

Krimp-en-de Regels

**OVER BELEID EN REGELS DIE HET BESTRIJDEN VAN
EFFECTEN VAN BEVOLKINGSDALING HINDEREN**

INHOUD

Inleiding.....	1
Hoofdstuk 1 Het structurele karakter van bevolkingsdaling.....	3
Observatie 1: afnemende groei	3
Observatie 2: feitelijke krimp	4
Observatie 3a: te verwachten krimp	6
Observatie 3b: te verwachten krimp	7
Conclusie betreffende het structurele karakter van bevolkingsdaling	8
Hoofdstuk 2 Tekortkomingen van het huidige beleids- en regelgevingsinstrumentarium	11
Observatie 1: het huidige instrumentarium is eenzijdig gericht op groei	13
Observatie 2: het huidige instrumentarium accommodeert niet zowel groei áls krimp.....	14
Observatie 3: de omslag duurt (te) lang.....	15
Observatie 4: krimp kost geld, maar waar moet dat vandaan komen?	16
Observatie 5: zijn krimpgemeenten zelf schuld aan financiële tekorten?.....	17
Observatie 6: Moet het Gemeentefonds worden bijgesteld?	17
Observatie 7: wat betekent dit voor het financieel toezicht van provincies?.....	18
Conclusie betreffende de noodzaak tot herijking van het beleids- en regelinstrumentarium in het licht van de bevolkingsdaling	19
Hoofdstuk 3 Samenvattende conclusies.....	21
Observatie 1: er is een krachtiger middel nodig om deze noot te kraken	21
Observatie 2: soms is het de regel, soms het beleid dat knelt.....	21
Observatie 3: eindconclusies	22
Bijlage 1 De opzet van de enquête.....	25
Bijlage 2 Geraadpleegde sleutelfiguren	27
Bijlage 3 Bloemlezing	29
Bijlage 4 Het Pact van Parkstad.....	61
Bijlage 5 Kleine kernenbeleid ter discussie	63
Bijlage 6 Verkenning van het beleids- en regelinstrumentarium van het omgevingsrecht.....	65

Inleiding

De provincies Zeeland, Groningen en Limburg hebben het Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid (KcBB) gevraagd een onderzoek uit te voeren naar belemmerende regelgeving in relatie tot bevolkingsdaling.

Tot dat doel is een enquête gehouden onder enkele tientallen bestuurders en ambtenaren van provincies, regio's en gemeenten. Daarbij is gebruikt gemaakt van de deelnemers aan het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling en het netwerk van de Provincie Limburg. Zie Bijlage 1 voor de opzet van de enquête. De oogst daarvan weerspiegelt de complexiteit van dit betrekkelijk jonge vraagstuk: het levert nog geen een omvattende en overtuigende analyse van de problematiek, noch stelt het pasklare oplossingen in het vooruitzicht. Om bepaalde aspecten verder uit te diepen zijn er – naast de enquête – ook gesprekken gevoerd met enkele deskundigen. Zie bijlage 2. Voorts is geput uit literatuur.

Op basis van deze bronnen is in Bijlage 3, in de vorm van een brede inventarisatie, een omvangrijke *body of knowledge* samengebracht die de noodzaak van een aanpak van dit vraagstuk onderbouwt. Het is een Bloemlezing van geaggregeerde citaten die erop wijst dat een gestaag groeiende groep professionals in de praktijk van bouwen, wonen, onderwijs, financiën, economie en arbeidsmarkt tegen een niet op krimp afgestemd beleids- en regelgevinginstrumentarium aanloopt.

Het onderwerp is te ingewikkeld om in één keer van inventarisatie van knelpunten door te stoten naar oplossingen. Beter is om het in drie fasen te doen: nu een indicatie van (de urgentie van) de problematiek, gezien vanuit de praktijk van het veld. Vervolgens een verdiepingsslag die concreet aangeeft waar de schoen wringt: een analyse van de specifieke problemen en hun achterliggende oorzaken. Ten slotte een fase met voorstellen voor haalbare oplossingen met doelen en concrete acties. Deze studie staat daarom alleen in het teken van het signaleren van de urgentie om beleid en regelgeving aan te passen aan de praktijk van de bevolkingsdaling.

Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat het niet alleen, en niet zozeer, gaat om knellende *regels* die adequaat bestuurlijk handelen tegen nadelige effecten van bevolkingsdaling belemmeren, maar ook om het ontbreken van regels en om negatief uitwerkend *beleid*. Daarom spreken wij in dit rapport consequent over 'het beleids- en regelgevinginstrumentarium', om aan te geven dat het niet alleen om knellende of ontbrekende regels gaat, maar ook over beleidsinstrumenten.

Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid

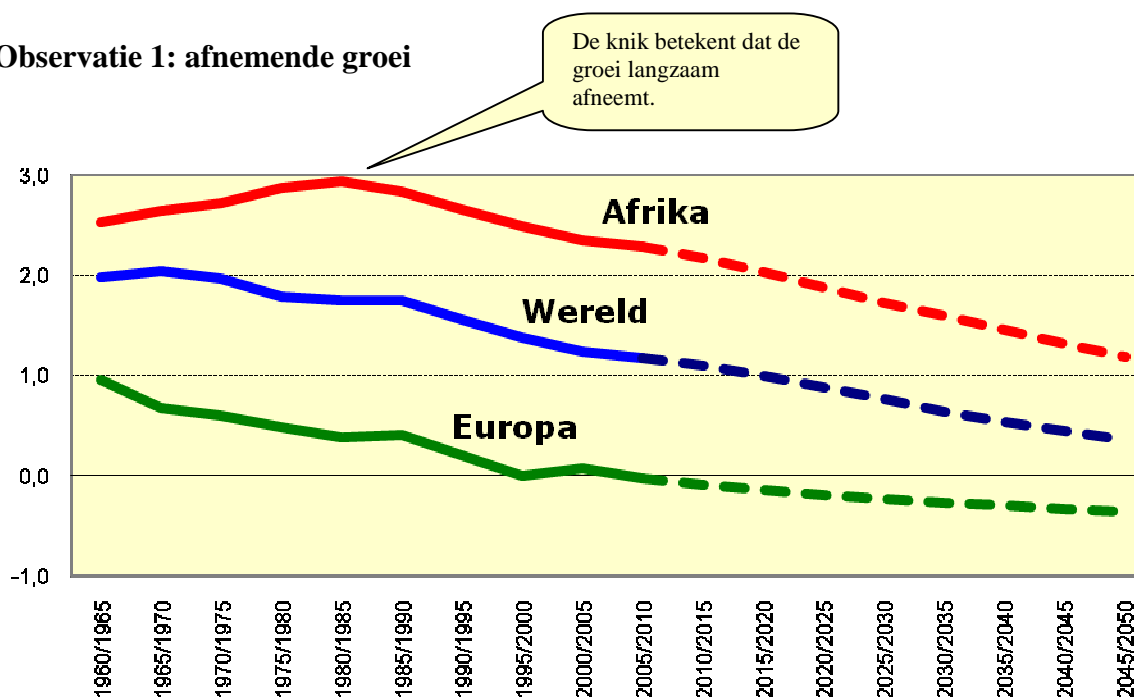
Leo Klinkers
Peter Hovens
Wim Derks

8 juni 2009

Hoofdstuk 1 Het structurele karakter van bevolkingsdaling

Dit hoofdstuk toont met enkele beelden dat bevolkingsdaling een structureel kenmerk gaat vertonen. Over de hele wereld. Ook in Europa en in Nederland. Structureel betekent: onafhankelijk van altijd voorkomende schommelingen in de bevolkingsomvang daalt die op steeds meer plekken. Dat houdt in dat op die plaatsen de negatieve natuurlijke aanwas (meer sterften dan geboorten) niet wordt gecompenseerd door een positief migratiesaldo (meer erin dan eruit).

Observatie 1: afnemende groei



De betekenis van dit beeld is de knik die voor Europa al in het verleden ligt, maar voor de Wereld en Afrika goed zichtbaar zijn. Het houdt in dat er weliswaar nog groei is, maar dat die groei afneemt en naar de nullijn toeloopt.

Europa zit al een paar jaar onder die lijn en heeft dus te maken met structurele daling van de omvang van de bevolking. De 27 lidstaten van de Europese Unie zijn hier niet opgenomen, maar voor die groep geldt dat over enkele jaren de groei de nullijn bereikt.

Observatie 2: feitelijke krimp

Binnen Nederland is er op enkele plekken reeds sprake van structurele bevolkingsdaling. Feitelijk speelt de krimp namelijk al in Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen en Noordoost-Groningen.

Het gaat om de cijfers in de 1^e kolom: het negatieve saldo van aanwas en migratie.

	Bevolkingsgroei	Natuurlijke aanwas	Migratiesaldo	Aantal inwoners per 1-1-2009
	Per jaar gemiddeld over 2002/2008, in % bevolking			
Nederland	0,33%	0,33%	0,01%	16.487.000
Delfzijl e.o.	-0,86%	-0,01%	-0,85%	49.000
Zuid-Limburg	-0,55%	-0,20%	-0,35%	609.000
Oost-Groningen	-0,23%	-0,12%	-0,11%	152.000
Zeeuwsch-Vlaanderen	-0,13%	-0,15%	0,02%	107.000
Aggl. Haarlem	-0,04%	0,08%	-0,12%	218.000
Oost-Zuid-Holland	-0,03%	0,53%	-0,56%	311.000
Groot-Rijnmond	0,03%	0,28%	-0,25%	1.363.000
Midden-Limburg	0,04%	0,08%	-0,04%	234.000
Gooi en Vechtstreek	0,05%	0,09%	-0,04%	243.000
Achterhoek	0,08%	0,16%	-0,08%	402.000
Zuidwest-Overijssel	0,69%	0,40%	0,29%	152.000
Groot Amsterdam	0,73%	0,55%	0,18%	1.238.000
Aggl. 's-Gravenhage	0,79%	0,32%	0,48%	795.000
Utrecht	0,87%	0,59%	0,27%	1.211.000
Flevoland	1,66%	0,92%	0,75%	383.000

