



# Bevolkingsdaling

Gevolgen voor bestuur en financiën

Raad voor het openbaar bestuur  
Raad voor de financiële verhoudingen  
maart 2008



## Inhoud

<b>Voorwoord</b>	5
<b>Samenvatting</b>	9
<b>Leeswijzer</b>	19
<b>1. Inleiding</b>	21
1.1 <i>Krimp is niet nieuw – of wel?</i>	22
1.2 <i>Type krimp</i>	30
<b>2. Huidige situatie en aanpassingsvermogen</b>	33
2.1 <i>Bestuurlijke gevolgen en aanpassingsvermogen</i>	34
2.1.1 Paradigma verandering	34
2.1.2 Wie is verantwoordelijk?	40
2.2 <i>Financiële gevolgen en aanpassingsvermogen</i>	51
2.2.1 Gemeentefonds	51
2.2.2 Specifieke uitkeringen	56
2.2.3 Eigen inkomsten	60
2.2.4 Uitgaven	63
2.2.5 Zichtbaarheid	67
2.3 <i>Beleidsmatige gevolgen en aanpassingsvermogen</i>	70
2.3.1 Woningmarkt	70
2.3.2 Voorzieningen	79
2.3.3 Arbeidsmarkt	84
<b>3. Aanpassingen nodig?</b>	87
<b>Literatuur</b>	92
<b>Adviesaanvraag</b>	95
<b>Samenstelling Raden</b>	99



## Voorwoord

Voor u ligt het gezamenlijke advies van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) over bevolkingsdaling. In navolging van de adviesaanvraag van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw Bijleveld-Schouten, en de expertisegebieden van de Rob en de Rfv ligt in dit advies het zwaartepunt op de bestuurlijke en financiële aspecten van dit vraagstuk.

De Raden constateren dat ontkenning van en verzet tegen bevolkingsdaling een belemmering zijn om goed in te kunnen spelen op de gevolgen van bevolkingsdaling. Dit geldt voor bestuurders en ambtenaren in alle overheidslagen. Gemeenten, provincies én het Rijk zullen een omslag in denken moeten maken: krimp is wezenlijk anders dan groei.

Acceptatie en erkenning van krimp zijn niet hetzelfde als lijdzaam toezien hoe een gemeente of regio in een neerwaartse spiraal terecht komt. Erkenning van krimp is 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 niet stoppen met investeren. Acceptatie van krimp is juist wél investeren. Acceptatie van krimp is de investeringen zo richten dat deze bijdragen aan de leefbaarheid van het gebied, bijvoorbeeld door gerichte herstructurering van woningvoorraad en voorzieningen. Daarbij is minder niet slechter. Het gaat om investeren in kwaliteit, in leefbaarheid, zodat de vermindering in kwantiteit niet leidt tot een negatieve spiraal. Juist ook in krimpregio's is een ontwikkelingsperspectief noodzakelijk, zodat de kansen die krimp biedt ook daadwerkelijk benut worden.

De Raden constateren ook dat bevolkingsdaling gemeenten voor opgaven kan plaatsen die organisatorisch en/of financieel de slagkracht van de gemeente te boven gaan. Regionale samenwerking en afstemming zijn noodzakelijk. Gemeenten zullen de eigen belangen soms ondergeschikt moeten maken aan het regionale belang. Naar mening van de Raden ligt hier voor de provincies een belangrijke rol. De provincie kan met kennis, kunde en capaciteit gemeenten in krimpende regio's tijdelijk ondersteunen. Het Rijk mag hierbij niet achterblijven. Verschillende specifieke geldstromen en het achterliggende beleid zijn naar mening van de Raden onvoldoende toegesneden op situaties van krimp. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om geldstromen op het terrein van stadsvernieuwing en woningbouwproductie. De Raden zien nu echter geen reden om de verdeling van het gemeentefonds aan te passen ten gunste van krimpgemeenten.

Vanzelfsprekend kunnen de financiële en bestuurlijke aspecten van bevolkingsdaling niet los worden gezien van meer beleidsinhoudelijke. Uit de diverse gesprekken die wij met vertegenwoordigers van de verschillende krimpregio's hebben gevoerd, is naar voren gekomen dat de gevolgen van bevolkingsdaling

het sterkst gevoeld worden op het terrein van de gemeentelijke voorzieningen en de lokale woningmarkt. In ons advies gaan we dan ook in op invloed die bevolkingsdaling op deze terreinen heeft. Wij hebben er niet naar gestreefd een allesomvattend beeld te schetsen van de inhoudelijke gevolgen van bevolkingsdaling voor bijvoorbeeld de ruimtelijke, economische of sociale ontwikkeling. Dit ligt meer op de weg van de betrokken ministeries, het Ruimtelijk Planbureau<sup>1</sup>, het Sociaal Cultureel Planbureau, de Sociaal Economische Raad en/of de VROM-raad.

Bij het opstellen van dit advies hebben medewerkers van de Rob en Rfv gesproken met vele vertegenwoordigers van gemeenten, WGR+ regio's en provincies uit krimpende regio's. Onze dank gaat uit naar de gemeenten Delfzijl, Den Helder, Heerlen en Brummen, de provincies Groningen en Limburg en de regio's Parkstad en Twente voor het inzicht dat zij ons boden in de uitdagingen waar krimp hen voor stelt. Wij danken ook hen die bereid waren in individuele gesprekken, of tijdens de door ons georganiseerde expertmeeting, als toetssteen te fungeren voor onze eerste bevindingen, conclusies en aanbevelingen en daarbij een bijdrage leverden aan de verdere verdieping van het advies. Naast bovengenoemden spraken wij in dit kader ook met (vertegenwoordigers van) de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, het Ruimtelijk Planbureau, Nicis, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de VROM-raad, de Raad voor het Landelijk Gebied, de heer prof. dr. L.J.G. van Wissen van de Rijksuniversiteit Groningen, de heer L. Klinkers, de heer ir. M. Bierman en mevrouw drs. H.C. Meinsma. Vanzelfsprekend is de uiteindelijke inhoud van dit advies geheel voor verantwoordelijkheid van de Rob en de Rfv.

---

<sup>1</sup> Het Ruimtelijk Planbureau besteedde in 2006 al uitvoerig aandacht aan bevolkingsdaling in zijn rapport *Krimp en ruimte: Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep, die als volgt was samengesteld: de heer prof. dr. A.F.A. Korsten, raadslid Rob; de heer drs. F.A.M. Kerckhaert, raadslid Rob; mevrouw A.G.M. van der Vondervoort, plaatsvervangend voorzitter Rfv en raadslid Rob; mevrouw drs. E.A.M. Goedvolk, adviseur; en de heer mr. G.A. van Nijendaal, plaatsvervangend secretaris.

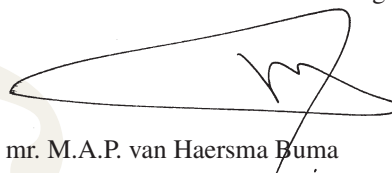
Den Haag, maart 2008

De voorzitter van de  
Raad voor het openbaar bestuur,



prof. dr. J.A. van Kemenade

De voorzitter van de  
Raad voor de financiële verhoudingen



mr. M.A.P. van Haersma Buma

De secretaris,



dr. C.J.M. Breed





## Samenvatting

In 2025 heeft ruim de *helft* van de gemeenten minder inwoners dan nu. Eén op de vijf heeft ook minder huishoudens. 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 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.

Gemeenten moeten zich aanpassen aan de nieuwe situatie: krimp in plaats van groei. Na decennia van bevolkingstoename vergt dat een flinke aanpassing. 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?

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) hebben onderzoek gedaan naar de bestuurlijke en financiële gevolgen van bevolkingsdaling voor krimpende regio's. De nadruk ligt daarbij vooral op bevolkingsdaling in termen van minder inwoners en/of huishoudens en in mindere mate bij zaken als ontgroening, vergrijzing en verkleuring. Centrale vraagstelling was: Zijn de bestaande bestuurlijke en financiële arrangementen voldoende toegesneden op krimp? Zo nee, welke aanpassingen zijn nodig?

De Raden concluderen:

- Er zijn geen aanpassingen nodig in de wettelijke kaders die de bestaande bestuurlijke arrangementen vormen. Knelpunten zitten eerder in de wijze waarop de bestaande verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden ingevuld.
- Er is wel aanleiding om de bestaande financiële arrangementen op onderdelen nader te onderzoeken, aan te scherpen en/of bij te stellen.

Hierna komen de bevindingen aan de orde die de basis vormen voor deze conclusies én de concrete aanbevelingen die de Raden hieraan verbinden.

### Bestuurlijke reacties en arrangementen

*1. Groeidenken staat de aanpak van het vraagstuk van bevolkingsdaling in de weg.*

Nederland kent een lange historie van groei. In de 20<sup>e</sup> eeuw is de bevolking meer dan verdrievoudigd. Lange tijd was de voornaamste opgave van

bestuurders dan ook het realiseren van groei. Ons denkkader wordt beheerst door groei. We kunnen nauwelijks geloven dat dit in de toekomst niet altijd zo zal zijn. Daarbij komt dat krimp door sommigen (ten onrechte!) wordt gezien als bestuurlijk falen. 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. Deze reacties zijn (onbewust) gebaseerd op de gedachte dat krimp tijdelijk en stuurbaar is. 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 hierop anticiperen.

*2. Acceptatie van en erkenning dat de bevolking daalt zijn cruciaal.  
Ontkenning van en verzet tegen dit feit maakt de problemen groter.*

Bestuurlijke ontkenning van en verzet tegen daling van het aantal inwoners zijn – hoewel begrijpelijk – uiteindelijk nadelig voor de betreffende gemeenten en regio's. Het leidt tot oneigenlijke concurrentie tussen gemeenten om inwoners. Energie, tijd en middelen die geïnvesteerd worden in ontkenning en verzet zijn niet beschikbaar voor het organiseren van adequate reacties op bevolkingsdaling. 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.

Cruciaal in de aanpak van bevolkingsdaling is dus allereerst acceptatie en erkenning. Pas daarna kan adequate actie ondernomen worden. Bestuurders moeten nu al rekening gaan houden met krimp, ook als dit zich nog niet direct in de gemeente, de provincie of heel Nederland voordoet. De remweg van ingezet beleid is lang. Dit vraagt van bestuurders het vermogen om over de top van de groei heen te kunnen kijken. Regionale afstemming en samenwerking zijn daarbij van groot belang (bijvoorbeeld bij de ruimtelijke planning).

*3. Een omslag in denken is noodzakelijk. Een perspectief richting de toekomst is onmisbaar.*

Acceptatie en erkenning van het feit dat het inwonertal daalt, vraagt een omslag in denken. 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. Bestuurders maken een rouwproces door voordat zij bevolkingsdaling kunnen accepteren en daarnaar handelen. Dit geldt voor bestuurders op alle niveaus.

Acceptatie van krimp betekent niet hetzelfde als lijdzaam toezien hoe een gemeente of regio in een neerwaartse spiraal terecht komt. Acceptatie van krimp 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 is niet stoppen met investeren. 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 bedrijven-terreinen. Dat vergt een goede ruimtelijke planning waarbij de gemeente ook onwenselijke ontwikkelingen door derden voorkomt.

Zomaar een aantal voorzieningen schrappen is geen optie. Hierbij bestaat het gevaar dat een negatieve spiraal ontstaat, waarbij bevolkingsdaling, leegstand, verpaupering, en het verdwijnen van voorzieningen elkaar versterken. Gemeenten moeten een perspectief kunnen blijven bieden richting de toekomst. Er moet ruimte zijn voor nieuwe initiatieven en creatieve oplossingen.

*4. Gemeenten zijn allereerst zelf verantwoordelijk voor het oppakken van de vraagstukken waar bevolkingsdaling hen voor stelt.*

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. Dit betekent dat gemeentebestuurders duidelijke (en soms pijnlijke) keuzes zullen moeten maken, bijvoorbeeld ten aanzien van de ruimtelijke planning en het voorzieningenniveau. Minder inwoners, betekent minder jongeren en uiteindelijk ook minder scholen. Er is bestuurlijke moed voor nodig om dergelijke keuzes te maken.

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, interen op reserves of bezuinigen op het onderhoud van de openbare ruimte. Om goed in te kunnen spelen op bevolkingsdaling zijn goede beleidsonafhankelijke prognoses onontbeerlijk.

*5. Bevolkingsdaling vraagt om bovengemeentelijke regie.*

Bevolkingsdaling is niet alleen een vraagstuk voor de gemeenten die hier (als eerste) mee te maken krijgen, maar heeft veelal een regionale betekenis. Bevolkingsdaling is daarmee een vraagstuk dat vraagt 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.

Herindeling is daarvoor geen oplossing. Bevolkingsdaling op zichzelf is geen reden voor gemeentelijke herindeling en kan de aandacht juist weghalen van de

opgaven van krimp. Herindeling kan de bestuurlijke en ambtelijke slagkracht wel vergroten. Slagkracht helpt echter niet als de omslag van groei naar krimp niet gemaakt wordt.

*6. Bij bevolkingsdaling is een belangrijke rol weggelegd voor de provincie. Provincies maken nog weinig gebruik van de bestaande mogelijkheden.*

De provincie kan, mag en moet in het kader van bevolkingsdaling een signalerende, agenderende en in het uiterste geval ook een sturende rol vervullen. Zij 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 weinig gebruik van de bestaande mogelijkheden om registrerend en sturend op te treden. Ze geven aan dat een dergelijke handelswijze niet past binnen de interbestuurlijke verhoudingen. De Raad is van mening dat waar bevolkingsdaling veelal bovenlokale ofwel regionale consequenties heeft het voor de hand ligt dat provincies niet schromen van hun bevoegdheden gebruik te maken in het belang van een goede ruimtelijke afstemming van plannen. Als gemeenten er in onderlinge samenwerking in slagen om gezamenlijke afspraken te maken, blijven deze afspraken kwetsbaar. Het eigen belang staat immers vaak haaks op het regionale belang. De provincie kan op dit punt een belangrijke rol vervullen door haar bevoegdheden op ruimtelijk gebied in te zetten.

Een ander belangrijk instrument voor provincies in het kader van bevolkingsdaling is het toezicht op de gemeentefinanciën. De provincie moet uit hoofde van haar rol als financieel toezichthouder actie ondernemen als gemeenten de gevolgen van bevolkingsdaling niet (meerjarig) financieel vertalen. Dit kan bijdragen aan het maken van de omslag in denken van groei naar krimp, doordat de urgentie om actie te ondernemen toeneemt. Tot nu toe wordt het financiële toezicht echter nog nauwelijks op die wijze ingezet.

Tot slot kan de provincie bijdragen door het tijdelijk ter beschikking stellen van kennis, kunde en capaciteit aan krimpgemeenten die daar behoefte aan hebben.

*7. De Rijksoverheid moet meer rekening houden met de grote verschillen in regionale demografische ontwikkelingen.*

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?

Concreet bevelen de Raden aan dat een aantal financiële arrangementen nader worden onderzocht, aangescherpt of herzien (waarover hieronder meer). Daarnaast bevelen de Raden aan dat de ministeries voor de eigen beleids-terreinen in kaart 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.

### **Financiële arrangementen**

*1. Krimp gemeenten kunnen tijdelijk hogere uitgaven hebben dan andere, vergelijkbare gemeenten. Aanpassing van de verdeelsleutel is niet aan te bevelen. Een hardheidsclausule ligt meer voor de hand.*

Er zijn geen aanwijzingen dat krimp gemeenten structureel hogere lasten hebben dan andere, vergelijkbare gemeenten. Er is dus geen aanleiding om krimp gemeenten in bijvoorbeeld de verdeelsleutels van het gemeentefonds een bijzondere positie toe te delen. Zo'n aanpassing zou in het kader van bevolkingsdaling zelfs contraproductief werken. Belangrijkste reden hiervoor is dat een dergelijke aanpassing de urgentie verlaagd om de omslag in denken van groei naar krimp te maken.

Er zijn aanwijzingen dat krimp gemeenten tijdelijk hogere uitgaven kunnen hebben. Ook hogere tijdelijke kosten zijn naar mening van de Raden geen aanleiding om verdeelsleutels van geldstromen te herzien. Bij tijdelijke kosten kan het 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. Het kan ook gaan om zogenaamde kostenremanentie, 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 krimp gemeenten 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 en heeft niet als neveneffect dat de urgentie om actie te ondernemen minder wordt. Voorwaarde om in aanmerking te komen voor de hardheids-

clausule kan immers zijn (net zoals bij artikel 12 van de Financiële verhoudingswet) dát actie ondernomen wordt.

Aanpassing van de verdeelsleutel ligt alléén voor de hand als geconstateerd wordt dat de verdelingsgrondslag van een geldstroom niet aansluit op de structurele kosten die daar verband mee houden. Kostenremanentie valt nadrukkelijk niet onder dit punt. Gedoeld wordt op situaties waarbij de verdelingsgrondslag van een geldstroom gebaseerd is op demografische factoren, die geen directe relatie hebben tot de kostendrijvers (de oorzaak van de kosten) op het betreffende beleidsterrein. Dergelijke problematiek bestaat bijvoorbeeld mogelijk bij de specifieke uitkering voor Maatschappelijke opvang en verslavingszorg.

*2. De algemene uitkering uit het gemeentefonds is gevoelig voor demografische ontwikkelingen. Dit betekent echter niet dat krimpgemeenten hier voor gecompenseerd moeten worden om zo hun voorzieningenniveau in stand te kunnen houden.*

Ongeveer de helft van het gemeentefonds wordt verdeeld op basis van inwonergelateerde maatstaven. Dit houdt verband met de kostenoriëntatie van de verdeling. De uitkering die gemeenten ontvangen uit het gemeentefonds is daarmee gevoelig voor demografische ontwikkelingen. Het accres buiten beschouwing gelaten, zien krimpgemeenten daardoor hun uitkering dalen. Dit wil niet zeggen dat zij hiervoor gecompenseerd moeten worden om hun voorzieningenniveau in stand te kunnen houden.

De verdeling van het gemeentefonds is gebaseerd op het streven naar verevening van de voorzieningencapaciteit. Een gemeente die krimpt naar een bepaalde omvang is in die optiek niet anders dan een gemeente die al jaren stationair was op dat inwonertal. De historische omvang geeft in de nieuwe situatie geen recht op een hoger voorzieningenniveau.

Daarbij komt dat als voorzieningen verdwijnen, dit niet altijd wordt veroorzaakt door bevolkingsdaling. Diverse vraagfactoren (mobiliteit, consumentenvoorkeuren, welvaart, vrijetijdsbesteding) en aanbodfactoren (regionalisering en concentratie) spelen hierbij een belangrijke rol. Dit betekent dat het in een situatie van krimp essentieel is om te erkennen wat de oorzaak is dat een voorziening dreigt te verdwijnen. Daarnaast moet de vraag gesteld worden in hoeverre die voorziening daadwerkelijk bijdraagt aan de leefbaarheid en voor welke specifieke bevolkingsgroep dat dan is.

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. De Raden adviseren

om daarbij nadrukkelijk het cluster onderwijs te onderzoeken in verband met mogelijke kostenremanentie op het terrein van de onderwijshuisvesting.

*3. Er zijn aanwijzingen dat niet alle specifieke uitkeringen volledig aansluiten op de kostenontwikkeling bij bevolkingsdaling.*

De Raden hebben de gevolgen van bevolkingsdaling voor de grootste specifieke uitkeringen onderzocht, namelijk de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en de personele en materiële bekostiging van het onderwijs. De onderzochte geldstromen vormen gezamenlijk 78% van de middelen die via specifieke uitkeringen over gemeenten worden verdeeld.

Voor de grootste specifieke uitkeringen, namelijk die in het kader van de Wet werk en bijstand en de Wet sociale werkvoorziening, zijn geen indicaties dat de verdeling niet aansluit op de kostenontwikkeling. Datzelfde geldt overigens voor de Wet maatschappelijke ondersteuning die niet als specifieke uitkering, maar via een integratie-uitkering van het gemeentefonds verstrekt wordt.

Er zijn aanwijzingen dat de geldstromen in het kader van de personele en materiële bekostiging van het onderwijs niet volledig aansluiten op de kostenontwikkeling bij bevolkingsdaling. Hier is mogelijk sprake van kostenremanentie. De Wet op het Voortgezet onderwijs bevat in dit kader een soort hardheidsclausule. Hier wordt echter door gemeenten nog weinig gebruik van gemaakt. Wellicht is deze mogelijkheid onvoldoende bekend.

Bij het onderzoek kwam naar voren dat het Rijk niet over een volledig inzicht in de verdeelsystematieken van specifieke uitkeringen beschikt. Daardoor kan geen volledig beeld geschetst worden van de gevolgen van bevolkingsdaling voor voorzieningen die uit specifieke uitkeringen worden bekostigd. De Raden bevelen aan een nadere inventarisatie te maken van de verschillende bestaande verdeelsystematieken van specifieke uitkeringen.

*4. De eigen inkomsten van gemeenten zijn op een aantal onderdelen gevoelig voor bevolkingsdaling.*

De inkomsten uit de onroerendezaakbelasting (OZB) zijn beperkt gevoelig voor bevolkingsdaling. De belastingcapaciteit uit de OZB en de uitkering uit het gemeentefonds zijn communicerende vaten. Als de WOZ-waarden dalen, nemen de inkomsten uit de OZB af. Tegelijkertijd neemt de uitkering uit het gemeentefonds toe. De bestedingsruimte daalt daardoor nauwelijks. Leegstand van bedrijfsgebouwen kan wel een nadelig effect hebben op de bestedingsruimte (gebruikersdeel niet woningen).

De inkomsten uit de afvalstoffenheffing en het rioolrecht zijn niet gevoelig voor een daling van het aantal inwoners. Zolang er geen sprake is van leegstand (daling van het aantal huishoudens) zullen de inkomsten op



peil blijven. De kosten per huishouden stijgen mogelijk wel als het aantal huishoudens daalt. Alternatief is om het tarief gelijk te houden, waarbij de kostendekkendheid en de inkomsten zullen afnemen.

Gemeenten in krimpende regio's zullen daarmee over het algemeen minder mogelijkheden hebben om winsten te behalen uit grondexploitaties dan gemeenten die nog de mogelijkheid hebben om woningbouw in uitleggebieden te realiseren.

*5. Krimp gemeenten kunnen voor herstructureringsopgaven komen te staan die hun financiële en organisatorische draagkracht te boven gaat.*

Ernstige krimp kan gemeenten voor herstructureringsopgaven in bijvoorbeeld de woningmarkt, het voorzieningenaanbod en de bedrijventerreinen stellen. Om een negatieve spiraal van bevolkingsdaling, leegstand en verloedering te voorkomen of te doorbreken is het noodzakelijk om een perspectief richting de toekomst te kunnen (blijven) bieden. Het is niet onwaarschijnlijk dat dergelijke herstructureringsopgaven de financiële draagkracht van de betreffende gemeente te boven gaat.

Zo kan leegstand ontstaan waar het aantal huishoudens daalt. Als de samenstelling van huishoudens wijzigt kan frictie tussen vraag en aanbod van typen woningen ontstaan. Beide vragen om ingrepen in de woningmarkt, hetzij door sloop, hetzij door herstructurering. Vanwege de sociale en economische consequenties is grootschalige leegstand ongewenst. Leegstand werkt verloedering in de hand en is maatschappelijk niet gewenst. Sloop en herstructurering vragen om 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 en de corporaties. Krimpgemeenten hebben vaak nauwelijks mogelijkheden winst uit grondexploitaties te genereren om zo elders onrendabele investeringen mogelijk te maken. Daardoor zijn ze aangewezen op hun eigen vermogen (reserves), danwel subsidiestromen van derden (waaronder specifieke uitkeringen).

Het bestaande VROM-instrumentarium (de specifieke uitkeringen ISV en BLS) is tamelijk eenzijdig gericht op groei. Daarnaast is het ISV vooral 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. De Raden bevelen daarom aan deze geldstromen te bundelen en bij de verdeling van de middelen meer rekening te houden met de omvang en aard (onvermijdelijkheid) van de onrendabele investeringen, waar onder andere krimpgemeenten mee te maken krijgen.

Krimp betekent veelal ook dat potentiële bouwlocaties komen te vervallen. Het wijzigen van de bestemming kan dan aanleiding zijn voor een planschade. Bij de berekening van deze claim worden ook toekomstige winsten betrokken,



zelfs als er op dat moment nog geen concrete bouwplannen zijn. De Raden bevelen aan om te onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is om de berekening van planschades op dit punt aan te passen.



## Leeswijzer

Het advies van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) gaat uitgebreid in op de *bestuurlijke* en *financiële* aspecten van bevolkingsdaling.

Allereerst komen in hoofdstuk 1 de achtergronden van krimp aan de orde. Paragraaf 1.1 gaat in op het verschijnsel bevolkingsdaling. Krimp is niet nieuw. Het komt wel in grotere gebieden voor dan eerst. De daling gaat harder dan vroeger en krimp komt eerder op ons af dan we een aantal jaar geleden dachten. Bevolkingsdaling is een verzamelwoord voor een groot scala aan verschijnselen. Paragraaf 1.2 gaat in op de verschillende typen krimp.

Hoofdstuk 2 gaat in op de gevolgen van bevolkingsdaling onder de huidige financiële en bestuurlijke arrangementen. Paragraaf 2.1 behandelt de bestuurlijke aspecten. Hierbij komt de onvermijdelijkheid van krimp aan de orde in relatie tot mogelijke bestuurlijke reacties. Hierbij wordt ook ingegaan op de achterliggende mechanismen die de ontkenning van en het verzet tegen krimp zo hardnekkig maken. In deze paragraaf komt ook de rolverdeling tussen gemeenten, provincies en het Rijk aan de orde. Wie is waarvoor verantwoordelijk en welke mogelijkheden hebben provincies en Rijk om gemeenten op het vraagstuk van bevolkingsdaling te ondersteunen. Paragraaf 2.2 gaat in op de financiële gevolgen. Daarbij komen zowel de inkomsten (het gemeentefonds, specifieke uitkeringen en eigen inkomsten) als de uitgaven (flexibiliteit van de begroting) aan de orde. De gevolgen voor bestuur en financiën kunnen niet los worden gezien van de gevolgen voor beleid. Paragraaf 2.3 gaat daarom in op de gevolgen voor verschillende beleidsterreinen. De nadruk ligt daarbij op het voorzieningenniveau en de woningmarkt.

Hoofdstuk 3 tot slot gaat in op de vraag of aanpassingen nodig zijn in de bestaande financiële en bestuurlijke arrangementen.



# 1.

## Inleiding

De lange termijn prognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Ruimtelijk Planbureau (RPB) laten zien dat meer dan de helft van de gemeenten in 2025 minder inwoners heeft dan in 2005. Meer dan de helft! Een op de vijf gemeenten krijgt over die periode ook te maken met een dalend aantal huishoudens. Tegelijkertijd verandert de samenstelling van de bevolking: minder jongeren, meer ouderen, meer eenpersoonshuishoudens, etc.

Hoewel het CBS verwacht dat pas vanaf 2035 de Nederlandse bevolking als geheel in aantal af zal nemen, zijn er nú al volop gemeenten die hun inwoneraantal terug zien lopen. Krimp is niet iets van de toekomst. Op 26 maart 2007 berichtte het CBS dat in 2006 in bijna de helft van de gemeenten het inwonertal was gedaald. Er zijn daarbij grote regionale verschillen. In een aantal regio's – waaronder Zuid-Limburg – is de krimp nu al duidelijk zichtbaar.

Wat betekenen deze ontwikkelingen voor gemeenten? Beleidsinhoudelijk? Bestuurlijk? Financieel? Gemeenten moeten zich aanpassen aan de nieuwe situatie: krimp in plaats van groei. Na decennia van bevolkingstoename is dat een flinke aanpassing. Zijn gemeenten in staat om in te spelen op de nieuwe situatie? Wat betekent dit voor de provincies en het Rijk? Wat doen zij om in te spelen op krimp?

Dit advies gaat in op de bestuurlijke en financiële gevolgen van bevolkingsdaling. Daarbij komen een drietal hoofdvragen aan de orde:

1. Wat zijn de gevolgen van bevolkingsdaling onder de bestaande bestuurlijke en financiële regelingen?
2. In hoeverre zijn gemeenten in staat om in te spelen op bevolkingsdaling (obstakels voor aanpassing) en wat kunnen zij ondernemen om in te spelen op een situatie van krimp (acties voor aanpassing)?
3. Zijn – gegeven punt 1 en 2 – aanpassingen nodig in de bestaande bestuurlijke en financiële arrangementen?

Doelstelling van dit advies is daarnaast om duidelijkheid te scheppen in het debat rond bevolkingsdaling. Niet alleen duidelijkheid over de gevolgen, maar ook duidelijkheid over het verschijnsel bevolkingsdaling zelf. Krimp is niet nieuw en toch staat het nu 'opeens' in de belangstelling. Waarom is dat? Wat is er aan de hand? Dit inleidende hoofdstuk gaat in op het begrip bevolkingsdaling. In de volgende hoofdstukken komen bovengenoemde drie vragen aan de orde (zie leeswijzer).

## 1.1

### **Krimp is niet nieuw – of wel?**

Nederland heeft een lange geschiedenis van groei. In de 20e eeuw is de Nederlandse bevolking gegroeid van 5,1 miljoen inwoners in 1900 tot 15,9 miljoen in 2000. Voor bestuurders was vooruitzien dan ook ‘rekening houden met groei’. De bevolking groeit nu minder snel. Het CBS voorspelt<sup>2</sup> dat de Nederlandse bevolking nog zal groeien tot 17 miljoen inwoners in 2034 en dat daarna de bevolking langzaam gaat krimpen. De huidige bevolkingsgroei is echter ongelijk verdeeld over de verschillende regio’s. In sommige regio’s is krimp nu al een feit. Zuid-Limburg is de eerste regio die te maken kreeg met de gevolgen van bevolkingsdaling en heeft dit onderwerp op de agenda gezet. Andere regio’s zullen er op kortere of langere termijn ook mee te maken krijgen.

Al vanaf de jaren ’70 is in verschillende gemeenten krimp realiteit (Ruimtelijk Planbureau 2006: 41). De grootste absolute en relatieve daling in het inwoneraantal deden zich tussen 1975 en 2005 voor in respectievelijk Rotterdam (-40.142), Haarlem (-19.122) en Bussum (-19,4%), Laren NH (-17,5%). Toch is het onderwerp in Nederland niet eerder in deze mate onderwerp geweest van publiek debat. Dit roept de vraag op, waarom juist nú deze thematiek in het debat naar voren komt. Is het gebied nu groter? Gaat de krimp harder dan in het verleden?

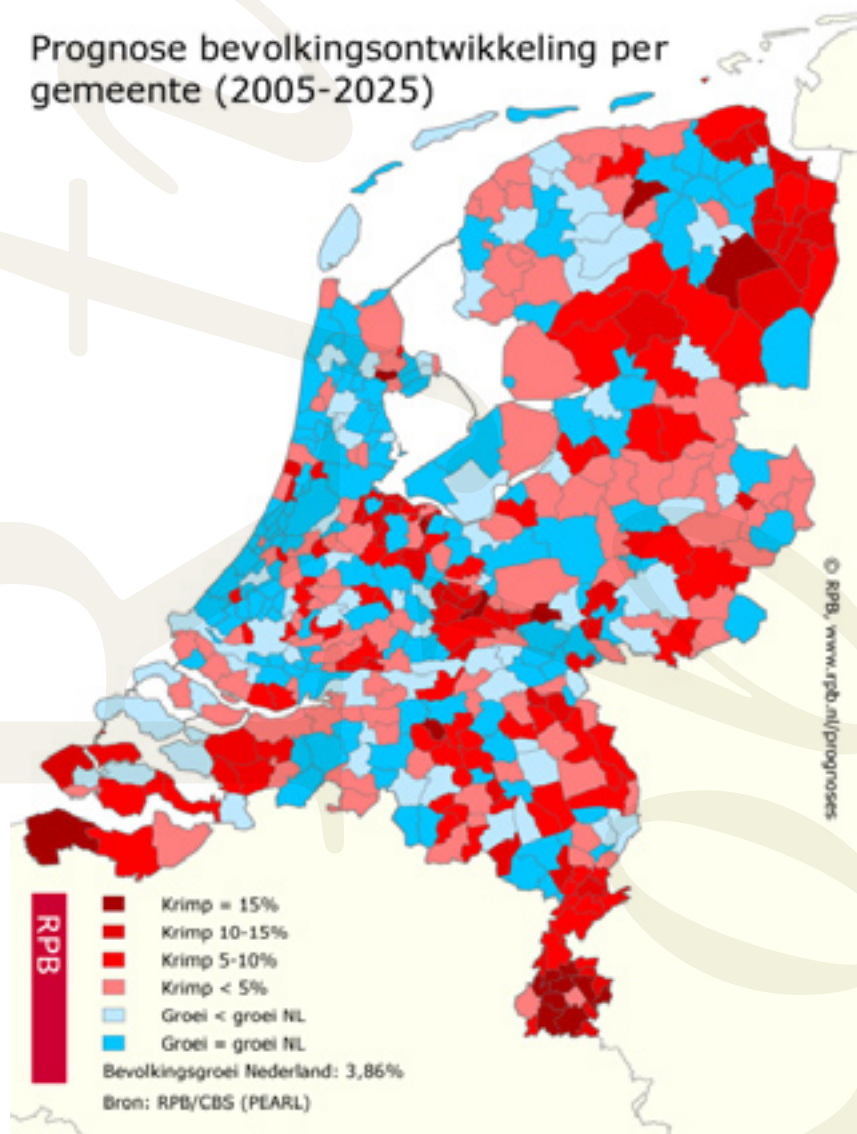
### **Groter gebied**

Waar bevolkingsdaling in het verleden meestal een lokaal verschijnsel was, wordt dit steeds meer een regionale ontwikkeling. Figuur 1 op de volgende pagina illustreert dat bevolkingsdaling zich de komende 20 jaar in grote delen van Nederland voor doet. Deze kaart is gebaseerd op prognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Ruimtelijk Planbureau (RPB). Deze prognoses laten zien dat tussen 2005 en 2025 ruim de helft van de Nederlandse gemeenten te maken krijgt met een afname van het aantal inwoners. Figuur 1 laat zien dat hierbij grote regionale verschillen bestaan. In de rode gedeelten van de kaart wordt krimp voorzien, in de blauwe groei.

Figuur 1 laat ook zien dat onder de krimpgemeenten onderling ook grote verschillen bestaan. In de donkerrode gebieden gaat de krimp harder dan in de lichtrode gebieden. De bevolkingsdaling is het sterkst in de meer perifere regio’s (Zeeland, Limburg, Groningen en Drenthe) en diverse gemeente verspreid over het midden van het land (het Gooi en de Veluwe). Deze laatste gemeenten zijn voornamelijk gemeenten met beperkte uitbreidingsmogelijkheden.

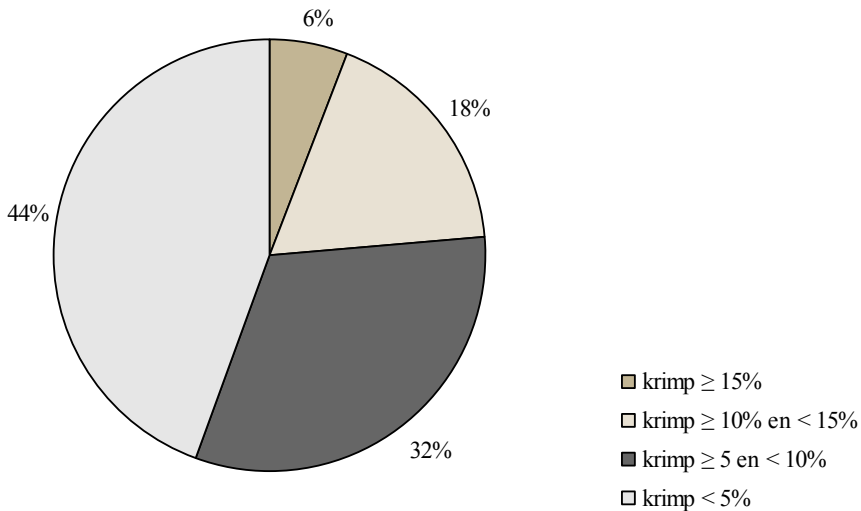
---

<sup>2</sup> Bron: CBS Statline, Kerncijfers van de bevolkingsprognose, 2006-2050.



Figuur 1

Figuur 2 licht deze onderlinge verschillen tussen krimpgemeenten<sup>3</sup> nader toe. Bij ongeveer 44% van de krimpgemeenten blijft de daling van het inwoneraantal in de periode 2006-2025 naar verwachting onder de 5%. Ongeveer 32% van de krimpgemeenten krijgt te maken met een daling tussen de 5 en 10%. Voor circa een kwart van de krimpgemeenten wordt een inwonderdaling groter dan 10% voorzien.



**Figuur 2: Prognose ontwikkeling aantal inwoners krimpgemeenten 2006-2025<sup>4</sup>**

Tussen 2005 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 dezelfde periode krijgt een vijfde van de gemeenten te maken met een daling van het aantal *huishoudens*. Figuur 3 laat zien dat hierbij grote regionale verschillen bestaan. In de rode gedeelten van de kaart wordt krimp voorzien, in de blauwe groei. Ook hier gaat in de donkerrode gebieden de krimp harder dan in de lichtrode gebieden.

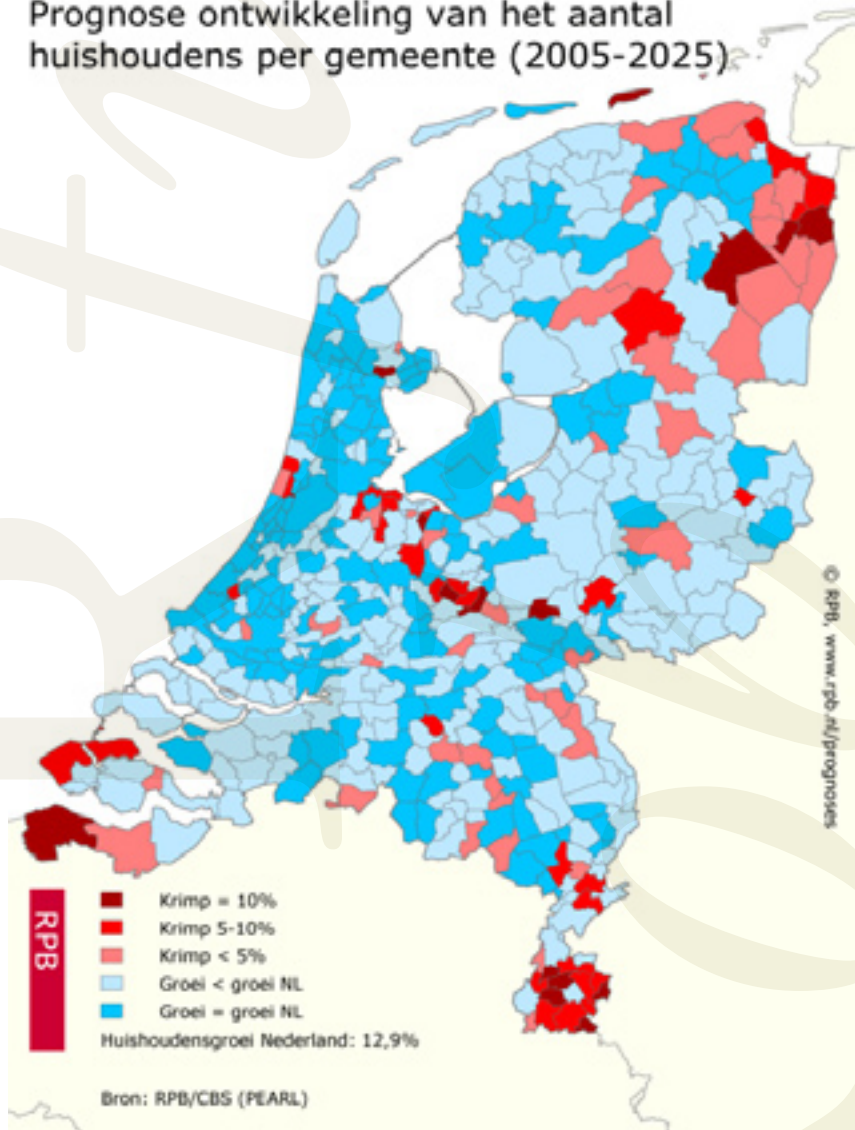
Net zoals bij de daling van het aantal inwoners, gaat het ook bij daling van het aantal huishoudens vooral om de meer perifere regio's en diverse gemeenten verspreid over het midden van het land.

<sup>3</sup> In dit advies wordt met de benaming krimpgemeenten bedoeld op gemeenten waarvoor in de periode tot 2025 een daling van het inwonertal wordt voorzien. Een deel van deze gemeenten zal ook te maken krijgen met een daling van het aantal huishoudens.

<sup>4</sup> Gebaseerd op: CBS Statline, Regionale prognose kerncijfers 2006-2025.

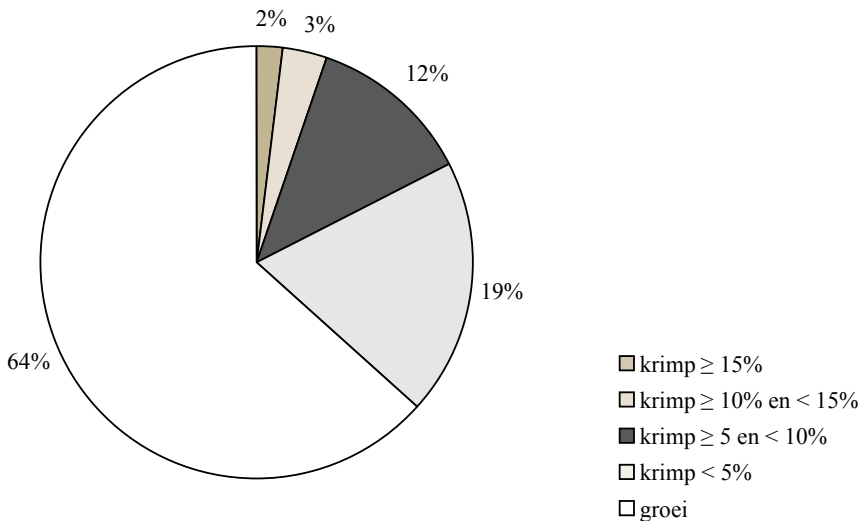


### Prognose ontwikkeling van het aantal huishoudens per gemeente (2005-2025)



Figuur 3

Ook bij de ontwikkeling van het aantal huishoudens bestaan onder krimp-gemeenten onderling grote verschillen. Figuur 4 illustreert dit. In 64% van de gemeenten waar het aantal inwoners daalt (hier krimpgemeenten genoemd), blijft het aantal huishoudens – onder invloed van toenemende huishoudens-verdunning – naar verwachting tussen 2006 en 2025 nog toenemen. In de overige krimpgemeenten daalt zowel het aantal inwoners als het aantal huishoudens. In 19% van de krimpgemeenten blijft die daling beperkt tot ongeveer 5%. Ongeveer 12% van de krimpgemeenten krijgt te maken met een daling in het aantal huishoudens van 5 tot 10%. In circa 5% van de krimpgemeenten zal de daling van het aantal huishoudens naar verwachting groter zijn dan 10%.



**Figuur 4: Prognose ontwikkeling aantal huishoudens krimpgemeenten 2006-2025<sup>5</sup>**

Het aantal gemeenten dat te maken krijgt met een daling van het aantal inwoners is redelijk gelijkmatig verspreid over de verschillende gemeente-groottegroepen. Tabel 1 illustreert dit. Alleen in de 25 grootste gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) ligt het aandeel krimpgemeenten beduidend

<sup>5</sup> Gebaseerd op: CBS Statline, Regionale prognose huishoudens 2006-2025.

lager. Bij de ontwikkeling van het aantal huishoudens is dit verschil nog duidelijker zichtbaar. Geen van de 25 grootste gemeenten krijgt naar verwachting te maken met daling van het aantal huishoudens. Ook onder de gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners ligt het aandeel gemeenten met een dalend aantal huishoudens beduidend lager dan gemiddeld.

**Tabel 1: Prognose aantal krimpende gemeenten (2005-2025)<sup>6</sup>**

Huidige gemeentegrootte	Aantal gemeenten	Gemeenten met daling aantal inwoners:	Gemeenten met daling aantal huishoudens:
> 100.000 inwoners	25	4 (16%)	0 (0%)
50.000-100.000 inwoners	39	20 (51%)	4 (10%)
20.000-50.000 inwoners	180	106 (59%)	35 (19%)
0-20.000 inwoners	223	130 (58%)	53 (24%)
<b>Totaal</b>	<b>467</b>	<b>260 (56%)</b>	<b>92 (20%)</b>

### De krimp gaat harder

Tussen 1975 en 2005 vond de grootste relatieve bevolkingsdaling plaats in Bussum (-19,7%) en Laren (-17,5%). Dit werd vooral veroorzaakt door huishoudensverdunding (minder mensen per huishouden) in combinatie met weinig of geen uitbreiding van de woningvoorraad (Ruimtelijk Planbureau 2006: 5). Toch werd bevolkingsdaling in deze gemeenten niet als een probleem beschouwd (Ruimtelijk Planbureau 2006: 241). Er is dus een zekere mate van natuurlijk aanpassingsvermogen.

In de periode 2005-2025 wordt de grootste relatieve bevolkingsdaling in de prognoses van het CBS en RPB voorzien in Wognum (-26,1%), op de voet gevolgd door Nuth, Amerongen, Beek en Valkenburg aan de Geul (alle circa 20% daling)<sup>7</sup>. Ook Laren (-18,5%) behoort in deze periode tot de gemeenten met de grootste relatieve bevolkingsdaling. In dezelfde periode doet de grootste absolute bevolkingsdaling zich voor in Heerlen (-16.900 inwoners) en Kerkrade (-8.600 inwoners). Voor beide gemeenten betekent dit een relatieve bevolkingsdaling van ruim 17%. Heerlen en Kerkrade komen in de CBS/RPB prognoses overigens ook naar voren als gemeenten met de grootste absolute daling in het aantal huishoudens (respectievelijk -4.100 en -2.600 huishoudens).

<sup>6</sup> Gebaseerd op: <http://www.ruimtelijkplanbureau.nl/kennisportaal/default.aspx?pid=34&indicatorid=3806&themeld=65&id=2&homepage>

<sup>7</sup> Deze krimpprocentages zijn ongeveer even groot als die van Bussum en Laren in de periode 1975 - 2005. Het is echter goed te realiseren dat die percentages over een tien jaar langer tijdvak zijn berekend. De jaarlijkse krimp lag daardoor substantieel lager.

Wat zeggen zulke cijfers? Om meer inzicht te krijgen in de betekenis van dergelijke krimppercentages voor de omvang van de bevolking, hebben we voor de grootste dalers van beide tijdvakken de halveringstijd berekend. Met andere woorden: stél dat de krimp voortgaat in het nu voorziene tempo: hoeveel jaar duurt het dan voordat de bevolking gehalveerd is? Tabel 2 geeft een indruk van de betekenis van de verschillende krimppercentages. Wij tekenen hierbij wel aan dat deze cijfers gebaseerd zijn op veronderstellingen en prognoses, en niet gelezen mogen worden als waarheden of feiten.

**Tabel 2: Halveringstijd inwonertal grootste dalers in tijdvak**

	1975-2005	2005-2025
Aantal jaar in tijdvak	30 jaar	20 jaar
Daling inwonertal grootste daler over tijdvak	-19,7%	-26,1%
Gemiddelde jaarlijkse daling inwonertal	-0,7%	-1,3%
Halveringstijd inwonertal	105 jaar (1975 - 2080)	53 jaar (2005 - 2058)

Uit de tabel blijkt dat als de daling zich in hetzelfde tempo zou voortzetten de bevolking van een gemeente met een gemiddelde jaarlijkse daling van 0,7% na 105 jaar – dat wil zeggen rond 2080 – gehalveerd zou zijn. Voor een gemeente met een gemiddelde jaarlijkse daling van 1,3% zou dit bijna twee maal zo snel gebeuren, namelijk in 53 jaar.

De top 10 van gemeenten met de grootste relatieve bevolkingsdaling tussen 1995 en 2005 (Ruimtelijk Planbureau 2006: 41) kenden een gemiddelde jaarlijkse daling variërend van -0,3% tot -0,7%.<sup>8</sup> De top 10 van gemeenten met de grootste relatieve bevolkingsdaling tussen 2005 en 2025 (Ruimtelijk Planbureau 2006: 49) laat een beduidend hogere jaarlijkse krimp zien, variërend van -0,6% tot -1,3%.<sup>8</sup> Dit impliceert dat – hoewel krimp geen nieuw verschijnsel is – de bevolkingsdaling nu en in de komende jaren wel substantieel harder gaat dan vroeger.

### **Eerder dan gedacht**

Het CBS maakt om het jaar een bevolkingsprognose. In elke prognose wordt weer de laatste beschikbare informatie verwerkt. De volgende prognose wordt begin 2008 verwacht.<sup>9</sup> Als we kijken naar de laatste vier prognoses wordt zichtbaar dat de verwachte top in de bevolkingsomvang steeds lager wordt en steeds eerder verwacht wordt:

<sup>8</sup> Onze berekening.

<sup>9</sup> Bij het ter perse gaan van dit advies was deze prognose nog niet verschenen.

**Tabel 3: Ontwikkeling bevolkingsprognoses<sup>10</sup>**

	Top bevolkings- omvang in (jaartal)	Omvang bevolking op top (aantal inwoners)
Prognose 2000-2050	2040	18.058.048
Prognose 2002-2050	2038	17.717.934
Prognose 2004-2050	2035	17.049.970
Prognose 2006-2050	2034	17.005.458

Dit is een aanwijzing waarom bevolkingsdaling nu steeds meer onderwerp is van discussie. In 2000 werd de bevolkingstop verwacht in 2040, oftewel veertig jaar later. In 2006 werd de top verwacht in 2034, oftewel achtentwintig jaar later. In de zes jaar tussen 2000 en 2006 is de top – en daarmee het moment van krimp – twaalf jaar dichterbij gekomen. Voor een flink aantal gemeenten en regio's is bevolkingsdaling echter nu al realiteit en niet (anno 2008) pas over zesentwintig jaar. Andere zullen spoedig volgen. Het is dus – gezien de lange remweg van ingezet beleid – van belang om bevolkingsdaling *nu* op de agenda te zetten.

### **Buitenland**

In internationaal perspectief is krimp geen nieuw verschijnsel. Bevolkingsdaling doet zich onder andere ook in Groot-Brittannië, Scandinavië en Duitsland voor. Dit betekent dat de Nederlandse gemeenten die nu met krimp te maken krijgen kunnen profiteren van de ervaringen die in het buitenland al zijn opgedaan met krimp en de oplossingen die daar zijn bedacht op de verschillende beleidsterreinen. Het is goed om hierbij in gedachten te houden dat de krimp in andere landen niet altijd vergelijkbaar is met de Nederlandse situatie, omdat de omvang en het tempo van de krimp onvergelijkbaar zijn. Zo heeft de Duitse stad Leipzig tussen 1988 en 1998 bijna een kwart van haar inwoners verloren. Het tempo van de krimp lag daarmee bijna twee maal hoger dan voor de grootste dalers onder de Nederlandse gemeenten in de komende jaren wordt voorzien.

In het kader van dit advies is met name de vraag interessant in hoeverre buitenlandse ervaringen met krimp op de terreinen van bestuur en financiën waardevolle inzichten bieden. Hieruit is het begrip kostenremanentie (zie paragraaf 2.2.4) naar voren gekomen.

Op andere financiële en bestuurlijke aspecten is de vertaalslag naar Nederland minder goed te maken. Oorzaak hiervan is dat de zaken bestuurlijke en financieel veelal heel anders geregeld zijn dan in Nederland. Zo kent Duitsland veel meer bestuurslagen dan Nederland en zijn bovendien de taken heel anders verdeeld over de verschillende bestuurslagen. Ook de problemen die

<sup>10</sup> Bron: CBS Statline, Kerncijfers van de bevolkingsprognose 2000-2050; 2002-2050; 2004-2050; en 2006-2050

in de Duitse financieringsstructuur worden geconstateerd (Junkernheinrich en Micosatt, 2005), gaan voor de Nederlandse financiële verhouding niet of nauwelijks op. Deze zijn voor een groot deel al ondervangen in het systeem.

*Conclusie:*

*Bevolkingsdaling op zichzelf is niet nieuw. De afgelopen decennia zijn diverse gemeenten al geconfronteerd met bevolkingskrimp. Nieuw is wel dat krimp meer een regionaal verschijnsel wordt dan vroeger. Waar eerder sprake was van krimp in individuele gemeenten is nu steeds meer sprake van krimp in hele regio's.*

*Het tempo waarin de bevolkingsdaling zich voltrekt gaat in de komende jaren ook harder dan in het verleden het geval was. In 2025 heeft ruim de helft van de gemeenten minder inwoners dan nu. Eén op de vijf gemeenten heeft ook minder huishoudens.*

*Daarbij komt dat de krimp eerder op ons af komt dan we een aantal jaar geleden dachten. Dit alles maakt dat de krimp in de huidige vorm een nieuw verschijnsel is. Er is nog weinig bekend over de gevolgen op de lange termijn en de mogelijke cumulatie van problemen.*

## 1.2

### Type krimp

De term ‘bevolkingsdaling’ wordt gebruikt voor een breed scala aan verschijnselen. Om een goede analyse te kunnen maken van de gevolgen van bevolkingsdaling is het belangrijk deze verschillende verschijnselen te onderscheiden. In onderstaande tabel zijn de verschillende verschijnselen op een rijtje gezet:

**Tabel 4: Onderscheid tussen verschillende typen krimp**

	Kwantitatieve daling	Kwalitatieve daling
<b>Inwoners</b>	Daling aantal inwoners	Wijziging in samenstelling bevolking: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ontgroening (daling <i>aandeel</i> jongeren)</li> <li>• vergrijzing<sup>11</sup> (stijging <i>aandeel</i> ouderen)</li> <li>• verkleuring<sup>11</sup> (stijging <i>aandeel</i> allochtonen)</li> </ul>
<b>Huishoudens</b>	Daling aantal huishoudens	Wijziging in samenstelling huishoudens: <ul style="list-style-type: none"> <li>• verdunning (daling aantal personen per huishouden)</li> <li>• selectieve migratie (wegtrekken specifieke inkomensgroepen of huishoudens in bepaalde levensfase)</li> </ul>

<sup>11</sup> Dit betreft in feite een toename van een bepaalde bevolkingsgroep in plaats van een afname.

Als gesproken wordt over bevolkingsdaling, dan wordt meestal bedoeld op een daling van het aantal inwoners. Daling van het aantal huishoudens is meestal minder in beeld. Onderscheid tussen deze beide aspecten van bevolkingsdaling is echter zeer essentieel. Daling van het aantal inwoners en daling van het aantal huishoudens hebben namelijk heel verschillende gevolgen. Zo geeft het RPB (2006: 10) aan dat de vraag naar woningen afhankelijk is van het aantal en de samenstelling van huishoudens. Daling van het aantal inwoners is bij de vraag naar woningen nauwelijks relevant. Door toenemende verdunning (minder personen per huishouden) leidt een daling van het aantal inwoners niet altijd of niet direct tot een daling van het aantal huishoudens.

Om een goede analyse te kunnen maken van de bestuurlijke, financiële en beleidsmatige gevolgen van bevolkingsdaling is het daarom van belang om onderscheid te maken tussen de verschillende verschijnselen die vallen onder de noemer 'bevolkingsdaling'. Tabel 4 geeft hiervan een overzicht. De verschillende aspecten van bevolkingsdaling hebben vanzelfsprekend wel onderlinge relaties. Zo kan bevolkingsdaling ontgroening en vergrijzing versterken. Selectieve migratie kan verkleuring in de hand werken. De effecten van deze ontwikkelingen zijn in dit advies grotendeels buiten beschouwing gelaten. In dit advies ligt de nadruk op de meer kwantitatieve aspecten van bevolkingsdaling (aantal inwoners en huishoudens) en in mindere mate op de kwalitatieve aspecten (samenstelling bevolking en huishoudens). Dit heeft allereerst te maken met de focus van de adviesaanvraag. Daarbij komt dat de kwalitatieve aspecten van bevolkingsdaling (ontgroening, vergrijzing, verkleuring) meer gebaat zijn bij een meer inhoudelijke benadering op de verschillende beleidsterreinen.

