



## RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Minister drs. K.H. Ollongren  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

### Raad voor het Openbaar Bestuur

Korte Voorhout 7  
Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
[www.raadopenbaarbestuur.nl](http://www.raadopenbaarbestuur.nl)  
[https://twitter.com/Raad\\_ROB](https://twitter.com/Raad_ROB)

### Contactpersoon

Gerber van Nijendaal

T 06-1179 4387

[gerber.nijendaal@raadopenbaarbestuur.nl](mailto:gerber.nijendaal@raadopenbaarbestuur.nl)

Datum 23 januari 2018  
Betreft ICL-bijdrage Lelystad

### Kenmerk

2018-0000039504

### Uw kenmerk

2017-0000301787

Geachte mevrouw Ollongren,

Uw voorganger heeft mede namens de minister van Financiën de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gevraagd advies uit te brengen over de Evaluatie ICL-bijdrage.<sup>1</sup> Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

### Samenvatting

*De kernvraag voor de Raad als strategisch adviesorgaan bij de beoordeling van deze evaluatie is of deze recht doet aan de verantwoordelijkheid van zowel het Rijk als de gemeente Lelystad. Het uitgangspunt moet zijn dat Lelystad net als andere gemeenten in staat moet zijn zelfstandig te kunnen functioneren. De oorsprong van de ICL-bijdrage ligt in het falend planologische beleid van het Rijk, niet in de tekortkomingen van de gemeente Lelystad. De Raad acht een evaluatie vóór het bereiken van de eerder afgesproken grens van 80.000 inwoners zonder meer gerechtvaardigd. Na 20 jaar is het moment voor de beheerders van het gemeentefonds om de balans op te maken hoe de problemen zich hebben ontwikkeld en of er inmiddels andere oplossingen voor handen zijn. Het dient daarbij te gaan om de extra kosten van de gemeente Lelystad die het gevolg zijn van de te ruime aanleg van de openbare ruimte zoals die door de Rijksoverheid aan de gemeente is meegegeven, en waarin niet op andere wijze is voorzien. Kosten die voortvloeien uit de matige sociale structuur van Lelystad vallen terecht buiten het bestek van deze evaluatie.*

*De evaluatie toont aan dat een vermindering van de huidige ICL-bijdrage in de rede ligt. Er is op dit moment echter nog geen reëel perspectief 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. Alle voorgestelde maatregelen leveren bij elkaar opgeteld een halvering van de ICL-bijdrage op in 10 jaar. De Raad stelt vast dat de onderbouwing van de indicatieve bezuinigingstaaktelling van € 750.000 per jaar gedurende 5 jaar vanaf 2022 de nodige vraagtekens oproept. Ook vindt de Raad dat het Rijk in het verdere vervolg zich niet moet inlaten met een beoordeling van concrete bezuinigingen*

<sup>1</sup> Brief Rapport ICL-evaluatie, 5 juli 2017.

*van de gemeente. Bij een decentralisatie-uitkering past ook geen verantwoording door de gemeente over de besteding van de middelen.*

*De Raad geeft in overweging om op basis van de volgende stappen te komen tot een vermindering van de huidige ICL-bijdrage van € 15,2 mln per jaar.*

*Het voorstel is globaal gebaseerd op drie onderdelen:*

- 1. Een bedrag gebaseerd op de concrete besparingsvoorstellen uit de voorliggende evaluatie. Het gaat om een bedrag van € 3.685.000 in de komende 10 jaar.*
- 2. Een afbouw op basis van inwonersgroei uitgaande van een volledig afbouw bij het bereiken van 100.000 inwoners. Bij een groei van 175 inwoners per jaar zou dat ongeveer € 115.000 per jaar bedragen.*
- 3. Een mogelijk derde stap naar een volledige afbouw is dat op enig moment, bijvoorbeeld na 15 jaar van de aanvang, gekozen wordt voor een afkoop van de resterende jaarlijkse bijdrage, uit te betalen over een periode van 5 jaar met een generieke korting van 10%. Hiermee zou de ICL-bijdrage na 20 jaar ten einde komen.*

*Het voorstel uit de evaluatie leidt tot een korting van € 7,4 mln op de huidige ICL-bijdrage van € 15,2 mln over een periode van 10 jaar. De door de Raad voorgestelde benadering leidt tot een afbouw van € 4,8 over dezelfde periode. Daarbij valt te overwegen om bij de jaarlijkse indexatie te matigen door rekening te houden met te behalen efficiencyvoordelen. Het kenmerkende verschil tussen de benadering van de Raad en het voorstel uit de evaluatie is dat de beoordeling van de taakstellende bezuiniging van € 3,75 mln (5\*€ 750.000) komt te vervallen en er 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.*

