



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

POSITION PAPER VNG

Demografische krimp: een (inter)nationaal vraagstuk met een lokale transformatieopdracht

Kansen voor betere verdeling van kwaliteit en vitaliteit
1 september 2009

Inleiding

Demografische krimp is een actueel en urgent onderwerp. Gemeenten in Noordoost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg hebben er nu al mee te maken, en in 2025 zal meer dan 60% van het huidig aantal gemeenten een teruglopend inwoneraantal hebben. Dat hoeft geen dreigend vooruitzicht te zijn. Door tijdig in te spelen op de komende bevolkingsdaling, kunnen gemeenten van krimp een kans maken. Om gemeenten daarbij te ondersteunen, heeft de VNG in 2009 extra aandacht voor demografische krimp. De VNG agendeert het onderwerp bij het rijk én bij gemeenten, organiseert bijeenkomsten en brengt publicaties uit over krimp. Zodat gemeenten zelf aan de slag kunnen om hun beleid aan te passen.

In dit position paper geeft de VNG haar visie op demografische krimp, en op hoe gemeenten kunnen omgaan met de huidige ontwikkelingen en trends in de samenleving. De VNG geeft dit doorkijkje in de wetenschap dat nog veel onbekend is en de vraagstukken derhalve nog niet alomvattend kunnen worden beschreven, laat staan beantwoord. Wel benoemt de VNG de uitdagingen waar krimp-gemeenten voor staan, en de uitgangspunten en randvoorwaarden die het voor gemeenten mogelijk moeten maken 'krimpproof' beleid te maken. Ook geven we aan welke onderwerpen wat de VNG

betreft terug moeten komen in het Nationaal Actieplan Bevolkingsdaling dat het kabinet dit najaar zal presenteren.

Uitdagingen voor gemeenten

Bevolkingsdaling vraagt veel van gemeenten. Nieuwe vraagstukken vragen om nieuwe oplossingen. Gemeenten moeten in de regio gezamenlijk zoeken naar deze oplossingen en daarbij de kwaliteit voorop stellen.

Gemeenten die te maken krijgen met demografische krimp staan voor een zestal uitdagingen, die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn:

- 1) Samen met burgers en maatschappelijke partners de bevolkingsdaling en bijkomende trends en vraagstukken als een feit accepteren.
- 2) Samen met burgers en maatschappelijke partners de maatschappelijke opgave voor de langere termijn in beeld brengen, zowel op lokaal en regionaal niveau, als op het niveau van kernen, wijken en buurten.
- 3) Een strategische, alle beleidsterreinen omvattende visie ontwikkelen voor de toekomst.
- 4) Deze strategische visie doorvertalen in de benodigde beleidswijzingen en plannen voor de langere termijn.
- 5) Voor de uitvoering van dit beleid coalities aan-

gaan met maatschappelijke partners, gemeenten in de regio en andere overheidsinstanties.

- 6) De solidariteit in en tussen de regio's gebruiken om gezamenlijk te werken aan een toekomst met veerkrachtige en vitale gemeenten.

Uitgangspunten en randvoorwaarden voor krimpproof beleid

Bevolkingsdaling is een uitdaging waarmee een groot deel van de gemeenten wordt geconfronteerd en waarop zij dringend een beleidsmatig antwoord moeten vinden. Dat betekent niet dat voor alle gemeenten een algemene beleidsaanpak moet worden ontwikkeld. De verschillen tussen krimpgebieden vragen om maatwerkoplossingen. In de ene gemeente kiezen bewoners ervoor te verhuizen vanwege studie of werk, terwijl in een andere gemeente bewoners 'noodgedwongen' wegtrekken, omdat er niet genoeg huizen bijgebouwd mogen worden. In beide gevallen leidt dit tot bevolkingsdaling, maar de oorzaak en dus ook de oplossing is verschillend.

De VNG benoemt een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden die nodig zijn voor gemeenten die hun beleid krimpproof willen maken. Waar deze randvoorwaarden en uitgangspunten nog niet goed zijn, zet de VNG zich ervoor in dit alsnog te realiseren.

- 1) Krimp is een vraagstuk met veel verschillen tussen gemeenten en regio's; krimp vraagt om oplossingen op lokaal én regionaal niveau. Lokale autoriteiten staan dicht bij de burger en kunnen samen met hen op maat gemaakte oplossingen bieden. Een gerichte en integrale benadering in de regio is noodzakelijk om de krimpproblematiek aan te pakken;
- 2) Een gemeenschappelijk landelijk scenario ligt niet voor de hand. Eenheidsregelingen in steeds sterker van elkaar verschillende (regionale) situaties zijn contraproductief;
- 3) De landelijke overheid heeft primair geen regelgevende rol, maar eerder een ondersteunende en innovatieve, die aansluit bij de lokale en regionale behoefte;
- 4) Lokale bestuurders moeten de beleidsruimte en

instrumenten hebben om effectieve maatregelen te kunnen nemen op de beleidsterreinen die door krimp worden geraakt. Zo vragen vergrijzing en ontgroening bijvoorbeeld een toename van een specifiek voorzieningenaanbod;

