemene uitkering, de rentelasten, de WMO en de bedrijfsvoeringkosten. Deze meevallers waren voorzien in de begrotingsmonitor van september 2014, maar de exacte bedragen waren pas bekend in het laatste kwartaal 2014 of bij het opstellen van de jaarrekening. Het rekeningresultaat is daarnaast in grote mate beïnvloed door het negatieve resultaat van het Grondbedrijf van € 5,5 miljoen.

De **accountant** gaf een goedkeurende verklaring met een beperking af. Dit was grotendeels gebaseerd op het feit dat de vergelijkende cijfers op het vlak van waardering grondexploitaties niet controleerbaar waren. Dit als gevolg van het niet kunnen vergelijken met 2013 als gevolg van de beperkende verklaring over 2013 (zie boven).

Jaar 2015
Het **coalitieprogramma 2014-2018** gaat uit van een structureel sluitende begroting. Er was geen ruimte meer voor het financieren van projecten in de algemene dienst via dekking binnen de grondexploitatie. Dit werd steeds meer "beperkt" als gevolg van de krappere financiële ruimte in de grondexploitaties door de gevolgen van de crisis. Hiervoor moest een andere oplossing worden gevonden. De lokale lasten werden in principe alleen trendmatig verhoogd. Het vrije deel van de Nuon gelden bleef bestemd voor duurzame ontwikkeling en wordt meegerekend bij de minimum omvang van de incidentele weerstandscapaciteit.

Na jaren van bezuinigingen was volgens Lelystad "de rek eruit". Een lagere rijksbijdrage voor de uitkeringslasten, lagere doorbelasting interne rente aan het grondbedrijf als gevolg van een verlaging interne rekenrente, onvoldoende dekkingsgraad voor diverse activiteiten door tegenvallende verkopen van woningen en bedrijfsgronden verslechterden het perspectief. Daarnaast werd de gemeente geconfronteerd met specifieke rijksbezuinigingen, die werden doorvertaald naar gemeentelijk niveau (bv. sociaal domein). Lelystad stelde een aantal noodzakelijke

reparaties voor om de basis (sociale) infrastructuur instand te houden. Lelystad heeft circa € 7 min. moeten ombuigen/bezuinigen om de begroting sluitend te houden. Vanaf 2009 was circa € 36 min. bezuinigd c.q. omgebogen. Iedere bezuiniging in de **begroting 2015** had consequenties voor het gemeentelijk beleid en voorzieningen voor de burger. Lelystad presenteerde een structureel sluitende begroting.

Jaar 2016 (doorkijk)
De begroting 2016 en meerjarenraming 2017–2019 gaf het beeld van een structureel sluitende begroting en meerjaren raming. Er waren geen nieuwe of beperkte substantiële bezuinigingen vastgesteld. Er resteren nog taakstellingen met betrekking tot het sociaal domein, die oplopen van ca € 3,9 miljoen in 2016 t/m € 7,8 miljoen in 2019. In de ramingen zijn stortingen in de algemene reserve opgenomen, zodat de algemene reserve op peil wordt gehouden. Onderhoudsramingen waren verhoogd als gevolg van de areaal toename (circa € 0,2 miljoen). Er werd geen rekening gehouden met het oplossen van het tekort bij de ICL-gerelateerde voorzieningen GO en/of een eventuele lagere uitkering ICL-gelden naar aanleiding van mogelijke uitkomsten evaluatie ICL-bijdrage. De (mogelijke) gevolgen van de BBV-wijzigingen grondexploitaties werden genoemd als algemeen risico. Lelystad valt onder repressief toezicht in 2016.

Lelystad heeft diverse opschonings- en bezuinigingsoperaties in de afgelopen jaren achter de rug met de nodige mutaties in het meerjarenperspectief als gevolg (circa € 53 miljoen). Zie tabel 4.3.2. Er zijn (in toenemende mate) politieke keuzes gemaakt met ombuigingen tot gevolg. Lelystad heeft aangegeven dat het moment is bereikt dat er mogelijk (verdergaande) keuzes moeten worden gemaakt. Een voorbeeld hiervan betreft de verhoging van de rioolheffing zodat (gefaseerd) een niveau van 100% kostendekkendheid wordt bereikt. Met als randvoorwaarde (conform het coalitie programma 2014–2018) de lasten voor de burger niet verder te verzwaren. Lelystad viel gedurende de jaren 2010–2016 onder repressief toezicht.

Verder kwam in de begroting 2010 een structureel tekort van circa € 2,6 miljoen op beheer en onderhoud naar voren. De accountant ventileerde echter dat het tekort zich pas verder in de toekomst zou gaan voordoen en dat gewacht kon worden met de financiële oplossing tot de herijking van de meerjarenraming KSP in 2015. In de jaren na 2010 heeft dit aandachtspunt niet tot een verscherpt financieel toezicht door de provincie geleid. De provincie heeft Lelystad echter meermalen gewezen op de noodzaak voor een structurele oplossing, maar besloot uiteindelijk tot het wachten op de herijking van de MJR KSP in 2015/2016 en de uitkomsten ICL-evaluatie. Zie ook Hoofdstuk 3.

Geconcludeerd kan worden dat Lelystad haar begroting structureel en reëel in evenwicht heeft kunnen houden, afgezien van het structurele tekort onderhoud openbare ruimte, door het doorvoeren van (substantiële) bezuinigingen. Lelystad heeft dusdanig omgebogen, dat de begroting in evenwicht is gebleven. Opgenomen taakstellingen zijn voor het grootste deel tot en met programmabegroting 2015 gerealiseerd. De organisatie is verder meer in control gebracht, zodat gedurende het begrotingsjaar effectiever kan worden bijgestuurd.

Het eigen vermogen van Lelystad is echter substantieel verminderd in de periode 2010–2014 met circa € 66 miljoen Zie tabel 4.3.3 (ultimo 2015 betreft een prognose). Dit werd vooral veroorzaakt door de afname van reserves grondbedrijf als gevolg van de terugloop van de vraag naar woningen en bedrijventerreinen (circa € 24,5 miljoen) en de afname van de reserves met een bepaald bestedingsdoel (circa € 15,8 miljoen).

Tabel 4.3.2 Ombuigingen programmabegroting 2010-2016 (bedragen x € 1 miljoen)

	OMBUIGINGEN PROGRAMMABEGROTINGEN 2010 t/m 2016	BEDRAG
PB 2010 en meerjarenraming 2011 - 2013		
	Het Zero Based Budgeting proces (Anders Kijken Anders Kiezen) is uitgevoerd ter voorbereiding op de najaarsnota 2009 en de programmabegroting 2010 - 2013. De kern van deze ombuigingen in de najaarsnota 2009 was de lucht uit de begroting halen:	
1	Resultaten ZBB-project (Zero Based Budgetting)	**5,0**
2	Het automatisch bijramen voor groei is bij een aantal ramingen stop gezet	**2,2**
3	De raming materieel evenwicht uit de begroting gehaald	**0,8**
4	Diverse openstaande taakstellingen zijn afgeraamd	**-3,1**
	TOTAAL	***4,9***
PB 2011 en meerjarenraming 2012 - 2014		
	Het project 'Anders kijken, anders kiezen' is ter voorbereiding van de coalitie onderhandelingen en verwachte forse bezuiniging op de algemene uitkering afgerond en verwerkt in de PB 2011, waarbij de nadruk lag op efficiency taakstellingen:	
1	Taakstelling personele bezuinigingen	**4,8**
2	Bezuiniging subsidies	**1,7**
3	Taakstelling slimmer werken	**1,0**
4a	Intensiveringen beheer openbare ruimte	**-0,7**
4b	Taakstelling efficiency fysieke leefomgeving	**1,0**
5	Centrum Jeugd en Gezin	**0,4**
6	Opvang dak en thuislozen	**0,3**
7	Snelwerkbudget en maaiactiviteiten	**0,2**
8	Gemeentelijk vastgoed	**0,2**
9	Leerlingenvervoer	**0,2**
10	Veiligheidsregio	**0,2**
11	Bezuinigingen via kaasschaaf(bv integratiebeleid, bestrijding vandalisme schoolgebouwen, ICT, treasury, geen indexatie)	**3,9**
	TOTAAL	***13,2***
PB 2012 en meerjarenraming 2013 - 2015		
	De kadernota 2012 stond voornamelijk in het teken van de invulling van de taakstellingen, zoals die in de programmabegroting 2011 waren opgenomen. De kern van de in omvang beperkte ombuigingen in de kadernota 2012 ging verder op het gebied van efficiency en laaghangend fruit:	
1	Invoeren precario belasting	**1,3**
2	Bezuiniging op personeel	**1,0**
3	Taakstelling marketing, communicatie en acquisitie	**0,1**
4	Taakstelling bedrijfsvoering	**0,1**
5	Overige kleinere ombuigingen	**0,5**
	TOTAAL	***3,0***
PB 2013 en meerjarenraming 2014 - 2016		
	Voor het eerst zijn ingrijpende keuzes gemaakt in de beleidsvelden:	
1	Progr 1: Integratie beleid, sociaal en cultureel werk, jeugd en jongeren werk	**0,5**
2	Progr 2: Kinderopvang, schoolzwemmen, peuterspeelzaakwerk, sportbedrijf, minimabeleid	**1,0**
3	Progr 3: Afvalstoffen, bijdrage vanuit grondbedrijf aan beheer openbare ruimte, Infra wegen, verkeersveiligheid	**1,5**
4	Progr 4: Cultuur instellingen, kunst en cultuur, woonbeleid, ruimtelijke ontwikkeling	**0,9**
5	Progr 5: Invoeren bestuurlijke strafbeschikking	**0,2**
6	Progr 6: Niet indexeren begroting en gesubsidieerde instellingen	**1,5**
7	Progr 6: Aanvullende taakstelling bedrijfsvoering	**0,7**
8	Progr 6: Voormalig personeel	**0,4**
9	Progr 6: Overig (incl. vrijval stelposten rijksbezuinigingen)	**5,0**
	TOTAAL	***11,7***
PB 2014 en meerjarenraming 2015 - 2017		
	Er zijn verdere bezuinigingen doorgevoerd op diverse terreinen:	
1	Dienstverlenings overeenkomst (DVO) sportbedrijf en tarieven structuur	**0,2**
2	Leerlingen vervoer	**0,3**
3	Aanvullende taakstellingen op bedrijfsvoering, uitvoeringssamenwerking en veiligheidsregio	**0,7**
4	Niet indexeren van gesubsidieerde instellingen en de gemeentebegroting	**1,6**
5	Overig: scootmobielen, maatschappelijke stages, huisvesting City Marketing in stadhuis, economische zaken, inkomens ondersteuning, etc	**1,2**
	TOTAAL	***4,0***
PB 2015 en meerjarenraming 2016 - 2018		
	Met de start van het huidige college zijn er diverse forse bezuinigingen doorgevoerd:	
1	Progr 1: WMO (huishoudelijke hulp), combinatie functionarissen brede school, activiteitenbudget brede school, sociaal cultureel kinderwerk, jongerenwerk	2,6
2	Progr 2: Sportwijkwerk, sportverkiezingen, prventief armoede beleid, schoolbegeleiding, kinderopavng, herziening handhaving bijstandsfraude	0,8
3	Progr 3: verminderen inboet beplanting en bomen, dagelijks onderhoud (aanbestedingsvoordeel DO)	0,1
4	Progr 4: Accountmanagement, woonacquisitie, opheffen budget herstructurering, bibliotheek	0,2
5	Progr 6: Extra taakstelling op bedrijfsvoering, beleidsarmer werken, verzekeringen	1,3
6	Progr 6: Niet indexeren van gesubsidieerde instellingen en de gemeentebegroting	1,6
7	Overig: Diverse kleinere bezuinigingen	1,2
	TOTAAL	***7,9***
PB 2016 en meerjarenraming 2017 - 2019		
	Met name ingeboekte structurele bezuinigingen sociaal domein als gevolg van rijkskortingen icm objectieve verdeelmodellen:	
1	Progr 1: jeugdhulp	5,7
2	Progr 1: WMO	0,4
3	Progr 2: Participatiewet	0,8
4	Progr 6: Voor 50% indexeren van gesubsidieerde instellingen en niet indexeren van de gemeentebegroting	0,8
5	Progr 6: Vandalisme bestrijding gemeentelijke gebouwen	**0,1**
6	Overig: Vrijval college onvoorzien, deelnemingen, bijdrage GGD etc	**0,2**
	TOTAAL	***7,9***
	TOTAAL 2010 - 2016	**52,6**

Tabel 4.3.3 Ontwikkeling eigen vermogen 2010-2015

	OMSCHRIJVING RESERVE	ultimo 2010	ultimo 2011	ultimo 2012	ultimo 2013	ultimo 2014	ultimo 2015
A	Algemene reserves	8.463.916	5.452.346	1.395.058	7.809.282	6.877.023	7.734.171
B	Reserves grondbedrijf	25.576.737	26.815.397	18.168.492	6.134.809	1.148.267	1.000.000
C	Reserves met bepaald bestedingsdoel	23.965.419	11.481.669	9.529.021	6.237.226	3.888.179	8.175.365
D	Egalisatie reserves	5.520.211	4.667.790	65.797	1.600.516	772.903	583.790
E	Dekkingsreserves kapitaallasten	11.935.285	2.891.584	0	0	0	0
F	Reserve openbaar onderwijs	8.523.605	1.422.035	1.834.417	1.270.868	1.058.620	0
G	Reserves doorgeschoven incidentele middelen	2.734.160	2.484.096	1.056.757	84.311	2.050.000	2.449.863
H	Nuon reserves compensatie dividend	33.696.147	32.994.146	32.395.797	31.772.018	31.121.729	30.443.789
I	Nuon reserves vrij besteedbaar	0	0	6.857.748	17.477.043	16.652.683	13.111.823
J	Nuon reserves niet vrij besteedbaar	26.298.541	28.219.217	22.694.572	13.238.500	13.238.500	16.000.000
K	Resultaat boekjaar (na bestemming)	-850.235	-9.614.423	35.056	809.028	4.580.046	699.226
	Totaal eigen vermogen	**145.863.786**	**106.813.857**	**94.032.715**	**86.433.601**	**81.387.950**	**80.198.027**

Een van de oorzaken van de afname van het eigen vermogen zijn de getroffen voorzieningen grondexploitaties. In de periode 2010 t/m 2014 is voor circa € 26 miljoen aan voorzieningen getroffen ten laste van het eigen vermogen. Zie onderstaande tabel 4.3.4.

Tabel 4.3.4 Voorzieningen grondexploitaties (bedragen x € 1.000)

VOORZIENINGEN GRONDEXPLOITATIES	2009	2010	2011	2012	2013	2014		TOTAAL
A-staten								
Klunder en Barenbrug	4.159	600			63	1.566		**6.388**
warande restgebieden	2.204	713	187	712	50			**3.866**
Flevokust (overslagterminal)	1.361							**1.361**
waterwijzer		59		6				**65**
larserknoop		826		202	155	82		**1.265**
werkeiland binnengebied		174		249				**423**
noorderzijl				387				**387**
graansteiger				511				**511**
kust-centraal				40				**40**
kop vd veste						340		**340**
campus gordiaan						770		**770**
gelderse houd triade						388		**388**
westerdreef zichtlocatie						250		**250**
oostervaart platinastraat						114		**114**
Totaal A-staten	**7.724**	**2.372**	**187**	**2.107**	**268**	**3.510**		**16.168**
B-staten								
kust I	137							**137**
hanzepark	2.382	89	98	1.212	460	2.214		**6.455**
warande deelgeb.1	649			27	1.835	230		**2.741**
stadshart		1.361		1.557	117	582		**3.617**
noordzoom fase 1 oost			15	1				**16**
werkeiland			55	2	58	555		**670**
flevopoort			275	12	990	40		**1.317**
kust II				480	350	1.778		**2.608**
bataviahaven				1.426	428	734		**2.588**
buitenhof				57	111	6		**174**
Totaal B-staten	**3.168**	**1.450**	**443**	**4.774**	**4.349**	**6.139**		**20.323**
Totaal	**10.892**	**3.822**	**630**	**6.881**	**4.617**	**9.649**		**36.491**

Provincie Flevoland heeft in haar toezichtbrief begroting 2015 aangegeven dat er sprake is van een kwetsbaar financieel meerjarenbeeld. In een reactie op de toezichtbrief 2015 van de provincie werd dit door Lelystad bevestigd. Dit is gebaseerd op onder meer de ontwikkelingen in het grondbedrijf, de mate waarin

afgelopen jaren al fors was bezuinigd en het feit dat iedere bezuiniging nu direct gevolgen zou hebben voor het gemeentelijke beleid. Daarnaast is nog onvoldoende aandacht geweest voor het anticiperen op mogelijke effecten van de evaluatie van de ICL-uitkering en het in de begroting oplossen van de tekorten in het groot onderhoud openbare ruimte. De toezichtbrief 2016 sluit hierop aan. Dit buiten beschouwing latende, is de conclusie dat desondanks nog steeds sprake is van een structureel en reëel sluitende begroting.

4.4 Schuldpositie 2010 t/m 2014

Lelystad heeft in de periode 2010–2015 haar vermogenspositie zien verslechteren. Het aandeel eigen vermogen ten opzichte van het balanstotaal (solvabiliteit) is in de periode 2010–2015 afgenomen van 25% tot 20%.

Tegelijkertijd is de schuldpositie (debt ratio) toegenomen van 57% tot 60%. Bij een debt ratio van 80% en hoger heeft een gemeente zijn bezit zeer zwaar belast met schuld. De gemiddelde debt ratio van Nederlandse gemeenten bedraagt circa 60% ultimo 2013. De mate waarin Lelystad haar bezit met vreemd vermogen heeft gefinancierd ligt dus op het landelijk gemiddelde.

De netto schuldquote geeft de verhouding weer tussen de netto schuld en de inkomsten. De netto schuldquote van Lelystad is gedurende 2010–2014 toegenomen van circa 57% tot circa 76%. Het landelijk gemiddelde ligt in 2013 rond de 44%. De gemeenteraad heeft met het vaststellen van de programmabegroting 2014–2017 een maximale schuldquote vastgesteld van 100%. Oorzaken zijn de stijging van de van investeringen in het grondbedrijf en de dalende inkomsten in afgelopen jaren.

In de komende jaren zullen de inkomsten als gevolg van de decentralisaties sociaal domein toenemen. Lelystad verwacht desondanks dat de schuldquote komende jaren op circa 79% zal uitkomen (bron PB 2016–2019).

Geconcludeerd wordt dat de schuldpositie van Lelystad hoog is, maar zowel binnen de norm van de raad als binnen de door de financieel toezichthouders vastgestelde signaleringswaarde ligt.

4.5 Weerstandsvermogen 2010 t/m 2014

Onder wordt ingegaan op de ontwikkelingen van het vermogen van het grondbedrijf en vervolgens op het weerstandsvermogen.

Tabel 4.5.1 Grondbedrijf(bedragen x € 1.000)

	2010	2011	2012	2013	2014
Resultaat grondbedrijf (voor bestemming)	48	791	-9.566	-5.191	-5.512
Algemene reserve grondbedrijf	1.177	474	0	-177	-177
Benodigd saldo algemene reserve grondbedrijf (*)	4.500	1.958	2.109	2.889	0
Tekort/overschot algemene reserve grondbedrijf	**-3.323**	**-1.484**	**-2.109**	**-3.066**	**-177**
Risico reserve	11.340	5.768	4.837	0	0
Benodigd saldo risico reserve grondbedrijf	10.887	16.190	13.086	11.387	11.423
Tekort/overschot risico reserve grondbedrijf	**453**	**-10.422**	**-8.249**	**-11.387**	**-11.423**
Geinvesteerd vermogen grondbedrijf (na aftrek reserve en voorz)	**122.600**	**125.400**	**126.600**	**135.300**	**135.747**
Bedrijfsvoorraad grond (incl erfpachtgronden)(m2)	9.002.000	8.703.000	8.641.000	8.633.000	8.548.317
Risico geinvesteerd vermogen per m2	**13,62**	**14,41**	**14,65**	**15,67**	**15,88**

(*) = norm van 10% van boekwaarde NIEGG

De resultaten en het vermogen van het **grondbedrijf** zijn de laatste jaren door de crisis negatief beïnvloed. Meerdere malen zijn de prognoses aangepast en zijn verliezen genomen. Terwijl het geïnvesteerd vermogen (nog terug te verdienen investering in het grondbedrijf) in de periode 2010–2014 is gestegen, ontstond er onvoldoende dekking voor de risico's binnen het grondbedrijf.

Met ingang van de jaarrekening 2014 is de algemene reserve grondbedrijf om die reden samengevoegd met de algemene reserve algemene dienst. De risico inventarisatie van het grondbedrijf wordt integraal meegenomen in de toetsing van de algemene reserve algemene bedrijf. Dat betekent dat acute risico's van het grondbedrijf niet meer apart zichtbaar worden gemaakt in de algemene reserve grondbedrijf, maar onderdeel vormen van de algemene reserve algemene dienst. De prognoses voor komende jaren zijn sterk afhankelijk van de mate van het economische herstel in relatie tot vooral de woningmarkt. Er blijft sprake van een substantieel financieel risico, zeker gezien de hoge investering in de grondposities en het fragiele herstel van de economie.

Tabel 4.5.2 Weerstandsvermogen (bedragen x € 1.000)

	2010	2011	2012	2013
A. Weerstandscapaciteit (incidenteel)	37.000	40.324	57.067	36.768
B. Risico's (incidenteel)	8.500	2.100	575	20.153
C. Weerstandsvermogen (incidenteel)	**4**	**19**	**99**	**2**
D. Weerstandscapaciteit (structureel)	5.830	2.945	2.633	2.877
E. Risico's (structureel)	2.000	1.365	1	740
F. Weerstandsvermogen (structureel)	**3**	**2**	**2.633**	**4**

Tabel 4.5.3 Weerstandsvermogen 2014 (bedragen x € 1.000)

	2010	2011	2012	2013	2014
A. Weerstandscapaciteit:					**7.734**
Algemene reserve (AB + GB)					7.734
B. Risico's (acute), waaronder:					**3.841**
- bijstand					1.800
- onkruid bestrijding verharding					400
- BDU verkeer & vervoer					350
- decentralisatie jeugdzorg					300
- decentralisatie participatiewet					250
- decentralisatie WMO					150
- divers					590
C. Weerstandsvermogen (acuut)					**2**
D. Weerstandscapaciteit:					**29.112**
Reserve Nuon					29.112
E. Risico's (lange termijn), waaronder:					**18.045**
- risico's grondexploitaties					11.400
- borgstellingen					2.780
- OMALA					1.600
- overcapaciteit bedrijven terreinen					850
- verstrekte leningen					500
- divers					915
F. Weerstandsvermogen (lange termijn)					**2**

Gedurende de periode 2010 t/m 2013 had Lelystad, conform haar eigen inventarisatie, voldoende **weerstandsvermogen** (zowel incidenteel als structureel). Onderstaande tabel 4.5.2 geeft een overzicht, waarbij het weerstandsvermogen het verhoudingsgetal is tussen weerstandscapaciteit en risico's.

Met ingang van jaarrekening 2014 wordt een andere benadering gehanteerd om te bepalen of er voldoende weerstandsvermogen aanwezig is. Er wordt in plaats van een onderscheid in incidenteel en structureel een onderscheid gemaakt tussen acuut en langere termijn. In de jaarrekening 2014 komt naar voren dat er zowel acuut als op langere termijn voldoende weerstandsvermogen is om de mogelijke gevolgen van de geïnventariseerde risico's te kunnen dekken. Zie hiervoor onderstaande tabel 4.5.3.

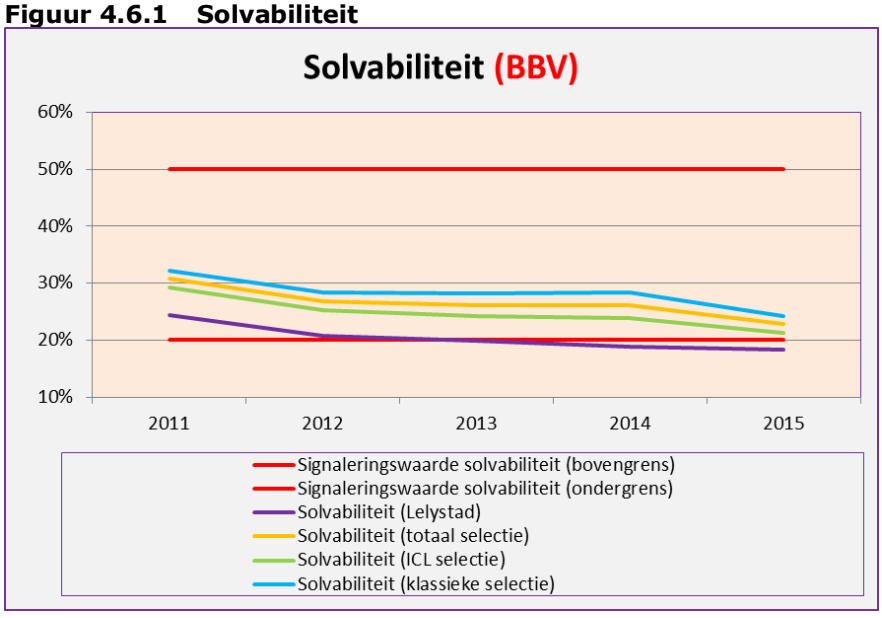
Geconcludeerd kan worden dat de risico's, conform de analyse van Lelystad, zijn afgedekt. Maar dat, gezien de hoogte van het geïnvesteerd vermogen en de onzekerheid rondom het herstel van de economie, het risico hoog is en het belang van monitoring groot is. Bovendien is de solvabiliteit laag te noemen.

4.6 Vergelijk met de financiële positie van selectiegemeenten

Op grond van een aantal kengetallen, waaronder een deel van de nieuwe BBV-kengetallen die verplicht zijn gesteld met ingang van begroting 2016, is de ontwikkeling van de financiële positie van Lelystad vergeleken met het gemiddelde van de klassieke selectiegroep en de ICL-selectiegroep. Gekeken is naar de schuldpositie en de weerstandspositie.

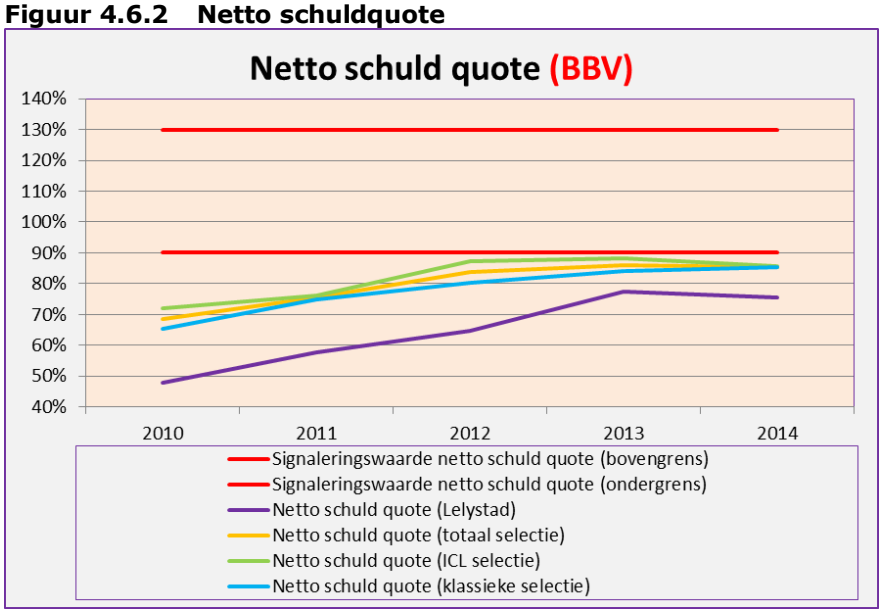
Uit de vergelijking (zie figuur 4.6.1)ontstaat het beeld dat Lelystad een lagere **solvabiliteit** kent dan de gemiddelde solvabiliteit van de twee selectiegroepen. De solvabiliteit is zowel van Lelystad als het gemiddelde van de twee selectiegroepen in de periode 2010–2013 afgenomen. De solvabiliteit van Lelystad bedroeg in 2014 circa 18% en is ongunstiger dan de door de financieel toezichthouders vastgestelde signaleringswaarde (20%).

Figuur 4.6.1 Solvabiliteit



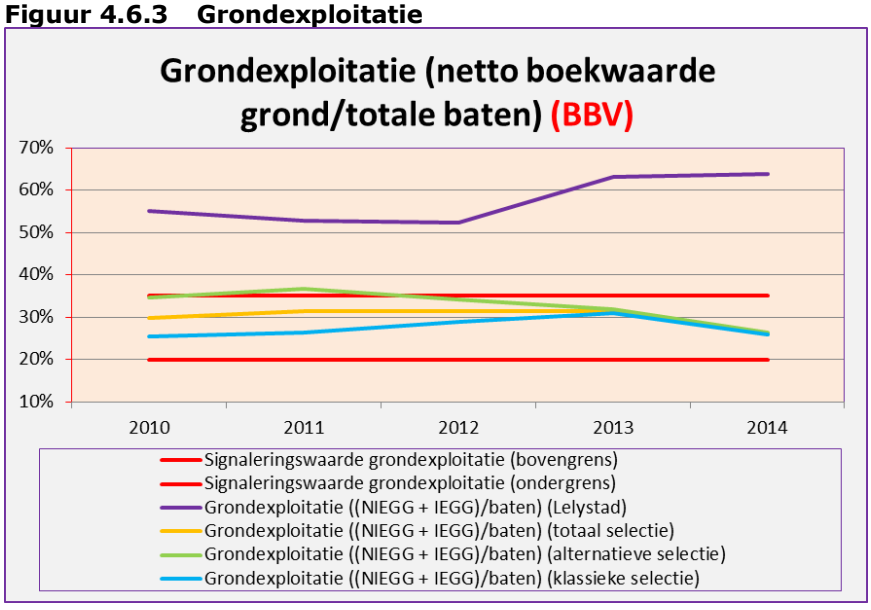
De **schuldpositie** van Lelystad (zie figuur 4.6.2) is in de periode 2010–2013 verslechterd en ultimo 2014 iets verbeterd. Hetzelfde patroon is te zien bij het gemiddelde van de twee selectiegroepen. Maar de schuldpositie blijft onder de norm van de raad (100%) en tevens de signaleringswaarde.

Figuur 4.6.2 Netto schuldquote



Het geïnvesteerde vermogen in het **grondbedrijf** (ten opzichte van de totale baten) is in de periode 2010–2014 bij Lelystad toegenomen van circa 55% in 2010 tot circa 64% in 2014 en is ongunstiger dan zowel de minimale als de maximale signaleringswaarde. Zie hiervoor figuur 4.6.3. De mate van investering in het grondbedrijf is daarentegen gemiddeld bij de selectiegroepen min of meer constant gebleven (2014: circa 26%).

Figuur 4.6.3 Grondexploitatie



De weerstandspositie van Lelystad is relatief kwetsbaarder door een lage solvabiliteit en een relatief hoge boekwaarde van de grondexploitaties vergeleken met de twee selectiegroepen.

Onderstand staan de tabellen (4.6.4 t/m 4.6.6), waarin Lelystad voor een aantal financiële kengetallen wordt vergeleken met zowel de klassieke selectiegroep als de ICL-selectiegroep.

Tabel 4.6.4 Kengetallen Lelystad 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Solvabiliteit (BBV)	24%	21%	20%	19%	18%
Debt ratio	52%	55%	57%	56%	56%
Netto schuld quote (BBV)	48%	58%	65%	77%	76%
Netto schuld quote (BBV) (minus vertrekte leningen)	48%	58%	65%	77%	76%
Betaalde rente (als % totale baten)	2,1%	2,0%	2,1%	2,4%	2,3%
Gouden balansregel	104%	104%	97%	99%	105%
Afschrijvingslasten quote (afschrijving als % van totale baten (voor reserves)	2,0%	1,9%	2,4%	2,8%	2,8%
Investeringsratio (gemiddeld aantal jaar afschrijvingstermijn)	28,6	37,5	31,6	30,1	30,5
Grondexploitatie ((NIEGG + IEGG)/totale baten) (BBV)	55%	53%	52%	63%	64%

Tabel 4.6.5 Kengetallen klassieke selectiegroep 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Solvabiliteit (BBV)	32%	28%	28%	28%	24%
Debt ratio	62%	65%	66%	66%	70%
Netto schuld quote (BBV)	65%	75%	80%	84%	85%
Netto schuld quote (BBV) (minus vertrekte leningen)	46%	58%	67%	72%	77%
Betaalde rente (als % totale baten)				3,1%	
Gouden balansregel	103%	103%	102%	103%	105%
Investeringsratio (gemiddeld aantal jaar afschrijvingstermijn)				20,6	
Grondexploitatie ((NIEGG + IEGG)/totale baten) (BBV)	25%	26%	29%	31%	26%

Tabel 4.6.6 Kengetallen ICL-selectiegroep 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Solvabiliteit (BBV)	29%	25%	24%	24%	21%
Debt ratio	65%	68%	71%	70%	72%
Netto schuld quote (BBV)	72%	76%	87%	88%	86%
Netto schuld quote (BBV) (minus vertrekte leningen)	58%	65%	77%	80%	80%
Betaalde rente (als % totale baten)				3,1%	
Gouden balansregel	108%	104%	107%	105%	109%
Investeringsratio (gemiddeld aantal jaar afschrijvingstermijn)				23,7	
Grondexploitatie ((NIEGG + IEGG)/totale baten) (BBV)	35%	37%	34%	32%	26%

4.7 Financieel perspectief

Lelystad staat de komende jaren voor de uitdaging haar begroting structureel en reëel sluitend te houden en moet tevens inspelen op de voornaamste financiële opdrachten zoals onder genoemd. Deze kunnen van belangrijke invloed zijn op het begrotingsevenwicht:

- De opvolging van het objectieve verdeelmodel Jeugdzorg per 1 januari 2016 (taakstelling oplopend tot circa € 5,7 miljoen in 2019).
- De opvolging van de lagere integratie uitkering Participatiewet (taakstelling tot circa € 0,9 miljoen in 2019).
- Lelystad was in het verleden voordeelgemeente voor de bijstand, maar in afgelopen jaren inmiddels nadeelgemeente.
- Lelystad kent een relatief omvangrijk grondbedrijf. De laatste jaren hebben er frequent afwaarderingen plaatsgevonden. Dit kan komende jaren opnieuw plaatsvinden als de programmering niet wordt gerealiseerd. Dit kan vervolgens onder meer de solvabiliteit verder verlagen.
- Het voortgezet onderwijs (VO) in Lelystad staat voor nieuwe huisvestingsplannen in het voortgezet onderwijs. De huidige schoolgebouwen zijn sterk verouderd. De financiële impact is op dit moment onzeker.
- Lelystad zal het tekort in het onderhoud van circa € 3,1 miljoen nog in haar begroting moeten verwerken.

In de begroting van 2015 gaf Lelystad reeds aan ver te zijn gegaan op het vlak van de ombuigingen. In totaal is vanaf begroting 2010 tot en met begroting 2016 circa € 53 miljoen structureel omgebogen. Verder bezuinigen op gemeentelijke budgetten zal onder meer kunnen leiden tot wachtlijsten in de zorg, verloederde wijken, schade door slecht onderhouden wegen, een toename van de onveiligheidsbeleving, het sluiten van zwembaden, kind centra of andere belangrijke voorzieningen dan wel een onacceptabel hoog niveau van lokale belastingen. Om deze reden heeft Lelystad, samen met een groot aantal andere gemeenten, bij het rijk al aan de noodrem getrokken.

Lelystad vraagt zich af welke verdere stappen nog te maken zijn. Centraal staat daarbij de vraag welke taken nog verder overgedragen kunnen worden aan de samenleving, waarbij de samenleving ook de ruimte krijgt deze taken op haar eigen wijze in te vullen. Om die reden zijn een aantal onderzoeksopdrachten geformuleerd, waarover bij de kadernota 2017-2020 zal worden gerapporteerd.

4.8 Conclusies

De belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk zijn:

- Lelystad heeft met substantiële bezuinigingen in de periode 2010-2016 de begroting in deze jaren in evenwicht kunnen houden. In de genoemde jaren is het eigen vermogen van Lelystad met € 64,5 miljoen afgenomen tot € 81,3 miljoen ultimo 2014. De voorzieningen zijn in diezelfde periode gestegen met meer dat € 26 miljoen. Gezien deze ontwikkelingen in de afgelopen jaren kenschetst de financieel toezichthouder de financiële positie van Lelystad als kwetsbaar hetgeen door de gemeente wordt bevestigd (toezicht brief provincie begroting 2015/2016 en reactie van het college op deze brieven begin 2015 en 2016) (paragraaf 4.3).
- De schuldpositie (netto schuldquote) van Lelystad ligt met 76% ultimo 2014 binnen de norm van de raad, kan als hoog ofwel bovengemiddeld worden gekwalificeerd en is de afgelopen jaren aanzienlijk verslechterd. De netto schuldquote zal volgens de meerjarenbegroting 2016-2019 verder oplopen tot ca. 79%. De netto schuldquote van Lelystad is wel beter dan die van de beide selectiegroepen (paragraaf 4.4 en 4.6).
- De resultaten en het vermogen van het grondbedrijf zijn de laatste jaren als gevolg van de crisis negatief beïnvloed. De prognoses zijn neerwaarts bijgesteld en verliezen zijn genomen. De resultaten voor de komende jaren zijn sterk afhankelijk van de mate van het economische herstel in relatie tot vooral de woningmarkt. Er blijft sprake van een substantieel financieel risico, zeker gezien de hoge investering in de grondposities en het fragiele herstel van de economie (paragraaf 4.5).
- Dit beeld wordt bevestigd doordat Lelystad vergeleken met de gemeenten in de twee selectiegroepen beschikt over een lagere solvabiliteit, die bovendien de afgelopen jaren een dalende trend vertoonde (maar minder dalend dan bij de selectiegroepen), en meer geïnvesteerd vermogen in de grondexploitaties. In beide gevallen is de huidige waarde onder (slechter dan) de signaleringswaarde (ondergrens) (paragraaf 4.6).
- De trend van de schuldquote en solvabiliteit is bij Lelystad gelijk aan die bij de selectiegroepen (dalend). Bij grondexploitatie echter zien we bij Lelystad juist een afwijkende trend (stijgend) ten opzichte van de selectiegroepen (dalend) (paragraaf 4.6).
- Ook in de komende jaren zet Lelystad in op een sluitende begroting. Naast onzekerheden en kleinere ontwikkelingen zijn hierbij de navolgende ontwikkelingen relevant: een daling van de decentralisatie-uitkering sociaal domein met € 5,7 miljoen in 2019 als gevolg van het objectieve verdeelmodel, een tekort in het groot onderhoud openbare ruimte van € 3,1 miljoen en de gevolgen van de ICL-evaluatie (paragraaf 4.7).

5 Eigen inkomsten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van de gemeente aan de orde. Allereerst worden in paragraaf 5.2 de reiniging en riolering getoetst. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de overige heffingen (paragraaf 5.3), de belastingdruk (paragraaf 5.4) en kwijtschelding (paragraaf 5.5). Paragraaf 5.6 sluit vervolgens af met enkele conclusies.

5.2 Reiniging en riolering

Reiniging
In onderstaande tabel 5.2.1 staan voor de jaren 2010 t/m 2015 de lasten van de reiniging (functies 721 en 725), inclusief de kwijtscheldingen die in Lelystad verantwoord worden op functie 614 (gemeentelijke armoede- en schuldenbeleid), en de baten. Voor de jaren 2010 t/m 2013 betreffen het de bedragen uit de jaarrekeningen. Voor 2014 en 2015 zijn het de in de begroting geraamde lasten en baten.

Tabel 5.2.1 Lasten en baten reiniging Lelystad 2010-2015 (bedragen x € 1.000)

Reiniging (bedragen x € 1000)	Functie	2010*	2011*	2012*	2013*	2014**	2015**
Lasten		**8.359**	**8.299**	**7.428**	**7.281**	**7.650**	**7.578**
761400 Kwijtscheldingen afvalstoffen heffingen	F614	720	673	715	729	700	700
770800 Inzamelen afvalstoffen	F721	4.245	4.505	3.743	3.750	3.832	3.922
770900 Verwerken afvalstoffen	F721	2.543	2.352	2.342	2.251	2.413	2.242
771400 Beleidsadv. afvalstoffen	F721	245	150	184	110	244	271
771700 Handhaving afvalbeleid	F721	606	619	444	441	461	443
Baten		**8.087**	**8.395**	**8.536**	**8.769**	**8.598**	**8.638**
770700 Inkomsten afvalstoffen	F725	7.543	7.795	7.900	7.995	8.023	8.023
770800 Inzamelen afvalstoffen	F721	523	596	633	774	575	615
771400 Beleidsadv. afvalstoffen	F721	19	4	3	0	0	0
771700 Handhaving afvalbeleid	F721	2	0	0	0	0	0
Dekking		**-272**	**96**	**1.108**	**1.488**	**948**	**1.060**

* jaren 2010 t/m 2013 op basis van jaarrekening

** jaren 2014 t/m 2015 op basis van (primitieve) begroting

Uit de tabel blijkt dat in de jaren 2011 t/m 2015 de lasten van de reiniging volledig worden gedekt door de afvalstoffenheffing. Wel zien we dat de 'overdekking' de laatste jaren sterk is toegenomen. Met name in 2012 zien we een sterke stijging. Opvallend daarbij is de sterke daling van de lasten in 2012. De verklaring hiervoor is dat vanaf 2012 de bedrijfsvoeringslasten van de gemeente Lelystad niet meer zijn doorvertaald in het uurtarief op de verschillende producten maar via een separaat product bedrijfsvoering worden geboekt en verantwoord. Dit zal op veel plekken in de begroting de oorzaak zijn van een verschil tussen boekjaar 2011 en 2012. Zo ook hier. Voor een bedrag van rond de € 150.000 aan bedrijfsvoeringslasten wordt op het product bedrijfsvoering verantwoord. Daarnaast is de overeenkomst met HVC in 2011 verlengd. Dat heeft een jaarlijks voordeel opgeleverd van rond de € 750.000. In het bepalen van het tarief afvalstoffenheffing

en de kostendekkendheid zijn de bedragen voor de bedrijfsvoering en de BTW wel meegenomen.

De in tabel 5.2.1 gepresenteerde overdekking is het gevolg van de BTW en de bedijfsvoeringslasten. Bij de berekening van de tarieven mag de BTW immers als last worden meegerekend. Daarnaast worden zoals aangegeven de bedrijfsvoeringslasten reiniging door Lelystad niet op de functies 721 en 725 geboekt. Als we voor 2015 het BTW-aandeel en de bedrijfsvoeringslasten meerekenen in de totale lasten van de reiniging dan ontstaat het beeld in tabel 5.2.2. We zien dan een onderdekking bij de reiniging voor 2015.

Tabel 5.2.2 Berekening dekkingspercentage reiniging 2015 bij doorrekening BTW en bedrijfsvoeringslasten (bedragen x € 1.000)

Onderdeel	Begroting 2015	Incidenteel*	Structurele lasten en baten begroting 2015	Bedrijfsvoeringslasten**	BTW	Structureel inclusief bedrijfsvoeringslasten en inclusief BTW
761400 Kwijtscheldingen afvalstoffen heffingen	700	0	700	0	0	700
770800 Inzamelen afvalstoffen	3.922	90	3.832	0	745	4.577
770900 Verwerken afvalstoffen	2.242	0	2.242	0	471	2.713
771400 Beleidsadv. afvalstoffen	271	0	271	129	21	421
771700 Handhaving afvalbeleid***	443	251	192	9	0	201
Vaste doorbelasting bedrijfsvoering	0	0	0	125	0	125
Totaal lasten op basis van begroting 2015	**7.578**	**341**	**7.237**	**263**	**1.237**	**8.737**
770700 Inkomsten afvalstoffen	8.023	0	8.023			8.023
770800 Inzamelen afvalstoffen	615	90	525			525
771400 Beleidsadv. afvalstoffen	0	0	0			0
771700 Handhaving afvalbeleid	0	0	0			0
Totaal baten op basis van begroting 2015	**8.638**	**90**	**8.548**			**8.548**
Structureel dekkingspercentage bij tarieven 2015						**97,84%**
Extra nodig om 100% dekking te realiseren						189

* Betreft het incidentele project zwerfafval

** bedrijfsvoeringslasten is gebaseerd op doorbelasting van € 36,78 per uur

*** Opgenomen kosten in de begroting voor handhaving (350.000) betreffen grotendeels handhaving openbare ruimte en worden in de berekening van de kostendekkenheid reiniging niet meegenomen

In tabel 5.2.3 staat de ontwikkeling van de tarieven van de reinigingsheffing.

Tabel 5.2.3 Ontwikkeling tarieven reiniging 2010-2015

Reiniging tarieven	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Reiniging eenpersoonshuishouden	219,93	223,23	226,58	226,58	232,24	235,15
Reiniging meerpersoonshuishouden	259,93	263,83	267,79	267,79	274,48	277,92

Riolering

In onderstaande tabel 5.2.4 zijn voor de jaren 2010 t/m 2016 de nettolasten van de riolering (functies 722 en 726), inclusief veegkosten (geboekt op functie 210; wegen, straten, pleinen en verkeersmaatregelen), af- en ontwateringssystemen (geboekt op functie 240; waterkering, afwatering en landaanwinning) en kwijtscheldingen (geboekt op functie 614; gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid), en de nettobaten opgenomen. Voor de jaren 2010 t/m 2013 betreffen het de bedragen uit de jaarrekeningen. Voor 2014 t/m 2016 zijn het de in de begroting geraamde lasten en baten.

In de tabel zien we dat voor alle jaren 2010 t/m 2016 de nettolasten niet volledig worden gedekt door de opbrengst van het rioolrecht en er sprake is van een onderdekking. Wel daalt de onderdekking in 2014 na een aanvankelijke stijging tot en met 2013. In 2015 is er sprake van een verdere sterke daling van de onderdekking. Volgens de verordening rioolheffing 2015 genereren de tarieven in 2015 een opbrengst van ongeveer € 3,75 miljoen. Daarnaast wordt ongeveer € 1,1

miljoen ontvangen via de ICL-bijdrage met betrekking tot de riolering in 2015[8]. Inclusief de ICL-gelden is er in 2015 dan ook voor het eerst sprake van overdekking.

Omdat zoals aangegeven een deel van de ontvangen ICL-gelden wordt toegerekend aan de riolering en omdat er in 2015 sprake is van een sterke daling van de onderdekking (exclusief ICL-gelden) is bij de riolering ook het jaar 2016 meegenomen, om te zien in hoeverre het in 2015 sterk gewijzigde beeld zich verder ontwikkeld . In 2016 genereren de riooltarieven een opbrengst van ongeveer € 4,16 miljoen. Daarmee daalt de onderdekking (exclusief ICL-gelden) verder. Inclusief de ICL-gelden is er ook dan sprake van overdekking, die verder stijgt.

Tabel 5.2.4 Lasten en baten riolering Lelystad 2010-2016 (bedragen x € 1.000)

Riolering (bedragen x € 1000)	Functie	2010*	2011*	2012*	2013*	2014**	2015**	2016**
Lasten		**4.419**	**4.313**	**4.107**	**4.669**	**4.831**	**5.293**	**5.047**
762300 Kwijtscheldingen rioolheffing	F614	188	115	179	150	140	140	334
711100 Reinigen WSP ***	F210	202	221	207	188	186	191	191
722400 Af- en ontwateringssystemen	F240	340	332	336	308	335	358	332
772100 DO Pompputten & Hoofdrioolgemalen	F722	2.333	2.327	2.357	2.608	2.643	2.595	2.508
772200 DO Riolering DWA/RWA	F722	293	381	420	471	420	572	577
772500 Beleidsadv. DO Riolering	F722	72	111	113	355	352	477	497
772600 Nieuwe rioolaansluitingen	F722	269	223	80	79	65	115	115
772801 GO Riolering (VZ)	F722	627	575	395	509	589	790	438
772901 Beleidsadv. GO Riolering (VZ)	F722	95	28	20	1	101	55	55
Baten		**2.829**	**2.437**	**2.169**	**2.314**	**2.675**	**4.747**	**4.778**
772400 Baten rioolheffing	F726	1.844	1.766	1.670	1.751	1.896	3.753	4.161
772600 Nieuwe rioolaansluitingen	F722	263	68	84	53	89	149	124
772801 GO Riolering (VZ)	F722	627	575	395	509	589	790	438
772901 Beleidsadv. GO Riolering (VZ)	F722	95	28	20	1	101	55	55
Dekking		**-1.590**	**-1.876**	**-1.938**	**-2.355**	**-2.156**	**-546**	**-269**
Baten: ICL-gelden ****	F921	1.034	1.052	1.075	1.075	1.087	1.129	1.129
Dekking na verrekening ICL-bijdrage (excl. BTW en bedrijfsvoeringslasten)		**-556**	**-824**	**-863**	**-1.280**	**-1.069**	**583**	**860**

* jaren 2010 t/m 2013 op basis van jaarrekening

** jaren 2014 t/m 2016 op basis van (primitieve) begroting

*** Van het product 711100 reinigen WSP is een deel veegkosten, dit wordt voor 50% toegerekend aan de rioolheffing

Ook voor de riolering geldt dat de in 2015 en 2016 gepresenteerde overdekking het gevolg is van de BTW en de vanaf 2012 niet op de functies 722 en 726 maar op een separaat product bedrijfsvoering geboekte bedrijfsvoeringslasten riolering. Dit verklaart ook waarom in 2012 de lasten zijn gedaald. Als we voor 2015 en 2016 het BTW-aandeel en de bedrijfsvoeringslasten meerekenen in de totale lasten van de riolering dan ontstaat het beeld in de tabel 5.2.5 (2015) en 5.2.6 (2016).

Als we rekening houden met BTW en bedrijfsvoeringslasten is er in zowel 2015 als 2016 sprake van onderdekking. Echter, ondanks dat de baten van de rioolheffing in 2016 stijgen van € 3,75 miljoen naar € 4,1 miljoen wijzigt het dekkingspercentage nauwelijks in 2016 ten opzichte van 2015. Dit komt met name omdat er meer kwijtschelding wordt begroot in 2016.

[8] Van de totaal per jaar ontvangen ICL-gelden wordt gemiddeld 7% toegerekend aan de riolering.

Tabel 5.2.5 Berekening dekkingspercentage riolering 2015 bij doorrekening BTW en bedrijfsvoeringslasten (bedragen x € 1.000)

Onderdeel	Begroting 2015	Incidenteel	Structurele lasten en baten begroting 2015	Bedrijfsvoeringslasten*	BTW	Structureel inclusief bedrijfsvoeringslasten en inclusief BTW
762300 Kwijtscheldingen rioolheffing	140	0	140			140
711100 Reinigen WSP **	191	0	191			191
722400 Af- en ontwateringssystemen	358	0	358	31	64	453
772100 DO Pompputten & Hoofdrioolgemalen	2595	0	2.595	98	518	3.211
772200 DO Riolering DWA/RWA	572	0	572	66	74	712
772500 Beleidsadv. DO Riolering	477	0	477	58	57	592
772600 Nieuwe rioolaansluitingen	115	0	115			115
772801 GO Riolering (VZ)	790	0	790			790
772901 Beleidsadv. GO Riolering (VZ)	55	0	55			55
Totaal lasten op basis van begroting 2015	**5.293**	**0**	**5.293**	**253**	**713**	**6.259**
772400 Baten rioolheffing	3.753	0	3.753			3.753
772600 Nieuwe rioolaansluitingen	149	0	149			149
772801 GO Riolering (VZ)	790	0	790			790
772901 Beleidsadv. GO Riolering (VZ)	55	0	55			55
Baten exclusief ICL-middelen	**4.747**	**0**	**4.747**	**0**	**0**	**4.747**
ICL middelen***	1.129	0	1.129			1.129
Totaal baten op basis van begroting 2015	**5.876**	**0**	**5.876**			**5.876**
Structureel dekkingspercentage bij tarieven 2015						**93,88%**
Extra nodig om 100% dekking te realiseren						383

* bedrijfsvoeringslasten is gebaseerd op doorbelasting van € 36,78 per uur

** Van de veegkosten WSP wordt 50% toegerekend aan de rioolheffing

*** van de totaal per jaar ontvangen ICL gelden wordt gemiddeld 7% toegerekend aan de rioleringen

Tabel 5.2.6 Berekening dekkingspercentage riolering 2016 bij doorrekening BTW en bedrijfsvoeringslasten (bedragen x € 1.000)

Onderdeel	Begroting 2016	Incidenteel	Structurele lasten en baten begroting 2015	Bedrijfsvoeringslasten*	BTW	Structureel inclusief bedrijfsvoeringslasten en inclusief BTW
762300 Kwijtscheldingen rioolheffing	334	0	334			334
711100 Reinigen WSP **	191	0	191			191
722400 Af- en ontwateringssystemen	332	0	332	18	64	414
772100 DO Pompputten & Hoofdrioolgemalen	2508	0	2.508	55	686	3.249
772200 DO Riolering DWA/RWA	577	0	577	136	74	787
772500 Beleidsadv. DO Riolering	497	0	497	138	57	692
772600 Nieuwe rioolaansluitingen	115	0	115	9		124
772801 GO Riolering (VZ)	438	0	438			438
772901 Beleidsadv. GO Riolering (VZ)	55	0	55			55
Totaal lasten op basis van begroting 2016	**5.047**	**0**	**5.047**	**356**	**881**	**6.284**
772400 Baten rioolheffing	4.161	0	4.161			4.161
772600 Nieuwe rioolaansluitingen	124	0	124			124
772801 GO Riolering (VZ)	438	0	438			438
772901 Beleidsadv. GO Riolering (VZ)	55	0	55			55
Baten exclusief ICL-middelen	**4.778**	**0**	**4.778**	**0**	**0**	**4.778**
ICL middelen***	1.129		1.129			1.129
Totaal baten op basis van begroting 2016	**5.907**	**0**	**5.907**			**5.907**
Structureel dekkingspercentage bij tarieven 2016						**94,00%**
Extra nodig om 100% dekking te realiseren						377

* bedrijfsvoeringslasten is gebaseerd op doorbelasting van € 36,63 per uur

** Van de veegkosten WSP wordt 50% toegerekend aan de rioolheffing

*** van de totaal per jaar ontvangen ICL gelden wordt gemiddeld 7% toegerekend aan de rioleringen

Zoals aangegeven, wijzigt door verhoging van de rioolrechten in 2015 ten opzichte van 2014 het beeld drastisch en dit wordt in 2016 verder bestendigd. De lasten

exclusief BTW en bedrijfsvoeringslasten zijn in de periode 2012 t/m 2014 (tot en met 2011 werden de bedrijfsvoeringslasten nog wel op het product riolering geboekt) fors hoger dan de baten inclusief ICL-gelden. Als we rekening zouden houden met BTW en bedrijfsvoeringslasten bij de lasten dan zal dat verschil in die jaren nog verder oplopen. In 2015 en 2016 zijn de lasten exclusief BTW en bedrijfsvoeringslasten lager dan de baten inclusief ICL-gelden. Inclusief BTW en bedrijfsvoeringlasten is er in 2015 en 2016 echter sprake van een kleine onderdekking. Dat betekent wel dat er in de periode 2012 t/m 2014 meer geld van de algemene middelen naar riolering moest dan in 2015 en 2016. Er is dan ook zowel in 2015 (€ 1,7 miljoen) als in 2016 (€ 1,9 miljoen) ruimte ontstaan binnen de algemene middelen van de gemeente Lelystad als gevolg van de stijging van de rioolbaten.

Deze ruimte wordt niet ingezet voor het intensiveren van beleid. Deze ruimte wordt ingezet voor de instelling in drie jaarschijven (2014 t/m 2016) van een transitiefonds voor de decentralisaties in het sociaal domein (Wmo, participatie en jeugd), voor een actualisatie van de bijstandsuitkeringen Wwb, voor een herijking van de voorziening dubieuze debiteuren sociale zaken en voor het opvangen van de effecten van een daling van de uitkering uit het gemeentefonds als gevolg van aanvullende rijksbezuinigingen.

In tabel 5.2.7 staat de ontwikkeling van de tarieven van de rioolheffing.

Tabel 5.2.7 Ontwikkeling tarieven riolering 2010-2016

Riolering tarieven	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Riool gebruikers eenpersoonshuishouden	24,09	23,62	28,65	28,65	29,37	45,84	73,80
Riool gebruikers meerpersoonshuishouden	71,82	70,41	68,65	68,65	70,37	125,84	136,39
Riool eigenaren	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

* Het tarief meerpersoonshuishouden in 2016 is een gemiddelde van 102,38 (2 persoons), 130,96 (3 persoons) en 175,83 (4 persoons of meer)

Opvallend is dat ondanks dat in 2013 de tarieven gelijk blijven ten opzichte van 2012 er wel sprake is van de stijging van de baten in 2013. Dit wordt veroorzaakt door correcties op opgelegde aanslagen over voorafgaande jaren. Omdat die boekjaren al waren afgesloten hadden de correcties effect in de exploitatie van latere boekjaren.

De aanzienlijke stijging van de tarieven in 2015 en 2016 verklaren de omvangrijke stijging van de baten zoals geboekt op functie 726 van € 1,9 miljoen in 2014 naar € 3,75 miljoen in 2015 en naar € 4,16 miljoen in 2016.

5.3 Overige heffingen

Naast OZB, riool- en afvalstoffenheffing/reinigingsrechten (belastingpakket) is er bij gemeenten sprake van andere heffingen. Deze heffingen zijn, samen met die van het belastingpakket, voor Lelystad vergeleken in tabel 5.8 met het gemiddelde van de klassieke selectiegroep. Voor deze vergelijking bestaat deze selectiegroep uit de gemeenten Almelo, Assen, Oss, Hoorn en Roosendaal. Dit zijn de gemeenten die op basis van verdeelmaatstaven gemeentefonds, die het grootste aandeel hebben in de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds, het meest op Lelystad lijken. In bijlage 5.1 staan de opbrengsten per inwoner van de afzonderlijke selectiegemeenten.

Bij de opbrengsten in de tabel is geen rekening gehouden met eventuele bijdragen uit tariefegalisatievoorzieningen, de ICL-bijdrage en/of andere mogelijke inkomsten. Het gaat uitsluitend om de heffingsopbrengst van belastingen en rechten. De diverse opbrengsten zijn uitgedrukt in een bedrag per inwoner.

Het totaal van de heffingen in Lelystad ligt in elk van de jaren 2012 tot en met 2015 hoger dan het gemiddelde van de klassieke selectiegroep. We zien dat dit vooral komt door de veel hogere OZB en vanaf 2012 ook door de precariobelasting. Zie voor een verklaring voor de hogere OZB-opbrengst per inwoner ook tabel 5.4.3. Daar staat tegen over dat er minder geheven wordt bij de rioolrechten, reinigingsrechten en bij de leges voor bouwvergunningen.

De belastingen en heffingen die worden gerekend tot de overige heffingen liggen ook hoger dan het gemiddelde van de klassieke selectiegroep. Zoals blijkt uit tabel 5.3.1 worden de belangrijkste afwijkingen veroorzaakt door lagere bouwleges en hogere precariobelasting. Overigens wordt de precariobelasting afgeschaft, maar kunnen gemeenten het huidige niveau van precariobelasting nog 5 jaar heffen.

Tabel 5.3.1 Gemeentelijke heffingen Lelystad per inwoner vergeleken met de klassieke selectiegroep 2012-2015

Heffingen	gem. selectiegr. per inw. (x € 1) 2012	Lelystad per inw. (x € 1) 2012	*Verschil per inw. (x € 1) 2012*	gem. selectiegr. per inw. (x € 1) 2013	Lelystad per inw. (x € 1) 2013	*Verschil per inw. (x € 1) 2013*	gem. selectiegr. per inw. (x € 1) 2014	Lelystad per inw. (x € 1) 2014	*Verschil per inw. (x € 1) 2014*	gem. selectiegr. per inw. (x € 1) 2015	Lelystad per inw. (x € 1) 2015	*Verschil per inw. (x € 1) 2015*
Secretarieleges	13	12	*-1*	13	12	*-1*	13	12	*-2*	11	10	*-1*
Leges bouwvergunningen	23	21	*-2*	20	19	*-2*	23	12	*-11*	21	11	*-10*
Hondenbelasting	4	8	*3*	4	8	*3*	4	8	*3*	4	8	*3*
Parkeerbelasting	32	32	*0*	35	37	*2*	36	35	*0*	33	30	*-3*
Toeristenbelasting	2	0	*-2*	2	0	*-2*	3	0	*-3*	3	0	*-3*
Forensenbelasting	0	0	*0*	0	0	*0*	0	0	*0*	0	0	*0*
Baatbelasting	0	0	*0*	0	0	*0*	0	0	*0*	0	0	*0*
Precariobelasting	2	17	*16*	2	21	*19*	1	21	*20*	1	23	*22*
Reclamebelasting	3	0	*-3*	4	0	*-4*	3	0	*-3*	3	0	*-3*
Subtotaal overige heffingen	**80**	**90**	***11***	**79**	**95**	***16***	**84**	**88**	***4***	**77**	**82**	***5***
Reinigingsrechten/afvalstoffenheffing	115	102	*-12*	114	107	*-8*	113	106	*-7*	109	105	*-3*
Rioolrecht	91	24	*-67*	94	24	*-70*	96	25	*-71*	98	49	*-49*
Onroerendezaakbelastingen	165	263	*99*	174	264	*90*	186	272	*87*	194	277	*83*
Subtotaal belastingpakket	**371**	**390**	***19***	**382**	**395**	***13***	**395**	**403**	***9***	**401**	**432**	***31***
Totaal-generaal	**450**	**480**	***30***	**462**	**490**	***29***	**478**	**491**	***13***	**477**	**513**	***36***

5.4 Belastingdruk

In de Atlas van de lokale lasten, samengesteld door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), wordt onder andere een overzicht gegeven van de woonlasten per gemeente (in euro's per jaar per huishouden). In het overzicht wordt de totale opbrengst van de OZB, op basis van de gemiddelde waarde van een woning (in de betreffende gemeente), de reinigingsheffing en de rioolheffing op basis van eenpersoons- en meerpersoonshuishouden, uitgedrukt in een bedrag per huishouden. De navolgende gegevens zijn uit de Atlas van de lokale lasten overgenomen. Het gaat daarbij om de in de (digitale) Atlas van de lokale lasten opgenomen bedragen (in euro's) van Lelystad en de klassieke selectiegroep. Via deze gegevens kan in deze ICL-evaluatie de ontwikkeling in de belastingdruk van Lelystad ten opzichte van de selectiegroep worden geschetst.
In tabel 5.4.1 wordt de lastendruk van Lelystad vergeleken met de klassieke selectiegroep voor de periode 2010 t/m 2015. In bijlage 5.2 staat de lastendruk per jaar van de afzonderlijke selectiegemeenten.

Het blijkt dat voor een- en meerpersoonshuishoudens de lokale lasten in Lelystad lager liggen dan het gemiddelde van de klassieke selectiegroep. Dat geldt voor alle jaren 2010 tot en met 2015. Wel zien we dat door de verhoging van de rioolrechten met name bij de meerpersoonshuishoudens het verschil in 2015 sterk terugloopt.

Het verschil met het gemiddelde van de klassieke selectiegroep wordt veroorzaakt door lagere heffingen bij de reinigingsrechten en de rioolheffing en een hogere heffing bij de OZB. Geconstateerd kan worden dat Lelystad in relatie tot vergelijkbare gemeenten lagere tarieven heft bij riool en reiniging.

Tabel 5.4.1 Lastendruk in Lelystad vergeleken met de klassieke selectiegroep 2010-2015 (euro's per huishouden)

Gemeenten	Reinigingsrecht meerpersoons huishouden* (1)	Reinigingsrecht eenpersoons huishouden* (2)	Rioolrecht meerpersoons huishouden* (3)	Rioolrecht eenpersoons huishouden* (4)	Rioolrecht eigenaren* (5)	OZB-tarief eigenaren w oningen (6)	Gemiddelde OZB-w aarde w oningen (7)	Gemiddelde OZB opbrengst w oningen** (8=6x7))	Woonlasten meerpersoons huishouden (1+3+5+8)	Verschil w oonlasten meerpersoons huishouden t.o.v Lelystad	Woonlasten eenpersoons huishouden (2+4+5+8)	Verschil w oonlasten eenpersoons huishouden t.o.v Lelystad
Gemiddelde selectiegroep 2010	289	247	133	133	44	0,0926	199.780	182	648		606	
Lelystad 2010	260	220	72	24	0	0,1592	183.030	291	623		535	
Verschil 2010	**-29**	**-28**	**-61**	**-109**	**-44**	**0,0666**	**-16.750**	**110**	**-24**	**-3,9%**	**-70**	**-13,1%**
Gemiddelde selectiegroep 2011	280	238	135	135	45	0,0991	195.503	190	650		608	
Lelystad 2011	264	223	70	24	0	0,1630	176.511	288	622		535	
Verschil 2011	**-16**	**-15**	**-65**	**-112**	**-45**	**0,0639**	**-18.992**	**98**	**-28**	**-4,5%**	**-73**	**-13,7%**
Gemiddelde selectiegroep 2012	283	241	139	139	46	0,1061	192.159	200	667		625	
Lelystad 2012	268	227	69	29	0	0,1679	171.963	289	625		544	
Verschil 2012	**-15**	**-14**	**-70**	**-110**	**-46**	**0,0619**	**-20.196**	**89**	**-42**	**-6,8%**	**-81**	**-15,0%**
Gemiddelde selectiegroep 2013	286	243	105	105	85	0,1138	181.771	202	678		636	
Lelystad 2013	268	227	69	29	0	0,1766	156.360	276	613		531	
Verschil 2013	**-18**	**-17**	**-36**	**-76**	**-85**	**0,0628**	**-25.411**	**74**	**-65**	**-10,7%**	**-104**	**-19,6%**
Gemiddelde selectiegroep 2014	273	221	130	130	64	0,1301	172.776	219	685		633	
Lelystad 2014	274	232	70	29	0	0,1902	152.948	291	636		553	
Verschil 2014	**2**	**11**	**-60**	**-101**	**-64**	**0,0601**	**-19.828**	**72**	**-49**	**-7,7%**	**-81**	**-14,6%**
Gemiddelde selectiegroep 2015	280	240	134	134	64	0,1341	177.594	240	719		680	
Lelystad 2015	278	235	126	46	0	0,2001	156.089	312	716		593	
Verschil 2015	**-2**	**-5**	**-8**	**-88**	**-64**	**0,0660**	**-21.505**	**72**	**-3**	**-0,4%**	**-86**	**-14,6%**

* Bron: Digitale COELO-atlas van de lokale lasten

** Berekend via OZB-w aarde op basis van gemeentefonds en aantal w oningen op basis van gegevens CBS

Lelystad heeft de afgelopen jaren de ruimte gehad om door de lagere tarieven voor riool en reiniging een hoger tarief bij de OZB woningen te heffen. De lagere gemiddelde woningwaarden dragen daar aan bij. Door hoger dan gemiddelde OZB-tarieven te hanteren bij de niet woningen en de precariobelasting liggen de heffingen en belastingen zelfs iets hoger dan gemiddeld bij de klassieke selectiegroep. Op dit moment is het hogere lokale lastenniveau in de OZB en de overige heffingen beschikbaar als algemeen dekkingsmiddel. Uit hoofdstuk 6 blijkt dat dit ook resulteert in een hoger bestedingsniveau.

De gemeente Lelystad gebruikt bij de berekening van de tarieven voor riool- en afvalstoffenheffing het model kostenonderbouwing van de VNG. De tarieven voor riool- en afvalstoffenheffing mogen niet meer dan 100% kostendekkend zijn. De lagere tarieven bij reiniging zijn mogelijk want er is sprake van bijna 100% kostendekking zonder ICL-bijdrage (zie tabel 5.2.2). Het (afnemende) verschil bij de reiniging tussen Lelystad en de klassieke selectiegroep wordt dan ook verklaard doordat de exploitatielasten bij de gemeente Lelystad lager zijn dan gemiddeld in de klassieke selectiegroep.

Dat ligt anders bij de riolering waarvoor Lelystad ICL-middelen ontvangt. Ten behoeve van deze ICL-evaluatie is het van belang dat we de hoogte van de rioolrechten van Lelystad vergelijken met het gemiddelde van de klassieke selectiegroep. De ICL-bijdrage heeft er namelijk met de hogere OZB-opbrengsten mede aan bijgedragen dat de lasten van de riolering gedragen kunnen worden met de lage tarieven riolering van Lelystad. In tabel 5.4.2 wordt daarom berekend voor de jaren 2010 t/m 2015 en 2021 welke meeropbrengst aan rioolrechten Lelystad

zou ontvangen bij eenzelfde niveau aan rioolrechten als dat van het gemiddelde van de klassieke selectiegroep.

Tabel 5.4.2 Meeropbrengst riolering Lelystad bij gemiddelde tarieven klassieke selectiegroep

Riolering (bedragen x € 1000)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2021****
Rioolrecht meerpersoonshuishouden selectiegroep*	133	135	139	105	130	134	149
Rioolrecht eenpersoonshuishouden selectiegroep*	133	135	139	105	130	134	151
Rioorecht eigenaren selectiegroep*	44	45	46	85	64	64	77
Rioolrecht meerpersoonshuishouden Lelystad*	72	70	69	69	70	126	
Rioolrecht eenpersoonshuishouden Lelystad*	24	24	29	29	29	46	
Rioorecht eigenaren Lelystad*	0	0	0	0	0	0	
Meerpersoonshuishoudens Lelystad**	21.820	21.828	21.844	22.176	22.309	22.378	22.378
Eenpersoonshuishoudens Lelystad**	10.394	8.736	8.935	8.799	8.901	9.047	9.047
Eigenaren Lelystad***	19.502	19.710	19.902	19.902	19.902	19.902	19.902
Opbrengst riolering Lelystad bij eigen tarieven*****	1.817.408	1.743.182	1.755.578	1.774.474	1.831.307	3.230.762	6.300.000
Opbrengst riolering Lelystad bij tarieven selectiegroep	5.133.690	5.026.808	5.192.076	4.937.178	5.324.901	5.503.116	6.217.654
Meeropbrengst Lelystad bij tarieven selectiegroep	**3.316.282**	**3.283.627**	**3.436.498**	**3.162.704**	**3.493.594**	**2.272.354**	**-82.346**

* Bron: COELO

** Bron: Lelystad

*** Bron: CBS

**** Uitgaande van een gemiddelde stijging van de tarieven van 1,7% (meerphh), 2% (eenphh) en 2,9% (eign) per jaar

***** Opbrengst Lelystad bij eigen tarieven 2021 volgens het GRP 2016-2021

Van de in 2015 maximaal te behalen meeropbrengst riolering van € 2,3 miljoen bij hantering van de gemiddelde tarieven van de klassieke selectiegroep (tabel 5.4.1) is € 1,5 miljoen (tabel 5.2.5: €6,2 miljoen - € 4,7 miljoen) nodig om 100% kostendekkend te zijn zonder dat daarvoor € 1,1 miljoen aan ICL-bijdrage (tabel 5.2.4) nodig is.

Lelystad geeft aan dat er historisch gezien rekening gehouden wordt met de lagere draagkracht van de gemiddelde Lelystadse inwoner en daarom is destijds een deel van de rioolheffing verlegd naar de OZB. Hiermee is in de kostendekkendheids-berekeningen van paragraaf 5.2 en de rioleringsopbrengst in de jaren 2010 tot en met 2015 in tabel 5.4.2 geen rekening gehouden. Door een deel van de bovengemiddelde OZB-opbrengst in te zetten bij de riolering worden de minst draagkrachtigen ontzien. Via de algemene middelen wordt op die manier een deel van de onderhouds- en instandhoudingslasten m.b.t. het rioolstelsel gedekt. In de tarievennota 2015 van Lelystad valt dan ook te lezen dat de rioolheffing niet-woningen (€ 475.000) via de OZB niet woningen eigenaren zal worden verhaald. De OZB-opbrengst is conform de programmabegroting door de raad vastgesteld op € 21,01 miljoen. Dit bedrag is exclusief de opbrengst rioolheffing ad € 475.000 dat via de OZB niet-woningen eigenaren wordt verhaald.

Wel wordt er hier in 2015 t.o.v. de selectiegroep ruimte geconstateerd waardoor een deel van de ICL-bijdrage, namelijk het deel m.b.t. de riolering, niet meer nodig is. Hetzij door een deel van de ruimte in de rioolheffing te gebruiken, hetzij een groter deel van de extra OZB opbrengst hiervoor te gebruiken. Ook de clustervergelijking (hoofdstuk 6) laat zien dat deze ruimte er t.o.v. de selectiegroep en het gemeentefonds is.

Inmiddels is het nieuwe Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) 2016-2021 vastgesteld. In het GRP 2016-2021 staat vermeld dat de berekening van de kosten voor de riolering leidt, rekening houdend met de dempende werking van de voorziening tot een noodzakelijk budget van € 7,4 miljoen per jaar voor de periode 2016 - 2021, op prijspeil 2014. In bijlage 5.3 staat aangegeven waarom verwacht wordt dat in

het GRP 2016-2021 de kosten voor riolering stijgen ten opzichte van het GRP 2011-2015. Uitgaande van een bijdrage uit de ICL-gelden van € 1,1 miljoen per jaar resteert een bedrag van € 6,3 miljoen als heffingsgrondslag dat moet worden opgebracht door de rioolheffing en het deel van de bovengemiddelde OZB dat is aangewezen als dekking voor de rioollasten. Dat bedrag van € 6,3 miljoen moet door een geleidelijke stijging per jaar van de tarieven in 2021 zijn bereikt. Vooralsnog gaan we er van uit dat deze tariefstijging volledig wordt gerealiseerd bij de riooltarieven. In tabel 5.4.2 is daarom ook een berekening uitgevoerd voor 2021.

In de periode 2010 t/m 2016 zijn de tarieven van de rioolheffing gemiddeld in Nederland met 1,7% (meerpersoonshuishouden), 2% (eenpersoonshuishouden) en 2,9% (eigenaren) per jaar gestegen. Als we de gemiddelde tarieven van de selectiegroep per jaar met bovenstaande percentages laten stijgen dan blijkt uit tabel 5.4.2 dat Lelystad in 2021 meer heft dan als dat jaar de tarieven van de selectiegroep worden gehanteerd. Op basis van het GRP 2016-2021 verdwijnt in 2021 de in 2015 geconstateerde ruimte ten opzichte van de selectiegroep dus volledig. Hiervoor is het echter wel noodzakelijk dat de in 2016 ingezette tariefsverhogingen per jaar ook daadwerkelijk gaan leiden tot een eigen opbrengst (exclusief ICL-bijdrage) van € 6,3 miljoen in 2021 voor de riolering. Aan Gedeputeerde staten van Flevoland zal gevraagd worden om aan de tariefsontwikkeling van de riolering aandacht te besteden in het provinciaal verslag.

OZB-tarieven en waarden woningen en niet-woningen
In tabel 5.4.3 staat een overzicht van de OZB-tarieven en waarden woningen en niet woningen voor de periode 2010 t/m 2015 van Lelystad en het gemiddelde van de klassieke selectiegroep. In bijlage 5.4 staan de tarieven en waarden van de afzonderlijke selectiegemeenten.

Tabel 5.4.3 OZB-tarieven en waarden woningen en niet-woningen Lelystad vergeleken met de klassieke selectiegroep 2010-2015

Gemeenten	Waarde w oningen* (x € 1 miljoen)	Waarde niet-w oningen gebruikers* (x € 1 miljoen)	Waarde niet-w oningen eigenaren* (x € 1 miljoen)	Waarde totaal (x € 1 miljoen)	Aantal inw oners	Totaalw aarde per inw oner (x € 1)	OZB-tarief w oningen eigenaar (% WOZ-w aarde)	OZB-tarief niet-w oningen gebruik (% WOZ-w aarde)	OZB-tarief niet-w oningen eigendom (% WOZ-w aarde)	Gemiddeld OZB-tarief w oningen en niet-w oningen (% WOZ-w aarde)
Gemiddelde selectiegroep 2010	6.681	1.713	1.713	10.106	72.703	139.005	0,0908	0,1292	0,1630	0,1095
Lelystad 2010	5.938	2.097	2.097	10.131	73.848	137.180	0,1592	0,2256	0,2824	0,1984
Verschil 2010	**-744**	**384**	**384**	**24**	**1.145**	**-1.825**	**0,0684**	**0,0964**	**0,1194**	**0,0889**
Gemiddelde selectiegroep 2011	6.720	1.786	1.786	10.292	74.456	138.225	0,0968	0,1422	0,1806	0,1192
Lelystad 2011	5.819	1.935	1.935	9.688	74.628	129.811	0,1630	0,2603	0,3245	0,2147
Verschil 2011	**-901**	**149**	**149**	**-604**	**172**	**-8.414**	**0,0662**	**0,1181**	**0,1439**	**0,0955**
Gemiddelde selectiegroep 2012	6.611	1.763	1.763	10.138	74.443	136.185	0,1037	0,1518	0,1939	0,1277
Lelystad 2012	5.737	1.982	1.982	9.701	75.111	129.149	0,1679	0,2137	0,3213	0,2086
Verschil 2012	**-875**	**219**	**219**	**-438**	**668**	**-7.036**	**0,0642**	**0,0619**	**0,1274**	**0,0809**
Gemiddelde selectiegroep 2013	6.352	1.750	1.806	9.907	74.657	132.701	0,1110	0,1629	0,2063	0,1376
Lelystad 2013	5.319	1.967	1.967	9.254	75.312	122.869	0,1766	0,1665	0,3907	0,2200
Verschil 2013	**-1.033**	**218**	**162**	**-654**	**655**	**-9.832**	**0,0656**	**0,0036**	**0,1844**	**0,0824**
Gemiddelde selectiegroep 2014	6.038	1.669	1.728	9.435	74.662	126.367	0,1261	0,1803	0,2272	0,1542
Lelystad 2014	5.203	1.957	2.001	9.161	75.778	120.886	0,1902	0,1182	0,4752	0,2371
Verschil 2014	**-835**	**288**	**272**	**-274**	**1.116**	**-5.481**	**0,0641**	**-0,0621**	**0,2480**	**0,0828**
Gemiddelde selectiegroep 2015	5.979	1.555	1.625	9.159	75.521	121.275	0,1341	0,1908	0,2405	0,1626
Lelystad 2015	5.086	1.845	1.917	8.848	76.142	116.204	0,2001	0,0620	0,5873	0,2552
Verschil 2015	**-893**	**291**	**292**	**-311**	**621**	**-5.071**	**0,0660**	**-0,1288**	**0,3468**	**0,0926**

* gegevens algemene uitkering gemeentefonds

Uit de tabel blijkt dat het gemiddelde OZB-tarief voor woningen en niet-woningen in Lelystad in de periode 2010-2015 hoger is dan dat van de selectiegemeenten.

Dit komt in bijna alle jaren door hogere tarieven bij alle drie de tarieven (de eigenaren woningen, gebruikers niet-woningen en eigenaren niet-woningen). Alleen in 2014 en 2015 is het tarief van gebruikers niet-woningen lager dan de klassiek selectiegroep. Dit komt door de sterke daling van het tarief gebruikers niet-woningen met ingang van 2012 bij Lelystad. De verklaring daarvoor is dat Lelystad gekozen heeft voor een verschuiving in vier jaar van de OZB niet woningen gebruikers naar de OZB niet woningen eigenaren. Daarbij gaat de eerste categorie geheel over naar de tweede categorie. Dit ter compensatie van het OZB-inkomstenverlies als gevolg van leegstand. De eigenaar heeft de mogelijkheid deze last via de huur in rekening te brengen bij de huurder (=gebruiker).

Als we kijken naar de WOZ-waarden dan zien we dat de waarde van de woningen in Lelystad lager ligt dan het gemiddelde van de klassieke selectiegroep. Dit heeft dus een dempend effect op de OZB-opbrengst en woonlasten per huishouden. Daarentegen zijn de waarden van niet woningen hoger in Lelystad.

Uit de tabellen 5.3.1 en 5.4.1 blijkt dat Lelystad hogere OZB heft dan het gemiddelde van de klassieke selectiegroep. Zoals uit tabel 5.4.3 blijkt wordt de hogere OZB-heffing in 2015 in Lelystad veroorzaakt doordat het OZB-tarief woningen van Lelystad 49% hoger ligt dan dat van de selectiegemeenten. De gemiddelde woningwaarde in Lelystad ligt daarentegen bijna 15% lager dan in de selectiegemeenten. Door dit dempende effect van de lagere woningwaarde resteert per saldo een OZB-heffing woningen die gemiddeld 34% hoger ligt dan in de selectiegemeenten.

5.5 Kwijtschelding

Kwijtschelding particulieren
Indien een belastingplichtige niet of over te weinig financiële middelen beschikt om de belastingaanslag te kunnen voldoen, kan onder bepaalde voorwaarden kwijtschelding van belasting worden verleend in Lelystad. De kwijtscheldingsnorm die in Lelystad wordt gehanteerd bedraagt 100%. Dit betekent dat alle belastingplichtigen die een inkomen hebben op bijstandsniveau (= gelijk aan de norm van 100%) of lager, in aanmerking komen voor gehele of gedeeltelijke kwijtschelding. Kwijtschelding wordt alleen verleend voor de onroerende zaakbelasting, afvalstoffenheffing en de rioolheffing. Voor de overige belastingen, zoals bijvoorbeeld de hondenbelasting of de leges wordt geen kwijtschelding verleend.

Kwijtschelding ondernemers
Net als natuurlijke personen kunnen er kleine ondernemers zijn die op een minimuminkomen uitkomen. Ze verkeren daarmee in dezelfde situatie als natuurlijke personen op bijstandsniveau. Om de kleine ondernemers die van een minimuminkomen dienen rond te komen de kans te geven om het ondernemerschap verder te ontwikkelen, zodat ze niet op een uitkering hoeven terug te vallen, vindt Lelystad het wenselijk om kwijtschelding te verlenen. Daarnaast zou het de drempel van uitkeringsgerechtigde naar startende ondernemers kunnen verlagen en tevens de armoedeval. De uitkeringsgerechtigde geniet immers al kwijtschelding. De regels van de inkomens- en vermogenstoets voor particulieren geldt ook voor de ondernemers.

Tabel 5.5.1 Kwijtschelding gemeentelijke belastingen 2015 (bedragen x € 1.000)

Gemeentelijke belasting	Begrote kwijtschelding 2015
Afvalstoffenheffing	700
Rioolheffing	140
Onroerende zaakbelasting	35
Totaal	**875**

In tabel 5.5.1 staan voor de OZB, rioolheffing en reinigingsheffing de in 2015 begrote bedragen van kwijtschelding.

5.6 Conclusies

De belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk zijn:

- Bij de riolering is er in de periode 2010-2016 sprake van onderdekking. Wel daalt de onderdekking in 2014 na een aanvankelijke stijging tot en met 2013. In 2015 neemt de onderdekking opnieuw flink verder af (paragraaf 5.2).
- De overige heffingen liggen nu iets hoger dan bij het gemiddelde van de selectiegroep. Dit komt met name door de precariobelasting, een belasting die niet alleen door Lelystedelingen wordt opgebracht. De precariobelasting op kabels en leidingen wordt afgeschaft, maar gemeenten kunnen het huidige niveau van precariobelasting nog 5 jaar heffen (paragraaf 5.3).
- Voor voor een- en meerpersoonshuishoudens liggen de lokale lasten in Lelystad lager dan het gemiddelde van de klassieke selectiegroep. Dat geldt voor alle jaren 2010 tot en met 2015. Wel zien we dat door de verhoging van de rioolrechten met name bij de meerpersoonshuishoudens het verschil in 2015 sterk terugloopt. Het verschil met het gemiddelde van de klassieke selectiegroep wordt veroorzaakt door lagere heffingen bij de reinigingsrechten en de rioolheffing en een hogere heffing bij de OZB (paragraaf 5.4).
- Op basis van het GRP 2016-2021 zal in 2021 de in 2015 geconstateerde lagere opbrengst van € 2,3 miljoen bij de rioolheffing ten opzichte van de klassieke selectiegroep volledig verdwijnen door een stijging van de rioolheffing in Lelystad als gevolg van de stijging van het benodigd budget volgens datzelfde GRP (paragraaf 5.4).
- Lelystad dient bij de jaarlijkse ICL-verantwoording in begroting en rekening met ingang van 2018 inzicht te geven in de eventuele minderopbrengst bij de rioolheffing ten opzichte van de ICL-selectiegroep welke met ingang van 2021 volledig en blijvend dient te zijn geëlimineerd zo lang voor de riolering ICL-middelen worden ontvangen. Verder verantwoordt Lelystad de kostendekkendheid op de in dit inspectierapport gehanteerde wijze; de kostendekkenheid dient 100% te zijn. Iedere 5 jaar wordt extern nut, noodzaak en efficiency van de gemaakte rioleringskosten beoordeeld op basis van vergelijking waarbij de conclusies daarvan worden doorvertaald in het nieuw op te stellen GRP (paragraaf 5.4).
- Om de minder draagkrachtigen te ontzien is tot nu toe in Lelystad een deel van de rioolheffing verlegd naar de OZB waardoor € 475.000 van de rioleringslasten zijn gedekt via de algemene middelen (zie tarievennota 2015). Bij de tariefstijging uit het GRP 2016-2021 is verondersteld dat Lelystad op termijn een bedrag van € 475.000 van de rioleringslasten via de bovengemiddelde OZB dekt (paragraaf 5.4).
- Zowel de tarieven OZB als de opbrengst OZB per inwoner zijn hoog/bovengemiddeld. Dit geldt in het bijzonder voor de niet-woningen (=bedrijven). Ook de tarieven voor de woningen liggen hoog, maar de OZB-aanslag wordt gematigd door de gemiddeld lagere woningwaarde. Dit geldt niet voor de omvang van de waarde van de niet-woningen: deze is in Lelystad omvangrijk. Die hogere OZB (samen met OEM en reserves), stelt de gemeente

in staat om het in hoofdstuk 6 geconstateerde hogere bestedingspatroon boven het niveau van het gemeentefonds aan de dag te leggen (paragraaf 5.4).

6 De nettolasten van de gemeente Lelystad vergeleken

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de afwijking van de nettolasten (lasten minus baten) van Lelystad met het gemeentefonds vergeleken met de afwijking van het gemiddelde van de nettolasten van de selectiegemeenten met het gemeentefonds voor alle clusters in het gemeentefonds. Door het toerekenen van de gemeentelijke lasten en baten van de functies aan de inkomsten- en uitgavenclusters, ontstaat een indeling van nettolasten per cluster. Door de afwijking van deze nettolasten per cluster van Lelystad met het gemeentefonds te confronteren met de afwijking van het gemiddelde van de nettolasten van de selectiegemeenten met het gemeentefonds ontstaat inzicht in de clusters met bijbehorende functies waar Lelystad overschrijdt of onderschrijdt ten opzichte van de selectiegemeenten. Voor deze vergelijking met alle clusters wordt de zogenoemde klassieke selectiegroep gebruikt, waarvan de samenstelling is toegelicht in hoofdstuk 1. Het verschil tussen het totaal van afwijkingen op de inkomsten- en uitgavenclusters tussen Lelystad en de klassieke selectiegroep is de afwijking van Lelystad ten opzichte van het gemiddelde. Dit verschil zal worden betrokken in de evaluatie van de ICL-middelen.

Bij die clusters waar Lelystad fors overschrijdt of onderschrijdt (> €15 per inwoner) en/of waaraan een deel van de ICL-bijdrage wordt toegerekend zal met behulp van onderstaande vergelijkingen beoordeeld worden of dit beeld wordt bevestigd of tot een onredelijke uitkomst leidt:

1) Vergelijking van de afwijking van de nettolasten van Lelystad met het gemeentefonds met de afwijking van het gemiddelde van de nettolasten van de selectiegemeenten met het gemeentefonds, waarbij als selectiegroep de zogenaamde ICL-selectiegroep wordt gebruikt. Zie hoofdstuk 1 voor een toelichting op de samenstelling van deze selectiegroep.

2) Vergelijking met het landelijke beeld en het beeld bij de gemeenten in inwoners groottegroep 50.000-100.000 bij die clusters. Hiervoor worden de gegevens uit het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) gebruikt. In het POR worden de veronderstelde lasten en baten in het verdeelstelsel van het gemeentefonds (de zogenaamde ijkpunten per cluster) afgezet tegen de begrote lasten en baten volgens de gemeentelijke begrotingen.

3) Vergelijking van de nettolasten van de gemeente Lelystad per cluster met de daarbij behorende opbrengst volgens de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds (de zogenaamde vergelijking met zichzelf).

Het referentiekader op basis waarvan de analyse plaatsvindt, is gebaseerd op de Financiële verhoudingswet (Fvw). De belangrijkste uitgangspunten bij de Fvw: globaal, kostengeoriënteerd, rekening houdend met structuurkenmerken en de mogelijkheid zelf inkomsten te verwerven, zijn ook toegepast in dit referentiekader.

De verdeling is kostengeoriënteerd en globaal, dat wil zeggen dat de verdeling aansluit bij de kostenverschillen tussen (groepen van) gemeenten. Op individueel niveau kunnen er verschillen zijn. Deze verschillen kunnen enerzijds ontstaan doordat er sprake is van specifieke omstandigheden die in meer of mindere mate een rol spelen in de verdeling van het gemeentefonds en vervolgens ook op de nettolastenniveau's van de verschillende onderdelen. Anderzijds kan er sprake zijn van bewuste politieke beleidskeuzen om op onderdelen een hoger of lager nettolastenniveau te hebben. Ten slotte kunnen verschillen ook worden veroorzaakt

door het financiële beleid van gemeenten (hoe is in het verleden bijvoorbeeld omgegaan met investeringen; zijn er investeringen direct afgeboekt van reserves). Daarom worden de vergelijkingen in deze begrotingsscan op het niveau van clusters (zie paragraaf 6.2) geanalyseerd.

Om inzicht te kunnen krijgen in de begrotingspositie van de gemeente Lelystad worden de inkomsten van het gemeentefonds vergeleken met de begrote nettolasten van de gemeente voor de periode 2010 t/m 2015. In deze vergelijkingen wordt voor wat betreft de uitkering uit het gemeentefonds gebruik gemaakt van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van de algemene uitkering over de betaalmaanden februari 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 en 2015.

Per 2015 zijn de uitkomsten van de eerste fase van het groot onderhoud gemeentefonds geïmplementeerd. Dat betekent onder andere dat er een nieuwe clusterindeling is gekomen. Een aantal clusters zijn samengevoegd[9] en het cluster Maatschappelijke zorg is gesplitst in de clusters Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd. Om tussen de jaren beter te kunnen vergelijken zijn ook voor de jaren 2010 t/m 2014 de clusters samengevoegd volgens de clusterindeling 2015.

De ICL-bijdrage wordt uit het gemeentefonds uitgekeerd als artikel 12-bijdrage. Dat betekent dat deze normaliter in zijn geheel valt onder het cluster Bestuur en algemene ondersteuning. Voor deze analyse voor Lelystad is deze ICL-bijdrage echter verdeeld over de clusters Cultuur en ontspanning (4%), Infrastructuur en gebiedsontwikkeling (83%), Riool en reiniging (7%) en Bestuur en algemene ondersteuning (6%)[10].

Lelystad heeft besloten om met ingang van 2012 de bedrijfsvoeringslasten en huisvestingslasten niet toe te rekenen aan producten (functies) waarop ze betrekking hebben, maar via een separaat product bedrijfsvoering te boeken en te verantwoorden. In 2015 wordt € 4,7 miljoen m.b.t. de gemeentelijke gebouwen geboekt op functie 002 (bestuursondersteuning college van burgemeester en wethouders) en € 14,6 miljoen m.b.t. de bedrijfsvoeringslasten wordt geboekt op functie 960 (Saldo van kostenplaatsen). Dit betekent dat deze lasten worden verantwoord op het cluster Bestuur en algemene ondersteuning en niet op de uitgavenclusters waarop ze betrekking hebben. Dit geeft een vertekend beeld van de nettolasten op de verschillende clusters en ook voor de vergelijkingen met het gemeentefonds en de selectiegemeenten. Voor een beter beeld zijn deze lasten voor deze analyse in 2015 dan ook volgens opgave van de gemeente Lelystad verdeeld over de functies en dus clusters waarop ze betrekking hebben. In bijlage 6.5 staat een overzicht van de verdeling van deze lasten over de functies.

6.2 Vergelijking verschil Lelystad met uitkering gemeentefonds met verschil selectiegroep met uitkering gemeentefonds

Eén van de uitgangspunten van het verdeelstelsel is dat er een goede aansluiting bestaat tussen de wijze van verdelen en de verschillen in kostenstructuren van gemeenten. De uitkomst van de onderscheidene verdeelmaatstaven sluit globaal aan bij de nettolasten van de gemeentelijke taakgebieden, in de gemeentefondsterminologie clusters genoemd. De begrotingsfuncties worden

[9] Grosso modo zijn de volgende clusters samengevoegd: Bevolkingszaken, Algemene ondersteuning en Bestuursondersteuning tot Bestuur en algemene ondersteuning; Fysiek milieu, Wegen en water en VHROSV tot Infrastructuur en gebiedsontwikkeling; Groen, Kunst en ontspanning en Oudheid tot Cultuur en ontspanning; en de clusters Riool en Reiniging tot één cluster Riool en reiniging.

[10] Bron: gemeente Lelystad.

toebedeeld aan clusters. Op deze wijze worden de baten en lasten van de gemeente vergeleken met de opbrengst van de verdeelmaatstaven.

In de bijlage bij de brief van de Minister van Binnenlandse zaken van februari 2013 staat onder andere dat uit het onderzoek moet blijken welke uitgaven Lelystad voor het beheer en onderhoud van wegen, groen en water raamt en hoe deze zich verhouden in relatie tot de kosten bij vergelijkbare gemeenten. In geval die uitgaven bij Lelystad op een hoger niveau liggen moet de vraag beantwoord worden of dit voortkomt uit de fysieke structuur of andere oorzaken kent. Zo mogelijk geeft het onderzoek een antwoord op hoe in dat geval die afwijkende hogere uitgavenstructuur omgezet zou kunnen worden in een meer gemiddeld uitgavenniveau in vergelijking met andere gemeenten. Voor andere factoren (die indertijd werden genoemd), zoals de meer dan gemiddelde sociaal/maatschappelijke problemen, de eenzijdige bevolkingsamenstelling of voor de huidige problematiek van de woningbouwcorporatie, is de ICL-bijdrage niet bedoeld. Dientengevolge zal eventuele financiële problematiek die hier uit voortvloeit niet worden betrokken bij een uitspraak over de ICL-bijdrage. Wel zal de eventuele kostenstructuur die hier mee samenhangt en welke tot uitdrukking komt via de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds, betrokken worden bij een oordeel over de eigen draagkracht, mede in vergelijking met andere steden van vergelijkbare omvang met soortgelijke kostenstructuur.

Tabel 6.2.1 Vergelijking verschil Lelystad met uitkering gemeentefonds met verschil klassieke selectiegroep met uitkering gemeentefonds 2015

	gemiddelde selectiegroep verschil nettolasten met GF 2015 per inwoner (x € 1)	Lelystad verschil nettolasten met GF 2015 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2015 (x € 1)
Inkomstenclusters	**125**	**263**	**138**
Onroerendezaakbelastingen	58	146	88
Uitkering gemeentefonds	-2	6	9
Overige eigen middelen (OEM)	61	84	23
Mutaties reserves	9	26	18
Uitgavenclusters	**-125**	**-255**	**-130**
Bestuur en algemene ondersteuning	-52	-108	-56
Werk en inkomen	-26	-59	-33
Maatschappelijke zorg (oud)	0	0	0
Maatschappelijke ondersteuning	-5	2	6
Jeugd	50	63	14
Educatie	-20	-96	-76
Cultuur en ontspanning	-60	-32	28
Openbare orde en veiligheid	-21	-14	7
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	13	-26	-38
Riolering en reiniging	-11	3	14
Herindeling	2	0	-2
Suppletie OZB	1	10	9
Diversen	5	3	-3
Saldo	**0**	**8**	**8**

-/- is hogere nettolasten dan de gemeentefondsuitkering (GF)

In 2015 zijn de bedrijfsvoeringslasten verdeeld over de functies waarop ze betrekking hebben

Dat betekent dat naast de fysieke clusters (Infrastructuur en gebiedsontwikkeling en Riolering en reiniging) ook gekeken wordt naar de andere clusters in het gemeentefonds om te bepalen of Lelystad in vergelijking met soortgelijke gemeenten meer uitgeeft en dus om een oordeel te vormen over de eigen draagkracht van Lelystad.

In tabel 6.2.1 staat voor alle clusters de vergelijking van het verschil van Lelystad met de uitkering uit het gemeentefonds (GF), inclusief ICL-bijdrage, met het verschil van de klassieke selectiegroep met de uitkering uit het gemeentefonds voor 2015. In bijlage 6.1 staat deze vergelijking voor de jaren 2010 t/m 2015.

Uit de tabel blijkt dat Lelystad in totaal € 130 per inwoner (€ 9,9 miljoen) meer nettolasten heeft boven het gemeentefonds dan de klassieke selectiegroep. Vooral bij de clusters Onroerende zaakbelastingen, Overige eigen middelen, Mutaties reserves, Bestuur en algemene ondersteuning, Werk en inkomen, Educatie, Cultuur en ontspanning, Infrastructuur en gebiedsontwikkeling wordt in 2015 ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep overschreden of onderschreden (€15 per inwoner of meer).

De gemeente Lelystad geeft aan dat het bovenstaande geconstateerde verschil enerzijds komt door interne baten en lasten (rente) en anderzijds door baten met een incidenteel karakter (reserves en precarioheffing). De rentecomponent leidt tot een bedrag van € 52 per inwoner (zie bijlage 6.6), vanuit de reserves een bedrag van € 18 per inwoner en € 22 per inwoner aan precario (zie hoofdstuk 5).

De vraag is in hoeverre de precario incidenteel is. Gezien de mogelijkheid het huidige niveau van precario nog 5 jaar te heffen (zie hiervoor ook paragraaf 6.3.3) beschouwen de inspecteurs dit als een structurele baat en zijn de inspecteurs van mening dat er voldoende tijd is de wegvallende precario op te vangen. Daarnaast kunnen ook de gemeenten in de klassieke selectiegroep rente- en incidentele componenten in hun begroting hebben. Om de precieze oorzaken van bovenstaand verschil te achterhalen dient na deze ICL-evaluatie door Lelystad onderzocht te worden of het mogelijk is om op een aantal clusters meer toe te groeien naar het niveau van het gemeentefonds, zodat binnen de begroting meer ruimte ontstaat om toekomstige daling van de ICL-bijdrage op te vangen. Voortgang hiervan dient gemonitoord te worden in het provinciaal verslag van de provincie Flevoland.

Uit bijlage 6.1 blijkt dat het verschil tussen Lelystad en de selectiegroep voor het totaal van de uitgavenclusters over de periode 2010 t/m 2014 afneemt. Dat komt vooral door de clusters Werk en inkomen, Educatie, Cultuur en ontspanning en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Ook hier is opvallend de enorme toename van het verschil op het cluster Bestuur en algemene ondersteuning in 2012. De verklaring hiervoor is dat vanaf 2012 de bedrijfsvoeringslasten van de gemeente Lelystad via een separaat product bedrijfsvoering worden geboekt en verantwoord op het cluster Bestuur en algemene ondersteuning.

In 2015 echter neemt het verschil tussen Lelystad en het gemiddelde van de selectiegroep weer toe. Voor een deel komt dit omdat het verschil van de selectiegemeenten met het gemeentefonds fors afneemt. Zoals aangegeven zijn voor deze analyse de bedrijfsvoeringslasten in 2015 weer verdeeld over de functies waar deze lasten betrekking op hebben (zie bijlage 6.5). Dit verklaart voor een deel de toenames van de verschillen met het gemeentefonds t.o.v. 2014 bij met name de clusters Werk en inkomen, Educatie, Cultuur en ontspanning en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

Echter, zoals uit bijlage 6.1 blijkt zien we ook zonder deze bedrijfsvoeringslasten op deze clusters in 2015 t.o.v. 2014 een stijging van het verschil. Werk en inkomen van € 42 onder GF naar € 11 boven GF, Educatie van € 51 boven GF naar € 85

boven GF, Cultuur en ontspanning van € 4 onder GF naar € 13 boven GF en Infrastructuur en gebiedsontwikkeling van € 46 onder GF naar € 62 onder GF. In paragraaf 6.3 bij de toelichting op de verschillen per cluster wordt hierop nader ingegaan.