Bron: KcBB

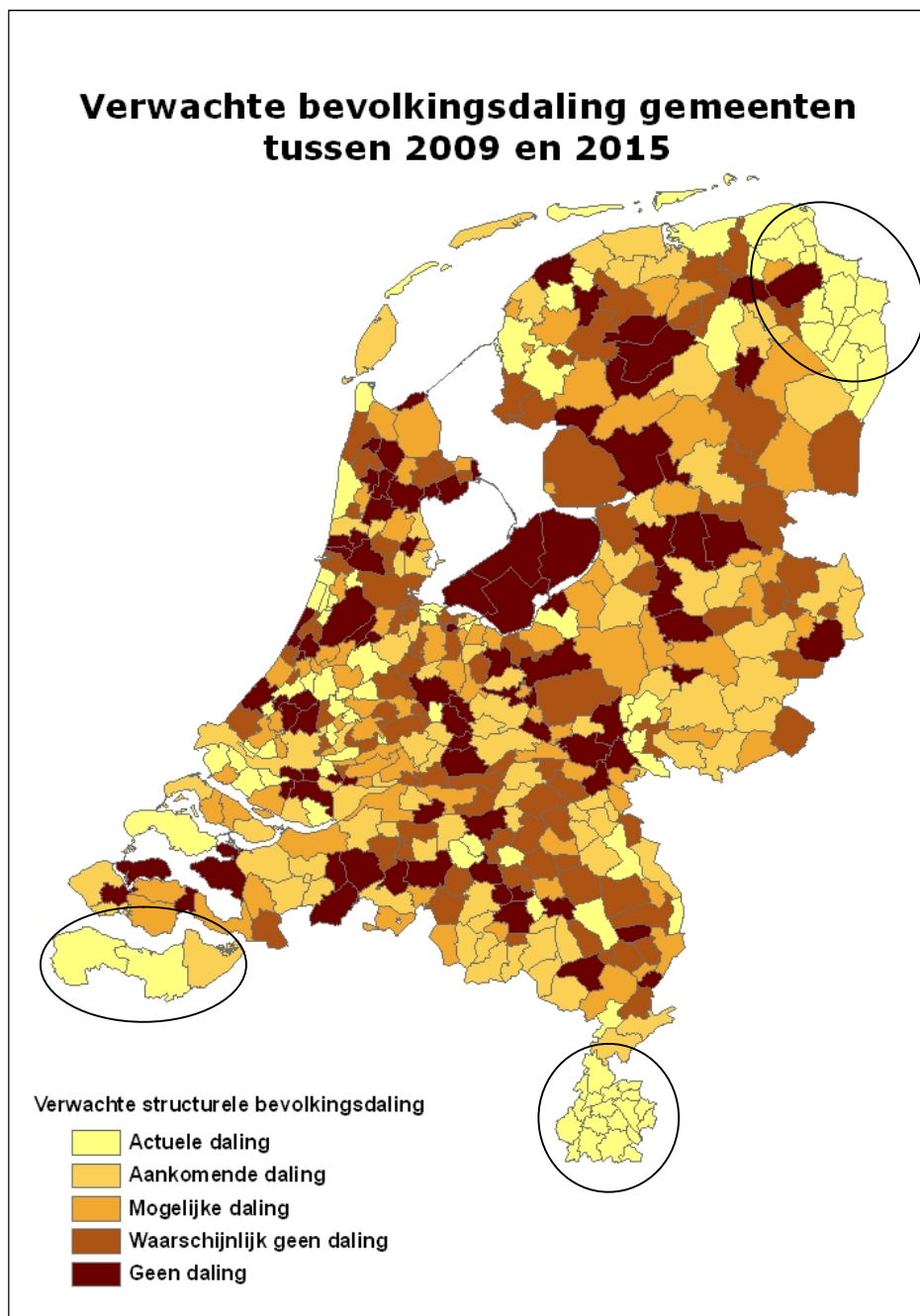
De oorzaken van de daling in de vetgedrukte regio's zijn echter verschillend. In twee regio's van de provincie Groningen is op het platteland sprake van natuurlijke aanwas die iets kleiner is dan nul, maar de krimp aldaar komt vooral voort uit een trek van het platteland naar de stad Groningen. Ongenuanceerd samengevat geldt voor de provincie Groningen: het platteland loopt leeg.

In Zuid-Limburg daalt het aantal inwoners op het platteland, maar is de daling in het stedelijk gebied minstens even groot. Daar worden op het platteland ook te weinig kinderen geboren om het aantal inwoners op peil te houden, maar is het geboortetekort in de steden groter. In Zuid-Limburg is er een uitgaand migratiesaldo op het platteland, maar ook in de steden. Ongenuanceerd samengevat geldt voor Zuid-Limburg: de regio, zowel platteland als stad, loopt leeg én sterft uit.

In Zeeuwsch-Vlaanderen is de lage natuurlijke aanwas verantwoordelijk voor de bevolkingsdaling: de regio sterft uit. Dat heeft niet geringe gevolgen voor de politiek-bestuurlijke opstelling in dat gebied. Treffend is in dit verband een artikel in de Provinciale Zeeuwse Courant van 4 mei 2009 onder de titel *Kleine kernenbeleid ter discussie* (zie Bijlage 4). Het belang van dit artikel is gelegen in de omstandigheid dat het een van de nog maar weinige signalen is dat een gemeenteraad bereid is de omslag te maken van de politiek van de groei naar de politiek van de krimp. Dit onderwerp komt straks nog uitvoerig aan de orde.

Observatie 3a: te verwachten krimp

Onderstaand kaartje bevestigt niet alleen de daling in regio's van de provincies Groningen, Limburg en Zeeland, maar laat ook zien het geen exclusief verschijnsel is in die provincies. Een daling van de bevolkingsomvang komt verspreid over het hele land voor.



