

KABINETSSTANDPUNT ROB/RFV-ADVIES BEVOLKINGSDALING

Inleiding

Een onderwerp met lange adem op de politieke agenda

Het voorliggende advies van de ROB en de RFV over bevolkingsdaling is naar de mening van het kabinet buitengewoon waardevol. Immers, het betreft hier een actueel onderwerp dat inmiddels hoger op de politieke agenda staat.¹ Aan de andere kant betreft het een beleidsthema waarover nog de nodige kennisvragen onbeantwoord zijn. Dit betekent dat de relevante analyses nog niet geheel zijn uitgekristalliseerd en dat het rijksbeleid nog volop in discussie is. Er is kortom alle reden om ten aanzien van dit thema op het snijvlak van wetenschap en beleidsontwikkeling de nodige reflectie te plegen. Dit advies van de beide raden biedt daarvoor alle gelegenheid.

Factsheet bevolkingsdaling in Nederland

- Tussen nu en 2035 groeit de bevolking van Nederland als geheel nog enigszins. Er zijn echter nu al gemeenten en enkele regio's (Parkstad Limburg, Noordoost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen) die te maken hebben met bevolkingsdaling: de demografische voorlopers.
- Na 2035 neemt de bevolkingsomvang van Nederland als geheel (beperkt) af om zich vervolgens vanaf 2050 weer te stabiliseren.
- In ruim 60% van de gemeenten (verdeeld over nagenoeg alle cohorten van gemeentegroottes) zal tot 2025 het aantal inwoners dalen. De voorspelde krimp is in de meeste gemeenten procentueel gezien nog van beperkte omvang (tot 10%). Substantiële krimp (>10%) doet zich voor in ruim 10% van de gemeenten. Het betreft daarbij vrijwel uitsluitend gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.
- De 100.000+ gemeenten blijven, op één uitzondering na, doorgroeien.
- Voor het ruimtelijk en wonenbeleid en ook de budgettaire consequenties is de ontwikkeling van het aantal huishoudens van grotere invloed dan de bevolkingsdaling. In 9% van de gemeenten neemt ook het aantal huishoudens tussen 2006 en 2025 af. Het aantal gemeenten dat wordt geconfronteerd met een substantieel dalend aantal huishoudens (meer dan 10% voor de periode 2005-2025) is echter gering (3%). Met uitzondering van Kerkrade betreft het hier kleinere gemeenten (minder dan 15.000 huishoudens).
- Naast de afname van het aantal inwoners en huishoudens manifesteert zich – overigens met de nodige variatie tussen de gemeenten – zich ook nog een verandering van de bevolkingssamenstelling naar etnisch-culturele achtergrond ("verkleuring"). Ook migratie vanuit omliggende landen en van buiten de EU draagt bij aan de verandering van de bevolkingssamenstelling. Migratie kan bevolkingsdaling niet voorkomen, maar wel een bijdrage leveren aan het oplossen van specifieke knelpunten op de arbeidsmarkt. Dit

¹ Het rapport "Structurele Bevolkingsdaling: een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers" (auteurs: Wim Derks, Peter Hovens en Leo Klinkers, in opdracht van de secretarissen van de VROM-raad en de VenW-raad, februari 2006) heeft ertoe geleid dat het ministerie van BZK een kenniskamer heeft georganiseerd over het onderwerp bevolkingsdaling. In dat kader zijn vervolgens de ROB en de RFV gevraagd een advies terzake uit te brengen. Voor de ontwikkeling van het denken over bevolkingsdaling is voorts het RPB-rapport „Krimp en Ruimte; bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid”, van belang geweest. Naar aanleiding van het verschijnen van dit rapport hebben RPB en VROM in 2006 een conferentie over bevolkingskrimp georganiseerd.

betreft echter een verandering van andere aard en blijft in dit kabinetsstandpunt buiten beschouwing.

- Tot 2025 neemt aantal 65+-ers toe van 2,4 naar 3,6 miljoen, terwijl de totale beroepsbevolking afneemt en het aantal kinderen (0-20 jr) ook afneemt (vergrijzing en ontgroening). Bijna alle gemeenten krijgen hiermee te maken. Dat geldt ook voor ontgroening. Gemeenten met een meervoudige demografische ontwikkeling (vergrijzing, ontgroening, krimp aantal huishoudens, migratie) zijn doorgaans kleiner dan 15.000 huishoudens. Voorzover vergrijzing en ontgroening een belangrijk onderdeel vormen van de beleidsmatige aanpak van de gevolgen van bevolkingsdaling zullen deze verschijnselen worden betrokken in het vervolg op dit kabinetsstandpunt
- Daarnaast speelt de nieuwe suburbanisatie een rol: een sterke trek van met name hoger-opgeleiden naar de stad. Het omliggend gebied, met name plattelandsgebieden in de economische luwte, verliest hoger opgeleide inwoners aan de stad. Deze ontwikkeling zet het voorzieningenniveau in deze krimpgebieden nog verder onder druk en maakt bevolkingsdaling een fenomeen dat op regionaal niveau dient te worden bekeken.

Reflectie alleen is echter niet genoeg, zeker voor de gemeenten die te maken krijgen met substantiële krimp. Ook al omdat bevolkingsdaling ook tal van kansen biedt, is het zaak dat met name decentrale overheden tijdig beginnen met de ontwikkeling van gericht beleid. Het kabinet komt daarom, samen met VNG en IPO, eind 2009 met een "Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling biedt nieuwe kansen". De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) coördineren de totstandkoming van dit Interbestuurlijk actieplan over bevolkingsdaling. Dit actieplan richt zich uiteraard primair op die gemeenten en regio's waar de substantiële bevolkingsafname bij ongewijzigd beleid tot onvermijdbare problemen leidt danwel gemeenten waar substantiële krimp afgaande op de CBS-prognoses de komende jaren manifest wordt. Tegelijkertijd worden de consequenties van een en ander voor het Rijk, de provincies en de (andere) gemeenten ook in ogenschouw genomen. Het is nadrukkelijk de ambitie van het kabinet om nog in deze kabinetsperiode - in goede samenwerking met de daarvoor in aanmerking komende bestuurlijke en maatschappelijke partners de beleidsdialoog te entameren ten aanzien van beleid op alle domeinen die te maken krijgen met bevolkingsdaling.

