

Investerings in de infrastructuur in de gemeentelijke begrotingen

dr. C. Hoeben
L. Janzen MSc



COELO
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Investerings in infrastructuur in de gemeentelijke begrotingen

Corine Hoeben
Lieneke Janzen

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Faculteit Economie en Bedrijfskunde

Rijksuniversiteit Groningen

www.coelo.nl

COELO-rapport 14-5

ISBN 978-90-76276-91-5

© COELO, Groningen

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

0.	Voorwoord	6
1.	Inleiding	7
1.1.	Algemeen	7
1.2.	Methode	7
1.3.	Opzet van het rapport	8
2.	Gegevens gemeentelijke begrotingen	9
2.1.	Uitgaven en boekhoudkundige lasten	9
2.2.	Programmaplan	10
2.3.	Paragrafen	12
2.4.	Financiële begroting	13
2.5.	Investerings en bezuinigingen	13
2.6.	Samenvattend	13
3.	Welke gegevens levert een onderzoek op?	15
3.1.	Amsterdam	15
3.2.	Apeldoorn	17
3.3.	's Gravenhage	19
3.4.	Groningen	20
3.5.	Hengelo	21
3.6.	Tilburg	23
3.7.	Zoetermeer	24
3.8.	Samenvattend	25
4.	Conclusie	27
	Bijlage	28
	Gemeenten in de steekproef	28

O. Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). De auteurs danken Maarten Allers voor commentaar op een eerdere versie van dit rapport. De verantwoordelijkheid voor eventuele onvolkomenheden berust bij de auteurs.

1. Inleiding

1.1. Algemeen

De Gemeentewet schrijft voor dat elke gemeente jaarlijks een begroting moet opstellen. De begroting wordt vastgesteld door de gemeenteraad op voorstel van het college van burgemeester en wethouders. Gemeentelijke begrotingen geven een beeld van de plannen en projecten van gemeenten voor het komende begrotingsjaar. Een vraag die veel buitenstaanders hebben is: Welke gegevens kunnen wij vinden in de begrotingen? Kunnen we zien wat gemeenten uit gaan geven en kunnen we gemeenten vergelijken?

In dit rapport gaan we hier op in. We doen dit door na te gaan welke gegevens er zijn te vinden over uitgaven aan infrastructuur. Gemeenten onderhouden een groot deel van de gemeentelijke infrastructuur. De uitgaven op dit gebied zijn aanzienlijk. In dit rapport gaan we na of er mogelijkheden zijn om op basis van gemeentelijke begrotingen te bepalen welke plannen gemeenten hebben ten aanzien van de gemeentelijke infrastructuur. Kan uit de begroting worden afgeleid of zij hierop gaan bezuinigen? Of zijn er juist plannen om fors te investeren in de infrastructuur?

De begroting geeft weer hoe gemeenten hun middelen besteden. Dat wil echter niet zeggen dat de gezochte informatie ten aanzien van investeringen ook gemakkelijk terug te vinden is. Dat komt doordat gemeenten zelf de indeling van de begroting bepalen. Hierdoor kunnen zij goed aansluiten bij de lokale situatie. Hierdoor is het lastig om gegevens te vinden over de bedragen die de gemeente wil uitgeven aan de infrastructuur. Daarnaast mogen gemeenten zelf bepalen hoe gedetailleerd zij ontwikkelingen weergeven. Een gemeente kan bijvoorbeeld een totaalbedrag weergeven voor wegen, maar kan dit ook opsplitsen naar onderhoud en nieuwbouw.

1.2. Methode

We gaan na of er mogelijkheden zijn om op basis van de gemeentelijke begrotingen inzicht te krijgen in de investeringen in infrastructuur. Hiervoor zijn allereerst de begrotingen van 50 gemeenten globaal bekeken. Er is nagegaan welke gegevens hierin zijn opgenomen ten aanzien van infrastructuur. De gekozen gemeenten zijn de G4, de G32, alle hoofdsteden van provincies (als deze niet al bij de G4 en G32 zaten) aangevuld met een aantal gemeenten met minimaal 50.000 inwoners verspreid over Nederland. Gekozen is voor gemeenten met veel inwoners omdat deze over het algemeen grotere bedragen besteden aan infrastructuur. In de bijlage is weergegeven welke gemeenten zijn opgenomen in dit deel van het onderzoek.

Daarnaast zijn de begrotingen van zeven gemeenten uitvoeriger geanalyseerd: Amsterdam, Apeldoorn, 's Gravenhage, Groningen, Hengelo, Tilburg en Zoetermeer.

1.3. Opzet van het rapport

Het rapport is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 beschrijft de gemeentelijke begroting en hoe lasten en uitgaven aan infrastructuur hierin worden weergegeven. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de informatie over infrastructuur in de begroting van zeven gemeenten. Hoofdstuk 4 vat de belangrijkste conclusies van dit onderzoek samen en geeft een inschatting van de mogelijkheden voor een uitgebreider onderzoek.

2. Gegevens gemeentelijke begrotingen

Gemeenten zijn volgens de Gemeentewet verplicht om jaarlijks een begroting op te stellen. Hierin wordt per beleidsterrein weergegeven wat een gemeente wil bereiken, hoe zij dit wil bereiken en wat dat gaat kosten. Voor het opstellen van een begroting bestaan regels. Deze regels zijn beschreven in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Alle begrotingen bevatten een aantal programma's en een aantal verplichte paragrafen. Daarnaast wordt er inzicht gegeven in de financiële positie van de gemeente en in de ontwikkeling van baten en lasten. We willen nagaan of uit een gemeentelijke begroting kan worden afgeleid hoeveel gemeenten het begrotingsjaar uit willen geven aan infrastructuur.¹ Uitgaven en boekhoudkundige lasten zijn echter niet hetzelfde. In paragraaf 2.1 wordt daarom allereerst ingegaan op het verschil tussen lasten uit uitgaven. Vervolgens geven wij weer in welke delen van de begroting gegevens staan over de plannen van een gemeente op het gebied van infrastructuur.

2.1. Uitgaven en boekhoudkundige lasten

Begrotingen geven vooral inzicht in de lastenontwikkeling van de gemeente. Uitgaven en lasten verschillen. Als een gemeente bijvoorbeeld een brug bouwt, wordt hiervoor een bedrag betaald aan onder meer de architect en de bouwonderneming. Dit zijn de uitgaven. In veel gevallen wordt de brug vervolgens geactiveerd in de gemeentelijke boekhouding. De gemeente leent vaak geld om de uitgave te bekostigen, maar kan ook reserves of voorzieningen aanspreken. Jaarlijks wordt een bedrag afgeschreven en wordt rente betaald. Afschrijving en rente zijn samen de boekhoudkundige lasten die de gemeente heeft doordat er is geïnvesteerd in de brug (in het vervolg van dit rapport kortweg lasten).

Alle investeringen met een economisch nut moeten volgens het BBV worden geactiveerd. Investerings hebben een economisch nut indien ze verhandelbaar zijn of indien ze kunnen bijdragen aan het genereren van middelen. Investerings in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut kunnen worden geactiveerd, maar dat hoeft niet. De lasten kunnen in deze gevallen dus ook in één keer op de begroting worden gezet. De meeste infrastructuur valt onder deze laatste categorie. Dat wil echter niet zeggen dat alle gemeenten infrastructuur ook in één keer op de begroting plaatsen.

De lasten geven dus iets anders weer dan de uitgaven. Als een gemeente weergeeft dat de lasten op het gebied van riolering in 2014 5 miljoen euro zijn, dan is hier niet uit af te leiden hoe hoog de uitgaven dat jaar zijn. Het bedrag bevat de som van afschrijvingen en betaalde rente van investeringen dat jaar. Dat is dus niet hetzelfde als wat de gemeente heeft uitgegeven. De lastenontwikkeling kan wel een aanwijzing geven dat een gemeente het beleid verandert.

¹ De begroting bevat ook een meerjarenraming. Deze blijft in dit onderzoek buiten beschouwing.

2.2. Programmaplan

Een begroting is omvangrijk en bestaat uit verschillende onderdelen. Het programmaplan beslaat vaak een groot deel van de begroting. In het programmaplan staat voor alle beleidsvelden die de gemeente onderscheidt weergegeven wat de gemeente wil bereiken en op welke wijze zij dit wil realiseren. Vaak wordt hier ook weergegeven hoeveel het gaat kosten (hoe hoog de lasten zijn). De gemeente bepaalt de indeling van de programma's. Een begroting bestaat vaak uit tien tot vijftien programma's, met uitschieters naar boven en beneden.

De indeling van de programmaplannen verschilt sterk. Dit blijkt bijvoorbeeld als we de begrotingen van de gemeenten Groningen en 's-Hertogenbosch vergelijken. Het programmaplan van de gemeente Groningen bestaat in 2014 uit 14 programma's (figuur 1). Aan elk programma wordt een aanzienlijk aantal pagina's besteed. Het programmaplan van de gemeente Tilburg (figuur 2) kent een geheel andere opbouw dan die van Groningen. Het bestaat in 2014 uit slechts vier programma's.

Figuur 1. Indeling programmaplan Groningen (Begroting Groningen 2014)

PROGRAMMAPLAN	22
Programma 1 Werk en inkomen	24
Programma 2 Economie en werkgelegenheid.....	51
Programma 3 Jeugd en onderwijs.....	85
Programma 4 Welzijn gezondheid en zorg	101
Programma 5 Sport en bewegen	128
Programma 6 Cultuur	142
Programma 7 Verkeer.....	162
Programma 8 Wonen	188
Programma 9 Onderhoud en beheer openbare ruimte	215
Programma 10 Veiligheid.....	235
Programma 11 Stadhuis en stadjer	251
Programma 12 Bedrijfsvoering	270
Programma 13 College en raad	289
Programma 14 Algemene inkomsten en post onvoorzien.....	296

Figuur 2. Indeling programmaplan Tilburg (Begroting Tilburg 2014)

2. Programma's	11
Sociale stijging	13
Vestigingsklimaat	45
Leefbaarheid	91
Bestuur	119

In geen van de onderzochte 50 begrotingen is er een afzonderlijk programma voor de infrastructuur. Relevante programma's hebben uiteenlopende namen met vaak termen als: openbare ruimte, bereikbaarheid, mobiliteit, vervoer, verkeer of leefomgeving. In deze programma's is het onderhoud van wegen opgenomen. Maar naast investeringen in infrastructuur worden in deze programma's ook andere

plannen weergegeven zoals groenbeheer en afvalinzameling en -verwerking. Vaak komt infrastructuur in meerdere programma's terug.

Volgens het BBV moet per programma worden weergegeven:

1. Wat een gemeente wil bereiken;²
2. Wat het hiervoor gaat doen;
3. Wat dit gaat kosten (overzicht baten en lasten).

Hieronder worden alle drie de onderdelen nader toegelicht.

Wat willen we bereiken

Gemeenten formuleren doelstellingen die zij het komende jaar willen bereiken. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om doelstellingen als:

- Amsterdam is schoon en heel (Gemeente Amsterdam)
- Een goede bereikbaarheid van de stad voor alle vervoersmodaliteiten (Gemeente 's-Hertogenbosch)
- Het in stand houden en waar mogelijk verbeteren van de kwaliteitsniveaus van de groene ruimte, de (grijze) infrastructuur, begraafplaatsen, het rioolstelsel en de gemeentelijke waterhuishouding (Gemeente Apeldoorn)

Wat gaan we doen

In dit gedeelte staan maatregelen weergegeven. Dit kan heel summier via bullits (zie figuur 3) maar ook uitgebreider.

Figuur 3. Deel maatregelen begroting 2014 gemeente 's Hertogenbosch

Wat gaan we ervoor doen?

- Uitvoering Parallelweg 2de fase.
- Uitvoering herinrichting Willems- en Wilhelminaplein.
- Uitvoering parkeergarage Hekellaan

Overzicht baten en lasten per programma

Gemeenten geven per programma een overzicht van de baten en lasten. Negen van de 50 onderzochte gemeenten (16 procent) geven alleen de totale baten en lasten weer. Omdat een programma naast plannen op het gebied van infrastructuur meestal ook onderdelen bevat die weinig te maken hebben met infrastructuur is het in deze gemeenten vaak niet goed mogelijk om te achterhalen hoe hoog de lasten met betrekking tot infrastructuur zullen zijn.

² Voor het hele onderzoek is gebruik gemaakt van begrotingen voor het jaar 2014.

De begroting kan ook een overzicht bevatten van de geplande investeringen en geplande bezuinigingen. Ook kan in een begroting zijn aangegeven wat de veranderingen zijn ten opzichte van de begroting van het voorgaande jaar. De lasten van de begroting van het voorgaande jaar worden dan vaak bijgesteld.

20 van de 50 onderzochte gemeenten (40 procent) vermelden expliciet in het programma welke plannen er zijn rondom investeringen in de infrastructuur. Dit gebeurt door middel van een tabel inclusief begrote lasten (85 procent) of door het te noemen in de tekst (15 procent). 20 van de onderzochte gemeenten (40 procent) vermelden in het programma welke bezuinigingen zijn gepland, 55 procent (11 gemeenten) door middel van een tabel en 45 procent (9 gemeenten) in de tekst. Slechts 11 onderzochte gemeenten melden zowel welke plannen zij hebben op het gebied van investeren in als op het gebied van bezuinigen op infrastructuur.

2.3. Paragrafen

Het programmaplan wordt meestal gevolgd door de zogenoemde paragrafen. Volgens het BBV is het verplicht om de volgende zeven paragrafen op te nemen in de begroting:

- Weerstandsvermogen
- Onderhoud kapitaalgoederen
- Financiering
- Lokale heffingen
- Grondbeleid
- Bedrijfsvoering
- Verbonden partijen

Deze paragrafen zijn van belang voor de beoordeling van diverse facetten van de financiële positie van de gemeente. Voor onderzoek naar de gemeentelijke uitgaven en lasten op het gebied van infrastructuur is de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van belang. Onder kapitaalgoederen worden goederen verstaan die gedurende meerdere jaren nut geven. In de paragraaf moet ten minste aandacht worden besteed aan de kapitaalgoederen wegen, riolering, water, groen en gebouwen. De paragraaf moet het beleidskader voor het onderhoud weergeven, de daaruit voortvloeiende financiële consequenties en de wijze waarop deze in de begroting zijn opgenomen. Eén aspect is het gewenste onderhoudsniveau.³

Deze paragraaf zou dus waardevolle informatie kunnen bevatten over de uitgaven op het gebied van infrastructuur. Het BBV raadt gemeenten echter aan om ten minste één keer in de vier jaar een afzonderlijke beleidsnota over het beleidskader onderhoud kapitaalgoederen op te stellen. De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen hoeft dan jaarlijks alleen de hoofdlijnen te bevatten.⁴ De paragraaf kan dus zeer uitgebreid zijn, maar dat hoeft niet zo te zijn. In 16 van de 50 onderzochte gemeenten (32 procent) is de paragraaf summier, in 9 gemeenten (18 procent) redelijk uitgebreid.

