

Verschenen in het tijdschrift Bank en Gemeente, 2008.

Bevolkingsdaling: gevolgen voor gemeentefinanciën

drs. E.A.M. Goedvolk en prof. dr. A.F.A. Korsten

Eva Goedvolk is adviseur van de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur

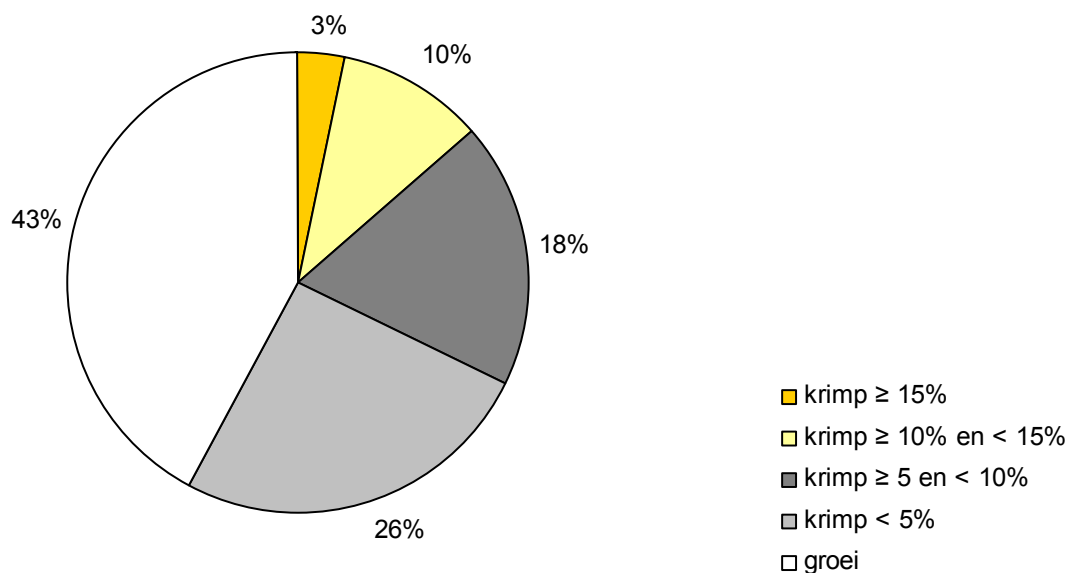
Arno Korsten is lid van de Raad voor het openbaar bestuur, hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de Lagere Overheden aan de Universiteit Maastricht

De Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen hebben 31 maart 2008 advies uitgebracht over de gevolgen van bevolkingsdaling. Zij onderzochten of de bestaande bestuurlijke en financiële instrumenten voldoende toegesneden zijn op de gevolgen van krimp. De Raden constateren dat het bestaande financiële instrumentarium op onderdelen bijgesteld moet worden. Zij doen voor verschillende geldstromen concrete aanbevelingen. De Raden zien geen aanleiding de bestuurlijke arrangementen aan te passen. Het knelpunt zit hier vooral in de invulling en het gebruik van de bestaande instrumenten (waaronder het toezicht op de gemeentefinanciën).

In dit artikel schetsen wij een beeld van de demografische ontwikkelingen in de komende jaren. Vervolgens gaan we in op het effect dat groeidenken heeft op het vermogen van gemeenten om in te spelen op deze ontwikkelingen. We brengen in beeld wat de belangrijkste consequenties zijn van bevolkingsdaling voor de gemeentefinanciën en doen een aantal aanbevelingen.

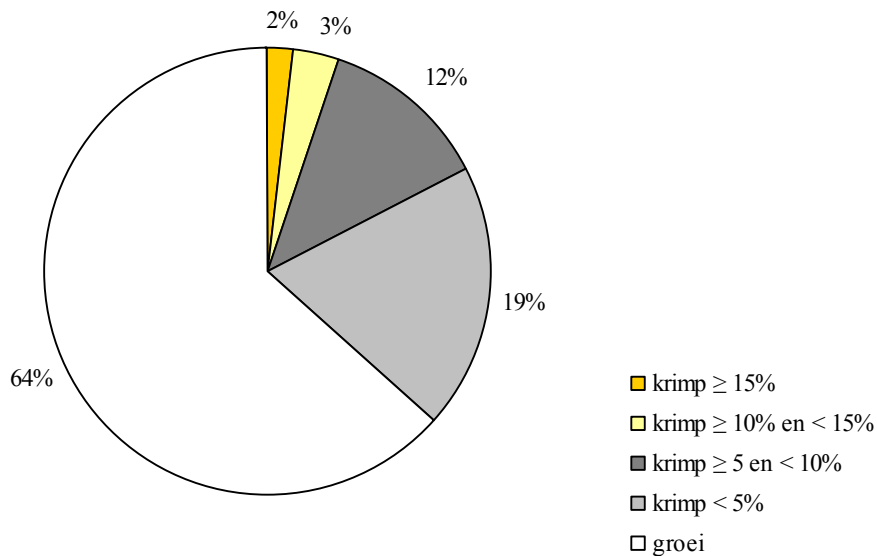
1. Demografische ontwikkelingen

In 2025 heeft ruim de helft van de gemeenten minder inwoners dan nu. De onderlinge verschillen zijn groot (Figuur 1). In 43% van de gemeenten neemt het inwonertal naar verwachting toe tussen 2005 en 2025. Tegelijkertijd wordt voor 13% van de gemeenten een daling van het inwonertal van meer dan 10% voorzien. Ongeveer 18% van de gemeenten krijgt te maken met een daling tussen de 5 en 10%. In sommige gebieden, zoals Zuid-Limburg en Noordoost-Groningen, is de krimp *nu* al duidelijk voelbaar.



Figuur 1: Prognose ontwikkeling inwonertal Nederlandse gemeenten 2006-2025ⁱ

Tussen 2006 en 2025 krijgt dus ruim de helft van de gemeenten in meerdere of mindere mate te maken met een daling van het aantal *inwoners*. In 64% van de gemeenten waar het aantal inwoners daalt (hierna krimpgemeenten genoemd), blijft het aantal *huishoudens* naar verwachting nog toenemen (Figuur 2). Dit komt doordat het aantal personen per huishouden daalt. In de overige krimpgemeenten daalt het aantal inwoners én het aantal huishoudens. In 5% van de krimpgemeenten zal de daling van het aantal huishoudens naar verwachting groter zijn dan 10%. Ongeveer 12% van de krimpgemeenten krijgt te maken met een daling in het aantal huishoudens van 5 tot 10%. (figuur 2).



Figuur 2: Prognose ontwikkeling aantal huishoudens *krimpgemeenten* 2006-2025ⁱⁱ

2. Groeidenken leidt tot ontkenning en verzet

Nederland kent een lange historie van groei. In de 20^e eeuw is de bevolking meer dan verdrievoudigd. Lange tijd was de voornaamste opgave van bestuurders dan ook het realiseren en kanaliseren van groei. De eerste reactie van veel bestuurders bij de vooruitzichten van bevolkingsdaling is dan ook ontkenning. De tweede reactie omvat vaak pogingen om daling van het inwonertal te voorkomen of te stoppen, bijvoorbeeld door meer woningen te bouwen.

Deze reacties zijn (onbewust) gebaseerd op de gedachte dat krimp tijdelijk en stuurbaar is. Daarbij komt dat krimp door sommigen (ten onrechte!) wordt gezien als bestuurlijk falen. Bevolkingsdaling is in de krimpende regio's echter blijvend en de stuurbaarheid is minimaal. Gemeenten kunnen zich wel instellen op de gevolgen van bevolkingsdaling en hier op anticiperen. In krimpende regio's leidt groeidenken tot oneigenlijke concurrentie tussen gemeenten om inwoners. Eén inwoner meer in de ene gemeente is er één minder ergens anders. Het gevaar van bouwen voor leegstand ligt dan op de loer. Ontkenning van en verzet tegen daling van het aantal inwoners zijn uiteindelijk nadelig voor de betreffende gemeenten. Energie, tijd en middelen die geïnvesteerd worden in het streven naar nieuwe groei zijn niet beschikbaar voor het organiseren van adequate reacties op krimp.

Er is een omslag in denken nodig op alle bestuurslagen. Groeistrategieën moeten omgevormd worden in krimpstrategieën. Dit gaat niet vanzelf. Zelfs in sommige gemeenten waar al 20 jaar sprake is van bevolkingsdaling is dit besef nog niet volledig doorgedrongen.

3. Bevolkingsdaling en gemeentefinanciën

Ontkenning van en verzet tegen bevolkingsdaling uiten zich op gemeentelijk niveau in het niet beleidsmatig en/of financieel vertalen van de gevolgen van bevolkingsdaling. Dit wordt bijvoorbeeld zichtbaar in wensdenken bij bevolkingsprognoses, het naar de toekomst verschuiven van keuzes, het niet aanpassen van de ramingsgrondslagen van de begroting en meerjarenraming, interen op reserves of bezuinigen op het onderhoud van de openbare ruimte. De wens en het streven om het bestaande voorzieningenniveau vast te houden, legt een groot beslag op de beschikbare middelen en blokkeert zo de weg voor nieuwe ontwikkelingen.

Er zijn krimp gemeenten die, ondanks dat ze al jarenlang te maken hebben met een teruglopend inwonertal, in de meerjarenraming nog steeds uitgaan van bevolkingsgroei. Onjuiste (te hoge) ramingsgrondslagen leiden tot een te hoge raming van de inkomsten, bijvoorbeeld uit het gemeentefonds. Hierdoor daalt de urgentie om de omslag van groei naar krimp te maken. Juist het signaal dat de uitkering uit het gemeentefonds afneemt blijkt in de praktijk voor krimp gemeenten het urgentiegevoel dat er iets moet gebeuren snel te vergroten.

Via haar toetsing van de gemeentefinanciën kan de provincie ervoor zorgen dat feitelijke en toekomstige financiële ontwikkelingen eerder op tafel komen. Onjuiste (te hoge) ramingsgrondslagen passen niet bij het streven naar een duurzaam financieel evenwicht. De provincie moet als financieel toezichthouder actie ondernemen als gemeenten de gevolgen van bevolkingsdaling niet (meerjarig) financieel vertalen. Hierdoor kan de provincie bijdragen aan het maken van de omslag in denken van groei naar krimp. Tot nu toe wordt het financiële toezicht nauwelijks op die wijze ingezet.

4. Voorzieningenniveau onder druk

Krimpgemeenten geven aan dat hun inkomsten teruglopen, terwijl hun uitgaven dat niet doen of in mindere mate. Vrijwel zonder uitzondering noemen ze daarbij het gemeentefonds als belangrijk knelpunt. Als het inwoneraantal daalt, daalt de algemene uitkering. De begroting van krimp gemeenten komt (mede) daardoor onder druk te staan. Als de begroting onder druk staat, komt ook het in stand houden van het voorzieningenniveau in de knel. Gemeenten zetten in dit kader vooral in op de clustering van voorzieningen. Tegelijkertijd is de roep onder krimp gemeenten tot aanpassing van het gemeentefonds luid: het gemeentefonds houdt geen rekening met krimp!

Dat klopt. De verdeling van het gemeentefonds streeft naar verevening van de voorzieningencapaciteit. Bij gelijke belastingdruk moeten vergelijkbare gemeenten in staat zijn om een vergelijkbaar voorzieningenniveau te realiseren. Hierbij is een gemeente die krimpt naar omvang X niet wezenlijk anders dan een vergelijkbare gemeente die al jaren stationair is op omvang X. Het historische inwonertal geeft in de nieuwe situatie geen recht op een hogere uitkering uit het gemeentefonds. Dat krimp gemeenten hun uitkering uit het gemeentefonds zien teruglopen, wil dus niet zeggen dat zij daar ook voor gecompenseerd moeten worden om hun voorzieningenniveau in stand te kunnen houden.

5. Structureel hogere lasten?

Naar mening van de Raden zou aanpassing van de verdeelsleutels van het gemeentefonds (én andere geldstromen) alléén gerechtvaardigd zijn als krimp gemeenten objectief hogere structurele lasten hebben dan andere, vergelijkbare gemeenten. Hier zijn geen aanwijzingen voor. Uit het periodiek onderhoud van het gemeentefonds zijn tot nu toe geen signalen bekend dat

krimpgemeenten objectief hogere kosten hebben dan andere gemeenten. Hier is echter ook nooit specifiek onderzoek naar gedaan. De Raden bevelen aan om in het periodiek onderhoudsrapport 2009 aandacht te besteden aan krimpgemeenten als specifieke groep. Dit mede in verband met mogelijk hogere tijdelijke lasten op het terrein van onderwijshuisvesting.

6. Tijdelijk hogere lasten? Hardheidsclausule

Er zijn aanwijzingen dat krimpgemeenten tijdelijk hogere lasten hebben. Het kan daarbij gaan om éénmalige kosten, zoals extra afschrijvingslasten. De Raden zijn van mening dat bij eenmalige kosten gemeenten allereerst zélf aan zet zijn om dergelijke kosten op te vangen, bijvoorbeeld door een beroep te doen op de algemene reserve of stille reserves ten gelde te maken. Het kan ook gaan om zogenaamde kostenremanentieⁱⁱⁱ, wat wil zeggen dat kosten zich vertraagd aanpassen aan de gedaalde afzet. De omvang en tijdsperiode waarover dergelijke kosten zich voordoen verschilt per gemeente.

Als de oorzaak van de discrepantie tussen inkomsten en uitgaven te maken heeft met kostenremanentie, ligt een hardheidsclausule binnen de betreffende geldstroom voor de hand. Een hardheidsclausule is een vangnetconstructie die het mogelijk maakt in bijzondere gevallen een extra financiële bijdrage aan te vragen. Vanzelfsprekend hebben krimpgemeenten hierbij ook een eigen financiële verantwoordelijkheid. De omvang van de kostenremanentie en de mogelijkheden voor gemeenten om zelf bij te dragen aan de oplossing daarvan verschilt van gemeente tot gemeente. Een hardheidsclausule maakt maatwerk mogelijk.

De Raden zijn in geval van kostenremanentie géén voorstander van aanpassing van verdeelsleutels van welke geldstroom dan ook. Een dergelijke aanpassing zou in het kader van bevolkingsdaling namelijk contraproductief werken. Belangrijkste reden hiervoor is dat de urgentie om de omslag in denken van groei naar krimp te maken verlaagd wordt. Een hardheidsclausule heeft dit neveneffect niet. Voorwaarde om in aanmerking te komen voor de hardheidsclausule kan immers zijn (net zoals bij een beroep op artikel 12 van de Financiële verhoudingswet) dát actie ondernomen wordt.

De Raden constateren dat bij de personele en materiële bekostiging van primair, voortgezet en speciaal onderwijs mogelijk kostenremanentie bestaat. De Wet op het voortgezet onderwijs bevat in dit kader een soort hardheidsclausule. Hier wordt echter nog weinig gebruik van gemaakt. Wellicht is deze mogelijkheid nog onvoldoende bekend. Naast de personele en materiële bekostiging van het onderwijs hebben de Raden ook de specifieke uitkeringen Wet werk en bijstand (WWB) en Wet sociale werkvoorziening (WSW) onderzocht. Gezamenlijk omvatten deze drie geldstromen 78% van de middelen die via specifieke uitkeringen over gemeenten worden verdeeld. Voor de WWB en de WSW zijn geen indicaties dat de verdeling niet aansluit op de kostenontwikkeling in krimpgemeenten. Datzelfde geldt overigens voor de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) die niet als specifieke uitkering, maar via een integratie-uitkering van het gemeentefonds verstrekt wordt.

7. Investerings

Ernstige krimp kan gemeenten voor herstructureringsopgaven in bijvoorbeeld de woningmarkt, het voorzieningenaanbod en de bedrijventerreinen stellen. Een goed voorbeeld hiervan is de herstructurering die momenteel plaatsvindt in Delfzijl. Hier wordt de woningvoorraad door sloop met per saldo 400 woningen terug gebracht. De vraag naar woningen is afhankelijk van het aantal huishoudens. Als het aantal huishoudens fors daalt, zal zonder ingreep in de woningvoorraad leegstand ontstaan, met alle sociale en economische consequenties van dien. Leegstand werkt verloederend in de hand en kan bevolkingsdaling verder in de hand werken. Om een negatieve spiraal te voorkomen of te doorbreken is het noodzakelijk om bij krimp een perspectief richting de toekomst te kunnen (blijven) bieden.

Sloop en herstructurering vragen forse investeringen en zullen in krimpregio's waarschijnlijk niet van de grond komen zonder dat de overheid ook financieel bijdraagt. Eerst betrokkenen zijn daarbij logischerwijs de gemeenten. De belangrijkste geldstromen in dit kader zijn het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) en het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS). Deze geldstromen zijn tamelijk eenzijdig gericht op groei. Daarnaast is het ISV met name gericht op grootstedelijkheid. De Raden zijn van mening dat het bij deze geldstromen moet gaan om het honoreren van de excessieve kosten die uitstijgen boven het normale beheer. Zij bevelen daarom aan de huidige financieringsstromen te bundelen en bij de verdeling meer rekening te houden met de omvang en aard van de onrendabele investeringen, waar onder andere krimpgemeenten mee te maken krijgen.

8. Rijksoverheid aan zet

Waar groeidenken overheerst zal dit in de besteding van middelen tot uiting komen. Dit geldt niet alleen voor gemeenten, maar ook nadrukkelijk voor de Rijksoverheid. Ook bij het Rijk is de impact en betekenis van bevolkingsdaling nog niet overal ten volle doorgedrongen. Ministeries zouden zichzelf de vraag moeten stellen: Is ons beleid en ons instrumentarium ingericht op krimp? Hebben we voldoende oog voor de grote regionale verschillen in demografische ontwikkelingen die de komende decennia in Nederland zullen bestaan en de consequenties daarvan voor ons beleid? Is het geschikt voor krimpende, groeiende én stationaire regio's? Of werkt het instrumentarium (onbewust) in het voor- of nadeel van regio's met een specifieke demografische ontwikkeling?

Dit artikel geeft een impressie van de aanbevelingen uit het advies *Bevolkingsdaling: gevolgen voor bestuur en financiën* van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen. De nadruk ligt in dit artikel op de financiële aspecten. Het advies gaat daarnaast ook uitgebreid in op bijvoorbeeld de achtergronden van krimp, de verantwoordelijkheden van Rijk, provincies en gemeenten en de inkomsten van gemeenten uit belastingen, heffingen en grondexploitaties. Het complete advies kunt u downloaden van www.rob-rfv.nl. U kunt ook een exemplaar aanvragen door een email te sturen aan rob-rfv@minbzk.nl.

ⁱ Gebaseerd op: CBS Statline, Regionale prognose kerncijfers 2006-2025.

ⁱⁱ Gebaseerd op: CBS Statline, Regionale prognose huishoudens 2006-2025.

ⁱⁱⁱ Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs (BMVBS) and Federal Office for Building and Regional Planning (BBR), *Public services in demographic change: Proving of adaptation and developing strategies in demonstration projects of spatial development*, Berlijn/Bonn (Duitsland), 2006.