- 5) Lokale bestuurders hebben behoefte aan juiste financiering en aan ontwikkeling van samenwerkingsverbanden en netwerken die praktische ondersteuning bieden;
- 6) Overheden moeten zich buigen over het kwalitatieve vraagstuk, dat zich vanwege de 'brain-drain' in de krimpgebieden zal voordoen;
- 7) Het betrekken van bewoners en maatschappelijke partners bij het in kaart brengen van de maatschappelijke opgave en het vinden van oplossingen is essentieel. Zonder maatschappelijk draagvlak of begrip bij de bevolking komen er geen duurzame oplossingen.
- 8) Solidariteit in en tussen de regio's is nodig om het kwaliteitsvraagstuk te kunnen beantwoorden, kansen te benutten en segregatie te voorkomen.

De rollen van rijk, provincies en gemeenten

Het kabinet stelt terecht dat bevolkingsdaling een onderwerp is dat steeds hoger op de politieke agenda komt. In februari 2009 is het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (NNB) opgericht. Het NNB is een initiatief van de ministeries van BZK, VROM en WWI, de VNG, de provincie Limburg en een aantal maatschappelijke organisaties.

De VNG maakt deel uit van het NNB en is betrokken bij het Nationaal Actieplan Bevolkingsdaling, dat in oktober aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. In het Actieplan wordt beschreven wat de gevolgen zijn van bevolkingsdaling en wordt een visie gegeven op de rol van gemeenten, provincies en rijk. Het zal bovendien acties bevatten waarmee gemeenten aan de slag kunnen, in samenspraak met de provincie en met andere gemeenten in de regio.

De VNG vindt dat krimpproof beleid lokaal maatwerk is. Demografische krimp vraagt om lokale antwoorden en regionale afstemming en uitvoering. Een krimpgebied in een stedelijke regio bijvoorbeeld staat voor andere vraagstukken dan



een krimpgemeente op het platteland. Gemeenten moeten investeren in kwaliteit, een visie op levensloopbestendigheid ontwikkelen en zicht hebben op de toekomst.

De rol van het rijk en de provincies is vooral ondersteunend en faciliterend. De VNG doet de volgende suggesties aan het rijk en de provincies over hun rol:

- A) Zorg voor goede kennis over bevolkingsdaling;
- B) Betrek gemeenten actief bij het Nationaal Actieplan;
- C) Zorg voor interdepartementale en interbestuurlijke samenwerking. Dit is een voorwaarde voor een succesvol ondersteuningsprogramma voor gemeenten;
- D) Bied financiële ondersteuning aan de ontwikkeling en voortzetting van samenwerkingsverbanden en netwerken die een praktische ondersteuning bieden aan lokale bestuurders;
- E) Zorg voor solidariteit in en tussen Nederlandse regio's. Solidariteit tussen minder en meer sociaal-economisch draagkrachtige gemeenten en tussen groeiende en krimpende gemeenten moet uitgangspunt voor beleid zijn;
- F) Hou aanpassing van uitkering uit het gemeente-

fonds optioneel in verband met een mogelijke cumulatie van vraagstukken in krimpgemeenten, en onderzoek in hoeverre krimpgemeenten financiële ondersteuning kunnen krijgen voor incidentele uitgaven, kapitaaluitgaven en herstructureringsopgaven.

De wijze waarop de gemeenten en provincies samenwerken, verschilt per provincie. Ook de intergemeentelijke samenwerking en het succes daarvan verschilt per regio. Sommige gemeenten zijn bezig met het krimpproof maken van hun beleid en starten met het maken van afspraken met andere gemeenten in de regio. In andere regio's zijn gemeenten daar nog niet aan toe. Provincies kunnen in de agendering een rol spelen.

Het kabinet ziet een belangrijke rol weggelegd voor de provincies op het gebied van ruimtelijke planning en inrichting en financieel toezicht. Provincies zouden bijvoorbeeld moeten controleren of gemeenten de ramingen hebben aangepast aan de krimp, en of de score op de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds reëel is. Op die manier moet

worden voorkomen dat de gemeenten te veel groei in hun begrotingen stoppen en te weinig onderling afstemmen.

De VNG plaatst hier een paar kanttekeningen bij. In de eerste plaats gaat het om een nieuwe taak voor het toezicht. Het is de vraag of de toezichthouders kwantitatief en kwalitatief voldoende toegerust zijn om deze taak op zich te nemen. Belangrijk is verder dat de tijdshorizon in meerjarenbegrotingen meestal niet verder strekt dan de verplichte drie jaar. Het gaat dus om korte termijnvooruitzichten. Van veel groter belang zijn de lange termijn toekomstplannen die gemeenten opstellen in aparte beleidsnota's. In die nota's wordt de blauwdruk voor de langere termijn vastgelegd. Deze vallen niet onder provinciaal toezicht.

Bovendien kunnen de gemeenten zélf instrumenten ontwikkelen om het krimpbewustzijn te vergroten. Intergemeentelijk toetsing van plannen, benchmarking en visitatie zijn hier nader te onderzoeken instrumenten. De gevolgen van krimp voor de subsidiariteit tussen rijk en gemeenten moeten nog beter worden verkend. Datzelfde geldt voor de relatie tussen gemeenten in en gemeenten buiten de Randstad.

Beleidaspecten

De vraagstukken waar gemeenten in krimpgebieden mee te maken hebben, zijn wezenlijk anders dan die van groeigemeenten. De VNG geeft een indruk van de aan bevolkingsdaling gerelateerde aspecten die voor gemeenten belangrijk zijn, allereerst de algemene aspecten en vervolgens per beleidsterrein. Deze beleidsterreinen zullen ook terugkomen in het Nationaal Actieplan.

Algemene aspecten

Wet- en regelgeving

Nieuwe wet- en regelgeving kan wat de VNG betreft alleen worden ingevoerd als deze krimpproof is bevonden door de Raad van State c.q. de Eerste Kamer.

Tijdens een bijeenkomst over bevolkingsdaling van het Forum Stedelijke Vernieuwing is voorgesteld om

een inventarisatie te maken van op groei gerichte regelgeving die blokkerend is of remmend kan zijn voor het vinden van oplossingen voor krimp. Op initiatief van de provincies Groningen, Zeeland en Limburg is een eerste inventarisatie opgesteld en op 17 juni 2009 aangeboden aan de minister van WWI en de staatssecretaris van BZK.

Financiën

Exploitatie-uitgaven, uitgaven voor going concern Krimpgemeenten hebben doorgaans te maken met een vergrijzende bevolking. Vooral laaggeschoolde inwoners met een lager inkomen blijven achter. Deze bevolkingsgroepen melden zich relatief vaker bij het gemeenteloket, wat leidt tot hogere gemeentelijke kosten (bijvoorbeeld Wmo, bijstand).

Gemeenten worden voor deze hogere kosten gecompenseerd door een hogere vergoeding uit het gemeentefonds. Bij de verdeling van het gemeentefonds en een aantal specifieke uitkeringen (bijv. bijstand) wordt onder meer rekening gehouden met de bevolkingsopbouw. Gemeenten met een vergrijzende bevolking en een gemiddeld lager inkomen ontvangen per inwoner gerekend meer geld uit het gemeentefonds. Dat strookt ook met het grondbeginsel bij de verdeling van het fonds: de verdeling is kostengeoriënteerd. Meer kosten moet leiden tot meer inkomsten uit het gemeentefonds. Omgekeerd geldt hetzelfde: als een gemeente minder kosten heeft voor bijvoorbeeld jeugdbeleid omdat er weinig kinderen zijn, leidt dit tot een lagere uitkering uit het gemeentefonds.

In september 2008 is in het Periodiek onderhoudsrapport van het gemeentefonds (POR 2009, een bijlage bij de Gemeentefondsbegroting 2009) nog eens goed naar de positie van de krimpgemeenten gekeken. Grosso modo blijkt uit dat onderzoeksrapport dat de verdeling zich voldoende lijkt aan te passen aan de verandering in gemeentelijke kosten wegens de krimp.

De VNG onderschrijft deze conclusie en ziet (vooral nog) geen aanleiding om te pleiten voor een andere verdeling van het gemeentefonds. Nadere studie in dit opzicht zou echter nodig zijn, omdat er signalen zijn dat het gemeentefonds te veel op groei

georiënteerd is en op een aantal beleidsterreinen de financiële effecten mogelijk groter zijn dan uit het onderhoudsrapport blijkt. Zo kunnen de kosten per inwoner stijgen ten behoeve van instandhouding van bestaande (basis)voorzieningen.

De VNG benadrukt wel dat gemeenten zich tijdig moeten voorbereiden op krimp. Bewustwording van het fenomeen bevolkingsdaling, meer onderzoek naar de specifieke krimpgerelateerde kosten en helderheid over de financiële steun moet daarbij voorkomen dat te late bijstelling van beleidsplannen leidt tot ongewenste (financiële) situaties.

Kapitaaluitgaven, incidentele uitgaven

Het kan zijn dat krimpgemeenten met uitgaven worden geconfronteerd waarvoor het gemeentefonds (of specifieke uitkeringen) niet adequaat meeweegt. Een voorbeeld zijn de uitgaven voor onderwijshuisvesting. Gemeenten bouwen een school voor een langere periode, bijvoorbeeld 40 jaar. Wanneer een school na 20 jaar leeg komt te staan, dan lopen de kapitaallasten nog 20 jaar door, terwijl er geen inkomsten meer zijn. Ook bij sloop van de school blijven de lasten bestaan. Een profijteloze herontwikkeling van het schoolterrein is waarschijnlijk geen optie omdat er weinig vraag is naar nieuwe woningen en bedrijven.