Dat geldt ook voor de relatie tussen economische en demografische ontwikkelingen. Deze relatie is op zijn minst diffuus te noemen. Economische krimp leidt in Nederland niet per definitie tot demografische krimp (RPB, 2006: 26). Verlies aan arbeidsplaatsen uit zich eerder in verlaging van de participatiegraad, werkloosheid en pendel. Omgekeerd hoeft demografische krimp – onder invloed van toenemende participatie, afnemende werkloosheid en technologische ontwikkelingen – ook niet te leiden tot economische krimp. De relatie tussen (regionale) economie en demografie is niet eenduidig. Duidelijk is wel dat regio's die tegelijkertijd te maken hebben met economische én demografische krimp voor een dubbele opgave staan.

*Conclusie:*

*Het begrip bevolkingsdaling wordt gebruikt voor uiteenlopende verschijnselen met enerzijds meer kwantitatieve aspecten (minder inwoners en minder huishoudens) en anderzijds meer kwalitatieve aspecten (wijzigingen in samenstelling van de bevolking en de huishoudens). Om een goede analyse te kunnen maken van de gevolgen van bevolkingsdaling, moet onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende aspecten van krimp.*

*In dit advies ligt de nadruk op de kwantitatieve aspecten van krimp, dat wil zeggen daling van het aantal inwoners en/of het aantal huishoudens. Dit sluit het beste aan bij de focus van de adviesaanvraag op de financiële en bestuurlijke gevolgen van bevolkingsdaling. De meer kwalitatieve aspecten van krimp (zoals ontgroening en vergrijzing) zijn meer gebaat bij een inhoudelijke analyse op de verschillende beleidsterreinen.*



## 2.

### Huidige situatie en aanpassingsvermogen

Bevolkingsdaling heeft gevolgen voor beleid, bestuur en financiën. In dit hoofdstuk gaan we in op de gevolgen van bevolkingsdaling in de huidige situatie, dat wil zeggen binnen de bestaande arrangementen. Hierbij wordt ingegaan op de vraag naar het aanpassingsvermogen van gemeenten: In hoeverre zijn gemeenten in staat om in te spelen op de gevolgen van bevolkingsdaling. Welke obstakels moeten zij overwinnen en welke acties kunnen zij ondernemen? Wat betekent dit voor de provincies en de Rijksoverheid?

Daarmee gaat dit hoofdstuk in op de eerste twee kernvragen van dit advies:

1. Wat zijn de gevolgen van bevolkingsdaling onder de bestaande bestuurlijke en financiële regelingen?
2. In hoeverre zijn gemeenten in staat om in te spelen op bevolkingsdaling (obstakels voor aanpassing) en wat kunnen zij ondernemen om in te spelen op een situatie van krimp (acties voor aanpassing)?

Dit hoofdstuk behandelt deze vraag eerst in algemene termen, waarbij paragraaf 2.1 ingaat op het bestuurlijk perspectief en paragraaf 2.2 op het financiële perspectief. Vervolgens worden beide in paragraaf 2.3 uitgewerkt aan de hand van een aantal concrete beleidsterreinen.

Bevolkingsdaling heeft gevolgen voor vele beleidsterreinen. Het voert te ver om in het kader van dit advies de gevolgen van bevolkingsdaling (minder inwoners en/of huishoudens) voor alle beleidsterreinen te duiden. In paragraaf 2.3 gaan wij met name in op de gevolgen op het terrein van de woningmarkt en het voorzieningenniveau. Uit de diverse gesprekken die wij met vertegenwoordigers van de verschillende krimpregio's hebben gevoerd, is naar voren gekomen dat de gevolgen van bevolkingsdaling op deze terreinen het sterkst gevoeld worden.

## 2.1

### Bestuurlijke gevolgen en aanpassingsvermogen

#### 2.1.1

##### Paradigma verandering

###### **Gevolgen groeidenken: ontkenning, verzet en concurrentie**

Lange tijd was de voornaamste opgave van bestuurders het kanaliseren van groei. In de 20<sup>e</sup> 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, meer..., meer..., meer... We zijn zo gewend aan groei, dat we haast niet kunnen geloven dat dit in de toekomst niet meer zo zal zijn. Dat geldt ook voor bestuurders.

De eerste reactie bij de vooruitzichten van een dalend inwoneraantal is vaak ontkenning. Het is niet waar (kader). En als het al waar is: het is tijdelijk! De tweede reactie omvat dan ook vaak pogingen om deze krimp te voorkomen of te stoppen, bijvoorbeeld door extra woningen te bouwen. Als we meer woningen bouwen, trekken we nieuwe inwoners aan en zal er opnieuw sprake zijn van groei.

##### **Kader 1: Ontkenning bevolkingsdaling**

In een gemeente kwam onlangs aan de orde dat de bevolking elke maand met 100 mensen kromp. Sommige bestuurders reageerden hierop met ongeloof. Dat kan niet waar zijn. Waar gaan al die mensen dan heen? Zoveel verhuisauto's zien wij niet in de stad. Toch is in die gemeente al meer dan 20 jaar sprake van een gestaag dalende bevolking.

Verzet tegen bevolkingsdaling is – zeker in een krimpende regio – gebaseerd op de (onbewuste) veronderstelling dat het een stuurbare ontwikkeling is. In dit type regio is dit echter een onjuiste veronderstelling. De daling van het aantal inwoners is zo goed als onvermijdelijk en hangt samen met maatschappelijke en sociaal-economische factoren waar een individuele gemeente of regio nauwelijks invloed op heeft. Bevolkingskrimp is daarbij nu nog een lokaal of regionaal verschijnsel, maar zal zich op den duur over heel Nederland verspreiden.

Derks, Hovens en Klinkers (2006) gaven al aan dat er praktisch geen mogelijkheden zijn om de bevolkingsafname tegen te gaan. Ervaringen in onder andere Frankrijk wijzen uit dat ook met actieve geboorte- of bevolkingspolitiek het geboortecijfer niet op het niveau komt dat nodig is om het huidige bevolkingsaantal in stand te houden (namelijk 2,1 kinderen per vrouw). Ook het bevorderen van immigratie is – nog los van de maatschappelijke problemen die hiermee gepaard gaan – geen oplossing. Immigratie betekent hoogstens

tijdelijk uitstel van de daling. De verwachting is dat ook de wereldbevolking gaat afnemen en dat Europa hier als eerste mee te maken krijgt. Landen gaan elkaar beconcurreren om (kennis)migranten.

Op kleinere schaal beconcurreren gemeenten en regio's elkaar nu al om inwoners. In een krimpende regio zijn groeistrategieën echter onverantwoord. 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). Een inwoner meer op de ene plaats is er één minder ergens anders. Krimp is dus uiteindelijk onvermijdelijk.<sup>12</sup>

Ontkenning van en verzet tegen bevolkingsdaling zijn – hoewel begrijpelijk – uiteindelijk nadelig voor de krimpende gemeenten en regio's als geheel. De energie, tijd en middelen die geïnvesteerd worden in het nastreven van nieuwe groei of het zo lang mogelijk handhaven van het (kwantitatieve) voorzieningenniveau dat paste bij het oude inwonertal, komen op deze wijze niet beschikbaar om in te spelen op de kansen en uitdagingen die krimp biedt. De uiteindelijke opgave wordt hierdoor groter.

### **Noodzaak pijnlijke keuzes**

Groeidenken is niet de enige oorzaak van ontkenning van en verzet tegen bevolkingsdaling. Een belangrijke andere oorzaak is de noodzaak om pijnlijke keuzes te maken over het voorzieningenniveau. Bij dalende leerlingenaantallen kunnen op den duur niet alle basisscholen open blijven. Welke sluit je dan? Hoe voorkom je dat de betreffende buurt, wijk of kern door het sluiten van de school niet verder leegloopt?<sup>13</sup>

Dat zijn moeilijke vragen en dergelijke keuzes vragen grote bestuurlijke moed. Kiezen voor een groeistrategie, waarbij bijvoorbeeld door uitbreiding van de woningvoorraad geprobeerd wordt om het aantal inwoners weer te verhogen, is verleidelijk. Dat komt ook omdat groei synoniem staat voor vooruitgang en uitbreiding van (financiële) mogelijkheden. Een bestuurder wil daarom geassocieerd worden met groei. Krimp wordt gezien als bestuurlijk falen. In de optiek van de Raden is dit echter een hardnekkige misvatting.

<sup>12</sup> Voor de val van de Berlijnse Muur werd in Wenen een forse bevolkingsdaling voorzien.

Dit scenario is echter geen werkelijkheid geworden door de immigratiestromen die daarna op gang zijn gekomen. Dit geeft aan dat prognoses altijd door onvoorziene gebeurtenissen achterhaald kunnen worden. Maar op basis van de huidige inzichten voorspellen alle demografen een daling van de Nederlandse bevolking binnen 30 jaar, waarbij sommige regio's nu al of op zeer korte termijn te maken krijgen met een krimpende bevolking.

<sup>13</sup> Om een negatieve spiraal te voorkomen is het essentieel om een perspectief richting de toekomst te kunnen (blijven) bieden.

### **Paradigma verandering**

De omslag van groei naar krimp vraagt een wezenlijke omslag in denken. Groei strategieën moeten omgevormd worden in krimpstrategieën. Dit betekent een paradigma verandering. Een paradigma is een lens waardoor mensen de werkelijkheid zien. Het bepaalt hoe informatie wordt geïnterpreteerd en geanalyseerd. Een paradigma stelt daarmee grenzen aan de oplossingen die voor problemen gevonden zullen worden. Het is daarmee een soort geestelijke gevangenis.

Het is erg lastig om een bestaand paradigma te wijzigen<sup>14</sup>. Uit gesprekken met bestuurders en ambtenaren uit de krimpende regio's komt naar voren dat het besef dat de bevolkingskrimp onvermijdelijk is lang niet overal is doorgedrongen. Zelfs in gemeenten waar al 20 jaar sprake is van bevolkingsdaling is dit besef niet altijd volledig doorgedrongen. Derks (2006) spreekt in deze context ook wel over het rouwproces (ontkenning / afwijzing, gevolgd door verzet) dat bestuurders door moeten maken voordat zij in staat zijn om het verschijnsel van bevolkingsdaling te accepteren en daarnaar te handelen.

### **Waarschuwingssignalen**

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 keuzes 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 (Kader 2).

---

<sup>14</sup> Een aansprekend voorbeeld is de overgang van het geocentrische beeld van het zonnestelsel (waarbij de mens en de aarde in het middelpunt staan) naar het heliocentrische (waarbij de zon in het centrum van het zonnestelsel staat en de planeten daar omheen draaien).

## Kader 2: Uitstel van keuzes

Een kleine gemeente in Limburg heeft sinds eind jaren '90 te maken met een dalend aantal inwoners. Dit heeft nog niet geleid tot keuzes over het voorzieningenniveau. Bestuurders kiezen er voor om te snijden in het onderhoud van de openbare ruimte of andere boekhoudkundige aanpassingen om zo het voorzieningenniveau in stand te kunnen houden. Men erkent wel dat dit geen structurele oplossing is, maar de impliciete argumentatie daarbij is dat het makkelijker is om te vertellen dat een voorziening moet sluiten van 'Den Haag' (bij artikel 12), dan zelf die boodschap te moeten verkondigen.

### Minimum voorzieningenniveau?

In de bredere maatschappelijke discussie over bevolkingsdaling valt op dat de vraag óf het voorzieningenniveau gehandhaafd moet worden nauwelijks aan de orde komt. Dit vertroebelt de discussie. Het is goed te beseffen dat de bestuurlijke vraag óf het voorzieningenniveau in een krimpgemeente mag dalen een wezenlijk andere is dan de meer financiële vraag óf een gemeente in staat is om bij krimp haar kosten terug te brengen.

De vraag of de financiële arrangementen zijn ingericht op krimp wordt zo bijna ongemerkt vermengd met de bestuurlijke discussie over de vraag of er een minimum voorzieningenniveau moet zijn. Dit laatste is een discussie die wellicht lós van het debat over bevolkingsdaling gevoerd zou moeten worden. Deze vraag is immers niet exclusief voorbehouden aan krimpgemeenten, maar raakt ook vele stationaire gemeenten in landelijke gebieden.

### Aanpak: erkenning, keuzes, planning en samenwerking

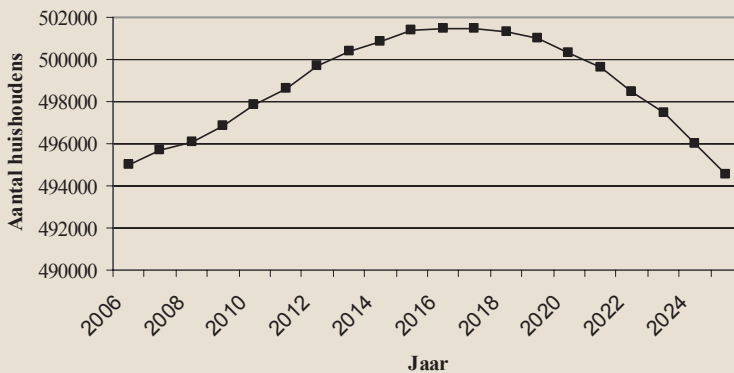
Cruciaal in de aanpak van bevolkingsdaling is dus allereerst de erkenning dat er inderdaad sprake is van bevolkingsdaling en dat 'bouwen om te groeien' in een krimpende regio geen succesvolle strategie kan zijn. Pas dan kan een begin gemaakt worden met de voorbereiding op bevolkingsdaling, ook wel uitgedrukt als 'planning for decline' (kader). Uiterst belangrijk is daarbij het bieden van een perspectief voor de toekomst. Daarbij is het maken van pijnlijke keuzes onvermijdelijk.

### Kader 3: Planning for decline

In 2006 is in de provincie Limburg de woningvoorraad netto (bouw minus sloop) toegenomen met 3.960 woningen. De toename van de woningvoorraad bedroeg daarmee 0,8%, wat overeenkomt met het landelijk gemiddelde (Provincie Limburg, 2007: 5). Eind 2006 bestonden plannen voor circa 61.050 woningtoevoegingen en circa 6.900 onttrekkingen aan de woningvoorraad (Provincie Limburg, 2007: 7).

Een deel van deze woningen zullen worden gerealiseerd op basis van de afspraken uit het Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Limburg. Met dit convenant probeert het Rijk de woningbouwproductie te bevorderen om zo het landelijke woningtekort terug te brengen tot 1,5% in 2010 (landelijk streefcijfer). Afgesproken is dat de provincie Limburg met BLS-subsidie tussen 2005 en 2010 met BLS-subsidie bruto 5.910 woningen aan de woningvoorraad zal toevoegen (Provincie Limburg, 2005: 2). De verwachting is dat het woningtekort in Limburg zal dalen tot slechts 0,29% in 2010 (bovengenoemd convenant, blz. 12).

De in 2006 opgemaakte stand van de voorgenomen netto uitbreiding van de woningvoorraad staat – ook als een groot deel van de plannen niet gerealiseerd wordt – in geen verhouding tot de verwachte huishoudensontwikkeling in Limburg. Het aantal huishoudens zal tussen 2006 en 2017 naar verwachting nog toenemen met circa 6.500. In de periode tot 2025 zal het aantal huishoudens echter weer afnemen tot het niveau van 2006/15 (Figuur 5).



**Figuur 5: Huishoudensprognose Limburg 2006-2025**

<sup>15</sup> Bron: CBS Statline, Regionale prognose huishoudens 2006-2025, geraadpleegd 28 november 2007. Berekening van de Raden.

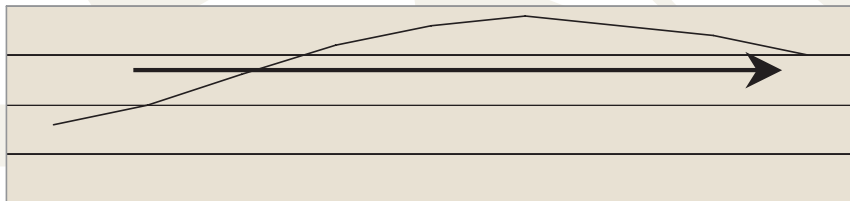
Op de lange termijn en over de top van de groei bezien is het de vraag of voor een gezonde woningmarkt nog wel een grote netto uitbreiding van de woningmarkt in Limburg noodzakelijk is. De regio Parkstad (7 gemeenten in Zuid-Limburg) heeft inmiddels gezamenlijk besloten de geplande woningproductie terug te brengen van 11.000 naar 2.000.

### Lange termijn planning

De gevleugelde uitspraken ‘besturen is vooruitzien’ en ‘besturen is kiezen’ geven aan dat naar de toekomst kijken en het inspelen op langetermijnontwikkelingen tot de kerntaken van bestuurders behoort.

Het kader hierboven laat zien dat bestuurders rekening moeten gaan houden met krimp, zelfs als dat zich op dit moment of in de nabije toekomst nog niet direct in hun eigen gemeente voordoet. Waar een gemeente de komende jaren nog groeit, kan dat over 10 of 20 jaar heel anders liggen. De remweg van ingezet beleid is lang, soms wel 40 jaar (denk bijvoorbeeld aan een gebouw, dat zet je niet voor een paar jaar neer). Dit vraagt van bestuurders het vermogen om over de top van de groei heen te kunnen kijken (Kader 4).

### Kader 4: Over de top van de groei



Regionale afstemming en regie zijn in een krimpende regio hard nodig. De krimp maakt concurrentie tussen gemeenten duidelijk voelbaar. Gemeenten zullen regionaal samen moeten werken en daarbij het eigen belang soms ondergeschikt moeten maken aan het gezamenlijke belang. Vanzelfsprekend is ook samenwerking met maatschappelijke organisaties en marktpartijen noodzakelijk. Iedereen moet daarbij zijn eigen verantwoordelijkheid nemen. De omslag in denken van groei naar krimp is noodzakelijk bij gemeenten, provincies én het Rijk. Paragraaf 2.1.2 gaat nader in op de rollen die de verschillende overheidslagen hierin hebben.

### Conclusie:

*Lange tijd was de voornaamste opgave van bestuurders het realiseren van groei. We zijn zo doordrongen van het groeidenken dat we nauwelijks kunnen geloven dat dit in de toekomst niet altijd zo zal zijn. De eerste reactie van veel bestuurders bij de vooruitzichten van bevolkingsdaling is dan ook ontkenning. De tweede reactie omvat vaak pogingen om krimp te voorkomen of te stoppen. Deze reacties zijn (onbewust) gebaseerd op de gedachte dat krimp tijdelijk en stuurbaar is. Sommigen ervaren krimp ook ten onrechte als bestuurlijk falen.*

*Een andere oorzaak is de pijnlijke keuzes die samenhangen met de erkenning dat de bevolking daalt. Dit leidt tot pijnlijke keuzes over bijvoorbeeld het voorzieningenniveau. Minder inwoners, betekent minder jongeren en uiteindelijk ook minder scholen. Er is bestuurlijke moed voor nodig om dergelijke keuzes te maken.*

*Bestuurlijke ontkenning van en verzet tegen daling van het aantal inwoners zijn – hoewel begrijpelijk – uiteindelijk nadelig voor de krimpende gemeenten en regio's. Ontkenning leidt tot oneigenlijke concurrentie tussen gemeenten om inwoners en maakt dat energie, tijd en middelen niet beschikbaar zijn voor het organiseren van adequate reacties op bevolkingsdaling.*

*De omslag van groei naar krimp vraagt een omslag in denken. Groei strategieën moeten omgevormd worden in krimp strategieën. Dit gaat niet vanzelf. Zelfs in sommige gemeenten waar al 20 jaar sprake is van bevolkingsdaling is dit besef nog niet volledig doorgedrongen. Bestuurders maken een rouwproces door voordat zij bevolkingsdaling kunnen accepteren en daarnaar handelen.*

*Ontkenning en verzet uiten zich in het niet beleidsmatig en/of financieel vertalen van de gevolgen van bevolkingsdaling. Dit wordt bijvoorbeeld zichtbaar in wensdenken bij prognoses voor inwoneraantallen of woningbehoeften, het naar de toekomst verschuiven van pijnlijke keuzes, het niet aanpassen van de ramingsgrondslagen, in te teren op reserves of te bezuinigen op het onderhoud van de openbare ruimte.*

*Cruciaal in de aanpak van bevolkingsdaling is dus allereerst acceptatie en erkenning. Pas daarna zal adequate actie ondernomen worden. Bestuurders moeten nu al rekening gaan houden met krimp, ook als dit zich nog niet direct in de gemeente voordoet. De remweg van ingezet beleid is lang. Dit vraagt van bestuurders het vermogen om over de top van de groei heen te kunnen kijken. Regionale afstemming en samenwerking zijn daarbij van groot belang.*

### **2.1.2**

#### **Wie is verantwoordelijk?**

Deze paragraaf gaat in op de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende overheidslagen. Inspelen op de gevolgen van bevolkingsdaling is allereerst de verantwoordelijkheid van de betrokken gemeenten. Dit komt aan de orde in paragraaf 2.1.2.1. De rol van de provincies en de Rijksoverheid komen in de paragrafen daarna aan de orde.



### 2.1.2.1

#### Gemeenten

##### Gemeentelijke autonomie

Gemeenten zijn een autonome bestuurslaag met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De lokale autonomie en democratie tellen zwaar. Gemeenten zijn daarom in eerste instantie zélf aan zet om het vraagstuk van bevolkingsdaling aan en op te pakken. Het rapport ‘De eerste overheid’ van de VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet geeft hier nog nadrukkelijker invulling aan: gemeenten moeten de autonome ruimte en beleidsvrijheid hebben om hun opgaven zonder bemoeienis van medeoverheden te realiseren (VNG: 2007).

##### Keuzes maken

Het spreekt voor zich dat de gemeenten dé aangewezen bestuurslaag zijn bij beslissingen over het voorzieningenniveau in de gemeente. De provincie (of het Rijk) kan en mag niet besluiten welke gemeentelijke voorzieningen gehandhaafd worden en welke niet. De provincie kan gemeenten wel stimuleren om samen te werken om de aanwezigheid van voorzieningen op bovengemeentelijk niveau te regelen.

Ervaringen met bevolkingsdaling tot nu toe wijzen erop dat bestuurders beslissingen over het voorzieningenniveau liever niet nemen. Het komt geregeld voor dat bestuurders de noodzaak ontkennen en/of besluiten uitstellen. Dit is inherent aan de paradigmaverandering die noodzakelijk is om te kunnen schakelen van groeidenken naar krimpdenken en aan de werking van de politiek. Impopulaire beslissingen leveren electorale schade op en worden daarom niet graag genomen. Als vanzelfsprekend wordt de vraag gesteld hoe een krimpgemeente haar voorzieningenniveau in stand kan houden.

Een belangrijke kanttekening hierbij is overigens dat het verdwijnen van voorzieningen niet altijd wordt veroorzaakt door bevolkingsdaling (zie ook paragraaf 2.3.2). Gewijzigde consumentenvoorkeuren, toegenomen mobiliteit, schaalvergroting en regionalisering van het aanbod spelen ook een belangrijke rol. Dit betekent dat het in een situatie van krimp essentieel is om te erkennen wat de oorzaak is dat een voorziening dreigt te verdwijnen. Dit is niet altijd bevolkingsdaling. Daarnaast moet de vraag gesteld worden in hoeverre die voorziening daadwerkelijk bijdraagt aan de leefbaarheid en voor welke specifieke bevolkingsgroep dat dan is.

Koste wat het kost het bestaande voorzieningenniveau in stand willen houden is in ieder geval 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 egalisatie van de voorzieningencapaciteit tussen gemeenten onderling geeft het oude inwoneraantal in de nieuwe situatie ook geen recht op een hoger voorzieningenniveau.

Kort door de bocht betekent dit bijvoorbeeld: Minder jongeren betekent uiteindelijk minder scholen, maar ook bijvoorbeeld minder peuterspeelzalen en minder sportvelden. Dat klinkt hard en dat is soms ook hard. De afstand tot school zal in krimpgemeenten gemiddeld groter worden. Onderwijs wordt daarmee minder bereikbaar dan het was. Feit is echter wel dat andere gemeenten al jaren functioneren met een voorzieningenniveau dat nog ver onder het niveau ligt waar diverse krimpgemeenten naar toe moeten groeien. De afstand tot scholen op het Friese platteland is nu al veel groter dan hij op termijn in Zuid-Limburg zal zijn.

Overigens vallen niet alle voorzieningen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Sommige voorzieningen zijn een rijksverantwoordelijkheid (zoals zorgkantoren), andere vallen onder de verantwoordelijkheid van maatschappelijke partners, zoals woningbouwcorporaties, ziekenhuizen en thuiszorg. Vaak voelen bestuurders zich hier echter wel verantwoordelijk voor. Verschillende krimpgemeenten noemden met nadruk de dreigende opheffing van het regionale ziekenhuis als een gevolg van bevolkingsdaling. Het is de vraag of gemeenten in staat zijn om het verdwijnen van voorzieningen die niet onder hun verantwoordelijkheid vallen te voorkomen.

### **Minder is niet slechter**

Bovenstaande maakt de opgave waar krimpgemeenten voor staan vanzelfsprekend niet minder moeilijk. Simpelweg een aantal voorzieningen schrappen is 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. Er moet ruimte zijn voor nieuwe initiatieven en creatieve oplossingen.

Acceptatie of erkenning van krimp betekent niet hetzelfde als lijdzaam toezien hoe een gemeente of regio in een neerwaartse spiraal terecht komt. Acceptatie van krimp 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 is niet stoppen met investeren. 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 en voorzieningen. Dat vergt een goede ruimtelijke planning waarbij de gemeente ook onwenselijke ontwikkelingen door derden voorkomt.

Minder is niet slechter. Het gaat om investeren in kwaliteit, zodat de vermindering in kwantiteit niet leidt tot een negatieve spiraal. Juist in krimpregio's is een ontwikkelingsperspectief noodzakelijk, zodat de kansen die krimp biedt ook daadwerkelijk benut worden.

Het Rijk en de provincies hebben hierbij een belangrijke rol. Gemeenten voelen zich bij problemen – en ook bij het vraagstuk van bevolkingsdaling –

vaak afhankelijk van andere overheden. Ze vragen om hulp (kennis/kunde, capaciteit en/of geld) of stellen de bestaande financiering ter discussie. Bij sommige gemeenten klinkt zelfs de roep om meer inmenging van ‘bovenaf’.

### **Gemeentelijke afstemming, samenwerking en herindeling**

Bevolkingsdaling is veelal niet gebonden aan gemeentegrenzen. Oorzaak, gevolg en maatregelen laten zich bij dit vraagstuk niet begrenzen door – toevallige – lijnen op een topografische kaart. Zeker niet in krimpende regio’s. Bevolkingskrimp is daarmee niet alleen een vraagstuk voor de gemeenten die hier (als eerste) mee te maken krijgen, maar heeft veelal een regionale betekenis. Dit vraagt van bestuurders een grensoverstijgende blik. Want oneigenlijke concurrentie tussen gemeenten onderling ligt op de loer. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is het bouwen van nieuwe woningen om zo nieuwe inwoners aan te trekken. In een situatie van krimp is het vergroten van de vraag niet mogelijk dan wel absoluut onwenselijk. Groeistrategieën leiden zo tot concurrentie tussen gemeenten met bouwen voor leegstand als gevolg. Dit betekent onnodige aantasting van de beschikbare ruimte en onrendabele investeringen. Bevolkingsdaling is daarmee een vraagstuk dat vraagt om bovengemeentelijke regie. Ook grensoverschrijdende samenwerking past daar bij.