*De Raad stelt verder voor dat de gemeente Lelystad een toekomstperspectief schetst waaraan het Rijk een bijdrage zou kunnen leveren.*

## **1.**

### **Inleiding**

De gemeente Lelystad ontvangt sinds 1988 een zogenaamde ICL-bijdrage. Deze bijdrage is ingesteld naar aanleiding van het rapport van de Interdepartementale Commissie Lelystad (ICL) over de financiële problemen van de gemeente Lelystad. Met deze bijdrage werd de gemeente Lelystad gecompenseerd voor de bovenmatige kosten die voortvloeien uit de ruime aanleg van de openbare ruimte zoals die door de Rijksoverheid aan de gemeente is meegegeven. Daarbij werd de gemeente geconfronteerd met een ten opzichte van de verwachtingen achterblijvende bevolkingsgroei. In 1996 is na een evaluatie besloten te komen tot een ICL-bijdrage als onderdeel van het gemeentefonds.<sup>2</sup> De bijdrage is bedoeld voor onderhoud en noodzakelijke investeringen in de openbare ruimte en openbare voorzieningen. Op dit moment bedraagt de ICL-bijdrage ongeveer € 15 mln.

---

<sup>2</sup> Tot 1998 ontving de gemeente Lelystad ook artikel 12-steun voor het saneren van de gemeentebegroting.

De evaluatie van de ICL-bijdrage is door tal van onvoorziene omstandigheden veel later gestart en afgerond dan destijds was voorzien en beoogd. Ondanks verschillen van inzicht tussen het Rijk en de gemeente Lelystad over het tijdstip en de interpretatie van deze evaluatie heeft de gemeente meegewerkt aan de totstandkoming van het rapport. De inhoud van de evaluatie komt echter voor rekening van de inspecteurs. In het rapport zelf maar ook in een latere reactie op het rapport zijn de bezwaren van gemeente Lelystad verwoord.<sup>3</sup> Ook de provincie Flevoland heeft haar zienswijze op de evaluatie kenbaar gemaakt.<sup>4</sup>

## **2. Verantwoording behandelingswijze adviesvraag**

- **De kernvraag die de Raad zich stelt is of de evaluatie recht doet aan de verantwoordelijkheid van zowel het Rijk als de gemeente Lelystad**

De Raad stelt vast dat het een bijzondere adviesaanvraag betreft. Het gaat om een beoordeling van een evaluatie van een bijdrage aan een individuele gemeente. Het rapport van de rijksinspecteurs mondt uit in een 25-tal adviezen/conclusies. De Raad meent dat het als strategisch adviesorgaan niet op zijn weg ligt de adviezen en conclusies uit deze evaluatie afzonderlijk te beoordelen. De Raad richt zich primair op de vraag of de adviezen uit de evaluatie recht doen aan de verantwoordelijkheid van zowel het Rijk als de gemeente Lelystad. Het gaat er om dat de argumentatie houdbaar is en de daaruit volgende voorstellen haalbaar. Bij de totstandkoming van zijn advies heeft hij de reacties van de gemeente Lelystad en de provincie Flevoland op de Evaluatie ICL-bijdrage betrokken.

## **3. Aard van de evaluatie ICL-bijdrage**

- **ICL-evaluatie betreft geen reguliere artikel 12-steun. Op basis van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) ontvangen gemeenten een tijdelijke bijdrage voor het oplossen van een probleem op de begroting waar de gemeente in meerdere of mate zelf verantwoordelijk is, terwijl de ICL-bijdrage zijn oorsprong vindt in een achteraf gezien falende planologische beleid van het Rijk. Bijgevolg is dat de evaluatie van de ICL-bijdrage anders wordt ervaren dan een artikel 12-rapport.**

De vergelijking tussen de ICL-bijdrage en artikel 12-steun dringt zich om meerdere redenen op. De ICL-bijdrage wordt immers ook via artikel 12 Fvw verstrekt. Het is echter geen reguliere artikel 12-bijdrage. Bij een artikel 12-

<sup>3</sup> Brief van de gemeente Lelystad, *Reactie rapport ICL-evaluatie*, van 1 november 2017.

<sup>4</sup> Brief van de provincie Flevoland, *Advies Provincie Flevoland ICL-bijdrage*, van 5 oktober 2017.

bijdrage gaat het om het saneren van de gemeentelijke financiën die veelal door het financiële beleid van de gemeente zelf of door externe ontwikkelingen tijdelijk uit balans zijn geraakt. Het doel van een artikel 12-bijdrage is het saneren de gemeentelijke begroting zodat de gemeente daarna weer op eigen kracht verder kan. De gemeente levert in ruil voor deze financiële ondersteuning een deel van haar zelfstandigheid in.