Ook onderhoud van wegen, groen en riolering is een punt van aandacht. Een voorbeeld van incidentele kosten zijn de kosten voor herontwikkeling van straten en wijken. In een groeiende gemeente zijn de opbrengsten uit nieuwe woningen en bedrijfsgebouwen meestal ruim toereikend om de kosten van aankoop, sloop en nieuwbouw goed te maken. In krimpgemeenten is dat meestal niet het geval. Dit kan per regio verschillen.

Het beginsel van solidariteit tussen de regio's, zoals bijvoorbeeld financiering van prachtwijken, is ook op krimpgebieden van toepassing. Krimpregio's die het nodig hebben, moeten kunnen rekenen op incidenteel geld, bijvoorbeeld via een sloop- of herstructureringsregeling. In de praktijk gaat het dan om middelen van het rijk, de provincie, en wellicht Europa. Sommige bestaande specifieke uitkeringen zouden meer gericht moeten worden op krimp-

gemeenten, bijvoorbeeld het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).

Uitgaven in kader van 'krimp is een kans'

Krimpgemeenten zien krimp ook als een kans om te herstructureren. Als andere overheden (rijk, provincie) financieel bijspringen dan kan een belangrijke slag worden gemaakt. De gemeenten zouden op die manier een sprong voorwaarts kunnen maken ten opzichte van andere gemeenten.

De financiële verhouding tussen overheden is in Nederland echter doordeesemd met de gelijkheids-gedachte. Elke gemeente wordt in staat gesteld om een gelijkwaardig voorzieningenpakket te bieden aan haar inwoners. De gemeente A wordt dus niet financieel bevoordeeld boven gemeente B. De uitdaging om in krimpgemeenten ook op termijn een leefbaar gebied te houden zal op een andere wijze moeten worden beantwoord.

Eigen inkomsten

Krimpgemeenten zullen doorgaans worden geconfronteerd met lagere inkomsten uit bijvoorbeeld grondexploitatie en OZB. Dalende inkomsten uit grondexploitatie beperken de mogelijkheden tot herstructurering in het fysieke domein. De mogelijkheid om een oud bedrijventerrein nabij de dorps- of stadskern te saneren is er niet of nauwelijks, vanwege een ontbrekende vraag naar woningen en bedrijfsgebouwen.

Bij de verdeling van het gemeentefonds wordt ervan uitgegaan dat elke gemeente een ongeveer gelijk deel van de totale inkomsten uit de zogenaamde 'overige eigen middelen' (rente, dividend, grondexploitatie etc.) haalt. Dat blijkt in werkelijkheid niet het geval. Met name de inkomsten uit grondexploitatie zijn in de krimpgemeenten lager. Krimpgemeenten die willen herstructureren, hebben financiële steun van buiten nodig. Alleen kleine gemeenten zonder grondexploitaties zullen weinig tot geen problemen ondervinden van demografische krimp.

De inkomsten die een gemeente uit de OZB kan halen, bepalen mede de hoogte van de uitkering uit het gemeentefonds. Bij de verdeling van het

gemeentefonds wordt rekening gehouden met de gemeentelijke belastingcapaciteit. Naarmate de waarde van de onroerende zaken binnen de gemeente hoger is, kan de gemeente meer OZB op-halen en is er minder nodig uit het gemeentefonds. De waarde van het onroerend goed is daarbij dus de maat. Als de waarde daalt, stijgt de algemene uitkering. De hoogte van de gemeentelijke tarieven en de werkelijke OZB-inkomsten zijn daarbij niet van belang.

Beleidssterreinen

Ruimtelijke ontwikkeling

Om het welvaarts- en welzijnsniveau in krimpge-meenten op peil te houden is in ruimtelijk opzicht een andere strategie nodig. De focus zal steeds meer liggen op het bestaande areaal in plaats van op uitbreiding van het areaal. Omdat wonen, werken, voorzieningen en mobiliteit samenhangen, is een stapeling van de afzonderlijke plannen niet meer genoeg.

Gemeenten en kernen moeten in een strategische visie bepalen waar verdichting of verdunning moet plaatsvinden. Deze visie en de gemaakte keuzes moeten bij voorkeur regionaal worden afgestemd, omdat vooral onderwijs en zorgvoorzieningen van-uit dit perspectief worden aangestuurd.

De visie zal zich vertalen in een transformatieop-gave. De belangrijkste opgave is niet de bevolkings-daling op zich, maar het feit dat er onvoldoende financieel draagvlak is om de kwaliteit van wo-nen, werken en voorzieningen in de krimpregio's overeind te houden. Dit komt enerzijds doordat er minder mensen zijn die gebruik maken van de voor-zieningen, waardoor de inkomsten hierop dalen. Anderzijds levert nieuwbouw in een zeer ontspan-nen markt onvoldoende op om de hoge herstructu-reringskosten te kunnen compenseren. Afstemming en samenwerking tussen gemeenten wordt hierdoor steeds noodzakelijker om tot oplossingen te komen.

Wonen en Woonomgeving

Bevolkingsdaling leidt niet meteen tot een afname van het aantal huishoudens. Na verloop van tijd zal dit echter ook gebeuren. Daarnaast zorgen

ontgroening en vergrijzing voor nieuwe, specifieke woonwensen. Bevolkingsdaling heeft effect op de woningvoorraad en kan leiden tot een meer ontspannen woningmarkt, na een lange periode van overspannenheid en mismatch tussen vraag en aanbod.

Het kan echter ook leiden tot woningleegstand en verschraving van de leefbaarheid. Bepaalde buurten, wijken en regio's worden minder aantrekkelijk. Er is een overschot aan bepaalde woningen, woningen zijn aan onderhoud toe, voldoen niet meer aan bepaalde woonwensen of komen leeg te staan. Leegstand dreigt vooral voor de slechtste delen van de huurwoningvoorraad en het goedkope koopseg-ment, vooral in de particuliere woningvoorraad. De verschillende eigendomsverhoudingen behoeven extra aandacht.

Herstructurering van potentieel kwetsbare buurten, wijken en dorpen is een belangrijke beleidsopgave voor de komende decennia. Hiermee ontstaat ook een kans voor verbetering van de woonkwaliteit in deze gebieden.

Samenhang met andere beleidssterreinen

De aanpak van de woningvoorraad en de woon-omgeving vindt bijna altijd plaats in samenhang met een integrale gebiedsgerichte aanpak die ook andere beleidssterreinen omvat zoals onderwijs, zorg, jeugd, openbare ruimte en grondbeleid omdat de maatschappelijke opgave leidend is. Winkels, scholen en andere voorzieningen worden immers gesloten als er onvoldoende afnemers zijn. De leef-baarheid gaat dan achteruit.

Door een vergrijzende bevolking ontstaan andere behoeften aan een toegankelijke inrichting van de openbare ruimte of het openbaar vervoer. Door de daling van het aantal kinderen en jongeren zal het voorzieningenniveau ook voor hen dalen en is een goede regionale spreiding van scholen en voorzie-ningen aan de orde. Het bekostigen van de sloop van woningen en voorzieningen en de extra kosten voor de inrichting van de openbare ruimte en het groen zullen om een andersoortig grondbeleid vra-gen dan tot nu toe het geval was.

Instrumenten

Gemeenten hebben behoefte aan instrumenten om krimpproof beleid te formuleren op het gebied van wonen en woonomgeving. Daarbij gaat het om instrumenten die helpen bij het inzichtelijk maken van de opgave, de strategie en de aanpak.

Bij het in kaart brengen van de opgave is bijvoorbeeld behoefte aan betrouwbare gegevens en prognoses om woonbeleid op te kunnen maken. Hoe maak je de juiste prognoses rond de woningbehoefte en voorkom je onrealistische bouwopgaven? Hoe maak je het beleid financieel haalbaar of hoe creëer je nieuwe mogelijkheden hiertoe met alle betrokken partijen?

De samenwerking met verschillende overheidslagen en het onderhandelen tussen verschillende belangen zijn belangrijke aandachtspunten. Het maken van een goede woonvisie en bijbehorende prestatieafspraken hoort daarbij.

Om de consequenties van bevolkingsdaling aan te kunnen pakken, zijn de traditionele instrumenten niet voldoende, omdat deze zijn ontwikkeld vanuit het groeiemodel van de afgelopen decennia. Een strategie met impulsmaatregelen vanuit bestaande programma's biedt onvoldoende mogelijkheden om de gevolgen van bevolkingsdaling op te vangen. Herstructurering in gebieden met bevolkingsdaling kan niet of slechts ten dele worden gefinancierd uit nieuwbouw of met behulp van strategisch grondbeleid. De verdien capaciteit van herstructureringsprojecten staat dan onder grote druk.

Het loont om de opgaven van de bevolkingsdaling te benaderen vanuit de mogelijkheden voor waardecreatie in de toekomst. Dit vergt een andere benadering, kiezen voor 'minder, maar beter' met een nadruk op de kwalitatief sterke eigenschappen van een krimpgebied.

Ook de maatschappelijke kosten-batenanalyse kan als instrument helpen om betere keuzes te maken voor de toekomst in combinatie met het streven naar kostenbesparing en verdien capaciteiten. De opgave is om balans aan te brengen tussen gebieden waar geld verdiend kan worden en gebieden waar

de verdien capaciteit beperkt of nihil is.

Andere instrumenten die verdere uitwerking verdienen zijn bijvoorbeeld de concessieaanpak en de stedelijke herverkaveling. Doel van de concessieaanpak is (financiële) 'minnen' uit de ene buurt/wijk af te vlakken door deze te combineren met de (financiële) 'plussen' uit de andere buurt/wijk. Hiermee worden revenuen en verliezen gelijkmatiger verdeeld.

Zorg en sociale (onderlinge) draagkracht

Gemeenten hebben via de Wmo een verantwoordelijkheid in de ondersteuning van (kwetsbare) burgers. Gemeenten organiseren niet alleen concrete hulp maar investeren ook in het versterken van de onderlinge betrokkenheid, het onderling hulpbetoon tussen burgers; in het 'samenleven'.

De demografische krimp zal de verschillen tussen gemeenten in aantallen en karakteristieken van kwetsbare burgers vergroten. Door de bevolkingsdaling en de ontgroening zal het percentage kwetsbare mensen (waaronder ook ouderen) dat in de kernen woont toenemen. Daar waar de eigen verantwoordelijkheid van burgers moet worden aangesproken zou dat in sommige gemeenten wel eens minder goed mogelijk kunnen zijn.

De vraag is of mensen die hulp nodig hebben dat nog kunnen regelen met en in de eigen omgeving. Zijn er straks nog andere, meer vitale burgers die als vrijwilliger, buurtgenoot of mantelzorger hulp kunnen en willen geven? Welke alternatieve vrijwillige (onderlinge) en professionele arrangementen en vormen van ondersteuning zijn er te bedenken en uit voeren, zowel collectief als individueel? Hoe houdbaar is het beleidsuitgangspunt om zolang mogelijk zelfstandig in de eigen omgeving te blijven wonen? Op welke niveau, op welke schaal kan het hulp- en zorgaanbod het meest efficiënt worden geregeld en welke rol kunnen burgers daarin zelf blijven vervullen? Welke rol kunnen ICT en domotica hierin spelen (zuster op afstand)? Is de civil society krimpproof?

Krimp biedt mogelijkheden voor innovatie. Vooralsnog zijn er echter veel vragen rondom levensloopbestendig wonen en het voorzieningenniveau (welzijn,

hulp, buurtvoorzieningen, zorgvoorzieningen) in minder draagkrachtig wordende, economisch verzwakkende en vergrijzende gemeenten, waar ook de mogelijkheden voor onderlinge hulp en steun lijken af te nemen.

Onderwijs

Juist in krimpgebieden is de kwaliteit van het onderwijs essentieel. Bedrijven vestigen zich daar waar veel en goed gekwalificeerde arbeidskrachten voorhanden zijn. Daarvoor is een kwalitatief goede educatieve infrastructuur noodzakelijk, die weinig schooluitval kent, zorgdraagt voor een optimale aansluiting met de arbeidsmarkt en een braindrain voorkomt. Bovendien moet het onderwijs de nu boventallige onderwijsgevenden vasthouden, omdat over enige jaren ook in krimpgebieden een tekort aan onderwijsgevenden dreigt (vanwege de grote uitstroom van oudere leerkrachten).

Krimpscenario's vragen om een goede regie (planning en afstemming), want bij noodzakelijke ingrepen in de infrastructuur kunnen veel belangen- tegenstellingen bestaan, zoals tussen:

- elkaar beconcurrerende besturen;
- besturen en gemeenten;
- tussen denominaties;
- binnen gemeenten en tussen gemeenten, etc.;
- tussen departementen.

Het ontbreken van regie kan bijvoorbeeld in het beroepsonderwijs leiden tot verlies van soorten onderwijs die voor de regio van groot economisch belang zijn. Of in het basis- en voortgezet onderwijs tot bedreiging van leefbaarheid of het missen van kansen, zoals de inrichting van multifunctionele voorzieningen.

Op dit moment is er te weinig aandacht voor de transitiefase, de tijdelijke discrepantie tussen uitgaven en inkomsten bij een structurele leerlingendaling van 2 à 3 procent per jaar. De kosten dalen in de praktijk minder snel dan de inkomsten. De huidige bekostigingssystematiek houdt daar onvoldoende rekening mee en is bovendien niet bedacht voor langdurige en forse krimpsituaties.

Het huidige stelsel van wet en regelgeving in het

PO/VO gaat impliciet uit van een groeiscenario en een macrobenadering met een centrale sturing. Dat geldt voor de stichting en instandhouding (zeker in het PO), de bekostiging en de huisvesting. Geen rekening wordt gehouden met een omslag van groei naar langdurige krimp en grote verschillen in regio's. Heroverweging van het stelsel als geheel is noodzakelijk.

Conform de motie Van Dijk nr. 36 (31293) moet het ministerie van OCW een plan van aanpak opstellen hoe de demografische ontwikkelingen door de scholen kunnen worden opgevangen, vooral wat betreft de bekostigingssystematiek.

Kwaliteit staat onder druk

Niet tijdig ingrijpen, leidt tot verschraling, koude sanering en op termijn een onevenwichtige infrastructuur. Enkele gevolgen: verouderend docentencorps, geen instroom en meer uitstroom meer van jonge docenten (zowel PO als VO), in groeigemeenten en een steeds ouder wordend docentencorps in krimpregio's (NB: in de komende 5 à 7 jaar massale uitstroom van 1e-graads academici zonder aanvulling van onderaf en resulterend in kwaliteitsverlies). Minder beschikbare middelen betekent minder mogelijkheden om te investeren in innovaties en kwaliteitsverbetering.

Huisvesting

Scholen hebben een belangrijke maatschappelijke rol binnen wijken en buurten. Hieraan zijn ontwikkelingen rond de brede school gekoppeld. Krimp zal ertoe leiden dat een herbezinning moet plaatsvinden. Ook hier geldt dat de regels uitgaan van groei. Forse leegstand zal leiden tot relatief hoge kosten voor school (daling exploitatievergoedingen) en gemeenten (daling uitkering gemeentefonds).

Arbeidsmarkt en scholing

De arbeidsmarkt in Nederland staat aan de vooravond van een fundamentele verandering: we krijgen de komende decennia te maken met meer werk en minder mensen. De omvang van de potentiële beroepsbevolking neemt structureel af. Bovendien nemen door de globalisering de eisen aan het kennisniveau en aanpassingsvermogen van de beroepsbevolking toe.

Daarbij wordt de beroepsbevolking ouder, maar in een verschillend tempo. Het aandeel mensen boven 45 jaar in de potentiële beroepsbevolking in bijvoorbeeld Parkstad Limburg stijgt nu en blijft stijgen tot na het jaar 2020. In Nederland als geheel neemt het aandeel 45-plussers in de potentiële beroepsbevolking pas rond het jaar 2020 toe als gevolg van ontgroening.

Nog onvoldoende belicht is de vraag naar de specifieke effecten op de regionale arbeidsmarkt in krimpregio's. Daarbij moet onder andere rekening worden gehouden met versnelde tekorten op de arbeidsmarkt en de cumulatie van effecten in samenhang met andere beleidssectoren. Zo is in krimpgemeenten de beschikbare ruimte voor de noodzakelijke langdurige praktijkgebonden scholing (o.a. leerwerkarrangementen) te beperkt om te kunnen voldoen aan de behoefte.

Oplossingen die nu worden toegepast in een krappe arbeidsmarkt (activeren niet-werkenden, betere reïntegratie, etc.) kunnen dan geen structurele oplossing meer bieden.

Er zal veel meer ingezet moeten worden op flexibiliteit van werknemers gedurende hun hele carrière en technologische innovaties om de arbeidsproductiviteit te verhogen. Voor gemeenten betekent dit dat zij scherpe keuzes moeten maken ten aanzien van het (regionaal) economische beleid en een daarbij aansluitende arbeidsmarkt en scholingsbeleid. Daarbij zullen ze - nog meer dan nu - in de regio gezamenlijk moeten optrekken.

Samenvattend kan aan de volgende oplossingsrichtingen worden gedacht:

- uitbreiden actieve en beschikbare beroepsbevolking en verhoging arbeidsparticipatie door de aantrekkingskracht van de krimpende regio te verhogen, door het binden en boeien van hoger opgeleiden, en door mensen langer door te laten werken;
- versterking van de kwaliteit van de beroepsbevolking door vraag en aanbod in de groeisectoren in beeld te brengen en door de flexibiliteit en arbeidsmobiliteit te verhogen.
- de inzetbaarheid van mensen verbeteren door

leerlingen/studenten/medewerkers voor te bereiden op de (eu)regionale arbeidsmarkt, door de beroepsbevolking goed toe te rusten (bijvoorbeeld via een levenlang leren) en door de aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren.

- innovatie op terreinen van onderwijs, arbeidsmarkt en bedrijfsleven. Zowel technologische innovatie (bijvoorbeeld toepassingen op terrein van zorg) als sociale innovatie (bijvoorbeeld intersectorale samenwerking en functiedifferentiatie).

De VNG ziet graag dat ook de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) zijn visie geeft op de gevolgen van bevolkingsdaling voor de arbeidsmarkt.

Milieu en Mobiliteit

Ook op het gebied van milieu en mobiliteit moeten gemeenten afstappen van het gebruikelijke groedenken. Naar verwachting zijn milieu en mobiliteit beleidsterreinen waar de gevolgen van bevolkingsdaling minder snel merkbaar zijn in vergelijking tot bijvoorbeeld wonen, zorg en onderwijs. Maar juist op dit gebied liggen mogelijkheden die door een goede samenwerking en afstemming tussen rijk, provincie en gemeenten kunnen worden benut.

Milieu

De bevolkingsomvang in (delen van) Nederland zal de druk op schaarse goederen - zoals natuur, milieu en openbare ruimte - verminderen, en daarnaast nieuwe mogelijkheden creëren. Om hiervan optimaal te kunnen profiteren, moet het voor gemeenten ook financieel beter mogelijk worden om in hun beleid meer aandacht voor deze waarden te hebben.

Bevolkingsdaling biedt kansen voor het milieu. Het inzetten op kwaliteit in plaats van kwantiteit gaat ook op voor milieuvraagstukken. De kwaliteits-slag die bijvoorbeeld moet worden gemaakt in de woningbouw, zal positieve effecten hebben op het milieu. De toenemende aandacht voor milieu en duurzaamheid krijgt hierdoor meer kans van slagen.

Een teruglopend bevolkingsaantal zal dus, mits hierop goed wordt ingespeeld, positieve invloed hebben op de milieudruk. Als voorzieningen of werk

echter op grote afstand komen te liggen, zullen meer kilometers juist leiden tot meer milieudruk.

Niet onbelangrijk is dat er naast de bevolkingsdaling de komende jaren ook demografische verschuivingen zullen plaatsvinden. Vergrijzing van de samenleving biedt wellicht meer draagvlak voor natuur en recreatie. Juist de (krimpende) plattelandsgemeenten moeten worden ondersteund in het benutten van de kansen voor het uitbreiden van ecologische waarden. Vooralsnog komen de mogelijkheden voor natuur en het benutten van de duurzaamheidstrend onvoldoende terug in de diverse debatten en het Rob/Rfv-rapport.

Mobiliteit

Een krimpende beroepsbevolking draagt waarschijnlijk bij aan een afname van het woonwerkverkeer en daarmee ook de spits. Een vergrijzende bevolking zal het weggebruik niet per definitie terugdringen, maar kan een grotere spreiding van het gebruik als gevolg hebben.

De huidige praktijk wijst uit dat krimpende gemeenten te maken krijgen met afnemend draagvlak voor openbaar vervoer, waardoor zij niet langer kunnen voldoen aan de wensen van inwoners. Met name in het landelijk gebied speelt ook een te grote en on-evenwichtige spreiding van voorzieningen met een gelijktijdige minimalisering van het openbaar vervoer. Er zal gezocht moeten worden naar oplossingen door bijvoorbeeld een vraaggestuurde aanpak waarbij er meer wordt samengewerkt binnen regio's of door vervoer op maat door gemeenten.

Door voorzieningen als openbaar vervoer op een efficiënte wijze aan te blijven bieden, wordt tegengegaan dat krimp leidt tot nog meer krimp.

Ondersteuningsprogramma voor gemeenten

De ondersteuning van gemeenten kan nog concreter vorm krijgen, zeker in relatie tot het Nationaal Actieplan. Dit jaar zijn de acties vooral gericht op bewustwording en agendering. De VNG stelt het volgende uitgebreidere ondersteuningsprogramma voor gemeenten voor als onderdeel van het Nationaal Actieplan.

Het ondersteuningsprogramma bevat een viertal onderdelen:

1. Bewustwording

Op het gebied van bewustwording is behoefte bij gemeenten aan:

- Kennis rond alle facetten van het onderwerp bevolkingsdaling met behulp van cijfermateriaal, het beantwoorden van vragen en achtergrondinformatie. Hiervoor ontwikkelt de VNG, BZK en VROM/WWI een digitaal basisboek Bevolkingsdaling, waarbij zoveel mogelijk vragen van gemeenten beantwoord worden..
- Inzicht in de eigen situatie: in hoeverre heeft de eigen gemeente met bevolkingsdaling te maken, en op welke dossiers (onderwijs, arbeidsmarkt, woningmarkt, etc.) heeft dit impact? Hiervoor zou een 0-meting of een 'thermometer' van de eigen situatie voor gemeenten ontwikkeld kunnen worden.

2. Ondersteuning

Een breed ondersteuningsprogramma dat voorziet in een grote diversiteit aan behoeften bij gemeenten, van het ontwikkelen van een toekomstvisie tot het vinden van concrete oplossingen voor bijvoorbeeld kwalitatief onderwijs voor kleine scholen. Hierbij wordt de ondersteuningsbehoefte afgestemd op de - met de eerder genoemde thermometer gemeten - 'temperatuur' van een regio van gemeenten. Voorwaarde voor deelname aan het ondersteuningsprogramma zou moeten zijn dat aanmelding alleen als regio mogelijk is, waarbij gemeenten zelf van onderop de regio mogen bepalen zodat samenwerking vanaf het begin de inzet is. Cofinanciering van het ondersteuningsprogramma door de regio zelf zou het committent verder kunnen borgen.

3. Proeftuinen

Om het ondersteuningsprogramma te verdiepen kunnen gemeenten in proeftuinen hun ervaringen verdiepen en een eerste stap zetten in de richting van uitvoering binnen een veilige setting van een proeftuin of experimentenzone. Hierbij wordt de nadruk gelegd op innovatie, het ontwikkelen van nieuwe instrumenten en samenwerkingsvormen en het zoeken naar financiële middelen om plannen tot uitvoering te kunnen brengen. Ook hierbij geldt weer dat regio's zichzelf aanmelden. In dit

verband kan ook gezocht worden naar uitwisseling met Europese regio's en gemeenten. Op dit moment is de VNG t.o.v. haar zusterverenigingen in Europa koploper op het gebied van de aanpak van bevolkingsdaling.

4. Platform tussen regio's

Voorwaarde voor het slagen van het ondersteuningsprogramma is de continuïteit van de platformfunctie tussen de regio's, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau, om good en bad practices uit te wisselen en om gezamenlijk op te trekken bij het zoeken naar oplossingen.