In de adviesaanvraag wordt in dit kader expliciet de vraag gesteld of gemeentelijke herindeling een oplossing is. Op zichzelf is dat niet het geval. Bevolkingsdaling op zichzelf is geen reden voor gemeentelijke herindeling. Herindeling kan de bestuurlijke en ambtelijke slagkracht wel vergroten. Herindeling kan onderlinge gemeentelijke afstemming vergemakkelijken en verkleint – met name bij zeer kleine gemeenten – de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat. Een groter ambtelijk apparaat maakt meer specialisatie mogelijk, waardoor meer kennis binnen de gemeente zelf georganiseerd kan worden om de consequenties van bevolkingsdaling te vertalen in adequaat beleid.

Slagkracht helpt echter niet als de omslag van groei naar krimp niet gemaakt wordt. Herindeling is geen magische oplossing voor het wegnemen van bestuurlijke ontkennings- en verzet. De inspanningen die nodig zijn om heringedeelde gemeenten samen te voegen, kan de aandacht juist nog verder weg halen.

Vanzelfsprekend zouden gemeenten in het ideale geval in onderlinge samenwerking en met de provincie afspraken maken over gemeentee overstijgende zaken, zoals ruimtelijke planning. In de praktijk komt dergelijke samenwerking moeizaam tot stand. Dit is ook niet vreemd. Het groeidenken en het eigen belang van individuele gemeenten staan vaak haaks op het belang van de regio. Zelfs als gemeenten er in onderlinge samenwerking wél in slagen om gezamenlijke afspraken te maken, blijven deze afspraken kwetsbaar. Steeds opnieuw zullen colleges en gemeenteraden voor de keuze tussen het eigen

gemeentelijke belang en het gezamenlijke regionale belang komen te staan. Het is alsof je van lokale bestuurders verlangt om over hun eigen schaduw te springen. De provincie kan op dit punt een belangrijke rol vervullen.

*Conclusie:*

*De lokale autonomie en democratie tellen zwaar. Gemeenten zijn daarom allereerst zélf aan zet om – gezamenlijk met de omliggende gemeenten – het vraagstuk van bevolkingsdaling aan en op te pakken. Het gaat daarbij onder meer om ruimtelijke planning en het voorzieningenniveau. Ervaringen met bevolkingsdaling wijzen erop dat bestuurders beslissingen over het voorzieningenniveau liever niet nemen. Dergelijke impopulaire maatregelen vragen grote bestuurlijke moed.*

*Zomaar een aantal voorzieningen schrappen is geen optie. Hierbij bestaat het gevaar dat een negatieve spiraal ontstaat. Gemeenten moeten een perspectief kunnen blijven bieden richting de toekomst. Er moet ruimte zijn voor nieuwe initiatieven en creatieve oplossingen. Acceptatie van krimp betekent niet hetzelfde als lijdzaam toezien hoe een gemeente of regio in een neerwaartse spiraal terecht komt. Acceptatie van krimp 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 is niet stoppen met investeren. 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 en voorzieningen. Dat vergt een goede ruimtelijke planning waarbij de gemeente ook onwenselijke ontwikkelingen door derden voorkomt.*

*Bevolkingskrimp is daarmee niet alleen een vraagstuk voor de gemeenten die hier (als eerste) mee te maken krijgen, maar heeft veelal een regionale betekenis. Bevolkingsdaling is daarmee een vraagstuk dat vraagt om boven-gemeentelijke regie. In de adviesaanvraag wordt in dit kader expliciet de vraag gesteld of gemeentelijke herindeling een oplossing is. Op zichzelf is dat niet het geval. Bevolkingsdaling op zichzelf is geen reden voor gemeentelijke herindeling en kan de aandacht juist weghalen van de opgaven van krimp. Herindeling kan de bestuurlijke en ambtelijke slagkracht wel vergroten. Slagkracht helpt echter niet als de omslag van groei naar krimp niet gemaakt wordt.*

*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, etc. Het groei-denken en het eigen belang van individuele gemeenten staan echter vaak haaks op het belang van de regio. Zelfs als gemeenten er in onderlinge samenwerking wél in slagen om gezamenlijke afspraken te maken, blijven deze afspraken kwetsbaar. De provincie kan op dit punt een belangrijke rol vervullen.*

### 2.1.2.2

#### Provincie

De provincie kan, mag en moet in het kader van bevolkingsdaling een signalerende, agenderende en in uiterste geval ook sturende rol vervullen. Zij heeft hiertoe ook mogelijkheden en verantwoordelijkheden, onder andere op het gebied van de ruimtelijke ordening en het toezicht op de gemeentefinanciën.

#### Ruimtelijke ordening

Bevolkingsdaling kan bij een daling van het aantal huishoudens en/of wijzigingen in de samenstelling van huishoudens gevolgen hebben voor de woningmarkt. Hiervoor is geschetst dat bij bevolkingsdaling concurrentie tussen gemeenten op de loer ligt, als gevolg van groeistrategieën waarbij woningbouw moet leiden tot meer inwoners. 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. In de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) is de rol van de provincies op dit punt recent gewijzigd.

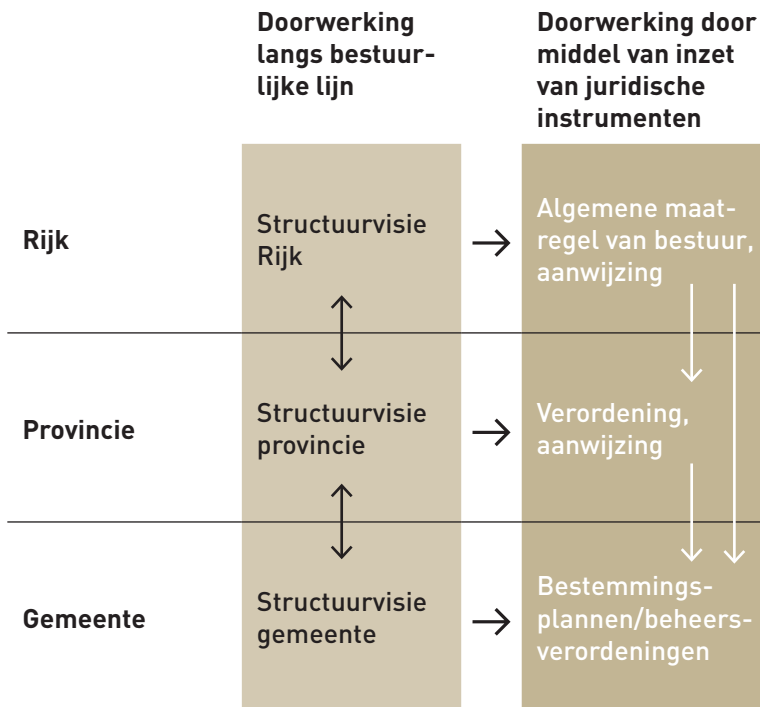
Uitgangspunt van de Wro (VROM, 2007) is dat elke overheidslaag de eigen belangen zo goed mogelijk kan behartigen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Zodra provinciale of nationale belangen in het geding zijn, hebben provincies en Rijk het instrumentarium om deze belangen te borgen en te beschermen (Figuur 6). Provincies hebben de bevoegdheid om waar zij dat nodig achten zaken tot provinciaal belang te verklaren. Als er sprake is van strijdige lokale belangen, die niet leiden tot een optimale afweging van het bovenlokale of regionale belang, ligt het voor de hand dat de provincie haar bevoegdheden op gepaste wijze gebruikt. Provincies en het Rijk beschikken in dit kader over verschillende instrumenten. Ze mogen deze instrumenten alleen inzetten als er provinciale of nationale belangen zijn die dit vereisen. Let wel: de provincie en het rijk bepalen zelf of en wanneer er provinciale of nationale belangen in het geding zijn. De belangrijkste instrumenten zijn de algemene regels en de aanwijzing (VROM, 2007):

- **Algemene regels:** De provincie en het Rijk kunnen algemene regels stellen over de inhoud van bestemmingsplannen, via respectievelijk een provinciale verordening en de Algemene maatregel van bestuur. Gemeenten moeten hun bestemmingsplannen aanpassen aan door de provincie of het Rijk gestelde algemene regels. Het Rijk kan ook regels stellen voor de provinciale verordening.
- **Aanwijzing:** De provincie en het Rijk kunnen ook specifiek voor één situatie regels stellen. Dit gebeurt in de vorm van een aanwijzing (proactief). Ook dan moet de gemeente het bestemmingsplan aanpassen op basis van de bij de aanwijzing gegeven voorschriften.

Provincies maken weinig gebruik van de bestaande mogelijkheden om regisserend en sturend op te treden. Gevoelen hierbij is dat een dergelijke

handelswijze niet past binnen de interbestuurlijke verhoudingen. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening vergt van de provincies echter een meer proactieve houding. De Raden zijn van mening dat, waar bevolkingsdaling veelal bovenlokale ofwel regionale consequenties heeft, het voor de hand ligt dat provincies niet schromen van hun bevoegdheden gebruik te maken in het belang van een goede ruimtelijke afstemming van plannen.

### Doorwerking naar bestemmingsplannen/beheersverordeningen in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening



**Figuur 6 (Bron: VROM, 2007)**

#### **Toezicht gemeentefinanciën**

Een ander belangrijk instrument voor provincies in het kader van bevolkingsdaling is het toezicht op de gemeentefinanciën. De in paragraaf 2.1.1 genoemde signalen die aangeven dat de omslag in denken van groei naar krimp nog niet voldoende is gemaakt, hebben voor een groot deel (direct of indirect) een relatie met de financiën van gemeenten. Zo moet uit de begroting blijken of een financiële vertaling is gemaakt van de gevolgen van bevolkings-

daling: Zijn de ramingsgrondslagen<sup>16</sup> voor de meerjarenraming aangepast op een dalend inwonertal? Zijn inschattingen gemaakt voor de gevolgen voor de inkomsten uit het gemeentefonds, de belastingen, de specifieke uitkeringen? Zijn de uitgaven daarop bijgesteld? Worden financiële problemen naar de toekomst verschoven door reserves in te zetten voor structurele problemen of te bezuinigen op het onderhoud van de openbare ruimte? Hierbij kan ook de begrotingsscan een rol spelen.

Dit zijn allemaal punten die uit het provinciale toezicht op de gemeentefinanciën naar voren kunnen komen. Bevolkingsdaling heeft echter ook in de provincies met krimpende regio's niet specifiek de aandacht van de provinciale toezichthouder. Provincies geven aan dat dergelijke zaken wel in toezichtgesprekken aan de orde komen, maar dat dit niet leidt tot een aanwijzing aan het gemeentebestuur of het onthouden van goedkeuring aan de begroting. Tegelijkertijd constateren toezichthouders dat krimpgemeenten de verwachte bevolkingsontwikkeling lang niet altijd vertalen naar de ramingsgrondslagen. Zelfs gemeenten met een lange historie van krimp gaan in hun meerjarenraming soms nog uit van een stationair (of zelfs groeiend) inwoneraantal in plaats van de verdere daling die in de bevolkingsprognoses wordt voorzien. Dit betekent dat de inkomsten – onder meer uit het gemeentefonds – in de meerjarenraming te hoog worden geschat.

Gemeenten kunnen teruglopende inkomsten vaak nog wel een tijdje opvangen, bijvoorbeeld met incidentele meevallers uit dividenduitkeringen of het inzetten van bestemmingsreserves. Te hoge inkomstenramingen in de begroting leiden daarom in de jaarrekening lang niet altijd tot tekorten. Het probleem blijft zo verborgen, waardoor de noodzaak om de structurele uitgaven neerwaarts bij te stellen niet of minder urgent gevoeld wordt. Dit maakt het (langer) volhouden van ontkenning en het uitstellen van beslissingen mogelijk. Ondertussen nemen voor de gemeente de problemen alleen maar toe.

Juist het signaal dat de uitkering uit het gemeentefonds afneemt, vergroot snel het urgentiegevoel dat er iets moet gebeuren. Via haar toetsing van de gemeentefinanciën kan de provincie bewerkstelligen dat feitelijke en toekomstige financiële ontwikkelingen eerder op tafel komen. De provincie heeft tot taak te voorkomen dat individuele gemeenten problemen via artikel 12 (onbewust) 'afwentelen' op het collectief van de gemeenten. De provincie moet daarom uit hoofde van haar rol als financieel toezichthouder actie ondernemen als gemeenten de gevolgen van bevolkingsdaling niet (meerjarig) financieel vertalen (zie ook BZK, 2003). Dit past ook bij het streven naar duurzaam

---

<sup>16</sup> Artikel 23 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten 2004 (BBV) geeft aan dat de toelichting op de meerjarenraming in de begroting ten minste de ramingsgrondslagen bevat.



financieel evenwicht. Tot nu toe wordt het financiële toezicht echter nog nauwelijks op die wijze ingezet.

### **Kennis, kunde en capaciteit**

Tot slot kunnen provincies krimp gemeenten ondersteunen door het tijdelijk ter beschikking stellen van kennis, kunde en capaciteit, bijvoorbeeld ten behoeve van het opstellen van een plan van aanpak of het organiseren van regionale afstemming. De provincie is hiervoor het beste toegerust, omdat zij kennis heeft van de regio en omdat bevolkingsdaling een regionaal probleem betreft.

#### *Conclusie:*

*De provincie kan, mag en moet in het kader van bevolkingsdaling een signalerende, agenderende en in het uiterste geval ook een sturende rol vervullen. Zij 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 weinig gebruik van de bestaande mogelijkheden om regisserend en sturend op te treden. Gevoelen hierbij is dat een dergelijke handelswijze niet past binnen de interbestuurlijke verhoudingen. De Raden zijn van mening dat waar bevolkingsdaling veelal bovenlokale ofwel regionale consequenties heeft, het voor de hand ligt dat provincies niet schromen van hun bevoegdheden gebruik te maken in het belang van een goede ruimtelijke afstemming van plannen.*

*Een ander belangrijk instrument voor provincies in het kader van bevolkingsdaling is het toezicht op de gemeentefinanciën. De provincie moet uit hoofde van haar rol als financieel toezichthouder actie ondernemen als gemeenten de gevolgen van bevolkingsdaling niet (meerjarig) financieel vertalen. Dit kan bijdragen aan het maken van de omslag in denken van groei naar krimp, doordat de urgentie om actie te ondernemen toeneemt. Tot nu toe wordt het financiële toezicht echter nog nauwelijks op die wijze ingezet.*

*Tot slot kan de provincie bijdragen door het tijdelijk ter beschikking stellen van kennis, kunde en capaciteit aan krimp gemeenten die daar behoefte aan hebben.*

### **2.1.2.3**

#### **De Rijksoverheid**

Ook – of misschien wel juist – het Rijk 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? Concreet betekent dat:



- 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 ons beleid geschikt voor krimpende, groeiende én stationaire regio's? Of werkt het beleid (onbewust) in het voor- of nadeel van regio's met een specifieke demografische ontwikkeling?

Die vragen liggen niet alleen bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) wier beleids-terrein (op onderdelen) in dit advies door de gekozen opzet en reikwijdte nadrukkelijker de revue passeert dan dat van andere ministeries. Ook ministeries als bijvoorbeeld van Economische Zaken (EZ) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zijn in het kader van bevolkingsdaling nadrukkelijk aan zet.

Concreet bevelen de Raden aan dat:

- Het ministerie van BZK in het periodiek onderhoudsrapport van het gemeentefonds specifiek onderzoek doet naar de uitgaven van krimp-gemeenten (zie paragraaf 2.1.1) en daarbij met nadruk (maar niet uitsluitend) aandacht te besteden aan het cluster onderwijs.
- Het ministerie van VROM het ISV en BLS instrumentarium kritisch tegen het licht houdt en bij de verdeling van de beschikbare middelen nadrukkelijk de omvang van de onrendabele kapitaallasten te betrekken (zie paragraaf 2.2.2).
- Het ministerie van OCW bij de komende herijking van de financierings-systematiek van het primair en voortgezet onderwijs nadrukkelijk aandacht te besteed aan mogelijke kostenremanentie<sup>17</sup> (zie paragraaf 2.2.2). Een hardheidsclausule zoals al bestaat bij de verdeling van het gemeentefonds en de Wet werk en bijstand is hier mogelijk een goede optie.

Daarnaast bevelen de Raden aan dat de ministeries voor hun eigen beleids-terreinen in kaart brengen wat de inhoudelijke gevolgen zijn van bevolkings-daling en welke (innovatieve en creatieve) oplossingen daarbij mogelijk zijn. Op deze wijze kan de Rijksoverheid nadrukkelijk bijdragen aan de kennis-ontwikkeling op het terrein van bevolkingsdaling. Vanzelfsprekend kan dergelijke kennis gemeenten en provincies ondersteunen bij het organiseren van adequate acties en maatregelen.

*Conclusie:*

*Ook – of misschien wel juist – de Rijksoverheid heeft bij het vraagstuk bevolkingsdaling een belangrijke rol. Alle ministeries zouden zichzelf de*

---

<sup>17</sup> Kostenremanentie doelt op een situatie waarin kosten zich vertraagd aanpassen aan de gedaalde afzet.

*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?*

*Concreet bevelen de Raden aan dat het ministerie van BZK in het Periodiek onderhoudsrapport van het gemeentefonds aandacht besteed aan krimpgemeenten, het ministerie van VROM het bestaande BLS en ISV-instrumentarium kritisch tegen het licht houdt en het ministerie van OCW bij de herijking van de financieringssystematiek van het onderwijs aandacht besteed aan mogelijke kostenremanentie bij krimpgemeenten.*

*Daarnaast bevelen de Raden aan dat de ministeries voor de eigen beleids-terreinen in kaart 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 kennis-ontwikkeling op het terrein van bevolkingsdaling.*

## 2.2

### Financiële gevolgen en aanpassingsvermogen

Deze paragraaf gaat in op de financiële consequenties van bevolkingsdaling. Hierbij komen zowel de inkomsten als de uitgaven aan de orde. Gemeenten hebben drie belangrijke inkomstenbronnen: het gemeentefonds, de specifieke uitkeringen en de eigen inkomsten.

**Tabel 5: Verdeling inkomsten gemeenten 2007 (bedragen in miljarden euro's)<sup>18</sup>**

	bedrag	percentage
Gemeentefonds, inclusief WMO	14,5	31%
Specifieke uitkeringen en overige inkomsten	16,6	36%
Eigen inkomsten		
• Belastingen, rechten en heffingen	6,8	15%
• Overige eigen middelen	8,5	18%
<b>Totaal</b>	<b>46,4</b>	<b>100%</b>

Voor elk van deze inkomstenbronnen is in dit hoofdstuk aangegeven in hoeverre de inkomsten gevoelig zijn voor bevolkingskrimp én in hoeverre dit aansluit op de ontwikkeling van de uitgaven die eruit bekostigd moeten worden (zie paragraaf 2.2.1 tot en met 2.2.3). Paragraaf 2.2.4 gaat in op de vraag in hoeverre gemeenten de gevolgen van bevolkingsdaling door middel van budgetflexibiliteit kunnen opvangen. In paragraaf 2.2.5 komt aan de orde hoe de financiële gevolgen van bevolkingsdaling zichtbaar zijn voor het Rijk (of dat kunnen worden).

### 2.2.1

#### Gemeentefonds

De verdeling van het gemeentefonds vindt plaats via een ingewikkeld stelsel van verdeelmaatstaven. De helft<sup>19</sup> van het gemeentefonds wordt verdeeld via inwonergelateerde maatstaven, zoals inwoners<sup>20</sup>, jongeren, ouderen, leerlingen, bijstandsontvangers, huishoudens met een laag inkomen en minderheden (Tabel 6). Als andere zaken gelijk blijven (ceteris paribus) leidt dit er

<sup>18</sup> Bron: Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2008.

<sup>19</sup> Bron: Handboek Financiële Verhoudingen Overheden, jaargang 11, nummer 3, 31 januari 2008.

<sup>20</sup> De maatstaf 'inwoners' verdeelt ongeveer 19% van het gemeentefonds. Bron: Handboek Financiële Verhoudingen Overheden, jaargang 11, nummer 3, 31 januari 2008.

voor een individuele gemeente toe dat bij een daling van het aantal inwoners met 10%, de algemene uitkering uit het gemeentefonds daalt met 5%.<sup>21</sup>

**Tabel 6: Verdeling gemeentefonds 2008 (bedragen in miljarden euro's)<sup>22</sup>**

	bedrag	percentage
Inkomsten	-1,9	-12%
Sociale structuur	7,9	50%
Centrumfunctie	2,2	14%
Fysieke structuur	5,0	32%
Vaste bedragen	0,8	5%
Overig (waaronder de WMO)	1,8	11%
<b>Totaal</b>	<b>15,7</b>	<b>100%</b>

Ceteris paribus betekent in dit verband onder meer dat er geen sprake is van een accres en dat de samenstelling van de bevolking en de huishoudens niet verandert. Deze beide uitgangspunten zijn in de praktijk niet realistisch. In de afgelopen 10 jaar is – met uitzondering van 2004 – steeds sprake geweest van een positieve accresontwikkeling (Rfv, 2007: 26), variërend van -0,3% in 2004 tot 8,0% in 2001. In de praktijk is er daardoor veelal sprake van ‘minder meer’ in plaats van ‘minder’. Kanttekening hierbij is dat het accres van het gemeentefonds niet volledig ‘vrij besteedbaar’ is. Een deel van het accres is jaarlijks nodig voor landelijke volume ontwikkelingen (ongeveer 0,5%) en de inflatie (varieert van jaar op jaar). Verder komt het de laatste jaren geregeld voor dat bestuurlijk een gerichte accresinzet wordt afgesproken. Een voorbeeld hiervan is de ingroeieregeling voor de kapitaallasten onderwijshuisvesting.

Bij bevolkingsdaling zal over het algemeen óók de samenstelling van de bevolking veranderen. Dergelijke wijzigingen zullen ook effecten hebben op de uitkering uit het gemeentefonds en kunnen bovengenoemde daling versterken of afremmen:

- Bij vergrijzing neemt het aandeel ouderen in de totale bevolking toe. Dit remt de daling van de algemene uitkering. Een toename van het aantal ouderen leidt tot een hogere uitkering uit het gemeentefonds.
- Bij ontgroening neemt het aandeel jongeren in de totale bevolking af. Dit versterkt de daling van de algemene uitkering. Een daling van het aantal jongeren leidt tot een lagere uitkering uit het gemeentefonds.

<sup>21</sup> Voor individuele gemeenten kan het deel van de gemeentefondsuitkering dat – direct of indirect – gevoelig is voor het inwoneraantal verschillen. Dit is afhankelijk van de specifieke kenmerken van die gemeente.

<sup>22</sup> Bron: Handboek Financiële Verhoudingen Overheden, jaargang 11, nummer 3, 31 januari 2008.

- Bij verkleuring neemt het aandeel minderheden in de totale bevolking toe. Dit remt de daling van de algemene uitkering. Een toename van het aantal minderheden leidt tot een hogere uitkering uit het gemeentefonds.

### **Kostenoriëntatie**

Het gemeentefonds is ontworpen op basis van kostenoriëntatie. Dit betekent dat bij bovengenoemde effecten van vergrijzing, ontgroening en verkleuring op de uitkering uit het gemeentefonds ook de kosten die gemeenten maken zullen veranderen. De verdeling van het fonds houdt op clusterniveau:

- rekening met het inwoneraantal als dit ook een kostendrijver is; en
- geen rekening met het inwoneraantal als het dit geen kostendrijver is.

De algemene uitkering uit het gemeentefonds is daarmee gevoelig voor demografische ontwikkelingen. Bij daling van het inwonertal wordt verondersteld dat ook de kosten dalen. Hardnekkig misverstand is hierbij overigens dat de verdeling drempelwaarden in het inwoneraantal kent. In diverse krimpgemeenten wordt 60.000 inwoners als magische grens gezien. Voor de uitkering uit het gemeentefonds leidt 59.999 inwoners echter slechts tot een verwaarloosbaar lagere uitkering dan 60.001 inwoners. Het aantal van 60.000 is in een andere context wel een interessant aantal. Bij de bepaling van het aantal bestuurders en het salaris dat zij ontvangen is 60.000 wel een drempelwaarde.

De verdeling van het gemeentefonds reageert dus op demografische ontwikkelingen. In die zin delen de Raden niet de conclusie van het Ruimtelijk Planbureau (RPB, 2006: 110) dat krimp van de bevolking nauwelijks effect zou hebben op de uitkering uit het gemeentefonds. Bevolkingsdaling heeft effect op de uitkering uit het gemeentefonds. Dit betekent echter niet dat gemeenten die te maken krijgen met bevolkingsdaling ook gecompenseerd moeten worden voor de daling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Uitgangspunt is dat bij bevolkingsdaling ook de kosten dalen.

### **Gelijke voorzieningencapaciteit**

De verdeling van het gemeentefonds is – zoals gezegd – kostengeëorieerd. Doelstelling is het verevenen van de voorzieningencapaciteit tussen gemeenten onderling. Dit wordt ook wel het derde aspiratieniveau genoemd. Uitgangspunt is dat vergelijkbare gemeenten bij gelijke lastendruk ook een gelijkwaardig voorzieningenniveau moeten kunnen realiseren. In deze optiek is een gemeente die is gekrompen naar 10.000 inwoners, niet anders is dan een gemeente die al jaren stationair is op dat inwoneraantal. Dat wil zeggen: de historische omvang geeft in de nieuwe situatie geen recht op een hogere voorzieningencapaciteit. Een krimpgemeente zal zijn voorzieningenniveau neerwaarts moeten bijstellen. Aanpassing van de verdeling van het gemeentefonds met als doel krimpgemeenten in staat te stellen hun huidige voorzieningenniveau in stand te houden is niet gewenst. Dit zou krimpgemeenten bevoordelen ten opzichte van stationaire en groeigemeenten.

In dit kader is het belangrijk om te constateren dat de discussie rond bevolkingsdaling een gemengde discussie is. Is het probleem nu de daling van het aantal inwoners, of is het probleem het gedwongen afscheid van het oude voorzieningenniveau dat hier het gevolg van is? Is het probleem niet zozeer de eindsituatie, maar de weg er naar toe? En: Is niet zozeer de krimp problematisch, alswel de omschakeling naar krimp (vergelijkbaar met omschakeling van groei naar beheer)?

De vraag of de financiële arrangementen zijn ingericht op krimp wordt zo bijna ongemerkt vermengd met de bestuurlijke discussie over de vraag of er een minimum voorzieningenniveau moet zijn. Dit laatste is een discussie die wellicht lós van het debat over bevolkingsdaling gevoerd zou moeten worden. Deze vraag is immers niet exclusief voorbehouden aan krimp gemeenten, maar raakt ook vele stationaire gemeenten in landelijke gebieden.

### **Periodiek onderhoudsrapport**

Is het kostenpatroon van krimp gemeenten als zij hun voorzieningenniveau wél neerwaarts bijstellen inderdaad vergelijkbaar met andere gemeenten zoals de verdeling van het gemeentefonds veronderstelt? Krimp gemeenten geven aan dat hun inkomsten (en ook het draagvlak daarvoor) dalen, terwijl hun uitgaven dat niet of minder doen (of zelfs toenemen). Dit impliceert dat krimp extra kosten oplevert en dat inkomsten en uitgaven tijdens de periode van krimp niet in de pas lopen. Paragraaf 2.2.4 gaat uitgebreid in op de uitgavenontwikkeling van krimp gemeenten. Hieruit komt naar voren dat inkomsten en uitgaven van krimp gemeenten inderdaad mogelijk niet altijd met elkaar in de pas lopen. Krimp gemeenten kunnen tijdelijk hogere uitgaven hebben dan vergelijkbare niet-krimp gemeenten. Dit wordt ook wel kostenremanentie genoemd.

Jaarlijks wordt onderzocht of de verdeling van het gemeentefonds nog aansluit op de kostenstructuren in de verschillende uitgavenclusters. Hierover wordt gerapporteerd in het Periodiek Onderhoudsrapport (POR), dat verschijnt als bijlage van de gemeentefonds begroting. Als op een bepaald uitgavencluster een afwijking wordt geconstateerd, is dit aanleiding tot verdiepingsonderzoek. Hierbij wordt onderzocht bij welk type gemeenten sprake is van afwijkende uitgaven en waar deze afwijking door veroorzaakt wordt. Dit kan leiden tot een wijziging in de verdeelsleutels van het gemeentefonds.