Opvallend is ook dat uit bijlage 6.1 blijkt dat over de periode 2010-2015 voor Lelystad het verschil met het gemeentefonds voor zowel de uitgavenclusters (2010: - € 522, 2015: - € 268) als de inkomstenclusters (2010: € 516, 2015: € 276) fors afneemt. Lelystad geeft als verklaring dat dit komt door inhoudelijke zaken zoals bijvoorbeeld het uitplaatsen van primair onderwijs, maar vooral ook door de reductie van de bruto omvang van de exploitatie doordat er in de financiële administratie interne geldstromen apart worden gelabeld zodat steeds beter wordt aangesloten bij de netto omzet.

In paragraaf 6.3 wordt ook dieper ingegaan op de verschillen per cluster, waarbij met behulp van de in paragraaf 6.1 genoemde vergelijkingen 1 t/m 3 beoordeeld zal worden of het beeld wordt bevestigd of tot een onredelijke uitkomst leidt.

6.3 Toelichting op de verschillen per cluster

In deze paragraaf wordt bij die clusters in tabel 6.2.1 waar Lelystad fors overschrijdt of onderschrijdt (> €15 per inwoner) en/of waaraan een deel van de ICL-bijdrage wordt toegerekend met behulp van een drietal vergelijkingen beoordeeld of dit beeld wordt bevestigd. Daarnaast worden de geconstateerde afwijkingen nader toegelicht.

In bijlage 6.2 staat voor 2010 t/m 2015 de vergelijking van de afwijking van de nettolasten van Lelystad met het gemeentefonds met de afwijking van het gemiddelde van de nettolasten van de selectiegemeenten met het gemeentefonds, waarbij als selectiegroep de zogenaamde ICL-selectiegroep wordt gebruikt. Zoals eerder aangegeven zijn dit gemeenten die op basis van een aantal maatstaven in de 'fysieke' clusters Infrastructuur en gebiedsontwikkeling en Riolering en reiniging op Lelystad lijken. Dit zijn de gemeenten Capelle aan den IJssel, Hoorn, Nieuwegein, Purmerend, Helmond en Almelo.

In bijlage 6.3 staat voor 2010 t/m 2015 de vergelijking met het landelijke beeld en het beeld bij de gemeenten in inwoners groottegroep 50.000-100.000 bij de clusters. Hiervoor worden de gegevens uit het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) gebruikt. In het POR worden de veronderstelde lasten en baten in het verdeelstelsel van het gemeentefonds (de zogenaamde ijkpunten per cluster) afgezet tegen de begrote lasten en baten volgens de gemeentelijke begrotingen.

Daarnaast staat voor 2010 t/m 2015 in bijlage 6.3 de vergelijking van de nettolasten van de gemeente Lelystad per cluster met de daarbij behorende opbrengst volgens de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds (de zogenaamde vergelijking met zichzelf).

6.3.1 Inkomstencluster Onroerende zaakbelastingen (OZB)

In tabel 6.3.1.1 staan de vijf vergelijkingen voor het cluster Onroerende zaakbelastingen:
1) Vergelijking van het verschil van de nettolasten van Lelystad met de uitkering uit het gemeentefonds met het verschil van de nettolasten van de klassieke selectiegroep met de uitkering uit het gemeentefonds 2015.

2) Vergelijking van het verschil van de nettolasten van Lelystad met de uitkering uit het gemeentefonds met het verschil van de nettolasten van de ICL-selectiegroep met de uitkering uit het gemeentefonds 2015.
3) Het landelijke verschil van de nettolasten met de uitkering uit het gemeentefonds zoals blijkt uit het Periodiek onderhoudsrapport (POR) 2016 (dat zijn cijfers 2015).
4) Voor de inwonersgroottegroep 50.000-100.000 het verschil van de nettolasten met de uitkering uit het gemeentefonds zoals blijkt uit het Periodiek onderhoudsrapport (POR) 2016 (dat zijn cijfers 2015)
5) Het verschil van de nettolasten van Lelystad met de uitkering uit het gemeentefonds 2015.

Tabel 6.3.1.1 Vergelijkingen cluster Onroerende zaakbelastingen

Cluster Onroerende zaakbelasting				
1	**2**	**3**	**4**	**5**
Verschil Lelystad met uitkering GF	**Verschil Lelystad met uitkering GF**	**POR landelijk**	**POR 50.000-100.000 inwoners**	**Lelystad**
-/-	**-/-**			
verschil selectiegroep klassiek met uitkering GF	**verschil selectiegroep ICL met uitkering GF**	**verschil nettolasten met GF**	**verschil nettolasten met GF**	**verschil nettolasten met GF**
per inwoner	**per inwoner**	**per inwoner**	**per inwoner**	**per inwoner**
2015	**2015**	**2015**	**2015**	**2015**
(x € 1)	**(x € 1)**	**(x € 1)**	**(x € 1)**	**(x € 1)**
88	89	64	63	146

-/- is lagere nettobaten

Zoals ook uit hoofdstuk 5 (Eigen Inkomsten Lelystad) al bleek ontvangt de gemeente Lelystad fors meer aan Onroerende zaakbelastingen (OZB) dan de klassieke selectiegroep. Lelystad zit dan ook in 2015 € 88 per inwoner meer boven het gemeentefonds dan deze klassieke selectiegroep. De klassieke selectiegroep ontvangt € 58 per inwoner meer dan waar het gemeentefonds vanuit gaat. Lelystad ontvangt echter € 146 per inwoner meer. Dit beeld wordt bevestigd door de ICL-selectiegroep. Lelystad zit € 89 per inwoner meer boven het gemeentefonds dan deze selectiegroep.

In het gemeentefonds wordt voor 2015 een bedrag aan OZB verevend op basis van een percentage van de WOZ-waarde (80% WOZ-waarde woningen en 70% WOZ-waarde niet woningen) van 0,1135% voor eigenaren van woningen, 0,1213% voor gebruikers van niet-woningen en van 0,1504% voor eigenaren niet woningen. Het OZB-percentage in de gemeente Lelystad in 2015 bedraagt 0,2001% voor de woningen en 0,0620% respectievelijk 0,5873% voor de niet-woningen. De hogere percentages bij de woningen en niet woningen eigenaren verklaren de hogere OZB-opbrengst in 2015 (na begrotingswijzigingen) van € 146 per inwoner dan de verevening in het gemeentefonds.

De meerontvangsten zijn in lijn met het landelijke beeld. De bevindingen in het POR2016 zijn dat de geraamde OZB-inkomsten van gemeenten duidelijk hoger (€ 64 per inwoner) liggen dan het niveau waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Voor de groep 50.000-100.000 gemeenten is dit verschil € 63 per inwoner. Lelystad zit in 2015 met een verschil van € 146 per inwoner fors boven die groep en het landelijke gemiddelde.

6.3.2 Inkomstencluster Uitkering gemeentefonds

In 2015 bestaat het cluster Uitkering uit het gemeentefonds uit de functies 921 (uitkering gemeentefonds) en 923 (integratie-uitkering sociaal domein). Op functie 921 dienen alle inkomsten uit het gemeentefonds verantwoord te worden, behalve de integratie-uitkering sociaal domein (die wordt verantwoord op functie 923). Voor Lelystad betekent dit dat naast de algemene uitkering ook de ICL-uitkering en de decentralisatie-, suppletie- en integratie-uitkeringen onderdeel uitmaken van het bedrag op functie 921.

Ondanks dat uit tabel 6.2.1 blijkt dat het verschil tussen Lelystad en de klassieke selectiegroep minder is dan € 15 per inwoner wordt toch stil gestaan bij dit cluster omdat op functie 921 door Lelystad € 195 per inwoner meer wordt ontvangen dan de klassieke selectiegroep en op functie 923 juist € 192 per inwoner minder wordt ontvangen dan de klassieke selectiegroep (zie bijlage 6.4).

De meerontvangst op functie 921 (€ 192 x 76.142 inwoners = € 14,8 miljoen) wordt voornamelijk verklaard door de ICL-bijdrage in 2015[11].

Op de minderontvangst op functie 923 wordt verder ingegaan in tabel 6.3.2.1 In deze tabel wordt een overzicht gegeven van de integratie-uitkering sociaal domein per inwoner van de onderdelen participatie, jeugd en Wmo voor Lelystad en de selectiegemeenten.

Tabel 6.3.2.1 Integratie-uitkering sociaal domein (bedragen per inwoner)

Gemeente	2015			2016			2017			2018		
	Participatie	Wmo	Jeugd	Participatie	Wmo	Jeugd	Participatie	Wmo	Jeugd	Participatie	Wmo	Jeugd
Almelo	308	422	332	270	393	284	255	372	275	244	356	276
Assen	301	556	366	285	674	311	266	648	289	252	656	287
Oss	274	299	252	256	352	241	240	349	236	225	351	237
Hoorn	117	261	247	112	274	235	107	283	236	105	282	240
Roosendaal	239	147	298	226	146	253	211	144	234	198	138	219
Selectiegroep gemiddeld	**248**	**330**	**296**	**230**	**360**	**263**	**216**	**352**	**252**	**205**	**350**	**250**
Lelystad	**157**	**128**	**393**	**146**	**133**	**343**	**137**	**132**	**322**	**131**	**127**	**308**
Verschil	**-91**	**-202**	**97**	**-84**	**-228**	**80**	**-79**	**-220**	**70**	**-74**	**-223**	**58**

Uit de tabel blijkt dat Lelystad per inwoner meer ontvangt voor het onderdeel jeugd dan het gemiddelde van de selectiegroep. Het verschil per inwoner met de selectiegroep loopt wel terug in de periode 2015-2018, omdat de uitkering per inwoner in die periode sneller daalt dan die van de selectiegroep. In 2015 ontvangt Lelystad voor jeugd nog € 393 per inwoner. In 2018 is dat gedaald naar € 308 per inwoner. Dit is een absolute daling van ongeveer € 6,5 miljoen.

Uit de tabel blijkt ook dat Lelystad voor de onderdelen Wmo en participatie per inwoner minder ontvangt dan het gemiddelde van de selectiegroep. Voor de Wmo wordt dat grotendeels verklaard door 'beschermd wonen'. Beschermd wonen wordt via de integratie-uitkering sociaal domein alleen uitgekeerd aan een aantal centrumgemeenten. Binnen de selectiegroep zijn dat Almelo, Assen, Oss en Hoorn. Lelystad krijgt echter geen geld voor beschermd wonen rechtstreeks via de integratie-uitkering sociaal domein. Een andere verklaring is dat de bevolkingsopbouw van Lelystad relatief jong is, waardoor relatief gezien minder gebruik wordt gemaakt van Wmo-voorzieningen.

[11] ICL-bijdrage 2013 € 15,362 miljoen (€ 202 per inwoner). ICL-bijdrage 2014 beschikt eind 2014: € 15,531 miljoen (€ 204 per inwoner).

Het verschil bij het onderdeel participatie wordt geheel verklaard door de sociale werkvoorziening (Wsw). Lelystad ontvangt in 2015 ongeveer € 7,8 miljoen minder dan het gemiddelde van de selectiegroep voor de Wsw. In de periode 2015-2018 neemt het verschil per inwoner echter wel af.

6.3.3 Inkomstencluster Overige eigen middelen (OEM)

Tot het cluster OEM behoren een groot aantal functies. Deze functies hebben veelal betrekking op baten. Het gaat bijvoorbeeld om de overige gemeentelijke belastingen, maar ook om ontvangen dividenden en mutaties grondexploitaties. Uit tabel 6.3.3.1 blijkt dat de gemeente Lelystad in 2015 een bedrag van € 23 per inwoner meer aan OEM boven het gemeentefonds ontvangt dan de klassieke selectiegroep.

Uit bijlage 6.4 blijkt dat het verschil met de klassieke selectiegroep vooral veroorzaakt wordt door de functies 310 (handel, ambacht en industrie), 330 (nutsbedrijven), 914 (geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan één jaar) en 939 (baten precariobelasting):

- Op functie 310 geeft de gemeente Lelystad relatief veel uit in vergelijking met het gemiddelde van de selectiegroep (€ 31 per inwoner meer). Lelystad geeft hiervoor als verklaring een relatief hoge inzet op (economische) acquisitie en accountmanagement. Groei van het aantal inwoners en dan met name inwoners die behoren tot het zogenaamde 'midden en hogere segment' helpt Lelystad te groeien naar een situatie waarin sprake is van een meer 'normale verdeling', zodat er een perspectief is op verbetering op het bedrijfseconomische maar ook op het sociaal maatschappelijke gebied. Gezien de geografische ligging van de stad maar ook het imago gaat dit niet vanzelf. Veel inzet is nodig om potentiële inwoners en bedrijven te verleiden naar Lelystad te komen.
- Onder functie 330 (nutsbedrijven) ontvangt de gemeente Lelystad geen middelen, resulterend in een verschil van € -33 per inwoner in vergelijking met het gemiddelde van de selectiegroep. De gemeenten Almelo, Assen en Hoorn ontvangen waarschijnlijk nog wel dividend van bijvoorbeeld energiemaatschappijen. In Lelystad zijn de inkomsten a.g.v. deelnemingen zoals BNG en Liander verantwoord op functie 913 (overige financiële middelen).
- Op functie 914 heeft Lelystad € 66 per inwoner meer aan nettobaten dan het gemiddelde van de klassieke selectiegroep. Dit wordt vooral veroorzaakt door de rentebaten (€ 14,1 miljoen) van geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan één jaar. Hierin zitten ook ongeveer € 3,9 miljoen aan interne rentebaten (renteresultaat, zie bijlage 6.6).
- De gemeente Lelystad heeft als enige gemeente in de selectiegroep een (significante) inkomst van € 23 per inwoner op functie 939 (baten precariobelasting). Hierbij zij opgemerkt dat de precariobelasting op kabels en leidingen wordt afgeschaft, maar dat gemeenten het huidige niveau van precariobelasting nog 5 jaar kunnen heffen.

Tabel 6.3.3.1 Vergelijkingen cluster Overige eigen middelen

Cluster Overige eigen middelen				
1 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep klassiek met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	2 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep ICL met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	4 POR 50.000-100.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	5 Lelystad verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)
23	2	29	17	84

-/- is lagere nettobaten

Ook in vergelijking met de ICL-selectiegroep heeft Lelystad meer nettobaten op dit cluster. Lelystad ontvangt in 2015 een bedrag van € 2 per inwoner meer aan OEM boven het gemeentefonds dan de ICL-selectiegroep.

Uit tabel 6.3.3.1 blijkt daarnaast dat de gemeente Lelystad in 2015 een bedrag van € 84 per inwoner meer aan OEM heeft dan het gemeentefonds aangeeft.

Voor wat betreft de OEM geven bovenstaande constateringen wel een vertekend beeld. Dat komt omdat we de feitelijke bedragen niet kunnen afzetten tegen een ijkpunt. Bij de totstandkoming van de verdeling van het gemeentefonds in 1997 is er vanuit gegaan dat gemeenten een zeker bedrag aan OEM genereren. Deze OEM bedroeg 5,4% van de uitgavenmaatstaven. Deze OEM is indertijd, via een verlaging van de bedragen per eenheid van de verdeelmaatstaven, betrokken bij de verdeling. Dit betekent dat het totaal van de genormeerde nettolasten 5,4% lager wordt ingeschat dan zij in feite zijn.

Uit het POR2016 blijkt dat gemeenten macro meer OEM (exclusief mutaties reserves) genereren dan waar het gemeentefonds van uitgaat, namelijk € 29 per inwoner. Voor de gemeenten met 50.000-100.000 inwoners, waar Lelystad toebehoort, is dit verschil met circa € 17 per inwoner echter lager. Lelystad zit daar echter met € 84 per inwoner fors boven.

De gemeente Lelystad geeft aan dat bovenstaande geconstateerde verschil met het gemeentefonds van € 84 enerzijds komt door interne baten en lasten (rente) en anderzijds door baten met een incidenteel karakter (met name precarioheffing). De rentecomponent leidt tot een bedrag van € 52 per inwoner (zie bijlage 6.6) en de precario tot een bedrag van € 22 per inwoner (zie hoofdstuk 5).

Zoals eerder aangegeven biedt het wetsvoorstel tot afschaffing van de precario gemeenten nog vijf jaar de mogelijkheid om maximaal het op 1 januari 2016 in hun gemeente geldende tarief te hanteren. De inspecteurs zijn van mening dat er voldoende tijd is om de wegvallende precario op te vangen.

6.3.4 Inkomstencluster Mutaties reserves

De mutaties reserves worden in deze analyse apart inzichtelijk gemaakt. Immers onttrekkingen aan de reserves worden als baten gerekend, maar het interen op eigen vermogen kan feitelijk niet beschouwd worden als een eigen inkomst.

Lelystad onttrekt in 2015 ruim 2 miljoen (€ 26 per inwoner) meer aan de reserves dan het gemeentefonds aangeeft, waarbij wordt aangetekend dat ook hier de geraamde mutatie in de reserves niet kan worden afgezet tegen een ijkpunt. Het feit dat per saldo in 2015 een onttrekking aan de reserves plaatsvindt, komt vooral door € 1 miljoen onttrekking NUON reserve t.b.v. verhoging arbeidsparticipatie met als doel lagere uitkeringslasten en door € 1,4 miljoen onttrekking frictie en hervormingsreserve. Deze reserve is in het verleden gevormd i.v.m. toekomstbestendig maken van de gemeentelijke organisatie.

Uit tabel 6.3.4.1 blijkt dat Lelystad zowel ten opzichte van de klassieke selectie groep (€ 18 per inwoner) als ten opzichte van de ICL-selectiegroep (€ 6 per inwoner) meer aan de reserves onttrekt in 2015. Dit strookt met het beeld zoals geschetst in hoofdstuk 4 dat in deze periode het eigen vermogen is afgenomen.

Tabel 6.3.4.1 Vergelijkingen cluster Mutaties reserves

Cluster Mutaties reserves				
1 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep klassiek met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	2 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep ICL met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	4 POR 50.000-100.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	5 Lelystad verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)
18	6	nvt	nvt	26

-/- is lagere nettobaten

Omdat in het POR de mutaties reserves niet worden meegenomen is er vanuit het POR geen landelijk beeld beschikbaar. Dat zelfde geldt voor de inwonersgroottegroep 50.000-100.000.

De inzet van de meeste reserves is incidenteel. Dus op basis van het inkomstencluster Mutaties reserves is met betrekking tot het verschil aan nettolasten met het gemeentefonds geen structureel beeld te destilleren. Met betrekking tot het verschil met het gemiddelde van de selectiegroep zal eerst bekeken moeten worden in hoeverre de afzonderlijke selectiegemeenten reserves (incidenteel) inzetten in hun begroting. Als we naar de klassieke selectiegroep kijken dan is er zoals aangegeven een verschil van € 18 per inwoner. Vanwege het incidentele karakter van de inzet van reserves in de exploitatie wordt dit onderdeel buiten beschouwing gelaten bij de vorming van het beeld van het totaal aan beschikbare structurele middelen van Lelystad versus het gemiddelde van de klassieke selectiegroep. Dan nog blijft er nog een verschil over van € 112 (€ 130 - € 18) per inwoner.

In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de ontwikkeling van de reserves en de weerstandscapaciteit van Lelystad.

6.3.5 Uitgavencluster Bestuur en ondersteuning

Per 2015 zijn de uitkomsten van de eerste fase van het groot onderhoud gemeentefonds geïmplementeerd. Dat betekent onder andere dat er een nieuwe

clusterindeling is gekomen. Een van de nieuwe clusters is het uitgavencluster Bestuur en algemene ondersteuning. Dit cluster is een samenvoeging van de 'oude' clusters Bestuursorganen, Algemene ondersteuning en Bevolkingszaken. Om tussen de jaren beter te kunnen vergelijken zijn ook voor de jaren 2010 t/m 2014 deze clusters samengevoegd volgens de nieuwe clusterindeling 2015.

Het gaat bij dit cluster om de nettolasten van de raad en het college. Daarnaast gaat het om de nettolasten die algemeen van aard zijn en daarom niet toegerekend worden aan de andere uitgavenclusters, zoals juridische zaken, gemeentesecretaris, voorlichting, onderzoek en statistiek et cetera. Tot slot worden aan dit cluster lasten toegerekend die verband houden met de burgerlijke stand, het bevolkingsregister, verkiezingen en de afgifte van reisdocumenten, rijbewijzen en verklaringen. De feitelijke lasten in de sfeer van de algemene ondersteuning zoals huisvesting, organisatie en personeel dienen echter niet toegerekend te worden aan dit cluster maar voor een belangrijk deel aan de diverse taakgebieden.

Lelystad heeft besloten om met ingang van 2012 de bedrijfsvoeringslasten niet toe te rekenen aan producten (functies) waarop ze betrekking hebben, maar via een separaat product bedrijfsvoering te boeken en te verantwoorden. Dit betekent dat deze bedrijfsvoeringslasten worden verantwoord op het cluster Bestuur en algemene ondersteuning en niet op de uitgavenclusters waarop ze betrekking hebben. Dit geeft een vertekend beeld van de nettolasten op de verschillende clusters en ook voor de vergelijkingen met het gemeentefonds en de selectiegemeenten. Voor een beter beeld zijn deze bedrijfsvoeringslasten dan ook in deze analyse verdeeld over de functies en dus clusters waarop ze betrekking hebben.

In tabel 6.3.5.1 staan de resultaten van de vergelijkingen nadat de bedrijfsvoeringslasten zijn verdeeld over de functies waarop ze betrekking hebben.

Tabel 6.3.5.1 Vergelijkingen cluster Bestuur en algemene ondersteuning (inclusief ICL-bijdrage)

Cluster Bestuur en algemene ondersteuning (inclusief ICL-bijdrage)				
1 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep klassiek met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	2 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep ICL met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	4 POR 50.000-100.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	5 Lelystad verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)
-56	-34	-24	-21	-108

-/- is hogere nettolasten

Er zijn verschillen bij de vergelijking met de klassieke selectiegroep (€ 56 per inwoner meer boven het gemeentefonds), bij de vergelijking met de ICL-selectiegroep (€ 34 per inwoner meer boven het gemeentefonds) en bij de vergelijking met het gemeentefonds (€ 108 per inwoner boven het gemeentefonds). Als we dit afzetten tegen het beeld uit het POR dan zien we dat alle gemeenten gemiddeld (POR landelijk) 'slechts' € 24 per inwoner met hun nettolasten boven het gemeentefonds zitten en voor de groep 50.000-100.000 inwoners is dit 'slechts' € 21 per inwoner.

In bijlage 6.4 zien we dat het verschil met de klassieke selectiegroep vooral komt door functie 003 (burgerzaken) met € 16 aan hogere nettolasten, functie 006 (bestuursondersteuning raad en rekenkamerfunctie) met € 15 aan hogere nettolasten, functie 922 (algemene baten en lasten) met € 19 aan hogere nettolasten en functie 9601 (saldo kostenplaatsen) met € 14 aan hogere nettolasten.

De gemeente Lelystad geeft de volgende verklaringen voor de geconstateerde verschillen:

- Onder functie 003 heeft Lelystad ook het product '705500 overige dienstverlening' hangen, waar alle kosten zijn opgenomen die samenhangen met de uitvoering van de Wet BRP, BAG, BGT (en nog meer). Daarnaast vallen ook de kosten voor verkiezingen en dat soort zaken onder deze functie. Gemeenten administreren dit soort zaken echter op verschillende functies.
- Onder functie 006 zijn in Lelystad de kosten verantwoord van de gemeenteraad (salaris), de griffie en de rekenkamer. Bij de andere referentiegemeenten zijn hier soms minder of helemaal geen kosten verantwoord. Die moeten dan ook ergens anders zijn opgenomen.
- Onder functie 922 wordt o.a. de stelpost vrijval kapitaallasten verantwoord. Dat is een post met een incidenteel karakter. Bij uitstel van een geplande investering vallen voor de periode van uitstel de al in de begroting opgenomen kapitaallasten vrij. Nieuwe besluitvorming rond aanvullende investeringen heeft een tegengesteld effect. Het cumulatieve effect per jaarschijf op de begroting wisselt daarmee enorm. Wat wel een structureel karakter kent zijn de twee posten 'college onvoorzien' en 'personele calamiteiten' van in totaal € 400.000.

Aan het cluster Bestuur en ondersteuning wordt in 2015 ongeveer 6% (€ 980.000) van de ICL-bijdrage toegerekend. Dit betreft het stadhuis. Zoals aangegeven is het ijkpunt in het gemeentefonds voor dit cluster dan ook verhoogd met 6% van de voorlopige ICL-bijdrage 2015 van 15,396 miljoen. Als we het ijkpunt niet verhogen dan zien we dat het verschil tussen de afwijking van Lelystad met het gemeentefonds en de afwijking van de klassieke selectiegroep met het gemeentefonds oploopt naar € - 68 per inwoner en de afwijking van Lelystad met het gemeentefonds loopt op naar €- 120 per inwoner (zie tabel 6.3.5.2).

Tabel 6.3.5.2 Vergelijkingen cluster Bestuur en algemene ondersteuning (exclusief ICL-bijdrage)

Cluster Bestuur en algemene ondersteuning (exclusief ICL-bijdrage)				
1 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep klassiek met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	2 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep ICL met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	4 POR 50.000-100.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	5 Lelystad verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)
-68	-46	-24	-21	-120

-/- is hogere nettolasten

Op basis van bovenstaande cijfers kan geen uitspraak worden gedaan of de hoogte van de ICL-bijdrage aan dit cluster verminderd kan worden. Zowel bij een ijkpunt

gemeentefonds dat is opgehoogd met de ICL-bijdrage voor het stadhuis (€ 980.000) als bij een ijkpunt dat niet is opgehoogd heeft Lelystad hogere nettolasten ten opzichte van de klassieke selectiegroep, de ICL-selectiegroep en het gemeentefonds. Dit geldt echter voor het gehele cluster Bestuur en algemene ondersteuning. Om alleen een uitspraak te kunnen doen over het stadhuis moeten de huisvestingslasten (onderhoud, kapitaallasten en overig) van het stadhuis vergeleken worden met de huisvestingslasten van de stadhuizen van de gemeenten in de selectiegroep. In hoofdstuk 7 wordt hierop nader ingegaan.

6.3.6 Uitgavencluster Werk en inkomen

Per 1 januari 2015 is de Participatiewet ingevoerd. Iedereen die kan werken, maar ondersteuning nodig heeft, valt onder de nieuwe wet. De Participatiewet vervangt de Wwb (Wet werk en bijstand), de Wsw (Wet sociale werkvoorziening) en een groot deel van de Wajong (Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten). De gedachte achter de wet is dat meer mensen met een beperking aan de slag moeten bij gewone werkgevers. Gemeenten bieden mensen uit het re-integratiebudget (voorheen werkdeel) ondersteuning om aan de slag te komen. Deze re-integratiebudgetten voor Wwb, Wsw en Wajong zijn met de komst van de Participatiewet samengevoegd in het Participatiebudget en overgeheveld naar de Integratie-uitkering Sociaal domein. Gemeenten financieren de begeleiding en ondersteuning naar werk uit dit budget dat onderdeel uitmaakt van het gemeentefonds.

Als re-integratie niet lukt zorgt de gemeente voor een bijstandsuitkering of compenseert werkgevers met een loonkostensubsidie, als mensen niet in staat zijn het minimumloon te verdienen (inkomensvoorziening voorheen inkomensdeel). Gemeenten zijn risicodrager voor het bijstandbudget: tekorten tot een bepaalde omvang moet de gemeente zelf dragen, overschotten op deze specifieke uitkering mogen vrij worden besteed. De omvang van het minimabeleid dat ook onder dit cluster valt, wordt in belangrijke mate bepaald door het gemeentelijk beleid. Vanaf 2015 is verder de schuldhulpverlening aan dit cluster toegevoegd.

De resultaten van de vergelijkingen bij dit cluster staan in tabel 6.3.6.1.

Tabel 6.3.6.1 Vergelijkingen cluster Werk en inkomen

Cluster Werk en inkomen				
1 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep klassiek met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	2 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep ICL met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	4 POR 50.000-100.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	5 Lelystad verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)
-33	-32	-26	-23	-59

-/- is hogere nettolasten

Lelystad heeft op dit cluster respectievelijk € 33 en € 32 meer nettolasten boven het gemeentefonds dan het gemiddelde van de klassieke selectiegroep en de ICL-selectiegroep. Lelystad heeft € 59 per inwoner meer aan nettolasten dan het

ijkpunt van het gemeentefonds aangeeft, bij de klassieke selectiegroep en de ICL-selectiegroep is dat respectievelijk € 26 per inwoner (bijlage 6.1) en € 28 per inwoner (bijlage 6.2).

Bovenstaande komt omdat de ijkpunten van het gemeentefonds op dit cluster van beide selectiegroepen hoger zijn dan die van Lelystad. Uit bijlage 6.4 valt immers te halen dat Lelystad minder nettolasten heeft dan de klassieke selectiegroep en dan vooral bij de sociale werkvoorziening (functie 611). Lelystad heeft daar € 111 per inwoner aan nettolasten, terwijl het gemiddelde van de klassieke selectiegroep daar € 212 per inwoner is. Dit wordt verklaard omdat Lelystad voor de sociale werkvoorziening het volledige re-integratiebudget (circa € 4 miljoen) en € 1 miljoen eigen bijdrage (uit de NUON reserve) inzet voor re-integratietrajecten, waarvoor de Wsw het primaat heeft. Deze bekostiging via trajecten levert een substantiële bijdrage aan het relatief gunstige exploitatieresultaat van de Sociale werkvoorziening. Omdat de sociale werkvoorziening positief draait t.o.v. andere gemeenten zijn de nettolasten minder.

Daar staat tegen over dat Lelystad meer nettolasten heeft ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep geeft op functie 610 (bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen- en subsidies), functie 614 (gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid) en functie 623 (re-integratie en participatievoorzieningen Participatiewet):

- Op functie 610 wordt € 18 per inwoner meer uitgegeven dan de klassieke selectiegroep. Volgens Lelystad hangt dit voor een groot deel samen met de samenstelling van de bevolking.
- Op functie 614 wordt € 14 per inwoner meer uitgegeven omdat de gemeente meer inzet op armmoede- en schuldenbeleid en daardoor meer algemene middelen worden ingezet.
- Op functie 623 geeft Lelystad € 30 per inwoner meer uit dan de klassieke selectiegroep. Ook hier worden meer algemene middelen ingezet in verband met een extra gemeentelijke inzet op re-integratie. Hierbij geldt volgens de gemeente de gedachte dat dit resulteert in een lager beroep op de bijstand.
- Bovendien geeft Lelystad aan dat vanuit de reserves € 1 miljoen wordt geïnvesteerd in participatietrajecten en dat is tijdelijk voor een periode van 3 jaar, met als doel het vergroten van de uitstroom uit de uitkeringssituatie. Daarbij is de afspraak dat de revenuen vanuit deze aanpak weer terugvloeien naar de reserve (zogenaamd revolverendfonds). Dit is dus een incidentele investering met incidentele hogere lasten.

Het POR2016 laat landelijk en voor de groep 50.000-100.000 inwoners een beeld zien van respectievelijk € 26 per inwoner en € 23 per inwoner aan hogere nettolasten dan het gemeentefonds. Dat is lager dan de afwijking van Lelystad met het gemeentefonds.

Zoals aangegeven in paragraaf 6.2 blijkt uit bijlage 6.1 dat het verschil met het gemeentefonds op het cluster Werk en inkomen exclusief bedrijfsvoeringslasten in 2015 ten opzichte van 2014 is gewijzigd van € 42 onder GF in 2014 naar € 11 boven GF in 2015. De reden hiervoor is dat tot en met 2014 de baten in de vorm van specifieke uitkeringen binnen het cluster Werk en inkomen werden verantwoord (middelen voor re-integratie en Wsw). Vanaf 2015 zijn de uitkeringen voor Wwb-werkdeel en Wsw conform het Bbv echter verantwoord onder functie 921 (Uitkering gemeentefonds) en functie 923 (Integratie-uitkering sociaal domein).

Daarnaast geeft Lelystad aan dat het beschikbare macrobudget voor de specifieke uitkering Wwb in 2015 fors neerwaarts is bijgesteld in vergelijking met 2014. Enerzijds omdat de landelijke vooruitzichten van het aantal bijstandsgerechtigden minder negatief bleek te zijn dan werd voorzien. Anderzijds omdat met ingang van

1 januari 2015 de Participatiewet van kracht is geworden, waarbij de uitkeringslasten ook lager uitvallen (strengere criteria, kostendelersnorm en dergelijke). Omdat voor begrotingsjaar 2014 al werd voorzien dat de rijksbijdrage (specifieke uitkering) van ruim € 36,3 miljoen aan de hoge kant zou zijn en waarschijnlijk in een later stadium alsnog neerwaarts zou worden bijgesteld is er voor gekozen om een stelpost 'materieel evenwicht' in het leven te roepen van €1,6 miljoen, die verantwoord wordt onder Functie 922 (Algemene baten en lasten).

6.3.7 Uitgavencluster Educatie

Het cluster Educatie heeft betrekking op de 'gemeenschappelijke uitgaven onderwijs', de 'ondersteuning van het onderwijs' en de gemeentelijke bijdragen aan het basis- en het voortgezet onderwijs in het bijzonder voor wat betreft de onderwijshuisvesting. Sinds 2015 wordt er in de functies geen onderscheid meer gemaakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

Uit het POR blijkt al jaren een onderbesteding op dit cluster. In 2015 is dat echter veranderd. In 2015 word landelijk € 13 en binnen de groep 50.000-100.000 inwoners € 6 meer uitgegeven dan de ijkpunten van het gemeentefonds veronderstellen. Dit kan verklaard worden door twee zaken: ten eerste is er een uitname uit het gemeentefonds geweest van € 256 miljoen. Daarnaast is de verantwoordelijkheid voor het buitenonderhoud van de huisvesting voor het primair onderwijs overgegaan naar de scholen. Dit heeft geresulteerd en een verdere afname uit het gemeentefonds van € 158,8 miljoen. Daarmee zijn de inkomsten in dit cluster voor Lelystad afgenomen van € 12,8 miljoen in 2014 naar € 9,2 miljoen in 2015. Echter de kapitaallasten voor de onderwijshuisvesting zullen niet direct afnemen.

Opvallend is dat ondanks het landelijke beeld tot en met 2014 van onderbesteding op het cluster Lelystad voor de periode 2010 t/m 2015 elk jaar juist meer uitgeeft dan het gemeentefonds. In 2015 zelfs € 96 per inwoner meer (tabel 6.3.7.1). Ook ten opzichte van beide selectiegroepen (klassiek en ICL) geeft Lelystad fors meer uit op dit cluster. Beide selectiegroepen geven conform het landelijke beeld juist minder uit dan het gemeentefonds. Zie hiervoor ook bijlagen 6.1 en 6.2. Dit leidt ertoe dat in 2015 het verschil Lelystad met GF minus het verschil klassieke selectiegroep met GF € - 76 is. Voor de ICL-selectiegroep is dat € - 98.

Tabel 6.3.7.1 Vergelijkingen cluster Educatie

Cluster Educatie				
1 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep klassiek met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	2 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep ICL met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	4 POR 50.000-100.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	5 Lelystad verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)
-76	-98	-13	-6	-96

-/- is hogere nettolasten

Uit bijlage 6.4 blijkt dat Lelystad vooral hogere nettolasten heeft op de functies 421 (Basisonderwijs, onderwijshuisvesting, openbaar en bijzonder), 431 (speciaal (voortgezet) onderwijs, onderwijshuisvesting, openbaar en bijzonder) en 480 (gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs). Lelystad geeft de volgende verklaringen voor de relatief hoge nettolasten op het cluster:

- Onder functie 480 (gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs) heeft de gemeente Lelystad het hele product '740000 MFA's' opgenomen. Een van de majeure functies van een MFA's is educatie (klaslokalen, bewegingsonderwijs etc.), maar ook andere zaken die niet primair tot het cluster Educatie gerekend hoeven te worden en deels bij cultuur/maatschappelijke ondersteuning/jeugd ondergebracht zouden kunnen worden.
- De gemeente Lelystad heeft een relatief jonge bevolkingsopbouw, in vergelijking met de gemeenten uit de selectiegroep. Meer schoolgebouwen betekent hogere afschrijvingslasten en exploitatielasten. Daar komt bij dat het gros van de gemeenten in de overdracht van de onderwijsgebouwen in 1997 van het Rijk naar de gemeenten geen corresponderende kapitaallasten heeft opgenomen in de begroting. Lelystad heeft dat wel gedaan.
- Verder is educatie en het investeren daarin een middel om uit de sociaal-maatschappelijke achterstandsituatie te komen. Lelystad geeft aan dat in de gemeente een grote kwetsbare groep inwoners woont. Investeren in de basis (onderwijs) zou beweging in die groep moeten kunnen brengen. Voorbeelden zijn het succes van voor- en vroegschoolse educatie en de reductie van het aantal zwakke basisscholen (van tien naar nu nog maar drie).

Zoals aangegeven in paragraaf 6.2 blijkt uit bijlage 6.1 dat het verschil met het gemeentefonds op het cluster Educatie exclusief bedrijfsvoeringslasten in 2015 ten opzichte van 2014 is gewijzigd van € 51 boven GF in 2014 naar € 85 boven GF in 2015. Dit komt omdat het ijkpunt in het gemeentefonds voor Lelystad van het cluster Educatie als gevolg van de bovengenoemde uitname uit het gemeentefonds en bovengenoemde afname van het gemeentefonds door het overgaan van het buitenonderhoud primair onderwijs naar de schoolbesturen is gedaald van € 12,8 miljoen in 2014 naar € 9,2 miljoen in 2015, een daling van € 3,6 miljoen Daar staat echter maar een daling tegenover van de nettolasten van Lelystad op het cluster Educatie van € 16,7 miljoen in 2014 naar € 15,6 miljoen in 2015, een daling van € 1,1 miljoen. Deze afname van het cluster Educatie komt met name door de laatste betaling (aan stichting school voor verzelfstandiging van het openbaar onderwijs) van de bruidschat in 2014 van € 0,8 miljoen die in 2015 niet meer betaald diende te worden en significante bezuinigingen op schoolbegeleiding € 0,2 miljoen (geheel gestopt) en leerlingenvervoer € 0,2 miljoen.

Er heeft echter geen significante verder daling plaatsgevonden van de nettolasten op de onderwijshuisvesting. Lelystad geeft aan dat de gemeente naar aanleiding van bovenstaande daling van het gemeentefonds onderzocht heeft of dit binnen het cluster Educatie gevonden en verwerkt zou kunnen worden. Na analyse van het cluster bleek dat dit bedrag vanwege niet beïnvloedbare lasten op korte en middellange termijn niet op deze plek konden worden bezuinigd. Het college heeft daarom de raad voorgesteld deze reductie op het gemeentefonds als gegeven mee te nemen en op te lossen in het meerjarenperspectief.

6.3.8 Uitgavencluster Cultuur en ontspanning

De lasten voor dit cluster worden in het algemeen bepaald door lasten voor schouwburgen en theaters, subsidies aan personen en instellingen gerelateerd aan dit cluster, bibliotheken, muziek- en vormingsonderwijs, binnensportaccommodaties en zwembaden. De hoogte van deze nettolasten hangt mede samen met de omvang/ligging van een gemeente ten opzichte van andere

gemeenten. Kleine gemeenten geven in het algemeen relatief minder uit op dit taakgebied, grote gemeenten (met centrumfunctie) relatief meer. Dit aspect wordt in de verdeelmaatstaven gehonoreerd. De omvang van dit cluster wordt in belangrijke mate ook bepaald door het eigen beleid van de gemeente.

Vanaf 2015 worden in dit cluster ook de voormalige clusters Oudheid en Groen opgenomen. Het aspect Groen van dit cluster heeft betrekking op groene sportvelden, natuurbescherming, openbaar groen en lijkbezorging (grafrechten, begraafrechten, onderhoud). In de ICL-bijdrage zit volgens opgave van de gemeente ongeveer 20% (€ 3 miljoen) aan groenonderhoud en watergangen. Voor dit gedeelte is het ijkpunt van het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling opgehoogd en niet het ijkpunt van het cluster Cultuur en Ontspanning. Wel is het ijkpunt van het cluster Cultuur en ontspanning opgehoogd met 4% (€ 660.000) van de ICL-gelden. Dit heeft betrekking op het Agoratheater en de CKV gebouwen.

De beleidsvrijheid van gemeenten komt zowel tot uitdrukking in de organisatie van het beheer (uitbesteden of zelf doen, gekozen onderhoudsfrequentie) als in de keuzes rond de hoeveelheid en het type areaal aan groen. Zo blijkt dat gemeenten met een grote oppervlakte aan openbaar groen vaak relatief goedkoop groen beheren (extensief onderhoud), terwijl gemeente met een beperkt areaal groen veelal duurder groen hebben (intensief onderhoud). Binnen het gemeentefonds wordt een gemiddeld nettolastenniveau gehonoreerd voor alle gemeenten.

De lasten van het voormalige cluster Oudheid werden voornamelijk bepaald door Musea. Deze lasten vallen nu onder dit nieuwe cluster Cultuur en ontspanning. Ook de subsidies die verstrekt worden aan eigenaren van monumentale panden vallen onder dit cluster.

Tabel 6.3.8.1 geeft een overzicht van de vergelijkingen voor het cluster Cultuur en ontspanning.

Tabel 6.3.8.1 Vergelijkingen cluster Cultuur en ontspanning (inclusief ICL-bijdrage)

Cluster Cultuur en ontspanning (inclusief ICL-bijdrage)				
1 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep klassiek met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	2 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep ICL met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	4 POR 50.000-100.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	5 Lelystad verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)
28	19	-40	-43	-32

-/- is hogere nettolasten

Uit de tabel blijkt dat Lelystad weliswaar meer uitgeeft dan het gemeentefonds aangeeft (€ 32 per inwoner), maar dat het verschil met het gemeentefonds kleiner is dan het landelijke beeld en het beeld bij de gemeenten uit inwonersgroottegroep 50.000-100.000. Ook beide selectiegroepen (klassiek en ICL) geven niet alleen meer uit dan Lelystad maar ook meer dan de ijkpunten van het gemeentefonds. De klassieke selectiegroep heeft gemiddeld € 60 per inwoner meer aan nettolasten dan

het gemeentefonds (zie bijlage 6.1) en de ICL-selectiegroep heeft gemiddeld € 51 per inwoner meer aan nettolasten dan het gemeentefonds (zie bijlage 6.2).

Uit bijlage 6.3 blijkt dat de lagere nettolasten van Lelystad en de klassieke selectiegroep vooral komt door sport (functie 530), kunst (functie 540) en musea (functie 541). Daar staat tegenover dat Lelystad wel fors meer nettolasten heeft bij de overige recreatieve voorzieningen (functie 580). De reden is dat het theater (€ 1,1 miljoen) en het Sportbedrijf (€ 3,9 miljoen) door Lelystad op functie 580 zijn geboekt.

Zoals aangegeven is het ijkpunt van dit cluster opgehoogd met 4% (€ 660.000) van de ICL-bijdrage. Tabel 6.3.8.2 geeft de vergelijkingen voor dit cluster als het ijkpunt niet wordt opgehoogd.

Tabel 6.3.8.2 Vergelijkingen cluster Cultuur en ontspanning (exclusief ICL-bijdrage)

Cluster Cultuur en ontspanning (exclusief ICL-bijdrage)				
1 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep klassiek met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	2 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep ICL met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	4 POR 50.000-100.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	5 Lelystad verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)
20	11	-40	-43	-40

-/- is hogere nettolasten

Uit de tabel blijkt dat ook zonder ICL-bijdrage op dit cluster Lelystad lagere nettolasten t.o.v. het gemeentefonds heeft dan de selectiegroepen. Daarnaast blijkt dat Lelystad dan ongeveer evenveel boven het gemeentefonds zit als het landelijk beeld en het beeld bij de bij de groep met 50.000-100.000 inwoners.

Zoals aangegeven in paragraaf 6.2 blijkt uit bijlage 6.1 dat het verschil met het gemeentefonds op het cluster Cultuur en ontspanning exclusief bedrijfsvoeringslasten in 2015 ten opzichte van 2014 is gewijzigd van € 4 onder GF in 2014 naar € 13 boven GF in 2015. Dit wordt verklaard doordat als gevolg van de herijking van het gemeentefonds in 2015 het ijkpunt sterker is gedaald dan de nettolasten van de gemeente.

6.3.9 Uitgavencluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling

Het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling omvat de voormalige clusters Wegen en water, Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing (VHROSV) en Fysiek milieu. Daarmee bevat dit cluster ten eerste de gemeentelijke nettolasten en baten voor wegen (onderhoud, verkeersmaatregelen, straatreiniging, parkeerexploitatie, openbare verlichting, bruggen) en water (vaarwegen, binnenhavens). Ten tweede bevat het vanuit fysiek milieu de functie milieubeheer. Binnen deze functie zijn de onderdelen omgevingsbeheer, bodem, luchtkwaliteit, geluidhinder, duurzaamheid en energie, ongediertebestrijding en overige milieutaken te onderscheiden. En als laatste bevat dit cluster de

nettolasten van onder meer de bestemmingsplannen en structuurplannen, de stads- en dorpsvernieuwing en de woningexploitatie vanuit het voormalige cluster VHROSV.

Volgens opgave van Lelystad komt 83 % (€ 12,66 miljoen) van de ICL-bijdrage terecht in dit cluster. Dit betreft de kunstwerken, hoge routes, wegen straten pleinen, groenonderhoud, watergangen en ontwikkeling stad. Het ijkpunt in het gemeentefonds voor dit cluster is dan ook met € 12,66 miljoen opgehoogd. Zoals bij het cluster Cultuur en ontspanning reeds aangegeven, zit in de ICL-bijdrage volgens opgave van de gemeente ongeveer 20% (€ 3 miljoen) aan groenonderhoud en watergangen. Voor dit gedeelte is het ijkpunt van het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling opgehoogd en niet het ijkpunt van het cluster Cultuur en Ontspanning.

Tabel 6.3.9.1 Vergelijkingen cluster Gebiedsontwikkeling en infrastructuur (inclusief ICL-bijdrage)

Cluster Gebiedsontwikkeling en infrastructuur (inclusief ICL-bijdrage)				
1 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep klassiek met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	2 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep ICL met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	4 POR 50.000-100.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	5 Lelystad verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)
-38	-1	-19	-21	-26

-/- is hogere nettolasten

Uit de verschillende vergelijkingen (tabel 6.3.9.1) valt op dat als we Lelystad afzetten tegen het ijkpunt van het gemeentefonds inclusief de ICL-bijdrage, Lelystad meer nettolasten heeft op het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling. Dat geldt zowel ten opzichte van beide selectiegroepen als ten opzichte van het gemeentefonds. Volgens de eerste kolom van tabel 6.3.9.1 geeft Lelystad op dit cluster meer uit dan de klassieke selectiegroep. Lelystad heeft € 26 per inwoner meer aan nettolasten dan het ijkpunt van het gemeentefonds aangeeft. De klassieke selectiegroep heeft echter € 13 per inwoner (bijlage 6.1) minder aan nettolasten dan via de maatstaven van het gemeentefonds wordt uitgekeerd op dit cluster. Daardoor zit Lelystad € 38 per inwoner meer boven het gemeentefonds dan de klassieke selectiegroep. Bij de ICL-selectiegroep is dat beeld echter iets anders. Zij hebben € 24 per inwoner (bijlage 6.2) meer aan nettolasten dan het gemeentefonds aangeeft. Hierdoor zit Lelystad € 1 per inwoner meer boven het gemeentefonds dan de ICL-selectiegroep

Landelijk en bij de groep met 50.000-100.000 inwoners is het beeld anders dan bij Lelystad. Deze twee groepen zitten respectievelijk € 19 per inwoner en € 21 per inwoner boven het gemeentefonds.

Zoals aangegeven is bovenstaande beeld ontstaan door het ijkpunt van het gemeentefonds voor Lelystad te verhogen met € 12,66 miljoen (= 83% van de voorlopige ICL-bijdrage). Voor het oordeel over de omvang van een eventuele ICL-bijdrage in de toekomst is het echter ook van belang van om te bekijken wat het beeld wordt als Lelystad geen ICL-bijdrage ontvangt op dit cluster en het ijkpunt

dus niet verhoogd wordt. Dan ontstaat het beeld zoals weergegeven in tabel 6.3.9.2.

Tabel 6.3.9.2 Vergelijkingen cluster Gebiedsontwikkeling en infrastructuur (exclusief ICL-bijdrage)

Cluster Gebiedsontwikkeling en infrastructuur (exclusief ICL-bijdrage)				
1 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep klassiek met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	2 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep ICL met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	4 POR 50.000-100.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	5 Lelystad verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)
-206	-169	-19	-21	-193

-/- is hogere nettolasten

Lelystad heeft in dat geval meer nettolasten ten opzichte van de klassieke selectiegroep, de ICL-selectiegroep en het gemeentefonds. Lelystad heeft € 193 per inwoner meer aan nettolasten dan het ijkpunt van het gemeentefonds aangeeft. Daarnaast zit Lelystad € 206 per inwoner meer boven het gemeentefonds dan de klassieke selectiegroep. Ten opzichte van de ICL-selectiegroep is dat € 169 per inwoner. Uit bijlage 6.3 blijkt dat deze hogere nettolasten vooral veroorzaakt worden door wegen, straten, pleinen en verkeersmaatregelen (functie 210), milieubeheer (functie 723) en stads- en dorpsvernieuwing (functie 821).

De ICL-bijdrage op dit cluster heeft betrekking op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en niet op milieubeheer, volkshuisvesting en stadsvernieuwing. In onderstaande tabel 6.3.9.3 staan voor Lelystad en de ICL-selectiegroep de baten en lasten van de functies die betrekking hebben op beheer en onderhoud van de openbare ruimte (exclusief parkeren).

Tabel 6.3.9.3 Vergelijkingen nettolasten beheer en onderhoud openbare ruimte (exclusief parkeren, bedragen x 1.000)

Functie	Naam	Lelystad Nettolasten	Capelle aan den IJssel Nettolasten	Hoorn Nettolasten	Nieuwegein Nettolasten	Purmerend Nettolasten	Helmond Nettolasten	Almelo Nettolasten	Selectiegemeenten gemiddeld Nettolasten
210	Wegen, straten, pleinen en verkeersmaatregelen	-17.636	-6.412	-9.525	-9.887	-11.953	-13.225	-7.941	-9.824
221	Binnenhavens en waterwegen	0	0	-146	0	-113	-25	-137	-70
223	Veerdiensten	0	0	0	-40	0	0	0	-7
240	Waterkering, afwatering en landaanwinning	-531	-1.443	-180	-230	0	-141	0	-332
560	Openbaar groen en openluchtrecreatie*	-6.911	-5.552	-5.565	-5.072	-4.423	-5.574	-5.737	-5.321
	Totaal	**-25.078**	**-13.407**	**-15.416**	**-15.229**	**-16.489**	**-18.965**	**-13.815**	**-15.554**

* Valt formeel onder het cluster Cultuuur en ontspanning

Uit de tabel blijkt dat Lelystad in 2015 € 9,7 miljoen (€ 25 - € 15,3 miljoen) meer aan beheer en onderhoud openbare ruimte uitgeeft dan het gemiddelde van de ICL-selectiegemeenten. Voor deze taken ontvangt Lelystad een ICL-bijdrage van € 12,7 miljoen. Dat betekent dus dat Lelystad aan eigen middelen € 3 miljoen minder besteed aan beheer en onderhoud van de openbare ruimte dan de ICL-selectiegemeenten.

Bij bovenstaande constatering dienen de volgende kanttekeningen gemaakt te worden die het beeld vertekenen:

- De cijfers met betrekking tot de selectiegemeenten zijn op basis van de primitieve begrotingen.
- Niet alle nettolasten voor beheer en onderhoud openbare ruimte worden door Lelystad geheel op de in de tabel genoemde functies geboekt, zoals: handhaving afvalbeleid op functie 721 (€ 0,8 miljoen), afhandelen en monitoring van meldingen en servicetaken op functie 821 (€ 1,1 miljoen), groenonderhoud bossen en beplantingen en natuurbescherming op functie 550 (€ 0,2 miljoen) en spelen en speelplaatsen op functie 580 (€ 0,6 miljoen). Het is uit de Iv3 onduidelijk of dat bij de selectiegemeenten ook het geval is, waardoor in deze clusteranalyse geen goede vergelijking kan worden gemaakt.
- Niet alle nettolasten die zijn geboekt op de functies in tabel 6.3.9.3 zijn (geheel) voor beheer en onderhoud openbare ruimte, zoals: verkeer en beleid parkeren op functie 210 (€ 1,1 miljoen), af- en ontwateringssystemen op functie 240 (€ 0,4 miljoen) en dagelijks onderhoud overige gebouwen op functie 560 (€ 50.000). Het is uit de Iv3 onduidelijk of dat bij de selectiegemeenten ook het geval is, waardoor in deze clusteranalyse geen goede vergelijking kan worden gemaakt.

Gezien deze kanttekeningen wordt voor het definitieve beeld verwezen naar hoofdstuk 7, waarin dieper wordt ingegaan op of de kosten voor beheer en onderhoud van de Lelystadse openbare ruimte afwijken van deze kosten bij de ICL-selectiegemeenten, onderscheiden naar de uitlopende groepen en elementen van de openbare ruimte. Dit is gebeurd door o.a. een uitvraag bij de betreffende selectiegemeenten.

Bovenstaand wordt uitgegaan van het huidige niveau van uitgaven voor het beheer en onderhoud in de openbare ruimte. In hoofdstuk 7 wordt echter ook nog gekeken of het huidige hogere uitgavenniveau voortkomt uit de fysieke structuur van de stad of andere oorzaken kent. Dit gebeurt aan de hand van een uitvraag bij de ICL-selectiegroep naar met name de efficiency van het beheer. Daarnaast wordt in hoofdstuk 8 ook ingegaan op de vraag of de huidige hogere uitgavenstructuur omgezet kan worden in een meer gemiddeld uitgavenniveau in vergelijking met andere gemeenten.

Zoals aangegeven in paragraaf 6.2 blijkt uit bijlage 6.1 dat het verschil met het gemeentefonds op het cluster Gebiedsontwikkeling en infrastructuur exclusief bedrijfsvoeringslasten in 2015 ten opzichte van 2014 is gewijzigd van € 46 onder GF in 2014 naar € 62 onder GF in 2015. Dit komt omdat het ijkpunt van dit als gevolg van de herijking van het gemeentefonds in 2015 nieuw ontstane cluster meer is gestegen dan de nettolasten van de gemeente Lelystad.

Aanvullend kunnen nog een drietal vergelijkingen worden gemaakt waardoor eventuele verschillen in (netto)lasten op het subcluster Wegen verder verklaard kunnen worden:

1. Er is een sterke samenhang tussen de nettolasten van het subcluster Wegen enerzijds en de omgevingsadressendichtheid (OAD) en kilometer weglengte (inclusief rekenfactor bodem) anderzijds. De bedragen per eenheid zijn € 8.691 per kilometer weglengte en € 93 per eenheid OAD.
2. Op basis van een drietal verdeelmaatstaven van het gemeentefonds (hectare land, oppervlakte bebouwd en aantal kernen) is het mogelijk een schatting te maken van het aantal kilometers weg in een gemeente. De eenheden zijn 0,015 * het aantal hectaren land, 0,83 per 1000 vierkante meter totale oppervlakte bebouwd en 1,20 * het aantal kernen.

3. Op basis van de CROW[12]-systematiek is berekend dat voor het beheer en onderhoud van wegen inclusief rehabilitatie[13] gemiddeld tussen € 8.000 en € 10.000 per kilometer weglengte (inclusief bodemfactor) per jaar nodig is. Exclusief rehabilitatie is dat tussen de € 4.000 en € 6.000 per jaar.

Tabel 6.3.9.4 Vergelijking nettolasten wegen en weglengte met geschatte nettolasten en weglengte (bedragen x € 1.000)

Gemeente	Lelystad	Gemiddelde ICL-selectiegroep
Nettolasten Wegen (duizenden euro's)*	**18.168**	**9.556**
Weglengte in km**	**584**	**335**
OAD woonruimten/1000	44.119	60.829
Weglengte in km (incl. rekenfator bodem)	660	383
Landhectare bftot	26.057	3.729
Oppervlakte bebouwd kom en niet kom	446	375
Kernen aantal	6	1
Ad 1:		
Geschatte nettolasten Wegen (duizenden euro's)***	**12.683**	**10.825**
Ad 2:		
Geschatte weglengte******	**576**	**316**
Ad 3:		
Geschatte nettolasten Wegen CROW-systematiek (duizenden euro's)*******	**6.599**	**3.825**

* Geboekt op de functies 210, 211, 214, 215 en 50% van 936
** Gegevens CBS
*** Berekend via regressie (met OAD woonruimten/1000 en weglengte inclusief rekenfactor bodem)
**** Berekend via regressie (met landhectare bftot, oppervlakte bebouwd kom + niet kom en kernen aantal)
***** Berekend via 10.000*weglengte in km (inclusief rekenfactor bodem)

Tabel 6.3.9.4 geeft de resultaten weer van bovengenoemde drie vergelijkingen. Hieruit blijkt dat Lelystad beschikt over een hoger lastenniveau voor het wegenbeheer dan verwacht mag worden op basis van OAD en kilometers weglengte (ad 1) en over een hoger nettolastenniveau dan verwacht op basis van de CROW-systematiek (ad 3). Het aantal kilometers weglengte is met 584 kilometer iets hoger dan wat verwacht mag worden op basis van hectare land, oppervlakte bebouwd en aantal kernen (ad 2). Dit laatste is opvallend omdat gezien de ruime opzet van de openbare ruimte in Lelystad juist veel meer kilometer weglengte verwacht zou worden. Waarschijnlijk wordt dit met name verklaard door de breedte (dubbele uitvoering) van de wegen en niet door de lengte van de wegen. In hoofdstuk 7 worden de werkelijke arealen aan verharding van Lelystad en de selectiegemeenten met elkaar vergeleken. Daar wordt ook de verbinding gemaakt met de gemiddelde wegbreedte.

Bij de ICL-selectiegemeenten zijn de nettolasten juist minder dan verwacht mag worden op basis van OAD en kilometers weglengte, maar meer dan verwacht mag worden op basis van de CROW-systematiek. Het aantal kilometers weglengte is bij de selectiegroep iets hoger dan wat geschat is. Uit deze vergelijkingen blijkt dus ook dat Lelystad een meer dan gemiddeld uitgavenniveau heeft bij de wegen. In de hoofdstukken 7 en 8 wordt zoals eerder aangegeven bekeken in hoeverre de

[12] CROW: kennisplatform voor infrastructuur, verkeer en openbare ruimte.
[13] Onder rehabilitatie van een weg wordt verstaan maatregelen om de kwaliteit van de verharding weer op het gewenste niveau te brengen zonder de inrichting van de weg aan te passen, en waarbij de levensduur wordt verlengd.

huidige nettolasten naar een meer gemiddeld uitgavenniveau kunnen worden omgezet.

6.3.10 Uitgavencluster Riolering en reiniging

Het cluster Riolering en Reiniging bevat de lasten van de riolering, en de afvalverwijdering en –verwerking, en de baten van de rioolheffing, reinigingsrechten, en de afvalstoffenheffing. Bij het cluster Riolering en reiniging geldt het uitgangspunt dat binnen het gemeentefonds de lasten door taakgerelateerde baten moeten worden gedekt (=100% lastendekking). Daarmee spelen deze lasten in het verdeelstelsel geen rol, met uitzondering van het aspect van de BTW. Omdat de gemeenten BTW kunnen terugvragen via het BTW-compensatiefonds is het gemeentefonds daarvoor navenant gekort. Dit betekent dat het gemeentefonds veronderstelt dat op dit cluster de baten hoger zijn dan de lasten (=overdekking ofwel nettobaten) doordat de batenraming inclusief BTW is en de lastenraming exclusief BTW.

Aan dit cluster wordt 7% (ongeveer € 1,1 miljoen) van de ICL-bijdrage toegevoegd. Dit betreft geheel de riolering.

Tabel 6.3.10.1 Vergelijkingen cluster Riolering en reiniging (inclusief ICL-bijdrage)

Cluster Riolering en reiniging (inclusief ICL-bijdrage)				
1 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep klassiek met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	2 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep ICL met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	4 POR 50.000-100.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	5 Lelystad verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)
14	12	-6	0	3

-/- is hogere nettolasten

In de tabellen 6.3.10.1 en 6.3.10.2 staan de vergelijkingen voor het cluster Riool en reiniging bij een voor de ICL-bijdrage opgehoogd ijkpunt (tabel 6.3.10.1) en als het ijkpunt niet is opgehoogd met de ICL-bijdrage voor dit cluster (tabel 6.3.10.2).

Zoals aangegeven veronderstelt het gemeentefonds dat op dit cluster de baten hoger zijn dan de lasten (=overdekking ofwel nettobaten) doordat de batenraming inclusief BTW is en de lastenraming exclusief BTW. Het ijkpunt van het gemeentefonds is voor dit cluster dan ook negatief en de BTW-component zorgt ervoor dat over het algemeen de nettolasten lager zijn dan het ijkpunt. Het landelijke beeld en het beeld bij de inwonersgroottegroep uit het POR laat echter zien dat er (nog) geen sprake is van 100% kostendekkendheid, met respectievelijk € 6 aan hogere nettolasten en gelijke nettolasten dan het ijkpunt. Lelystad heeft lagere nettolasten dan het gemeentefonds verondersteld, Ten opzichte van de beide selectiegroepen heeft Lelystad lagere nettolasten. In bijlage 6.4 zien we dat ten opzichte van de klassieke selectiegroep Lelystad weliswaar lagere baten heeft bij de riolering en reiniging (functies 725 en 726), maar verhoudingsgewijs nog lagere lasten (functies 721 en 722).

Tabel 6.3.10.2 Vergelijkingen cluster Riolering en reiniging (exclusief ICL-bijdrage)

Cluster Riolering en reiniging (exclusief ICL-bijdrage)				
1 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep klassiek met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	2 Verschil Lelystad met uitkering GF -/- verschil selectiegroep ICL met uitkering GF per inwoner 2015 (x € 1)	3 POR landelijk verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	4 POR 50.000-100.000 inwoners verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)	5 Lelystad verschil nettolasten met GF per inwoner 2015 (x € 1)
0	-3	-6	0	-11

-/- is hogere nettolasten

De ICL-bijdrage op dit cluster heeft betrekking op het beheer en onderhoud van de riolering en niet op afvalverwerking en reiniging. In onderstaande tabel 6.3.10.3 staan voor Lelystad en de ICL-selectiegroep de baten en lasten van de functies die betrekking hebben op beheer en onderhoud van de riolering.

Tabel 6.3.10.3 Vergelijkingen nettolasten beheer en onderhoud riolering (bedragen x € 1.000)

Functie	Naam	Lelystad Nettolasten	Capelle aan den IJssel Nettolasten	Hoorn Nettolasten	Nieuwegein Nettolasten	Purmerend Nettolasten	Helmond Nettolasten	Almelo Nettolasten	Selectiegemeenten Nettolasten
722	Riolering	-4.022	-3.314	-4.734	-3.466	-6.310	-9.584	-7.352	-5.793
726	Baten rioolheffing	3.753	4.160	5.000	3.606	6.861	9.587	6.952	6.028
	Totaal	**-269**	**846**	**266**	**140**	**551**	**3**	**-400**	**234**

Uit de tabel blijkt dat Lelystad in 2015 € 0,5 miljoen (€ 269.000 + € 234.000) meer aan nettolasten voor beheer en onderhoud riolering heeft dan het gemiddelde van de ICL-selectiegemeenten. Voor deze taak ontvangt Lelystad een ICL-bijdrage van € 1,1 miljoen. Dat betekent dus dat Lelystad aan eigen middelen € 0,6 miljoen minder besteed aan beheer en onderhoud van de riolering dan de ICL-selectiegemeenten.

Bij bovenstaande constatering dienen de volgende kanttekeningen gemaakt te worden die het beeld vertekenen:

- De cijfers met betrekking tot de selectiegemeenten zijn op basis van de primitieve begrotingen.
- Niet alle nettolasten voor beheer en onderhoud riolering worden geheel op de in de tabel genoemde functies geboekt bij Lelystad, zoals kwijtscheldingen (functie 614), reiniging wegen, straten en pleinen die voor 50% wordt toegerekend aan de riolering (functie 210) en af- en ontwateringssystemen (functie 240).
- Geen rekening is gehouden met BTW.
- Geen rekening is gehouden met de ontwikkeling van de lasten en baten in het GRP 2016-2021

Gezien deze kanttekeningen wordt voor een uitgebreide analyse met betrekking tot de riolering en de reiniging, waarbij ook wordt ingegaan op de kwijtscheldingen, de

BTW, de bedrijfsvoeringslasten en de ontwikkeling van de lasten en baten in het GRP 2016-2021 dan ook verwezen naar hoofdstuk 5 (Eigen Inkomsten Lelystad).

6.4 Personeel

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de personeelsomvang van de gemeente Lelystad. Bij dit onderzoek worden de verschillen van de formatie weergegeven tussen de gemeente Lelystad en de groottegroep waartoe Lelystad behoort, de klassieke selectiegroep en de groep gemeenten met een zelfde sociale structuur en centrumfunctie (sscf).

De organisatieopbouw en personeelsformatie van een sector en/of afdeling wordt, naast het gebruikelijke gemeentelijke takenpakket, voor een belangrijk deel bepaald door de bestuurlijke aandacht en gewenste prioriteiten op een bepaald beleidsterrein. Voor een overzicht en analyse van de verschillen tussen de verschillende sectoren en/of afdelingen is een diepgaander onderzoek noodzakelijk. Een dergelijk (organisatie) onderzoek valt evenwel buiten de doelstelling van deze ICL-evaluatie.

Gemeenten kennen ieder hun eigen organisatiemodel. Hoewel er in de meeste gemeenten sprake is van een directie- of sectorenmodel zullen er verschillen zijn in de wijze waarop het organisatiemodel in het concrete geval is vormgegeven. Daarnaast zijn er verschillen in taakuitvoering tussen de verschillende organisatorische eenheden.

Voor wat betreft de formatiegegevens voor de vergelijkingsgroepen is uitgegaan van de gegevens zoals ze bekend waren bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP). Tabel 6.4.1 geeft een overzicht van het aantal fte per 1000 inwoners en de gemiddelde loonsom per fte voor de jaren 2010 t/m 2015.

Tabel 6.4.1 Vergelijkingen fte's en loonsom met selectiegroep, inwonergroep en sscf-groep 2010 t/m 2015

		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
Groep		gemiddeld aantal fte's per 1.000 inwoners	gemiddelde loonsom per fte	gemiddeld aantal fte's per 1.000 inwoners	gemiddelde loonsom per fte	gemiddeld aantal fte's per 1.000 inwoners	gemiddelde loonsom per fte	gemiddeld aantal fte's per 1.000 inwoners	gemiddelde loonsom per fte	gemiddeld aantal fte's per 1.000 inwoners	gemiddelde loonsom per fte	gemiddeld aantal fte's per 1.000 inwoners	gemiddelde loonsom per fte
gemeente:	Lelystad	9,5	42.938	9,3	46.155	9,1	46.677	8,6	48.906	8,1	48.613	7,7	50.350
selectiegroep:	Klassiek	8,6	41.916	8,8	44.917	8,9	45.450	8,5	46.990	8,2	47.417	7,6	48.975
groottegroep:	50.000 - 100.000	8,5	41.964	8,6	44.752	8,6	45.336	8,4	47.108	8,0	47.988	7,5	48.902
sociale structuur - centrumfunctie:	matig - sterk	8,7	43.185	8,8	46.272	8,7	46.890	8,1	47.871	7,9	47.855	7,6	50.730

Het aantal fte's is inclusief burgemeester en wethouders en exclusief vrijwillige brandweer, raad en onderwijzend personeel. Overigens bestaat de personele bezetting van een gemeente niet altijd alleen maar uit eigen personeel. Ook de deelname aan gemeenschappelijke regelingen en inhuur van personeel van derden of het inhuren van complete diensten komt bij gemeenten namelijk veelvuldig voor. Vanuit de door de gemeenten aangeleverde begrotingen kan helaas niet goed en zeker niet eenvoudig worden nagegaan in hoeverre de ene gemeente ten opzichte van de andere gemeente voor de uitvoering van haar taken meer of minder gebruik maakt van de diensten van andere bedrijven. Dat maakt het goed vergelijken van de personele bezetting van een gemeente uitermate moeilijk. Het overzicht is dan ook niet meer dan een indicatie.

Verder blijkt uit een onderzoek dat gemiddeld bijna één op de drie ambtenaren tot de staf en ondersteuning mag worden gerekend. De staffunctionarissen zijn ondergebracht bij de afdelingen personeel en organisatie, bestuurszaken en ondersteuning, financiën en control, informatisering/automatisering, communicatie, juridische staf, secretariaat en de facilitaire dienst.

Uit tabel 6.4.1 blijkt dat in de periode 2010 t/m 2015 Lelystad een daling van het aantal fte per 1000 inwoners heeft gehad. In 2010 waren er nog 9,5 fte per 1000 inwoners. In 2015 waren dat er nog 7,7. Ten opzichte van de selectiegroep, de groottegroep en de sscf-groep blijkt dat Lelystad in 2015 ongeveer hetzelfde aantal fte per 1000 inwoners heeft. In 2010 zat Lelystad nog boven die groepen.

De gemiddelde loonsom is in 2015 in Lelystad met € 50.350 per formatieplaats hoger dan de gemiddelde loonsom van de selectiegroep en de groottegroep en lager dan de sscf-groep. Het verschil met de groottegroep 100.000-150.000 is met € 1.448 per formatieplaats het grootst.

6.5 Conclusies

De belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk zijn:

- Lelystad heeft in 2015 in totaal € 130 per inwoner (€ 9,9 miljoen) meer nettolasten boven het gemeentefonds dan de klassieke selectiegroep. Vooral bij de clusters Onroerende zaakbelastingen, Overige eigen middelen, Mutaties reserves, Bestuur en algemene ondersteuning, Werk en inkomen, Educatie, Cultuur en ontspanning, Infrastructuur en gebiedsontwikkeling wordt in 2015 ten opzichte van het gemiddelde van de selectiegroep overschreden of onderschreden (paragraaf 6.2).
- Het hogere nettolastenniveau op de uitgavenclusters van € 130 per inwoner t.o.v. de klassieke selectiegroep wordt voor € 88 per inwoner betaald uit hogere OZB, € 23 per inwoner aan hogere overige eigen middelen (OEM) en € 18 per inwoner aan meer inzet van reserves (paragraaf 6.2, tabel 6.1.2).
- Lelystad geeft aan dat de € 130 meer nettolasten boven het gemeentefonds dan de klassieke selectiegroep enerzijds komt door interne baten en lasten (rente) en anderzijds door baten met een incidenteel karakter (reserves en precarioheffing). De rentecomponent leidt tot een bedrag van € 52 per inwoner (zie bijlage 6.6), vanuit de reserves een bedrag van € 18 per inwoner en € 22 per inwoner aan precario (zie hoofdstuk 5). Gezien de mogelijkheid het huidige niveau van precario nog 5 jaar te heffen (zie hiervoor ook paragraaf 6.3.3) zijn de inspecteurs van mening dat er voldoende tijd is om de wegvallende precario op kabels en leidingen op te vangen. Daarnaast kunnen ook de gemeenten in de klassieke selectiegroep rente, precario en incidentele componenten in hun begroting hebben (paragraaf 6.2 en 6.3.3).
- In het algemeen is er ruimte om het voorzieningenniveau te beperken. Lelystad zit namelijk met de nettolasten ruim boven de selectiegroepen (klassiek en ICL) en dus ook bij de meeste clusters aanzienlijk boven het gemeentefonds. Na de huidige ICL-evaluatie zou door Lelystad onderzocht kunnen worden of het mogelijk is om op een aantal clusters meer toe te groeien naar het niveau van de selectiegroep of zelfs het gemeentefonds, zodat binnen de begroting meer ruimte ontstaat om toekomstige daling van de ICL-bijdrage op te vangen (paragraaf 6.2).
- Over de periode 2010-2015 is voor Lelystad het verschil met het gemeentefonds voor zowel de uitgavenclusters (2010: - € 522, 2015: - € 268) als de inkomstenclusters (2010: € 516, 2015: € 276) fors afgenomen. Lelystad geeft als verklaring dat dit komt door inhoudelijke zaken zoals bijvoorbeeld het uitplaatsen van primair onderwijs, maar vooral ook door de reductie van de bruto omvang van de exploitatie doordat er in de financiële administratie

interne geldstromen apart worden gelabeld zodat steeds beter wordt aangesloten bij de netto omzet (paragraaf 6.2).

- Waar de 'reguliere' nettolasten per gemeentefonds cluster zijn geijkt is dat niet het geval voor de op de verschillende clusters verantwoorde ICL-(netto)lasten. Mede als gevolg van het globale karakter van de clusteranalyse is het niet mogelijk op basis van de clusteranalyse een uitspraak te doen over de noodzakelijke hoogte van de ICL-bijdrage of de efficiency van de ICL-gerelateerde nettolasten. Het oordeel daaromtrent voor wat betreft de huisvestingslasten van het stadhuis, het Agoratheater en De Kubus, het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en van de riolering is dan ook voornamelijk bepaald op grond van hoofdstuk 7 en voor wat betreft de riolering mede op grond van hoofdstuk 5 (paragraaf 6.3.5, 6.3.9 en 6.3.10).
- Zowel bij een ijkpunt Bestuur en algemene ondersteuning dat is opgehoogd met de ICL-bijdrage voor het stadhuis (€ 980.000) als bij een ijkpunt dat niet is opgehoogd heeft Lelystad hogere nettolasten ten opzichte van de klassieke selectiegroep, de ICL-selectiegroep en het gemeentefonds. In het bijzonder op grond van het nettolastenniveau boven de selectiegroepen (klassiek en ICL) wordt geconcludeerd dat er op dit cluster ruimte zit in het voorzieningenniveau. Verder onderzoek kan dan ook uitwijzen of een verlaging van de ICL-bijdrage voor het stadhuis kan worden opgevangen via een verlaging van het voorzieningenniveau op dit cluster (paragraaf 6.3.5).
- Uit de clusteranalyse van het cluster Cultuur en ontspanning blijkt dat ook zonder ICL-bijdrage op dit cluster (€ 660.000 voor het Agoratheater en De Kubus) Lelystad lagere nettolasten t.o.v. het gemeentefonds heeft dan de selectiegroepen. Daarnaast blijkt dat Lelystad dan ongeveer evenveel boven het gemeentefonds zit als het landelijk beeld en het beeld bij de bij de groep met 50.000-100.000 inwoners (paragraaf 6.3.8).
- Bij het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling wordt geconstateerd dat Lelystad zowel bij een met als zonder voor de ICL-bijdrage (€ 12,7 miljoen) opgehoogd ijkpunt, hogere nettolasten heeft t.o.v. de beide selectiegroepen en het gemeentefonds. Dit cluster is echter breder dan alleen onderhoud en beheer openbare ruimte Ook ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing en milieu zitten in dit cluster, terwijl groen er juist weer niet in zit (paragraaf 6.3.9).
- Bij het cluster riolering en reiniging wordt geconstateerd dat Lelystad € 0,5 miljoen meer aan nettolasten heeft dan de ICL-selectiegroep bij de riolering. Dit afgezet tegen de ICL-bijdrage voor de riolering van € 1,1 miljoen, betekent dus dat Lelystad € 0,6 miljoen minder besteed dan de ICL-selectiegroep. In de clustervergelijking wordt echter geen rekening gehouden met BTW, kwijtscheldingen en lasten riolering geboekt op andere functies (paragraaf 6.3.10).

7 Beheer ICL-infrastructuur vergeleken

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of de huidige situatie van Lelystad de verstrekking van de ICL-bijdrage (€ 15,362 miljoen) nog rechtvaardigt. De ICL-bijdrage[14] is verstrekt voor:

- overcapaciteit bij een aantal voorzieningen;
- extra kosten die voortvloeien uit de destijds door het Rijk voor Lelystad gekozen fysieke structuur op het terrein van onderhoud van wegen, groen en water.

Voor wat betreft de voorzieningen en fysieke structuur waarvoor de ICL-bijdrage wordt ontvangen zijn nadere vragen geformuleerd (zie paragraaf 7.2 en bijlage 7.1). Doel daarvan is aan de hand van een uitvraag bij een selectiegroep van gemeenten (ICL-selectiegemeenten), via een onderlinge vergelijking alsmede via kengetallen, inzicht te krijgen in met name de kostenstructuur van het beheer in relatie tot de omvang van het te beheren areaal. Deze nadere vragen moeten bijdragen aan de beantwoording van de hoofdvraag of gehele of gedeeltelijke continuering van ICL-bijdrage nog steeds gerechtvaardigd is. In dit hoofdstuk zal verslag worden gedaan van de bevindingen van dat onderzoek. Lopende de evaluatie is bij de beantwoording van de onderzoeksvraag, naast de vergelijking met de ICL-selectiegemeenten, ook gebruik gemaakt van informatie van rekenkameronderzoeken naar het beheer van de openbare ruimte (Lelystad en Breda) en gekeken naar krimpgemeentes of -regio's.

De kosten van riolering worden als apart onderdeel in dit hoofdstuk meegenomen. De riolering komt ook in hoofdstuk 5 aan de orde. Daar zal vooral gekeken worden naar de berekende kosten, de doorbelasting van andere componenten versus de bij de inwoners in rekening gebrachte heffing, waarmee een uitspraak gedaan kan worden over kostendekkendheid voor wat betreft de lasten die samenhangen met rioleringen en lastendruk voor de inwoners van Lelystad.

De ICL-selectiegemeenten zijn geselecteerd op grond van omvang en fysieke structuurkenmerken waarin ze zo veel mogelijk gelijkenis vertonen met Lelystad. Voor meer informatie hierover zie hoofdstuk 1. Het betreft de volgende gemeenten:

- Almelo
- Capelle aan den IJssel
- Helmond
- Hoorn
- Nieuwegein
- Purmerend

7.2 Onderzoeksvragen

Om de hoofdvraag (paragraaf 7.1) te kunnen beantwoorden is deze uitgesplitst in een aantal deelvragen, welke zijn afgestemd tussen Lelystad, BZK en de Provincie Flevoland, zie bijlage 7.1. Op basis hiervan zijn vragenlijsten, zie bijlage 7.2, samengesteld die door Lelystad zelf en door de ICL-selectiegemeenten zijn ingevuld. Tijdens een bezoek aan de ICL-selectiegemeenten zijn de vragenlijsten en de reacties besproken en is aanvullende informatie verstrekt. De daarop volgende periode is gebruikt om via intensief contact met de

[14] Brief Min van BZK, 26 april 1994, kenmerk IFL088/529/U45

ICL-selectiegemeenten de gegevens in te kaderen en te duiden. Dit om de onderlinge vergelijkbaarheid zo groot mogelijk te maken. De verzamelde gegevens per gemeente zijn opgenomen in bijlage 7.3.

7.3 Analyse onderzoeksvragen door Royal Haskoning DHV

Op verzoek van BZK heeft Royal Haskoning DHV (RHDHV) een quick scan op de onderzoeksopzet uitgevoerd. De volledige tekst van de quick scan is opgenomen in bijlage 7.4.

Het algemene beeld van RHDHV is dat het onderzoek adequaat van opzet is. Het bevat de juiste ingrediënten om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag en vervolgens te kunnen bepalen in hoeverre de ICL-bijdrage voor de gemeente Lelystad passend is.

7.4 Onderzoeksresultaten overcapaciteit

7.4.1 ICL-bijdrage

De gemeente Lelystad raamt voor 2015 een ICL-bijdrage van € 15,362 miljoen[15]. Daarvan wordt € 8,784 miljoen gestort in de voorzieningen voor de uitvoering van groot onderhoud. Het resterende deel van € 6,578 miljoen maakt onderdeel uit van de exploitatie ter dekking van het dagelijks onderhoud. De genoemde stortingen in de voorzieningen zijn als zodanig gelabeld in de administratie en daarmee specifiek traceerbaar in de begroting. Het ICL-deel bestemd voor het dagelijks onderhoud wordt als algemeen dekkingsmiddel toegevoegd aan de desbetreffende beleidsterreinen. Op budgetniveau is vanuit de begroting niet direct een koppeling te maken zodat voor deze categorie een verdeling is gemaakt op basis van de omvang van de dagelijks onderhoud budgetten., zoals in tabel 7.4.1.1 is weergegeven.

Tabel 7.4.1.1 Verdeling ICL-bijdrage 2015

Kostenplaats	ICL Storting Voorzieningen	ICL Exploitatie	Totaal ICL
WSP (Wegen, straten en pleinen)	5.492.664	1.015.567	6.508.231
Viaducten, hoge routes en bruggen	1.043.928	127.560	1.171.488
Water/kunstwerken	369.072	0	369.072
Gemeentelijke Bedrijfsgebouwen	344.000	1.300.000	1.644.000
Openbaar groen	1.014.336	1.761.386	2.775.722
Riolering	520.000	539.000	1.059.000
Straatreinigen	0	1.100.647	1.100.647
Openbare verlichting	0	733.841	733.841
Totaal	**8.784.000**	**6.578.000**	**15.362.000**

7.4.2 Voor welke kapitaalgoederen (beheerplannen) is de ICL-bijdrage oorspronkelijk bedoeld?

Bij kapitaalgoederen gaat het om wat in de begroting wordt omschreven in de paragraaf kapitaalgoederen. De ICL-gelden zijn bedoeld en worden besteed aan beheer en onderhoud van; wegen, straten en pleinen / openbaar groen / riolering / watergangen / civiele kunstwerken / openbare verlichting / gebouwen (Stadhuis, Theater, Kubus).

[15] Primitieve begroting 2015.

7.4.3 Omvang van de kapitaalgoederen toen en nu?

De geformuleerde vragen over met name het toen zijn niet goed te beantwoorden. Wat vooral uit rapportages van toen is op te maken is dat de ICL-bijdrage is verstrekt in verband met stagnerende groei en overcapaciteit aan voorzieningen, dat er afspraken zijn gemaakt over een volgende evaluatie maar dat er geen duidelijke kaders zijn aangegeven op welke wijze deze evaluatie zou plaatsvinden. Wat de omvang van de kapitaalgoederen in 1994 was is niet opgenomen in rapportages. De hoofdstructuur van de dreven en de groene zones is nagenoeg identiek aan inrichting en omvang zoals die ook was ten tijde van de evaluatie begin jaren negentig van de vorige eeuw. In de afgelopen jaren zijn daar, behoudens een beperkt aantal afwaarderingen in de dreven, geen wijzigingen in opgetreden. Ook het huidige rioolstelsel stamt overwegend uit de ontstaansperiode van de stad. Waar wel beweging in heeft gezeten is het inwoneraantal van 60.784 per 1 januari 1994 naar 76.142 per 1 januari 2015. Het historisch perspectief en het ontstaan van de ICL komt aan de orde in hoofdstuk 1 en 2 van dit rapport. Om die reden wordt er in dit hoofdstuk niet dieper op ingegaan en wordt ingegaan op het nu: wat is de omvang van de kapitaalgoederen in verhouding tot de ICL-selectiegemeenten?

Een weergave van de kapitaalgoederen waar de ICL-gelden voor zijn bedoeld en welke gebruikt worden voor vergelijking met de ICL-selectiegemeenten is opgenomen in bijlage 7.3 en komen terug in de vergelijkingen in tabel 7.5.3.1.

7.4.4 Wat heeft Lelystad gedaan om de overcapaciteit te reduceren?

In algemene zin kan deze vraag beantwoord worden doordat in feite ALLE inspanningen van Lelystad er op gericht zijn geweest om zich te ontworstelen uit de stagnatie, in de jaren ’80, van de ontwikkeling van de stad in economisch en maatschappelijk opzicht. Dit proces verliep langs de contouren van de 3 bestuurlijke mijlpalen: ICL (’87), Lelystadtafel (’95) en het Masterplan Versnelde Groei (MPV ’98), waarbij de sociale, fysieke en financiële problematiek in de tijd steeds meer integraal werd benaderd. De historie en het resultaat hiervan worden beschreven in hoofdstuk 1 en 2 van dit rapport. Deze paragraaf gaat, als onderdeel van hoofdstuk 7, verder in op specifieke activiteiten die Lelystad aanvullend heeft ondernomen om de kosten van het beheer van de openbare ruimte te verminderen.

Grootschalige inbreidingslocaties en reductie hoofdwegenstructuur
Na het Masterplan versnelde groei - dat Lelystad op verzoek van het Rijk zelf opstelde - hebben op veel plekken grootschaligere vormen van inbreiding (bouwen binnen de bestaande bebouwing) in het stedelijke gebied plaatsgevonden. Bijvoorbeeld: Stadseiland (Jol), Groene Anker (Jol), Jol 35 (voorheen volkstuinen), Stadspark (kruising parkdreef / polderdreef), Beukenhof/Scheren (voorheen voetbalveld), Kempenaar 01 (voorheen park / paardenweide), Gondel 29, Gondel 54 (voorheen voetbalveld), Karveel 40, et cetera.

Naast vermindering van het openbaar groen zijn in deze periode daar waar mogelijk ook (delen van) dreven uit de hoofdwegenstructuur ‘gedowngrade’ of zelfs geschrapt: Geldersedreef (van 2x2 naar1x2 rijstroken), Zuigerplasdreef (van 2x2 naar 2x1 rijstroken), Polderdreef (deels gesloopt ten gunste van de inbreidingslocatie Langervelderslag). Daartegenover is de door het Rijk neergelegde hoofdwegenstructuur gedurende de ontwikkeling van Lelystad zo goed mogelijk benut. Hoewel Lelystad na het masterplan met zo’n 15.000 inwoners is gegroeid en er een start is gemaakt met de ontwikkeling van een nieuw stadsdeel

(Warande) wordt er nog steeds gebruikgemaakt van de bestaande, oorspronkelijk in de ontstaansgeschiedenis van de stad aangelegde, drevenstructuur.

Kleinschalig inbreiden in de wijk

Naast inbreiden op grotere schaal zijn ook pogingen gedaan om op microniveau de beheerskosten van het openbare groen te verminderen door het van kleur te laten verschieten. De effecten daarvan zijn het meest duidelijk beschreven in de evaluatie van het eerste Wijkontwikkelingsplan (evaluatie WOP 1, 2008).
Het instrument WOP was een vereiste om voor de GSB (Grotenstedenbeleid)/ ISV (investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) Rijkssubsidie t.b.v. prioritaire wijken in aanmerking te komen. In WOP 1 waren 65 gemeentelijke projecten gedefinieerd, waaronder inbreidingslocaties. Uit de evaluatie blijkt dat de gemeente en de woningbouwvereniging (Centrada) wel duidelijke doelstellingen hadden geformuleerd - waaronder het terugdringen van de beheerskosten voor de openbare ruimte – maar dat er voor de bewoners niet veel aan de woonwijk veranderd hoefde te worden. Tegenover inbreiden ontstond grote maatschappelijke weerstand. Inwoners van Lelystad zijn hier ooit komen wonen voor de rust en de groene ruimte en willen die niet graag opgeven. Het rapport concludeert dan ook dat een belangrijke sleutelfactor voor het succes van het WOP de wenselijkheid van een project is.

Naast een groot aantal negatieve reacties van de bewoners werd al snel duidelijk dat inbreiding niet of nauwelijks financieel voordeel oplevert. Doorrekening van intensiever gebruik van de grond in Schouw Oost naar het nieuwe Hanzepark bleek bijvoorbeeld weinig zinvol zolang niet alle onderdelen (vastgoed en openbare ruimte) geheel zijn afgeschreven. (Nb. de slag bij Hanzepark kon worden gemaakt dankzij een grote ISV-subsidie zie volgende paragraaf). Andere intensiveringen binnen WOP-1 – zoals inbreiden in grote parken – leverden eveneens nauwelijks wat op, omdat in praktijk veel extensief te onderhouden groen wordt vervangen door nieuwe verharding en intensief te beheren groen nabij woningen. Daarmee bleek inbreiden geen optie om tot lagere lasten te komen. Om deze 2 redenen is deze opzet en doelstelling in de volgende WOPs niet herhaald.

Nieuwe uitleglocaties met minder openbare ruimte

In de jaren 90 is, bekrachtigd door het Rijk in de zogenaamde Lelystadtafel, het doel gesteld om tot een volwaardige stad te groeien van 80.000 inwoners. Dit werd noodzakelijk geacht om zowel de draagkracht voor de bestaande stedenbouwkundige structuur en voorzieningen te vergroten en gelijktijdig een meer evenwichtige bevolkingsopbouw te bewerkstelligen. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden moest een gevarieerd en aantrekkelijk woningaanbod worden gerealiseerd dat mensen van buiten de stad zou verleiden in Lelystad te gaan wonen.

Hierbij stond de gemeente van begin af aan voor een uitdaging maar tegelijkertijd een duivels dilemma. Financieel gezien zou het gunstiger zijn om nieuwe wijken in hoge dichtheden te realiseren. Dit zou zowel positief effect hebben op de grondopbrengsten als de totale WOZ-waarde. De markt aan de andere kant vroeg juist om een woningaanbod dat gestoeld was op de kernkwaliteiten van Lelystad, te weten: rust, ruimte, groen en blauw. De ruime opzet was (en is nog steeds) noodzakelijk om enerzijds de groeiambitie en anderzijds de verschuiving naar een evenwichtigere samenstelling van de bevolking te kunnen faciliteren. Hoewel er per gebied door het gedifferentieerde woningaanbod accentverschillen zijn kan in algemene zin worden gesteld dat de gemeente de oplossing heeft gezocht door (in toenemend succes) het aandeel uitgeefbaar gebied te vergroten en daarmee het aandeel openbare ruimte te verminderen. Het gevoel van ruimte bleef door de grotere kavels behouden, maar maakt een steeds kleiner aandeel uit van de openbare ruimte. Dit ging van 45% uitgeefbaar in de bestaande stad, naar 51% in de landstrekenwijk (2e helft ’90), naar 55% in de Landerijen 1 (1e helft ’00) tot 66% in het huidige Warande. Bij Warande is in de planvorming het Lelystads

optimum bereikt door wijkgroen zoveel mogelijk te bundelen (snippergroen voorkomen), kavels waar mogelijk te verkleinen, wegprofielen te versmallen en de woningen anders te verkavelen.

7.4.5 Welke besluiten (van College / Raad) liggen ten grondslag aan de ontwikkelingen van de verschillende kapitaalgoederen?

Voor de overzichtelijkheid wordt in dit hoofdstuk een onderscheid gemaakt tussen de openbare ruimte inclusief infrastructurele kunstwerken en een drietal gebouwen met maatschappelijke functie.

Voor de eerste categorie worden door de raad onderhoudsniveaus vastgesteld op basis waarvan meerjarige onderhoudsplannen worden opgesteld. Die plannen worden door college en raad vastgesteld en financieel vertaald in de begroting. Uitvoering van die plannen vindt plaats via dagelijks en groot onderhoud. Verantwoording via de jaarstukken. Periodiek vinden technische inspecties en beeldkwaliteitschouwen plaats die ook leiden tot een rapportage aan het bestuur en zo nodig tot bijstelling van de meerjarenplannen.

Uitbreiding van de aanwezige hoofdinfrastructuur heeft niet plaatsgevonden. De structuur is nagenoeg dezelfde zoals die in de ontstaansgeschiedenis van de stad is aangelegd. In de drevenstructuur is een aantal aanpassingen gedaan door realisatie van het Groene Carré om zo een wat meer compacte centrumlocatie te creëren (2000) en de afwaardering van een deel van de Polderdreef (2000) en de Geldersedreef (2002) als gevolg van het realiseren van woningbouw (Langevelderslag respectievelijk Landerijen).

Bij de gebouwen met een maatschappelijke functie in relatie tot ICL gaat het om het stadhuis, het Agora theater en de Kubus.

Om met de laatste te beginnen, de Kubus is een gebouw dat kunst-, muziek- en theaterbeoefening in de breedste zin van het woord faciliteert. Het gebouw dateert van medio 1980 en is sindsdien als zodanig in gebruik. Onderhoud vindt planmatig en periodiek plaats en er hebben geen grote fysieke ingrepen plaatsgehad.
Het stadhuis dateert uit dezelfde periode en is in 2010 gerenoveerd en aangepast aan de huidige gebruikseisen. Daarvoor heeft de raad in 2009 het besluit genomen. De totale verbouwingskosten waren ruim € 32 miljoen. Naast beschikbare middelen is een investeringskrediet geactiveerd van ruim € 17 miljoen. De boekwaarde van het stadhuis is in 2015 bijna € 43 miljoen. Er is sprake van een resterende afschrijvingstermijn vanaf 2012 van 30 jaar.

Het huidige Agoratheater stamt uit 2007. Het is gebouwd op de locatie van het oude theater. Voor de oprichting van het huidige theater en de sloop van het oude heeft de gemeenteraad in 2003 het besluit genomen. Het oude gebouw voldeed op het gebied van BAL (brandveiligheid, asbest en legionella) en bouwtechnisch niet meer aan de eisen en nieuwbouw bleek economisch voordeliger dan aanpassing van het bestaande gebouw. Voor de bouw is een investeringskrediet geactiveerd van ruim € 15 miljoen. De boekwaarde van het theater is in 2015 ruim € 14 miljoen. De afschrijvingstermijn op het gebouw is 40 jaar vanaf 2007 en op installaties is dat 10 en 15 jaar vanaf 2009.

7.4.6 Wat zijn de structurele lasten van de ICL-gerelateerde kosten?

De raming van de onderhoudskosten voor de openbare ruimte in de gemeente Lelystad is gebaseerd op de cyclische onderhoudskosten. Vertaald naar jaarlijkse inspanningen en middelen betreft dit het jaarlijks gemiddelde benodigde bedrag om

de 20 miljoen m^2 openbare ruimte gedurende lange termijn op het gewenste kwaliteitsniveau in stand te houden.

Voor de bepaling daarvan wordt periodiek een 'Meerjarenraming beheer en onderhoud openbare ruimte' (MJR) opgesteld. Op basis van gewenst kwaliteitsniveau van onderhoud, maatregelpakketten en normbedragen wordt een jaarlijks benodigde hoeveelheid middelen berekend. (zie ook kader 'Uitgangspunten kengetallen' in bijlage 7.3). Op basis van het rapport Meerjarenraming 2015 komt dit neer op een bedrag van jaarlijks € 29,7 miljoen. Dit is exclusief de onderhoudslasten voor riolering.

De berekening van de lasten en baten die samenhangen met het in standhouden van het rioolstelsel vormt geen onderdeel van de MJR maar wordt apart inzichtelijk gemaakt in het 'Gemeentelijk Rioleringsplan' (GRP), waarbij het uitgangspunt is dat de kosten voor vervanging en onderhoud van het rioolstelsel volledig worden gedekt uit de rioolheffing.

In tabel 7.4.6.1, wordt een overzicht gegeven van de beschikbare middelen ten opzichte van de berekende kosten. Riolering is daarin niet opgenomen. Dit wordt separaat toegelicht in paragraaf 7.6. Bedrijfsvoerings-[16] en huisvestingslasten zijn als aparte regel onderaan in de tabel toegevoegd.

Tabel 7.4.6.1 Overzicht raming cyclische onderhoudskosten en beschikbare middelen (bedragen x € 1)

	Beschikbare middelen			Berekende kosten		
Product	**Exploitatie**	**Storting**	**Totaal**	**DO**	**GO/ vervanging**	**Totaal**
WSP	2.088.000	8.326.000	10.414.000	2.024.000	10.087.000	12.110.000
Openbaar groen	3.582.000	1.115.000	4.697.000	3.814.000	1.119.000	4.933.000
Straatreiniging	2.229.000	0	2.229.000	2.229.000	0	2.229.000
Spelen	340.000	141.000	481.000	340.000	276.000	616.000
Civiele kunstwerken	258.000	1.064.000	1.322.000	258.000	1.464.000	1.722.000
Openbare verlichting	1.486.000	146.000	1.633.000	1.435.000	517.000	1.952.000
Verkeersmeubilair	304.000	0	304.000	304.000	0	304.000
Water	621.000	911.000	1.532.000	621.000	358.000	979.000
Recreatie	378.000	0	378.000	378.000	0	378.000
Overig	604.000	0	604.000	604.000	0	604.000
Herinrichting	0	0	0	0	618.000	618.000
TOTAAL	**11.890.000**	**11.703.000**	**23.594.000**	**12.007.000**	**14.439.000**	**26.445.000**
Concernoverhead	3.209.000	0	3.209.000	3.209.000	0	3.209.000
Huisvesting	862.000	0	862.000	862.000	0	862.000
TOTAAL	**15.961.000**	**11.703.000**	**27.665.000**	**16.078.000**	**14.439.000**	**30.516.000**

De gebruikte kostenkengetallen (bijlage 7.3) geven alleen informatie over de instandhouding van de openbare ruimte (dagelijks onderhoud (DO)-groot onderhoud (GO)-vervanging(rehabilitatie)), op basis van de oorspronkelijke inrichting, daarom is in de berekening ook een bedrag bepaald voor herinrichting. Van herinrichting is sprake als bij groot onderhoud of vervanging ook de functie en inrichting wordt gewijzigd. In de praktijk worden hiervoor middelen voor onderhoud gebruikt en is een deel van de stortingen in de voorzieningen hiervoor geoormerkt. In de berekening van de onderhoudskosten wordt voor herinrichting uitgegaan van 5% van het bedrag voor GO/vervanging, met uitzondering van Civiele Kunstwerken. Vervanging van Civiele kunstwerken wordt in de berekeningen niet meegenomen. De verwachting is dat als dit aan de orde is er sprake is van herstructurering en de nieuwe kunstwerken onderdeel uitmaken van die exploitatie. Zoals te zien is in het tabel 7.4.6.1 zijn de extra kosten voor herinrichting daarmee berekend op € 618.000 per jaar.

[16] Concernoverhead; indirecte bedrijfsvoeringskosten.

De ICL-selectiegemeenten hanteren een integraal uurtarief, inclusief bedrijfsvoerings- en huisvestingslasten. Om die reden is voor het vergelijkend onderzoek het totaal aan bedrijfsvoerings- en huisvestingslasten, op basis van het aantal productieve uren, aan de producten doorgerekend, Zie tabel 7.4.6.2. Om de aansluiting te houden met tabel 7.4.6.1. is het deel concernoverhead wat betrekking heeft op DO riolering en parkeren (€ 363.626) in de verdeling niet meegenomen. Het groenonderhoud van de groenstroken naast de Stadshoofdwegen en Polderwegen ter grootte van € 799.934 wordt verantwoord op het product WSP (Wegen, Straten en Pleinen).

Tabel 7.4.6.2 Verdeling middelen voor vergelijking (bedragen x € 1)

Product/ Gemeente	Lelystad	Concernoverhead	Huisvesting	Groen	Lelystad
WSP	10.414.000	465.855	141.099	-799.934	10.221.020
Openbaar groen	4.697.000	786.393	238.184	799.934	6.521.511
Straatreiniging	2.229.000	698.930	211.693		3.139.623
Spelen	481.000	78.672	23.828		583.500
Civiele kunstwerken	1.322.000	12.432	3.765		1.338.197
Openbare verlichting	1.633.000	192.654	58.351		1.884.005
Verkeersmeubilair	304.000	106.699	32.317		443.016
Water	1.532.000	60.724	18.392		1.611.116
Recreatie	378.000	45.166	13.680		436.846
Overig	604.000	397.849	120.501		1.122.350
TOTAAL	**23.594.000**	**2.845.374**	**861.810**	**0**	**27.301.184**
Concernoverhead	3.209.000	363.626			363.626
Huisvesting	861.810				
TOTAAL	**27.664.810**				**27.664.810**

7.5 Onderzoeksresultaten openbare ruimte

7.5.1 Wijkt de kwaliteit van de Lelystadse openbare ruimte af van de kwaliteit in de ICL-selectiegemeenten?

Tabel 7.5.1.1 Gehanteerde kwaliteitsniveaus Lelystad

	Centrum	Sub-centrum	Bedrijven-terrein	Wonen	Them. Wonen	Groen buiten de stad	Groen binnen de stad	Hoofd-wegen	Hoofd-fietsnet	Polder-wegen
Lelystad:										
Technische staat	Z.Hoog / A+	Hoog / A	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B
Netheid	Z.Hoog / A+	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Hoog / A	Basis / B	Basis / B
ICL-Gemeenten:										
Technische staat	B (basis)	B (basis)	C (sober)	C (sober)	C (sober)	C (sober)	C (sober)	C (sober)	C (sober)	C (sober)
Netheid	B (basis)	C (sober)	C (sober)	C (sober)	C (sober)	C (sober)	C (sober)	B (basis)	C (sober)	C (sober)

Alle gemeenten hanteren kwaliteitsniveaus/kwaliteitsnormen voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Over het algemeen die van de CROW[17]. De meeste ICL-selectiegemeenten hebben de afgelopen jaren als gevolg van bezuinigingen hun (beeld)kwaliteitsniveaus naar beneden bijgesteld of geven aan (Helmond) dit te gaan doen. De kwaliteit van de openbare ruimte wordt in de verschillende gemeenten zowel objectief (technische inspectie) als subjectief (leefbaarheidsmonitor / omnibusenquête) gemeten. Ondanks dat verschillende gemeenten aangeven dat er sprake is van achterstanden in met name groot

[17] Onafhankelijke kennisorganisatie op het gebied van verkeer vervoer en infrastructuur.

onderhoud is er vooralsnog geen aanleiding om aan te nemen dat de gewenste kwaliteitsambitie niet wordt gerealiseerd.

Over het algemeen gemiddeld genomen hanteert de gemeente Lelystad op basis van de oorspronkelijke inrichting en ontstaansgeschiedenis, afhankelijk van de gebiedsindeling, kwaliteitsniveaus die hoger liggen dan die van de ICL-selectiegemeenten, zie tabel 7.5.1.1.

In de MJR 2015[18] heeft Lelystad de kosten berekend op de huidige door de raad vastgestelde kwaliteitsniveaus. Het resultaat van dit onderzoek laat een tekort zien van € 2,85 miljoen ten opzichte van de begroting, zie tabel 7.4.6.1.

7.5.2 Wijkt de hoeveelheid Lelystadse openbare ruimte af van de omvang van de ICL-gemeenten?

In de vergelijking met de ICL-selectiegemeenten wijkt Lelystad in te beheren vierkante meters areaal op alle terreinen af. Zoals uit tabel 7.5.2.1 blijkt is er in absolute getallen en gerelateerd aan inwoners veel meer verhardingen en groen in Lelystad dan in de ICL-selectiegemeenten.

Tabel 7.5.2.1 Areaalgegevens per gemeente

Product	Lelystad	Almelo	Capelle	Helmond	Hoorn	Nieuwegein	Purmerend	Gemiddelde Selectiegemeenten
Hoeveelheid (st)								
Lichtmasten	24.247	14.545	15.007	24.250	16.500		15.099	
Bomen	43.486	45.000	26.000	49.718	42.647	31.640	28.576	37.264
Speeltoestellen	1.648	900	685	789	1.850		1.085	
Civiele kunstwerken	290	227	270	153	435	14		
Verharding (m2)								
Asfalt	2.224.622	2.510.160	1.061.029	1.972.000	1.017.830	869.713	782.216	
Beton	162.002	15.214			13.875	32.643	27.552	
Elementen	3.938.288	2.234.530	1.940.614	3.160.000	2.302.428	2.531.860	2.617.726	
Halfverharding	207.876	76.466	4.856	189.000	21.327	32.090	24.510	
Totaal verharding	**6.532.788**	**4.836.370**	**3.006.499**	**5.321.000**	**3.355.460**	**3.466.306**	**3.452.004**	**3.906.273**
Inwoners	76.142	72.459	66.178	89.256	71.703	61.038	79.576	73.368
Per inwoner	**85,80**	**66,75**	**45,43**	**59,62**	**46,80**	**56,79**	**43,38**	**53,24**
Groen (m2)								
Bosplantsoen	956.761	540.000		471.440	700.000	808.274	481.549	
Heesters	752.301	200.000	814.400	751.930	495.000	341.806	626.187	
intensief gazon (=kort)	635.836	1.480.000		943.796	1.290.000		864.453	
extensief gazon (=lang)	2.065.011		1.751.300			1.109.777		
bloemrijk gras	3.377.260	1.540.000		2.522.327	1.200.000	1.691.316	801.521	
bloemrijk gras bermen	600.220	5.000						
hagen	81.745	15.000		84.629	60.000	24.409	4.194	
Totaal groen	**8.469.134**	**3.780.000**	**2.565.700**	**4.774.122**	**3.745.000**	**3.975.582**	**2.777.904**	**3.603.051**
Inwoners	76.142	72.459	66.178	89.256	71.703	61.038	79.576	73.368
Per inwoner	**111,23**	**52,17**	**38,77**	**53,49**	**52,23**	**65,13**	**34,91**	**49,11**
Bossen/ecozone (m2)								
Bossen	4.556.472	49.000	319.500	5.520.000	430.000	427.680	60.000	
Ecozone/ natuurterrein	195.627			550.000	10.000		100.000	
Totaal bossen/ecozone	**4.752.099**	**49.000**	**319.500**	**6.070.000**	**440.000**	**427.680**	**160.000**	**1.244.363**
Totaal m2 openbare ruimte	**19.754.021**	**8.665.370**	**5.891.699**	**16.165.122**	**7.540.460**	**7.869.568**	**6.389.908**	**8.753.687**

In tabel 7.5.2.1 zijn de areaalgegevens per gemeente verwerkt. De laatste kolom in de tabel geeft per onderdeel het gemiddelde van de ICL-selectiegemeenten weer.

Uitgangspunt voor de tabel zijn de hoofdcategorieën zoals Lelystad die hanteert. Deze categorie-indeling zegt op hoofdlijnen iets over de soort maar ook over de

[18] Rapport Meerjarenraming 2015.

omvang van de beheerkosten. Zo is asfalt altijd duurder dan elementenverharding en heesters zijn altijd duurder dan bosplantsoen. Bij gras en gazon liggen die verhoudingen iets anders. Kleinschalig extensief maaien en afvoeren van gras in woonomgevingen blijkt vaak duurder dan het maaien als gazon. Daarnaast zeggen areaalgegevens gekoppeld aan de categorie-indeling vaak ook iets over de stedenbouwkundige opzet van een stad. Asfalt wordt over het algemeen toegepast op hoofd- en ontsluitingswegen. Elementenverhardingen vaak in de directe woonomgeving. Ditzelfde zie je bij groen. Daar zie je heesters en gazons vooral in de directe woonomgeving en bosplantsoen en bloemrijk gras in grote groengebieden, langs hoofdwegen en in de randen van wijken:

- Op detailniveau is de spreiding van de getallen groot. Dit wordt veroorzaakt door de ligging, omvang en stedenbouwkundige inrichting van een stad.
- Een hoog of laag aantal civiele kunstwerken laat zich vergelijken in aantal maar zeker niet in kosten. In de vergelijking van Lelystad met de ICL-selectiegemeenten wordt in eerste instantie de focus gericht op verhardingen (en daar aan gerelateerde producten zoals openbare verlichting en straatreiniging) en groen omdat op die twee terreinen de meeste ICL-middelen betrekking hebben.

Verhardingen
In verhouding asfalt – elementenverharding komen de gemeenten Capelle aan den IJssel en Helmond overeen met de gemeente Lelystad. Almelo heeft in verhouding meer asfalt en minder elementen verharding. Bij Purmerend en Nieuwegein komt in verhouding minder asfalt en meer elementenverharding voor. Hoorn zit daar wat tussen in. Ten opzichte van de ICL-selectiegemeenten heeft Lelystad gemiddeld in absolute zin 2.626.515m^2 aan areaal verharding meer in beheer en onderhoud. Omgerekend per inwoner betekent dit 34,49 m^2 meer aan verharding.

Groen
Op het gebied van bijvoorbeeld aantallen bomen zijn er behoorlijke verschillen. Almelo en Hoorn hebben een vergelijkbaar aantal als Lelystad. Helmond ligt daar boven en Capelle aan de IJssel, Nieuwegein en Purmerend liggen hier duidelijk onder. Ten opzichte van de ICL-selectiegemeenten heeft Lelystad 6.222 meer bomen in beheer en onderhoud. Op basis van de informatie van de ICL-gemeenten kan de voorzichtige conclusie worden getrokken dat de stedenbouwkundige opzet mede bepalend is voor de groeninrichting. Heesters en gazons in de directe woonomgeving en een extensievere inrichting met daarbij behorend extensiever beheer op grotere afstand van de directe woonomgeving, bosplantsoen en bloemrijk gras. Ten opzichte van de ICL-selectiegemeenten heeft Lelystad gemiddeld 4.866.083 m^2 meer groen in beheer en onderhoud. Omgerekend per inwoner betekent dit 63,91 m^2 meer aan groen.

7.5.3 Wijken de onderhoudskosten van de Lelystadse openbare ruimte, onderscheiden naar uiteenlopende groepen en elementen, af van de kosten in de ICL-gemeenten?

Op basis van de beschikbare informatie is voor de vergelijking geen goed onderscheid te maken in de specifieke kosten voor dagelijks onderhoud, groot onderhoud, vervanging (rehabilitatie) en herinrichting. Om die reden wordt in tabel 7.5.3.1 uit van de structureel beschikbare middelen van de ICL-selectiegemeenten en Lelystad van begrotingsjaar 2015. In de tabel komt Lelystad tweemaal voor. In de ene kolom is dit inclusief en in de andere is dit exclusief ICL-middelen. Om tot een goed vergelijk te kunnen komen zijn de in deze tabel opgenomen ICL-middelen de middelen die ook daadwerkelijk aan deze taken worden besteed. Dit is dus exclusief de ICL-middelen voor riolering en gebouwen.

Op productniveau zijn er behoorlijke verschillen. Dat wordt mede veroorzaakt door het toedelen van kosten. Als voorbeeld:

- Verkeersregelinstallaties maken in de ene gemeente onderdeel uit van openbare verlichting waarbij ze bij een andere gemeente onderdeel uitmaken van verkeersmeubilair of in de begroting zijn ondergebracht bij verkeer.
- Civiele kunstwerken en waterbouwkundige elementen zijn bij de ene gemeente ondergebracht in één product terwijl dat in andere gemeenten is ondergebracht in meerdere producten.
- Verkeermeubilair maakt in de gemeente Almelo onderdeel uit van openbare verlichting.

Tabel 7.5.3.1 Structureel beschikbare middelen openbare ruimte per gemeente (bedragen x € 1)

Product/ Gemeente	Lelystad (1)	Lelystad zonder ICL	Almelo	Capelle	Helmond	Hoorn	Nieuwegein	Purmerend	Gemiddelde Selectiegemeenten (2)	Verschil Lelystad en Selectiegemeenten (1-2)
WSP	10.221.020	3.712.789	4.464.000	7.240.000	7.581.724	3.151.738	4.482.000	4.400.000		
Openbaar groen	6.521.511	3.745.789	5.526.000	4.593.000	4.852.000	6.157.000	4.650.000	3.800.000		
Straatreiniging	3.139.623	2.038.977	1.811.000	934.000	2.262.000	2.512.463	2.098.000	2.789.254		
Spelen	583.500	583.500	365.000	363.000	348.000	437.803	512.000	1.316.000		
Civiele kunstwerken	1.338.197	166.710	896.000	603.000		2.051.671	4.080.000	3.100.000		
Openbare verlichting	1.884.005	1.150.164	915.000	1.111.000	1.671.000	994.874	1.342.000	629.000		
Verkeersmeubilair	443.016	443.016		656.000	1.273.925	218.609	324.000			
Water	1.611.116	1.242.044	311.000	1.064.000	963.908	179.866	41.000			
Recreatie	436.846	436.846		553.000	134.188					
Overig	1.122.350	1.122.350		911.035	163.714					
TOTAAL	**27.301.184**	**14.642.184**	**14.288.000**	**18.028.035**	**19.250.459**	**15.704.024**	**17.529.000**	**16.034.254**	**16.805.629**	**10.495.556**
ICL-middelen	12.659.000									
Eigen-middelen	**14.642.184**	**14.642.184**	**14.288.000**	**18.028.035**	**19.250.000**	**15.704.000**	**17.529.000**	**16.034.000**	**16.805.506**	**-2.163.321**
Inwoners	76.142		72.459	66.178	89.256	71.703	61.038	79.576	73.368	
Middelen ex.ICL/ inwoners	**192,30**		**197,19**	**258,65**	**215,67**	**219,01**	**287,18**	**201,49**	**229,06**	**-36,76**

Daarnaast ontstaan er verschillen in lasten op productniveau door stedenbouwkundige inrichting van een stad, materiaal keuze, hoeveelheid areaal, bodemfactor en de kwaliteit die wordt nagestreefd.

Vergelijkingen

Tabel 7.5.3.1 laat zien dat Lelystad in totaal € 10,5 miljoen meer uit geeft aan beheer en onderhoud van de openbare ruimte (exclusief riolering) dan de ICL-selectiegemeenten. Voor deze taken ontvangt Lelystad een ICL-bijdrage van ruim € 12,6 miljoen.

Tabel 7.5.3.2 Structureel beschikbare middelen verharding en groen per gemeente (bedragen x € 1)

Product/ Gemeente	Lelystad	Almelo	Capelle	Helmond	Hoorn	Nieuwegein	Purmerend	Gemiddelde Selectiegemeenten
Verharding								
Wegen	10.221.020	4.464.000	7.240.000	7.581.724	3.151.738	4.482.000	4.400.000	5.219.910
Straatreiniging	3.139.623	1.811.000	934.000	2.262.000	2.512.463	2.098.000	2.789.254	2.067.786
Openbare verlichting	1.884.005	915.000	1.111.000	1.671.000	994.874	1.342.000	629.000	1.110.479
Totaal verharding	**15.244.648**	**7.190.000**	**9.285.000**	**11.514.724**	**6.659.075**	**7.922.000**	**7.818.254**	**8.398.175**
Areaal verharding in m2	6.532.788	4.836.370	3.006.499	5.321.000	3.355.460	3.466.306	3.452.004	3.906.273
€/m2	**2,33**	**1,49**	**3,09**	**2,16**	**1,98**	**2,29**	**2,26**	**2,15**
Groen								
Openbaar groen	**6.521.511**	**5.526.000**	**4.593.000**	**4.852.000**	**6.157.000**	**4.650.000**	**3.800.000**	**4.929.667**
Areaal groen in m2	8.469.134	3.780.000	2.565.700	4.774.122	3.745.000	3.975.582	2.777.904	3.603.051
€/m2	**0,77**	**1,46**	**1,79**	**1,02**	**1,64**	**1,17**	**1,37**	**1,33**

Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat Lelystad aan eigen middelen in absolute zin € 2,2 miljoen minder aan beheer en onderhoud van de openbare

ruimte besteedt dan de ICL-selectiegemeenten. Vertaald naar inwoners komt dit neer op een bedrag van € 36,76 per inwoner. Op basis van inwonersaantal 76.142 x normbedrag € 36,76 per inwoner besteedt Lelystad aan eigen middelen € 2,8 miljoen minder aan beheer en onderhoud dan de ICL-selectiegemeenten.

Tabel 7.5.3.2 gaat in op de vergelijking Lelystad versus het gemiddelde van de ICL-selectiegemeenten en dan met name op de onderdelen wegen, straatreiniging, openbare verlichting en groen. Hierin worden verschillen zichtbaar in arealen en middelen op basis waarvan conclusies getrokken kunnen worden over mogelijk bovengemiddeld areaal en kunnen uit de beschikbare cijfers kengetallen worden afgeleid. Deze kengetallen zeggen iets over het kostenniveau van het onderhoud en daarmee van de mate van efficiency waarmee het onderhoud ten opzichte van de ICL-selectiegemeenten wordt uitgevoerd.

Straatreiniging
Straatreiniging is een taak gerelateerd aan wegen (vegen en onkruidbestrijding). Voor deze vergelijking, om te komen tot een kengetal, zijn de lasten op het terrein van straatreiniging ondergebracht bij het onderdeel verhardingen.

Openbare verlichting
Openbare verlichting komt voor in voetgangersgebieden, langs fietspaden en wegen, waarmee de lasten voor de openbare verlichting gerelateerd kunnen worden aan wegen en het areaal aan verharding. Meer verhardingen betekent over het algemeen ook meer openbare verlichting. Bij de ICL-selectiegemeenten wordt verschillend omgegaan met de allocatie in de begroting van het onderdeel openbare verlichting. In Almelo maakt verkeersmeubilair in de begroting bijvoorbeeld onderdeel uit van openbare verlichting. Verder is bij veel van de ICL-selectiegemeenten de openbare verlichting gekoppeld dan wel onderdeel van verkeersregelinstallaties (VRI's) en op die wijze gekoppeld aan het onderdeel wegen. Daarentegen komen er door de stedenbouwkundige structuur van Lelystad in Lelystad bijna geen verkeersregelinstallaties voor. Voor de vergelijking, om te komen tot een eenduidig kengetal, worden de lasten van de openbare verlichting ondergebracht bij verhardingen.

Wegen
Bij het onderdeel wegen gaat het om het totaal areaal aan vierkante meters gesloten en open verhardingen in alle materiaalsoorten dat wordt beheerd afgezet tegen de daarvoor in de begroting beschikbare middelen. Uit die verschillende posten gerelateerd aan verharding is vervolgens per ICL-selectiegemeente en voor het gemiddelde een normbedrag berekend per m^2 verharding. Voor Lelystad komt dat neer op een bedrag van € 2,33 per m^2 tegen € 2,15 per m^2 voor het gemiddelde van de ICL-selectiegemeenten.

Groen
Bij het onderdeel groen gaat het om het totaal areaal aan vierkante meters openbaar groen (gazons, heesters, etc.) dat wordt beheerd afgezet tegen de daarvoor in de begroting beschikbare middelen. Ook hier is een normbedrag per m^2 groen afgeleid voor elke individuele gemeente en het gemiddelde van de ICL-selectiegemeenten. Voor Lelystad is dat € 0,77 per m^2 en voor het gemiddelde van de ICL-selectiegemeenten is dat € 1,33 per m^2 .

Civiele Kunstwerken
Op het gebied van civiele kunstwerken is het niet goed mogelijk om een vergelijk te maken op areaal in relatie tot de middelen, zie tabel 7.5.3.1. Een groot of klein aantal civiele kunstwerken zegt niets over de specifieke kosten per object. Daarnaast zijn, bijvoorbeeld, in de begroting van de gemeente Nieuwegein een deel van de realisatiekosten van een grote brug meegenomen in de begroting. Van

de gemeente Helmond zijn wel areaalgegevens beschikbaar maar is niet duidelijk waar de middelen in de begroting zijn verwerkt. Bij de gemeente Purmerend is het tegenover gestelde aan de orde. Daar zijn wel middelen begroot maar zijn geen areaalgegevens beschikbaar. Het is niet goed mogelijk om op basis van de beschikbare informatie een goede vergelijking te maken op civiele kunstwerken. Wat wel mogelijk is, is dat de vergelijking gemaakt wordt op het totaal te beheren areaal. Door stedenbouwkundige inrichting zijn er verschillen per gemeente. Door in de vergelijking te kijken naar het totale beheerpakket in relatie tot de totale middelen kan een vergelijking gemaakt worden over het totaal.

Water
Op gebied van het beheer en onderhoud van water heeft er in alle gemeentes een overdracht van stedelijk water naar het waterschap plaatsgevonden. Het gaat hierbij om de wettelijke taken van het waterschap op het gebied van waterberging en waterafvoer. Voor alle overige taken en watergangen die niet binnen dit kader vallen zijn de gemeentes zelf verantwoordelijk voor het beheer of leveren ze een financiële bijdrage aan het waterschap om die taken voor hun te doen. Wat zij hiervoor aan middelen in de begroting hebben opgenomen is te zien in tabel 7.5.3.1. In Lelystad geeft het waterschap Zuiderzeeland invulling aan de wettelijke taak en draagt Lelystad financieel bij op het gebied van reiniging van het oppervlakte water. De overige watergangen die niet door het waterschap worden beheerd zijn of worden ondergebracht in de groen onderhoudsbestekken. Daarnaast heeft de gemeente nog ongeveer 20 km damwanden (verankerde diepe damwanden). Dit betreft areaal waarbij oeverbescherming onlosmakelijk verbonden is met specifieke functie op het vaste land, voornamelijk bij havens, zoals Havendiep, Geldersediep, Lelystad-Haven en de insteekhavens Oostervaart en Zilverparkvijver.

In de berekende onderhoudskosten gaat Lelystad in de begroting voor vervanging van genoemde damwandconstructies uit van een bedrag van structureel € 350.000 per jaar, als storting in de voorziening. Van de gemeente Purmerend is niet bekend of zij zelf nog taken op het gebied van water uitvoert dan wel alles heeft overgedragen aan het Waterschap dan wel dat de middelen op een andere plek in de begroting zijn ondergebracht. Het is niet goed mogelijk om op basis van de beschikbare informatie een goede vergelijking te maken op het gebied van water. Wat wel mogelijk is, is dat de vergelijking gemaakt wordt op het totaal te beheren areaal. Door stedenbouwkundige inrichting zijn er verschillen per gemeente. Door in de vergelijking te kijken naar het totale beheerpakket in relatie tot de totale middelen kan een vergelijking gemaakt worden over het totaal.

7.5.4 Wijkt de batenstructuur omtrent de openbare ruimte in Lelystad af van de batenstructuur in de ICL-gemeenten?

In alle gemeenten is het uitgangspunt dat gestreefd wordt naar kostendekkende exploitaties op het gebied van riolering en de afvalstoffeninzameling en verwerking. Deze twee onderwerpen zijn behandeld in hoofdstuk 5. Daarnaast zijn er in de exploitaties van de respectievelijke ICL-selectiegemeenten hier en daar kleine inkomsten begroot. Deze hebben over het algemeen betrekking op interne bijdragen en vergunningen. De omvang hiervan is zo beperkt dat ze niet van invloed zijn op de uiteindelijke uitkomst van het onderzoek en zijn daarom buiten beschouwing gelaten in het vergelijkend onderzoek.

7.6 Onderzoeksresultaten riolering

In deze paragraaf wordt de opbouw, lengte en kostenstructuur van het rioolstelsel van Lelystad vergeleken met dat van de ICL-selectiegemeenten. Voor de vergelijking zijn de door de gemeenten opgestelde Gemeentelijke rioleringsplannen (GRP's)[19] het uitgangspunt.

Putten, kolken, pompen etc. zijn over het algemeen gerelateerd aan meters riolering. De vergelijking vindt om die reden plaats op basis van lengte van rioolstelsel en de daaraan gerelateerde kosten. De opzet van rioolstelsels kan per gemeente verschillen. Grosso modo worden er twee typen systemen herkend, te weten een gescheiden[20] dan wel een gemengd[21] stelsel.

Regenwater is relatief schoon water en omdat het zuiveringsproces duur is, wordt er bij vervanging of nieuwe aanleg veelal een gescheiden stelsel toegepast. Hiermee wordt het vuile water afgevoerd naar de rioolzuivering en het regenwater rechtstreeks naar het oppervlakte water.

In vergelijking met de ICL-selectiegemeenten heeft Lelystad (tabel 7.6.2, kolom 1) in tegenstelling tot de ICL-selectiegemeenten een volledig gescheiden rioolstelsel. Voor de onderlinge vergelijking van de onderhoudslasten en vervolgens uitspraken te kunnen doen over kostenniveau en efficiency is het noodzakelijk de gegevens van de ICL-gemeenten te vertalen als beschikten zij ook over een gescheiden stelsel (tabel 7.6.2, kolom 3).

Uit tabel 7.6.2 (kolom 2) blijkt dat de ICL-selectiegemeenten gemiddeld nog 158 kilometer gemengd rioolstelsel hebben. Over het algemeen is het uitgangspunt dat gemengde rioolstelsels bij volledige rehabilitatie worden vervangen door gescheiden rioolstelsels. De daarbij behorende toekomstige vervangingsinvesteringen zijn opgenomen in het GRP en maken daarmee onderdeel uit van de rioolexploitatie. Kanttekening daarbij is dat wettelijk is bepaald dat de zorgplicht bij vervanging van rioolstelsels bij de gemeenten ligt en er geen wettelijke[22] verplichting is tot afkoppelen[23] van gemengde stelsels en deze te vervangen door gescheiden stelsels.

Uit de verschillende GRP's van de ICL-selectiegemeenten is niet goed op te maken hoe zij omgaan met afkoppeling van RWA dan wel gemengde rioolstelsels vervangen door gescheiden stelsels. 100% vervangen is geen algemeen uitgangspunt. Specialisten[24] op dit terrein verwachten dat landelijk tussen 50 -70% van het nog af te koppelen areaal aan riolering ook daadwerkelijk afgekoppeld gaat worden. Voor de vergelijking van Lelystad met de ICL-selectiegemeenten, tabel 7.6.2 kolom 3, is de aanname verwerkt (in overleg met RHDHV, die 60% relatief hoog vinden) dat 40% van de regenwateraansluitingen op gemengde stelsels

---

[19] Lelystad – GRP 2016 – 2020; Almelo – vGRP 2011 – 2015; Capelle aan den IJssel – VGRP 2016 – 2021, Helmond – vGRP 2010 – 2015; Hoorn – GRP2011 – 2015; Nieuwegein – vGRP 2014 – 2018; Purmerend – VGRP 2013 – 2017.

[20] Een gescheiden rioolstelsel is een stelsel van meerdere rioolbuizen waarbij het regenwater wordt afgevoerd naar het oppervlakte water en het afvalwater naar de rioolzuivering

[21] Een gemengd rioolstelsel is een stelsel waarbij door één rioolbuis zowel het regenwater als het afvalwater naar de rioolzuivering wordt afgevoerd.

[22] Bron: Rioleringsnota Wetterskip Fryslân.

[23] Afkoppelen houdt in dat regenwaterafvoeren worden afgekoppeld van het gemengde stelsel en er hiervoor geen ander stelsel terugkomt. Regenwater infiltreert in de bodem of wordt op andere wijze direct geloosd op het oppervlakte water zonder dat hier een nieuw riool voor wordt aangelegd. Een gemengd stelsel wordt hiermee een gescheiden stelsel. Na afkoppeling wordt er alleen nog afvalwater afgevoerd.

[24] Cyber adviseurs

daadwerkelijk wordt afgekoppeld en dat 60% op termijn wordt vervangen door gescheiden stelsels.

Tabel 7.6.1 Indexering riolering ICL-selectiegemeenten

Gemeente	Correctie inflatiejaren GRP		Jaar	Inflatie cfm CBS
Almelo	4		2010	1,3%
Helmond	5		2011	2,3%
Hoorn	4		2012	2,5%
Nieuwegein	1		2013	2,5%
Purmerend	2		2014	1,0%
Capelle	0		2015	0,6%
Cumulatief	16		gemiddeld	1,7%
Gemiddelde	2,7			

	gem GRP	gem GRP + 1	gem GRP + 2	gem GRP + 3	gem GRP + 4
Kostenniveau ICL-selectiegemeenten	€ 5.751.464	€ 5.849.239	€ 5.948.676	€ 6.049.803	€ 6.152.650
Gecorrigeerd kostenniveau ICL-selectiegemeenten	**€ 6.019.465**				

Daarnaast beslaan de GRP's van de ICL-selectiegemeenten niet allemaal dezelfde periode[25]. Om te komen tot een financieel vergelijk zijn van die gemeenten de kosten op basis van CBS indexcijfers geïndexeerd naar het niveau van 2015 met een gemiddeld indexpercentage van 1,7% per jaar, zie tabel 7.6.1.

Tabel 7.6.2 Vergelijking riolering Lelystad en ICL-selectiegemeenten

Riool		Kolom1	Kolom 2	Kolom 3
Type object	**Eenheid**	**Lelystad**	**Selectiegemeenten**	**Selectiegemeenten**
Vrijvervalriolering				
lengte DWA (vuilwater)	km	322	117	212
lengte RWA (regenwater)	km	349	129	224
lengte bluswater	km	10	0	0
Gemengd stelstel	km	0	158	63
Druk en persleidingen	km	64	62	62
Totaal kosten ex kapitaallasten	euro per jaar	**4.448.569**	**3.391.458**	**3.391.458**
Totaal financieringslasten incl BTW (2015)	euro per jaar	**2.637.500**	**2.360.006**	**2.360.006**
Totale kosten incl financieringslasten	euro per jaar	**7.086.069**	**5.751.464**	**5.751.464**
Totale kosten gecorrigeerd naar prijsniveau 2015	euro per jaar	**7.086.069**	**6.019.465**	**6.019.465**
Kengetallen				
Kosten per meter (ex btw, kwijtschelding en andere zaken die niet direct met het onderhoud van de riolering te maken hebben)	euro per meter	9,51	12,92	10,73
Totaal riolering	km	745	466	561
ICL	euro per jaar	1.059.000		
Totaal eigen middelen	euro per jaar	**6.027.069**	**6.019.465**	**6.019.465**
Inwoners		76.142	73.368	73.368
Kosten, excl ICL / inwoners	euro per inwoner	**79,16**	**82,04**	**82,04**

[25] Lelystad – GRP 2016 – 2020; Almelo – vGRP 2011 – 2015; Capelle aan den IJssel – VGRP 2016 – 2021, Helmond – vGRP 2010 – 2015; Hoorn – GRP2011 – 2015; Nieuwegein – vGRP 2014 – 2018; Purmerend – VGRP 2013 – 2017,

In tabelvorm (tabel 7.6.2) ziet de vergelijking tussen Lelystad (kolom 1) en het gemiddelde van de ICL-selectiegemeenten (kolom 3) op het terrein van beheer en onderhoudskosten van de riolering er dan als volgt uit:

- Kolom 1; Hierin zijn de gegevens van Lelystad GRP 2016 – 2021 verwerkt.
- Kolom 2; Hierin zijn de huidige gemiddelde areaalgegevens van de ICL-selectiegemeenten verwerkt.
- Kolom 3; Hierin zijn de verwachte gemiddelde areaalgegevens van de ICL-selectiegemeenten verwerkt, na ontkoppeling RWA en vervanging gemengde stelsels door gescheiden stelsels.

In deze vergelijking zijn de kwijtscheldingen (voor Lelystad € 334.300) niet meegenomen. Deze kosten hebben betrekking op armoedebeleid en geen directe relatie met beheer en onderhoud van riolering. In hoofdstuk 5 maakt deze post wel onderdeel uit van de totale kosten en baten in relatie tot de berekening van de kostendekkendheid.

Vergelijking
Op basis van de verzamelde informatie kan het volgende worden opgemerkt:

- Lelystad heeft beduidend meer (184km) areaal aan riolering in beheer en onderhoud dan de ICL-selectiegemeenten.
- De kosten voor het rioolonderhoud liggen per meter in Lelystad significant lager dan bij de ICL-selectiegemeenten.
- Exclusief de ICL-bijdrage zijn de kosten per inwoner vergelijkbaar.
- De meerkosten op het gebied van riolering in Lelystad ten opzichte van de ICL-selectiegemeenten worden niet veroorzaakt door een inefficiënte kostenstructuur maar zijn het gevolg van de bovengemiddelde hoeveelheid aan areaal.

7.7 Onderzoeksresultaten structuur

De vooraf geformuleerde vragen over de vergelijking tussen de opbouw en meer specifiek de netwerk laag van Lelystad ten opzichte van de ICL-selectiegemeenten zijn niet goed te beantwoorden doordat er onvoldoende informatie over de ICL-selectiegemeenten beschikbaar is. In deze paragraaf zoomen we daarom in op de lagenbenadering van Lelystad, gevolgd door een globale schets van de ICL-selectiegemeenten, eindigend met een in het oog springende afwijking van de gemiddelde wegbreedte. Het verschil in weglengte is ook terug te vinden in hoofdstuk 6.

De Lelystadse structuur is ontwikkeld door van Eesteren volgens ontwerpprincipes uit de jaren 60. Een belangrijk kenmerk hiervan is de sterke scheiding tussen wonen, werken en vervoer. De ongelijkvloerse kruisingen en brede wegprofielen die doorlopen tot het centrum. Lelystad is dan ook ruim opgezet, wat bijdraagt aan de basis identiteit van de stad. Het bezit een dubbelbaanse hoofdwegenstructuur in een ruitvorm die de wijken onderverdeeld in groene wijkeilanden. Ook het fietspadennetwerk en het rioolstelsel zijn volledig gescheiden. Met uitzondering van het centrumgebied is het woonmilieu suburbaan. Het aanzienlijke buitengebied kenmerkt zich door een structuur van polderwegen. De stad is multimodaal ontsloten via de A6, spoor, water en straks ook lucht. Lelystad heeft kenmerken van een typische 'newtown', net als de andere voormalige groeikernen uit de ICL-selectiegemeenten Helmond, Nieuwegein en Purmerend. Allen groeiden sterk in de jaren '60 en '70 door het overloopbeleid van het Rijk. Hoorn, Purmerend en Nieuwegein bezitten een onderling vergelijkbaar areaal asfalt. Van de ICL-selectiegemeenten komt alleen Helmond qua hoeveelheid openbare ruimte in de buurt van Lelystad. Capelle aan de IJssel is een compacte stad aan het water met een oude kern, weinig nieuwbouw en geen buitengebied. Capelle aan den IJssel is gebouwd op een veenondergrond. De wegenstructuur wordt gevormd door een

kruispunt van 2 wegen. Purmerend heeft ook een compacte oude kern, met daaromheen enkele ruim opgezette wijken in een groene omgeving. Purmerend is een echte forensenstad. Ook Nieuwegein heeft zich ontwikkeld volgens het denken uit de jaren '60. De structuur kenmerkt zich verder door de centrale ligging, ingesloten door zowel snelwegen als waterwegen en bezit een aantal zeer grote bruggen. Helmond is de enige andere stad uit de ICL-selectiegemeenten die zich qua omvang van de openbare ruimte kan meten met Lelystad. Het is echter in tegenstelling tot Lelystad een historische industriestad uitgegroeid tot inmiddels vier kernen met wel veel openbaar groen en wegen. Hoorn is een atypische groeikern, ingesloten zonder uitleggebieden en met weinig openbaar groen, maar wel kilometers kademuur.

In de voorgaande hoofdstukken wordt al duidelijk dat Lelystad t.o.v. de ICL-selectiegemeenten veel wegen bezit. Lelystad heeft naast de meeste kilometers (584 km t.o.v. 335 km gemiddeld) ook veel meer vierbaanswegen (2x2 rijstroken) dan de ICL-selectiegemeenten. Dit wordt goed zichtbaar in een gemiddelde wegbreedte van 12,5m voor Lelystad, t.o.v. 5,4m voor het gemiddelde van de ICL-selectiegemeenten (CBS index, 2014).

Ergo, ondanks het feit dat voor een aantal ICL-selectiegemeenten er sprake is van een typering als groeikern zijn er significante verschillen in stedenbouwkundige opzet, situering dan wel bodemgesteldheid. Dit heeft invloed op de areaalgegevens maar ook op maatregelpakketten van onderhoud en daarmee op de bijbehorende financiële middelen van de individuele ICL-selectiegemeenten.

Bodemfactor
De bodemgesteldheid van een gebied heeft een effect op de kwaliteit van de openbare ruimte. Verhardingen op een relatief slappe bodem (veen) zullen bijvoorbeeld sneller verzakken dan verhardingen op een stabielere bodem (zand of klei). De ondergrond is daarmee mede bepalend voor materiaalkeus en het maatregelenpakket dat wordt toegepast om de openbare ruimte op het gewenste kwaliteitsniveau in stand te houden. Er is dan ook een direct verband tussen de ondergrond en het lastenniveau van dat onderhoud. De gesteldheid van de bodem wordt uitgedrukt in een bodemfactor. Hoe hoger de bodemfactor hoe slapper de bodem. In tabel 7.7.1 wordt de bodemfactor van Lelystad en de ICL-selectiegemeenten weergegeven. De data in de tabel is afkomstig uit de maatstaven van het uitgemeentefonds.

Tabel 7.7.1 Vergelijking bodemfactor riolering Lelystad en ICL-selectiegemeenten

Gemeente	Bodemfactor
Almelo	bodemfactor 1
Almere	bodemfactor van 1,2 tot 1,3
Capelle aan den IJssel	bodemfactor vanaf 1,4
Helmond	bodemfactor 1
Hoorn	bodemfactor van 1,3 tot 1,4
Lelystad	bodemfactor van 1,01 tot 1,2
Nieuwegein	bodemfactor van 1,01 tot 1,2
Purmerend	bodemfactor van 1,2 tot 1,3

Uit de vergelijking blijkt dat de bodemfactor in Lelystad zich redelijk verhoud tot het gemiddelde van de ICL-selectiegemeenten.

7.8 Onderzoeksresultaten ICL-gerelateerde gebouwen

In tabellen 7.8.1 en 7.8.2 worden openbare gebouwen, waar aan Lelystad een

ICL-bijdrage voor wordt verstrekt, vergeleken met de ICL-selectiegemeenten. Voor de vergelijking zijn in dit overzicht alleen het stadhuis en het theater opgenomen. Dit zijn openbare voorzieningen die in alle gemeenten herkenbaar aanwezig zijn. Hoe overige culturele activiteiten worden georganiseerd en gefinancierd is voor een vergelijking op alleen gebouwen niet goed te herleiden. Daarom is de Kubus in deze paragraaf buiten beschouwing gelaten.

Stadhuis
Voor wat betreft de stadhuizen in de verschillende ICL-selectiegemeenten zijn er grote onderlinge verschillen, zie tabel 7.8.1. Zo hebben Almelo, Nieuwegein en Lelystad, het grootste vloeroppervlak. De andere gemeenten beschikken over accommodaties met minder vierkante meters bruto vloeroppervlak. Zowel absoluut als per inwoner. In relatie tot Nieuwegein dient te worden opgemerkt dat in het stadhuis ook de openbare bibliotheek is gehuisvest waarvoor de gemeente aan de bibliotheek een huisvestingsvergoeding in rekening brengt die het bedrag aan kapitaallasten voor het stadhuis deels compenseert. De baten bij Capelle en Helmond hebben betrekking op interne doorbelasting en zijn in de som van de nettolasten om die reden niet meegenomen voor die gemeenten. Purmerend tenslotte is in deze vergelijking buiten beschouwing gelaten omdat daar onvoldoende gegevens van beschikbaar waren.

Tabel 7.8.1 Vergelijking stadhuis Lelystad en ICL-selectiegemeenten

Stadhuis	**Lelystad**	**Almelo**	**Capelle**	**Helmond**	**Hoorn**	**Nieuwegein**	**Purmerend**	**Gemiddelde ICL-selectiegemeenten**
Onderhoud	767.256	149.072	248.766	263.450	124.000	311.000		
Afschrijving/ kapitaallast	3.578.344	2.489.447	402.465	600.074	428.000	4.415.000		
Overige kosten	121.636		412.085	153.211	1.336	879.000		
Baten	0	0	-1.198.487	-1.568.149	-60.000	-1.288.000		
Nettolasten	**4.467.236**	**2.638.519**	**1.063.316**	**1.016.735**	**493.336**	**4.317.000**		**1.905.781**
Bruto Vloeroppervlak (m2)	20.779	20.000	11.500	15.400	11.177	19.618	13.414	
Aantal inwoners	76.142	72.459	66.178	89.256	71.703	61.038	79.576	72.127
Nettolasten stadhuis per inwoner	**58,67**							**26,42**
ICL	984.000							
ICL per inwoner	12,92							

In absolute zin leidt dit tot een verschil in lasten Lelystad versus gemiddelde lasten ICL-selectiegemeenten (exclusief Purmerend) van circa € 2,5 miljoen. Gerekend per inwoner is Lelystad jaarlijks een bedrag van € 58,67 kwijt aan de instandhouding van het stadhuis tegenover € 26,42 per inwoner van de gemiddelde ICL-selectiegemeente. Een verschil van € 32,25 per inwoner. Jaarlijks is er voor de dekking van de lasten van het stadhuis een bedrag aan ICL van € 984.000 beschikbaar op basis van de afspraken uit 1994, prijsniveau 2015. Omgerekend naar inwoners komt dat neer op een bedrag van € 12,92 per inwoner. Dit dekt slechts 30% van het verschil in meerkosten van Lelystad versus het gemiddelde van de ICL-selectiegemeenten af.

Theater
Voor wat betreft het theater, zie tabel 7.8.2, lijken zowel Hoorn als Nieuwegein te beschikken over grotere accommodaties en daarmee meer bruto vloeroppervlak als Lelystad. Bij nadere bestudering blijkt dat deze vloeroppervlakken ook betrekking hebben op sociaal maatschappelijke- en onderwijsvoorzieningen in het pand. Wat uiteindelijk toegerekend kan worden aan het theater is echter niet eenduidig voor handen. Voor Purmerend is een schatting aanwezig van het vloeroppervlak die sterk negatief afwijkt van de andere gemeenten en ook niet in lijn ligt met een acceptabele bandbreedte van de verhouding theatercapaciteit versus vierkante

meters. Verder is de theaterfaciliteit in Almelo ondergebracht in- en onderdeel van een commerciële hotelketen waardoor er ook hier vermenging optreedt van hotel- en theatervloeroppervlak. Gezien afwezigheid van eenduidigheid in de allocatie van vloeroppervlak, is het niet opportuun hierop gefundeerde uitspraken te doen over afwijkingen van dimensionering van de theaterfaciliteit. Van vier van de zes gemeenten zijn voldoende financiële gegevens beschikbaar voor een vergelijking, Helmond en Almelo worden daarom niet meegenomen in de berekening van het gemiddelde van de selectiegemeenten. Daarnaast is van alle ICL-selectiegemeenten de theatercapaciteit bekend, uitgedrukt in de hoeveelheid aanwezige stoelen. Op basis daarvan is het mogelijk een beeld te vormen van de omvang van de fysieke theatervoorzieningen en de daaraan gekoppelde financiële middelen.

Tabel 7.8.2 Vergelijking theater Lelystad en ICL-selectiegemeenten

Theater	**Lelystad**	**Almelo**	**Capelle**	**Helmond**	**Hoorn**	**Nieuwegein**	**Purmerend**	**Gemiddelde ICL-selectiegemeenten**
Onderhoud	261.624	170.000	189.526	108.556	36.000	174.000	112.046	
Afschrijving/ kapitaallast	1.326.592	56.766	0	46.165	470.000	2.047.000	340.180	
Overige	56.700	50.000	28.807	41.924	422.000	101.000	122.145	
Subsidie			1.122.158		1.950.000			
Baten	-336.097	-331.740	-364.046	-230.787	-1.099.000	-1.446.000	-15.301	
Nettolasten	**1.308.819**		**976.445**		**1.779.000**	**876.000**	**559.070**	**1.047.629**
Brutto Vloeroppervlak (m2)	7.284	7.368	3.800	5.000	13.564	10.042	1.750	
Aantal inwoners	76.142	72.459	66.178	89.256	71.703	61.038	79.576	69.624
Nettolasten theater per inwoner	**17,19**							**15,05**
ICL	660.000							
ICL per inwoner	8,67							
Aantal stoelen	**Agora**	**Van der Valk Theaterhotel**	**Isala**	**Speelhuis**	**Het Park**	**De Kom**	**Purmaryn**	**Gemiddelde ICL-selectiegemeenten**
Grote zaal	740	800	512	434	843	650	520	627
kleine zaal	207	200	151	165	360	200	200	213
Totaal	947	1.000	663	599	1.203	850	720	839

Het jaarlijkse netto financiële beslag van de ICL-selectiegemeenten (exclusief Almelo en Helmond) ligt gemiddeld op een bedrag van € 1.047.629 tegen € 1.308.819 voor de gemeente Lelystad. Een absoluut verschil van € 261.190. Uitgedrukt per inwoner is de gemiddelde nettolast van de ICL-selectiegemeenten € 15,05 tegen € 17,19 voor Lelystad. Een verschil van € 2,14 overeenkomend met een percentage van 12%.

Voor een vergelijking van de fysieke omvang is een vergelijking gemaakt tussen het gemiddeld aantal beschikbare stoelen van de ICL-selectiegemeenten versus het aantal beschikbare stoelen in het theater in Lelystad. Alle zeven theaters beschikken over een grote en één of meerdere kleine za(a)l(en). Daarin hebben de ICL-selectiegemeenten gemiddeld een theatercapaciteit van totaal 839 stoelen tegen Lelystad 947 stoelen. Een verschil van 108 stoelen overeenkomend met een percentage van 11%. Dit procentueel verschil ligt in lijn met de bevinding van de bovenstaande financiële vergelijking.

Voor het Agoratheater en de Kubus samen ontvangt Lelystad, op basis van afspraken uit 1994, jaarlijks een bedrag van € 660.000 aan ICL-bijdrage (prijspeil 2015). Dat komt overeen met een bedrag van € 8,67 per inwoner. Op basis van bovenstaande bevindingen is daarvan voor het Agoratheater nog een bedrag van € 2,14 te relateren aan overdimensionering. In absolute zin komt dat neer op een bedrag van € 163.000 (te weten: inwoners 76.142*€ 2,14).

7.9 Rekenkameronderzoeken Lelystad en Breda

In de onderzoeksopzet is er voor gekozen aanvullend gebruik te maken van eerdere rekenkameronderzoeken naar het beheer van de openbare ruimte (Lelystad; 2015 en Breda; 2013).

Beide rekenkameronderzoeken hebben betrekking op beheer en onderhoud van de openbare ruimte maar hebben vanuit de opdracht een verschillende invalshoek. In Lelystad is onderzocht of beheermaatregelen ook doeltreffend zijn ingezet en of dit in beleving bij bewoners ook zo ervaren wordt. Bij het onderzoek in Breda is vooral gekeken naar de kosten in relatie tot de kwaliteit. Twee verschillende onderzoeken met verschillende resultaten maar ook met aanbevelingen die relevant kunnen zijn voor deze ICL-evaluatie:

- zorg voor vastgestelde actuele beleids- en beheerkaders als uitgangspunt voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte;
- geef inzicht in beheerkosten voor zowel de korte-, middellange- als de lange termijn;
- speel tijdig in op mogelijke veranderingen;
- laat beschikbaar budget niet leidend zijn;
- breng consequenties en effecten als onderdeel van besluitvorming goed in beeld;
- formuleer duidelijke doelen, maar ook wat het gewenste resultaat is;
- evalueer en stel indien gewenst bij;
- neem geen drastische beslissingen die niet/moeilijk teruggedraaid kunnen worden en die de kwaliteit van de openbare ruimte ernstig verschralen;
- veronachtzaam niet de waarde die een goede kwaliteit van de openbare ruimte heeft op de leefbaarheid en (commerciële) aantrekkelijkheid van de gemeente;
- de winst van bewonersparticipatie is het verhogen van de betrokkenheid van inwoners en het vergroten van sociale binding en toezicht, en is in het gunstigste geval kostenneutraal.

Conclusies:

- Lelystad beschikt over actuele beleids- en beheerkaders voor beheer en onderhoud van de openbare ruimten. Met de vastgestelde meerjarenraming 2011 en voor dit onderzoek opgestelde meerjarenraming 2015 is er goed inzicht in de integrale beheerkosten voor de korte-, middellange- en lange termijn. De basis voor adequaat beheer en onderhoud is op orde.
- Kijk bij besluitvorming vooral integraal naar lange termijn doelstellingen en effecten. In dit kader zou het naar beneden bijstellen van het kwaliteitsniveau van het onderhoud een negatief effect kunnen hebben op de aantrekkelijkheid van de stad en daarmee een belemmering vormen voor de groeiopgave.
- Bewonersparticipatie leid niet tot kostenreductie.

7.10 Krimpgemeenten en -regio's

In de onderzoeksopzet is er voor gekozen ook aanvullend te kijken naar maatregelen die in krimpgemeenten zijn genomen om beheer en onderhoudskosten te verlagen en welke wellicht een positief effect op de ICL-bijdrage zouden kunnen hebben. In tegenstelling tot krimpgemeenten is er in Lelystad geen sprake van krimp, maar van stagnerende groei. Neemt niet weg dat er parallellen zijn en we kunnen leren van wat er in krimpgemeenten speelt en hoe zij daar mee om gaan. Wat duidelijk wordt uit de verschillende geraadpleegde

rapporten[26] is dat met het nemen van beheermaatregelen vooral wordt ingespeeld op ontstane situaties maar dat deze maatregelen het beheerkostenprobleem niet oplossen.

Waar het vooral om gaat en dat is ook de parallel die met Lelystad getrokken zou kunnen worden, is niet zozeer krimp bestrijden maar anticiperen op een stagnerende ontwikkeling.

Genoemde rapporten geven handvatten voor de toekomst maar niet direct een oplossing om te komen tot een reductie van de ICL-bijdrage:
- leer van transitie-ervaringen;
- vergroot de bewustwording;
- betrek maatschappelijke stakeholders;
- creëer goede bestuurlijke randvoorwaarden.

Voor zo'n proces zijn nadere afspraken nodig met Provincie en Rijk waarbij het uitgangspunt zou moeten zijn dat de transitie is voltooid op het moment dat Lelystad zonder ICL-bijdrage vitaal en toekomstbestendig is. De suggestie wordt gedaan om deze procesgang te borgen in de begroting via een "paragraaf demografische ontwikkeling".

7.11 Beoordeling van het onderzoek door Royal Haskoning DHV

Op verzoek van BZK heeft Royal Haskoning DHV (RHDHV) een beoordeling van het onderzoek naar de beheerkosten van de openbare ruimte uitgevoerd. De volledige tekst van de beoordeling is opgenomen in bijlage 7.5.

De gemeente heeft met de beschikbare gegevens een goed onderzoek neergezet, waarin binnen de gestelde tijd en met de beschikbare middelen een zo goed mogelijke vergelijking is gemaakt. Het rapport is vooral gericht op het verzamelen van feitelijke gegevens.

7.12 Conclusies

De belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk zijn:
- Lelystad geeft aan verschillende activiteiten (inbreiden, reductie hoofdwegen en kaveluitgifte met minder openbare ruimte) te hebben ondernomen om de overcapaciteit in de openbare ruimte te reduceren. Het percentage uitgeefbare grond is in de afgelopen jaren gestegen van 45% in de bestaande stad tot 66% in de nieuwste wijk Warande en beoogt een marktgericht woningaanbod te realiseren dat mensen van buiten verleidt (groei) en zorgt voor een versterking van de sociale structuur (paragraaf 7.4.4).
- Over het algemeen heeft de gemeente Lelystad gemiddeld genomen, afhankelijk van de gebiedsindeling, kwaliteitsambities en bijbehorend kwaliteitsniveaus (B) bij de openbare ruimte die hoger liggen dan die van de ICL-selectiegemeenten. Door het kwaliteitsniveau te verlagen naar een vergelijkbaar niveau (C) als dat van de selectiegemeenten kan het totale lastenniveau naar beneden. (paragraaf 7.5.1).

[26] 1. Van bestrijden naar begeleiden: demografische krimp in Nederland; Planbureau voor de leefomgeving 2010.
2. Bevolkingskrimp, benoemen en benutten; SER 2011.
3. Met het oog op morgen. Verkenning van de rol van de provincie in het krimpbeleid; Rekenkamer Oost-Nederland 2011.

- Uit het vergelijkingsonderzoek blijkt dat Lelystad momenteel meer openbare ruimte op het gebied van groen en verhardingen heeft dan de ICL-selectiegemeenten (paragraaf 7.5.2) alsmede rioleringsareaal (paragraaf 7.5.4). Op het gebied van de civiele kunstwerken en water is de vergelijking niet goed te maken. De onderhoudslasten per eenheid op de terreinen verhardingen, groen en riolering zijn vergelijkbaar met dan wel liggen onder het niveau van de ICL-selectiegemeenten (paragraaf 7.5.3 en 7.5.4 (riolering)).
- Lelystad geeft in totaal € 10,5 miljoen meer uit aan beheer en onderhoud van de openbare ruimte (exclusief riolering en maatschappelijk vastgoed) dan de ICL-selectiegemeenten. Voor deze taken ontvangt Lelystad een ICL-bijdrage van ruim € 12,6 miljoen. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat Lelystad aan eigen middelen in absolute zin € 2,2 miljoen minder aan beheer en onderhoud van de openbare ruimte besteedt dan de ICL-selectiegemeenten. Vertaald naar inwoners komt dit neer op een bedrag van € 36,76 per inwoner ofwel € 2,8 miljoen absoluut (€ 36,76 x 76.142) (paragraaf 7.5.3).
- Voor wat het stadhuis betreft heeft Lelystad jaarlijks per inwoner € 32,25 meer aan netto lasten dan de ICL-selectiegroep. De nettolasten van het Agoratheater komen overeen met de nettolasten van de ICL-selectiegroep (paragaaf 7.8).
- De rekenkamer van Lelystad adviseert in haar onderzoek naar onderhoud rekening te houden met de onderhoudskwaliteit omdat neerwaartse bijstelling er van gevolgen kan hebben voor de aantrekkelijkheid van de stad en daarmee een belemmering kan vormen voor de groeiopgave (paragraaf 7.9).

8 Kan het ook anders?

8.1 Inleiding

Behalve het antwoord op de vraag uit hoofdstuk 7 of gezien de huidige ICL-gerelateerde lasten van het beheer en onderhoud de ICL-bijdrage nog nodig is, dient deze ICL-evaluatie tevens antwoord te geven op de vraag of een eventuele hogere uitgavenstructuur omgezet kan worden in een meer gemiddeld uitgavenniveau in vergelijking met andere gemeenten. Het antwoord op die vraag is gebaseerd op specifiek onderzoek door enerzijds de gemeente en anderzijds de inspecteurs van BZK.

De gemeente heeft hiervoor een onderzoek opgestart met als doel ideeën te genereren om het beheer van de openbare ruimte kostendekkend uit te voeren. Niet alleen kostenreducties, maar ook inkomstenverhogingen kunnen hieraan bijdragen. Als randvoorwaarde bij het onderzoek is geformuleerd dat als minimale ondergrens de door de raad van Lelystad vastgestelde onderhoudsniveaus worden gehanteerd. Dit onderzoek heeft geleid tot het rapport 'Uitkomsten creatief proces 'meer met minder', verkenning van creatieve ideeën voor kostendekkend beheer in Lelystad'. Dit rapport is opgenomen in bijlage 8.1.

De inspecteurs van BZK hebben daarnaast onderzoek laten doen met als doel ideeën te genereren die er voor zorgen dat een eventueel hoger kosten- of kwaliteitsniveau kan worden geëlimineerd waardoor de grondslag onder de ICL-bijdrage geheel of gedeeltelijk kan komen te vervallen. Hierbij worden de ervaringen van krimpgemeenten met het omvormen van hun voorzieningenniveau en aanpassen fysieke structuur etc. betrokken.
De inspecteurs hebben hiervoor het onderzoeksbureau Royal Haskoning DHV ingeschakeld. Dit heeft geleid tot het rapport 'Haalbare interventies voor de ICL-gerelateerde infrastructuur'. Dit rapport is opgenomen in bijlage 8.2.

De verschillend te nemen maatregelen, zoals die uit beide onderzoeken naar voren komen, zijn in twee categorieën in te delen:
1. Maatregelen op het vlak van versoberen beheer, verhogen van de baten, beperken van het areaal en stimulering (bijvoorbeeld op het vlak van woningbouw, werkgelegenheid en energie) die op korte termijn (1 tot 5 jaar, vanaf 2018) leiden tot een reductie van de ICL-bijdrage.
2. Maatregelen op het vlak van versoberen beheer, verhogen van de baten, beperken van het areaal en stimulering (bijvoorbeeld op het vlak van woningbouw, werkgelegenheid en energie) die op langere termijn (vanaf 5 jaar) kunnen leiden tot een reductie van de ICL-bijdrage.

Voor de mogelijke maatregelen onder 2 adviseren de inspecteurs aan de fondsbeheerders van het gemeentefonds dat de gemeente Lelystad één of meerdere meerjaren programma's/plannen opstelt waarin de maatregelen worden uitgewerkt en waarin tenminste het volgende dient te worden beschreven en onderzocht:
- uitvoerbaarheid;
- plan van aanpak;
- tijdsplanning en voortgang;
- benodigde investering;
- mogelijke (financiële) opbrengsten op o.a. het vlak van reduceren kosten beheer, realiseren extra inkomsten, duurzaamheid en kwaliteit openbare ruimte, participatie en betrokkenheid samenleving, samenwerking tussen gemeente en samenleving en het imago Lelystad;

- financiële, technische, juridische en maatschappelijke haalbaarheid;
- effecten voor de kwaliteit en leefbaarheid;
- draagvlak;
- effectiviteit van de maatregelen;
- consequenties voor de ICL-bijdrage.

De voortgang van deze programma's dient te worden beschreven in een aparte paragraaf ICL-bijdrage bij de begroting van Lelystad en dient gemonitord te worden via het jaarlijkse provinciaal verslag van gedeputeerde staten van Flevoland. Het provinciaal verslag dient aan BZK gezonden te worden ter beoordeling van de volledigheid en voortgang van deze programma's.

Bij deze programma's kan ook gedacht worden aan een programma/plan, zoals bijvoorbeeld dat van de Commissie Deetman voor Delft, waarin wordt benoemd wat de prioritaire kansen en bedreigingen zijn voor Lelystad om in te zetten op een voorspoedige en economisch georiënteerde ontwikkeling van Lelystad in samenwerking met de partners van de stad, als beste garantie om een inwonersgroei te bewerkstelligen richting 100.000 inwoners. Dit biedt Lelystad de mogelijkheid de bestaande koers om zowel de economische als de woonpotenties van de stad tot wasdom te brengen, te versterken en herijken, met als doel via de gerealiseerde inwonersgroei de ICL-bijdrage te kunnen verminderen. Hierbij is een goede balans tussen een woon- en werkklimaat van belang.

De resultaten van beide onderzoeken (kan het goedkoper en welke maatschappelijk aanvaardbare maatregelen zijn mogelijk om de grondslag onder de ICL-bijdrage geheel of gedeeltelijk te laten vervallen) worden beschreven in dit hoofdstuk, waarbij de verschillende maatregelen zoveel als mogelijk worden ingedeeld in bovenstaand beschreven categorieën 1 en 2.

8.2 Uitkomsten creatief proces 'meer met minder'

In deze paragraaf worden de uitkomsten behandeld van het onderzoek van de gemeente Lelystad met als doel ideeën te genereren om het beheer van de openbare ruimte kostendekkend uit te voeren.

Er is momenteel een structureel financieel tekort op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte van Lelystad. Er zijn meer middelen nodig om de openbare ruimte duurzaam te onderhouden op het door de gemeenteraad vastgestelde kwaliteitsniveau. De gemeente Lelystad heeft de afgelopen jaren diverse wegen onderzocht die kunnen bijdragen aan het wegwerken van de tekorten. De gemeenteraad van Lelystad heeft in 2009 drieënveertig suggesties gedaan die vervolgens nader zijn onderzocht. Hierbij is in kaart gebracht wat de financiële effecten zijn, op welke termijn deze gerealiseerd kunnen worden, hoe uitvoerbaar ze zijn en wat de afhankelijkheid is ten opzichte van andere maatregelen. Hierdoor ontstond het zogenaamde "knoppenmodel" voor kostendekkend beheer Lelystad. In aanvulling hierop is er behoefte aan nieuwe ideeën. Hiervoor is veel creativiteit nodig. Er moest ook buiten de bekende kaders en vanuit nieuwe invalshoeken naar worden gezocht. Hiervoor kan onder meer worden gedacht aan het raadplegen van personen, instanties die verder afstaan van het ambtelijk apparaat en het gemeentebestuur.

8.2.1 Aanpak

De gemeente Lelystad is in het najaar van 2014 een creatief proces gestart, om zo voor nu en voor de toekomst meer creatieve ideeën en nieuwe invalshoeken te vinden om de kosten voor het onderhoud te beperken of inkomsten uit de

openbare ruimte te vergroten. Hiertoe werden twee expertmeetings en een landelijke ideeënprijsvraag, de zogenaamde 'City Challenge' georganiseerd.

Tijdens twee expertmeetings, die in januari 2015 werden belegd, hebben twintig creatieve en vak deskundige mensen hun input gegeven op de vraag hoe het onderhoud van de openbare ruimte structureel en met behoud van de huidige kwaliteit goedkoper kan plaatsvinden. Maar ook hoe er extra inkomsten voor de openbare ruimte gegenereerd kunnen worden. De experts die uit heel het land kwamen, zijn werkzaam bij gemeenten, kenniscentra, een universiteit of hogeschool. Ook waren onder de genodigden projectontwikkelaars, aannemers, ingenieursbureaus, architecten en adviseurs.

Om nog meer en verder uitgewerkte ideeën te krijgen, is dezelfde vraag via de City Challenge neergelegd bij een landelijke pool van studenten die zich 'geoefende creatieve conceptontwikkelaars' mogen noemen. De gemeente Lelystad heeft ook gebruik gemaakt van de creativiteit en betrokkenheid van de Lelystedelingen en heeft ook hen uitgenodigd aan de Challenge mee te doen.

8.2.2 Resultaten expertmeetings

In januari 2015 bogen twintig creatieve experts vanuit diverse vakgebieden en professies zich over de opgave van Lelystad. Hiervoor werden twee bijeenkomsten georganiseerd waar de zelfde vraagstelling werd voorgelegd aan twee verschillende groepen experts. De expertmeetings hebben tal van veelbelovende ideeën en denkrichtingen opgeleverd. In totaal deden de experts samen 160 suggesties. Deze suggesties zijn op basis van de gesprekken tijdens de bijeenkomsten gebundeld in vier hoofd denkrichtingen, die hieronder worden beschreven.

1. Ontwikkel een nieuwe visie op de toekomst van Lelystad waarbij:
   a) Lelystad wil niet verder groeien (woningbouwlocaties binnen en buiten de kern niet benutten en herbestemmen voor andere doelen).
   b) Er wordt gekozen voor één helder en herkenbaar 'merk' voor Lelystad.
   c) Waarbij wordt gedacht aan natuur en duurzaamheid:
      i. "Lelystad als onderdeel van de Oostvaardersplassen" (als je je huis uitstapt, sta je in de natuur);
      ii. zelfvoorzienend, voedsel, energie;
      iii. waarbij de openbare ruimte meer kleur en diversiteit krijgt waarmee de burgers van Lelystad zich verbonden voelen;
      iv. De verkeersstructuur opnieuw wordt bezien waardoor het denkbaar is dat wegen, viaducten en bruggen (deels) worden opgeheven.
   d) Ontwikkel deze nieuwe visie in nauwe samenwerking met de stad.

2. Ga anders beheren:
   a) Niet alles meer beheren. Wie gebruikt deze openbare ruimte? 'Delen wellicht laten 'verbossen', trottoirs die weinig worden gebruikt waar mogelijk opheffen.
   b) Aan burgers vragen welke functie zij zien van de openbare ruimte en naar mogelijkheden die zij zien en zelf hebben om deze anders te gebruiken.
   c) Kies nieuwe technieken die het beheer goedkoper maken. o.a. in relatie tot asfalt en verlichting.
   d) Onderzoek welke mogelijkheden er zijn om het beheer via concessies met private partijen / groepen burgers / ondernemers voor de gemeente goedkoper te organiseren.
   e) Geef burgers de ruimte. De openbare ruimte kan (gratis) ter beschikking worden gesteld om te gebruiken naar eigen inzicht. De gemeente heeft geen of veel minder kosten voor het beheer ervan ('claim your own land').

3. Benut de openbare ruimte om opbrengsten te genereren:
   a) De dreven, maar ook groengebieden kunnen worden benut voor productie van:
      i. energie (zon, biomassa);
      ii. voedsel;
      iii. grondstoffen.
   b) Ook kunnen inkomsten worden verworven uit:
      i. reclame;
      ii. evenementen;
      iii. entree of tol.

4. Durf te experimenteren (de pioniersgeest weer levend maken):
   a) Er is een experimentenwet gewenst om unieke opgave Lelystad aan te kunnen.
   b) Regelvrije zones gewenst.
   c) Opbrengsten uit de openbare ruimte benutten voor het dekken van beheerkosten in de openbare ruimte. De openbare ruimte is dan niet uitsluitend een kostenpost!

Bovenstaande vier hoofddenkrichtingen zijn maatregelen die effecten kunnen sorteren op de langere termijn (vanaf 5 jaar). Hiervoor adviseren de inspecteurs dan ook aan de fondsbeheerders dat Lelystad deze meeneemt in één of meerdere op te stellen meerjaren programma's zoals beschreven in paragraaf 8.1.

8.2.3 Resultaten 'City Challenge'

In totaal kwamen er via de City Challenge 88 inzendingen bij de gemeente Lelystad binnen. De landelijke pool studenten en young professionals leverden 71 concepten in, de inwoners van Lelystad de overige 17. Hieruit zijn de drie beste concepten gekozen door de jury. Daarnaast werden de drie beste ideeën van de Lelystedelingen gekozen. De inzendingen zijn beoordeeld op vijf criteria: verwachte financiële impact, verwachte gevolgen voor de kwaliteit van de openbare ruimte, het verwachte draagvlak bij inwoners en ondernemers de technische haalbaarheid en de originaliteit.

De drie beste concepten zijn:
1. 'Slim beheren is het nieuwe ontwikkelen'. Het idee is origineel en uitvoerbaar, levert een financieel rendement op en het draagt bij aan de kwaliteit van de openbare ruimte. Het snelgroeiende groen langs de hoofdwegen levert biomassa op dat verkocht kan worden aan een biomassa centrale, reduceert beheerkosten en heeft een gunstig milieurendement.
2. Postzegelplan. Hierin wordt het idee van de 'stadsetalage' naar voren gebracht. Het is een sympathiek idee waarin bewoners en ondernemers betrokken worden. De stadsetalage biedt ruimte aan creatieve bewoners en ondernemers om de buitenruimte als (kleurrijke en afwisselende) stadsetalage te gebruiken. Denk bijvoorbeeld aan een uitstalling van speelattributen door een leverancier, of een tijdelijke openlucht bibliotheek. De attractieve waarde van de stad neemt toe en tegelijkertijd ontstaan er huuropbrengsten van de grond.
3. Merkenstedenbouw. Deze originele invalshoek brengt sponsering van de openbare ruimte op een hoger schaalniveau door samenwerking met bedrijven op te zoeken die de doelstellingen van de gemeente delen. Bijvoorbeeld de ambitie om fietsgebruik te stimuleren door het aanleggen, onderhouden of verbeteren van fietspaden in samenwerking met een fietsenmerk. Gemeentelijke ambities kunnen sneller worden gerealiseerd terwijl de kosten worden gedeeld en bedrijven hun imago kunnen versterken.

De drie beste concepten uit Lelystad zijn:

1. 'Open data maps en marktplaats'. Dit pleit voor meer inzicht in de beheerwerkzaamheden en kosten op buurtniveau. Het beheer van de openbare ruimte wordt op een online kaart 'in de aanbieding' gezet zodat bewoners en kleine ondernemers het onderhoud tegen een aantrekkelijke prijs kunnen overnemen. De kosten voor de gemeente worden verlaagd, de betrokkenheid en kwaliteit in de buurt gaan erdoor omhoog.
2. 'Samen bereiken we meer'. Dit gaat uit van een samenwerking met groenopleidingen en praktijkscholen om de kosten van de openbare ruimte te drukken en te werken aan de toekomst van jongeren.
3. 'Besparen op groenonderhoud, ons idee'. Bewoners van Karveel die met trots al jaren met succes vrijwilligersacties in de buurt tot stand weten te brengen zijn bereid hun succesformule te delen. Het idee ''besparen op groenonderhoud, ons idee' biedt een stageplek voor toekomstige vrijwilligers coördinatoren zodat de aanpak over de stad verspreid kan worden. De kosten voor het groenonderhoud gaan daarmee omlaag en de kwaliteit van de woonbuurt wordt vergroot. Dit zijn de perfecte 'ambassadeurs van Lelystad'.

Ook deze concepten zijn maatregelen die niet op korte termijn gelijk tot resultaat en eventueel een vermindering van de ICL-bijdrage leiden, maar eerder op langere termijn (vanaf 5 jaar). Ook hiervoor adviseren de inspecteurs aan de fondsbeheerders dat Lelystad deze meeneemt in één of meerdere op te stellen meerjaren programma's zoals beschreven in paragraaf 8.1.

8.3 Uitkomsten onderzoek haalbare interventies voor de ICL-gerelateerde infrastructuur

Het doel van het onderzoek naar haalbare interventies voor de ICL-gerelateerde infrastructuur is om te beoordelen of de gemeente door slimme maatregelen, zoals hetverminderen van de infrastructuur, een vermindering van de beheerkosten kan realiseren waardoor de ICL-bijdrage geheel of gedeeltelijk kan worden afgebouwd. Bij de start van het onderzoek van Royal Haskoning DHV werd duidelijk dat alléén versoberen van het beheer of het verminderen van infrastructuur niet zou leiden tot het volledig afbouwen van de ICL-bijdrage. Er is daarom door Royal Haskoning DHV gekeken naar een vermindering van de nettokosten. Er kunnen immers ook maatregelen genomen worden die een verbetering van de inkomsten veroorzaken in de gemeente, onder andere door een stimulering van werkgelegenheid, woningbouw en energiemaatregelen.

Het onderzoek van Royal Haskoning DHV bevat de volgende onderdelen:
1. resultaten recente eerder onderzoeken;
2. interviews met krimpgemeenten;
3. beheer van de openbare ruimte;
4. maatschappelijk vastgoed;
5. woningbouw;
6. werken;
7. energie.

8.3.1 Resultaten recente eerdere onderzoeken

In 2014 is het rapport van de Rekenkamer Lelystad verschenen met als titel 'Openbare ruimte, eigen beheer?: De theorie en praktijk van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in Lelystad en het belang van de bijdrage van inwoners daarbij'. Het doel van het onderzoek was inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte, gerelateerd aan de beleving van de inwoners van de gemeente Lelystad. Vanuit deze doelstelling zijn een hoofdvraag en deelvragen geformuleerd. De hoofdvraag

luidt: Hoe doeltreffend is de gemeente Lelystad in het onderhoud en beheer van de openbare ruimte per wijk en hoe wordt dat door de inwoners van de gemeente Lelystad beleefd.

Een van de hoofdconclusies uit het rapport was dat de gemeenteraad van Lelystad met name door (verwachte) financiële tekorten in de (nabije) toekomst mogelijk scherpere keuzes zal moeten maken voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Het zal naar verwachting ook voor de gemeente Lelystad lastig kunnen worden een basiskwaliteit van de openbare ruimte te kunnen (blijven) garanderen.

Ook de accountant, provincie in haar provinciaal verslag en BZK constateren al een aantal jaar dat op de langere termijn sprake is van een tekort in de voorzieningen ICL voor groot onderhoud van circa € 2,85 miljoen, stand meerjarenraming 2015 (zie ook paragraaf 3.4 en 7.5.1). De provincie en BZK hebben diverse malen aangegeven dat de benodigde tekorten binnen de raadsperiode 2010 – 2014 zouden moeten worden opgelost en wilden niet dat de financiële problemen naar voren werden geschoven. De gemeente Lelystad heeft aangegeven dat het noodzakelijke budgetniveau (voor groot onderhoud en vervanging) één keer per vijf jaar, met het herijken van de meerjarenraming onderhoud openbare ruimte, opnieuw in beeld wordt gebracht en dat de eerstvolgende de meerjarenraming 2016-2020 is.

Gezien de door Lelystad gekozen systematiek van eens in de vijf jaar herijken van het noodzakelijke budgetniveau (voor groot onderhoud en vervanging), hebben de inspecteurs bekeken of het nodig is om de gehele ICL-bijdrage elk jaar geheel te indexeren. Een optie is om de indexering te laten afhangen van de 5-jaarlijkse aanpassing van de budgetten en niet meer jaarlijks te lasten plaatsvinden, voor dat deel (nu 60%) van de ICL-bijdrage dat betrekking heeft op groot onderhoud en vervanging. Gezien de complexiteit hiervan echter en het feit dat dit jaarlijks tot discussies kan leiden, adviseren de inspecteurs om de huidige manier van indexeren te behouden waarbij de ICL-bijdrage jaarlijks wordt geïndexeerd via 2/3 van het geraamde percentage prijsstijging overheidsconsumptie jaar t zoals gepubliceerd in de septembercirculaire jaar t-1. Indexering vindt alleen plaats als de geraamde groei van het gemeentefonds (accres) jaar t zoals gepubliceerd in de septembercirculaire jaar t-1 positief is. Daarbij verwerkt de gemeente Lelystad de indexering jaarlijks als baten in de begroting en aan de lastenkant één keer in de vijf jaar via de meerjarenraming.

Met betrekking tot het geconstateerde tekort in de voorzieningen ICL voor groot onderhoud van circa € 2,85 miljoen zijn de inspecteurs van mening dat het grootste probleem is dat vijf jaar geleden het tekort niet is opgelost met als redenering dat het tekort wordt meegenomen in de bijstelling van de meerjarenraming 2016-2021. Zoals aangeven is er door BZK en de provincie de afgelopen jaren tevergeefs op gewezen dat het bovenstaande tekort moet worden weggewerkt. De inspecteurs zijn dan ook van mening dat dit tekort dient te worden weggewerkt, met de voorwaarden dat het bedrag jaarlijks in de voorziening groot onderhoud wordt gestort en dat de ingroei wordt verwerkt in de begroting 2018. Dit dient gemonitord te worden via het provinciaal verslag van de provincie Flevoland. Mocht blijken dat de ingroei niet is verwerkt in de begroting van 2018 dan zal e.e.a. in combinatie met het meer toegroeien naar het uitgavenniveau van de selectiegemeenten (paragraaf 7.5.3) moeten worden herbezien door de fondsbeheerders.

8.3.2 Resultaten interviews met krimpgemeenten

Royal Haskoning DHV heeft interviews afgenomen in Delfzijl en de gemeente Berkelland, die in krimpgebieden liggen. Daarnaast is intern gesproken met ervaringsdeskundigen, die actief zijn in het wegbeheer en die bekend zijn met het 'afwaarderen' van wegen omdat hier veel kosten mee gemoeid zijn. In de krimpgemeenten zijn misschien maatregelen te vinden die ook in Lelystad toepasbaar zijn. Krimpgemeenten hebben weliswaar een andere opgave dan Lelystad maar ook zij zullen aanpassingen aan de infrastructuur moeten doen om de buitenruimte betaalbaar te houden.

Er zijn volgens Royal Haskoning DHV voor Lelystad twee kansrijke mogelijkheden om de beheerkosten te verlagen die ook in de krimpgemeenten zijn toegepast:

1. Het slim combineren van belangen waardoor een ondernemer verantwoordelijk gemaakt wordt voor een bepaald gebied in ruil voor mogelijkheden om te ondernemen of geld. Dit kan gaan om het uitruilen van een terrasvergunning tegen een rol in de schoonmaak, maar ook om het innovatief uitbesteden van beheertaken naar marktpartijen. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn om openbare ruimte te verhuren aan ondernemers die energie willen opwekken.
2. Het omvormen van groen naar goedkopere typen of een minder intensief beheerregime op bepaalde locaties.

Ook is er door Royal Haskoning DHV gekeken bij de provincies Overijssel en Limburg naar het afwaarderen van wegen. Royal Haskoning DHV komt tot de conclusie dat voor het afwaarderen van wegen bij de gemeente Lelystad aanvullend onderzoek nodig is. Als er maatregelen genomen worden kan dit, naast de benodigde initiële investeringen, een goede opbrengst opleveren volgens Royal Haskoning DHV. Het is echter erg onzeker of deze realistisch zijn in verband met de maatschappelijke haalbaarheid. Lelystad heeft zelf in het bebouwde gebied al een aantal dreven verminderd van 2x2 naar 2x1 rijsstroken. Als er kansen liggen zullen die vermoedelijk vooral in het buitengebied of aan de stadsrand te vinden zijn op wegen die géén of weinig woningen of bedrijven directe toegang verschaffen tot het erf.

Op bovenstaand beschreven mogelijkheden en of deze op korte dan wel op lange termijn effect sorteren wordt verder ingegaan in paragraaf 8.3.3 bij het beheer van de openbare ruimte.

8.3.3 Resultaten beheer openbare ruimte

Royal Haskoning DHV geeft aan dat bij maatregelen die kunnen worden genomen op het vlak van het beheer van de openbare ruimte (exclusief maatschappelijk vastgoed zoals het stadhuis) te denken valt aan het verminderen van de onderhoudskwaliteit en daarnaast aan het verminderen van het te beheren areaal.

De effecten op dagelijks beheer (snoeien, vegen en maaien) zijn volgens Royal Haskoning DHV het snelst zichtbaar. Dit zijn maatregelen die zich richten op de onderhoudskwaliteit en deze worden ook in hoofdstuk 7 van deze ICL-evaluatie meegenomen. De gemeente werkt efficiënt en heeft een doelmatig onderhouden buitenruimte. Een bezuiniging op de uitgaven zal daarom wel gepaard gaan met het verminderen van de kwaliteit op een manier waar inwoners ook iets van merken.

Effecten van bezuinigingen op grotere onderhoudsmaatregelen en vervangingen, die een keer in de zoveel jaar plaatsvinden, worden volgens Royal Haskoning DHV pas na jaren zichtbaar. De uitstraling en de technische kwaliteit zullen de eerste jaren nog op niveau blijven maar langzaam zal deze afnemen. Dit type

maatregelen heeft indien consequent toegepast op een groot schaalniveau (dus in de hele gemeente, in alle wijken) een negatief effect op de beleving die bewoners hebben over hun stad. Er zijn ook maatregelen die als minder negatief worden ervaren en die geld besparen. Het grootschalig(er) toepassen van minder intensief (ecologisch) bermbeheer is een voorbeeld hiervan; het kost minder, maar als dit op de juiste plek toegepast wordt hoeft dit geen onaantrekkelijke ruimte op te leveren.

Daarnaast geeft Royal Haskoning DHV aan dat er beheermaatregelen zijn die kosten besparen door het verminderen van het areaal zelf, door het areaal om te zetten naar goedkopere inrichting of door het beheer ervan bij een andere partij te leggen. Een voorbeeld van dit laatste is het inzetten van ondernemers zodat de gemeente het beheer niet zelf hoeft te doen in ruil voor mogelijkheden om te ondernemen.

In onderstaande tabel 8.3.3.1 staan voorbeelden van volgens Royal Haskoning DHV te nemen maatregelen die op korte termijn effecten sorteren en gelijk kunnen bijdragen aan het verminderen van de ICL-bijdrage.

Tabel 8.3.3.1 Maatregelen beheer openbare ruimte op korte termijn

Maatregel	Opbrengst per jaar	Investering	Maatschappelijke haalbaarheid*
Minder maaien	5-10% van de volledige maaikosten	Geen	++
Duur groen omvormen naar gras	Per m2 omgevormd duur groen 2 euro per jaar, ofwel 50-70% afhankelijk van de huidige en toekomstige inrichting	Per m2 omgevormd groen circa 0,25 euro plus kosten voor communicatie/participatie	+
Afvalbakken verwijderen	Circa 30 euro per afvalbak aan beheerkosten en afhankelijk van het aantal keer ledigen 100 euro p.j. op de lediging per bak	Communicatie/participatie en extra handhaving eerste jaar	+
Kappen van bomen in de verharding	Ca. 35 euro per boom per jaar.	pm	--

* ++ zeer goede haalbaarheid, + haalbaar, +/- er is enig verzet, - veel maatschappelijk verzet, -- zeer veel verzet

In tabel 8.3.3.2 staan dan vervolgens voorbeelden van de maatregelen die op langere termijn (vanaf 5 jaar) effect kunnen sorteren volgens Royal Haskoning DHV.

Tabel 8.3.3.2 Maatregelen beheer openbare ruimte op lange termijn

Maatregel	Opbrengst per jaar	Investering	Maatschappelijke haalbaarheid*
Langzaamverkeer bruggen verwijderen	Reductie beheerkostenonderhoud brug (incl. onderhoud en vervanging) circa € 3.000 per jaar	Geen extra investering nodig (rekening mee gehouden in cyclus) pas uitvoeren wanneer vervanging aan de orde is	+/-
Afwaarderen van wegen	Reductie beheerkosten circa € 1,00 per jaar per m2 o.b.v. volledig buiten gebruik stellen	pm	+/-
Rijstroken hoofdroutes beperken	Reductie beheerkosten circa € 1,00 per jaar per m2	pm	+/-
Locaties laten beheren door externe partijen in ruil voor mogelijkheden voor ondernemen	Doelstelling is 100% van de beheerkosten (DO+GO) bij een externe partij te leggen	pm	+

* ++ zeer goede haalbaarheid, + haalbaar, +/- er is enig verzet, - veel maatschappelijk verzet, -- zeer veel verzet

Door Royal Haskoning DHV is de inschatting gemaakt dat een verlaging van het kwaliteitsniveau van der openbare ruimte in Lelystad van een 'redelijk' B-niveau naar een 'sober' C-niveau een maximale besparing van circa € 2 miljoen op jaarbasis kan opleveren. Daarnaast geeft Royal Haskoning DHV aan, als algemeen uitgangspunt, dat bij grootschalig toepassen van versoberingsmaatregelen in de openbare ruimte maximaal in totaal 8-15% kan worden bespaard op de totale beheerkosten. Als we uitgaan van de structurele lasten voor beheer van de openbare ruimte (exclusief riolering en exclusief maatschappelijk vastgoed) van € 30,5 miljoen in 2015 betekent dit maximaal € 2,4 tot € 4,6 miljoen.

Kanttekeningen die hierbij gemaakt dienen te worden zijn volgens Royal Haskoning DHV:

1. Voor de meeste maatregelen zal eerst een concreet plan / programma dienen te worden gemaakt voordat er een realistische inschatting kan worden gemaakt van de opbrengsten en investeringen per maatregel.
2. Verminderen van beheer kan negatief zijn voor de beeldvorming, draagvlak en aantrekkelijkheid van de stad.
3. De maatregelen zullen niet allemaal gelijk in jaar 1 een opbrengst generen. De meeste maatregelen sorteren pas na 5 tot 10 jaar effect.
4. Nu hard bezuinigen kan de kans verkleinen op succesvolle positieve stimuleringsmaatregelen op het vlak van wonen en werkgelegenheid. Er zal een goede balans gevonden moeten worden tussen aan de ene kant versoberen en aan de nadere kant stimuleren.

Gezien deze kanttekeningen wordt door de inspecteurs in deze ICL-evaluatie geadviseerd aan de fondsbeheerders van het gemeentefonds om niet de maximaal mogelijke bezuiniging op het vlak van beheer van de openbare ruimte (exclusief riolering en exclusief maatschappelijk vastgoed zoals het stadhuis) en dus afname van de ICL-bijdrage door te voeren. Geadviseerd wordt uiteindelijk een bezuiniging te realiseren van € 2 miljoen op het beheer van de openbare ruimte via versoberingsmaatregelen en verlaging van het kwaliteitsniveau. Daarnaast wordt geadviseerd om deze € 2 miljoen via een groeipad van 10 jaar te realiseren. Dat betekent dus een afname van de ICL-bijdrage met € 200.000 per jaar met ingang van 2018.

De in de tabellen 8.3.3.1 en 8.3.3.2 genoemde maatregelen zijn voorbeelden van mogelijk te nemen maatregelen op korte en lange termijn volgens Royal Haskoning DHV.

Gezien de mogelijkheden van de beschreven stimuleringsmaatregelen die effect kunnen sorteren op langere termijn (vanaf 5 jaar) bij de resultaten van de expertmeetings (paragraaf 8.2.2), bij de resultaten van de 'city challenge' (paragraf 8.2.3), bij de openbare ruimte (paragraaf 8.3.3) en bij de stimuleringsmaatregelen op het vlak van werken, wonen en energie (paragraaf 8.3.5) om de ICL-bijdrage verder af te bouwen op langere termijn (vanaf 5 jaar) adviseren de inspecteurs om met ingang van 2023 de ICL-bijdrage verder af te bouwen met € 750.000 per jaar.

Geadviseerd wordt daarbij Lelystad de mogelijkheid en tijd te geven meerjarenprogramma's en plannen (zoals beschreven in paragraaf 8.1) op te stellen, te investeren en de voorgestelde stimuleringsmaatregelen in gang te zetten. Het doel hiervan is een verdere afbouw van de ICL-bijdrage. Geadviseerd wordt om hiervoor in 2022 opnieuw een ICL-evaluatie te doen, waarin onder meer de concrete financiële effecten uit de ingezette meerjarenprogramma's en plannen worden beoordeeld. Hierbij wordt ook beoordeeld of de voorgestelde afbouw van € 750.000 vanaf 2023 realistisch en haalbaar is en bezien of daarboven een verdere en versnelde afbouw mogelijk is. Op basis daarvan kan de afbouw met € 750.000 per jaar vanaf 2023 heroverwogen worden. De ICL-evaluatie in 2022 vormt daarmee in feite een actualisatie van de ontwikkeling die met de besluitvorming van deze evaluatie in gang wordt gezet.

8.3.4 Resultaten maatschappelijk vastgoed

In de ICL-bijdrage zijn drie specifieke gebouwen opgenomen. Het gaat om het Stadhuis, het Agora Theater en het cultureel centrum De Kubus. Zoals uit hoofdstuk 6 blijkt wordt aan het cluster Bestuur en ondersteuning in 2015

ongeveer 6% (€ 980.000) van de ICL-bijdrage toegerekend. Dit betreft het stadhuis. Daarnaast is aan het cluster Cultuur en ontspanning ongeveer 4% (€ 660.000) van de ICL-bijdrage toegevoegd. Dit heeft betrekking op het Agoratheater en De Kubus. In totaal is de ICL-bijdrage voor het maatschappelijk vastgoed dus € 1,64 miljoen.

De structurele jaarlijkse kosten die voor de gemeente Lelystad gemoeid zijn met de drie ICL-gerelateerde vastgoedobjecten zijn weergeven in tabel 8.3.4.1

Tabel 8.3.4.1 Structurele lasten per jaar ICL-gerelateerd vastgoed (bedragen X €1)

Kostensoort	Stadhuis	Agora	De Kubus	Totaal
Kapitaallasten vastgoed	3.578.344	1.326.592	15.057	**4.919.993**
Kapitaallasten ICT & inventaris	256.566			**256.566**
Onderhoud gebouwen	820.000	340.000	120.000	**1.280.000**
Energiekosten en overige facilitaire kosten excl. ICT (schatting)	2.909.060			**2.909.060**
Bijdrage aan exploitatiekosten		1.026.977	1.313.907	**2.340.884**
Huurinkomsten	-23.300	-336.097		**-359.397**
TCO ambtenaren gebouwbeheer (schatting)	225.000	25.000	25.000	**275.000**
Totaal	**7.765.670**	**2.382.472**	**1.473.964**	**11.622.106**

De totale lasten zijn dus € 11,6 miljoen. Hiervan wordt ruim 14% gefinancierd via de ICL-bijdrage. De kapitaallasten (rente en afschrijvingen) zijn verreweg de grootste kostensoort binnen de totale lasten van het vastgoed. Onderstaand wordt voor de drie gebouwen ingegaan op de mogelijkheden tot vermindering van de lasten en de ICL-bijdrage op dit vlak.

Stadhuis
Voor het stadhuis zijn er volgens Royal Haskoning DHV de volgende maatregelen die de nettolasten verminderen:

1. De kapitaallasten van de dure verwerving en renovatie van het Stadhuis zijn verreweg de grootste jaarlijkse uitgaven (€ 3,6 miljoen per jaar), die tevens vast liggen zolang de gemeente haar schulden niet weet te herfinancieren. Bij de huidige rente lijkt herfinanciering van de schulden een aantrekkelijke optie.
2. De gemeente geeft aan 583 Fte's te hebben. Er is in het stadhuis 13.555 vierkante meter voor de kantoorfunctie beschikbaar. Indien, bij een gelijkblijvende formatie, een flexfactor van 0,8 werkplek per Fte gerealiseerd wordt, bij een dichtheid van 17 m² verhuurbaar vloeroppervlak (vvo) per werkplek (wp), kan worden volstaan met 583 x 0,8 x 17 = 7.900 m² kantoor. Dit impliceert een reductie van 5.655 m². Ter illustratie, dit komt overeen met de omvang van het vloeroppervlak voor kantoorfunctie op de etages 2 + 3, samen 5.000 m². Als deze 5.000 m² verhuurd wordt voor € 150 per m² per jaar[27] dan is een huuropbrengst van € 750.000 te realiseren.
3. De begane grond is, met uitzondering van burgerzaken, ingericht als een grote ontvangsthal van ruim 4.000 m². Indien een kwart van de ruimte voor bijeenkomsten op de begane vloer zou worden verhuurd aan retail, zorg, of kantoorhoudende functies, komt ook hier een nuttige bestemming (en opbrengst) in zicht voor 1.000 m² vvo. Bij een verhuurprijs van € 120 per m² per jaar[28] betekent dat een opbrengst van € 125.000 per jaar.
4. De jaarlijkse onderhoudskosten zijn over een lange periode geraamd op gemiddeld € 820.000 excl. BTW, te weten € 32 miljoen over 39 jaar, dat is € 39,50/m² vvo. Deze geprognosticeerde onderhoudskosten per vierkante

[27] Inkomsten voor kantooretages en begane grond: € 80/m² vvo (onderkant marktprijshuur voor dit kwaliteitsniveau) + € 25/m² vvo (servicekosten) + € 20/m² vvo (verwarming) + extra voor kantooretages € 25/m² vvo (voor additionele facilitaire diensten als binnen-schoonmaak, gebruik van restaurant en receptie,exclusief ICT).
[28] Inkomsten voor kantooretages en begane grond: € 80/m² vvo (onderkant marktprijshuur voor dit kwaliteitsniveau) + € 25/m² vvo (servicekosten) + € 20/m² vvo (verwarming).

meter vloeroppervlak zijn zeer hoog voor een kantoorgebouw dat recent is gerenoveerd. (NFC Index[29] 2014 nominaal € 23/m² vvo). Op basis van kengetallen (ervaring van Royal Haskoning DHV en benchmarkratio's als die van NFC Index) zou het mogelijk moeten zijn op de reservering voor onderhoudskosten (van € 820.000) circa 25% te besparen. Dat is € 205.000 per jaar.

Voor bovenstaande maatregelen zijn volgens Royal Haskoning DHV de volgende investeringen nodig.

1. Het terugbrengen van niet-kantoorhoudend vloeroppervlak op begane grond met 1.000 m² vergt een investering van tussen de € 0,5 - € 1,2 miljoen, afhankelijk van aard hergebruik.
2. Het intensiveren van het flexgebruik van de werkplekken en concentreren werkplekken vergt een investering van € 0,3 miljoen. De inventaris is er al voor geschikt, de kosten betreffen aanpassen separatiewandjes, zitjes en beperken kasten dynamische archieven en wat verhuiskosten.
3. Het afstoten van 5.000 m² kantoorruimte gemeentehuis door verhuur als kantoor, dan wel verkoop voor transformatie naar andere functies vergt een investering van € 0,2 miljoen.

Op basis hiervan en omdat in de clustervergelijking (hoofdstuk 6) ruimte ten opzichte van de selectiegroepen en het gemeentefonds is geconstateerd op het cluster Bestuur en algemene ondersteuning en er dus ruimte is voor bezuinigingen, wordt door de inspecteurs aan de fondsbeheerders van het gemeentefonds het volgende geadviseerd ten aanzien van het stadhuis:

- De ICL-bijdrage te verminderen met € 150.000 omdat de onderhoudskosten per eenheid vloeroppervlak nu zeer hoog zijn voor een pas gerenoveerd gebouw. Omdat Royal Haskoning DHV vergelijkt met een index voor kantoorgebouwen en gemeentehuizen voor een deel bestaan uit inefficiënte ruimten zoals raadszalen en ontvangstruimten wordt er hier geadviseerd om niet de maximaal mogelijk bezuiniging van € 205.000 in mindering te brengen op de ICL-bijdrage. Om Lelystad de tijd te geven de bezuinigingen te kunnen doorvoeren wordt geadviseerd de ICL-bijdrage vanaf 2018 met € 50.000 per jaar te verminderen tot in 2020 de € 150.000 is bereikt.
- De gemeente Lelystad in kaart te laten brengen via een meerjarig programma, zoals beschreven in paragraf 8.1, welk gedeelte van het stadhuis verhuurd kan worden en wanneer. Omdat er vooralsnog vanuit wordt gegaan dat niet de aangegeven maximale huuropbrengsten (van € 125.000 voor de begane grond en € 750.000 voor de 2e en 3e etage) gelijk op korte termijn geheel gerealiseerd worden, omdat er ook een aantal investeringen dienen te geschieden en omdat een aantal Rijksdiensten uit Lelystad zijn vertrokken waardoor er een overcapaciteit is aan kantoorruimte, wordt geadviseerd vooralsnog hiervoor niet met ingang van 2018 de ICL-bijdrage te verminderen, maar vanaf 2020 in drie jaar. Hieraan wordt de voorwaarde verbonden dat Lelystad de gelegenheid wordt geboden een inspanning te leveren om de extra/overtollige meters stadhuis te verhuren en om eventueel gemotiveerd aan te tonen als de bovenstaand beschreven maximale huuropbrengst niet gerealiseerd kan worden. Mocht dat het geval zijn dan worden de gerealiseerde voordelen (extra huuropbrengsten of lagere lasten op andere locaties) in mindering gebracht op de ICL-bijdrage vanaf 2020. De voortgang hieromtrent wordt inzichtelijk gemaakt via de gemeentelijke ICL-paragraaf en dient gemonitord te worden in het provinciaal verslag.

[29] NFC Index geeft de mediane marktconforme facilitaire kosten weer voor kantoorhoudende organisaties (per werkplek).

Agora Theater
Voor het Agora Theater zijn er volgens Royal Haskoning DHV de volgende maatregelen die de nettolasten verminderen:

1. De kapitaallasten voor de gemeente Lelystad als asset owner van Theater Agora zijn de grootste jaarlijkse lasten (€ 1,3 miljoen per jaar), die tevens vast ligt zolang de gemeente haar schulden niet weet ter herfinancieren. Bij de huidige rente lijkt herfinanciering van de schulden een aantrekkelijke optie.
2. De onderhoudskosten voor het Agora theater zijn € 340.000. Deze onderhoudskosten per eenheid vloeroppervlak zijn met € 58/ m² (excl. BTW) fors te noemen. Op basis van kengetallen (welke zijn gebaseerd op ervaring van Royal Haskoning DHV en benchmarkratio's als die van NFC Index) moet het technisch noodzakelijke onderhoud 50% (€ 170.000) goedkoper kunnen.
3. De op een na grootste uitgave (€ 1 miljoen per jaar) betreft de exploitatiebijdrage. Om dit te verbeteren kan gekeken worden naar alternatieve verhuur van de accommodaties en/of naar aanvullende exploitatiemogelijkheden, zoals een congrescentrum, kerkelijk centrum of onderwijs.

Daarnaast constateren de inspecteurs dat het Agora Theater in 2007 is gebouwd. Dit is een eigen beslissing van de gemeente geweest. De huidige lasten voor dit theater hebben dan ook niets te maken met de redenen van de ICL-bijdrage, namelijk extra lasten die voortvloeien uit de destijds door het Rijk voor Lelystad gekozen fysieke structuur. Ook blijkt uit de clustervergelijking (hoofdstuk 6) dat op het cluster Cultuur en ontspanning Lelystad zonder ICL-bijdrage ongeveer evenveel boven het gemeentefonds zit qua nettolasten als het landelijk gemiddelde en het beeld bij de groep met 50.000-100.000 inwoners.

Op basis van bovenstaande wordt in deze ICL-evaluatie door de inspecteurs aan de fondsbeheerders van het gemeentefonds geadviseerd om de ICL-bijdrage met betrekking tot het Agora Theater geheel te laten vervallen. Als bijdrage in de dekking van de wegvallende ICL-bijdrage kunnen dienen:

- De onderhoudskosten per eenheid vloeroppervlak zijn nu zeer hoog voor een het theater en kunnen dan ook met maximaal € 170.000 per jaar dalen.
- Lelystad kan in kaart brengen of er alternatieve verhuur of aanvullende exploitatiemogelijkheden zijn voor dit theater.
- De gemeente Lelystad kan eventueel via een herfinanciering van de schuld m.b.t. het theater een verlaging van de kapitaallasten kunnen realiseren.
- Onderzoek naar een mogelijke verbetering van de bezetting van het theater.

Cultureel centrum De Kubus
Voor het Cultureel centrum De Kubus zijn er volgens Royal Haskoning DHV de volgende maatregelen die de nettolasten verminderen:

1. Het Cultureel centrum De Kubus heeft een vloeroppervlak van 3.528 m² en een prognose van de gemiddelde jaarlijkse onderhoudskosten van € 120.000. Dat betekent € 34/m² aan jaarlijkse onderhoudskosten. Het gebouw is goed onderhouden en inmiddels voorzien van dubbel glas (label A/B). Daarmee zijn ook de energielasten beperkt. De onderhoudskosten beperken zich tot gebruikelijk onderhoud en kleine aanpassingen van ruimtefuncties en layout. Daarmee zijn de geprognosticeerde onderhoudskosten gegeven € 34/m² vvo fors geraamd. Gegeven de ervaring van Royal Haskoning DHV en ratio's als die van NFC index is een besparing mogelijk van denkbaar van € 30.000 per jaar.
2. De Kubus ontvangt van de gemeente Lelystad jaarlijks een budgetsubsidie van ruim € 1,32 miljoen. Dit is verreweg de grootste kostenpost voor deze cultuurfaciliteit. Om deze exploitatiekosten te verminderen dient in kaart te worden gebracht of en onder welke voorwaarden de activiteiten van De Kubus geheel of gedeeltelijk ergens anders (bijvoorbeeld in het stadhuis, Agora Theater, scholen).

In deze ICL-evaluatie wordt door de inspecteurs aan de fondsbeheerders van het gemeentefonds geadviseerd om de ICL-bijdrage met betrekking tot De Kubus geheel te laten vervallen. Dit is € 660.000 voor De Kubus en het Agora Theater te samen. De reden is dat het gebouw inmiddels geheel is afgeschreven en daardoor zeer geringe kapitaallasten heeft, waardoor van overcapaciteit in financiële zin inmiddels geen sprake meer is. Daarnaast blijkt uit de clustervergelijking (hoofdstuk 6) dat op het cluster Cultuur en ontspanning Lelystad zonder ICL-bijdrage ongeveer evenveel boven het gemeentefonds zit qua nettolasten als het landelijk gemiddelde en het beeld bij de groep met 50.000-100.000 inwoners. Als bijdrage in de dekking van de wegvallende ICL-bijdrage kunnen dienen:

- De onderhoudskosten per eenheid vloeroppervlak zijn nu fors geraamd en kunnen dan ook met maximaal € 30.000 per jaar dalen.
- Lelystad kan in kaart brengen of de activiteiten in De Kubus geheel of gedeeltelijk ergens anders kunnen worden ondergebracht.
- Onderzoek naar verbetering van de bezetting van De Kubus.

Zoals aangegeven wordt geadviseerd om de ICL-bijdrage met betrekking tot het Agora Theater en De Kubus in totaal met € 660.000 te verminderen. Om Lelystad de mogelijkheden te geven de benodigde dekking te vinden en voorstellen hiervoor te concretiseren en implementeren wordt voorgesteld om de ICL-bijdrage gefaseerd af te bouwen. Geadviseerd wordt om de ICL-bijdrage in de periode 2018 tot en met 2021 af te bouwen, te starten met € 60.000 in 2018 en daarna in 2019 t/m 2021 met € 200.000 per jaar.

8.3.5 Resultaten woningbouw, werken en energie

Maatregelen met betrekking tot woningbouw, werken en energie zijn vooral stimuleringsmaatregelen die eventueel op lange termijn effect en opbrengst kunnen sorteren. Een directe opbrengst is nu niet te kwantificeren. Wel is het ontwikkelen van een ambitieuze en goed op elkaar afgestemde strategie op met name de thema's wonen en werken de meest kansrijke manier om op langere termijn de ICL-bijdrage geheel af te bouwen zonder de stad aan te tasten.

Woningbouw
Het thema woningbouw kan worden onderverdeeld in twee maatregelen die een kans bieden om de nettolasten voor de openbare ruimte sterk te verminderen volgens Royal Haskoning DHV:

1. Woningbouw langs de dreven. Langs de dreven liggen kansen om op knooppunten van wegen en als accentuering van de entrees van de verschillende wijken en buurten woningbouw te realiseren. Belangrijk is dat op deze plekken sprake is van landmark-achtige wooncomplexen[30]. Door zorgvuldige ontwerpen voor deze locaties wordt bijgedragen aan de ruimtelijke kwaliteit van de stad (oriëntatie mogelijkheden in de stad worden vergroot) en wordt er een nieuw woonmilieu toegevoegd aan de stad (dynamisch wonen langs de dreven).
2. Wonen in de hoofdgroenstructuren. In de grote groengebieden tussen de buurten/wijken heerst rust en is ruimte. Deze kwaliteiten bieden goede voorwaarden voor wonen in het groen. Bij deze ontwikkeling ligt de nadruk op een (geconcentreerde) woningbouwontwikkeling in het groen. Dit zogenaamde 'landgoed wonen[31]' voegt een nieuw woonmilieu toe aan Lelystad. Dit betreft vooral meergezinsbouw in 1 complex. Maar er zijn ook mogelijkheden voor grondgebonden woningen in compacte clusters (bijvoorbeeld boerenerven).