³ Notitie verkrijging/vervaardiging en onderhoud van kapitaalgoederen, BBV, mei 2007

⁴ Notitie verkrijging/vervaardiging en onderhoud van kapitaalgoederen, BBV, mei 2007

De andere gemeenten zitten hier tussenin. In 8 gemeenten (16 procent) worden geen bedragen genoemd in deze paragraaf.

2.4. Financiële begroting

De begroting kan een afzonderlijke financiële begroting bevatten. Deze bevat dan een overzicht van de baten en lasten op programmaniveau. Over het algemeen komen deze cijfers overeen met de baten en lasten die staan vermeld in het programmaplan. Dit deel van de begroting bevat dus meestal geen nieuwe informatie.

2.5. Investerings en bezuinigingen

In 39 van de 50 onderzochte gemeenten is in een apart gedeelte van de begroting informatie te vinden over investeringen en/of bezuinigingen. Dit bevindt zich over het algemeen in de financiële begroting of in een bijlage. 14 gemeenten (28 procent) hebben zowel een apart stuk over investeringen als over bezuinigingen in de begroting opgenomen, 20 gemeenten (40 procent) alleen een stuk over investeringen, 4 gemeenten (8 procent) alleen een stuk over bezuinigingen en 12 gemeenten (24 procent) heeft geen van beide als afzonderlijk onderdeel in de begroting opgenomen.

Hoe de investeringen en bezuinigen worden weergegeven verschilt per gemeente. Gemeenten geven soms alleen een totaalbedrag per programma weer. Andere gemeenten maken een uitsplitsing per programma of presenteren een overzicht dat los staat van het programmaplan. Zie tabel 1 voor een overzicht hoe vaak alle varianten voor komen.

Tabel 1 Opbouw investeringen en bezuinigingen indien deze afzonderlijke worden vermeld in de begroting (n=50)

	Investerings	Bezuinigingen
Totaal per programma	2% (1)	2% (1)
Per programma uitgesplitst	44% (22)	24% (12)
Los van programma	22% (11)	10% (5)
Geen afzonderlijk deel t.a.v. bezuinigingen en investeringen	32% (16)	64% (32)

2.6. Samenvattend

Begrotingen geven informatie over de lastenontwikkeling. De lastenontwikkeling is niet hetzelfde als de gemeentelijke uitgaven. De mutatie in de lasten kan een teken zijn dat de gemeentelijke uitgaven veranderen, maar dit hoeft niet zo te zijn.

Op verschillende plaatsen in de begroting komt infrastructuur aan de orde. In het programmaplan geeft de gemeente aan wat zij wil bereiken, wat zij hiervoor gaat

doen en wat dit gaat kosten (uitgedrukt in lasten). Onderhoud en aanleg van wegen en riolering is vaak onderdeel van een groter programma. Omdat iedere gemeente een eigen indeling hanteert is niet op voorhand te zeggen in welk programma of welke programma's de relevante informatie kan worden gevonden.

De paragraaf onderhoud kapitaalgoederen geeft het beleidskader weer ten aanzien van kapitaalgoederen. Wegen en riolering maken hier deel van uit. De paragraaf kan uitgebreide informatie bevatten over het onderhoud van kapitaalgoederen. Gemeenten kunnen hier echter een afzonderlijke nota over opstellen. In dat geval kan de informatie in deze paragraaf summier zijn omdat kan worden verwezen naar de nota.

In een aantal gemeenten is expliciet opgenomen welke investeringen zijn gepland en welke lasten hieruit voortvloeien. Een klein aantal gemeenten gaat in op de gevolgen van bezuinigingen.

Welke informatie beschikbaar is en waar dit in de begroting is weergegeven verschilt per gemeente.

3. Analyse begroting zeven gemeenten

In het voorgaande hoofdstuk is aangegeven op welke plaatsen in de begroting gegevens te vinden zijn over de plannen van gemeenten op het gebied van infrastructuur. In dit hoofdstuk analyseren wij in meer detail de gegevens over infrastructuur in de begrotingen van zeven gemeenten. We gaan na in hoeverre het mogelijk is om uit de begrotingen van deze gemeenten af te leiden welke plannen zij hebben op het gebied van infrastructuur. We onderzoeken de begrotingen van 2014.

Om te onderzoeken welke plannen gemeenten hebben in 2014 willen we ook weten wat de gemeente in het voorgaande jaar wilde doen. Niet alle gemeenten geven echter de lasten uit 2013 weer in de begroting van 2014. Een voor de hand liggende oplossing is dan om de begroting van 2013 erbij te pakken. Deze cijfers zijn soms echter moeilijk te vergelijken met het nieuwe jaar. Na het vaststellen van een begroting wijzigen de lasten vaak nog. Plannen kunnen bijvoorbeeld worden uitgesteld, of projecten vallen duurder uit dan was begroot. Er vindt dan gedurende het jaar vaak een bijstelling van de cijfers uit de begroting plaats. De cijfers uit de oorspronkelijke begroting zijn dan verouderd. Daarnaast blijkt dat de opbouw van de begroting van jaar tot jaar kan verschillen. Dit maakt vergelijken van begrotingen moeilijk. Soms is het echter de enige mogelijkheid die er is om ontwikkelingen in beeld te brengen.

In het nu volgende geven wij voor zeven gemeenten weer welke gegevens over infrastructuur wij in de begrotingen kunnen vinden. Wij zijn iedere keer nagegaan welke programma's betrekking hebben op infrastructuur en wat hier in staat. Vervolgens zijn wij nagegaan of de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen gegevens bevat die van belang zijn. Ten slotte zijn wij nagegaan of er in bijlagen of andere delen nog informatie te vinden is over infrastructuur die niet al elders in de begroting is weergegeven.

3.1. Amsterdam

Het belangrijkste programma van Amsterdam ten aanzien van infrastructuur is *Verkeer en infrastructuur*. Daarnaast zijn er gegevens over infrastructuur te vinden in het programma *Milieu en Water*. Amsterdam geeft in de begroting 2014 ook weer hoe hoog de bijgestelde lasten in de begroting uit 2013 zijn.

Het programma Verkeer en infrastructuur is ingedeeld een aantal subprogramma's. Een aantal daarvan heeft betrekking op infrastructuur. Het subprogramma *Amsterdam is schoon en heel* gaat vooral over beheer en onderhoud van infrastructuur. In 2014 bedragen de lasten 165,6 miljoen euro, in 2013 was dit (na aanpassingen van de begroting) 178,8 miljoen. De lasten op dit onderdeel zijn daarmee 7,4 procent gedaald.

Tabel 2 Begroting Amsterdam: lasten relevante onderdelen infrastructuur (miljoen euro)

	2013	2014
Verkeer en infrastructuur		
<i>Subprogramma Amsterdam is schoon</i>	178,8	165,6
Beheer en onderhoud railinfrastructuur	NB	44,8
Kapitaallasten wegen	NB	12,4
Kapitaallasten bruggen	NB	10,0
Kapitaallasten verkeerstunnels	NB	10,2
Onderhoud bruggen en viaducten	NB	6,9
Beheer stedelijke infrastructuur	NB	4,0
Beheer en onderhoud verkeerstunnels	NB	3,6
Onderhoud en vervanging hoofdinfrastructuur	NB	3,2
Kapitaallasten havens en vaarten	NB	2,9
Kosten voor sluizen en waterkering	NB	1,9
Kapitaallasten voor IJ-oeveren, sluizen en illuminatie	NB	1,6
Kapitaallasten spoorbaan Amsterdam Utrecht	NB	1,0
<i>Amsterdam is bereikbaar</i>	32,3	14,2
<i>Goede mobiliteit Amsterdam</i>	305,6	328,2
Gemeentelijk aandeel NoordZuidlijn	NB	174,6
Openbare parkeergarages	NB	24,4
Exploitatie pontveren	NB	17,3
Bijdrage busstation Centraal Station	NB	3,0
Milieu en water		
<i>Openbaar water</i>	16,8	17,7
<i>Inzamelen afvalwater</i>	67,2	70,9

NB is niet bekend; dit gegeven wordt niet afzonderlijk in de begroting vermeld

Daarnaast maakt infrastructuur deel uit van de subprogramma's *Amsterdam is bereikbaar* en *Goede mobiliteit in Amsterdam*. Amsterdam is bereikbaar heeft vooral betrekking op parkeren en openbaar vervoer. Het gaat hierbij onder meer om parkeerverwijssystemen en bereikbaarheid van centrale gebieden (bijvoorbeeld de Arena). Er worden alleen totale lasten weergegeven (niet uitgesplitst naar verschillende onderdelen zoals bij het subprogramma Amsterdam is schoon). De lasten in 2013 bedragen 32,3 miljoen; voor 2014 worden lasten van 14,2 miljoen euro begroot, 56 procent minder dan in 2013. Het gaat echter maar ten dele om lasten met betrekking tot de infrastructuur.

Het subprogramma Goede mobiliteit Amsterdam heeft ook betrekking op openbaar vervoer en parkeren. Daarnaast gaat het over bereikbaarheid per fiets. Onder dit programma valt onder andere de aanleg van de metrolijn. De lasten zijn in 2013 305,6 miljoen en in 2014 328,2 miljoen euro, een stijging van 7,4 procent. Het gaat echter maar ten dele om lasten met betrekking tot de infrastructuur.

In het tweede relevante programma, Milieu en Water, hebben twee subprogramma's betrekking op infrastructuur: *Openbaar water* en *Inzamelen afvalwater*. Het subprogramma Openbaar water heeft betrekking op grachten. De lasten van het

subprogramma zijn in 2013 16,8 miljoen euro, in 2014 is dit 17,7 miljoen euro. In het subprogramma Inzamelen afvalwater is weergegeven welke plannen er zijn op het gebied van riolering. In 2013 zijn de lasten 67,2 miljoen euro, in 2014 is dit 70,9 miljoen euro.

De gemeente Amsterdam kent een afzonderlijke nota voor het onderhoud van kapitaalgoederen. In de paragraaf *Onderhoud kapitaalgoederen* worden de belangrijkste ontwikkelingen weergegeven. Hierin staat onder meer het volgende: de gemeente "hanteert vanaf 2012 het niveau sober voor beheer en onderhoud van de infrastructuur." (-) "Een sober onderhouden infrastructuur betekent in algemene zin dat een verschuiving plaatsvindt van pro-actief en preventief onderhoud naar een meer re-actief en correctief onderhoud."

De begroting van Amsterdam bevat geen hoofdstukken of bijlages over investeringen of bezuinigingen.

3.2. Apeldoorn

In de begroting van Apeldoorn staan twee programma's die betrekking hebben op infrastructuur: *Openbare ruimte* en *Ruimtelijke ontwikkeling en wonen*. Onder Openbare ruimte valt onder meer de hoofdwegenstructuur, riolering en water en beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

In de begroting zijn alleen de lasten van 2014 weergegeven. Voor 2013 wordt alleen het saldo van baten en lasten weergegeven. Wij willen echter de lastenontwikkeling vergelijken. Helaas blijkt het ook niet mogelijk om de gegevens te halen uit de begroting van 2013. De begroting van 2013 bestond namelijk uit twee delen. Er was een begroting opgesteld voor 2013 waarin er van uit werd gegaan dat het bestaande beleid zou worden voortgezet. Tegelijk kreeg de raad een document waarin uiteenlopende bezuinigingen worden doorgerekend. De twee documenten tezamen vormen de begroting uit 2013. Om de lasten van programmaonderdelen in 2013 te bepalen moeten gegevens uit de twee documenten worden gecombineerd. Dat is complex en is niet uit te voeren binnen het tijdsbestek van het huidige onderzoek. In tabel 3 is daarom alleen aangegeven hoe hoog de lasten in 2014 zijn.

Tabel 3 Begroting Apeldoorn: lasten relevante onderdelen infrastructuur (miljoen euro)

	2013	2014
Openbare ruimte		
Hoofdwegenstructuur	NB	4,1
Riolering en waterzuivering	NB	8,9
Onderhoud wegen straten pleinen	NB	19,3
Intensivering wegenonderhoud	NB	1,3
Ruimtelijke ontwikkeling en wonen		
Ruimtelijke ordening	NB	10,6

NB is niet bekend, wordt niet afzonderlijk in de begroting vermeld

Bij de hoofdwegenstructuur wordt vermeld dat 3,4 miljoen euro bestemd is voor een project Zutphensestraat. De overige lasten zijn grotendeels voor advisering verkeer. Bij riolering wordt aangegeven dat 3,8 miljoen euro nodig is voor rente en afschrijvingen (reguliere kosten), 2,2 miljoen bestemd is voor dagelijks onderhoud, 0,45 miljoen voor projecten en beheer en 1,4 miljoen voor vervanging van riolering.

De belangrijkste lasten bij onderhoud wegen, straten en pleinen zijn: asfaltprojecten (4,8 miljoen euro), afschrijving wegen (1,3 miljoen euro), beheer en onderhoud wegen (2,0 miljoen euro), dagelijks onderhoud asfalt (0,54 miljoen euro), bruggen, tunnels, viaducten (1,0 miljoen euro), openbare verlichting (2,5 miljoen euro), gladheidbestrijding (vaste lasten) 0,84 miljoen euro en straatreiniging (4,4 miljoen euro).

Rondom de intensivering van het wegenonderhoud wordt aangegeven dat er een herstelplan is aangenomen. Daarmee is het budget voor het onderhoud van wegen met 1,1 miljoen euro verhoogd en dat voor onderhoud van bruggen, viaducten en tunnels met 0,24 miljoen euro.

Bij het subprogramma ruimtelijke ordening is vermoedelijk vooral het programma Hoogspanningsleidingen relevant (lasten 1,5 miljoen euro). Dit project betreft het ondergronds brengen van de hoogspanningslijnen in Apeldoorn Zuid.

In de paragraaf *Onderhoud kapitaalgoederen* worden nog de volgende punten aangegeven:

- Over wegen: "Het herstelplan wegen wordt (-) aan de raad voorgelegd. Het herstelplan voorziet in aanvulling van het structurele budget voor wegenonderhoud met 1,1 miljoen euro. Daarnaast wordt voorgesteld om jaarlijks 240.000 euro extra uit te trekken voor onderhoud van bruggen, viaducten en tunnels. Vanuit het oogpunt kapitaalvernietiging en veiligheid wordt prioriteit gegeven aan het onderhoud van asfaltwegen en fietspaden en trottoirs. Inzet is om geleidelijk de achterstand op wegenonderhoud terug te brengen. De achterstand, zoals gekwantificeerd in het herstelplan, bedraagt 21,3 miljoen euro."
- Over bruggen en viaducten: "De bruggen voldoen aan de functionele eisen. Er is echter sprake van een onderhoudsachterstand. Vanwege de technische staat zullen drie bruggen over het Apeldoorns kanaal binnen enkele jaren constructief onderhoud moeten krijgen of vervangen moeten worden. Voor de jaren 2012-2015 is hiervoor in totaal 2,25 miljoen euro extra beschikbaar gesteld. Daarnaast zal binnen 5 tot 10 jaar een groot aantal houten fiets- en voetbruggen in de wijken Zevenhuizen en de Maten vervangen moeten worden. De omvang van de werkzaamheden gaan het reguliere budget te boven. Vanwege het ontoereikende budget voor structureel onderhoud kunnen risico's ontstaan voor de bruikbaarheid van bruggen. Daarom heeft de Stuurgroep Wegen die een herstelplan voor de wegen heeft opgesteld, ook de problematiek rond bruggen meegenomen. De stuurgroep doet in het Herstelplan daarom ook voorstellen om de problematiek met betrekking tot de bruggen op te lossen."

