

Gemeentefonds herijken voor stadsvernieuwing

Auteur: Marten Muskee – 24/08/2012

Er zou een herverdeling van het Gemeentefonds moeten komen ten gunste van gemeenten met forse binnenstedelijke opgaven. Herstructurering vermeerderd de waarde van onroerend goed. Dat voordeel wordt echter direct tenietgedaan door een lagere uitkering uit het Gemeentefonds. Zouden die gemeenten hiervan worden vrijgesteld, bijvoorbeeld voor tien jaar, dan kunnen zij de extra opbrengsten naar voren halen en kapitaliseren in de uitvoeringsfase. Dat bepleit oud-burgemeester en medevormgever van het huidige Gemeentefonds Jos Feijtel.

Waardevermeerdering van onroerend goed leidt er toe dat de gemeente ongeveer eenzelfde bedrag minder uit het Gemeentefonds ontvangt. Een behoorlijk deel van deze extra ozb-opbrengst zou ingezet kunnen worden voor de dekking van investeringen in de grondexploitatie.

‘Het kan daarbij om substantiële bedragen gaan’, zegt Feijtel. ‘Zeker over een periode van tien jaar. Het betreft de uitbreiding van de waarde van gebouwen. Neem een fictieve gemeente met een oud bedrijventerreintje. Aan ozb levert het niet veel op. Door woningbouw op het terrein neemt de waarde toe. Het Rijk roomt die extra waarde af via het Gemeentefonds omdat de systematiek nu eenmaal zo werkt.’

Binnenstedelijke projecten waren altijd al lastiger om uit te voeren, maar de crisis maakt het extra moeilijk. Het investeringsvermogen valt weg en extra middelen zijn dan ook meer dan welkom. Bij transformatie van een binnenstedelijk gebied stijgt de waarde van het onroerend goed door vervanging van oude bebouwing door nieuwe. Gemeenten zouden die waarde moeten kunnen inzetten om de moeilijke projecten van de grond te krijgen. Rijkssubsidies als de ISV-gelden hoeft het lokale bestuur niet meer te verwachten. Deze oplossing kost het Rijk niets, het gaat om een herverdeling van de gelden voor gemeenten.

Feijtel noemt de afmingsmaatregel niet meer van deze tijd. Bij de herziening van het Gemeentefonds in de jaren negentig was het wel een logische keuze. Men wilde gemeenten voor de hoogte van de uitkering uit het Gemeentefonds in een gelijke uitgangspositie brengen. ‘Gemeenten zoals Wassenaar en Bloemendaal hebben van zichzelf al een hoge waarde aan onroerend goed en kunnen via hun ozb-tarieven aan substantiële inkomsten komen. Die hebben dus minder nodig uit het Gemeentefonds.’

Afstraffing

De ozb is een ‘negatieve compensatiefactor’. Hoe meer waarde het onroerend goed heeft, afgezet tegen het gemiddelde landelijke tarief, hoe minder de gemeente in kwestie nodig heeft uit het Gemeentefonds. Een kleine gemeente met veel armoedige woninkjes en weinig ozb-opbrengsten krijgt dus meer uit het Gemeentefonds.

Feijtel: ‘Gelijke monniken gelijke kappen, het was toen een revolutionaire ingreep en een belangrijke injectie voor steden met veel sociale woningbouw. Maar nu vormt de maatregel een afstraffing van de inzet van gemeenten om te investeren in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.’

Het compleet overboord zetten van de ozb-verevening noemt Feijtel onwenselijk. Het idee dat gemeenten een min of meer gelijke uitgangspositie moeten hebben, blijft belangrijk. Nog recent heeft het Rijk de zogeheten Vogelaarwijken aangewezen. Datzelfde zou het Rijk kunnen doen met gemeenten die een binnenstedelijke transformatieopgave hebben. Voor hen zou de negatieve ozb-factor bij de berekening van de uitkering uit het Gemeentefonds moeten worden uitgeschakeld of verkleind. Een andere mogelijkheid is het verder voortborduren op de negatieve maatstaf die tot effect heeft dat rijkere randgemeenten minder aandeel in het Gemeentefonds krijgen. Dat zou kunnen gebeuren door invoering van een criterium dat gemeenten met welvarende inwoners minder ontvangen.

Eigen geldstromen

Er zijn overigens ook mogelijkheden voor gemeenten om eigen geldstromen te kapitaliseren bij herstructureringsprojecten. Bij de bouw van nieuwe buitenwijken komen er uit het Gemeentefonds extra middelen voor de gemeente omdat het aantal inwoners en woningen stijgt. Deze middelen zijn bedoeld om behalve extra voorzieningen ook extra onderhoudslasten voor de gemeente te bekostigen. Het gaat dan niet om de eerste investeringen in nieuwe wegen, lantaarnpalen en rioleringen – die worden uit de grondopbrengsten gedekt – maar om het onderhoud op langere termijn.

Bij binnenstedelijke transformaties is dat anders. Als een verouderd bedrijventerrein wordt veranderd in

een woonwijk, zijn er voor dat bedrijventerrein op de gemeentelijke begroting al onderhoudslasten gerekend voor wegen, riolering en groen. Na de transformatie zullen de kosten niet substantieel anders zijn. De extra inkomsten uit het Gemeentefonds voor de extra woningen en extra inwoners (dus naast de per saldo grotere daling aan uitkering uit het Gemeentefonds vanwege de waardeinstijging) kunnen gemeenten dus ook gebruiken in de fase van gebiedsontwikkeling.

Datzelfde geldt voor de besparing op het onderhoud voor tien jaar. Een gemeente die van plan is een bedrijventerrein op de schop te nemen, vermindert de laatste vijf jaar voor aanvang al de onderhouds-ingrepen. Na de transformatie zijn de wegen, rioleringen en het groen vaak vernieuwd zodat de eerste vijf jaren erna ook nauwelijks onderhoud nodig is.

Feijtel: 'Er is de komende jaren geen of nauwelijks geld op rijksniveau om de verstedelijkingsopgaven een stap verder te brengen. En met name de binnenstedelijke vernieuwing kent nog grote opgaven. Veelal zijn die als project gezien niet kostendekkend, sterker nog: ze kennen veelal grote tekorten.' Gemeenten moeten vooral ook in eigen huis naar middelen zoeken. Dat vergt een creatieve zoektocht. 'Het naar voren halen van toekomstige financiële meevallers is een manier die vaak over het hoofd wordt gezien. Dat komt door verkokering, bijvoorbeeld tussen de afdeling gemeentefinanciën en de gebiedsontwikkelaar. Een besparing van tien jaar op onderhoud is niet-uitgegeven geld. De ambtenaar die zich binnen de gemeente met gebiedsontwikkeling bezighoudt, weet niet dat deze middelen ingezet kunnen worden voor de realisatie van het project.'

Gebrek aan vakmanschap

Gebiedsontwikkeling onder de huidige omstandigheden staat of valt met vakmanschap en Feijtel constateert dat daar momenteel een groot gebrek aan is. 'Als je nu iets voor elkaar wilt krijgen, moet je op je tenen lopen als vakman. Waar valt nog wat te schrappen en trekken? Je moet de wereld ongelooflijk goed kennen. Het is zorgelijk om te zien wat er overblijft aan kennis bij gebiedsontwikkelaars en gemeenten.'

Feijtel noemt de binnenstedelijke herontwikkeling van wezenlijk belang. Het lijkt in eerste instantie wat duurder dan de uitleglocatie, maar afgezet tegen alle maatschappelijke baten is het op termijn goedkoper. Woningbouw is sowieso belangrijk voor de economie en de vraag is hoe die op gang te houden. De nieuwbouw zit in het verdomhoekje, de verlaging van de overdrachtsbelasting is ten gunste van de bestaande woningen, terwijl de btw op de bouw van nieuwe woningen omhoog gaat.

'Vanuit economisch aspect is nieuwbouw veel belangrijker en die is niet geholpen met de maatregelen van het kabinet. Als mijn voorstel wat kan opleveren en helpen, is dat mooi meegenomen. Dit is het moment om het Gemeentefonds te herijken. Ik denk dat de Raad voor de financiële verhoudingen het aangewezen instituut is om een goed technisch voorstel uit te werken. Het gaat om een zuiverder verdeling van het Gemeentefonds, dat zou toch moeten aanslaan. Zeker als dit het Rijk niets kost.'

KADER 1

Wie is Jos Feijtel?

Jos Feijtel is oud-wethouder van Heerhugowaard en oud-burgemeester van Medemblik. In die periode was hij ook lid van de Raad voor de Gemeentefinanciën, de voorloper van de Raad voor de financiële verhoudingen. In 1992 stapte hij over naar het ministerie van BZK, waar hij vier jaar lang plaatsvervangend directeur-generaal was en mede vorm gaf aan de herverdeling van het huidige Gemeentefonds. Hierna werd hij directeur bij een woningcorporatie in Schiedam en vervolgens directeur bij een commerciële projectontwikkelaar. In plaats van met de vut te gaan, verhuurt Feijtel tegenwoordig zijn kennis aan onder meer gemeenten. In Alkmaar wist hij in twee jaar tijd de woningproductie te verdubbelen ten opzichte van de laatste vijf jaren.

KADER 2

Groningen: samenwerken met corporaties

Groningen heeft de laatste tien jaar flink ingezet op de binnenstedelijke herstructurering. De stad verkeert in de gelukkige omstandigheid goede afspraken te hebben met de woningcorporaties. Die hebben

stadsvernieuwing redelijk op de agenda staan. Er zijn corporaties die nog kunnen ontwikkelen, maar dat wordt wel steeds moeilijker binnen de context die het Rijk stelt. Toch maakt wethouder Frank de Vries (PvdA) zich zorgen. Het investeringsvermogen van de gemeente valt weg door de crisis en het ISV-budget is opgedroogd.

‘Het is noodzaak om na te denken over het investeringsvermogen om de stedelijke vernieuwing weer op poten te zetten. Feijtel levert een goede bijdrage aan het fundamentele debat over de toekomst van de stedelijke vernieuwing en wijkvernieuwing.’

De Vries spreekt zich niet uit over geschikte maatregelen om de stedelijke vernieuwing vlot te trekken. Des te stilliger is hij over de positie van de woningcorporaties. ‘Als het Rijk geen middelen meer beschikbaar stelt voor de wijkvernieuwing, dan moeten gemeenten daar zelf over nadenken. Beschouw het als een soort van decentralisatieopgave, gemeenten hebben daarvoor echt de corporaties nodig. De slagkracht van de corporaties wordt echter door het Rijk om zeep geholpen. Houd op met de lamlendige discussie over wat de corporaties zouden hebben misdaan. Onze gemeente telt vijf corporaties die deugen, willen en kunnen, maar hun investeringsvermogen wordt er door het Rijk uitgeramd. Er verdwijnt geld van onze huurders, wijkvernieuwingsmiddelen, naar Den Haag vanwege deals als bij Vestia. Dat is ongehoord.’

KADER 3

VNG: kabinet gaat verder dan correctie scheefgroei

Het huidige demissionaire kabinet wilde een herverdeling van het Gemeentefonds per 2013 vanwege de scheefgroei tussen gemeentelijke uitgaven en de verdeling vanuit het Gemeentefonds. De kabinetsvoorstellen gaan echter verder dan het corrigeren van scheefgroei, zegt de VNG. Zij spreekt van een aanpassing van de grondslagen van de financiële verhouding. De VNG wil hierover in onderhandeling met BZK en geeft voorsnog geen inhoudelijk commentaar op ‘verdeelsleutelvoorstellen’.

De meeste gemeenten verwierpen een herverdeling van het Gemeentefonds met ingang van 2013. Zij willen uitstel tot het moment dat de komende decentralisaties van taken naar gemeenten goed op stoom zijn.

De VNG heeft minister Liesbeth Spies van BZK gevraagd de zaak op te schorten. De nu demissionaire bewindsvrouw heeft de integrale herverdeling van het Gemeentefonds in ieder geval tot 2014 uitgesteld. De Raad voor financiële verhoudingen verwerpt de plannen voor herverdeling van het Gemeentefonds eveneens.

KADER 4

Zaanstad: investeringsvermogen verdampt

‘Was het maar zo simpel’, reageert bouwwothouder Dennis Straat (VVD) van Zaanstad. ‘Het investeringsvermogen in stadsvernieuwing blijft achter en misschien draagt het idee van Jos Feijtel bij aan een oplossing. Voor mij is een idee waardevol als het werkelijk iets lostrekt, maar dat betwijfel ik in dit geval, want het probleem is meer structureel. Het gaat niet alleen om middelen als ISV-gelden die wegvallen. De stagnatie treedt op door gebrek aan vertrouwen in de markt en te weinig doorstroming.’ Zaanstad kent, mede vanwege zijn industriële verleden, veel binnenstedelijke terreinen die aan herstructurering toe zijn. De malaise op de woningmarkt zorgt ervoor dat de gemeente keuzes moet maken over waar wat gebeurt. Kleinschalig en langzaam is her en der wel sprake van enige bouwactiviteit. Wethouder Straat noemt het idee van Feijtel interessant en staat er niet afwijzend tegenover. De vraag is hoeveel zoden het financieel aan de dijk zet. Het zou in elk geval kunnen helpen bij het rondkrijgen van de financiering.

‘Het gaat om vertrouwen in de woningmarkt, iedereen blijft zitten waar hij zit. Ook projecten waar nog wel geld voor is, komen niet van de grond. Mensen zijn afwachtend, in eerste instantie in de koopsector, maar nu ook in de huursector. Overigens zie ik de discussie al ontstaan waar het gaat om een kostenneutrale herijking van het Gemeentefonds. Gemeenten zonder grote bouwopgaven zullen in de rij staan omdat ze geld kwijtraken. Dat wordt een lange discussie op rijksniveau.’

*Vindplaats: VNG Magazine nr. 16, 24 augustus 2012, pagina 26
URL (<http://www.vngmagazine.nl>) bezocht 24 augustus 2012 23:01.*