[30] Hiermee worden locaties met een goede uitstraling en een doordacht architectonisch ontwerp bedoeld waarmee de omgeving een eigen identiteit krijgt.
[31] Met Landgoed wonen wordt bedoeld dat woningen geplaatst zijn in een groene omgeving, die publiek toegankelijk is

Werken
Het thema werken heeft, zoals Royal Haskoning DHV aangeeft, vooral betrekking op enkele grootschalige ontwikkelingen in en rond Lelystad die de hoeveelheid werk doen toenemen. Vooral de ontwikkelingen van het vliegveld Lelystad, de overslaghaven Flevokust en de Omala bedrijventerrein vormen kansrijke economische perspectieven voor de toekomstige groei van Lelystad. Met meer werk neemt de vraag naar werknemers toe en daarmee de vraag naar woningen. Deze toename van de vraag naar woningen biedt volgens Royal Haskoning DHV kansen voor de ontwikkeling van locaties in de stad, zoals o.a. bovenstaand beschreven. Daarmee wordt een kans gecreëerd voor het beperken van het oppervlak aan openbare ruimte in de stad door het bouwen van woningen en de uitgifte van grond. Dit is echter wel afhankelijk van de wijze waarop bestaande en beschikbare locaties ontwikkeld (kunnen) worden.

Energie
Het thema energie biedt volgens Royal Haskoning DHV een goede aanvullende mogelijkheid om opbrengst te genereren. Het gaat dan met name om duurzame energie uit biomassa, wind en zon:

1. Biomassa. Het aanwenden van biomassa uit bermen is voor de toepassing in een vergistingsinstallatie slechts beperkt bruikbaar. Als grassen op C-niveau worden onderhouden worden deze houtachtiger, dit is voor compostering goed maar niet voor het maken van biogas. Het speciaal verrijken van bermen met als doel hier biomassa uit te halen is economisch niet rendabel.
2. Zonne-energie. Zonnepanelen zijn klein- en grootschalig toepasbaar en vormen een mogelijkheid om het imago van de stad te verbeteren en opbrengsten uit energie te genereren. Vuistregel is dat dit een bijdrage levert aan het reduceren van kosten op plekken die de komende 20 jaar vrij beschikbaar zijn voor het opwekken van energie.
3. Windenergie. Windmolens liggen maatschappelijk gevoeliger maar zijn op een klein grondgebied te plaatsen in het buitengebied. Welke inkomsten de gemeente ontvangt is afhankelijk van de gekozen constructie: wordt de gemeente eigenaar (hoog risico, hogere opbrengst) of maakt de gemeente het voor commerciële partijen mogelijk door het verhuren van grond en via leges. Voor een windmolen is slechts een fractie van de ruimte nodig die voor zonnepanelen nodig is: 0,12 hectare versus 30 hectare om 6 MW groene stroom op te wekken.

Bovenstaande thema's op het vlak van wonen, werken en energie zijn thema's die effecten kunnen sorteren op de langere termijn (vanaf 5 jaar). Hiervoor adviseren de inspecteurs aan de fondsbeheerders dat Lelystad deze meeneemt in één of meerdere op te stellen meerjaren programma's zoals beschreven in paragraaf 8.1.

8.4 Conclusies

De belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk zijn:

- Royal Haskoning DHV heeft het effect van de verlaging van het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte op € 2 miljoen geraamd (paragraaf 8.3.3). Verder is door Royal Haskoning DHV de inschatting gemaakt dat bij grootschalig toepassen van versoberingsmaatregelen maximaal 8-15% kan worden bespaard op de totale beheerkosten van de openbare ruimte. Als we uitgaan van de structurele lasten voor beheer van de openbare ruimte (exclusief riolering en exclusief maatschappelijk vastgoed) van € 30,5 miljoen in 2015 betekent dit maximaal € 2,4 tot € 4,6 miljoen. Kanttekeningen die hierbij gemaakt dienen te worden zijn:

i. Voor de meeste maatregelen zal eerst een concreet plan / programma dienen te worden gemaakt voordat er een realistische inschatting kan worden gemaakt van de opbrengsten en investeringen per maatregel.
ii. Verminderen van beheer kan negatief zijn voor de beeldvorming, draagvlak en aantrekkelijkheid van de stad.
iii. De maatregelen zullen niet allemaal gelijk in jaar 1 een opbrengst generen. De meeste maatregelen sorteren pas na 5 tot 10 jaar effect.
iv. Nu hard bezuinigen kan de kans verkleinen op succesvolle positieve stimuleringsmaatregelen op het vlak van wonen en werkgelegenheid. Er zal een goede balans gevonden moeten worden tussen aan de ene kant versoberen en aan de nadere kant stimuleren.
v. Er is vanzelfsprekend een samenhang tussen grootschalig toepassen van versoberingmaatregelen en verlaging van het kwaliteitsniveau.

Op basis hiervan adviseren de inspecteurs met ingang van 2018 over een periode van 10 jaar € 2 miljoen te bezuinigen op het beheer van de openbare ruimte via versoberingsmaatregelen en verlaging van het kwaliteitsniveau.

- Uit hoofdstuk 8 blijkt dat verder op langere termijn (vanaf 5 jaar) er opbrengstenstijgingen en lastenverminderingen zijn te bereiken via maatregelen op basis van:
  i. De resultaten uit expertmeetings (een nieuwe visie op de toekomst van Lelystad, anders beheren van de openbare ruimte en benutten van de openbare ruimte om opbrengsten te genereren) (paragraaf 8.2.2).
  ii. De resultaten uit de 'city challenge' (paragraaf 8.2.3).
  iii. Versoberingsmaatregelen (paragraaf 8.3.3).
  iv. Stimuleringsmaatregelen op het vlak van werken, woningbouw en energie (paragraaf 8.3.5).

  Gezien de mogelijkheden die deze maatregelen bieden adviseren de inspecteurs om met ingang van 2023 de ICL-bijdrage verder af te bouwen met € 750.000 per jaar. De inspecteurs adviseren de verantwoordelijkheid voor deze reductie allereerst neer te leggen bij de gemeente via meerjarenprogramma's en concrete onderzoeksopdrachten. Op basis van een nieuwe ICL-evaluatie in 2022 kan worden beoordeeld of de voorgestelde afbouw met ingang van 2023 realistisch en haalbaar is. Op basis daarvan kan de afbouw met € 750.000 per jaar vanaf 2023 eventueel heroverwogen worden. Of heroverweging aan de orde is zal mede worden bepaald aan de hand van de inspanning van Lelystad voor een constructieve en initiatiefrijke aanpak en (meerjaren)programma's en plannen van Lelystad waar de gemeente in een paragraaf ICL-bijdrage in de begroting en rekening verantwoording over zal afleggen (zie adviezen 9, 10 en 21 van hoofdstuk 9).

- Er zijn diverse maatregelen mogelijk om de nettolasten in verband met het stadhuis te verminderen (paragraf 8.3.4). Dit resulteert in het advies om op korte termijn de onderhoudskosten met ingang van 2018 met € 50.0000 per jaar te verlagen en in mindering te brengen op de ICL-bijdrage tot in 2020 een bedrag van € 150.000 is bereikt. Voor de middellange termijn adviseren de inspecteurs met ingang van 2020 uit te gaan van een oplopende huuropbrengst van € 300.000 per jaar tot een bedrag van € 875.000 in 2022. Parallel hieraan wordt de ICL-bijdrage verlaagd, tenzij onderbouwd kan worden dat deze huuropbrengst niet gerealiseerd kan worden.

- De inspecteurs concluderen dat het Agora Theater in 2007 is gebouwd en volledig het resultaat is van gemeentelijke besluitvorming. Bij cultureel centrum De Kubus zijn de kapitaallasten heel laag doordat het gebouw inmiddels is afgeschreven. Dit alsmede het feit dat er geen financiële afwijking

is op het cluster Cultuur en ontspanning resulteert in het advies om de ICL-bijdrage voor zowel De Kubus als het Agora Theater te laten vervallen. In beide gevallen doen de inspecteurs suggesties voor maatregelen waardoor de nettolasten van het Agora Theater en De Kubus op termijn zouden kunnen dalen (paragraaf 8.3.4).

9 Adviezen

9.1 Inleiding

In de ICL-beschikking door de fondsbeheerders van april 1996 is vastgelegd dat de evaluatie van de ICL-bijdrage zou plaatsvinden bij een inwonertal dat ligt tussen de 70.000 en 80.000 inwoners. In 2004 zijn hier in de brief FO2004/58177 ambtelijk nadere afspraken over gemaakt waarbij er van is uitgegaan dat de ICL-bijdrage niet zou worden geëvalueerd voordat Lelystad vermoedelijk in 2010 de 80.000 inwonersgrens zou overschrijden. Voorgesteld is om drie jaar daaraan voorafgaand in 2007 de ICL-evaluatie samen te starten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) liet echter in 2012, ruim 5 jaar later dan toen voorzien, in zijn brief met kenmerk 2012-0000269434 weten dat in het licht van de afnemende groei van Lelystad het mogelijk nog tientallen jaren zou duren voordat het aantal van 80.000 inwoners zou worden bereikt. Per 1 januari van dat jaar bedroeg het inwoneraantal van Lelystad 75.332 bij een groei in 2011 van 219 inwoners. Gegeven het feit dat een dermate lange periode zonder vorm van evaluatie na de laatste inhoudelijke ICL-beschikking uit april 1996 door niemand was voorzien, was de minister van oordeel dat een evaluatie van de ICL-bijdrage nodig was.

In zijn brief van 13 februari 2013 met kenmerk 2013-0000087853 geeft de minister van BZK aan dat *in het onderzoek de vraag beantwoord zal moeten worden of en zo ja hoeveel extra financiële middelen de gemeente Lelystad ook in de toekomst nodig heeft voor de extra uitgavenposten waarvoor de ICL-bijdrage indertijd werd ingesteld.*

In de concretiseringnotitie is met de gemeente Lelystad en de provincie Flevoland afgesproken om de onderzoeksvraag te beantwoorden via de volgende aspecten/hoofdstukken, waarnaar bij de adviezen aan de fondsbeheerders zal worden verwezen:

1. De ontstaansgeschiedenis en stedelijke, sociale en economische ontwikkeling van Lelystad (hoofdstuk 1).
2. De historie en de totstandkoming van de ICL-bijdrage (hoofdstuk 2).
3. De beheerplannen in relatie tot de ICL-bijdrage, een beschrijving van het beeld van de uitkomsten van de beheerplannen van de laatste 5 jaar (hoofdstuk 3).
4. De ontwikkeling van de financiële positie van Lelystad, een beschrijving van het beeld van de uitkomsten van de rekening en begroting en het beoordelen van de vermogens- en schuldpositie alsmede de daar tegenoverstaande activa (hoofdstuk 4).
5. Het niveau van de eigen inkomsten van Lelystad, een analyse van de ontwikkeling van de belangrijkste eigen inkomsten van de gemeente. (hoofdstuk 5).
6. De nettolasten van Lelystad vergeleken, een vergelijking van de afwijking van de nettolasten (lasten min baten) van Lelystad met het gemeentefonds met de afwijking van het gemiddelde van de nettolasten van de selectiegemeenten met het gemeentefonds voor alle clusters in het gemeentefonds (hoofdstuk 6). In de concretiseringsnotitie is vastgelegd dat als uitgangspunt wordt genomen niet het niveau van het gemeentefonds, maar het in de regel hoger gelegen niveau van de selectiegemeenten.
7. De overcapaciteit van de voorzieningen in de openbare ruimte en de extra kosten van de fysieke structuur en of de huidige situatie van Lelystad de verstrekking van de ICL-bijdrage nog rechtvaardigt (hoofdstuk 7).
8. Kan het anders, met andere woorden of een eventuele hogere

uitgavenstructuur omgezet kan worden in een meer gemiddeld uitgavenniveau in vergelijking met andere gemeenten (hoofdstuk 8).

De beantwoording van de onderzoeksvraag geschiedt tegen de achtergrond van de wetenschap dat uit hoofdstuk 1 en 2 blijkt dat er bij de totstandkoming van de ICL-bijdrage een bijzondere verantwoordelijkheid van het Rijk voor Lelystad werd ervaren. Vanaf 1996 heeft het Rijk die verantwoordelijkheid genomen in de vorm van de ICL-bijdrage. In het licht van de meer genormaliseerde situatie waarin Lelystad thans verkeert alsmede de ontwikkeling van het inwoneraantal in de komende jaren, zijn de inspecteurs echter van oordeel dat er grenzen zijn aan die verantwoordelijkheid van het Rijk alleen. Rijk, provincie Flevoland en de gemeente Lelystad zouden gezamenlijk moeten streven naar duurzame oplossingen en maatregelen die resulteren in het toegroeien van Lelystad naar een situatie waarin de gemeente niet meer afhankelijk is van de ICL-bijdrage.

De oplossingen en maatregelen die in de verschillende hoofdstukken van deze evaluatie naar voren zijn gekomen, worden in dit hoofdstuk verzameld en samenvattend beschreven. Voor zover deze op langere termijn mogelijk effect sorteren wordt voorgesteld hoe dit gemonitord en verantwoord dient te worden. Daarnaast worden adviezen gegeven hoe de gezamenlijke verantwoordelijkheid vorm kan krijgen de komende tijd. Dit geschiedt langs vier lijnen:
1. Groei aantal inwoners.
2. Maatregelen om de ICL-bijdrage op korte en lange termijn te verminderen.
3. Vervolgtraject en verantwoording na deze ICL-evaluatie.
4. Indexering en uitkeringsvorm ICL-bijdrage.

9.2 Groei inwoners

De ICL-bijdrage is onderbouwd door het advies van de Interdepartementale Commissie Lelystad (ICL), die medio 1987 over de financiële problematiek van de gemeente Lelystad heeft geadviseerd. Dit heeft uiteindelijk via de beschikking in 1996 geresulteerd in een aanvullende uitkering aan Lelystad in de vorm van de zogenoemde ICL-bijdrage. Deze bijdrage is te verklaren uit de ruime aanleg van de openbare ruimte zoals die door de Rijksoverheid bij de planning en de beoogde groei van Lelystad werd voorzien, de daarmee samenhangende extra kosten en de achterblijvende bevolkingsgroei van de gemeente ten opzichte van de verwachtingen. De aanvullende bijdrage is aldus bedoeld voor onderhoud en noodzakelijke investeringen in de openbare ruimte en openbare voorzieningen. De ICL-bijdrage is dus direct een gevolg van de gehanteerde uitgangspunten waarlangs de inrichting van de openbare ruimte heeft plaatsgevonden en de toen achterblijvende bevolkingsgroei in Lelystad. Een groei van het aantal inwoners zou een effect moeten hebben op de hoogte van de ICL-bijdrage. In deze paragraaf wordt daarop ingegaan waarbij ingezoomd wordt op:
1. Groei inwoners 1996-2016
2. Toekomstige groei inwoners

9.2.1 Groei inwoners 1996-2016

Uit hoofdstuk 1 blijkt dat in de periode 1996-2016 het aantal inwoners is gestegen van ongeveer 60.000 in 1996 (bij aanvang van de ICL-bijdrage) naar circa 76.100 inwoners in 2016. Een stijging dus van ongeveer 16.100 inwoners. Daar is de ICL-bijdrage nooit voor aangepast. De inspecteurs zijn van mening dat er nu geen gronden en mogelijkheden zijn om de ICL-bijdrage nu ineens direct zonder concrete specifieke maatregelen generiek af te bouwen op basis van deze inwonersgroei in het verleden. De redenen daarvoor zijn:

1. Bij de totstandkoming van de ICL-bijdrage zijn geen afspraken gemaakt om tussentijds bij een bepaalde inwonersgroei de ICL-bijdrage af te bouwen. Het is dan ook niet gepast dit nu achteraf alsnog te doen.
2. Uit hoofdstuk 4 blijkt dat Lelystad met substantiële bezuinigingen in de periode 2010-2016 de begroting in deze jaren in evenwicht heeft kunnen houden. In de genoemde jaren is het eigen vermogen van Lelystad met € 64,5 miljoen afgenomen tot € 81,3 miljoen ultimo 2014. De voorzieningen zijn in diezelfde periode gestegen met meer dat € 26 miljoen. Gezien deze ontwikkelingen in de afgelopen jaren kenschetst de financieel toezichthouder de financiële positie van Lelystad als kwetsbaar. Er is dan ook geen financiële ruimte per direct vrij beschikbaar om een generieke korting achteraf op te vangen.
3. Binnen het gemeentefonds is het gebruikelijk dat een gemeente bij een generieke daling van de uitkering uit het gemeentefonds a.g.v. een herverdeling van middelen (waar dus geen specifieke taakmutaties aan ten grondslag liggen) er de eerste jaren per jaar maximaal € 15 per inwoner op achteruit kan gaan. Dit is voor Lelystad ongeveer € 1.140.000 per jaar. De cijfers laten zien dat Lelystad tot en met 2020 jaarlijks al tegen de maximering van - € 15 euro per inwoner per jaar zit als gevolg van toepassing van de diverse suppletie-regelingen naar aanleiding van het groot onderhoud gemeentefonds en de invoering van objectieve verdeelmodellen bij de integratie-uitkering sociaal domein (participatie, Wmo en jeugdzorg) (septembercirculaire 2015).
4. Uit hoofdstuk 2 (paragraaf 2.5) blijkt dat de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft aangegeven dat wordt afgezien van een jaarlijkse correctie in verband met de dalende overcapaciteit door de inwonersgroei.

De vraag die echter wel gesteld kan worden is waar de stijging van de baten a.g.v. de stijging van het aantal inwoners in de periode 1996-2016 aan is besteed. Voor een deel zal dit zijn gaan zitten in extra lasten door de stijging van het aantal inwoners. Echter, in het kader van de onderzoeksvraag of en zo ja hoeveel extra financiële middelen de gemeente Lelystad ook in de toekomst nodig heeft voor de extra uitgavenposten waarvoor de ICL-bijdrage indertijd werd ingesteld, is op de vraag waaraan de batengroei door de groei van het aantal inwoners met circa 16.100 inwoners in de afgelopen 20 jaar is besteed in deze ICL-evaluatie niet ingegaan. Er is geen vergelijking gemaakt van het verschil tussen baten/lasten toen en nu, maar een vergelijking van de baten/lasten nu ten opzichte van de selectiegemeenten.

Op basis van bovenstaande komen de inspecteurs op het vlak van de inwonersgroei in het verleden tot het volgende advies aan de fondsbeheerders van het gemeentefonds met betrekking tot de ICL-bijdrage:

Advies 1:
Geadviseerd wordt om voor de inwonersgroei van circa 16.100 in de periode 1996-2016 geen generieke korting in één keer achteraf toe te passen op de ICL-bijdrage.

Dat neemt niet weg dat de inspecteurs van mening zijn dat er via concrete versoberings- en stimuleringsmaatregelen en via het meer toegroeien naar het niveau van de selectiegemeenten en het gemeentefonds nu en in de toekomst wel specifieke kortingen op de ICL-bijdrage mogelijk zijn. Hierop wordt in paragraaf 9.3 ingegaan.

9.2.2 Toekomstige groei inwoners

Bij de totstandkoming van de ICL-bijdrage zijn geen afspraken gemaakt over een afbouw van de ICL-bijdrage bij een tussentijdse groei van het aantal inwoners. De inspecteurs zijn van mening dat voor de toekomst wel dient te worden gekeken

naar de ontwikkeling van het aantal inwoners van Lelystad en dat dit direct invloed moet hebben op de omvang van de ICL-bijdrage. Oorspronkelijk was dit ook de bedoeling van de ICL-evaluatie in 1994, maar hiervan is toen afgezien omdat in de ICL-evaluatie 1994 geen rekening is gehouden met rekenfouten, hogere kostenposten en onvoorziene zaken.

In bijlage 9.1 zijn een aantal varianten/opties opgenomen met betrekking tot de mogelijkheden tot daling van de ICL-bijdrage als gevolg van inwonersgroei. De opties zijn (cijfermatig) uitgewerkt en geanalyseerd in deze bijlage.

Op basis van de voorliggende varianten/opties en de in hoofdstuk 7 feitelijk waargenomen overmaat achten de inspecteurs, net zoals in het verleden verschillende andere rapporteurs, het nu vooralsnog niet realistisch om te koersen op een inwonersvariant die de ICL-bijdrage afbouwt bij 100.000 inwoners. De inspecteurs kiezen voor de variant van de gegarandeerde afbouw bij 120.000 inwoners (optie 3 inspecteurs) in combinatie met de voorgestelde overige maatregelen ter reductie van de ICL-bijdrage in de komende 10 jaar, omdat zoals ook hoofdstuk 8 heeft laten zien, het niet eenvoudig is om concrete stedenbouwkundige of andere voorstellen te ontwikkelen die de gewenste reductie van de ICL-bijdrage binnen handbereik brengt. Door uit te gaan van deze variant wordt gekozen voor een globale variant die het midden houdt tussen een oriëntatie op de kosten en de baten. In de volgende ICL-evaluatie kan mede op basis van de ervaringen van de komende 5 jaar worden beoordeeld of deze inwonersvariant in combinatie met de overige maatregelen ter reductie van de ICL-bijdrage voldoen en of en zo ja welke aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn.

Als we ook rekening houden met de afbouw van de ICL-bijdrage door de in deze evaluatie voorgestelde maatregelen (tabel 9.3.4.1) geeft deze optie het beeld in tabel 9.2.2.1.

Tabel 9.2.2.1 Ontwikkeling ICL-bijdrage bij afspraak dat ICL-bijdrage nul is bij 120.000 inwoners.

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Daling ICL-bijdrage a.g.v. maatregelen (zie tabel 9.3.4.1)	(1)	0	310.000	450.000	750.000	700.000	475.000	950.000	950.000	950.000	950.000	950.000
Aantal inwoners*	(2)	77.000	77.175	77.350	77.525	77.700	77.875	78.050	78.225	78.400	78.575	78.750
ICL-bijdrage NUL bij aantal inwoners	(3)	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000
Verschil inwoners	(4 = 3-2)	43.000	42.825	42.650	42.475	42.300	42.125	41.950	41.775	41.600	41.425	41.250
Daling ICL-bijdrage a.g.v. stijging inwoners	(5)	0	63.208	61.941	60.094	57.004	54.108	52.135	48.172	44.192	40.196	36.183
Restant ICL-bijdrage na maatregelen en stijging inwoners	**(6)**	**15.531.000**	**15.157.792**	**14.645.852**	**13.835.757**	**13.078.753**	**12.549.645**	**11.547.510**	**10.549.338**	**9.555.145**	**8.564.949**	**7.578.767**
Benodigde daling ICL-bijdrage per inwoner	**(7 = 6/4)**	**361**	**354**	**343**	**326**	**309**	**298**	**275**	**253**	**230**	**207**	**184**

*Uitgegaan van een stijging van 175 inwoners per jaar o.b.v. Bevolkingsprognose 2016-2031. Uiteindelijke korting a.g.v. inwonersstijging dient plaats te vinden op basis van werkelijke inwonersaantallen per jaar op basis van CBS-cijfers.

In de berekeningen in tabel 9.2.2.1 wordt uitgegaan van een stijging van 175 inwoners per jaar volgens de bevolkingsprognose 2016-2031. De uiteindelijke korting door inwonersstijging dient plaats te vinden op basis van werkelijke inwonersaantallen per jaar op basis van CBS-cijfers.

Op basis van bovenstaande komen de inspecteurs op het vlak van toekomstige inwonersgroei tot de volgende adviezen aan de fondsbeheerders van het gemeentefonds met betrekking tot de ICL-bijdrage:

Advies 2:
Bij de definitieve vaststelling van de ICL-bijdrage over een bepaald jaar dient rekening te worden gehouden met de inwonersgroei in Lelystad over dat jaar. Geadviseerd wordt om de ICL-bijdrage te verminderen bij elke groei van Lelystad met 1 inwoner volgens de berekeningssystematiek van tabel 9.2.2.1. De

vermindering van de ICL-bijdrage vindt plaats op basis van de werkelijke jaarlijkse stijging van de inwonersaantallen. De ICL-bijdrage wordt niet verhoogd bij een eventueel toekomstige daling van het inwonersaantal.

Advies 3:
Aangezien Lelystad sinds de aanvang van de ICL-bijdrage is gegroeid van ongeveer 60.000 inwoners naar ruim 76.100 nu en hiervoor geen generieke korting wordt geadviseerd, wordt wel geadviseerd om geen extra ICL-bijdrage toe te kennen bij eventuele daling van het aantal inwoners in de toekomst.

9.3 Maatregelen om de ICL-bijdrage te verminderen

De inspecteurs zijn van mening dat koppeling van de daling van de ICL-bijdrage aan alleen een stijging van het aantal inwoners niet voldoende is. De redenen hier voor zijn:

1. Uit hoofdstuk 1 blijkt dat de voorspelde groei van het aantal inwoners dusdanig is dat dit de facto zou beteken dat delen van de ICL-bijdrage zonder concrete einddatum moeten worden voortgezet.
2. Deze ICL-evaluatie heeft aan de hand van de ontwikkelingen van de laatste jaren laten zien dat de huidige afspraken inzake de ICL-bijdrage geen of onvoldoende prikkel bevatten om tot een afbouw te komen en er geen criteria zijn op basis waarvan kan worden beoordeeld of de gemeentelijke inspanning voldoet op de diverse ICL-gebieden om de ICL-bijdrage af te bouwen of om aan te tonen dat verdere afbouw niet mogelijk is.

Het ontbreken van een prikkel tot afbouw van de ICL-bijdrage, zoals beschreven onder bovenstaande punt 2, wordt onder meer geïllustreerd aan de hand van de constatering dat de inwonersgroei niet heeft geresulteerd in een verminderde afhankelijkheid van de ICL-bijdrage of dat de groei van de stad in de afgelopen jaren heeft geresulteerd in een vermindering van de overcapaciteit of het inzicht daarover. De verantwoording van de ICL-bijdrage in de afgelopen jaren was overeenkomstig de gemaakte afspraken gericht op het laten zien dat de ICL-bijdrage werd besteed aan het ICL-terrein waarvoor de bijdrage wordt verstrekt. De inspecteurs zijn echter van mening dat deze verantwoording geen inzicht gaf in de noodzaak van de ICL-bijdrage en het niveau van de gemeentelijke inspanning. Zo is in hoofdstuk 5 geconstateerd dat er jarenlang sprake was van een zeer laag niveau van de rioolrechten in combinatie met een onderdekking bij de riolering. Verder is in hoofdstuk 3 geconstateerd dat ondanks dat de ICL-bijdrage wel werd geïndexeerd, de gemeentelijke ramingen van het onderhoud niet werden geïndexeerd maar zelfs als gevolg van efficiencyverbeteringen in het onderhoud konden worden verlaagd, waardoor het aandeel van de ICL-bijdrage in het onderhoud in de afgelopen jaren is toegenomen. Ook is in hoofdstuk 3 geconstateerd dat tekorten groot onderhoud die voortvloeien uit de meerjarenraming jarenlang niet in de begroting zijn verwerkt ondanks dat hierop door de provincie en BZK op werd gewezen.

Er is dan ook gekeken of er andere manieren (hoofdstuk 8) zijn om de ICL-bijdrage gefaseerd af te bouwen dan uitsluitend langs de weg van inwonersgroei, te weten door lastendaling en/of batenstijging via versoberings- en stimuleringsmaatregelen en via het meer toegroeien naar het voorzieningenniveau van de selectiegemeenten en het gemeentefonds.

Uit deze ICL-evaluatie blijkt op basis van de financiële positie (hoofdstuk 4) wel dat de afbouw van de ICL-bijdrage betekent dat Lelystad maatregelen zal moeten nemen (lastenverlaging en batenverhoging) om de met een klein positief saldo sluitende begroting in evenwicht te houden. Daar komt bij dat het van belang is om de in de afgelopen jaren verslechterde maar thans stabiliserende financiële positie

van Lelystad niet verder te verslechteren. Desondanks zien de inspecteurs ruimte en aanleiding voor een gefaseerde afbouw van de ICL-bijdrage. De redenen hiervoor zijn dat:

1. Uit hoofdstuk 6 blijkt dat er over het algemeen ruimte zit in het voorzieningenniveau. Lelystad zit namelijk met de nettolasten ruim boven de selectiegroepen (klassiek en ICL) en ook boven het gemeentefonds bij de meeste clusters. Het meer toegroeien naar het niveau van de selectiegroepen op de uitgavenclusters zorgt ervoor dat er binnen de begroting ruimte ontstaat om een toekomstige daling van de ICL-bijdrage op te vangen.
2. Uit de verschillende hoofdstukken van deze ICL-evaluatie zijn een aantal versoberings- en stimuleringsmaatregelen naar voren gekomen die op korte termijn (0-5 jaar) en/of langere termijn (vanaf 5 jaar) kunnen leiden tot een reductie van de lasten en/of een stijging van de baten waardoor de ICL-bijdrage kan dalen.

In deze paragraaf worden al deze maatregelen beschreven en samengebracht, wordt een overall overzicht gegeven van de consequenties van deze maatregelen op de ICL-bijdrage en staan de adviezen (inclusief eventuele aan Lelystad voor te schrijven bijzondere voorwaarden) van de inspecteurs aan de fondsbeheerders van het gemeentefonds over deze maatregelen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de maatregelen die op korte termijn (0-5 jaar) effect sorteren en maatregelen die op langere termijn (vanaf 5 jaar) effect kunnen sorteren.

Relevant daarbij is voor de inspecteurs de vraag hoe staat Lelystad er financieel voor. Zoals aangegeven blijkt uit hoofdstuk 4 dat de financiële positie van Lelystad in de afgelopen jaren net als die van de selectiegroepen is verslechterd. Dat is niet onlogisch omdat grondexploitaties een belangrijke onderdeel uitmaken van de gemeentelijke exploitatie en vermogenspositie. In de afgelopen jaren hebben meer gemeenten waar net als Lelystad grondexploitaties een wezenlijk onderdeel vormen van de gemeentelijke activiteiten, moeten interen op hun vermogenspositie door negatieve rekeningsresultaten als gevolg van gevormde verliesvoorzieningen. Dat betekent dat de financiële positie van Lelystad als kwetsbaar wordt gekenschetst. Dit betekent ook dat de voorgestelde maatregelen in verband met de afbouw van de ICL-bijdrage zowel realistisch moeten zijn als zorgvuldig ingevoerd moeten kunnen worden, zodat de gemeente in staat wordt gesteld om de huidige financiële positie tenminste te bestendigen en er niet gelijk een tekort ontstaat.

Daarbij is het uitgangspunt voor de inspecteurs dat de kwetsbare financiële positie van de gemeente niet de hoogte van de voorgestelde korting beïnvloedt. Zoals aangegeven kan de korting naar mening van de inspecteurs immers gerealiseerd worden via verlaging van de lasten en/of verhoging van de baten via versoberings- en stimuleringsmaatregelen en via het meer toegroeien van het voorzieningenniveau naar dat van de selectiegemeenten en het gemeentefonds. Wel is er voor gekozen rekening te houden met de kwetsbare financiële positie door voor de meeste maatregelen een ingroeipad te hanteren van maximaal 10 jaar of een aantal maatregelen niet gelijk te laten ingaan, zodat de gemeente voldoende tijd heeft de maatregelen door te voeren. Dit ingroeipad is bovendien van belang omdat een aantal maatregelen niet gelijk (volledig) effect sorteren.

Met de beschreven maatregelen en adviezen zijn de inspecteurs van mening dat dit voor nu financieel het maximaal haalbare is en dat volledige afbouw nu (nog) niet mogelijk is. Met de uitkomsten van deze evaluatie wordt echter wel de mogelijkheid geboden voor de fondsbeheerders van het gemeentefonds om beter dan nu het geval is voor de komende jaren de kaders en voorwaarden vast te leggen zodat de ICL-bijdrage in de toekomst mogelijk verder kan dalen.

9.3.1 Maatregelen openbare ruimte

In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen en maatregelen (adviezen aan de fondsbeheerders) op basis van deze bevindingen beschreven met betrekking tot het beheer van de openbare ruimte.

Aanpassing omvang beheerlasten openbare ruimte
a) Uit hoofdstuk 7 blijkt dat over het algemeen gemiddeld genomen de gemeente Lelystad, afhankelijk van de gebiedsindeling, kwaliteitsniveaus bij de openbare ruimte hanteert die hoger liggen dan die van de ICL-selectiegemeenten. Door het kwaliteitsniveau te verlagen naar een vergelijkbaar niveau als dat van de selectiegemeenten kan het totale lastenniveau naar beneden. Uit hoofdstuk 8 blijkt dat Royal Haskoning DHV het effect van deze verlaging van het kwaliteitsniveau op € 2 miljoen raamt. Daarnaast worden in hoofdstuk 8 mogelijkheden gezien in de vorm van versoberingsmaatregelen. Hierbij worden echter de nodige kanttekeningen geplaatst. Daar komt bij dat er sprake is van overlap bij deze beide voorstellen. Op grond van deze overwegingen adviseren de inspecteurs de beheerders van het gemeentefonds om hier te opteren voor de als realistisch te beoordelen verlaging van het kwaliteitsniveau op het vlak van beheer van de openbare ruimte (exclusief riolering en exclusief maatschappelijk vastgoed). Deze vermindering van het kwaliteitsniveau komt ook tegemoet aan het uitgangspunt van deze ICL-evaluatie, namelijk een voorzieningenniveau vergelijkbaar met dat van de ICL-selectiegemeenten. Verdere bezuinigingen via versoberingen resulteren in een kwaliteitsniveau dat geen aansluiting heeft op in deze evaluatie gehanteerde uitgangspunten. Daarnaast wordt geadviseerd om deze € 2 miljoen via een groeipad van 10 jaar te realiseren.

Advies 4:
Naar aanleiding van de verlaging van het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte wordt geadviseerd de ICL-bijdrage met 2 miljoen te verminderen en om deze € 2 miljoen via een groeipad van 10 jaar te realiseren. Dat betekent dus een afname van de ICL-bijdrage met € 200.000 per jaar met ingang van 2018.

Aandeel Lelystad in beheerlasten openbare ruimte (selectiegemeenten en gemeentefonds)
b) Naast de lastenkant is ook gekeken naar de batenkant uit het gemeentefonds. Het gemeentefonds houdt immers gedeeltelijk rekening met afwijkende afmetingen in de openbare ruimte. Uit hoofdstuk 1 blijkt dat Lelystad meer ontvangt uit het gemeentefonds dan de ICL-selectiegemeenten in verband met een grotere oppervlakte (betreft de maatstaven land, land x bodemfactor, binnenwater en buitenwater). Het gemeentefonds bestaat echter uit meerdere maatstaven die van invloed zijn op het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling, zoals bijvoorbeeld de omgevingsadressen dichtheid (OAD). Er is dan ook in hoofdstuk 1 beoordeeld of het volledige bedrag per inwoner op het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling tussen Lelystad en de ICL-selectiegemeenten zodanig verschilt dat hier rekening mee gehouden moet worden bij de beoordeling van de hoogte van de ICL-bijdrage. Daaruit komt naar voren dat Lelystad per inwoner een vergelijkbaar bedrag ontvangt als het gemiddelde van de ICL-selectiegemeenten. Dus het bedrag dat Lelystad ontvangt is ongeveer gelijk, alleen de samenstelling verschilt. Lelystad krijgt vooral meer geld op de maatstaven voor grootte, maar juist minder op de maatstaven voor OAD en historie. Op basis hiervan hebben de inspecteurs geconcludeerd dat een correctie voor uitsluitend oppervlakte onvolledig en daarmee onterecht zou zijn. Ook andere verschillen zouden daar betrokken moeten worden. Omdat het totaal ontvangen bedrag per inwoner tussen Lelystad en de ICL-selectiegemeenten een niet relevant/materieel verschil betreft is op grond van verschillen in vergoeding geen correctie toegepast op de ICL-bijdrage. Het argument van de gemeente dat ten opzichte van de oorspronkelijke ICL-bijdrage wijzigingen van het gemeentefonds ten nadele (of ten voordele) van

Lelystad zouden zijn, is niet betrokken. Immers ook andere ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de aanzienlijke inwonersgroei van Lelystad en de daarmee gepaard gaande ontwikkeling van het inwoneraantal zijn niet ten voor- of nadele van Lelystad gehanteerd. Er is gestreefd een oordeel te vellen omtrent de noodzaak van de ICL-middelen naar de situatie per heden. Dat betekent dat opvattingen omtrent de ontwikkelingen van het gemeentefonds van toen naar nu niet ter zake doende zijn voor de beoordeling omtrent de huidige en actuele toereikendheid van de ICL-middelen.

Advies 5:
Geadviseerd wordt de ICL-bijdrage niet te corrigeren voor de bovengemiddelde oppervlaktemaatsteven die van invloed zijn op het cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling omdat de eveneens relevante benedengemiddelde maatstaven zoals de omgevingsadressendichtheid de verschillen per saldo blijken op te heffen.

c) Uit paragraaf 7.5.3 blijkt dat Lelystad in totaal € 10,5 miljoen meer uitgeeft aan beheer en onderhoud van de openbare ruimte (exclusief riolering en maatschappelijk vastgoed) dan de ICL-selectiegemeenten. Voor deze taken ontvangt Lelystad een ICL-bijdrage van ruim € 12,6 miljoen. Dit resulteert in de conclusie dat Lelystad aan eigen middelen in absolute zin circa € 2,1 miljoen minder aan beheer en onderhoud van de openbare ruimte besteedt dan de ICL-selectiegemeenten. Vertaald naar inwoners komt dit neer op een bedrag van € 36,76 per inwoner en € 2,8 miljoen absoluut (€ 36,76 x 76.142). Uit de paragrafen (3.4, 3.5 en 7.5.1) blijkt echter dat de provincie in haar provinciaal verslag en BZK in de jaarlijkse ICL-brief al een aantal jaar constateren dat op de langere termijn sprake is van een tekort ofwel een te laag structureel lastenniveau van circa € 2,85 miljoen (stand MJR 2015) waardoor de voorzieningen ICL voor groot onderhoud onvoldoende worden gevoed en dus op lange termijn ontoereikend zouden zijn. De provincie en BZK hebben diverse malen aangegeven dat de benodigde tekorten binnen de raadsperiode 2010 – 2014 zouden moeten worden opgelost en wilden niet dat de financiële problemen naar voren werden geschoven. Overigens was de accountant van mening dat er geen achterstallig onderhoud en geen tekorten op korte en middellange termijn zijn. De gemeente Lelystad heeft aangegeven dat het noodzakelijke budgetniveau (voor groot onderhoud en vervanging) één keer per vijf jaar, met het herijken van de meerjarenraming onderhoud openbare ruimte, opnieuw in beeld wordt gebracht en dat de eerstvolgende de meerjarenraming 2016-2020 is. De inspecteurs zijn dan ook van mening dat dit tekort nu dient te worden weggewerkt. Dat betekent dat de bovenstaande geconstateerde lasten van ruim € 10,5 miljoen, die Lelystad meer uitgeeft aan beheer en onderhoud van de openbare ruimte (exclusief riolering en maatschappelijk vastgoed) dan de ICL-selectiegemeenten, verhoogd moet worden met € 2,85 miljoen tot € 13,35 miljoen. Er is dan geen sprake meer van dat Lelystad uit eigen middelen minder uitgeeft aan beheer en onderhoud van de openbare ruimte dan de ICL-selectiegemeenten.

Advies 6:
Geadviseerd wordt om de ICL-bijdrage niet te verlagen met € 2,8 miljoen in verband met het groeien naar een gelijksoortig uitgavenniveau als de selectiegemeenten. Deze groei geschiedt immers door verwerking van € 2,85 miljoen door de ingroei naar het volledige niveau van onderhoudslasten. Voorwaarden zijn wel dat deze ingroei naar het volledige niveau van onderhoudslasten geschiedt in de periode 2018-2027, dat het bedrag jaarlijks in de voorziening groot onderhoud wordt gestort en dat met de ingroei wordt gestart in de begroting 2018. Dit dient op basis van gemeentelijke raming en verantwoording gemonitord te worden via het provinciaal verslag van de provincie Flevoland. Mocht blijken dat de ingroei niet is verwerkt in de begroting van 2018 dan wordt geadviseerd de korting van € 2,8 miljoen op de ICL-bijdrage alsnog door te voeren met € 280.000 per jaar te beginnen in 2018.

Toekomstige maatregelen beheer openbare ruimte
d) Uit hoofdstuk 8 blijkt dat door Royal Haskoning DHV de inschatting is gemaakt dat bij grootschalig toepassen van versoberingsmaatregelen als algemeen uitgangspunt in de toekomst in totaal 8-15% kan worden bespaard op de totale beheerkosten van de openbare ruimte. Als we uitgaan van de structurele lasten voor beheer van de openbare ruimte (exclusief riolering en exclusief maatschappelijk vastgoed) van € 30,5 miljoen in 2015 betekent dit maximaal € 2,4 tot € 4,6 miljoen. Kanttekeningen die hierbij gemaakt dienen te worden zijn:

- Voor de meeste maatregelen zal eerst een concreet plan / programma dienen te worden gemaakt voordat er een realistische inschatting kan worden gemaakt van de opbrengsten en investeringen per maatregel.
- Verminderen van beheer kan negatief zijn voor de beeldvorming, draagvlak en aantrekkelijkheid van de stad.
- De maatregelen zullen niet allemaal gelijk in jaar 1 een opbrengst generen. De meeste maatregelen sorteren pas na 5 tot 10 jaar effect.
- Nu hard bezuinigen kan de kans verkleinen op succesvolle positieve stimuleringsmaatregelen op het vlak van wonen en werkgelegenheid. Er zal een goede balans gevonden moeten worden tussen aan de ene kant versoberen en aan de nadere kant stimuleren.
- Er is vanzelfsprekend een samenhang tussen grootschalig toepassen van versoberingmaatregelen en verlaging van het kwaliteitsniveau.

Het resultaat van deze constatering heeft in combinatie met de bovenstaande constatering onder a geresulteerd in advies 4.

e) Uit hoofdstuk 8 blijkt dat op langere termijn (vanaf 5 jaar) er mogelijk opbrengstenstijgingen en lastenverminderingen zijn te bereiken via maatregelen op het vlak van:

- De resultaten uit expertmeetings (een nieuwe visie op de toekomst van Lelystad, anders beheren van de openbare ruimte en benutten van de openbare ruimte om opbrengsten te genereren).
- De resultaten uit de 'city challenge'.
- Stimuleringsmaatregelen op het vlak van werken, woningbouw en energie.

f) Uit hoofdstuk 6 blijkt dat er over het algemeen ruimte zit in het voorzieningenniveau. Lelystad zit namelijk met de nettolasten ruim boven de selectiegroepen (klassiek en ICL) en ook boven het gemeentefonds bij de meeste clusters. Lelystad bekostigt dit hogere voorzieningenniveau door hogere OZB, meer OEM (Overige Eigen Middelen) en een grotere onttrekking uit de reserves. Een verlaging van de ICL-bijdrage kan dan ook opgevangen worden door een verlaging van het voorzieningenniveau dat in financiële zin hoger is dan het gemiddelde voorzieningenniveau van zowel de klassieke als de ICL-selectiegemeenten.

g) Met betrekking tot hoofdstuk 7 wordt geconcludeerd dat de gemeente met de beschikbare gegevens een goed onderzoek heeft neergezet, waarin binnen de gestelde tijd en met de beschikbare middelen een zo goed mogelijke vergelijking is gemaakt.

Advies 7:
Gezien de mogelijkheden van de in deze ICL-evaluatie beschreven stimuleringsmaatregelen die effect kunnen sorteren op langere termijn (vanaf 5 jaar) bij de resultaten van de expertmeetings (paragraaf 8.2.2), bij de resultaten van de 'city challenge' (paragraf 8.2.3), bij de openbare ruimte (paragraaf 8.3.3) en bij de stimuleringsmaatregelen op het vlak van werken, wonen en energie (paragraaf 8.3.5) om de ICL-bijdrage verder af te bouwen op langere termijn (vanaf 5 jaar) adviseren de inspecteurs om met ingang van 2023 de ICL-bijdrage verder af te bouwen met € 750.000 per jaar. Zie ook advies 8.

Advies 8:
Geadviseerd wordt Lelystad de mogelijkheid en tijd te geven meerjarenprogramma's en plannen op te stellen (zie voor de inhoud en procedure advies 10), te investeren en de voorgestelde stimuleringsmaatregelen in gang te zetten. Het doel hiervan is een verdere afbouw van de ICL-bijdrage. Geadviseerd wordt om hiervoor in 2022 opnieuw een ICL-evaluatie te doen, waarin onder meer de concrete financiële effecten uit de ingezette meerjarenprogramma's en plannen worden beoordeeld. Hierbij wordt ook beoordeeld of de in advies 7 voorgestelde afbouw van € 750.000 vanaf 2023 realistisch en haalbaar is en bezien of daarboven een verdere en versnelde afbouw mogelijk is. Op basis daarvan kan de afbouw met € 750.000 per jaar vanaf 2023 heroverwogen worden. De ICL-evaluatie in 2022 vormt daarmee in feite een actualisatie van de ontwikkeling die met de besluitvorming van deze evaluatie in gang wordt gezet. Of heroverweging aan de orde is zal mede worden bepaald aan de inspanning van Lelystad voor een hand van de constructieve en initiatiefrijke aanpak en (meerjaren)programma's en plannen van Lelystad waar de gemeente in een paragraaf ICL-bijdrage in de begroting en rekening verantwoording over zal afleggen (zie adviezen 9, 10 en 21).

Advies 9:
Geadviseerd wordt dat de fondsbeheerders voorschrijven om bovenstaande programma's direct (in 2017), constructief en op initiatief van de gemeente en waar nodig in gezamenlijkheid met regio, provincie en Rijk op te pakken. Bij deze programma's kan gedacht worden aan een programma/plan waarin wordt benoemd wat de prioritaire kansen en bedreigingen zijn voor Lelystad om in te zetten op een voorspoedige en economisch georiënteerde ontwikkeling van Lelystad in samenwerking met de partners van de stad, als beste garantie om een inwonersgroei te bewerkstelligen. Dit biedt Lelystad de mogelijkheid de bestaande koers om zowel de economische als de woonpotenties van de stad tot wasdom te brengen, te versterken en te herijken, met als doel via de gerealiseerde inwonersgroei de ICL-bijdrage te kunnen verminderen.

Advies 10:
Om de mogelijke maatregelen die op langere termijn (vanaf 5 jaar) effect kunnen sorteren (zie ook advies 7) te kunnen ontwikkelen en beoordelen, adviseren de inspecteurs aan de fondsbeheerders van het gemeentefonds om de gemeente Lelystad één of meerdere meerjaren programma's en plannen te laten opstellen waarin de maatregelen worden uitgewerkt en waarin tenminste het volgende dient te worden beschreven en onderzocht:

- *uitvoerbaarheid;*
- *plan van aanpak;*
- *tijdsplanning en voortgang;*
- *benodigde investering;*
- *mogelijke (financiële) opbrengsten op o.a. het vlak van reduceren kosten beheer, realiseren extra inkomsten, duurzaamheid en kwaliteit openbare ruimte, participatie en betrokkenheid samenleving, samenwerking tussen gemeente en samenleving en het imago Lelystad;*
- *financiële, technische, juridische en maatschappelijke haalbaarheid;*
- *effecten voor de kwaliteit en leefbaarheid;*
- *draagvlak;*
- *effectiviteit van de maatregelen;*
- *consequenties voor de ICL-bijdrage.*

Onder meer de voortgang van deze programma's dient te worden beschreven in een aparte paragraaf ICL-bijdrage bij de begroting en rekening van Lelystad. Deze paragraaf wordt beoordeeld in het jaarlijkse op uiterlijk 1 juli aan de minister van BZK te zenden provinciaal verslag van gedeputeerde staten van Flevoland.

Advies 11:
De inspecteurs adviseren om aan de gemeente Lelystad zelf de keuze te laten om bij alle aanwezige te beheren openbare ruimte en de daarin aanwezige kapitaalgoederen te komen tot een juiste mix van maatregelen om de lasten van beheer van de openbare ruimte te verminderen zodat de voorgestelde reductie van de ICL-bijdrage kan worden gerealiseerd.

Advies 12:
De inspecteurs adviseren dat aan de hand van (extern) onderzoek de gemeente de effectiviteit van de activiteiten gericht op de reductie van de overcapaciteit laat analyseren, beoordelen en inzichtelijk maakt. Doel is te komen tot effectieve activiteiten bij de ontwikkeling van Lelystad waardoor er bij voortduring sprake is van een (verdere) reductie van de overcapaciteit. Tevens zorgt Lelystad er voor dat in de jaarlijkse verantwoording van de ICL-bijdrage met ingang van 2018 inzicht wordt gegeven in de reductie van de overcapaciteit in relatie tot de ontwikkeling van de stad.

Advies 13:
De inspecteurs zijn van oordeel dat na deze ICL-evaluatie door Lelystad onderzoek moet worden gedaan naar verklaringen en achtergronden dat de nettolasten in Lelystad € 130 per inwoner meer boven het gemeentefonds liggen dan in de klassieke selectiegroep. De uitkomsten van dit onderzoek dienen uiteindelijk te worden meegenomen in de volgende evaluatie van de ICL-bijdrage (2022).

9.3.2 Maatregelen riolering

Met betrekking tot riolering is uit deze ICL-evaluatie het volgende gebleken:

a) Uit hoofdstuk 6 blijkt dat bij het subcluster riolering Lelystad € 0,5 miljoen meer aan nettolasten heeft dan de ICL-selectiegemeenten bij de riolering. Dit afgezet tegen de ICL-bijdrage voor de riolering van € 1,1 miljoen, betekent dus dat Lelystad € 0,6 miljoen minder besteed dan de ICL-selectiegemeenten. In de clustervergelijking wordt echter geen rekening gehouden met BTW en lasten riolering geboekt op andere.

b) Uit hoofdstuk 5 blijkt dat op basis van het GRP 2016-2021 in 2021 de in 2015 geconstateerde ruimte van € 2,3 miljoen bij de riolering ten opzichte van de klassieke selectiegroep volledig verdwijnt a.g.v. een stijging van het noodzakelijke budget in Lelystad en een stijging van de rioolopbrengst. Hiervoor is het echter wel noodzakelijk dat de in 2016 ingezette tariefsverhogingen per jaar ook daadwerkelijk gaan leiden tot een extra eigen opbrengst (exclusief ICL-bijdrage) van € 6,3 miljoen in 2021 voor de riolering en dat het noodzakelijk budget voor de riolering stijgt naar € 7,4 miljoen in 2021 zoals aangekondigd in het GRP 2016-2021.

c) Uit hoofdstuk 5 blijkt dat er historisch gezien rekening gehouden wordt met de lagere draagkracht van de gemiddelde Lelystadse inwoner en daarom in het verleden een deel van de rioolheffing is verlegd naar de OZB. Zo worden de minst draagkrachtigen ontzien. Via de algemene middelen wordt op die manier een deel van de onderhouds- en instandhoudingslasten m.b.t. het rioolstelsel gedekt. In de tarievennota 2015 van Lelystad valt dan ook te lezen dat de rioolheffing niet-woningen (€ 475.000) via de OZB niet woningen eigenaren zal worden verhaald. Als de ontwikkeling zoals aangekondigd in het GRP 2016-2021 wordt verondersteld dat Lelystad op termijn voor een bedrag van € 475.000 van de rioleringslasten via de bovengemiddelde OZB dekt.

Op basis van bovenstaande bevindingen komen de inspecteurs op het vlak van de riolering tot de volgende adviezen aan de fondsbeheerders van het gemeentefonds met betrekking tot de ICL-bijdrage:

Advies 14:
Gezien de stijging van het noodzakelijke budget riolering naar € 7,4 miljoen in 2021, de hoogte van de ICL-bijdrage van € 1,1 miljoen voor de *riolering en dus een stijging van de omvang aan noodzakelijke dekkingsmiddelen voor de riolering naar € 6,3 miljoen in 2021 en adviseren de inspecteurs om zolang er sprake is van bovengemiddelde OZB-opbrengsten het expliciet aangewezen deel van de OZB voor de dekking van de rioleringskosten, thans zijnde € 475.000, te betrekken bij de berekening van de kostendekkendheid van de rioleringstaak.*

Advies 15:
Geadviseerd wordt de stijging van de riooltarieven en het noodzakelijk budget voor de riolering zoals aangekondigd in het GRP 2016-2021 inzichtelijk te maken via de gemeentelijke ICL-paragraaf en te monitoren in het provinciaal verslag van de provincie Flevoland. Daarbij dient aandacht besteed te worden aan of de lasten die worden verantwoord riolering gerelateerd zijn (mogelijkheid van verschrijven van kosten), of de geplande stijging van de rioleringslasten en -baten tot en met 2021 wordt gerealiseerd, of eventuele lastendalingen of vrijval van de voorziening vertaald worden in tariefsdalingen en of vervolgens bij een lager gehanteerd tarief de ICL-bijdrage kan dalen. Geadviseerd wordt dat als mocht blijken dat bovenstaande lasten- en batenstijgingen bij de rioleringen niet gerealiseerd zijn in 2021, beoordeeld moet worden aan de hand van de berekening van het dekkingspercentage riolering bij doorrekening BTW en bedrijfsvoeringslasten (conform tabel 5.6 van deze ICL-evaluatie) met welke omvang de ICL-bijdrage kan worden verlaagd.

9.3.3 Maatregelen maatschappelijk vastgoed

Het maatschappelijk vastgoed met betrekking tot de ICL-bijdrage bestaat uit het stadhuis, het Agora Theater en cultureel centrum De Kubus. Met betrekking tot dit maatschappelijk vastgoed is uit deze ICL-evaluatie het volgende gebleken:

a) Uit hoofdstuk 6 blijkt dat op basis van de cijfers in de clusteranalyse geen uitspraak kan worden gedaan of de hoogte van de ICL-bijdrage aan het cluster Bestuur en algemene ondersteuning verminderd kan worden. Zowel bij een ijkpunt gemeentefonds dat is opgehoogd met de ICL-bijdrage voor het stadhuis (€ 980.000) als bij een ijkpunt dat niet is opgehoogd heeft Lelystad hogere nettolasten ten opzichte van de klassieke selectiegroep, de ICL-selectiegemeenten en het gemeentefonds. Dit geldt echter voor het gehele cluster Bestuur en algemene ondersteuning. Om alleen een uitspraak te kunnen doen over het stadhuis moeten de huisvestingslasten (onderhoud, kapitaallasten en overig) van het stadhuis vergeleken worden met de huisvestingslasten van de stadhuizen van de gemeenten in de selectiegroep. Dat is in hoofdstuk 7 gedaan. Daaruit blijkt dat voor wat het stadhuis betreft Lelystad jaarlijks per inwoner € 32,25 meer aan nettolasten heeft dan de ICL-selectiegemeenten.

b) Uit hoofdstuk 6 blijkt bij de clusteranalyse van het cluster Cultuur en ontspanning dat ook zonder ICL-bijdrage op dit cluster (€ 660.000 t.b.v het Agoratheater en De Kubus) Lelystad lagere nettolasten t.o.v. het gemeentefonds heeft dan de selectiegroepen. Daarnaast blijkt dat Lelystad dan ongeveer evenveel boven het gemeentefonds zit als het landelijk beeld en het beeld bij de groep met 50.000-100.000 inwoners. Daarnaast blijkt uit hoofdstuk 7 dat voor wat betreft het Agoratheater Lelystad jaarlijks per inwoner € 2,14 meer aan nettolasten heeft dan de ICL-selectiegemeenten.

c) Uit hoofdstuk 6 blijkt dat er op het cluster Bestuur en algemene ondersteuning ruimte zit in het voorzieningenniveau. Lelystad zit namelijk met de nettolasten niet alleen boven het gemeentefonds maar ook boven de selectiegroepen (klassiek en ICL).Verder onderzocht kan dan ook worden of een verlaging van de ICL-bijdrage met betrekking tot het stadhuis kan worden opgevangen via verlaging van het voorzieningenniveau op dit cluster.

d) In hoofdstuk 8 worden diverse maatregelen aangegeven waardoor na verder onderzoek de nettolasten van het stadhuis, het Agora Theater en cultureel centrum De Kubus op termijn kunnen zouden kunnen dalen.

e) Het Agora Theater is in 2007 gebouwd. Dit is een eigen beslissing van de gemeente geweest. De huidige lasten voor dit theater hebben dan ook niets te maken met de redenen van de ICL-bijdrage, namelijk extra lasten die voortvloeien uit de destijds door het Rijk voor Lelystad gekozen fysieke structuur.

Op basis van bovenstaande komen de inspecteurs op het vlak van het maatschappelijke vastgoed tot de volgende adviezen aan de fondsbeheerders van het gemeentefonds met betrekking tot de ICL-bijdrage:

Advies 16:
Met betrekking tot het stadhuis wordt geadviseerd de ICL-bijdrage te verminderen met € 150.000 per jaar omdat de onderhoudskosten per eenheid vloeroppervlak nu zeer hoog zijn voor een pas gerenoveerd gebouw. Omdat Royal Haskoning DHV vergelijkt met een index voor kantoorgebouwen en gemeentehuizen voor een deel bestaan uit inefficiënte ruimten zoals raadszalen en ontvangstruimten wordt er hier geadviseerd om niet de maximaal mogelijk bezuiniging van € 205.000 in mindering te brengen op de ICL-bijdrage. Om Lelystad de tijd te geven de bezuinigingen te kunnen doorvoeren wordt geadviseerd de ICL-bijdrage vanaf 2018 met € 50.000 per jaar te verminderen tot in 2020 de € 150.000 is bereikt.

Advies 17:
Met betrekking tot het stadhuis wordt geadviseerd de gemeente Lelystad in kaart te laten brengen via een meerjarig programma, zoals beschreven onder advies 10, welk gedeelte van het stadhuis verhuurd kan worden en vanaf wanneer. Hierbij dient ook meegenomen te worden of het mogelijk is om de lasten op andere gemeentelijke accommodaties te reduceren via samenvoeging in het stadhuis. Omdat er vooralsnog vanuit wordt gegaan dat niet de aangegeven maximale huuropbrengsten (van € 125.000 voor de begane grond en € 750.000 voor de 2^{e} en 3^{e} etage) gelijk op korte termijn geheel gerealiseerd kan worden, omdat er ook een aantal investeringen dienen te geschieden en omdat o.a. een aantal Rijksdiensten uit Lelystad zijn vertrokken waardoor er een overcapaciteit is aan kantoorruimte, wordt geadviseerd vooralsnog hiervoor niet met ingang van 2018 de ICL-bijdrage te verminderen, maar vanaf 2020 in drie jaar. Hieraan wordt de voorwaarde verbonden dat Lelystad de gelegenheid wordt geboden een inspanning te leveren om de extra/overtollige meters stadhuis te verhuren en om eventueel gemotiveerd aan te tonen als de bovenstaand beschreven maximale huuropbrengst niet gerealiseerd kan worden. Mocht dat het geval zijn dan worden de gerealiseerde netto voordelen (extra huuropbrengsten of lagere lasten op andere locaties) in mindering gebracht op de ICL-bijdrage vanaf 2020. De voortgang hieromtrent wordt inzichtelijk gemaakt via de gemeentelijke ICL-paragraaf en dient gemonitord te worden in het provinciaal verslag.

Advies 18:
Door de inspecteurs wordt geadviseerd aan de fondsbeheerders van het gemeentefonds om de ICL-bijdrage met betrekking tot het Agora Theater geheel te laten vervallen. De reden hiervoor is dat het Agora Theater in 2007 is herbouwd.

Dit is een eigen beslissing van de gemeente geweest. De huidige lasten voor dit theater hebben dan ook niets te maken met de redenen van de ICL-bijdrage, namelijk extra lasten die voortvloeien uit de destijds door het Rijk voor Lelystad gekozen fysieke structuur. Dat ze thans iets hoger liggen dan die van de selectiegroep is een verantwoordelijkheid van de gemeente en ten overvloede is dit mede het gevolg van de hoge kapitaallasten door de nog relatief jonge leeftijd van het gebouw. Daarnaast blijkt uit de clustervergelijking (hoofdstuk 6) dat op het cluster Cultuur en ontspanning Lelystad zonder ICL-bijdrage ongeveer evenveel boven het gemeentefonds zit qua nettolasten als het landelijk gemiddelde en het beeld bij de groep met 50.000-100.000 inwoners. Als bijdrage in de dekking van de wegvallende ICL-bijdrage kunnen dienen:

- *De onderhoudskosten per eenheid vloeroppervlak zijn nu zeer hoog voor een theater en kunnen dan ook met maximaal € 170.000 per jaar dalen.*
- *Lelystad kan in kaart brengen of er alternatieve verhuur of aanvullende exploitatiemogelijkheden zijn voor dit theater.*
- *De gemeente Lelystad kan eventueel via een herfinanciering van de schuld m.b.t. het theater een verlaging van de kapitaallasten realiseren.*
- *Onderzoek naar een mogelijke verbetering van de bezetting van het theater.*

Advies 19:
Ook de ICL-bijdrage voor De Kubus kan naar het oordeel van de inspecteurs komen te vervallen. De reden is dat het gebouw inmiddels geheel is afgeschreven en daardoor zeer geringe kapitaallasten heeft, waardoor van overcapaciteit in financiële zin inmiddels geen sprake meer is. Daarnaast blijkt uit de clustervergelijking (hoofdstuk 6) dat op het cluster Cultuur en ontspanning Lelystad zonder ICL-bijdrage ongeveer evenveel boven het gemeentefonds zit qua nettolasten als het landelijk gemiddelde en het beeld bij de groep met 50.000-100.000 inwoners. Naast een mogelijke reductie van het hogere voorzieningenniveau in financiële zin kunnen als bijdrage in de dekking van de wegvallende ICL-bijdrage dienen:

- *De onderhoudskosten per eenheid vloeroppervlak zijn nu fors geraamd en kunnen dan ook met maximaal € 30.000 per jaar dalen.*
- *Lelystad kan in kaart brengen of de activiteiten in De Kubus geheel of gedeeltelijk ergens anders kunnen worden ondergebracht.*
- *Onderzoek naar verbetering van de bezetting van De Kubus.*

Advies 20:
Zoals aangegeven wordt geadviseerd om de ICL-bijdrage met betrekking tot het Agora Theater en De Kubus in totaal met € 660.000 te verminderen. Om Lelystad de mogelijkheden te geven de benodigde dekking te vinden en voorstellen hiervoor te concretiseren en implementeren wordt voorgesteld om de ICL-bijdrage gefaseerd af te bouwen. Geadviseerd wordt om de ICL-bijdrage in de periode 2018 tot en met 2021 af te bouwen, te starten met € 60.000 in 2018 en daarna in 2019 t/m 2021 met € 200.000 per jaar.

9.3.4 Ontwikkeling ICL-bijdrage na geadviseerde maatregelen

In tabel 9.3.4.1 staan de in deze paragraaf beschreven geadviseerde maatregelen op het vlak van de openbare ruimte, riolering en maatschappelijk vastgoed, de mogelijke dekking daarvan en de consequenties voor de ICL-bijdrage.

Tabel 9.3.4.1 Daling ICL-bijdrage a.g.v. maatregelen bij de openbare ruimte, riolering en maatschappelijk vastgoed (bedragen x € 1)

Maatregelen	Advies	Daling ICL-bijdrage per jaar											Dekking
		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totaal	
Groei inwoners	2	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	**PM**	Begrotingsruimte: baten stijgen
Aanpassing omvang beheerlasten openbare ruimte	4	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	**2.000.000**	Begrotingsruimte: lasten dalen
Toekomstige aanpassingen baten- of lastenniveau beheer openbare ruimte	7						750.000	750.000	750.000	750.000	750.000	**3.750.000**	Begrotingsruimte: lasten dalen, baten stijgen
Stadhuis: onderhoudskosten verminderen	16	50.000	50.000	50.000								**150.000**	Begrotingsruimte: lasten dalen
Stadhuis: ruimten verhuren	17			300.000	300.000	275.000						**875.000**	Begrotingsruimte: baten stijgen
Agora theater en De Kubus	20	60.000	200.000	200.000	200.000							**660.000**	Daling voorzieningeniveau via ruimte t.o.v. selectiegroepen en gemeentefonds
Totaal		**310.000**	**450.000**	**750.000**	**700.000**	**475.000**	**950.000**	**950.000**	**950.000**	**950.000**	**950.000**	**7.435.000**	
Totaal cumulatief		**310.000**	**760.000**	**1.510.000**	**2.210.000**	**2.685.000**	**3.635.000**	**4.585.000**	**5.535.000**	**6.485.000**	**7.435.000**		
Restant ICL-bijdrage*		**15.221.000**	**14.771.000**	**14.021.000**	**13.321.000**	**12.846.000**	**11.896.000**	**10.946.000**	**9.996.000**	**9.046.000**	**8.096.000**		

* Op basis van ICL-bijdrage 2015 (€ 15.531.000) en exclusief eventuele indexering

In de kolom dekking staan twee categorieën:

1. Begrotingsruimte: dat betekent dat de maatregel leidt tot een daling van de nettolasten (lastendalingen en/of batenstijgingen), waardoor de ICL-bijdrage kan dalen. De ruimte ten opzichte van het gemeentefonds wijzigt dan niet. Immers niet alleen de nettolasten dalen, maar ook het ijkpunt omdat de ICL-bijdrage daalt.
2. Daling ruimte ten opzichte van selectiegroepen en gemeentefonds: dat betekent dat de maatregel niet leidt tot een daling van de nettolasten. Echter gezien de geconstateerde ruimte boven de selectiegroepen en het gemeentefonds zijn de inspecteurs van mening dat de gemeente de dekking voor de daling van de ICL-bijdrage kan vinden via het meer toegroeien naar ten minste het niveau van de selectiegroepen op een aantal clusters.

9.4 Vervolgtraject en verantwoording na deze ICL-evaluatie

De jaarlijkse verantwoording van de ICL-bijdrage richtte zich tot nu op de vraag of de ICL-gelden wel werden besteed aan het doel waarvoor ze werden verstrekt: bekostiging overcapaciteit en beheer en onderhoud van de omvangrijke openbare ruimte in het licht van de achtergebleven inwonersgroei. De inspecteurs zijn van mening dat er onvoldoende aandacht is geweest voor de totale omvang van de lasten op de terreinen waarvoor de ICL-middelen werden verstrekt. Daar waar de ICL-bijdrage in de toekomst wordt gecontinueerd dient daar in de monitoring en evaluatie meer aandacht voor te zijn. Dit alles gegeven de vraag van de minister of en zo ja hoeveel extra financiële middelen de gemeente Lelystad ook in de toekomst nodig heeft voor de extra uitgavenposten waarvoor de ICL-bijdrage indertijd werd ingesteld, resulterend in een door de inspecteurs geconstateerde mogelijkheid om te komen tot een afbouw van de ICL-bijdrage waar er geen verantwoordelijkheid of noodzaak meer is om de bijdrage nog langer te verstrekken.

Lelystad kan dan (voor een groter deel) net als alle andere gemeenten bekostigd worden via de globale en kostengeoriënteerde verdeelsystematiek van het gemeentefonds.

Dat het zicht op de totale omvang van de (baten en lasten) op de ICL-gerelateerde gebieden van belang is blijkt onder meer uit de volgende ervaringen tijdens deze evaluatie van de ICL-bijdrage. Zo heeft de ICL-bijdrage en de indexering daarvan enerzijds en het niet indexeren van het gemeentelijk aandeel in het onderhoud van

de openbare ruimte alsmede de door de gemeente doorgevoerde efficiencyverbeteringen in het onderhoud waardoor de ramingen konden worden verlaagd anderzijds erin geresulteerd dat het gemeentelijk aandeel lager ligt dan dat van de ICL-selectiegemeenten (hoofdstuk 7). Verder was er de voorgaande jaren sprake van onderdekking bij de riolering en naar nu blijkt te lage inschatting van de lasten voor het rioolonderhoud (hoofdstuk 5). De kapitaallasten van De Kubus blijken zeer laag te zijn doordat het gebouw geheel is afgeschreven (hoofdstuk 8). De lasten voor het Agora theater liggen hoger, maar het betreft een volledig onder gemeentelijke regie gerealiseerde voorziening (hoofdstuk 8). Het ontbreken van de noodzaak voor lagere lasten, alsmede de verantwoordelijkheid (volledig gemeentelijke voorziening) brengen met zich mee dat voortzetting van de ICL-bijdrage voor deze onderdelen niet langer gerechtvaardigd is.

Het gezamenlijk optrekken van gemeente, provincie en BZK heeft geleerd dat kennis en achtergrond van de ICL-bijdrage bij alle partijen zijn opgefrist en inzicht en verantwoording zijn verbeterd. Om dat te continueren en om de omvang van de ICL-bijdrage in lijn te laten zijn met de omvang van de resterende ICL-problematiek is het van belang afspraken voor de toekomst te maken die zorgen dat er niet alleen zicht is op de besteding van de ICL-bijdrage, maar ook op het gemeentelijke aandeel in de lasten van de verschillende ICL-onderdelen.

In deze ICL-evaluatie is gebleken dat afbouw van de ICL-bijdrage alleen als gevolg van de groei van het aantal inwoners zal betekenen dat de ICL-bijdrage tot in lengte van dagen zal blijven voortbestaan. De inspecteurs zijn van mening dat dat niet wenselijk is. Daarom zijn in deze ICL-evaluatie maatregelen/adviezen gegeven m.b.t. afbouw van de ICL-bijdrage op korte termijn (0-5 jaar) en maatregelen/adviezen m.b.t. het vervolgtraject na deze evaluatie om te komen tot een verdere afbouw van de ICL-bijdrage op langere termijn (5-10 jaar). Deze maatregelen m.b.t. het vervolgtraject dienen in gezamenlijkheid met provincie en Rijk direct opgepakt (met ingang van 2017) te worden en de voortgang van deze maatregelen dient in aanloop naar de volgende evaluatie in 2022 jaarlijks door de gemeente geraamd en verantwoord en door de provincie gemonitord te worden.

In bijlage 9.2 staat een verdere uitwerking van bovengenoemde maatregelen/adviezen voor verdere afbouw van de ICL-bijdrage via een aantal onderzoeksvragen en bijbehorende randvoorwaarden. Dat neemt niet weg dat als gedurende de komende jaren er meer mogelijkheden voor de afbouw van de ICL-bijdrage blijken deze ook meegenomen dienen te worden.

Op basis van bovenstaande komen de inspecteurs op het vlak van de jaarlijkse verantwoording en monitoren tot het volgende adviezen aan de fondsbeheerders van het gemeentefonds met betrekking tot de ICL-bijdrage:

Advies 21:
Geadviseerd wordt dat er in de begroting en jaarrekening van Lelystad een paragraaf ICL-bijdrage dient te komen over de ICL-bijdrage met daarin:

1. *De huidige financiële verantwoording met betrekking tot de ICL-middelen (dagelijks onderhoud, groot onderhoud en ontwikkeling voorzieningen), waarbij ingegaan wordt op de vraag of de ICL-middelen wel worden besteed aan het doel waarvoor ze worden verstrekt.*
2. *Zicht op de totale omvang van de baten en lasten per ICL-gerelateerd gebied en de ontwikkeling daarin, afgezet tegen de ICL-bijdrage. Dit betreffen de gebieden wegen, straten, pleinen, kunstwerken, watergangen, groen en stadhuis. Voor riolering zie onderstaand punt 8.*
3. *De meerjarige ontwikkeling van het inwoneraantal vanaf 2018 (zie ook advies 2).*
4. *Met betrekking tot het geconstateerde tekort in de voorzieningen ICL voor groot onderhoud van circa € 2,85 miljoen inzicht in de voortgang van de ingroei*

naar het volledige niveau van onderhoudslasten (zie ook advies 6).
5. *Beschrijving van de voortgang van de ingezette programma's met betrekking tot de stimuleringsmaatregelen die op langere termijn effect kunnen sorteren (zie ook adviezen 7 t/m 10).*
6. *Inzicht in de maatregelen en de effectiviteit daarvan m.b.t. reductie van de overcapaciteit (zie ook advies 12).*
7. *Inzicht in de ontwikkeling van de riooltarieven, rioolbaten en rioollasten (zie ook adviezen 14 en 15)*
8. *Inzicht in de voortgang van het verhuren van de extra/overtollige meters van het stadhuis en het generen van huuropbrengsten of een daling van lasten op andere locaties (zie ook advies 17).*

Advies 22:
Geadviseerd wordt om de gedeputeerde straten van de provincie Flevoland te verzoeken bovenstaande punten in advies 21 te monitoren in haar jaarlijkse provinciaal verslag en dit verslag jaarlijks uiterlijk 1 juli aan BZK te zenden. De criteria voor deze monitoring worden beschreven in bijlage 9.3.

9.5 Indexering en uitkeringsvorm ICL-bijdrage

In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze van indexering van de ICL-bijdrage en de mogelijke uitkeringsvorm waarin de gelden kunnen worden uitgekeerd aan Lelystad.

9.5.1 Indexering ICL-bijdrage

Tot op heden werd de totale ICL-bijdrage jaarlijks geïndexeerd. Alleen als het acress (groei van het gemeentefonds) negatief was, vond geen indexatie plaats. Het indexatiepercentage dat werd toegepast in jaar t was 2/3 van de geraamde percentage prijsstijging van de overheidsconsumptie over jaar t.

De accountant, provincie in haar provinciaal verslag en BZK constateren al een aantal jaar dat op de langere termijn sprake is van een tekort in de voorzieningen ICL voor groot onderhoud van nu circa € 2,85 miljoen, stand meerjarenraming 2015 (zie ook paragraaf 3.4 en 7.5.1). De provincie en BZK hebben diverse malen aangegeven dat de benodigde tekorten binnen de raadsperiode 2010 – 2014 zouden moeten worden opgelost en wilden niet dat de financiële problemen naar voren werden geschoven. De gemeente Lelystad heeft aangegeven dat het noodzakelijke budgetniveau (voor groot onderhoud en vervanging) één keer per vijf jaar, met het herijken van de meerjarenraming onderhoud openbare ruimte, opnieuw in beeld wordt gebracht en dat de eerstvolgende de meerjarenraming 2016-2020 is.

Gezien de door Lelystad gekozen systematiek van eens in de vijf jaar herijken van het noodzakelijke budgetniveau (voor groot onderhoud en vervanging), hebben de inspecteurs bekeken of het nodig is om de gehele ICL-bijdrage elk jaar geheel te indexeren. Een optie is om de indexering te laten afhangen van de 5-jaarlijkse aanpassing van de budgetten en niet meer jaarlijks te lasten plaatsvinden, voor dat deel (nu 60%) van de ICL-bijdrage dat betrekking heeft op groot onderhoud en vervanging. Gezien de complexiteit hiervan echter en het feit dat dit jaarlijks tot discussies kan leiden, adviseren de inspecteurs het volgende:

Advies 23:
Geadviseerd wordt om de huidige manier van indexeren te behouden waarbij de ICL-bijdrage jaarlijks wordt geïndexeerd via 2/3 van het geraamde percentage prijsstijging overheidsconsumptie jaar t zoals gepubliceerd in de

septembercirculaire jaar t-1. Indexering vindt alleen plaats als de geraamde groei van het gemeentefonds (accres) jaar t zoals gepubliceerd in de septembercirculaire jaar t-1 positief is. Daarbij verwerkt de gemeente Lelystad de indexering jaarlijks als baten in de begroting en aan de lastenkant minimaal één keer in de vijf jaar via de meerjarenraming.

9.5.2 Uitkeringsvorm ICL-bijdrage

De huidige ICL-bijdrage wordt in de vorm van een artikel 12-bijdrage uitgekeerd aan Lelystad. De reden hiervoor is dat de ICL-bijdrage uit het gemeentefonds wordt betaald en dat ten tijde van het besluit om Lelystad de ICL-bijdrage te verlenen er in het gemeentefonds nog geen integratie- en decentralisatie-uitkeringen waren. De enige mogelijkheid om buiten de verdeelsystematiek van de algemene uitkering een gemeente een extra uitkering uit het gemeentefonds te geven was toen via de artikel 12-status.

De Financiële verhoudingswet schrijft in artikel 12, lid 2 voor dat een aanvullende uitkering slechts wordt verleend indien de algemene middelen van de gemeente aanmerkelijk en structureel tekort zullen schieten om in de noodzakelijke behoeften te voorzien. In lid 5 staat daarnaast dat de gemeente die een aanvullende uitkering heeft aangevraagd, of waaraan een aanvullende uitkering is verleend, maatregelen neemt ter verbetering van haar financiële positie.

Op basis van bovenstaande komen de inspecteurs op het vlak van de uitkeringsvorm tot het volgende advies aan de fondsbeheerders van het gemeentefonds met betrekking tot de ICL-bijdrage:

Advies 24:
Omdat er formeel inmiddels geen sprake meer is van artikel 12-problematiek bij Lelystad en omdat het inmiddels mogelijk is een gemeente uit het gemeentefonds via een decentralisatie-uitkering geld te doen toekomen, wordt voorgesteld de ICL-bijdrage vanaf 2018 te verstrekken via een decentralisatie-uitkering voorlopig voor de duur van vijf jaar. In 2022 dient dan deze decentralisatie-uitkering opnieuw geëvalueerd te worden voor de omvang en vorm vanaf 2023/2024.

9.6 Ontwikkeling van een nieuwe methodiek om de ICL-bijdrage te bepalen

In dit inspectierapport over de ICL-evaluatie is de ICL-bijdrage als verstrekpunt genomen. Daarbij is beoordeeld of en zo ja hoeveel extra financiële middelen de gemeente Lelystad ook in de toekomst nodig heeft voor de extra uitgavenposten waarvoor de ICL-bijdrage indertijd werd ingesteld. Beoordeeld is of de lasten voor de ICL-gerelateerde infrastructuur op een hoger niveau liggen en of die hogere lasten een gevolg zijn van de ICL-gerelateerde fysieke infrastructuur. De conclusie is dat er in Lelystad nog steeds aanzienlijk hogere lasten zijn, maar er zijn in dit rapport enkele concrete mogelijkheden benoemd om die lasten te beperken. Deze lastenbeperkingen zijn in hoofdstuk 9 verzameld en gebaseerd op: eventuele inwonersgroei, de constatering dat de bij bepaalde onderdelen de afwijkende structuur er niet meer is en realisatie van ombuigingsvoorstellen.

De inspecteurs constateren dat kenmerkend voor de ICL-bijdrage is dat het risico van de door de ICL-commissie geconstateerde overmaat voor Lelystad wordt afgedekt. Inmiddels is duidelijk dat inwonersgroei, die zou kunnen leiden tot een afbouw van de ICL-bijdrage, niet alleen in het verleden maar ook in de nabije toekomst, vooralsnog niet in de lijn der verwachting ligt. Onder de huidige omstandigheden prikkelt deze afspraak de gemeente niet tot het zoeken naar oplossingen. De inspecteurs adviseren daarom in de periode tot de volgende

evaluatie in 2022 te verkennen of een methodiek mogelijk en toepasbaar is die toegroeit naar een bekostiging waardoor de gemeente niet meer (volledig) wordt gecompenseerd voor de overmaat, waardoor Lelystad wordt gestimuleerd om te komen tot oplossingen die enerzijds de overmaat beperkt en anderzijds een grotere financiële zelfstandigheid bewerkstelligt.

De inspecteurs constateren dat Lelystad via de ICL-bijdrage een afwijkende positie inneemt binnen de financiële verhoudingen, waarbij het uitgangspunt is dat gemeenten financieel zelfstandig zijn uitgaande van de middelen die via de kostengeoriënteerde verdeelsystematiek voor alle gemeenten beschikbaar zijn (lokale belastingen en heffingen, overigen eigen middelen, algemene uitkering en specifieke uitkeringen). De kostenoriëntatie houdt in dat de verdeling van het gemeentefonds het mogelijk maakt dat alle gemeenten een vergelijkbaar voorzieningenniveau kunnen realiseren bij vergelijkbare structuurkenmerken en dat uitzonderingsposities voor individuele gemeenten in het verdeelmodel onwenselijk zijn, omdat deze zich moeilijk verhouden tot de noodzakelijke globaliteit van het stelsel dat past bij de vrije besteedbaarheid van de algemene middelen. Om te komen tot een situatie waarin die afwijkende positie van Lelystad gericht wordt verminderd, adviseren de inspecteurs te verkennen of er voor Lelystad een eenvoudige bekostigingsmethodiek voor de resterende ICL-gerelateerde infrastructuur mogelijk is waardoor de afwijkende positie van Lelystad binnen de financiële verhoudingen wordt verkleind of weggenomen.

Advies 25:
Nadat in de afgelopen ruim dertig jaar de overmaat van Lelystad is afgedekt door de ICL-bijdrage adviseren de inspecteurs in de periode tot de volgende evaluatie dat de fondsbeheerders verkennen of een methodiek mogelijk is waardoor de verantwoordelijkheid voor een grotere financiële zelfstandigheid (meer) bij de gemeente wordt gelegd om zo te komen tot een verdere reductie van de ICL-bijdrage.

9.7 Standpunt gemeente Lelystad en provincie Flevoland

Vooruitlopend op de bestuurlijke reactie van de gemeente en provincie zijn in deze paragraaf standpunten van gemeente en provincie weergegeven die afwijken van de opvattingen van de inspecteurs die de eindverantwoordelijkheid dragen voor de inhoud van dit rapport. Deze inzichtverschillen van de bij deze evaluatie betrokken partijen is voor zien van een reactie door de inspecteurs.

Standpunt gemeente Lelystad over advies 2
Los van de wenselijkheid en noodzaak is er in het evaluatieproces gesproken over de benadering van de 'reductie van de ICL-bijdrage per inwoner extra'. De benadering daarvan van Lelystad wijkt af van hetgeen onder advies 2 is opgenomen. Basis voor het bedrag reductie ICL per inwoner extra zou het residu moeten zijn dat resteert na aftrek van de directe kosten aan beheer en onderhoud in de directe leefomgeving van die extra inwoner. In Lelystads optiek sluit deze systematiek aan bij de werkelijkheid.

Reactie inspecteurs
Verwezen wordt naar de uitbreide motivering in paragraaf 9.2.2 en bijlage 9.1 waarbij de inspecteurs hebben geopteerd voor een globale variant die het midden houdt tussen een oriëntatie op de kosten en de baten. Verder legt deze methode de prikkel bij Lelystad en wordt rekening gehouden met de realisatie van reducties die de gemeente langs andere weg realiseert.

Standpunt gemeente Lelystad over advies 7
Ten aanzien van advies 7 (paragraaf 9.3.1) kan Lelystad zich niet vinden in de redenering van dat de beschreven stimuleringsmaatregelen op termijn een financiële effect van € 750.000 gaan sorteren. Lelystad geeft aan dat het genoemde bedrag van € 750.000 als jaarlijkse cumulatieve opbrengst geen enkele relatie heeft met feiten en bevindingen uit het onderzoek. Lelystad is van mening dat de bedragen in de tabel bij het onderdeel opbrengst onderzoeksopdrachten moet worden veranderd in 'pm'.

Reactie inspecteurs
Aanvankelijk hebben de inspecteurs deze korting wegens de stimulerings-maatregelen volledig en zonder voorbehoud opgenomen. Een met bovenstaande standpunt van de gemeente vergelijkbare opvatting heeft tijdens het evaluatie-proces er toe geleid dat de inspecteurs de suggestie van de gemeente hebben overgenomen om een 'pm-post' op te nemen. Dit is in het tripartiete overleg (TPO) tussen BZK, provincie Flevoland en gemeente Lelystad van 23 mei 2016 medegedeeld. Omdat naar de mening van de inspecteurs daarmee echter de zichtbaarheid van de maatregel alsmede de prikkelwerking vervolgens onvoldoende tot zijn recht kwam, is in het TPO van 16 november 2016 door de inspecteurs mededeling gedaan van de keus voor een middenweg. Zoals vermeld in paragraaf 8.3.3 stellen de inspecteurs op basis van de resultaten van de expertmeetings (paragraaf 8.2.2), van de 'city challenge' (paragraf 8.2.3), van de openbare ruimte (paragraaf 8.3.3) en van de stimuleringsmaatregelen op het vlak van werken, wonen en energie (paragraaf 8.3.5) een kortingsbedrag voor van € 750.000. Gezien de in deze paragraaf vermelde voorstellen achten de inspecteurs dat vooralsnog realistisch bedrag. Bovendien zijn de inspecteurs tot de conclusie gekomen dat de komende jaren de prikkel tot het nemen van maatregelen bij de gemeente moet komen te liggen, zodat er hard en serieus wordt gewerkt om de ICL-bijdrage te laten dalen. Naar het oordeel van de inspecteurs is door de gemeente de afgelopen jaren namelijk te weinig gedaan om meer toe te groeien naar een 'normale' gemeente en dus te komen tot een reductie van de ICL-bijdrage (zie paragraaf 9.3). Het is nu op grond van de adviezen 8 en 10 aan de gemeente om via meerjarenprogramma's en plannen de geraamde ICL-afbouw te concretiseren zo nodig via alternatieven die zich lopende die trajecten aandienen. Op basis van de beoordeling bij de evaluatie in 2022 kan dan definitief worden besloten of deze afbouw geheel of gedeeltelijk vanaf 2023 realistisch en haalbaar is.

Standpunt gemeente Lelystad over advies 13
Met betrekking tot advies 13 (paragraaf 9.3.1) geeft Lelystad het volgende aan: "In het onderzoek komt genoemd verschil per inwoner naar voren bij de begrotingsvergelijking tussen Lelystad en de gekozen selectie van referentiegemeenten. De begrotingsvergelijking is gestoeld op de IV3-aanleveringen van de verschillende gemeenten. Hoewel niet direct vertaald in dit advies wordt deze bevinding gebruikt als onderbouwing van de aanbeveling dat de begroting van Lelystad voldoende ruimte zou hebben om een reductie van de ICL-bijdrage op te kunnen vangen. Echter de wijze van administreren binnen individuele gemeenten biedt dermate veel ruimte dat dit invloed heeft op de aan het CBS aangeleverde cijfers middels de IV3-methodiek. Dit is meermaals aan de orde geweest in de overleggen tijdens het evaluatieproces, is niet verder onderzocht in relatie tot de referentiegemeenten en is mede aanleiding geweest om in hoofdstuk 7 nadrukkelijker onderzoek te doen naar aard en omvang van mogelijke verschillen tussen Lelystad en een aantal referentiegemeenten op de ICL-beleidsterreinen. Lelystad kan daarom niet instemmen met het gebruik van het bedrag van € 130 als onderbouwing in de verschillende conclusies in het rapport."

Reactie inspecteurs
In afwijking van het vertrekpunt om de ICL-evaluatie uit te voeren in de vorm van een artikel 12-onderzoek, is er zoals beschreven in paragraaf 1.1, voor gekozen om bij de beoordeling van de nettolasten niet uit te gaan van de voor Lelystad beperkende vergelijking met zichzelf (ofwel met de eigen gemeentefondsuitkering), maar de ruimere vergelijking met de gemiddelde nettolasten van een groep gemeenten die vergelijkbaar zijn met Lelystad. Het uitgavenniveau van deze met Lelystad vergelijkbare groep ligt € 125 boven het niveau van het gemeentefonds. Het uitgavenniveau van Lelystad ligt nog € 130 per inwoner hoger ofwel € 255 per inwoner boven het gemeentefondsniveau (zie paragraaf 6.2). Dit resulteert enerzijds in de constatering dat Lelystad € 130 per inwoner ofwel zo'n € 10 miljoen meer uitgeeft dan de selectiegroep. Deze constatering heeft de inspecteurs gebracht tot het daaruit voortvloeiende advies 13 aan Lelystad om te onderzoeken wat de verklaringen en achtergronden hiervoor zijn zodat deze resultaten mee genomen kunnen worden bij de volgende ICL-evaluatie van 2022. Anderzijds concluderen de inspecteurs dat een verlaging van de ICL-bijdrage kan worden opgevangen door een verlaging van het in financiële zin hogere voorzieningen-niveau van Lelystad (zie paragraaf 9.3.1, onderdeel f) dat wordt bekostigd door hogere OZB, meer OEM (Overige Eigen Middelen) en onttrekkingen aan reserves.

Deze conclusie is echter niet de reden geweest voor kortingen op de ICL-bijdrage. Voor zover het bovengemiddelde voorzieningenniveau als dekkingsmiddel wordt genoemd (zie kolom dekking in tabel 9.3.4.1), is de onderbouwing voor deze reductie dat het lastenniveau van het Agoratheater en De Kubus niet afwijkt van de selectiegemeenten en dus een voortzetting van de ICL-bijdrage voor deze beide voorzieningen niet langer gerechtvaardigd is. Bovendien is het Agoratheater in 2007 gebouwd en dus een eigen beslissing van de gemeente waardoor deze voorziening geen relatie meer heeft met de redenen van de ICL-bijdrage (zie paragraaf 8.3.4 onder Agoratheater en cultureelcentrum De Kubus). Om deze korting op te vangen zijn in paragraaf 8.3.4 specifiek enkele bezuinings-mogelijkheden genoemd of anders zijn er mogelijkheden bij het bovengemiddelde voorzieningenniveau. Het financiële verschil in voorzieningenniveau is dusdanig en wordt ook bevestigd door hogere inkomstenbronnen als OZB en reserves dat deze beperkte ICL-reductie vanwege Agora en De Kubus binnen de in paragraaf 8.3.4 genoemde ombuigingen of generiek binnen de begroting gevonden moeten kunnen worden. Voor zover er sprake is van administratieve verschillen waar de gemeente aan refereert, dan kan de gemeente daar in de aanloop naar de evaluatie van 2022 in het onderzoek naar de verschillen met de selectiegemeenten aandacht aan besteden.

Standpunt gemeente Lelystad over advies 17
Bij advies 17 (paragraaf 9.3.3) worden door Lelystad ernstige vraagtekens gezet met betrekking tot het realisme van de op voorhand ingeboekte bedragen aan additionele opbrengsten als gevolg van het verhuren van vierkante meters van het stadhuis aan derden. Dit gezien de lokale verhuurmarkt voor kantoorruimte en het grote aantal beschikbare vierkante meters dat in Lelystad beschikbaar is, mede door leegstand van Rijksgebouwen. Dit wordt onderschreven in de conclusies van een recent door provincie Flevoland, Rijk en gemeente Lelystad uitgevoerd onderzoek onder de naam MIRT. Lelystad is van mening dat de bedragen in de tabel bij het onderdeel, opbrengst stadhuis verhuren, moet worden veranderd in 'pm'.

Reactie inspecteurs
In het MIRT-onderzoek (rijks)vastgoedstrategie Lelystad uit 2015 van de Stec-groep wordt inderdaad geconstateerd dat er veel leegstand is aan kantoorruimte in Lelystad en dat ook de problemen in andere vastgoedsegmenten in de stad zo mogelijk groter zijn als gevolg van de landelijke trends en de specifieke historische ontwikkeling. Maar het MIRT-rapport adviseert ook om via aandacht voor het

bestaande vastgoed te komen tot een vraaggericht aanbod voor alternatieve en kansrijke doelgroepen waarbij een aanpak op gebiedsniveau en gekoppeld aan kansrijke andere projecten in Lelystad het tij kan keren. Dit resulteert in een aantal scenario's voor de verschillende gebieden waaronder het Hanzepark/Stadshart waarbinnen het stadhuis valt. Advies 17 beoogt in beeld te brengen, zo mogelijk in aansluiting op de doelen en scenario's in het MIRT-onderzoek, welke ruimten in het stadhuis kunnen worden verhuurd of worden gebruikt door elders gevestigde gemeentelijke onderdelen. Dit advies en de bijbehorende bedragen zijn gebaseerd op het rapport van Royal Haskoning DHV (zie paragraaf 8.3.4 onderdeel stadhuis). Advies 17 verlangt verder inzicht in de voortgang van de gemeente op dit advies via de gemeentelijke ICL-paragraaf. Het advies vermeldt voorts dat als de gemeente ondanks alle inspanningen verhuur niet voor het geraamde bedrag weet te realiseren hier in de ICL-afbouw rekening mee zal worden gehouden.

Standpunt gemeente Lelystad over startjaar maatregelen
Tabel 9.3.4.1. In tabel 9.3.4.1. wordt uitgegaan van 2018 als startjaar van de geformuleerde maatregelen. Gezien de langere doorlooptijd en afwijking van de oorspronkelijke planning is de opleverdatum van het rapport vertraagd. En daarmee ook de formele besluitvoming op basis van het rapport. Gezien de daarvoor geëigende momenten in de lokale p&c cyclus in combinatie met een zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming op basis van definitief vastgestelde documenten komt dit niet overeen met het genoemde ingangsmoment 2018.

Reactie inspecteurs
De maatregelen waren reeds lange tijd bekend en hadden door de gemeente gesignaleerd en financieel vertaald kunnen worden in de voorjaarsnota. Door dit niet te doen kiest de gemeente er bewust voor dit risico te lopen. De voorgestelde kortingen waren in de huidige vorm zodanig uitgekristalliseerd dat ze eigenlijk niet langer genegeerd kunnen worden.

Standpunt provincie Flevoland
De provincie is van mening dat de opgenomen taakstellende bedragen inzake advies 7 en 17 een voorbarig karakter hebben en beter als 'pm' kunnen worden opgenomen in de tabel 9.3.4.1. De bedragen wekken een bepaald financieel verwachtingspatroon, waarvan het zeer de vraag is of deze in de komende jaren kunnen worden gerealiseerd. Het opnemen als 'pm-post' past beter bij hetgeen inhoudelijk in de projectgroep is besproken inzake de mogelijke resultaten van de uitwerkingsopdrachten. De opgenomen bedragen kunnen tevens niet voldoende worden onderbouwd.

Reactie inspecteurs
De bezwaren van de provincie tegen de adviezen 7 en 17 komen op hetzelfde neer als de bezwaren van de gemeente. Verwezen wordt dan ook naar de reacties hiervoor op de adviezen 7 en 17.

10 Conclusie en advies

Centraal bij de evaluatie van de ICL-bijdrage stond voor de inspecteurs de onderzoeksvraag *of en zo ja hoeveel extra financiële middelen de gemeente Lelystad ook in de toekomst nodig heeft voor de extra uitgavenposten waarvoor de ICL-bijdrage indertijd werd ingesteld.*

A) Op basis van deze ICL-evaluatie kan worden geconcludeerd dat het nu niet mogelijk is om de ICL-bijdrage geheel af te bouwen.

B) Wel zijn de inspecteurs van mening dat er mogelijkheden zijn tot afbouw van de ICL-bijdrage:
1) Op basis van concrete maatregelen met betrekking tot aanpassing omvang beheerslasten openbare ruimte (totaal € 2 miljoen), verminderen onderhoudskosten stadhuis (totaal € 0,15 miljoen), ruimten verhuren stadhuis (totaal € 0,875 miljoen) en Agora theater/De Kubus (totaal € 0,66 miljoen).
2) Op basis van inwonersgroei, waarbij voor elke inwoner meer de ICL-bijdrage kan dalen conform de berekeningssystematiek van tabel 9.2.2.1 (paragraaf 9.2.2) op basis van werkelijke inwonersaantallen en –groei per jaar.
3) Vanaf 2023 € 750.000 per jaar op basis van toekomstige aanpassingen van het baten- of lastenniveau beheer openbare ruimte. Deze toekomstige aanpassingen dienen nog ingevuld te worden door Lelystad en op basis daarvan wordt bekeken hoe hoog de korting uiteindelijk kan uitvallen.

De precieze voorgestelde daling van de ICL-bijdrage, inclusief de verdeling van de bedragen over de jaren, staat in onderstaande tabel

Maatregelen	Advies	Daling ICL-bijdrage per jaar											Dekking
		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totaal	
Groei inwoners	2	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	PM	**PM**	Begrotingsruimte: baten stijgen
Aanpassing omvang beheerlasten openbare ruimte	4	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	**2.000.000**	Begrotingsruimte: lasten dalen
Toekomstige aanpassingen baten- of lastenniveau beheer openbare ruimte	7						750.000	750.000	750.000	750.000	750.000	**3.750.000**	Begrotingsruimte: lasten dalen, baten stijgen
Stadhuis: onderhoudskosten verminderen	16	50.000	50.000	50.000								**150.000**	Begrotingsruimte: lasten dalen
Stadhuis: ruimten verhuren	17			300.000	300.000	275.000						**875.000**	Begrotingsruimte: baten stijgen
Agora theater en De Kubus	20	60.000	200.000	200.000	200.000							**660.000**	Daling voorzieningeniveau via ruimte t.o.v. selectiegroepen en gemeentefonds
Totaal		**310.000**	**450.000**	**750.000**	**700.000**	**475.000**	**950.000**	**950.000**	**950.000**	**950.000**	**950.000**	**7.435.000**	
Totaal cumulatief		**310.000**	**760.000**	**1.510.000**	**2.210.000**	**2.685.000**	**3.635.000**	**4.585.000**	**5.535.000**	**6.485.000**	**7.435.000**		
Restant ICL-bijdrage*		**15.221.000**	**14.771.000**	**14.021.000**	**13.321.000**	**12.846.000**	**11.896.000**	**10.946.000**	**9.996.000**	**9.046.000**	**8.096.000**		

* Op basis van ICL-bijdrage 2015 (€ 15.531.000) en exclusief eventuele indexering

C) Als de toekomstige omvang van de ICL-bijdrage uitsluitend wordt gerelateerd aan (de verwachte groei van) het aantal inwoners betekent dit dat de facto het grootste deel van de ICL-bijdrage zonder einddatum wordt voortgezet. Daarom wordt ook voorgesteld dat:
1) De uitkeringsvorm van de ICL-bijdrage wordt gewijzigd van een artikel 12-uitkering in een decentralisatie-uitkering.
2) De fondsbeheerders verkennen of een methodiek mogelijk is waardoor de verantwoordelijkheid voor een grotere financiële zelfstandigheid (meer) bij de gemeente wordt gelegd om zo te komen tot een verdere reductie van de ICL-bijdrage.

Bovenstaande punten A t/m C worden verder ingevuld via de adviezen 1 t/m 25 in hoofdstuk 9.

Den Haag, 26 juni 2017

De inspecteurs van de afdeling Financiële Regelgeving en Toezicht



A. Noppe



T.P.M. van der Lelij

Gezien en akkoord,
Het hoofd van de afdeling Financiële Regelgeving en Toezicht



T. Eikelboom

Bijlage 1.1 Bijlage bij brief Minister BZK februari 2013 inzake evaluatie ICL-bijdrage

1. Doel van het onderzoek

Het onderzoek analyseert en beoordeelt de geraamde ICL-gerelateerde lasten in relatie tot de totaal geraamde baten in de begroting van Lelystad. In het onderzoek zal de vraag beantwoord moeten worden of en ja hoeveel extra financiële middelen de gemeente Lelystad ook in de toekomst nodig heeft voor de extra uitgavenposten waarvoor de ICL-bijdrage indertijd werd ingesteld.

De ICL-bijdrage is indertijd (laatste besluiten uit 1994 en 1996) verstrekt voor:

1. Het achterblijvende inwonertal ten opzichte van de gemaakte prognoses ten tijde van het ontwerp van de stad en de daaruit voortvloeiende overcapaciteit bij een aantal voorzieningen. Concreet genoemd werden het politiebureau, het stadhuis, het sociaal cultureel centrum en de schouwburg. Nu de bevolking van Lelystad is gegroeid tot ruim 75.000 inwoners kan de vraag gesteld worden of er nog sprake is van overcapaciteit, of dat kan worden vastgesteld dat de stad inmiddels in een te ruime jas is ingegroeid.

2. De extra kosten die voortvloeien uit de destijds door het Rijk voor Lelystad gekozen fysieke structuur. Die structuur was ruimer van opzet dan gebruikelijk in een gemeente met circa 80.000 inwoners en bracht extra kosten met zich mee op het terrein van onderhoud van wegen, groen en water die via de ICL-bijdrage zijn gehonoreerd. Bezien moet worden in hoeverre de fysieke structuur van Lelystad nog steeds fundamenteel afwijkend is van andere steden van vergelijkbare omvang en/of afwijkend is van andere groeisteden die in eenzelfde periode zijn gebouwd als Lelystad.
Uit het onderzoek moet blijken welke uitgaven Lelystad voor het beheer en onderhoud van deze posten raamt en hoe deze zich verhouden in relatie tot de kosten bij vergelijkbare gemeenten. In geval die uitgaven bij Lelystad op een hoger niveau liggen moet de vraag beantwoord worden of dit voortkomt uit de fysieke structuur of andere oorzaken kent. Zo mogelijk geeft het onderzoek een antwoord op hoe in dat geval die afwijkende hogere uitgavenstructuur omgezet zou kunnen worden in een meer gemiddeld uitgavenniveau in vergelijking met andere gemeenten.

Voor andere factoren (die indertijd werden genoemd), zoals de meer dan gemiddelde sociaal/maatschappelijke problemen, de eenzijdige bevolkingsamenstelling of voor de huidige problematiek van de woningbouwcorporatie, is de ICL-bijdrage niet bedoeld. Dientengevolge zal eventuele financiële problematiek die hier uit voortvloeit niet worden betrokken bij een uitspraak over de ICL-bijdrage. Wel zal de eventuele kostenstructuur die hier mee samenhangt betrokken worden bij een oordeel over de eigen draagkracht, mede in vergelijking met andere steden van vergelijkbare omvang met soortgelijke kostenstructuur.