Tot nu toe zijn uit het POR geen aanwijzingen naar voren gekomen dat er in de verdeling scheefheden bestaan ten nadele van krimp gemeenten. Ook binnen het vangnet van het gemeentefonds (artikel 12) zijn nog geen directe signalen in die richting naar voren gekomen. Dit sluit niet uit dat krimp gemeenten hogere kosten hebben. Uitgangspunt voor de POR onderzoeken zijn namelijk in eerste aanleg de ontwikkelingen op de uitgavenclusters, niet specifieke typen gemeenten. Zolang op het totaal van de gemeenten geen scheefheid zichtbaar is, wordt zonder andere aanleiding geen nader onderzoek gedaan naar specifieke gemeenten. Het aantal gemeenten dat langdurig en fors krimpt op het

totaal van de gemeenten is tot nu toe relatief beperkt. Het is daardoor mogelijk dat eventuele kostenverschillen verborgen zijn gebleven in het totaal.

Feit is dat krimp gemeenten als specifieke groep sinds de invoering van de nieuwe Financiële Verhoudingswet (FVW) in 1997 niet onderzocht zijn. In 1998 is wel onderzoek (Andersson Elffers Felix, 1998) gedaan naar de werking van het verdeelmodel van het gemeentefonds in relatie tot gemeenten met een sterk van het gemiddelde afwijkende groei. Hierbij werd echter alleen onderscheid gemaakt tussen sterke groeigemeenten en stationaire gemeenten. Krimp werd niet als afzonderlijke categorie gehanteerd. Het is dan ook aan te bevelen om in het POR 2009 aandacht te besteden aan krimp gemeenten als specifieke groep.

Dit zou kunnen door de uitgaven van een beperkt aantal krimp gemeenten over meerdere jaren af te zetten tegen de uitgaven van niet-krimp gemeenten van vergelijkbare omvang en samenstelling. Per cluster kan zo worden nagegaan in hoeverre de uitgavenpatronen afwijken van andere gemeenten. Bijzondere aandacht zou daarbij moeten uitgaan naar het cluster onderwijs. Er zijn aanwijzingen dat er op het terrein van onderwijshuisvesting kostenremanentie bestaat.

Indien hieruit naar voren komt dat krimp gemeenten op één of meerdere clusters significant hogere uitgaven hebben, moet worden nagegaan wat hiervan de oorzaak is: betreft het onvermijdelijke uitgaven of zijn de hogere uitgaven het gevolg van eigen beleidskeuzes? Interessant hierbij is overigens ook om na te gaan hoe eventuele hogere uitgaven zijn gedekt. Is dit ten koste gegaan van uitgaven op andere beleidsterreinen? Is de belastingdruk significant hoger? Zijn de reserves ingezet?

### **Integratie-uitkeringen**

Binnen het gemeentefonds bestaat de mogelijkheid om geldstromen in een zogenaamde integratie-uitkering tijdelijk apart te houden. De integratie-uitkering wordt meestal gebruikt als overgangsmaatregel. De belangrijkste geldstroom binnen de integratie-uitkeringen is momenteel de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). Deze omvat in 2008 ruim 1,4 miljard euro<sup>23</sup>. De overige integratie-uitkeringen blijven hier buiten beschouwing.

Het verdeelmodel van de WMO is net zoals het gemeentefonds ontworpen op kostenoriëntatie. Het WMO budget zal daardoor fluctueren met het aantal inwoners dat potentieel een beroep kan doen op de WMO. Het budget houdt rekening met verschijnselen zoals vergrijzing, onder andere doordat de indexering van het budget is gebaseerd op de ontwikkeling van het aantal

<sup>23</sup> Bron: Septembercirculaire gemeentefonds 2007, tabel 5.1, bladzijde 23.

75-plussers. Er zijn geen aanwijzingen dat de verdeling van het WMO-budget krimp gemeenten te kort doet.

*Concluderend: Ongeveer de helft van het gemeentefonds wordt verdeeld op basis van inwonergelateerde maatstaven. Dit houdt verband met de kostenoriëntatie van de verdeling. De uitkering die gemeenten ontvangen uit gemeentefonds is daarmee gevoelig voor demografische ontwikkelingen.*

*Krimpgemeenten zien daardoor – het accres buiten beschouwing gelaten – hun uitkering dalen. Dit wil niet zeggen dat zij hiervoor gecompenseerd moeten worden om hun voorzieningenniveau in stand te kunnen houden. De verdeling van het gemeentefonds is gebaseerd op het streven naar verevening van de voorzieningencapaciteit. Een gemeente die krimpt naar een bepaalde omvang is in die optiek niet anders dan een gemeente die al jaren stationair was op die omvang. De historische omvang geeft in de nieuwe situatie geen recht op een hoger voorzieningenniveau.*

*Uit het periodiek onderhoud van het gemeentefonds zijn tot nu toe geen signalen bekend dat binnen de huidige vereveningssystematiek krimp gemeenten onvoldoende middelen ontvangen (zie ook paragraaf 2.2.4 en 3). Hier is echter ook nooit specifiek onderzoek naar gedaan. Het is dan ook aan te bevelen om in het Periodiek onderhoudsrapport 2009 aandacht te besteden aan krimp gemeenten als specifieke groep.*

### 2.2.2

#### Specifieke uitkeringen

In 2007 waren er 134 specifieke uitkeringen.<sup>24</sup> Deze omvatten samen 16,1 miljard euro, waarvan 11,9 miljard euro naar gemeenten ging.<sup>25</sup> Het overgrote deel hiervan (78%) betreft middelen in het kader van de WWB, de WSW en personele en materiële kosten in het onderwijs (Kader 8).

**Tabel 7: Verdeling specifieke uitkeringen (bedragen in miljarden euro's)**

	bedrag	aandeel
Wet werk en bijstand (WWB): werk- en inkomensdeel	5,6	47%
Wet sociale werkvoorziening (WSW): decentraal budget	2,2	19%
Personele en materiële kosten basis-, voortgezet- en speciaal onderwijs	1,4	12%
Overige specifieke uitkeringen	2,6	22%
<b>Totaal</b>	<b>11,9</b>	<b>100%</b>

<sup>24</sup> Bron: Overzicht specifieke uitkeringen 2007, mei 2007, blz. 7

<sup>25</sup> Bron: Overzicht specifieke uitkeringen 2007, mei 2007, blz. 9



Binnen het kader van dit advies is het niet mogelijk om voor alle specifieke uitkeringen te inventariseren in welke mate deze inwonergevoelig zijn. In dit advies gaan wij in op bovengenoemde drie geldstromen die 77% van de verstrekte specifieke uitkeringen beslaan.

### **WWB**

Gemeenten ontvangen budget voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB). De financiering is deels gebaseerd op een historisch aandeel (kleine gemeenten) en deels op een objectieve verdeling (grotere gemeenten). De historische verdeling volgt de bijstandsuitgaven van de jaren ervoor. De objectieve verdeling beoogt de onvermijdelijke bijstandsuitgaven te financieren.

Maatstaven in de objectieve verdeling zijn onder andere lage inkomens, laag opgeleiden, huurwoningen en allochtonen. Deze maatstaven vertegenwoordigen de meest kwetsbare groepen. Onder invloed van selectieve migratie is het mogelijk dat de sociale structuur van een krimpgemeente verslechtert, doordat de hoger opgeleiden en de mensen met hogere inkomens (de 'kansrijken') wegtrekken. De kansarmen blijven dan achter. Deze dynamiek leidt in principe niet tot een groter beroep op de bijstand, tenzij tegelijkertijd werkgevers ook wegtrekken en meer mensen zonder baan komen te zitten en/of een dergelijke situatie een aanzuigende werking heeft op kansarmen. Maatstaven die te maken hebben met de conjunctuur (o.a. aantal banen in de handel en horeca en banengroei) zijn negatief gewaardeerd. Mocht het arbeidsaanbod kleiner worden, dan wordt de uitkering hoger.

Voor 2008 is de verdeling van de WWB-middelen aangepast. Er is specifiek onderzoek gedaan naar de invloed van krimp op de bijstandsuitgaven (APE, 2007). Hieruit is naar voren gekomen dat binnen één specifiek verdeelmodel de toevoeging van een negatieve maatstaf bevolkingsgroei (15 tot 65 jarigen) bijdroeg aan de verklarende werking van het model. Deze maatstaf leidt tot een hogere uitkering voor krimpgemeenten en een lagere uitkering voor groeigemeenten.<sup>26</sup>

### **WSW decentraal**

Het decentrale WSW-budget is bedoeld om de WSW-arbeidsplaatsen te financieren (inclusief uitvoeringskosten). De verdeling van dit budget is per 1 januari 2008 gewijzigd. Met ingang van die datum wordt het budget verdeeld op basis van het aantal WSW-geïndiceerden dat woonachtig is in de gemeente. Hierdoor zal het budget van een individuele gemeente fluctueren met het aantal

<sup>26</sup> Uit het genoemde APE-rapport blijkt overigens dat deze maatstaf alleen binnen één specifiek verdeelmodel van de WWB-budgetten bijdroeg aan de verklarende werking van het model. In een ander onderzocht model had de maatstaf geen significante werking. Naar mening van de Raden kunnen geen algemene conclusies worden verbonden aan deze uitkomsten.

geïndiceerden. Er is geen reden om aan te nemen dat deze verdelingsgrondslag in het kader van bevolkingsdaling niet aansluit op de kosten die gemeenten maken.

### **Personele en materiële kosten scholen**

Schoolbesturen ontvangen een lumpsum budget voor personele en materiële kosten van scholen. Er mag naar eigen keuze geschoven worden tussen de budgetten.

De berekeningen van de budgetten is ingewikkeld.<sup>27</sup> Kort gezegd komt het erop neer dat het personele budget wordt berekend op basis van een vast bedrag, een genormeerd bedrag per fte, plus een bedrag per leerling. In het primair onderwijs is het bedrag per fte gekoppeld aan de leeftijdsopbouw van het lerarenbestand van een school. In het voortgezet onderwijs is het gebaseerd op de gemiddelde leeftijd van leerkrachten in Nederland.

De berekening van het personeelsbudget in het voortgezet onderwijs gaat er daarmee vanuit dat de gemiddelde leeftijd van het lerarenkorps in een gemeente aansluit op het landelijk gemiddelde. Het is de vraag of dit in een krimpgemeente een realistisch uitgangspunt is. Als het aantal leerlingen afneemt, zal als gevolg daarvan ook het aantal leraren afnemen. Deze afname zal bij voorkeur gerealiseerd worden via natuurlijk verloop. Dit heeft tot gevolg dat er minder mogelijkheden zijn om verjonging van het lerarenkorps tot stand te brengen. De gemiddelde leeftijd kan daardoor hoger komen te liggen dan het landelijk gemiddelde, waardoor scholen in het voortgezet onderwijs mogelijk tekort komen op het personele budget.

Het materiële budget wordt berekend op basis van een vast bedrag plus een bedrag per leerling. Het budget zal dus primair fluctueren met het leerlingaantal. Het is echter de vraag of bij een daling van het aantal leerlingen ook de huisvestingslasten (zoals onderhoudslasten, schoonmaakkosten, energiekosten en dergelijke) dalen. Kanttekening hierbij is wel dat in het primair onderwijs het vaste bedrag afhankelijk is van de schoolgrootte. Hoe minder leerlingen een school heeft, hoe groter het vaste bedrag. In het voortgezet onderwijs wordt voor het vaste bedrag geen onderscheid gemaakt naar schoolgrootte.

Er zijn aanwijzingen dat er bij de personele en materiële bekostiging van het onderwijs de financiering niet altijd aansluit op de kosten die krimpende gemeenten maken. De Wet op het Voortgezet Onderwijs (artikel 89 lid 2) bevat een hardheidsclausule voor schoolbesturen die niet uitkomen met het budget. Zij kunnen bij de minister een verzoek indienen voor aanvullende bekostiging.

---

<sup>27</sup> Zie: <http://www.cfi.nl/>. Toelichting op de berekeningssystematieken van de verschillende regelingen is te vinden door in het menu te klikken op 'Regelingen' en vervolgens 'Uitvoeringstoelichtingen'.

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen geeft aan dat schoolbesturen hier tot nu toe nauwelijks gebruik van maken.

Het kabinet heeft aangekondigd in de loop van 2008 te komen met een nieuwe bekostigingssystematiek voor het voortgezet onderwijs. De Tweede Kamer heeft bij de vaststelling van de onderwijsbegroting een motie<sup>28</sup> aangenomen waarin wordt verzocht bij de ontwikkeling van deze nieuwe systematiek met voorstellen te komen die recht doen aan extreme demografische ontwikkelingen per regio.

De Raden zijn van mening dat in voorkomende gevallen sprake zou moeten zijn van maatwerk. Enerzijds omdat daarbij het beste recht kan worden gedaan aan de lokale omstandigheden en mogelijkheden om zelf bij te dragen aan een oplossing. Anderzijds omdat een generieke oplossing bij deze geldstroom, net zoals bij het gemeentefonds, de urgentie om maatregelen te nemen zou verlagen. De bestaande wetgeving op het voortgezet onderwijs biedt hier handvatten voor; de wet bevat al een hardheidsclausule.

De budgetten voor onderwijshuisvesting maken deel uit van het gemeentefonds. Ook hier bestaan aanwijzingen voor het bestaan van kostenremanentie. De Raden bevelen in dit kader aan om in het Periodiek onderhoudsrapport van het gemeentefonds aandacht te besteden aan krimpgemeenten en daarbij specifiek het cluster onderwijs te onderzoeken (zie paragraaf 2.2.1).

### **Overig**

Opvallend is dat binnen het Rijk geen overzicht beschikbaar is van de verschillende verdeelsleutels die bij de specifieke uitkeringen worden gehanteerd en welke maatstaven daarbij gebruikt worden. Er zijn aanwijzingen dat niet bij alle specifieke uitkeringen de verdeelsleutel kostengeïntendeerd is. De specifieke uitkering voor Maatschappelijke opvang en Verslavingszorg is bijvoorbeeld direct en indirect gekoppeld aan het aantal inwoners in de regio. Het is niet direct aannemelijk dat bij een daling van het aantal inwoners de kosten voor maatschappelijke opvang en verslavingszorg in dezelfde mate afnemen. De uitgaven hangen waarschijnlijk meer samen met de centrumfunctie dan met het aantal inwoners.

*Concluderend: Er zijn aanwijzingen dat niet alle specifieke uitkeringen, waaronder die op het terrein van onderwijs, volledig aansluiten op de kostenontwikkeling bij bevolkingsdaling. Voor de grootste specifieke uitkeringen, namelijk die in het kader van de WWB en de WSW, zijn geen indicaties dat de verdeling niet aansluit op de kostenontwikkeling. Datzelfde geldt voor de WMO (zie paragraaf 2.2.1).*

<sup>28</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 VIII, nr. 91

*Volledig inzicht in de verdeelsystematieken van specifieke uitkeringen ontbreekt echter. Daarmee kan ook geen volledig beeld geschetst worden van de gevolgen van bevolkingsdaling voor voorzieningen die uit specifieke uitkeringen worden bekostigd. De Raden bevelen aan een nadere inventarisatie te maken van de verschillende bestaande verdeelsystematieken van specifieke uitkeringen.*

### **2.2.3**

#### **Eigen inkomsten**

Tot slot de eigen inkomsten. Zijn de eigen inkomsten gevoelig voor bevolkingskrimp? Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende bronnen van eigen inkomsten. Dit zijn: belastingen, heffingen en rechten (samen 15% van de inkomsten) en overige eigen inkomsten (18% van de inkomsten).

#### **Belastingen**

Financieel gezien is de belangrijkste gemeentelijke belastingen de onroerendezaakbelasting (OZB). De overige gemeentelijke belastingen blijven hier daarom buiten beschouwing.

#### *Effect waardedaling*

De inkomsten uit de OZB zijn niet direct gevoelig voor daling van het aantal inwoners. De heffingsgrondslag van deze belasting is de waarde van de onroerende zaken binnen de gemeente. Waardedaling van de onroerende zaken zal – bij gelijkblijvend tarief – leiden tot een daling van de inkomsten uit de OZB. Dit betekent echter niet dat de bestedingsmogelijkheden van de gemeente navenant dalen. De onroerendezaakbelasting en het gemeentefonds zijn communicerende vaten. De verdeling van het gemeentefonds houdt rekening met de mate waarin gemeenten zelf in staat zijn om inkomsten uit de OZB te halen. Dit wordt de belastingcapaciteit genoemd. Als de belastingcapaciteit afneemt door dalende WOZ-waarden, neemt de gemeentefondsuitkering toe en omgekeerd (Kader 5).

## Kader 5: Rekenvoorbeeld OZB

Gemeente X heeft woningen binnen haar gemeentegrenzen met een gezamenlijke WOZ waarde van 1 miljard euro. Gemeente X hanteert een OZB tarief (per € 2.500,- WOZ-waarde) van € 2,50. De gemeente ontvangt daarmee 1 miljoen euro uit de OZB ( $1 \text{ miljard} / 2.500 * 2,50$ ). Voor de overzichtelijkheid van het voorbeeld blijven OZB inkomsten uit niet-woningen (bedrijfspanen) in dit voorbeeld buiten beschouwing.

De gemeentefondsuitkering van de gemeente X wordt verminderd met de OZB belastingcapaciteit. Hierbij telt de WOZ waarde van woningen voor 80% mee. Bij de berekening wordt niet het werkelijke tarief, maar het zogenaamde rektarief gebruikt. Dit rektarief is momenteel € 2,34. De belastingcapaciteit van gemeente X is dan € 748.800,- ( $1 \text{ miljard} * 80\% / 2.500 * 2,34$ ). Hiermee wordt de gemeentefondsuitkering verlaagd.

Stel nu, dat de WOZ-waarden in de gemeente met 5% dalen. De OZB inkomsten dalen dan – als het tarief gelijk blijft – ook 5%, oftewel € 50.000. Omdat de belastingcapaciteit van gemeente X is afgenomen, stijgt de gemeentefondsuitkering die gemeente X ontvangt € 37.440 ( $748.800 - (95\% * 1 \text{ miljard} * 80\% / 2.400 * 2,34)$ ). Per saldo dalen de inkomsten van gemeente X dan met € 12.560. Dat is 1,3% van de totale OZB inkomsten.

Als de WOZ-waarden 5% dalen, daalt de bestedingsruimte in dit voorbeeld dus met 1,3% van de OZB-opbrengst. Hiervan wordt 0,3% veroorzaakt doordat de gehanteerde tarieven boven het rektarief liggen.

Overigens is waardedaling van de onroerende zaken niet direct te verwachten in krimpgemeenten waar het aantal huishoudens niet afneemt. Het gaat dus om een beperkte groep gemeenten. Een andere kanttekening is dat, zolang daling van de WOZ-waarden geen landelijk verschijnsel is, een gemeente met de dalende WOZ-waarden er in het gemeentefonds financieel op vooruit zal gaan bij de verwerking van de effecten van de jaarlijkse WOZ-taxatie in het gemeentefonds. Het rektarief wordt namelijk jaarlijks gecorrigeerd voor de landelijke *gemiddelde* waardeontwikkeling. Als de WOZ-waarden landelijk zijn toegenomen, daalt het rektarief. Dit dempt het verlies aan bestedingsruimte verder.

### *Effect leegstand*

Met de afschaffing van de OZB voor gebruikers van woningen heeft leegstand van woonruimten geen invloed meer op de inkomsten uit de OZB. Leegstand van bedrijfspanen kan wel leiden tot lagere inkomsten. Bij leegstand vervalt de belastingplicht voor eigenaren van woningen en bedrijfspanen niet. De gevolgen van leegstand voor de opbrengst uit de OZB is daardoor beperkt tot gebruikers van niet-woningen. In 2006 was de totale OZB opbrengst 2,6 miljard euro. Ruim 4/5 hiervan was afkomstig van eigenaren van woningen en niet-woningen en ongeveer 1/5 van gebruikers van niet-woningen.

### **Heffingen en rechten**

De belangrijkste heffingen en rechten zijn de afvalstoffenheffing en het rioolrecht. De overige gemeentelijke heffingen en rechten blijven hier dan ook buiten beschouwing.

De afvalstoffenheffing en het rioolrecht worden in de meeste gemeenten geheven per huishouden respectievelijk per aansluiting. Afvalstoffenheffing wordt opgelegd aan gebruikers en rioolrecht aan gebruikers en/of eigenaren. Het uitgangspunt is kostendekkendheid. Het tarief wordt berekend door de totale toerekenbare kosten te delen door het aantal belastingplichtigen.

Bij bevolkingsdaling zullen de kosten van de afvalstoffenheffing en het rioolrecht niet direct dalen. Bij de afvalstoffenheffing is daling van de kosten op den duur wel te verwachten (minder afval te verwerken). Bij het rioolrecht is dit minder het geval. Minder gebruikers betekenen nauwelijks lagere onderhoudskosten. Met de nieuwe verbrede rioolheffing worden gemeenten ook verantwoordelijk voor hemel- en grondwater. Beide zijn onafhankelijk van de hoeveelheid inwoners.

Zolang er geen sprake is van leegstand zullen daarom zowel bij de afvalstoffenheffing als bij het rioolrecht het tarief en de inkomsten ongewijzigd blijven. Bij leegstand zal het aantal gebruikers afnemen. Er zijn dan twee mogelijkheden. Bij handhaving van de kostendekkendheid zullen de toerekenbare kosten over een kleiner aantal belastingplichtigen worden verdeeld. Het tarief neemt hierdoor toe. De inkomsten wijzigen dan niet, maar de lasten per huishouden stijgen wel. Bij handhaving van het tarief, blijven de kosten per huishouden gelijk, maar dalen de kostendekkendheid en de inkomsten.

### **Overige eigen inkomsten**

De overige eigen inkomsten bestaan voor tweederde uit inkomsten uit grondexploitatie. Het restant bestaat grotendeels uit inkomsten uit geldleningen en beleggingen.<sup>29</sup> Van oudsher bestaan vaak historische gegroeide grote onderlinge verschillen tussen gemeenten. De inkomsten uit beleggingen zijn vaak historische bepaald door de vraag of gemeenten aandelen in bezit hebben. Bevolkingsdaling zal op dit punt weinig tot geen invloed hebben. Krimp kan wel invloed hebben op de mogelijkheden die gemeenten hebben om winsten te behalen uit grondexploitatie.

De omvang van inkomsten uit grondexploitatie zijn vanzelfsprekend afhankelijk van de vraag óf in de gemeente grondexploitatie aanwezig zijn. Tegenover inkomsten uit grondexploitatie staan ook uitgaven in het kader van die grondexploitatie. De netto opbrengst is erg afhankelijk van de lokale

---

<sup>29</sup> Bron: Periodiek onderhoudsrapport 2009.

omstandigheden. Grondexploitaties van uitleggebieden zullen sneller winstgevend zijn dan grondexploitaties in bestaande stedelijke gebieden.

In krimpende regio's is woningbouw in uitleggebieden vaak niet mogelijk, danwel ongewenst. Dit is met name het geval in gemeenten die ook te maken hebben of krijgen met daling van het aantal huishoudens. Gemeenten in krimpende regio's zullen daarmee over het algemeen minder mogelijkheden hebben om winsten te behalen uit grondexploitaties dan gemeenten die nog de mogelijkheid hebben om woningbouw in uitleggebieden te realiseren. Daarmee hebben zij ook minder mogelijkheden om onrendabele grondexploitaties te dekken met de winst andere grondexploitaties.

In het kader van bevolkingsdaling wordt soms ook verband gelegd tussen inkomsten uit grondexploitaties en de dekking van reguliere exploitatielasten in de begroting. De redenering is dan dat bij krimpgemeenten een gat in de begroting ontstaat doordat ze in het verleden inkomsten uit grondexploitaties hebben ingezet als structurele dekking in de begroting. De Raden zijn van mening dat het getuigt van gezond financieel beleid om structurele lasten te dekken met structurele baten. Gemeenten die hier vanaf wijken door grondexploitatiewinsten te gebruiken als structureel dekkingsmiddel hebben de financiële gevolgen hiervan aan zichzelf te danken.

*Concluderend: De inkomsten uit de onroerendezaakbelasting (OZB) zijn beperkt gevoelig voor bevolkingsdaling. De belastingcapaciteit uit de OZB en de uitkering uit het gemeentefonds zijn communicerende vaten. Leegstand van bedrijfsgebouwen kan een nadelig effect hebben op de inkomsten (gebruikersdeel niet woningen).*

*De inkomsten uit de afvalstoffenheffing en het rioolrecht zijn niet gevoelig voor een daling van het aantal inwoners. Zolang er geen sprake is van leegstand (daling van het aantal huishoudens) zullen de inkomsten op peil blijven. De kosten per huishouden stijgen dan wel. Alternatief is om het tarief gelijk te houden, waarbij de kostendekkendheid en de inkomsten zullen afnemen.*

*Gemeenten in krimpende regio's zullen daarmee over het algemeen minder mogelijkheden hebben om winsten te behalen uit grondexploitaties dan gemeenten die nog de mogelijkheid hebben om woningbouw in uitleggebieden te realiseren.*

#### **2.2.4 Uitgaven**

De vraag is niet alleen wat aan de inkomstenkant de financiële gevolgen zijn van bevolkingsdaling, maar ook in hoeverre gemeenten deze gevolgen door middel van budgetflexibiliteit kunnen opvangen.

### **Budgetflexibiliteit en kostenremanentie**

De vraag naar budgetflexibiliteit is terug te voeren op bedrijfseconomische kostencalculatie waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen vaste en variabele kosten en het bijbehorende uitgangspunt van dalende marginale kosten voor elk extra te leveren product. Omgekeerd zou een dalende vraag dan tot een hogere kostprijs per product moeten leiden. Het is de vraag in hoeverre dergelijke schaalvoordelen en -nadelen ook in de daadwerkelijke uitgavenpatronen van krimpende gemeenten terug te vinden zijn.

Een eerste verkenning van gemeentelijke uitgaven per groottegroep geeft aan dat op de meeste beleidsterreinen de uitgaven per inwoner toenemen naarmate het inwoneraantal toeneemt. Dit duidt er op dat bij bevolkingsdaling ook uitgavendaling tot de mogelijkheden behoort. Er is hierbij echter een omslagpunt. Dit punt ligt niet op alle beleidsterreinen hetzelfde. Meestal ligt het omslagpunt bij gemeenten met minder dan 5.000 inwoners, maar vaak ook al bij gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. Bij de allerkleinste gemeenten (kleiner dan 5.000 inwoners) liggen de uitgaven per inwoner op vrijwel alle beleidsterreinen beduidend hoger. Dit is deels te verklaren doordat drie van de elf gemeenten met minder dan 5.000 inwoners Waddengemeenten betreffen.

Het is de vraag of inkomensdaling en uitgavendaling zich in hetzelfde tempo voltrekken. In de Duitse literatuur wordt in deze context gesproken over kostenremanentie, wat wil zeggen dat kosten zich vertraagd aanpassen aan de gedaalde afzet. Als oorzaak hiervoor worden genoemd (BMVBS en BBR, 2006):

- technische en operationele belemmeringen, zoals vaste kosten
- wettelijke/juridische verplichtingen
- bestuurlijke/management belemmeringen

Het duidelijkste voorbeeld hiervan zijn kapitaallasten. Een gemeente die bij bevolkingsdaling haar voorzieningenniveau terugbrengt en daardoor een voorziening moet sluiten die nog niet volledig is afgeschreven, loopt (als de voorziening niet verkocht of anders gebruikt kan worden) tegen extra lasten aan. Volgens artikel 65 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten 2004 (BBV) moet een kapitaalgoed dat buiten gebruik wordt gesteld afgewaardeerd worden tot nul (of tot de restwaarde als die redelijkerwijs verwacht kan worden). Het kan dus voorkomen dat bij buitengebruikstelling van een gebouw een extra afschrijving nodig is. Die afschrijving komt ten laste van het resultaat van het betreffende boekjaar.

### **Krimp anders dan groei?**

Dit is een soort omgekeerde situatie als waar groeigemeenten mee te maken hebben. Een groeigemeente moet vaak voorzieningen realiseren vooruitlopend op het uiteindelijke inwoneraantal. Groeigemeenten moeten soms vooruitlopend op het uiteindelijke inwonertal al voorzieningen realiseren die nog niet



tot hun volle capaciteit benut worden. De ontwikkeling van de baten loopt dan achter op de ontwikkeling van de lasten, waardoor een tijdelijke discrepantie tussen inkomsten en uitgaven ontstaat. Krimp gemeenten hebben te maken met een omgekeerde situatie. Ook hier ontstaat soms een tijdelijke discrepantie tussen inkomsten en uitgaven doordat de baten eerder teruglopen dan de lasten. Het is de vraag in hoeverre de door krimp gemeenten ervaren problematiek wezenlijk anders is, dan die van groeigemeenten.