Ten slotte geeft de gemeente in deze paragraaf ook weer hoe hoog de onderhoudsbudgetten zijn voor het reguliere onderhoud in 2014. Voor infrastructuur is relevant:

- Wegen (incl. wegen) 9,6 miljoen euro
- Bruggen 1,0 miljoen euro
- Riolering 3,6 miljoen euro
- Verkeersapparatuur/-meubilair 0,75 miljoen euro
- Parkeren 0,8 miljoen euro.

3.3. 's-Gravenhage

De begroting van 's-Gravenhage heeft twee programma's die betrekking hebben op infrastructuur. Onder het programma *Leefomgeving* zijn zaken opgenomen zoals het onderhoud aan wegen, bruggen, de haven en riolering. Het tweede relevante programma is *Verkeer*. Hierin zijn lasten opgenomen die ontstaan door uitgaven aan parkeren, verbeteren hoofdstructuur, netwerk randstadrail en andere uitgaven rondom openbaar vervoer.

De begroting meldt bij de programma's alleen de lasten voor het huidige jaar. De begroting in 2013 kent dezelfde indeling. In tabel 4 zijn de lasten volgens de twee begrotingen weergegeven.

Tabel 4 Begroting 's-Gravenhage: lasten relevante onderdelen infrastructuur (miljoen euro)

	2013	2014
Leefomgeving		
Onderhoud wegen, straten en pleinen	24,2	31,4
Onderhoud bruggen, viaducten en tunnels	6,3	7,5
Zeehaven	2,8	2,8
Binnenhaven	0,1	0,2
Riolering en waterzuivering	30,6	31,9
Verkeer		
Verkeersmaatregelen	6,2	28,3
Groei aandeel openbaar vervoer	2,8	3,7
Aanleg wegen, straten en pleinen	35,3	30,6

De lasten rondom onderhoud (wegen en bruggen) zijn volgens de begroting 2013 lager dan volgens de begroting 2014. Dat kan komen doordat de gemeente nieuwe investeringen plant. Hier zijn echter kanttekeningen bij te plaatsen. Zoals we aan het begin van dit hoofdstuk aangaven zijn de cijfers uit twee begrotingen niet zo maar te vergelijken. Dat komt doordat er na het vaststellen van een begroting vaak nog wijzigingen plaatsvinden. Gemeenten kunnen deze gewijzigde gegevens in de begroting melden, maar dit hoeft niet. 's-Gravenhage geeft in de begroting van 2014

alleen in algemene termen weer welke wijzigingen er zijn geweest ten opzichte van het voorgaande jaar en niet per programmaonderdeel.

Een van de wijzigingen is een gevolg van onderbesteding. In veel gemeenten is sprake van onderbesteding. Dat wil zeggen dat niet alle investeringen worden uitgevoerd zoals gepland. De gemeente 's-Gravenhage is bezig met een onderzoek naar de mate van onderbesteding. Het doel is om de planning te verbeteren. Het is ook een reden waarom lasten uit 2013 zijn bijgesteld. De lasten in het gehele programma Leefomgeving zijn door de herstructurering 7,9 miljoen lager. Tegelijk zijn de lasten 0,4 miljoen euro hoger door een "separaat besluit". In de begroting is niet terug te vinden hoe deze bedragen zijn verdeeld over de verschillende onderdelen van het programma Leefomgeving. Ook voor het programma Verkeer heeft een bijstelling plaatsgevonden. In totaal zijn de lasten in 2013 voor dit programma 13,2 miljoen lager dan volgens de begroting van 2013. Grotendeels komt dit door de herstructurering (daling met 15,8 miljoen euro).

In de paragraaf *Onderhoud kapitaalgoederen* wordt geen ambitieniveau aangegeven ten aanzien van het onderhoud van wegen. In plaats daarvan worden de rapportcijfers weergegeven die inwoners de gemeente geven voor onderhoud aan straten en wegen.

3.4. Groningen

Er zijn twee programma's die betrekking hebben op infrastructuur: *Verkeer* en *Onderhoud en beheer openbare ruimte*. Een groot deel van het programma Verkeer heeft betrekking op infrastructuur. Het gaat dan met name om de deelprogramma's Fiets, Openbaar vervoer, Auto en Parkeren. Bij het programma Onderhoud en beheer openbare ruimte gaat het om het deelprogramma Leefomgeving en dan met name om de beleidsvelden Onderhoud en beheer van de openbare ruimte en Onderhoud infrastructuur. In tabel 5 zijn de lasten in 2013 en 2014 weergegeven. De lasten 2013 zijn afkomstig uit de begroting 2014 en geactualiseerd. Wijzigingen zijn dus zo veel mogelijk verwerkt. De begroting geeft alleen de totale lasten weer voor het deelprogramma leefomgeving. De cijfers bevatten dus ook lasten die geen betrekking hebben op infrastructuur.

Tabel 5 Begroting Groningen: lasten relevante onderdelen infrastructuur (miljoen euro)

	2013	2014
Verkeer		
Fiets	0,93	0,90
Openbaar Vervoer	0,13	0,13
Auto	1,3	1,8
Parkeren	14,2	15,2
Onderhoud en beheer openbare ruimte		
Leefomgeving	58,8	59,9

De tabel laat zien dat de lasten op het gebied van het programmaonderdeel Fiets (onder meer aanleg fietspaden, onderhoud fietsenstallingen) en Openbaar vervoer (onder meer aanpassingen infrastructuur rondom spoorwegen, aanleg P+R faciliteiten) in 2013 en 2014 nagenoeg gelijk zijn. De lasten voor het programmaonderdeel Auto (ontsluiting en aanpak ringwegen, wegen in de stad) stijgen (38 procent, 0,5 miljoen euro) evenals voor het onderdeel Parkeren (parkeervoorzieningen en parkeerbedrijf). De stijging bedraagt 7 procent (1 miljoen euro).

De gemeente geeft in de paragraaf *Onderhoud kapitaallasten* niet expliciet weer welk onderhoudsniveau wordt nagestreefd. Voor wegen wordt aangegeven dat het "BORG-niveau" wordt verlaagd door vaker te kiezen voor het gericht aanpakken van schades en minder snel een hele straat opnieuw te laten bestraten. Voor riolering wordt vooral verwezen naar het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP). Ten slotte zijn er plannen om een belangrijke spoorbrug te vervangen. De uitvoering is gepland in 2016.

Groningen geeft in een *bijlage* bij de begroting ook een overzicht van de geactiveerde kapitaallasten. Voor het huidige onderzoek is één post relevant. De gemeente verwacht dat de uitgaven 'grond, weg en waterbouwkundige werken' in 2014 20 miljoen hoger zullen stijgen.

