

De Staatssecretaris van
Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
Inlichtingen bij G.A. van Nijendaal	DBD99149988/Z	Rfv/1999078923	2 augustus 1999
Onderwerp		Doorkiesnummer	
Verdeling Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)		070-3027232	

ADVIES INVESTERINGSFONDS STEDELIJKE VERNIEUWING

1.

Inleiding en samenvatting

In uw brief van 2 juli vraagt u de Raad te adviseren over de verdeling van het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing zoals vermeld in de brief aan de Tweede Kamer van 28 juni 1999[1].

Adviesprocedure

Voorafgaand aan zijn werkelijke advies wil de Raad nog een opmerking maken over de gevolgde adviesprocedure. De adviesaanvraag schetst de gevolgde procedure die heeft geleid tot het voorliggende verdelvoorstel. U heeft er de voorkeur aangegeven eerst met VNG en IPO volledig overeenstemming te bereiken over de verdeling. Het scheppen van voldoende draagkracht voor de verdeling is ook in de ogen van de Raad een belangrijk aspect. Dat neemt niet weg dat de gekozen werkwijze voor alle betrokken partijen weinig doelmatig is. Als de Raad in een vroeger stadium advies had mogen uitbrengen, had hij een bijdrage kunnen leveren aan een meer transparante afweging van bestuurlijke keuzes die vooraf gaan aan de ontwikkeling van verdeelvragen. Belangrijk bij verdeelvraagstukken is dat men vooraf een helder beeld heeft van de bestuurlijke keuzes en randvoorwaarden. Anders bestaat het gevaar dat het uiteindelijke oordeel

over de uitkomsten wordt bepaald door de krachtverhoudingen in het veld.

Er is inmiddels overeenstemming bereikt met VNG en IPO. De gemeenten, de provincies en het parlement zijn geïnformeerd over de indicatieve verdeling.

Daarmee is de Raad in een enigszins ongebruikelijke en ongemakkelijke adviespositie komen te verkeren. In de wijze van advisering heeft hij zich rekenschap gegeven van het tijdstip van advisering.

Gelet op het karakter van het ISV als groeimodel verwacht de Raad dat ook in de verdere toekomst nog nadere verdeelvragen zullen opdoemen. Ten behoeve van een optimaal gebruik van de expertise van de Raad verdient het aanbeveling de Raad in het verdere vervolg eerder in de adviesprocedure in te schakelen.

1.1

Leeswijzer

De Raad wil graag een aantal meer principiële zaken expliciet uit zijn advies lichten.

De samenvatting beperkt zich in hoofdlijnen hiertoe.

De Raad gaat in zijn advies eerst in op de bestuurlijke uitgangspunten en randvoorwaarden zoals die bij het ISV gelden. Bij zijn beoordeling heeft de Raad kennis genomen van de opmerkingen daarover van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob).

De verdere uitwerking van het advies is geënt op de brief aan de Tweede Kamer van 28 juni 1999. Hoofdstuk 3 gaat daarbij eerst in op de hoofdstructuur van de verdeling. De verdeling van het generieke deel komt in hoofdstuk 4 aan bod. Tenslotte zullen in hoofdstuk 5 de gekozen verdeelmaatstaven worden belicht. Dit betreft de meer verdeeltechnische aspecten.

1.2

Samenvatting

De Raad juicht de instelling van een Investeringsfonds voor stedelijke vernieuwing toe. Een brede doeluitkering met een grote bestedingsvrijheid is een belangrijke voorwaarde voor een adequate integrale aanpak van de stedelijke vernieuwing op lokaal niveau.

De Raad stelt evenwel vast dat het ISV in zijn huidige vorm nog ver verwijderd is van het ideaalbeeld. De Raad stelt vast dat de verdeelsleutel nog niet getuigt van een werkelijke integratie van zowel beleid als geldstromen. De eenzijdig modulaire opbouw, het respecteren van bestaande verplichtingen, het apart honoreren van nog vast te leggen projecten, de exclusieve toedeling van budgetten en de beleidsmatig noodzakelijk geachte correcties in de verdeelsystematiek zijn hiervan voorbeelden. De Raad ziet dit als onderdeel van een groeiproces. Aanpassing van de verdeelsystematiek zal in elk geval noodzakelijk zijn als de middelen die nu op basis van programmaverplichtingen worden verdeeld, vrij vallen. Ook ervaringen uit het eerste tijdvak moeten benut worden ter verbetering van de gehele verdeelsystematiek.

Een van de punten van zorg van de Raad betreft de veelheid aan plannen, procedures, visitaties, monitors en dergelijke waarmee het ISV is opgetuigd. Dit betekent een onevenredige verzwaring van de bestuurs- en beleidslasten van alle betrokken partijen. De Raad vreest een grote bureaucratische rompslomp. Winst kan worden geboekt als er een inhoudelijke integratie met de sturing via het grotestedenbeleid plaatsvindt. Visitatie en monitoring in het kader van het grotestedenbeleid moeten in principe ook volstaan voor het ISV traject. Aanvullende eisen ingegeven door departementale betrokkenheid en of budgettaire verantwoordelijkheid dienen tot een minimum beperkt te blijven.

De verdeling van budgetten over rechtstreekse en niet rechtstreekse gemeenten acht de Raad niet eenduidig bepaald. Vanuit bestuurlijk perspectief kan hij vanuit een zeker pragmatisme er mee instemmen dat de GSB-gemeenten in dit stadium naar hun aard de rechtstreekse status hebben. Vanuit financieel perspectief zou de omvang van het budget bepalend dienen te zijn voor de status van rechtstreekse gemeente. Beide gezichtspunten sluiten elkaar evenwel niet uit. De bestuurlijke visie op de positie van de provincie en het grotestedenbeleid dient echter bepalend te zijn voor de structurele keuze.

De Raad erkent dat er verschillen bestaan tussen gemeenten in mogelijkheden om investeringen aan te trekken. De keuze om bij de verdeling van de middelen hiermee rekening te houden is in de eerste plaats een politieke keuze. De Raad wijst op het gevaar van een cumulatie van factoren die allemaal in verschillende mate de sociale achterstand van gemeenten benadrukken. Door apart *in te zoomen* op de investeringspotentie dreigt ook de samenhang met andere onderdelen zoals de intensiveringsmiddelen voor stedelijke economie verloren te gaan. Naast achterstandsindicatoren is het van belang ook oog te hebben voor mogelijkheden een impuls te geven aan de ontwikkeling van de steden.

De Raad benadrukt het belang van een innovatieve aanpak, al staat hij wat huiverig tegenover de instelling van een apart innovatiebudget. Belangrijk is vooral dat er een effectieve uitwisseling van innovatieve ideeën en ervaringen ontstaat.

De Raad wijst op de samenhang met de verdeling van het gemeentefonds. Duidelijk moet zijn of de herstructureringsstaakstelling ook uitgaat van een eigen bijdrage van de gemeente. Als dat het geval is, dan dient dat ook tot uitdrukking te komen in de verdeling in het Gemeentefonds.

Verder wijst de Raad er op dat zowel de keuze van verdeelmaatstaven als ook de afbakening daarvan op verschillende onderdelen niet goed aansluit op de problematiek en voor verbetering vatbaar is.

2.

Bestuurlijke uitgangspunten

Relatie grotestedenbeleid en stedelijke vernieuwing

Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) is een apart beleidsveld maar is beleidsmatig sterk verbonden met het grotestedenbeleid (GSB). Het GSB maakt een onderscheid tussen een sociale, een economische en een fysieke kolom. Stedelijke vernieuwing vormt de concrete invulling van de fysieke poot binnen het GSB. Niet alleen inhoudelijk maar ook wat betreft het sturingsconcept sluit het ISV aan op het GSB. De verdeling van de indicatieve budgetten over de belanghebbenden (rechtstreekse gemeenten en de provincies voor de niet rechtstreekse gemeenten) gebeurt onder mede verantwoordelijkheid van de minister voor het grotestedenbeleid en integratie. Het belangrijkste verschil tussen het ISV en het GSB is dat het bij het GSB gaat om de aangewezen 25 gemeenten (G25), terwijl het ISV betrekking heeft op alle gemeenten.

Positie en aantal rechtstreekse gemeenten

Het aantal rechtstreekse gemeenten was aanvankelijk beperkt tot de 25 GSB gemeenten. Naar aanleiding van het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer zijn er nog 5 gemeenten met een aanleunwijk in het kader van het grotestedenbeleid aan de rechtstreekse gemeenten toegevoegd.

In algemene zin kunnen er vanuit het streven naar een gelijkwaardige voorzieningen-capaciteit tussen gemeenten kanttekeningen worden geplaatst bij het apart honoreren en beoordelen van een groep gemeenten in het kader van het GSB. Het behoren tot de groep geselecteerde gemeenten gebeurt weliswaar mede aan de hand van objectieve maatstaven, maar andere gemeenten met dezelfde soort problemen komen minder aan bod^[2]. Voor de extra intensiveringsmiddelen voor stedelijke economie, de STEK-gelden en het “grootschalig

groen” is uitdrukkelijk bepaald dat deze uitsluitend ten goede komen aan de rechtstreekse gemeenten. Voor zover dat op inhoudelijke gronden gebeurt, kan de Raad daarvoor begrip op brengen. De inhoudelijke onderbouwing laat evenwel te wensen over.

Daarnaast is er de vraag of het te rechtvaardigen valt dat gemeenten met een even grote of misschien wel grotere problematiek op het onderdeel stedelijke vernieuwing maar niet behorend tot het selecte gezelschap van de 30 rechtstreekse gemeenten, vervolgens afhankelijk behoren te zijn van de provinciale verdeelverordening.

Bestuurlijke motieven voor deze keuze zijn tweërlei. De steden in het kader van het GSB en de 5 extra gemeenten zijn als aparte groep in het rijksbeleid erkend vanwege de cumulatie van problemen op verschillende gebieden. Om deze problematiek vlot te trekken wordt een directe en aparte bemoeienis van het Rijk gerechtvaardigd geacht. Daarbij speelt ook mee dat de totale effectiviteit van het grotestedenbeleid wordt vergroot door een eenduidige toedeling van middelen op verschillende deelreinen.

Daarnaast komt het werken met twee soorten rechtstreekse gemeenten, wel of niet behorend tot het GSB of de vijf extra gemeenten, de inzichtelijkheid niet ten goede.

Dit zou een aantal procedurele aanpassingen vergen. Aan de provincies is daarbij uitdrukkelijk te verstaan gegeven de niet rechtstreekse gemeenten met een grote herstructureringsaankomst zoveel mogelijk als rechtstreekse gemeente te behandelen.