De ICL-bijdrage is echter een structurele bijdrage gebaseerd op het feit dat het Rijk verantwoordelijk is voor de ontstane situatie. Het gaat om een vergoeding voor de excessieve kosten die hun oorzaak hebben in de door het Rijk gekozen fysieke structuur van Lelystad (ruime opzet) én een bij de planning achterblijvend inwoneraantal. De kosten komen vooral tot uitdrukking op beleidsterreinen die betrekking hebben op de openbare ruimte en publieke voorzieningen. Het gaat om extra kosten van de gemeente Lelystad waar niet op andere wijze in is voorzien. De zelfstandigheid van de gemeente is hierbij niet in het geding. Voor de ICL-bijdrage gelden dan ook niet de voorwaarden voor het verkrijgen van een artikel 12-bijdrage. Dat wil zeggen dat de gemeente niet hoeft te voldoen aan de toelatingsvereisten die voor artikel 12-gemeenten gelden, zoals het heffen van 120% van het landelijke OZB-tarief en het hebben van kostendekkende riool- en reinigingsrechten. De gemeente valt om die reden ook niet onder preventief toezicht door de provincie. Anders dan bij artikel 12-steun is de collectiviteit van de gemeenten niet direct benadeeld door het instellen van de ICL-bijdrage aan Lelystad. De ICL-middelen zijn namelijk destijds aan het gemeentefonds toegevoegd. De middelen maken sindsdien echter wel onderdeel van het huidige gemeentefonds. De huidige ICL-bijdrage valt daarmee onder de verantwoordelijkheid van de beheerders van het gemeentefonds.

#### 4.

##### **Verantwoordelijkheid beheerders gemeentefonds**

- **Bij de evaluatie dient het te gaan om de vraag hoever de verantwoordelijkheid van het Rijk (nog) strekt en welke bijdrage van de gemeente zelf mag en kan worden verwacht aan het oplossen van de problematiek waarvoor de ICL-bijdrage destijds is ingesteld.**

De verantwoordelijkheid van de beheerders van het gemeentefonds brengt met zich mee dat zij zich dienen te verantwoorden voor verstrekkingen van (extra) bijdragen aan individuele gemeenten. Het feit dat ook andere gemeenten soms vanwege hun bijzondere kenmerken aanspraak menen te kunnen maken op extra middelen uit het gemeentefonds vergt een heldere afbakening van de kosten die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van het Rijk. Voorkomen moet worden dat er een onbedoelde precedentwerking naar andere gemeenten uitgaat. De Raad is daarbij in zijn algemeenheid geen voorstander van het vertrekken van extra bijdragen aan individuele gemeenten binnen het gemeentefonds. De wens om aan alle mogelijke verschillen in kosten tegemoet te komen leidt tot een nodeloze differentiatie van de verdeling die voorbij gaat aan de verantwoordelijkheid van het lokale bestuur. De inzet om te bezien of tot een verantwoorde afbouw van de ICL-bijdrage kan komen is in dit licht gepast.

## 5.

### Het aanvangstijdstip van de evaluatie

- **Een evaluatie vóór het bereiken van de eerder afgesproken grens van 80.000 inwoners acht de Raad gerechtvaardigd.**

Uit het rapport blijkt dat de evaluatie aanvankelijk zou plaats vinden bij het bereiken van een inwonertal tussen 70.000 en de 80.000 inwoners. In 2004 is vastgelegd dat de evaluatie van de ICL-bijdrage drie jaar voor het bereiken van de grens van 80.000 inwoners zou starten; naar verwachting in 2007. Omdat de groei van Lelystad achterbleef bij deze verwachting achtte de minister van BZK in 2012 een evaluatie van de ICL-bijdrage alsnog geboden. De inschatting was immers dat gezien het groeitempo het mogelijk nog tientallen jaren zou duren voordat het aantal van 80.000 inwoners bereikt zou worden. Een dermate lange periode zonder vorm van evaluatie na de laatste inhoudelijke ICL-beschikking uit april 1996 vond de minister niet verantwoord.

De gemeente Lelystad vindt deze handelswijze ongepast. Ze tekent daarbij aan dat hoewel het oplossen van het probleem langer duurt dan voorzien, dit niet inhoudt dat het probleem daarmee ook automatisch kleiner wordt.

Met terugwerkende kracht kan worden geconstateerd dat bij de aanvang van de ICL-bijdrage in 1996 er onvoldoende heldere afspraken zijn gemaakt over de aanvang en de aard van de evaluatie. Gedurende de looptijd van de bijdrage zijn er steeds nadere afspraken gemaakt over de aanvang van de evaluatie, die vervolgens weer werden bijgesteld. Dit komt het vertrouwen dat overheden in elkaar mogen hebben niet ten goede. Nu het bereiken van de 80.000 inwoners langer op zich laat wachten dan destijds kon worden voorzien is het redelijk dat partijen elkaar niet blijven houden aan de eerder gemaakte afspraken over de aanvang van de evaluatie.

- **Sinds de laatste inhoudelijke ICL-beschikking uit april 1996 is de regeling niet meer geëvalueerd. Door deze lange duur krijgt de afspraak om niet te corrigeren voor inwonersgroei inmiddels een ander gewicht. Onduidelijk is hoe de problemen zich hebben ontwikkeld en of er inmiddels andere oplossingen voor handen zijn.**

Als tegemoetkoming voor onvolkomenheden ten nadele van de gemeente Lelystad is er bij de vaststelling van de ICL-bijdrage in 1996 voor gekozen de ICL-bijdrage niet jaarlijks te corrigeren voor de inwonersgroei. Door de langere dan toen verwachte duur van het bereiken van de 80.000 inwonergrens krijgt deze afspraak wel een ander gewicht. De lange duur tot de evaluatie pakt nu voor de gemeente relatief voordelig uit. De tijd lost de problemen niet automatisch op maar het geeft wel aanleiding om te bezien hoe de problemen zich hebben ontwikkeld en of er inmiddels andere oplossingen voor handen zijn. Voor de inwonersgroei van ruim 16.000 in de periode 1996-2016 wordt overigens nu niet alsnog een generieke korting voorgesteld. De Raad acht dit terecht, maar het betekent wel dat de gemeente een relatief voordeel heeft genoten.



## **6.** **Afbakening van de evaluatie**

- **De vraag die in de evaluatie voorligt 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.**

Het gaat om een structurele vergoeding voor de excessieve kosten die hun oorzaak hebben in de door het Rijk gekozen fysieke structuur van Lelystad én een achterblijvend inwoneraantal. Dit komt vooral tot uitdrukking in de kosten op beleidsterreinen die betrekking hebben op de openbare ruimte. Het gaat om de vraag in hoeverre Lelystad door tal van ontwikkelingen nog steeds te zien is als een gemeente met een afwijkende kostenstructuur die een extra bijdrage rechtvaardigt. Daarbij speelt uitdrukkelijk de vraag in hoeverre de verdeling van de algemene uitkering al dan niet tegemoetkomt aan de bijzondere omstandigheden van Lelystad. Op welke onderdelen wijkt het uitgavenniveau van Lelystad af en in hoeverre zijn die afwijkingen te wijten aan objectieve niet te beïnvloedbare factoren? Het dient dus te gaan om de extra kosten van de gemeente Lelystad waarin niet op andere wijze is voorzien.

- **Kosten die voortvloeien uit de matige sociale structuur van Lelystad vallen buiten de evaluatie van de ICL-bijdrage.**

De matige sociale structuur is een gevolg van de ontstaansgeschiedenis van de stad. Ook andere gemeenten hebben echter een matige of zelfs slechte sociale structuur en als gevolg daarvan hogere kosten. Bij de verdeling van de algemene uitkering wordt daar expliciet rekening mee gehouden, de verdeling is immers kostengeoriënteerd. Dit geldt even zozeer voor de recente overhevelingen in het sociaal domein. Voor zover de gemeente Lelystad hier problemen ervaart ligt het daarom niet in de rede deze te betrekken bij de ICL-evaluatie. Tegelijkertijd mogen de financiële gevolgen van de fysieke structuur de gemeente niet belemmeren om de oorzaken van de sociale problemen aan te pakken.

## **7.** **De gekozen onderzoeksmethode**

- **De gekozen gedetailleerde onderzoeksopzet is in dit stadium passend omdat het gaat om het vaststellen van de omvang van de extra kosten die voortvloeien uit de fysieke structuur van Lelystad én het achterblijvende inwoneraantal.**

De inspecteurs hebben een zeer getailleerd en diepgravend onderzoek gedaan naar de achtergronden en de historie van de ICL-bijdrage, de ontwikkelingen sindsdien, de mogelijkheden om kosten te besparen. Dit laatste lijkt haaks te staan op de zelfstandige afwegingsruimte die de gemeente Lelystad toekomt.

**Datum**

23 januari 2018

**Kenmerk**

2018-0000039504

Hoewel Lelystad geen artikel 12-gemeente betreft, is de evaluatie wel grotendeels gebaseerd op de artikel 12-methodiek. Het evaluatierapport concentreert zich echter op die onderdelen waarvoor de ICL-bijdrage wordt verstrekt. Voor de overige onderdelen geldt de aanname dat Lelystad zich als een gewone vergelijkbare gemeente moet kunnen gedragen. Lelystad is vooral vergeleken met de groep van ex-groiegemeenten. Elke onderbouwing voor de omvang van de ICL-bijdrage wordt belemmerd door een beperking van vergelijkingsmateriaal. Er bestaan nu eenmaal verschillen in de administraties van gemeenten. En er is ook geen tweede Lelystad. De voorstellen zijn voor een deel noodzakelijkerwijs gebaseerd op aannames en veronderstellingen. Dit maakt dat de voorstellen vatbaar zijn voor discussie. Elke gemeente maakt eigen keuzes en heeft te maken met eigen specifieke uitdagingen. Dit in acht nemende biedt de vergelijking met de groep van ex-groiegemeenten voldoende houvast voor het trekken van conclusies.

De Raad acht de gekozen onderzoeksopzet in dit stadium passend omdat er na 20 jaar voldoende aanleiding is om een nieuw ijkpunt vast te stellen voor de omvang van de extra kosten die voortvloeien uit de fysieke structuur van Lelystad (ruime opzet) én het achterblijvende inwoneraantal. Het is daarbij van belang niet naar de uitgaven te kijken maar naar de kosten, dat wil zeggen de onvermijdbare uitgaven. Het is immers een wetmatigheid dat de uitgaven zich zetten naar de inkomsten. De gemeente is vrij eigen beleidskeuzes te maken maar de ICL-bijdrage ontslaat Lelystad niet van de plicht kostenefficiënt te werken.

## **8.**

### **De inhoud van de voorstellen**

Het globale beeld uit de evaluatie is dat een groot deel van de huidige hogere uitgaven van Lelystad te verklaren zijn uit de afwijkende fysieke structuur. De inspecteurs achten evenwel een afbouw van de ICL-bijdrage gerechtvaardigd. De gemeente beschikt door de drevenstructuur over aanzienlijk meer openbaar groen en verhardingen dan vergelijkbare gemeenten. De extra kosten die dit met zich meebrengt komen onvoldoende tot uitdrukking in de structuurkenmerken die bij de verdeling van de algemene uitkering worden gehonoreerd. Uit het rapport blijkt echter ook dat Lelystad in absolute zin € 2,2 mln minder aan beheer en onderhoud van de openbare ruimte uit eigen middelen besteedt dan de vergelijkingsgemeenten. Vertaald naar een bedrag per inwoner gaat het zelfs om € 2,8 mln. Tegelijkertijd reserveert Lelystad echter € 2,85 mln te weinig voor het onderhoud. Het voorstel is om de ICL-bijdrage niet te verlagen maar beide bedragen tegen elkaar weg te strepen. Dit onder de voorwaarde dat de ingroei naar het volledige niveau van onderhoudslasten geschiedt in de periode 2018-2027.

De gemeente Lelystad blijkt echter van een hoger dan gebruikelijk kwaliteitsniveau uit te gaan dan vergelijkbare gemeenten. Door een verlaging van het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte wordt een verlaging van de ICL-bijdrage met € 2 mln mogelijk geacht over een periode van 10. Dat betekent dus een afname van de ICL-bijdrage met € 200.000 per jaar met ingang van 2018.

Voor zover de gemeente op andere onderdelen meer uitgeeft dan vergelijkbare (ex-groei) gemeenten wordt dit mede bekostigd uit hogere OZB-inkomsten. De voorgestelde mogelijkheden zijn tot afbouw van de ICL-bijdrage zijn gebaseerd op verschillende benaderingen en tijdsfases.

1. Het eerste onderdeel bestaat uit een vrij gedetailleerd en onderbouwd pakket aan maatregelen. De inspecteurs geven concreet aan waar en hoe de gemeente de besparingen kan realiseren. Het gaat om maatregelen als de aanpassing van de omvang van de beheerslasten van de openbare ruimte (totaal € 2 mln), het verminderen van de onderhoudskosten van het stadhuis (totaal € 0,15 mln.), het verhuren van ruimten in het stadhuis (totaal € 0,875 mln) en in Agora theater/De Kubus (totaal € 0,66 mln). De verantwoordelijkheid voor het realiseren van de bezuinigingen ligt bij de gemeente Lelystad.

*Reactie van de gemeente*

Hoewel de gemeente aangeeft bereid te zijn haar verantwoordelijkheid te nemen tekent zij bezwaar aan tegen het vooraf korten van de ICL-bijdrage op grond van nog te realiseren bezuinigingen. Dit geldt in het bijzonder voor de ingeboekte verhuuropbrengsten van het stadhuis.