Bevolkingsdaling is vooralsnog voor een beperkt aantal regio's ook urgent. Weliswaar manifesteren dit soort demografische ontwikkelingen zich per definitie langs lijnen van geleidelijkheid, in bepaalde regio's zijn de gevolgen ervan nu al duidelijk zichtbaar. Daar is het van groot belang om de bakens tijdig te verzetten. Substantiële krimp (met name waar het gaat om het aantal huishoudens) heeft namelijk consequenties voor tal van beleidsterreinen, variërend van woningmarkt (zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin), onderwijs, zorg, arbeidsmarkt, tot behoud van leefbaarheid en instandhouding van het voorzieningenniveau.² Vooropgesteld zij dat bevolkingsdaling (en de afname van het aantal huishoudens) niet uitsluitend als een complex probleem moet worden gepercipieerd, maar ook en vooral als een fenomeen dat tal van nieuwe kansen biedt, niet alleen op het vlak van leefomgeving en ecologie, maar ook op het gebied van bestuur en financiën.

² Zie voor deze problematiek ook het rapport "Naar een toekomst die werkt" van de commissie-Bakker.

Een aspect dat bijzondere aandacht verdient, is van psychologische aard. Politici en ambtenaren op alle bestuurlijke niveaus blijken, net als de samenleving als geheel, sterk te zijn gericht op groei. Dit groeidenken staat op gespannen voet met de onafwendbare daling van de Nederlandse bevolking, nu al in bepaalde regio's, straks in steeds meer delen van het land, uiteindelijk in het land als geheel. De dominantie van het groeidenken vormt een belemmering voor het vermogen om op een goede en positieve manier met bevolkingskrimp om te gaan. Het kabinet wil met dit kabinetsstandpunt nadrukkelijk inzetten op die meer positieve benadering. Bevolkingsdaling biedt bijvoorbeeld ook kansen voor ruimte-intensieve productieprocessen die met name in de Randstad tegen hun grenzen aanlopen, zoals glastuinbouw, op instandhouding van de (schaarse) open ruimte en van de vaak wankelende ecologische evenwichten, en voor een beter leefmilieu voor de huidige en toekomstige inwoners van Nederland.

Zowel het ontkennen van dalingen (van bevolkingsaantallen) als het op alle terreinen inzetten op krimp doet geen recht aan de complexiteit van de uitdaging. Per regio kunnen zich combinaties voordoen van gemeenten die in bevolkingsaantal stijgen (bijvoorbeeld door migratie van het platteland naar de stad) en gemeenten die in bevolkingsaantal dalen (bijvoorbeeld door migratie en/of negatieve bevolkingsaanwas). Bevolkingsdaling betekent ook niet dat dan per definitie overal op alle terreinen krimp als uitgangspunt voor de beleidsvorming moet worden gehanteerd. Combinaties van groei- en krimpdoelstellingen op verschillende beleidsterreinen kunnen verstandig zijn, mits men maar van realistische vooronderstellingen uitgaat en niet streeft naar een groei ten koste van naburige gemeenten.

Verdere visievorming nodig

In dit kabinetsstandpunt wordt een aantal keren gerefereerd aan nader onderzoek, reflectie en afstemming binnen het kabinet. Ik bericht de Kamer hierover in de tweede helft van 2009. In die zin bestaat het kabinetsstandpunt over het voorliggende advies uit twee delen: een deel dat nu wordt uitgebracht en waarin met name wordt gereageerd op de concrete aanbevelingen van de ROB en de RFV, en een deel dat later dit jaar wordt uitgebracht, waarin zal worden gerapporteerd over de richting waarin verdere beleidsontwikkeling en visievorming (in onderling verband) zal plaatsvinden. Dit tweede deel moet worden beschouwd als het inhoudelijke deel van het eerder genoemde "Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling biedt nieuwe kansen".

De Staatssecretaris van BZK, de minister voor WWI en de ministers van VROM en LNV hebben op 17 juni 2009, samen met anderen, zoals de VNG, het IPO, Aedes en uiteraard decentrale overheden, een bestuurdersconferentie gehouden, waarin de focus voor verdere visievorming ten aanzien van de gewenste beleidsontwikkeling op de wat langere termijn werd bepaald.

Van belang is dat Rijk, provincies en gemeenten een visie ontwikkelen op en meer inzicht krijgen in onder meer:

- a. waar bevolkingsdaling (en afname van het aantal huishoudens) zich precies zullen voordoen en in welke mate, en de mate waarin er zich tussen gemeenten kwalitatieve verschillen ten aanzien van bevolkingsdaling voordoen (bijvoorbeeld met betrekking tot de uiteindelijke bevolkingssamenstelling);³

³ Ter illustratie: in bepaalde oude forenzengemeenten is mede als gevolg van planologische beperkingen sprake van krimp. De samenstelling van de bevolking blijft echter redelijk evenwichtig. Dat is anders in

- b. de gevolgen van het afstand nemen van het eenzijdig groeidenken;
- c. de gevolgen van sub a voor de bestuurscultuur;
- d. de gevolgen van bevolkingsdaling (en afname van het aantal huishoudens) voor het publieke voorzieningenniveau in krimp gemeenten in relatief dunbevolkte gebieden;
- e. de gevolgen van bevolkingsdaling (en afname van het aantal huishoudens) in herstructureringsgebieden;
- f. de gevolgen van bevolkingsdaling (en afname van het aantal huishoudens) voor ruimtelijke ontwikkeling;
- g. de gevolgen van bevolkingsdaling (en afname van het aantal huishoudens) voor het onderwijs (met name primair en voortgezet onderwijs);
- h. de gevolgen van bevolkingsdaling (en afname van het aantal huishoudens) voor de ontwikkeling van de beroepsbevolking;
- i. de gevolgen van bevolkingsdaling (en afname van het aantal huishoudens) voor de woningmarkt;
- j. de gevolgen van bevolkingsdaling (en afname van het aantal huishoudens) voor ecologie, leefmilieu, e.d.;
- k. de gevolgen van bevolkingsdaling (en afname van het aantal huishoudens) voor de gemeentelijke bestuurskracht;
- l. de gevolgen van bevolkingsdaling (en afname van het aantal huishoudens) voor de financiële verhouding op de langere termijn.