Bron: KcBB

Observatie 3b: te verwachten krimp

Terwijl Observatie 2 en 3a aangeven dat structurele bevolkingsdaling al op enkele plekken speelt laat Observatie 3b de prognose voor een wat langere termijn zien. Tussen 2009 en 2025 heeft of krijgt ruim 60% van de gemeenten te maken met krimp. Dat betekent dat bevolkingsdaling meer regel dan uitzondering wordt.

Gemiddeld over de afgelopen 7 jaar (2002/2008) zaten de volgende gemeenten met meer dan 100.000 in de min: Maastricht -0,43%, Rotterdam -0,35%, Dordrecht -0,22% en Leiden -0,03%. Zoals het er nu uitziet blijft Maastricht zeker in de min, Dordrecht waarschijnlijk ook en Apeldoorn komt erbij.

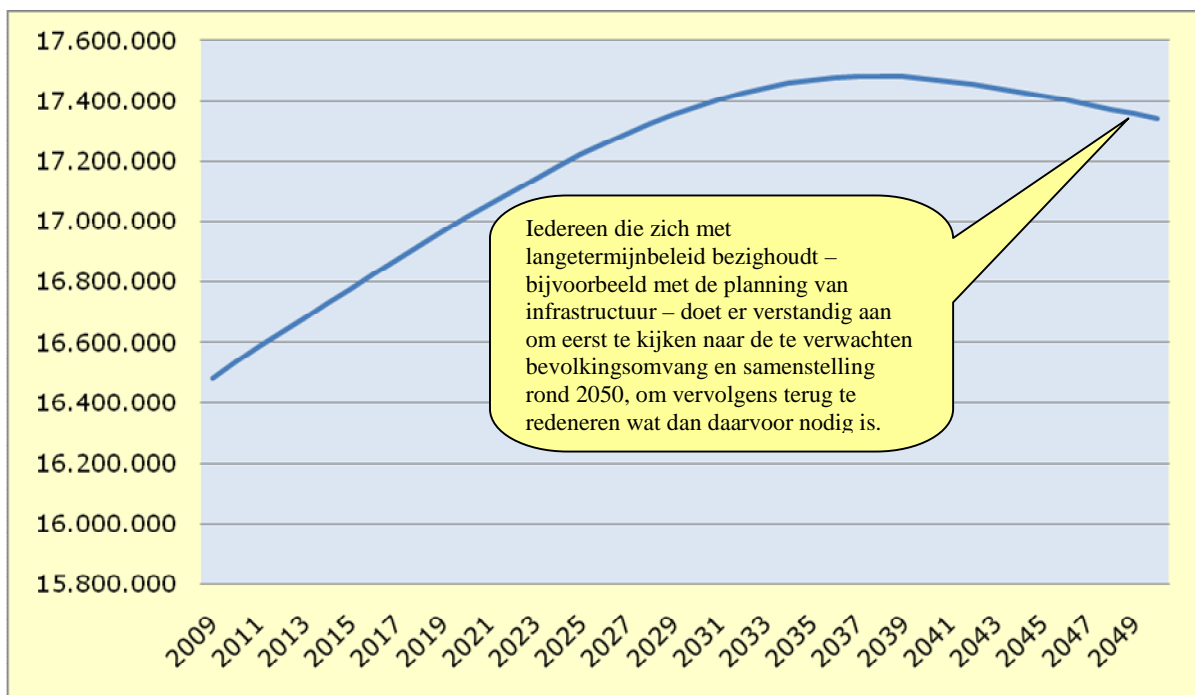
Huidige gemeentegrootte	Bevolkingskrimp in
> 100.000	3 van de 28 gemeenten
50.000 tot 100.000	19 van de 48 gemeenten
20.000 tot 50.000	111 van de 181 gemeenten
< 20.000	134 van de 184 gemeenten
Totaal	267 van de 441 gemeenten (2009)
Bron: CBS, bewerking KcBB	

Wat geldt voor de drie in Observatie 1 genoemde regio's gaat mutatis mutandis ook voor de andere regio's gelden: op steeds meer plaatsen minder natuurlijke aanwas (meer sterften dan geboorten), een proces dat hier en daar wordt versterkt door de trek van het platteland naar de steden.

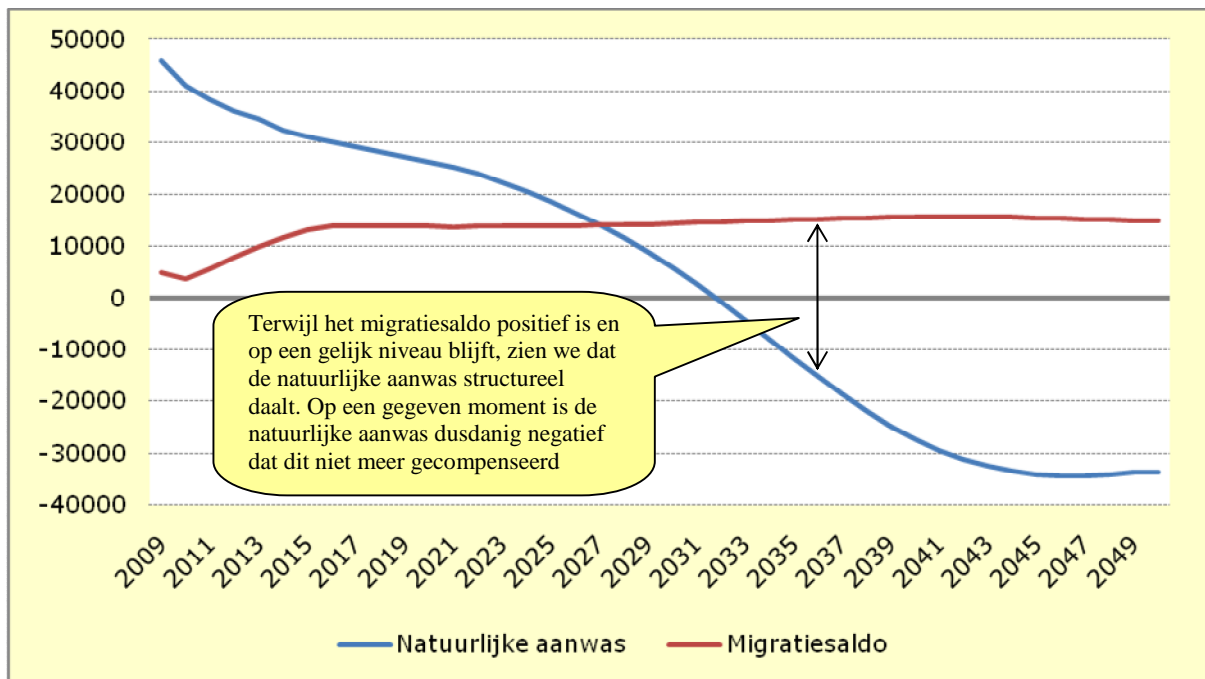
Die groei in Nederland als geheel is overigens traag en wordt trager naarmate de top van de groei omstreeks 2035-2040 wordt bereikt met een inwonertal van circa 17,4 miljoen. Daarna groeit alleen nog de Noordvleugel van de Randstad. De rest van het land zit dan in de structurele daling.

Conclusie betreffende het structurele karakter van bevolkingsdaling

De omvang en het tempo van de structurele bevolkingsdaling verschilt per werelddeel, land, regio en gemeente. Maar over één ding zijn alle demografen het eens: de groei die er nog is neemt af en tegen 2075-2080 begint de dan verwachte wereldbevolking van 9,2 miljard te dalen. Voor Nederland gaat het CBS er vanuit dat de structurele daling, dus het passeren van de top van het aantal inwoners, ergens tussen 2035 en 2040 gaat plaatsvinden.



Of het passeren van de nullijn dichterbij 2035 of 2040 zal zijn hangt af van de vraag hoe het migratiesaldo zich ontwikkelt.



Als er iets minder migranten komen dan we nu verwachten, zal de daling eerder inzetten. Is het migratiesaldo toch iets hoger, dan schuift het jaar waarop Nederland de nullijn gaat passeren richting 2040.

Het opmerkelijke van deze ontwikkeling is de omstandigheid dat Nederland vanaf nu tot circa 2040 te maken krijgt met twee tegengestelde ontwikkelingen: voortgaande groei in sommige delen van het land en toenemende krimp in andere delen. Na 2040 zal alleen de Noordvleugel van de Randstad nog enige bevolkingsgroei kennen.

Voor professionals uit de sfeer van bouw, onderwijs, voorzieningen, financiën, economie en arbeidsmarkt is het structurele karakter van de bevolkingskrimp geen vraag meer. Zie daarvoor in Bijlage 3.

Het volgende hoofdstuk gaat in op de vraag waar het huidige beleids- en regelinstrumentarium onvoldoende adequaat lijkt om effecten van bevolkingsdaling effectief te benaderen.

Hoofdstuk 2 Tekortkomingen van het huidige beleids- en regelgevingsinstrumentarium

Zoals opgemerkt in de Inleiding hebben we een grote verzameling opvattingen rondom dit onderwerp in rij en gelid gezet. Dat is de zogeheten Bloemlezing die in Bijlage 3 staat. Zowel de omvang daarvan, als ook – en vooral – de aggregatie van de oogst in een grote hoeveelheid genuanceerde invalshoeken, laat zien dát er een probleem ligt, en dat het zich in vele gedaanten voordoet.

De Bloemlezing is een naslagwerk van meningen van mensen die er in de praktijk mee te maken hebben. Het laat zich niet als een spannend verhaal lezen. Wel de inhoudsopgave daarvan. Die spreekt voor zich, als een managementsamenvatting van die Bloemlezing. Wij adviseren de lezer om eerst door die inhoudsopgave heen te lopen voordat men verder leest in dit hoofdstuk.

1. Algemeen geformuleerde percepties over bevolkingsdaling

- 1.1 Men maakt zich zorgen over de dalende bevolking
- 1.2 Bevolkingsdaling biedt kansen en bedreigingen
- 1.3 Er is hoe dan ook hoop
- 1.4 Het kan in ieder geval anders
- 1.5 Sterker nog, het moet anders
- 1.6 Niks doen is sowieso geen optie
- 1.7 Er is maatwerk nodig

2. Algemene ideeën over de aanpak van de gevolgen van bevolkingsdaling

- 2.1 De eerste voorwaarde is bewustwording en acceptatie
- 2.2 Neem de samenleving mee in de omslag van het denken
- 2.3 Boor van meet af aan alle creativiteit aan, geef nieuwe initiatieven de ruimte
- 2.4 Denk in termen van vitaliteit en dynamiek, ga voor kwaliteit
- 2.5 Samenwerking is cruciaal
- 2.6 Regie is noodzakelijk
- 2.7 Kansen dienen zich aan, je moet ze zien

3. Percepties van gevolgen van bevolkingsdaling voor de sector bouwen, wonen en slopen

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Er dreigt leegstand en verloedering
- 3.3 De sociale samenhang in kernen en buurten staat onder druk
- 3.4 De leefbaarheid staat onder druk
- 3.5 Voor sommigen ontstaan er ook kansen
- 3.6 Spanningsveld 1: een kwalitatieve productieopgave naast een kwantitatieve reductieopgave.
- 3.7 Spanningsveld 2: het is een lange termijnprobleem met een korte termijnnurgentie
- 3.8 Spanningsveld 3: er ontstaat spanning tussen koop en huur
- 3.9 Corporaties krijgen financiële problemen
- 3.10 Gemeenten ondervinden ook financiële problemen
- 3.11 We moeten de handen ineenslaan

4. Specifieke ideeën voor een aanpak in de sector bouwen, wonen en slopen

- 4.1 Begin als eerste met een bewustwordingsproces
- 4.2 Realiseer meer kwaliteit door middel van transformatie en scherpe keuzen
- 4.3 Geef corporaties de ruimte om verantwoord maatschappelijk te ondernemen
- 4.4 Geef experimenten een kans
- 4.5 Herzie het gehele beleids- en regelinstrumentarium op alle niveaus

- 4.6 Stimuleer de dynamiek op de woningmarkt
- 4.7 Geef regio's maximaal de ruimte om de vraagstukken zelf aan te pakken, o.a. door hun de Vogelaarheffing zelf te laten inzetten voor krimp
- 4.8 Laat alle partijen een duit in het zakje doen: sloopfonds
- 4.9 Verdeel de pijn, hervind de balans
- 4.10 Herzie de bestaande financieringsstromen waar ze voor krimpgebieden contraproductief werken
- 4.11 Geef sturing van bovenaf
- 4.12 Zet (ervarings)deskundigen in
- 4.13 Zorg voor maatwerk

5. Percepties van gevolgen van bevolkingsdaling voor de sector onderwijs

- 5.1 De huidige financieringsconstructies werken niet adequaat in een krimpsituatie
- 5.2 Opheffing van scholen dreigt, zowel op het platteland als in de stad
- 5.3 Waar laten we dan onze leerlingen?
- 5.4 Het netwerk aan onderwijsvoorzieningen wordt aangetast
- 5.4 Oplossingen veroorzaken nieuwe problemen

6. Specifieke ideeën voor een aanpak in de sector onderwijs

- 6.1 Wet- en regelgeving moeten worden aangepast aan de nieuwe omstandigheden
- 6.2 Er is meer ruimte nodig voor flexibiliteit
- 6.3 Er is financiële compensatie nodig
- 6.4 Bestaande normen dienen te worden verruimd

7. Percepties van gevolgen van bevolkingsdaling voor het voorzieningenniveau

- 7.1 Het voorzieningenniveau komt onder druk te staan
- 7.2 We dreigen in bepaalde regio's onder het minimumniveau te zakken
- 7.3 De leefbaarheid wordt aangetast
- 7.4 Er ontstaan maatschappelijke problemen

8. Specifieke ideeën voor een aanpak ter zake van het voorzieningenniveau

- 8.1 Niet alles kan overal, zorg voor differentiatie
- 8.2 Stel bij het maken van keuzen de mensen en hun behoeften centraal en spreek hun aan op het eigen oplossend vermogen.
- 8.3 Denk na over nieuwe instrumenten

9. Percepties van gevolgen van bevolkingsdaling voor de sectoren economie en arbeidsmarkt

- 9.1 Het zijn de perifere regio's met een eenzijdige economische structuur, die kwetsbaar zijn
- 9.2 Op de arbeidsmarkt ontstaat een kwantitatief, maar ook kwalitatief probleem
- 9.3 Aantrekkelijke vestigingsfactoren zijn belangrijk

10. Specifieke ideeën voor een aanpak in de sectoren economie en arbeidsmarkt

- 10.1 Geef initiatiefnemers de ruimte om kleinschalige projecten van de grond te tillen
- 10.2 Maak keuzen en gebruik de voordelen van krimp

11. Tips van corporaties

Hierna volgt nu een aantal observaties, afgeleid uit de Bloemlezing. De eerste geeft aan dat uit de Bloemlezing kan worden afgeleid dat men een wezenlijke koppeling legt tussen krimp en negatieve sectorale effecten. Maar er is veel meer uit de Bloemlezing te halen. Die vatten we in een aantal andere observaties samen.

Observatie 1: het huidige instrumentarium is eenzijdig gericht op groei

Men kan genoegzaam uit de Bloemlezing afleiden dat instrumenten van beleid en regelgeving in de sfeer van wonen/bouw, onderwijs, voorzieningen, economie en arbeidsmarkt eenzijdig gericht zijn op de politiek van de groei. Ze zijn niet als vanzelfsprekend ook dienstbaar aan het accommoderen van krimpbeleid. Men ziet dus een probleem. Een kleine reeks citaten uit de Bloemlezing geeft de scherpte daarvan goed weer. Ze gaan over de sector bouwen/wonen, maar ze zijn exemplarisch voor de kwalificaties over de andere sectoren:

Het gehele beleids- en regelinstrumentarium voor de bouw is afgestemd op meer en meer bouwen. Nu de krimp is ingezet en op termijn zal overgaan in structurele daling, ook van de woningvoorraad, moet een geheel nieuw beleids- en regelinstrumentarium voor bouwen worden ontwikkeld.

Het ontbreken van instrumenten om krimpbeleid te voeren is een fors probleem voor overheden. Groei geeft de overheid invloed. Krimp veel minder.

Elke gemeente wilde graag bouwen, dus er werd teveel gebouwd. Eigenlijk werd voor leegstand gebouwd: nieuwbouw verkoopt altijd wel, maar de bestaande woningbouw bleef daarbij achter en er ontstonden verpauperingsprocessen in de oudere wijken.

Gelet op de nieuwe rol- en taakverdeling, hebben we instrumenten en middelen nodig om de knelpunten op te kunnen lossen en de opgaven uit te kunnen voeren.

Vanzelfsprekendheden in de volkshuisvesting die zijn gericht op groei, staan ter discussie. Algemeen geldende beleidsinstrumenten van het rijk en landelijke regelgeving moeten worden vervangen door instrumenten die bij deze voor Nederland nieuwe situatie passen.

Het groeidenken is dermate sterk in ons denken opgenomen, dat we haast niet meer kunnen denken in termen van verminderen en daling.

Allerlei beleidsmaatregelen en -velden worden door groeidenken gedomineerd en dat de financiering van veel projecten is ook altijd gebaseerd is op toekomstige groei. Andere mechanismen moeten dus nu gevonden gaan worden om ook toekomstige ontwikkelingen te financieren als er geen groei is.

Het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) werkt niet voor krimpgebieden. De herziening van de Huisvestingswet speelt niet in op krimp. Het is geen adequaat instrumentarium voor het saneren en oppakken van de onderkant van de eigenwoningsector.

Wat deze sector wonen/bouwen betreft laat de Bloemlezing zien dat de problemen zich vooral nog concentreren rond onderwerpen als de opzet van de ISV-gelden en het Besluit locatiegebonden subsidies, het bundelingsbeleid, de afdrachten van corporaties (Vogelaarheffing), fiscaliteit/overdrachtskosten bij koop, kosten van herstructurering bij de ene partij en free rider situatie (profiteren van de meerwaarde van de eigen woning) van de andere partij, juridische conflicten ingeval van stopzetten en omkeren van groeiplannen.

In de sector onderwijs spelen vooral de oplopende tekorten als gevolg van de T-1 systematiek, de doorlopende kapitaallasten als een school wordt gesloten en zijn financiële middelen verliest, de kleine scholentoeslag, het beleid inzake de opheffingsnormen en de (de)fuseringstoets. Deze materie is overigens gecompliceerder dan hier in één zin is geformuleerd. Wij komen daar in Hoofdstuk 3 op terug.

Observatie 2: het huidige instrumentarium accommodeert niet zowel groei als krimp

Uit Observatie 1 mag niet worden afgeleid dat de in de Bloemlezing geciteerde professionals alleen maar pijn hebben aan het ontbreken – als zodanig – van een instrumentarium dat krimpbeleid accommodeert. Het is gecompliceerder. Die complexiteit zetten we uiteen in de volgende stappen.

Stap 1

De eerste stap is de conclusie van de vorige observatie: ‘We missen een instrument dat ons helpt krimpbeleid te voeren.’

Stap 2

Maar bij dieper graven blijkt dat in wezen de pijn zit in de omstandigheid dat nog niet breed wordt ingezien dat het beleids- en regelinstrumentarium van de toekomst een hybride karakter zou moeten hebben: een systeem dat zowel instrumenteel is voor groei als voor krimp.

Stap 3

Het is nog gecompliceerder. Het echte pijnpunt zit niet alleen in het ontbreken van beleid en regelgeving die zowel groei als krimp accommoderen, maar tevens in de opgave om een dergelijk te construeren instrument te voorzien van een ‘schuifmechanisme’ dat beantwoordt aan de mate van afnemende groei en toenemende krimp. Immers, de groei neemt langzaam af en de bevolkingsdaling neemt langzaam toe. Men mist dus niet alleen een instrumentarium dat tegelijkertijd nuttig is voor groei én krimp, maar dat tevens het afnemen van het een en het toenemen van het andere dient. Zie het als een hybride auto die meer accu-energie inzet naarmate er minder benzine in zit.

Het ontbreken van een dergelijk intelligent instrumentarium gaat, als men de Bloemlezing goed begrijpt, te meer knellen in de wetenschap dat Nederland drie soorten regio’s heeft:

- regio’s waarbinnen alle deelnemende gemeenten nog groeipotentie hebben;
- regio’s waarbinnen alle deelnemende gemeenten in de structurele daling zitten of komen te zitten;
- regio’s met een gemengd karakter: deels groei-, deels krimpende gemeenten. Daar ontstaan dus gaten in een voorheen samenhangend regionaal publiek complex.

Een voorbeeld van de laatste situatie ontleen we aan het Aedes Position Paper *Krimp ... een groeiende opgave* van juni 2008:

De krimpcijfers per COROP-regioverhulen de soms grote verschillen per gemeente binnen eenzelfde regio. Zo geeft bijvoorbeeld de prognose voor het COROP-gebied Kop van Noord-Holland tot het jaar 2025 nog een lichte groei aan, terwijl voor de gemeenten Den Helder en Wieringermeer juist een bevolkingskrimp wordt voorzien. Ook binnen een niet perifeer gelegen gebied als de Stadsregio Rotterdam zijn gemeenten met een krimpperspectief aan te wijzen. Naast kleinere gemeenten op Voorne-Putten geldt dat ook voor steden als Schiedam en Vlaardingen en enkele suburbane gemeenten.