De Raad voor de Financiële verhoudingen adviseerde in 2005 over de financiële problematiek van groeigemeenten in het algemeen (Rfv, maart 2005) en Almere in het bijzonder (Rfv, november 2007). Destijds had de Raad geen aanwijzingen voor duidelijke tekortkomingen in het verdeelstelsel van het gemeentefonds en was van mening dat de oplossing voor de zogenaamde t-min problematiek<sup>30</sup> met name gezocht zou moeten worden binnen de betreffende specifieke uitkeringen. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2.1 zijn er ook in het geval van krimp gemeenten op dit moment geen aanwijzingen dat de verdeling van het gemeentefonds onvoldoende rekening houdt met de structurele lasten van krimp gemeenten. Hier is echter nooit specifiek onderzoek naar gedaan. Er zijn wel aanwijzingen voor een mogelijke tijdelijke discrepantie tussen inkomsten en uitgaven als gevolg van kostenremanentie, bijvoorbeeld op het terrein van de onderwijshuisvesting. Gezien bovenstaande bevelen de Raden aan om in het Periodiek onderhoudsrapport van het gemeentefonds aandacht te besteden aan krimp gemeenten als specifieke groep en daarbij nadrukkelijk het cluster onderwijs te onderzoeken.

### **Investeringsnoodzaak**

Tot nu toe is vooral de vraag aan de orde gekomen in hoeverre krimp gemeenten hun uitgaven terug kunnen brengen. De nadruk ligt daarbij op uitgaven in de exploitatiesfeer, dat wil zeggen de jaarlijks terugkerende uitgaven.

De gevolgen van krimp voor de investeringsuitgaven is nog niet aan de orde gekomen. Zoals aangegeven in paragraaf 2.1.2 vervalt met krimp niet de noodzaak om te investeren. Het is niet ondenkbaar dat krimp – afhankelijk van tijdsduur en snelheid – juist leidt tot extra investeringsopgaven in het kader van bijvoorbeeld herstructurering van de woningvoorraad, het voorzieningenaanbod en bedrijventerreinen. Juist bij krimp is het noodzakelijk om een perspectief richting de toekomst te kunnen (blijven) bieden, om zo te voorkomen dat een negatieve spiraal ontstaat.

---

<sup>30</sup> De term 't-min' verwijst naar een situatie waarin de verdeling van middelen plaatsvindt op basis van volumegegevens uit een eerder jaar. De verdeling loopt dat feitelijk achter bij de werkelijke situatie. Groeigemeenten hebben over het algemeen nadeel van t-min financiering. Krimp gemeenten zullen meestal profiteren.

Het is de vraag in hoeverre krimpgemeenten dergelijke kosten zelf kunnen dragen, kunnen dekken door samenwerking met marktpartijen, of kunnen financieren uit specifieke geldstromen (Kader 6).

### **Kader 6: Financiering herstructurering**

Het eerder genoemde herstructureringsprogramma in Delfzijl wordt uitgevoerd door de Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl (OMD). Het startkapitaal voor de OMD is bijeengebracht door de gemeente Delfzijl, de betrokken woningcorporatie en het ministerie van VROM. Marktpartijen dragen ook bij.

Krimpgemeenten moeten en kunnen bij dergelijke investeringsopgaven ook een eigen bijdrage leveren. Hun mogelijkheden daarvoor zijn echter wel beperkter dan die van sommige groeigemeenten. In paragraaf 2.2.4 is al kort stilgestaan bij de effecten van krimp op de mogelijkheid om inkomsten uit grondexploitaties te realiseren. Daarbij kwam naar voren dat gemeenten in krimpende regio's over het algemeen niet de mogelijkheid hebben om winsten uit rendabele grondexploitaties te genereren. Voor veel krimpgemeenten zijn ook de mogelijkheden om een beroep te doen op specifieke geldstromen beperkt. Paragraaf 2.3.1 geeft in dit kader een uitgebreide analyse van de mogelijkheden binnen het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS) op dit punt.

*Concluderend: Macrocijfers per gemeentegroep indiceren dat de uitgaven van gemeente gemiddeld lager liggen naarmate het inwoneraantal lager is. Er is hierbij echter een omslagpunt, dat op de verschillende beleids-terreinen anders ligt. Meestal ligt het omslagpunt bij gemeenten met minder dan 5.000 inwoners, maar vaak ook al bij gemeenten met minder dan 20.000 inwoners.*

*Het is de vraag of inkomsten- en uitgavendaling zich in hetzelfde tempo ontwikkelen. Er zijn aanwijzingen dat krimpgemeenten tijdelijk hogere lasten hebben. Dit kan éénmalige lasten betreffen (zoals een extra afschrijvingslast). Er kan ook sprake zijn van kostenremanentie, wat wil zeggen dat de kosten zich vertraagd aanpassen aan de gedaalde afzet.*

*Ernstige krimp kan gemeenten voor herstructureringsopgaven in bijvoorbeeld de woningmarkt en het voorzieningenaanbod stellen. Om een negatieve spiraal te voorkomen of doorbreken is het noodzakelijk om een perspectief richting de toekomst te kunnen (blijven) bieden. Het is niet onwaarschijnlijk dat dergelijke herstructureringsopgaven de financiële draagkracht van de betreffende gemeente te boven gaat.*

### 2.2.5 Zichtbaarheid

Eén van de deelvragen uit de adviesaanvraag is hoe de financiële gevolgen van bevolkingsdaling zichtbaar zijn voor het Rijk (of dat kunnen worden). Hierboven is in deze context al het uitgavenpatroon van gemeenten genoemd. Een mogelijke indicator voor financiële problematiek in relatie tot bevolkingsdaling is de vertegenwoordiging van krimpgemeenten onder de artikel 12 gemeenten.

#### Artikel 12

Een grove scan van de vijf meest recente artikel 12 gemeenten<sup>31</sup> leert dat in twee van deze vijf gemeenten (Winschoten en Simpelveld) sprake is van langdurige daling van de bevolking (respectievelijk ongeveer 7% en 5% sinds begin jaren '90). In twee van de vijf gemeenten (Nieuwkoop en Neder-Betuwe) duidt de bevolkingsontwikkeling niet zozeer op een bevolkingsdaling, maar op een overgang van bevolkingsgroei naar een meer stationaire bevolkingsomvang. De bevolkingsontwikkeling in de vijfde gemeente (Boskoop) laat een groeiende trend zien, waarbinnen groei, krimp en stationaire jaren elkaar afwisselen. Nadere analyse van de oorzaken die in bovenstaande gemeenten tot artikel 12 hebben geleid, leidt niet tot de conclusie dat de demografische ontwikkelingen op zichzelf de financiële problematiek hebben veroorzaakt. In alle gevallen was er meer aan de hand.

Artikel 12 is niet goed geschikt als signaleringssysteem voor bevolkingsdaling. Enkele krimpgemeenten (Winschoten en Simpelveld) zijn weliswaar artikel 12 (geweest), maar dit werd op zichzelf niet veroorzaakt door bevolkingsdaling. Opvallend is dat geen van de gemeenten die de afgelopen 10 jaar (tussen 1995 en 2005) een krimp hadden groter dan 5% (dit waren Blaricum, Delfzijl, Roosendaal, Vaals en Kerkrade (Ruimtelijk Planbureau, 2006: 41) artikel 12 zijn geworden. Krimpgemeenten zijn sinds de herziening van de Financiële verhoudingswet in 1997 blijikbaar in staat geweest de gevolgen van bevolkingsdaling zelf op te vangen.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Recent wil zeggen: Gemeenten die artikel 12 werden ná de invoering van de nieuwe Financiële verhoudingswet in 1997. Dit zijn Winschoten, Nieuwkoop, Simpelveld, Neder-Betuwe en Boskoop.

<sup>32</sup> In de gemeente Delfzijl hebben hierbij ook aanvullende middelen van Rijk en provincie een rol gespeeld.

## Kader 7: Ontwikkeling financiële verhouding

In de financiële verhoudingen zijn over de afgelopen 50 jaar verschillende mechanismen ontwikkeld om recht te doen aan gemeenten met een dalend inwoneraantal. Onder de Financiële verhoudingswet (Fvw) uit 1960 vond verdeling met name plaats op basis van het inwoneraantal. Om recht te doen aan krimp in steden en op het platteland is de verfijningsregeling buitengewoon bevolkingsverloop in het leven geroepen. De Fvw 1984 probeerde hier een oplossing voor te vinden. Het aantal woonruimten werd dominant in de verdeling. De verdeling werd stabiel: het aantal woningen is minder gevoelig voor daling dan het aantal inwoners. Er ontstonden echter opnieuw scheefheden in de verdeling, onder andere ten aanzien van groeigemeenten en gemeenten met grootschalige stadsvernieuwing (sloop). Hiervoor werd in de Fvw 1997 een oplossing gevonden. De verdeling werd kostengeïntereerd en er kwamen maatstaven voor onder meer de sociale structuur en centrumfunctie. Het aantal artikel 12 gemeenten is daarna ook fors gedaald.

Eventuele problemen in de verdeelsystematiek met betrekking tot krimpgemeenten komen sinds de laatste grote herziening van de Fvw niet via artikel 12 tot uiting. Dit duidt er enerzijds op dat krimpgemeenten grotendeels in staat zijn om de gevolgen van bevolkingsdaling zelf op te vangen, danwel dat de Fvw 1997 afdoende heeft geanticipeerd op bevolkingsdaling. Anderzijds is het mogelijk dat de gevolgen verborgen zijn gebleven, bijvoorbeeld doordat gemeenten reserves hebben ingezet of keuzes hebben uitgesteld. Artikel 12 biedt hier geen nader inzicht in.

Eventuele problemen in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds kunnen dan ook beter onderzocht worden door in het komende POR expliciet aandacht te besteden aan de krimpgemeenten (zie ook paragraaf 2.2.1). In de signalering van problemen door bevolkingsdaling bij individuele gemeenten kan het provinciale toezicht – zoals in paragraaf 2.1.2 is toegelicht – een veel betere rol vervullen dan artikel 12.

### Informatie voor derden

In de adviesaanvraag wordt ook aandacht gevraagd voor de wijze waarop de gevolgen van krimp zichtbaar zijn of zichtbaar kunnen worden binnen de Iv3-functies.<sup>33</sup> Een scan van de Iv3 informatie over 2004 tot en met 2006

<sup>33</sup> Iv3 staat voor Informatie voor derden. Gemeenten en provincies verstrekken via Iv3 financiële informatie aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (Iv3) en de toezichthouder. Deze informatieverstrekking verloopt via een vast format, waaronder de zogenaamde functionele indeling en de categoriale indeling. De functionele indeling ordent de baten en lasten naar kostenplaatsen, zoals 'brandweer en rampenbestrijding'. De categoriale indeling ordent de baten en lasten naar type, zoals 'loon en sociale lasten' en 'rente'.

van een tiental krimpgemeenten<sup>34</sup> laat geen duidelijke positieve of negatieve kostenontwikkeling bij krimpgemeenten zien. Waar de ene krimpgemeente op een bepaalde functie uitgavenstijging laat zien, kan een andere krimpgemeente juist een uitgavendaling laten zien. Vaak fluctueren de uitgaven gedurende de onderzochte periode ook zowel positief als negatief tussen de jaren. Dit verschil in uitgavenpatronen wordt waarschijnlijk veroorzaakt door incidentele uitgaven en/of lokale politieke voorkeuren en eigen beleid. Zonder verder onderzoek kunnen op basis van de Iv3 informatie geen uitspraken worden gedaan over de kostenontwikkeling van krimpgemeenten.

*Conclusie:*

*Artikel 12 is niet geschikt als signaleringssysteem voor bevolkingsdaling. Het provinciale toezicht op de gemeentefinanciën kan hierin een veel betere rol vervullen. Nader onderzoek via het Periodiek onderhoudsrapport van het gemeentefonds is gewenst. De Iv3-gegevens bieden zonder verder onderzoek geen aanknopingspunten om uitspraken te kunnen doen over de financiële gevolgen van bevolkingsdaling.*

---

<sup>34</sup> Bron: CBS Statline. Onderzochte gemeenten: Blaricum, Delfzijl, Kerkrade, Landgraaf, Meerssen, Nuth, Rozenburg, Simpelveld, Vaals en Warmond.

## 2.3

### Beleidsmatige gevolgen en aanpassingsvermogen

Bevolkingsdaling heeft gevolgen op vele beleidsterreinen. Het voert te ver om in het kader van dit advies de gevolgen van bevolkingsdaling (minder inwoners en/of huishoudens) voor alle beleidsterreinen te duiden. In deze paragraaf gaan wij met name in op de gevolgen op het terrein van de woningmarkt en het voorzieningenniveau. Uit de diverse gesprekken die wij met vertegenwoordigers van de verschillende krimpregio's hebben gevoerd, is naar voren gekomen dat de gevolgen van bevolkingsdaling op deze terreinen het sterkst gevoeld worden.

#### 2.3.1

##### Woningmarkt

De gevolgen van bevolkingsdaling voor de woningmarkt zijn erg afhankelijk van het type krimp. Daling van het aantal inwoners is nauwelijks relevant voor de woningmarkt. Voor de woningmarkt is vooral het aantal en de samenstelling van huishoudens belangrijk (Ruimtelijk Planbureau 2006: 10). Het *aantal* huishoudens is belangrijk voor de vraag naar het aantal woningen. De *samenstelling* van de huishoudens is belangrijk voor de vraag naar type woningen.

Daling van het aantal inwoners hoeft – onder invloed van huishoudensverdunding – niet te leiden tot daling van het aantal huishoudens. Minder inwoners heeft daarmee niet rechtstreeks invloed op de vraag naar woningen en hoeft nog niet te leiden tot leegstand. Daling van het aantal huishoudens zal in eerste instantie – als de woningmarkt krap is – leiden tot een meer ontspannen woningmarkt en vervolgens tot leegstand in het minst aantrekkelijke deel van de woningmarkt. Het Ruimtelijk Planbureau (2006: 10) verwacht dat daarbij met name de vroeg-naoorlogse wijken (1945-1970) kwetsbaar zijn.

De daadwerkelijke invloed van een daling van het aantal huishoudens op de woningmarkt is daarbij mede afhankelijk van de huidige spanning op de woningmarkt in de betreffende regio. Het is dus zaak om – zeker in een situatie van bevolkingsdaling – de kwantitatieve én kwalitatieve woningbehoefte goed te monitoren. Wijziging in de samenstelling van de huishoudens kan – ook voordat sprake is van een daling van de vraag naar woningen – leiden tot een gewijzigde vraag naar typen woningen. Hierbij kunnen grote regionale verschillen optreden.

Uit onderzoek van het Population Research Center van de Rijksuniversiteit Groningen (Venhorst en Van Wissen, 2007) blijkt dat hoe lokaler de prognose gemaakt wordt, hoe hoger de prognose van de woningbehoefte is. De gevolgen van het beleid worden volgens de onderzoekers van het Population Research Center waarschijnlijker gunstiger ingeschat naarmate men dichterbij het vuur

zit<sup>35</sup>. Daarbij komt dat in de meer lokale prognose het migratiecijfer hoger wordt ingeschat. In de landelijke prognoses heeft een hoger migratiecijfer in de ene regio een lager migratiecijfer in de andere regio tot gevolg. Lokale prognoses kennen dergelijke correcties niet.

Bovenstaande onderstreept het belang van goede, beleidsonafhankelijke prognoses die op lokaal niveau betrouwbare gegevens opleveren én die regelmatig herijkt worden. Bij woningbouw gaat het om grote investeringen met een lange doorlooptijd. De bevolkingscijfers en prognoses van nu kunnen gedurende de rit achterhaald blijken. Het is dan ook van groot belang dat plannen op dit gebied gedurende de lange voorbereidings- en uitvoeringsperiode regelmatig getoetst worden aan de laatste cijfers en prognoses. De planning moet daarbij niet gebaseerd zijn op de huidige behoefte, maar op de toekomstige verwachte behoefte. Hierbij is ook het lerend vermogen van belang: Als eerdere (groei)prognoses niet gerealiseerd zijn, is het verstandig nieuwe prognoses bij te stellen. Anders ontstaat het risico dat voor leegstand gebouwd wordt. Dit blijkt ook in de praktijk. Goede prognoses kunnen voor gemeenten die in de toekomst met bevolkingsdaling te maken krijgen ook een signaleringsrol spelen (Kader 8).

#### **Kader 8: Prognoses**

In de gemeente Delfzijl is in 2001 een Masterplan voor de herstructurering van vier wijken vastgesteld. Dit plan voorzag in de sloop van 1.600 woningen, de bouw van 1.200 nieuwe woningen, nieuwe infrastructuur en de bouw van een multifunctioneel centrum. Per saldo een onttrekking van 400 woningen aan de woningvoorraad.

Nu wordt duidelijk dat het aantal nieuw te bouwen woningen wellicht teruggebracht moet worden tot 800 á 1.000 om te voorkomen dat gebouwd wordt voor leegstand. De geplande onttrekking aan de woningvoorraad sloot aan op de woningbehoefte destijds. Ondertussen is de vraag verder afgenomen, wat bijsturing noodzakelijk maakt.

In ongeveer een vijfde van de gemeenten wordt voor de komende 20 jaar een dalend aantal huishoudens voorzien (zie paragraaf 1.1). Dit betekent dat grofweg één op de vijf gemeenten te maken heeft of zal krijgen met een dalende vraag naar woningen. Dit betreft vrijwel zonder uitzondering gemeenten die ook te maken hebben met een dalend aantal inwoners (hier krimpgemeenten genoemd).

---

<sup>35</sup> Dat wil zeggen: Gemeentelijke prognoses zullen de gevolgen van het eigen beleid positiever inschatten dan de provincie, die het weer positiever inschat dan de landelijke prognoses.

De omvang van de daling in het aantal huishoudens verschilt sterk tussen gemeenten en regio's onderling. Figuur 4 op bladzijde 24 laat zien dat in 19% van de krimpgemeenten (dat komt overeen met 52 gemeenten) de daling van het aantal huishoudens naar verwachting onder de 5% blijft. Ongeveer 12% (33 krimpgemeenten) krijgt te maken met een daling van 5 tot 10%. Voor de resterende veertien krimpgemeenten<sup>36</sup> (5%) wordt een huishoudensdaling groter dan 10% voorzien. In die gemeenten zal de vraag naar woningen in de periode 2006-2025 dus meer dan 10% dalen. In vijf van de veertien gemeenten is de daling naar verwachting zelfs groter dan 15%.

Van de gemeenten waar een huishoudensdaling groter dan 5% wordt voorzien, liggen de meesten in de provincies Limburg (15 gemeenten), Groningen (9 gemeenten) en Noord-Holland (9 gemeenten). Voor drie gemeenten in Noord-Holland wordt een daling van meer dan 15% verwacht. Zes gemeenten in de provincie Limburg krijgen te maken met een huishoudensdaling groter dan 10%. Voor nog eens negen Limburgse gemeenten wordt een huishoudensdaling van 5 tot 10% verwacht.

Daling van het aantal huishoudens doet zich met name voor in dorpen en op het platteland. Opvallende uitzondering is de regio Parkstad in Limburg. Parkstad is vrijwel het enige verstedelijkte gebied waarvoor ook op regionaal niveau een forse daling van het aantal huishoudens wordt voorzien. De prognoses wijzen voor Heerlen en Kerkrade op een huishoudensdaling van respectievelijk 9 en 11%, gezamenlijk verliezen zij naar verwachting ruim 6.500 huishoudens.

Het is erg lastig om aan te geven wanneer daling van het aantal huishoudens problematisch wordt. Zoals eerder al aangegeven zal daling van het aantal huishoudens in eerste instantie leiden tot een meer ontspannen woningmarkt. Als de aanwezige woningvoorraad de vraag naar woningen gaat overtreffen, ontstaat leegstand. Wanneer dit punt bereikt wordt, is erg afhankelijk van de lokale omstandigheden. Een paar procent daling is vanzelfsprekend minder ingrijpend dat een daling van 10%. Er zijn gemeenten – waaronder Kerkrade – die nu al te maken hebben met (relatief forse) leegstand.

Vanwege de sociale en economische consequenties is grootschalige leegstand ongewenst. Leegstand werkt verloedering in de hand en is maatschappelijk niet gewenst. Mensen wonen niet graag in een buurt waar huizen zijn dichtgespijkerd. Leegstand zorgt voor een verslechtering van de leefomgeving, wat weer kan leiden tot een verdere bevolkingsdaling. Daarnaast zal leegstand gevolgen hebben voor de verkoopbaarheid van woningen en daarmee voor de

---

<sup>36</sup> Dit zijn Wognum, Laren, Amerongen, Nuth, Bennebroek, Valkenburg aan de Geul, Bellingwedde, Vaals, Kerkrade, Gulpen-Wittem, Renkum, Aa en Hunze, Beek en Pekela (Bron: CBS Statline, Regionale prognose huishoudens 2006-2025).



woningprijzen en de hypotheekmarkt. Daarmee raakt leegstand individuele, lokale, regionale en nationale belangen.

Wat kunnen gemeenten doen om leegstand te voorkomen? Als eerste oplossing wordt vaak het vergroten van de vraag genoemd. In krimpende regio's is het echter niet mogelijk en wenselijk om de vraag naar woningen te vergroten. Pogingen daartoe zullen leiden tot concurrentie om inwoners tussen gemeenten onderling. Dit punt wordt overigens niet door alle krimpgemeenten onderkend. Het bouwen van meer woningen wordt regelmatig gezien als middel om meer inwoners naar de gemeente te trekken. In een krimpende regio heeft dat ongewenste effecten: groei van de een gaat ten koste van de ander (zie ook paragraaf 2.1.1).

Bij leegstand is het verkleinen van de woningvoorraad de enige oplossing. Er zullen woningen gesloopt moeten worden. Dit sluit het bouwen van nieuwe woningen niet uit, zolang er maar minder woningen terug komen dan er gesloopt worden. Het gaat om de netto-mutatie in de woningvoorraad, dat wil zeggen het saldo van bouw en sloop. Het creëren van een zekere relatieve schaarste is gewenst.

Daling van het aantal huishoudens is niet de enige demografische ontwikkeling die problemen kan opleveren op de woningmarkt. Wijziging van de samenstelling van huishoudens leidt tot een wijziging in de vraag naar bepaalde typen woningen. Hierbij speelt met name de vergrijzing – en in samenhang daarmee de huishoudensverdunning – een rol. Er ontstaat zo een kwalitatieve discrepantie tussen vraag en aanbod. Er is minder vraag naar het ene type woningen en meer vraag naar het andere type. Als in een dergelijke situatie niet wordt ingegrepen in de aanwezige woningvoorraad is het denkbaar dat dit matchingsprobleem leidt tot een uitstroom van de huishoudens die geen woning naar hun wens kunnen vinden.

Beïnvloeding van de samenstelling van de woningvoorraad komt neer op herstructurering. Dit kan gaan om het verbeteren van woningen (bijvoorbeeld door renovatie of het samenvoegen kleine woningen), maar ook om vervangende woningbouw (het slopen van bestaande woningen, waarna nieuwe woningen gebouwd worden). Meestal zullen vraag en aanbod zowel kwantitatief als kwalitatief niet op elkaar aansluiten. Herstructurering en verkleining van de woningvoorraad gaan dan hand in hand. In een gebiedgerichte aanpak moet daarbij ook de herstructurering van het voorzieningenaanbod betrokken worden.

Uit gesprekken met bestuurders en ambtenaren uit de krimpende regio's komt naar voren dat krimpende gemeenten op dit punt verschillende strategieën gebruiken. Delfzijl zet in op vermindering van de woningvoorraad in combinatie met een kwalitatieve verbetering. Doel is om de bevolkingsdaling tot stilstand te brengen. Parkstad Limburg heeft haar woningbouwplanning fors

neerwaarts bijgesteld en zet met name in op verbetering van de kwaliteit om zo de huidige inwoners vast te kunnen houden. Den Helder streeft naar groei van het aantal inwoners door de aantrekkingskracht van de stad te vergroting (onder andere herstructurering stadscentrum en haven).

Sloop en herstructurering vragen forse investeringen. Het is onwaarschijnlijk dat in een situatie van krimp dergelijke binnenstedelijke herstructureringsopgaven volledig rendabel gefinancierd kunnen worden. De kosten zullen de opbrengsten overtreffen.

De volgende aspecten spelen hierbij een rol:

- Sloop kost geld. Het gaat dan niet alleen om de kosten van het daadwerkelijk slopen van woningen, maar ook om de kapitaalvernietiging die hier – afhankelijk van de boekwaarde van de woningen – het gevolg van is. Sloop levert bij leegstand wel maatschappelijke baten op (meer ruimte, betere leefomgeving, voorkomen verdere bevolkingsdaling, voorkomen instorten woningmarkt), maar deze zijn in economische termen lastig te verzilveren. Leefbaarheid is nu eenmaal lastig in geld uit te drukken. De leefbaarheid is wel een taak voor de overheid.<sup>37</sup>
- Bebouwingsdichtheden zijn lager. Als bij herstructurering de woningvoorraad verkleind moet worden, kunnen in een gebied minder woningen terug komen dan daarvoor. De noodzaak om de bebouwingsdichtheid te verkleinen biedt kansen om binnenstedelijk meer groen te realiseren en de kwaliteit van de leefomgeving te vergroten (minder woonlagen bijvoorbeeld), maar betekent ook dat de kosten over minder wooneenheden kunnen worden verdeeld dan anders het geval zou zijn.
- Binnenstedelijke grondexploitatie. In krimpsituaties zal woningbouw binnenstedelijk plaatsvinden (in de vorm van vervangende bouw). Voor zover uitleglocaties nog mogelijk zijn, is het vanuit het perspectief van krimp meestal ongewenst om die nog te realiseren. Krimp gemeenten hebben daardoor niet meer de mogelijkheid om winsten uit de realisatie van uitleglocaties te gebruiken voor kostbaarder binnenstedelijke ontwikkelingen. Dit geldt niet alleen voor krimp gemeenten. Steeds minder gemeenten hebben nog de mogelijkheid om woningbouw op uitleglocaties te realiseren.

Een meer realistische kostenraming in deze moet daarom rekening houden met de alternatieve kosten (opportunity costs) van niet slopen: Wat kost het als er leegstand ontstaat of blijft bestaan? Wat kost het als onder invloed van leegstand een neerwaartse spiraal ontstaat? Denk aan gedeerde huurinkomsten, daling waarde onroerend goed, etc. De werkelijke kosten van de investering zijn het verschil tussen de investeringslast en de maatschappelijke kosten.

---

<sup>37</sup> Sloop is voor een deel ook onvermijdelijk en niet problematisch waar de kwaliteit van de woningvoorraad onvoldoende is en/of waar geen sprake is van kapitaalvernietiging.

Het ligt voor de hand dat alle partijen waar de maatschappelijke kosten neer zouden slaan ook bijdragen aan het voorkomen daarvan. Naast de overheid en de corporaties hebben ook marktpartijen (zoals ontwikkelaars, vastgoedbeleggers en hypotheekverstrekkers) belang bij het voorkomen van een negatieve spiraal. Complicerende factor daarbij is dat kosten en opbrengsten vaak niet bij dezelfde partij terecht komen. Een sloopopgave komt snel terecht bij de corporaties (een particuliere huiseigenaar zal zijn huis niet vlug slopen). Eventuele opbrengsten komen vaak terecht bij ontwikkelaars (ook omdat zo elders mogelijk planshade kan worden voorkomen, zie hieronder). Gemeenten en corporaties hebben in dit kader verschillende creatieve oplossingen bedacht. Een voorbeeld daarvan is een sloopfonds. Ook komt het voor dat corporaties elkaar onderling helpen.