Lopend beleid

De in het voorgaande uiteengezette behoefte aan verdere visievorming betekent overigens niet dat er al niet nu al concreet beleid wordt ontwikkeld ten aanzien van het onderwerp bevolkingsdaling. Vooral waar het de ruimtelijke en wonenaspecten van bevolkingskrimp betreft, vinden nu al de nodige activiteiten plaats:

- Een interdepartementaal "topteam" is doende Heerlen te adviseren over bevolkingsafname (en afname van het aantal huishoudens) binnen de regio. Het team, onder regie van WWI en BZK, gaat samen met de betrokken departementen op zoek naar een oplossing voor de door de gemeente Heerlen geformuleerde concrete vragen en problemen. In een tweede fase van dit onderzoek wordt daarbij ingegaan op vragen vanuit de provincies Zeeland en Groningen;
- De minister van VROM heeft de "Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte" en de studie "Ruimte maken voor Krimp" in juni 2009 naar de Tweede Kamer gestuurd. In de begeleidende brief heeft zij aangekondigd dat een verdere uitwerking van dit thema binnen het kader van het Interbestuurlijk actieplan over bevolkingsdaling en de lange-termijnagenda's voor zuid-, oost- en noord-Nederland zal plaatsvinden.

Over het algemeen is de beleidsontwikkeling op de diverse bestuurlijke niveaus nog volop in ontwikkeling. Doorgaans bevindt men zich nog aan het begin van een lange weg van beleidsontwikkeling. In haar reactie op een concept-versie van dit kabinetsstandpunt merkt de VNG zelfs op dat in dat opzicht het ROB/RFV-advies wellicht zelfs te vroeg is gekomen.

Het kabinet wil het thema bevolkingsdaling als facet inbrengen bij alle daarvoor in aanmerking komende onderwerpen van overheidszorg. Aan de verwezenlijking van dat streven wordt volop gewerkt. In dat verband dient te worden gewezen op onder andere de nieuwe ronde verstedelijkingsafspraken en het beleid inzake plattelandontwikkeling (LNV). Voor het ministerie van BZK wordt er thans vooral (maar niet uitsluitend) een verband gezien met de invalshoek gemeentelijke bestuurskracht, leefbaarheid en voorzieningenniveau en financiën.

gemeenten in de periferie van het land waar niet alleen verregaande vergrijzing en ontgroening optreedt, maar bovendien hoger opgeleide jongeren bovenproportioneel vertrekken.

Onderzoek in het kader van de Periodieke onderhoudsrapportage (POR)⁴ over het gemeentefonds heeft geleerd dat krimpgemeenten op onderdelen een enigszins afwijkend inkomsten- en uitgavenpatroon vertonen. De voorlopige conclusie is dat het gemeentefonds een redelijke vergoeding geeft en dat de conclusie van de ROB en de RFV – er is geen aanpassing van het gemeentefonds nodig – stand houdt. Het belang van het onderwerp rechtvaardigt echter verder onderzoek. Daarbij zal ook de motie-Ortega-Martijn en Depla⁵ over voorzieningen worden betrokken.

Ten aanzien van het onderwijs geldt dat op zich in de bekostigingsvoorwaarden (instandhoudings- en opheffingsnormen) van het primair onderwijs rekening wordt gehouden met demografische krimp. In de bekostiging van het voortgezet onderwijs is al een hardheidsclausule van kracht, waarop schoolbesturen die als gevolg van demografische krimp financieel in de knel komen, afhankelijk van het oordeel van de minister van OCW, een beroep kunnen doen. Staatssecretaris Van Bijsterveldt heeft uw Kamer daarover op 4 december 2008 geïnformeerd.⁶ Daarnaast heeft Staatssecretaris Van Bijsterveldt de provincie Limburg gevraagd om de mogelijke gevolgen van bevolkingsdaling voor de wet- en regelgeving in kaart te brengen.⁷

Het nu voorliggende advies van de ROB/RFV richt zich primair op de beleidsvoering op decentraal niveau en de daarmee samenhangende interbestuurlijke arrangementen. Dat wil zeggen dat waar dit kabinetsstandpunt ingaat op de afzonderlijke aanbevelingen, eveneens deze toespitsing geldt.

Bestuurlijke arrangementen

Aanbeveling 1

"Groeidenken staat de aanpak van het vraagstuk van bevolkingsdaling in de weg."

Deze aanbeveling kan van harte worden onderschreven als het gaat om eenzijdig groeidenken. Groeidenken moet worden beschouwd als een psychologische categorie die van grote invloed is op het denken en handelen van niet alleen bestuurders en ambtenaren, maar ook van grote groepen burgers alsmede bedrijven en instellingen. Gesteld kan worden dat het groeidenken een uitgangspunt is binnen onze naoorlogse cultuur. Het is daarmee begrijpelijk dat acceptatie van de mogelijkheid van bevolkingsdaling en - in het verlengde daarvan - de verwerking daarvan in samenhangend en effectief beleid niet eenvoudig is. Er is een omslag in denken nodig van groei naar krimp als mogelijke realiteit. Dit vraagt om meer selectiviteit in investeringen. Hiervoor heb ik al gewezen op mogelijke combinaties van daling- en

⁴ De POR verschijnt jaarlijks als bijlage bij de gemeentefondsbegroting.

⁵ Deze motie vraagt de regering om een onderzoek naar de vraag hoe bekostigingsstelsels voor voorzieningen van gemeenten die te maken hebben met grootschalige nieuwbouw, zodanig kunnen worden aangepast dat voorzieningen tijdig beschikbaar komen. Kamerstukken II, 2007-2008, 31 200 XVIII, nr. 31.

⁶ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 289, nr. 46.

⁷ Brief van staatssecretaris Van Bijsterveldt aan de gedeputeerde van Onderwijs van de provincie Limburg, d.d. 9 december 2008.

groei-doelstellingen op verschillende beleidsterreinen, die vaak per regio – in nauwe samenwerking tussen de betrokken overheden – moeten worden bepaald.

Vanuit het besef dat dit soort cultuurverandering nauwelijks vatbaar is voor top-down-ingrepen, is het kabinet terughoudend bij het beantwoorden van de vraag welke instrumenten kunnen worden ingezet om de noodzakelijke omslag te bewerkstelligen. Deze barrières zijn natuurlijk evenzeer aanwezig bij bestuurders en ambtenaren op rijksniveau als bij hun collega's op de decentrale niveaus. Toch zijn er op dit vlak mogelijkheden. Daarbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan instrumenten die het bewustzijn bij betrokkenen vergroten. Daarnaast kunnen overheden ook van elkaar leren. *Best practises* dienen actief te worden gecommuniceerd. Het gaat echter niet alleen om barrières op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Ook bewustwording bij de burgers van de consequenties van bevolkingsdaling en van de keuzes die gemaakt moeten worden om de leefbaarheid van een krimpende regio in stand te houden, is essentieel. Hier ligt een belangrijke en evenzo vanzelfsprekende taak van alle betrokken overheden om hierover het debat met de burgers en de maatschappelijke partners te organiseren.

Aanbeveling 2

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

Ook deze aanbeveling heeft de steun van het kabinet. Deels gaat het hier om de genoemde omslag in denken die nodig is om afscheid te nemen van het in bestuurlijk Nederland zo dominante groeidenken.

Daarnaast is het gewenst dat er in de pro-actieve sfeer meer gebeurt. Overheden dienen in hun beleidsontwikkeling eerder en beter te anticiperen op een mogelijke bevolkingsdaling. Dit voorkomt dat te zijner tijd een harde landing de enige beleidsoptie is. Voor de provincies betekent dit dat er meer zicht nodig is op de verschillen in regionale bevolkingsontwikkeling. Voor zover er wat dit betreft sprake is van een tekort aan kennis, kan de rijksoverheid een faciliterende rol spelen. De totstandkoming van een Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling op 25 februari 2009 is daarbij van belang. In het "Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling biedt nieuwe kansen" zullen een nadere uitwerking en de eerste resultaten van dit Netwerk worden gegeven.

Aanbeveling 3

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

Deze aanbeveling wordt gezien in het verlengde van de vorige twee. Bevolkingsdaling moet niet uitsluitend als een probleem worden beschouwd, maar ook en vooral als een uitdaging die nieuwe kansen biedt. Hiermee komt niet alleen het in deze aanbeveling bedoelde "perspectief richting toekomst" in beeld, maar wordt tevens een belangrijke voorwaarde gecreëerd om het nu nog dominante groeidenken te doorbreken. Nieuwe kansen zijn bijvoorbeeld de positieve effecten op de leefbaarheid (een lagere bevolkingsdichtheid kan hier aan bijdragen), minder

druk op natuur en groen en dalende woningprijzen, zowel koop als huur (vooral positief voor starters op de woningmarkt).

Op het beleidsterrein van de minister van VROM en de minister voor WWI zijn op dit vlak inmiddels de nodige acties voltooid, in uitvoering of in voorbereiding:

- De minister voor WWI is in gesprek met provincies en regio's over een nieuwe ronde verstedelijkingsafspraken. Bevolkingsdaling vormt in de desbetreffende regio's onderdeel van de gesprekken;
- De Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) is in opdracht van de gemeente Winschoten en de provincie Groningen bezig met een voorstudie, een expertmeeting en een regioconferentie over vraaguitval bij goedkope, minder aantrekkelijke koopwoningen;
- De minister van VROM heeft de "Verkenning Rijksagenda Krimp en Ruimte" en de studie "Ruimte maken voor Krimp" in juni 2009 naar de Tweede Kamer gestuurd. In de begeleidende brief heeft zij aangekondigd dat een verdere uitwerking van dit thema binnen het kader van het Interbestuurlijk actieplan over bevolkingsdaling en de lange-termijnagenda's voor zuid-, oost- en noord-Nederland zal plaatsvinden.

Aanbeveling 4

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

Deze aanbeveling wordt door het kabinet onderschreven. Waar het de eigen gemeente betreft is het desbetreffende gemeentebestuur uiteraard primair verantwoordelijk. Gemeenten zullen vooral zelf tot het inzicht moeten komen dat bij de eigen beleidsontwikkeling terdege rekening moet worden gehouden met demografische ontwikkelingen.⁸ Hierbij dient een lange-termijnhorizon te worden gehanteerd. Het Kabinet onderschrijft de indeling van de VNG van een zestal hoofdvraagstukken waarvoor gemeenten staan bij vroegtijdig anticiperen op bevolkingsdaling:

1. Samen met haar bevolking de bevolkingsdaling en bijkomende trends en vraagstukken als een feit te accepteren;
2. Gezamenlijk de maatschappelijke opgave in beeld brengen voor een langere termijn. Zowel op het niveau van kernen, wijken of buurten, als op lokaal en regionaal niveau.
3. Een strategische toekomstvisie ontwikkelen die alle beleidsterreinen omvat.
4. De visie doorvertalen in de benodigde beleidswijzingen en nieuwe plannen voor de langere termijn;
5. Voor de uitvoering van dit beleid coalities aangaan met maatschappelijke partners, gemeenten in de regio en andere overheidsinstanties;
6. De solidariteit in en tussen regio's gebruiken om gezamenlijk te werken aan een toekomst met veerkrachtige en vitale gemeenten.

Echter, in onze complexe samenleving met haar al even complexe (want complementaire) interbestuurlijke en financiële verhoudingen en betrekkingen dragen ook Rijk en provincies een

⁸ De VNG stelt in haar reactie op het kabinetsstandpunt dat het lokale perspectief van de krimpproblematiek centraal behoort te staan.

medeverantwoordelijkheid voor het coördineren en faciliteren van beleidsvorming inzake bevolkingsdaling. In de aanbevelingen 5, 6 en 7 wordt hier nader op ingegaan.

Een voor de hand liggende invulling van deze gedeelde verantwoordelijkheid betreft het slim uitwisselen van relevante kennis (daaronder begrepen *best practises*). De rijksoverheid vervult daarbij vooral een faciliterende rol. Ik wees in dat verband al op de betekenis van het opgerichte interbestuurlijke Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling. De al bestaande, deels informele, kennisnetwerken dienen met elkaar te worden verbonden. In dat verband verdient ook de internationale dimensie aandacht, zoals in het Europese initiatief DC NOISE (Demographic Change New Opportunities in Shrinking Europe) gebeurt. Aan dit Interreg IVb-programma van de EU nemen deel: de regio Twente, de provincies Groningen en Zeeland en partners in België, Duitsland, Noorwegen en Engeland. Daarnaast is het NICIS in samenwerking met de provincie Limburg bezig met het opzetten van het kennisknooppunt Krimp.

Aanbeveling 5

"Bevolkingsdaling vraagt om bovengemeentelijke regie."

Waar het de gemeentelijke beleidsvoering betreft, zoals in de vorige aanbeveling al is uiteengezet, is het vooral een verantwoordelijkheid van de eigen gemeente. Gemeentebesturen dienen echter wel in staat te zijn tijdig en effectief passend beleid te ontwikkelen. Deels gaat het hierbij om gebruik te maken van de al aanwezige instrumenten (waarover straks meer). Het gaat hier echter ook om de bovenlokale component. Immers, in gevallen waar bevolkingsdaling niet bij de grenzen van de eigen gemeente ophoudt, is bovengemeentelijke regie noodzakelijk. Hierbij moet worden gedacht aan ruimtelijk en woonbeleid zoals het ontwikkelen van nieuwe woningbouwlocaties en bedrijventerreinen. Onvoldoende regionale afstemming en intergemeentelijke concurrentie leidt al snel tot ongewenste consequenties, zoals overaanbod en leegstand.

Bovengemeentelijke regie kan op verschillende manieren gestalte krijgen. Gemeenten kunnen onderlinge bestuurlijke afspraken maken of zij kunnen gebruik maken van de mogelijkheden die de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) biedt (bijvoorbeeld de Parkstad Limburg). Ook de provincie behoort hier haar verantwoordelijkheid nemen (zie aanbeveling 6). Uiteraard zijn er ook combinaties mogelijk, waarbij het dan wel zaak is dat er coördinatie plaatsvindt op de regievoering (regie op de regie).

Een specifiek aandachtspunt betreft de regievoering op nationaal niveau. Bevolkingsdaling is een ontwikkeling die tal van departementen raakt, maar waarvoor (nog) geen coördinerend bewindspersoon aangewezen. Voor de ruimtelijke aspecten is de minister van VROM als coördinerend minister verantwoordelijk. Voor de woningbouwaspecten is de minister voor WWI verantwoordelijk. Ten aanzien van tal van bestuurlijke aspecten, zoals de instandhouding van een adequaat publiek voorzieningenniveau, de decentrale bestuurskracht, toegesneden interbestuurlijke verhoudingen en de financiële verhouding is de Staatssecretaris van BZK de meest aangewezen coördinerende bewindspersoon.

Aanbeveling 6

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

Het kabinet deelt de mening dat provincies meer gebruik moeten gaan maken van hun bestaande mogelijkheden (bijvoorbeeld op grond van de Wet ruimtelijke ordening). Over actievere toepassing van mogelijkheden in de diverse relevante beleidsdomeinen zal ik contact opnemen met de desbetreffende verantwoordelijke ministers. De bestaande bevoegdheden zouden daarvoor in beginsel toereikend behoren te zijn. Daarbij moet met name worden gedacht aan het maken van bovenlokale ruimtelijke afwegingen.⁹ Ook het tijdig afstemmen van groeiscenario's van gemeenten op elkaar en op de regio is van belang. Het is zaak dat provincies in het kader van het financieel toezicht op gemeenten erop toezien dat gemeenten de gevolgen van de bevolkingsdaling financieel vertalen in de begroting en meerjarenraming. Een werkgroep van provinciale financiële toezichthouders op de gemeenten en van BZK als financieel toezichthouder op de provincies heeft daartoe een protocol ontwikkeld. Tot slot dienen provincies een actieve rol te vervullen bij het aanbieden van kennis, kunde en capaciteit ten behoeve van krimpgemeenten.

Aanbeveling 7

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

Ook bij het Rijk is de groeigedachte nog rijkelijk aanwezig. Op een aantal beleidsterreinen, waaronder de verstedelijking, maakt het Rijk de overstap van groeidenken naar maatwerkdelen.

Het gaat bij deze aanbeveling in de eerste plaats om een aantal onderliggende (impliciete) noties. Deze noties behelzen dat, ondanks grote verschillen qua demografische ontwikkeling:

- a. het Rijk verantwoordelijk is voor een adequate verdeling van financiële middelen over de gemeenten en provincies;
- b. het Rijk – voor zover is sprake is van medebewind - zorg draagt voor een deel van de randvoorwaarden voor de aanwezigheid van een adequaat niveau van publieke voorzieningen ook in relatief dunbevolkte gebieden met een dalende bevolking.
- c. het Rijk bewaakt dat de gemeenten die het aangaat voldoende aandacht schenken aan de bijzondere problemen van stedelijke gebieden die met krimp te maken hebben (bijvoorbeeld Parkstad Limburg) of krijgen (bijvoorbeeld Twente). De problemen in verstedelijkt gebied zijn anders van karakter, maar zeker niet kleiner dan in dunbevolkte gebieden. Met name realisering van de laatste uitbreidingslocaties,¹⁰ herstructureringsgebieden en specifiek krachtwijken in krimpgebieden vereisen bijzondere aandacht.
- d. Het Rijk draagt zorg voor de uitvoerbaarheid van zijn beleid. Het Rijk zal met name zijn lange-termijnbeleid moeten onderzoeken op houdbaarheid in de context van demografische krimp en grote regionale verschillen in demografische ontwikkeling.

⁹ Vgl. het bestuursakkoord met de provincies waarin ook aandacht is besteed aan bedrijventerreinen en de positie van niet-rechtstreekse gemeenten op het gebied van de ISV en de BLS.

¹⁰ Waarbij het uiteraard de vraag is of deze locaties überhaupt nog moeten worden gerealiseerd.

Achter deze noties gaat enerzijds de vraag schuil welke mate van solidariteit van met name groeigemeenten mag worden gevraagd ten behoeve van krimpgemeenten als er steeds meer krimpgemeenten komen. Met andere woorden hoe veel rek zit er qua solidariteit in het financiële verdeelstelsel. In het kader van de "Financiële arrangementen" wordt hierop nader ingegaan.

Daarnaast blijft de vraag welk niveau van publieke voorzieningen als basis aanvaardbaar geldt en wat de prijs hiervoor mag zijn. Deze voorzieningen zullen in kaart worden gebracht en vervolgens zal worden beoordeeld wat het aanvaardbare basisniveau, ook gelet de kosten daarvan, van deze voorzieningen is. Ik zal hierover de Kamer nader berichten.¹¹

Daarop vooruitlopend is het denkbaar dat - uiteraard met inachtneming van de bestaande financiële kaders - bepaalde financiële arrangementen dusdanig worden aangepast dat voor krimpgemeenten in relatief dunbevolkte¹² gebieden (Groningen, Fryslân, Zeeuws-Vlaanderen) de instandhoudingsnormen voor bepaalde voorzieningen worden verruimd. Bij voortgaande krimp zakken deze voorzieningen op een gegeven moment echter toch door de bodem. Leidt dat dan tot een verdere verruiming van de instandhoudingsnormen? Dit soort vragen is in zijn algemeenheid niet categorisch met "ja" of "nee" te beantwoorden. Nader onderzoek is in dit verband gewenst.

Van een andere orde is het vraagstuk van de bestuurskracht van gemeenten met een dalend inwonertal. Deze gemeenten zien zich voor zware opgaven gesteld, waardoor hoge eisen aan hun bestuurskracht wordt gesteld. Schaaldiscussies en discussies over vormen van (interbestuurlijke) samenwerking kunnen hierdoor aan urgentie winnen. Voor zover gemeentelijke herindeling in dit soort gevallen een optie zou zijn, dient in ogenschouw te worden genomen dat juist in de relatief dunbevolkte delen van het land (Noord-Nederland, Zeeland) vaak nu al relatief uitgestrekte gemeenten met veel (kleine) kernen bestaan. Verdere schaalvergroting leidt tot qua oppervlakte nog grotere gemeenten met nog meer inwonertal dalende kernen. Daarnaast is bevolkingsdaling één van de exogene ontwikkelingen die ertoe kunnen leiden dat gemeentebesturen onder meer dan gemiddelde druk komen te staan. Dit vraagt onder andere om het opnieuw doordenken van het begrip bestuurskracht in zijn volle breedte. Het programma "Krachtig bestuur" van mijn ministerie zal hierin voorzien. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de ervaringen en de kennis van relevante gemeenten, provincies, organisaties en instellingen.

Financiële arrangementen

Aanbeveling 1

"Krimpgemeenten 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."

¹¹ De VNG bepleit in haar reactie op dit kabinetsstandpunt onderzoek naar de beschikbaarheid en functie van voorzieningen in dunbevolkte gemeenten.

¹² Het is aannemelijk dat een en ander voor dichtbevolkte krimpgebieden, zoals de Parkstad Limburg, anders ligt.

Het beeld wordt met de raden gedeeld dat de tijdelijk hogere uitgaven in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de desbetreffende gemeente zijn. Onder omstandigheden kan worden gedacht aan de invoering van een hardheidsclausule, zoals bijvoorbeeld de Wet op het Voortgezet Onderwijs die al kent. Voorstelbaar is dat een dergelijke hardheidsclausule in enkele specifieke uitkeringen wordt aangebracht. Het moet echter om een echte hardheidsclausule gaan bedoeld voor extreme gevallen. Het gaat hier dan om gemeenten met een snelle en aanzienlijke bevolkingsdaling, die zonder een beroep op de bedoelde hardheidsclausule te snel hun voorzieningenniveau zouden moeten aanpassen. Uiteraard is het niet de bedoeling dat deze hardheidsclausule de prikkel tot aanpassing aan de gewijzigde omstandigheden wegneemt. Aan de andere kant dient er oog te zijn voor een doelmatige besteding van publieke gelden en dienen de verschillende overheden ernaar te streven maatschappelijke kapitaalvernietiging te voorkomen.

Aanbeveling 2

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

Deze aanbeveling kan worden onderschreven. De algemene uitkering uit het gemeentefonds kenmerkt zich door haar overwegende kostenoriëntatie. Daarmee is het verdeelsysteem dynamisch en dus voldoende gevoelig voor demografische ontwikkelingen om te voorzien in eventuele specifieke kosten als gevolg van krimp. Het Periodiek Onderhoudsrapport 2009 toont echter aan dat van dergelijke meerkosten (nog) geen sprake is. Met de raden ben ik echter van mening dat het zaak is dit laatste goed te monitoren. Ik heb daarom de suggestie overgenomen om in het kader van het Periodiek Onderhoudsrapport 2010 aandacht te besteden aan gemeenten met bevolkingsdaling als specifieke groep. Een eerste analyse wijst uit dat "krimpgemeenten" op onderdelen wel een typisch uitgaven- en inkomstenpatroon hebben, maar dat daar een redelijke vergoeding vanuit het Gemeentefonds tegenover staat.¹³

Met de raden ben ik daarnaast van mening dat het in beginsel niet zo kan zijn dat gemeenten met een dalend inwonertal om historische redenen recht hebben op een hoger voorzieningenniveau dan gemeenten met eenzelfde, maar stabiel inwoneraantal. Van een andere orde is echter de instandhouding van publieke voorzieningen in relatief dunbevolkte gebieden. In mijn reactie op aanbeveling 7 bij "Bestuurlijke arrangementen" heb ik gesteld dat ik gericht onderzoek ter zake wenselijk te achten. Daarin kan dan ook aandacht worden besteed aan tegenovergestelde effecten van bevolkingskrimp, zoals optredende efficiencywinsten en wellicht de aanwezigheid van een op onderdelen juist relatief hoog voorzieningenniveau in dunbevolkte krimpgebieden. Ik zal de Kamer over dit onderzoek nader berichten.

¹³ De VNG pleit in haar reactie op het kabinetsstandpunt ervoor om in dit verband aanpassing van het gemeentefonds optioneel te houden. Daarmee gaat zij een stap verder dan de monitoring die het kabinet terzake wenst.

Aanbeveling 3

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

Het advies stelt dat er aanwijzingen zijn dat de geldstromen voor personele en materiële bekostiging van het onderwijs niet volledig aansluiten op de kostenontwikkeling bij bevolkingsdaling in afzonderlijke gemeenten. In de Wet op het Voortgezet onderwijs bestaat een soort hardheidsclausule op grond waarvan gemeenten in overleg kunnen treden met de minister van OCW, waarvan echter door gemeenten nog weinig gebruik wordt gemaakt. Staatssecretaris Van Bijsterveldt heeft in haar brief van 4 december 2008 uw Kamer erop gewezen dat schoolbesturen die onder invloed van demografische krimp financieel in de knel komen, een beroep op deze hardheidsclausule kunnen doen.¹⁴

De raden adviseren een nadere inventarisatie te maken van de verschillende bestaande verdeelsystematieken in specifieke uitkeringen met name met het oog op de gevolgen van bevolkingsdaling voor publieke voorzieningen die door middel van deze uitkering worden bekostigd. Ik neem deze aanbeveling niet over. De raden doen zichzelf hier namelijk tekort. Zij hebben zelf al een goede analyse verricht van (potentiële) knelpunten. De onderbelicht gebleven specifieke uitkeringen zijn voor een groot deel aantoonbaar niet-inwonergevoelig of van financieel beperkte betekenis. Dat maakt de bedoelde inventarisatie overbodig. Mochten er nog knelpunten over het hoofd zijn gezien dan zullen deze zich primair vanuit de beleidssector zelf moeten manifesteren. Ook kunnen zij zichtbaar worden in de al genoemde Periodieke Onderhoudsrapportage Gemeentefonds.

Aanbeveling 4

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

In het advies wordt terecht opgemerkt dat een daling van de gemeentelijke belastingcapaciteit uit de OZB, de belangrijkste gemeentelijke belasting, voor de desbetreffende gemeente leidt tot een grotendeels compenserende stijging van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Onderzocht zal worden of en in hoeverre krimp ten aanzien van de riolering en de afvalverwijdering effect heeft op de hoogte van de lasten. Het onderzoek zal worden ingepast in de jaarlijkse analyse die het COELO uitvoert naar de inkomsten uit lokale heffingen.

Ik deel de constatering van de raden dat in krimpgemeenten de grondexploitatie financieel kwetsbaar kan zijn. Ook hier geldt primair dat tijdige anticipatie door de desbetreffende gemeentebesturen - een bewijs van voldoende bestuurskracht - veel kou uit de lucht kan halen. Voor zover de grondexploitatie dan wel de positie van het grondbedrijf in krimpende gemeenten zodanig is verslechterd dat de continuïteit van de bedrijfsvoering in het geding is, kan er aanleiding zijn voor specifieke aandacht van het Rijk, preciezer: de beheerders van het

¹⁴ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 289, nr. 46.

Gemeentefonds. De oorzaak voor deze verslechtering dient dan wel het directe gevolg van bevolkingsdaling in de desbetreffende gemeente te zijn.

Aanbeveling 5

"Krimpgemeenten kunnen voor herstructureringsopgaven komen te staan die hun financiële en organisatorische draagkracht te boven gaat."

Deze aanbeveling wordt gerelateerd aan vooral extreme krimp. Aangezien krimp nooit onverwacht komt en het, zoals al opgemerkt, een meerjarig proces betreft, ben ik primair van mening dat gemeenten op dit soort herstructureringsopgaven kunnen anticiperen in hun meerjarenramingen.

Verder moet worden opgemerkt dat een vergelijkbare situatie zich ook kan voordoen voordat krimp daadwerkelijk inzet, maar waarbij het perspectief van krimp reeds aanwezig is. Tijdige anticipatie is ook hier geboden. Tevens moet hier ook een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds leegstand en veroudering die ontstaat door de fase in de levenscyclus van woningen, bedrijventerreinen en bedrijfspanden en anderzijds leegstand en veroudering die ontstaat door krimp. Dat laat onverlet dat in alle gevallen tijdig moet worden geanticipeerd om negatieve maatschappelijke en financiële gevolgen te ondervangen.

Tal van gemeenten hebben voor verouderde bedrijventerreinen herstructurerings- of transformatieplannen gereed of in ontwikkeling, waarbij onder meer woningbouw als kostendrager wordt ingezet. Bij afnemende woningvraag door krimp kunnen dergelijke plannen niet of moeilijk(er) uitvoerbaar worden. Waar de uitvoering van de desbetreffende herstructurerings- of transformatieplannen volledig of nagenoeg volledig door woningbouw zou moeten worden gefinancierd, moet worden afgezien van de uitvoering van deze plannen. Een tijdige kritische beoordeling van dergelijke plannen op noodzakelijkheid, wenselijkheid en haalbaarheid door de provinciale toezichthouder is daarom geboden.

Zoals al opgemerkt, ga ik ervan uit dat gemeenten op tijd zullen anticiperen in hun ruimtelijke plannen om niet onverwacht geconfronteerd te worden met kostbare en onvoorziene herstructureringsopgaven. In de voornemens van het kabinet ten aanzien van de 2009 te maken verstedelijkingsafspraken 2010-2020 is gekozen voor een gedifferentieerde, oftewel regiospecifieke benadering. Dit biedt ruimte aan stedelijke regio's die met krimp te maken hebben, zoals de Parkstad Limburg, om deze krimp effectief te adresseren in het door haar op te stellen gebiedsdocument ten aanzien van de verschillende relevante aspecten van de verstedelijking, zoals lopende projecten en bestaande afspraken, maar ook knelpunten en dilemma's. Dit moet leiden tot een goede analyse van de relatie tussen krimp en stedelijke vernieuwings- dan wel herstructureringsopgave. De precieze rol van alle betrokken overheden en marktpartijen bij een en ander moet vervolgens worden vastgesteld.

In het programma “Mooi Nederland”¹⁵ wordt in het kader van het tegengaan van een verdere verrommeling van Nederland ingezet op een slim en zuinig gebruik van bedrijventerreinen. Tegelijkertijd is voldoende ruimte om te ondernemen een belangrijke voorwaarde voor regionale concurrentiekracht. Naast een betere regionale regie op de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen, wordt daarom ingezet op een meer ambitieuze herstructurering van verouderde bedrijventerreinen. In lijn met de nieuwe aanpak van het bedrijventerreinenbeleid (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31253, nr.8) heeft het kabinet gekozen voor een regionale aanpak. In diverse pilots – waaronder een pilot in een krimpregio als Parkstad Limburg – wordt in kaart gebracht hoe regionale samenwerking op dit gebied kan plaatsvinden en worden business cases uitgewerkt. Eind 2010 zullen de resultaten van deze pilots beschikbaar zijn. Verder zal er in september 2009 een convenant worden afgesloten tussen rijk, provincies en gemeenten over bedrijventerreinen.

Budgettaire consequenties

Tijdens de bestuurdersconferentie van 17 juni 2009 is ook gesproken over de meerkosten bij bevolkingsdaling. Het is van belang dat onderzoek wordt verricht naar de omvang en achtergronden van de meerkosten. Aan de hand daarvan kan dan besloten worden of herverdeling van middelen binnen dan wel tussen financiële arrangementen binnen de huidige budgettaire kaders noodzakelijk is.

Tot slot

Het kabinet onderkent dat bevolkingsdaling onvermijdelijk is. Die onvermijdelijkheid betekent echter niet dat bevolkingsdaling per se een probleem hoeft te zijn. Sterker nog: bevolkingsdaling biedt ook tal van kansen. Bevolkingsdaling is goed voorspelbaar is en zal in veruit de meeste gemeenten geleidelijk verlopen. De uitdaging is gelegen in het tijdig maken van de juiste keuzes en het treffen van de juiste maatregelen teneinde die kansen zo goed mogelijk te benutten. Het advies van de ROB en de RFV en dit kabinetsstandpunt bieden een eerste mogelijkheid voor een dergelijke beleidsontwikkeling. Het is de ambitie van het kabinet om in deze kabinetsperiode deze beleidsontwikkeling goed op de rails te zetten.

Niet overal in Nederland zal bevolkingsdaling zich op hetzelfde moment voordoen. In enkele regio's daalt de bevolking nu al, in andere zal dat binnen afzienbare tijd het geval zijn en in weer andere delen van het land blijft de bevolking nog enkele decennia doorgroeien. Voor Nederland als geheel wordt het omslagpunt rond 2035 verwacht. Een en ander vraagt om beleidsdifferentiatie. Een algemene vraag in dat verband is of en in hoeverre de beleidsinstrumenten en institutionele arrangementen kunnen voorzien in een dergelijke differentiatie.

Mede in het kader van het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling zullen de komende tijd concrete knelpunten, *best practises*, nieuwe inzichten en nog onbeantwoorde kennisvragen worden geïnventariseerd. Een ander zal leiden tot een aanvullende analyse die zal worden opgenomen

¹⁵ Het innovatieprogramma “Mooi Nederland” is één van de drie beleidsprioriteiten van minister Cramer van VROM. Zie hierover: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=32949>

in het "Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling biedt nieuwe kansen". In dat actieplan kunnen ook de daarvoor in aanmerking komende suggesties uit de reacties van VNG en IPO op dit kabinetsstandpunt een passende plaats krijgen.

Inherent aan de in de vorige alinea aangeduide demografische verschillen tussen regio's, is ook de vraag in welke mate van groeiende regio's solidariteit mag worden gevraagd ten opzichte van krimpende regio's. Het uitgangspunt van het kabinet is dat die vraag positief dient te worden beantwoord. De wijze waarop wij in Nederland de financiële verhouding met de decentrale overheden hebben vormgegeven, biedt daarvoor – naar het zich thans laat aanzien – voldoende ruimte.

In dit kabinetsstandpunt wordt een gedeelde beleidsmatige verantwoordelijkheid van de diverse overheden voor bevolkingsdaling gestipuleerd. Veelal zijn het vooral de gemeentelijke overheden die een eerste verantwoordelijkheid dragen. In aanvulling daarop dient echter op bovenlokaal, dat wil zeggen provinciaal en regionaal, niveau meer werk te worden gemaakt van afstemming, coördinatie en regie. Dit geldt bijvoorbeeld voor het plannen en realiseren van woningbouwlocaties en bedrijventerreinen, maar ook het arbeidsmarktbeleid in de publieke sector. De rol van de rijksoverheid dient zich met name te concentreren op het faciliteren van gericht en adequaat beleid op de decentrale niveaus. De rol van de diverse overheden zal in het uit te brengen "Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling biedt nieuwe kansen" verder worden uitgewerkt.