3.5. Hengelo

De begroting van de gemeente Hengelo heeft een afwijkende opbouw. De begroting begint zoals gebruikelijk met een programmaplan. Hier staat wel wat de gemeente wil bereiken en hoe zij dit denkt te doen, maar er staat niet bij wat de baten en lasten zijn. Dit is weergegeven in een afzonderlijk deel "hoofdfuncties". Het onderdeel hoofdfuncties kent een andere indeling dan het programmaplan. Infrastructuur komt aan de orde bij twee hoofdfuncties: *Verkeer, vervoer en waterstaat* en *Volksgezondheid en milieu*. In de begroting uit 2014 zijn ook de totale lasten per hoofdfunctie in 2013 weergegeven.

De totale lasten van de hoofdfunctie Verkeer, vervoer en waterstaat zijn in 2013 11,3 miljoen euro en in 2014 11,2 miljoen euro (exclusief toevoeging aan reserves). Hiervan (van de 11,2 miljoen euro uit 2014) is 7,2 miljoen euro voor wegen, straten en pleinen (vooral onderhoud), 1,4 miljoen euro voor verkeersmaatregelen (parkeergarage

bouwen, ontsluiten gebied) en 0,46 miljoen euro voor binnenhaven en waterwegen. Het is niet bekend hoe hoog de lasten voor wegen, verkeersmaatregelen en binnenhaven in 2013 waren. De begroting 2013 meldt dit wel. Uit de cijfers valt echter ook op te maken dat er na het vaststellen van de begroting nog bijstellingen zijn geweest. Daarom kunnen de lasten uit de begroting 2013 niet worden vergeleken met die uit 2014.

De totale lasten van het programma Volksgezondheid en milieu zijn in 2013 25,9 miljoen euro en in 2014 24,4 miljoen euro (exclusief reserves). Een klein deel hiervan heeft betrekking op infrastructuur. Het gaat dan om riolering. De lasten van de riolering worden in 2014 geraamd op 7,0 miljoen euro. Er zijn geen vergelijkbare gegevens voor 2013.

Tabel 6 Begroting Hengelo: lasten relevante onderdelen infrastructuur (miljoen euro)

	2013	2014
Verkeer, vervoer en waterstaat	11,3	11,2
Wegen, straten en pleinen	NB	7,2
Verkeersmaatregelen	NB	1,4
Binnenhaven en waterwegen	NB	0,46
Volksgezondheid en milieu	25,9	24,4
Riolering	NB	7,0

NB is niet bekend, wordt niet afzonderlijk in de begroting vermeld

De paragraaf *Onderhoud kapitaallasten* geeft informatie over uitgaven ten aanzien van infrastructuur. Over wegen meldt de paragraaf: "Door noodzakelijke bezuinigingen is het geplande beheersniveau omlaag gebracht; echter niet zodanig dat op lange termijn hogere kosten van onderhoud en herstel ontstaan. De verwachte uitgaven voor 2014 om het onderhoud te realiseren bedragen 5,6 miljoen."

Over water (dat staat los van riolering): "Voor een deel vindt het beheer van de waterlopen in Hengelo plaats door het waterschap. Daardoor beperkt het gemeentelijk onderhoud zich tot het incidenteel uitbaggeren van een vijver en het bijhouden van sloten en slootkanten zoals verwijderen van riet. (-) Daarnaast is het onderhoud aan de Haven. De uitgaven voor 2014 om het onderhoud in overeenstemming met het ambitieniveau te realiseren bedragen ongeveer €490.000."

Voor riolering wordt alleen ingegaan op de kosten (bedoeld wordt: lasten): "Voor 2014 is in deze begroting circa 1,4 miljoen euro opgenomen aan kosten voor dagelijks onderhoud en voor circa 1,8 miljoen euro aan kosten in verband met gedane investeringen."

Verder merkt de gemeente in dezelfde paragraaf onder het kopje bezuinigingen op dat er voor alle categorieën kapitaalgoederen concessies zijn gedaan aan het beheerniveau.

3.6. Tilburg

De begroting van Tilburg kent slechts vier programma's. Elk programma bevat dus een groot aantal gemeentelijke taken en werkzaamheden. Toch zijn er twee programma's die betrekking hebben op infrastructuur, namelijk *Vestigingsklimaat* en *Leefbaarheid*. De begroting 2014 geeft per programmaonderdeel weer wat de lasten in 2013 en 2014 zijn en welke herijkingen er zijn geweest ten opzichte van de vorige begroting. De begroting uit 2013 bevat minder informatie en gegevens kunnen daardoor bijna nooit worden vergeleken.

Een onderdeel van het programma Vestigingsklimaat is bereikbaarheid. Dit bevat onder meer aanleg en verbeteren van wegen, parkeerbeleid, beleid voor fietsers. De totale lasten in 2013 zijn 55,7 miljoen euro, in 2014 is dit 50,7 miljoen euro. In de begroting staat ook weergegeven hoe hoog de lasten in 2014 zijn voor reguliere activiteiten. Helaas is een dergelijk overzicht niet opgenomen in de begroting van 2013. Een vergelijking op dit niveau is daarom niet mogelijk.

Tabel 7 Begroting Tilburg: lasten relevante onderdelen infrastructuur (miljoen euro)

	2013	2014
Vestigingsklimaat		
<i>Bereikbaarheid</i>	55,7	50,7
Beheer infrastructuur	NB	25
Verkeer	NB	5
Binnenhaven en waterwegen	NB	0,2
Openbaar vervoer	NB	2
Parkeren	NB	14
Leefbaarheid		
<i>Fysieke omgeving</i>	54,8	53,7
Riolering	NB	11,9

NB is niet bekend, wordt niet afzonderlijk in de begroting vermeld

Eén van de onderdelen van het programma Leefbaarheid is *Fysieke omgeving*. De gemeente heeft hier riolering bij geplaatst. Voor het overige gaat het vooral over afval. De totale lasten van dit programmaonderdeel waren in 2013 54,8 miljoen euro, in 2014 is dit 53,7 miljoen euro. De lasten voor de reguliere activiteiten in de riolering zijn in 2014 11,9 miljoen euro, de lasten in 2013 voor alleen riolering worden niet vermeld in de begrotingen.

De paragraaf *Onderhoud kapitaalgoederen* is zoals in meer gemeenten uitgesplitst naar verschillende kapitaalgoederen. Bij wegen wordt aangegeven dat er in 2012 is gekozen voor een zo laag mogelijk kwaliteitsniveau ten aanzien van het onderhoud van wegen. Dit in verband met bezuinigingen. "Op langere termijn zal dit leiden tot een afname van de kwaliteit van het wegareaal (vooral bij asfaltverhardingen). Het comfort en het aanzien van de wegverharding wordt minder. De kans op aansprakelijkstelling kan mogelijk toenemen. (-) In 2014 beschikken we over een

onderhoudsbudget van 17,5 miljoen euro voor de wegen. Dit bedrag bestaat uit een exploitatiebudget van 7,0 miljoen euro en een investeringsbudget van 10,5 miljoen euro. Voor de jaarschijven 2015 tot en met 2017 is gemiddeld 16,0 miljoen euro beschikbaar. Het budget is toereikend als we het kwaliteitsniveau 'zeer laag' handhaven. Echter, het accent verschuift naar verloop van tijd steeds meer van groot onderhoud naar klein onderhoud."

Voor andere kapitaalgoederen geldt dit lage onderhoudsniveau niet. Bij riolering staat bijvoorbeeld aangegeven: "In 2014 beschikken we over een totaal onderhoudsbudget van 25,2 miljoen euro voor de riolering en waterhuishouding. Dit bedrag bestaat uit een exploitatiebudget van 1,6 miljoen en een investeringsbudget van 23,6 miljoen euro. Voor de jaarschijven 2015 tot en met 2017 is gemiddeld 15,3 miljoen euro beschikbaar. Dit is voldoende om de riolering volgens de in de SWR opgenomen kwaliteitsnormen te onderhouden."

3.7. Zoetermeer

De gemeente heeft opvallend weinig in de begroting staan ten aanzien van infrastructuur. Mogelijk komt dit doordat de gemeente deelneemt aan een samenwerkingsverband rondom mobiliteit. De gemeente draagt een bijdrage af aan een mobiliteitsfonds Haaglanden. Het gaat om 1,2 miljoen euro. Dat bedrag is beperkt maar er is wel samenwerking met andere gemeenten. Daardoor kan het zijn dat een deel van de investeringen in infrastructuur niet in de begroting van de gemeente Zoetermeer staat, maar in die van het samenwerkingsverband.

In de begroting van Zoetermeer zijn twee programma's die relevant zijn voor investeringen in de infrastructuur: *Investerings in de stad* en *Openbaar gebied*. De gemeente geeft de totale lasten weer per programma. Hier wordt de toevoeging aan de reserves afzonderlijk weergegeven. Dat is voor een onderzoek naar uitgaven aan infrastructuur van belang. Middelen die worden toegevoegd aan de reserves zullen dat jaar immers niet worden gebruikt om uitgaven te doen. Er worden ook lasten per deelprogramma weergegeven. Hier worden lasten niet altijd weergegeven zonder toevoeging aan reserves.

De begroting uit 2014 geeft ook de totale lasten per programma uit 2013 weer. Voor het onderzoek naar uitgaven aan de infrastructuur zijn lasten voor onderdelen van de programma's van belang. Het programma *Investerings in de stad* bevat ook onderdelen die minder relevant zijn voor infrastructuur (bijvoorbeeld groenonderhoud en herkenbaarheid van recreatie gebieden). De lasten van programmaonderdelen uit 2013 worden echter niet weergegeven. Enkele programmaonderdelen zijn wel weergegeven in de begroting uit 2013, maar niet allemaal.

Tabel 8 Begroting Zoetermeer: lasten relevante onderdelen infrastructuur (miljoen euro)

	2013	2014
Investerings in de stad		
Bereikbare en veilige stad, mobiliteitsprojecten	NB	0,45
Openbaar gebied		
Periodiek onderhoud wegen	6,9	7,9
Periodiek onderhoud riolering	1,5	1,4

NB is niet bekend, wordt niet afzonderlijk in de begroting vermeld

Het is niet bekend hoe de lasten voor mobiliteitsprojecten zich ontwikkelen. De totale lasten van het programma investeringen in de stad bedragen in 2013 47,4 miljoen euro en in 2014 46,4 miljoen euro. Bereikbaarheid en mobiliteit, het programmaonderdeel waar wij in zijn geïnteresseerd, is daar maar een klein onderdeel van (minder dan 1 procent van de totale lasten).

De lasten op het gebied van periodiek onderhoud van wegen zijn in 2014 hoger dan in 2013, de lasten op het gebied van periodiek onderhoud van riolering lager.

In de paragraaf *Onderhoud kapitaallasten* wordt aangegeven dat de gemeente kiest voor een laag onderhoudsniveau van de openbare ruimte. Er wordt volgens de paragraaf in 2013 7,9 miljoen euro geïnvesteerd in groot onderhoud openbare ruimte en in 2014 6,0 miljoen euro.

In deze paragraaf wordt de lastenontwikkeling rondom riolering uitgebreider weergegeven. Volgens de begroting in 2013 bedragen de investeringen in riolering 2013 11,9 miljoen euro. Door verschillende ontwikkelingen waaronder nieuwe investeringen is dit in 2014 14,5 miljoen euro.

3.8. Samenvattend

In dit hoofdstuk is voor zeven gemeenten uitgewerkt wat zij in hun begrotingen vermelden ten aanzien van lasten en een enkele keer uitgaven aan infrastructuur. Een aantal zaken valt op. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 is iedere begroting uniek. Het is daarom lastig om de relevante gegevens terug te vinden. Vaak zijn er twee of meer programma's waar relevante informatie te vinden is.

Uit bovenstaande analyse van de begrotingen blijkt verder dat het niet altijd mogelijk is om een volledig overzicht te krijgen van de ontwikkelingen op het gebied van infrastructuur. Bij gemeenten die samenwerken op het gebied van bijvoorbeeld mobiliteit kan een deel van de lasten ten aanzien van infrastructuur op de begroting staan van het samenwerkingsverband. In de begrotingen van de betrokken gemeenten is wel een bijdrage verwerkt aan het samenwerkingsverband, maar dat is een totaalbedrag, voor alle taken van het samenwerkingsverband.

Daarnaast blijkt het vaak lastig te zijn om de lasten tussen twee jaren te vergelijken. De lasten die in de begroting van 2013 werden vermeld zijn later in het jaar vaak bijgesteld. Veel gemeenten geven wel bijgestelde lasten weer in de begroting van

2014 maar alleen voor totale programma's, niet voor de onderdelen die relevant zijn voor een onderzoek naar de uitgaven op het gebied van infrastructuur. Ook hanteren gemeenten soms verschillende indelingen in verschillende jaren.

4. Conclusie

Het doel van dit onderzoek is om na te gaan of het mogelijk is om inzicht te krijgen in de uitgaveplannen van gemeenten op het gebied van infrastructuur op basis van begrotingen. Uit het voorgaande blijkt dat dit complex is.

De begrotingen geven de baten en lastenontwikkeling weer. Het aantal gemeenten dat ook uitgaven weergeeft is zeer beperkt. Lasten en uitgaven zijn verschillende grootheden. Uitgaven zijn wat de gemeente betaalt aan bijvoorbeeld het bouwbedrijf op het moment dat er een nieuwe weg wordt aangelegd. Lasten geven weer wat er in een bepaald jaar ten laste van de begroting wordt gebracht. Wanneer een investering is geactiveerd bestaan de lasten uit de afschrijving en de rente. De lastenontwikkeling geeft alleen een indicatie over een mogelijke verandering van de uitgaven door de gemeente.

De indeling van de begroting verschilt per gemeente. Dit maakt vergelijking tussen gemeenten heel lastig. Ook is het hierdoor lastig om de benodigde gegevens in een begroting terug te vinden. Daar komt nog bij dat niet alle lasten of uitgaven met betrekking tot infrastructuur in de begroting worden vermeld. Als gemeenten een samenwerkingsverband vormen met andere gemeenten op het gebied van bijvoorbeeld mobiliteit verschijnen de lasten als gevolg van uitgaven aan de infrastructuur in de begroting van het samenwerkingsverband en niet op de begroting van de betrokken gemeenten.

Ten slotte blijkt uit het onderzoek dat het in een aantal gemeenten moeilijk is om een goede vergelijking te maken met het voorgaande jaar. De begroting kan een andere opbouw kennen waardoor cijfers niet zijn terug te vinden. Daarnaast worden lasten in de loop van een jaar vaak bijgesteld. De nieuwe begroting meldt dan de bijgestelde lasten op hoofdlijnen. Voor de gegevens die nodig zijn voor het huidige onderzoek (bijvoorbeeld de lasten van het onderhoud van wegen) worden echter geen bijgestelde cijfers opgenomen in de nieuwe begroting.

De in de gemeentelijke begrotingen opgenomen cijfers kunnen dus hooguit worden gebruikt als indicatie. Een grote mutatie kan erop wijzen dat een gemeente wil bezuinigen (daling lasten) of voor een grote uitgave staat (stijging lasten). Maar dergelijke mutaties kunnen ook andere oorzaken hebben. Als een project is afgeschreven dalen de lasten ook. Dit hoeft geen bezuiniging te zijn. Ook kan een gemeente bepaalde activiteiten onderbrengen bij bijvoorbeeld een samenwerkingsverband. De lasten 'verdwijnen' dan uit de gemeentelijke boekhouding, maar zijn er nog steeds.