Een andere complicerende factor is het feit dat de woningmarkt niet lokaal, maar regionaal is. Krimpene gemeenten moeten samenwerken om een gezonde woningmarkt te realiseren. Meer dan in groeiregio's, ligt in krimpregio's concurrentie tussen gemeenten op de loer. Hierdoor bestaat het gevaar dat bij het streven naar meer inwoners gebouwd wordt voor leegstand. Gemeenten moeten samenwerken en hun activiteiten op elkaar afstemmen. Het eigen belang moet daarbij soms ondergeschikt gemaakt worden aan het gezamenlijke belang.

De meest wenselijke situatie is vanzelfsprekend dat gemeenten in onderling overleg en samenwerking tot gezamenlijke afspraken komen over de kwantiteit en kwaliteit van het woningaanbod. Hierbij kan de provincie een belangrijke coördinerende – en indien nodig ook sturende – rol spelen. 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.

Kosten en opbrengsten komen – zoals gezegd – vaak niet bij dezelfde partij terecht. Dit geldt ook wanneer gemeenten samenwerken bij de woningbouwplanning. De ene sloopt, de ander bouwt. Tussen samenwerkende gemeenten kan zo discrepantie in de verdeling van kosten en opbrengsten ontstaan, waardoor behoefte ontstaat aan regionale verevening.

Bovenstaande geldt in grote lijnen ook voor bedrijventerreinen. Ook bij bedrijventerreinen ligt concurrentie tussen gemeenten op de loer en is onderlinge afstemming noodzakelijk om leegstand en verloedering tegen te gaan. Het ligt in de rede dat het ministerie van Economische Zaken bij de evaluatie van het actieplan bedrijventerreinen 2004-2008 nagaat in hoeverre specifiek op krimpregio's gerichte maatregelen noodzakelijk zijn.

Sloop en herstructurering zullen in krimpregio's waarschijnlijk niet van de grond komen zonder dat de overheid ook financieel bijdraagt. Eerst betrokkenen zijn daarbij logischerwijs de gemeenten. Zij maken de afspraken met corporaties en marktpartijen. Zoals hierboven aangegeven hebben krimp-

gemeenten veelal nauwelijks mogelijkheden winst uit grondexploitatie te genereren om zo elders onrendabele investeringen mogelijk te maken. Daardoor zijn ze aangewezen op hun eigen vermogen (reserves), danwel subsidiestromen van derden.

In het kader van de woningbouw bestaan twee belangrijke geldstromen van de rijksoverheid richting gemeenten. Dit zijn Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) en Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).

De BLS-gelden zijn bedoeld voor het stimuleren van de woningbouwproductie (nieuwbouw) in stedelijke gebieden. Doelstelling is het terugdringen van het woningtekort naar 1,5% landelijk in 2010. In de periode 2005-2010 is in totaal 650 miljoen euro beschikbaar<sup>38</sup>. Per BLS-regio worden in dit kader afspraken gemaakt tussen Rijk, provincie en de betrokken gemeenten. Het hieraan gekoppelde bedrag heeft geen rechtstreekse relatie met de omvang van de onrendabele investeringen die gemoeid zijn met het realiseren van de afgesproken doelstellingen. De provincie bepaalt vervolgens de verdeelsleutel op basis waarvan de BLS-gelden worden verdeeld over de betrokken gemeenten. Dit kan – maar hoeft niet – het aantal te bouwen woningen zijn.

Voor de BLS-gelden komen stedelijke regio's in aanmerking waar een kwantitatief woningtekort bestaat. Dit hoeft overigens geen groot tekort te zijn. Zo is de verwachting dat in 2010 na uitvoering het 'Convenant Woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Limburg' het woningtekort 0,29% zal zijn (VROM, 2005).

Niet stedelijke gebieden én gemeenten met een woningoverschot komen nu niet in aanmerking voor BLS-gelden. Gemeenten als Delfzijl kunnen dus geen beroep doen op de BLS-gelden. Het stadsgewest Heerlen – waaronder ook Kerkrade valt – ontvangt in de periode 2005-2010 wel – een beperkte hoeveelheid – BLS-gelden.

Om obstakels voor het realiseren van de afgesproken woningbouwproductie uit de weg te ruimen zet het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu zogenoemde aanjaagteams in. In 2002 waren in het kader van de BLS nog aanjaagteams actief in de regio Parkstad.

Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) is bedoeld om de leefbaarheid in met name de steden te verbeteren. ISV-middelen kunnen bijvoorbeeld ingezet worden voor de aanleg of transformatie van (bestaande) wijken, parken en bedrijfsterreinen. Het kan ook gaan om duurzame milieumaatregelen, het opheffen van lokale milieuhinder, bodemsanering

---

<sup>38</sup> <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=18785>

of het verbeteren van de fysieke condities voor stedelijke economische bedrijvigheid<sup>39</sup>.

Alle gemeenten kunnen – direct of indirect – in aanmerking komen voor een ISV-subsidie. De grote steden ontvangen hun ISV-budget via het grotesteden-beleid. Het gaat hierbij om ruim 1 miljard euro voor de periode 2005-2009<sup>40</sup>. Voor de overige gemeenten loopt de geldstroom via de provincie. Op basis van de landelijke verdeelsleutels ontvangen de provincies in dit kader in totaal 431 miljoen euro voor de periode 2005-2009<sup>40</sup>. De provincies verdelen het geld over de inliggende gemeenten. Zij hoeven zich daarbij niet te baseren op de landelijk gehanteerde verdeelsleutels.

In deze verdeelsleutels vallen een tweetal zaken op:

- De landelijke verdeelsleutel houdt geen rekening met lokale of regionale verschillen in de omvang van de onrendabele kapitaallasten. Per regio bestaan echter duidelijke verschillen in de omvang van de onrendabele top op projecten.
- De landelijke verdeelsleutel bevat nu geen krimp gerelateerde verdeelmaatstaven. Bij de verdeling van de beschikbare middelen over de grote steden en de provincies wordt daardoor de specifieke herstructureringsopgave van krimpgemeenten niet meegewogen.

De provincies kunnen op regionaal niveau ISV gelden wel inzetten om zo onrendabele investeringen in het kader van herstructurering in krimpende gemeenten te financieren. Dit is in de praktijk ook gebeurd. Tijdens de ISV-I periode bijvoorbeeld ontving Delfzijl 11 miljoen euro via de provincie Groningen voor de herstructurering van Delfzijl-Noord (IPO, 2006: 20). De het totale ISV-I budget van de provincie Groningen bedroeg 25 miljoen euro (IPO, 2006: 10) voor de periode 2000-2004.

Een ander, maar wel gerelateerd aspect, is het punt van planschade. Het vooruitzicht van krimp heeft niet alleen gevolgen voor de benodigde kwantiteit en de kwaliteit van de woningvoorraad. Krimp betekent veelal ook dat potentiële bouwlocaties komen te vervallen. Voor zover deze nog geen bouwbestemming hebben, zijn de gevolgen voor gemeenten beperkt tot al ingenomen grondposities. Als locaties in het bestemmingsplan echter al zijn aangewezen als bouwlocatie, ligt dit anders. Het wijzigen van de bestemming kan dan aanleiding zijn voor een planschade. Van belang is daarbij vooral de vraag of derden grondposities hebben ingenomen met het oog op het ontwikkelen van bouwplannen.

<sup>39</sup> <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=30658#b30659>

<sup>40</sup> <http://www.vrom.nl/Docs/publicaties/w922.pdf>

Onder de huidige wetgeving ontstaat planschade op het moment dat een locatie een bouwbestemming heeft en deze gewijzigd wordt. De eigenaar van de grond kan een schadeclaim indienen. Bij de berekening van deze claim worden ook mogelijke toekomstige winsten betrokken, zelfs als er op dat moment nog geen concrete bouwplannen zijn. Op dit punt ontstaat een opvallende discrepantie tussen de regels voor de berekening van planschade en de boekhoudregels waaraan gemeenten gebonden zijn. Gemeenten mogen winsten pas nemen als deze gerealiseerd zijn. Bij de berekening van planschade wordt echter rekening gehouden met *mogelijke* toekomstige winsten. De Raden bevelen aan te onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is om de berekening van planschades in op dit punt aan te passen.

*Conclusie:*

*De gevolgen van bevolkingsdaling voor de woningmarkt zijn erg afhankelijk van het type krimp. Daling van het aantal inwoners is nauwelijks relevant voor de woningmarkt. Voor de woningmarkt is vooral de ontwikkeling van de huishoudens belangrijk. Het aantal huishoudens is belangrijk voor de vraag naar het aantal woningen. Minder inwoners hoeft niet te leiden tot leegstand. Minder huishoudens kan – afhankelijk van de lokale woningmarkt – leiden tot leegstand. De samenstelling van de huishoudens is belangrijk voor de vraag naar type woningen. Daling van het aantal inwoners hoeft – onder invloed van huishoudensverdunding – niet te leiden tot daling van het aantal huishoudens.*

*Om goed in te kunnen spelen op kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkelingen op de woningmarkt zijn goede beleidsonafhankelijke prognoses onontbeerlijk. Daling van het aantal huishoudens zal de komende 20 jaar naar verwachting in ongeveer 20% van de gemeenten voorkomen. Ongeveer 17% van de krimp-gemeenten krijgt te maken met een huishoudensdaling groter dan 5%. In veertien krimp-gemeenten wordt een daling groter dan 10% verwacht.*

*Waar het aantal huishoudens daalt, kan leegstand ontstaan. Waar de samenstelling van huishoudens wijzigt kan frictie tussen vraag en aanbod van typen woningen ontstaan. Beide vragen om ingrepen in de woningmarkt, hetzij door sloop, hetzij door herstructurering. Vanwege de sociale en economische consequenties is grootschalige leegstand ongewenst. Leegstand werkt verloederend in de hand en is maatschappelijk niet gewenst. Sloop en herstructurering vragen forse investeringen. Het is niet waarschijnlijk dat in een situatie van krimp dergelijke binnenstedelijke herstructureringsopgaven volledig rendabel gefinancierd kunnen worden. De kosten zullen de opbrengsten overtreffen.*

*Sloop en herstructurering zullen in krimpregio's waarschijnlijk niet van de grond komen zonder dat de overheid ook financieel bijdraagt. Eerst betrokkenen zijn daarbij logischerwijs de gemeenten. Krimpgemeenten hebben veelal nauwelijks mogelijkheden winst uit grondexploitaties te genereren om zo elders onrendabele investeringen mogelijk te maken. Daardoor zijn ze aangewezen op hun eigen vermogen (reserves), danwel subsidiestromen van derden.*

*In het kader van de woningbouw bestaan twee belangrijke geldstromen van de rijksoverheid richting gemeenten. Dit zijn Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) en Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) van het ministerie van VROM. Op dit moment komen niet stedelijke gemeenten en gemeenten die te maken hebben met leegstand – waar een ingreep in de woningmarkt dus urgent is – niet in aanmerking voor BLS-gelden. Wel kunnen zij – direct of indirect – gebruik maken van ISV-middelen. In de verdeling van die ISV-middelen over de provincies is krimp echter geen verdeelcriterium. De verdeling houdt ook geen rekening met regionale verschillen in de hoogte van de onrendabele kapitaallasten. Het huidige instrumentarium is daarmee tamelijk eenzijdig gericht op groei. Het sluit niet aan op de regionale differentiatie in het woningbouwbeleid dat het kabinet nastreeft. Het instrumentarium (BLS en ISV) is daarmee aan herziening toe. Een natuurlijk moment daarvoor is bij het aflopen van de huidige ISV-periode in 2009.*

*Krimp betekent veelal ook dat potentiële bouwlocaties komen te vervallen. Het wijzigen van de bestemming kan dan aanleiding zijn voor een planschade. Bij de berekening van deze claim worden ook mogelijke toekomstige winsten betrokken, zelfs als er op dat moment nog geen concrete bouwplannen zijn. De Raden bevelen aan om te onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is om de berekening van planschades op dit punt aan te passen.*

### **2.3.2 Voorzieningen**

De gevolgen van bevolkingsdaling voor de voorzieningen zijn erg afhankelijk van het type voorziening én van het type krimp. Duidelijk voorbeeld is de aanwezigheid van scholen. Als het leerlingaantal terugloopt, zal dit uiteindelijk ook consequenties hebben voor het aantal scholen binnen een gemeente. Als het aantal ouderen toeneemt, zal de vraag naar zorg toenemen. Het aantal inwoners en de bevolkingssamenstelling zijn daarmee ingrediënten voor de vraag naar voorzieningen.

Overigens kunnen termen als ontgroening en vergrijzing in deze context misleidend zijn. Ontgroening en vergrijzing verwijzen respectievelijk naar het aandeel jongeren en het aandeel ouderen in de totale bevolking. Het gaat bij deze begrippen dus niet om het *aantal*, maar om het *aandeel*. Derks, Hovens en Klinkers (2006: 7) schrijven in dit kader bijvoorbeeld: “In 2050 is het percentage 0-19 jarigen waarschijnlijk nauwelijks lager dan nu. De ontgroening hebben we dus achter de rug.” Een dergelijke zinsnede kan ten onrechte de indruk wekken dat er voor op jongeren gerichte voorzieningen geen problemen zijn te verwachten. Ten onrechte omdat ook bij ontgroening grote regionale verschillen bestaan én omdat het bij de vraag naar voorzieningen gaat om het *aantal* gebruikers; het aandeel dat zij uitmaken op de totale bevolking is eigenlijk niet relevant. Kader 9 illustreert dit.



### **Kader 9: Aandeel en aantal**

Voorbeeld: Gemeente X heeft op dit moment 50.000 inwoners. Ongeveer 1/5 van de inwoners valt in de leeftijdscategorie 0-19 jarigen. In de komende jaren blijft het aandeel jongeren gelijk. Het inwonertal zal echter met 10% dalen naar 45.000. In de beginsituatie heeft de gemeente 10.000 jongeren ( $1/5 * 50.000$ ). In de eindsituatie zijn dit er 9.000 ( $1/5 * 45.000$ ). Er heeft geen ontgroening plaatsgevonden, maar het aantal jongeren is wel met 10% gedaald!

Als het inwoneraantal afneemt, daalt – bij ongewijzigde samenstelling van de bevolking – het draagvlak voor de aanwezige voorzieningen. Echter, ook in regio's waar geen sprake is van bevolkingsdaling verdwijnen voorzieningen (Kader 10). Dat voorzieningen verdwijnen, hoeft dus niet alleen veroorzaakt worden door bevolkingsdaling (Kader 11).

### **Kader 10: Voorzieningen en mobiliteit**

Bij het ontwerp van de Noordoostpolder is gekozen voor een centrumgemeente (Emmeloord) met op fietsafstand (circa 20 kilometer) in een stervorm daaromheen verschillende kleinere kernen. Deze kernen moesten groot genoeg zijn om een basispakket aan voorzieningen in stand te houden (bakker, fietsenmaker, basisschool, etc.). Voor de overige voorzieningen zouden inwoners naar de centrumgemeente moeten reizen. De afgelopen jaren is deze gedachte onjuist gebleken. Door toegenomen mobiliteit gingen inwoners eerder naar de centrumgemeente, waardoor basisvoorzieningen in de kleinere kernen onder druk kwamen te staan.

### **Kader 11: Voorzieningen en inwonertal**

De gemeente Den Helder legt bij het vraagstuk bevolkingsdaling de nadruk op het in stand houden van de regionale voorzieningen. Zo geeft de gemeente aan dat het regionale ziekenhuis dreigt te verdwijnen doordat er minder patiënten zijn en doordat het ziekenhuis te weinig specialisten kan krijgen. Het is echter de vraag of de genoemde afname van patiënten wel veroorzaakt wordt door bevolkingsdaling. In Den Helder krimpt de bevolking weliswaar al ruim 20 jaar, maar de regio als geheel is gegroeid. Tussen 1980 en 2006 is de bevolking in de acht gemeenten (waaronder Den Helder) die samen de kop van Noord-Holland vormen per saldo toegenomen met meer dan 7.300 inwoners<sup>41</sup>. Daling van het aantal patiënten wordt, op de regio als geheel bezien, dus niet verklaard door minder potentiële klanten.

---

<sup>41</sup> Bron: CBS Statline, Bevolkingsontwikkeling; levendgeborenen, overledenen en migratie per regio.



Uit onderzoek komt naar voren dat demografische ontwikkelingen niet alles bepalend zijn voor de instandhouding van voorzieningen. Het Ruimtelijk Planbureau (2006: 85) schrijft hierover: “De toegenomen welvaart en mobiliteit, en de veranderende leefstijlen (consumentenvoorkeuren, tijds-bestedingspatronen) zijn (...) veel belangrijker geweest dan demografische ontwikkelingen voor het gebruik, draagvlak en levensvatbaarheid van allerlei lokale voorzieningen. Demografische ontwikkelingen (i.c. krimp) hebben slechts een verbijzonderend effect, afhankelijk van het type voorziening.”

Deze onderzoeksresultaten zijn essentieel in het debat over bevolkingsdaling. Bevolkingsdaling helpt niet bij het instand houden van voorzieningen, maar er is meer aan de hand. Het feit dat het verdwijnen van voorzieningen niet noodzakelijkerwijs veroorzaakt wordt door bevolkingsdaling, plaatst ook het streven om voorzieningen in stand te houden in een ander daglicht. Dit betekent dat het in een situatie van krimp essentieel is te onderkennen wat de oorzaak is dat een voorziening dreigt te verdwijnen. Dit is niet altijd bevolkingsdaling. Daarnaast moet de vraag gesteld worden in hoeverre die voorziening daadwerkelijk bijdraagt aan de leefbaarheid en voor welke specifieke bevolkingsgroep dat dan is. De ene voorziening is daarbij de andere niet.

De leefbaarheid van dorpen wordt vaak verbonden aan de aanwezigheid van voorzieningen. De gedachte hierbij is dat het verdwijnen van voorzieningen leidt tot een afname van de leefbaarheid, wat weer leidt tot bevolkingsdaling, waardoor het draagvlak voor de voorzieningen verder afneemt. Het is echter de vraag of deze relatie nog wel zo rechtstreeks te leggen is. Uit onderzoek (Lammerts en Dogan, 2004) blijkt namelijk dat de leefbaarheid van dorpen met name afhankelijk is van het woonklimaat en de sociale contacten binnen het dorp. Het voorzieningenniveau wordt minder positief beoordeeld, maar blijkt ook veel minder belangrijk voor de leefbaarheid van het dorp. Thissen (2005) wijst in dit kader op de overgang van een autonoom dorp naar een woondorp. Onder invloed van toegenomen mobiliteit zien inwoners van een dorp de regionalisering van voorzieningen veel meer als gegeven. De aanwezigheid van voorzieningen in het dorp zelf is daarmee minder belangrijk geworden.

Maar inwoners klagen wel over het verdwijnen of ontbreken van voorzieningen. In onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (2007) wordt hierbij winkels, basisschool, pinautomaat, zorgvoorzieningen, bibliotheek en uitgaansgelegenheden het meeste genoemd. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de discussie over bevolkingsdaling bestuurlijk de vraag op tafel ligt: Hoe kan een krimpgemeente zijn voorzieningenniveau in stand houden? De vrees bestaat dat het verdwijnen van voorzieningen verdere bevolkingsdaling in de hand zal werken. Niemand wil degene zijn die het laatste licht uitdoet.

Het onderzoek van Lammerts en Dogan (2004) bevestigt dit gedeeltelijk: voor ouderen die niet mobiel zijn, kan het verdwijnen van voorzieningen

een reden zijn om uit een dorp te vertrekken. De vrees voor een negatieve spiraal, waarbij een daling van het inwoneraantal leidt tot het verdwijnen van voorzieningen wat weer leidt tot een grotere uitstroom, is dus gedeeltelijk terecht. Het verdwijnen van voorzieningen is dus niet per definitie het gevolg van bevolkingsdaling. Het verdwijnen van voorzieningen kan voor sommige bevolkingsgroepen echter wel aanleiding zijn om te vertrekken. Tegelijkertijd betekent de aanwezigheid van voorzieningen nog niet dat inwoners er ook gebruik van maken<sup>42</sup>.

Uit gesprekken met bestuurders en ambtenaren uit de krimpende regio's komt naar voren dat krimpende gemeenten op dit moment met name inzetten op het clusteren van voorzieningen. Er zijn echter ook andere, creatieve oplossingen mogelijk. Zo wordt er nog weinig gebruik gemaakt van bovengemeentelijke samenwerking, waarbij een meer regionale blik op de aanwezigheid van voorzieningen tot stand zou kunnen komen. Het is immers niet noodzakelijk dat alle voorzieningen in elke gemeente aanwezig zijn. Zeker niet als net over de (gemeente)grens diezelfde voorziening aanwezig is.

Daarnaast staan bestuurders vaak niet stil bij het feit dat er als gevolg van bevolkingsdaling ook besparingen mogelijk zijn. Er zijn bijvoorbeeld minder scholen, sportvoorzieningen, crèches en consultatiebureaus nodig. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2.4 lopen inkomsten en uitgaven daarbij niet altijd in de pas. De inkomsten lopen in een aantal gevallen sneller terug dan de uitgaven. Daarbij komt dat de kwantitatieve afbouw van de lokale voorzieningen en het opzetten van een meer regionaal voorzieningenaanbod vaak gepaard met investeringen.

Het aanpassen van het voorzieningenniveau aan de nieuwe demografische situatie kan niet door simpelweg een paar voorzieningen te sluiten. Dit zou voor de betreffende buurt, wijk of kern juist bij kunnen dragen aan verdere krimp. Bij het aanpassen van het voorzieningenniveau is aandacht nodig voor bijvoorbeeld de kwaliteit en de spreiding van die voorzieningen. Uitgaande van gebiedsgerichte ontwikkeling ligt het voor de hand om de woningvoorraad en het voorzieningenaanbod gezamenlijk aan te pakken. Het bieden van een perspectief richting de toekomst is essentieel om een negatieve spiraal te voorkomen.

Het is van belang om hierbij het verschil tussen krimp in stedelijke en landelijke gebieden te onderkennen. Stadsbewoners zijn gewend aan de nabijheid van voorzieningen. Dorpsbewoners zijn meer gewend om 'in de auto te stappen'. Stedelijkheid staat immers in principe garant voor een dicht

---

<sup>42</sup> Uit het SCP rapport komt overigens óók naar voren dat inwoners zich realiseren dat ze door hun eigen gedrag bijdragen aan het verdwijnen van voorzieningen: ze doen zelf ook boodschappen in de grote supermarkt verderop.

voorzieningenaanbod. Bij krimp in de stad gaat het meestal om minder van dezelfde voorzieningen, bij krimp in een dorp kan het gaan om het verdwijnen van de laatste voorziening (minder basisscholen versus geen basisschool meer). De belangen van stad en platteland zullen lang niet altijd parallel lopen. Het is in het belang van de stad om een zo groot mogelijk regionale functie te hebben. Het is in het belang van de dorpen om lokaal zo veel mogelijk voorzieningen beschikbaar te hebben. Regionale afstemming is dan van groot belang.

*Concluderend:*

*De gevolgen van bevolkingsdaling voor de voorzieningen zijn erg afhankelijk van het type voorziening én van het type krimp. Duidelijk voorbeeld is de aanwezigheid van scholen. Als het leerlingaantal terugloopt, zal dit uiteindelijk ook consequenties hebben voor het aantal scholen binnen een gemeente. Als het aantal ouderen toeneemt, zal de vraag naar zorg toenemen. Het aantal inwoners en de bevolkingsamenstelling zijn daarmee ingrediënten voor de vraag naar voorzieningen.*

*Als het inwoneraantal afneemt, daalt – bij ongewijzigde samenstelling van de bevolking – het draagvlak voor de aanwezige voorzieningen. Echter, ook in regio's waar geen sprake is van bevolkingsdaling verdwijnen voorzieningen. Dat voorzieningen verdwijnen, wordt niet altijd veroorzaakt door bevolkingsdaling. Diverse vraagfactoren (mobiliteit, consumentenvoorkeuren, welvaart, vrijetijdsbesteding) en aanbodfactoren (regionalisering en concentratie) spelen hierbij een belangrijke rol.*

*Dit betekent dat het in een situatie van krimp essentieel is om te onderkennen wat de oorzaak is dat een voorziening dreigt te verdwijnen. Daarnaast moet de vraag gesteld worden in hoeverre die voorziening daadwerkelijk bijdraagt aan de leefbaarheid en voor welke specifieke bevolkingsgroep dat dan is. De leefbaarheid van dorpen wordt vaak verbonden aan de aanwezigheid van voorzieningen. De gedachte hierbij is dat het verdwijnen van voorzieningen leidt tot een afname van de leefbaarheid, wat weer leidt tot bevolkingsdaling, waardoor het draagvlak voor de voorzieningen verder afneemt. Uit onderzoek blijkt dat het voorzieningenniveau minder bepalend is voor de leefbaarheid dan vaak wordt gedacht. Voor bepaalde, minder mobiele bevolkingsgroepen, zoals ouderen, kan het verdwijnen van voorzieningen wel reden zijn om te vertrekken.*

*Bovenstaande stelt de vraag “Hoe kan een krimpgemeente haar voorzieningen in stand houden?” in een ander daglicht. Dit betekent dat het in een situatie van krimp essentieel is om te onderkennen wat de oorzaak is dat een voorziening dreigt te verdwijnen. Dit is niet altijd bevolkingsdaling. Daarnaast moet de vraag gesteld worden in hoeverre die voorziening daadwerkelijk bijdraagt aan de leefbaarheid en voor welke specifieke bevolkingsgroep dat dan is.*

*Het aanpassen van het voorzieningen niveau aan de nieuwe demografische situatie kan niet door simpelweg een paar voorzieningen te sluiten. Dit zou voor de betreffende buurt, wijk of kern juist bij kunnen dragen aan verdere krimp. Bij het aanpassen van het voorzieningenniveau is aandacht nodig voor bijvoorbeeld de kwaliteit en de spreiding van die voorzieningen. Uitgaande van gebiedsgerichte ontwikkeling ligt het voor de hand om woningvoorraad en voorzieningen-aanbod gezamenlijk aan te pakken. Het bieden van een perspectief richting de toekomst is essentieel om een negatieve spiraal te voorkomen.*

### 2.3.3

#### **Arbeidsmarkt**

In de adviesaanvraag wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de gevolgen van bevolkingsdaling voor de kwaliteit van de ambtelijke organisatie. Hoe kan de kwaliteit van het ambtenarenapparaat gewaarborgd worden? De Sociaal-Economische Raad (SER) en de Raad voor het overheidspersoneel (Rop) brachten eerder al advies uit over arbeidsmarktknelpunten voor de overheidssector. Hierbij komen ook de demografische ontwikkelingen aan de orde.

De SER (2006: 7) concludeert “op basis van beschikbare ramingen van de ontwikkeling van de arbeidsmarkt dat vooral op middellange termijn structurele spanningen en knelpunten te verwachten zijn voor de collectieve sector”. Specifiek voor de sector overheid geeft de Rop (2006: 9) in zijn advies aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan dat “in de komende jaren zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin forse knelpunten ontstaan op de arbeidsmarkt (...)”. De SER geeft aan dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening in de knel kan komen. Ook waarschuwt de SER voor toenemende (loon)concurrentie tussen de collectieve sector en de marktsector.

De Rop geeft aan dat de overheid met name kwetsbaar is door de combinatie van leeftijd en opleidingsniveau. Het aandeel oudere werknemers is relatief hoog, waardoor ook de vervangingsvraag hoog is, terwijl de potentiële beroepsbevolking gaat afnemen. Dit knelpunt wordt versterkt door de toenemende kennisintensivering van de economie. Er is een groot tekort aan hoger opgeleiden voorzien. Het aandeel hoger opgeleiden is bij de overheid twee tot drie keer groter dan in de marktsector.

Het Rop advies gaat uitgebreid in op de mogelijkheden die de overheid heeft om de voorziene knelpunten bij het aantrekken en vasthouden van medewerkers het hoofd te bieden. Deze maatregelen bieden ook krimpgemeenten handvatten bij het waarborgen van de kwaliteit van de ambtelijke organisatie. De Rop noemt onder andere:

- het verbeteren van het loopbaanperspectief;
- leeftijdsbewust personeelsbeleid;
- investeren in scholing van medewerkers; en
- een zorgvuldige omgang met medewerkers.