Dit doet echter weer enigszins afbreuk aan de provinciale verantwoordelijkheid voor de verdeling van de ISV middelen over de niet rechtstreekse gemeenten.

Vanuit financieel oogpunt geeft de Raad er de voorkeur aan dat het zijn van rechtstreekse gemeente afhankelijk is van de aard en de omvang van een objectief vast te stellen behoefte. De hoogte van het beschikbare budget moet de gemeente voldoende beleidsmatige armslag geven om een verantwoorde afweging te kunnen maken over de noodzakelijke meerjarige inzet van middelen. Dit is vooral ingegeven door de effectiviteit van het stedelijke vernieuwingsbeleid. Niet het behoren tot het GSB, maar de omvang van de problematiek en het daaraan gerelateerde budget behoort bepalend te zijn.

Bij de uiteindelijke beoordeling is het van belang of de positie van de rechtstreekse gemeenten als uitzondering moet worden beschouwd of juist de verdeling via de provincie.

De huidige structuur hinkt wat dat betreft op twee gedachten.

Hoewel beide elkaar ook niet geheel uitsluiten is er geen eenduidige bestuurlijke keuze gemaakt. Na afweging van de beide gezichtspunten kan de Raad vanuit een zeker pragmatisme ermee instemmen dat vooralsnog alleen de steden in het kader van het GSB naar hun aard rechtstreekse gemeenten zijn. Dit laat onverlet dat de Raad een meer principiële keuze wenselijk acht. Het huidige aantal rechtstreekse gemeenten is voor de Raad geen onwrikbaar gegeven.

Betrokkenheid provincie

De verdeling van de budgetten over de niet rechtstreekse gemeenten is de verantwoordelijkheid van de provincie. Het provinciale budget is opgebouwd uit het totaal van de indicatieve budgetten van de inliggende gemeenten in de provincie met uitzondering van de rechtstreekse gemeenten. Naar hun aard zal een groot deel van de niet rechtstreekse gemeenten te maken hebben met een zowel absoluut als ook relatief gezien beperkte opgave voor stedelijke vernieuwing. In veel gevallen gaat het om een opgave die nauwelijks boven het normale beheer voor de bebouwde omgeving uitstijgt. Met het oog op een doelmatige besteding van de middelen hecht de Raad er daarom aan het nut en de noodzaak van een

zelfstandige afwegingsbevoegdheid voor de provincies te onderstrepen. Het zonder nadere prioriteiten doorsluizen van gelden door de provincies leidt tot een versnippering en daarmee ondoelmatige besteding van gelden. De niet rechtstreekse gemeenten hebben niet zonder meer recht op hun aandeel in de verdeelsleutel. Bij gemeenten met een beperkte of eenzijdige stedelijke vernieuwingsopgave staat het nut van het opstellen van een meerjarig ontwikkelingsprogramma niet meer in redelijke verhouding tot het offer. Anders ligt dat bij een beperkte groep gemeenten waar wel sprake is van een grote herstructuringsopgave.

De Raad pleit voor adequate waarborgen dat de provinciale verdeelsleutel voor de niet rechtstreekse gemeenten voldoende rechtszekerheid biedt. Een van de vereisten betreft, gelet op het investeringskarakter van Stedelijke Vernieuwing, dat ook aan de niet rechtstreekse gemeenten met een grote herstructuringsopgave zoveel mogelijk meerjarige zekerheid over de provinciale toedeling van budgetten wordt geboden. Gemeenten moeten niet onnodig in onzekerheid verkeren over de meerjarige beschikbaarheid van de benodigde middelen en zo financiële risico's lopen.

Sturingsconcept ISV

Uitgangspunt van het sturingsconcept ISV is dat het zoveel mogelijk aansluit bij het sturingsconcept zoals dat in het kader van het GSB is ontwikkeld. De kern van het sturingsconcept is dat aan de toekenning van een investeringsbudget een toetsing vooraf gaat. Om voor een rijksbijdrage in aanmerking te komen, zal de gemeente in een ontwikkelingsprogramma meetbare, beoogde effecten moeten vastleggen. Het ontwikkelingsprogramma geeft inzicht in de beoogde inzet van de middelen en de concrete resultaten. Het vormt daarmee de basis voor de financiële relatie tussen de bestuurslagen en is daarmee uitgangspunt voor de beoordeling van de doelmatigheid van de inzet van die middelen.

De Raad erkent dat het stellen van voorwaarden aan de toekenning van het investeringsbudget een logisch uitvloeisel is van de budgettaire verantwoordelijkheid van het rijk.

De Raad onderkent in de geschetste procedure een risico. De procedure leidt ertoe dat gemeenten om in aanmerking te komen voor het investeringsbudget de, op zich gezonde, aandrang zullen hebben om de te verwachten prestaties op te schroeven. Het gevaar is vervolgens niet denkbeeldig dat de verwachtingen achter blijven bij de realisering of een te zware financiële last betekenen. Het niet halen van de verwachtingen kan aanleiding vormen tot het treffen van sancties en maatregelen. Daarmee lopen de gemeenten het risico in een financieel dilemma te geraken. De gemeente kan voor de keus komen meer eigen middelen in te zetten om de beoogde resultaten ook daadwerkelijk te realiseren of het risico lopen van aanvullende eisen en/of een korting op het investeringsbudget.

De Raad onderschrijft het belang van een goede afstemming tussen de sturingsconcepten van het GSB en de daaraan verwante regelingen zoals het ISV en de bijdrageregeling sociale veiligheid en integratie G25. Er dreigt evenwel een overlapping en opeenstapeling van planvorming, procedures, visitaties, monitors. Dit brengt grote bestuurslasten voor de betrokken partijen met zich zonder dat dit de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid bevordert. Gestreefd moet worden naar een zo groot mogelijke inhoudelijke integratie van planvorming, procedures, visitaties en monitors onder een eenduidige verantwoordelijkheid. Het gaat er niet alleen om of het sturingsconcept hetzelfde is, het echte voordeel bereikt men

pas als ook inhoudelijke eisen in elkaar worden geschoven. De neiging tot het stellen van aanvullende verdiepende eisen vanuit de sectorale betrokkenheid van de verschillende departementen bij het GSB verdient een kritische beoordeling.

Brede doeluitkering

Met het ISV ontstaat een brede doeluitkering. De bestedingsdoeleinden zijn veel ruimer dan bij de traditionele stadsvernieuwing. De integratie van middelen en verruiming van de bestedingsvrijheid waardeert de Raad positief.

Het karakter van de stads- en dorpsvernieuwing, een lumpsum met een grote bestedingsvrijheid en een verantwoording achteraf is bij het ISV evenwel verlaten. Het ISV voorziet in een toetsing *vooraf*, een monitoring en visitatie *tijdens* en een formele verantwoording *achteraf*. Ten opzichte van de traditionele stadsvernieuwing is er duidelijk sprake van een centralisatie van beleid. Al met al betekent het een aanzienlijke verzwaring van de bestuurs- en beleidslast voor alle betrokken overheden. Hoewel het om een omvangrijke specifieke geldstroom gaat, meent de Raad dat de balans teveel is doorgeslagen naar een bureaucratisch circus met een wel zeer grote inhoudelijke bemoeienis en een verdichting van bestuurlijke procedures. Veel zal ook uiteindelijk afhangen van de feitelijke invulling van de verantwoordelijkheden van de betrokken overheden. Toetsing door VROM respectievelijk de provincie inclusief het provinciale advies over de rechtstreekse gemeenten zal zich dienen te beperken tot de strategische hoofdlijnen.

Een adequate integrale aanpak op lokaal niveau van de stedelijke vernieuwing moet niet worden belemmerd door gedetailleerde betrokkenheid van het Rijk en/of provincie met specifieke onderwerpen.

Na vaststelling van de budgetten zijn de gemeenten formeel gezien vrij in de besteding van de middelen. De gekozen verdeelsystematiek legt materieel gezien de speelruimte voor een integrale benadering wel aan banden. Een deel van de verplichtingen van gemeenten vloeit voort uit de stadsvernieuwing. De verdeling van de middelen is daarbij deels gebaseerd op bestaande programmatische afspraken maar ook op een nog te bepalen toedeling op basis van concrete projecten voor bodemsanering en 'grootschalig groen'. De Raad erkent dat hier niet aan te ontkomen valt. Dit is inherent aan het ingroeitraject. Hij constateert echter een duidelijk spanningsveld tussen de integratie van middelen in het ISV en de verantwoordelijkheid van de verschillende departementen voor de besteding van de betrokken middelen.

3.

Verdeling totaal budget

Het beschikbare budget voor de periode van 2000 t/m 2004 bedraagt f4.290 mln.

Van het beschikbare bedrag is 10%, afgerond f 420 mln, gereserveerd voor innovatie en knelpunten. De Raad gaat ervan uit dat de verdeling eenmalig voor het gehele eerste tijdvak wordt vastgesteld. De dynamiek van de maatstaven wordt niet gevolgd.

Het totaal beschikbare bedrag is niet gering. Ten opzichte van de behoefte aan herstructureringsmiddelen is het evenwel beperkt. Er wordt een sterke wissel getrokken op de financiële mogelijkheden van de lokale overheden om uit eigen middelen bij te dragen aan stedelijke vernieuwing als ook op de bereidheid van private partijen om te investeren. De inschatting van het multiplier effect dat met het beschikbare ISV budget kan worden gehaald lijkt dan ook erg optimistisch.

Innovatiebudget

Mede vanwege het relatief geringe bedrag dat voor stedelijke vernieuwing beschikbaar is, onderstreept de Raad het belang van integratie, interactie en innovatie zoals in de brief aan de Tweede Kamer is aangegeven[3]. De instelling van een innovatiebudget beziet hij evenwel met gemengde gevoelens. Nadeel van een sterk accent op het apart honoreren van innovatieve plannen is dat het subsidiegedrag van gemeenten uitlokt. Met daarbij een heel circuit van indienen en beoordelen van plannen zonder dat dit direct bijdraagt tot een hoger rendement. Bij goede plannen komt de beloning vanzelf in de vorm van een hogere output. De algemene kostenoriëntatie staat zo onder druk. De verdeling van de middelen uit het innovatiebudget dient te geschieden op een vooraf en voor een ieder kenbare en transparante wijze.

Innovatieve ideeën zijn overigens niet alleen voorbehouden aan grote herstructureringsopgaven. Juist de kleinschaligheid biedt mogelijkheden tot innovatie en experimenten. Vandaar dat de Raad ervoor pleit het innovatiebudget ook open te stellen voor de niet rechtstreekse gemeenten.

Verhoging van het rendement van innovatieve ideeën verwacht de Raad vooral van uitwisseling van ervaringen en bundeling van expertise in een kenniscentrum. Dit dient dan ook te worden bevorderd.

Knelpuntenpot

Bij de verdeling van het totaal beschikbare budget is op voorhand een bedrag gereserveerd voor onvoorziene, incidentele knelpunten op het gebied van stedelijke vernieuwing. De problematiek rond de woonwagens komt ten laste van de knelpuntenpot. Daartoe is *f* 30 mln extra toegevoegd aan de beschikbare *f* 420 mln voor innovatie en knelpunten. De mogelijkheid dat de kosten voor de ‘palenpest’ eventueel hieruit worden gefinancierd is opengelaten.

Een deel van het totaal beschikbare budget is bestemd om tegemoet te kunnen komen aan toezeggingen van het vorige kabinet aan Lelystad en het Noorden des lands. Voorlopig is hiervoor een bedrag van *f* 85 mln gereserveerd. Dit betreft een correctie op de uitkomst van het objectieve verdeelmodel. Voorzover hiervoor geen extra middelen beschikbaar zijn gesteld gaat dit ten koste van de algemene beschikbare middelen.

De Raad kan zich voorstellen dat er binnen een globaal verdeelsysteem behoefte bestaat aan een vangnet. Het is echter van het grootste belang dat het vangnet met waarborgen wordt omkleed en met een zekere terughoudendheid wordt toegepast. Het gevaar is anders dat zowel rijk als gemeenten hun problemen afwentelen door de oplossing van de bepaalde problemen ten laste van de knelpuntenpot te laten komen. Dit gaat ten laste van de algemeen beschikbare middelen. Het gevaar bestaat dat zo te zeer afbreuk wordt gedaan aan de verantwoordelijkheid van betrokken partijen. Het op voorhand inzetten van middelen om beleidsmatige knelpunten op te lossen of tegemoet te komen aan in ander verband gedane toezeggingen staat op gespannen voet met een objectieve verdeelsystematiek.

Het generieke budget

De verdeling van het generieke budget valt uiteen in drie onderdelen.

a. Toedeling conform bestaande afspraken.

Het gaat hier om Vinexafspraken en het budget voor gevelisolatie tegen rail- en wegverkeerslawaai van respectievelijk *f* 665 mln en *f* 120 mln. Nog afgezien van de verdeeltechnische en bestuurlijke problemen als gevolg van het feit dat de BON-regio's de rechthebbenden zijn voor de Vinex-gelden, meent de Raad dat bestaande afspraken gerespecteerd moeten worden. Het gaat hier om budgetten die inhoudelijk onder de noemer

van stedelijke vernieuwing vallen maar waarvan de toezeggingen reeds in een ander kader zijn gedaan.

b. *Toedeling op grond van nog te maken afspraken*

Voor de bodemsanering geldt dat de verdeling wordt gebaseerd op een nader door partijen af te spreken lijst van projecten en daarbij behorende budgetten. Ook de verdeling van het grootschalig groen vindt als overgangmaatregel plaats op basis van projecten. De Raad stelt vast dat op deze wijze een subjectief element in de verdeling wordt ingebracht. Het betreft hier een overgangmaatregel. Na afloop van de verplichtingen zullen de middelen via de algemene (aangepaste) objectieve sleutel worden verdeeld.

Dit vergt een andere benadering. Met name waar het de bodemsanering betreft, kleven hier de nodige haken en ogen aan. Het is daarom van belang dat tijdig de problematiek in kaart wordt gebracht en de uitgangspunten voor een objectieve verdeelsleutel vaststaan.

c. *Verdeling op grond van een geobjectiverde benadering van de behoefte aan stedelijke vernieuwing.*

Het op grond van een geobjectiverde benadering te verdelen bedrag bedraagt uiteindelijk f 2.882 mln. Dit budget is verdeeld met behulp van een formule die uit een aantal modules bestaat, gericht op de stedelijke vernieuwingsopgave.

Toekomstige ontwikkelingen

Een belangrijk gegeven bij de beoordeling van de verdeling van het ISV is dat het hier om een groei-model gaat. De Raad plaatst zijn opmerkingen deels ook in dat perspectief. In dit verband wijst hij op de feiten en omstandigheden die op termijn aanleiding zullen geven tot een herziening van de verdeelsleutel zoals die nu voorligt.

Gelet op de doelstelling van het ISV acht de Raad gronden aanwezig te bezien of er ook aanleiding is andere gelden aan het ISV toe te voegen. Concreet denkt de Raad daarbij aan infrastructuurgelden. De leefbaarheid van wijken wordt voor een belangrijk deel bepaald door verkeersveiligheid, bereikbaarheid e.d.

Aanpassing van de verdeelsleutel is ook nodig op het moment dat de gelden vrijvallen die in eerste aanleg op basis van bestaande programmaverplichtingen en toezeggingen (bodemsanering, geluidshinder, groen e.d.) over de gemeenten en provincies zijn verdeeld.

De Raad neemt aan dat naar aanleiding van ervaringen van knelpunten in de verdeling en of accentverschuivingen in de beleidsdoelstellingen van het ISV-beleidskader er aanleiding zal bestaan om de verdeling voor het tweede tijdvak bij te stellen. Daarbij kan dan ook gebruik gemaakt worden van meer recente gegevens of nieuwe verdeelmaatstaven.

4

Het met indicatoren verdeelde aandeel van het ISV-budget

Algemeen

In deze paragraaf gaat de Raad nader in op de onderzoeksmethode, de hoofdlijnen en de doelstellingen van de verdeling van het ISV.

Onderzoeksmethode

De onderzoeksmethode die CEBEON heeft gehanteerd sluit qua systematiek in belangrijke mate aan bij de methode zoals die bij de ontwikkeling van de verdeling van het gemeentefonds is gebruikt. Dit houdt in dat voor de verschillende aandachtsvelden activiteiten zijn onderscheiden op basis waarvan behoeferamingen zijn gemaakt die als houvast (ijkpunt) gelden voor een globale verdeelsleutel. De verdeelcriteria leggen daarbij een globaal verband

tussen de behoefteverschillen van gemeenten en de daarmee samenhangende structuurkenmerken. De verdeelcriteria zijn gebaseerd op algemeen per gemeente beschikbare en objectieve basisgegevens. De Raad betuigt in algemene zin instemming hiermee.

Modulaire opbouw

Het ISV beoogt meer te zijn dan de optelsom van deelbudgetten. De uitwerking van de modulaire opbouw dreigt dit uitgangspunt in belangrijke mate te ondergraven. Niet de modulaire opbouw zelf, die vanuit analytisch opzicht toe te juichen valt, maar de beleidsmatige gevolgen en verdeeltechnische vertaling daarvan. Deze modulaire opbouw onttrekt het zicht op de wisselwerking tussen bepaalde modules. Zo worden de middelen voor stedelijke economie gedeeltelijk verdeeld via de stadsvernieuwings sleutel en herstructurering maar ook via een aparte module. De verdeling van deze module gaat aan de ene kant uit van het vergroten en benutten van kansen en anderzijds van het gericht oplossen van problemen. Deze verdeling staat weer los van het investeringspotentieel dat weer compensatie poogt te bieden voor de beperkte investeringsbereidheid bij marktpartijen. Voor een ander deel ontstaat het gefragmenteerde beeld door allerlei deelbudgetten te scheiden die qua doelstellingen nauwelijks goed te onderscheiden zijn maar die wel aan verschillende groepen van gemeenten zijn voorbehouden. Ook de verschillende beleidsmatige correcties op onderdelen versterken het beeld van fragmentatie. De Raad stelt vast dat de verdeling van de verschillende modules redelijk lijkt te voldoen. Er ontbreekt echter een werkelijk geïntegreerde verdeelsleutel. Gelet op de ontstaansgeschiedenis van het ISV is dit beeld te verklaren. Van een werkelijke integratie van geldstromen is in de verdeelsleutel nog geen sprake. Voor het tweede tijdsvak dient gestreefd te worden naar betere afstemming en harmonisatie van de verdeling.

a. Stadsvernieuwing

Binnen de verdeling van het ISV is er voor gekozen om de bestaande stadsvernieuwings sleutel te actualiseren. De argumenten om te kiezen voor een geactualiseerde stadsvernieuwings sleutel zijn vooral technisch van aard. De bestaande verdeling is jaren geleden ontworpen, waarbij er indicatoren of peildata zijn gehanteerd die nu sterk zijn verouderd. Die sleutel wordt niet meer gehanteerd maar er wordt uitgegaan van het procentuele aandeel van gemeenten/provincies in het beschikbare budget. Inhoudelijk is het argument dat de geactualiseerde sleutel beter aansluit bij de integratiedoelstelling van het ISV. De complementariteit van stadsvernieuwing en herstructurering komen zo beter tot zijn recht. De Raad erkent dat de geactualiseerde indicatoren verdeeltechnisch naar huidige inzichten beter voldoen dan de oude. De herverdeling van het stadsvernieuwingsdeel die ontstaat is niet het gevolg van inhoudelijke onderbouwde verschillen in behoeften maar louter het gevolg van technische aanpassingen. Op grond van deze bestaande verdeling zijn gemeenten/provincies meerjarige verplichtingen aangegaan. Weliswaar wordt het beschikbare budget als gevolg van de toevoeging van de herstructurerings- gelden niet minder, het kan wel zijn dat als gevolg van de herverdeling van het stadsvernieuwingsdeel een groter aandeel van het beschikbare budget al vast ligt op grond van stadsvernieuwingsverplichtingen en er relatief minder overblijft voor herstructurering dan op grond van de behoefte-indicatoren zou mogen worden verwacht. De Raad meent echter dat deze herverdeling binnen redelijke marges blijft.

Stadsvernieuwings sleutel binnen het gemeentefonds

In de verdeling van het gemeentefonds is ook de stadsvernieuwingsleutel opgenomen. De reden hiervoor is dat de gemeenten bovenop de gelden zoals die uit het stadsvernieuwingsfonds aan hen toekomen, geacht worden 15% uit de eigen middelen bij te dragen. De traditionele stadsvernieuwing heet eindig te zijn. Het stadsvernieuwingsfonds gaat nu op in het ISV. De verdeling van de stadsvernieuwingsmiddelen is daarbij ook aangepast. Het ligt in lijn om ook aan de stadsvernieuwingsleutel binnen het gemeentefonds aandacht te besteden. Daarbij dient de vraag te worden beantwoord hoe het zit met de eigen middelen die de gemeenten worden geacht bij te leggen voor stedelijke vernieuwing. De nota stedelijke vernieuwing doet geen uitspraak over het gemeentelijk aandeel in de kosten voor herstructurering. Een deel van de vrij besteedbare middelen van de gemeente zal evenwel worden opgeslokt door verplichtingen en taakstellingen die uit de stedelijke vernieuwing voortvloeien. De Raad meent dat dit een aandachtspunt is dat zeker in het kader van het periodiek onderhoud van het gemeentefonds aandacht behoeft.

b. Herstructurering

De sleutel lijkt goed aan te slaan bij de *kwantiteit* van de problematiek. Kanttekeningen zijn wel mogelijk bij periodiciteit van 1945-1980. De problematiek lijkt zich vooral te concentreren in de naoorlogse bouw tot 1970. Een groot deel van de gemeenten die in de periode 1970-1980 een aanzienlijke groei heeft doorgemaakt, behoort niet direct tot de directe doelgroep voor stedelijke vernieuwing. Dit pleit er in de ogen van de Raad voor de woningen te wege voor de bouwperiode, waarbij woningen uit de jaren zeventig minder zwaar wegen dan woningen uit de jaren vijftig.

Ten aanzien van de *kwaliteit* stelt de Raad dat niet alle factoren die de verschillen in aard, omvang en urgentie van de problematiek in beeld zouden moeten brengen even goed zijn belicht. Met name ten aanzien van de sociale segregatie. Deze komt voor een deel in de lage inkomens tot uitdrukking. Maar ook andere factoren als de sociaaldemografische samenstelling van de bevolking, allochtonen, opleidingsniveau, ouderen, beroepsbevolking, werkloosheid e.d. bepalen mede de urgentie van de problematiek.

Investeringspotentieel

Om rekening te houden met de verschillen in aantrekkingskracht van gemeenten voor particuliere investeerders is een budget van f 200 mln apart verdeeld. De Raad deelt de veronderstelling dat er aanzienlijke verschillen tussen gemeenten bestaan in mogelijkheden om investeringen aan te trekken. Daarmee hangen ook de verschillen samen om inkomsten te verwerven uit grondtransacties. Naarmate een stad voor de particuliere investeerders minder aantrekkelijk is zal zij ook in financiële zin meer moeite moeten doen particuliere investeerders over de streep te trekken.

Uitgaande van het maximale maatschappelijk rendement dient de Rijksbijdrage vooral daar terecht te komen waar met zo min mogelijk overheidsmiddelen een zo groot mogelijk effect kan worden bewerkstelligd. Dat betekent vooral inzetten op kansrijke gebieden. Bij de verdeling van middelen door eenoverheid doet in algemene zin echter ook het streven opgeld om belanghebbenden zoveel mogelijk in een gelijke uitgangspositie te brengen.

De keuze om bij de verdeling van het beschikbare budget rekening te houden met de verschillen in investeringspotentieel tussen gemeenten is in de eerste plaats een politieke keuze. De Raad stelt echter vast dat het gevaar dreigt dat er een cumulatie van factoren ontstaat die allemaal in verschillende mate uitdrukking geven aan verschillen in deprivatie van steden.

Dit gebeurt binnen de verdeling van het ISV-budget door naast het investeringspotentieel ook op onderdelen een weging voor lage inkomens toe te passen. Beide zijn niet identiek. Het een ziet op inkomstenpotentieel van de gemeente, het ander op de inkomenspositie van haar inwoners. Dat neemt niet weg dat er een zekere samenhang bestaat. Ook bij de verdeling van de extra intensiveringsmiddelen voor stedelijke economie wordt naast het stimuleren van kansen ingezet op sociaal economische problemen. Daarnaast is bij de verdeling van het gemeentefonds ook al rekening gehouden met de mogelijkheden om op basis van de waarde van de onroerende zaken inkomsten uit de OZB te verwerven. Bij de verdeling van middelen moet niet te zeer de nadruk worden gelegd op allerlei maatstaven die de achterstand van een bepaalde groep gemeenten belichten. Dit werkt rolbevestigend.

Daarbij wijst de Raad erop dat bij de verschillen in investeringspotentieel ook subjectieve factoren een rol spelen die moeilijk in een objectief verdeelsysteem zijn in te brengen. Voor een deel kan het gebrek aan investeringsbereidheid van derden ook duiden op een geringe behoefte aan herstructurering. Met andere woorden er moet wel sprake zijn van een zekere potentiële basis voor het doen van investeringen. Gemeenten moeten ook niet beloond worden voor inactief beleid, maar juist gestimuleerd tot innovatief beleid. Door de verdeling eenmalig op basis van een gefixeerde Ausgangssituatie voor de gehele periode vast te stellen, wordt in elk geval voorkomen dat succesvol beleid wordt afgestraft door lagere budgetten. Verder dienen de afspraken uit het ontwikkelingsprogramma ertoe gemeenten te stimuleren tot een actieve aanpak. Alles overwegende komt de Raad tot de conclusie dat er voldoende gronden zijn om rekening te houden met verschillen in investeringspotentieel tussen gemeenten. Gelet op het aantal instrumenten wordt reeds in verschillende vormen reeds rekening gehouden met verschillen in Ausgangsposities tussen gemeenten. Het Ausgangspunt moet wel zijn dat het gaat om in te halen achterstanden. Kansrijke gebieden mogen niet worden vergeten. Voor het tweede tijdvak verdient dit onderdeel echter een kritische evaluatie waarbij ook de samenhang met andere onderdelen uit de verdeelsleutel, zoals de stadseconomie, moeten worden betrokken.

5.

De verdeelcriteria

In onderstaande paragraaf gaat de Raad nader in op de gekozen verdeelcriteria. Het gaat hierbij meer om de verdeeltechnische aspecten. De opmerkingen zijn bedoeld als aanzetten tot een verdere verbetering van de verdeelsystematiek. De consequenties van wijzigingen dienen in samenhang te worden beoordeeld.

- De combinatie van omgevingsadressendichtheid (OAD) met klantenpotentieel is in principe een geschikte maatstaf om de stedelijkheid in zijn twee meest bepalende facetten, bebouwings- en gebruiksintensiteit, uit te drukken. In technisch opzicht voldoet deze maatstaf beter dan de hiërarchie van kernen.
- De Raad plaatst evenwel een kanttekening bij de afbakening van de OAD. Stedelijke vernieuwing beperkt zich tot de bebouwde omgeving. Het buitengebied van een gemeente beïnvloedt ook de waarde van de OAD. Gemeentelijke kernen die gelegen zijn in een relatief onbebouwd gebied hebben een lagere OAD ongeacht de problemen in de stedelijke bebouwing^[4]. De maatstaf sluit dus wat dat betreft minder goed aan bij de problematiek van stedelijke vernieuwing. De Raad geeft in overweging de bepaling van de OAD te beperken tot die rastervierkanten met meer dan 25 adressen. Het is op voorhand niet goed mogelijk een goede inschatting van het effect te geven. Mogelijkerwijs is het uiteindelijke effect slechts beperkt ten opzichte van de huidige OAD. Een andere optie is de omvang van de bebouwing mede te baseren op de voor het gemeentefonds nieuw te ontwikkelen

maatstaf oppervlakte bebouwd. Probleem is wel dat de vaststelling van de OAD op deze wijze opnieuw dient plaats te vinden en de oppervlakte bebouwd nog niet operationeel is.

- De verdeelmaatstaf Meergezinswoningen van voor 1931 is bij de verdeling van het gemeentefonds minder geschikt geacht^[5]. Door renovatie en sloop treedt een vervuiling van de maatstaf op. Deze argumenten zijn voor de stadsvernieuwings-sleutel minder relevant. Bij de stadsvernieuwing gaat het er immers om vast te stellen wat de oorspronkelijke achterstand was die ingelopen moet worden.
- Het aantal woningen van voor 1945, het aantal meergezinswoningen van voor 1945, en de sociale huurwoningen van voor 1945, kennen allemaal in meerdere of mindere mate hetzelfde euvel als de indicator meergezinswoningen voor 1931. In het gemeentefonds is het statische karakter een nadeel. Bij de verdeling van de herstructureringsgelden geldt dat in mindere mate; het gaat om het opheffen van achterstanden. Voor verdeling ISV is deze maatstaf aanvaardbaar.
- Voor de naoorlogse woningbouw wordt aangesloten bij de aantallen woningen, meergezinswoningen en meergezinswoningen in de sociale huursector in de periode vanaf 1-1-1945 tot 1-1-1981. De reden is dat deze periode aansluit in de nota stedelijke vernieuwing benoemde reikwijdte. De problematiek van de vroeg naoorlogse woningbouw is intensiever en urgenter in vergelijking met de bouwvolumes van 1970. Dit komt niet in de maatstaven tot uitdrukking. Nu wegen alle woningen even zwaar terwijl er een duidelijk verschil in urgentie bestaat. Dit pleit er in de ogen van de Raad voor de woningen te wegen voor de bouwperiode waarbij woningen uit de jaren zeventig minder zwaar wegen dan woningen uit de jaren vijftig en zestig.
- De motivering om uit te gaan van NVM-vastgoedtransactiepreizen in plaats van de binnen het gemeentefonds gebruikte WOZ-waarde acht de Raad niet overtuigend. Het verschil in peiljaar is bij de verdeling van het Gemeentefonds ondervangen. Een voordeel is dat dit gegeven voor elke individuele gemeente beschikbaar is en dat dit op termijn ook kan worden gebruikt om de waardeontwikkeling vast te stellen. Daarbij biedt het de mogelijkheid van differentiatie tussen wonen en niet-wonen.

Een ander bezwaar van de NVM-vastgoedtransactiepreizen is dat deze uitgaat van de gemiddelde prijs van verkochte woningen. Dit betekent dat er een uitmiddeling plaats vindt.

- Voor de banengroei is de periode 1988-1997 gekozen. De keuze voor een ruime periode is terecht. Dit ondervangt tijdelijke schommelingen in de arbeidsmarkt. Bedacht moet wel worden dat deze maatstaf zijn uitwerking heeft tot het jaar 2004. Dit pleit ervoor de meest recente en betrouwbare cijfers te nemen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

ir. J.M. Leemhuis-Stout, voorzitter

drs. M.P.H. van Haeften, secretaris

[1] Brief van de staatssecretaris van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer van 28 juni 1999, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 25 427, nr. 19.

[2] Fondsen in het (financiële) verkeer tussen het rijk en zijn mede-overheden; Prof. dr. J. van der Dussen in Trends in de financiële verhoudingen, Jaarrapport Rfv 1999.

[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 25 427, nr. 17.

[4] De OAD van een gemeente wordt bepaald als het gewogen gemiddelde van de omgevingsadressendichtheid van de vierkanten van de gemeente waar minimaal 1 adres ligt. De weging vindt plaats met het aantal adressen van het vierkant.

[5] Advies Overige ijkpunten verzamelcluster van 25 maart 1999, Rfv 14.30/006.002