*Overwegingen van de Raad*

*De Raad merkt op dat een deel van het uitgavenniveau kan worden verklaard uit eigen beleidskeuzes van de gemeente. Zo heeft de huidige ICL-bijdrage de gemeente in staat gesteld te kiezen voor een hoger dan gebruikelijk kwaliteitsniveau, waarvoor zij in vergelijking met andere gemeenten minder uit eigen middelen hoeft bij te dragen. Het staat de gemeente vrij te kiezen voor een hoger dan gebruikelijk kwaliteitsniveau maar het is redelijk dat de ICL-bijdrage uitgaat van een sober kostenniveau.*

*De mogelijkheden tot verminderen onderhoudskosten stadhuis en het verhuren van ruimten in het stadhuis zijn te beoordelen als taakstellingen op de bedrijfsvoering. Ook andere gemeenten stellen zichzelf ten doel de kosten van huisvesting te beperken. Deze hangen in de optiek van de Raad niet alleen af van de concrete mogelijkheden tot verhuur maar moeten worden gezien in het totaal van het beperken van de kosten voor de huisvesting van gemeentelijke voorzieningen. Deze besparingsmogelijkheden zijn in dat licht niet onredelijk of onrealistisch.*

*Zonder dat de Raad zich uitspreekt over de exacte maatregelen is hij van oordeel dat voldoende aannemelijk is dat de gemeente nog over een onbenut bezuinigingspotentieel beschikt dat een vermindering van de ICL-bijdrage rechtvaardigen.*

2. Voor de fase na 2022 gaat het om nog nader in te vullen indicatieve besparingen. Het gaat om een bedrag van € 750.000 per jaar voor



**Datum**

23 januari 2018

**Kenmerk**

2018-0000039504

een periode van 5 jaar op basis van toekomstige aanpassingen van het baten- of lastenniveau beheer openbare ruimte. De reden dat de indicatieve besparingsmogelijkheden pas na 2022 worden ingeboekt is mede ingegeven door de overweging dat dit nader onderzoek vergt en uitvoering op korte termijn niet realistisch wordt geacht. Deze toekomstige aanpassingen dienen nog ingevuld te worden door Lelystad en op basis daarvan wordt bekeken hoe hoog de korting uiteindelijk kan uitvallen. Deze is mede afhankelijk van de inspanning die Lelystad denkt te kunnen leveren.

*Reactie gemeente*

De gemeente stelt dat er geen relatie bestaat tussen deze onderzoeken en het door de inspecteurs voorgestelde kortingsbedrag van € 750.000 per jaar vanaf 2022. Het op voorhand in boeken van deze bedragen acht ze onverantwoord.

*Overwegingen van de Raad*

*Voor de fase na 2022 gaat het om indicatieve besparingsmogelijkheden die in de optiek van de inspecteurs een afbouw van de ICL-rechtvaardigen. Het gaat om een bedrag van ongeveer € 10 per inwoner per jaar. Het voorstel hinkt op twee gedachten. Het bedrag is gebaseerd op verschillende geopperde maatregelen die tot besparingen dan wel opbrengststijgingen kunnen leiden. Het bedrag is wel ingeboekt maar het is aan de gemeente Lelystad om aan te tonen dat deze niet haalbaar zijn. De bewijslast verschuift naar Lelystad. Het voorstel nodigt Lelystad uit aan te tonen dat de beoogde bezuinigingsmogelijkheden niet haalbaar zijn waarop de inspecteurs weer het tegendeel moeten zien te bewijzen. De Raad acht dit geen constructieve benadering. Het doet afbreuk aan de zelfstandigheid van de gemeente Lelystad. Het brengt het Rijk in de positie dat hij zich en detail met de huishouding van de gemeente moet inlaten.*

*De Raad onderschrijft de benadering dat van de gemeente ook een eigen inspanning mag en kan worden verlangd voor het verminderen van de afhankelijkheid van de ICL-bijdrage. Dus niet koppelen aan mogelijke toekomstige besparingen maar gewoon een taakstellende korting opleggen die de gemeente zelf moet realiseren. Voorkomen moet worden dat de gemeente achterover gaat leunen en de verantwoordelijkheid voor het onderbouwen en uitwerken van de besparingsmogelijkheden aan het Rijk laat.*

*Het had overigens in de rede gelegen om al in de eerste fase een geleidelijke oplopende korting op de ICL-bijdrage in te boeken. Bijvoorbeeld door vanaf 2019 elk jaar de ICL-bijdrage met een symbolisch bedrag van € 25.000 extra te korten, tot 2022 loopt dit dan op tot € 100.000. Een andere te overwegen optie is om bij de jaarlijkse indexatie te matigen door rekening te houden met te behalen efficiencyvoordelen.*

3. Daarnaast stellen de inspecteurs voor de ICL-bijdrage te laten dalen op basis van inwonersgroei. Voor elke inwoner meer wordt de ICL-bijdrage gekort conform een berekeningssystematiek die uitgaat van een volledige afbouw van de ICL-bijdrage bij het bereiken van 120.000 inwoners. De korting wordt gecorrigeerd voor de reeds gerealiseerde maatregelen inzake het terugbrengen van de onderhoudsfasen in het openbaar gebied. Dit om dubbel telling te voorkomen. Elk jaar wordt op basis van werkelijke inwonersaantallen de groei per jaar vastgesteld.