2. De vorm

De bij het onderzoek gebruikte methodiek is in essentie gelijk aan die zoals die ook wordt gebruikt bij een onderzoek door de minister van BZK bij een aanvraag voor een aanvullende uitkering op basis van artikel 12 Financiële verhoudingswet (Fvw). De gemeente staat daarbij niet onder preventief toezicht, zoals bij een regulier onderzoek in het kader van art 12 wel het geval is.
In het onderzoek zal uiteraard de doelstelling van de ICL-bijdrage en de daarbij geformuleerde uitgangspunten, condities en verwachtingen als uitgangspunt gelden zoals hierboven bij 1 weergegeven.

De inspecteurs van BZK zullen in dit verband op basis van de begroting in de eerste plaats de vergelijking maken van de nettolasten met de inkomsten uit het gemeentefonds op clusterniveau. Tevens wordt bezien in hoeverre het beeld van deze vergelijking wordt bevestigd door een vergelijking met referentiegemeenten die zoveel mogelijk op Lelystad

lijken (zie hierboven bij 1). Daar waar nodig wordt eventueel het beeld van het POR (Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds) betrokken.

Het onderzoek beziet de gehele begroting (en de rekening) op mogelijk relevante relatie met de ICL-uitgaven en –reserves/voorzieningen. Tevens worden de eigen inkomsten en mogelijke andere inkomstenbronnen vergeleken, in het bijzonder met de referentiegemeenten, ten einde te kunnen bepalen of de mogelijk extra uitgaven ook uit de overige en eigen inkomstenbronnen kunnen worden gedekt. In dat verband kunnen ook andere beoordelingen en vergelijkingen, als het onderzoek daar aanleiding voor geeft, worden betrokken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de balans, de personeelsomvang, structuurkenmerken etc. Daar waar de inspecteurs daar aanleiding toe zien kan dieper op een cluster worden ingezoomd. Indien noodzakelijk betrekt BZK daarbij specifieke expertise.

De inspecteur legt zijn bevindingen vast in een rapport dat zal worden aangeboden aan de fondsbeheerders, de ministers van BZK en Financiën. De gemeente en de provincie worden in de gelegenheid gesteld te reageren op het rapport. Ook de Raad voor de financiële verhoudingen zal om advies worden gevraagd.

Het totaal zal met een advies vanuit de directie Bestuur, Democratie en Financiën voor worden gelegd aan de beide ministers voor besluitvorming.

Zo nodig wordt de besluitvorming voorafgegaan door een bestuurlijk overleg tussen rijk, provincie en gemeente.

3. De benodigde informatie
In ieder geval:
- Begroting en jaarstukken
- Geactualiseerde beheer- en onderhoudsplannen, waaronder ook minimaal een concept nieuw meerjarig onderhoudsplan inzake de rioleringen;
- Bij voorkeur gekoppeld aan de geactualiseerde beheersplannen, onderzoekt en onderbouwt de gemeente Lelystad met kwantitatieve gegevens, de afwijkende situatie waarin de gemeente zich bevindt. Hierbij kan worden gedacht aan een schets in historisch perspectief waaruit blijkt hoe groot het probleem was volgens de gemeente, hoe het zich tot nu heeft ontwikkeld en welke scenario's er zijn voor in de toekomst. Wat betreft de kwantitatieve onderbouwing wordt gedacht aan onderbouwing aan de hand van vergelijking van de onderhouden arealen, kostprijzen per eenheid, etc. Zo mogelijk wordt de betreffende kwantitatieve vergelijking aangevuld met suggesties hoe een eventueel blijkende hogere uitgavenstructuur omgezet zou kunnen worden in een meer gemiddeld uitgavenniveau in vergelijking met andere gemeenten.

Verder kunnen de inspecteurs van BZK aanvullende informatie opvragen die bijdraagt aan het doel van het onderzoek. De gemeente is gehouden deze aanvullende informatie op te leveren, mits hieraan redelijkerwijs kan worden voldaan.

4. De rol van de provinciale toezichthouder
In de aanloop naar de evaluatie in 2015 blijft in de eerste plaats van belang het toezien door de provinciale toezichthouder op formele aspecten van onderbouwing, en correcte besteding en verantwoording van de ICL-bijdrage, zoals dat in het besluit is vastgelegd. Daarbij is een inzichtelijke rapportage van zowel gemeente als provincie het uitgangspunt.

In de aanloop naar het evaluatieonderzoek in 2015 vormen deze activiteiten de basis voor nader overleg tussen de inspecteur en de toezichthouder over voorbereidende acties voor het onderzoek.

De provincie wordt betrokken bij het onderzoek, dit kan ondermeer bestaan uit het, al dan niet op verzoek van de inspecteur, leveren van bijdragen voor onderdelen van het onderzoeksrapport.

Gezien ook de formeel juridische basis van de bijdrage in artikel 12 van de Financiële verhoudingswet, verwacht BZK van de toezichthouder ook een bijdrage bij het nadenken over en concretiseren van maatregelen die het financiële beheer van Lelystad in de toekomst minder of niet afhankelijk helpen maken van de ICL-bijdrage.

De provincie heeft daarbij een eigen verantwoordelijkheid en heeft de ruimte na het verschijnen van het evaluatierapport, voor een bestuurlijke reactie (zie ook hierboven bij 2).

Bijlage 1.2 Concretisering evaluatie ICL-bijdrage gemeente Lelystad

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan TPO
Van Tom van der Lelij, Arjan Noppe

Directoraat-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
Bestuur, Democratie en Financiën
Contactpersoon
mr. T.P.M. van der Lelij
T 06 - 50 73 85 92

Datum
4 april 2015
Kenmerk

nota

Concretisering evaluatie ICL-bijdrage gemeente Lelystad (geactualiseerd)

Inleiding
Op 1 oktober 2013 is een werkbezoek gebracht aan de gemeente Lelystad in het kader van de start van de evaluatie van de ICL-bijdrage. Tijdens het werbezoek is gesproken over de vormgeving van het evaluatieproces, de rollen en de planning. Deze notitie is een vastlegging van wat tijdens de bijeenkomst hierover is gewisseld, aangevuld met de inzichten die daarover daaropvolgend zijn ontstaan.

Aanleiding
Aanleiding voor het onderzoek is de bijlage bij de brief van de minister van BZK van 13 februari 2013, waarin doel, vorm, de benodigde informatie en de rol van de toezichthouder zijn beschreven. Dit stuk is als bijlage bij deze notitie gevoegd.

Betrokken partijen en overlegstructuur
De brief van de minister van BZK aan Lelystad over de evaluatie van de ICL-bijdrage vormt voor de artikel 12-inspecteurs de opdracht om een rapportage over de noodzaak van de ICL-bijdrage op te stellen. In de bijlage is dit als volgt verwoord:

> *In het onderzoek zal de vraag beantwoord moeten worden of en ja hoeveel extra financiële middelen de gemeente Lelystad ook in de toekomst nodig heeft voor de extra uitgavenposten waarvoor de ICL-bijdrage indertijd werd ingesteld.*

Het onderzoek en het daaruit voortvloeiende rapport zijn de verantwoordelijkheid van de artikel 12-inspecteurs die het onderzoek uitvoeren. Het onderzoek geschiedt in nauw overleg met de gemeente Lelystad, omdat informatie die voor het onderzoek nodig is veelal van de gemeente afkomstig is. Bij het onderzoek wordt ook de provincie Flevoland als financieel toezichthouder van de gemeente betrokken. Tijdens het onderzoek zal afstemming met betrokkenen plaatsvinden via een tripartiete overlegstructuur (TPO) (gemeente-provincie-rijk) waarvan de gemeente Lelystad de trekker is. Dit overleg zal met ingang van 2014 met een regelmaat van één keer per 6 tot 8 weken plaatsvinden. In dit overleg zullen alle relevante zaken aangaande de evaluatie van de ICL-bijdrage aan de orde komen. Ambtelijke deelnemers aan dit overleg zijn:

Deelnemers TPO	Organisatie
René Oosterloo, projectleider, plv. concerncontroller Guido Vermeer, strategisch beleidsmedewerker (met ingang van juli 2014 Jeroen Kruk) Hein van Rijn, teamleider beheer openbare ruimte	Gemeente Lelystad

Rian Bos, secretaris, concernadviseur (met ingang van augustus 2014 Marcel Kersbergen)	
Michel Roeffel, senior financieel adviseur/toezichthouder Tiem van den Berg (facultatief), coördinator team Beleid, Advies en Toezicht van de afdeling Financiën (geen deelnemer meer vanaf januari 2015)	Provincie Flevoland
Tom van der Lelij, senior adviseur/inspecteur Arjan Noppe, senior financieel adviseur/inspecteur	Ministerie van BZK

In de gemeente Lelystad is er een stuurgroep ICL die bestaat uit de burgemeester (voorzitter), 2 wethouders/portefeuillehouders, het afdelingshoofd Beheer openbare ruimte, de projectleider en de bestuursadviseur van de burgemeester (secretaris). Daarnaast is er een gemeentelijke projectgroep ICL die bestaat uit de ambtelijke deelnemers van de gemeente Lelystad aan het TPO.

In afwijking met een regulier artikel 12-onderzoek was er bij aanvang van het evaluatie-onderzoek geen directe bestuurlijke aanwezigheid in het TPO georganiseerd. Dit wordt verklaard doordat de inspecteurs bij de ICL-evaluatie niet de taak hebben alle B&W-voorstellen op hun financiële gevolgen te beoordelen en daarmee het relevante begrotingstekort in het TPO te bewaken, zoals in een regulier artikel 12-traject. Vanwege deze afwijking was er geen noodzaak voor een bestuurlijke inbedding in het TPO en werd de bestuurlijke inbedding verzorgd door de projectleider via de gemeentelijke stuurgroep. Wel werd aangegeven dat in deze werkwijze verandering kon worden aangebracht.

Als gevolg van het verzoek om bestuurlijk overleg met de minster van BZK door de burgemeester van Lelystad als voorzitter van de gemeentelijke stuurgroep ICL en naar aanleiding van de uitnodiging aan de inspecteurs tot overleg met de gemeentelijke stuurgroep ICL, is afgesproken dat de portefeuillehouder Financiën of de portefeuillehouder Stads- en wijkbeheer een deel van het TPO aanschuiven om zo een meer directe bestuurlijke inbedding te verankeren.

De provinciale- en rijksvertegenwoordigers dragen zelf zorg voor de bestuurlijke inbedding van het proces van de ICL-evaluatie via de gebruikelijke advisering aan hun bestuur al naar gelang zij daar tijdens de evaluatie aanleiding voor zien.

Onderwerpen/hoofdstukindeling
Vertrekpunt van het onderzoek en de rapportage over de ICL-bijdrage is een regulier artikel 12-onderzoek. Daar waar de specifieke omstandigheden dat vereisen wordt er van afgeweken. Voorbeelden hiervan zijn: de aanleiding van het onderzoek (geen artikel 12-aanvraag, maar de ICL-evaluatie), bij aanvang geen bestuurlijke inbedding vanuit de gemeente in het TPO wegens het ontbreken van de beoordeling van B&W-voorstellen, niet voldoen aan het toelatingskaartje maar toetsen aan een gemiddelde belastingdruk bij vergelijkbare gemeente, geen minimum artikel 12-onderhoudsniveau maar het onderhoudsniveau van een gemiddeld vergelijkbare gemeente, geen vergelijking met de gemeentefondsijkpunten, maar vergelijking met de afwijking van de gemiddelde nettolasten van de groep van met Lelystad vergelijkbare gemeenten ten opzichte van de gemeentefondsijkpunten.

Op basis van de thans bekend zijnde informatie wordt de volgende hoofdstukindeling van het op evaluatie gerichte inspectierapport voorzien.

Gedurende het evaluatietraject kan dit verder worden aangevuld, bijgestuurd en/of geconcretiseerd via een aanpassing van deze concretiseringsnotitie.

Hoofdstuk	Toelichting
1. Inleiding	
2. Voorgeschiedenis	Een beschrijving van de historie van onder meer de totstandkoming van de ICL-gelden aan de hand van een dossieronderzoek. Lelystad hecht er aan dat deze beschrijving van de ICL-gelden wordt geschetst in de context van de ontwikkeling van Lelystad. Meegenomen hierbij zijn de gehouden Ronde Tafelconferenties en hoe Lelystad zich heeft ontwikkeld van daaruit. De gemeente zal hiervoor in aanvulling op de outline waar nodig suggesties aanleveren. Verder kan tevens aandacht worden besteed aan bijvoorbeeld ontwikkelingen in de financiële verhouding na de toekenning van de ICL-bijdrage die relevant zijn voor de beoordeling van de ICL-bijdrage. Hierbij wordt gedacht aan de ijking van het gemeentefonds in 1997 en 2001. Tevens kan ook de aankomende herijking voor het onderzoek relevant zijn; een goede plek in rapport (anders dan voorgeschiedenis) moet dan nog worden bepaald.
3 Beheerplannen in relatie tot de ICL-bijdrage	Beschrijving van een beeld van de uitkomsten van de beheerplannen van de laatste 5 jaar. Hierbij wordt het meerjarig beeld geschetst van hetgeen aan de orde is geweest in het jaarlijkse provinciale verslag over de jaren 2010 tot en met 2015 (Wat valt op? Moeten er naar aanleiding daarvan onderwerpen nadere aandacht krijgen? etc.).
4. Begroting, rekening en ontwikkeling balanspositie (eigen vermogen, schuld, activa) op basis van rekening	Beschrijving van een beeld van de uitkomsten van de rekening en begroting en het beoordelen van de vermogens- en schuldpositie alsmede de daar tegenoverstaande activa. Voor wat betreft de rekening wordt gebruik gemaakt van de begin 2016 beschikbare jaarrekeningen over de jaren 2010 tot en met 2014. Bij de begroting betreft dit de begrotingsjaren 2010 tot en met 2015. De begroting 2016 zal alleen worden betrokken als er aanmerkelijke verschillen optreden en indien daartoe door het TPO wordt besloten. Voor de negatieve effecten van de huidige economische crisis zal niet worden gecorrigeerd. Exacte inhoud verder in overleg te bepalen. Vergelijking met een selectie-, grootte- of provinciegroep kan daarbij van toegevoegde waarde zijn. Dit hoofdstuk moet een beeld opleveren van de financiële positie van Lelystad (sluitendheid begroting en rekening en ontwikkeling van de balanspositie). Het verloop in de loop van de jaren kan daarbij illustratief zijn. Eventueel worden hierbij bepaalde financiële indicatoren betrokken. De beoordeling van deze stukken is een kernactiviteit van de provinciale financieel toezichthouder, dus de provinciaal toezichthouder heeft hierbij het voortouw. Herschikking van de gegevens uit dit hoofdstuk behoort

	tot de mogelijkheden.
5. Eigen inkomsten	Analyse en ontwikkeling van de belangrijkste eigen inkomsten van de gemeente. Het betreft hier onder meer de kostendekkendheid van de afvalverwijdering en de riolering, de opbrengst per inwoner van de overige heffingen (reclame, parkeer, honden, leges, precario enz.) in Lelystad vergeleken met het gemiddelde van de klassieke selectiegroep en de belastingdruk van Lelystad vergeleken met het gemiddelde van de klassieke selectiegroep. Bij de vergelijking van de belastingdruk worden ook de WOZ-waarden en de OZB-tarieven van Lelystad vergeleken met die van klassieke selectiegroep). De klassieke selectiegroep is voor deze vergelijking bovenal geselecteerd op basis van hun vergelijkbaarheid met Lelystad aan de hand van de belangrijkste verdeelmaatstaven van het gemeentefonds[1]. Dat wil zeggen dat de gemeenten in deze klassieke selectiegroep zijn geselecteerd op vergelijkbare aantallen bij die verdeelmaatstaven van het gemeentefonds die verantwoordelijk zijn voor procentueel de grootste verdeling van het geld van de algemene uitkering uit het gemeentefonds aan Lelystad. Cijfers over het jaar t worden omstreeks maart van het jaar t geleverd door het CBS.
6. Nettolasten vergeleken	Vergelijking van de afwijking van de nettolasten (lasten min baten) van Lelystad met het gemeentefonds met de afwijking van het gemiddelde van de nettolasten van de klassieke selectiegemeenten met het gemeentefonds voor alle clusters in het gemeentefonds. Door het toerekenen van de gemeentelijke lasten en baten van de functies aan de inkomsten- en uitgavenclusters, ontstaat een indeling van nettolasten per cluster. Door de afwijking van deze nettolasten per cluster van Lelystad met het gemeentefonds te confronteren met de afwijking van het gemiddelde van de nettolasten van de klassieke selectiegemeenten met het gemeentefonds ontstaat inzicht in de clusters met bijbehorende functies waar Lelystad overschrijdt of onderschrijdt ten opzichte van de klassieke selectiegemeenten. Voor deze vergelijking met alle clusters wordt de hiervoor beschreven klassieke selectiegroep gebruikt. Het verschil tussen het totaal van afwijkingen op de inkomsten- en uitgavenclusters tussen Lelystad en de klassieke selectiegroep is de afwijking van Lelystad ten opzichte van het gemiddelde. Dit verschil zal worden betrokken in de evaluatie van de ICL-middelen. Lelystad zal worden benaderd voor mogelijke verklaringen van de afwijkingen op de clusters. Bij die clusters waar Lelystad fors overschrijdt of onderschrijdt (> €15 per inwoner) zal met behulp van onderstaande vergelijkingen

[1] Dit zijn de gemeenten Almelo, Assen, Oss, Hoorn en Roosendaal.

	beoordeeld worden of dit beeld wordt bevestigd of tot een onredelijke uitkomst leidt: 1) Vergelijking van de afwijking van de nettolasten van Lelystad met het gemeentefonds met de afwijking van het gemiddelde van de nettolasten van de ICL-selectiegemeenten met het gemeentefonds voor alle clusters in het gemeentefonds, waarbij als selectiegroep de zogenaamde ICL-selectiegroep wordt gebruikt. Dit zijn gemeenten die op basis van een aantal maatstaven in de 'fysieke' clusters Wegen en water, Riool en Groen op Lelystad lijken[2] 2) Vergelijking met het landelijke beeld en het beeld bij de gemeenten in inwoners groottegroep 50.000-100.000 bij die clusters. Hiervoor worden de gegevens uit het Periodiek Onderhoudsrapport 2015 (POR) gebruikt. In het POR worden de veronderstelde lasten en baten in het verdeelstelsel van het gemeentefonds (de zogenaamde ijkpunten per cluster) afgezet tegen de begrote lasten en baten volgens de gemeentelijke begrotingen. 3) Vergelijking van de nettolasten van de gemeente Lelystad per cluster met de daarbij behorende opbrengst volgens de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds (de zogenaamde vergelijking met zichzelf). Tevens dient de vergelijking van de personeelsomvang een plek te krijgen in dit of een ander hoofdstuk. Het gaat er om een beeld te krijgen of Lelystad een gemiddeld ambtelijk apparaat heeft en niet te fors afwijkt van de gemeenten uit bijvoorbeeld de klassieke selectiegroep. De vergelijking vindt plaats aan de hand van het aantal fte's per 1000 inwoners.
7. Overcapaciteit voorzieningen en extra kosten fysieke structuur	In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord of de huidige situatie van Lelystad de verstrekking van de ICL-bijdrage nog rechtvaardigt. De ICL-bijdrage is verstrekt voor: overcapaciteit bij een aantal voorzieningen extra kosten die voortvloeien uit de destijds door het Rijk voor Lelystad gekozen fysieke structuur die extra kosten met zich meebracht op het terrein van onderhoud van wegen, groen en water Voor wat betreft de voorzieningen en fysieke structuur waarvoor de ICL-bijdrage wordt ontvangen zijn nadere vragen geformuleerd. Doel daarvan is aan de hand van een uitvraag bij de ICL-selectiegroep, via een onderlinge vergelijking alsmede kengetallen, inzicht te krijgen in met name de efficiency van het beheer. Deze nadere vragen moeten bijdragen aan de beantwoording van de hoofdvraag of gehele of gedeeltelijke continuering van ICL-bijdrage nog steeds gerechtvaardigd is. In dit hoofdstuk zal verslag worden gedaan van de bevindingen

[2] Dit zijn de gemeenten Capelle aan den IJssel, Hoorn, Nieuwegein, Purmerend, Helmond en Almelo.

	van dat onderzoek. Aanvullend wordt nog de suggestie gedaan om gebruik te maken van eerdere onderzoeken naar het beheer van de openbare ruimte (Lelystad en Breda). Overig: voor onderwerpen die tijdens het onderzoek naar voren komen en relevant zijn voor de beantwoording van de hoofdvraag zal nog een adequate plaats in het rapport gezocht/gevonden moeten worden
8. Kan het ook anders	Behalve het antwoord op de vraag uit hoofdstuk 7 of gezien de huidige ICL-gerelateerde lasten van het beheer en onderhoud de ICL-bijdrage nog nodig is, dient de ICL-evaluatie tevens antwoord te geven op de vraag of een eventuele hogere uitgavenstructuur omgezet kan worden in een meer gemiddeld uitgavenniveau in vergelijking met andere gemeenten. Het antwoord op die vraag is gebaseerd op specifiek onderzoek door enerzijds de gemeente en anderzijds de inspecteurs van BZK. De gemeente heeft hiervoor een onderzoek opgestart met als doel ideeën te genereren om het beheer van de openbare ruimte kostendekkend uit te voeren. Niet alleen kostenreducties, maar ook inkomstenverhogingen kunnen hieraan bijdragen. De door de raad van Lelystad vastgestelde onderhoudsniveaus worden hierbij als minimale ondergrens gehanteerd. De inspecteurs van BZK starten daarnaast een onderzoek op met als doel om ideeën te genereren die er voor zorgen dat een eventueel hoger kosten- of kwaliteitsniveau kan worden geëlimineerd waardoor de grondslag onder de ICL-gelden kan komen te vervallen. Bij beide onderzoeken worden zo mogelijk ervaringen van krimpgemeenten met het omvormen van hun voorzieningenniveau en aanpassen fysieke structuur etc. daar waar mogelijk betrokken. Het resultaat van beide onderzoeken (kan het goedkoper en welke maatschappelijk aanvaardbare maatregelen zijn mogelijk om de grondslag onder de ICL-bijdrage geheel of gedeeltelijk te laten vervallen) wordt vastgelegd in dit hoofdstuk.
9. Conclusie en advies	

Benodigde informatie
Naast de genoemde informatie evenals de tijdens het onderzoek in redelijkheid op te vragen informatie is Lelystad gehouden om alle voor het onderzoek relevante informatie gevraagd of ongevraagd te verstrekken.

Norm voor Lelystad
In de handleiding artikel 12 staat dat een artikel 12-gemeente maximaal moet kunnen doen wat vergelijkbare gemeenten gemiddeld ook kunnen met de reguliere algemene uitkering en de eigen inkomsten. Deze regel is bij een artikel 12-gemeente van toepassing waarbij die gemeente dan vanzelfsprekend ook moet voldoen aan het toelatingskaartje. Een dergelijk artikel 12-toelatingskaartje is voor Lelystad niet van toepassing. Weliswaar worden de ICL-gelden op grond van artikel

12 verstrekt, maar er zijn bij die verstrekking nooit voorwaarden gesteld aan het toelatingskaartje vanwege de bijzondere omstandigheden van Lelystad die hebben geleid tot de toekenning van de ICL-gelden. Daarom zal in dit onderzoek bij vergelijkingen worden uitgegaan van een gemiddelde van vergelijkbare gemeenten, ook voor wat betreft de elementen uit het toelatingskaartje. Zo is bijvoorbeeld bij het beheer van de openbare ruimte de basisnorm vastgelegd als basisscenario van het Kwaliteit Structuur Plan (KSP). Lelystad geeft aan dat dit aansluit op landelijke normeringen en op wat bewoners een leefbare omgeving vinden. Dit is een andere norm dan het onderhoudsniveau van artikel 12, waarbij een minimaal onderhoudsniveau wordt nagestreefd waarbij kapitaalvernietiging wordt voorkomen. Tijdens het onderzoek zal mogelijk ook bepaald moeten worden wat gemiddeld en gebruikelijk is bij een met Lelystad vergelijkbare gemeente zodat daarmee een voor Lelystad redelijke 'norm' beschikbaar is.

Planning
De tijdsplanning van de verschillende onderdelen van het evaluatierapport is door BZK in samenspraak met de provincie en gemeente geconcretiseerd. De planning dient te resulteren in een afronding van het onderzoek in het voorjaar van 2016. Voor wat betreft de planning wordt verder verwezen naar bijlage 2 van deze notitie. Deze planning zal in de TPO's aan de hand van de actuele situatie worden aangepast.

Vervolgtraject na oplevering van evaluatierapport
Na oplevering van het evaluatierapport zullen, op de manier zoals gebruikelijk bij een artikel 12-traject, de gemeente en de provincie gedurende 2 maanden in de gelegenheid worden gesteld om te reageren op het evaluatierapport van de inspecteur. Vervolgens adviseert de Raad voor de financiële verhoudingen (of de opvolger van de raad) over de dan voorliggende stukken, waarna, indien er aanleiding toe is, een bestuurlijk overleg plaatsvindt om de resultaten van het onderzoek en de gemeentelijke reactie daarop te bespreken. Op basis van het inspectierapport, de reacties, het advies van de Rfv en een eventueel bestuurlijk overleg zullen uiteindelijk de fondsbeheerders (de ministers van BZK en Financiën, waarbij BZK het voortouw heeft) een beslissing nemen.

Bijlage 1.3 De opbouw van de algemene uitkering van Lelystad (inclusief ICL-bijdrage) en de klassieke-selectiegroep

Gemeente	Lelystad
Jaar	2015
Inwoners	76.142
Woonruimten	32.584

Selectiegemeenten	
Inwoners	75.521
Woonruimten	33.414

Verdeelmaatstaf	**Inkomsten Lelystad** (x f 1000)	**Inkomsten selectie** (x f 1000)	**Lelystad inkomsten per inwoner** (x € 1	**Selectie inkomsten per inwoner** (x € 1	**Verschil per inwoner** (x € 1	**Verschil absoluut** (x € 1.000)
Onroerendezaakbelasting woningen*	-4.618	-5.429	-61	-72	11	838
Onroerendezaakbelasting niet-woningen gebruikers*	-1.567	-1.320	-21	-17	-4	-305
Onroerendezaakbelasting niet woningen eigenaren*	-2.018	-1.711	-27	-23	-4	-305
Inwoners	15.416	15.290	202	202	0	0
Kernen > 500 adressen	39	101	1	1	0	0
Belastingcapaciteit niet woningen eigenaren (mln)	682	578	9	8	1	76
Jongeren	6.631	6.100	87	81	6	457
Ouderen	1.252	1.550	16	21	-5	-381
Ouderen 75-85 jaar	95	158	1	2	-1	-76
Krimp	0	0	0	0	0	0
Huishoud. met een laag inkomen	1.451	1.482	19	20	-1	-76
Huishoud. met een laag inkomen (drempel)	3.444	3.513	45	47	-2	-152
Bijstandsontvangers	5.203	4.206	68	56	12	914
ABW schaalnadeel	138	132	2	2	0	0
ABW schaalvoordeel	4.196	3.476	55	46	9	685
Uitkeringsontvangers	1.058	1.010	14	13	1	76
Minderheden	4.980	2.667	65	35	30	2284
Minderheden (drempel)	0	0	0	0	0	0
Eenouderhuishoudens	948	737	12	10	2	152
Huishoudens	4.374	4.434	57	59	-2	-152
Lokaal klantenpotentieel	4.332	4.730	57	63	-6	-457
Regionaal klantenpotentieel	1.883	2.225	25	29	-4	-305
Leerlingen SO	1.326	905	17	12	5	381
Leerlingen VO	1.555	2.534	20	34	-14	-1066
Achterstandsleerlingen (drempel)	0	0	0	0	0	0
Extra groei jongeren	0	0	0	0	0	0
Extra groei leerlingen VO	0	0	0	0	0	0
Land	1.261	480	17	6	11	838
Land * bodemfactor gemeente	970	332	13	4	9	685
Binnenwater	157	14	2	0	2	152
Buitenwater	331	21	4	0	4	305
Oppervlakte bebouwing totaal	369	425	5	6	-1	-76
Opp. beb. bin. kom. * bodemf. kom	1.803	1.938	24	26	-2	-152
Opp. beb. bui. kom. * bo.f.bui. kom	248	203	3	3	0	0
Woonruimten	2.576	2.642	34	35	-1	-76
Woonruimten * bo.f. bebouw. kom	2.839	2.606	37	35	2	152
Opp. histor. kernen < 40 ha	0	37	0	0	0	0
Opp. histor. kernen 40-65 ha	0	90	0	1	-1	-76
Opp. histor. kernen > 65 ha	0	0	0	0	0	0
Lengte historisch water	0	29	0	0	0	0
Hist. aant. woning. in bew. oorden	0	179	0	2	-2	-152
Hist. aant. woning. in hist. kernen	0	429	0	6	-6	-457
ISV (a)	0	45	0	1	-1	-76
ISV (b)	13	42	0	1	-1	-76
Omgevingsadressendichtheid *wr/1000	4.863	5.648	64	75	-11	-838
Omgeveingsadressendichtheid (drempel)	0	0	0	0	0	0
Oeverlengte * bod.fac.totale gem.	165	35	2	0	2	152
Oeverl. * dichth. * bod.fac.totale gem.	369	407	5	5	0	0
Kernen aantal	69	88	1	1	0	0
Kernen * bo.fact.buiten beb. kom	142	162	2	2	0	0
Bedrijfsvestigingen	712	674	9	9	0	0
Vast bedrag voor iedere gemeente	399	399	5	5	0	0
Vast bedrag Nassau	0	0	0	0	0	0
Vast bedrag Waddengemeenten	0	0	0	0	0	0
Wadden: inwoners <2500	0	0	0	0	0	0
Wadden: inwoners 2501-7500	0	0	0	0	0	0
Wadden: inwoners >7500	0	0	0	0	0	0
Uitkeringen:*						
Herindeling	0	158	0	2	-2	-152
Suppletie-uitkeringen	961	481	13	6	7	533
Art. 12	15.362	0	202	0	202	15381
WMO	4.759	6.192	63	82	-19	-1447
Sociaal domein	51.645	66.059	678	875	-197	-15000
Integratie-uitkeringen	150	36	2	0	2	152
Decentralisatie-uitkeringen	990	4.058	13	54	-41	-3122
Totaal algemene uitkeringen	**141.953**	**141.277**	**1.861**	**1.871**	**-10**	**-761**

* Zonder uitkeringsfactor

© BZK

Bijlage 1.4 De opbouw van de algemene uitkering van Lelystad (inclusief ICL-bijdrage) en de ICL-selectiegroep

Gemeente	Lelystad
Jaar	2015
Inwoners	76.142
Woonruimten	32.584

Selectiegemeenten	
Inwoners	73.368
Woonruimten	32.684

Verdeelmaatstaf	**Inkomsten Lelystad** (xf1000)	**Inkomsten selectie** (xf1000)	**Lelystad inkomsten per inwoner** (x€1	**Selectie inkomsten per inwoner** (x€1	**Verschil per inwoner** (x€1	**Verschil absoluut** (x€1.000)
Onroerendezaakbelasting woningen*	-4.618	-5.347	-61	-73	12	914
Onroerendezaakbelasting niet-woningen gebruikers*	-1.567	-1.250	-21	-17	-4	-305
Onroerendezaakbelasting niet woningen eigenaren*	-2.018	-1.576	-27	-21	-6	-457
Inwoners	15.416	14.854	202	202	0	0
Kernen > 500 adressen	39	39	1	1	0	0
Belastingcapaciteit niet woningen eigenaren (mln)	682	532	9	7	2	152
Jongeren	6.631	5.893	87	80	7	533
Ouderen	1.252	1.425	16	19	-3	-228
Ouderen 75-85 jaar	95	139	1	2	-1	-76
Krimp	0	0	0	0	0	0
Huishoud. met een laag inkomen	1.451	1.430	19	19	0	0
Huishoud. met een laag inkomen (drempel)	3.444	3.369	45	46	-1	-76
Bijstandsontvangers	5.203	4.320	68	59	9	685
ABW schaalnadeel	138	132	2	2	0	0
ABW schaalvoordeel	4.196	3.550	55	48	7	533
Uitkeringsontvangers	1.058	947	14	13	1	76
Minderheden	4.980	3.376	65	46	19	1447
Minderheden (drempel)	0	0	0	0	0	0
Eenouderhuishoudens	948	830	12	11	1	76
Huishoudens	4.374	4.317	57	59	-2	-152
Lokaal klantenpotentieel	4.332	4.575	57	62	-5	-381
Regionaal klantenpotentieel	1.883	1.876	25	26	-1	-76
Leerlingen SO	1.326	792	17	11	6	457
Leerlingen VO	1.555	2.202	20	30	-10	-761
Achterstandsleerlingen (drempel)	0	0	0	0	0	0
Extra groei jongeren	0	0	0	0	0	0
Extra groei leerlingen VO	0	0	0	0	0	0
Land	1.261	184	17	3	14	1066
Land * bodemfactor gemeente	970	139	13	2	11	838
Binnenwater	157	9	2	0	2	152
Buitenwater	331	18	4	0	4	305
Oppervlakte bebouwing totaal	369	311	5	4	1	76
Opp. beb. bin. kom. * bodemf. kom	1.803	1.712	24	23	1	76
Opp. beb. bui. kom. * bo.f.bui. kom	248	87	3	1	2	152
Woonruimten	2.576	2.584	34	35	-1	-76
Woonruimten * bo.f. bebouw. kom	2.839	2.849	37	39	-2	-152
Opp. histor. kernen < 40 ha	0	26	0	0	0	0
Opp. histor. kernen 40-65 ha	0	75	0	1	-1	-76
Opp. histor. kernen > 65 ha	0	0	0	0	0	0
Lengte historisch water	0	27	0	0	0	0
Hist. aant. woning. in bew. oorden	0	134	0	2	-2	-152
Hist. aant. woning. in hist. kernen	0	340	0	5	-5	-381
ISV (a)	0	32	0	0	0	0
ISV (b)	13	40	0	1	-1	-76
Omgevingsadressendichtheid *wr/1000	4.863	6.704	64	91	-27	-2056
Omgeveingsadressendichtheid (drempel)	0	0	0	0	0	0
Oeverlengte * bod.fac.totale gem.	165	39	2	1	1	76
Oeverl. * dichth. * bod.fac.totale gem.	369	1.241	5	17	-12	-914
Kernen aantal	69	15	1	0	1	76
Kernen * bo.fact.buiten beb. kom	142	32	2	0	2	152
Bedrijfsvestigingen	712	636	9	9	0	0
Vast bedrag voor iedere gemeente	399	399	5	5	0	0
Vast bedrag Nassau	0	0	0	0	0	0
Vast bedrag Waddengemeenten	0	0	0	0	0	0
Wadden: inwoners <2500	0	0	0	0	0	0
Wadden: inwoners 2501-7500	0	0	0	0	0	0
Wadden: inwoners >7500	0	0	0	0	0	0
Uitkeringen:*						
Herindeling	0	0	0	0	0	0
Suppletie-uitkeringen	961	121	13	2	11	838
Art. 12	15.362	0	202	0	202	15381
WMO	4.759	5.669	63	77	-14	-1066
Sociaal domein	51.645	51.235	678	698	-20	-1523
Integratie-uitkeringen	150	0	2	0	2	152
Decentralisatie-uitkeringen	990	2.338	13	32	-19	-1447
Totaal algemene uitkeringen	**141.953**	**123.421**	**1.861**	**1.680**	**181**	**13.782**

* Zonder uitkeringsfactor

© BZK

Bijlage 2.1 Artikel 12-beschikking Lelystad 1996

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN
Directoraat-generaal Openbaar Bestuur
Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie
Inspectie Financiën Lagere Overheden
Nr.: IFLO94/149/U7

MINISTERIE VAN FINANCIËN
Directie Financiën Publiekrechtelijke Lichamen

Nr.: fip 96/331 M

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN, MW. A.G.M. VAN DE VONDERVOORT,
EN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Beschikkende op het verzoek van de raad van de gemeente Lelystad van 17 oktober 1994 om een aanvullende bijdrage uit het Gemeentefonds voor het jaar 1995;

gelet op het verslag van Gedeputeerde Staten van Flevoland van 23 augustus 1995;

gelet op het rapport van de Inspectie Financiën Lagere Overheden van 8 november 1995;

gelet op de reactie van de raad van de gemeente Lelystad van 11 januari 1996 op het naar aanleiding van het voormelde verzoek uitgebrachte rapport over de financiële situatie van de gemeente;

gezien de adviezen van gedeputeerde staten van Flevoland van 11 januari 1996 en van de Raad voor de gemeentefinanciën van 23 februari 1996;

gelet op artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet 1984;

B E S L U I T E N:

1. aan de gemeente Lelystad voor het uitkeringsjaar 1995 een aanvullende bijdrage uit het Gemeentefonds te verlenen van f 41.600.000, te verminderen met het bedrag, dat over dat uitkeringsjaar alsnog aan de gemeente zal worden uitgekeerd op grond van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 11 van de Financiële-Verhoudingswet 1984, welke nà de laatste datum van deze beschikking in werking treedt dan wel nà die datum krachtens een desbetreffend besluit ten aanzien van de gemeente toepassing dan wel nadere toepassing vindt;

2. aan de aanvullende bijdrage de volgende bijzondere voorschriften te verbinden:
   - de gemeente stelt een zodanige begroting 1996 en daarbij behorende meerjarenbegroting op dat met de voorgestelde artikel 12-steun voor de jaren 1996 tot en met 1998 een sluitende begroting kan worden gepresenteerd;
   - de ICL-gelden moeten worden aangewend voor het doel waarvoor ze worden gegeven;

3. voor de gemeente Lelystad het bedrag van de aanvullende uitkering zoals bedoeld in artikel 12, zesde lid, van de Financiële-Verhoudingswet 1984, als volgt vast te stellen:

voor het uitkeringsjaar	gedeelte van het bedrag, waarop het percentage, bedoeld in artikel 8, derde lid, van de wet	
	van toepassing is (100%)	niet van toepassing is
1996		f 39.700.000
1997		f 13.600.000 + ICL-bijdrage
1998		f 12.700.000 + ICL-bijdrage
1999 e.v.j.		f ICL-bijdrage

Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (artikel 7:1) kunt u tegen artikel 3 van deze beschikking bezwaar maken. U dient dit bezwaar, gemotiveerd, binnen 6 weken na bekendmaking van dit besluit te richten aan de minister van Binnenlandse Zaken, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag.

4. het eventuele voordeel uit hoofde van de invoering van de nieuwe Financiële-Verhoudingswet zal op de onder punt 3 genoemde aanvullende uitkering worden gekort;

5. deze beschikking te zenden aan de raad van de gemeente Lelystad;

6. afschrift van deze beschikking te zenden aan gedeputeerde staten van Flevoland en aan de Raad voor de gemeentefinanciën.

's-Gravenhage, 23 april 1996
DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN,

's-Gravenhage, 19 april 1996
DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN,

Toelichting

Toelichting

De eerste aanvraag voor een artikel 12-bijdrage ingevolge de Financiële-Verhoudingswet 1984 heeft de gemeente Lelystad voor 1985 ingediend. De periode 1993 tot en met 1995 is de derde artikel 12-cyclus, waarvan 1995 het derde jaar is. De periode 1996 en verder is de zogenaamde aanvullende uitkeringsperiode, waarvan de jaren 1996 tot en met 1998 kunnen worden aangemerkt als de zogenaamde reguliere aanvullende uitkeringsperiode. In de jaren 1996 tot en met 1998 ontvangt de gemeente Lelystad naast de ICL-bijdrage namelijk een reguliere aanvullende uitkering op grond van artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet 1984. Het jaar 1998 is het laatste jaar dat Lelystad deze reguliere aanvullende uitkering ontvangt. Vanaf 1999 ontvangt Lelystad alleen nog de zogenaamde ICL-bijdrage (Interdepartementale Commissie Lelystad).

Oorzaak financiële problematiek

De financiële problemen van Lelystad worden grotendeels door een viertal factoren veroorzaakt.
Als eerste factor kunnen de extra kosten genoemd worden die voortvloeien uit de destijds door het Rijk voor Lelystad gekozen fysieke structuur. Deze fysieke structuur is veel ruimer van opzet dan gebruikelijk in een gemeente met 80.000 inwoners en brengt structureel voor de gemeente excessieve kosten met zich mee, met name voor wegen, groen en water.
Als tweede factor kan genoemd worden het feit dat het inwonertal is achtergebleven bij de destijds gemaakte prognoses. Als gevolg hiervan doet zich thans in Lelystad overcapaciteit op velerlei gebied voor: de voorzieningen in Lelystad zijn afgestemd op een omvang van 80.000 inwoners, terwijl Lelystad ruim 60.000 inwoners telt.
De derde factor heeft betrekking op de eenzijdige bevolkingssamenstelling: het aantal uitkeringsgerechtigden in Lelystad is veel hoger dan gemiddeld in deze grootteqroep van gemeenten.
Een vierde is er het probleem van de extreem hoge stadhuiskosten en de hoge kosten van de brandweergarage.
Voor de eerste twee problemen wordt een ICL-bijdrage (Interdepartementale Commissie Lelystad) verstrekt voor het derde en vierde probleem een reguliere artikel 12-bijdrage.

ICL-bijdrage

In 1987 bracht de ICL-commissie haar rapport uit. Op grond van dit advies ontvangt Lelystad vanaf 1987 jaarlijks ten laste van het Rijk een aflopende ICL-bijdrage (in 1987 f 29,8 miljoen, in 1991 en in 1992 f 21,55 miljoen). De afname van de bijdrage werd ingegeven door het doorvoeren van een forse inkrimping van het personeel (170 formatieplaatsen) en een verondersteld inwonergroei van 500 per jaar (het zogenaamde middenscenario). Verder besloot de ministerraad om na vijf jaar deze bijdrage te evalueren.

Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (artikel 7:1) kunt u tegen artikel 3 van deze beschikking bezwaar maken. U dient dit bezwaar, gemotiveerd, binnen 6 weken na bekendmaking van dit besluit te richten aan de minister van Binnenlandse Zaken, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag.

Deze evaluatie heeft plaatsgevonden en heeft geleid tot een bijstelling van de ICL-bijdrage. De beslissing over de hoogte van de ICL-bijdrage en de voorwaarden waaronder deze wordt verstrekt is vastgelegd in de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse zaken van 26 april 1994 aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Lelystad (IFLO88/529/U45).

De ICL-bijdrage wordt verstrekt als onderdeel van de artikel 12-steun. De toekenning van de ICL-bijdrage gebeurt voor het Gemeentefonds budgettair neutraal. Dat is mogelijk omdat indertijd f 21,55 miljoen structureel aan het Gemeentefonds is toegevoegd en dit bedrag door de prijscompensatie jaarlijks is gegroeid. Conform de bestuurlijke afspraken die zijn vastgelegd in de eerder-genoemde brief van 26 april 1994 is de ICL-bijdrage voor 1993 vastgesteld op f 24,4 miljoen en zal met ingang van 1994 jaarlijks voor tweederde gecompenseerd worden met de prijscompensatie die ook aan het Gemeentefonds wordt toegekend. Op grond daarvan is de ICL-bijdrage voor 1994 vastgesteld op f 24.644.000.
Omdat met ingang van 1995 de nieuwe normeringsmethodiek van de gecorrigeerde rijksuitgaven toegepast zal worden voor het Gemeentefonds, kan er voor de bijstelling van de ICL-bijdrage niet meer worden uitgegaan van de nominale compensatiemethodiek die tot en met 1994 is toegepast op het Gemeentefonds. Ter vervanging daarvan zal vanaf 1995 voor het jaar t de nominale component worden gehanteerd die ten behoeve van de doorbetalingsregeling van de waterschappen jaarlijks vermeld wordt in de septembercirculaire van het Gemeentefonds van het jaar t-1, die betrekking hebben op het dienstjaar t waarvoor de ICL-bijdrage vordt verstrekt. Er zal dus geen nacalculatie worden toegepast.

Voor 1995 bedraagt dit percentage ten opzichte van de uitkering 1994 2,0 procent, te weten het gewogen prijsstijgingscijfer voor de overheids-consumptie, zoals volgens de vaste methode berekend (materiële overheids-consumptie + 2,0 procent en lonen en salarissen overheid + 2,0 procent (staat middelen en bestedingen MEV 1995). In de septembercirculaire 1994, pagina 32 staat abusievelijk het percentage genoemd van 1,9 als gewogen prijsstijgingscijfer. Dit was een fout en is bij de septembercirculaire 1995, bladzijde 20, rechtgezet (het betreft dus geen nacalculatie).
Omdat tweederde van deze prijsstijging wordt gecompenseerd wordt de ICL-bijdrage uiteindelijk met een percentage van 1,33 procent verhoogd.
De ICL-bijdrage 1995 kan worden berekend op f 24.644.000 plus 1,33 procent is f 24.972.000.

Voor 1996 bedraagt het gewogen prijsstijgingscijfer voor de overheids-consumptie 1 procent (zie septembercirculaire 1995, pagina 20). De ICL-bijdrage 1996 kan dus thans al worden berekend op f 24.972.000 (ICL-bijdrage 1995) plus 0,66 procent is f 25.137.000.

Niet voor het bereiken van de 70.000 inwoners, maar uiterlijk bij het overschrijden van de 80.000 inwonersgrens zal een herijking van de bijdrage plaats vinden. Verder zal ook de evaluatie van de Financiële-Verhoudingswet 1984 aanleiding kunnen geven tot aanpassing van de bijdrage aan Lelystad. Een eventueel uit de evaluatie voortvloeiende stijging van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds aan Lelystad zal in de periode tot en met 1998 leiden tot een navenante korting op de artikel 12-bijdrage (inclusief ICL-bijdrage). Conform de afspraken vastgelegd in de brief van 26 april 1994 van de staatssecretaris van Binnenlandse zaken zal vanaf 1999 de ICL-bijdrage gekort worden als de algemene uitkering voor de onderdelen die betrekking hebben op de terreinen waarvoor een ICL-bijdrage wordt verstrekt zich positief ontwikkelt.

De ICL-bijdrage 1997 en verdere jaren zal jaarlijks conform bovengemelde methodiek bij beschikking worden vastgesteld.

Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (artikel 7:1) kunt u tegen artikel 3 van deze beschikking bezwaar maken. U dient dit bezwaar, gemotiveerd, binnen 6 weken na bekendmaking van dit besluit te richten aan de minister van Binnenlandse Zaken, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag.

Besteding ICL-gelden
Zolang de gemeente artikel 12 is mag de gemeente in de aanvullende-bijdrage-periode geen besluiten nemen met een aanmerkelijk financieel belang zonder dat deze aan de fondsbeheerders zijn voorgelegd en door hen ontheffing is verleend. Dat heeft ook betrekking op de aanwending van de ICL-gelden. In de aanvullende uitkeringsperiode ligt het toezicht bij de provincie. Dat geldt ook voor de periode nadat de reguliere artikel 12-bijdrage is teruggebracht naar nul en de gemeente alleen nog de ICL-bijdrage ontvangt. De provincie dient er dan op toe te zien dat de geoormerkte onderverdeling van de ICL-gelden worden besteed voor het doel waarvoor ze worden gegeven, te weten het excessieve jaarlijkse onderhoud, op termijn de vervangingsinvesteringen en de overcapaciteit. In de begroting en in de gemeenterekening dient de raming en verantwoording van de geoormerkte ICL-gelden een aparte plaats te krijgen. Dat kan in de vorm zoals aangewend in het provinciale verslag over 1995 pagina 32 en verder. Het mag in ieder geval niet zo zijn dat de gemeente op deze terreinen dusdanig bezuinigt dat achterstallig onderhoud gaat ontstaan. Ter beoordeling hiervan dient de gemeente zo snel mogelijk geactualiseerde onderhoudsplannen op te stellen. De onderhoudsplannen die er nu liggen zijn gebaseerd op de onderzoeken die aan de ICL-bijdrage ten grondslag liggen en dateren van circa 10 jaar geleden.
Het kan in ieder geval nooit zo zijn dat, mocht Lelystad op enig moment weer een artikel 12-bijdrage vragen, tekorten in de vorm van achterstallig onderhoud voor de terreinen waarvoor een ICL-bijdrage wordt gegeven kunnen worden gehonoreerd.

Reguliere aanvullende bijdrage 1995
Naast de ICL-bijdrage ontvangt Lelystad in 1995 nog een reguliere artikel 12-steun van f 16.628.000, waarvan f 7.885.000 als saneringsbijdrage. De aanvullende bijdrage wordt gegeven ter compensatie van excessieve kosten als gevolg van de slechte sociale structuur, het leerlingenvervoer, de brandweerkazerne, het oud tekort van het stadhuis en de wachtgelden van de 170 mensen die eruit moesten.

Reguliere aanvullende uitkering voor de jaren 1996 tot en met 1998
In verband met het eindige karakter van de artikel 12-steun ontvangt de gemeente Lelystad in de jaren 1996 tot en met 1998 een afnemende aanvullende uitkering van respectievelijk f 14.600.000, f 13.600.000 en f 12.700.000. De hoogte van de artikel 12-steun komt overeen met de hoogte van de steun zoals die in variant twee van het artikel 12-rapport 1995 is voorgesteld. Voor de argumentatie van de hoogte van de steun wordt verwezen naar dit rapport.

Bijzonder voorschrift
De gemeente dient een zodanige begroting 1996, inclusief daarbij behorende meerjarenbegroting, op te stellen dat met de voorgestelde artikel 12-steun voor de jaren 1996 tot en met 1998 een sluitende begroting kan worden gepresenteerd.
De ICL-gelden dienen te worden aangewend voor het doel waarvoor ze worden gegeven.

Advies Raad voor de gemeentefinanciën
Onze beslissing is in overeenstemming met het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën.

's-Gravenhage, 23 april 1996
DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN,

's-Gravenhage, 19 april 1996
DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN,

Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (artikel 7:1) kunt u tegen artikel 3 van deze beschikking bezwaar maken. U dient dit bezwaar, gemotiveerd, binnen 6 weken na bekendmaking van dit besluit te richten aan de minister van Binnenlandse Zaken, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag.

Bijlage 4.1 Resultaten begrotingen (inclusief meerjarenramingen) 2010-2015 (bedragen x € 1 miljoen)

MATERIEEL EVENWICHT	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
MJB 2010 - 2013										
totaal resultaat (voor reserves)	-2,3	-2,5	3,0	2,2						
totaal resultaat reserves	3,3	2,2	-1,0	-1,0						
totaal resultaat (na reserves)	**1,0**	**-0,3**	**2,0**	**1,2**						
incidenteel resultaat (voor reserves)										
incidenteel resultaat reserves										
incidenteel resultaat (na reserves)										
structureel resultaat (voor reserves)										
structureel resultaat reserves										
structureel resultaat (na reserves)										
MJB 2011 - 2014										
totaal resultaat (voor reserves)		0,1	0,1	0,3	0,2					
totaal resultaat reserves		1,3	-1,1	-0,8	-0,8					
totaal resultaat (na reserves)		**1,4**	**-0,9**	**-0,5**	**-0,6**					
incidenteel resultaat (voor reserves)										
incidenteel resultaat reserves										
incidenteel resultaat (na reserves)										
structureel resultaat (voor reserves)										
structureel resultaat reserves										
structureel resultaat (na reserves)										
MJB 2012 - 2015										
totaal resultaat (voor reserves)			0,3	3,7	6,2	6,6				
totaal resultaat reserves			0,4	-0,1	-0,1	-0,1				
totaal resultaat (na reserves)			**0,7**	**3,6**	**6,1**	**6,5**				
incidenteel resultaat (voor reserves)			-2,8	-3,6	-5,8	-6,6				
incidenteel resultaat reserves			0,4	-0,1	-0,1	-0,1				
incidenteel resultaat (na reserves)			**-2,5**	**-3,7**	**-5,9**	**-6,7**				
structureel resultaat (voor reserves)			3,1	7,3	12,0	13,3				
structureel resultaat reserves			0,0	0,0	0,0	0,0				
structureel resultaat (na reserves)			**3,1**	**7,3**	**12,0**	**13,3**				
MJB 2013 - 2016										
totaal resultaat (voor reserves)				1,4	2,7	0,7	0,5			
totaal resultaat reserves				-0,9	-2,3	-0,8	-0,6			
totaal resultaat (na reserves)				0,4	0,5	-0,1	-0,1			
incidenteel resultaat (voor reserves)				3,8	4,3	6,1	4,9			
incidenteel resultaat reserves				-1,3	-2,7	-1,2	-1,0			
incidenteel resultaat (na reserves)				**2,5**	**1,6**	**5,0**	**4,0**			
structureel resultaat (voor reserves)				-2,4	-1,6	-5,4	-4,4			
structureel resultaat reserves				0,4	0,4	0,4	0,4			
structureel resultaat (na reserves)				**-2,0**	**-1,2**	**-5,0**	**-4,0**			
MJB 2014 - 2017										
totaal resultaat (voor reserves)					0,3	-0,6	-0,3	-2,3		
totaal resultaat reserves					0,2	0,7	-2,1	-1,2		
totaal resultaat (na reserves)					0,4	0,0	-2,4	-3,5		
incidenteel resultaat (voor reserves)					-0,9	1,7	2,6	2,0		
incidenteel resultaat reserves					-2,8	-1,8	-2,5	-1,7		
incidenteel resultaat (na reserves)					**-3,7**	**-0,1**	**0,1**	**0,3**		
structureel resultaat (voor reserves)					1,2	-2,4	-3,0	-4,3		
structureel resultaat reserves					2,9	2,5	0,4	0,5		
structureel resultaat (na reserves)					**4,1**	**0,1**	**-2,5**	**-3,8**		
MJB 2015 - 2018										
totaal resultaat (voor reserves)						1,5	3,1	1,8	1,4	
totaal resultaat reserves						-0,9	-2,8	-1,4	-1,4	
totaal resultaat (na reserves)						0,6	0,3	0,3	0,0	
incidenteel resultaat (voor reserves)						-3,1	-1,5	-1,0	-0,7	
incidenteel resultaat reserves						-0,9	-2,8	-1,4	-1,4	
incidenteel resultaat (na reserves)						**-3,9**	**-4,2**	**-2,4**	**-2,1**	
structureel resultaat (voor reserves)						4,5	4,5	2,8	2,1	
structureel resultaat reserves						0,0	0,0	0,0	0,0	
structureel resultaat (na reserves)						**4,5**	**4,5**	**2,8**	**2,1**	
MJB 2016 - 2019										
totaal resultaat (voor reserves)							4,5	4,3	5,9	6,2
totaal resultaat reserves							-4,3	-2,7	-2,9	-2,9
totaal resultaat (na reserves)							0,2	1,6	3,0	3,3
incidenteel resultaat (voor reserves)							0,0	0,0	0,0	0,0
incidenteel resultaat reserves							-2,3	-0,6	-0,8	-0,8
incidenteel resultaat (na reserves)							**-2,3**	**-0,6**	**-0,8**	**-0,8**
structureel resultaat (voor reserves)							4,5	4,3	5,9	6,2
structureel resultaat reserves							-2,0	-2,1	-2,1	-2,1
structureel resultaat (na reserves)							**2,5**	**2,1**	**3,8**	**4,1**

Bijlage 5.1 Opbrengsten per inwoner gemeentelijke heffingen van de afzonderlijke selectiegemeenten

Heffingen	Almelo per inwoner (x € 1) 2012	Assen per inwoner (x € 1) 2012	Oss per inwoner (x € 1) 2012	Hoorn per inwoner (x € 1) 2012	Roosendaal per inwoner (x € 1) 2012	gemiddelde selectiegroep per inwoner (x € 1) 2012	Almelo per inwoner (x € 1) 2013	Assen per inwoner (x € 1) 2013	Oss per inwoner (x € 1) 2013	Hoorn per inwoner (x € 1) 2013	Roosendaal per inwoner (x € 1) 2013	gemiddelde selectiegroep per inwoner (x € 1) 2013
Secretarieleges	12	14	14	11	16	13	11	14	12	12	14	13
Leges bouwvergunningen	31	16	32	16	20	23	30	15	18	16	22	20
Hondenbelasting	7	0	5	4	5	4	7	0	6	4	5	4
Parkeerbelasting	32	23	26	55	28	32	32	21	28	62	31	35
Toeristenbelasting	2	5	1	0	2	2	4	5	1	0	2	2
Forensenbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Precariobelasting	1	1	1	3	3	2	1	1	1	3	3	2
Reclamebelasting	3	0	0	12	0	3	2	0	2	11	2	4
Subtotaal overige heffingen	**87**	**59**	**78**	**101**	**73**	**80**	**86**	**56**	**68**	**109**	**78**	**79**
Reinigingsrechten/afvalstoffenheffing	127	92	107	116	131	115	122	99	101	115	134	114
Rioolrecht	86	91	80	64	134	91	96	91	80	66	136	94
Onroerendezaakbelastingen	200	208	145	130	146	165	216	214	162	131	154	174
Subtotaal belastingpakket	**413**	**392**	**332**	**310**	**411**	**371**	**434**	**404**	**343**	**312**	**423**	**382**
Totaal-generaal	**500**	**450**	**410**	**410**	**484**	**450**	**520**	**460**	**411**	**421**	**502**	**462**

Heffingen	Almelo per inwoner (x € 1) 2014	Assen per inwoner (x € 1) 2014	Oss per inwoner (x € 1) 2014	Hoorn per inwoner (x € 1) 2014	Roosendaal per inwoner (x € 1) 2014	gemiddelde selectiegroep per inwoner (x € 1) 2014	Almelo per inwoner (x € 1) 2015	Assen per inwoner (x € 1) 2015	Oss per inwoner (x € 1) 2015	Hoorn per inwoner (x € 1) 2015	Roosendaal per inwoner (x € 1) 2015	gemiddelde selectiegroep per inwoner (x € 1) 2015
Secretarieleges	12	14	16	12	12	13	12	16	11	11	9	11
Leges bouwvergunningen	29	15	31	15	23	23	24	15	31	13	18	21
Hondenbelasting	7	0	6	4	5	4	7	0	6	4	5	4
Parkeerbelasting	31	22	30	63	33	36	29	25	25	54	34	33
Toeristenbelasting	4	5	4	0	2	3	4	5	4	0	2	3
Forensenbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Precariobelasting	1	1	1	3	0	1	1	1	1	2	1	1
Reclamebelasting	2	0	2	11	2	3	2	0	0	11	2	3
Subtotaal overige heffingen	**85**	**56**	**89**	**109**	**77**	**84**	**78**	**62**	**77**	**95**	**71**	**77**
Reinigingsrechten/afvalstoffenheffing	120	87	105	121	131	113	118	91	99	121	116	109
Rioolrecht	97	90	80	68	142	96	96	95	87	70	144	98
Onroerendezaakbelastingen	236	234	170	134	161	186	254	241	180	137	163	194
Subtotaal belastingpakket	**453**	**411**	**355**	**323**	**434**	**395**	**468**	**426**	**367**	**328**	**423**	**401**
Totaal-generaal	**538**	**468**	**444**	**432**	**511**	**478**	**545**	**488**	**444**	**423**	**494**	**477**

Bijlage 5.2 Lastendruk per jaar van de afzonderlijke selectiegemeenten

Gemeenten	Reinigingsrecht meerpersoons huishouden* (1)	Reinigingsrecht eenpersoons huishouden* (2)	Rioolrecht meerpersoons huishouden* (3)	Rioolrecht eenpersoons huishouden* (4)	Rioolrecht eigenaren* (5)	OZB-tarief eigenaren w oningen (6)	Gemiddelde OZB-w aarde w oningen (7)	Gemiddelde OZB opbrengst w oningen** (6x7=8)	**Woonlasten meerpersoons huishouden (1+3+5+8)**	**Woonlasten eenpersoons huishouden (2+4+5+8)**
Almelo 2010	299	299	168	168	0	0,1079	171.588	185	652	652
Assen 2010	267	196	175	175	0	0,1078	162.331	175	617	546
Oss 2010	260	260	25	25	128	0,0820	246.577	202	615	615
Hoorn 2010	289	215	38	38	91	0,0873	202.508	177	595	521
Roosendaal 2010	332	267	259	259	0	0,0781	215.896	169	760	694
Gemiddelde selectiegroep 2010	**289**	**247**	**133**	**133**	**44**	**0,0926**	**199.780**	**182**	**648**	**606**
Almelo 2011	299	299	170	170	0	0,1102	170.311	188	657	657
Assen 2011	225	155	184	184	0	0,1221	157.320	192	601	531
Oss 2011	260	260	26	26	132	0,0840	240.650	202	621	621
Hoorn 2011	289	215	38	38	93	0,0902	197.963	179	599	525
Roosendaal 2011	324	259	259	259	0	0,0888	211.269	188	770	705
Gemiddelde selectiegroep 2011	**280**	**238**	**135**	**135**	**45**	**0,0991**	**195.503**	**190**	**650**	**608**
Almelo 2012	289	289	184	184	0	0,1219	166.437	203	676	676
Assen 2012	239	169	184	184	0	0,1269	156.034	198	621	551
Oss 2012	260	260	27	27	135	0,0905	237.590	215	638	638
Hoorn 2012	294	221	39	39	94	0,0949	195.331	185	613	540
Roosendaal 2012	331	265	261	261	0	0,0960	205.402	197	789	723
Gemiddelde selectiegroep 2012	**283**	**241**	**139**	**139**	**46**	**0,1061**	**192.159**	**200**	**667**	**625**
Almelo 2013	284	284	0	0	190	0,1362	153.744	209	683	683
Assen 2013	243	173	184	184	0	0,1351	150.425	203	630	560
Oss 2013	266	266	28	28	138	0,0973	218.110	212	645	645
Hoorn 2013	304	228	40	40	97	0,0991	186.527	185	626	550
Roosendaal 2013	331	265	272	272	0	0,1012	200.048	202	806	740
Gemiddelde selectiegroep 2013	**286**	**243**	**105**	**105**	**85**	**0,1138**	**181.771**	**202**	**678**	**636**
Almelo 2014	274	274	117	117	78	0,1570	145.299	228	697	697
Assen 2014	221	151	180	180	0	0,1682	141.908	239	641	570
Oss 2014	266	266	28	28	140	0,1117	207.279	232	666	666
Hoorn 2014	319	239	41	41	100	0,1060	177.942	189	649	569
Roosendaal 2014	282	175	283	283	0	0,1076	191.455	206	771	664
Gemiddelde selectiegroep 2014	**273**	**221**	**130**	**130**	**64**	**0,1301**	**172.776**	**219**	**685**	**633**
Almelo 2015	269	269	119	119	79	0,1763	149.156	263	730	730
Assen 2015	230	160	187	187	0	0,1752	157.481	276	693	623
Oss 2015	276	276	28	28	140	0,1190	202.232	241	685	685
Hoorn 2015	341	256	43	43	103	0,1108	179.318	199	685	600
Roosendaal 2015	282	242	295	295	0	0,1122	199.780	224	801	761
Gemiddelde selectiegroep 2015	**280**	**240**	**134**	**134**	**64**	**0,1341**	**177.594**	**240**	**719**	**680**

* Bron: Digitale COELO-atlas van de lokale lasten

** Berekend via OZB-w aarde op basis van gemeentefonds en aantal w oningen op basis van gegevens CBS

Bijlage 5.3 Verschil in GRP 2016-2021 t.o.v. GRP 2011-2025

Ten opzichte van het GRP 2011-2015 laat het GRP 2016-2021 een stijging van kosten zien. Deze stijging wordt veroorzaakt door 1) een stijging van kosten in de jaarlijkse exploitatie en 2) een stijging van kosten op het gebied van groot onderhoud en vervangingen.

1) De stijging van kosten in de jaarlijkse exploitatie hebben vooral betrekking op:
- Inspectiekosten
- Perceptiekosten (inningskosten)
- Kwijtscheldingen
- Lidmaatschappen/ data-analyse en ICT

Inspectiekosten:
De riolering in Lelystad is nog relatief jong. Om die reden is er nog hoegenaamd niet structureel geïnspecteerd. Inspecties maken onderdeel uit van de jaarlijkse exploitatiekosten. Met de vaststelling van het nieuwe GRP stijgen deze kosten.
Perceptiekosten:
Om de jaarlijkse heffingen binnen te halen en te beoordelen op kwijtscheldingen worden kosten gemaakt. Deze kosten waren in het vorige GRP niet meegenomen.
Kwijtscheldingen:
Kwijtscheldingen zijn geen specifieke kosten in relatie tot het onderhoud van het riool maar worden wel meegenomen in de mate van kostendekkendheid en maken daarom begrotingstechnisch onderdeel uit van de totale som aan kosten op basis waarvan het tarief berekend wordt. De omvang van kwijtscheldingen is ten opzichte van het vorige GRP gestegen van € 100.000 naar € 334.400.
Lidmaatschappen/ data-analyse en ICT:
De kosten van contributie en lidmaatschappen Rioned en samenwerkingsverband zijn verhoogd. Dit lidmaatschap en samenwerkingsverband met alle gemeenten en waterschap in Flevoland heeft geleid tot een kwalitatief goed en beter onderbouwd GRP.

2) De stijging van kosten op het gebied van GO en vervangingen hebben vooral betrekking op:
- Vervangingskosten
- Reparaties
- Areaaluitbreidingen

Vervangingskosten:
In het vorige GRP is bij vervanging van riolering onvoldoende rekening gehouden met bijkomende kosten op het gebied van bovengrondse infrastructuur. Dit heeft geleid tot fors hogere vervangingskosten in het nieuwe GRP.
Reparaties:
Door veroudering van het rioolsysteem nemen de incidentele reparatiekosten toe. Hiermee was in het vorige GRP onvoldoende rekening gehouden.
Areaaluitbreiding:
Als gevolg van woningbouw is er een toename in het areaal wat bij het opstellen van een nieuw GRP onderdeel uit maakt van het totaal.

Bijlage 5.4 OZB-tarieven en WOZ-waarden van de afzonderlijke selectiegemeenten.

Gemeenten	Waarde woningen* (x € 1 miljoen)	Waarde niet-woningen gebruikers* (x € 1 miljoen)	Waarde niet-woningen eigenaren* (x € 1 miljoen)	Waarde totaal (x € 1 miljoen)	Aantal inwoners	Totaalwaarde per inwoner (x € 1)	OZB-tarief woningen eigenaar (% WOZ-waarde)	OZB-tarief niet-woningen gebruik (% WOZ-waarde)	OZB-tarief niet-woningen eigendom (% WOZ-waarde)	Gemiddeld OZB-tarief woningen en niet-woningen (% WOZ-waarde)
Almelo 2010	5.718	1.551	1.551	8.820	72.428	121.769	0,1079	0,1924	0,2403	0,1460
Assen 2010	5.467	1.625	1.625	8.716	67.150	129.792	0,1078	0,1620	0,2025	0,1356
Oss 2010	8.176	1.850	1.850	11.876	77.097	154.040	0,0820	0,1150	0,1440	0,0968
Hoorn 2010	6.460	1.470	1.470	9.399	69.358	135.514	0,0873	0,1068	0,1330	0,0975
Roosendaal 2010	7.586	2.068	2.068	11.721	77.482	151.267	0,0781	0,0845	0,1122	0,0852
Gemiddelde selectiegroep 2010	**6.681**	**1.713**	**1.713**	**10.106**	**72.703**	**139.005**	**0,0908**	**0,1292**	**0,1630**	**0,1095**
Almelo 2011	5.687	1.904	1.904	9.494	72.602	130.761	0,1102	0,1949	0,2434	0,1539
Assen 2011	5.356	1.564	1.564	8.484	67.400	125.868	0,1221	0,2090	0,2600	0,1635
Oss 2011	8.726	1.905	1.905	12.536	84.462	148.416	0,0840	0,1190	0,1480	0,0990
Hoorn 2011	6.365	1.488	1.488	9.341	70.252	132.957	0,0902	0,1070	0,1331	0,0997
Roosendaal 2011	7.468	2.069	2.069	11.606	77.566	149.621	0,0888	0,0898	0,1271	0,0958
Gemiddelde selectiegroep 2011	**6.720**	**1.786**	**1.786**	**10.292**	**74.456**	**138.225**	**0,0968**	**0,1422**	**0,1806**	**0,1192**
Almelo 2012	5.565	1.819	1.819	9.202	72.599	126.744	0,1219	0,2055	0,2587	0,1655
Assen 2012	5.303	1.594	1.594	8.490	67.177	126.375	0,1269	0,2201	0,2767	0,1725
Oss 2012	8.596	1.847	1.847	12.290	84.201	145.960	0,0905	0,1320	0,1633	0,1077
Hoorn 2012	6.313	1.421	1.421	9.154	70.697	129.475	0,0949	0,1146	0,1426	0,1054
Roosendaal 2012	7.282	2.137	2.137	11.556	77.541	149.024	0,0960	0,0970	0,1374	0,1039
Gemiddelde selectiegroep 2012	**6.611**	**1.763**	**1.763**	**10.138**	**74.443**	**136.185**	**0,1037**	**0,1518**	**0,1939**	**0,1277**
Almelo 2013	5.194	1.970	2.014	9.178	72.757	126.146	0,1362	0,2217	0,2791	0,1859
Assen 2013	5.160	1.537	1.537	8.235	67.208	122.525	0,1351	0,2338	0,2903	0,1825
Oss 2013	8.100	1.710	1.830	11.640	84.639	137.520	0,0973	0,1433	0,1773	0,1166
Hoorn 2013	6.179	1.416	1.436	9.031	71.254	126.740	0,0991	0,1199	0,1482	0,1102
Roosendaal 2013	7.126	2.116	2.210	11.452	77.426	147.913	0,1012	0,1013	0,1434	0,1093
Gemiddelde selectiegroep 2013	**6.352**	**1.750**	**1.806**	**9.907**	**74.657**	**132.701**	**0,1110**	**0,1629**	**0,2063**	**0,1376**
Almelo 2014	4.909	1.771	1.809	8.488	72.729	116.707	0,1570	0,2527	0,3181	0,2113
Assen 2014	4.868	1.506	1.506	7.880	67.204	117.255	0,1682	0,2500	0,3112	0,2112
Oss 2014	7.698	1.794	1.927	11.419	84.861	134.555	0,1117	0,1650	0,2041	0,1357
Hoorn 2014	5.895	1.322	1.343	8.559	71.360	119.941	0,1060	0,1319	0,1584	0,1182
Roosendaal 2014	6.820	1.952	2.057	10.829	77.155	140.347	0,1076	0,1076	0,1524	0,1161
Gemiddelde selectiegroep 2014	**6.038**	**1.669**	**1.728**	**9.435**	**74.662**	**126.367**	**0,1261**	**0,1803**	**0,2272**	**0,1542**
Almelo 2015	4.797	1.588	1.637	8.022	72.459	110.704	0,1763	0,2774	0,3480	0,2313
Assen 2015	4.812	1.355	1.383	7.550	67.190	112.360	0,1752	0,2639	0,3287	0,2192
Oss 2015	7.747	1.734	1.868	11.349	89.226	127.188	0,1190	0,1756	0,2172	0,1438
Hoorn 2015	5.729	1.275	1.298	8.301	71.703	115.769	0,1108	0,1351	0,1619	0,1225
Roosendaal 2015	6.813	1.822	1.940	10.574	77.027	137.270	0,1122	0,1143	0,1619	0,1217
Gemiddelde selectiegroep 2015	**5.979**	**1.555**	**1.625**	**9.159**	**75.521**	**121.275**	**0,1341**	**0,1908**	**0,2405**	**0,1626**

* gegevens algemene uitkering gemeentefonds

Bijlage 6.1 Vergelijking verschil Lelystad met uitkering GF met verschil selectiegroep klassiek met uitkering GF

															Bedrijfsvoeringslasten verdeeld over functies			Bedrijfsvoeringslasten geheel op cluster Bestuur en AO		
	gemiddelde selectiegroep verschil nettolasten met GF 2010 per inwoner (x € 1)	Lelystad verschil nettolasten met GF 2010 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2010 (x € 1)	gemiddelde selectiegroep verschil nettolasten met GF 2011 per inwoner (x € 1)	Lelystad verschil nettolasten met GF 2011 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2011 (x € 1)	gemiddelde selectiegroep verschil nettolasten met GF 2012 per inwoner (x € 1)	Lelystad verschil nettolasten met GF 2012 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2012 (x € 1)	gemiddelde selectiegroep verschil nettolasten met GF 2013 per inwoner (x € 1)	Lelystad verschil nettolasten met GF 2013 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2013 (x € 1)	gemiddelde selectiegroep verschil nettolasten met GF 2014 per inwoner (x € 1)	Lelystad verschil nettolasten met GF 2014 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2014 (x € 1)	gemiddelde selectiegroep verschil nettolasten met GF 2015 per inwoner (x € 1)	Lelystad verschil nettolasten met GF 2015 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2015 (x € 1)	gemiddelde selectiegroep verschil nettolasten met GF 2015 per inwoner (x € 1)	Lelystad verschil nettolasten met GF 2015 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2015 (x € 1)
Inkomstenclusters	**49**	**516**	**467**	**64**	**317**	**253**	**140**	**279**	**139**	**170**	**312**	**142**	**220**	**291**	**71**	**125**	**263**	**138**	**125**	**276**	**151**
Onroerendezaakbelastingen	20	139	119	22	130	108	31	136	105	40	139	99	49	141	92	58	146	88	58	146	88
Uitkering gemeentefonds	-15	5	19	-1	-8	-7	-12	-25	-13	35	-9	-45	91	-1	-92	-2	6	9	-2	6	9
Overige eigen middelen (OEM)	12	109	97	9	91	83	7	206	199	58	123	66	36	117	81	61	84	23	61	97	36
Mutaties reserves	31	262	231	34	104	70	114	-38	-152	37	59	22	43	34	-9	9	26	18	9	26	18
Uitgavenclusters	**-49**	**-522**	**-473**	**-64**	**-317**	**-254**	**-140**	**-279**	**-139**	**-170**	**-312**	**-142**	**-220**	**-291**	**-71**	**-125**	**-255**	**-130**	**-125**	**-268**	**-143**
Bestuur en algemene ondersteuning	-13	-100	-86	-1	-81	-80	16	-323	-340	-12	-312	-300	-52	-335	-283	-52	-108	-56	-52	-310	-259
Werk en inkomen	-25	-40	-15	-14	-77	-63	-28	-12	16	-33	-8	25	-9	42	51	-26	-59	-33	-26	-11	16
Maatschappelijke zorg (oud)	15	-6	-20	11	-7	-18	10	76	66	25	15	-10	22	21	0	0	0	0	0	0	0
Maatschappelijke ondersteuning	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-5	2	6	-5	8	12
Jeugd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	50	63	14	50	66	16
Educatie	32	-183	-215	25	-53	-78	27	-56	-83	24	-43	-66	24	-51	-74	-20	-96	-76	-20	-85	-65
Cultuur en ontspanning	-59	-79	-20	-61	-33	28	-70	-14	56	-70	4	74	-53	4	57	-60	-32	28	-60	-13	47
Openbare orde en veiligheid	-14	-20	-6	-21	-16	4	-24	-24	0	-24	-20	4	-24	-21	3	-21	-14	7	-21	-13	9
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	21	-95	-116	4	-54	-58	-69	63	132	-71	43	114	-116	46	162	13	-26	-38	13	62	49
Riolering en reiniging	-11	-24	-13	-16	-23	-7	-9	-11	-2	-13	-10	3	-15	-11	4	-11	3	14	-11	15	26
Herindeling	0	0	0	4	0	-4	2	0	-2	2	0	-2	2	0	-2	2	0	-2	2	0	-2
Suppletie OZB	2	19	18	2	19	17	2	19	17	2	19	17	1	12	11	1	10	9	1	10	9
Diversen	4	5	1	3	8	6	4	4	0	1	1	0	1	1	0	5	3	-3	5	3	-3
Saldo	**0**	**-6**	**-6**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**8**	**8**	**0**	**8**	**8**

Bijlage 6.2 Vergelijking verschil Lelystad met uitkering GF met verschil selectiegroep ICL met uitkering GF

	gemiddelde selectiegroep verschil nettolasten met GF 2010 per inwoner (x € 1)	Lelystad verschil nettolasten met GF 2010 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2010 (x € 1)	gemiddelde selectiegroep verschil nettolasten met GF 2011 per inwoner (x € 1)	Lelystad verschil nettolasten met GF 2011 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2011 (x € 1)	gemiddelde selectiegroep verschil nettolasten met GF 2012 per inwoner (x € 1)	Lelystad verschil nettolasten met GF 2012 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2012 (x € 1)	gemiddelde selectiegroep verschil nettolasten met GF 2013 per inwoner (x € 1)	Lelystad verschil nettolasten met GF 2013 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2013 (x € 1)	gemiddelde selectiegroep verschil nettolasten met GF 2014 per inwoner (x € 1)	Lelystad verschil nettolasten met GF 2014 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2014 (x € 1)	gemiddelde selectiegroep verschil nettolasten met GF 2015 per inwoner (x € 1)	Lelystad verschil nettolasten met GF 2015 per inwoner (x € 1)	Verschil per inwoner 2015 (x € 1)
Inkomstenclusters	**104**	**516**	**411**	**126**	**317**	**191**	**134**	**279**	**145**	**144**	**312**	**168**	**159**	**291**	**132**	**171**	**263**	**92**
Onroerendezaakbelastingen	28	139	111	31	130	99	35	136	101	40	139	99	48	141	93	57	146	89
Uitkering gemeentefonds	-18	5	23	0	-8	-8	-1	-25	-24	4	-9	-13	3	-1	-3	11	6	-5
Overige eigen middelen (OEM)	76	109	33	62	91	29	55	206	151	79	123	44	59	117	58	82	84	2
Mutaties reserves	18	262	244	32	104	72	45	-38	-83	21	59	38	50	34	-16	21	26	6
Uitgavenclusters	**-104**	**-522**	**-417**	**-126**	**-317**	**-192**	**-134**	**-279**	**-145**	**-144**	**-312**	**-168**	**-159**	**-291**	**-132**	**-171**	**-255**	**-84**
Bestuur en algemene ondersteuning	-74	-100	-26	-64	-81	-18	-63	-323	-260	-65	-312	-247	-65	-335	-270	-74	-108	-34
Werk en inkomen	-30	-40	-10	-27	-77	-50	-28	-12	15	-35	-8	27	-20	42	62	-28	-59	-32
Maatschappelijke zorg (oud)	23	-6	-28	15	-7	-22	14	76	62	19	15	-4	18	21	4	0	0	0
Maatschappelijke ondersteuning	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-42	2	44
Jeugd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	80	63	-16
Educatie	49	-183	-233	36	-53	-89	37	-56	-93	34	-43	-77	37	-51	-88	3	-96	-98
Cultuur en ontspanning	-36	-79	-43	-42	-33	9	-48	-14	34	-54	4	58	-51	4	55	-51	-32	19
Openbare orde en veiligheid	-22	-20	2	-25	-16	9	-27	-24	3	-32	-20	12	-32	-21	12	-26	-14	12
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-18	-95	-77	-18	-54	-35	-21	63	83	-5	43	47	-41	46	87	-24	-26	-1
Riolering en reiniging	-6	-24	-18	-8	-23	-15	-8	-11	-4	-12	-10	2	-9	-11	-2	-8	3	12
Herindeling	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Suppletie OZB	5	19	14	5	19	14	5	19	14	5	19	14	3	12	9	3	10	7
Diversen	3	5	2	3	8	5	4	4	0	1	1	0	1	1	0	-1	3	3
Saldo	**0**	**-6**	**-6**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**8**	**8**

-/- is hogere nettolasten dan de gemeentefondsuitkering (GF)

In 2015 zijn de bedrijfsvoeringslasten verdeeld over de functies waarop ze betrekking hebben

Bijlage 6.3 Vergelijking verschil Lelystad met uitkering GF met POR (verschil landelijk en groep 50.000-100.000 met uitkering GF)

	POR landelijk verschil nettolasten met GF 2010 per inwoner (x € 1)	POR 50.000-100.000 verschil nettolasten met GF 2010 per inwoner (x € 1)	Lelystad verschil nettolasten met GF 2010 per inwoner (x € 1)	POR landelijk verschil nettolasten met GF 2011 per inwoner (x € 1)	POR 50.000-100.000 verschil nettolasten met GF 2011 per inwoner (x € 1)	Lelystad verschil nettolasten met GF 2011 per inwoner (x € 1)	POR landelijk verschil nettolasten met GF 2012 per inwoner (x € 1)	POR 50.000-100.000 verschil nettolasten met GF 2012 per inwoner (x € 1)	Lelystad verschil nettolasten met GF 2012 per inwoner (x € 1)	POR landelijk verschil nettolasten met GF 2013 per inwoner (x € 1)	POR 50.000-100.000 verschil nettolasten met GF 2013 per inwoner (x € 1)	Lelystad verschil nettolasten met GF 2013 per inwoner (x € 1)	POR landelijk verschil nettolasten met GF 2014 per inwoner (x € 1)	POR 50.000-100.000 verschil nettolasten met GF 2014 per inwoner (x € 1)	Lelystad verschil nettolasten met GF 2014 per inwoner (x € 1)	POR landelijk verschil nettolasten met GF 2015 per inwoner (x € 1)	POR 50.000-100.000 verschil nettolasten met GF 2015 per inwoner (x € 1)	Lelystad verschil nettolasten met GF 2015 per inwoner (x € 1)
Inkomstenclusters	**87**	**103**	**516**	**80**	**111**	**317**	**86**	**128**	**279**	**93**	**121**	**312**	**85**	**122**	**291**	**93**	**80**	**263**
Onroerendezaakbelastingen	39	42	139	41	40	130	49	49	136	57	56	139	59	67	141	64	63	146
Uitkering gemeentefonds	nvt	nvt	5	nvt	nvt	-8	nvt	nvt	-25	nvt	nvt	-9	nvt	nvt	-1	nvt	nvt	6
Overige eigen middelen (OEM)	49	60	109	39	70	91	37	79	206	36	65	123	26	55	117	29	17	84
Mutaties reserves	nvt	nvt	262	nvt	nvt	104	nvt	nvt	-38	nvt	nvt	59	nvt	nvt	34	nvt	nvt	26
Uitgavenclusters	**-65**	**-54**	**-522**	**-80**	**-77**	**-317**	**-93**	**-88**	**-279**	**-97**	**-74**	**-312**	**-93**	**-83**	**-291**	**-126**	**-91**	**-255**
Bestuur en algemene ondersteuning	-19	-23	-100	-20	-24	-81	-23	-27	-323	-22	-21	-312	-27	-24	-335	-24	-21	-108
Werk en inkomen	-19	-25	-40	-18	-22	-77	-21	-20	-12	-21	-25	-8	-21	-21	42	-26	-23	-59
Maatschappelijke zorg (oud)	15	35	-6	13	30	-7	13	20	76	15	26	15	23	32	21	0	0	0
Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	22	44	65
Educatie	24	39	-183	17	27	-53	16	28	-56	13	28	-43	16	32	-51	-13	-6	-96
Cultuur en ontspanning	-36	-34	-79	-40	-48	-33	-44	-51	-14	-45	-46	4	-47	-53	4	-40	-43	-32
Openbare orde en veiligheid	-15	-20	-20	-14	-21	-16	-20	-28	-24	-22	-28	-20	-22	-28	-21	-20	-21	-14
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	-2	-15	-95	-5	-8	-54	-4	-5	63	-7	-4	43	-7	-19	46	-19	-21	-26
Riolering en reiniging	-13	-11	-24	-13	-11	-23	-9	-5	-11	-9	-4	-10	-7	-2	-11	-6	0	3
Herindeling	nvt	nvt	0	nvt	nvt	0	nvt	nvt	0	nvt	nvt	0	nvt	nvt	0	nvt	nvt	0
Suppletie OZB	nvt	nvt	19	nvt	nvt	19	nvt	nvt	19	nvt	nvt	19	nvt	nvt	12	nvt	nvt	10
Diversen	nvt	nvt	5	nvt	nvt	8	nvt	nvt	4	nvt	nvt	1	nvt	nvt	1	nvt	nvt	3
Saldo			**-6**			**0**			**0**			**0**			**0**			**8**

-/- is hogere nettolasten dan de gemeentefondsuitkering (GF)

In 2015 zijn de bedrijfsvoeringslasten verdeeld over de functies waarop ze betrekking hebben

Bijlage 6.4 Vergelijking nettolasten functies per cluster tussen Lelystad en de selectiegroep klassiek 2015

	Functies cluster Onroerendzaakbelastingen	Almelo	Assen	Oss	Hoorn	Roosendaal	Gemiddelde selectiegroep	Lelystad	Verschil
931	Baten onroerendezaakbelasting gebruikers	55	49	31	21	24	36	8	-28
932	Baten onroerendezaakbelastingen eigenaren	199	191	149	116	139	158	269	111
	Totaal	**254**	**241**	**180**	**137**	**163**	**194**	**277**	**83**

	Functies cluster Algemene uitkering	Almelo	Assen	Oss	Hoorn	Roosendaal	Gemiddelde selectiegroep	Lelystad	Verschil
921	Uitkering gemeentefonds	1130	1048	904	985	954	998	1193	195
923	Integratie-uitkering Sociaal domein	1063	1212	815	626	681	870	678	-192
	Totaal	**2193**	**2260**	**1719**	**1611**	**1635**	**1868**	**1871**	**3**

	Functies cluster Overige Eigen Inkomsten (OEM)	Almelo	Assen	Oss	Hoorn	Roosendaal	Gemiddelde selectiegroep	Lelystad	Verschil
212	Openbaar vervoer	-1	-2	-1	0	0	-1	-2	-1
220	Zeehavens	0	0	0	0	0	0	0	0
230	Luchtvaart	0	0	0	0	0	0	0	0
310	Handel, ambacht en industrie	-31	-29	-8	-17	-20	-20	-51	-31
311	Baten markgelden	3	2	0	2	2	1	2	1
330	Nutsbedrijven	39	43	0	96	0	33	0	-33
340	Agrarische productie en ontginning	0	0	0	0	0	0	0	0
341	Overige agrarische zaken, jacht en visserij	0	0	0	0	0	0	0	0
830	Bouwgrondexploitatie	10	30	-2	2	-3	7	0	-7
911	Geldleningen en uitzettingen korter dan één jaar	0	-1	1	0	22	5	-7	-12
913	Overige financiële middelen	-10	4	1	-34	6	-6	12	18
914	Geldleningen en uitzettingen langer of gelijk aan één jaar	7	90	0	41	35	32	98	66
933	Baten roerende woon- en bedrijfsruimten	0	0	0	0	0	0	0	0
934	Baten baatbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
935	Baten forensenbelasting	0	0	0	0	0	0	0	0
936	Baten toeristenbelasting (voor 50%)	2	3	2	0	1	2	0	-2
937	Baten hondenbelasting	7	0	6	4	5	4	8	4
938	Baten reclamebelasting	2	0	0	11	2	3	0	-3
939	Baten precariobelasting	1	1	1	2	1	1	23	22
	Totaal	**28**	**141**	**-2**	**107**	**51**	**61**	**83**	**23**

	Functies Mutaties reserves	Almelo	Assen	Oss	Hoorn	Roosendaal	Gemiddelde selectiegroep	Lelystad	Verschil
980	Mutaties reserves die verband houden met de hoofdfuncties 0 tot en met 9	-18	7	87	-18	-29	9	26	17
	Totaal	**-18**	**7**	**87**	**-18**	**-29**	**9**	**26**	**17**

	Functies cluster Bestuur en algemene ondersteuning	Almelo	Assen	Oss	Hoorn	Roosendaal	Gemiddelde selectiegroep	Lelystad	Verschil
001	Bestuursorganen	-28	-28	-13	-32	-57	-31	-26	5
002	Bestuursondersteuning college van burgemeester en wethouders	-97	-51	-18	-41	-55	-51	-55	-4
003	Burgerzaken	-37	-77	-30	-27	-31	-39	-55	-16
004	Baten secretarieleges burgerzaken	12	16	11	11	9	11	10	-1
005	Bestuurlijke samenwerking	-5	-16	0	-6	-5	-6	-2	4
006	Bestuursondersteuning raad en rekenkamer(functie)	-9	-16	0	-9	-11	-9	-24	-15
922	Algemene baten en lasten	0	-28	-24	20	-23	-12	-31	-19
930	Uitvoering Wet WOZ	0	-8	0	0	-9	-3	-10	-7
940	Lasten heffing en invordering gemeentelijke belastingen	-18	-4	-11	-12	-2	-10	-10	0
960	Saldo van kostenplaatsen	-10	53	-76	44	0	-2	-16	-14
990	Saldo van de rekening van baten en lasten na bestemming	0	0	0	9	1	2	0	-2
	Totaal	**-194**	**-159**	**-162**	**-44**	**-185**	**-150**	**-219**	**-69**

	Functies cluster Werk en inkomen	Almelo	Assen	Oss	Hoorn	Roosendaal	Gemiddelde selectiegroep	Lelystad	Verschil
610	Bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen- en subsidies	-126	-96	-49	-44	-51	-72	-90	-18
611	Sociale werkvoorziening	-270	-236	-242	-89	-218	-212	-111	101
613	Overige sociale zekerheidsregelingen vanuit het Rijk	0	0	0	0	0	0	0	0
614	Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid	-58	-42	-60	-50	-58	-54	-68	-14
623	Re-integratie en participatievoorzieningen Participatiewet	-63	-55	-37	-60	-66	-56	-86	-30
	Totaal	**-517**	**-428**	**-388**	**-244**	**-392**	**-394**	**-355**	**39**

	Functies cluster Maatschappelijke ondersteuning	Almelo	Assen	Oss	Hoorn	Roosendaal	Gemiddelde selectiegroep	Lelystad	Verschil
621	Vreemdelingen	-2	0	0	-3	0	-1	-2	-1
641	Tehuizen	0	0	0	0	0	0	0	0
661	Maatwerkvoorzieningen Natura materieel Wmo	-13	-18	-56	-29	-21	-29	-33	-4
662	Maatwerkvoorzieningen Natura immaterieel Wmo	-104	-146	-149	-183	-202	-157	-127	30
663	Opvang en beschermd wonen Wmo	-241	-399	-133	-165	-6	-181	-7	174
667	Eigen bijdragen maatwerkvoorzieningen en opvang Wmo	29	61	34	10	31	33	22	-11
670	Algemene voorzieningen Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)*	-111	-177	-103	-122	-80	-116	-86	30
671	Eerstelijnsloket Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)*	-137	-113	-20	-25	-47	-66	-25	40
672	PGB Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)*	-95	-128	-84	-12	-43	-72	-71	1
677	Eigen bijdragen algemene voorzieningen Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)*	0	5	0	0	0	1	0	-1
711	Ambulancevervoer	0	0	0	0	0	0	0	0
712	Verpleeginrichtingen	0	0	0	0	0	0	0	0
714	Openbare gezondheidszorg	-39	-33	-30	-20	-18	-28	-22	6
	Totaal	**-714**	**-948**	**-541**	**-549**	**-386**	**-616**	**-352**	**264**

	Functies cluster Educatie	Almelo	Assen	Oss	Hoorn	Roosendaal	Gemiddelde selectiegroep	Lelystad	Verschil
421	Basisonderwijs, onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder)	0	-171	-49	-33	-32	-55	-87	-32
431	Speciaal (voortgezet) onderwijs, onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder)	0	0	-6	-8	-9	-5	-25	-20
441	Voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder)	0	0	-29	-47	-35	-23	-2	21
420	Basisonderwijs, exclusief onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder)	0	-3	0	-3	-9	-3	0	3
430	Speciaal (voortgezet) onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder)	0	-1	0	-2	-16	-4	0	4
440	Voortgezet onderwijs, exclusief onderwijshuisvesting (openbaar en bijzonder)	0	0	0	0	0	0	0	0
480	Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs	-131	-39	-29	-29	-15	-47	-102	-55
482	Volwasseneneducatie	-2	0	-1	0	0	0	0	0
	Totaal	**-133**	**-214**	**-113**	**-122**	**-116**	**-137**	**-216**	**-79**

	Functies cluster Jeugd	Almelo	Assen	Oss	Hoorn	Roosendaal	Gemiddelde selectiegroep	Lelystad	Verschil
650	Kinderdagopvang	-9	-14	-17	-13	-7	-12	-11	1
670	Algemene voorzieningen Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)*	-24	-39	-23	-27	-18	-26	-19	7
671	Eerstelijnsloket Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)*	-30	-25	-4	-6	-10	-14	-6	9
672	PGB Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)*	-46	-62	-41	-6	-21	-35	-35	0
677	Eigen bijdragen algemene voorzieningen Wmo en Jeugd (gedeeltelijk)*	0	1	0	0	0	0	0	0
682	Individuele voorzieningen Natura Jeugd	-190	-87	-160	-131	-183	-152	-277	-125
683	Veiligheid, jeugdreclassering en opvang Jeugd	-97	-87	-31	-45	-40	-58	-41	17
687	Ouderbijdragen individuele voorzieningen en opvang Jeugd	0	0	0	0	1	0	0	0
715	Centra voor jeugd en gezin (jeugdgezondheidszorg)	0	-7	0	-14	-20	-8	-15	-7
	Totaal	**-397**	**-320**	**-276**	**-241**	**-297**	**-305**	**-403**	**-98**

	Functies cluster Cultuur en Ontspanning	Almelo	Assen	Oss	Hoorn	Roosendaal	Gemiddelde selectiegroep	Lelystad	Verschil
510	Openbaar bibliotheekwerk	-39	-39	-18	-24	-21	-27	-28	-1
511	Vormings- en ontwikkelingswerk	-18	-39	0	-11	-11	-15	-23	-8
530	Sport	-65	-64	-41	-79	-40	-57	-3	54
531	Groene sportvelden en terreinen	-4	0	-26	0	-12	-9	0	9
540	Kunst	-11	-74	-41	-41	-25	-38	-9	29
541	Musea	0	0	-11	-35	-16	-13	0	13
550	Natuurbescherming	0	0	-2	0	-2	-1	-3	-2
560	Openbaar groen en openluchtrecreatie	-79	-110	-112	-78	-64	-89	-91	-2
580	Overige recreatieve voorzieningen	-6	0	-6	-9	-7	-6	-68	-62
724	Lijkbezorging	-10	-11	-5	-7	0	-7	-5	2
732	Baten begraafplaatsrechten	6	10	3	5	0	4	6	2
	Totaal	**-227**	**-327**	**-260**	**-280**	**-199**	**-258**	**-224**	**34**

	Functies cluster Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	Almelo	Assen	Oss	Hoorn	Roosendaal	Gemiddelde selectiegroep	Lelystad	Verschil
210	Wegen, straten, pleinen en verkeersmaatregelen	-110	-113	-104	-133	-76	-106	-232	-126
214	Parkeren	-26	-19	-21	-33	-29	-26	-37	-11
215	Baten parkeerbelasting	29	25	25	54	34	33	30	-3
221	Binnenhavens en waterwegen	-2	-4	0	-2	-9	-3	0	3
223	Veerdiensten	0	0	0	0	0	0	0	0
240	Waterkering, afwatering en landaanwinning	0	0	0	-3	-6	-2	-7	-5
723	Milieubeheer	-38	-15	-34	-23	-15	-26	-50	-24
936	Baten toeristenbelasting (50%)	2	3	2	0	1	2	0	-2
810	Ruimtelijke ordening	-17	-34	-44	-23	-18	-28	-23	5
820	Woningexploitatie / woningbouw	-9	-4	0	-2	0	-3	0	3
821	Stads- en dorpsvernieuwing	0	-7	0	-12	-9	-5	-58	-53
822	Overige volkshuisvesting	-49	-32	-61	-90	-30	-53	-38	15
823	Bouwvergunningen (omgevingsvergunningen)	24	15	31	13	18	21	11	-10
	Totaal	**-195**	**-186**	**-205**	**-254**	**-140**	**-197**	**-404**	**-207**

	Functies cluster Reiniging en Riolering	Almelo	Assen	Oss	Hoorn	Roosendaal	Gemiddelde selectiegroep	Lelystad	Verschil
721	Afvalverwijdering en -verwerking	-112	-74	-85	-111	-116	-99	-89	10
722	Riolering	-101	-83	-73	-66	-144	-93	-53	40
725	Baten reinigingsrechten en afvalstofheffing	118	91	99	121	116	109	105	-4
726	Baten rioolheffing	96	95	87	70	144	98	49	-49
	Totaal	**0**	**28**	**28**	**14**	**0**	**15**	**12**	**-3**

	Functies cluster Openbare orde en veiligheid	Almelo	Assen	Oss	Hoorn	Roosendaal	Gemiddelde selectiegroep	Lelystad	Verschil
120	Brandweer en rampenbestrijding	-75	-72	-42	-74	-63	-64	-68	-4
140	Openbare orde en veiligheid	-6	-21	-25	-42	-43	-27	-19	8
160	Opsporing en ruiming conventionele explosieven	0	0	0	0	0	0	0	0
	Totaal	**-80**	**-94**	**-67**	**-116**	**-105**	**-91**	**-87**	**4**

Bijlage 6.5 Verdeling bedrijfsvoeringslasten en lasten gemeentelijke gebouwen 2015 (bedragen in euro's)

Functie	Bedrijfsvoeringslasten	Gemeentelijke gebouwen
F001 Bestuursorganen	11.034	3.342
F002 Bestuursondersteuning college van burgemeesters en wethouders	861.682	251.931
F003 Burgerzaken	1.040.469	315.139
F006 Bestuursondersteuning raad en rekenkamer(functie)	232.634	70.461
F120 Brandweer en rampenbestrijding	3.237	980
F140 Openbare orde en veiligheid	80.953	24.519
F210 Wegen, straten en pleinen en verkeersmaatregelen	1.526.811	462.444
F212 Openbaar vervoer	39.575	11.987
F214 Parkeren	45.975	13.925
F240 Waterkering, afwatering en landaanwinning	47.961	14.527
F310 Handel en ambacht en industrie	446.031	135.095
F421 Openbaar basisonderwijs, onderwijshuisvesting (Openbaar en Bijzonder)	36.375	11.017
F431 Speciaal (voortgezet) speciaal onderwijs, onderwijshuisvesting (Openbaar en Bijzonder)	20.229	6.127
F441 Voortgezet onderwijs, onderwijshuisvesting (Openbaar en Bijzonder)	18.868	5.715
F480 Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs	540.261	163.635
F510 Openbaar bibliotheekwerk	4.156	1.259
F511 Vormings- en ontwikkelingswerk	4.156	1.259
F530 Sport	19.310	5.849
F540 Kunst	12.432	3.765
F550 Natuurbescherming	32.219	9.759
F560 Openbaar groen en openluchtrecreatie	853.590	258.537
F580 Overige recreatieve voorzieningen	99.821	30.234
F610 Bijstandsverlening, inkomensvoorzieningen- en subsidies	1.812.849	549.079
F614 Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid	354.044	107.234
F621 Vreemdelingen	5.995	1.816
F623 Re-integratie- en participatievoorzieningen Participatiewet	683.225	206.937
F630 Sociaal-cultureel werk	24.827	7.520
F650 Kinderdagopvang	63.924	19.361
F663 Opvang en beschermd wonen Wmo	17.949	5.436
F670 Algemene voorzieningen Wmo en Jeugd	230.868	69.926
F671 Eerstelijnsloket Wmo en Jeugd	160.471	48.604
F714 Openbare gezondheidszorg	16.110	4.879
F715 Centra voor jeugd en gezin (jeugdgezondheidszorg)	4.598	1.393
F721 Afvalverwijdering en -verwerking	387.882	117.482
F722 Riolering	314.506	95.258
F723 Milieubeheer	750.349	227.267
F724 Lijkbezorging	93.826	28.418
F810 Ruimtelijke ordening	530.588	160.706
F821 Stads- en dorpsvernieuwing	1.304.035	394.969
F822 Overige volkshuivesting	920.934	278.934
F830 Bouwgrondexploitatie	307.481	93.130
F922 Algemene baten en lasten	94.709	343.932
F930 Uitvoering Wet WOZ	222.997	67.542
F940 Lasten heffing en invordering gemeentelijke belastingen	312.630	94.690
TOTAAL	**14.592.575**	**4.726.018**

Bijlage 6.6: Renteresultaat 2015 (bedragen in euro's)

Product Treasury
Volledig vallend binnen het cluster OEM en o.b.v. de cijfers primitieve begroting 2015

Lasten:					
Extern:					
Betaalde rente aan financiers obv leningen lang	€	6.434.850			
Betaalde rente aan financiers obv leningen kort	€	503.318			
			€ 6.938.168		
Intern:					
Toegerekende rentelast grondbedrijf	€	3.150.000			
			€ 3.150.000		
Totaal lasten:				€	10.088.168
Baten:					
Intern:					
Ontvangen rente vanuit kapitaallasten*	€	10.509.035			
Ontvangen rente van grondbedrijf	€	3.150.000			
			€ 13.659.035		
Extern:					
Ontvangen rente van derden	€	356.065			
			€ 356.065		
Totaal baten:				€	14.015.100
Resultaat:				**€**	**3.926.932**
Resultaat per inwoner:				**€**	**52**

Per saldo een renteresultaat van € 3,926,932 waarvan de baten grotendeels bestaan uit interne baten vanuit andere clusters. Dit resultaat is vervolgens weer een algemeen dekkingsmiddel en wordt ook als zodanig ingezet in de begroting.