Hierbij vraagt de Rop ook aandacht voor de communicatie rond het werken voor de overheid en het effect dat negatieve uitspraken ter zake hebben op het imago van de ambtenaar.

Gemeenten zullen dus de komende decennia moeite hebben om de kwaliteit van hun ambtenarenapparaat op peil te houden. Dit geldt waarschijnlijk nog meer voor krimpgemeenten. De aanbevelingen van het Rop bieden concrete handvaten om hier mee om te gaan. Wellicht is krimp ook op dit punt een kans (zie kader).

### **Kader 12: Krimp als sterkte op de arbeidsmarkt**

De gemeente Delfzijl heeft bijvoorbeeld geen moeite om nieuwe medewerkers te vinden. Juist de uitdagingen waar de gemeente zich voor gesteld ziet, maakt dat Delfzijl in de regio een aantrekkelijke werkgever is.

#### *Concluderend:*

*In de adviesaanvraag wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de gevolgen van bevolkingsdaling voor de kwaliteit van de ambtelijke organisatie. Hoe kan de kwaliteit van het ambtenarenapparaat gewaarborgd worden? De Sociaal-Economische Raad (SER) en de Raad voor het overheidspersoneel (Rop) brachten eerder al advies uit over arbeidsmarktknelpunten voor de overheidssector. Zij constateren dat de overheid met name kwetsbaar is door het relatief grote aandeel oude werknemers en het hoge aandeel hoger opgeleiden. Het zal moeilijker worden om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden. De Rop doet daarbij ook concrete aanbevelingen hoe gemeenten in kunnen spelen op de geconstateerde arbeidsmarktknelpunten.*



### 3. Aanpassingen nodig?

De hoofdvraag van dit advies is of de bestaande bestuurlijke en financiële arrangementen zijn toegerust om in te spelen op bevolkingsdaling of dat aanpassing noodzakelijk is.

#### **Bestuurlijke arrangementen**

Het belangrijkste obstakel om in te spelen op bevolkingsdaling is een bestuurlijke. Bestuurlijke ontkenning van en verzet tegen een dalend aantal inwoners is een grote belemmering bij het organiseren van adequate reacties op bevolkingsdaling. Zijn er dan aanpassingen nodig in de bestaande bestuurlijke arrangementen? Niet noodzakelijkerwijs: de wettelijke kaders zijn aanwezig, het gaat om de invulling van die kaders.

De eerste bestuurlijke verantwoordelijkheid om in te spelen op de gevolgen van bevolkingsdaling ligt bij de gemeenten. Bevolkingsdaling is voor een belangrijk deel een planningsvraagstuk. Bestuurders worden gedwongen eerder en scherpere keuzes te maken. Hiervoor is een omslag in denken nodig, die vaak maar moeizaam tot stand komt.

Provincies hebben ook nu al instrumenten om deze omslag in denken te stimuleren en de regionale belangen te waarborgen. Zij maken naar mening van de Raden echter nog onvoldoende gebruik van de bestaande mogelijkheden. Provincies kunnen meer proactief optreden door:

- Beter gebruik te maken van hun verordenende en aanwijzende bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening. Dit voorkomt valse concurrentie tussen gemeenten onderling.
- Bij hun financiële toezicht op de gemeentefinanciën strenger te toetsen op de ramingsgrondslagen van begroting en meerjarenraming. Te positieve ramingen leiden tot een te hoge inschatting van de inkomsten, waardoor de noodzaak uitgaven neerwaarts bij te stellen lager is. Het gevaar is dat gemeenten de beschikbare financiële ruimte louter inzetten om de bestaande voorzieningen te handhaven en zich zo de ruimte ontnemen om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en behoeften. Strengere toetsing op dit punt maakt uitstelstrategieën moeilijk vol te houden.

Bevolkingskrimp in de huidige verschijningsvorm is een relatief nieuw verschijnsel. Er is nog weinig bekend over de gevolgen op de lange termijn en de cumulatie van problemen. De Raden bevelen aan dat de verschillende ministeries voor het eigen beleidsterrein inventariseren wat de inhoudelijke gevolgen zijn van bevolkingsdaling en welke innovatieve en creatieve oplossing hiervoor mogelijk zijn. Dit draagt bij aan de ontwikkeling van kennis en kunde op het terrein van bevolkingsdaling. Ook ervaringen uit het buitenland kunnen hierbij een waardevolle bijdrage leveren. De ontwikkeling van kennis kan bijdragen aan de bewustwording over de gevolgen van bevolkingsdaling en gemeenten en

provincies helpen bij het ontwikkelen van concrete acties en maatregelen. De provincies kunnen individuele gemeenten hierbij ondersteunen door tijdelijk kennis, kunde en capaciteit ter beschikking te stellen voor het ontwikkelen van een plan van aanpak.

### **Financiële arrangementen**

Een ander belangrijk knelpunt in het kader van bevolkingsdaling is het financiële vraagstuk. Op onderdelen bestaat aanleiding de bestaande financiële arrangementen nader te onderzoeken, aan te passen of aan te scherpen. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen investeringsopgaven enerzijds en exploitatievraagstukken anderzijds.

#### *Investeringsvraagstukken*

Met name de gemeenten met omvangrijke krimp staan voor een grote herstructureringsopgave van onder meer de woningvoorraad en het voorzieningenaanbod. Het is niet ondenkbaar dat een dergelijke opgave de slagkracht van de gemeente – zowel organisatorisch (kennis/kunde en capaciteit) als financieel – te boven gaan. Sloop en herstructurering zullen in krimpregio's waarschijnlijk niet van de grond komen zonder dat de overheid ook financieel bijdraagt. Krimpgemeenten hebben veelal nauwelijks mogelijkheden winst uit grondexploitaties te genereren en zo elders onrendabele investeringen mogelijk te maken. Daardoor zijn ze voor dergelijke investeringen aangewezen op hun eigen vermogen (reserves), danwel subsidiestromen van derden.

Binnen de bestaande specifieke geldstromen hebben krimpgemeenten weinig mogelijkheden om herstructureringsopgaven te financieren. Het bestaande VROM-instrumentarium (ISV en BLS) is tamelijk eenzijdig gericht op groei. De Raden zijn van mening dat het bij deze geldstromen moet gaan om het honoreren van excessieve kosten die uitstijgen boven het normale beheer. De Raden bevelen 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. Overigens speelt het vraagstuk van onrendabele investeringen ook bij het herstructureren van bedrijventerreinen.

#### *Exploitatievraagstukken*

Bij exploitatievraagstukken draait het om de dagelijkse uitgaven en inkomsten van gemeenten. Voor een groot deel houden deze verband met het voorzieningenniveau dat in de gemeente aanwezig is. Door krimp nemen de inkomsten uit onder meer het gemeentefonds af en komt het voorzieningenniveau onder druk te staan. Bestuurders proberen het voorzieningenniveau in stand te houden, maar lopen tegen teruglopende inkomsten aan.

De Raden zijn van mening dat de wens om het oude voorzieningenniveau te handhaven geen reden is de financiële arrangementen te herzien. Hiervoor



hebben zij twee hoofdredenen. Ten eerste is binnen de financiële verhouding een gemeente die krimpt naar X inwoners niet anders dan een vergelijkbare gemeente die al jaren stationair is op X inwoners. Het oude inwoneraantal geeft in de nieuwe situatie geen recht op een hoger voorzieningenniveau. Een krimpgemeente zal soms pijnlijke keuzes moeten maken in haar voorzieningenniveau en zo haar structurele uitgaven verlagen. Ten tweede wordt het verdwijnen van voorzieningen lang niet altijd veroorzaakt door bevolkingsdaling. Een eenzijdige focus op het in stand houden van voorzieningen gaat voorbij aan zaken als gewijzigde consumentenvoorkeuren, toegenomen mobiliteit en regionalisering.

Er zijn wel andere redenen om de huidige financiële arrangementen op onderdelen nader te onderzoeken, aan te passen of aan te scherpen. Hierbij zijn een aantal punten van belang:

1. Er zijn aanwijzingen dat krimpgemeenten tijdelijk met hogere uitgaven te maken hebben.
2. Er zijn op dit moment geen aanwijzingen zijn dat krimpgemeenten structureel hogere uitgaven hebben dan andere gemeenten.
3. Er zijn aanwijzingen dat de verdeelsleutels van specifieke geldstromen niet altijd voldoende aansluiten op de kostendrijvers op het betreffende beleidsterrein.

De bij punt 1 genoemde tijdelijke kosten bestaan uit twee categorieën uitgaven. Het kan gaan om echt eenmalige lasten, zoals de extra afschrijvingslasten van gesloten voorzieningen. Naar mening van de Raden zijn gemeenten allereerst zelf aan zet om dergelijke kosten op te vangen. Het is goed denkbaar dat gemeenten voor het dekken van extra afschrijvingslasten een beroep doen op de algemene reserve of (indien aanwezig) stille reserves te gelde maken.

Het kan ook gaan om zogenaamde kostenremanentie, wat wil zeggen dat kosten zich vertraagd aanpassen aan gedaalde afzet. De omvang en tijdsperiode waarover dergelijke kosten zich voordoen verschilt per gemeente. In gemeenten die te maken hebben met een structureel dalende bevolking, is kostenremanentie telkens opnieuw een probleem, omdat steeds opnieuw het voorzieningenniveau bijgesteld moet worden. Bevolkingsdaling verloopt over het algemeen niet schoksgewijs, maar is een geleidelijk proces, waardoor ook het voorzieningenniveau geleidelijk aangepast moet worden.

De Raden bevelen aan in het Periodiek onderhoudsrapport (POR) van het gemeentefonds onderzoek te doen naar het meerjarige uitgavenpatroon van krimpgemeenten. Hieruit moet naar voren komen of krimpgemeenten hogere lasten hebben en, zo ja, in welke omvang. Op basis daarvan kan beoordeeld worden of krimpgemeenten deze kosten redelijkerwijs zelf kunnen opvangen binnen de bandbreedtes van de financiële verhouding. Vanzelfsprekend hebben krimpgemeenten ook een eigen financiële verantwoordelijkheid. Individuele gemeenten die in de financiële problemen kunnen een beroep doen op

artikel 12. Bij een beoordeling van een dergelijke aanvraag wordt overigens ook de mate van verwijtbaarheid meegewogen.

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. Dit bestaat al bij de personele en materiële bekostiging van het voortgezet onderwijs. Een hardheidsclausule maakt maatwerk mogelijk. De omvang van de kostenremanentie en de mogelijkheden voor gemeenten om zelf bij te dragen aan de oplossing daarvan verschilt van gemeente tot gemeente. Daarbij komt dat bij kostenremanentie het aanpassen van de verdeelsleutel zelf als ongewenst neveneffect heeft dat de urgentie om actie te ondernemen minder wordt. Er is minder of geen financiële prikkel meer om de omslag van groei naar krimp te maken.

Op dit moment zijn er geen aanwijzingen dat krimpgemeenten hogere structurele uitgaven hebben dan andere gemeenten. Op basis van punt 2 is er dus géén aanleiding om krimpgemeenten in bijvoorbeeld de verdeelsleutels van het gemeentefonds een bijzondere positie toe te delen. Een dergelijke aanpassing zou in het kader van bevolkingsdaling zelfs contraproductief werken. Belangrijkste reden hiervoor is dat een dergelijke aanpassing de urgentie verlaagd om de omslag in denken van groei naar krimp te maken. Bij krimpgemeenten die deze omslag nog niet gemaakt hebben werkt dit ongewenste reacties (ontkenning en verzet) in de hand. De Raden benadrukken dan ook dat aanpassing van de verdeelsleutel om tegemoet te komen aan kostenremanentie een onwenselijke oplossing is, en zal blijven zolang het groeidenken nog geen plaats heeft gemaakt voor krimpendenken.

Punt 3 verwijst naar een situatie waarin de verdelingsgrondslag van een geldstroom niet aansluit op de structurele kosten die daar verband mee houden. Kostenremanentie valt nadrukkelijk niet onder dit punt. Gedoeld wordt op situaties waarbij de verdelingsgrondslag van een geldstroom gebaseerd is op demografische factoren, die geen directe relatie hebben met de kostendrijvers op het betreffende beleidsterrein. In dat geval ligt – in tegenstelling tot situaties waarbij sprake is van kostenremanentie – aanpassing van de betreffende verdeelsleutel wel voor de hand. Anders ontstaat namelijk een structurele scheefheid in de verdeling. Dergelijke problematiek bestaat mogelijk bij de specifieke uitkering voor Maatschappelijke opvang en verslavingszorg.

De Raden zijn van mening dat bij een specifiek probleem een specifieke oplossing hoort. Hoewel volgens de voorkeursvolgorde geldstromen van het Rijk richting gemeenten bij voorkeur verlopen via de algemene uitkering uit het gemeentefonds, zijn de Raden van mening dat dit in het kader van bevolkingsdaling niet altijd de voorkeur verdiend. Enerzijds houdt dit verband met de eerder genoemde ongewenste verlaging van het urgentiegevoel dat hier het gevolg van zou kunnen zijn. Anderzijds wijzen de Raden erop dat het

gemeentefonds kan geen oplossing bieden voor problemen die hun oorzaak hebben in specifieke geldstromen.



## Literatuur

- Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics (APE), *Objectief verdeelmodel inkomensdeel WWB 2008: Eindrapportage onderhoudstraject verdeelmodel WWB inkomensdeel*, Den Haag, mei 2007.
- Andersson Elffers Felix (AEF), *Onderzoek dynamiek gemeentefonds*, Utrecht, 1998.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Bevolking krimpt in helft van gemeenten*, Voorburg/Heerlen, 27 maart 2006.
- Dander, T.U., *Ontgroening, vergrijzing en krimp: Demografische trends en gemeentelijk beleid*. In: B&G Magazine, maart 2007, p. 18-21.
- Delken, E. *Domweg gelukkig in een krimpende stad? Een kwantitatief onderzoek naar de leefbaarheid van krimpende steden*, Rotterdam, september 2006.
- 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.
- 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.
- Gemeente Heerlen, *Aanvulling Meerjaren Ontwikkelingsprogramma 2005-2009*, Heerlen, 22 november 2004.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, *Demographische Entwicklung – Schrumpfende Stadt*, Dortmund (Duitsland), februari 2002.
- Interprovinciaal overleg (IPO), *Smeerolie voor stedelijke vernieuwing: rol van provincies in de eerste ISV-periode 2000 t/m 2004*, Den Haag, februari 2006.
- Junkernheinrich, M. en G. Micosatt, *Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung: innahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen*,

*kommunalpolitische Handlungsoptionen, 11 Kernaussagen und Kurzfassung der Studi*, Essen (Duitsland), januari 2005.

- Lammerts, R. en G. Dogan, *Werkelijk Waor: Onderzoek naar economische en sociale participatie en het voorzieningengebruik door bewoners van kleine dorpen in Midden-Drenthe*, Utrecht, 30 september 2004.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Gemeenschappelijk minimum beleidskader toezicht: Het toezicht op gemeenten en provincies*, Den Haag, 5 juni 2003.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), *Convenant woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Limburg (Provincie Limburg en de stedelijke gebieden Maastricht, Heerlen, Venlo en Sittard-Geleen)* Den Haag, 2005.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), *De nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft ruimte, s.v.z. maart 2007*, Den Haag, 2007.
- NICIS Institute/Kenniscentrum Grote Steden, *De krimpende stad: Ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen daarvan voor de lokale economie*, Den Haag, 2006.
- Provincie Limburg, *Intraprovinciale verdeling 'Woningbouwafspraken 2005 tot 2010 Provincie Limburg'*, Maastricht, 30 augustus 2005.
- Provincie Limburg, *Woonmonitor Limburg 2006: Rapportage Woonmonitor Limburg 2006*, Maastricht, juli 2007.
- Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), *Tien jaar financiële verhoudingen: Een evaluatie van de Financiële-verhoudingswet 1997-2007*, Den Haag, 31 oktober 2007.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Financieringssysteem Almere*, Den Haag, 29 november 2005.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Advies nieuwe gemeentefondsmaatstaf 'snelle groeigemeenten'*, Den Haag, 24 maart 2005.
- Raad voor het overheidspersoneel (Rop), *Arbeidsmarktknelpunten overheid en onderwijs: Naar een krachtig publiek werkgeverschap*, Den Haag, 10 juli 2006.
- Ruimtelijk Planbureau (RPB), *Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, Den Haag, 2006.

- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) *Het beste van twee werelden: plattelanders over hun leven op het platteland.*, Den Haag, oktober 2007.
- Sociaal-Economische Raad (SER) *Advies voorkomen arbeidsmarkt-knelpunten collectieve sector*, Den Haag, 2006.
- Thissen, F. *Sociale veranderingen op het Nederlandse platteland: Perspectieven voor de dorpsbibliotheek*, 14 maart 2005.
- 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.
- VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet, *De Eerste overheid*, Den Haag, juni 2007.

## Adviesaanvraag

Uit: Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten d.d. 5 april 2007:

Berichten over bevolkingsdaling zijn niet uit het nieuws weg te denken. In Trouw van 10 februari 2007 zegt directeur Jan Latten van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS): “De krimp van de potentiële beroepsbevolking is vanaf nu een feit. Het is het begin van een langdurige daling.” Dat er een daling van de bevolking in het algemeen en voor de beroepsbevolking in het bijzonder in het vooruitschiet lag, was bekend. Maar dat het in Nederland zo snel zou inzetten met structurele gevolgen, was onvoorzien. Naar verwachting van het CBS zal de bevolkingsgroei in Nederland in 2006 ongeveer 20.000 bedragen. Sinds het begin van de metingen in 1900 is volgens het CBS de bevolkingsgroei niet zo laag geweest. Nederland had bijvoorbeeld in 2005 het hoogste vertrekoverschot van de hele Europese Unie.

Dat betekent dat Nederland leger, ouder en heterogener aan het worden is. De gemiddelde leeftijd van de bevolking stijgt, er worden minder kinderen geboren en het aantal mensen met een buitenlandse achtergrond neemt toe. Dat zal maatschappelijke, sociale en economische gevolgen hebben.

Ook voor beleidsmakers en bestuurders wordt de krimpende bevolking relevant.

Ik vraag de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur daarom graag een advies uit te brengen over de financiële en bestuurlijke gevolgen van bevolkingsdaling voor krimpende regio's. Sommige gemeenten worden al daadwerkelijk met bevolkingsdaling geconfronteerd en bereiden zich voor op een nieuwe situatie, zoals Parkstad- Limburg. Maar ook in van oudsher dunbevolkte gebieden, zoals Zeeuws-Vlaanderen, de Kop van Noord-Holland en Noordoost-Groningen komt een dalende bevolking extra hard aan. Ik vraag de Raden in deze gebieden te onderzoeken op welke manier gemeenten op deze nieuwe situatie in kunnen spelen, en op welke wijze dat voor de rijksoverheid zichtbaar wordt of kan worden. Daarbij vraag ik u suggesties te doen hoe de overheid via financiële arrangementen op bevolkingsdaling kan anticiperen. Tevens vraag ik u na te gaan wat de consequenties zijn van bevolkingsafname voor de kwaliteit van het functioneren van de organisatie van het openbaar bestuur. Vanzelfsprekend verwacht ik ook hier van de Raden suggesties die beleidsmakers kunnen helpen bij het omgaan met de gevolgen van een krimpende bevolking.

### Aanleiding

Bevolkingsdaling of demografische krimp bestaat enerzijds uit de afname in aantallen inwoners of aantallen huishoudens, en betreft anderzijds de veranderende samenstelling van de bevolking naar leeftijd (minder jongeren, minder arbeidspotentieel, etc.). Uit het rapport ‘Structurele bevolkingsdaling, een

urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers' van Derks et al. (2006) blijkt dat de bevolkingsdaling, die zich in sommige regio's reeds heeft ingezet, ingrijpende gevolgen kent. De gevolgen betreffen zowel de inhoud van het te voeren beleid als de attitude (dispositie) van de bedoelde politici en beleidsmakers. De gevolgen kunnen per geografisch gebied zeer verschillend zijn, zodat bestuurlijk maatwerk vereist is. De maatschappelijke complexiteit van de ontwikkelingen, waarbij naast bevolkingskrimp ook vergrijzing, ontgroening en verkleuring een rol spelen, is voor beleidsmakers en bestuurders nog niet te overzien. In dat verband zij ook verwezen naar de terzake relevante passage uit het recente rapport 'Krimp en ruimte' van het Ruimtelijke Planbureau.

De algemene bevolkingsdaling heeft, behalve de algemene arbeidsproblematiek, op korte termijn geen grote gevolgen voor het openbaar bestuur als geheel. De grote daling van de bevolking zal namelijk pas inzetten na 2030. In de tussentijd worden beleidsmakers en bestuurders echter wel geconfronteerd met een verschil tussen groei- en krimpregio's. De vraag is niet of dat erg is, maar wel welke beleidsmatige gevolgen dat heeft. Voor de bestuurlijke en financiële organisatie lijken die gevolgen aanzienlijk. De vraag is dan ook voor de handliggend in hoeverre bestuurlijke en financiële arrangementen op bevolkingsafname zijn ingesteld.

Daarom heeft het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties aan deze problematiek aandacht besteed in een zogeheten kenniskamer. Een kenniskamer heeft tot doel kennis- en keuzevragen te agenderen en uit te werken. Een van de activiteiten die uit de kenniskamer over bevolkingsdaling volgt, is deze adviesaanvraag. Voor meer relevante achtergrondinformatie verwijs ik u naar de site: [www.minbzk.nl/kenniskamer](http://www.minbzk.nl/kenniskamer).

### **Adviesaanvraag**

Zoals gezegd is de hoofdvraag in hoeverre de bestuurlijk en financiële arrangementen van de overheid op bevolkingsdaling zijn ingesteld. Met andere woorden: wat betekent de bevolkingsdaling voor het lokale beleid en hoe groot is het aanpassingsvermogen van het lokaal bestuur op financieel en bestuurlijk terrein? Is men in staat om met krimp om te gaan?

#### *Financiële arrangementen*

Hieronder wil ik ingaan op een aantal vraagstukken dat de financiële arrangementen in Nederland betreft.

Allereerst wil ik het vraagstuk van budgetflexibiliteit adresseren. Deze vraag komt voort vanuit de veronderstelling dat de bestedingen van gemeenten en provincies over de jaren heen flexibel zijn. De dynamiek van de (globale) verdeelsystematiek van het gemeente- en provinciefonds zou dan voldoende moeten zijn om de gevolgen van bevolkingsafname op te vangen. Het is echter de vraag hoe gemeenten, met name kapitaallasten, die over een lange periode heen worden gefinancierd, in een situatie van krimp kunnen opvangen. Het



is ook voorstelbaar dat er andere posten zijn die in een periode van krimp problematisch voor een gemeente kunnen zijn. Wat betekent krimp dus voor de huidige financiële arrangementen en hoe moet het bestuur daar mee omgaan?

Daarvoor is eerst inzicht nodig in de manier waarop het stelsel thans op dit punt functioneert. Vandaar dat ik u wil vragen daarbij een praktijkgerichte aanpak te hanteren, waarbij Parkstad Limburg, onder andere, als casus kan worden gebruikt. Concreet kunnen daarbij de volgende aandachtspunten aan de orde komen:

- Waar en hoe komt financiële flexibiliteit in de functies van het IV3 tot uiting?
- Zijn de financiële gevolgen alleen zichtbaar tussen functies of is een nadere opsplitsing vereist?
- En hoe worden additionele kosten die voortkomen uit krimp kenbaar?

Daarnaast wil ik u vragen meer specifiek in te gaan op de vraag of artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) voor de kortere termijn mogelijkheden biedt voor het signaleren van problemen in de verdeelsystematiek. Artikel 12 Fvw wordt nu vooral gezien als instrument van het rijk om de gemeentelijke financiën te saneren. Maar in vroegere tijden werd artikel 12 ook wel gezien als de laboratoriumfunctie van het Gemeentefonds. Dan lijkt het erop dat dit artikel ook in deze omstandigheden soelaas kan bieden.

#### *Bestuurlijke vraagstukken*

Voorgaande laat zien dat bevolkingskrimp concrete vraagstukken oplevert voor de Nederlandse financiële arrangementen. In het verlengde daarvan wil ik graag een aantal vraagstukken over de bestuurlijke arrangementen aan de orde stellen.

Allereerst de vraag over de gevolgen van krimp voor de instandhouding van de publieke voorzieningen, vooral die voorzieningen die afhankelijk zijn van inwonertal. Op welke manier kan de kwaliteit van publieke voorzieningen, bijvoorbeeld die gekoppeld zijn aan specifieke uitkeringen, op peil worden gehouden in een krimpende regio?

Ten tweede het vraagstuk van het bestuurlijke schaalniveau. Het probleem van bevolkingsdaling wordt pas actueel op het moment dat deze daling zich voordoet in een regio (en niet bijvoorbeeld beperkt blijft tot één gemeente). Een voorbeeld is de regio Parkstad Limburg, waar meerdere gemeenten worden geconfronteerd met bevolkingsdaling. Daarmee wordt bevolkingsdaling een bovenlokaal vraagstuk. Graag wil ik van u horen welk bestuurlijk schaalniveau het beste op deze kripsituatie is toegerust. Hierbij verdienen twee aspecten nadere aandacht:

1. op welke manier biedt grensoverschrijdende samenwerking soelaas voor desbetreffende krimpende regio's?
2. hoe kan de kwaliteit van het ambtenarenapparaat in een krimpende situatie gewaarborgd worden?

Ten derde, maar dat ligt in het verlengde van het bovenstaande, raakt bevolkingskrimp ook de (lokale) bestuurscultuur. De vraag is namelijk hoe de mentaliteit van bestuurders wordt beïnvloed doordat zij in een situatie van krimp anders moeten gaan werken, terwijl zij van oudsher op groei en vooruitgang zijn ingesteld. Op welke wijze en op welke punten zou door tijdig bijsturen (dus ook als signaalfunctie) voor andere lokale overheden die in de nabije toekomst met krimp geconfronteerd worden het probleem van een dalende bevolking opgevangen kunnen worden?

Over deze vragen verwacht ik eind 2007 een gecombineerd advies van beide Raden, wellicht in afstemming met de VROM-raad, die hier in het verleden ook over heeft gepubliceerd.

## Samenstelling Raden

### Raad voor het openbaar bestuur

Voorzitter: de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,  
Minister van Staat.

Plv. voorzitter: mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,  
oud lid van de Tweede Kamer een voormalig voorzitter  
van stadsdeel Centrum, Amsterdam

Leden: de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,  
burgemeester van Hengelo;

de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,  
hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit  
Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van  
de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht;

de heer **drs. P.A. Lankhorst**,  
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;

mevrouw **drs. W.M.C. Möhring MMC**,  
partner bij Boer&Croon Executive Managers;

de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**,  
hoogleraar conflictbeslechting aan de Universiteit  
Leiden;

de heer **drs. C.J.N. Verstedden**,  
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;

mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,  
gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland en tevens  
lid van de Raad voor de financiële verhoudingen;

de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,  
hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije  
Universiteit.

Waarnemend lid: de heer **mr. M.A.P. van Haersma Buma**,  
dijkgraaf van Delfland en tevens voorzitter van de Raad  
voor de financiële verhoudingen.

Secretaris: de heer **dr. C.J.M. Breed**.

### **Raad voor de financiële verhoudingen**

- Voorzitter: de heer **mr. M.A.P. van Haersma Buma**,  
dijkgraaf van Delfland en tevens waarnemend lid van  
de Raad voor het openbaar bestuur.
- Plv. voorzitter: mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,  
gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland en tevens  
lid van de Raad voor het openbaar bestuur.
- Leden: de heer **C.A.P. Bolhuis**,  
oud-burgemeester van Raalte;
- de heer **prof. mr. C.A. de Kam**,  
hoogleraar economie van de publieke sector aan de  
Rijksuniversiteit Groningen;
- de heer **drs. J.K.T. Postma**,  
oud-burgemeester van Leiden;
- de heer **drs. P.A. van Vugt**,  
oud-gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant;
- mevrouw **H. van Rijnbach-de Groot**,  
burgemeester van Bunnik;
- mevrouw **prof. dr. B. Unger**,  
hoogleraar economie van de publieke sector aan de  
Universiteit Utrecht.
- Secretaris: de heer **dr. C.J.M. Breed**.