

De minister van Financiën  
 De heer drs. G. Zalm  
 De minister van Binnenlandse Zaken en  
 Koninkrijksrelaties  
 De heer J.W. Remkes  
 De minister van VROM  
 Mevrouw S.M. Dekker

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	IRF 2005-00848 M	Rfv2005063628	29 november 2005
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
mr. G.A. van Nijendaal	55809-008	070-4267232	
Onderwerp			
Financieringssysteem Almere			

Geachte heren Zalm en Remkes, geachte mevrouw Dekker,

U vraagt de Raad voor de financiële verhoudingen een breed advies uit te brengen over de structurele financieringsproblematiek van de gemeente Almere. De belangrijkste aanleiding voor dit verzoek is de in de Nota Ruimte beoogde schaalessprong van Almere en de financiële vraagstukken die daarmee samenhangen. Mede aanleiding voor de adviesaanvraag is de door Tweede Kamer aanvaarde motie Verdaas<sup>1</sup>, waarin wordt geconstateerd dat de huidige financieringssysteem niet is toegesneden op de lange en snelle groei van het aantal inwoners van Almere en voorts dat de huidige verbindingen en voorzieningen onvoldoende zijn voor een stad die doorgroeit naar ongeveer 300.000 inwoners.

### **Samenvatting**

*Komt de bestaande financieringssysteem tegemoet aan de kosten van snelgroeiende gemeenten in het algemeen en die van Almere in het bijzonder, of niet? Zo nee, welke mogelijke oplossingsrichtingen zijn dan aan de orde? Uitgangspunt van de financiële verhoudingen in Nederland tussen het Rijk en de gemeenten is dat elke gemeente bij een gelijke belastingdruk in staat moet zijn een gelijkwaardig voorzieningenniveau aan te bieden. Elke gemeente is daarbij primair verantwoordelijk voor de eigen financiële huishouding.*

*Destijds is bij de huidige Financiële-verhoudingswet overwogen dat groeigemeenten te maken kunnen hebben met een bijzondere kostenontwikkeling in de tijd, maar dat gelet ook op de veronderstelde baten die groeigemeenten kunnen realiseren er onvoldoende aanleiding bestaat om bij de verdeling van het Gemeentefonds een bijzondere positie voor groeikernen in te ruimen. De Raad stelt vast dat hem ook nu geen signalen bekend zijn die er op zouden duiden dat de verdeling van de algemene uitkering in algemene zin onvoldoende rekening houdt met de kosten van snelgroeiende gemeenten. De Raad mist*

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2004/05, 29 435, nr. 117.

*ook een objectieve onderbouwing op grond waarvan kan worden vastgesteld dat Almere, en andere snelle groeigemeenten, bij de verdeling van de algemene uitkering onvoldoende tegemoet worden gekomen in de kosten. Almere heeft in de optiek van de Raad ook op dit moment geen financieel probleem.*

*De bekostiging van veel taken is gebaseerd op gegevens uit voorafgaande jaren. Deze zogeheten “t-min”problematiek speelt ook bij de algemene uitkering, maar binnen een globaal werkend verdeelsysteem noopt dit niet tot aanpassingen, temeer daar de Raad van mening is dat de “t-min” problematiek vooral bij specifieke uitkeringen speelt. Bij de meest relevante specifieke uitkeringen lijkt een oplossing in het verschiet te liggen. Indien mocht blijken dat de oplossingen van de “t-min” problematiek bij de verschillende specifieke uitkeringen onvoldoende soelaas bieden, acht de Raad een algemene regeling of voorziening, los van het Gemeentefonds, eventueel een optie.*

*De gemeente Almere krijgt in toenemende mate een grootstedelijk karakter en daarbij behorende problematiek en uitgaven. Voorts krijgt Almere meer dan in het verleden te maken met beheer- en onderhoudsuitgaven voor bestaande infrastructuur en voorzieningen. In dat opzicht wordt Almere steeds meer een ‘gewone’ grote stad. Het zijn van grote stad of het doormaken van een snelle groei is echter geen reden om te worden toegelaten tot de groep GSB-gemeenten. De aard van de problematiek waarmee Almere te maken heeft, heeft een ander karakter en andere oorzaken dan de cumulatie en concentratie van problemen die samenhangen met een verouderde fysieke structuur en sociale achterstanden zoals in de GSB-gemeenten. De Raad is van mening dat de verdeling van de algemene uitkering, zeker na de recente herijking van de clusters Bijstand en Zorg, voldoende rekening houdt met de kosten van de sociale structuur van de gemeenten.*

*Het kenmerkende verschil en de unieke positie van de gemeente Almere ligt in de optiek van de Raad daarin dat deze gemeente voor een deel van de stad de omslag van groei naar beheer moet maken en tegelijkertijd zich gesteld ziet voor grootschalige investeringen in verband met de groei-opgave. In beginsel levert grondexploitatie voor een gemeente een batig saldo op. De relatief gunstige omstandigheden waaronder Almere grond kon verwerven en uitzetten behoren voor Almere echter tot het verleden. Dat betekent dat de financiële ruimte om grote hoeveelheden woningen te bouwen minder is geworden en met meer financiële risico's gepaard zal gaan. Het is redelijk te veronderstellen dat indien de gemeente uitgaat van een verantwoord beheer en ontwikkeling (financieel, economisch en sociaal) van de huidige stad de door het Rijk gewenste schaa sprong qua omvang van de groei en/of qua groeitempo zich zeker niet zal voltrekken. Als het Rijk aan de gemeente een schaa sprong in de vorm van een meerjarige groei met gemiddeld 2.000 woningen per jaar tot een totale omvang van 40.000 nieuwe woningen oplegt, zal het Rijk ook moeten aangeven hoe de gemeente dat verantwoord kan doen. Gelet op de door het Rijk beoogde groei past het dat het Rijk gemeenten faciliteert om samen met marktpartijen en corporaties de gewenste groei te realiseren. Een convenant waarin partijen de wederzijdse verplichtingen vastleggen biedt de beste garanties voor maatwerk.*

*Extra investeringsopgaven in stedelijke en regionale voorzieningen kunnen niet uit geheel uit de grondexploitatie worden bekostigd. De vereiste investeringen in voorzieningen en infrastructuur bij een schielsprong dreigen ten koste te gaan van de normale beheer- en exploitatie-uitgaven. Daarmee is niet gezegd, dat Almere in het geheel geen bijzondere kosten kan opvangen. De Raad acht daarom een gedegen inventarisatie van de onvermijdelijke (extra) investeringen noodzakelijk.*

*Een van de mogelijke oplossingen is dat het Rijk bij het ontwikkelen van een nieuw Besluit Locatiegebonden Subsidies rekening houdt met de gewijzigde omstandigheden alsook met de omvang en de risico's die gepaard gaan bij grootschalige woningbouw.*

*Duidelijk is dat Almere over de grondprijzen en de voorwaarden met Domeinen moet onderhandelen. De Raad geeft daarbij in overweging dat, gelet op de door het Rijk gewenste grootschalige groei en de bijzondere grondpositie die het Rijk rond Almere inneemt, het Rijk samen met Almere de mogelijkheden verkent om deze unieke situatie in wederzijds belang te benutten. Hij denkt daarbij aan creatieve oplossingen, zoals gezamenlijke ontwikkeling van de gronden (bouw- en woonrijp maken), uitgestelde betaling (bijvoorbeeld na de realisatie van de bouw), erfpachtconstructies of het oprichten van een gezamenlijke grondontwikkelingsmaatschappij.*

*Voor de noodzakelijke bovenmatige investeringen in voorzieningen met een stedelijk en/of regionaal karakter die verband houden met de schielsprong is een fondsconstructie waaraan de verschillende betrokken departementen, elk vanuit een eigen verantwoordelijkheid bijdragen, een optie. Daarbij is de Raad van opvatting dat gelet op de betrokken belangen bij de noodzakelijke investeringen in de economische infrastructuur en de verantwoordelijkheid voor het Rijk een beroep op het Fonds Economische Structuurversterking in de rede ligt.*

## **1.**

### **Inleiding**

Vooraf hecht de Raad er aan duidelijkheid te scheppen hoe de voorliggende adviesaanvraag zal worden beantwoord.

De vraagstelling zoals de Raad die zich heeft gesteld luidt:

*in hoeverre komt de bestaande financieringsystematiek tegemoet aan de kosten van snelgroeiende gemeenten in het algemeen en die van Almere in het bijzonder en welke mogelijke oplossingsrichtingen kunnen daarbij aan de orde zijn?*

De Raad baseert zijn oordeel op zijn inzichten over de werking van de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten. Uitgangspunt van de financiële verhoudingen is dat elke gemeente bij een gelijke belastingdruk in staat moet zijn een gelijkwaardig voorzieningenniveau aan te bieden. Alle gemeenten, ook snelle groeigemeenten, zijn primair zelf verantwoordelijk voor de eigen financiële huishouding.

Een deugdelijke bekostigingssystematiek veronderstelt dat de gemeente beschikt over voldoende middelen om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Gemeenten behoren daarbij niet te worden geconfronteerd met onvermijdelijke kosten als gevolg van beslissingen van andere overheden zonder dat zij daarvoor worden gecompenseerd.

Het ligt niet op de weg van de Raad zich uit te spreken over de omvang van de financiële problemen van Almere. Wel wil de Raad benadrukken dat bevolkingsgroei niet alleen financiële nadelen meebrengt, maar ook voordelen en kansen biedt. Bij de ontwikkeling van het nieuwe verdeelstelsel van de huidige Financiële-verhoudingswet (Fvw) is uitdrukkelijk meegewogen dat nieuwbouw op uitleglocaties voor gemeenten ook opbrengsten in de sfeer van de grondexploitatie oplevert. Het louter inzoomen op financiële problemen zou onrecht doen aan een evenwichtige beoordeling.<sup>2</sup>

De Raad beschouwt Almere als een normale gemeente. Almere heeft in principe op dezelfde wijze te maken met de gevolgen van rijksbeleid als elke andere gemeente. Het kenmerkende verschil is alleen de snelle groei van het aantal inwoners over een reeks van jaren.

De Raad beschouwt Almere ook niet als een gemeente die in aanmerking komt voor een aanvullende uitkering uit het Gemeentefonds op basis van artikel 12 van de Fvw. Wel geeft hij in overweging om door middel van een begrotingsscan de financiële positie te laten toetsen door de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO). Daar zal dan nadrukkelijk ook het gemeentelijke grondbedrijf bij betrokken dienen te worden. Een dergelijke toets kan inzicht verschaffen aan zowel het Rijk als de gemeente over de aard en omvang van de financiële problemen.

In zijn advies maakt de Raad onderscheid tussen de huidige groei en de exploitatielasten die daarmee gepaard gaan en de beoogde schaa sprong en de daarbij behorende investeringsopgave.

In zijn advies over de voorgenomen invoering van een maatstaf snelle groeigemeenten heeft de Raad aangekondigd in een later stadium advies uit te brengen over het verdeelstelsel in relatie tot de uiteenlopende demografische ontwikkelingen – zoals groei en krimp – waarmee gemeenten worden geconfronteerd. Gelet op het specifieke karakter van deze adviesaanvraag en de bij nader inzien geheel andersoortige problemen waarmee krimpende of stationaire gemeenten te maken hebben, is dit voor de Raad aanleiding om deze problematiek niet in dit advies mee te nemen.

## 2.

### **Stand van zaken Almere**

De gemeente Almere heeft anno 2005 ruim 175.000 inwoners. De gemeente kende over de afgelopen 25 jaar een onafgebroken groei van het aantal inwoners en woningen. In de

---

<sup>2</sup> Memorie van toelichting Financiële-verhoudingswet 1997, Kamerstukken II, 1995/96, 24 552, nr. 3, p. 32.

periode 1999-2004 nam de bevolking met 25% toe. Op basis van de huidige bouwopgave op grond van de Vinex en Vinac volgt dat Almere doorgroeit tot 200.000 inwoners in 2010. Dit betekent een nog resterende bouwopgave van gemiddeld 2.000 woningen per jaar. De huidige verfijningsuitkering groeikernen binnen het Gemeentefonds heeft nog een looptijd tot 2006.

De oorspronkelijke opgave voor Almere voorziet in een verdere groei tot ongeveer 250.000 inwoners. Het Programma Noordvleugel behelst het regionaal kader waarin de afspraken in regionaal perspectief tot stand moeten komen. In het kader van het Programma Noordvleugel als onderdeel van de Nota Ruimte wil het kabinet begin 2006 uitsluitsel geven over de verdere groei-doelstelling voor Almere. De precieze omvang van de schaa sprong is nog niet duidelijk, maar ligt in een bandbreedte van 250.000 tot 375.000 inwoners, de zogeheten hoge en lage variant uit de Nota Ruimte. Het kabinet gaat vooralsnog uit van de middenvariant waarbij Almere doorgroeit naar circa 300.000 inwoners. Dat betekent een groei van circa 40.000 woningen tot 2030, ofwel gemiddeld 2.000 woningen per jaar.

*Advies Rfv over de gemeentefondsmaatstaf “snelle groeigemeenten”*

Eerder dit jaar heeft de Raad de voorgenomen invoering van een nieuwe gemeentefondsmaatstaf “snelle groeigemeenten” afgewezen. De reden daarvan was dat de Raad onvoldoende aanwijzingen zag voor duidelijke tekortkomingen in het bestaande verdeelstelsel van het Gemeentefonds. De Raad heeft in dat advies echter niet geconcludeerd dat de huidige financieringssysteem voor gemeenten met een snelle groei in alle gevallen toereikend is. Hij heeft alleen aangegeven geen aanleiding te zien om een afzonderlijke maatstaf snelle groeigemeenten te hanteren bij de toedeling van middelen uit het Gemeentefonds. Daarbij sloot de maatstaf onvoldoende aan op het beoogde doel en bracht tevens ongewenste effecten met zich. De Raad wees er op dat de algemene uitkering niet kan functioneren ter correctie van een scheve verdeling bij specifieke uitkeringen. Voor de oplossing van het zogeheten *time lag*-probleem zijn volgens de Raad andere alternatieven denkbaar. De Raad heeft aangegeven in een later stadium advies te willen uitbrengen over het verdeelstelsel in relatie tot uiteenlopende demografische ontwikkelingen, zoals groei en krimp.

### 3.

#### **De adviesaanvraag**

De adviesaanvraag gaat uit van het bestaan dan wel ontstaan van een financieel probleem voor de gemeente Almere als gevolg van de groeiopgave die voortvloeit uit de Nota Ruimte. De Raad destilleert uit de adviesaanvraag drie kwesties:

1. de “t-min” problematiek. Deze wordt veroorzaakt door het feit dat verschillende bekostigingsregimes van het Rijk een vertragingsfactor kennen, omdat middelen worden toegekend op basis van de situatie van één tot enkele jaren eerder (“t-min”). Voor een snelgroeiende gemeente als Almere betekent dit dat de bekostiging achterloopt bij de werkelijke vraag naar voorzieningen;

2. Almere (175.000 inwoners) heeft niet de status van GSB-gemeente. Almere kan daarom geen aanspraken maken op geldstromen die exclusief bestemd zijn voor GSB-gemeenten;
3. de investeringsopgaven waarvoor de gemeente Almere zich in het licht van een volgende groei-opgave geplaatst ziet. De huidige infrastructurele verbindingen en maatschappelijke voorzieningen zijn onvoldoende voor een verdere schaa sprong.

#### 4.

##### **De “t-min” problematiek**

De bekostiging van veel aan gemeenten opgedragen taken is veelal gebaseerd op gegevens uit voorafgaande jaren. Bij snelgroeiende gemeenten heeft dit tot gevolg dat de middelenverstrekking achterloopt op de werkelijke situatie. Bij de “t-min”problematiek gaat het vooral om de exploitatiekant van (bestaande) voorzieningen. Dit probleem wordt ernstiger naarmate:

- een gemeente sneller groeit dan gemiddeld;
- het gegevens betreft uit een ouder peiljaar;
- de groei van de gemeente zich over een langere periode uitstrekt.

Het probleem doet zich zowel bij de algemene uitkering als bij specifieke uitkeringen voor.

##### *De algemene uitkering*

De algemene uitkering is globaal en kostengeoriënteerd. Globaal in de betekenis dat niet elke bijzondere omstandigheid van een gemeente in het verdeelstelsel wordt meegenomen. Bij de totstandkoming van de huidige verdeling van de algemene uitkering is bewust overwogen dat groeigemeenten weliswaar te maken (kunnen) hebben met een bijzondere kostenontwikkeling in de tijd, maar dat mede gelet op de baten er geen aanleiding was voor het handhaven van de toenmalige verfijningsuitkering groeikernen. Groeigemeenten werden in staat geacht zelf een beleid te ontwikkelen dat rekening hield met de ongelijkmatige kosten en inkomsten in de tijd.<sup>3</sup>

Het uitgangspunt van kostenoriëntatie bij de verdeling van de algemene uitkering veronderstelt dat de verdeling ook aansluit op de kosten die voortvloeien uit demografische veranderingen. De meeste verdeelmaatstaven worden jaarlijks geactualiseerd en worden geacht aan te sluiten bij de feitelijke situatie. Voor ongeveer 16 tot 20% van de verdeling van de algemene uitkering geldt dat zij naar hun aard weinig of geen dynamiek kennen, omdat ze betrekking hebben op de fysieke gesteldheid van de gemeente zoals oppervlakte, bodemgesteldheid, historische kernen enzovoort. De inwoner/woningen gerelateerde maatstaven kennen de grootste dynamiek. Het bevriezen van dynamische maatstaven is nadelig voor snelgroeiende gemeenten. Bij de herijking van de clusters Bijstand en Zorg is de bevroren maatstaf ‘aantal bijstandsontvangers’ dynamisch gemaakt. Deze aanpassing leidt tot een positief herverdeeleffect voor groeigemeenten. Daarentegen is recent besloten

<sup>3</sup> Memorie van toelichting Financiële verhoudingswet 1997, Kamerstukken II, 1995/96, 24 552, nr. 3, p. 32.

de maatstaf 'lage inkomens' tijdelijk te bevriezen, omdat na wijziging van de vaststellingsmethodiek onzekerheid bestaat in welke mate de gewijzigde aantallen daaraan zijn toe te schrijven dan wel aan daadwerkelijke ontwikkelingen. Duidelijk is wel dat vooral snel groeiende gemeenten last hebben van de bevriezing van de maatstaf 'lage inkomens'. Deze maatstaf wordt overigens ook bij tal van specifieke uitkeringen gebruikt, zodat snelle groeigemeenten daarvan mogelijk eveneens nadeel zullen ondervinden.

De Raad onderkent dat door het hanteren van de meest actuele gegevens bij de verdeling, op onderdelen verbeteringen ten gunste van snel groeiende gemeenten mogelijk zijn. Hij heeft desalniettemin niet de overtuiging dat de kern van de "t-min" problematiek bij de algemene uitkering uit het Gemeentefonds ligt. De reden daarvoor is dat de algemene uitkering wordt gekenmerkt door een grote mate van bestedingsvrijheid. De uitgaven die gemeenten uit de algemene uitkering bekostigen zijn naar hun aard niet per definitie onvermijdelijk. De groei van het inwonertal leidt niet direct over de gehele linie tot onvermijdelijke of niet te beïnvloeden uitgaven.

De mate waarin onvermijdelijke uitgaven leiden tot verdringingseffecten bij andere uitgaven bij snelgroeiende gemeenten, kan de Raad niet beoordelen. Daarvoor is een uitgebreide analyse noodzakelijk. De Raad stelt alleen vast dat hem geen signalen bekend zijn die er op zouden duiden dat de verdeling van de algemene uitkering in algemene zin onvoldoende rekening houdt met de kosten van snelgroeiende gemeenten. Het ontbreken van een onderbouwing vormde voor de Raad een van de redenen om negatief te adviseren over de voorgenomen maatstaf 'snelle groeigemeenten'.

### *Specifieke uitkeringen*

Specifieke uitkeringen zijn mede bedoeld voor de bekostiging van aangewezen uitgaven, die voortvloeien uit wettelijke taken voor de gemeenten. Dit type specifieke uitkeringen beoogt op zijn minst globaal kostendekkend te zijn. Analytisch zijn twee afzonderlijke vragen te onderscheiden: de eerste vraag is in hoeverre met de specifieke kosten van snelgroeiende gemeenten bij de verdeling van de afzonderlijke specifieke uitkeringen rekening is gehouden en de tweede vraag luidt in hoeverre er sprake is van een "t-min" problematiek. Bij de eerste vraag gaat het bijvoorbeeld om de kwestie of de objectieve verdeling om aldus herverdeel-effecten te beperken niet te veel gebaseerd is op historische kosten. Met andere woorden: wordt met de verdeling van de specifieke uitkering voldoende rekening gehouden met de specifieke dynamiek van de gemeente? Het antwoord op deze vraag is een aandachtspunt bij elk verdeelvraagstuk.

In de praktijk zijn beide vragen vaak niet goed te scheiden. Naarmate de uitgaven voor gemeenten een onvermijdelijk karakter hebben, maar echter wel direct gerelateerd zijn aan de bevolkingsomvang kan dit voor snelgroeiende gemeenten leiden tot financiële problemen. Een goed voorbeeld hiervan is de verstrekking van bijstandsuitkeringen op grond van de Wet Werk en Bijstand.

De Raad heeft de indruk dat de "t-min" problematiek vooral bij specifieke uitkeringen aan de orde is. In de adviesaanvraag wordt gesteld dat bij de meest relevante specifieke uitkeringen inmiddels een oplossing is bereikt dan wel in het verschiet ligt. Mocht dit het

geval zijn, dan lijkt het “t-min” probleem in belangrijke mate te zijn opgelost. Voordeel van een dergelijke aanpak is dat maatwerk per uitkering kan worden geboden.

*Het “t-min” probleem voor Almere*

De Raad vraagt zich af in welke mate onvermijdelijke uitgaven bij de gemeente Almere leiden tot verdringingseffecten op andere uitgaven. Daarvoor is een uitgebreide analyse noodzakelijk. De eerder genoemde begrotingsscan kan daarin wellicht inzicht verschaffen. Gelet op de unieke situatie van Almere waarbij sprake is van een meerjarige sterke bevolkingsgroei is de Raad van mening dat door de “t-min” problematiek de middelenvoorziening niet goed afgestemd is geweest op de noodzakelijke uitgaven van de gemeente. De Raad begrijpt dat dit probleem ook door het kabinet wordt erkend. Dit is voor het Rijk mede aanleiding geweest te komen tot een eenmalige kwijtschelding van een naheffing op het openbaar gebied.

Wat betreft de toekomstige “t-min”problematiek wordt in de adviesaanvraag gesteld dat wordt gewerkt aan oplossingen binnen de bestaande financieringssystemen. Onduidelijk is echter welke regelingen het betreft en welke oplossingen zijn aangereikt en tot hoever deze daadwerkelijk reiken. Ook is onduidelijk of deze oplossingen voor de specifieke situatie van Almere voldoende soelaas bieden, dan wel algemeen van aard zijn. Mocht blijken dat de bedoelde aanpassingen onvoldoende bijdragen tot het oplossen van de problemen van Almere en wellicht ook andere snelgroeiende gemeenten, dan geeft de Raad in overweging een algemene regeling te treffen waar alle gemeenten met een duidelijk meer dan gemiddelde bevolkingsgroei een beroep op zouden kunnen doen. Daarbij denkt de Raad aan een regeling waarop gemeenten, die een jaarlijkse groei van de woningvoorraad en/of het inwonertal kennen van meer dan x %, (waarbij naarmate de bestaande bevolkingsomvang groter is het percentage lager is of wel met een absoluut minimum aantal), een beroep op zouden kunnen doen. Het gaat dan om een soort hardheidsclausule als tegemoetkoming aan de gestegen vraag gedurende een uitkeringsjaar. Deze hardheidsclausule zou algemeen van moeten aard zijn en los van het Gemeentefonds dienen te staan. Hiervoor zou een apart budget (fonds) moeten komen waaraan de meest betrokken departementen bijdragen. Zodoende wordt voorkomen dat een ontoereikende verdeling van middelen bij sommige specifieke uitkeringen via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds wordt afgewenteld op het collectief van de gemeenten.

*De Raad herhaalt zijn eerder ingenomen standpunt dat er geen aanleiding is de algemene verdeelsystematiek van het Gemeentefonds ten behoeve van snelle groeigemeenten te herzien. Indien mocht blijken dat de oplossingen van de “t-min” problematiek bij de verschillende specifieke uitkeringen onvoldoende soelaas bieden, dan acht de Raad het treffen van een algemene regeling of voorziening, die los staat van het Gemeentefonds, eventueel een optie.*



## 5.

### **De GSB-status**

Het grotestedenbeleid (GSB) heeft als doel steden die te maken hebben met meervoudige grootstedelijke problemen door een gerichte inzet van rijksbijdragen extra middelen en bevoegdheden te geven. De criteria om voor de GSB-status in aanmerking te komen staan vast en zijn ingegeven door de cumulatie en concentratie van grootstedelijke problemen.<sup>4</sup> De GSB-status van een gemeente staat los van de grootte en het groeitempo van een gemeente. Gemeenten die een snelle bevolkingsgroei doormaken zullen vaak in toenemende mate te maken krijgen met grootstedelijke problemen. Maar het enkele feit dat een gemeente een sterke groei in inwoners doormaakt, vormt geen basis voor toelating tot de groep GSB-gemeenten.

De voor het GSB beschikbare gelden hebben veelal betrekking op beleidsterreinen die geen relatie hebben met de groei van de gemeente. Het grootste budget in het fysieke domein van het GSB betreft het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Deze geldstroom is vooral gericht op stadsvernieuwing en herstructurering van naoorlogse woonwijken. De gelden voor het economische domein zijn vooral gericht op de herstructurering en ontsluiting van (oude) industrieterreinen. In het sociale domein betreft de grootse geldstroom die voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang, daarnaast zijn er geldstromen gebundeld met doelstellingen op het terrein van integratie en veiligheid.

De huidige convenantsperiode van GSB loopt van 2005 tot en met 2009. De Raad acht de grotere mate van bestedingsvrijheid een belangrijke stimulans om tot integrale aanpak van problemen te komen. De Raad heeft zich bij de aanvang van de tweede, huidige convenantsperiode uitgesproken voor het verder verbreden van het GSB-sturingsconcept.<sup>5</sup> Voor de periode na 2009 is er aanleiding het gehele GSB te heroverwegen en te herijken.

#### *Almere als GSB-gemeente*

Als jonge grote stad krijgt Almere als gevolg van snelle groei en omvang relatief laat te maken met een aantal grootstedelijke problemen. De gemeente krijgt in toenemende mate te maken met uitgaven die voortvloeien uit het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Dit betreft uitgaven die naar de opvatting van de Raad behoren tot de normale beheer- en onderhoudsuitgaven die elke gemeente heeft. Er is sprake van een omslag van louter bevolkingsgroei naar een situatie waarin ook beheer en onderhoud een steeds belangrijker rol gaan spelen.

De bevolkingssamenstelling wijzigt snel met daarbij een groter aandeel minderheden en lage inkomens. Ten opzichte van andere grote steden lijkt er sprake van een zekere inhaalslag. De Raad stelt vast dat de gemeente voorzieningen moet gaan treffen en beleid

---

<sup>4</sup> Deze criteria zijn voor een deel gebaseerd op het al dan niet zijn van stedelijk knooppunt in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening, kernstad in één van de Kaderwetgebieden en een samengestelde set van kenmerken die de grootstedelijke problematiek aangeven (minderheden, lage inkomens, criminaliteit, werkloosheid, verouderde woningbouw enz.).

<sup>5</sup> Rob en Rfv, *Steden zonder muren. Toekomst van het grotestedenbeleid*, Den Haag, oktober 2001.

opstarten waar dat in andere grote gemeenten van dezelfde omvang geleidelijk tot stand is gekomen en nu reeds lange tijd gebruikelijk is.

De gemeente scoort op slechts twee a drie van de zes criteria die bepalend zijn voor de toekenning van de GSB-status. De aard van de problematiek waarmee Almere te maken heeft, heeft een ander karakter en andere oorzaken dan de cumulatie en concentratie van problemen die samenhangen met een verouderde fysieke structuur en sociale achterstanden. Naast Almere zijn er tal van andere gemeenten die gelet op de criteria met nog meer recht de status van GSB-gemeente zouden kunnen claimen. Daarmee zou het GSB-concept verwateren en aan kracht verliezen.

Voor een deel van de beschikbare middelen in het kader van het GSB komt Almere ook zonder GSB-status in aanmerking. Voor een ander deel van de beschikbare middelen binnen het GSB geldt dat deze betrekking hebben op vooral herstructurering van naoorlogse woonwijken, problemen waarmee Almere juist niet mee te maken heeft. Er is een beperkt aantal kleine budgetten die exclusief voor de GSB-gemeenten zijn bestemd en waarop Almere geen beroep kan doen, omdat het de GSB-status ontbeert. Dat betreft met name gelden op het terrein van sociale integratie en veiligheid.

*De Raad acht geen gronden aanwezig om Almere op dit moment op basis van het huidige GSB-concept toe te laten tot de groep GSB-gemeenten. De Raad is van mening dat de verdeling van de algemene uitkering, zeker na de recente herijking van de clusters Bijstand en Zorg, voldoende rekening houdt met de kosten van de sociale structuur van de gemeenten. De Raad beschouwt de GSB-middelen als een tegemoetkoming voor de grote omvang en samenhang van meervoudige grootstedelijke problemen en de daarmee gepaard gaande excessieve kosten. De aard van de problematiek waarmee Almere te maken heeft, heeft een ander karakter en andere oorzaken dan de cumulatie en concentratie van problemen die samenhangen met een verouderde fysieke structuur en sociale achterstanden. Een puur cijfermatige redenering hoeveel Almere extra uit het GSB zou kunnen krijgen doet afbreuk aan de inhoudelijke doelstellingen en criteria die aan het GSB ten grondslag liggen. Pas bij een herijking van het gehele GSB en zijn doelstellingen voor de periode na 2009, is er eventueel aanleiding de positie van andere steden, waaronder Almere, te heroverwegen.*

## **6.**

### **Investeringsuitgaven**

Bevolkingsgroei gaat gepaard met grote investeringsuitgaven. De verwerving van gronden en het bouwrijp maken daarvan betekenen voor gemeenten een grote investeringslast die met financiële risico's gepaard gaan. Gemeenten kunnen in de grondexploitatie de kosten van bovenwijkse voorzieningen meenemen en op deze manier een deel van de noodzakelijke investeringen bekostigen. Bij kostenverhaal gelden de uitgangspunten profijt, causaliteit en proportionaliteit. De mogelijkheden om via de bouwgrondexploitatie bovenwijkse voorzieningen te realiseren zijn daarmee niet onbeperkt. De mogelijkheden zijn sterk afhankelijk van marktontwikkelingen. Het grondkostenverhaal is ruimtelijk

bepaald, dit in nauwe samenhang met de stand van de conjunctuur. De toerekenbaarheid van kosten lijkt zich te beperken tot de fysieke infrastructuur, terwijl er toch ook redenen zijn de sociale infrastructuur, zoals voorzieningen van bijvoorbeeld onderwijshuisvesting en kinderopvang tot de verhaalbare kosten te rekenen. Hoewel het volgens de Raad in de rede ligt gemeenten betere instrumenten aan te reiken op dit terrein, is het de vraag of dat voldoende soelaas biedt.<sup>6</sup>

In de huidige situatie geldt tot 2010 het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) waarbij het Rijk gemeenten financieel tegemoet komt in de onrendabele of bovenmatige investeringen. De oplossing die de Raad voor ogen staat is dat waar het Rijk er belang bij heeft dat een gemeente, die een substantieel aandeel in het beoogde bouwvolume voor haar rekening neemt, het die gemeente financieel tegemoet komt in de onrendabele of bovenmatige investeringen.

De Raad stelt vast dat de sturingsfilosofie die ten grondslag ligt aan de Nota Ruimte op gespannen voet staat met de wenselijkheid dat de rijksoverheid bouwactiviteiten van gemeenten gericht stimuleert. Daar waar geen eenduidige groeitaakstelling vanuit het Rijk wordt opgelegd, maar wel de verwachting wordt gewekt dat gemeenten in samenwerking met marktpartijen en woningbouwcorporaties de gewenste bouwvolumes zullen realiseren, zal de rijksoverheid andere middelen moeten inzetten om gemeenten te helpen de wenselijk geachte groei ook daadwerkelijk te realiseren. Het Rijk is voor het realiseren van de groei van het bouwvolume mede afhankelijk van de (financiële) mogelijkheden die gemeenten hebben. Indien de beoogde groei niet wordt gerealiseerd ontstaat er ook voor het Rijk een probleem.

Een snelle bevolkingsgroei kan leiden tot onevenredig grote investeringslasten die wellicht niet direct worden gehonoreerd door het verdeelstelsel. Gemeenten moeten investeren in grond, infrastructuur en voorzieningen. Voor snelle groeigemeenten geldt eerder dat nieuwe investeringen daarbij als gevolg van de constante snelle groei nauwelijks bekostigd kunnen worden uit de vrijval van kapitaallasten. De constante stroom van investeringen vergt veel van de beschikbare middelen in een snel groeiende gemeente. De Raad is van mening dat waar de (snelle) groei van het inwonertal (woningen) van de gemeente het gevolg is van door het Rijk “opgelegde” substantiële groeitaakstellingen op het gebied van de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, het ook redelijk is dat het Rijk zijn verantwoordelijkheid neemt, die los staat van het Gemeentefonds.

Het meest aangewezen instrument daarbij is naar de mening van de Raad het sluiten van een convenant, waarin Rijk en betrokken gemeenten de wederzijdse verplichtingen en bijdragen aan de te bereiken gemeenschappelijke doelstellingen vastleggen. Dergelijke afspraken hebben het karakter van een overeenkomst en zijn daarmee naar het oordeel van de Raad niet strijdig met de algemene uitgangspunten van de financiële verhoudingen.

---

<sup>6</sup> Advies Nota grondbeleid Rfv 55809-004, van 23 mei 2001.

Op basis van ervaringen uit het verleden met gemeenten met een groeitaakstelling meent de Raad te mogen stellen dat de kern van hun financiële problematiek ligt bij de omvang en aard van de investeringsopgaven waar deze gemeenten voor staan. Het gaat niet alleen om investeringen in de harde infrastructuur maar ook om investeringen in de sociale infrastructuur zoals tal van grootstedelijke voorzieningen. De Raad acht daarom een gedegen inventarisatie van de onvermijdelijke (extra) investeringen noodzakelijk.

*De specifieke investeringsopgaven voor Almere*

De middenvariant uit de Nota Ruimte gaat voor Almere uit van een toename van circa 40.000 woningen in een periode van 20 jaar wat een groeiopgave betekent van gemiddeld 2.000 woningen per jaar. Almere vervult daarmee een belangrijke regionale functie binnen de Noordvleugel van de Randstad. Dat geeft Almere een unieke positie binnen de Nederlandse gemeenten. Bij een dergelijke schaa sprong, zoals in het geval van Almere zullen bepaalde drempelwaarden van bestaande voorzieningen worden overschreden. Daarbij gaat het niet alleen om sociale voorzieningen (scholen, ziekenhuis, buurtcentra, brandweerkazernes, bibliotheken, musea, zorgvoorzieningen, theater en andere culturele voorzieningen), maar ook om infrastructurele voorzieningen. Voor een deel zullen de kosten als gevolg van de schaa sprong rechtstreeks ten laste komen van Almere. Het gaat daarbij om kosten die niet in de grondexploitatie kunnen worden meegenomen. Het betreft dus geen voorzieningen op wijk- en buurtniveau, maar vooral grootstedelijke voorzieningen en regionale voorzieningen. De investeringsopgaven die hieruit voortvloeien gaan naar de opvatting van de Raad uit boven een verantwoord investeringsniveau die de gemeente zelf kan dragen. Een dergelijk investeringsniveau zou ten koste gaan van de normale beheer- en exploitatie-uitgaven. Uitgaande van de reële financiële mogelijkheden van Almere zal naar verwachting de beoogde groei onder de huidige omstandigheden niet, althans zeker niet in het beoogde tempo worden gerealiseerd.

Voor een bijdrage uit het prestatiegerichte investeringsbudget (voor de kwantitatieve opgave) komt Almere niet in aanmerking, omdat op basis van de normatieve berekeningssystematiek geen sprake is van onrendabele kosten in de grondexploitatie van de te ontwikkelen woningbouwlocaties. Bij de grondverwerving en locatieontwikkeling is er in de huidige situatie geen sprake van excessieve kosten. Daarmee is niet gezegd dat Almere in de huidige situatie geen negatieve grondexploitaties kent, maar Almere wordt geacht deze te verevenen binnen de totale grondexploitatie. Wanneer de uitgangspunten voor de huidige normatieve berekeningssystematiek van het BLS gehandhaafd blijven, is er geen aanleiding te verwachten dat Almere na 2010 wel in aanmerking komt voor een dergelijke bijdrage. In het kader van het Programma Noordvleugel ligt het wellicht meer voor de hand om de toekenning op basis van een toekomstige vergelijkbare regeling als de BLS op regionaal niveau te doen plaatsvinden.

De situatie van Almere is in zoverre uniek dat de gebieden, die voor de beoogde schaa sprong het meest in aanmerking komen, thans voor een belangrijk deel in handen

zijn van het Rijk (Domeinen). Anders dan in het verleden, rekent Domeinen een commerciële prijs voor de grond. Ook behoren de gunstige condities waaronder de grond in het verleden werden verworven tot het verleden. De mogelijkheden die de relatief lage grondprijs bood aan Almere om bepaalde investeringskosten door te berekenen en toch een aantrekkelijke woon- en werkgemeente te zijn, zijn daardoor verminderd. Daarmee wordt de uitgangspunt voor de gemeente Almere op de regionale woning- en bedrijvenmarkt wezenlijk anders. Dit roept de vraag op of de doelstelling om tegelijkertijd grote hoeveelheden woningen te bouwen en een reële commerciële marktprijs grondprijs te hanteren nog wel ruimte laat voor een positieve grondexploitatie.

Zonder het uitgangspunt van commerciële marktprijzen voor de grond overboord te zetten, meent de Raad dat mogelijkheden moeten worden verkend om deze unieke situatie in wederzijds belang te benutten. Daarbij valt te denken aan gezamenlijke ontwikkeling van de gronden (bouw- en woonrijp maken), uitgestelde betaling (bijvoorbeeld na de realisatie van de bouw), erfpachtconstructies of het oprichten van een gezamenlijke grondontwikkelingsmaatschappij.

Het gaat daarnaast ook om voorzieningen die rechtsreeks uit rijksbudgetten of in elk geval niet uit gemeentelijke middelen zullen moeten worden bekostigd (ziekenhuis, rechtbank, rijkswegen e.d.). Het Rijk is verantwoordelijk voor de hoofdinfrastructuur die nodig is voor de adequate ontsluiting van een stad met een toekomstige omvang van ongeveer 300.000 inwoners. Het is daarbij een nationaal belang te zorgen voor een goede landelijke spreiding van voorzieningen en landelijke infrastructuur. Het ligt dan ook in de rede te verwachten dat de desbetreffende departementen bij de planning van toekomstige voorzieningen terdege rekening houden met te verwachten bevolkingsgroei en/of -spreiding in bepaalde gebieden. Het betreft hier niet louter een vraagstuk van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting maar tevens een sociaal-economische opgave waarbij verschillende departementen, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid betrokken zijn.

Een fondsconstructie waaraan de verschillende departementen bijdragen en waaruit de kosten die samenhangen met de explosieve groei van een gemeente kunnen worden bekostigd lijkt dan voor de hand te liggen. Deze aanpak zou zich niet hoeven te beperken tot louter investeringsuitgaven, maar daarin zou eventueel ook resterende toekomstige “t-min” problematiek voor Almere in kunnen worden meegenomen. Dit mede omdat de gewenste omvang van toekomstige voorzieningen veelal gebaseerd is op een groter bereik en bij aanvang niet automatisch rendabel is.

Het Fonds Economische Structuurversterking biedt naar de opvatting van Raad mogelijkheden om decentrale overheden bij omvangrijke investeringsprojecten te faciliteren. De gelden uit dit fonds zijn immers bestemd voor de financiering van grootschalige investeringen van nationaal belang, die de economische structuur versterken. Investerings in de verkeersinfrastructuur en ter versterking van de economische structuur en werkgelegenheid (verbetering woon-werkbalans) vallen daar ook onder. De opgave waarvoor Almere staat heeft niet alleen lokale betekenis, maar is ook regionaal en - in het

kader van de ontwikkeling (verstedelijking en economische groei) van de Noordvleugel - zelfs nationaal van belang.

*De kern van de financiële problematiek van gemeenten, die geacht worden een grote groei te realiseren, vormen de investeringsuitgaven. Gemeenten staan vooruitlopend op de baten voor grote investeringsuitgaven en risico's. Als het Rijk aan de gemeente een schaa sprong "oplegt" in de vorm van een meerjarige groei met gemiddeld 2.000 woningen per jaar tot een totale omvang van 40.000 nieuwe woningen, zal hij ook moeten aangeven hoe de gemeente dat verantwoord kan doen. Hoewel in formele zin geen sprake is van een opgelegde groeitaakstelling, ligt het wel in de rede dat het Rijk gemeenten faciliteert om samen met marktpartijen en corporaties de gewenste groei te realiseren. Dat vergt dat het Rijk ook politieke keuzes maakt.*

*Een convenant, waarin partijen de wederzijdse verplichtingen vastleggen, biedt de beste garanties voor maatwerk. De beoogde schaa sprong (omvang bevolkingsgroei en groeitempo) van Almere en de daarbij behorende omvang van de noodzakelijke investeringen gaan de normale investeringscapaciteit van deze gemeente te boven. Een evenwichtige investeringsopbouw staat op gespannen voet met het door het Rijk gewenste groeitempo. Daarmee dreigt het Rijk de beoogde woningbouwdoelstelling niet te realiseren. Duidelijk is dat Almere over de grondprijs en de voorwaarden met Domeinen moet onderhandelen. De Raad is evenwel van mening dat er, gelet op de door het Rijk enerzijds gewenste grootschalige groei en de anderzijds bijzondere grondpositie die het Rijk rondom Almere inneemt, aanleiding is tot het beproeven van creatieve oplossingen. Een andere mogelijkheid is dat het Rijk bij het ontwikkelen van een nieuw Besluit Locatiegebonden Subsidies rekening houdt met de gewijzigde omstandigheden alsook met de omvang en de risico's die gepaard gaan bij grootschalige woningbouw. Voor de noodzakelijke bovenmatige investeringen in voorzieningen met een stedelijk en/of regionaal karakter, die verband houden met de schaa sprong, is een fondsconstructie waaraan de verschillende betrokken departementen - elk vanuit een eigen verantwoordelijkheid - bijdragen, een andere optie. Daarbij is de Raad van opvatting dat, gelet op de betrokken belangen bij de noodzakelijke investeringen in de economische infrastructuur, een beroep op het Fonds Economische Structuurversterking in de rede ligt.*

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter

Mr. G.A. van Nijendaal, plv. secretaris