

De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing
en Koninkrijksrelaties
De heer mr. T.C. de Graaf
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

| | | | |
|--------------------------------|--------------------|----------------|-----------------|
| Bijlagen | Uw kenmerk | Ons kenmerk | Datum |
| -- | GSIB/GSB2003/84383 | Rfv2004050978 | 13 januari 2004 |
| Inlichtingen bij | Dossier/volnummer | Doorkiesnummer | |
| mr. G.A. van Nijendaal | 55809A-024 | 070-4267232 | |
| Onderwerp | | | |
| Financiële systematiek GSB III | | | |
| Verdeling Fysieke pijler ISV-2 | | | |

Geachte heer De Graaf,

In zijn advies over de financiële systematiek GSB III heeft de Raad aangegeven dat hij een 'knip' in de adviesaanvraag heeft aangebracht.¹ Het nu voorliggende deel gaat over het verdeelmodel voor het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) voor de fysieke pijler. Het advies is gebaseerd op het concept-rapport Verdeelsleutel ISV-2 (periode 2005-2009) van Cebeon van september 2003. Over de verdeling van de economische pijler is een apart advies verschenen.² Inmiddels heeft de Raad ook een adviesaanvraag ontvangen over de verdeling van de gelden voor sociale en veiligheidspijler.³ Hoewel de Raad erkent dat de verschillende pijlers van het grotestedenbeleid een grote inhoudelijke samenhang vertonen, is de Raad van mening dat de verdeelsleutels per pijler op eigen merites moeten worden beoordeeld. Dit geldt des te meer indien de schotten tussen de pijlers blijven bestaan. Iets waar de Raad overigens geen voorstander van is.⁴

Samenvatting

De Raad stelt vast dat onhelderheid over de interpretatie van de uitgangspunten leidt tot een ongewenste omkering van de discussie, namelijk eerst over de uitkomsten van het verdeelstelsel en vervolgens pas over de uitgangspunten van het beleid en de financieringssystematiek. De Raad is van mening dat er aanleiding is de actualisering van de verdeelsleutel niet te beperken tot een louter technische aanpassing van de dynamiek maar deze ook te toetsen aan de nieuwe outputdoelstellingen. De Raad stelt vast dat de outputdoelstellingen in de modulaire opbouw herkenbaar zijn terug te vinden. De Raad betreurt het dat voor de module herstructurering geen nieuwe behoeftebeoordeling is opgesteld. Hij meent dat er voldoende inhoudelijke redenen voor een nieuwe

¹ Advies Financiële systematiek GSB III van 20 november 2003, Rfv2003085922.

² Advies Financiële systematiek GSB III Verdeling Economische pijler, van 22 december 2003, Rfv 2003090226.

³ Verdeelmodellen en enkele voedingen BDU Sociaal, Veiligheid en Inburgering, brief van het ministerie voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 17 december 2003, kenmerk 2003/89764.

⁴ Advies Financiële systematiek GSB III van 20 november 2003, Rfv2003085922.

behoefteraming zijn. Voor wat betreft de overige modules stemt de Raad in met de voorgestelde verdeelsleutels.

Gelet op het ook door het kabinet onderschreven belang van de invloed van segregatie op de stedelijke vernieuwing hecht de Raad grote waarde aan een goede vertaling van dit aspect in de verdeling. De maatstaf lage inkomens komt hieraan maar ten dele tegemoet. De Raad stelt voor om naast lage inkomens ook de maatstaf minderheden voor de helft mee te wegen in de sleutel.

Bij de operationalisering van het investeringspotentieel acht de Raad de gemiddelde verkoopprijzen op grond van het Kadaster, zoals in het Cebeon-rapport genoemd, een weinig logische keuze. Stedelijke vernieuwing heeft betrekking op de gehele woningvoorraad, en vooral op stadswijken met een hoog aandeel sociale huurwoningen en relatief veel minder koopwoningen. Hij pleit daarom te kiezen voor de WOZ-waarden.

De voorstellen van de Raad zijn primair ingegeven door inhoudelijke overwegingen en niet door de uitkomst daarvan. Op basis van de beschikbare data mag worden verwacht dat deze voorstellen per saldo leiden tot een groter beschikbaar budget voor de G4 en G26 ten koste van het door de provincies te verdelen budget voor de gemeenten met een gering aandeel in de verdeelsleutel.

1.

Inleiding

In de nieuwe opzet van het grotestedenbeleid voor de komende convenantsperiode 2005-2009 (GSB-III) is het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) de eerst verantwoordelijke voor de fysieke pijler van het grotestedenbeleid. Ook de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) dragen bij aan de voeding voor de fysieke pijler.

De verdeling van de middelen voor de fysieke pijler loopt via de ISV-sleutel. In tegenstelling tot de andere pijlers binnen het grotestedenbeleid is deze verdeelsleutel ook van toepassing op de overige gemeenten. Deze gemeenten kunnen via de provincie een beroep doen op het ISV.