*Reactie van de gemeente*

De gemeente stelt dat bij de afbouw van de ICL-bijdrage op basis van de groei van het aantal inwoners geen rekening wordt gehouden met het feit dat extra inwoners ook extra lasten voor beheer en onderhoud met zich brengen. De afbouw van de ICL-bijdrage is hoger dan de positieve effecten van de groei. Ook maakt de gemeente bezwaar dat bij een inwonersdaling geen correctie volgt.

*Overwegingen van de Raad*

*Bij de generieke korting op basis van de groei van het aantal inwoners is het volledig aan de gemeente op welke wijze zij deze korting verwerkt in haar begroting. Lelystad krijgt de bijdrage voornamelijk omdat er te weinig inwoners zijn. Naarmate die ontbrekende inwoners toch verschijnen kan de bijdrage dus omlaag. De Raad erkent dat extra inwoners ook extra lasten voor beheer en onderhoud met zich meebrengen maar de stelling van de gemeente Lelystad dat de afbouw van de ICL-bijdrage hoger is dan de positieve effecten van de groei is niet juist. Lelystad krijgt de bijdrage in hoofdzaak omdat er te weinig inwoners zijn. Naarmate die ontbrekende inwoners alsnog verschijnen kan de bijdrage dan ook omlaag.*

*De grens van 120.000 inwoners wijkt af van de oorspronkelijke gehanteerde inwonertal van 100.000 waarop de ICL-bijdrage is gebaseerd. De inspecteurs kiezen voor een variant van gegarandeerde afbouw bij 120.000 inwoners in combinatie met de voorgestelde overige maatregelen ter reductie van de ICL-bijdrage in de komende 10 jaar. In de nu voorgestelde variant begint de korting met € 361 per inwoner in 2017 en neemt door de andere te realiseren besparingen af tot € 184 in 2027. Hiermee wordt gekoerst op een globale variant die het midden houdt tussen een oriëntatie op de kosten en de baten. De reden daarvoor is dat de inspecteurs het niet realistisch achten om te koersen op een inwonersvariant die de ICL-bijdrage afbouwt bij 100.000 inwoners. Door alle extra baten per inwoner die bestemd zijn voor de dekking van de kosten van het beheer van de openbare ruimte in te zetten voor de ICL-reductie zou de bijdrage volledig zijn afgebouwd bij ruim 97.000 inwoners.*

*Bij het oordeel of de beoogde besparingen realistisch zijn moet ook het tempo worden meegewogen. De gemeente moet de tijd hebben besparingen te realiseren door bijvoorbeeld de overmaat in de*

**Datum**

23 januari 2018

**Kenmerk**

2018-0000039504

*openbare ruimte terug te dringen. Het niet realistisch beoordelen van de oorspronkelijk grens van 100.000 inwoners gaat impliciet uit van de veronderstelling dat de gemeente binnen een tijdsbestek van bijvoorbeeld 25 jaar zal groeien naar een inwonertal van 100.000 inwoners. Dit zou inderdaad leiden tot een onverantwoord hoge korting per jaar. Bij de huidige omvang van nog geen 77.000 inwoners zou dat echter een onrealistische groei van gemiddeld bijna 1.000 inwoners per jaar inhouden. De bevolkingsprognose 2016-2031 gaat slechts uit van een stijging van 175 inwoners per jaar. Het duurt volgens dit scenario dus nog 130 jaar voordat Lelystad de 100.000 inwoners bereikt.*

*Indien de volledige ICL-bijdrage zonder overige besparingen zou worden afgebouwd bij het bereiken van de 100.000 inwoners gaat het om een bedrag van ongeveer € 650 per inwoner. De daadwerkelijke korting per jaar op basis van een groei van 175 inwoners per jaar zou dan ongeveer € 114.000 bedragen. Dit acht de Raad relatief bescheiden zeker in vergelijking met de taakstelling van € 750.000 per jaar over de periode 2023 tot met 2027.*

#### *Ingang korting*

De gemeente merkt op dat het onmogelijk is om de korting van de ICL-bijdrage al in 2018 te verwerken in de begroting. Hoewel de gemeente niet kan stellen dat de korting volledig uit de lucht komt vallen en de gemeente zich hierop had kunnen voorbereiden, acht de Raad deze constatering juist. De Raad constateert ook dat de ontwikkeling van de algemene uitkering voor de komende jaren ook enige ruimte biedt voor het opvangen van een deel van de korting.

## **9.**

### **Conclusies**

- Het uitgangspunt moet zijn dat Lelystad als een normale gemeente moet kunnen functioneren. De Raad 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. Bij een decentralisatie-uitkering past ook geen verantwoording door de gemeente over de besteding van de middelen. 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.

- Alle voorgestelde maatregelen 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.

- Op de onderbouwing en het realiteitsgehalte van de verschillende onderdelen valt wellicht het een en ander af te dingen maar de bezuinigingsmogelijkheden dienen als één pakket te worden beoordeeld. Met de nodige kanttekeningen ligt er naar het oordeel van de Raad alles afwegende een redelijk en voldoende onderbouwd voorstel. De Raad erkent wel dat het een redelijk forse opgave betreft op een totale begroting van bijna € 250 mln, maar acht deze haalbaar.

- Op dit moment is er op basis van dit onderzoek geen reëel perspectief 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 Raad acht volledige afbouw binnen een dergelijk tijdsbestek echter wel wenselijk.

#### *Alternatief voorstel*

Gelet op het voorafgaande geeft de Raad in overweging om op basis van de volgende stappen te komen tot het verminderen van de huidige ICL-bijdrage van € 15,2 mln per jaar. De Raad onderscheidt globaal daarbij drie onderdelen:

1. De te realiseren besparingen op grond van de concreet onderbouwde voorstellen uit de ICL-evaluatie. Het gaat om een bedrag van € 3.685.000 in de komende 10 jaar. Deze vermindering van de ICL-bijdrage moet in relatie worden gezien met de huidige omvang van Lelystad van 77.000 inwoners en daarbij behorende begroting.
2. Een ander deel kan worden afgebouwd op basis van inwonersgroei. Uitgangspunt hierbij is het oorspronkelijk uitgangspunt namelijk een volledige afbouw bij het bereiken van 100.000 inwoners. Het gaat dan om een bedrag van ongeveer € 660 per extra inwoner vanaf 77.000 inwoners. Bij een groei van 175 inwoners per jaar zou dit ongeveer € 115.000 per jaar bedragen.
3. Een mogelijk derde stap naar een volledige afbouw is dat op enig moment, bijvoorbeeld na 15 jaar van de aanvang, gekozen wordt voor een afkoop van de resterende jaarlijkse bijdrage, uit te betalen over een periode van 5 jaar met een generieke korting van 10%.

Aanvullend zou daarbij kunnen worden gesteld dat mogelijke voordelen uit de herijking van met name de fysieke clusters van de algemene uitkering (infrastructuur en gebiedsontwikkeling) zouden in mindering van de ICL-bijdrage worden gebracht. De ICL-bijdrage is immers bedoeld omdat de algemene uitkering onvoldoende tegemoetkomt aan de kosten die samenhangen met de bijzondere fysieke structuur van Lelystad.

#### *Toelichting*

Dit voorstel betekent weliswaar hogere korting bedrag per inwoner bij groei, maar de taakstellende korting van € 750.000 vanaf 2022 zoals nu in het voorstel is opgenomen komt te vervallen. De reden dat de Raad deze globale systematiek adviseert is dat het de zelfstandigheid van Lelystad benadrukt en het de beheerders verlost van hun verantwoordelijkheid elke keer weer de positie van Lelystad te beoordelen. Een dergelijke systematiek past ook beter bij het voorstel de ICL-bijdrage van een artikel 12-uitkering in een decentralisatie-uitkering om te zetten. 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 accessen 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 1-1-2019 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.

## 10.

### **Tot slot: een toekomstperspectief**

De evaluatie van de ICL-bijdrage benadrukt begrijpelijkerwijs de problemen die zijn oorsprong vinden in de ontstaansgeschiedenis van Lelystad. Het is ook van belang aandacht te schenken aan het toekomstperspectief van Lelystad. Tot wat voor een stad dient Lelystad zich te kunnen ontwikkelen en wat is daarvoor nodig? Het gaat om het in kaart brengen van zaken die van invloed zijn op de mogelijke groei van Lelystad. Het Rijk zou perspectiefrijke ontwikkelingen kunnen stimuleren. De Raad is van oordeel dat dergelijke impulsen niet passen binnen de systematiek van het gemeentefonds. Hij verwijst hiervoor naar het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen: *Economisch omgaan met financiële verhoudingen*.<sup>5</sup>

Raad voor het Openbaar Bestuur



Drs. J.M.M. Polman, voorzitter



Drs. M.J. Fraanje, Secretaris-directeur

---

<sup>5</sup> Raad voor de financiële verhoudingen, *Economisch omgaan met financiële verhoudingen*, juni 2017.