* Verdeling over clusters van de ontvangen rente vanuit de kapitaallasten

Clusters	Som van Boekwaarde 31/12	Rente 2015	Toelichting
Bestuur	15.138.148	906.785	
Cultuur	2.737.054	155.376	
Educatie	79.909.926	4.168.843	Onderwijsinstellingen
Infrastructuur	30.904.761	1.457.082	Parkeergarages
Maatschappelijke ondersteuning	946.737	39.742	
Openbare orde	5.296.701	259.784	Brandweerkazerne
Stadhuis	58.449.479	2.573.697	
Theater	15.480.969	947.725	
Eindtotaal	**208.863.775**	**10.509.035**	

Stadhuis en Theater zitten normaliter in cluster bestuur respectievelijk cultuur.
Voor de vergelijking zijn ze uit die clusters gehaald en apart weergegeven.

Bijlage 7.1: (Deel)vragen vergelijking ICL-infrastructuur

Met betrekking tot de overcapaciteit onderscheiden we de volgende onderzoeksvragen:

1. Voor welke kapitaalgoederen is de ICL-bijdrage oorspronkelijk bedoeld?
2. Omvang van de kapitaalgoederen, toen en nu.
   a. Hoe is die overcapaciteit destijds onderbouwd?
   b. Op welke wijze heeft de (over)capaciteit zich ontwikkeld tussen 1992 en 2016?
   c. Wat heeft de gemeente Lelystad gedaan om de overcapaciteit te reduceren?
   d. Welke besluiten (van College/Raad) liggen ten grondslag aan de ontwikkelingen van de verschillende kapitaalgoederen?
3. Wat zijn de structurele lasten van de ICL-gerelateerde kosten?

Met betrekking tot de openbare ruimte onderscheiden we de volgende vragen. Daarbij worden vergelijkingen met selectiegemeenten getrokken. :

1. Wijkt de kwaliteit van de Lelystadse openbare ruimte af van die kwaliteit in de selectiegemeenten?
   a. Welke kwaliteitsnormen over de openbare ruimte worden in de verschillende gemeenten nagestreefd?
   b. Wijkt de actuele kwaliteit van het areaal in de verschillende gemeenten af van die nagestreefde normen?
   c. Op welke wijze wordt de kwaliteit van de openbare ruimte gemeten? Objectief en subjectief (bijv. burgeronderzoek).
2. Wijkt de hoeveelheid Lelystadse openbare ruimte af van de omvang in de selectiegemeenten?
   Wat is de omvang van verschillende groepen en elementen?
   - bijv. vierkante meter wegen, groen, oppervlakte binnenwater (absoluut);
   - eenheid uitgedrukt per inwoner (relatief);
   - eventueel per huishouden? (relatief).
3. Wijken de onderhoudskosten van de Lelystadse openbare ruimte, onderscheiden naar de uiteenlopende groepen en elementen af van die kosten in de selectie gemeenten?
   a. Wat zijn de onderhoudskosten voor de verschillende gemeenten, uitgedrukt in euro's per eenheid per jaar, voor de uiteenlopende groepen en elementen, onderscheiden naar DO (dagelijks onderhoud) en GO (groot onderhoud)?
   b. Wat zijn de onderhoudskosten voor de verschillende gemeenten, uitgedrukt in euro's per inwoner (cq. per huishouden) per jaar, voor de uiteenlopende groepen en elementen?
   c. Wordt er bij de berekeningen van de onderhoudskosten in de verschillende gemeenten onderscheid gemaakt naar de kosten van rehabilitatie?
4. Wijkt de batenstructuur omtrent de openbare ruimte in Lelystad af van de batenstructuur in de selectiegemeenten?
   In welke mate worden onderhoudskosten door baten (bv exploitaties/ verpachtingen) gedekt?

Met betrekking tot structuurkenmerken onderscheiden we de volgende vragen. Daarbij worden vergelijkingen met de selectiegemeenten gemaakt:

1. Wijkt de structuur van Lelystad af van de selectiegemeenten?
   a. Wat is middels de lagenbenadering* de basisopbouw van de stad (stadsniveau)? Hoe verschilt in het bijzonder de opbouw van de netwerken en het gebruik ten opzichte van selectiegemeenten?
   b. Wat zijn in termen van structuurkenmerken de meest beeldbepalende elementen/lagen van de stad?
   c. Draagt de ruimtelijke opzet/structuur van de stad bij aan de identiteit van de stad?
2. Meer toegespitst op eventuele verschillen tussen de steden wat betreft de netwerklaag:
   a. Wat is de basisstructuur van de hoofdontsluiting?
   b. Wat is de basisbreedte van het totale profiel van hoofdontsluitingswegen?
   c. Hoeveel van de hoofdontsluiting bestaat uit 2-baans wegen?

Met betrekking tot overcapaciteit van de ICL-gerelateerde gebouwen onderscheiden we de volgende vragen. Daarbij worden vergelijkingen met de selectiegemeenten gemaakt.

1. Wijkt de kwaliteit van de ICL-gerelateerde gebouwen in Lelystad af van de kwaliteit in de selectiegemeenten?
    a. Welke kwaliteitsnormen omtrent de (ICL-gerelateerde) openbare gebouwen worden in de verschillende gemeenten nagestreefd?
    b. Op welke wijze wordt de kwaliteit van de openbare gebouwen gemeten? Objectief en subjectief (bijv. gebruikersonderzoek)?
    c. Wijkt de actuele kwaliteit van de openbare gebouwen in de verschillende gemeenten af van die nagestreefde normen?
2. Wijkt de omvang van gebouwde voorzieningen in Lelystad af van de omvang in de selectie gemeenten?
    a. Wat is de omvang van verschillende elementen en groepen? (veel subvragen)
        - bijv. hoeveel vierkante meter bruto vloeroppervlak (absoluut)?
        - bruto vloeroppervlak uitgedrukt per inwoner (relatief) of
        - bruto vloeroppervlak per huishouden? (definitie)
3. Wijkt de kostenstructuur van de gebouwde voorzieningen in Lelystad af van de kostenstructuur in de selectie gemeenten?
    a. Wat zijn de jaarlijkse kosten voor de gebouwde voorzieningen in Lelystad, uitgesplitst naar de verschillende groepen en elementen in vraag 2 hierboven, vergeleken met die kosten voor de selectiegemeenten? En wat zijn die jaarlijkse kosten voor de gebouwde voorzieningen, wanneer ze in euro's per inwoner en per huishouden worden berekend?
4. Wijkt de batenstructuur van de gebouwde voorzieningen in Lelystad af van die batenstructuur in de selectiegemeenten?
    a. In welke mate worden de (exploitatie?)kosten van de openbare gebouwen door baten gedekt?

Bijlage 7.2: Vragenlijsten gemeenten bij vergelijking ICL-infrastructuur

Medio vorig jaar hebt u een verzoek ontvangen waarin door het min van BZK uw medewerking gevraagd is aan de evaluatie van de ICL bijdrage die de gemeente Lelystad jaarlijks ontvangt. Lelystad ontvangt die ICL bijdrage als gevolg van de overdimensionering van de fysieke structuur (zoals wegen en groen) en een tweetal gebouwen (stadhuis en theater). In dat onderzoek worden omvang, inrichting en baten en lastenstructuur van de openbare ruimte van Lelystad vergeleken met die van een zestal referentiegemeenten. Daarnaast wordt ook van een tweetal gebouwde voorzieningen (stadhuis en theater) omvang en onderhoudslasten in beeld gebracht. Uw gemeente dient als referentiegemeente omdat op een aantal structuur en sociaal maatschappelijke kenmerken uw gemeente het dichtst bij gemeente Lelystad komt. Uw gegevens worden daarbij alleen gebruikt als referentiekader voor gemeente Lelystad en dienen geen enkel ander doel. Het helpt ons (Lelystad) een beeld te vormen of we sinds begin jaren negentig er in zijn geslaagd toe te groeien naar een meer gemiddelde situatie dan wel dat de structuurkeuzes vanuit de ontstaansgeschiedenis van de stad nog steeds een zware stempel drukken op het benodigde onderhoudsbudget van de stad. Het verzamelde materiaal en de uitkomsten van de vergelijking zullen we met u delen.
De informatie die van uw gemeente beschikbaar is in centrale databases is zoveel mogelijk door ons al ingevuld. Waar er daar sprake van is zijn de cellen geel gemaakt. Nog in te vullen cellen zijn blauw gemaakt . Verzoek is wel om de door ons ingevulde cijfers te controleren op juistheid. Antwoorden graag invullen in dit blad danwel wanneer aangegeven in bijlage 1 (2e tabblad). Zie daarvoor onder aan het scherm.

Ingevulde documenten kunnen digitaal aangeleverd worden op mailadres rj.oosterloo@lelystad.nl; bij vragen kunt u contactopnemen met René Oosterloo (06-53839599) of met Hein van Rijn (06-53643573)

Alvast heel erg bedankt voor de medewerking!

Gemeente
Ingevuld door:
Telefoonnummer:

Openbare ruimte

1a	Worden er kwaliteitsnormen gehanteerd met betrekking tot het onderhoudsniveau van de openbare ruimte? Zo ja, welke? (wanneer binnen de gemeente sprake is van het hanteren van verschillende kwaliteitsniveau's voor verschillende gebieden (bijv centrum tov andere delen van de gemeente) dan graag expliciet noemen en evt verduidelijken met kaart van het gebied.
1b	Voldoet de actuele kwaliteit van het onderhoud van het areaal aan de in de vorige vraag gestelde normen?
1c	Op welke wijze wordt de kwaliteit van (het onderhoud van) de openbare ruimte gemeten? (Objectief en subjectief - bijv dmv burgeronderzoek)
2	Wat is de omvang van verschillende typen arealen en elementen? Bijv vierkante meter en aantal km verharding, groen in ha, recreatieterrein in ha, bos in ha , opp. binnenwater in ha etc. Zie schema bijlage 1.

3a	Wat zijn de onderhoudslasten uitgedrukt in euro's per jaar voor de uiteenlopende type arealen en elementen? Wanneer daar sprake van is svp onderscheiden in groot en dagelijksonderhoud. Zie schema bijlage 1
3b	Wordt er bij de berekeningen van de onderhoudskosten en het opnemen daarvan in de begroting rekening gehouden met kosten voor volledige rehabilitatie bij bijvoorbeeld verharding aan het eind van het onderhoudsinterval?
4a	In welke mate worden onderhoudslasten gedekt door directe baten? (Te denken valt hier aan bijvoorbeeld rioolexploitaties en verpachtingen) Zo ja dan graag weergeven per type areaal in bijlage 1

baatbelasting geldt voor een voorziening (fondsvorming), dus alleen voor riool (rioolheffing)

Met betrekking tot structuurkenmerken onderscheiden we de volgende vragen.

5a	Wat is middels de lagenbenadering* de basisopbouw van de stad (stadsniveau)?

*De lagenbenadering is een analyse-instrument om de ruimtelijke structuren in stad of landschap te ontleden. We kunnen ons de ruimte voorstellen als opgebouwd uit drie 'lagen': ondergrond (water, bodem), netwerken (alle vormen van zichtbare en onzichtbare infrastructuur) en occupatie (ruimtelijke patronen ten gevolge van menselijk gebruik). Elke laag is van invloed op de ruimtelijke afwegingen en keuzen met betrekking tot de andere lagen. De lagen samen vormen de structuur en geven inzicht in de patronen en de samenhang.

5b	Wat zijn in termen van structuurkenmerken de meest beeldbepalende elementen/lagen van de stad?
5c	Draagt de ruimtelijke opzet/structuur van de stad bij aan de identiteit van de stad? Antwoord graag onderbouwen.
6	Specifieker met betrekking tot de netwerklaag: wat is de basisstructuur van de hoofdontsluiting trimodaal; wegen, spoor en water. Wat is de basisbreedte van het totale profiel van de hoofdontsluitingswegen/ Hoeveel van de hoofdontsluiting bestaat uit tweebaanswegen, hoeveel uit wegen met vier of meer rijstroken.

Gebouwen (theater en stadhuis)

7a	Is er sprake van kwaliteitsnormen voor wat betreft het onderhoud van deze gebouwen? Zo ja welke?
7b	Op welke wijze wordt de kwaliteit van (het onderhoud van) deze gebouwen gemeten? (Objectief en subjectief - bijv dmv burgeronderzoek)
7c	Is er sprake van afwijkingen tussen de gestelde norm en het daadwerkelijk onderhoudsniveau met betrekking tot deze gebouwen? Antwoord svp onderbouwen.
8	Wat is het bruto vloer oppervlak van deze afzonderlijke gebouwen (in vierkante meters)? Zie bijlage 1
9a	Wat is de hoogte van de jaarlijkse exploitatiekosten voor deze gebouwen? SVP uitsplitsen in onderhouds, afschrijvings en overige huisvestingslasten. Zie bijlage 1
9b	In welke mate worden de exploitatielasten van bovenstaande gebouwen door baten gedekt? Zie bijlage 1

	absoluut		eigendom
	2010	2014	2015
Aantal inwoners			
Totaal particuliere huishoudens			
Wegen (km)			
Wegen (ha)			
Totale oppervlakte (ha)			
Bos (ha)			
Natuurlijk terrein (ha)			
Park en plantsoen (ha)			
Sportterrein (ha)			
Totaal binnenwater (ha)			
Volkstuin (ha)			
Riolering (km)			
Bruto vloeropp stadhuis (m2)			
Bruto vloeropp theater (m2)			

	Lasten							Baten						
	jaarrekening (in k€)				begroting (in k€)			jaarrekening (in k€)				begroting (in k€)		
	2010	2011	2012	2013*	2013	2014*	2015	2010	2011	2012	2013	2013	2014	2015
Binnenhavens en waterwegen														
Spelen / Speeltoestellen														
Openbaar groen en openluchtrecreatie														
Riolering (gecombineerd)														
Reiniging														
Verkeersmaatregelen te land														
Waterkering, afwatering, landaanwinning														
Openbare verlichting														
Kunstwerken														
Wegen, straten en pleinen														

Deze categorien komen vanuit de CBS database. Om een zo optimale vergelijking te kunnen maken is het noodzakelijk deze categorieen nader te duiden dan wel aan te vullen of te verbijzonderen.

- Openbaar groen graag exclusief de lasten/baten die te maken hebben met sport.
- vaak zijn de baten/lasten voor openbare verlichting en kunstwerken opgenomen onder wegen, straten, pleinen. Deze beide graag apart weergeven
- de lasten voor het onderhoud en vervangen van speeltoestellen is doorgaans opgenomen onder openbaar groen. Graag ook deze categorie apart weergeven.

	Lasten							Baten						
	jaarrekening (in k€)				begroting (in k€)			jaarrekening (in k€)				begroting (in k€)		
Stadhuis	2010	2011	2012	2013	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2013	2014	2015
onderhoud														
afschrijving														
overig														
inkomsten														

	Lasten							Baten						
	jaarrekening (in k€)				begroting (in k€)			jaarrekening (in k€)				begroting (in k€)		
Theater	2010	2011	2012	2013	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2013	2014	2015
onderhoud														
afschrijving														
overig														
inkomsten														

Bijlage 7.3: Gegevens gemeenten bij vergelijking ICL-infrastructuur

1. Lelystad

Uitgangspunten kostenkengetallen
De berekening van onderhoudskosten in de meerjarenraming 2015 zijn gebaseerd op de eigen kostenkengetallen van de gemeente Lelystad. Deze kostenkengetallen zijn opgebouwd uit verschillende maatregelen over de totale levensduur en worden ook gebruikt voor budgetramingen voor groot onderhoud. De berekende kosten zijn gebaseerd op de volgende formule:

Onderhoudskosten = areaal x kostenkengetal

De uitkomst is de gemiddelde benodigde middelen per jaar om de openbare ruimte duurzaam in stand te houden op het afgesproken kwaliteitsniveau. Het betreft theoretische uitgangspunten om het gemiddelde te benaderen. Op basis van realisatie en nacalculatie vindt actualisatie en bijstelling plaats om de gehanteerde kengetallen zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de praktijk.
De uitgangpunten voor de berekening van de kostenkengetallen zijn:

- *Uitvoeringskosten:* benodigde uren, materiaal en materieel om het onderhoud daadwerkelijk uit te voeren. De kosten zijn berekend als cyclische kosten van *dagelijks onderhoud, groot onderhoud en vervanging* aan het einde van de levensduur. Voor de berekening van cyclische kosten zijn over de gehele levensduur van een object alle kosten opgeteld en weergegeven als een gemiddelde per jaar.
- *Herinrichting:* op gelijke wijze als in de meerjarenraming 2011 zijn extra kosten voor herinrichting ingeschat op 5% van het groot onderhoud.
- *VAT (Voorbereiding, Administratie, Toezicht):* de berekende onderhoudskosten zijn inclusief VAT. Dit zijn alle kosten en werkzaamheden om de uitvoering mogelijk te maken, zoals de voorbereiding, maken van uitvoeringsplannen, de projectkosten voor de uitvoering, directievoering en toezicht.
  De VAT-kosten zijn als percentage toegevoegd op de uitvoeringskosten. Afhankelijk van het soort, de aard en de omvang van het werk varieert dit van 8% tot 20%.
- *Staartkosten:* in alle kostenkengetallen is rekening gehouden met een opslag van:
  - uitvoerings- en eenmalige kosten (7%);
  - algemene kosten, winst en risico (12%);
  - onvoorzien (4%).

De benodigde uitvoeringskosten, inclusief VAT en staartkosten, laten zich vergelijken met de beschikbare middelen voor de uitvoering; zie tabel 7.4.6.1 uit hoofdstuk 7.

Vervanging (rehabilitatie)
In de kostenkengetallen zijn, over het algemeen, ook de kosten voor vervanging opgenomen. Dit zijn de kosten om aan het eind van de levensduur het object volledig te vernieuwen. Voor groen, speelvoorzieningen, verlichting, en beschoeiingen komt groot onderhoud overeen met vervanging. Voor civiele kunstwerken (met uitzondering van houten bruggen) en Bataviahaven is geen vervanging berekend.
Voor verhardingen is met een variant gerekend, namelijk voor 20% de kosten van vervanging (rehabilitatie) en voor 80% de kosten van een groot-onderhoudsmaatregel aan het eind van de levensduur. Een dergelijke maatregel zorgt voor 'eeuwigdurend onderhoud'. Hierdoor wordt rekening gehouden met de noodzakelijke vervanging, maar ook meegenomen dat vaak sprake is van functionele herinrichtingen en soms andere financieringen beschikbaar zijn. Denk dan aan externe financiering en subsidies, grondexploitatie, meeliften met andere projecten. De rekenwijze voorkomt dat er onnodig hoge reserveringen worden gedaan. Deze berekening geeft een reëel beeld van de verwachte onderhoudskosten maar wijkt af van de uitgangspunten gehanteerd in de meerjarenraming 2011. In het bijlagenrapport meerjarenraming 2015 is een overzicht te vinden van de hogere kosten van volledige vervanging ten opzichte van deze variant.

Kwaliteit openbare ruimte
In het Kwaliteitsstructuurplan Lelystad (KSP) heeft de raad in 2002 de ambities voor de openbare ruimte vastgelegd. Het KSP omschrijft de ambitie in deelkwaliteiten als de technische waarde, belevingswaarde, gebruikswaarde en milieuwaarde. De toetsing en bepaling van kwaliteit richt zich op al deze kwaliteitsaspecten.

In de vergelijking met de ICL-selectiegemeenten ligt, voor wat betreft de kwaliteit, de focus op de onderhoudskwaliteit en technische staat (is de openbare ruimte heel, zonder schades, slijtage en veilig om te gebruiken) en de *netheid* (is de openbare ruimte schoon, dus zonder zwerfvuil, onkruid, graffiti en hondenpoep). Deze twee aspecten bepalen de onderhoudskwaliteit en daarmee ook het maatregelenpakket plus de daarvan afgeleide benodigde budgetten voor de uitvoering van het onderhoud. Voor de volledigheid hier wel de kanttekening dat dit echter maar een aspect vormt van de totale ervaring en beleving van de openbare ruimte.

Bij het vaststellen van het KSP is aanvankelijk gekozen voor het 'doelscenario', maar dit is later bijgesteld tot het 'basisscenario'. Het basisscenario geeft voor 10 typen gebieden in de stad de bijbehorende kwaliteit van het beheer en onderhoud. Tabel 1 laat het gekozen basisscenario KSP voor onderhoud zien. De grote arealen zoals woonwijken, hoofdinfrastructuur en bedrijventerreinen worden op het basisniveau onderhouden. Het centrum als visitekaartje krijgt een accent, net als de toegangswegen ten aanzien van netheid (visitekaartje).

De in het KSP gekozen kwaliteitsniveaus zijn in onderstaande tabel vertaald naar de momenteel gebruikelijke landelijke richtlijnen van de CROW[32] (publicatie 288/323).

Kwaliteitsniveaus beheer en onderhoud (CROW, publicatie 288)										
	Centrum	Sub-centrum	Bedr. terr.	Wonen	Them. Wonen	Groen buiten de stad	Groen binnen de stad	Hoofd-wegen 50-70	Hoofd-fiets- net	Polder-wegen
Technische staat	Z. Hoog / A+	Hoog / A	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B
Netheid	Z. Hoog / A+	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Hoog / A	Basis / B	Basis / B

Tabel 1 Kwaliteitsambitie KSP basisscenario naar CROW kwaliteitsnormen

Structuurkenmerken
Lelystad is de eerste 'New Town'[33] (letterlijk: nieuwe stad) van Nederland. Centraal gelegen in het door Ingenieur C. Lely ontwikkelde plan voor het Zuiderzeeproject. Stedenbouwkundige Cornelis van Eesteren (1897-1988) bedacht een modernistisch stadsplan, waarin rechte lijnen en scheiding van functies een belangrijke rol spelen. Vernieuwend was zijn idee voor een gescheiden verkeerssysteem. Fiets- en voetpaden zijn gescheiden van de wegen en kruisen de stadsautowegen ('dreven') via bruggen. Kenmerkend voor Lelystad is de ruime opzet. De stad is groen en heeft veel laagbouw. De beleving is daardoor anders dan in traditionele steden waar woningen dicht op elkaar staan en natuur vooral in parken te vinden is.
Hoewel de plannen van Cornelis van Eesteren niet letterlijk zijn uitgevoerd, hebben zijn ontwerpen ten grondslag gelegen aan de planologische opzet en vormgeving van Lelystad. In de hoofdstukken 1 en 2 is dit nadrukkelijk aan de orde geweest.

[32] CROW: onafhankelijke kennisorganisatie op het gebied van verkeer vervoer en infrastructuur.
[33] Lelystad, Welstandsnota 2015 en Stedenbouwkundige ontwikkeling en vormgeving, Drs. A. J. Geurts, 1995

2. Almelo

Inleiding
Als ICL-selectiegemeente is aan Almelo gevraagd om op basis van een vragenlijst informatie aan te leveren. Daarnaast heeft er deskresearch plaatsgevonden. Op basis van beschikbare informatie (vragenlijst, programmabegroting[34], beheerplannen[35] en de begrotingsscan Almelo[36]) heeft analyse van beschikbare informatie plaatsgevonden om te kunnen komen tot vergelijkbare gegevens.

Omvang van de kapitaalgoederen
Voor het bepalen van de omvang van de kapitaalgoederen in tabel 7.5.2.1 van hoofdstuk 7 is gebruik gemaakt van de door Almelo aangeleverde gegevens.

Kwaliteit openbare ruimte
In verschillende documenten wordt gesproken over kwaliteit van kapitaalgoederen. Het overall beeld van tabel 2 is gebaseerd op de presentatie 'beheer openbare ruimte april 2015' van de gemeente Almelo. De hierin getoonde kwaliteit is een weergave van de huidige kwaliteit.

	Centrum	Werken	Wonen	Hoofd routes	Water	Parken	Grote goen gebieden	Groene Longen	Accent punt	Buiten gebied
Kwaliteitsniveau	Basis	Laag	Basis	Basis	Laag	Basis	Basis	Laag	Basis	Laag

Tabel 2 Kwaliteitsniveau openbare ruimte Almelo

Beschikbare middelen
De onderhoudsmiddelen in tabel 7.5.3.1 van hoofdstuk 7 zijn afkomstig van de Programmabegroting 2015 de basis. Daarnaast is de begrotingsscan Almelo bekeken. Tussen beide documenten zitten in financiële zin opmerkelijke verschillen. Waar bijvoorbeeld op het gebied van wegen in de begroting een bedrag van € 4,46 miljoen is opgenomen, laat de begrotingsscan een bedrag zien van € 2,5 miljoen. Bij navraag blijkt dat de begrotingsscan geen volledig financieel overzicht biedt en zijn de bedragen in de begroting 2015 leidend voor de vergelijking. Openbare verlichting en verkeersmeubilair zijn in één post gevat.

Structuurkenmerken
Almelo is een echte Waterstad. De identiteit van Almelo wordt bepaald door de bijzondere relatie met water. De stad kent vele oude beken, historische kanalen, een mooie haven en prachtige stadsvijvers. Ruimtelijk kenmerkt Almelo zich door een vlinderstructuur: op vier plaatsten penetreren de zogeheten groene longen tot diep in de stad. Deze longen omsluiten en verbinden tevens de verschillende wijken met elkaar. Almelo koestert deze structuur, door het gebrek aan binnenstedelijke ruimte staan concepten als de compacte stad, de vlinderstructuur en de groene long onder druk.

3. Capelle aan den IJssel

Inleiding
Als ICL-selectiegemeente is aan Capelle aan den IJssel gevraagd om op basis van een vragenlijst informatie aan te leveren. Daarnaast heeft er deskresearch plaatsgevonden. Op basis van beschikbare informatie (vragenlijst, actuele beheerplannen[37] voor alle in de

[34] Programmabegroting 2015 en 2016
[35] 2014 Integraal Beheer Openbare Ruimte; deel 0 en presentatie 15 april 2015. Civiele Kunstwerken MOP 2016-2025
[36] Rapportage over de begrotingsscan Almelo 2015
[37] Beheerplannen 2016 - 2020; Groen, Kunstwerken, Openbare Verlichting, Riolering, Speelplaatsen, Verhardingen, Verkeersvoorzieningen en Water. Integraal Beheerplan

begroting opgenomen aspecten van de openbare ruimte, programmabegroting[38] en de productenraming[39]) heeft analyse en afstemming plaatsgevonden om te kunnen komen tot vergelijkbare gegevens.

Omvang van de kapitaalgoederen
Voor het bepalen van de omvang van de kapitaalgoederen in tabel 7.5.2.1 van hoofdstuk 7, hebben we gebruik gemaakt van de door Capelle aan den IJssel aangeleverde actuele beheerplannen.

Kwaliteit openbare ruimte
De verschillende kwaliteitsniveaus in tabel 3 zijn overgenomen uit het 'Integrale beheerplan openbare ruimte' van Capelle aan den IJssel.

	Wonen	Bedrijven	Boven-wijks	Centrum	Sub-centrum	Hoofd-wegen	Wijk-wegen
Wegen	C (sober)	C (sober)	C (sober)	B (basis)	C (sober)	C (sober)	C (sober)
Verkeersvoorzieningen	B (basis)	B (basis)	B (basis)	B (basis)	B (basis)	B (basis)	B (basis)
Straatreiniging	B (basis)	B (basis)	B (basis)	B (basis)	B (basis)	B (basis)	B (basis)
Groen	B (basis)	C (sober)	C (sober)	B (basis)	C (sober)	C (sober)	C (sober)
Kolken en lijngoten	B (basis)	B (basis)	B (basis)	B (basis)	B (basis)	B (basis)	B (basis)
Beschoeiing	C (sober)	C (sober)	C (sober)	C (sober)	C (sober)	C (sober)	C (sober)
Kunstwerken	C (sober)	C (sober)	C (sober)	C (sober)	C (sober)	C (sober)	C (sober)
Openbare verlichting	C (sober)	C (sober)	C (sober)	C (sober)	C (sober)	C (sober)	C (sober)
Speelplaatsen	B (basis)	nvt	B (basis)	nvt	nvt	nvt	nvt

Tabel 3 Kwaliteitsniveau openbare ruimte Capelle aan den IJssel

Beschikbare middelen
Naast de programmabegroting wordt er door de gemeente Capelle aan den IJssel ook een productenraming opgesteld. Voor het bepalen van de onderhoudskosten geeft de productenraming de meest gedetailleerde informatie. Die informatie is in tabel 7.5.3.1 van hoofdstuk 7 verwerkt. Op het gebied van wegen heeft er nadere afstemming plaatsgevonden. In de productenraming is er voor wegen € 3,0 miljoen opgenomen. Dit is inclusief kosten voor voorbereiding, administratie en toezicht (VAT) maar exclusief de uitvoeringskosten groot onderhoud.
In het beheerplan wegen 2016 - 2020 wordt voor wat betreft de berekende uitvoeringskosten van structureel groot onderhoud uitgegaan van 10 miljoen euro per jaar. Daarnaast is in het beheerplan een groot onderhoudsprogramma opgenomen voor de planperiode ter grootte van ruim € 21 miljoen. Dit laatste bedrag wordt jaarlijks vertaald naar een kapitaallast en successievelijk op die wijze in de begroting opgenomen. Deze in vergelijking met Lelystad afwijkende werkwijze maakt de onderlinge vergelijking op het eerste gezicht een lastige.
Na afstemming met Capelle aan den IJssel is besloten voor de vergelijking met Lelystad voor groot onderhoud uit te gaan van het gemiddelde over de planjaren 2016 - 2020, wat neerkomt op een bedrag van € 4,2 miljoen per jaar.

Structuurkenmerken
Het noordelijk deel van de gemeente (met name de wijk Schollevaar) ligt in een laaggelegen en drooggemalen veenplas: de Prins Alexanderpolder. Het zuidelijk deel van de gemeente ligt 3 tot 4 meter hoger. Hier is een aanzienlijke (rest) veenondergrond aanwezig. De wijk Fascinatio en het bedrijfsterrein Rivium zijn op met havenslib opgehoogde gebieden gebouwd.
Oude kernen: Oude Raadhuisstraat, Dorpstraat en Kerklaan. Hoogbouw in Middelwatering en Oostgaarde.

[38] Programmabegroting 2015 - 2018
[39] Productenraming; uitwerking van de programmabegroting 2015

4. Helmond

Inleiding
Als ICL-selectiegemeente is aan Helmond gevraagd om op basis van een vragenlijst informatie aan te leveren. Daarnaast heeft er deskresearch plaatsgevonden. Op basis van beschikbare informatie (vragenlijst, areaalgegevens en financiële informatie, beheer en beleidstukken[40], programmabegroting[41] en het bezuinigingsplan[42]) heeft analyse van de beschikbare informatie plaatsgevonden om te kunnen komen tot vergelijkbare gegevens.

Omvang van de kapitaalgoederen
Voor het bepalen van de omvang van de kapitaalgoederen in tabel 7.5.2.1 van hoofdstuk 7 is de paragraaf kapitaalgoederen uit de begroting gebruikt.

Kwaliteit openbare ruimte
In Helmond zijn 4 scenario's[43] voor de beeldkwaliteit van de openbare ruimte gedefinieerd. Het huidige kwaliteitsbeeld komt overeen met scenario 1, tabel 4.
Inmiddels heeft er besluitvorming plaatsgevonden om het kwaliteitsbeeld te verlagen naar scenario 4. Hiermee kunnen de structurele onderhouds- en beheerkosten, met ingang van 2017, verlaagd worden met € 500.000.

	City	Winkel centra	Publieks locaties	Woon gebieden	Industrie
Beeldkwaliteit (1)	Excellent	Extra	Extra	Gewoon	Gewoon
Beeldkwaliteit (4)	Gewoon	Sober	Sober	Sober	Sober

Tabel 4 Scenario's beeldkwaliteit openbare ruimte Helmond

Beschikbare middelen
Voor het bepalen van de onderhoudsmiddelen gaan we uit van de door Helmond ingevulde gegevens uit de vragenlijst. De programmabegroting en het bezuinigingsplan geven in eerste aanleg onvoldoende detailinformatie voor het kunnen maken van een optimale vergelijking. In de programmabegroting is er voor beheer en onderhoud € 17.817.264 opgenomen. Wat zich redelijk verhoud tot het invuloverzicht, verwerkt in tabel 7.5.3.1 van hoofdstuk 7.

Structuurkenmerken
In 1976, wordt Helmond officieel groeistad. Dertien jaar lang maakt Helmond van die status gebruik: nieuwe bedrijven vestigen zich, er komt in 1982 groen licht voor het omleggen van de Zuid-Willemsvaart. In 1989 is Helmond groeistad af en treedt de beheerfase in. Ligging in de buurt van Eindhoven.

5. Hoorn

Inleiding
Als ICL-selectiegemeente is aan Hoorn gevraagd om op basis van een vragenlijst informatie aan te leveren. Daarnaast heeft er deskresearch plaatsgevonden. Op basis van de beschikbare informatie (vragenlijst, actuele beleids- en beheerinformatie[44], het

[40] Beheerkwaliteitsplan 2013, Programma Onderhoud Wegen 2015, Beheerplan Wegen 2010 – 2013, Groenvisie en –beheerplan Helmond Oost 2014 – 2024, Bomen in Helmond, en beheerplan Openbare Verlichting.
[41] Programmabegroting 2015 – 2018
[42] Bezuinigingsplan 2015 – 2018
[43] Bezuinigingsplan 2015 – 2018
[44] Kwaliteit gestuurd beheren Groen en Reiniging op het gewenste niveau, Beleidsplan speelvoorzieningen 2008, Bomenbeheerplan Hoorn, 2013 – 2023, Gemeentelijk Rioleringsplan

afdelingsplan[45] en de programmabegroting[46]) heeft analyse van beschikbare informatie plaatsgevonden om te komen tot vergelijkbare gegevens.

Omvang van de kapitaalgoederen
De in tabel 7.5.2.1 van hoofdstuk 7 opgenomen hoeveelheden zijn overgenomen uit het afdelingsplan en het beleidsplan 'Kwaliteitsgestuurd beheren' van gemeente Hoorn.

Kwaliteit openbare ruimte
De in tabel 5 opgenomen kwaliteit is een analyse van de huidige kwaliteit zoals deze is opgenomen in het beleidsplan kwaliteitsgestuurd beheren.

Kwaliteitsniveaus beheer en onderhoud (CROW, publicatie 288)							
	Woon wijken	Binnen stad	Centrum gebieden	Parken en Recreatie	Begraaf plaatsen	Bedrijven terrein	Hoofd wegen
Technische staat	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Laag / C	Basis / B	Basis / B	Basis / B
Netheid	Basis / B	Basis / B	Basis / B	Laag / C	Basis / B	Basis / B	Basis / B

Tabel 5 Beleidsplan kwaliteitsgestuurd beheren Hoorn

De gemeente Hoorn[47] wil zorg dragen voor een schone, hele en veilige openbare ruimte. Geconstateerd wordt dat het huidige gemiddeld onderhoudsniveau een goed vertrekpunt is om aan deze doelstelling te voldoen. De ambitie voor de toekomst luidt als volgt:
Het huidige onderhoudsniveau wordt minimaal gecontinueerd om een schone, hele en veilige openbare ruimte te realiseren.

Beschikbare middelen
Voor het bepalen van de onderhoudsmiddelen in tabel 7.5.3.1 van hoofdstuk 7, is de programmabegroting paragraaf kapitaalgoederen als basis gebruikt, aangevuld met informatie uit het afdelingsplan 2015.

Structuurkenmerken
- 'Centrumstad' van West-Friesland, sterk voorzieningencentrum
- Historische binnenstad, monumentale panden
- Toerisme en cultuur
- Landschappelijke omgeving
- Ligging aan het Blauwe Hart, watersport, vaardoel
- Goede bereikbaarheid per spoor en auto
- Sterke basis in de zorgsector
- Nabijheid Amsterdam
- Positie station op ov-netwerk Metropoolregio

6. Nieuwegein

Inleiding
Als ICL-selectiegemeente is aan Nieuwegein gevraagd om op basis van een vragenlijst informatie aan te leveren. Daarnaast heeft er deskresearch plaatsgevonden. Op basis van beschikbare informatie (vragenlijst, beheerinformatie[48], en de programmabegroting[49]) heeft analyse van beschikbare informatie plaatsgevonden om te kunnen komen tot vergelijkbare gegevens.

2011 – 2015, Onderhoudsplan verhardingen 2008 – 2009 en de nieuwsbrief; databank Gemeentelijk Groenbeheer
[45] Stadsbeheer afdelingsplan 2015
[46] Programmabegroting 2015 – 2018
[47] Bron: Beleidsplan Kwaliteit gestuurd beheren.
[48] Areaalgegevens Grijs, Groen en Blauw over meerdere jaren, meerjarenprogramma's Bruggen en Wegen 2014 - 2023 en Beheerplan bospercelen Gemeente Nieuwegein.
[49] Programmabegroting 2015 - 2018

Omvang van de kapitaalgoederen
De in tabel 7.5.2.1 van hoofdstuk 7 opgenomen hoeveelheden zijn overgenomen uit de door Nieuwegein verstrekte areaalgegevens.

Kwaliteit openbare ruimte
De in tabel 6 opgenomen kwaliteit is overgenomen uit de paragraaf kapitaalgoederen uit de programmabegroting.

Kwaliteitsniveaus beheer en onderhoud (CROW, publicatie 288)					
	Woon wijken	Binnen stad	Parken en Recreatie	Bedrijven terrein	Hoofd wegen
Beeldkwaliteit	Basis / B	Hoog / A	Basis / B	Basis / B	Basis / B

Tabel 6 Kwaliteit uit paragraaf kapitaalgoederen Nieuwegein

De raad van Nieuwegein heeft het beeldkwaliteitsniveau waarop de openbare ruimte wordt onderhouden bepaald op niveau B. Voor de binnenstad is gekozen voor het iets hogere onderhoudsniveau A.

Beschikbare middelen
Voor het bepalen van de onderhoudsmiddelen (zie tabel 7.5.3.1 uit hoofdstuk 7) gaan we uit van de door gemeente Nieuwegein ingevulde gegevens uit de vragenlijst. Er is daarbij aansluiting met de extra aangeleverde detailinformatie op productniveau. De programmabegroting 2015 – 2018 kent een apart hoofdstuk openbare ruimte waarin alle aspecten van beheer en onderhoud inclusief riolering worden meegenomen. De totale lasten in 2015 zijn begroot op € 21 miljoen. Als van dit bedrag de begrote kosten voor riolering in 2015 uit het vGRP[50] € 3,8 miljoen afgehaald worden is er voor beheer en onderhoud € 17 miljoen beschikbaar. Dit bedrag sluit aan bij de aangeleverde gegevens uit de vragenlijst. Daarnaast zijn er meerjarenprogramma's van 10 jaar aangeleverd op het gebied van wegen en bruggen. Kanttekening is dat de middelen voor civiele kunstwerken in de begroting relatief hoog lijken te zijn. Bij navraag blijkt dit betrekking te hebben op de realisatie van een grote brug in de jaren 2013-2015.

Structuurkenmerken
Nieuwegein ligt aan de Lek in een rivierenlandschap. De bodem bestaat vooral uit in het verleden door de rivier afgezette lichte en zware klei en zand. Lokaal zijn er af en toe veenbodems. Voor het overgrote deel ligt de gemeente Nieuwegein op jonge rivierkleigronden.

7. Purmerend

Inleiding
Als ICL-selectiegemeente is aan Purmerend gevraagd om op basis van een vragenlijst informatie aan te leveren. Daarnaast heeft er deskresearch plaatsgevonden. Op basis van beschikbare informatie (vragenlijst, areaalgegevens[51], beleids- en beheerplannen[52], overzicht meerjarenbegroting 2014 - 2018[53] en de programmabegroting 2015[54]) heeft analyse van de beschikbare informatie plaatsgevonden om te kunnen komen tot vergelijkbare gegevens.

[50] verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan
[51] Exelbestanden areaalgegevens Groen en Wegen
[52] Beheerplan spelen 2015 Purmerend, Beleidsplan Openbare Verlichting en onderhoudsplan 2015 - Stadsbeheer
[53] Voor detailinformatie op productniveau
[54] Programmabegroting 2015 - 2018

Omvang van de kapitaalgoederen
De in tabel 7.5.2.1 van hoofdstuk 7 opgenomen hoeveelheden zijn overgenomen uit de door Purmerend verstrekte beheerinformatie. Bij openbare verlichting heeft het aantal betrekking op de hoeveelheid lampen.

Kwaliteit openbare ruimte
De in tabel 7 opgenomen kwaliteit is overgenomen uit de programmabegroting.

	Centrum	Wijken	Parken
Beeldkwaliteit	C (matig)	C (matig)	C (matig)

Tabel 7 Kwaliteit programmabegroting Purmerend

Beschikbare middelen
De programmabegroting van gemeente Purmerend biedt in de paragraaf kapitaalgoederen de basis voor het in beeld brengen van de begrote middelen. De gegevens zijn verwerkt in tabel 7.5.3.1 uit hoofdstuk 7. Aanvullend daarop is gebruik gemaakt van door Purmerend verstrekte informatie op het gebied van straatreiniging. De specifieke kosten van spelen zijn overgenomen uit het beheerplan spelen. Waterwerken en Civiele kunstwerken zijn als één post opgenomen.

Structuurkenmerken
De stad is ontstaan op veengronden aan de Where op een hoger gedeelte tussen drie zeeën die nu polders zijn. De kerk aan de Kaasmarkt is het centrum en daar komen de twee centrale assen waarlangs de stad oorspronkelijk gebouw is samen: de Melkweg en de Purmerweg. Het bolwerk om het stadje zijn verdedigingswerken van de oorspronkelijke stad. Vervolgens is daarbuiten gebouwd, rekening houdend met de ondergrond. Na de industriële revolutie en zeker na de tweede wereldoorlog is met grote stadsuitbreidingen afgeweken van dit principe: Weidevenne, Purmer Noord en Purmer Zuid wijken het duidelijkste af. Met Purmer Noord en Purmer Zuid is de grens van de Purmerringvaart geslecht. Bij de stadsuitbreidingen stond woningproductie in kwantitatieve zin centraal wat geleid heeft tot het predicaat 'woonstad'. De fysieke inrichting wordt gekenmerkt door een huis met tuin in een rustige, groene omgeving, grote stad op redelijke afstand, auto voor de deur, basisvoorzieningen in de wijk e.d.
Vanuit landschappelijk oogpunt zijn de grote wateren: de Where en de kanalen, alsmede de (ring) dijken van de polders de meest beeldbepalende elementen van de stad. Die zijn echter wat minder duidelijk en zichtbaar geworden met de grote stadsuitbreidingen voor de overloop vanuit Amsterdam.
Bekeken vanuit landelijk perspectief heeft de stad zich niet zo herkenbaar ontwikkeld. Op enkele uitzonderingen na ziet Purmerend er overal min of meer hetzelfde uit. Deze analyse bevestigt zich in het algemene beeld dat er in Nederland over Purmerend heerst (de Structuurvisie spreekt over: "ver weg van alles', 'niet zo groot', 'weinig te beleven' en 'inwisselbaar voor welke plaats dan ook'). Binnen Purmerend genieten de verschillende wijken en buurten wel enige mate van authenticiteit. Het betreft echter geen architectonische authenticiteit, maar authenticiteit gebaseerd op (enige mate van) hechting. Bekeken vanuit de fysieke inrichting kan er inderdaad gesteld worden dat de identiteit van de stad, een identiteit is die omschreven wordt als "een prima woonstad waar het rustig, groen en veilig is".

Bijlage 7.4: Quickscan RHDHV van de vergelijking ICL-infrastructuur

Royal HaskoningDHV
Enhancing Society Together

Notitie / Memo

HaskoningDHV Nederland B.V.
Infrastructure

Aan:	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Van:	Lennert van Dien, Peter den Otter, Rinus Vader
Datum:	23 juni 2015
Kopie:	Gemeente Lelystad, Provincie Flevoland
Ons kenmerk:	INFRA-BD7124-N001-F01
Classificatie:	Vertrouwelijk

Onderwerp: **Quick scan onderzoeksopzet**

Inleiding
Op basis van de bijlagen B en C bij de offerteaanvraag is door Royal HaskoningDHV beoordeeld of het totale onderzoek voldoende betrouwbare resultaten kan opleveren om de ICL-gelden goed te kunnen evalueren.

Het algemeen beeld is dat het onderzoek goed is opgezet. Het bevat de juiste ingrediënten om te kunnen bepalen in hoeverre de ICL-bijdrage voor de gemeente Lelystad passend is.

Deze memo behandelt hierna de betrouwbaarheid van de methodiek; de bijdrage die het onderzoek kan leveren aan de gestelde doelen; de risico's die we signaleren en eventuele aanbevelingen.

Betrouwbaarheid methodiek
In het onderzoek wordt op basis van een vergelijking met andere gemeenten bepaald of de infrastructuur in en het maatschappelijk vastgoed van de gemeente Lelystad naar verhouding efficiënt wordt beheerd. Lelystad is een vrij unieke gemeente vanwege de korte historie en de mate van vooropgezet ontwerp. De zes referentiegemeenten waarmee wordt vergeleken zijn: Capelle aan den IJssel, Hoorn, Nieuwegein, Purmerend, Helmond en Almelo.

Ten aanzien van representativiteit van het onderzoek naar beheer van de openbare ruimte vallen drie zaken op, die aandacht vragen bij de vergelijking:

1. Lelystad kent weinig verschillende historische bouwperioden, dit is in de meeste selectiegemeenten anders. De ruimtelijke opbouw kan invloed hebben op de beheerkosten in de komende tijd; bijvoorbeeld vanwege de toegepaste materialen en de bouwvorm. Doorgaans zijn (historische) kernen relatief dure vierkante meters openbare ruimte ivm uitstraling en materiaalgebruik. Voor gebouwen geldt dat deze in bepaalde perioden juist goedkoper zijn ivm lagere grondwaarde, eenvoudiger ontwerp. Daarnaast kan het, afhankelijk van de te vergelijken periode, belangrijk zijn vanwege pieken in de komende tijd voor grootschalig onderhoud en vervangingen. Dezelfde situatie is in Nieuwegein en Capelle aan den IJssel ook in hoge mate van toepassing maar in de andere gemeenten minder.
2. De gemeente Lelystad is een grote gemeente met heel veel buitengebied en de gemeente kent een lage bevolkingsdichtheid. Het grotere buitengebied kent wegen die zwaarder belast worden door bijv. agrarisch verkeer, deze wegen hebben een andere prijs per m2 dan bijv. woonstraten. De verhouding tussen infrastructuur in de kern en infrastructuur in het buitengebied kan invloed hebben op de vergelijkbaarheid.
3. De grondsoort waarop in de gemeente is gebouwd heeft invloed op de kosten voor vooral de weginfrastructuur en gebouwen. Zand geeft een meer stabiele basis en veen is de meest

onderhoudsgevoelige grondsoort. De selectiegemeenten Helmond, Almelo zijn gemeenten met zandgrond. Capelle aan den IJssel en Purmerend liggen gedeeltelijk op veengrond. Hoorn en Nieuwegein zijn net als de gemeente Lelystad gelegen op kleigrond. In het gemeentefonds wordt rekening gehouden met een bodemfactor (woonkern, buitengebied en totaal gemeente). Het wordt aanbevolen om deze factor in de vergelijking van de gemeente te gebruiken.

Voor de vergelijking van de kosten die gemaakt worden voor de gebouwen valt het volgende op:

1. Stichtingskosten, en ontwerp vergelijkbaar: maatschappelijk vastgoed (gemeentelijke kapitaalgoederen) worden gewoonlijk afgeschreven in een vastgestelde periode. Relevant is of dit in de referentiegemeenten, evenals in Lelystad voor de drie gevraagde gebouwen (Stadhuis, theater en CKV centrum) nog het geval is.
   De grondprijs zal vermoedelijk in Lelystad lager zijn geweest dan in de referentiegemeenten. Van belang is om van alle referentiegemeenten en Lelystad na te gaan of de grondprijs in de stichtingskosten is opgenomen, en voor welke prijs.
2. Maatschappelijk vastgoed is nogal eens incourant voor ander, later gebruik. Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre de referentie-objecten in de referentiegemeenten (evenals in die in Lelystad) aanpasbaar zijn (adaptabiliteit). Daarbij gaat het om de mate van flexibiliteit (variatie in indeelbaarheid), de mate van elasticiteit (variatie in volume), de mate van generositeit (variatie in programma) en juridische flexibiliteit (incourantie en/of langlopend huurcontract).
3. Bovengemeentelijke voorzieningen: in welke mate verwacht de regio hierin wat van de referentiegemeenten en van Lelystad, in welke mate voorzien zij er in? Welk aandeel in de inspanning van de gemeente brengt dit met zich mee? (Dit speelt voor Capelle a/d IJssel nabij Rotterdam, Nieuwegein nabij Utrecht en Almelo nauwelijks; voor Purmerend beperkt) . Dit ook met name gelet op de ontwikkelingen nabij Lelystad met een bovengemeentelijk karakter zoals het vliegveld, bataviastad en nog enkele publiekstrekkers.
4. Beheerregime: De mate van eigen regie, eigen beheer en/of eigen uitvoering kan deels verklarend zijn voor een deel van de kosten en opbrengsten. Dit is overigens op de langere termijn wel een beïnvloedbare factor door de gemeente (i.v.m. looptijd huidige contracten)

Benchmarking (onderling vergelijk) bestaat bij de gratie van modellering tot ratio's. Er bestaan geen exact gelijke situaties. Het is dus van belang na te gaan welke verschillen hieruit verklaarbaar zijn en welke verschillen hun grond niet hebben in de onderscheiden aspecten binnen de referentiegroep. De laatste zijn interessant in termen van efficiency (kan het goedkoper, zijn er meer opbrengsten mogelijk?); de eerste zijn interessant in termen van procesverbetering of effectiviteit (kan het ook anders?).

Het is in het onderzoek zeer belangrijk dat de kostenopbouw van de referentiegemeenten goed navolgbaar is. Er zou voor alle cijfers duidelijk moeten zijn of er interne uren, VAT kosten, BTW en overige kosten meegenomen zijn of niet. Bij voorkeur wordt dit voor alle gemeenten op een gelijke wijze aangeleverd omwille van de vergelijkbaarheid.

Zo is het voor gebouwen van belang, dat in alle situaties de ratio's geduid worden in € exploitatiekosten per jaar (inclusief BTW en interne overhead, prijspeil van dat jaar), per m² verhuurbaar vloeroppervlak (vvo), waarbij aanpassingen (vernieuwbouw, uitbreiding, groot onderhoud) die tot 15 jaar vóór de beschouwingsperiode (c.q. jaar van vergelijk) zijn uitgevoerd (al-dan-niet geactiveerd op de balans) bekend zijn en ongeacht de feitelijke kapitaallasten worden herrekend naar jaarlasten, verdeeld over 15 of 20 jaar. Naast kosten per jaar per m² vvo is het zinvol over vergelijkende gegevens te beschikken ten aanzien van benutting, gebruik en energieverbruik.
Daarbij gaat het om % (partiële) leegstand, % (onder)benutting.

Bijdrage onderzoek aan doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is om te beoordelen:

1. Of er sprake is van relatief méér infrastructuur vergeleken met de selectiegemeenten;
2. In welke mate is het kostenniveau per eenheid afwijkend van de selectiegemeenten;
3. Welke, maatschappelijk aanvaardbare, methoden zijn er om de infrastructuur te verminderen zodat kosten worden bespaard.

Door de verschillen per gemeente zal dit vergelijkende onderzoek geen cijfers opleveren die als wetmatigheid kunnen worden gezien. De kostenstructuur per gemeente kent altijd variabelen die afwijken van een andere gemeente en waarbij het praktisch niet uitvoerbaar is om deze variabelen uit te filteren. De uitkomsten zullen om deze reden ook niet puur cijfermatig bekeken moeten worden maar voor een correcte conclusie moet het resultaat kritisch worden beoordeeld door deskundigen. Op basis daarvan is met voldoende zekerheid, ofwel binnen een acceptabele onzekerheidsmarge, een conclusie te trekken over de efficiëntie van de aanpak in Lelystad.

Risico's en beheersmaatregelen

In de onderstaande tabel worden een aantal belangrijke risico's voor het onderzoek genoemd. Deze gaan zowel over de inhoud als de procedure.

#	Risico	Beheersmaatregel	Actiehouder
1	**Tijd en kwaliteitsverlies door onvolledige of op een te hoog niveau samengebrachte gegevens**	**Goede uitvraag van gemeente Lelystad aan selectiegemeenten**	**gemeente**
2	**Verschillen in bodemgesteldheid, bouwvorm, regionale functie gemeente.**	**Onderkennen van verschillen en deze inzichtelijk maken. Expliciet behandelen bij onderdeel structuurkenmerken / 'de lagenbenadering'**	**BZK / Gemeente**
3	**Verschillen van inzicht en interpretatie van de gegevens door leden van het TPO. Bijvoorbeeld bij de bepaling van wat maatschappelijk verantwoorde gevolgen zijn.**	**Uitgangspunten gezamenlijk vaststellen en accorderen. Inzichtelijk maken van verschillen in kostenopbouw zoals VAT, BTW en andere doorberekeningen.**	**TPO**

Aanbevelingen

Het is bij ons niet bekend welke kwaliteit gegevens door de selectiegemeenten is aangeleverd. Het verdient aanbeveling om voldoende tijd in te plannen om de juiste cijfers, op basis van de juiste uitgangspunten (zoals BTW en VAT), van deze gemeenten te achterhalen. De nu ingeplande tijd kan voldoende zijn als de geleverde gegevens volledig in orde zijn. Indien het achterhalen van goede (achterliggende) gegevens moeilijk blijkt, kan het onderzoek uitlopen. Ons advies is enige uitloop te accepteren omwille van de verhoging van kwaliteit en zorgvuldigheid in dit gevoelige onderzoek.

Bijlage 7.5: Beoordeling RHDHV gemeentelijk onderzoek beheerkosten Lelystad

Royal HaskoningDHV
Enhancing Society Together

Notitie / Memo

HaskoningDHV Nederland B.V.
Transport & Planning

Aan: Leden TPO
Van: Lennert van Dien; Peter den Otter
Datum: 16 maart 2017
Kopie:
Ons kenmerk: INFRABD7124N001D02
Classificatie: Vertrouwelijk

Onderwerp: Beoordeling gemeentelijk onderzoek naar beheerkosten Lelystad

Inleiding

In deze memo beoordeelt Royal HaskoningDHV het onderzoek van de gemeente Lelystad, naar de beheerkosten van de openbare ruimte (*hoofdstuk 7, versie 13 april 2016*).

In het onderzoek dat de gemeente Lelystad heeft uitgevoerd geeft zij antwoord op diverse vragen (deze zijn in de bijlage toegevoegd). De hoofdvraag die de gemeente Lelystad hiermee wil beantwoorden is '*is continuering van de ICL-bijdrage nog geheel of gedeeltelijk gerechtvaardigd?*'

In deze memo geven wij onze bevindingen aan de hand van de onderzoeksvragen die in bijlage 1 bij deze memo zijn opgenomen

Onze beoordeling is uitgevoerd op basis van de volgende criteria:
- Volledigheid van de gegevens;
- Vergelijkbaarheid van de gegevens;
- Betrouwbaarheid en representativiteit van de gegevens;
- Gebruikte onderbouwing en specificatie van de gegevens;
- Actualiteit van de gegevens.

Met betrekking tot de overcapaciteit

De gemeente heeft in het onderzoek beschreven voor welke onderwerpen de ICL-bijdrage bedoeld is. De omvang van de overcapaciteit in de gemeente is tussen 1994 en 2016 ongeveer gelijk gebleven. De onderbouwing voor de overcapaciteit is door de gemeente niet gevonden. De ICL-gerelateerde kosten zijn in beeld gebracht in paragraaf 7.4.6.

Hiermee heeft de gemeente een antwoord gegeven op de drie geformuleerde onderzoeksvragen ten aanzien van de overcapaciteit. Wel is een kanttekening te plaatsen bij vraag 2c over de pogingen om de noodzaak voor de ICL-gelden te reduceren en bij vraag 2d over de besluiten die ten grondslag liggen aan de ontwikkeling van de huidige kapitaalgoederen.

Pogingen om de noodzaak tot ICL-gelden te reduceren
De gemeente heeft, ondanks vaak moeilijke marktomstandigheden, verschillende acties ondernomen om de openbare ruimte te verminderen en het aantal inwoners te vergroten waarvan de belangrijkste zijn:
- Inbreiding op de hoofdwegenstructuur;
- Inbreidingslocaties in de wijken;
- Verminderen openbare ruimte in uitbreidingslocaties.

De gemeente heeft in haar onderzoek correct beschreven welke maatregelen genomen zijn; dit is strikt genomen een antwoord op vraag 2c. Een analyse van de maatregelen en resultaten is echter wenselijk zodat beter inzicht ontstaat in hoeverre de gemeente nog mogelijkheden heeft om aangepaste of alternatieve maatregelen te nemen.

Het "financiële resultaat" van inbreiden wordt besproken in paragraaf 7.4.4. De gemeente stelt dat inbreiding niet leidt tot een kostenreductie omdat hiermee vaak 'goedkope vierkante meters' worden vervangen door 'dure vierkante meters'. Dit is niet voldoende onderbouwd in het rapport, daar extra inwoners (15.000 vanaf 1994) ook een bijdrage leveren in belastingen en in de uitkering van het gemeentefonds. Aangenomen dat voor hen een gemiddelde of ondergemiddelde openbare ruimte is aangelegd (de buurt en wijkvoorzieningen zijn er immers al) is de overmaat per inwoner wel minder geworden.

Besluiten die ten grondslag liggen aan de huidige kapitaalgoederen
In het onderzoek van de gemeente wordt gesteld dat het college en de raad de kwaliteitsniveaus vaststelt voor de openbare ruimte. Daarnaast zijn er recent (in 2007 en 2010) besluiten genomen rond de ICL-gerelateerde gebouwen; in deze periode was de stagnatie van de groei al zichtbaar en al duidelijk dat er een overmaat aanwezig was.
Het wordt in het onderzoek niet duidelijk waarom toen geen keuze gemaakt is voor het beperken van de omvang en/of het combineren van functies.

Met betrekking tot de openbare ruimte

Er zijn risico's ten aanzien van de onderzoeksgegevens die uiteindelijk zijn gebruikt. Lelystad heeft op de onderzoeksvragen 1 en 2 een antwoord kunnen formuleren. Wel is een kanttekening te plaatsen bij de beoordeling van de actuele kwaliteit (vraag 1b). De vraag 3 is vanwege de vergelijking op budgetten beperkt beantwoord; er is een kanttekening te plaatsen bij de beoordeling per productniveau. Vraag 4 is vanwege het geringe effect buiten beschouwing gelaten.

Risico's onderzoeksgegevens
De gegevens die de gemeente heeft gebruikt voor het referentie onderzoek zijn afkomstig van de selectiegemeenten zelf en zijn aangevuld met bureauonderzoek door de gemeente Lelystad. De gemeente heeft de juiste vragen gesteld en heeft hiermee naar ons oordeel het maximale opgehaald wat bij de selectiegemeenten beschikbaar is.

De gegevens zijn niet altijd volledig en juist aangeleverd of waren niet voorhanden bij de selectiegemeenten, waardoor een vergelijking op werkelijk benodigde budgetten niet haalbaar bleek. Hierdoor heeft de gemeente, noodgedwongen, de financiële vergelijkingen op basis van beschikbaar budget gemaakt.

Benchmarking op deze manier geeft een redelijk compleet beeld van de arealen en een globaal beeld van de kosten in andere gemeenten, maar kent belangrijke risico's.

1) Het is niet bekend wat bij de selectiegemeenten de werkelijke financiële benodigde budgetten bedragen. Uit ervaring blijkt dat gemeenten geregeld tekorten hebben in het beheer, ook Lelystad raamt een tekort van 2,85 miljoen tussen begroot en beschikbaar budget. De gemeente geeft in par 7.5.1. aan dat er geen reden is om aan te nemen dat het kwaliteitsniveau op dit moment niet gehaald wordt. Gezien de bezuinigingen van recente datum is het goed mogelijk

dat achterstanden nog niet volledig zichtbaar zijn in de actuele kwaliteit terwijl op termijn wel een probleem ontstaat. Met name als er tekorten zijn voor het vervangen van grote infrastructurele assets kunnen de effecten pas jaren later zichtbaar worden.

2) Het is niet in detail bekend hoe de efficiëntie is bij de uitvoering van het beheer en onderhoud in de selectiegemeenten, waardoor geen goed beeld is te vormen van een eventueel besparingspotentieel.

Er zit o.a. door deze manier van vergelijken dus een ruime onzekerheidsmarge in de gegevens. Daarom is het onderzoek naar selectiegemeenten vanwege de onzekerheid en de significante afwijkingen in areaal vooral geschikt om areaalgegevens te vergelijken en om op hoofdlijnen te bepalen of Lelystad gemiddeld duurder of goedkoper beheert per m^2. Hieruit is geen direct oordeel te vormen over de efficiëntie bij de uitvoering van het beheer.

Actuele kwaliteit

Over zowel de actuele objectieve kwaliteit als de onderzoeken naar de beleving van bewoners is in het onderzoek van de gemeente geen uitspraak gedaan, behalve dat deze metingen worden verricht. Een analyse van de subjectieve cijfers (tevredenheidscijfers van bewoners) kan leiden tot een betere keuze als besloten wordt terug te gaan in kwaliteitsniveau. Dit ontbreekt in het onderzoek.

Beoordeling per productniveau

De gemeente Lelystad heeft in totaal veel meer openbare ruimte dan het gemiddelde van de selectiegemeenten. De gemeente doet zelf geen uitspraak over in hoeverre deze overmaat de ICL gelden rechtvaardigt.

Alleen de hoofdcategorieën worden vergeleken. Het zou kunnen zijn dat uit de subcategorieën nog verschillen blijken die een rol kunnen spelen bij de beoordeling van de noodzaak van de ICL-bijdrage en waaruit logische besparingsmogelijkheden blijken.

Voorbeeld:

- Lelystad kent een groot aantal speeltoestellen vergeleken met de selectiegemeenten; het aantal kinderen is niet afwijkend.

Hierover worden door de gemeente geen conclusies getrokken. Dit is ook pas mogelijk als voor deze onderwerpen ook de kosten uitgesplitst worden. Dit bleek echter niet mogelijk doordat, op basis van de door de selectiegemeenten aangeleverde informatie, voor de vergelijking geen goed onderscheid te maken was. Dit is jammer omdat hierdoor niet duidelijk onderbouwd:

- blijkt of dat Lelystad meer of minder geld nodig heeft dan gemiddeld voor bepaalde (sub)categorieën.
- potentiele besparingsmogelijkheden inzichtelijk te maken zijn.

Verder wordt bij het onderwerp vastgoed gesproken over de structureel lagere lasten bij andere gemeenten, vooral Almelo wordt uitgelicht. Hieraan wordt echter geen conclusie verbonden over of de ICL-gelden gerechtvaardigd zijn en in hoeverre de extra kosten ook een gemeentelijke keuze zijn.

De gemeente heeft aangetoond dat de Lelystadse buitenruimte significant omvangrijker is dan die van de selectiegemeenten. De kwaliteit wordt theoretisch op een hoger niveau onderhouden (A/B ipv gemiddeld B/C voor de selectiegemeenten).

Met betrekking tot structuurkenmerken.

De gemeente heeft vraag 1: of Lelystad een afwijkende structuur heeft in beperkte mate kunnen beantwoorden. Van vraag 2 is met name subvraag b beantwoord. De selectiegemeenten zijn onderling ook erg verschillend; de vergelijking op structuurkenmerken is daarom ook van zeer beperkte waarde.

Eén uitspraak valt op betreffende vraag 1a: dat is dat de gemeente Helmond zich in zeker mate met Lelystad kan meten wat betreft de omvang van de openbare ruimte; interessant kan zijn hoe zij het wel zonder ICL-bijdrage redden. Dit is niet verder uitgewerkt in het onderzoek, maar zou wel in hoge mate kunnen bijdragen aan de vraag of de ICL-bijdrage gerechtvaardigd is.

Met betrekking tot overcapaciteit van de ICL-gerelateerde gebouwen.

De ICL-gerelateerde gebouwen worden verdeeld in het Stadhuis en de Theaterfaciliteiten. Er wordt niet gesproken over de kwaliteit van deze gebouwen (vraag 1) maar wel over de omvang (vraag 2) en kosten (vraag 3). Hieruit blijkt dat de kosten voor het stadhuis meer dan het dubbele zijn van het gemiddelde van de selectiegemeenten en dat de theaterfaciliteiten per stoel ongeveer gelijk zijn aan de selectiegemeenten.

Over de batenstructuur worden geen uitspraken gedaan behalve dat geconstateerd is dat in andere gemeenten soms meerdere functies onder één dak gehuisvest zijn.

Conclusie en Aanbevelingen Royal HaskoningDHV

De gemeente heeft met de beschikbare gegevens een goed onderzoek neergezet, waarin binnen de gestelde tijd en met de beschikbare middelen een zo goed mogelijke vergelijking is gemaakt.

Het rapport is vooral gericht op het verzamelen van feitelijke gegevens. Een conclusie ontbreekt over de hoofdvraag: *in hoeverre is continuering van de ICL-bijdrage nog geheel of gedeeltelijk gerechtvaardigd?*

Onze aanbeveling is om deze eigen beoordeling van de gemeente toe te voegen in dit hoofdstuk of deze conclusie in hoofdstuk 9 van het ICL-evaluatieonderzoek te trekken, omdat met de strikte beantwoording van de meeste onderzoeksvragen nog geen duidelijkheid is over hoeveel van de ICL op basis van deze feiten nog gerechtvaardigd is.

Openbare Ruimte
Er kunnen naar aanleiding van het onderzoek van de gemeente in ieder geval de volgende conclusies op hoofdlijnen over de openbare ruimte getrokken worden:

1. Lelystad heeft veel meer areaal waarbij asfaltverhardingen en extensief groen (gras, bos) het overgrote deel van de overmaat vormen. Hierdoor zijn ook de kosten per inwoner significant hoger dan van de referentie gemeenten. Hiervoor zal dekking gevonden moeten worden, vanuit ICL-bijdrage of dekking vanuit andere bronnen.
2. Lelystad heeft een hogere ambitie dan de selectiegemeenten (A/B vs B/C). Verlagen van de ambitie naar B/C zal een besparing opleveren. Lelystad geeft zelf 2,64 miljoen[1] minder uit aan eigen middelen dan van een gemiddelde selectiegemeente, gewogen naar het aantal inwoners, verwacht mag worden voor een B/C niveau. Dit staat verder geheel los van de areaalopbouw en los van de hogere ambitie die de stad heeft.

ICL-gerelateerd vastgoed
Wat betreft het vastgoed is geen goede vergelijking te maken tussen de gemeenten omdat een toedeling van vloeroppervlak lastig te maken is door de combinatie van functies die in sommige steden gemaakt wordt. Ook is duidelijk dat de kosten van het Lelystadse vastgoed significant hoger zijn dan de selectiegemeente, dit zijn echter voor een groot deel 'sunk costs'.

Het verdient aanbeveling de gehele vastgoedportefeuille door te lichten om hier optimalisaties te zoeken in zowel het onderhoudsregime als strategische keuzes te maken over verhuur/verkoop en combineren van functies. Hiermee kan mogelijk opbrengst of kostenreductie op andere faciliteiten worden gegenereerd. In de selectiegemeenten is ook sprake van combinatie van functies en ook zij hebben opbrengst uit hun maatschappelijk vastgoed. Dit zou daarom wellicht ook in Lelystad kunnen.

Op meer detailniveau is het belangrijk om voor dit onderdeel de afschrijvingstermijnen van installaties in het theater nader te beschouwen en om het cosmetisch onderhoud kritisch te bekijken. De nettolasten voor het Theater en het Stadhuis zijn aan de hoge kant en zijn niet het gevolg van keuzes in de opbouwfase van de stad maar deze zijn van later datum.

---

[1] *Gemiddelde kosten per inwoner voor OR vanuit de selectiegemeenten: €226,99*
*Inwoners Lelystad 76.142 Hiermee zou de eigen bijdrage van Lelystad = 226.99*76.142 = 17,24 miljoen euro zijn. Lelystad draagt nu bij 14,60 dus verschil = 2,64 miljoen*

Royal HaskoningDHV

Bijlage 1 Onderzoeksvragen

Met betrekking tot de overcapaciteit:

1. Voor welke kapitaalgoederen is de ICL bijdrage oorspronkelijk bedoeld?
2. Omvang van de kapitaalgoederen, toen en nu.
    a. Hoe is die overcapaciteit destijds onderbouwd?
    b. Op welke wijze heeft de (over)capaciteit zich ontwikkeld tussen 1992 en 2016?
    c. Wat heeft de gemeente Lelystad gedaan om de overcapaciteit te reduceren?
    d. Welke besluiten (van College/Raad) liggen ten grondslag aan de ontwikkelingen van de verschillende kapitaalgoederen?
3. Wat zijn de structurele lasten van de ICL gerelateerde kosten?

Met betrekking tot de openbare ruimte.

1. Wijkt de kwaliteit van de Lelystadse openbare ruimte af van die kwaliteit in de selectiegemeenten?
    a. Welke kwaliteitsnormen over de openbare ruimte worden in de verschillende gemeenten nagestreefd?
    b. Wijkt de actuele kwaliteit van het areaal in de verschillende gemeenten af van die nagestreefde normen?
    c. Op welke wijze wordt de kwaliteit van de openbare ruimte gemeten? Objectief en subjectief (bijv. burgeronderzoek).
2. Wijkt de hoeveelheid Lelystadse openbare ruimte af van de omvang in de selectiegemeenten?
    Wat is de omvang van verschillende groepen en elementen?
    - bijv. vierkante meter wegen, groen, oppervlakte binnenwater (absoluut);
    - eenheid uitgedrukt per inwoner (relatief);
    - eventueel per huishouden? (relatief).
3. Wijken de onderhoudskosten van de Lelystadse openbare ruimte, onderscheiden naar de uiteenlopende groepen en elementen af van die kosten in de selectiegemeenten?
    a. Wat zijn de onderhoudskosten voor de verschillende gemeenten, uitgedrukt in euro's per eenheid per jaar, voor de uiteenlopende groepen en elementen, onderscheiden naar DO (dagelijks onderhoud) en GO (groot onderhoud)?
    b. Wat zijn de onderhoudskosten voor de verschillende gemeenten, uitgedrukt in euro's per inwoner (cq. per huishouden) per jaar, voor de uiteenlopende groepen en elementen?
    c. Wordt er bij de berekeningen van de onderhoudskosten in de verschillende gemeenten onderscheid gemaakt naar de kosten van rehabilitatie?
4. Wijkt de batenstructuur omtrent de openbare ruimte in Lelystad af van de batenstructuur in de selectiegemeenten?
    In welke mate worden onderhoudskosten door baten (bv exploitaties/ verpachtingen) gedekt?

Met betrekking tot structuurkenmerken.

1. Wijkt de structuur van Lelystad af van de selectiegemeenten?
    a. Wat is middels de *lagenbenadering** de basisopbouw van de stad (stadsniveau)? Hoe verschilt in het bijzonder de opbouw van de netwerken en het gebruik ten opzichte van selectiegemeenten?
    b. Wat zijn in termen van structuurkenmerken de meest beeldbepalende elementen/lagen van de stad?
    c. Draagt de ruimtelijke opzet/structuur van de stad bij aan de identiteit van de stad?

2. Meer toegespitst op eventuele verschillen tussen de steden wat betreft de netwerklaag:
    a. Wat is de basisstructuur van de hoofdontsluiting?
    b. Wat is de basisbreedte van het totale profiel van hoofdontsluitingswegen?
    c. Hoeveel van de hoofdontsluiting bestaat uit 2-baans wegen?

Met betrekking tot overcapaciteit van de ICl gerelateerde gebouwen.

1. Wijkt de kwaliteit van de ICL gerelateerde gebouwen in Lelystad af van de kwaliteit in de selectiegemeenten?
    a. Welke kwaliteitsnormen omtrent de (ICL gerelateerde) openbare gebouwen worden in de verschillende gemeenten nagestreefd?
    b. Op welke wijze wordt de kwaliteit van de openbare gebouwen gemeten? Objectief en subjectief (bijv. gebruikersonderzoek)?
    c. Wijkt de actuele kwaliteit van de openbare gebouwen in de verschillende gemeenten af van die nagestreefde normen?
2. Wijkt de omvang van gebouwde voorzieningen in Lelystad af van de omvang in de selectie gemeenten?
    a. Wat is de omvang van verschillende elementen en groepen? (veel subvragen)
        - bijv. hoeveel vierkante meter bruto vloeroppervlak (absoluut)?
        - bruto vloeroppervlak uitgedrukt per inwoner (relatief) of
        - bruto vloeroppervlak per huishouden? (definitie)
3. Wijkt de kostenstructuur van de gebouwde voorzieningen in Lelystad af van de kostenstructuur in de selectiegemeenten?
    a. Wat zijn de jaarlijkse kosten voor de gebouwde voorzieningen in Lelystad, uitgesplitst naar de verschillende groepen en elementen in vraag 2 hierboven, vergeleken met die kosten voor de selectiegemeenten? En wat zijn die jaarlijkse kosten voor de gebouwde voorzieningen, wanneer ze in euro's per inwoner en per huishouden worden berekend?
4. Wijkt de batenstructuur van de gebouwde voorzieningen in Lelystad af van die batenstructuur in de selectiegemeenten?
    a. In welke mate worden de (exploitatie?)kosten van de openbare gebouwen door baten gedekt?

Bijlage 8.1: Rapport 'Meer met minder, verkenning van creatieve ideeën voor kostendekkend beheer in Lelystad'



Project:	Creatief proces kostendekkend beheer
Projectnummer:	P511-01
Registratienummer:	2015436
Auteurs:	D. Smits en M. van der Zwan
Opdrachtgever:	Gemeente Lelystad – Anton Maris
Datum:	22 Juni 2015

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4

1.1 Aanpak 4

1.2 Leeswijzer 5

2. Resultaten 6

2.1 De expertmeetings 6

2.2 City Challenge Lelystad 9

3. Advies voor vervolg 12

Bijlage 1 deelnemers van de expertmeetings en hun suggesties voor Lelystad 14

Bijlage 2 Tekst prijsvraag City Challenge 21

Bijlage 3 Juryrapport prijswinnaars City Challenge 26

Bijlage 4 Rapport voor de jury met de beste 15 inzendingen 32

Bijlage 5: inzendingen City Challenge Lelystad (separaat document) 40

1. Inleiding

Er is momenteel structureel financieel tekort op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte van Lelystad. Er zijn meer middelen nodig om de openbare ruimte duurzaam te onderhouden op het afgesproken kwaliteitsniveau. Niet ondenkbaar is dat de hoeveelheid middelen voor beheer in de komende jaren nog verder zal afnemen.

De gemeente Lelystad heeft de afgelopen jaren diverse wegen onderzocht die kunnen bijdragen aan het wegwerken van de tekorten. De raad heeft in 2009 drieënveertig suggesties gedaan die vervolgens nader zijn onderzocht. Hierbij is in kaart gebracht wat de financiële effecten zijn, op welke termijn deze gerealiseerd kunnen worden, hoe uitvoerbaar ze zijn en wat de afhankelijkheid is ten opzichte van andere maatregelen. Hierdoor ontstond zogenaamde "knoppenmodel" voor kostendekkend beheer Lelystad [1]

In aanvulling hierop is er behoefte aan nieuwe ideeën. Hiervoor is veel creativiteit nodig. Er moet ook buiten de bekende kaders en vanuit nieuwe invalshoeken naar worden gezocht. Hiervoor kan onder meer worden gedacht aan het raadplegen van personen, instanties die verder afstaan van het ambtelijk apparaat en het gemeentebestuur.

1.1 Aanpak

De gemeente Lelystad is in het najaar van 2014 een creatief proces gestart, om zo voor nu en voor de toekomst meer creatieve ideeën en nieuwe invalshoeken te vinden om de kosten voor het onderhoud te beperken of inkomsten uit de openbare ruimte te vergroten. Hiertoe werden twee expertmeetings en een landelijke ideeënprijsvraag, de zogenaamde “City Challenge” georganiseerd.

- Tijdens twee expertmeetings, die in januari 2015 werden belegd, hebben twintig creatieve en vak deskundige mensen hun input gegeven op de vraag hoe het onderhoud van de openbare ruimte structureel en met behoud van de huidige kwaliteit goedkoper kan plaatsvinden. Maar ook hoe er extra inkomsten voor de openbare ruimte gegenereerd kunnen worden. De experts die uit heel het land kwamen, zijn werkzaam bij gemeenten, kenniscentra, een universiteit of hogeschool. Ook waren onder de genodigden projectontwikkelaars, aannemers, ingenieursbureaus , architecten en adviseurs. In bijlage 1 is de lijst met deelnemers weergegeven.
- Om nog meer en verder uitgewerkte ideeën te krijgen, is dezelfde vraag via de City Challenge neergelegd bij een landelijke pool van studenten die zich ‘geoefende creatieve conceptontwikkelaars’ mogen noemen. De gemeente Lelystad heeft ook gebruik gemaakt van de creativiteit en betrokkenheid van de Lelystedelingen en heeft ook hen uitgenodigd aan de Challenge mee te doen.

[1] PLAN terra, maart 2009, documentkenmerk 2009101

1.2 Leeswijzer

De resultaten en adviezen van het creatieve proces ‘meer met minder’ zijn in dit rapport beschreven. Dit is een aanvulling op het “ideeën schetsboek” waarin de resultaten van dit proces met behulp van cartoons zijn gevisualiseerd.



In het voorliggende rapport worden in hoofdstuk twee eerst de resultaten van de expertmeetings beschreven. Vervolgens worden de winnende concepten van de landelijke ideeënprijsvraag toegelicht. In hoofdstuk drie worden de mogelijke vervolgstappen beschreven. In de bijlagen is nog veel meer informatie te vinden over het verloop en de resultaten van het creatieve proces. Hierbij onder meer de totale lijst met suggesties die de experts hebben gedaan tijdens de bijeenkomsten. Verder is ook het juryrapport van de prijsvraag opgenomen, waarin de 15 beste ideeën zijn beoordeeld. In een apart bijlagenboek (bijlage 5) zijn alle inzendingen van de City Challenge gebundeld.

2. Resultaten

De resultaten van het creatieve proces 'meer met minder' zijn inmiddels bekend. Tijdens de expertmeetings zijn op basis van 160 suggesties vier denkrichtingen ontwikkeld die een bijdrage kunnen leveren aan de opgave van de gemeente. De landelijke prijsvraag "City Challenge" heeft behalve zes winnende concepten nog 82 andere concepten opgeleverd. Elk van de suggesties en concepten levert in meer of mindere mate een bijdrage aan:

1. Het reduceren van de kosten van beheer
2. Het realiseren van extra inkomsten voor het beheer
3. Het verhogen van de aantrekkelijkheid, duurzaamheid of meer in het algemeen van de kwaliteit van de openbare ruimte
4. Het vergroten van de betrokkenheid van Lelystedelingen bij 'hun' openbare ruimte en bij elkaar (sociale samenhang)
5. Het vergroten van de maatschappelijke participatie en samenwerking tussen gemeente, scholen, bedrijven en inwoners.
6. Het ondersteunen van een positief imago van Lelystad.

Een uitgekiende mix van diverse van de door de experts gegeven suggesties en de concepten die door de Lelystedelingen en creatieve denkers uit de rest van het land zijn bedacht, zal op alle fronten een positief effect kunnen hebben.

2.1 De expertmeetings

In januari 2015 bogen twintig creatieve experts vanuit diverse vakgebieden en professies zich over de opgave van Lelystad . Hiervoor werden twee bijeenkomsten georganiseerd waar de zelfde vraagstelling werd voorgelegd aan twee verschillende groepen experts.





Figuur 1 experts aan het werk

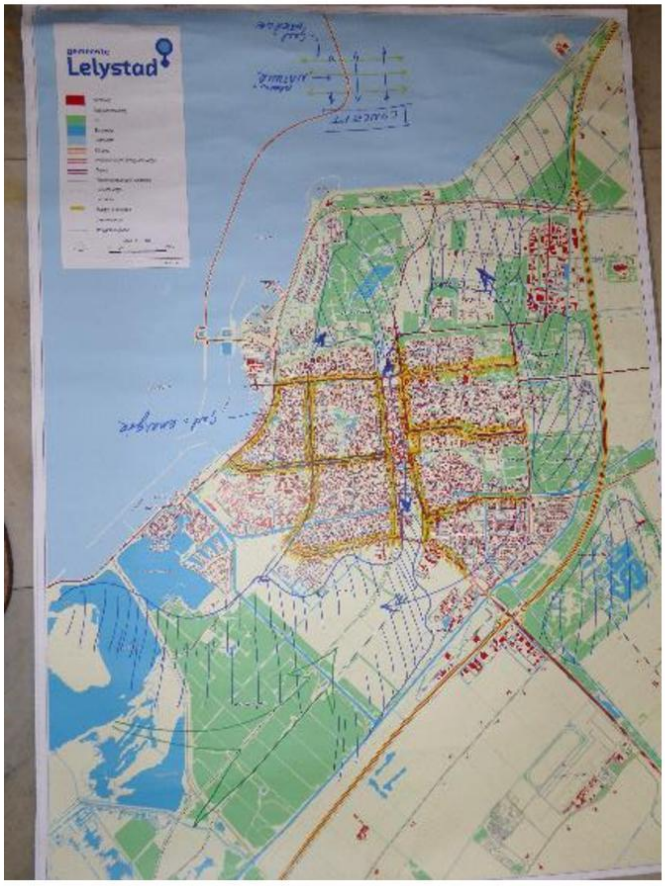
De expertmeetings hebben tal van veelbelovende ideeën en denkrichtingen opgeleverd. In totaal deden de experts samen 160 suggesties (zie bijlage 1) . Deze suggesties zijn op basis van de gesprekken tijdens de bijeenkomsten gebundeld in vier hoofd denkrichtingen.

1. ***Ontwikkel een nieuwe visie op de toekomst van Lelystad waarbij:***
    a. Lelystad wil niet verder groeien (woningbouwlocaties binnen en buiten de kern niet benutten, herbestemmen voor…..)
    b. Er wordt gekozen voor één helder en herkenbaar 'merk' voor Lelystad
    c. Waarbij wordt gedacht aan natuur en duurzaamheid –
        i. "*Lelystad als onderdeel van de Oostvaardersplassen* "(als je je huis uitstapt, sta je in de natuur).
        ii. Zelfvoorzienend, voedsel, energie.
        iii. Waarbij de openbare ruimte meer kleur en diversiteit krijgt waarmee de burgers van Lelystad zich verbonden voelen.
        iv. De verkeersstructuur opnieuw wordt bezien waardoor het denkbaar is dat wegen, viaducten en bruggen (deels) worden opgeheven.
    d. Ontwikkel deze nieuwe visie in nauwe samenwerking met de stad.

2. ***Ga anders beheren***
    a. Niet alles meer beheren. Wie gebruikt deze openbare ruimte? 'Delen wellicht laten 'verbossen', trottoirs die weinig worden gebruikt waar mogelijk opheffen.
    b. Aan burgers vragen welke functie zij zien van de openbare ruimte en naar mogelijkheden die zij zien en zelf hebben om deze anders te gebruiken.
    c. Kies nieuwe technieken die het beheer goedkoper maken. o.a. in relatie tot asfalt en verlichting.
    d. Onderzoek welke mogelijkheden er zijn om het beheer via concessies met private partijen / groepen burgers / ondernemers voor de gemeente goedkoper te organiseren.
    e. Geef burgers de ruimte ! De openbare ruimte kan *(gratis)* ter beschikking worden gesteld om te gebruiken naar eigen inzicht. De gemeente heeft geen of veel minder kosten voor het beheer ervan (*'claim your own land'*).

3. ***Benut de openbare ruimte om opbrengsten te genereren***
    a. De dreven, maar ook groengebieden kunnen worden benut voor productie van:
        i. Energie (zon, biomassa)
        ii. Voedsel
        iii. Grondstoffen
    b. Ook kunnen inkomsten worden verworven uit:
        i. Reclame
        ii. Evenementen
        iii. Entree / tol

4. ***Durf te experimenteren; de pioniersgeest weer levend maken!***
    a. Er is een experimentenwet gewenst om unieke opgave Lelystad aan te kunnen
    b. Regelvrije zones gewenst.
    c. Opbrengsten uit de openbare ruimte benutten voor het dekken van beheerkosten in de openbare ruimte. De openbare ruimte is dan niet uitsluitend een kostenpost!



Figuur één van de concepten van de experts: Lelystad "natuurlijk een duurzaam" De Oostvaardersplassen doortrekken en energieproductie op de Dreven



2.2 City Challenge Lelystad

In totaal kwamen er 88 inzendingen bij de gemeente binnen. De landelijke pool studenten en young professionals leverden 71 concepten in, de inwoners van Lelystad de overige 17. Hieruit zijn de drie beste concepten gekozen door de jury. Voor de drie beste ideeën van de Lelystedelingen waren nog extra prijzen beschikbaar.

De inzendingen zijn beoordeeld op vijf criteria;

1. verwachte financiële impact,
2. verwachte gevolgen voor de kwaliteit van de openbare ruimte,
3. het verwachte draagvlak bij inwoners en ondernemers,
4. de technische haalbaarheid en
5. de originaliteit.

- 1e prijs: ***"Slim beheren is het nieuwe ontwikkelen"*** –Het idee is origineel en uitvoerbaar, levert een financieel rendement op en het draagt bij aan de kwaliteit van de openbare ruimte. Het snelgroeiende groen langs de hoofdwegen levert biomassa op dat verkocht kan worden aan een biomassa centrale, reduceert beheerkosten en heeft een gunstig milieurendement.
- 2e prijs: ***Postzegelplan*** – hierin wordt het idee van de 'stadsetalage' naar voren gebracht. Het is een sympathiek idee waarin bewoners en ondernemers betrokken worden. De stadsetalage biedt ruimte aan creatieve bewoners en ondernemers om de buitenruimte als (kleurrijke en afwisselende) stadsetalage te gebruiken. Denk bijvoorbeeld aan een uitstalling van speelattributen door een leverancier, of een tijdelijke openlucht bibliotheek. De attractieve waarde van de stad neemt toe en tegelijkertijd ontstaan er huuropbrengsten van de grond.
- 3e prijs: ***Merkenstedenbouw*** – Deze originele invalshoek brengt sponsering van de openbare ruimte op een hoger schaalniveau door samenwerking met bedrijven op te zoeken die de doelstellingen van de gemeente delen. Bijvoorbeeld de ambitie om fietsgebruik te stimuleren door het aanleggen, onderhouden of verbeteren van fietspaden in samenwerking met een fietsenmerk. Gemeentelijke ambities kunnen sneller worden gerealiseerd terwijl de kosten worden gedeeld en bedrijven hun imago kunnen versterken.



Figuur 2 Prijsuitreiking winnaars City Challenge Lelystad

De roep om de samenwerking tussen gemeente en bewoners en bewoners te vergroten, is in alle drie de ideeën van Lelystedelingen aanwezig. De beste inzendingen uit Lelystad (willekeurige volgorde):

- Het idee ***''Open data maps en marktplaats''*** pleit voor meer inzicht in de beheerwerkzaamheden en kosten op buurtniveau. Het beheer van de openbare ruimte wordt op een online kaart 'in de aanbieding' gezet zodat bewoners en kleine ondernemers het onderhoud tegen een aantrekkelijke prijs kunnen overnemen. De kosten voor de gemeente worden verlaagd, de betrokkenheid en kwaliteit in de buurt gaan erdoor omhoog.
- ***''Samen bereiken we meer''*** gaat uit van een samenwerking met groenopleidingen en praktijkscholen om de kosten van de openbare ruimte te drukken en te werken aan de toekomst van jongeren.
- Bewoners van Karveel die met trots al jaren met succes vrijwilligersacties in de buurt tot stand weten te brengen zijn bereid hun succesformule te delen. Het idee ***''besparen op groenonderhoud, ons idee'*** biedt een stageplek voor toekomstige vrijwilligers coördinatoren zodat de aanpak over de stad verspreid kan worden. De kosten voor het groenonderhoud gaan daarmee omlaag en de kwaliteit van de woonbuurt wordt vergroot. Dit zijn de perfecte 'ambassadeurs van Lelystad'.


Lelystad
BEDANKT!

3. Advies voor vervolg

Het creatieve proces 'meer met minder' heeft geresulteerd in nieuwe denkrichtingen en concepten om het beheer van de openbare ruimte van Lelystad in de toekomst (meer) kostendekkend uit te kunnen voeren. Om dit daadwerkelijk te realiseren is het van belang een realistisch uitvoeringsprogramma op te stellen met projecten en activiteiten die bijdragen aan dit doel en liefst ook de aantrekkelijkheid en duurzaamheid maar ook de betrokkenheid van bedrijven, instellingen en inwoners van Lelystad bij de openbare ruimte vergroten. Het advies is om hier in een aantal stappen naar toe te werken.

Advies:

1. Ga in gesprek met de prijswinnaars over de mogelijkheden om één of meer van de concepten als pilot uit te voeren.
2. Stel een meerjaren uitvoeringsprogramma 'meer met minder' op.

   Wat hier voor nodig is:

   Maak een **database/'toolkit'** waarin de ideeën, maatregelen of ingrepen staan die uit de expertmeetings en City Challenge naar voren zijn gekomen en de moeite waard zijn om verder te verkennen. Geef hierbij aan welke resultaat het idee heeft, of er een grote of kleine investering voor nodig is, ect.

   Bijvoorbeeld :

Titel idee	Omschrijving	Resultaat	Kostenbesparing?	Investering?
let your art shine	energiebesparen op verlichting door het toepassen van glow in the dark kunst op bijv. fietspaden.	verhoogt de gebruiks- en inrichtingskwaliteit van de openbare ruimte	gering	laag

Stel 3 tot 5 **nieuwe scenario's** voor de toekomst van de openbare ruimte van Lelystad op en leg deze voor aan bewoners en aan het gemeente bestuur. Gebruik hiervoor de database door verschillende ideeën met elkaar te combineren. Gebruik hierbij in ieder geval de 15 beste inzendingen van de City Challenge die zijn voorzien van een expert judgement. Mogelijke scenario's zijn:

1. ''Lelystad zet de openbare ruimte in om groene energie te produceren''
2. "Lelystad zet in op natuurontwikkeling in de stad".
3. ''Bewoners verhogen de kwaliteit van de openbare ruimte d.m.v. wijkdeals''
4. ''Lelystad zet in op duurzame samenwerking met het bedrijfsleven''

Werk het gewenste scenario's verder uit in termen van uitvoerbaarheid, financiële impact, effecten voor de kwaliteit van de openbare ruimte en draagvlak. En stel daarmee het **uitvoeringsprogramma** voor de komende 10 jaar op.

Ter voorbereiding van dit 'meerjarenprogramma "meer met minder" zal de eigen ambtelijke organisatie een belangrijke rol krijgen. De inzet van de creativiteit,

deskundigheid en lokale kennis van de eigen organisatie zijn nodig om een realistisch programma op te kunnen stellen dat op draagvlak kan rekenen.

In dit kader wordt geadviseerd om een aantal **werkbijeenkomsten** te organiseren waarbij ook de prijswinnaars van de City Challenge deels voor zullen worden uitgenodigd. De volgende stap is om de **participatie van inwoners en bedrijven van Lelystad te verbreden.** Dit is van belang om het draagvlak voor veranderingen rond het beheer van de openbare ruimte te vergroten. Minstens zo belangrijk is om de denk- en daadkracht van de maatschappij zo goed mogelijk te benutten

Bijlage 1 deelnemers van de expertmeetings en hun suggesties voor Lelystad

de heer	Jan	Wal, ter Goorbergh, van den	Gemeente Nijmegen, hoofd stadsbeheer
de heer	Frans		VHL University of Applied Sciences, senior lecturer
de heer	Robbert	Naus	Dura Vermeer
de heer	Alfred	Bol	CON- herstructurering en gebiedsontwikkeling
Mevrouw	Marijke	Dijkshoorn-dekker	Wageningen University & Research centre
de heer	Fred	Bransen	Tauw ingenieurs voor duurzame leefomgeving, programmamanager ruimtelijke kwaliteit
de heer	Mark	Verhijde	Adviseur Stedelijke Ontwikkeling
de heer	Holger	Peters	Stichting GemGids
de heer	Rob	Bonting	Gemeente Groningen, inkoper, o.a. voor openbare ruimte
de heer	Dick	Bergsma	Gemeente Groningen, Stadsbeheer, team Plannen.
de heer	Ton	Bussemakers	Gemeente Breda, Senior adviseur wijkgericht werken
de heer	Rob	Jansen	Bureau open blik
de heer	Frits	Boogaard, van den	Heijmans (hoofd afdeling Innovatie)
de heer	Simon	Bos	Tauw ingenieurs voor duurzame leefomgeving, programmamanager innovaties en productontwikkeling
Mevrouw	Helma	Born	Directeur Procap, adviseurs en projectmanagers gebiedsontwikkeling
Mevrouw	Marieke	Jonker	PLATFORM 31
de heer	Arend	Meijer	Regio manager Pink Roccade
de heer	Pieter	Brink	Bureau B&O/Stichting SEN. Architect/stedenbouwkundige, ook verbonden aan stichting SEN (op grote schaal opwekken van duurzame energie door bewoners).
de heer	Arjan	Keijzer	Upcycle consultancy

De expertmeetings hebben vier hoofddenkrichtingen voor kostendekkend beheer Lelystad opgeleverd.

1. ***Ontwikkel een (nieuwe) visie op de toekomst van Lelystad***
2. ***Ga anders beheren***
3. ***Benut de openbare ruimte om opbrengsten te genereren***
4. ***Durf te experimenteren; de pioniersgeest weer levend maken!***

De circa 160 suggesties die de experts hebben gegeven zijn in deze bijlage letterlijk weergegeven geordend volgens de 4 denkrichtingen.



Ad 1. ***Ontwikkel een (nieuwe) visie op de toekomst van Lelystad***

1. Civiele kunstwerken verminderen en terug naar traditionele infrastructuur
2. Focus op indikken vd stad iov uitbreiden
3. Aantal dreven helemaal opheffen / minder wegen
4. Dreven als ultiem breed fietspad - stimuleren van duurzaam verkeer
5. Uitbreiding van de Oostvaardersplassen (entreegeld vragen)
6. Buiten naar binnen brengen (bestaande wijken herbestemmen). Bijv. bedrijf/landbouw/recreatie in de wijk.
7. Gedragen visie - dezelfde werkprocessen (voorwaarde scheppend). Werk je samen de zelfde kant op?
8. Lelystad afmaken met Floriade 2036, daarna verder bouwen
9. Ontwikkelvisie in de ijskast behalve als de bedrijfseconomische visie positief is. Wel beheervisie ontwikkelen
10. Stad anders inrichten, met stedenbouwkundige bril van vandaag de stad opnieuw bekijken en een nieuwe visie opstellen. ''De te grote jas passend maken''
11. Identiteitsontwikkeling 'Letsgro' (imago). Toekomst/visie v/d stad.
12. Centrum autovrij
13. Meervoudig ruimtegebruik (wonen-werken-recreëren)
14. Deel van onbenutte grond inzetten voor leefbaarheid jeugd, jeugd kan haar ei niet genoeg kwijt
15. Op basis van een nieuwe visie, de kwaliteit inrichting groen opschalen (ondanks schaal/ruimte), deze is nu soms fantasieloos
16. Bos, groen en ondernemer meer ruimte geven, minder groen, meer vertier
17. Ruimte benutten door water kanaal systeem in Lelystad te creëren (recreatieve vaarroute)
18. Plant 1 miljoen bloemen (bollen), maak de OR een attractie (door ondernemer)
19. Wijken verbinden met natuur/benaderbaar voor bewoners en niet alleen autoverkeer
20. Stadscentrum (in kleinere omvang) afronden: energie verleggen naar kuststrook, afronden havenkom (KSF)
21. Ontwikkel samen met bewoners een lange termijn visie + ambitie voor invulling OR
22. Natuur de stad in laten komen
23. Bedenk 2 of 3 sterke kenmerken die tot besparing leiden - motto
24. Relatie met krimpgebied - je bent wat je bent - reken je niet rijker - niet groeien maar richten op wat er nu is
25. Floriade naar Lelystad trekken als stip op de horizon
26. Consistentie d.m.v. doel/visie. Afvragen: 'wat willen en kunnen we zijn over 20 jaar?'

27. Imago: bevers, vossen.



Ad 2. ***Ga anders beheren***

28. Wat als je niets doet? gaan anderen dan iets doen? ''
29. Privé tuinen doortrekken zodat er minder loze openbare ruimte is
30. Ruilverkaveling of herverkaveling. ''Vrijspelen'' van grond en wegen
31. Assets afstoten
32. Aanstellen groenparticipatie coördinator die bewoners en ondernemers initiatieven begeleidt in beheer
33. Participatie: per buurt organiseren
34. Burgers ownership geven over de wijk/groenbeheer
35. Vergoeding geven voor simpele beheerklus in de wijk (incentives)
36. Schapen inzetten voor groenonderhoud
37. Monitoren wegen met grondradar
38. Extensief onderhoud groen - schapen, delen van het groen laten verbossen
39. Onderhoud door agrariërs laten onderhouden (biologisch, lokale markt)
40. Adopteren van openbare grond door bedrijven/particulieren (incl kosten)
41. Burgers betrekken bij het onderhoud
42. Burgers meer laten participeren in planologie
43. Bedenk samen met belangengroepen welke beheeringrepen moeten blijven en welke anders kunnen worden ingevuld of niet noodzakelijk zijn
44. Minder regels, kijk naar de functie
45. Tijdelijk anders bestemmen
46. Betrokken actoren bijeen brengen, behoefte inventariseren.
47. Inwoners aan het roer. Speelbeheer, logboeken en klein onderhoud

48. Kijken naar functionaliteit, is het nodig? Wordt het gebruikt of kunnen we ook zonder?
49. Inwoners aan het roer, experimenteer met nieuwe organisatievormen zoals buurtbedrijf. Hogere kwaliteit, lagere lasten
50. Denken als een boer' - Wat ver van je af staat behandel je als braakliggend. Dichtbij = sierwaarde. & alles hergebruiken.
51. Kwaliteit onderhoud aanpassen
52. Op buurtniveau bepalen bewoners inrichting + beheer omgeving
53. Burgerparticipatie kan je niet implementeren, schep de goede voorwaarde
54. Gebruikers betrekken bij het onderhoud (ook scholen)
55. Cijfers OR in beeld – denk aan buurtbegroting. Bewoners zelf laten kiezen wat er nodig is en het bespaarde geld inzetten voor de behoefte die er in de wijk zijn. Bijv. een buurtbus.
56. In 5 jaar -25% van de civiel technische kunstwerken
57. 20% vd trottoirs eruit
58. Verlichting van wegen niet volgens richtlijnen maar volgens sociale veiligheidsbehoefte
59. Helft van de bomen verwijderen
60. Speelplekken verwijderen
61. Minder niveauverschillen/functiescheiding (bruggen e.d.) Minder civiele kunstwerken.
62. Met inwoners/bedrijven ondernemersschap in de OR bevorderen
63. Energiebedrijf in de hand nemen (niet een bank)
64. Delen in concessie uitgeven.
65. Concessie ipv overeenkomst hanteren: 10 jaar of meer wel/geen geld vooraf, regelruimte gemeente, nieuw verdienmodel.
66. Wijkondernemer als concessiehouder.
67. Uitgeven openbaar gebied aan bedrijven en t.b.v. nieuwbouwwoningen (inbreiden). Infrastructuur ook zelf betalen en onderhouden?
68. Georganiseerde sterfhuisconstructie - elementen uit de openbare ruimte weghalen die niet gebruikt worden
69. Versimpelen van de infrastructuur
70. Glowing lines ipv traditionele straatverlichting
71. Plantsoenen omzetten in natuur
72. De weg als water infiltratie medium - bespaart waterbeheer
73. Duurzame wegen in onderhoud - beton ipv asfalt
74. Minder discontinuïteiten in weg; minder drempels, rood fietspad asfalt
75. Verbinden van snippers
76. Tijdelijke aanpassing van de inrichting.
77. Beheer OR middels leaseconstructie wegzetten
78. Identiteit van Lelystad verbinden aan OR: natuur z'n gang laten/stimuleren (vb: 'onze huismus') en daardoor kosten verlagen
79. Koppelen van partijen met beleggers geld zoals pensioenfondsen aan ontwikkelingen in de OR
80. Differentiatie van wijken, verschillende prijs voor de openbare ruimte laten bepalen. Afhankelijk van de inrichting en voorzieningen.
81. Inzicht op wijkniveau zodat je maatwerk kan leveren binnen visie ('suit supply').
82. Gebruiksmogelijkheden vergroten (opleidingen, recreatie, snoeien, maaien, visvijver).
83. Tijdelijk anders beheer. Bljv, half jaar braakliggen. Seizoengebonden beheren.
84. Adoptietool: adopteren stadsnatuur/stadstuin.