Ook in de huidige convenantsperiode vindt de verdeling van de middelen voor de fysieke pijler plaats via de verdeelsleutel voor het ISV. De destijds ontwikkelde verdeelsleutel voor het ISV is voor de nieuwe convenantsperiode 2005-2009 aangepast en vooral geactualiseerd. De Raad heeft ook over de vorige verdeelsleutel geadviseerd.⁵ Het stemt hem tevreden dat een aantal belangrijke aanbevelingen uit zijn advies over de verdeelsleutel ISV (alsnog) is overgenomen. Een aantal aanbevelingen is al verwerkt in de huidige sleutel, de overige aanbevelingen zijn in het kader van de ontwikkeling van de nieuwe sleutel onderzocht. Voor de Raad is dit aanleiding zich in dit advies te concentreren op de gehanteerde uitgangspunten en op de inhoudelijke onderbouwing van de verdeelsleutel en zich niet verder in te laten met de verdeeltechnische uitwerking. Het is

⁵ Advies verdeling Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing, van 2 augustus 1999, Rfv 199078923.

niet aan de Raad in deze fase de uitgangspunten nog te formuleren, wel om te toetsen of de goede uitgangspunten zijn gehanteerd en of deze goed zijn vertaald in de nu voorliggende verdeelsleutel. De Raad tekent hierbij aan dat de fase waarin hij om advies wordt gevraagd beperkingen met zich brengt. De Raad is zich er van bewust dat de mate waarin betrokken partijen al dan niet overeenstemming hebben bereikt van invloed is op zijn aanbevelingen. Dit heeft de Raad niet ervan weerhouden zijn eigen standpunt te formuleren.

De Raad erkent dat continuïteit in de verdeling van middelen een belangrijk gegeven is, zeker bij meerjarige ontwikkelingsprogramma's. Dit is geen rechtvaardiging om de bestaande verdeling zonder meer te handhaven. De periodisering van het GSB-beleid is mede bedoeld om op basis van de ervaringen en veranderende inzichten de mogelijkheid te bieden om het beleid bij te stellen. Hervredelingen moeten echter zowel technisch als inhoudelijk verdedigbaar zijn. Indien hervredelingen leiden tot financiële problemen zullen die door middel van een overgangsregime moeten worden ondervangen. De Raad is evenwel van mening dat gelet op het meerjarige karakter van de uitkeringen en het feit dat gemeenten voor de nieuwe convenantsperiode opnieuw een meerjarig ontwikkelingsprogramma moeten opstellen op basis van de voor die periode beschikbare middelen, het probleem minder nijpend is dan bij andere hervredelingen. Daarbij merkt de Raad wel op dat naast de invloed van de procentuele hervredeling ook de beperking van de omvang van het macrobudget van invloed is op het beschikbare bedrag per belanghebbende.

Hoofdstuk 2 geeft de hoofdlijnen van het verdeelmodel weer. In hoofdstuk 3 gaat de Raad nader in op de doelstellingen van de fysieke pijler. De uitgangspunten voor de actualisering van de huidige ISV-verdeelsleutel worden in hoofdstuk 4 besproken. Hoofdstuk 5 besteedt aandacht aan de relatie GSB-gemeente en het zijn van rechtstreekse gemeente voor de ISV. In hoofdstuk 6 gaat de Raad in op een doelmatige verdeling en besteding van de ISV-middelen. Hoofdstuk 7 behandelt de verdeelsleutels van de verschillende modules. Twee aparte aspecten van de ISV-verdeelsleutel, te weten de sociale segregatie en het investeringspotentieel, bespreekt de Raad in de respectievelijke hoofdstukken 8 en 9. In hoofdstuk 10 geeft de Raad tenslotte zijn conclusies weer.

2.

Inhoud van het verdeelvoorstel

De kern van het Cebeon-rapport is een actualisering van de bestaande ISV-verdeelsleutel. De bestaande verdeelsleutel (voor de periode 2000-2004) vormde hierbij het vertrekpunt. Het bestaande verdeelsysteem is hoofdzakelijk kostengeoriënteerd en gaat uit van de relatieve omvang en intensiteit van de problematiek in verschillende (typen van) gemeenten en van de omstandigheden waarbinnen stedelijke vernieuwing moet worden gerealiseerd. In een aparte module werd afzonderlijk rekening gehouden met de draagkracht van de gemeenten en provincies.

Er is sprake van een integrale verdeelsleutel die modulair is opgebouwd. Voor de modules stadsvernieuwing, herstructurering, lokale milieukwaliteit, grootschalig groen heeft Cebeon de sleutel geactualiseerd. Voor cultuurhistorie is een nieuwe sleutel ontworpen. Voor geluidhinder is de verdeling door VROM opgesteld.

Tabel 1. Overzicht deelbudgetten/modules ISV-2

| Deelbudget | Bedrag in miljoenen euro's |
|---|-----------------------------------|
| Stadsvernieuwing | 516 |
| Herstructurering | 488 |
| Lokale milieukwaliteit | 32 |
| Grootschalig groen | 22 |
| Cultuurhistorie | 40 |
| Geluidhinder | 136 |
| ISV-2 totaal (excl. bodemsanering) | 1234 |

Het budget voor bodemsanering zal worden gebaseerd op een landelijke behoefte-raming. Het maakt wel onderdeel uit van het ISV maar geen onderdeel van de nu voorliggende verdeelsleutel.

Voor de nieuwe periode zijn geen nieuwe behoefte-ramingen beschikbaar. Dit betekent dat het onderzoek is uitgegaan van de beoordeling van de werking van de ISV-1 sleutel, met inachtneming van de behoefte-ramingen voor de stadsvernieuwing uit 1994 en de herstructurering uit 1997, waarop deze sleutel is gebouwd. Verder is gekeken naar de werking van de sleutel in de afgelopen periode. De bestaande verdeling voor de periode 2000-2004 is ook het referentiepunt geweest voor de verdeling voor de periode 2005-2009.

2.1

Uitkomsten

In het Cebeon-rapport zijn de uitkomsten van verschillende modules gepresenteerd. Voor het investeringspotentieel zijn zelfs verschillende varianten doorgelicht. De optelsom van de verschillende modules (op grond van de voorkeursvariant herstructurering en de centrale variant voor investeringspotentieel) is in grote lijnen vergelijkbaar met die van ISV-1. Hieruit valt de conclusie te trekken dat de voor de sleutel gekozen indicatoren stabiel zijn.

Tabel 2: Samenvatting indicatieve verdeling totaal ISV-2 (op grond van centrale variant investeringspotentieel en voorkeursvariant herstructurering)

| | ISV 2000-2004 | | ISV 2005-2009 | |
|-----------------|------------------|--------------|-----------------|--------------|
| | Abs. mln. euro's | In procenten | Abs. mln.euro's | In procenten |
| G4 | 672,5 | 49,97 | 594,4 | 48,17 |
| G26 | 334,1 | 24,81 | 298,9 | 24,22 |
| Totaal G 30 | 1006,9 | 74,77 | 893,3 | 73,39 |
| Rest provincies | 339,7 | 25,23 | 340,8 | 27,61 |
| Totaal | 1346,6 | 100 | 1234,1 | 100 |

Er treedt een daling op van het aandeel van de G4 van 50,0% in de eerste periode van het ISV naar 48,2% in de tweede periode. Het aandeel van de provincies neemt toe van 25,2% naar 27,6% en dat van de G26 neemt af van 24,8% naar 24,2%.

De daling van het aandeel van de G4 is voor het grootste deel toe te schrijven aan de relatieve toename van het budget voor geluidhinder in het totale budget. Als afgezien wordt van dit budget zou de daling van de G4 0,7% zijn. Aangezien het aandeel van de G4 in geen van de andere modules daalt - maar juist iets toeneemt - is de rest van de daling van het aandeel van de G4 toe te schrijven aan de factor investeringspotentieel.

Ook de stijging van het aandeel van de provincies is voornamelijk toe te schrijven aan het budget geluidhinder, zonder dit budget zou de toename van het aandeel van de provincies 0,6% zijn. Geluidhinder buiten beschouwing latend, daalt het aandeel van de G26 0,1%.

3.

Doelstellingen

Stedelijke vernieuwing vormt qua omvang de belangrijkste pijler van het grotestedenbeleid. Daarbij is stedelijke vernieuwing bij uitstek een integratiefactor binnen het grotestedenbeleid. De fysieke maatregelen moeten voorwaarden scheppen voor een aantrekkelijke, sociale, veilige en een economisch vitale stad.

De *output*doelstellingen voor de fysieke pijler bestaan uit:

1. Wonen
 - Een betere balans tussen vraag en aanbod op het gebied van wonen;
2. Omgeving
 - De verbetering van de kwaliteit van de (semi-) openbare ruimte en/of de versterking van de culturele betekenis hiervan.
 - De verbetering van grootschalig groen in de stad (dit geldt alleen voor de G 30)
 - De verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving door het optimaal benutten van de meerwaarde van monumenten, archeologie en cultuurvoorzieningen.
 - Integraal benutten en borgen van cultuurhistorische kwaliteiten en culturele ambities, in een gebieds- en ontwikkelingsgerichte herstructurering van naoorlogse wijken (1945-1970).

- Sanering van de bodemverontreiniging in het stedelijk gebied.
 - Verbetering van de geluidssituatie bij de zogenaamde A- en railwoningen.
3. Zorgvuldig ruimtegebruik
- Per saldo intensivering van woningbouw binnen bestaand bebouwd gebied.
4. Fysieke voorwaarden voor een aantrekkelijke, sociale en veilige omgeving
- Fysieke ruimte scheppen voor sociale voorzieningen.

De *outputdoelstellingen* weerspiegelen het integrale karakter van de stedelijke vernieuwing. Voor de modules stadsvernieuwing en herstructurering geldt dat deze betrekking hebben op vrijwel alle *outputdoelstellingen*. De overige modules geluidhinder en cultuurhistorie zijn specifiek gerelateerd aan de genoemde *outputdoelstellingen* voor de omgeving. De *outputdoelstellingen* voor zorgvuldig ruimtegebruik zijn minder herkenbaar in de verdeelsleutel opgenomen. De modulaire opbouw van de verdeelsleutel vergroot de herkenbaarheid van het verdeelstelsel voor de betrokkenen.

4.

Uitgangspunten

De Raad constateert dat de discussie die tussen betrokken partijen is ontstaan, het gevolg is van het feit dat in de voorfase onvoldoende aandacht is besteed aan de te hanteren uitgangspunten.

Doordat er onvoldoende helderheid bestaat over de gehanteerde uitgangspunten, vormen de uitkomsten nu de bron van discussie. De uitkomsten zijn echter een gevolg van de gehanteerde uitgangspunten. Er dreigt nu een omkering van de discussie plaats te vinden, namelijk eerst over de uitkomsten van het verdeelstelsel en vervolgens pas over de uitgangspunten van het beleid en de financieringssystematiek. Ook in zijn vorige advies heeft de Raad dit moeten vaststellen. In dat opzicht stelt de gang van zaken de Raad teleur.

In het vorige advies over de verdeelsleutel constateerde de Raad het volgende⁶:

‘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.’

Bepalend voor de actualisering van de verdeelsleutel is wat onder actualisering wordt verstaan. De meest beperkte uitleg gaat uit van het gebruiken van meer recente gegevens of nieuwe verdeelmaatstaven. Een ander aspect van actualisering is het maken van nieuwe behoeferamingen voor die onderdelen waar dit van belang is. Er heeft echter geen nieuwe

⁶ Advies verdeling Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing, van 2 augustus 1999, Rfv 199078923.

behoefteraming plaatsgevonden. De nieuwe verdeling is daarmee in hoofdzaak gebaseerd op de bestaande verdeling. Bij een dergelijk beperkte uitleg van de actualisering missen aanbevelingen tot aanpassing van de sleutel al gauw grond, omdat deze niet gestaafd worden met nieuwe inzichten, doelstellingen of nieuwe ramingen van de behoeften.

De uitgevoerde actualisering van de verdeelsleutel lijkt niet geheel consequent te zijn in de opvatting wat onder actualisering valt. Naast onvermijdelijke technische en inhoudelijke wijzigingen op onderdelen zijn ook kleine beleidsmatige wijzigingen doorgevoerd. Voorbeelden zijn de inhoudelijke wijziging van de module cultuurhistorie en het vervallen van de module stadseconomie. Ook in de module geluidhinder is een accentverschuiving in de verdeling doorgevoerd. De belangrijkste inhoudelijke wijziging betreft de module herstructurering waar de vroeg naoorlogse woningbouw een zwaarder accent heeft gekregen.

De Raad mist echter een inhoudelijke toetsing van de verdeelsleutel aan de hand van de te leveren prestaties zoals die nu in het startdocument *'Samenwerken aan de kracht van de stad; de uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009'* staan beschreven. Daaruit ontstaat op zijn minst de indruk dat er sprake is van enige accentverschuivingen in het beleid met de nadruk op prioritaire wijken waarbij sprake is "van een omvangrijke en ernstige (GSB-brede) opeenstapeling van problemen"⁷. Hoewel de belangrijkste beleidsdoeleinden op de eerder geformuleerde prestatievelden weliswaar in grote lijnen ongewijzigd zijn gebleven, hebben er onmiskenbaar enkele accentverschuivingen plaatsgevonden in de nu geformuleerde *outputdoelstellingen*. Ook ontbreekt een kritische reflectie op mogelijke tekortkomingen in de huidige ISV-verdeelsleutel. De Raad erkent dat ervaringen met de huidige verdeling geen directe aanleiding geven voor de veronderstelling dat de verdeling onvoldoende aansluit bij de kosten. Dit omdat het totaal beschikbare bedrag weliswaar niet gering is, maar het is gemeten naar de behoefte uiteindelijk toch beperkt. Geen enkele gemeente zal geld overhouden. Ondertussen wordt door de economische situatie wel een sterke wissel getrokken op de financiële mogelijkheden van de lokale overheden uit eigen middelen bij te dragen aan stedelijke vernieuwing alsook op de bereidheid van private partijen om te investeren. Juist dat element is slechts globaal te benaderen. Er is daarom ook wel enige aanleiding te veronderstellen dat de opgaven door uiteenlopende omstandigheden in de loop der tijd wel veranderd zijn. De dynamiek in met name de herstructurering verschilt van stad tot stad. Ervaringen met knelpunten in de verdeling en of accentverschuivingen in de beleidsdoelstellingen van het ISV-beleidskader kunnen aanleiding vormen de verdeling voor het tweede tijdvak bij te stellen.

De Raad is van mening dat er aanleiding de actualisering van de verdeelsleutel niet te beperken tot een louter technische aanpassing van de dynamiek, maar ook te toetsen aan de nieuwe *outputdoelstellingen*.

⁷ Samenwerken aan de kracht van de stad; uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB III).

5.

Relatie GSB-gemeenten en ISV

Elke gemeente kent op basis van de ISV-sleutel een indicatief budget. Alleen de 30 GSB-gemeenten ontvangen een rechtstreeks budget van het Rijk.

In zijn advies over de financieringssysteem GSB III heeft de Raad al te kennen gegeven niet te willen tornen aan de huidige selectie van GSB-gemeenten. In zijn eerdere advies over de ISV-sleutel gaf de Raad aan begrip te hebben voor de beperking van de directe ISV-gemeenten tot de selectie van GSB-gemeenten, maar dat hij van mening blijft dat de grootte van het aandeel in de verdeelsleutel leidend zou moeten zijn voor het al dan niet rechtstreeks ontvangen van geld. De Raad stelt de selectie van het aantal rechtstreekse gemeenten voor de ISV nu niet meer ter discussie. Wel stelt de Raad vast dat aan de selectie en het aantal van GSB-gemeenten verschillende criteria - en zeker niet altijd even objectieve - ten grondslag hebben gelegen.⁸ Bij de voorziene evaluatie in 2007 van het GSB-stelsel en het ISV verdient de selectie zeker aandacht.

6.

Doelmatige verdeling

De Raad benadrukte in zijn advies dat de provincies meer dan een doorgeefluik dienen te zijn. De Raad stelt vast dat in de praktijk de niet-rechtstreekse gemeenten met een relatief groot aandeel in de ISV-sleutel door de provinciale tussenkomst in financieel opzicht niet slechter af zijn. Daar waar het om procentueel kleine aandelen van de ISV-sleutel gaat, dienen de provincies prioriteiten te stellen:

”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.”⁹

De Raad stelt vast dat de beschikbare som voor sommige provincies in bepaalde gevallen relatief groot is. Dit als gevolg van de optelsom van veel kleine budgetaandelen van individuele gemeenten in de provincie. Een groot deel van de niet-rechtstreekse gemeenten heeft te maken met een zowel absoluut als ook relatief gezien beperkte opgave voor stedelijke vernieuwing. In veel gevallen gaat het om een opgave die niet of nauwelijks boven het normale beheer voor de bebouwde omgeving uitstijgt. Bij stedelijke vernieuwing dient het echter te gaan om het honoreren van de grote omvang en daarmee de excessieve kosten die uitstijgen boven het normale beheer. Daarmee ligt de vraag voor of uit het oogpunt van een doelmatige verdeling en besteding van middelen er niet een drempel zou moeten worden geïntroduceerd en de beschikbare middelen meer geconcentreerd in te zetten in de gemeenten met een relatief grote opgave voor stedelijke vernieuwing. Dat zijn overigens niet per definitie alleen GSB-gemeenten.

⁸ *Steden zonder muren; Toekomst van het grotestedenbeleid*, Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, november 2001.

⁹ Advies verdeling Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing, van 2 augustus 1999, Rfv 199078923.

Een inhoudelijke reden is dat een drempel in de verdeling een aanzienlijke versterking en ondersteuning betekent voor de ingezette beleidslijn om in 56 aandachtswijken de stedelijke vernieuwing met voorrang ter hand te nemen.¹⁰ Dit zijn geselecteerde prioritaire wijken met een cumulatie van ernstige grootstedelijke problemen. Door bij de verdeling rekening te houden met een zekere omvang van de stedelijke vernieuwing wordt een versnippering van gelden voorkomen.

De Raad geeft daarom in overweging een drempel in de verdeling aan te brengen. Als mogelijke drempel denkt de Raad aan een nader te bepalen procentueel aandeel uit de ISV-sleutel. Dit zou betekenen dat provincies alleen budgetten krijgen toebedeeld voor gemeenten met een taakstelling die boven het normale beheer uitgaat.

7.

Modules

De verdeelsleutel bestaat uit verschillende modules. De modules stadsvernieuwing, herstructurering, lokale milieukwaliteit en grootschalig groen zijn feitelijk alleen technisch geactualiseerd.

De Raad stelt vast dat de outputdoelstellingen in de modulaire opbouw herkenbaar zijn terug te vinden.

7.1

Stadsvernieuwing

De Raad constateert dat de sleutel voor stadsvernieuwing feitelijk gebaseerd is op een behoefteraming uit de Nota Belstato uit 1994. De Raad stelt vast dat stadsvernieuwing destijds als een eindig proces is gedefinieerd. Hierbij is de aanname gehanteerd dat het beschikbare budget en de verdeling voor iedere gemeente toereikend zijn voor het beëindigen van de stadsvernieuwingsopgave. Zolang deze politiek-bestuurlijke aanname blijft gehandhaafd, is er naar de mening van de Raad ook geen aanleiding voor een nieuwe behoefteraming voor de verdeling van de middelen.

7.2

Herstructurering

Voor de verdeling is aangesloten bij de macro-raming van de behoeften in de Nota Stedelijke Vernieuwing. Op basis van de beschikbare gegevens is destijds met behulp van een groot aantal aannames een behoefteraming voor de verdeling gerealiseerd. Gelet op de dynamiek van de stedelijke vernieuwing en het actieprogramma herstructurering acht de Raad het een gemiste kans dat voor dit onderdeel geen nieuwe behoefteraming is vastgesteld.¹¹

¹⁰ Tweede Kamer 28 600 XI, nr.88 en 'Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering van stedelijke woonmilieus'. VROM-Raadsadvies 035, Den Haag 2002.

¹¹ Tweede Kamer 28 600 XI, nr. 88.

De Raad stelt wel vast dat uitwerking is gegeven aan zijn eerdere ISV-advies waarbij hij pleitte voor een zwaarder accent op de woningbouw uit de vroeg-naoorlogse periode en de periode 1960-1970

Gevolg van deze wijziging is dat het aandeel van de G4 in verhouding tot de verdeling van ISV-1 toeneemt met bijna 2%, terwijl vooral het aandeel van de provincies iets daalt. De stijging van de G4 wordt veroorzaakt doordat in de periode 1970-1980 in de grote steden relatief weinig is gebouwd.

7.3

Grootschalig groen

De module grootschalig groen is voor een deel niet meer dan een ‘kop op’ de verdeelmodules stadsvernieuwing en herstructurering. Hij is alleen van toepassing op de gsb-gemeenten.

De verdeelsleutel is alleen geactualiseerd op basis van nieuwe gegevens.

7.4

Geluidhinder

In feite is dit geen objectieve sleutel maar een toekenning op basis van een aanwezige actuele opgave voor sanering van geluidhinder. Het hanteren van een minimumbudget is ingevoerd zodat gemeenten met een saneringsvoorraad van niet meer dan 10 woningen deze gedurende de tweede periode van het ISV kunnen voltooien.

Uit de uitkomsten blijkt dat de aandelen van de G4 en de G26 teruglopen ten opzichte van de periode 2000-2004; het aandeel van de provincies neemt toe. Dit komt door dat men ten opzichte van ISV-I voorrang geeft aan kleinere projecten. Daarnaast is het zo dat een aantal budgethouders in de afgelopen jaren de budgetten vooral in één of enkele gemeente(n) hebben besteed, waardoor sommige gemeenten (zo goed als) klaar zijn en anderen nog min of meer moeten beginnen.

De Raad constateert dat op dit onderdeel wel een kleine accentverschuiving is doorgevoerd ten gunste van gemeenten met een kleine saneringsvoorraad.

7.5

Cultuurhistorie

Voor de module cultuurhistorie is een nieuwe verdeelsleutel ontwikkeld. Bij afwezigheid van een specifieke behoeftebeoordeling is aangesloten bij de doelstellingen die met het beschikbare budget worden beoogd. Aan de basis hiervan ligt een aantal door het Ministerie van OC&W genoemde thema's die bij de bestemming van dit budget centraal staan.

De thema's die bij dit budget centraal staan en die financiële gevolgen hebben, zijn de volgende:

- de wijken uit de wederopbouwtijd: centraal hierbij staat de vraag hoe opnieuw karakter kan worden gegeven aan de ‘enorme gebouwenzee’ in deze wijken en zo bij te dragen aan de herontwikkeling van deze wijken;

- de veranderlijkheid van monumenten: het onderhoud van monumenten en historische stadsgezichten kan niet uitgaan van enkel bescherming, maar vraagt - zeker als het niet gaat om de 'topstukken' - om een bewuste erkenning van de onvermijdelijkheid van verandering (van programma, vorm en structuur). Gewerkt moet worden aan visies op de wijze waarop met oude gebouwen en ensembles wordt omgegaan;
- kansen voor archeologie: in veranderings- en ontwikkelingsprogramma's kunnen noties worden opgenomen die gebaseerd zijn op waarnemingen omtrent eerdere bebouwingsfasen en zo bijdragen aan de uitstraling of het karakter van een locatie;
- collectieve ruimtes, collectieve gebouwen: de openbaarheid van de stad kan worden ondersteund door toegespitst architectuurbeleid en beleid voor de openbare ruimte rond belangrijke gebouwen van de gevestigde cultuur, zoals stations, overheidsgebouwen en culturele voorzieningen.

- selectie indicatoren cultuurhistorie

Er is gekozen voor een combinatie van een aantal indicatoren. Hierbij is gekeken of ze voldoen aan een aantal randvoorwaarden (plausibele relatie met de omvang van de behoefte, objectief meetbaar en betrouwbaar, niet op korte termijn beïnvloedbaar, voor alle budgethouders beschikbaar), en of ze aansluiten bij de genoemde thema's.

De volgende indicatoren zijn gekozen:

- voor het thema culturele waarden en mogelijkheden van naoorlogse wijken: de naoorlogse woningvoorraad 1945-1970 met een dubbel gewicht voor meergezinswoningen;
- voor de mogelijkheden van historische gebouwen in ontwikkelingsvisies: de bewoonde oorden 1930 uit het gemeentefonds;
- voor de mogelijkheden van de archeologie voor gemeentelijke programma's: het staan van de gemeente op de lijst van cultuurhistorisch belangrijke steden in de Nota Belvédère in combinatie met het totale sleutelaandeel voor de modules stadsvernieuwing, herstructurering en lokale milieukwaliteit in de ISV (basis)sleutel;
- voor de ondersteuning van de openbaarheid door de stad door openbare gebouwen: het regionaal klantenpotentieel uit het gemeentefonds.

Er is vanuit gegaan dat voor elk van de thema's eenzelfde deel van de middelen beschikbaar is.

De uitkomsten van het onderdeel cultuurhistorie voor de periode 2005-2009 zijn vergeleken met de uitkomst van de module historische woonomgeving voor de periode 2000-2004. Duidelijk is dat het aandeel van de G4 in de nieuwe module cultuurhistorie aanmerkelijk hoger wordt dan in de oude module historische woonomgeving. Vooral Rotterdam en Den Haag krijgen een hoger aandeel. Het aandeel van de provincies is in de module cultuurhistorie minder dan in de voormalige module historische woonomgeving. De veranderingen hangen samen met de doelstellingen van het budget, dat gericht is op het inpassen en gebruikmaken van bestaande cultuurhistorie in nieuwe plannen en minder op de bescherming van aanwezige monumenten.

De Raad stelt vast dat de doelstellingen zeer ruim zijn. De keuze van de verdeelmaatstaven alsook de onderlinge verdeling van de doelstellingen is dan ook betrekkelijk willekeurig en enigszins ingewikkeld. Ook eventuele alternatieven zullen altijd enigszins arbitrair zijn. Naar het oordeel van de Raad is de gemaakte keuze echter verdedigbaar.

8.

Segregatie

In het Cebeon-rapport is een verkenning uitgevoerd naar de invloed van segregatie in gemeenten. Er is gezocht naar andere indicatoren waardoor de segregatie in steden in beeld wordt gebracht. Daarvoor zijn twee indicatoren gebruikt: het aantal allochtonen en het aantal uitkeringsontvangers op grond van de ABW. Als verkenning is een indicator opgesteld waarin de wegingsfactor voor lage inkomens voor een derde deel is vervangen door de maatstaf minderheden en voor een derde deel door het aantal uitkeringsontvangers op grond van de ABW¹².

In het voorkeursmodel is de invloed van segregatie op het investeringsbudget voor stedelijke vernieuwing echter niet meegenomen. De redengeving in het Cebeon-rapport is dat de resultaten niet met aanvullende behoefteramingen kunnen worden onderbouwd. Met deze argumentatie vervalt elke grond voor een inhoudelijk te onderbouwen wijziging. De vraag is echter of de behoefte (omvang, kosten en urgentie) van stadsvernieuwing en herstructurering voldoende in de maatstaf lage inkomens tot uitdrukking komt. Dit is geen louter technische afweging omdat de behoefteraming zelf voor een belangrijk deel ook stoelt op een bestuurlijke weging van factoren.

Een van de kernpunten van stedelijke vernieuwing is het bevorderen van een evenwichtige bevolkingssamenstelling van wijken en het tegengaan van ruimtelijke segregatie. Bij stedelijke vernieuwing gaat het niet louter om stenen stapelen maar is juist ook de samenhang tussen andere factoren met name sociale van groot belang¹³. In het startdocument ‘*Samenwerken aan de kracht van de stad; de uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009*’ wordt ook gewezen op de samenhang met sociale factoren. In dat licht bezien is een goede vertaling van sociale achterstandsfactoren binnen de ISV-sleutel van groot belang.

Het feit dat de GSB-gemeenten ook geld krijgen voor de sociale infrastructuur doet daar niets aan af. In de eerste plaats dient elke verdeelsleutel op zijn eigen merites te worden beoordeeld. In de tweede plaats is dat geld gekoppeld aan de specifieke *output*doelstellingen op het terrein van de sociale pijler. Het miskent ook dat bij stedelijke vernieuwing het sociale aspect een aparte factor is. Dit komt ook al in de huidige verdeling tot uitdrukking maar sluit onvoldoende aan bij de doelstellingen. De minister van VROM onderkent ook de problematiek getuige het volgende citaat:

“De oververtegenwoordiging van etnische groepen komt deels doordat aandachtswijken in de steden een eenzijdig goedkope woningaanbod hebben (daarnaast spelen ook

¹² Het Cebeon-rapport spreekt van allochtonen en ABW uitkeringsgerechtigden. Feitelijk worden minderheden en ABW uitkeringsontvangers volgens de definitie van de gemeentefondsmaatstaven bedoeld.

¹³ Tweede Kamer 28 600 XI, nr. 88.

voorzieningenniveau en informele netwerken een rol). Dit, samen met de voortdurende trek uit de stad van mensen met midden- en hoge inkomens, veroorzaakt een permanente dreiging van segregatie tussen stad en ommeland.”¹⁴

Het gaat er om dit ook in de verdeelsleutel te vertalen. De Raad pleit niet voor een verhoging maar voor een betere verdeling.

In het vorige ISV-advies stelde de Raad dat ten aanzien van sociale segregatie niet alle factoren die de verschillen in aard, omvang en urgentie van deze problematiek weergeven, goed in beeld zijn gebracht door te volstaan met de verdeelmaatstaf lage inkomens. Ook andere factoren als de sociaal-demografische samenstelling van de bevolking, allochtonen, opleidingsniveau, ouderen, beroepsbevolking, werkloosheid e.d. bepalen mede de urgentie van de problematiek.

De verkenning in het Cebeon-rapport gaat uit van een indicator waarin de wegingsfactor voor lage inkomens voor een derde deel is vervangen door het aantal personen behorend tot de groep minderheden per gemeente en voor een derde deel door het aantal uitkeringsontvangers op grond van de ABW. De Raad is van mening dat het apart meenemen van het aantal uitkeringsontvangers op grond van de ABW naast lage inkomens nauwelijks toegevoegde waarde heeft. Het aantal personen behorend tot de groep minderheden is meer onderscheidend en meer bepalend voor de sociale segregatie en de daarmee samenhangende *outputdoelstellingen*.

De Raad pleit dan ook voor een variant waarbij naast lage inkomens ook het aantal personen behorend tot de groep minderheden voor de helft mee te laten wegen in de sleutel.

9.

Het investeringspotentieel

In zijn eerder genoemd advies over de verdeling van het ISV-budget stelde de Raad dat de keuze om bij de verdeling van het beschikbare budget rekening te houden met de verschillen in investeringspotentieel tussen gemeenten in de eerste plaats een politieke is. Dat neemt niet weg dat er voldoende gronden bestaan om bij de operationalisering daarvan kanttekeningen te plaatsen.

Voor het investeringspotentieel wordt uitgegaan van een benadering waarvan de uitkomst een waarschijnlijk verband moet uitdrukken met inzichten in het investeringspotentieel in gemeenten uit andere bronnen. Er is immers geen raming beschikbaar. Het is daarom van belang een aantal uitgangspunten te definiëren, omdat anders naar de uitkomsten toe wordt geredeneerd.

¹⁴ Tweede Kamer 21 062, nr. 107. Zie echter ook TK 26 612 nr.3 waarin dezelfde analyse wordt gemaakt.

Investeringspotentieel heeft te maken met de aantrekkelijkheid van de gemeente als vestigingsplaats voor bedrijven en inwoners. Daarbij spelen voorzieningenniveau, ligging, veiligheid, omgeving en ontsluiting een belangrijke rol. Als indicatie daarvoor kan gedacht worden aan de classificatie zoals die door NYFER is gemaakt van de aantrekkelijkste woongemeente in Nederland.¹⁵ Voor een belangrijk deel zijn dat voor een gemeente nauwelijks te beïnvloeden factoren. Het investeringspotentieel heeft ook een relatie met de aanwezigheid van inzetbaar maatschappelijk vermogen van onder andere corporaties. Hoe zeer ook allerlei technische en inhoudelijke bedenkingen kunnen worden gemaakt bij het meten van en de toerekening van vermogensposities van woningcorporaties aan gemeenten, biedt het wel enige indicatie voor de richting voor de verdeling.

De Raad is van mening dat de operationalisering van het investeringspotentieel op basis van gemiddelde verkoopprijzen op grond van het Kadaster, zoals in het Cebeon-rapport genoemd, een weinig logische keuze is. Stedelijke vernieuwing heeft betrekking op de gehele woningvoorraad, en vooral op stadswijken met een hoog aandeel sociale huurwoningen en een laag aandeel koopwoningen. Dit leidt er in de optiek van de Raad toe om te kiezen voor de WOZ-waarden in plaats van gemiddelde verkoopprijzen op grond van het Kadaster. Nog beter zou het zijn om met het verschil in waarde-ontwikkeling van de WOZ-waarden rekening te houden. Naarmate de WOZ-waarden in een gemeente meer gestegen zijn dan elders, is de aantrekkingskracht blijkbaar relatief sterker dan in andere gemeenten. Het argument dat het ministerie van BZK zou overwegen de maatstaf OZB in het gemeentefonds niet langer door de WOZ-waarden te laten bepalen, lijkt achterhaald. Nog afgezien daarvan, het gaat om al geconstateerde WOZ-waarden waarbij toekomstige ontwikkelingen minder relevant zijn.

10.

Conclusie

De Raad heeft in het voorgaande een aantal voorstellen gedaan:

- het invoeren van een drempel;
- naast lage inkomens ook de maatstaf minderheden te betrekken;
- het hanteren van WOZ-waarden in plaats van verkoopprijzen van het Kadaster.

Daarnaast acht de Raad het een gemiste kans dat voor de module herstructurering geen nieuwe behoefte is vastgesteld. De Raad beveelt aan dit alsnog te doen.

Deze voorstellen zijn primair ingegeven door inhoudelijke overwegingen en niet door de uitkomst daarvan. Het ontbreekt de Raad aan tijd en mogelijkheden exact de gevolgen voor de uitkomsten van deze wijzigingen aan te geven. Wel kan op basis van de beschikbare data worden vastgesteld dat deze voorstellen leiden tot een groter beschikbaar budget voor de G4 en G26 ten koste van het door de provincies te verdelen budget. Waarbij overigens de niet-rechtstreekse gemeenten met een relatief grote herstructureringsopgave hun

¹⁵ *Atlas voor de gemeenten 2003*, NYFER, Breukelen 2003. De atlas bevat een aantrekkelijkheidsindex en een sociaaleconomische index die de veertig grootste Nederlandse gemeenten rangschikken op vele indicatoren.

procentuele aandeel voor een deel wel zullen zien toenemen. Dit ten koste van de gemeenten met een opgave voor stedelijke vernieuwing die niet boven het normale beheer uitgaat.

Namens de Raad voor de financiële verhoudingen,

Mevrouw A. van den Berg, voorzitter

De heer M.P.H. van Haefen, secretaris

Afschrift aan de minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer