

De minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties,  
mr. K.G. de Vries.  
De staatssecretaris van Financiën,  
drs. W.J. Bos

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	FO2001/U75422	Rfv2001/U61685	14 augustus 2001
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
Mr. G.A. van	55815A-007	070-4267232	
Nijendaal			
Onderwerp			
Aanpassing gemeentefondsmaatstaf			
Stadsvernieuwing			

Geachte heren,

U vraagt de Raad voor de financiële verhoudingen advies over de voorgenomen aanpassing gemeentefondsmaatstaf Stadsvernieuwing. Met dit advies voldoet de Raad aan uw verzoek. Hieronder volgt eerst de samenvatting van het advies. Vervolgens wordt de adviesaanvraag belicht. In het laatste hoofdstuk geeft de Raad zijn commentaar op de achtergrond van de verdeelmaatstaf stadsvernieuwing, de aard van de adviesaanvraag, de relatie met het grotestedenbeleid, de feitelijke uitgavenontwikkeling, de verdeling van het overschot en komt tenslotte tot een conclusie.

## **1. Samenvatting**

*De Raad adviseert u af te zien van de voorgenomen aanpassing van de stadsvernieuwingsmaatstaf in het gemeentefonds per 2002. Aan dit oordeel van de Raad ligt een aantal principiële en praktische overwegingen ten grondslag. De door u voorgestelde aanpassing betreft geen louter technische ingreep. In uw voorstel wordt de verdeelsleutel voor de herstructureringsgelden in de stadsvernieuwingsmaatstaf van het gemeentefonds ondergebracht samen met het voorstel het overschot te verdelen op basis van het cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing (VHROSV) leidt dit tot een aanzienlijke herverdeling. De aankondiging van een dergelijke wijziging hoort niet in de septembercirculaire plaats te vinden. De Raad acht daarbij het overnemen van een procentuele verdeling van een specifieke uitkering binnen het gemeentefonds niet passen in een globaal verdeelstelsel. Het los van de ontwikkelingen in het cluster als*

*geheel herzien van een enkele maatstaf tast de globaliteit van de verdeling aan. Ook plaatst de Raad grote vraagtekens bij de kostenoriëntatie van de voorgestelde maatregel. De reden voor het aanpassen van de stadsvernieuwingsmaatstaf is dat de rijksbijdrage voor de stadsvernieuwing sinds enige afneemt. Daarmee zou ook de gemeentelijke eigen bijdrage aan stadsvernieuwing verminderen. De feitelijke kostenontwikkeling bij gemeenten geven onvoldoende steun aan deze veronderstelling.*

*Uit de scan van het Periodiek onderhoudsrapport (POR) 2001 blijkt wel dat op het cluster VHROSV, waarvan de sleutel stadsvernieuwing onderdeel uit maakt, dat er al enige jaren sprake is van een overbedeling. De omvang van het cluster blijft echter intact. Daarbij ziet de Raad ook een aantal ontwikkelingen binnen het cluster zoals de Vijfde Nota, de Nota Wonen, de aandrang tot versterking bouw- en woningtoezicht die de Raad tot de conclusie leiden dat een meer fundamentele onderzoek naar het gehele cluster VHROSV op zijn plaats is.*

## **2.**

### **De adviesaanvraag**

Het gemeentefonds kent een verdeelmaatstaf stadsvernieuwing. Deze maatstaf is bedoeld ter compensatie van de kosten die gemeenten zelf uit algemene middelen bijdragen aan stadsvernieuwing. Het geldt als een 'kop op' op de rijksbijdrage voor de stadsvernieuwing. Het percentage dat gemeenten uit eigen middelen wordt geacht bij te dragen is op ca. 20% van de totale middelen voor de stadsvernieuwing gesteld.

De omvang van het bedrag dat met deze maatstaf wordt verdeeld, is in oorsprong gebaseerd op de omvang van het jaarlijkse stadsvernieuwingsbudget van de rijksbijdrage in de periode 1990-1993. Naar aanleiding van de evaluatie van de stadsvernieuwing heeft het Rijk in 1994 besloten stadsvernieuwing als eindig te beschouwen. Kort gezegd komt het erop neer dat de rijksbijdrage voor de stadsvernieuwing afloopt tot nul in 2010. Na 2004 gaat het nog om betrekkelijk geringe bedragen. Tot 1997 was sprake van een redelijk stabiele rijksbijdrage daarna is hij steeds sneller in omvang teruggelopen. De veronderstelling achter het nu voorliggende voorstel is dat ook het eigen gemeentelijk aandeel in de stadsvernieuwingskosten afneemt. De omvang van het te verdelen bedrag met de stadsvernieuwingsmaatstaf in het gemeentefonds kan als gevolg daarvan ook verminderen.

Eind jaren negentig groeide bij het Rijk de erkenning dat de stadsvernieuwing weliswaar eindig was maar dat met name de naoorlogse stedebouw en woningbouw steeds nadrukkelijker aandacht behoeften. Door middel van eerst een tijdelijke bijdrageregeling voor herstructurering naoorlogse woningbouw werden gemeenten in staat gesteld als overheid hier een stimulerende rol te gaan vervullen. Hoewel dat nergens expliciet als voorwaarde is gesteld, is bij de berekening van de benodigde omvang van het rijksbudget rekening gehouden met een gemeentelijk aandeel van 7,5% op het totale investeringsvolume. Bij de verdeling van het gemeentefonds is hiermee geen rekening gehouden.

Met komst van het grotestedenbeleid zijn de gelden voor Stadsvernieuwing en Herstructurering samen met andere geldstromen per 2000 opgegaan in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Tegelijkertijd is bij de incorporatie van de stadsvernieuwingsgelden in het ISV de verdeelsleutel geactualiseerd.

Uit het onderzoek van Cebeon blijkt dat in de periode 2000-2004 de het aandeel van de stadsvernieuwing binnen het ISV gemiddeld ongeveer  $f$  260 mln per jaar belooft. Bij een gemeentelijke eigen bijdrage van 20% betekent dat een bedrag van  $f$  65 mln, dat nog in aanmerking komt om via de maatstaf stadsvernieuwing uit het gemeentefonds te worden verdeeld.<sup>[1]</sup> De omvang van het stadsvernieuwingsbudget in enge zin is dus aanzienlijk lager dan onder Belstato het geval was.

Het totale budget dat het Rijk voor herstructurering voor de periode 2000-2004 beschikbaar stelt, bedraagt  $f$  1.178 mln. Als op dit beleidsterrein de analogie met de stadsvernieuwing wordt aangehouden, schat Cebeon de omvang van de eigen bijdrage die gemeenten uit de algemene middelen moeten bekostigen op circa  $f$  37 mln per jaar in de genoemde periode 2000-2004.

Via de stadsvernieuwingsmaatstaf uit het gemeentefonds wordt nu  $f$  327 mln verdeeld. Gelet op de huidige omvang van het stadsvernieuwingsbudget zou een omvang van de stadsvernieuwingsmaatstaf nog maar  $f$  65 mln gerechtvaardigd zijn. Daarnaast kan  $f$  37 als eigen gemeentelijke bijdrage voor herstructurering worden bestempeld. Bij elkaar is dat  $f$  102 mln. De overige  $f$  225 mln ( $f$ 327- $f$ 102) valt vrij. U stelt voor dit restant te verdelen via de maatstaven van het cluster Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stadsvernieuwing (VHROSV). De negatieve herverdeeleffecten van deze optie slaan met name neer in de gemeenten met een groot aandeel in de stadsvernieuwingsleutel. Dat zijn met name de grote steden. In totaal zijn er 44 van de 504 gemeenten die een nadeel ondervinden. Tien gemeenten ondervinden een nadeel van meer dan  $f$  10,- per inwoner.

### **3. Commentaar**

#### *De verdeelmaatstaf stadsvernieuwing*

De verdeelmaatstaf stadsvernieuwing maakt onderdeel uit van het cluster VHROSV. Naast de gemeentelijke eigen bijdrage aan stadsvernieuwing gaat het hierbij om de uitgaven voor bouw-, en woning- welstandstoezicht, woonruimteverdeling en het afgeven van bouwvergunningen. Niet tot het cluster behoren de bouwgrondexploitatie en de woonvoorzieningen uit de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG). De verdeling van dit cluster kent vooral maatstaven met een sterke oriëntatie op stedelijke gemeenten.

De maatstaf is vastgesteld op het aandeel dat elke gemeente in de sleutel stadsvernieuwing heeft. Het kent dezelfde procentuele verdeling als de oorspronkelijke specifieke uitkering stadsvernieuwing. Ook de hoogte van het basisbedrag is eenmalig vastgesteld. De maatstaf is niet dynamisch. Dit laatste wrekt zich onder andere nu. Door het niet aanpassen van de verdeelsleutel is in de loop van de tijd de dynamiek van de maatstaf verwijderd van de

oorspronkelijke basis. De oorspronkelijke kostenoriëntatie is daarmee geleidelijk verminderd.

De maatstaf stadsvernieuwing is een atypische verdeelmaatstaf binnen het gemeentefonds. In zekere zin is de sleutel stadsvernieuwing, zoals die destijds in het gemeentefonds is geïntroduceerd, een zwakgebod. Het (deel)ijkpunt voor de stadsvernieuwing was destijds geformuleerd als *f* 95,- per woning van vóór 1945 en *f* 900,- per meergezinswoning van 1931. Om een aantal redenen werden deze factoren niet geschikt geacht als verdeelmaatstaf. Ook het opnemen van de maatstaven van het stadsvernieuwingsfonds in het gemeentefonds stuitte op verdeeltechnische bezwaren. Uiteindelijk is gekozen voor de maatstaf als een procentueel aandeel in het stadsvernieuwingsfonds. Het lag in de bedoeling deze maatstaf aan te passen op het moment dat de stadsvernieuwingsleutel ook zou worden aangepast. Dit is niet gebeurd.

Het toelaten van een verdeelsleutel die gebaseerd is op een specifieke uitkering in de algemene uitkering acht de Raad niet goed passen binnen een globaal verdeelstelsel. Het gevaar hiervan is immers dat allerlei andere regelingen die een eigen bijdrage van de gemeente veronderstellen, zogenaamde co-financieringsregelingen, of niet kostendekkende specifieke uitkeringen een pendant krijgen in de algemene uitkering. Dit is onwenselijk. Daar waar gemeenten op specifieke uitkeringen aanvullend bezig (moeten) zijn, verdient het de voorkeur de compensatie daarvoor via het gemeentefonds te laten verlopen op basis van globale maatstaven. Globale maatstaven die tegemoet komen aan de kosten die gemeenten op een cluster als geheel maken. Het nu verder uitbreiden van de stadsvernieuwingsmaatstaf met een procentuele verdeling van de herstructureringsgelden past dan ook niet. De herziening van de maatstaf stadsvernieuwing zou juist primair erop gericht moeten zijn de verdeling te baseren op globale maatstaven.

#### *De aard van de adviesaanvraag*

De aanpassing van de verdeelmaatstaf wordt nu gepresenteerd als een technische aanpassing. Het gaat uit van een consequente toepassing van de veronderstelde koppeling tussen de vermindering van de stadsvernieuwingsopgave van gemeenten zoals die blijkt uit de verminderde rijksbijdrage hiervoor en de gemeentelijke eigen bijdrage. De voorgestelde wijziging is niet gebaseerd op een onderzoek naar de feitelijke uitgavenontwikkeling bij gemeenten.

In het verleden heeft de Raad zich huiverig getoond voor het aanpassen van de verdeling binnen een deel van een cluster. Binnen een globaal verdeelstelsel verdient het de voorkeur zoveel mogelijk steeds de verdeling van het gehele cluster te bezien. Het gevaar van een partiële aanpassing is dat dit leidt tot een vergaande differentiatie van de verdeling en het opdelen van clusters in subclusters. Dit tast de globaliteit van het verdeelstelsel aan. Dat wil niet zeggen dat in specifieke gevallen er geen gegronde redenen kunnen zijn de verdeling op een enkel onderdeel aan te passen. Een van de redenen kan zijn dat het noodzakelijk is de ene verdeelmaatstaf te vervangen door een andere op grond van de

beschikbaarheid van gegevens of dat een andere definitie bij de meting tot een beperkte wijziging noopt. Een dergelijke wijziging heeft dan geen effect op de kostenoriëntatie. Het voorliggende voorstel behelst echter meer dan een technische aanpassing. Het is meer dan het louter actualiseren van de verdeelsleutel stadsvernieuwing. In het voorliggende geval wordt ook de procentuele verdeling van de herstructurering in de stadsvernieuwingsmaatstaf ondergebracht samen met het voorstel het overschot te verdelen op basis van het cluster VHROSV leidt dit tot een aanzienlijke herverdeling. Zonder dat dit gebaseerd is op een verbetering van de oriëntatie op de feitelijke kosten. De aankondiging van een dergelijke aanpassing past in de optiek van de Raad niet in een septembercirculaire.

#### *Relatie met het grotestedenbeleid*

De Raad onderkent dat de herverdeling indruist tegen de prioriteiten zoals die voortvloeien uit het grotestedenbeleid. Dit hoeft op zich geen argument te zijn nu af te zien van de herverdeling indien de uitgavenontwikkeling van de gemeenten het beeld zou bevestigen dat de gemeentelijke eigen bijdrage aan de stadsvernieuwing terugloopt. De verdeling van het gemeentefonds beoogt in de eerste plaats binnen randvoorwaarden zo goed mogelijk aan te sluiten op de objectieve kostenontwikkelingen bij gemeenten. De omvang van de herverdeeffecten maken evenwel dat het niet gerechtvaardigd is te verwachten dat gemeenten deze zonder overgangmaatregel kunnen opvangen.

#### *Feitelijke uitgavenontwikkeling*

Uit statistische gegevens van zowel het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) als de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de Raad gebleken dat het saldotekort op de stadsvernieuwing sinds 1997, het jaar waarin het nieuwe verdeelstelsel voor het gemeentefonds van start ging, al jaren ongeveer gelijk blijft. Dit saldotekort weerspiegelt de eigen bijdrage die de gemeenten uit de algemene middelen, dus grotendeels uit het gemeentefonds, bekostigen. Terwijl de rijksbijdrage voor stadsvernieuwing van ruim f 1 mld in 1993 via f 702 mln in 1998 tot zo'n f 260 mln in de periode 2000-2004, nam de gemeentelijke eigen bijdrage voor de meeste groottegroepen niet of nauwelijks af.<sup>[2]</sup> Alleen bij de grootste gemeenten is er sinds 1997 sprake van een daling in het bedrag per inwoner. Hierbij valt tevens het grillige uitgavenpatroon op. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat gemeenten de vermindering van de rijksbijdrage voor stadsvernieuwing gedeeltelijk uit eigen middelen bijpassen. Een andere mogelijke verklaring is dat uitgaven voor herstructurering door gemeenten ook onder stadsvernieuwing worden geboekt.

**Tabel 1. Saldo op functie 821, Stads- en dorpsvernieuwing, in f per inwoner**

Jaar	Nederland	Meer dan 250.000 inwoners	150.000 tot 250.000 inwoners	100.000 tot 150.000 inwoners
1993	-11	-27	-42	-17
1994	-13	-30	-57	-12
1995	-15	-41	-61	-16

1996	-14	-38	-43	-15
1997	-12	-33	-29	-15
1998	- 9	- 5	-31	-16
1999	-11	- 16	-35	-17
2000	-10	- 9	-30	-17

Bron: CBS, 'Statistiek der gemeentebegrotingen', diverse jaren

Ook de gegevens van IFLO, die voor 2001 wel beschikbaar zijn, geven dezelfde tendens te zien als de cijfers van het CBS.

**Tabel 2. Saldo op functie 821, Stads- en dorpsvernieuwing, in f per inwoner**

Jaar	Nederland	Centrumfunctie sterk sociale structuur zwak	Centrumfunctie sterk sociale structuur redelijk/matig	Centrumfunctie redelijk sociale structuur zwak
1998		-20	-9	-14
1999	-9	-23	-17	-16
2000	-10	-20	-25	-19
2001	-12	-37	-21	-15

Bron: Ministerie BZK, IFLO, 'Kengetallen', diverse jaren

Deze gegevens geven onvoldoende steun aan de veronderstelling waar de adviesaanvraag vanuit gaat, namelijk dat als gevolg van de vermindering van de rijksbijdrage voor de stadsvernieuwing ook het gemeentelijk aandeel afneemt. De Raad merkt hierbij overigens ten overvloede op dat het niet geheel correct is louter en alleen naar het onderdeel stadsvernieuwing binnen het cluster VHROSV te kijken maar dat het dient te gaan om het totaal van de gemeentelijke uitgaven. Uit het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2001 (POR) blijkt dat er op het cluster VHROSV al sinds 1997 sprake is van 'onderbesteding'. In die zin dat de inkomsten op het cluster de uitgaven overtreffen. Dit is op zichzelf een signaal dat de verdeling op dit onderdeel van het gemeentefonds niet goed aansluit bij de uitgavenontwikkeling.

#### *Verdeling overschot*

De verdeling van het overschot van f 225 via het cluster VHROSV wordt niet gemotiveerd. Zonder nader kostenonderzoek zou het meer voor de hand liggen de vrijvallende middelen te verdelen via de uitkeringsfactor. Dit mede in het licht van de overbedeling van het cluster zoals die uit het POR blijkt. De achterliggende reden voor de verdeling via het cluster VHROSV lijkt vooral ingegeven te zijn door de herverdeeleffecten. De kostenoriëntatie lijkt hierbij uit het oog verloren.

#### *Conclusie*

De Raad komt tot de conclusie dat de voorgestelde wijziging meer betreft dan een louter technische ingreep. De aard van de wijziging staat op gespannen voet met de twee belangrijkste uitgangspunten van het verdeelstelsel namelijk kostenoriëntatie en globaliteit.

De Raad erkent dat er voldoende aanwijzingen zijn dat de verdeling van het cluster VHROSV herziening behoeft. Zowel de onderbesteding op het cluster VHROSV als de ontwikkelingen binnen het cluster (Vijfde Nota, Nota Wonen, Nota Grondbeleid, de aandrang tot versterking bouw- en woningtoezicht) leiden tot de conclusie dat er alle aanleiding is het cluster VHROSV zo spoedig mogelijk te herijken.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mw. A. van den Berg, voorzitter

G.A. van Nijendaal, plv. secretaris

---

[1] Voornemen herziening maatstaf Stadsvernieuwing van het gemeentefonds, eindrapport, Cebeon, 21 juni 2001.

[2] Overzicht specifieke uitkeringen 1993 en 1998.