85. Sponsoring: OR, speelplaatsen, kunstwerken, rotondes.
86. Crowd maintenance - geen beheer op groen
87. Deel financiële SvZ met bewoners en ondernemers en maak een gezamenlijke business case
88. Andere financiering van beheer, denk vanuit asset management, denken in business cases. ''de keten openbare ruimte''
89. self healing asfalt aanleggen
90. Schoonwater situatie als onderhandelingskracht naar waterschap inzetten
91. Andere financiële vormen, afrekenen op klachten en prestaties. Privaat-publiek financieren en zelfde doelstellingen
92. L.C.C. als basis voor beheer en onderhoud vd OR
93. Groen en grijsbeheer uitbesteden aan marktpartijen
94. Laat zien wat onderhoud kost en laat de 'betaler' kiezen. vb ondernemersfonds Utrecht
95. Geef de hoofdinfra in bruikleen met een prestatie verplichting
96. Beheerorganisatie privatiseren / eigen dienst eruit
97. 'goed'' groen kiezen bij aanleg, weinig onderhoud/beheer
98. Asset management = -10% kosten
99. Cyclisch onderhoud - op vast geplande momenten volledig onderhoud aan complete infrastructuur (water kunstwerken, riool en verharding).
100. LEAN - stroomlijn je processen
101. Preformance based contracting - Betalen voor het gebruik. Andere manieren naar inkoop kijken.
102. Triade inkoopconstructies - kleinschaliger zelf inkopen
103. Opheffen gemeentelijk groenbedrijf
104. Andere contracten aanbesteding, onderhoud in resultaat en niet in uren
105. Onderhoud voor grotere percelen meerjarig uitbesteden
106. Opzetten dagbestedingsvoorziening / zorgbedrijf
107. Structuur in proces en producten en maatwerk waar nodig
108. Andere manieren begroten
109. Budget verplaatsen i.r.t. andere problemen in de stad.
110. Tool box ontwikkelen: hoe werken we? wat maken we? (proces) rol/betrokkenheid burgers (loslaten).
111. Value management studie - 80-20% regel en is dat het waard?



Ad3 . ***Benut de openbare ruimte om opbrengsten te genereren***

112. Gronduitgifte van 'overmaat' dreven niet als stukje extra maar met meer dan dat
113. Loopbrug verkopen.
114. Bomen verkopen, beton verkopen (recycling)l.

115. Scheefgroei tussen opbrengsten/kosten iets rechter trekken: bewoners laten betalen voor 'hun' parkeerplaats voor de deur.
116. Brugwoning - niet gebruikte bruggen verkopen als brugwoning
117. Economische ruimte van de buurt creëren - Wi-Fi spots
118. Asfalt afsluiten. Tijdelijk gebruik: skaten, schaatsen, etc. (concessie). Autorace, drive in markt e.d.
119. TABTOOL: promoot tijdelijk anders bestemmen (biomassa, bamboekweek, stadsfruit).
120. Meervoudig ruimtegebruik binnen stedelijk gebied: stadsboeren, stadstuinbouw, stadsslager
121. Groene dreven omzetten in productiegronden (biomassa/landbouw/bloembollen)
122. Zonne-/windenergie, takhout voor biomassacentrale op niet gebruikte openbare ruimte
123. PV panelen + zonnecollector op dreven
124. Productiefactoren water: viskwekerij, algen, waterzuivering, woonboten, visverenigingen, evenementen (concessies). Elzenhout: 'made in Lelystad', bever/vossenpromotie. Van last naar lust.
125. Openbare ruimte als grondstoffenbank. Bijvoorbeeld het asfalt, gebruiken als je het nodig hebt voor het bouwen van iets nieuws. Denk aan huizen die gemaakt zijn van oude stadsmuren.
126. Stopplaats op dreven Lelystad op dreef. Lokaal geproduceerde walnoten
127. Stadslandbouw: groenzones gebruiken voor bollenteelt
128. Stadslandbouw e.a. activiteiten in de OR van de wijken (projecten gebruik/zelfbeheer)
129. Benutten overruimte van drevenstructuur op commerciële manier
130. Gemeentelijk energiebedrijf oprichten, warmtenet en lokaal elektriciteitsnet
131. Energie uit rioolbuizen vermarkten
132. De infrastructuur als zonnecollector
133. Dreef-gebieden gebruiken voor biogas centrale (brandstof)
134. De weg als energieleverend medium: zonne-energie, warmtekracht
135. Energie opwekken op en rond de dreven
136. Warmtenet - Vloerverwarming in het uitgebreide bestratingsnetwerk en warmte in grond opslaan en verhandelen naar omliggende buurten
137. Concessie groen: buurt-/wijkbedrijf productiegroen.
138. Groen als natuurlijke productiefactor: ecosysteem diensten. Voedselproductie, recreatieproductie, energieproductie, zuivel-/waterproductie.
139. Programma + productieruimte openbaar (bv. hout voor energieopwekking en eco-overgangen, openbaar-privé).
140. Functies verbinden. Groen ook als productie/stadslandbouw. (groen-food-sociale cohesie)
141. Stadslandbouw
142. Natuurexcursies: bever, ree, vos, ringslang, Anaconda
143. Openbare ruimte als hulpbron/productiefactor (landbouw, rust en ruimte, eco systeemdienst). Bewoners als producent.
144. Grote drijvende zonnepanelen
145. Nodig farmacie bedrijf uit die medicijnen uit riolering kan zuiveren en hergebruiken
146. Tolvragen voor bruggen
147. Tijd- en locatie gebonden kwantificeren van verschillende mogelijkheden, (maatsch.) diensten. - baten ander gebruik OR in beeld brengen en partijen vinden die daaraan willen bijdragen.

Ad 4. ***Durf te experimenteren; de pioniersgeest weer levend maken!***

148. Lelystad lichtstad. Pioniersrol oppakken. Openbare verlichting verwijderen maar wel lichtgekleurde wegen aanleggen.
149. Leipzig - stukken uit beheer halen en als vrijstaat uitgeven. Voorzieningen clusteren in centrum. Regelvrije zone.
150. Eigen biologische zuivering, afsplitsen van waterschap. Geen riolering meer, afvoeren in rietvelden en regenwater laten infiltreren
151. Subsidies voor proeflocatie beheer openbare ruimte (EU).
152. Pioniersgeest terug in de polder: Lelystad geeft de bal aan de inwoners." Claim your own land''
153. Wat als bedrijven geen energiekosten betalen?
154. Laat ondernemers belastingvrij ondernemen om tot initiatieven te komen voor invulling grote OR
155. Procesmatig: gebruik input scholieren om tot oplossingen te komen die (toekomstige bewoners) waarde toevoegen
156. Lelystad als proeftuin
157. Regelvrije zones waar zonder al te veel moeite gebouwd en ondernomen kan worden
158. Regelarm 'Strand Lelystad'
159. Stevig gesprekken in den haag voeren - goed onderhalen i.r.t. extra bijlage of kans bieden om te veranderen
160. Steun Lelystad, oproep aan Nederland. Bijv. gooibloem. Route naar de toekomst, verbondenheid creëren

Bijlage 2 Tekst prijsvraag City Challenge

City Challenge



Bedenk een concept om de uitgaven aan het onderhoud van de openbare ruimte te verminderen of hiervoor extra inkomsten te genereren

Deadline: 29 maart 2015
Prijzen:

- ✓ 1ste prijs: €1000,-
- ✓ 2de prijs: €350,-
- ✓ 3de prijs: €200,-
- ✓ Extra prijzen: 3x Lelypas t.w.v. €150,- voor de 3 beste inzendingen uit Lelystad

Deelname aan de City Challenge van de Gemeente Lelystad staat open voor iedereen. Het is toegestaan om meerdere ideeën in te leveren.
De beste inzendingen worden uitgenodigd om hun idee te pitchen in de gemeente Lelystad.

Lelystad

Lelystad is een gemeente in de provincie Flevoland die ontstaan is door de inpoldering van het IJsselmeer. Lelystad is zeer ruim van opzet. Het ontwerp is gebaseerd op een rasterstructuur met dreven (stadshoofdwegen) voor autoverkeer en verhoogde fiets- en voetgangersbruggen die de wooneilanden en het stadscentrum bereikbaar maken. De kernkwaliteiten van Lelystad zijn sterk verbonden met deze royale openbare ruimte, het biedt immers 'ruimte, groen en water'. De eerste inwoners vestigden zich eind jaren '60 van de vorige eeuw. Lelystad werd in die tijd bestuurd door het zogenaamde 'Openbaar Lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders'. Pas in 1980 wordt Lelystad een gemeente en daarmee onder andere verantwoordelijk voor het onderhoud van de openbare ruimte.

Openbare ruimte

Hierdoor heeft Lelystad te maken met een uitdaging van formaat. De gemeente maakt veel kosten voor het onderhoud van de openbare ruimte. Dat de kosten voor het onderhoud hoog zijn, komt vooral door de structuur van de stad. Vergeleken met andere steden is Lelystad erg ruim van opzet. Lelystad heeft veel meer openbare ruimte in beheer dan andere steden. Het gaat dan om parken, plantsoenen en brede groenstroken langs de wegen en ook om de ruime stadshoofdwegen, de zogenaamde "dreven", straten en pleinen. Lelystad behoort samen met Heerlen en Emmen tot de drie groenste steden van Nederland, zo blijkt uit recent onderzoek door de Universiteit van Wageningen. De hoeveelheid openbare ruimte per woning is in Lelystad ruim vijf keer groter dan bijvoorbeeld in het dicht bebouwde Haarlem. Dat is prachtig en kenmerkend voor Lelystad, maar relatief duur in onderhoud.

Het onderhouden van de (asfalt) wegen en het openbaar groen is de grootste kostenpost van de openbare ruimte. Het maaien van het gras, het snoeien van de bomen en struiken, het uitvoeren van kleine reparaties in het wegdek en het periodiek vervangen van het asfalt zijn enkele van de werkzaamheden die onder het onderhoud van de openbare ruimte vallen. Ook andere onderdelen van de openbare ruimte vragen onderhoud zoals de verlichting, bruggen, riolering en het straatmeubilair.

De gemeente Lelystad beheert ongeveer:

- **1240 Ha openbaar groen**
- **600 Ha verharding zoals wegen en pleinen.**

Wil je nog meer over de openbare ruimte van Lelystad te weten komen? Bekijk dan dit filmpje

http://bit.ly/1zQhcfZ

Lelystad is daarom op zoek naar een vernieuwende aanpak om het onderhoud van de openbare ruimte goedkoper te maken. Of hiervoor extra inkomsten te generen, waardoor de gemeente het onderhoud makkelijker kan betalen. Heb jij hiervoor het onderscheidende idee?

Bedenk een concept om de uitgaven aan het onderhoud van de openbare ruimte te verminderen of hiervoor extra inkomsten te genereren

The Challenge

Er is behoefte aan nieuwe ideeën en een frisse blik. De gemeente Lelystad wil buiten de bekende kaders, buiten de al in Lelystad beschikbare kennis, vanuit nieuwe invalshoeken naar oplossingen zoeken. Voor de toekomst wil de gemeente Lelystad namelijk nog meer inzetten op het terugbrengen van de kosten die de gemeente maakt voor het onderhoud van de parken, plantsoenen, wegen en pleinen. Het uitgangspunt daarbij is dat de huidige kwaliteit minimaal behouden blijft. Het winnende idee vergroot zelfs de leefbaarheid en kwaliteit van de openbare ruimte. Ook willen we onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om extra inkomsten in de openbare ruimte te genereren.

Voor het vinden van de oplossing voor deze opgave kunnen de onderstaande twee denkrichtingen je verder helpen.

1. Hoe kunnen we het onderhoud van het openbaar groen en/of openbare wegen (met name de stadshoofdwegen/dreven) in de toekomst goedkoper uitvoeren? Denk bijvoorbeeld aan andere financieringsvormen, nieuwe organisatievormen en/of technische innovaties. Of is het denkbaar dat de gemeente niet alles meer beheert, maar bijvoorbeeld het onderhoud of delen van de openbare ruimte aan andere partijen overdraagt?
2. Hoe kunnen we extra opbrengsten genereren met het openbaar groen en/of openbare wegen (met name de stadshoofdwegen/dreven)? Denk bijvoorbeeld aan nieuwe vormen van gebruik, zoals productie van energie, voedsel of grondstoffen. Of juist recreatie, sport of toerisme.

   Misschien weet jij nog een andere denkrichting? Laat je creatieve geest niet beperken door de bovenstaande mogelijkheden.

Impressie openbare ruimte Lelystad





Wat is er al gedaan?

Uiteraard heeft de gemeente zelf de afgelopen jaren uitgebreid onderzoek gedaan naar maatregelen die de kosten van het onderhoud van de openbare ruimte omlaag kunnen

brengen. Veel maatregelen zijn al genomen, waaronder: minder maaien, minder gebruik van het (duurdere) geluid reducerende asfalt, het aanpassen van de inrichting van het openbaar groen en meer inzet van alternatieve vormen van onderhoud zoals een schapenweide en beschikbaar stellen van grond voor een gemeenschappelijke moestuin. Ook zijn de ambities voor het niveau van onderhoud in het verleden al naar beneden bijgesteld. In vaktermen is de inrichting sober en het niveau nu te typeren als 'basis'. Ook zijn op enkele plekken de brede dreven smaller gemaakt, soms door een weghelft af te sluiten voor het autoverkeer en/of in te richten als groenstrook of parkeerplaats.

Randvoorwaarden

- Jouw idee moet een positieve invloed hebben op de leefbaarheid en kwaliteit van de openbare ruimte.
- We zijn niet op zoek naar ideeën waarbij de openbare ruimte bebouwd wordt met huizen of andere vaste bebouwing.
- We zijn ook niet op zoek naar ideeën die uitsluitend gaan over het terugbrengen van het onderhoudsniveau (minder kwaliteit, minder schoon, meer slijtage accepteren) van de openbare ruimte.
- De ideeën moeten een substantiële financiële bijdrage leveren aan de gemeentebegroting.

Jouw inzending

Geef in maximaal 2 A4 een beschrijving van jouw aanpak. En licht dit toe aan de hand van enkele tekeningen of inspiratiebeelden.

Beoordelingscriteria

Je inzending zal op de volgende onderdelen worden beoordeeld:

- **Verwachte financiële impact:** zal het idee binnen 10 jaar een positief financieel effect voor de gemeentebegroting opleveren (rekening houdend met eventuele investeringen)?
- **Verwachte kwaliteitsimpact:** zal het idee een bijdrage leveren aan de kwaliteit (aantrekkelijkheid, veiligheid, duurzaamheid, bereikbaarheid, gebruikswaarde, natuurwaarde e.d.) van de openbare ruimte en het imago van Lelystad?
- **Draagvlak:** zal er voldoende draagvlak voor het idee zijn onder de bewoners en bedrijven uit Lelystad?
- **Technische haalbaarheid:** is het idee binnen 10 jaar uit te voeren?
- **Originaliteit** van de door jou bedachte oplossing voor de toekomstige openbare ruimte van Lelystad.

Het wedstrijdreglement

Jouw inzending

- Je inzending (inclusief eventuele afbeeldingen) bestaat uit **maximaal 2 A4**.

- Je inzending is een Pdf-bestand van maximaal 10 MB groot (Klik hier voor gratis PDF converter).

Deelname

- **Deelname staat open voor iedereen!**
- Deelname is uitsluitend mogelijk via de website van OnlineChallenges.org.
- Deelname in groepen (max. vier personen) is toegestaan. Alle groepsleden dienen zich wel in te schrijven i.v.m. uitnodigingen voor een eventuele prijsuitreiking of vervolg bijeenkomsten.
- Medewerkers van de gemeente Lelystad zijn uitgesloten van deelname

Inzending

- **Meerdere inzendingen zijn toegestaan!**
- Om mee te kunnen doen, dien je een account bij OnlineChallenges.org aan te maken.
- Inzendingen moeten vóór de deadline via de website van OnlineChallenges.org worden geüpload.
- Na de deadline (29 maart 2015) worden er geen inzendingen meer geaccepteerd.
- Te laat of anders ingediende inzendingen worden uitgesloten van deelname.
- Na succesvolle verzending ontvang je direct een bevestiging. Zo niet, stuur dan zo snel mogelijk, maar
  uiterlijk vóór de deadline, een e-mail naar info@onlinechallenges.org.
- Zodra je je inzending hebt geüpload is het niet meer mogelijk om deze te vervangen en/of aan te passen.

Uitslag

- De uitslag van de Challenge wordt uiterlijk vier weken na de deadline bekend gemaakt op de website.
- Over de uitslag kan niet worden gecorrespondeerd.
- Uiterlijk twee weken na bekendmaking van de uitslag worden de winnaars op de hoogte gebracht ten
  aanzien van de door hun gewonnen prijzen.

Voorwaarden

- Door het uploaden van je inzending ga je akkoord met de (dan geldende) gebruikersvoorwaarden van OnlineChallenges.org: http://www.onlinechallenges.org/Home/Gebruikersvoorwaarden
- Ook ga je er mee akkoord dat jouw inzending de CC0 licentie van Creative Commons krijgt toegewezen. Met een CC0 licentie kunnen jouw ideeën door de gemeente Lelystad voor alle doeleinden gebruikt worden en naamsvermelding kan daarbij niet worden geëist. Meer informatie m.b.t. de CC0 licentie:
  - Samenvatting: http://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/.
  - Volledige versie: http://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/legalcode.

Bijlage 3 Juryrapport prijswinnaars City Challenge

1. Slim beheren is het nieuwe ontwikkelen		
Van wie?	• Johan Kazemier (nr. 71) – Slim beheren is het nieuwe ontwikkelen	
Beoordeling (tussen de -2 en 2)	Financiën Kwaliteit Draagvlak Haalbaarheid Originaliteit Eindscore Nr 71 : 1 1 1 2 2 7	
Samenvatting concept(en)	• Brede grasdreven omvormen naar Ecoridors. Snel groeiend opgaand groen langs wegen die als biomassa worden vermarkt en minder onderhoud nodig heeft (bijv. wilg) en klimaatvoordelen hebben. 1 x per 4 jaar oogsten in banen zodat er geen kaalslag ontstaat. Bedrijven mee laten betalen om ecologische footprint te verkleinen.	
Expert judgement kansen en kanttekeningen	*Kansen*: • Creëren van een hogere milieuwaarde, minder onderhoud en ook opbrengsten. Koppeling met bio-massa centrale Lelystad denkbaar. En betrekken bedrijfsleven en bewoners die bijdrage willen leveren aan het verkleinen van hun footprint.	*Kanttekeningen*: • Wegen de kosten van het rooien op tegen de bestaande onderhoudskosten?
Beschrijving beoordelings-criteria (er is een score tussen de -2 en 2 gegeven per onderdeel)	**Verwachte financiële impact** : Zal het idee binnen 10 jaar een positief financieel effect voor de gemeentebegroting opleveren (rekening houdend met eventuele investeringen)? **Verwachte kwaliteitsimpact:** Zal het idee een bijdrage leveren aan de kwaliteit (technische waarde, gebruikswaarde, belevingswaarde en milieuwaarde) van de openbare ruimte en het imago van Lelystad? **Draagvlak:** Zal er voldoende draagvlak voor het idee zijn onder de bewoners en bedrijven uit Lelystad en gemeente bestuur? **Technische en juridische haalbaarheid:** Is het idee binnen 10 jaar uit te voeren (technisch en juridisch)? **Originaliteit:** Originaliteit van de bedachte oplossing voor de toekomstige openbare ruimte van Lelystad. -2 | -1 | 0 | 1 | 2 | Score:	

2. Het postzegelplan		
Van wie?	• Lisanne Beijk (nr. 65) – Het postzegelplan	
Beoordeling (tussen de -2 en 2)	Financiën Kwaliteit Draagvlak Haalbaarheid Originaliteit Eindscore Nr 65: 1 1 2 1 2 7	
Samenvatting concept(en)	• Het is een sympathiek idee waarin bewoners en ondernemers betrokken worden. De stadsetalage biedt ruimte aan creatieve bewoners en ondernemers om de buitenruimte als (kleurrijke en afwisselende) stadsetalage te gebruiken. Denk bijvoorbeeld aan een tijdelijke openlucht bibliotheek. De attractieve waarde van de stad neemt toe en de openbare ruimte wordt economisch benut waardoor er inkomsten ontstaan.	
Expert judgement kansen en kanttekeningen	*Kansen*: • De "stadsetalage'' heeft een attractieve waarde. Flexibel en dynamisch.	*Kanttekeningen*: • Verrommeling van de openbare ruimte, vraagt duidelijke kaders.
Beschrijving beoordelings-criteria (er is een score tussen de -2 en 2 gegeven per onderdeel)	**Verwachte financiële impact** : Zal het idee binnen 10 jaar een positief financieel effect voor de gemeentebegroting opleveren (rekening houdend met eventuele investeringen)? **Verwachte kwaliteitsimpact:** Zal het idee een bijdrage leveren aan de kwaliteit (technische waarde, gebruikswaarde, belevingswaarde en milieuwaarde) van de openbare ruimte en het imago van Lelystad? **Draagvlak:** Zal er voldoende draagvlak voor het idee zijn onder de bewoners en bedrijven uit Lelystad en gemeente bestuur? **Technische en juridische haalbaarheid:** Is het idee binnen 10 jaar uit te voeren (technisch en juridisch)? **Originaliteit:** Originaliteit van de bedachte oplossing voor de toekomstige openbare ruimte van Lelystad. -2 | -1 | 0 | 1 | 2 | Score:	

3. Merkenstedenbouw		
Van wie?	• Wietze Gelmers (nr. 30) - Merkenstedenbouw	
Beoordeling (tussen de -2 en 2)	Financiën Kwaliteit Draagvlak Haalbaarheid Originaliteit Eindscore Nr 30: 1 2 1 1 2 7	
Samenvatting concept(en)	• Merkenstedenbouw is een samenwerking tussen gemeente en bedrijfsleven, waarbij de ontwikkeling van de stad voor beide centraal uitgangspunt is (bijv fietsgebruik bevorderen). Bedrijf neemt beheer over of geeft een financiële ondersteuning en als tegenprestatie kan bedrijf zich promoten. Voorbeeld de aanleg van 15 cycle super highways in Londen door bank Barclays, Londen wilde zorgen voor betere fietsverbindingen.	
Expert judgement kansen en kanttekeningen	*Kansen*: • Betrokkenheid bedrijfsleven in het maatschappelijke domein vergroten, bedrijven uitdagen. Biedt nieuwe gebruikerswaarde.	*Kanttekeningen*: • Richt zich vooral op ontwikkelingsvraagstukken, uitzoeken welke kansen er voor herontwikkeling of beheer zijn.
Beschrijving beoordelings-criteria (er is een score tussen de -2 en 2 gegeven per onderdeel)	**Verwachte financiële impact** : Zal het idee binnen 10 jaar een positief financieel effect voor de gemeentebegroting opleveren (rekening houdend met eventuele investeringen)? **Verwachte kwaliteitsimpact:** Zal het idee een bijdrage leveren aan de kwaliteit (technische waarde, gebruikswaarde, belevingswaarde en milieuwaarde) van de openbare ruimte en het imago van Lelystad? **Draagvlak:** Zal er voldoende draagvlak voor het idee zijn onder de bewoners en bedrijven uit Lelystad en gemeente bestuur? **Technische en juridische haalbaarheid:** Is het idee binnen 10 jaar uit te voeren (technisch en juridisch)? **Originaliteit:** Originaliteit van de bedachte oplossing voor de toekomstige openbare ruimte van Lelystad. 	

Beste inzendingen uit Lelystad - Open data maps en marktplaats		
Van wie?	• Tim Brom (nr. 22 en Lelystedeling) - Open data maps en marktplaats	
Beoordeling (tussen de -2 en 2)	Financiën Kwaliteit Draagvlak Haalbaarheid Originaliteit Eindscore Nr 22: 1 1 1 1 2 6	
Samenvatting concept(en)	• Een interactieve kaart op google maps waarin de onderhoudskosten per gebied (park, straat of plantsoen) zijn te zien. Omdat het om kleinere stukken gaat wordt gesteld dat ondernemers of bewoners zich hiervoor inschrijven (tegen een lager markttarief) en de gemeente daarmee kosten bespaard.	
Expert judgement kansen en kanttekeningen	*Kansen*: • Betrokkenheid ondernemers, verenigingen en bewoners vergroten door inzicht te geven in de kosten van specifieke stukken openbare ruimte. Betrokkenheid leidt over het algemeen tot meer kwaliteit en verbeteringen in de buurt. Het afstoten van beheertaken.	*Kanttekeningen*: • Bestaande arbeidsplaatsen staan onder druk wanneer zzp's en bewoners in de avonduren iets willen bij verdienen.
Beschrijving beoordelings-criteria (er is een score tussen de -2 en 2 gegeven per onderdeel)	**Verwachte financiële impact** : Zal het idee binnen 10 jaar een positief financieel effect voor de gemeentebegroting opleveren (rekening houdend met eventuele investeringen)? **Verwachte kwaliteitsimpact:** Zal het idee een bijdrage leveren aan de kwaliteit (technische waarde, gebruikswaarde, belevingswaarde en milieuwaarde) van de openbare ruimte en het imago van Lelystad? **Draagvlak:** Zal er voldoende draagvlak voor het idee zijn onder de bewoners en bedrijven uit Lelystad en gemeente bestuur? **Technische en juridische haalbaarheid:** Is het idee binnen 10 jaar uit te voeren (technisch en juridisch)? **Originaliteit:** Originaliteit van de bedachte oplossing voor de toekomstige openbare ruimte van Lelystad. -2 | -1 | 0 | 1 | 2 | Score:	

Beste inzendingen uit Lelystad – Samen bereiken we meer		
Van wie?	• Anneke Duijfs (nr 50) – Samen bereiken we meer	
Beoordeling (tussen de -2 en 2)	Financiën Kwaliteit Draagvlak Haalbaarheid Originaliteit Eindscore Nr 50: 1 1 1 1 1 5	
Samenvatting concept(en)	• Samenwerking met het Groenhorst college, praktijkschool de Steiger en concern voor werk. Aanleveren van expertise voor groenonderhoud en extra handen in het kader van praktijk onderwijs (in groen en grijs).	
Expert judgement kansen en kanttekeningen	*Kansen*: • Extra handen om het onderhoudswerk uit te voeren (kwaliteit wordt verhoogt) en maatschappelijke doelstellingen verhogen.	*Kanttekeningen*: • Bestaande arbeidsplaatsen onder druk.
Beschrijving beoordelings-criteria (er is een score tussen de -2 en 2 gegeven per onderdeel)	**Verwachte financiële impact** : Zal het idee binnen 10 jaar een positief financieel effect voor de gemeentebegroting opleveren (rekening houdend met eventuele investeringen)? **Verwachte kwaliteitsimpact:** Zal het idee een bijdrage leveren aan de kwaliteit (technische waarde, gebruikswaarde, belevingswaarde en milieuwaarde) van de openbare ruimte en het imago van Lelystad? **Draagvlak:** Zal er voldoende draagvlak voor het idee zijn onder de bewoners en bedrijven uit Lelystad en gemeente bestuur? **Technische en juridische haalbaarheid:** Is het idee binnen 10 jaar uit te voeren (technisch en juridisch)? **Originaliteit:** Originaliteit van de bedachte oplossing voor de toekomstige openbare ruimte van Lelystad. -2 | -1 | 0 | 1 | 2 | Score:	

Beste inzendingen uit Lelystad –Besparen op groenonderhoud, ons idee		
Van wie?	• Eiltjo Noordman (nr 25) – besparen op groenonderhoud, ons idee	
Beoordeling (tussen de -2 en 2)	Financiën Kwaliteit Draagvlak Haalbaarheid Originaliteit Eindscore Nr 50: 0 2 1 1 1 5	
Samenvatting concept(en)	• Bewoners die met trotst al jaren met succes vrijwilligersacties in de buurt tot stand weten te brengen zijn bereid hun succesformule te delen. Het idee "besparen op groenonderhoud, ons idee' biedt een stageplek voor toekomstige vrijwilligers coördinatoren zodat de aanpak over de stad verspreid kan worden. De kosten voor het groenonderhoud gaan daarmee omlaag en de kwaliteit van de woonbuurt wordt vergroot. Dit zijn de perfecte 'ambassadeurs van Lelystad'.	
Expert judgement kansen en kanttekeningen	*Kansen*: • Ambassadeurs van participatief werken.	*Kanttekeningen*: • Financiële impact is pas aanwezig wanneer er meerdere grote stukken in beheer worden genomen door bewoners.
Beschrijving beoordelings-criteria (er is een score tussen de -2 en 2 gegeven per onderdeel)	**Verwachte financiële impact** : Zal het idee binnen 10 jaar een positief financieel effect voor de gemeentebegroting opleveren (rekening houdend met eventuele investeringen)? **Verwachte kwaliteitsimpact:** Zal het idee een bijdrage leveren aan de kwaliteit (technische waarde, gebruikswaarde, belevingswaarde en milieuwaarde) van de openbare ruimte en het imago van Lelystad? **Draagvlak:** Zal er voldoende draagvlak voor het idee zijn onder de bewoners en bedrijven uit Lelystad en gemeente bestuur? **Technische en juridische haalbaarheid:** Is het idee binnen 10 jaar uit te voeren (technisch en juridisch)? **Originaliteit:** Originaliteit van de bedachte oplossing voor de toekomstige openbare ruimte van Lelystad. -2 | -1 | 0 | 1 | 2 | Score:	

Bijlage 4 Rapport voor de jury met de beste 15 inzendingen

Aan	:	Jeroen Kruk, Jolanda Kramer-Bovens en Tom Cramer (gemeente Lelystad)
Van	:	PLAN terra (Daphne Smits en Martin van der Zwan)
Kenmerk	:	2015281
Datum	:	17 april 2015
Projectnummer/projectnaam	:	P511-01 Creatief proces kostendekkend beheer
Betreft	:	Uitwerking beste inzendingen City Challenge

De uitwerkingen van de beste inzendingen die via de City Challenge zijn binnengekomen zijn in deze memo samengevat en voorzien van een expert judgement.

1. Inleiding

De gemeente Lelystad is voor nu en in de toekomst op zoek naar meer creatieve ideeën en nieuwe invalshoeken om de kosten voor het onderhoud te beperken of de inkomsten ervoor te verhogen. Ongewone maatregelen zoals een andere verdeling van de rollen tussen gemeente, burgers, ondernemers en instellingen kunnen hierbij in beeld komen. Vanuit deze gedachte is de gemeente Lelystad een creatief proces gestart.

Lelystad heeft namelijk te maken met een uitdaging van formaat. De gemeente maakt structureel hoge kosten voor het onderhoud van de openbare ruimte. Dat de kosten voor het onderhoud hoog zijn, komt vooral door de structuur van de stad. In vergelijking met andere steden is Lelystad erg ruim van opzet. Lelystad heeft veel meer groen in beheer dan andere steden door de vele parken, plantsoenen en brede groenstroken langs de wegen. Ook heeft Lelystad veel 'grijs' in de vorm van ruime dreven, straten en pleinen. Dat is prachtig en kenmerkend voor Lelystad, maar relatief duur in onderhoud.

Creatief proces

Het creatief proces bestaat uit twee delen:

1. Expertmeeting: Tijdens twee expertmeetings hebben creatieve en vakdeskundige mensen hun input gegeven op de vraag hoe onderhoud van de openbare ruimte structureel en met behoud van de huidige kwaliteit goedkoper kan plaatsvinden. Of hoe er extra inkomsten voor de openbare ruimte gegenereerd kunnen worden.

2. City Challenge: Om nog meer en verder uitgewerkte ideeën te krijgen, is dezelfde vraag via de City Challenge neergelegd bij een landelijke pool van studenten en jonge professionals die zich vaker buigen over dit soort vraagstukken. De gemeente Lelystad maakt daarnaast gebruik van de creativiteit en betrokkenheid van de Lelystedelingen en heeft hen daarom uitgenodigd om ook aan deze Challenge mee te doen.

Er zijn 88 concepten ingestuurd waarvan 17 door Lelystedelingen, 5 door bedrijven of ZZP'ers en de rest door de landelijke pool studenten en young professionals

2. Uitwerking beste inzendingen City Challenge

De 15 beste concepten zijn hieronder verder uitgewerkt in 7 groepen van ideeën:

1. klimaat adaptieve beplanting / creëren van biomassa / verpachten grond aan boeren;
2. duurzaamheid platform & energiebesparing
3. sponsering 2.0 en intensieve samenwerking bedrijfsleven;
4. ''wijkdeals'' – alternatief gebruik van de openbare ruimte toestaan in ruil voor beheer;
5. besparing op het onderhoud door inzet van digitale applicaties en open data;
6. besparing op het onderhoud door alternatief gebruik van het openbaar groen;
7. extra handen in het groenonderhoud door samenwerking met scholen;

Per ideeën cluster is de beoordeling van de concepten weergegeven, is een samenvatting gegeven, zijn de kansen en kanttekeningen benoemd en is de financiële impact uitgewerkt.

<table>
<tr><th colspan="3">4. Klimaat adaptieve beplanting / creëren van biomassa / verpachten grond aan boeren</th></tr>
<tr><td>Welke concepten?</td><td colspan="2">• Johan Kazemier (nr. 71) – Slim beheren is het nieuwe ontwikkelen
• Sarah Valk (nr. 33) – Goedkoper groen door meer met de grond te doen</td></tr>
<tr><td>Beoordeling (tussen de -2 en 2)</td><td colspan="2">
<table>
<tr><th></th><th>Financiën</th><th>Kwaliteit</th><th>Draagvlak</th><th>Haalbaarheid</th><th>Originaliteit</th><th>Eindscore</th></tr>
<tr><td>Nr 71:</td><td>1</td><td>1</td><td>1</td><td>2</td><td>2</td><td>7</td></tr>
<tr><td>Nr 33:</td><td>1</td><td>2</td><td>1</td><td>1</td><td>1</td><td>6</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>Samenvatting concept(en)</td><td colspan="2">• Brede grasdreven omvormen naar Ecoridors. Snel groeiend opgaand groen langs wegen die als biomassa worden vermarkt en minder onderhoud nodig heeft(bijv. wilg) en klimaatvoordelen hebben. 1 x per 4 jaar oogsten in banen zodat er geen kaalslag ontstaat. Bedrijven mee laten betalen om ecologische footprint te verkleinen.
• Verpachten van stukken grond aan boeren voor melkquota, koolzaad of (tevens decoratieve) zonnebloemen.</td></tr>
<tr><td>Expert judgement kansen en kanttekeningen</td><td>Kansen:
Creëren van een hogere milieuwaarde, minder onderhoud en ook opbrengsten. Koppeling met bio-massa centrale Lelystad denkbaar. En betrekken bedrijfsleven en bewoners die bijdrage willen leveren aan het verkleinen van hun footprint.
• Relatief simpele manier om extra inkomsten te genereren en beheerkosten naar beneden te brengen zonder dat het ten koste gaat van de kwaliteit.</td><td>Kanttekeningen:
• ‘Ruimtelijkheid’ wordt minder.
• Wegen de kosten van het rooien op tegen de bestaande onderhoudskosten?</td></tr>
</table>

Expert judgement financiële impact	Beide concepten gaan uit van het principe dat het grootste deel van onderhoudskosten voor de desbetreffende delen van de openbare ruimte weg vallen doordat deze vierkante meters groen op een andere manier worden gebruikt. Het gaat hier vooral om het stukken groen die extensief worden onderhouden, als grof gemiddelde kan er gerekend worden met € 0,20,- per m2 per jaar dat wordt bespaard op de onderhoudskosten. Lelystad heeft 1mlj m2 ruw gras of bloemrijk gras langs stadshoofdwegen. In potentie is dit een kostenbesparing van maximaal €200.000,-. Daarnaast is er 2mlj. m2 gazon dat extensief wordt onderhouden, de potentiele kostenbesparing is maximaal €1.000.000,- (€0,50 per m2). De opbrengsten voor bio-massa worden geschat op €20-35,- euro per ton wanneer het aan een bio-massa centrale wordt aangeleverd (Stichting Probos & Centrum voor Biomassa en Innovatie (CBI), Wageningen 2013). 1 mlj. vierkante meter groen gebruiken voor het produceren van bio-massa kan ongeveer €1,9 mlj. aan omzet opleveren (geen rekening gehouden met investeringen en kosten). Zie schatting hieronder. Om 1 ton bio-massa te kunnen produceren is +- 13 m2 groen nodig (er is ingeschat dat 4m2 hoge wilg ongeveer één kuub aan snippers oplevert van +- 300 kg. Er is dus 3,3 kuub nodig om 1 ton bio-massa te kunnen leveren). Op een miljoen vierkante meter kan er ongeveer 77.000 ton worden geproduceerd x €25,- = +- €1,9 mlj.

5. duurzaamheid platform & energiebesparing						
Welke concepten?	• Simon Bos (nr. 57) – Denk anders, doe anders • Valerie Menche (nr. 21) – Let your art shine					
Beoordeling (tussen de -2 en 2)	Financiën	Kwaliteit	Draagvlak	Haalbaarheid	Originaliteit	Eindscore
	Nr. 57: 2	1	1	1	1	6
	Nr. 21: 0	2	1	2	1	6
Samenvatting concept(en)	• Het concept biedt een platform voor duurzame verandering door NL Greenlabel en Touw ingenieurs zodat er in 10 jaar 30% op het onderhoud v/d openbare ruimte bespaard kan worden. Eerste ideeën: Asfalt wordt beton, energie zuinige verlichting, waterhuishouding (minder riolering door waterdoorlatende materialen), bloemweide en groen als Co2 compensator voor bedrijven die aan hun duurzaamheiddoelstellingen willen voldoen. • Energiekosten besparen door fiets- en wandelpaden te voorzien van glow in the dark art (sculpturen, belijning e.d.) In Oss wordt een pilot mee gedaan met lichtgevende belijning op de N329. Dit concept gaat in op het creëren van kunstobjecten met de lichtgevende verf zodat de attractieve waarde van Lelystad wordt vergroot en van de opening een evenement gemaakt kan worden.					
Expert judgement	*Kansen*:			*Kanttekeningen*:		

kansen en kanttekeningen	• Meerdere duurzame oplossingen door de inzet van een platform met professionals. • Vergroten van de attractieve waarde van Lelystad met relatief simpele middelen in de bestaande ruimte.	• Investeringskosten voor platform en begeleiding zijn niet goed in beeld. • Relatief weinig kostenbesparing
Expert judgement financiële impact	Het platform voor duurzame oplossingen gaat uit van een kostenverlaging van 30% op het beheer en onderhoud in de komende 10 jaar. Lelystad geeft ongeveer €25 mlj. uit per jaar, de besparing zou dan ongeveer €7,5 mlj. zijn (per jaar. Investeringskosten zijn hierbij nog niet verrekend. Let your art shine gaat uit van een kostenbesparing van een krappe €1400,- per jaar (per 285 lantarenpalen) en €9000,- aan investering. Daarnaast kunnen er inkomsten gegenereerd worden met een evenement.	

6. Sponsering 2.0 en intensieve samenwerking bedrijfsleven						
Welke concepten?	• Wietze Gelmers (nr. 30) - Merkenstedenbouw • Jeroen van Es (nr. 46) – Unieke marketing opties					
Beoordeling (tussen de -2 en 2)		Financiën	Kwaliteit	Draagvlak	Haalbaarheid	Originaliteit	Eindscore
	Nr 30:	1	2	1	1	2	7
	Nr 46:	1	1	1	2	1	6
Samenvatting concept(en)	• Merkenstedenbouw is een samenwerking tussen gemeente en bedrijfsleven, waarbij de ontwikkeling van de stad voor beide centraal uitgangspunt is (bijv fietsgebruik bevorderen). Bedrijf neemt beheer over of geeft een financiële ondersteuning en als tegenprestatie kan bedrijf zich promoten. Voorbeeld de aanleg van 15 cycle super highways in Londen door bank Barclays, Londen wilde zorgen voor betere fietsverbindingen. • Sponsoring in de openbare ruimte bijv. op een plein, rotonde, park straatnaam. De opbrengsten hiervan komen ten goede voor het beheren van de openbare ruimte. Te combineren met het aanpassen van de inrichting.						
Expert judgement kansen en kanttekeningen	*Kansen*: • Betrokkenheid bedrijfsleven in het maatschappelijke domein vergroten, bedrijven uitdagen. Biedt nieuwe gebruikerswaarde. • Relatief simpele manier om extra inkomsten te genereren.			*Kanttekeningen*: • Richt zich vooral op ontwikkelingsvraagstukken, uitzoeken welke kansen er voor herontwikkeling of beheer zijn. • Eenvoud en harmonie uit de openbare ruimte wordt minder. Vraagt om kaders		

Expert judgement financiële impact	Het delen van investeringen en kosten van het beheer in de openbare ruimte of het genereren van extra inkomsten met de bestaande openbare ruimte zijn de uitgangspunten van deze concepten. Afhankelijk van de plek waar de reclame wordt geplaatst en de afmeting. De gemeente Houten raamt de inkomsten voor reclame in de openbare ruimte 2015 op €90.000,- (http://bit.ly/1yri8Hg). Doordat Lelystad gemiddeld gezien meer dreven heeft dan andere gemeenten ziet het er naar uit dat er meer reclamemogelijkheden zijn in Lelystad, onderzoek moet dit uitwijzen. De opbrengsten van het concept 'Merkenstedenbouw' kunnen het best bekeken worden in relatie tot de herinrichtingsinvesteringen die de komende jaren in gepland staan.

7. "Wijkdeals'' – alternatief gebruik van de openbare ruimte toestaan in ruil voor beheer		
Welke concepten?	• Lisanne Beijk (nr. 65) – Het postzegelplan • Ruben Spelier (nr. 83) – Investeren om te renderen en te integreren	
Beoordeling (tussen de -2 en 2)	Financiën / Kwaliteit / Draagvlak / Haalbaarheid / Originaliteit / Eindscore Nr 65: 1 / 1 / 2 / 1 / 2 / 7 Nr 83: 0 / 2 / 1 / 2 / 1 / 6	
Samenvatting concept(en)	• Richt een deel van de openbare ruimte in als ''stadsetalage'' Organisaties, ondernemers en bewoners huren een stukje openbare ruimte om hun product, dienst of passie te etaleren. Bijv. een tijdelijke openlucht bibliotheek. • Bewoners, verenigingen en ondernemers worden uitgenodigd verblijfplekken in de openbare ruimte aan te wijzen, de gemeente investeert in een aantrekkelijke inrichting (bijv. een schaakbord, street art of een publieke piano) in ruil voor beheertaken.	
Expert judgement kansen en kanttekeningen	*Kansen*: • De ''stadsetalage'' heeft een attractieve waarde. Flexibel en dynamisch. • Stimuleert betrokkenheid, verhoogt kwaliteit van de openbare ruimte en verantwoordelijkheden worden gedeeld.	*Kanttekeningen*: • Verrommeling van de openbare ruimte, vraagt duidelijke kaders. • Dat de investering niet opweegt t.o.v. de besparing.
Expert judgement financiële impact	Beide concepten hanteren het principe dat het grootste deel van het onderhoud aan de openbare ruimte wordt overgenomen door ondernemers, verenigingen of bewoners. De nadruk ligt op dagelijks onderhoud zoals reiniging van straten en onderhouden van het groen (onkruid verwijderen, heesters snoeien, gras maaien e.d.). De totale financiële impact hangt af van de schaal waarop de concepten (kunnen) worden uitgevoerd. Als grof gemiddelde kan er gerekend worden met € 1,- per m2 per jaar (€ 1,90 voor	

	heesters, € 0,40 voor bosplantsoen en € 0,50 voor extensief gazon) dat wordt bespaard op de onderhoudskosten van gedifferentieerd groen. Op basis van gegevens uit Breda, Alphen aan den Rijn en Hattem is een schatting gemaakt van het aantal vierkante meters dat bewoners adopteren (tussen de 0,1 en 0,9 m2 per inwoner). Voor Lelystad betekent dit €20.000,- tot €60.000,- kostenbesparing per jaar op het groenonderhoud wanneer tussen de 0,3 en 0,9 m2 per inwoner wordt geadopteerd.

<table>
<tr><th colspan="3">8. Besparing op het onderhoud door inzet van digitale applicaties en open data</th></tr>
<tr><td>Welke concepten?</td><td colspan="2">• Ruben Spelier (nr. 48) – Lelystad, ontwikkel- de- buurt
• Tim Brom (nr. 22 en Lelystedeling) - Open data maps en marktplaats</td></tr>
<tr><td>Beoordeling (tussen de -2 en 2)</td><td colspan="2">
<table>
<tr><th></th><th>Financiën</th><th>Kwaliteit</th><th>Draagvlak</th><th>Haalbaarheid</th><th>Originaliteit</th><th>Eindscore</th></tr>
<tr><td>Nr 48:</td><td>0</td><td>1</td><td>2</td><td>2</td><td>1</td><td>6</td></tr>
<tr><td>Nr 22:</td><td>1</td><td>1</td><td>1</td><td>1</td><td>2</td><td>6</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>Samenvatting concept(en)</td><td colspan="2">• Het online beschikbare platform (verbeterdebuurt.nl) inzetten voor een buurtgerichte overdracht van taken van gemeente aan burgers en bedrijven. Op dit platform is zichtbaar welke taken de gemeente uitvoert in het kader van beheer en onderhoud van de openbare ruimte, bewoners, instellingen en bedrijven kunnen zich inschrijven om het onderhoud vrijwillig over te nemen en worden in eerste instantie begeleid door de gemeente.
• Een interactieve kaart op google maps waarin de onderhoudskosten per gebied (park, straat of plantsoen) zijn te zien. Omdat het om kleinere stukken gaat wordt gesteld dat ondernemers of bewoners zich hiervoor inschrijven (tegen een lager markttarief) en de gemeente daarmee kosten bespaard.</td></tr>
<tr><td>Expert judgement kansen en kanttekeningen</td><td>Kansen:
• Betrokkenheid ondernemers, verenigingen en bewoners vergroten door inzicht te geven in de kosten van specifieke stukken openbare ruimte (geldt voor beide concepten). Betrokkenheid leidt over het algemeen tot meer kwaliteit en verbeteringen in de buurt. Het afstoten van beheertaken (geldt voor beide concepten).</td><td>Kanttekeningen:
• Weinig effect op de werkelijke kosten, het is pas financieel rendabel wanneer er grote stukken overgedragen worden.
• Bestaande arbeidsplaatsen staan onder druk wanneer zzp's en bewoners in de avonduren iets willen bij verdienen (concept 2).</td></tr>
<tr><td>Expert judgement financiële impact</td><td colspan="2">Beide concepten hanteren het principe dat het grootste deel van het onderhoud aan de openbare ruimte wordt overgenomen door ondernemers, verenigingen of bewoners (van het geadopteerde stuk). De nadruk ligt op dagelijks onderhoud zoals reiniging van straten en onderhouden van het</td></tr>
</table>

	groen (onkruid verwijderen, heesters snoeien, gras maaien e.d.). Er moet rekening gehouden worden met een investering voor de digitale omgeving. De totale financiële impact hangt af van de schaal waarop de concepten (kunnen) worden uitgevoerd. Voor inschatting van de opbrengsten zie 'wijkdeals'.

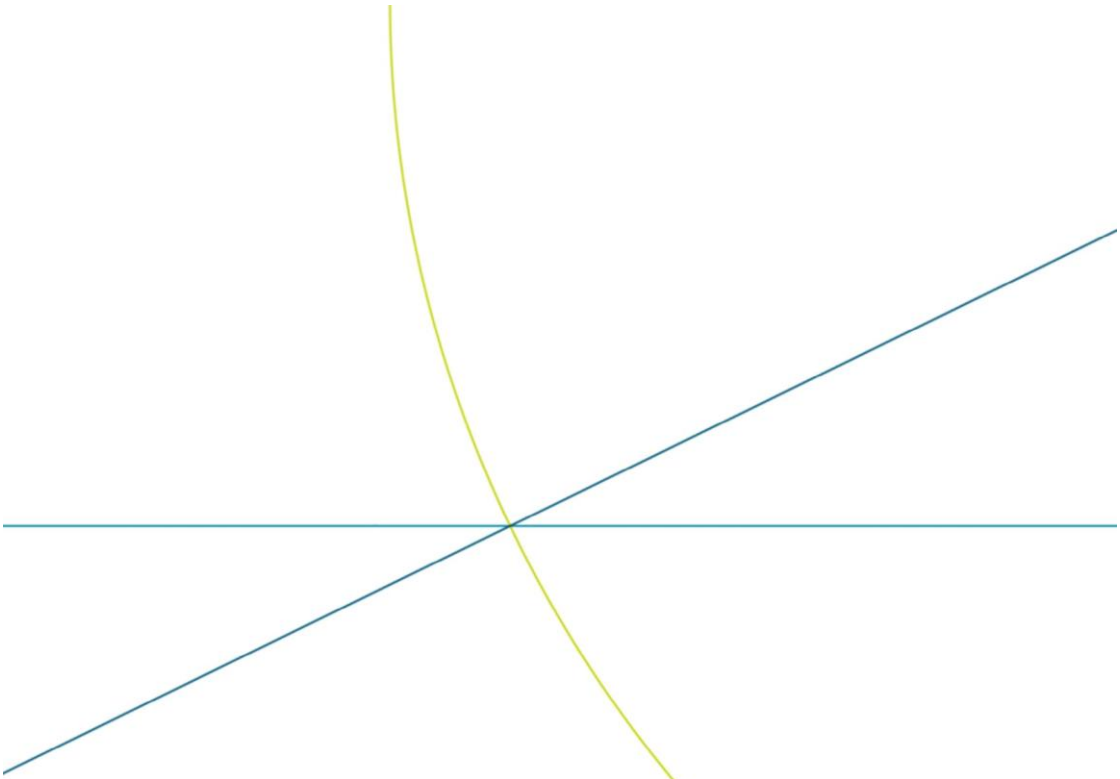
9. Besparing op het onderhoud door alternatief gebruik van het openbaar groen		
Welke concepten?	• Dorien te Pas (nr. 68) – Mee(r) doen met het openbaar groen • Michelle van der Schuren (nr. 13) – Terug naar de ongerepte natuur • Wietze Gelmers (nr 28) – Schoolbiotopen	
Beoordeling (tussen de -2 en 2)	Financiën / Kwaliteit / Draagvlak / Haalbaarheid / Originaliteit / Eindscore Nr 68: 0 / 2 / 1 / 2 / 1 / 6 Nr 13: 1 / 1 / 1 / 1 / 2 / 6 Nr 28: 1 / 2 / 1 / 1 / 2 / 7	
Samenvatting concept(en)	• Gemeente stelt stukken openbaar groen beschikbaar voor bewoners en nodigt bewoners uit die meer willen doen met het openbaar groen. Bijvoorbeeld een pluktuin, vlindertuin of moestuin. • Het aanleggen van een voedselbos (fruit- en notenbomen en lage planten als bosrandsysteem) in bermen of velden zodat de openbare ruimte functioneel wordt. Een deel van het bos afsluiten en als pluktuin inrichten en rondleidingen verzorgen waarmee opbrengsten worden gegenereerd (in samenwerking met Lelystadse boeren en ondernemers die er bijv. gerechten van maken). • Kinderen (Lelystad kent een grote groep jonge inwoners) actief in aanraking brengen met natuur door educatie en spel, naar Japans voorbeeld van de schoolbiotopen. Tegelijkertijd wordt er een duurzaam groengebied gecreëerd dat onderdeel is van de ecologische hoofdstructuur. Bij schoolbiotopen gaat het om het geheel aan natuurlijk leven dat ontstaat in een natuurgebied elementen, flora en fauna. De onderlinge afhankelijkheid maakt het leerzaam. De zorg voor de biotopen worden door leerlingen en leraren gedragen.	
Expert judgement kansen en kanttekeningen	*Kansen*: • Kwaliteit van het groen verhogen en betrokkenheid bij de openbare ruimte vergroten. • Stimuleert gezond leven wanneer er ook samenwerking met scholen wordt opgezocht. • Natuurontwikkeling en educatie.	*Kanttekeningen*: • Weinig effect op de werkelijke kosten, het is pas financieel rendabel wanneer er grote stukken overgedragen worden. • Openbaarheid wordt beperkt. • Stukken openbaar groen groot genoeg in de omgeving van scholen? Kansrijk door 'concurrentie' met andere

		natuurgebieden en parken zoals de Oostvaardersplassen?
Expert judgement financiële impact	De concepten gaan uit van het principe dat het grootste deel van onderhoudskosten voor de openbare ruimte weg vallen doordat deze vierkante meters groen op een andere manier worden gebruikt. Voor inschatting van de opbrengsten zie 'wijkdeals'. De opbrengsten van het Voedselbos hangen af van de vraag die er naar is. Dit kan nog niet ingeschat worden en is niet uitgewerkt in het concept.	

10. Extra handen in het groenonderhoud door samenwerking met scholen		
Welke concepten?	• Linda v.d. Zee-Stam (nr. 10) - Onderwijs en groen • Anneke Duijfs (nr 50) – Samen bereiken we meer	
Beoordeling (tussen de -2 en 2)	Financiën Kwaliteit Draagvlak Haalbaarheid Originaliteit Eindscore Nr 10: 1 1 2 1 1 6 Nr 50: 1 1 1 1 1 5	
Samenvatting concept(en)	• Het Helicon (MBO groen onderwijs) levert één dag in de week een groep van tenminste 15 en maximaal 20 gemotiveerde jongeren die de onderhoudsmedewerkers ondersteunen bij uiteenlopende werkzaamheden binnen de gemeente. Een bevoegd docent kijkt op afstand mee. • Samenwerking met het Groenhorst college, praktijkschool de Steiger en concern voor werk. Aanleveren van expertise voor groenonderhoud en extra handen in het kader van praktijk onderwijs (in groen en grijs).	
Expert judgement kansen en kanttekeningen	*Kansen*: • Extra handen om het onderhoudswerk uit te voeren (kwaliteit wordt verhoogt) en maatschappelijke doelstellingen verhogen (beide concepten).	*Kanttekeningen*: • Bestaande arbeidsplaatsen onder druk (beide concepten)
Expert judgement financiële impact	Inschatting is dat er tussen de 30 en 50% meer werk kan worden verzet met de inzet van +-15 jongeren voor 1 dag in de week. De gemeente Lelystad werkt met een eigen dienst en aannemers. Vooral in het voorjaar en de zomer (vakantie juli/augustus) zijn extra handen nodig. Om de financiële opbrengsten te berekenen is er inzicht nodig in de arbeidskosten van de aannemer.	

Bijlage 5: inzendingen City Challenge Lelystad (separaat document)

Bijlage 8.2 Rapport 'Haalbare interventies voor ICL-gerelateerde infrastructuur'



RAPPORT

Haalbare interventies voor de ICL-gerelateerde infrastructuur

Klant:	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Referentie:	INFRABD7124R001F05
Versie:	05/Finale versie
Datum:	31 mei 2017

Royal HaskoningDHV
Enhancing Society Together

HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

Laan 1914 no.35
3818 EX Amersfoort
Netherlands
Transport & Planning
Trade register number: 56515154

+31 88 348 20 00 **T**
+31 33 463 36 52 **F**
info@rhdhv.com **E**
royalhaskoningdhv.com **W**

Titel document: Haalbare interventies voor de ICL-gerelateerde infrastructuur

Ondertitel:
Referentie: INFRABD7124R001F05
Versie: 05/Finale versie
Datum: 31 mei 2017
Projectnaam:
Projectnummer: BD7124
Auteur(s): Lennert van Dien / Rinus Vader

Opgesteld door:

Gecontroleerd door: Peter den Otter

Datum/Initialen: 31 mei 2017

Goedgekeurd door: Peter den Otter

Datum/Initialen: 31 mei 2017

Classificatie
Vertrouwelijk

Disclaimer
No part of these specifications/printed matter may be reproduced and/or published by print, photocopy, microfilm or by any other means, without the prior written permission of HaskoningDHV Nederland B.V.; nor may they be used, without such permission, for any purposes other than that for which they were produced. HaskoningDHV Nederland B.V. accepts no responsibility or liability for these specifications/printed matter to any party other than the persons by whom it was commissioned and as concluded under that Appointment. The integrated QHSE management system of HaskoningDHV Nederland B.V. has been certified in accordance with ISO 9001:2015, ISO 14001:2015 and OHSAS 18001:2007.

Royal HaskoningDHV

Inhoud

1	**Inleiding**	**1**
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doel	1
2	**Analyse van mogelijkheden**	**2**
3	**Resultaten recent onderzoek en interviews**	**4**
3.1	Inleiding	4
3.2	Onderzoeksuitkomsten Lelystad	4
3.3	Resultaten interviews andere gemeenten	5
3.3.1	Gemeente Delfzijl	5
3.3.2	Gemeente Berkelland	5
3.3.3	Afwaarderen wegen: Provincie Overijssel en Zuid-Limburg	6
3.4	Conclusie uit de interviews	6
4	**Bouwstenen voor ICL afbouw**	**8**
4.1	Inleiding	8
4.2	Beheer	9
4.3	Maatschappelijk vastgoed	11
Overzicht maatschappelijk vastgoed gerelateerde kosten		11
i.	Het Stadhuis	15
ii.	Agora Theater	18
iii.	Cultureel centrum De Kubus	21
4.4	Woningbouw	24
4.5	Werken	26
4.6	Energie	28
5	**Conclusie en aanbevelingen**	**31**
5.1	Conclusie	31
5.2	Aanbevelingen	32

Royal HaskoningDHV

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De buitenruimte in Lelystad is deels aangelegd met het oog op een toekomstige groei tot meer dan 100.000[1] inwoners, dat niet heeft doorgezet. In de opbouwperiode zou de gemeente vanuit het rijk een bijdrage ontvangen tot het moment dat de stad zelf de lasten kan dragen, dit heet de ICL-bijdrage. Deze bedraagt ruim 15 miljoen euro per jaar en is bedoeld om de extra lasten te dekken, die het gevolg zijn van de keuzes tijdens de opbouwfase. De ICL-bijdrage zou worden geëvalueerd bij 80.000 inwoners. De Rijksbijdrage is in feite een vertaling van de verantwoordelijkheid die het Rijk heeft voor de primaire ruime opzet van Lelystad.

Doordat de benodigde groei is uitgebleven, is er een disbalans ontstaan tussen de beheerkosten enerzijds en de gemeentelijke opbrengsten vanuit belastingen anderzijds. Een logisch gevolg van het uitblijven van de geprognotiseerde groei van het inwoneraantal.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de ICL-bijdrage en zoekt samen met de gemeente Lelystad en de Provincie Flevoland naar mogelijkheden de ICL-bijdrage te verminderen.

Het Ministerie vraagt Royal HaskoningDHV om mee te kijken en te denken in het onderzoek van de drie partijen. Daarnaast vraagt het Ministerie een onderzoek over de mogelijkheden de kosten van de infrastructuur van Lelystad te verlagen. Dit rapport is de uitkomst van ons eigen onderzoek daarnaar.

1.2 Doel

Het doel van dit deelonderzoek is: beoordelen of de gemeente door slimme maatregelen, zoals het verminderen van de infrastructuur, een vermindering van de beheerkosten kan realiseren waardoor de ICL-bijdrage geheel of gedeeltelijk kan worden afgebouwd.

Bij de start van het onderzoek van RHDHV werd duidelijk dat alléén versoberen van het beheer of het verminderen van infrastructuur niet zou leiden tot het volledig afbouwen van de ICL-bijdrage.
We kijken daarom naar een vermindering van de netto kosten. Er kunnen dus ook maatregelen genomen worden die een verbetering van de inkomsten veroorzaken in de gemeente, die weer een bijdrage leveren aan de draagkracht voor beheer van de buitenruimte.

Anders gezegd is het doel scenario's te ontwikkelen voor Lelystad, waarbij de noodzaak van de ICL-bijdrage volledig, of indien dat niet mogelijk is zo veel mogelijk wegvalt, door een aantal verschillende typen maatregelen. Dit noemen we de bouwstenen.

[1] *Door de gemeente Lelystad genoemd als doelstelling voor het inwoneraantal die bij de initiële ontwikkeling van Lelystad is gebruikt. In 1954 stond Lelystad genoemd als 'C-kern', een plaats met mogelijk 'tienduizenden' inwoners. Later in 1969 is in het ontwerp van de gridstructuur van de wegen rekening gehouden met 100.000 inwoners.*

Royal HaskoningDHV

2 Analyse van mogelijkheden

Tijdens de werksessie bij Royal HaskoningDHV, waarin we met behulp van een 3D-model verschillende mogelijkheden hebben afgetast, bleek dat in de gemeente Lelystad twee hoofdscenario's mogelijk zijn met elk voor- en nadelen.

In deze werksessie is het uitgangspunt gehanteerd om de Rijksbijdrage van 15 miljoen af te bouwen binnen een afzienbare termijn. Participatie, kleine omvormingen en een enkele inbreidingslocatie lossen het probleem niet voldoende op. Er is een grotere stap nodig, daarvoor zijn in de basis twee mogelijkheden: versoberen of stimuleren.

Het versoberingsscenario
De stad volledig te versoberen tot een minimumniveau, dat op zijn hoogst gelijk is aan de minimumkwaliteit die in referentiegemeenten ook gehanteerd wordt: het CROW C-niveau. Daarnaast verwijdert de gemeente in dit scenario een groot deel van de niet direct voor de veiligheid noodzakelijke elementen in de openbare ruimte (banken, afvalbakken, 'hoogwaardig groen' vervangen door 'eenvoudig groen').

De gemeente beheert in dat geval op een lager niveau dan de referentiegemeenten (deze beheren gemiddeld een gedeelte van het areaal op C-niveau maar hanteren op onderdelen ook een hoger niveau). Hiermee kan de gemeente besparen, maar gaat ten koste van de aantrekkelijkheid van de woonomgeving.

De uitkomsten op korte termijn zijn relatief zeker: het valt te becijferen welke besparing de stad kan realiseren door voorzieningen in de openbare ruimte te schrappen, groen om te vormen naar ruig gras en bepaalde wegen terug te zetten naar het laagst mogelijke onderhoudsregime.

De onzekerheid zit in de wenselijkheid van deze maatregelen. Vast staat dat het imago van de stad en de aantrekkelijkheid geschaad worden. Zeker de aantrekkelijkheid ten opzichte van het geografisch beter gelegen Almere is een belangrijk punt. De negatieve effecten staan haaks op de gedachte dat Lelystad nog wil groeien en daarom juist aantrekkelijk wil zijn voor bewoners in de regio.

Maatregelen in dit scenario: Verwijder afvalbakken; waardeer de wegen maximaal af; minimaliseer het onderhoud van het gehele areaal tot een nog net voldoende veilig niveau en haal weg wat niet strikt noodzakelijk is. Verbeter het gebruik van maatschappelijk vastgoed en stoot af of sloop wat niet nodig is.

Dit betekent op hoofdlijnen een versobering van een 'redelijk' B-niveau tot een 'sober' C-niveau; uit onze ervaring blijkt dat dit een geschatte besparing van tussen de 8-15% kan opleveren. Aangezien het groen al sober wordt beheerd valt hier minder winst te verwachten. We gaan daarom uit van de ondergrens van deze range. De besparing zal zitten in wegbeheer en het verwijderen, verkopen of verhuren van areaal dat niet direct voor de veiligheid noodzakelijk is (vastgoed, spelen, duur groen, afvalbakken). Voor Lelystad schatten wij de maximale besparing op het benodigd budget **ca. 2 miljoen** op jaarbasis (op de beheerkosten openbare ruimte excl. maatschappelijk vastgoed). Daarnaast zou de gemeente onderzoek moeten doen naar de maatschappelijk vastgoedportefeuille; hier is een besparing mogelijk als de gemeente er in slaagt ruimte te verhuren of verkopen.

Het stimuleringsscenario
Het stimuleren van werkgelegenheid, het ontwikkelen van bovengemiddeld aantrekkelijke woonvormen en het organiseren van innovatieve energieprojecten leidt niet tot een directe afname van kosten. Dit kan op

korte termijn investeringen met zich meebrengen maar voor de langere zorgen voor meer opbrengsten. Inwoners en bedrijven leveren voor de gemeentebegroting geld op.

Het stimuleringsscenario kan aanzienlijk meer opbrengen dan hard bezuinigen maar er zijn investeringen aan de voorkant nodig én de resultaten zijn veel minder zeker. Hierover kunnen we daarom ook geen harde financiële uitspraken doen. Vooral de groei van het aantal inwoners en bedrijven zou kunnen leiden tot de gewenste dekking; maar er is dan niet met zekerheid aan te geven tot hoeveel inwoners de stad zal groeien als deze maatregelen worden toegepast.

Ook de (groene) energievoorziening stimuleren is een maatregel die zich niet zonder een uitgebreid onderzoek laat becijferen. Daarnaast is het gezien de haalbaarheid op dit moment de vraag hoe actief de gemeente hierin wil participeren: is het de taak van de gemeente om te ondernemen (dit vergroot het rendement) of maken zij het mogelijk voor een commerciële partij (waarbij de opbrengst niet direct naar de gemeente valt)? De financiële haalbaarheid zal per maatregel moeten worden onderzocht.

Bouwen voor doelgroepen die elders weinig ruimte hebben zou de kans op het aantrekken van nieuwe bewoners van buiten de stad kunnen vergroten. Denk aan: bewoners met behoefte aan ruimte om het huis (grote kavels); zorginstellingen; natuurliefhebbers. Dit zou extra groei van het inwoneraantal kunnen opleveren ten opzichte van de nu geprognotiseerde groei.

Door verkoop van grond (die aan de openbaarheid wordt onttrokken) nemen enerzijds de m^2 beheerkosten af en anderzijds vloeit er geld door verkoop van grond terug in de beheerkas door een toename aan structurele belastinginkomsten en eenmalige inkomsten uit de ontwikkeling.

Maatregelen in dit scenario: Een forse ingreep op de woningmarkt, ontwikkel op korte termijn een groeiscenario met aantrekkelijke woningen en bedrijvigheid, zodat de ICL-bijdrage als gevolg van de stijging van de inkomsten verminderd kan worden. Zorg hierbij voor aantrekkelijke mogelijkheden voor bedrijven en geef de ruimte voor allerlei bedrijfsactiviteiten. Maximale financiële opbrengst door het Rijk en de gemeente te bepalen.

Conclusie
Er zal tussen de drie partijen[2] overeenstemming moeten komen over de gewenste strategie; zowel versoberen als stimuleren leidt tot een afname van de benodigde ICL-gelden. Met alleen versoberen wordt niet het volledige bedrag dat moet worden afgebouwd gehaald, maar versoberen beperkt de kansen voor maatregelen die dit wel mogelijk maken (stimuleren).

Kortom; Om de ICL-bijdrage volledig af te bouwen is inzet nodig op het verbeteren van de inkomenspositie, dus stimuleren. Dit biedt de kans om op termijn de volledige ICL-bijdrage af te bouwen. Vergaande versobering vormt juist een bedreiging voor stimuleringsmaatregelen: tegelijk hard bezuinigen en stimuleren leidt daarom niet tot de gewenste resultaten. Het is dus verstandig om geen extreme bezuinigingen door te voeren op het onderhoud.

Een maatregelpakket dat maximaal effect heeft zal bestaan uit verschillende 'bouwstenen' met versoberings- en stimuleringsmaatregelen, die in samenhang moeten worden bekeken. In het volgende hoofdstuk wordt op dergelijke bouwstenen in gegaan.

[2] *Rijk, Provincie en Gemeente*

Royal HaskoningDHV

3 Resultaten recent onderzoek en interviews

3.1 Inleiding

De omvang van de ICL-bijdrage is ongeveer 200 euro per inwoner of 460 euro per huishouden per jaar. Naast de ICL-bijdrage geeft de gemeente zelf nog ca. 11,9 miljoen euro uit aan het onderhoud van de openbare ruimte. De totale lasten voor dagelijks-, groot onderhoud en vervangingen bedragen 26,9 miljoen euro (excl. concernoverhead).

Om besparingen te realiseren zijn er al diverse onderzoeken verricht; waaronder door de Rekenkamer en via de City Challenge. Deze hebben diverse denkrichtingen opgeleverd en ook een aantal concrete besparingsmogelijkheden, de belangrijkste richtingen zijn meegenomen in dit onderzoek.

Het Royal HaskoningDHV onderzoek richt zich op het in kaart brengen van de mogelijkheden tot het reduceren van de ICL-bijdrage.

3.2 Onderzoeksuitkomsten Lelystad

De gemeente heeft zelf diverse onderzoeken gedaan. Er is een City Challenge uitgezet die veel resultaten heeft opgeleverd en de eigen rekenkamer heeft een onderzoek verricht. Hier zijn al maatregelen naar voren gekomen die kunnen helpen om dit bedrag te verlagen. Veel geopperde maatregelen zijn echter kleinschalig en beperkt toepasbaar. Denk aan het verkopen van 'snippergroen' aan particulieren.

In deze tabel zijn een aantal ideeën opgenomen die van belang zijn en die we ook meegenomen hebben in de bepaling van onze bouwstenen en in de maatregelen die we hebben benoemd.

Maatregelen zijn nodig om onderhoudspieken in de toekomst op te kunnen vangen[3]	Rekenkamer
Biomassa langs dreven inzetten voor energie	City Challenge
Tijdelijk gebruik door participanten als stadsetalage	City Challenge
Sponsoring openbare ruimte	City Challenge
Samen bereiken we meer, samenwerking praktijkscholen	City Challenge
Ontwikkeling van zonneweide	City Challenge
Pay per lux; innovatieve contracten voor kostenbesparing en duurzaamheid	City Challenge
Diverse verduurzamingsstrategieën.	City Challenge

[3] *In het begin van de jaren '20 begint een piek in het groot onderhoud van riolering, verhardingen en kunstwerken, waardoor de voorzieningen negatief worden (Bron: herijking van de meerjarenraming KSP 2011 pagina 23).*

3.3 Resultaten interviews andere gemeenten

Wij hebben interviews afgenomen in Delfzijl en de gemeente Berkelland. Daarnaast hebben we intern gesproken met ervaringsdeskundigen, die actief zijn in het wegbeheer en die bekend zijn met het zgn. 'afwaarderen' van wegen omdat hier veel kosten mee gemoeid zijn. In deze krimpgemeenten verwachtten we maatregelen te vinden die ook in Lelystad toepasbaar zijn. Krimpgemeenten hebben weliswaar een andere opgave dan Lelystad maar ook zij zullen aanpassingen aan de infrastructuur moeten doen om de buitenruimte betaalbaar te houden.
Over het algemeen worstelen veel gemeenten met het betaalbaar houden van de buitenruimte. Meer dan de helft van de gemeenten verwacht nog te moeten bezuinigen de komende jaren[4]. De afgelopen jaren is flink bezuinigd maar de effecten worden pas gedurende de komende 5-10 jaar zichtbaar, dit maakt het inzicht in de maatschappelijke gevolgen van veel uitgevoerde maatregelen beperkt.

3.3.1 Gemeente Delfzijl

De gemeente Delfzijl heeft een krimpopgave, de gemeente krimpt van 32.000 inwoners naar ca. 22.000. De gemeente ontvangt uit het gemeentefonds extra ondersteuning om de transitie naar een kleinere bevolking vorm te geven.

In de openbare ruimte zijn diverse projecten gestart die zich vooral richten op het stimuleren van ondernemerschap binnen Delfzijl. Voorbeelden zijn een stadsstrand en een stadscamperplaats die door een private partij beheerd worden. Daarnaast heeft de gemeente areaal afgestoten richting partijen als het waterschap, maar niet op grote schaal. Verder onderzoekt de gemeente mogelijkheden om beheerkosten te reduceren door meer natuurlijk beheer; een voorbeeld, dat in de praktijk gebracht is, is het inzetten van Schotse Hooglanders om gras kort te houden. Centraal staat dat de kostenposten voor de gemeente soms ook mogelijkheden voor ondernemers kunnen zijn. Door naar gezamenlijke belangen te zoeken kan er voor zowel de gemeentebegroting als voor de samenleving winst behaald worden.

De gemeente heeft in een centraal gebied waar gesloopt is een park gerealiseerd omdat geen behoefte aan woningbouw meer bestaat. De bewoners hebben het park ontworpen, leggen het aan en onderhouden het park zelf. Een van de lessen uit dit project is dat het vooral belangrijk is dat de gemeente de gezamenlijke belangen naar voren brengt en niet de bezuinigingsopgave.

Delfzijl heeft veel gebouwen gesloopt vanwege leegstand. Slopen is echter in Lelystad niet aan de orde, dit maakt het moeilijker om een herstructureringsopgave in het bestaande bebouwde gebied te doen. Een toepasbare strategie is het zoeken naar gezamenlijke belangen met ondernemers waarin de missie wordt om beheertaken uit te ruilen tegen ruimte voor ondernemers. Als bezuinigen het enige doel is zal de slagingskans afnemen, aldus ervaringen in Delfzijl.

Door de kleinschaligheid van de maatregelen levert het de gemeente in financiële zin slechts een minimale bezuiniging op de beheerkosten op. Veel maatregelen zijn pas kort geleden ingevoerd of zijn nog in ontwikkeling; hierdoor is nog geen zicht op de concrete financiële gevolgen.

3.3.2 Gemeente Berkelland

In Berkelland hebben ze vanwege de krimpopgave keuzes gemaakt in het beheer en onderhoud. De gemeente heeft bewoners de keuze gegeven: wij maken van de heesters in uw buurt gras maar u kunt er ook voor kiezen om zelf of met de buurt het onderhoud te doen. In dat geval betaalt de gemeente een

[4] *Barometer Fysieke Leefomgeving, Royal HaskoningDHV / VNG 2015*

mooie inrichting die u zelf kiest en sluit u een overeenkomst over het onderhoud af. Mocht het onderhoud niet voldoende zijn behoud de gemeente het recht om alsnog de omvorming door te voeren.

In Berkelland is gekeken naar het grootschalig omvormen van duur groen naar goedkoper groen. Dit levert de gemeente een besparing van enkele tienduizenden euro's op de totale begroting; er is wel een investering van een paar ton gedaan. De verwachte terugverdientijd is ca. 10 jaar. Het lijkt een goede kans voor de gemeente Lelystad, hier zijn zij ook al mee bezig.

De gemeente Berkelland geeft aan dat de opbrengst, naast een kleine financiële winst, vooral betrokkenheid van de burgers heeft opgeleverd.

3.3.3 Afwaarderen wegen: Provincie Overijssel en Zuid-Limburg

De Provincie Overijssel heeft veel buitenwegen in beheer die nu in asfalt zijn uitgevoerd, dit geldt ook voor Zuid-Limburg. Sommige wegen zijn wel openbaar maar vormen alleen een toegangsweg voor één of twee woningen of agrarische bedrijven. Door per weg goed te kijken naar de mogelijkheden om bijvoorbeeld één deel van de weg om te vormen tot onverharde weg, fietspad of dit totaal af te sluiten kan op de langere termijn een besparing voor het onderhoud optreden.

In Overijssel en Limburg bevinden zich oudere wegen die voorheen de functie van doorgaande weg vervulden maar die nu vooral erftoegangsweg geworden zijn als gevolg van nieuwe wegen. Deze 'historische' laag is in Lelystad niet aanwezig. Wegen zijn op efficiënte wijze aangelegd en hebben nog hun oorspronkelijke functie. Dit hoeft niet uit te sluiten dat het afwaarderen mogelijk is, maar de verwachting is dat hier geen grote kostenbesparingen uit te halen zijn. Ook de acceptatie van deze maatregelen is een moeilijke kwestie.

3.4 Conclusie uit de interviews

Er zijn voor Lelystad twee kansrijke mogelijkheden om de beheerkosten te verlagen die ook in de krimpgemeenten zijn toegepast:

- Het slim combineren van belangen waardoor een ondernemer verantwoordelijk gemaakt wordt voor een bepaald gebied in ruil voor mogelijkheden om te ondernemen of geld. Dit kan gaan om het uitruilen van een terrasvergunning tegen een rol in de schoonmaak, maar ook om het innovatief uitbesteden van beheertaken naar marktpartijen. Een ander voorbeeld van een mogelijkheid is om openbare ruimte te verhuren aan bijvoorbeeld ondernemers die energie willen opwekken.
- Het omvormen van groen naar goedkopere typen of een minder intensief beheerregime op bepaalde locaties.

Bewonersparticipatie bevorderen is gewenst en zeker een aanvulling op maatregelen in de openbare ruimte. Dit levert geen kostenbesparing op die substantieel bijdraagt aan het verminderen van de beheerkosten van de infrastructuur. Wel levert het de nodige betrokkenheid op; dit is gunstig voor de stad als prettige leefomgeving.

Voor het afwaarderen van wegen is aanvullend onderzoek nodig; dit zou de gemeente de komende jaren uit kunnen voeren. Als er maatregelen genomen worden kan dit, naast de benodigde initiële investeringen, een goede opbrengst opleveren. Het is echter erg onzeker of deze realistisch zijn in verband met de maatschappelijke haalbaarheid. Lelystad heeft zelf in het bebouwde gebied al een aantal dreven verminderd van 2x2 naar 2x1 rijsstroken. Als er kansen liggen zullen die vermoedelijk vooral in het

buitengebied of aan de stadsrand te vinden zijn op wegen die géén of weinig woningen of bedrijven directe toegang verschaffen tot het erf.

De krimpgemeenten hebben een andere opgave dan Lelystad; zij krijgen bij een afnemend inwoneraantal doorgaans meer openbare ruimte door sloop van de gebouwde omgeving.

In Lelystad is echter sprake van beperkte groei en is de noodzaak tot slopen niet aanwezig. Hierdoor is het moeilijk om grote ingrepen te financieren in de openbare ruimte die de overmaat aan fysieke infrastructuur beperken.

Royal HaskoningDHV

4 Bouwstenen voor ICL afbouw

4.1 Inleiding

In de gesprekken van de afgelopen periode en uit de rapporten die in een eerdere fase van het ICL-onderzoek of door de gemeente Lelystad gemaakt zijn worden een aantal groepen maatregelen (bouwstenen) duidelijk die de ICL-bijdrage kunnen verlagen.

De meest concrete en op kortere termijn uitvoerbare maatregelen liggen in de bouwstenen over het verminderen van beheerkosten / beperken van infrastructuur en het beperken van maatschappelijk vastgoed. Dit zijn versoberingsmaatregelen die uiteindelijk geen positieve impact hebben op de aantrekkelijkheid van de stad.

Aan de andere kant zijn er bouwstenen die mogelijk forse investeringen vragen, maar die op termijn wel zorgen voor draagvlak voor de beheerkosten. Dit zijn stimuleringsmaatregelen die een overwegend positief effect hebben op de leefbaarheid van de stad. Het gaat hierbij om stimuleren van wonen, werken en het opwekken van energie.

De reden dat de gemeente een mix moet vinden tussen versoberen en stimuleren is dat er in de versobering alleen nooit voldoende te halen is om de ICL-bijdrage te reduceren zonder de stad tegelijk onaantrekkelijker te maken en daarmee de groeipotentie te beperken.

In de volgende paragrafen worden de volgende onderwerpen behandeld: beheerkosten (paragraaf 4.2), maatschappelijk vastgoed (paragraaf 4.3), bouwmogelijkheden (paragraaf 4.4), stimuleren werkgelegenheid (paragraaf 4.5), en het opwekken van duurzame energie (paragraaf 4.6).

Waarschuwingen

- Het toepassen van forse versoberingsmaatregelen in beheer zal leiden tot een lagere kwaliteit van bijv. wegen en groen. Indien in de toekomst toch een hoger niveau gewenst is zal dat leiden tot extra benodigde investeringen;
- Effecten van besparingen op groot onderhoud zijn niet snel zichtbaar, een brug stort bij onvoldoende onderhoud niet ineens in, maar jaren later kunnen de gevolgen van (te) slecht onderhoud groot zijn;
- De meeste maatregelen moeten op een specifieke plek worden uitgewerkt om een realistischer beeld van de opbrengst te krijgen. Zo kan de opbrengst van woningen of de opbrengst van energieopwekking sterk afhankelijk zijn van de nabijgelegen infrastructuur;
- Aan de kant van 'ontwikkelingen' liggen kansen voor de stad, maar hier ligt ook de meeste onzekerheid over de uitkomst. Politiek, maatschappelijk en financieel zijn dit grote uitdagingen. Nu hard draaien aan bezuinigingsknoppen geeft wel op korte termijn resultaat maar dit verkleint de kans op succesvolle positieve stimuleringsmaatregelen.

4.2 Beheer

Verminderen onderhoudskwaliteit
De effecten op dagelijks beheer (snoeien, vegen en maaien) zijn het snelst zichtbaar. Dit zijn maatregelen die zich richten op de onderhoudskwaliteit en deze worden door de gemeente in het eigen onderzoek (hoofdstuk 7 van de ICL-evaluatie) meegenomen. De gemeente werkt efficiënt en heeft een doelmatig onderhouden buitenruimte. Een bezuiniging op de uitgaven zal daarom wel gepaard gaan met het verminderen van de kwaliteit op een manier waar inwoners ook iets van merken.

Effecten van bezuinigingen op grotere onderhoudsmaatregelen en vervangingen, die een keer in de zoveel jaar plaatsvinden, worden pas na jaren zichtbaar. De uitstraling en de technische kwaliteit zullen de eerste jaren nog op niveau blijven maar langzaam zal deze afnemen. Als de gemeente later besluit toch een hogere kwaliteit te willen realiseren zal in veel gevallen het eerder bezuinigde bedrag of zelfs méér nodig zijn om de ruimte weer op het juiste niveau te krijgen.

Dit type maatregelen heeft indien consequent toegepast op een groot schaalniveau (dus in de hele gemeente, in alle wijken) een groot negatief effect op de beleving die bewoners hebben over hun stad. Er zijn ook maatregelen die als minder negatief worden ervaren en die geld besparen. Het grootschalig(er) toepassen van minder intensief (ecologisch) bermbeheer is een voorbeeld hiervan; het kost minder, maar als dit op de juiste plek toegepast wordt hoeft dit geen onaantrekkelijke ruimte op te leveren.

Verminderen beheerd areaal
Daarnaast zijn er beheermaatregelen die kosten besparen door het verminderen van het areaal zelf; door het areaal om te zetten naar goedkopere inrichting of door het beheer ervan bij een andere partij te leggen. Een voorbeeld van dit laatste is het inzetten van ondernemers (zoals de grote grazers in Delfzijl grotere oppervlakken 'maaien') zodat de gemeente het beheer niet zelf hoeft te doen in ruil voor mogelijkheden om te ondernemen.

Beheermaatregelen gericht op het omvormen of verwijderen van kapitaalgoederen die kunnen leiden tot minder onderhoudskosten zijn:

Maatregel	Opbrengst per jaar	Investering	Haalbaarheid[5]	Periode	Advies
Duur groen omvormen naar gras.	Per m2 omgevormd duur groen 2 euro per jaar ofwel 50-70% afhankelijk van de huidige en toekomstige inrichting.	Per m2 omgevormd groen ca. 0,25 euro plus kosten voor communicatie/participatie	+	kort	Uitvoeren, 50.000m2 levert €0,1 mln. per jaar op.
Afvalbakken verwijderen	Ca. 30 euro per afvalbak aan beheerkosten en afhankelijk van het aantal keer ledigen 100 euro p.j. op de lediging per bak.	Communicatie/participatie en extra handhaving eerste jaar.	+	kort	Uitvoeren, afhankelijk van de kostenstructuur van het ledigen; verwijderen 750 stuks ca. 0,1 mln. besparing.
Kappen van bomen	Ca. 35 euro per boom per jaar.	PM	- -	-	Niet uitvoeren, teveel impact voor te weinig opbrengst.
Langzaam verkeer bruggen	Reductie beheerkosten onderhoud brug (incl.	Geen extra investering nodig (rekening mee	+/-	lang	Per geval bekijken of behoud noodzakelijk is en

[5] *++ geen probleem voor bewoners, + bijna geen weerstand +/- er is enig verzet, - veel maatschappelijk verzet, -- zeer veel verzet*

verwijderen	onderhoud en vervanging ca. €3.000 per jaar)	gehouden in cyclus) pas uitvoeren wanneer vervanging aan de orde is.			of het alternatief goedkoper is (VRI = niet goedkoper).
Afwaarderen wegen	Reductie beheerkosten ca. €1,00 per jaar per m2 o.b.v. volledig buiten gebruik stellen.	PM	+/-	lang	Uitgaande van €6,- per strekkende meter is ca. 17km verwijderen nodig om €0,1 mln. te bezuinigen.
Rijstroken hoofdroutes beperken	Reductie beheerkosten ca. €1,00 per jaar per m2	PM	+/-	Middellang - lang	Uitgaande van €8,- per strekkende meter is ca. 12,5km verwijderen nodig om €0,1 mln. te bezuinigen.
Locaties laten beheren door externe partijen in ruil voor mogelijkheden voor ondernemen.	Doelstelling is 100% van de beheerkosten (DO+GO) bij een externe partij te leggen	PM	+	lang	Business case uitwerken

Veel krimpgemeenten richten zich op participatie van bewoners in de openbare ruimte. Met deze categorie maatregelen wordt veel van de organisatie gevraagd en de beperkte schaal van de werkzaamheden die burgers uitvoeren leidt niet tot de significante kostenverlaging die in Lelystad wel gewenst is. Los van de andere voordelen en redenen om meer burgerparticipatie wel na te streven is het strikt voor de ICL-afbouw beperkt relevant.

Investering
In de openbare ruimte kan relatief eenvoudig worden bespaard op dagelijks onderhoud (vegen, maaien) maar dit heeft wel een forse impact op de beleving van de stad. Omvormen heeft een terugverdientijd van 5-10 jaar. Bestaande situaties kunnen worden aangepakt wanneer deze richting het einde van de levensduur komen zodat kapitaalvernietiging en extra investeringen worden voorkomen.

Opbrengst
Voor de meeste maatregelen die het areaal verminderen zal eerst een concreet plan gemaakt moeten worden voor er een realistische inschatting van de opbrengst gemaakt kan worden. Daarom worden ook geen totaalbedragen genoemd. De totale opbrengsten die gerealiseerd kunnen worden zijn afhankelijk van de maatregelcombinatie die genomen wordt en van hoe consequent deze wordt doorgevoerd.

Daarom zou een keuze gemaakt kunnen worden zodat op alle onderdelen enigszins wordt bespaard door alleen nog op de veiligheid te focussen en door onderdelen die alleen voor gemak of aantrekkelijkheid zijn te versoberen of te verwijderen. Denk aan; afvalbakken in de openbare ruimte, onderhoudsgevoelig groen, speeltoestellen etc.

Met het versoberen naar C-niveau kan als grove schatting, bij grootschalig toepassen, maximaal 8-15% van de totale beheerkosten worden verminderd waarbij de negatieve gevolgen zich wel steeds verder opstapelen. Lelystad beheert het areaal al doelmatig en heeft relatief lage kosten per m2. Het kwaliteitsniveau blijft hiermee vergelijkbaar met *het laagste niveau* dat sommige referentiegemeenten hanteren (Beeldkwaliteitsniveau C over het gehele areaal inclusief het centrum). Gemiddeld genomen beheren de gemeenten op een combinatie van B/C niveau.

Haalbaarheid maatschappelijk
Verminderen van beheer kan zeer negatief zijn voor de beeldvorming; het kappen van bomen is een maatregel die maatschappelijk erg veel weerstand oplevert. Voor andere maatregelen kan bij een juiste communicatiestrategie ook draagvlak worden verkregen; ecologisch groenbeheer heeft bijvoorbeeld meerdere voordelen: milieuwinst en lagere kosten. Ook bij groen en spelen hoeft duurder niet altijd méér waarde voor bewoners te betekenen.

Om versobering haalbaar te maken ligt er een groot belang bij het positief en open communiceren van maatregelen en het benoemen van de achterliggende doelen.

Haalbaarheid financieel
Deze maatregelen zijn financieel goed uitvoerbaar met een eenmalige investering of zelfs binnen bestaande budgetten. Wel is in alle gevallen extra communicatie en capaciteit noodzakelijk om vragen vanuit de bevolking te beantwoorden. Een achteruitgang in beheer levert in de eerste jaren een toename aan meldingen op en zal ook politiek tot discussie leiden.

4.3 Maatschappelijk vastgoed

In de ICL-bijdrage zijn drie specifieke gebouwen opgenomen. Daarom is dit onderdeel concreter uitgewerkt. Het gaat om het Stadhuis, het Agora Theater en het cultureel centrum De Kubus.

Overzicht maatschappelijk vastgoed gerelateerde kosten

I. Kapitaallasten

Vastgoed in eigendom van de gemeente wordt conform de gemeentewet geactiveerd op haar balans. Daarmee bepalen kapitaallasten (rente en afschrijving) in belangrijke mate de exploitatiekosten, zolang op een object wordt afgeschreven.
In Lelystad zijn de kapitaallasten van het Stadhuis (€ 3,83 miljoen/jaar) en het Agora Theater (€ 1,33 miljoen/jaar) fors. Het cultureel centrum De Kubus is volgend jaar afgeschreven.

Grootboek	Project	Object	Totaal budget
461100 Kapitaallasten	920230 Agora Theater	9800 GB - Gebouwenbeheer	1.326.592,00
	920240 De Kubus	9800 GB - Gebouwenbeheer	15.057,00
	942010 Stadhuis	9800 GB - Gebouwenbeheer	3.578.344,00
	942010 Stadhuis	9633 FZ - Huisvesting&Facilitair	256.566,00
Totaal			**5.176.559,00**

Bron: Lelystad Concern control[6] (02.2016)

Soms kan het nodig zijn de balanswaarde neerwaarts bij te stellen (impairment, ook wel extra boekwaardeverlies genoemd), bijvoorbeeld omdat een incourant pand haar functie verliest of wanneer vergelijkbaar vastgoed in de directe omgeving aanwijsbaar sneller haar marktwaarde verliest dan het afschrijvingsregiem van het gemeentelijk vastgoed.

[6] *Bron cijfermatige input van René Oosterloo, Projectleider ICL en plv. concerncontroller, Concernstaf, en Geert Jan Sikkens, teamleider BOR-GBB & BOR-PV, Beheer Openbare Ruimte, Gebouwenbeheer, beiden Gemeente Lelystad. Voorts schouw ter plaatse van de drie objecten d.d. 09.02.2016, door Rinus Vader, Royal HaskoningDHV.*

Vastgoedjournaal > Oplossing gezocht voor 23.000 m2 aan vrijkomende Rijkskantoren in Lelystad

Oplossing gezocht voor 23.000 m2 aan vrijkomende Rijkskantoren in Lelystad

Het Rijksvastgoedbedrijf, de gemeente Lelystad en de provincie Flevoland gaan naarstig op zoek naar nieuwe bestemmingen voor kantoorgebouwen die het Rijk niet meer nodig heeft in Lelystad. Het Rijk heeft daar nu 47.300 m2 aan kantoren staan en de verwachting is dat de helft leeg komt te staan.



7 januari 2015 om 15:26

3 minuten leestijd

Delen op LinkedIn

Delen op Facebook

Delen op Twitter

Delen op Google+

Download als PDF

In een onderzoek bekijken zij hoe gebouwen en grond van het Rijk een nieuwe rol kunnen spelen in de ruimtelijke inrichting van de stad en bij economische projecten. Minister Blok (Wonen en Rijksdienst), loco-burgemeester Fackeldey (Lelystad) en commissaris van de Koning Verbeek (Flevoland) hebben op 7 januari een samenwerkingsovereenkomst hierover ondertekend.

Er komen bij het Rijk minder ambtenaren. Door flexwerken hebben zij ook minder kantoorruimte per persoon nodig. Het Rijk concentreert de overblijvende werkplekken in kantoren in een aantal steden. Lelystad hoort niet bij de aangewezen plaatsen, zodat er op termijn Rijkskantoren leeg of gedeeltelijk leeg komen.

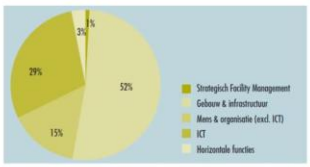
Het is aannemelijk dat deze situatie zich voordoet ten aanzien van het Stadhuis. Dat is in 2000, twintig jaar na de bouw in 1980, van de ontwikkelende belegger verworven tegen nagenoeg de oorspronkelijke stichtingskosten (omgerekend € 27 miljoen), in 2012 ingrijpend gerenoveerd (€ 22 miljoen) en voorzien van nieuwe inventaris en ICT (€ 6 miljoen). Deze interventies zijn geactiveerd, wat naast voornoemde financieringslasten tevens heeft geleid tot een forse boekwaarde.
De vraag rijst of de boekwaarde van het Stadhuis aangepast zou moeten worden aan haar marktwaarde, temeer daar er sprake is van verborgen toenemende leegstand (onderbezetting), momenteel globaal ter grootte van ruim een etage. Deze ruimte is van hoge kwaliteit en daarmee wellicht te verhuren aan derden, maar in Lelystad met overaanbod aan (rijks)kantoren, zeker niet tegen een kostprijsdekkende huur.

II. Onderhoudskosten

Door haar omvang zijn de geprognotiseerde onderhoudsjaarkosten van het Stadhuis verreweg het grootst (€ 0,82 miljoen/jaar), bijna eens zo veel als die van het Agora Theater en het cultureel centrum De Kubus samen (€ 0,34 miljoen/jaar en € 0,12miljoen/jaar). Deze kosten zijn gebaseerd op per object door de gemeente uitgewerkte meerjarenonderhoudsplannen en betreffen maar een klein deel van de totale kosten.
Daarnaast kan sprake zijn van onderhoudskosten aan parkeervoorzieningen, parkeren in de omgeving en ten behoeve van het gebruik van het object, die worden verantwoord in andere budgetten dan die van gebouwbeheer. Zo is in 2016 of 2017 herinrichting voorzien van het parkeerterrein en ontsluiting van cultureel centrum De Kubus, evenals een bescheiden herindeling teneinde de hoofdentree te verplaatsen naar een andere gevel. Het Stadhuis en Theater Angora zijn van recente datum, reden waarom dergelijke ingrepen niet zijn voorzien, anders dan als gevolg van beleidswijzigingen.

III. Facilitaire kosten

Netherlands Facility Cost Index Coöperatie biedt jaarlijks een overzicht van de mediane kosten per m² vloeroppervlak, per werkplek en per fte. De mediane kosten van facilitaire voorzieningen in Nederlandse kantoorgebouwen bedroegen in 2014 per werkplek € 8.786 exclusief BTW; per fte bedroegen de kosten € 9.256 excl. BTW. Deze benchmark is relevant voor het kantoorhoudende deel van het Stadhuis.



Figuur 1. Mediane werkplekkosten 2014, verdeeld naar de hoofdactiviteiten van de NEN-EN 15221

De facilitaire kosten van een kantoorhoudende organisatie bestaan globaal voor ruim de helft uit kosten die gerelateerd zijn aan het vloeroppervlak (inclusief inventaris), 15% is gerelateerd aan gebruiksgerelateerde diensten en middelen, 29% aan ICT-gerelateerde diensten en middelen en 4% overhead. Het vloeroppervlak gerelateerde deel omvat tevens de kapitaallasten als genoemd onder I en de onderhoudskosten als genoemd onder II, ingeval er sprake is van gebruiker-eigenaar. Bij een (ver)huursituatie worden deze eerstgenoemde kosten verwerkt in een kostprijsdekkende huur.

We hebben geen inzicht gekregen in de (integrale) facilitaire kosten van de gemeente in het Stadhuis, noch die van de theaterorganisatie in het Agora Theater of de muziekschool in cultureel centrum De Kubus. Op basis van schouw ter plaatse is de indruk dat de facilitaire voorzieningen van het Stadhuis en

het Agora Theater als zeer hoog zijn te kwalificeren en die van het cultureel centrum De Kubus als bescheiden.

IV. Exploitatiekosten

Een functie, die in maatschappelijk vastgoed is gehuisvest, kan een niet-sluitende exploitatie hebben. Indien deze functie door de gemeente wordt beschouwd als een maatschappelijke kernfunctie kan een situatie ontstaan, waarin de gemeente besluit de exploitatieverliezen van een dergelijk functie jaarlijks bij te passen. Dit kan op verschillende manieren:

a. door geen huur te innen, dan wel een lagere dan de kostprijsdekkende huur te innen.
   De gemeente brengt cultureel centrum De Kubus geen huur in rekening.
   De gemeente brengt Theater Agora jaarlijks € 336.097 huur in rekening, € 57/m² vloeroppervlak dat overeen komt met slechts 25% van de jaarlijkse kapitaallasten die de gemeente naast andere eigenaarslasten van het theater draagt. Overigens zou in de huidige omstandigheden een hoger huur leiden tot een hogere exploitatiesubsidie (zie IV.c). De afdeling BOR-GBB & BOR-PV fungeert als een kostenplaats voor het onderhoud die zelf geen huur int. Daarmee lopen beleidssubsidies van de gemeente deels door het budget van de afdeling Beheer Openbare Ruimte, Gebouwenbeheer.

b. door de gebruikelijke 'huurderskosten' als servicekosten, verwarming en huurdersonderhoud voor rekening van de gemeente te nemen.
   Zowel cultureel centrum De Kubus als Theater Agora betalen volgens opgave van de gemeente zelf deze servicekosten.

c. door de exploitatie van de functie te subsidiëren op basis van het geboden (culturele) programma in de vorm van een budgetsubsidie vanuit het beleidsveld.
   Theater Agora ontvangt van de gemeente jaarlijks een beleidssubsidie van € 1.026.977.
   Cultureel centrum De Kubus ontvangt van de gemeente jaarlijks een beleidssubsidie van € 1.313.907.

d. door de medewerkers die de activiteiten van deze functie uitvoeren in dienst te nemen.
   Volgens opgave van de gemeente staan medewerkers van de muziekschool of het theater niet op de loonlijst van de gemeente.

e. door periodiek de (negatieve) balans te egaliseren van de entiteit (bijvoorbeeld een stichting), die de functie uitvoert.
   Volgens de gemeente heeft de Stichting Agora inmiddels een negatief eigen vermogen van ruim 1 miljoen euro. Het college overweegt dit balanstekort aan te vullen, wat een uitgave betekent voor de gemeente ter grootte van dit bedrag en daarna een rentevoordeel voor de Stichting Agora.

V. Inkomsten

Er kan ook sprake zijn van inkomsten uit of in verband met maatschappelijk vastgoed. In dezelfde volgorde:

a. Een vastgoedobject zou op enig moment een hogere marktwaarde kunnen hebben dan haar boekwaarde. Dit is in Lelystad niet het geval.

b. Gemeentelijk vastgoed zou geheel of gedeeltelijk kunnen worden verhuurd. Dat leidt tot inkomsten. Dit is een optie voor tenminste één etage van het Stadhuis.

c. Indien de markthuur hoger zou zijn dan de kostprijsdekkende huur zou sprake zijn van winst. Dat laatste is in Lelystad niet het geval.

d. Een gebouw zou boven haar boekwaarde kunnen worden verkocht, waarmee een eenmalige inkomende kasstroom ontstaat, die als boekwinst kan worden aangemerkt. Verkoop in combinatie met het beëindigen van het gebruik (door indikking van maatschappelijke functies) leidt bovendien tot besparing op de onderhoudsbudgetten in latere jaren.
Dit kan worden overwogen voor cultureel centrum De Kubus, hoewel dit pand door haar specifieke en daarmee incourante lay-out nauwelijks herbestembaar, waarmee de eenmalige inkomsten uit verkoop nauwelijks zullen opwegen tegen aanpassingen elders als gevolg van herschikking van huisvesting.

e. Volledigheidshalve zou een maatschappelijke functie na afdracht aan de gemeente van kostprijsdekkende huur en servicekosten winst kunnen maken. Dat is in Lelystad niet het geval. Gezocht zou kunnen worden naar mogelijkheden de gebouwen intensiever te (onder)verhuren om daarmee de exploitatieverliezen te beperken.

Uiteraard wordt zo niet naar een gemeentehuis gekeken. Hierin worden, behoudens 233 m² restaurant, momenteel uitsluitend gemeentelijke diensten gehuisvest.

Op basis van vorenstaande globale inventarisatie zijn de kosten die voor de gemeente Lelystad gemoeid zijn met haar drie ICL gerelateerde vastgoedobjecten als volgt te rubriceren[7]:

Vastgoed Gemeente Lelystad in ICL	jaarlijks				eenmalig			
Kostensoort	**Stadhuis**	**Agora**	**De Kubus**	**totaal**	**Stadhuis**	**Agora**	**De Kubus**	**totaal**
Kapitaallasten vastgoed	€ 3.578.344	€ 1.326.592	€ 15.057	€ 4.919.993				€ -
Kapitaallasten ICT & inventaris	€ 256.566	€ -	€ -	€ 256.566				€ -
Impairment				€ -	NB!			€ -
Onderhoud gebouwen	€ 820.000	€ 340.000	€ 120.000	€ 1.280.000				€ -
Aanpassing gebouwen en terreinen							€ 100.000	€ 100.000
Energiekosten en overige facilitaire kosten excl. ICT (schatting)	€ 2.909.060			€ 2.909.060				€ -
Bijdrage aan exploitatiekosten	€ -	€ 1.026.977	€ 1.313.907	€ 2.340.884				€ -
Huurinkomsten	€ -23.300	€ -336.097	€ -	€ -359.397				€ -
TCO ambtenaren Gebouwbeheer (schatting)	€ 225.000	€ 25.000	€ 25.000	€ 275.000				€ -
Egalisatie balans Stichting	€ -	€ -	€ -	€ -		€ 1.000.000		€ 1.000.000
TOTAAL	€ 7.765.670	€ 2.382.472	€ 1.473.964	**€ 11.622.106**	€ -	€ 1.000.000	€ 100.000	**€ 1.100.000**

We beschouwen dit als vertrekpunt. In het hiernavolgende wordt stil gestaan bij de relatieve omvang van deze bedragen en worden mogelijkheden geïnventariseerd om te komen tot verlaging van deze kosten.

[7] *Cost line 6 en 9 betreffen schattingen van Royal HaskoningDVH. Cost line 6 is gebaseerd op de NFC Index Coöperatie zoals toegelicht in III van de eerste paragraaf van dit hoofdstuk: mediaan kantoren realisatie 2016 (€ 461) minus vastgoed (€ 145), minus onderhoud (€ 23), minus meubilair (€ 16), minus ICT (€ 137); e.e.a. vermenigvuldigd met het gebruiksvloeroppervlak, dat bij stadhuis overeenkomt met vvo; waar gehanteerde ratio's NFC Index op zijn gebaseerd); voor Agora en De Kubus is bij inschatting van deze cost line vvo ingeschat op 90% van bvo. De schattingen cost line 9 zijn gebaseerd op # fte formatie.*

Royal HaskoningDHV

i. Het Stadhuis

Constateringen

- Totaal gebruiksoppervlak van 20.779 m² waarvan.
  - 13.239 +316 = 13.555 m² (65%) voor kantoorfunctie beschikbaar
  - 4.316 – 316 = 4000 m² (20%) accommodatie voor bijeenkomsten
  - 2.991 m² (15%) overige ruimten
  - 233 m² verhuurd aan derden
- De gemeente geeft aan 624 werkplekken opgesteld te hebben voor 583 FTE's.
- Gebruiksoppervlak als aangegeven op de aangereikte tekening komt overeen met Verhuurbaar Vloeroppervlak (vvo).
- Dat is 21,2 m²/WP en 22,7 m²/FTE exclusief vergaderaccommodaties.
- De jaarlijkse onderhoudskosten zijn over een lange periode geraamd op gemiddeld € 820.000 excl. BTW, te weten € 32 miljoen over 39 jaar, dat is € 39,50/m² vvo.

Gebruiksoppervlak

	kantoor -functie	bijeenkomst -functie	overige functies	totaal per verdieping
-1	– m²	– m²	2060 m²	2060 m²
00	1076 m²	4000 m²	296 m²	5372 m²
01	3202 m²	316 m²	252 m²	3770 m²
02	2598 m²	– m²	97 m²	2695 m²
03	2384 m²	– m²	– m²	2384 m²
04	2228 m²	– m²	– m²	2228 m²
05	1751 m²	– m²	– m²	1751 m²
06	– m²	– m²	173 m²	173 m²
07	– m²	– m²	173 m²	173 m²
08	– m²	– m²	173 m²	173 m²
totaal	13239 m²	4316 m²	3224 m²	20779 m² totaal

Het kantoor is recent grondig gerenoveerd en verduurzaamd, waarbij het tevens opnieuw is ingericht volgens een activiteit gerelateerde werkplekconcept en een geheel vernieuwd ICT-netwerk.



Beoordeling huidige situatie

Onderhoud

De geprognotiseerde onderhoudskosten per eenheid van vloeroppervlak zijn zeer hoog voor een kantoorgebouw dat recent is gerenoveerd (NFC Index 2014 nominaal € 23/m²). Momenten die er toe doen zijn de jaren voorafgaand aan groot onderhoud. Dat is voorzien in 2029 (€ 3,3 miljoen), 2035 (€ 2,3 miljoen), 2047 (€ 4,0 miljoen). Asset beslissingen kunnen het beste genomen worden 3 jaar voorafgaand aan deze jaartallen.

Asset management
De kapitaallasten van de dure verwerving en renovatie van het Stadhuis zijn verreweg de grootste jaarlijkse uitgaven (€ 3.580.000 per jaar), die tevens vast liggen zolang de gemeente haar schulden niet weet her te financieren (het gaat hierbij om balansfinanciering van de gemeente Lelystad, niet om projectfinanciering). Bij de huidige rente lijkt herfinanciering van de schulden een aantrekkelijke optie, de gemeente geeft aan dat dit volgens hen niet mogelijk is.

Omvang en benutting van het gebouw hebben een forse impact op de jaarlasten van het Stadhuis. Zo is 35% van het gebouw is niet-kantoorhoudend in gebruik. Daar de inpandige statische archiefruimte marginaal is, gaat het hier om ruimte voor bestuursfuncties en representatie. De begane grond is, met uitzondering van burgerzaken, ingericht als een grote ontvangsthal van ruim 4.000 m².

Momenteel is 1% van het vloeroppervlak door derden in gebruik (huurinkomsten onbekend). Het kantoorhoudend gedeelte heeft een bezetting van 21,7 m² vvo/WP. Dat is extensiever dan de mediaan die voor Nederlandse kantoren ligt op 19,8 m²/WP (NFC Index 2014), terwijl het Stadhuis is ingericht volgens het concept van activiteit gerelateerde werkplekken (ABW, ook wel HNW genoemd). De flexfactor is 1,07 WP/FTE, dat slechts verklaard kan worden door een groot aandeel parttimers, die op dezelfde tijd aanwezig zouden zijn, dan wel een forse overmaat aan ruimte (verborgen leegstand). Bij kantoorhoudende organisaties, die evenals de gemeente Lelystad hebben geïnvesteerd in activiteit gerelateerd werken, is een flexfactor tussen 0,7 en 0,9 WP/FTE niet ongebruikelijk.

Op deze plaats doen we geen uitspraken over het aantal ambtenaren, ook al is de trend dat dit aantal voor gemeenten dalende is, wat zou leiden tot een verdere afname van de werkplekbenutting. We nemen waar dat de werkplekken van het Stadhuis op een dinsdagmorgen op enkele verdiepingen relatief intensief wordt gebruikt; voor een belangrijk deel oogt het kantoor echter als zeer ruim bemeten.

Voorgestelde maatregelen
Asset management
Indien, bij een gelijkblijvende formatie, een flexfactor van 0,8 werkplek/FTE gerealiseerd wordt, bij een dichtheid van 17 m² vvo/WP, kan worden volstaan met 583 x 0,8 x 17 = 7.900 m² kantoor, wat een reductie impliceert van 5.655 m². Ter illustratie, dit komt overeen met de omvang van het vloeroppervlak voor kantoorfunctie op de etages 2 + 3 (samen 5.000 m²).

Gezien het open karakter van het gebouw (open vide) is het moeilijk een verdieping niet te verwarmen en te servicen. Er zou de gemeente dan ook alles aan gelegen moeten zijn twee etages te verhuren aan derden, dan wel de bezetting te verbeteren met medewerkers uit elders af te stoten gebouwen.

Indien een kwart van de ruimte voor bijeenkomsten op de begane vloer zou worden verhuurd aan Retail, zorg, of kantoorhoudende functies, komt ook hier een nuttige bestemming (en opbrengst) in zicht voor 1.000 m² vvo.

Nadere analyse vraagt de schuldpositie van de gemeente en de mogelijkheden deze te herfinancieren (treasury, de beheersing van de financiële posities van de gemeente).

Investeringen voor de voorgestelde maatregelen

a. Terugbrengen niet-kantoorhoudend vloeroppervlak op begane grond met 1.000 m².
   investering: 0,5 - 1,2 miljoen euro, afhankelijk van aard hergebruik.
   timing: indien de vrijkomende ruimte is af te stoten door verhuur of gebruik door herhuisvesting gemeentelijke functies.
b. Intensiveren flexgebruik werkplekken en concentreren werkplekken.
   investering: 0,3 miljoen euro; de inventaris is er al voor geschikt; kosten betreffen aanpassen

separatiewandjes, zitjes en beperken kasten dynamische archieven en wat verhuiskosten.
timing: in gang zetten.

c. Afstoten 5.000 m² kantoorruimte gemeentehuis door verhuur als kantoor, dan wel verkoop voor transformatie naar andere functies.
investering: 0,2 miljoen euro; aanpassen lift- en sleutelregiem.
timing: zodra andere functies zijn gevonden.

Totaal 1 à 1,7 miljoen euro.

Bezuiniging op het onderhoud in % a.g.v. de voorgestelde maatregelen
Op basis van kengetallen (ervaring van Royal HaskoningDHV en benchmarkratio's als die van NFC Index Coöperatie) zou het mogelijk moeten zijn op de reservering voor onderhoudskosten (€ 820.000) ca. 25% te besparen. Dat is € 205.000 per jaar.

De onderhoudskosten voor het Stadhuis als geheel zijn voor een belangrijk deel ondeelbaar en nemen daardoor niet substantieel af bij onderverhuur. Slechts in geval van een vereniging van eigenaren kunnen de kosten voor beheer en onderhoud worden gedeeld met andere partijen. Dit neemt niet weg dat bij verhuur, zelfs voor een voor Lelystad reële markthuur, lager dan de integrale kostprijsdekkende huur, er sprake is van een bijdrage aan de door de gemeente voor haar huisvesting te maken kosten. Immers, de investeringen voor aankoop, renovatie en inrichting zijn in het recente verleden gedaan, het gebouw is niet anders dan door omvangrijke ingrepen zodanig te zoneren dat een deel van het gebouw niet hoeft te worden verwarmd.

Inkomsten voor kantooretages en begane grond: € 80/m² vvo (onderkant marktprijshuur) voor dit kwaliteitsniveau, € 25/m² vvo servicekosten, € 20/m² vvo verwarming; voor kantooretages extra € 25/m² vvo; voor additionele facilitaire diensten als binnen-schoonmaak, gebruik van restaurant en receptie, exclusief ICT. Wanneer gedacht zou worden aan een huurder als het Waterschap is wellicht een hogere huursom reëel.

Met de voornoemde maatregelen is bij gelijkblijvende omvang van het gemeentelijke apparaat de volgende effecten op de kasstroom mogelijk:

Generieke bezuiniging op onderhoudsdotatie:	€ 205.000/jaar
Inkomsten uit verhuur en servicekosten kantooretages: 5.000 m² vvo x € 150/m²/j =	€ 750.000/jaar
Inkomsten uit verhuur en servicekosten deel begane grond: 1.000 m² vvo x € 125/m²/j =	€ 125.000/jaar
Totaal	€ 1.080.000/jaar

Financiële haalbaarheid
Opbrengst: Bij het vinden van een huurder of intern gebruik en elders op te zeggen huur is de terugverdientijd ongeveer een jaar: investering € 1 à 1,7 miljoen euro; inkomsten + bezuinigingen € 1,1 miljoen euro per jaar. Dit lijkt daarom een haalbare case, gelet op de voorzichtige inschatting van de markthuur (€ 80+25+20+25 /m² vvo = € 150/m² vvo is ca. 40% van de kostprijsdekkende huur + servicekosten). Een uitdaging is het concurreren met de 23.000 m² rijkshuisvesting die de Rijksoverheid in Lelystad op de markt zet.

Maatschappelijke haalbaarheid
Daar de maatregel nog niet uitgaat van een krimpende bezetting van de kantoorhoudende organisatie van de gemeente Lelystad is er als gevolg van deze maatregel geen sprake van een afnemende werkgelegenheid. Realisatie van de maatregel levert een eenmalig enige werkgelegenheid op. De maatregel is maatschappelijk eenvoudig uit te leggen als een bezuiniging van gemeenschapsgeld. Door aan te sluiten bij de markthuur is geen sprake van prijsbederf.

ii. Agora Theater

Constateringen

Het Agora Theater (bouwjaar 2007) heeft volgens opgave van de gemeente een bruto vloeroppervlak van 5.890 m² bruto vloeroppervlak.
De onderhoudskosten zijn geprognotiseerd op € 13.343.000 over een periode van 39 jaar, dat is € 342.000 per jaar, dat is € 58/m² bvo exclusief BTW.

Het theater beschikt over een grote zaal met 750 zitplaatsen en een kleine zaal met 195 zitplaatsen. Dat is 5,6 m² vvo per zitplaats. In het theater worden jaarlijks 121 theaterproducties gegeven, 133 activiteiten, 1.819 filmvoorstellingen, in totaal ruim 5 activiteiten per dag die in totaal in 2015 85.172 bezoekers trokken, gemiddeld 41 bezoekers per activiteit. Bij een gemiddelde zaalomvang van 472 stoelen zou dit resulteren in een cijfermatig merkwaardig lage bezetting van 9%.

Echter, van de grote zaal is bekend dat deze 77 voorstellingen per jaar accommodeert, iets minder dan 1½ activiteit per week, met gemiddeld 372 bezoekers (50%); de kleine zaal heeft 44 voorstellingen geaccommodeerd, iets minder dan 1 per week, met gemiddeld 112 bezoekers (57%). Daarnaast worden de zalen gebruikt als bioscoopzalen.





Beoordeling

Onderhoud
De onderhoudskosten per eenheid vloeroppervlak zijn zeer fors voor een nieuwe accommodatie (€ 58/m² excl. BTW). De gemeente geeft hiervoor als verklaringen de snel verkrijtende oranje gevelpanelen die uit aestetische overwegingen geschilderd zouden moeten worden (5176 m² aluminium gevelbekleding en 2 x 650 m² aluminium kozijnen) en de trekkenwand in de toneeltoren die al in 2016 vervangen zou moeten worden (à ruim € 400.000), daar de fabrikant van de huidige installatie al failliet is. Andere momenten die er toe doen ten aanzien van groot onderhoud zijn 2030-31 (€ 1,7 miljoen), 2042-43 (€ 1,8 miljoen) en 2054-55 (€ 2,0 miljoen). Asset beslissingen kunnen het beste genomen worden 3 jaar voorafgaand aan deze jaartallen.

Gezien deze kengetallen moet op basis van ervaring van Royal HaskoningDHV en benchmarkratio's als die van NFC Index Coöperatie het technisch noodzakelijke onderhoud veel goedkoper kunnen (orde van 50% van de huidige prognose). Daarboven zou, gezien de setting, een terughoudend beleid ten aanzien van aestetisch gemotiveerd onderhoud denkbaar zijn.

Royal HaskoningDHV

Exploitatie

Overigens is de gehele onderhoudsdotatie slechts een beperkt deel van totale jaarlijkse kosten die gemoeid zijn met de exploitatie van een theater annex bioscoop. Omdat de gebruiker/huurder hier een stichting betreft, is sprake van een eigen exploitatie. Facilitaire kosten vallen, evenals de overige huurdersgerelateerde kosten in de begroting van de stichting, waar we geen inzage in hebben gehad. Wel is bekend dat de begroting van de stichting uitgaat van een jaarlijkse beleidssubsidie door de gemeente van € 1.327.000 voor de realisatie van het culturele aanbod. Hierbij is al uitgegaan van een disproportioneel lage huur die de gemeente met de stichting Agora verrekent met deze subsidie.

Lelystad

Stadshart Lelystad ziet weg omhoog

Door Kees Bakker op dinsdag 13 oktober 2015 18:37



Paul Tankink: 'Er is weer vertrouwen in elkaars inzet en rol, en een beeld van waar we met elkaar naartoe willen'. © BRU/ Kees Bakker

Lelystad - Er zit weer muziek in het Stadshart. Adviseur Paul Tankink heeft zijn advies klaar en lichtte vandaag de Lelystadse gemeenteraad in.

Op verzoek van de gemeente heeft Tankink gesprekken gevoerd met ondernemers, eigenaren van panden, de gemeente en andere bij het Stadshart betrokken instellingen.

Gesprekken over nieuwe bioscoop

Ondertussen lopen er gesprekken over de nieuwe bioscoop die er moet komen. Ook gaat de gemeente op zoek naar de mogelijkheid van externe financiering om het overdekte 'Het Trefpunt' te slopen. De eigenaar heeft daar geen geld voor.

De gemeente moet ook investeren in meer groen. Met minder winkeloppervlak heeft dat financiële gevolgen voor de grondexploitatie van het Stadshart. Gekeken wordt of betaald parkeren aantrekkelijker kan.

Bericht in Flevopost, 13.10.2015

De gemeente brengt de stichting Agora jaarlijks € 336.097 huur in rekening, dat is slechts het bedrag voor de geprognotiseerde onderhoudskosten (€ 340.000). Voor haar kapitaallasten (€ 1.326.600/jaar) en andere eigenaar gerelateerde kosten als verzekeringen en heffingen, ontvangt de gemeente geen vergoeding.

Desondanks kampt de stichting Agora met verliezen, die er toe hebben geleid dat haar eigen vermogen inmiddels ruim 1 miljoen euro negatief is. Het college overweegt dit negatief eigen vermogen aan te zuiveren.

In termen van exploitatie kan gekeken worden naar de omvang en de benutting van het gebouw. Het huidige gecombineerd gebruik van het gebouw als theater en bioscoop is op zich een zeer kostenefficiënte inzet van een cultuurfaciliteit in een provinciestad als Lelystad, ook al blijft de bezetting van tenminste de grote zaal zeer beperkt tot 0 à 2 voorstellingen per week. De bezetting van beide zalen zou aanmerkelijk verslechteren indien het college van de gemeente Lelystad zou instemmen met de vestiging van tweede bioscoop in het stadcentrum nabij Agora en het stadhuis, waar volgens de media en de gemeente sprake van is.

De feitelijke bezetting van de zalen is al beperkt. Gezien de productiekosten en de beperkte doelgroep in (de omgeving van) Lelystad is het geen optie de frequentie van deze activiteiten te verhogen. De geringe lage bezetting roept de vraag op of de zalen kleiner kunnen worden gemaakt. Dat zou iets uitmaken in jaarkosten voor verwarming, schoonmaak en onderhoud. De kosten zijn hiervoor fors en verkleining van de zalen kan leiden tot kwaliteitsverlies van de akoestiek.

De geïntegreerde vorm van het gebouw, ontworpen als één geheel in de vorm van een diamant, maakt dat het gebouw nauwelijks gedeeltelijk is te ontmantelen door het kleiner en daarmee goedkoper te maken. Herbestembaarheid van het gebouw als geheel, dan wel meervoudige inzetbaarheid van het

gebouw, wordt beperkt door haar hellende vloeren. In feite is het gebouw slechts geschikt voor het huisvesten van groepen mensen in hellende opstelling: theater, bioscoop, kerkzaal, collegezaal, congreszaal. In het verleden is geprobeerd de zalen voor niet-culturele samenkomsten in te zetten om de inkomsten te vergroten. De gemeente geeft aan dat hiervoor in Lelystad weinig marktvraag zou zijn. Op zich verbaast die constatering, daar het gebouw goed bereikbaar is met zowel auto als openbaar vervoer en relatief centraal gelegen is in Nederland: nabij een intercitystation aan de doorgaande spoorlijn Amsterdam - Zwolle/Groningen, en met voldoende parkeercapaciteit in de omgeving voor auto's. Mogelijk dat een landelijk actieve congres-exploitant meer vraag weet te bereiken. Zo niet dan resteert de keuze het gebouw handhaven in haar huidige vorm en functie dan wel ontmantelen.

Asset management

De kapitaallasten voor de gemeente Lelystad als asset owner van Theater Agora zijn de grootste jaarlijkse uitgave (€ 1.327.000 per jaar), die tevens vast ligt zolang de gemeente haar schulden niet weet her te financieren (het gaat hierbij om balansfinanciering van de gemeente Lelystad, niet om projectfinanciering). Bij de huidige rente lijkt herfinanciering van de schulden een aantrekkelijke optie. Dit vraagt om nadere analyse van de schuldpositie van de gemeente en de mogelijkheden deze te herfinancieren (treasury, de beheersing van de financiële posities van de gemeente); de gemeente geeft echter aan dat dit volgens hen niet mogelijk is.

De op een na grootste uitgave (€ 1.027.000 per jaar) betreft de exploitatiebijdrage. Dit is slechts te verbeteren met een schraler cultuuraanbod (minder - verliesgevende - producties) en/of een intensievere alternatieve verhuur van de accommodaties, en/of het elimineren van haar rentelasten door het negatief eigen vermogen aan te zuiveren.

Tenslotte helpt het verhogen van de huursom (tot kostprijsdekkend niveau) de gemeente niet zolang de stichting met een exploitatietekort werkt.

Versobering van het onderhoud (€ 340.000 per jaar) is een reële optie.

Indien het gebouw als geheel slechts beperkt wordt gebruikt zou overwogen kunnen worden het gehele gebouw gedurende de eerste drie dagen van de week te sluiten. Dat bespaart op exploitatiekosten als nutsvoorzieningen, schoonmaak en ontvangst.

Opteren van een tweede bioscoop (vergunning) vanuit het oogpunt van het laten renderen van gemeentelijke kapitaalgoederen is onbegrijpelijk.

Voorgestelde maatregelen (investeringen)

Tenzij de inwoners van Lelystad het af laten weten door dalend bezoek, is deze theater-bioscoop, ter plaatse als enige in haar soort, een wenselijke voorziening voor de stad.

- Voor de korte termijn zoeken naar aanvullende exploitatiemogelijkheden, zoals congrescentrum en kerkelijk centrum. Hiervoor is bij de bouw van foyers en nevenruimen rekening gehouden, waardoor hiervoor geen extra investeringen anders dan gerichte marketing en sales nodig zijn;
- Voor de korte termijn ligt het voor de hand te werken aan kostenbeperking. Nadere analyse vraagt de schuldpositie van de gemeente (treasury) en de mogelijkheden deze te herfinancieren;
- Ook kan het onderhoud kosteneffeciënter en terughoudender worden uitgevoerd dan nu is begroot;
- Voor de langere termijn is het te overwegen het gebouw actief aan te bieden aan een congresorganisatie, een hogeschool of een kerkgenootschap.

Bezuiniging op het onderhoud in % a.g.v. de voorgestelde maatregelen

- De bezuiniging op onderhoud sec tot 50% van de begroting is denkbaar (besparing € 160.000 per jaar);
- Jaarlijkse extra huurinkomsten bij alternatieve aanwending (dus niet met meer verlieslatende producties) of een groter filmaanbod kunnen naar gelang het succes variëren tussen nul en enkele honderdduizenden euro's;
- Een bezuiniging die niet samengaat met de voornoemde vergroting van inkomsten is het verlagen van de kosten voor energie, schoonmaak, receptie, beveiliging door het gebouw een aaneengesloten aantal dagen per week te sluiten (ca. € 100.000).

Financiële haalbaarheid voorgestelde maatregelen

Minder preventief onderhoud vraagt mogelijk iets meer curatief onderhoud. Aangezien het hier vooral gaat om aestetisch gemotiveerd onderhoud zal dit effect beperkt zijn.
Aangezien geen investeringen nodig zijn om de benoemde besparingen te realiseren is in die zin geen sprake van een terugverdientijd. Op basis van de gederfde inkomsten als gevolg van gedeeltelijke sluiting kan vanuit de exploitatie worden bepaald of de marginale opbrengsten in de daldagen groter zijn dan de marginale kosten.

Maatschappelijke haalbaarheid voorgestelde maatregelen

De eerste maatregel leidt op termijn tot een iets minder helder gekleurd gebouw. Het is wellicht wennen dat dit verschijnsel, dat we al eeuwen duiden als 'de patina des tijds', zich nu ook bij moderne monumentale gebouwen voor gaat doen. Interieur zou mogelijk een feilloze werking van bijvoorbeeld de toneeltoren iets kunnen afnemen.
Intensivering van het gebruik van maatschappelijk vastgoed zal bij de burger in goede aarde vallen. Eventuele mogelijk concurrerende accommodaties zullen verzet aantekenen tegen concurrentie van een (lagere) overheid. Dit vraagt om zorgvuldig marktonderzoek, communicatie en transparantie over de subsidieaanwending in deze.
Het beëindigen van het cultuuraanbod zal de aantrekkelijkheid van Lelystad als vestigingsplaats geen goed doen. Gezien de forse kosten die er voor de gemeente mee gemoeid zijn is dit het onderzoeken waard.

iii. Cultureel centrum De Kubus

Constateringen

Cultureel centrum De Kubus heeft een vloeroppervlak van 3.528 m², een prognose van de gemiddelde jaarlijkse onderhoudskosten van € 120.000 dat overeenkomt met € 34/m².
Het cultureel centrum accommodeert diverse activiteiten, en is vooral te vergelijken met een muziekschool. Volgens hun jaarverslag zijn er 18.062 bezoekers genoteerd, die leidden tot 45.000 contactmomenten.

De Kubus is een theater, concertzaal, open podium en tentoonstellingsruimte in één. Het is gebouwd in 1983 om kunsteducatie en amateurkunst te accommoderen. Daartoe bevat het gebouw vele studio's, lesruimtes en een theaterzaal voor het uitvoeren van concerten, symposia en theatervoorstellingen. Verschillende ruimtes binnen De Kubus zijn te huur. Daarnaast beschikt het cultureel centrum over een tweede locatie in het stadcentrum Underground, het poppodium van Lelystad aanpalend aan een parkeergarage.

Royal HaskoningDHV





Beoordeling

Asset management

De Kubus is de enige in haar soort voor de gemeente Lelystad. Het gebouw is heel specifiek gebouwd rond de grote zaal en beschikt over een groot aantal kleine ruimten in twee verdiepingen. De ruimten worden de gehele week door gebruik, kort na schooltijd het meest intensief, voor het overige van de dag(en) in een beperkte intensiteit. Het veelzijdige gebruik van het gebouw is op zich een kostenefficiënte inzet van een cultuurfaciliteit in een provinciestad. Overigens ontstaat de indruk dat het gebouw voor haar bedieningsgebied een maatje te groot is.

Onderzocht kan worden onder welke voorwaarden de activiteiten van De Kubus kunnen worden onder gebracht in het Stadhuis en op de scholen waar de kinderen leskrijgen. De theaterfunctie zou daarbij te accommoderen zijn in het ertegenover gelegen Theater Agora en poppodium Underground. De vraag is echter wat hier vanuit exploitatieoogpunt voor voordelen aan zitten. Het gebouw is specifiek van layout en daarmee incourant en zeer beperkt herbestembaar. Gezien de overmaat aan bouwgrond in de directe omgeving biedt ook de kavel de gemeente geen directe verkoopwaarde voor sloop-nieuwbouw of herontwikkeling.
Allocatie in het Stadhuis biedt voorts weinig besparing op de huur daar De Kubus voor haar huidige locatie geen huur wordt geïnd. Het voordeel zou dus moeten zitten in besparing op onderhoudskosten (€ 120.000 per jaar) en facilitaire kosten (die in het Stadhuis ook bij leegstand doorgaan: € 70 x 3050 m² = € 213.000). Uitwerking van deze optie heeft dus alleen zin indien uit nadere analyse van de organisatieopzet zou blijken dat in geval van inwoning in het stadhuis de exploitatiesubsidie omlaag kan gaan.

Exploitatievergoeding

De Kubus ontvangt van de gemeente Lelystad jaarlijks een budgetsubsidie van € 1.314.000. Dit is verreweg de grootste kostenpost voor deze cultuurfaciliteit.

Het gebouw is op de gemeentelijke balans volgend jaar afgeschreven. Dat, in combinatie met de nog zeer redelijke staat en passende layout, maakt dat deze asset voor de gemeente Lelystad relatief goedkoop is (jaarlasten exclusief beleidssubsidie ca. € 150.000 per jaar = € 45/m2 vvo).

Onderhoud

Het gebouw is goed onderhouden en inmiddels voorzien van dubbel glas (label A/B). Daarmee zijn ook de energielasten beperkt. De onderhoudskosten beperken zich tot gebruikelijk onderhoud en kleine aanpassingen van ruimtefuncties en layout (zoals voormalige donkere kamers wijzigen in entreeruimte). Daarmee zijn de geprognotiseerde onderhoudskosten gegeven het kengetal (€ 34/m² vvo) fors geraamd gegeven de ervaring van Royal HaskoningDHV en ratio's als die van NFC index Coöperatie (besparing denkbaar van € 30.000/jaar). Relevant voor wijziging van onderhoudsstrategie zijn de jaren voorafgaand aan groot onderhoud. Dat is voorzien in 2016 (€ 0,4 miljoen), 2020 (€ 0,3 miljoen), 2040 (€ 0,4 miljoen). Asset beslissingen kunnen het beste genomen worden 3 jaar voorafgaand aan deze jaartallen.

Voorgestelde maatregelen (investeringen)
Daar het gaat om een solitair specifiek gebouw, waarvan er één in gebruik is in Lelystad, vrij van kapitaallasten en redelijk geïsoleerd, is het assortiment aan potentiële maatregelen beperkt.

- Afstoten van het gebouw en de functies onderbrengen in het Stadhuis en Agora Theater, poppodium Underground en bij de scholen in Lelystad leidt tot eenmalige (verbouw- en verhuis)kosten (waarvoor al in de paragraaf over het Stadhuis is gereserveerd, aangevuld met mogelijk wat functie specifieke investeringen (€ 100.000), een vooralsnog niet te materialiseren verkoopwaarde, een synergievoordeel op onderhoud (€ 120.000 per jaar) en facilitaire kosten (€ 213.000) en een nader te bepalen effect op de organisatiekosten en de kinderen.

Bezuiniging op het onderhoud in % a.g.v. de voorgestelde maatregelen
Het onderhoud zou op basis van kengetallen en de staat waarin het object verkeert € 30.000 per jaar goedkoper kunnen worden uitgevoerd dan is geraamd. Deze post vervalt uiteraard indien voor de hiervoor genoemde maatregel zou worden gekozen.

Financiële haalbaarheid voorgestelde maatregelen
De voorgestelde maatregel opheffen van de locatie is financieel haalbaar, want de gemeente Lelystad kan hierover een besluit nemen en binnen haar vastgoed realiseren, ook is het geen maatregel waarvoor marktpartijen nodig zijn. Deze zijn echter dringend gewenst om aan het gebouw van De Kubus een nieuwe functie te geven, wanneer de gemeente dit afstoot of uit exploitatie haalt. In dat geval kan zelfs verkoopwaarde ontstaan die directe opbrengsten zijn voor de gemeente Lelystad omdat het pand vanaf volgend jaar geen boekwaarde meer heeft.

Maatschappelijke haalbaarheid voorgestelde maatregelen
Het afstoten levert forse weerstand op, indien activiteiten niet elders worden opgevangen. Daar is in dit voorstel geen sprake van. Het gebied waar het gebouw (vooralsnog zonder functie) zal blijven staan heeft een open karakter. Zolang het niet verwordt tot een hangplek of krakerspand zal de verplaatsing geen grote weerstand oproepen. Door ouders, kinderen en op termijn wellicht ook de staf van De Kubus zal de voorgestelde locatie wellicht als een positieve zet worden ervaren.

Royal HaskoningDHV

4.4 Woningbouw

Het woningbouwthema is vooral bedoeld als denkrichting. De directe opbrengst is niet goed te kwantificeren (buiten de rijksbijdrage per inwoner en belastingopbrengst per gebouwde woning); wel lijkt het ontwikkelen van een ambitieuze en goed op elkaar afgestemde strategie op de thema's wonen en werken de meest kansrijke manier om de ICL-gelden af te bouwen zonder de stad aan te tasten.

Het thema woningbouw is onderverdeeld in twee maatregelen. Woningbouw langs de dreven en woningbouw in de groene hoofdstructuur. Deze twee maatregelen zouden bij voldoende woningbouwprogramma een kans bieden om de kosten voor de openbare ruimte zo veel mogelijk te verminderen.

Het beperken van het oppervlak openbare ruimte door woningbouw is mogelijk door de beschikbare ruimte daarvoor in te zetten. De overmaat in openbare ruimte is beschikbaar langs de dreven en in de ruim opgezette hoofdgroenstructuur.

Maatregel: woningbouw langs de dreven
Langs *de dreven* liggen kansen om op knooppunten van wegen en als accentuering van de entrees van de verschillende wijken en buurten woningbouw te realiseren. Belangrijk is dat op deze plekken sprake is van landmark-achtige[8] wooncomplexen. Door zorgvuldige ontwerpen voor deze locaties wordt bijgedragen aan de ruimtelijke kwaliteit van de stad (oriëntatie mogelijkheden in de stad worden vergroot) en wordt er een nieuw woonmilieu toegevoegd aan de stad (dynamisch wonen langs de dreven). Mogelijk betekent dit wel het loslaten van de 'Lelystadse' dichtheden.

Investering: om de verkoop van deze gronden op gang te brengen, zullen ontwikkelaars geïnteresseerd gemaakt moeten worden voor deze locaties. Dit betekent voor investeringen in de promotie van of ruimtelijke-, milieu technische en financiële verkenning van de mogelijkheden.

Bezuinigings opbrengst: Door deze ontwikkeling wordt openbaar groen (en eventueel water) ingeleverd ten gunste van oppervlak uitgeefbare grond voor woningbouw. Bij een compacte wijk betekent dit een afname van het areaal voor onderhoud, eenmalig opbrengsten uit de verkoop van de grond en structurele inkomsten door bewoning (belastingen). Uiteraard zal de nieuwe ruimte, die op de plaats van extensief onderhouden groen komt ook moeten worden onderhouden tegen hogere kosten per m2, maar dit wordt gecompenseerd door de inkomsten.

Haalbaarheid financieel: een haalbaar woningbouw project hangt in eerste instantie af van de vraag naar woningen. Deze vraag is momenteel beperkt. Er is niet echt sprake van een krapte op de markt; de vluchtelingenproblematiek daar wel buiten gelaten. Het woonmilieu (wonen in een appartement langs de dreven) zal geen voorkeur hebben bij woningzoekenden in Lelystad. Een van de positieve kenmerken van het wonen in Lelystad is juist de rust. En dat is nu net geen locatiekenmerk van de dreven.

Haalbaarheid maatschappelijk: ondanks het feit dat brede groene dreven kenmerkend zijn voor de stad, is de inschatting dat intensiveringen met woningbouw langs de dreven niet tot grote maatschappelijk weerstand leiden. Als er vanuit gegaan wordt dat deze woningbouw bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit

[8] *Hiermee worden locaties met een goede uitstraling en een doordacht architectonisch ontwerp bedoeld waarmee de omgeving een eigen identiteit krijgt.*

van de stad (bijvoorbeeld: bijzondere, spraakmakende ontwerpen voor de 'dreefwoningen') kan dit zelfs bijdragen aan de imago verbetering van de stad. Wel is er mogelijk een aanpassing aan de Lelystadse geluidsnorm van 58 dB op bestaande woningen[9] nodig als er dichter op de dreven gebouwd wordt.

Maatregel: wonen in de hoofdgroenstructuren
In *de hoofdgroenstructuren* tussen de buurten/wijken heerst rust en is ruimte. Deze kwaliteiten bieden goede voorwaarden voor wonen in het groen. Bij deze ontwikkeling ligt de nadruk op een (geconcentreerde) woningbouwontwikkeling in het groen.

Dit zogenaamde 'landgoed wonen[10]' voegt een nieuw woonmilieu toe aan Lelystad. Dit betreft vooral meergezinsbouw in 1 complex. Maar er zijn ook mogelijkheden voor grondgebonden woningen in compacte clusters (bijvoorbeeld boerenerven).

Eenmalige investering: om de verkoop van deze gronden op gang te brengen, zullen ontwikkelaars en particulieren geïnteresseerd gemaakt moeten worden voor deze locaties. Deze vraag ontwikkelt zich niet vanzelf. Dit betekent dat de gemeente actief op zoek zal moeten gaan naar partners (woningbouwcorporaties, zorg- of oudereninstellingen, particulieren of ontwikkelaars) of zelf initiatief moet nemen voor ruimtelijke-, milieu technische en financiële verkenning van de mogelijkheden.

Bezuinigings opbrengst: Deels levert dit een opbrengst op van verkoop van uitgeefbare grond voor woningbouw. De uitgeefbare gronden worden onttrokken aan het areaal groen; dus minder onderhoud en beheer. Onderzocht kan worden of het mogelijk is met een private investeerder een nieuw landgoed te ontwikkelen (maximaal 5 hectare en 3 wooneenheden). 90% van de grond blijft dan openbaar toegankelijk maar het onderhoud en beheer ligt bij de particuliere eigenaar. Deze eigenaar krijgt daarvoor een belastingvoordeel[11].

Haalbaarheid financieel: aangezien dit een nieuwe doelgroep in Lelystad betreft en deze optimaal gebruik maakt van de grootste kwaliteiten van de stad (rust, ruimte en groen en de goedkopere grond), zal de locatie mogelijk de vraag creëren. Daarmee zal deze ontwikkeling ook financieel haalbaar worden en bijdragen aan de reductie van ICL-gelden.

Haalbaarheid maatschappelijk: is de ontwikkeling financieel aantrekkelijk, maatschappelijk liggen hier de beren op de weg. Een dergelijke verdichting van woningbouw doet direct aanspraak op de kenmerkende kwaliteiten van de stad: namelijk de rust, de ruimte en het groen. Deze hebben een meerwaarde voor de gehele stad en zijn bevolking. Ook al blijft er sprake van beperkte, geconcentreerde ontwikkelingen binnen de hoofd groenhoofdstructuur (rode ontwikkelingen in het groen), het zal maatschappelijke weerstand oproepen.

Bijzonderheden ten aanzien van beide bouwthema's
Als de vraag naar woningbouw niet of beperkt aanwezig is, moeten alle kansen benut worden om een woningbouwontwikkeling te stimuleren. In de context van Lelystad is nog geen sprake van grote herstructureringsopgaven, ook is er slechts beperkt sprake van leegstand van woningen. De herstructureringsopgave zal ontstaan als een wijk niet meer voldoet aan de kwaliteitseisen die men stelt aan woningen. De verwachting is, gezien de leeftijd van de woningen, dat het overgrote deel van de woningen de eerstvolgende 20-40 jaar nog niet voor herstructurering in aanmerking komt.

[9] *Bron programmabegroting 2016*
[10] *Met Landgoed wonen wordt bedoeld, dat woningen geplaatst zijn in een groene omgeving, die publiek toegankelijk is.*
[11] *Zie voor meer details de belastingwetgeving*

Als de behoefte aan herstructurering ontstaat, geeft dit wel druk op de woningmarkt in de rest van de stad. Dit maakt misschien ontwikkelingen mogelijk, waarna de oude locatie kan worden omgezet naar een andere functie.

Door herstructurering ontstaat een vraag naar vervangende woningbouw. Als er sprake is van een woningbouwvraag, kan overwogen worden om de realisering op de beschikbare inbreidingslocaties (langs de dreven en in de hoofd groenstructuur) in de stad te realiseren. De eventueel beschikbare uitleglocaties voor woningbouw kunnen dan gebruikt worden voor andere functies (bijvoorbeeld als zonneweide, voor het opwekken van energie).

Over de financiële aspecten is op voorhand geen goede indicatie te geven. Dit is van teveel locatie specifieke factoren afhankelijk zoals:

- Eigendomsverhoudingen (particulier bezit of van bv. een corporatie);
- Type woningen;
- Ruimtebeslag van de woningen;
- Planologische mogelijkheden voor nieuwbouw.

Een voorwaarde voor het stimuleren van woningbouw is een eenduidige ontwikkelingsstrategie binnen de stad. Dit zal (gemeentelijk en provinciaal) beleidsmatig vastgelegd moeten worden zodat afwijkingen niet mogelijk zijn en claims van grondeigenaren op basis van gewijzigd beleid zorgvuldig afgehandeld kunnen worden.

4.5 Werken

Het thema werken is vooral bedoeld als denkrichting. De directe opbrengst is niet goed te kwantificeren omdat zonder concrete bedrijven geen inschatting gemaakt kan worden van het effect op de woningmarkt en de bijdrage aan de infrastructuur. Wel lijkt het ontwikkelen van een ambitieuze en goed op elkaar afgestemde strategie op de thema's wonen en werken; zeker gelet op de grote ontwikkelingen als Omala bedrijventerrein, de Luchthaven en Flevokust, de meest kansrijke manier om de ICL-gelden af te bouwen zonder de stad in zijn kern aan te tasten.

In en rond Lelystad is sprake van enkele grootschalige ontwikkelingen die de hoeveelheid werk doen toenemen. Vooral de ontwikkelingen van het vliegveld Lelystad, de overslaghaven Flevokust en Omala bedrijventerrein vormen de economische motor voor de toekomstige groei van Lelystad. Met meer werk neemt de vraag naar werknemers toe en daarmee ook de vraag naar woningen. Deze toename van de vraag naar woningen biedt kansen voor de ontwikkeling van locaties in de stad.

Daarmee wordt een kans gecreëerd voor het beperken van het oppervlak aan openbare ruimte in de stad door het bouwen van woningen en de uitgifte van grond. Dit is echter wel afhankelijk van de wijze waarop beschikbare locaties ontwikkeld worden. Wordt dit aan de markt overgelaten, zullen eerst de uitleggebieden ontwikkeld worden. Alleen als beleid stuurt op de inbreidingslocaties langs de dreven en in de hoofdgroenstructuur, zal de economische motor direct bijdragen aan het beperken van het oppervlak openbare ruimte in de stad.

Eenmalige investering:
Het is onmogelijk om op dit niveau uitspraken te doen over de benodigde investeringen voor de gemeente. De ontwikkelingen rondom het vliegveld en de haven worden verder uitgewerkt in de business cases van deze specifieke projecten.

Opbrengst: de ontwikkeling van de economische motor draagt niet direct bij aan de bezuinigingen in de openbare ruimte. Niet in de kosten en niet in de omvang van het oppervlak. De effecten treden pas op als de vraag naar woningbouw wordt omgezet in de bouw van woningen en het bouwen van bedrijfsgebouwen.

Een direct effect van 600 tot 1.500 arbeidsplaatsen bij Flevokust[12] en 400-2.500 bij Lelystad Airport[13]. Aangenomen dat deze groei zal leiden tot extra woningen, zal dit dekking opleveren om de openbare ruimte en voorzieningen te bekostigen. Naast opbrengst van belastingen zal vooral de groei van het gemeentefonds hier voor de dekking gaan zorgen.

Haalbaarheid financieel:
De financiële haalbaarheid is onderdeel van de business case van Flevokust en Omala. Afhankelijk van de gekozen locatie en de omvang van activiteiten is mogelijk aanpassing van infrastructuur nodig vanwege intensievere personen- en goederenstromen. Hierbij denken we aan weg- en spoorverbindingen naar de haven/het vliegveld.

Haalbaarheid maatschappelijk:
De maatschappelijke haalbaarheid is onderdeel van de planvorming van Flevokust en Omala. In principe zouden financiële en maatschappelijke haalbaarheid elkaar kunnen beïnvloeden. Om maximaal werkgelegenheid te creëren is het noodzakelijk om veel bedrijfsmatige activiteiten toe te staan, ook als deze voor direct omwonenden negatieve gevolgen hebben. Een goed voorbeeld is het toestaan van avond- en nachtvluchten om het vliegveld commercieel aantrekkelijker te maken ten opzichte van Schiphol.

[12] *Uit second opinion - Buck Consultants, maart 2013.*
[13] *Stratagem, 2014*

4.6 Energie

Het thema energie biedt een goede aanvullende mogelijkheid om opbrengst te genereren. De directe opbrengst is niet goed te kwantificeren omdat dit sterk afhankelijk is van de gekozen locaties, de haalbaarheid en de gekozen juridische constructie. Kort gezegd is het zeker haalbaar om energie uit de buitenruimte te halen, maar de opbrengst en daarmee de bijdragen aan het verminderen van de ICL is onzeker. Wel passen deze maatregelen goed binnen de duurzaamheidsambities van de gemeente en kan dit bijdragen aan het imago van de stad.

In de diverse rapporten zijn mogelijkheden benoemd om energie op te wekken uit de openbare ruimte. Het gaat dan om duurzame energie uit biomassa, wind en zon.

Biomassa
Het aanwenden van biomassa uit bermen is voor de toepassing in een vergistingsinstallatie slechts beperkt bruikbaar. Als grassen op C-niveau worden onderhouden worden deze houtachtiger, dit is voor compostering goed maar niet voor het maken van biogas. Het speciaal verrijken van bermen met als doel hier biomassa uit te halen is economisch niet rendabel.

Zonne energie
Zonnepanelen zijn klein- en grootschalig toepasbaar en vormen een mogelijkheid om imago van de stad te verbeteren en opbrengsten uit energie te genereren voor de openbare ruimte. Vuistregel is dat dit een bijdrage levert aan het reduceren van kosten op plekken die de komende 20 jaar vrij beschikbaar zijn voor opwekken van energie.

Voor het berekenen van opbrengst zijn vele lokale factoren van belang: het aantal zonuren in Lelystad is gemiddeld voor Nederland. Per opgestelde megawattpiek wordt ongeveer 1.000 megawattuur opgewekt in Lelystad.

Belangrijke randvoorwaarden zijn
- Stel grond gratis beschikbaar om de investeringskosten te drukken en maak waar mogelijk gebruik van subsidies;
- Vind een compacte locatie die goed en tegen lage kosten afsluitbaar is i.v.m. risico, verzekering en vandalisme. De 'dreven' zijn niet direct geschikt omdat de afsluitbaarheid kostbaar is. Een goed voorbeeld waar zonnepanelen toepasbaar zijn, zijn de klaverbladen bij snelwegen;
- Er is voor het opwekken van 6 MW (één grote windmolen) ongeveer 30 hectare grond nodig om voldoende zonnepanelen te plaatsen.

Windenergie
Windmolens liggen maatschappelijk gevoeliger maar zijn op een klein grondgebied te plaatsen in het buitengebied. Welke inkomsten de gemeente ontvangt is afhankelijk van de gekozen constructie: wordt de gemeente eigenaar (hoog risico, hogere opbrengst) of maakt de gemeente het voor commerciële partijen mogelijk door het verhuren van grond en via leges. Voor een windmolen is slechts een fractie van de ruimte nodig die voor zonnepanelen nodig is: 0,12 hectare vs. 30 hectare om 6 MW groene stroom op te wekken.

Kosten (uitgaande van een grote windmolen van 3-6 MW en geheel in eigen beheer) kunnen oplopen tot 9 miljoen per stuk en de opbrengst ligt tussen de 250.000-650.000 euro per jaar per molen, als de energie aan het stroomnet geleverd wordt. Van deze opbrengst moet de investering betaald worden, jaarlijkse beheerkosten en eventuele lasten voor aanpassing van de energie infrastructuur.

Royal HaskoningDHV

De uitgangspositie van Lelystad is gunstig voor windenergie omdat de klimatologische omstandigheden gunstig zijn. Een windmolen levert in deze omgeving ca. 2.400 vollasturen per jaar.

Belangrijke randvoorwaarden zijn:

1. Voor een rendabele exploitatie is het belangrijk gebruik te maken van SDE subsidies.
2. Een locatie is minimaal 600m van woningen i.v.m. geluidshinder en is minimaal 20 jaar beschikbaar voor opwekking;
3. Stem de inpassing van windmolens af met de provincie Flevoland;
4. Zo veel mogelijk aan het IJsselmeer omdat de wind hier sterker is waardoor meer uren per molen opgewekt kunnen worden;
5. Zorg dat de molens zo dicht mogelijk bij bestaande elektrische infrastructuur gesitueerd worden. Een ongunstige locatie ten opzichte van het hoogspanningsnet kan de kosten met 15-30% verhogen;
6. Onderzoek mogelijkheden om energie aan particulieren te 'verkopen' (gezamenlijk opwekken) waardoor de opbrengst per KWh hoger wordt (kleinverbruikers betalen meer belasting en kunnen meer over hebben voor een vermeden KWh);
7. Onderzoek de mogelijkheden te investeren in een bestaand project bv. samen met de provincie zodat de gemeente hier opbrengsten uit kan genereren.

Investering

De investeringen voor wind en zon zijn aanzienlijk. Een windmolen kost afhankelijk van de grootte 6-9 miljoen euro. Zonnepanelen kunnen in veel kleinschaliger opstellingen worden geplaatst. Om gelijke opbrengsten te genereren zijn wel heel veel panelen en is dus veel ruimte nodig.

Opbrengst

Een windmolen kan afhankelijk van de grootte 250.000 - 650.000 euro per jaar aan bruto energieopbrengst opwekken, dit gerekend met een kale energieprijs, hier moeten de kosten nog van af. Een constructie waarbij stroom via kleinverbruikers wordt afgenomen in plaats van direct via het net zou mogelijk een hoger rendement kunnen behalen. Echter zal de business case van de gemeente dan nader onderzocht moeten worden zeker omdat subsidiegelden een belangrijk onderdeel kunnen uitmaken van de business case

Jaarlijkse beheerkosten moeten hier nog van af getrokken worden. Over de netto winst en daarmee dus de bijdrage die dit kan leveren aan het afbouwen van de ICL-gelden is nader onderzoek nodig. Inschattingen lopen voor zowel wind als zon uiteen met een schatting van de jaarlijkse return on investment op geïnvesteerd vermogen tussen de 5 en 12%. Zie hiervoor ook het voorbeeld in de City Challenge.

Haalbaarheid maatschappelijk

Het is maatschappelijk gewenst om groene energie op te wekken, maar niet elke vorm is geschikt om in of nabij woningen op te wekken. Vooral windenergie is in bebouwd gebied lastiger te realiseren in verband met de nadelen. Kleine installaties met zonnecollectoren vormen vermoedelijk weinig weerstand. Voor windmolens is vanwege overlast en landschapsvervuiling weinig draagvlak. Zonnepanelen worden wel als positief ervaren maar dit hangt sterk af van de gekozen locatie en schaalgrootte.

Haalbaarheid financieel

Uitgaande van het ter beschikking stellen van grond en het beschikbaar komen van SDE subsidies is het haalbaar om duurzame energie op te wekken uit de buitenruimte. Welke opbrengst dit precies op zal leveren is sterk afhankelijk van de genoemde voorwaarden en de gekozen constructie.

Royal HaskoningDHV

Overige opmerkingen

1. Technische ontwikkelingen in deze sector gaan in hoog tempo, in de kwaliteit van windmolens en zonnepanelen zit jaarlijks een aanzienlijke groei. Hierdoor zal de haalbaarheid toenemen;
2. De prijs voor energie fluctueert soms sterk, op dit moment dalen de prijzen maar de verwachting is dat op de langere termijn de energieprijs zal toenemen;
3. Locaties voor energie opwekking zouden kunnen zijn in Lelystad-Noord nabij de A6 (wind), wellicht zijn er mogelijkheden op de Houtribdijk (wind, zon) of bij het vliegveld (zon, grootschalig) of bij de Larserdreef/Oostranddreef (zon, kleinschalig) of de percelen in Lelystad-Zuid die niet worden ontwikkeld (zon, langs het spoor, tussen A6 en Buizerdweg).

Royal HaskoningDHV

5 Conclusie en aanbevelingen

5.1 Conclusie

Lelystad heeft het beheer van de stad goed op orde en kan daarom slechts beperkt versoberen in het beheer van het areaal. Het verminderen van areaal is een moeilijk proces dat snel tegen maatschappelijke weerstand oploopt.

Het 'ei van Columbus' waarmee beheerkosten in de bestaande situatie dusdanig kunnen worden verminderd dat daarmee de noodzaak voor de ICL-bijdrage vervalt, is niet gevonden. Uiteindelijk zal het stimuleren van groei de enige methode zijn om de ICL-bijdrage uiteindelijk tot nul te reduceren. Gezien de groeiambitie is het verstandig niet meer dan 8% te bezuinigen op de onderhoudskwaliteit. Hierdoor wordt de openbare ruimte sober, maar blijft veilig. De gemeente gaat hier in haar eigen onderzoek naar de doelmatigheid van beheer (hoofdstuk 7) nader op in.

Analyse van mogelijkheden
Lelystad kan wat betreft de ruimtelijke mogelijkheden twee kanten op: versoberen of verminderen van het areaal of stimuleren van de inkomsten. Met het versoberen en verminderen kan de ICL-bijdrage niet volledig worden afgebouwd. Hard draaien aan de versoberingsknop leidt tot verminderde kansen om te stimuleren omdat de stad hierdoor geen prettig vestigingsklimaat meer heeft.

Daarom is slechts een beperkte versobering mogelijk en zal verder moeten worden ingezet op het verbeteren van de inkomsten van de gemeente die draagvlak creëren voor het bestaande areaal. De investeringen hiervoor zijn groter en de uitkomsten onzekerder dan van versoberen, maar is de enige route naar een volledige afbouw van de ICL-bijdrage op de langere termijn.

Resultaten uit recent onderzoek en interviews
De gemeente heeft een tekort aan middelen van ca. 3 miljoen om het huidige niveau te behouden. De rekenkamer signaleert een toekomstig tekort voor kunstwerken in de periode 2020-2030. Deze tekorten moeten worden opgelost, pas daarna kan aan afbouw van de ICL gelden worden gedacht.

Uit de City Challenge komen kansrijke ideeën die meegenomen zijn in de bouwstenen. En ook uit de krimpgemeenten volgen twee kansrijke ideeën die een beperkte bijdrage kunnen leveren.

Lelystad kan net als de krimpgemeenten inzetten om het omvormen van duur groen naar goedkopere groentypen en ze zouden met externe partijen kunnen zoeken naar de mogelijkheden om beheer van het areaal af te stoten in ruil voor mogelijkheden om te ondernemen. Denk bijvoorbeeld aan ondernemers die een terras exploiteren als zij in ruil daarvoor de reiniging van deze locatie voor hun rekening nemen.

Bouwstenen voor ICL-afbouw
Uit de bouwstenen komen verschillende mogelijkheden voor versoberen en stimuleren. Een mix van deze mogelijkheden geeft de grootste kans om uiteindelijk tot de afbouw van de ICL-gelden te komen. Dit vergt in veel gevallen aanvullend onderzoek en het accepteren van risico's in de stimuleringsmaatregelen.

De kansen voor directe besparingen in de openbare ruimte die de gemeente zelf kan doorvoeren liggen in het verwijderen of omvormen van areaal dat niet voor de veiligheid noodzakelijk is;

- Afvalbakken;
- Straatmeubilair en speelvoorzieningen;
- Duur hoogwaardig groen naar goedkoop groen (gras).

Dit levert een beperkte besparing op. Voor andere maatregelen moet meer tijd worden uitgetrokken en zal aanvullend onderzoek nodig zijn naar specifieke locaties in de stad. Deze zijn onder aanbevelingen meegenomen in de volgende paragraaf.

5.2 Aanbevelingen

Het verder concretiseren van veel mogelijkheden vergt een gedetailleerd onderzoek naar specifieke locaties in de stad. Aanbeveling is om de volgende onderzoeken op korte termijn uit te voeren, zodat op de middellange termijn maatregelen getroffen kunnen worden om de ICL-bijdrage te verminderen:

1. Doorlichting volledige portefeuille maatschappelijk vastgoed en optimalisaties doorvoeren zoals:
    - Focus aanbrengen in onderhoudsprogramma op technisch noodzakelijk onderhoud;
    - Verhuren van zo veel mogelijk m2 voor het Stadhuis tegen reële marktprijzen (minder dan de kostprijs);
    - Verbeteren van de bezetting van Theater Agora;
    - Verbeteren van de bezetting van De Kubus of activiteiten elders onderbrengen.
2. Mogelijkheden voor inkomsten uit energieopwekking onderzoeken;
3. Business case ontwikkelen voor energieopwekking in de openbare ruimte;
4. Onderzoek naar mogelijkheden voor afwaardering van wegen;
5. Benutten van vraag naar goedkope vrije sector huurwoningen en sociale woningbouw.

Voor de langere termijn is een ontwikkelstrategie of stedenbouwkundige visie nodig, die zich richt op het stimuleren van inkomsten door bevolkingsontwikkeling; werkgelegenheid en imagoverbetering. Deze visie richt zich op:

1. Unique selling points zoals speciale woonvormen; woon-werk en/of woon-zorg combinaties al dan niet in het groen;
2. Karaktervolle ontwikkelingen op inbreidingslocaties;
3. Aantrekken van bedrijven en instellingen.

Het herfinancieren van de schuldpositie van de gemeenten teneinde de kapitaallasten te verminderen is volgends de gemeente niet mogelijk. Aanbeveling is wel om te onderzoeken of hier in de toekomst wel mogelijkheden liggen.

Aanbeveling is daarnaast om de bovengenoemde zaken gezamenlijk af te wegen en maatregelen in samenhang te bekijken.

Bijlage 9.1: Opties daling ICL-bijdrage als gevolg van inwonersgroei

Bij de totstandkoming van de ICL-bijdrage zijn geen afspraken gemaakt over een afbouw van de ICL-bijdrage bij een tussentijdse groei van het aantal inwoners. De inspecteurs zijn van mening dat voor de toekomst wel dient te worden gekeken naar de ontwikkeling van het aantal inwoners van Lelystad en dat dit direct invloed moet hebben op de omvang van de ICL-bijdrage. Oorspronkelijk was dit ook de bedoeling van de ICL-evaluatie in 1994, maar hiervan is toen afgezien omdat in de ICL-evaluatie 1994 geen rekening is gehouden met rekenfouten, hogere kostenposten en onvoorziene zaken.

Eerste voorstel inspecteurs
De door de inspecteurs berekende korting van onderstaande optie 2 van € 525 per inwoner in 2015 is aanvankelijk met ingang van 2015 voor alle jaren voorgesteld als korting van de ICL-bijdrage bij groei van het aantal inwoners.

De gemeente kon niet instemmen met deze korting en beargumenteerde dit voor wat betreft het beheer van de openbare ruimte als volgt:

a. De reductie van € 525 per extra inwoner staat niet in verhouding staat tot het gemeentelijk aandeel in de totale beheerkosten van de openbare ruimte per inwoner (groei naar niveau ICL-selectiegroep van € 229,06[55] per inwoner als gemeentelijk aandeel in € 375 totale beheerkosten per inwoner). De gemeente is dan ook van oordeel dat een reductie van de ICL-bijdrage van € 525 bij iedere extra inwoner niet realistisch is.
b. Het gelijkschakelen van de inzet van Lelystad op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte versus het gemiddelde van de referentiegemeenten is een van de uitgangspunten geweest in de evaluatie. Reductie van de ICL-bijdrage als gevolg van inwonerstijging mag er vervolgens niet toe leiden dat de lasten per inwoner voor het beheer en onderhoud openbare ruimte uitstijgen boven het gemiddelde van de referentiegemeenten.
c. Naast de adviezen die een directe ICL-reductie inhouden wordt een aantal aanvullende onderzoeksopdrachten geformuleerd. Aandachtspunt hierbij is dat mogelijke effecten hiervan onbedoeld zouden kunnen interfereren met ICL-reductie op basis van inwonergroei. Lelystad waarschuwt hiermee voor het tweemaal korten voor dezelfde maatregel.

Vervolgens is voorgesteld om alle TPO-deelnemers alternatieven te laten ontwikkelen om de aanzienlijke verschillen van inzicht te overbruggen. Hierna worden de resultaten op hoofdlijnen hiervan weergegeven.

Voorstel gemeente
Lelystad bepleit om bij groei van het aantal inwoners rekening te houden met de extra kosten als gevolg van nieuwe openbare ruimte. Voor zover er geen sprake is van groei van het areaal bij de bovenwijkse voorzieningen door de groei van de stad ziet Lelystad ruimte om het deel van de ICL-bijdrage dat daaraan bijdraagt te korten. Lelystad becijfert de beheerkosten van deze bovenwijkse voorzieningen, zijnde de stadshoofdwegen, de polderwegen, recreatieve voorzieningen en het aandeel concernoverhead/huisvesting op (na procentuele korting voor de ICL-reductie van € 2,0 miljoen) op € 5,2 miljoen ofwel € 69,20 per inwoner. Daarmee zijn de beheerkosten voor de bovenwijkse voorzieningen 18,5% op het totaal van de berekende kosten van € 28,5 miljoen ofwel € 375 per inwoner. Lelystad is van oordeel dat de batengroei als gevolg van inwonergroei kan worden aangewend voor de vermindering van de ICL-bijdrage mits de bovenwijkse voorzieningen gelijk blijven.

Voor wat betreft de riolering ziet de gemeente geen aanleiding om aan te nemen dat de kosten voor nieuwe aanleg lager zijn dan de berekende € 93 per inwoner, vermoedelijk omdat de gemeente van oordeel is dat de lastengroei voor de riolering gelijke tred houdt

[55] Zie tabel 7.5.3.1

met de batengroei als gevolg van de groei van het aantal inwoners. Verder vindt de gemeente dat de ICL-bijdrage met € 56,70 per inwoner kan dalen bij inwonersgroei doordat de totale lasten voor het stadhuis niet inwonerafhankelijk zijn. Het bedrag per inwoner is berekend door de huidige lasten van het stadhuis te delen door het huidige inwoner aantal. De vermoedelijke redenering daarbij is dat de stijging van de baten als gevolg van de inwonersgroei wordt toebedeeld op de zelfde wijze als waarop nu de lasten over de begroting zijn verdeeld. Per saldo betekent dit dat € 125,90 (€ 69,20+ € 56,70) per inwoner kan worden gekort bij inwonersgroei. Uitgaande van volledig realisatie van de in deze ICL-evaluatie voorgestelde kortingen betekent dit dat de ICL-bijdrage volledig is afgebouwd bij 141.300 inwoners.

Voorstellen provincie
De provincie heeft een vijftal varianten verkend en doorgerekend. Hierbij is rekening gehouden met een verwachte inwonersgroei van 250 inwoners per jaar alsmede realisatie van de in deze evaluatie voorgestelde ICL-reducerende maatregelen.

a. Een ***vaste korting per inwoner*** (op basis van middeling van de kortingsvariant van BZK van € 525 per inwoner en Lelystad van € 33 per inwoner) ***van € 280***. Dit betekent dat de ICL-bijdrage in 2133 is afgebouwd bij een inwonersaantal van 106.000.
b. Een ***variabele korting per inwoner bij een groei tot aan 100.000 inwoners***. Dit resulteert in een afnemende korting per inwoner die in 2018 begint op € 684 en in 2028 stabiliseert op € 332 per inwoner. In dit scenario is de ICL-bijdrage in 2108 afgebouwd.
c. Een ***variabele korting per inwoner bij een groei tot aan 120.000 inwoners***. Dit resulteert in een afnemende korting per inwoner die in 2018 begint op € 364 en in 2028 stabiliseert op € 183 per inwoner. In dit scenario is de ICL-bijdrage in 2188 afgebouwd.
d. Aansluiten bij een (bottom-up) berekening gebaseerd op ***een netto besparing over de gehele begroting*** (extra baten minus extra lasten per inwoner). De provincie doet de suggestie de resultaten van het onderzoek naar de hogere nettolasten van Lelystad (advies 13), in te zetten voor de afbouw van de ICL-bijdrage. De provincie merkt op de logica van deze koppeling van de hogere nettolasten met de vooral op beheer- en onderhoud gerichte ICL-bijdrage niet te zien, maar tekent aan vooral belang te hechten aan het niet in gevaar brengen van de financiële positie van Lelystad.
e. Aansluiten bij een (bottom-up) berekening gebaseerd op ***een besparing op onderhoud per inwoner vanuit het cluster onderhoud openbaar gebied***. De provincie heeft de potentiële korting niet uitgewerkt, maar is van oordeel dat de berekening transparant en uitlegbaar moet zijn.

Voorstellen inspecteurs
Ook de inspecteurs hebben een aantal opties ontwikkeld. Onderstaand worden deze één voor één uitgewerkt. In de berekeningen van de inspecteurs wordt uitgegaan van een stijging van 175 inwoners per jaar volgens de bevolkingsprognose 2016-2031. De uiteindelijke korting door inwonersstijging dient plaats te vinden op basis van werkelijke inwonersaantallen per jaar op basis van CBS-cijfers.

1) Daling ICL-bijdrage op basis van groei algemene uitkering uit het gemeentefonds bij meer inwoners.
In tabel 1 staat de groei van de algemene uitkering (AU) uit het gemeentefonds (GF) (dus exclusief IU en DU) als gevolg van een groei van het aantal inwoners. Dit betreft alleen effect stijging van de maatstaf 'inwoners'.

Veronderstellingen bij deze optie:
- Andere maatstaven in het GF zijn kostengeoriënteerd en deze werken budgetneutraal door (stijging AU a.g.v. deze maatstaven = stijging lasten a.g.v. inwonersgroei). Deze andere maatstaven vangen dan ook (gedeeltelijk) de stijging van de lasten op als gevolg van de stijging van inwoners.
- Ook de stijging van de OZB a.g.v. inwonersgroei kan gebruikt worden om de stijging van de lasten op te vangen.

Tabel 1 Stijging algemene uitkering gemeentefonds bij stijging inwoners

Aantal inwoners	Algemene uitkering uit GF	Stijging AU	Stijging AU per inwoner
76.418	70.355.000		
80.000	71.155.000	800.000	223
90.000	73.387.000	2.232.000	223
100.000	75.620.000	2.233.000	223

Voor elke inwoner meer ontvangt Lelystad € 223 meer uit de algemene uitkering van het gemeentefonds. Bij elke groei van 1 inwoner kan de ICL-bijdrage met € 223 verlaagd worden. Als we ook rekening houden met de afbouw van de ICL-bijdrage door de in deze evaluatie voorgestelde maatregelen (tabel 9.3.4.1) geeft dat het beeld in tabel 2. Bij deze optie is de ICL-bijdrage volledig afgebouwd bij 113.260 inwoners in 2225.

Tabel 2 Ontwikkeling ICL-bijdrage bij optie 1

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Daling ICL-bijdrage a.g.v. maatregelen (zie tabel 9.3.4.1)	(1)	0	310.000	450.000	750.000	700.000	475.000	950.000	950.000	950.000	950.000	950.000
Aantal inwoners*	(2)	77.000	77.175	77.350	77.525	77.700	77.875	78.050	78.225	78.400	78.575	78.750
Daling ICL-bijdrage per inwoner	(3)	0	223	223	223	223	223	223	223	223	223	223
Daling ICL-bijdrage a.g.v. stijging inwoners	(4)	0	39.025	39.025	39.025	39.025	39.025	39.025	39.025	39.025	39.025	39.025
Restant ICL-bijdrage na maatregelen en stijging inwoners	**(5)**	**15.531.000**	**15.181.975**	**14.692.950**	**13.903.925**	**13.164.900**	**12.650.875**	**11.661.850**	**10.672.825**	**9.683.800**	**8.694.775**	**7.705.750**

*Uitgegaan van een stijging van 175 inwoners per jaar o.b.v. Bevolkingsprognose 2016-2031. Uiteindelijke korting a.g.v. inwonersstijging dient plaats te vinden op basis van werkelijke inwonersnaantallen per jaar op basis van CBS-cijfers.

2) *Daling ICL-bijdrage op basis van baten per inwoner voor beheer en onderhoud openbare ruimte*

Bij deze optie wordt gekeken naar wat extra inwoners opleveren ter dekking van de bovenmatige beheer en onderhoudskosten van de openbare ruimte, riolering en maatschappelijk vastgoed. Berekend wordt dan op basis van de huidige baten exclusief ICL-bijdrage wat nu totaal per inwoner binnenkomt bij Lelystad. Vervolgens wordt het aandeel van de lasten voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte berekend tegenover de totale lasten van Lelystad. Aan de hand van dat percentage wordt het deel van de inkomsten per inwoner bepaald dat voor beheer en onderhoud is bestemd. Dan weet je vervolgens hoeveel de ICL-bijdrage kan dalen bij een groei van het aantal inwoners. Tabel 3 geeft deze berekeningen weer. Daarbij wordt verondersteld dat de financiële effecten van de in deze evaluatie voorgestelde maatregelen (tabel 9.3.4.1) van invloed zijn op de lasten van Lelystad.

Tabel 3 Baten per inwoner m.b.t. beheer en onderhoud openbare ruimte

	2015	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Daling ICL-bijdrage a.g.v. maatregelen (zie tabel 9.3.4.1)		310.000	450.000	750.000	700.000	475.000	950.000	950.000	950.000	950.000	950.000
Lasten Openbare ruimte (excl riool en maatschappelijk vastgoed)	30.516.000										
Lasten Riolering	7.086.069										
Lasten Maatschappelijk vastgoed (exclusief De Kubus)	4.467.236										
Totaal lasten openbare ruimte	**42.069.305**	**41.759.305**	**41.309.305**	**40.559.305**	**39.859.305**	**39.384.305**	**38.434.305**	**37.484.305**	**36.534.305**	**35.584.305**	**34.634.305**
Totale lasten Lelystad (begroting 2015)	**297.815.000**	**297.505.000**	**297.055.000**	**296.305.000**	**295.605.000**	**295.130.000**	**294.180.000**	**293.230.000**	**292.280.000**	**291.330.000**	**290.380.000**
Lasten openbare ruimte / totale lasten Lelystad	**14,13%**	**14,04%**	**13,91%**	**13,69%**	**13,48%**	**13,34%**	**13,06%**	**12,78%**	**12,50%**	**12,21%**	**11,93%**
Totale baten Lelystad (begroting 2015, exclusief ICL-bijdrage)	**282.866.000**										
Totale baten per inwoner	**3.715**										
Baten per inwoner m.b.t. beheer en onderhoud openbare ruimte	**525**	**521**	**517**	**509**	**501**	**496**	**485**	**475**	**464**	**454**	**443**

Bij deze benadering kan bij elke stijging van 1 inwoner de ICL-bijdrage € 525 dalen. Als we ook rekening houden met de afbouw van de ICL-bijdrage door de in deze evaluatie voorgestelde maatregelen (tabel 9.3.4.1) geeft dat het beeld in tabel 4. Bij deze optie is de ICL-bijdrage volledig afgebouwd bij 97.485 inwoners in 2130.

Voordeel van deze variant is dat niet wordt uitgegaan van bestaande lastenpatronen, maar inzicht wordt gegeven in de middelen die beschikbaar zijn als er één extra inwoner bijkomt en welk deel van die inkomsten op basis van de bestaande lastenverdeling dan betrekking heeft op ICL-gerelateerde clusters in het gemeentefonds. Om de variant realistischer te maken zou ook een goede inschatting gemaakt moeten worden van de onvermijdelijke lasten waarmee de inwonersgroei gepaard gaat. Afgezien van de onvermijdelijke lasten waarmee deze inwonergroei gepaard gaat, is het dan wenselijk en mogelijk om bij deze nog enigszins vrij aanwendbare nieuwe inkomsten een hoge prioriteit toe te kennen aan de reductie van de ICL-bijdrage.

Tabel 4 Ontwikkeling ICL-bijdrage bij optie 2

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Daling ICL-bijdrage a.g.v. maatregelen (zie tabel 9.3.4.1)	(1)	0	310.000	450.000	750.000	700.000	475.000	950.000	950.000	950.000	950.000	950.000
Aantal inwoners*	(2)	77.000	77.175	77.350	77.525	77.700	77.875	78.050	78.225	78.400	78.575	78.750
Daling ICL-bijdrage per inwoner	(3)	0	525	521	517	509	501	496	485	475	464	454
Daling ICL-bijdrage a.g.v. stijging inwoners	(4)	0	91.836	91.254	90.408	88.991	87.662	86.757	84.938	83.107	81.264	79.409
Restant ICL-bijdrage na maatregelen en stijging inwoners	**(5)**	**15.531.000**	**15.129.164**	**14.587.910**	**13.747.502**	**12.958.511**	**12.395.849**	**11.359.092**	**10.324.154**	**9.291.047**	**8.259.784**	**7.230.375**

*Uitgegaan van een stijging van 175 inwoners per jaar o.b.v. Bevolkingsprognose 2016-2031. Uiteindelijke korting a.g.v. inwonersstijging dient plaats te vinden op basis van werkelijke inwonersaantallen per jaar op basis van CBS-cijfers.

3) Daling ICL-bijdrage op basis van de afspraak dat de ICL-bijdrage nul is als 120.000 inwoners worden bereikt.
Bij deze optie wordt er vanuit gegaan dat Lelystad bij 120.000 inwoners geen ICL-bijdrage meer nodig heeft. In hoofdstuk 1 van deze evaluatie is immers geconstateerd dat het uitgangspunt bij de groei is dat Lelystad volwaardig kan functioneren bij 80.000 inwoners en een uitgroeimogelijkheid heeft tot een maximale capaciteit van 120.000 inwoners[56] door de lage bebouwingsdichtheid.

Als we ook rekening houden met de afbouw van de ICL-bijdrage door de in deze evaluatie voorgestelde maatregelen (tabel 9.3.4.1) geeft deze optie het beeld in tabel 5.

Tabel 5 Ontwikkeling ICL-bijdrage bij optie 3

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Daling ICL-bijdrage a.g.v. maatregelen (zie tabel 9.3.4.1)	(1)	0	310.000	450.000	750.000	700.000	475.000	950.000	950.000	950.000	950.000	950.000
Aantal inwoners*	(2)	77.000	77.175	77.350	77.525	77.700	77.875	78.050	78.225	78.400	78.575	78.750
ICL-bijdrage NUL bij aantal inwoners	(3)	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000
Verschil inwoners	(4 = 3-2)	43.000	42.825	42.650	42.475	42.300	42.125	41.950	41.775	41.600	41.425	41.250
Daling ICL-bijdrage a.g.v. stijging inwoners	(5)	0	63.208	61.941	60.094	57.004	54.108	52.135	48.172	44.192	40.196	36.183
Restant ICL-bijdrage na maatregelen en stijging inwoners	**(6)**	**15.531.000**	**15.157.792**	**14.645.852**	**13.835.757**	**13.078.753**	**12.549.645**	**11.547.510**	**10.549.338**	**9.555.145**	**8.564.949**	**7.578.767**
Benodigde daling ICL-bijdrage per inwoner	**(7 = 6/4)**	**361**	**354**	**343**	**326**	**309**	**298**	**275**	**253**	**230**	**207**	**184**

*Uitgegaan van een stijging van 175 inwoners per jaar o.b.v. Bevolkingsprognose 2016-2031. Uiteindelijke korting a.g.v. inwonersstijging dient plaats te vinden op basis van werkelijke inwonersaantallen per jaar op basis van CBS-cijfers.

Weliswaar heeft het inwoneraantal geen relatie met de feitelijke overmaat zoals die in Lelystad in dit onderzoek naar voren komt, maar dit inwoneraantal vertoont wel een relatie met het aantal inwoners dat overwegend de grondslag heeft gevormd voor de omvang van de stad die de ontwikkelaars voor ogen hebben gehad, te weten tussen de 100.000 en 125.000 inwoners (zie paragraaf 1.3). Voordeel is dat de gemeente een prikkel heeft om de overmaat af te bouwen. Die prikkel is ook ingebouwd via de onderzoeksopdrachten.

4) Daling ICL-bijdrage op basis van aanwezige resterende overmaat openbare ruimte
Bij deze optie wordt rekening gehouden met de aanwezige resterende overmaat van de openbare ruimte (verharding en groen) ten opzichte van de ICL-selectiegroep. In

[56] Structuurplan Lelystad 2005.

hoofdstuk 7 is deze overmaat berekend. Zie hiervoor tabel 7.5.2.1. In onderstaande tabel 6 wordt dit nogmaals weergegeven.

Tabel 5 Overmaat openbare ruimte Lelystad t.o.v. ICL-selectiegroep

Zie tabel 7.5.2.1	Lelystad	Gemiddelde ICL-selectiegemeenten	Verschil
Totaal verharding (m2)	6.532.788	3.906.273	
Totaal groen (m2)	8.469.134	3.603.051	
Totaal (m2)	**15.001.922**	**7.509.324**	**7.492.598**
Inwoners	76.142	73.368	
Per inwoner	**197,03**	**102,35**	**94,67**

Dit betekent dat er 146.573 (15.001.922/102,35) inwoners nodig zijn om deze overmaat per inwoner te laten verdwijnen. Als we ook rekening houden met de afbouw van de ICL-bijdrage door de in deze evaluatie voorgestelde maatregelen (tabel 9.3.4.1) geeft deze optie het beeld in tabel 7.

Tabel 7 Ontwikkeling ICL-bijdrage bij optie 4

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Daling ICL-bijdrage a.g.v. m	(1)	0	310.000	450.000	750.000	700.000	475.000	950.000	950.000	950.000	950.000	950.000
Aantal inwoners*	(2)	77.000	77.175	77.350	77.525	77.700	77.875	78.050	78.225	78.400	78.575	78.750
ICL-bijdrage NUL bij aantal i	(3)	146.573	146.573	146.573	146.573	146.573	146.573	146.573	146.573	146.573	146.573	146.573
Verschil inwoners	(4 = 3-2)	69.573	69.398	69.223	69.048	68.873	68.698	68.523	68.348	68.173	67.998	67.823
Daling ICL-bijdrage a.g.v. st	(5)	0	39.066	38.284	37.147	35.246	33.467	32.257	29.831	27.399	24.960	22.515
Restant ICL-bijdrage na maa	**(6)**	**15.531.000**	**15.181.934**	**14.693.650**	**13.906.503**	**13.171.257**	**12.662.790**	**11.680.533**	**10.700.702**	**9.723.303**	**8.748.344**	**7.775.829**
Benodigde daling ICL-bijdra	**(7 = 6/4)**	**223**	**219**	**212**	**201**	**191**	**184**	**170**	**157**	**143**	**129**	**115**

*Uitgegaan van een stijging van 175 inwoners per jaar o.b.v. Bevolkingsprognose 2016-2031. Uiteindelijke korting a.g.v. inwonersstijging dient plaats te vinden op basis van werkelijke inwonersaantallen per jaar op basis van CBS-cijfers.

Nadeel van deze optie is dat er in feite sprake is van kostenvergoeding: zolang er sprake is van overmaat krijgt Lelystad geld. Een prikkel om te werken aan de beperking van de overmaat gaat er niet van uit. Bovendien houdt de berekening geen rekening met de areaaltoename als gevolg van de inwonersgroei. Er is echter wel financiële ruimte beschikbaar zoals uit het voorstel van de gemeente en de opties 1 en 2 van de inspecteurs blijkt om de kostenstijging waarmee de inwonersgroei gepaard gaat te bekostigen.
Voordeel van deze optie is dat hij een indicatie geeft van het aantal inwoners waarbij de overmaat van Lelystad is geëlimineerd.

Analyse
Bij de ICL-evaluatie 1994 is weloverwogen geen verrekening toegepast in verband met inwonersgroei ter compensatie van niet in de evaluatie betrokken nadelen en tegenvallers. In dit verband is het goed om op te merken dat realisatie van het door de ICL-commissie voorziene scenario uit 1987 zou hebben geresulteerd in een halvering van de ICL-bijdrage bij 80.000 inwoners. Andere concrete maatregelen in de ICL-evaluatie die niet gerelateerd zijn aan een groei van de inwoners beogen een dergelijke verlaging van de ICL-bijdrage alsnog te bewerkstelligen. De (financiële) omstandigheden waarin Lelystad thans verkeert zijn zodanig genormaliseerd dat de inspecteurs van oordeel zijn dat naast deze ICL-reducerende maatregelen in de toekomst inwonersgroei van Lelystad direct moet resulteren in een verlaging van de ICL-bijdrage. De besproken voorstellen en opties worden door de volgende uitgangspunten gekenmerkt:

- uitgaan van de lasten per inwoner: welk deel van de lasten is niet nodig voor het beheer en kan worden ingezet voor de verlaging van de ICL-bijdrage resulterend in een vaste korting per inwoner;
- uitgaan van de baten per inwoner: hoeveel baten levert elke nieuwe inwoner op en kan worden ingezet voor de verlaging van de ICL-bijdrage resulterend in een vaste korting per inwoner;
- uitgaan van het aantal inwoners: bepaal het aantal inwoners waarbij de ICL-bijdrage volledig is afgebouwd.

De inspecteurs stellen een methode voor die realistisch is, een meer indirectere relatie heeft met kosten en baten (ofwel niet geheel kostengeoriënteerd is) en de gemeente prikkelt om de afwijkende en hoge onderhoudskosten van de aangelegde openbare ruimte aan te passen.

De kostengeoriënteerde variant die is voorgesteld door de gemeente heeft de voorkeur van de provincie. Deze variant betekent een volledige afbouw van de ICL-bijdrage bij circa 141.300 inwoners en is volgens de gemeente mogelijk doordat Lelystad minder kosten heeft op de bovenwijkse voorzieningen. Naar het oordeel van de inspecteurs prikkelt deze variant echter onvoldoende om de kenmerkende overmaat van Lelystad gedurende die stadsuitleg aan te pakken.

Uitgaan van de baten is voorgesteld door de inspecteurs en komt neer op een volledige afbouw bij circa 97.485 respectievelijk 113.260 inwoners. In de eerste variant wordt verondersteld dat alle overige maatregelen die in de komende 10 jaar zijn ingeboekt om de ICL-bijdrage te verminderen worden gerealiseerd. De eerste batenvariant gaat er van uit dat alle nieuwe baten op de ICL-gerelateerde clusters worden ingezet voor de reductie van de ICL-bijdrage. Deze variant zou in feite nog moeten worden aangevuld met een realistische schatting van de kostenkant; het eindresultaat van deze variant (zonder de kosteninschatting) is vergelijkbaar met die van de provincie waarin wordt voorgesteld om de ICL-bijdrage volledig af te bouwen bij 100.000 inwoners.

De tweede batenvariant die resulteert in een afbouw bij 113.260 inwoners veronderstelt dat alleen de maatstaf inwoners in het gemeentefonds beschikbaar is voor de reductie van de ICL-bijdrage. Ook de provinciale variant die € 280 euro per inwoner kort en resulteert in een afbouw van de ICL-bijdrage bij 106.000 inwoners. De overige extra inkomsten zoals alle andere gemeentefondsmaatstaven, extra OZB-opbrengsten maar ook overige inkomsten zijn beschikbaar om kostenverhogingen te bekostigen. Een aantrekkelijke variant waarbij de gemeente prioritair de extra inkomsten voor een deel dient aan te wenden om de reductie van de ICL-middelen op te vangen, maar ook een deel van de extra inkomsten ter beschikking heeft om bijvoorbeeld inwonersafhankelijke kostenstijgingen te bekostigen. De inspecteurs zijn van oordeel dat dit een realistische opgave is die als belang wordt gehecht aan de reductie van de ICL-bijdrage de voorkeur heeft. Van belang hierbij is om bij de volgende ICL-evaluatie kritisch te beoordelen welke gevolgen dit heeft voor de positie van Lelystad. Maar gezien de beperkte inwonersgroei die in de komende jaren wordt verwacht alsmede de keuzemogelijkheden die de gemeente nog heeft in de aanwendingsrichting van de daarmee gepaard gaande inkomstengroei achten de inspecteurs dit een begaanbare weg. Als Lelystad daar oog voor heeft zijn de inspecteurs van oordeel dat de gelijkgeschakelde inzet van Lelystad op beheer en onderhoud met het gemiddelde van de referentiegemeenten te handhaven valt. Overigens kan de gemeente er voor kiezen van dit gemiddelde af te wijken. Uit hoofdstuk 7 blijkt de gemeente in de voorliggende jaren te hebben gekozen voor een inzet beneden het gemiddelde.

Een variant die daar dicht bij in de buurt komt is de variant waarbij de ICL-bijdrage volledig wordt afgebouwd bij 120.000 inwoners. Anders dan de twee batenvarianten wordt de korting per inwoner beïnvloed door de realisatie van de overige maatregelen in de komende 10 jaar die in deze ICL-evaluatie worden voorgesteld. Zijn de maatregelen nog niet gerealiseerd, dan is de korting per inwoner € 361 per inwoner zijn de maatregelen na 10 jaar wel gerealiseerd, dan zijn de kortingen € 184 per inwoner. Deze variant houdt dus rekening met de inspanningen van de gemeente bij de overige maatregelen en zorgt voor een gegarandeerde afbouw bij 120.000 inwoners.

Ten slotte wordt nog opgemerkt dat het aantal van 100.000 inwoners het beste aansluit op de oorspronkelijk beoogde opzet van Lelystad. In de jaren zestig van de vorige eeuw toen Lelystad op de tekentafel werd ontworpen ging men overwegend uit van dit inwoner aantal, alhoewel ook hogere aantallen hebben gecirculeerd (zie paragraaf 1.3). Dit heeft de ICL-commissie er toe gebracht om te schrijven dat Lelystad volgens de oorspronkelijke

planning een stad van 100.000 inwoners moest worden (zie paragraaf 2.3.3) maar dat dat al eerder niet haalbaar werd geacht.

Conclusie
Op basis van de voorliggende inwonersvarianten en de in hoofdstuk 7 feitelijk waargenomen overmaat achten de inspecteurs, net zoals in het verleden verschillende andere rapporteurs, het nu vooralsnog niet realistisch om te koersen op een inwonersvariant die de ICL-bijdrage afbouwt bij 100.000 inwoners. De inspecteurs kiezen voor de variant van de gegarandeerde afbouw bij 120.000 inwoners in combinatie met de voorgestelde overige maatregelen ter reductie van de ICL-bijdrage in de komende 10 jaar, omdat zoals ook hoofdstuk 8 heeft laten zien, het niet eenvoudig is om concrete stedenbouwkundige of andere voorstellen te ontwikkelen die de gewenste reductie van de ICL-bijdrage binnen handbereik brengt. Door uit te gaan van deze variant wordt gekozen voor een globale variant die het midden houdt tussen een oriëntatie op de kosten en de baten. In de volgende ICL-evaluatie kan mede op basis van de ervaringen van de komende 5 jaar worden beoordeeld of deze inwonersvariant in combinatie met de overige maatregelen ter reductie van de ICL-bijdrage voldoen en of en zo ja welke aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn.

Bijlage 9.2: Onderzoeksopdrachten volgend uit de adviezen in hoofdstuk 9

Onderzoeksopdrachten volgend uit de adviezen in hoofdstuk 9			
Categorie	**Betrekking op adviezen**	**Beschrijving**	**Randvoorwaarden**
1) Efficiency en kwaliteit	4, 6, 13, 16, 18, 19 en 20	Deze onderzoeken hebben betrekking op verbeteren efficiency van de uitvoering in relatie tot reductie van de kwaliteit van het onderhoud en beheer van en de openbare ruimte en van het gemeentelijk vastgoed. Hieronder vallen: 1) Reductie ICL bijdrage met in totaal € 2 miljoen via verlaging kwaliteitsniveau openbare ruimte, via bijvoorbeeld de in het onderzoek van RHDHV genoemde onderwerpen voor de korte termijn zoals verminderen van afvalbakken of het terugbrengen van de maaifrequentie (advies 4 i.r.m. advies 6) 2) Onderzoek naar onderhoudskosten van het stadhuis ter invulling van de reductie van de ICL-bijdrage van in totaal € 150.000 (advies 16) 3) Reductie ICL-bijdragen van in totaal 660.000 i.v.m. Agora Theater en De Kubus (advies 18 en 19 i. r.m. 20)	Deze opgaven resulteren in één, gezamenlijk intern onderzoek
2) Genereren huuropbrengsten	17	Dit betreft de reductie van de ICL-bijdrage van in totaal 875.000 als gevolg van de ingeboekte ingeschatte verhuuropbrengst van vloeroppervlak in het stadhuis. Acties gemeente ter ter invulling hiervan: 1) De gemeente stelt het verhuurbare vloeroppervlak vast inclusief eventuele noodzakelijke fysieke aanpassingen in het gebouw. 2) De gemeente zet de te verhuren vierkante meters actief in de markt één en ander binnen de kaders van vigerende wet en regelgeving zoals wet markt en overheid. 3) Revenuen komen onder aftrek van eventueel benodigde investeringeninvesteringen in aanmerking voor reductie van de ICL bijdrage. 4) De gemeente doet halfjaarlijks een marktonderzoek met betrekking tot beschikbare, niet verhuurde kantoorruimte en de prijsstelling. 5) Hierbij dient ook meegenomen te worden te onderzoeken of het mogelijk is om de lasten op andere gemeentelijke accommodaties te reduceren via samenvoeging in het stadhuis.	
3) Nieuwe initiatieven / Stimuleringsmaatregelen	7 en 12	Hierbij gaat het om het genereren van additionele inkomsten dan wel het verlagen van kosten. Ter aanvulling handelt het bij dat laatste dan om reductie van te onderhouden areaal en niet om efficiency – die maatregelen worden meegenomen onder 1. Het gaat om de volgende inhoudelijke onderzoeksonderwerpen: 1) Onderzoek naar aanvullende opbrengsten middels het inzetten van de overgedimensioneerde openbare ruimte (advies 7). 2) Onderzoek naar het reduceren van areaal door: o Reductie van verharding (advies 12). o Reductie van areaal middels 'inbreien' (advies 7). o Reductie van kunstwerken (advies 12).	• De gemeente stemt de onderzoeksvraag af met BZK en bereidt een onderzoeksopzet en –planning voor. • Gezamenlijke besluitvorming over de onderwerpen, betrokkenheid, planning en onderzoek wijze. • BZK draagt 50% van de vooraf in beeld gebrachte lasten van de uit te voeren onderzoeken. • Onderzoeken hebben alleen betrekking op ICL gerelateerde beleidsterreinen en problematiek. (Openbare ruimte en Stadhuis). • Extra inkomsten of lagere kosten zijn niet incidenteel maar structureel van karakter waardoor ze ook structureel kunnen worden ingeboekt • Resultaten worden niet op voorhand ingeboekt als een taakstelling (aandacht voor mogelijk ondernemersrisico). • Toetsen op haalbaarheid (realistisch, financiële haalbaarheid, investeringen Rijk)

Bijlage 9.3: Monitoring ICL-bijdrage via rapportage in provinciaal verslag 2018-2022

Monitoring ICL-bijdrage 2018-2022			
Te monitoren	**Advies**	**Benodigd Lelystad**	**Te beoordelen door provincie in provinciaal verslag**
1. De huidige financiële verantwoording met betrekking tot de ICL-middelen (dagelijks onderhoud, groot onderhoud en ontwikkeling voorzieningen), waarbij ingegaan wordt op de vraag of de ICL-middelen wel worden besteed aan het doel waarvoor ze worden verstrekt.			a) Flevoland beoordeelt of de ICL-gelden worden besteed voor het doel waarvoor ze worden verstrekt. b) Flevoland beoordeelt of de verantwoording van de ICL-gelden een aparte plaats heeft in de begroting c) Flevoland beoordeelt of de besteding van ICL-gelden op basis van actueel vastgestelde beheersplannen plaatsvindt en of het onderhoud op de lange termijn is gewaarborgd en er geen sprake is van een onderhoudsachterstand.
2. Zicht op de totale omvang van de baten en lasten per ICL-gerelateerd gebied en de ontwikkeling daarin, afgezet tegen de ICL-bijdrage. Dit betreffen de gebieden wegen, straten, pleinen, kunstwerken, watergangen, groen en stadhuis. Voor riolering zie onderstaand punt 8.		Lelystad neemt in de in de paragraaf ICL-gelden van de begroting en de jaarrekening een tabel op (conform tabel in 3.4.1 van dit rapport) inzake de baten en lasten van de genoemde ICL-gerelateerde gebieden, waaronder de totale onderhoudslasten DO en GO. Hierin komt tevens het aandeel van de ICL-gelden naar voren.	a) Flevoland beoordeelt de ontwikkeling van de baten en lasten op de ICL-gerelateerde gebieden. b) Flevoland beoordeelt de ontwikkeling van het aandeel van de ICL gelden ten opzichte van de totale onderhoudslasten ICL-gerelateerde gebieden van Lelystad.
3. De meerjarige ontwikkeling van het inwoneraantal vanaf 2018.	2	Lelystad neemt in de in de paragraaf ICL-gelden van de begroting en de jaarrekening een tabel op met de meerjarige ontwikkeling van het inwonersaantal vanaf 2018 op basis van CBS-cijfers.	
4. Met betrekking tot het geconstateerde tekort in de voorzieningen ICL voor groot onderhoud van circa € 2,9 miljoen inzicht in de voortgang van de ingroei naar het volledige niveau van onderhoudslasten.	6	Lelystad neemt in de paragraaf ICL-gelden van de begroting en jaarrekening een tabel op met de ontwikkeling van stortingen in de voorzieningen GO, waaruit de groei naar het volledige niveau in de begroting naar voren komt.	a) Flevoland beoordeelt of de ingroei van de dotatie aan de voorziening groot onderhoud verwerkt wordt in de begroting 2018. b) Flevoland beoordeelt of de ingroei van de dotatie aan de voorziening groot onderhoud gedurende de periode 2018-2027 daadwerkelijk wordt gerealiseerd (= gestort). c) Flevoland beoordeelt of de in de begroting opgenomen totale onderhoudslasten aansluiten bij de onderhoudsplannen van Lelystad.
5. Beschrijving van de voortgang van de ingezette programma's met betrekking tot de stimuleringsmaatregelen die op langere termijn effect kunnen sorteren en waarin tenminste de volgende elementen dienen te worden beschreven en onderzocht: a) uitvoerbaarheid; b) plan van aanpak; c) tijdsplanning en voortgang; d) benodigde investering; e) mogelijke (financiële) opbrengsten op o.a. het vlak van reduceren kosten beheer, realiseren extra inkomsten, duurzaamheid en kwaliteit openbare ruimte, participatie en betrokkenheid samenleving, samenwerking tussen gemeente en samenleving en het imago Lelystad; f) financiële, technische, juridische en maatschappelijke haalbaarheid; g) effecten voor de kwaliteit en leefbaarheid; h) draagvlak; i) effectiviteit van de maatregelen; j) consequenties voor de ICL-bijdrage.	7 t/m 10	Lelystad neemt in de in de paragraaf ICL-gelden van de begroting en de jaarrekening een integrale voortgangsrapportage op per potentiele maatregel. Met aandacht voor de genoemde elementen.	a) Flevoland beoordeelt de voortgang van deze programma's/maatregelen (het vergelijken van de projectvoortgang versus de planning) b) Flevoland beoordeelt de voortgang van deze programma's/maatregelen in termen van de financiële consequenties voor de ICL-bijdrage.
6. Inzicht in de maatregelen en de effectiviteit daarvan m.b.t. reductie van de overcapaciteit.	12	Lelystad neemt in de in de paragraaf ICL-gelden van de begroting en de jaarrekening een analyse op van de effectiviteit van de maatregelen gericht op de reductie van de overcapaciteit en de financiële consequenties. Tevens zorgt Lelystad er voor dat inzicht wordt gegeven in de reductie van de overcapaciteit in relatie tot de ontwikkeling van de stad.	a) Flevoland beoordeelt de effectiviteit van de maatregelen via de ontwikkeling van het kengetal hoeveelheid openbaar gebied (~~was: bebouwde kom~~) per km 2 per inwoner. b) Flevoland beoordeelt de financiele consequenties van de maatregelen via de ontwikkeling van het kengetal onderhoudslasten ICL-gebied per inwoner (voor de ICL-gebieden wegen, straten, pleinen, kunstwerken, watergangen, groen, stadhuis en riolering)
7. Inzicht in de ontwikkeling van de riooltarieven, rioolbaten en rioollasten	14 en 15	Lelystad neemt in de paragraaf ICL-gelden van de begroting en de jaarrekening tabellen op conform tabelen 5.2.6 en 5.2.7 in dit rapport met het werkelijke lasten- en batenniveau riolering (inclusief BTW en bedrijfsviering) en de doorgevoerde tariefsverhogingen. Daarbij komt tevens het nettolastenniveau dat Lelystad zelf (na aftrek van de ICL gelden) voor haar rekening neemt, naar voren.	a) Flevoland beoordeelt of de in het GRP 2016-2021 geplande stijging van de rioleringstarieven, rioleringslasten en rioleringsbaten daadwerkelijk wordt gerealiseerd. b) Flevoland beoordeelt of eventuele lastendalingen of vrijval uit de voorziening riolering worden vertaald in tariefsdalingen riolering.
8. Inzicht in de voortgang van het verhuren van de extra/overtollige meters van het stadhuis en het generen van huuropbrengsten of een daling van lasten op andere locaties.	17	Lelystad geeft in de paragraaf ICL-gelden van de begroting en de jaarrekening inzicht in de voortgang van het verhuren van de extra/overtollige meters stadhuis en de uitgevoerde acties om delen van het stadhuis te verhuren en/of lasten op andere gemeentelijke accommodaties te reduceren via samenvoeging in het stadhuis. Daarnaast wordt een tabel met het werkelijke lasten- en batenniveau van het stadhuis opgenomen, inclusief informatie over de opbouw van de lasten en de baten van het verhuur.	a) Flevoland beoordeelt de ontwikkeling van het lasten- en batenniveau van het stadhuis. b) Flevoland beoordeelt de voortgang van het verhuren van de extra/overtollige meters stadhuis. c) Flevoland beoordeelt de voortgang van lastenreductie van andere gemeentelijke accommodaties na een eventuele inhuizing in het stadhuis.

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Bestuur en Financiën
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

© juni 2017 | 103986

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
Directoraat-Generaal Bestuur, Ruimte en Wonen,
Directie Bestuur, Financiën en Regio's,
mede namens de Staatssecretaris van Financiën

Directoraat-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen
Bestuur, Financiën en Regio's
Contactpersoon

Datum
22 mei 2018

Kenmerk
2018-0000312933

Bijlage(n):
1

besluit

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit betrokken is, binnen zes weken na de dag van uitreiking of toezending ervan, bezwaar maken bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, t.a.v. het hoofd van het Expertisecentrum arbeidsjuridisch, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag. Het bezwaarschrift moet zijn gedateerd en ondertekend, en moet de gronden van het bezwaar bevatten; tevens dient een afschrift van het bestreden besluit te zijn bijgevoegd.

Gelet op het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Lelystad, ingediend per brief van 17 oktober 1994, om een verzoek te doen tot het toepassen van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet ten behoeve van de verstrekking van een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds voor het jaar 1994;

Gelet op de beschikking van de fondsbeheerders van 23 april 1996 tot het toepassen van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet ten behoeve van de verstrekking van een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds;

Gelet op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet;

Gelet op het Besluit financiële verhouding 2001;

Gelet op het besluit per brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 mei 2012 om de ICL-bijdrage te laten evalueren;

Gelet op het evaluatierapport van de inspecteurs van de Directie Bestuur, Financiën en Regio's van 26 juni 2017;

Gelet op de reactie van de gemeente Lelystad van 1 november 2017 op het voormelde evaluatierapport;

Gelet op de adviezen van Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland van 5 oktober 2017 en van de Raad voor het Openbaar Bestuur van 23 januari 2018;

BESLUIT:

1. de ICL-bijdrage voor Lelystad over 2016, na de gebruikelijke indexatie, vast te stellen op € 15.675.000;

2. de ICL-bijdrage voor Lelystad over 2017, na de gebruikelijke indexatie, vast te stellen op € 15.779.000;

3. de ICL-bijdrage voor Lelystad over 2018, na de gebruikelijke indexatie, vast te stellen op € 16.105.000;

4. de ICL-bijdrage voor Lelystad over de jaren 2019 t/m 2028 geleidelijk af te bouwen. Het bedrag waarmee en de wijze waarop deze afbouw wordt gerealiseerd is nader beschreven in de toelichting op dit besluit;

5. jaarlijks de ICL-bijdrage, na inachtneming van de gebruikelijke indexatie en de werkelijke korting per extra inwoner, middels een brief/beschikking vast te stellen;

6. in 2019 de (mogelijke) effecten van Lelystad Next Level op de ICL-bijdrage op hoofdlijnen te evalueren;

7. in 2023 en 2028 de ICL-bijdrage voor Lelystad integraal te evalueren waarbij ook een definitieve afbouw wordt onderzocht;

8. deze beschikking te zenden aan de Raad van de gemeente Lelystad;

9. een afschrift van deze beschikking te zenden aan burgemeester en wethouders van de gemeente Lelystad, Gedeputeerde Staten van de provincie Flevoland en aan de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Voor een nadere toelichting op dit besluit wordt verwezen naar de bijlage.

Hoogachtend,
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
namens deze,

Chris Kuijpers
Directeur-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen