

Verschenen in het tijdschrift *Bestuurswetenschappen*, 2008.

# Bevolkingsdaling vraagt paradigmaverandering

Arno Korsten en Eva Goedvolk

Prof. dr. A.F.A. 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

Drs. E.A.M. Goedvolk is adviseur van de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur

Nederland kent een lange historie van groei. In de 20e eeuw is de Nederlandse bevolking meer dan verdrievoudigd van 5,1 miljoen in 1900 tot 15,9 miljoen in 2000. De groei was gestaag, elk jaar nam de bevolking verder toe. Meer mensen, meer woningen, meer bedrijventerreinen, etc. Lange tijd was de voornaamste opgave van bestuurders dan ook het realiseren en kanaliseren van groei. We zijn zo gewend aan groei, dat we haast niet kunnen geloven dat dit in de toekomst niet meer zo zal zijn. Toch is dat het geval. In 2025 heeft ruim de helft van de gemeenten minder inwoners dan nu. Eén op de vijf heeft ook minder huishoudens. Vanaf 2034 krimpt Nederland als geheel. De onderlinge verschillen zijn daarbij groot. Sommige regio's groeien de komende 20 jaar nog stevig door, andere verliezen de komende jaren 10 tot 15% van hun inwoners. In sommige gebieden, zoals Zuid-Limburg en Noordoost Groningen, is de krimp *nu* al duidelijk voelbaar.

Bevolkingsdaling op zichzelf is geen nieuw verschijnsel. De afgelopen decennia zijn diverse gemeenten al geconfronteerd met krimp. Waar eerder echter sprake was van krimp in individuele gemeenten is nu steeds meer sprake van krimp in hele regio's. De daling gaat harder dan in het verleden en komt eerder op ons af dan we een aantal jaren geleden dachten. Dit alles maakt dat de krimp in de huidige vorm een nieuw verschijnsel is. Bestuurders moeten zich aanpassen aan de nieuwe situatie: krimp in plaats van groei. Na decennia van bevolkingstoename vergt dat een flinke aanpassing, bestuurlijke adaptiviteit dus. Zijn gemeenten in staat om in te spelen op de nieuwe situatie? Kunnen zij de omslag maken van groei naar krimp? Wat betekent dit voor de provincies en het Rijk? Wat doen zij om in te spelen op bevolkingsdaling?

Bevolkingsdaling heeft vanzelfsprekend grote invloed op vele beleidsterreinen. Krimpende gemeenten hebben niet alleen te maken met een daling van het inwonertal, maar veelal ook met ontgroening en vergrijzing. In verschillende gemeenten daalt ook het aantal huishoudens. Minder mensen betekent bijvoorbeeld minder jongeren en uiteindelijk ook minder scholen, crèches, sportvelden, etc. Minder huishoudens leidt tot een lagere vraag naar woningen. Leegstand is daarbij niet uitgesloten. Tegelijkertijd leidt de gewijzigde samenstelling van de bevolking tot veranderingen in de vraag naar bepaalde typen woningen. Complexe vraagstukken waar bestuurders een antwoord op

zullen moeten vinden om te voorkomen dat een negatieve spiraal ontstaat. Er is bestuurlijke moed voor nodig om dergelijke keuzes te maken.

In deze bijdrage gaan we in op de bestuurlijke context waarbinnen bestuurders in krimpende regio's opereren. Centrale vraagstelling is: Zijn de bestaande bestuurlijke arrangementen voldoende toegesneden op krimp? Zo nee, welke aanpassingen zijn nodig? We brengen in beeld welk effect groeidenken heeft op het vermogen van bestuurders om in te spelen op bevolkingsdaling en gaan vervolgens in op de rol en verantwoordelijkheden van gemeenten, provincies en de Rijksoverheid. Hierbij doen we een aantal aanbevelingen. Onze bijdrage is gebaseerd op het advies *Bevolkingdaling: Gevolgen voor bestuur en financiën* dat de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) onlangs uitbrachten.

### **Groeidenken als gevangenis**

Ons denkkader is de afgelopen decennia beheerst door groei. Groei staat synoniem voor succes. Succes wordt afgemeten aan de opvang van de gevolgen van groei, zoals het realiseren van bouwprogramma's. Bestuurders willen vaak niet geassocieerd worden met bevolkingsdaling. Demografische krimp wordt geassocieerd met economische neergang en verpaupering. Sommigen zien bevolkingsdaling zelfs (ten onrechte!) als bestuurlijk falen.

De eerste reactie van veel bestuurders bij (de vooruitzichten van) bevolkingsdaling is dan ook ontkenning: Het is niet waar! Zelfs in gemeenten waar het inwoneraantal al 20 jaar daalt, is dit besef nog niet altijd doorgedrongen. Geconfronteerd met cijfers over het aantal inwoners dat per maand de gemeente verlaat, merkte een raadslid in een krimpende gemeente op: 'Dat kan niet waar zijn, waar staan al die verhuisauto's dan?' De tweede reactie omvat vaak pogingen om daling van het inwonertal te voorkomen of te stoppen. Deze reacties zijn (onbewust) gebaseerd op de gedachte dat krimp tijdelijk en stuurbaar is. Gestuurd door het groeidenken is het uitgangspunt: Als we nieuwe woningen bouwen, trekken we vanzelf nieuwe inwoners aan.

Dit is een logische gedachte als de krimp beperkt is tot één gemeente in een verder groeiende regio. In krimpende regio's leidt het echter tot concurrentie tussen gemeenten onderling. Groei van de ene gemeente gaat dan ten koste van de anderen. Op dit punt is de huidige bevolkingsdaling onvergelijkbaar met de krimp die zich de afgelopen decennia in verschillende gemeenten heeft voorgedaan. Bij regionale krimp kunnen niet dezelfde oplossingen gevolgd kunnen worden als bij krimp in individuele gemeenten. Krimpende gemeenten konden in het verleden nog inzetten op groei om zo mee te delen in de groei in de omliggende gemeenten. Voor gemeenten in krimpende regio's is dit geen realistische optie: één inwoner meer in de ene gemeente is er één minder in een andere gemeente. Groeidenken werkt zo concurrentie tussen gemeenten in de hand.

Het besef dat de krimp blijvend is, past niet binnen dit groeidenken. Net zo min als de gedachte dat demografische krimp nauwelijks stuurbaar is. Toch is dat het geval. Bevolkingskrimp is nu nog een regionaal verschijnsel, maar zal zich op den duur over heel Nederland verspreiden. Ook andere landen hebben te maken met bevolkingsdaling.

De daling van het aantal inwoners is zo goed als onvermijdelijk en hangt samen met maatschappelijke en sociaal-economische factoren, zoals de ontwikkeling van het geboortecijfer, waar een gemeente of regio nauwelijks of geen invloed op heeft. Derks, Hovens en Klinkers (2006) gaven al aan dat er praktisch geen mogelijkheden zijn om de bevolkingsafname tegen te gaan.

Ons denken is zo doordrongen van groei, dat we ons nauwelijks realiseren welke onbewuste aannames en veronderstellingen hieraan ten grondslag liggen. We gaan er bij krimp vanuit dat het probleem is dat de bevolking niet meer groeit. Vervolgens bedenken we vanuit die veronderstelling oplossingen. In feite is er sprake van een groeiparadigma. Een paradigma is hier opgevat als een lens waardoor mensen de werkelijkheid zien, een 'framing'. Het bepaalt hoe het probleem wordt gedefinieerd en structureert het denkproces. Daarmee is het leidend voor hoe informatie wordt geïnterpreteerd en geanalyseerd. Een paradigma stelt daardoor grenzen aan de oplossingen die voor een probleem worden gevonden. Het beperkt het vermogen om oplossingen buiten de gebaande paden te zoeken en is daarmee een soort geestelijke gevangenis. Binnen een door krimp gekleurd paradigma, is het feit dat de bevolking niet meer groeit niet het probleem, maar een gegeven. Dit biedt ruimte om na te denken over de kansen die bevolkingsdaling biedt, bijvoorbeeld in termen van groen, rust en ruimte. De regio Parkstad in Zuid-Limburg benadert bevolkingsdaling nu ook nadrukkelijk op deze manier.

### **Gemeenten aan zet**

Vraagstukken kunnen het beste worden opgepakt op het bestuurlijke niveau dat aansluit op het karakter van de opgave. Gemeenten zijn daarom allereerst zélf aan zet om – gezamenlijk met de omliggende gemeenten – het vraagstuk van bevolkingsdaling aan en op te pakken. Bestuurders moeten rekening gaan houden met krimp, ook als dit zich nog niet direct in de gemeente voordoet. De remweg van ingezet beleid is immers lang. Dit vraagt van bestuurders het vermogen om over de top van de groei heen te kunnen kijken.

Bestuurlijke ontkenning van en verzet tegen daling van het aantal inwoners zijn – hoewel vanuit een groeigedachte begrijpelijk – uiteindelijk nadelig voor de betreffende gemeenten en regio's. Bouwen in een krimpende regio om meer inwoners aan te trekken leidt tot concurrentie tussen gemeenten. De groei van de één gaat ten koste van de ander. Uiteindelijk is het resultaat leegstand in het minst aantrekkelijke deel van de woningvoorraad (Ruimtelijk Planbureau, 2006). Energie, tijd en middelen die geïnvesteerd worden in ontkenning en verzet zijn niet beschikbaar voor het organiseren van adequate reacties op bevolkingsdaling. Cruciaal in de aanpak van bevolkingsdaling in een krimpende regio is dus allereerst erkenning. Pas daarna kan adequate actie ondernomen worden.

Ervaringen met krimp in binnen- en buitenland leren dat een deze vertraagde reactie dé grote valkuil is bij bevolkingsdaling. Ontkenning van en verzet tegen bevolkingsdaling maken de problemen groter. Zelfs in gemeenten die al 20 jaar te maken hebben met een teruglopende bevolking is dit besef, ondanks financiële problemen of een bestuurlijke

crisis, nog niet altijd doorgedrongen. Om goed in te kunnen spelen op bevolkingsdaling zijn goede beleidsonafhankelijke prognoses onontbeerlijk. In veel gemeenten ontbreekt het hier nog aan (zie Venhorst en Van Wissen, 2007). Niet zelden gaan krimpgemeenten in de meerjarenraming nog uit van bevolkingsgroei.

Signalen dat de onvermijdelijkheid van krimp nog niet is doorgedrongen zijn bijvoorbeeld:

- De gevolgen van bevolkingsdaling worden niet beleidsmatig en/of financieel vertaald.
- Er wordt gebruik gemaakt van beleidsafhankelijke prognoses voor inwoneraantallen en/of woningbouwbehoeften (wensdenken).
- Beslissingen – bijvoorbeeld ten aanzien van het sluiten van voorzieningen – worden uitgesteld. Bestuurders verschuiven keuzen naar de toekomst.
- Ramingsgrondslagen worden niet aangepast. De meerjarenraming (inkomsten en uitgaven) wordt niet aangepast op een dalend aantal inwoners.
- De financiële problemen worden niet opgelost, maar naar de toekomst verschoven, bijvoorbeeld door reserves in te zetten of te bezuinigen op het onderhoud van de openbare ruimte.

Bevolkingsdaling hoeft niet tot financiële problemen. Zeker als het tempo van de daling niet te groot is, is het adaptieve vermogen van gemeenten vrij groot.

Gemeentebestuurders in krimpende regio's zullen wel duidelijke (en soms pijnlijke) keuzes moeten maken, bijvoorbeeld over het voorzieningenniveau. Koste wat het kost het bestaande voorzieningenniveau in stand willen houden, is geen realistisch streven. De gemeentelijke inkomsten zijn niet toereikend om het oude voorzieningenniveau in stand te houden. Binnen de bestaande financiële verhouding, die streeft naar egalitatie van de voorzieningencapaciteit tussen gemeenten onderling, geeft het oude inwoneraantal in de nieuwe situatie geen recht op een hoger voorzieningenniveau. Een gemeente die krimpt naar omvang X is niet wezenlijk anders dan een vergelijkbare gemeente die al jaren stationair is op omvang X.

Simpelweg een aantal voorzieningen schrappen is echter geen optie. Een continue boodschap van minder, minder, minder zal onherroepelijk leiden tot een negatieve spiraal. Gemeenten moeten een perspectief kunnen blijven bieden richting de toekomst. Acceptatie van krimp is niet hetzelfde als lijdzaam toezien hoe een gemeente of regio in een neerwaartse spiraal terecht komt. Het betekent wél het loslaten van de gedachte dat de daling van het inwoneraantal tijdelijk is en dat deze daling omgebogen kan worden in nieuwe groei. Acceptatie van krimp betekent ook niet dat niet meer geïnvesteerd moet worden. Acceptatie van krimp is juist wél investeren. Acceptatie van krimp is de investeringen zó richten dat deze bijdragen aan de leefbaarheid van het gebied, bijvoorbeeld door gerichte herstructurering van woningvoorraad, voorzieningenaanbod en bedrijventerreinen.

Bevolkingsdaling is niet alleen een vraagstuk voor de gemeenten die hier (als eerste) mee te maken krijgen, maar heeft veelal een regionale betekenis. Bevolkingsdaling vergt een goede ruimtelijke planning waarbij de gemeente ook onwenselijke ontwikkelingen

door derden voorkomt. Regionale afstemming en samenwerking zijn daarbij van groot belang. Bevolkingsdaling vraagt daarmee om bovengemeentelijke regie. Vanzelfsprekend zouden gemeenten in het ideale geval in onderlinge samenwerking en met de provincie afspraken maken over bijvoorbeeld het aantal te bouwen woningen, het aantal hectaren bedrijventerreinen, etcetera. Het groeidenken en het eigen belang van individuele gemeenten staan echter vaak haaks op het belang van de regio, waardoor dergelijke afspraken, als ze wel tot stand komen, kwetsbaar blijven.

### **Provincie aan zet**

Het provinciebestuur kan, mag en moet in het kader van bevolkingsdaling een signalerende, agenderende en in het uiterste geval ook een sturende rol vervullen. Het provinciebestuur heeft hiertoe ook mogelijkheden en verantwoordelijkheden, onder andere op het gebied van de ruimtelijke ordening en het toezicht op de gemeentefinanciën. Het is de verantwoordelijkheid van de provincie als regionale overheid om – indien nodig dwingende – keuzes te maken die voor het gebied als geheel van belang zijn.

Provincies maken nu nog weinig gebruik van de bestaande mogelijkheden om regisserend en sturend op te treden bij (dreigende) krimp. Ze geven aan dat een dergelijke handwijze niet past binnen de interbestuurlijke verhoudingen. Bij bevolkingsdaling is de rol van de provincie echter essentieel. Waar bovenlokale of regionale belangen in het geding zijn, mag de provincie niet schromen van haar bevoegdheden gebruik te maken. Binnen de Wet op de ruimtelijke ordening heeft de provincie de mogelijkheden om hierin het voortouw te nemen, bijvoorbeeld door het vaststellen van een provinciale verordening waarin de ruimtelijke kaders worden vastgelegd.

Een ander belangrijk instrument voor provincies in het kader van bevolkingsdaling is het toezicht op de gemeentefinanciën. De provincie moet als toezichthouder actie ondernemen als gemeenten de gevolgen van bevolkingsdaling niet (meerjarig) financieel vertalen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003). Er kan dan in feite sprake zijn van een niet materieel sluitende begroting (en meerjarenraming). Indien de meerjarenraming niet sluitend gemaakt kan worden, moet de provincie de betrokken gemeente onder preventief financieel toezicht plaatsen. Door gemeenten vroegtijdig te wijzen op het belang van deugdelijke ramingsgrondslagen, kan de provincie bijdragen aan het maken van de omslag in denken van groei naar krimp. De urgentie om actie te ondernemen neemt dan immers toe. Tot nu toe wordt het financiële toezicht echter nog nauwelijks op die wijze ingezet. Ook hier is een omslag in denken nodig.

### **Rijksoverheid aan zet**

Bij bevolkingsdaling zijn allereerst de betrokken gemeenten aan zet. Van gemeentebesturen mag daarbij adaptief vermogen worden verwacht. Van provinciebesturen mag een signalerende, agenderende en sturende rol worden verwacht. Ook – of misschien wel juist – de Rijksoverheid heeft bij het vraagstuk bevolkingsdaling een belangrijke rol. Alle 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 en de consequenties daarvan? Is ons beleid geschikt voor krimpende, groeiende én stationaire regio's? Voorkomen moet worden dat krimpgemeenten in de problemen komen doordat het Rijksbeleid geen rekening houdt met verschillen in regionale demografische ontwikkelingen.

Nadere bestudering van de bestaande geldstromen tussen het Rijk en de lokale overheden wijst uit dat op een aantal punten aanpassingen nodig zijn. Zo is het bestaande VROM-instrumentarium, bestaande uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) tamelijk eenzijdig gericht op groei. Ook houdt de verdeling van deze middelen geen rekening met lokale en regionale verschillen in de omvang van onrendabele kapitaallasten die eruit betaald moeten worden.

Daarnaast zijn er aanwijzingen dat op een aantal beleidsterreinen krimpgemeenten te maken hebben met hogere tijdelijke kosten dan andere, vergelijkbare gemeenten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de specifieke uitkeringen voor de personele en materiële bekostiging van het onderwijs. De Wet op het voortgezet onderwijs bevat in dit kader een hardheidsclausule. Hier wordt door gemeenten echter nog weinig gebruik van gemaakt. Wellicht is deze mogelijkheid onvoldoende bekend.

De ministeries zouden voor de eigen beleidsterreinen in kaart moeten brengen wat de inhoudelijke gevolgen zijn van bevolkingsdaling en welke (innovatieve en creatieve) oplossingen daarbij mogelijk zijn. Op deze wijze kan de Rijksoverheid nadrukkelijk bijdragen aan de kennisontwikkeling op het terrein van bevolkingsdaling.

### Literatuur

- Assen, J.G.M., Gemeentelijke bevolkingsontwikkelingen en lokaal beleid, Nijmegen, 1988.
- Derks, W., *Bevolkingskrimp: Krimpt bouw?* In: Real Estate Magazine, 2006 nr. 49, p. 9-11.
- Derks, W., P. Hovens en L.E.M. Klinkers, *Structurele bevolkingsdaling: een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, Den Haag, februari 2006.
- Korsten, A.F.A., *Bestuurskunde als avontuur*, Deventer, 1988.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Gemeenschappelijk Minimum Beleidskader Toezicht: Het toezicht op gemeenten en provincies*, Den Haag, 5 juni 2003
- Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Bevolkingsdaling: Gevolgen voor bestuur en financiën*, Den Haag, maart 2008.
- Ruimtelijk Planbureau, *Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, Den Haag, 2006.
- Schön, D.A. en M. Rein, *Frame Reflection - Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, 1994.
- Venhorst, V. en L. van Wissen, *Demografische trends en de ontwikkeling van de kwalitatieve en kwantitatieve woningbehoefte: een verkenning voor de noordelijke provincies*, Groningen, 23 april 2007.