Door deze complicaties is het niet goed mogelijk om op basis van gemeentelijke begrotingen uitspraken te doen over gemeentelijke plannen voor uitgaven. Wij hebben in dit onderzoek specifiek gekeken naar infrastructuur. De geconstateerde problemen (grote verschillen in programma indeling tussen gemeenten, verspreiding van gegevens over de begroting, onvergelijkbaarheid met voorgaande jaren, ontbreken van relevante gegevens als gevolg van bijvoorbeeld samenwerking) gelden ook op andere gebieden.

Bijlage

Gemeenten in de steekproef

Groningen

Groningen

Friesland

Leeuwarden

Súdwest Fryslân

Drenthe

Assen

Emmen

Hoogeveen

Overijssel

Zwolle

Almelo

Deventer

Enschede

Hengelo

Kampen

Gelderland

Arnhem

Apeldoorn

Ede

Nijmegen

Doetinchem

Utrecht

Utrecht

Amersfoort

Noord Holland

Haarlem

Amsterdam

Alkmaar

Haarlemmermeer

Zaanstad

Den Helder

Hoorn

Hilversum

Zuid Holland

's-Gravenhage

Delft

Dordrecht

Gouda

Leiden

Rotterdam

Schiedam

Zoetermeer

Zeeland

Middelburg

Terneuzen

Noord Brabant

's-Hertogenbosch

Breda

Eindhoven

Helmond

Tilburg

Oss

Roosendaal

Limburg

Maastricht

Heerlen

Sittard-Geleen

Venlo

Flevoland

Lelystad

Almere

Verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebeleid op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997
- 97-4 A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Vlaardingen*, 1999
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999, 2000*
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Soest*, 2000
- 00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam, 2000-2001*, 2000
- 00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000
- 01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*, 2001
- 02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandsvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, 2002
- 02-2 E. Gerritsen, *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad*, 2002
- 02-3 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Heerlen*, 2002
- 02-4 M.A. Allers, *Herverdeeleffecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen*, 2002
- 02-5 E. Gerritsen, *Stille reserves van gemeenten*, 2002
- 03-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*, 2003
- 03-2 M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*, 2003

- 03-3 C. Hoeben, *Wie betaalt wat? Kostentoedeling bij waterschappen*, 2003
- 04-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2004*, 2004
- 04-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van maximering van de OZB-tarieven*, 2004
- 04-3 E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010*, 2004
- 04-4 M.A. Allers en C. Hoeben, *Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen*, 2004
- 04-5 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen invoering waterketentarief voor de lastenontwikkeling van huishoudens*, 2004
- 05-1 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens*, 2005
- 05-2 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, 2005
- 05-3 C. Hoeben, *Koopkrachtontwikkeling van ouderen, gehandicapten en chronisch zieken in Amsterdam*, 2005
- 05-4 M.A. Allers, *Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen*, 2005
- 06-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006*, 2006
- 06-2 C. Hoeben, *Kostentoerekening en kostendekking van gemeentelijke heffingen in Noordenveld*, 2006
- 06-3 E. Gerritsen, C. Hoeben en J. Th. van der Veer, *Audit WB21: Kosten- en lastenontwikkeling ten gevolge van de NBW-opgave wateroverlast*, 2006
- 07-1 M.A. Allers, A.S. Zeilstra, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2007*, 2007
- 07-2 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in De Marne*, 2007
- 07-3 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Eemsmond*, 2007
- 07-4 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Winsum*, 2007
- 07-5 M.A. Allers en B. Steiner, *Uitgavenbehoeften van Nederlandse gemeenten*, 2007
- 08-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad*, 2008
- 08-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2008*, 2008
- 09-1 M.A. Allers, C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2009*, 2009
- 09-2 M.A. Allers en A.S. Zeilstra, *Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën*, 2009
- 09-3 C. Hoeben, *Achtergrond tariefontwikkeling reinigingsheffingen 2009*, 2009
- 09-4 A.S. Zeilstra, L.A. Toolsema en C. Hoeben, *Kosten en baten riolering en afvalinzameling en -verwerking in Capelle aan den IJssel*, 2009
- 09-5 C. Hoeben, *Ontwikkeling van de lokale woonlasten voor eigenaren van woningen 1998 - 2009*, 2009
- 10-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema, C. Hoeben en J. Bolt, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2010*, 2010
- 10-2 M.A. Allers en J. Bolt, *Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten*, 2010

- 10-3 C. Hoeben, *Ontwikkeling waterschapslasten in de periode 1998-2012*, 2010
- 10-4 L.A. Toolsema, M.A. Allers, A.S. Zeilstra, *De toezichtlast van gemeenten op het gebied van de financiële functie*, 2010
- 10-5 M.A. Allers, C. Hoeben, *Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer*, 2010
- 10-6 M.A. Allers, *Verevening conform het derde aspiratieniveau*, 2010.
- 10-7 M.A. Allers, C. Hoeben, *Bezuinigingen en crisisbeheersing: Financiële plannen van gemeenten, 2010-2012*, 2010
- 11-1 C. Hoeben, *Lastenontwikkeling als gevolg van de bijdrage door waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma*, 2011
- 11-2 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2011*, 2011
- 12-1 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2012*, 2012
- 12-2 M.A. Allers, J. Veenstra en C. Hoeben, *Toereikendheid huidige kasgeldlimiet en renterisiconorm*, 2012
- 12-3 C. Hoeben, M.A. Allers, *Contra-expertise lastenontwikkeling door Project Gebonden Aandeel waterschappen aan het Hoogwater Beschermingsprogramma*, 2012
- 12-4 C. Hoeben, J.B. Geertsema, J. Veenstra, M.A. Allers, *Vorbereiding monitor doelmatigheidswinst in het waterbeheer*, 2012
- 12-5 C. Hoeben, M.A. Allers, *Robuustheid prognoses autonome lastenontwikkelingen bij waterschappen en drinkwaterbedrijven*, 2012
- 12-6 C. Hoeben, *Vervolgonderzoek robuustheid prognoses autonome kostenontwikkelingen bij drinkwaterbedrijven en waterschappen*, 2012
- 13-1 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2013*, 2013
- 13-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L. Janzen, J. Veenstra, J.B. Geertsema, E. Merkus, *Atlas van de lokale lasten. Algemene deel: Monitor van de ontwikkeling van de lokale lasten op macroniveau*, 2013
- 13-3 M.A. Allers, W. Vermeulen, *Kapitalisatie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in woningprijzen*, 2013
- 13-4 M.A. Allers, B. Steiner, C. Hoeben, J.B. Geertsema, *Gemeenten in perspectief*, 2013
- 13-5 J. Veenstra, H.M. Koolma, M.A. Allers, *De doelmatigheid van woningcorporaties in kaart gebracht*, 2013
- 14-1 L. Janzen, M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2014*, 2014
- 14-2 M.A. Allers, *Technische toets verdeelmodellen WWB/Participatiewet*, 2014
- 14-3 M.A. Allers, C. Hoeben, L. Janzen, M. van Gelder, J.B. Geertsema, J. Veenstra, *Atlas van de lokale lasten. Algemene deel: Monitor van de ontwikkeling van de lokale lasten op macroniveau*, 2014

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet (www.coelo.nl), of besteld bij COELO, postbus 800, 9700 AV Groningen, telefoon 050 3637018.

Andere COELO-uitgaven:

Atlas van de lokale lasten. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2011

Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2013