Stap 4

Om de complexiteit af te ronden kan men uit de Bloemlezing afleiden dat dwars door de stappen 1 t/m 3 de vraag speelt of een aangepast, intelligent nieuw instrumentarium gevuld moet worden met generieke dan wel specifieke maatregelen. Generieke maatregelen (van bovenaf) missen de nuance van de bijzondere omstandigheden die om maatwerk (van onderop) vragen. Maar specifieke maatregelen missen de rem op bureaucrativering; daar komt altijd een enorme papierwinkel aan te pas om eerlijkheid, toezicht en controle te realiseren.

Hoe voorzichtig men moet zijn met specifieke maatregelen mag blijken uit het volgende citaat uit de Bloemlezing.

Ook in krimpgebieden wordt overdrachtsbelasting geheven. Een straf op verhuizen, die de zo noodzakelijke doorstroming verder remt. Wat zou er gebeuren als in deze delen van ons land al dan niet tijdelijk de overdrachtsbelasting wordt afgeschaft? Zijn bewoners die nu 'vastzitten' in hun woning, omdat zij in elk geval de overdrachtsbelasting eruit willen hebben, eerder bereid om te verhuizen?

Dat lijkt sympathiek: schaf in krimpgebieden de overdrachtsbelasting af, dan komt de woningmarkt in beweging. Maar zij die enige ervaring hebben met het creëren van uitzonderingen op algemene regels weten dat daarin het grote gevaar schuilt van een voortwoekerd proces van uitzondering op uitzondering. Bestuursrecht kan op hol slaan en averechts uitwerken. Dat is het laatste wat men wil. Nog los van vragen als: hoe definieer je een krimpgebied, hoe voorkom je de onvermijdelijke bureaucrativering die hiermee gepaard gaat, hoe vermijd je fraude en speculatieve koop? Hoe ga je politiek om met gevoelens van oneerlijke c.q. ongelijke behandeling?

Conclusie

Met andere woorden: men mist een beleids- en regelgevinginstrumentarium:

- dat zowel groei als krimp accommodeert;
- dat richting 2040 meebeweegt met de afnemende groei en de toenemende krimp;
- dat zowel generieke als specifieke maatregelen bevat.

Observatie 3: de omslag duurt (te) lang

De Observaties 1 en 2 gaan over het gebrek aan een adequaat beleids- en regelinstrument. De Bloemlezing laat zien dat men daarnaast ook een probleem ziet op het vlak van kennis en bewustzijn ten aanzien van het tempo en de effecten van bevolkingsdaling.

Men erkent dat de politieke belangstelling voor het thema groeit. Zowel de Tweede Kamer als de regering zien de urgentie steeds duidelijker. Maar er zijn op veel plaatsen in het land nog talloze rouwprocessen, behorende bij het nemen van afscheid van het groeidenken: ontkenning, verzet, berusting en actie. Menig bestuurder, werkend in de traditie van de politiek van de groei, ervaart krimp als falen.

Op een beperkt aantal plekken is de omslag al gemaakt. De zeven gemeenten die tezamen de Wgr+ regio Parkstad Limburg vormen hebben met het sluiten van het zogeheten Pact van

Parkstad (zie Bijlage 4) in april 2009 het verzet tegen krimp definitief achter zich gelaten en gaan actief de negatieve effecten van bevolkingsdaling bestrijden en nieuwe kansen benutten. Bijlage 5 laat zien dat de gemeenteraad van Borsele onlangs heeft besloten het verzet tegen de daling van de omvang van de bevolking als structureel te aanvaarden en zich te gaan concentreren op beleid om met minder mensen toch gelukkig samen te leven. Een derde voorbeeld is de Regio Eemsdelta waar vier gemeenten een pact hebben gesloten om samen de gevolgen van krimp aan te pakken. De opgave in de regio is enorm: 25% minder inwoners tot 2030, 12% minder woningen tot 2030, 25% minder leerlingen tot 2018 en een afname van de beroepsbevolking van 25% tot 2018. De kosten voor de woningbouwopgave worden geschat op zo'n € 250 mln, exclusief de kosten voor voorzieningen en dergelijke.

Hoe dat ook zij, uit de Bloemlezing kan men afleiden dat er vrees bestaat dat het (te) lang gaat duren voordat breed het structurele karakter van de krimp is aanvaard en in een omslag naar de politiek van de krimp nieuwe kansen worden gezien. Daarom is men ervoor beducht dat de komst van een aangepast instrumentarium wellicht (te) lang op zich laat wachten.

Men is vooral bang voor groeigemeenten die doen alsof bevolkingsdaling hen niet aangaat. In dat type gemeente heerst de idee: 'Wij kunnen nog groeien, dus doen we het ook.' Die gebruiken het instrument van 'het bouwen' om extra inwoners aan te trekken. Toen groei nog de dominante factor in het hele land was, vormde dat geen probleem. Nu overal krimp opduikt en groeigemeenten zich omringd (gaan) weten door krimpgemeenten, is de inzet van 'het bouwen' een vorm van inwonerkannibalisme: men zuigt mensen weg uit de toch al krimpende gemeenten en het gat dat daar valt wordt niet meer opgevuld.

Daarnaast signaleert men dat het monomaan willen doorgroeien van groeigemeenten nog een ander gevaar voor het ontstaan van onevenwichtigheid oplevert: menige krimpgemeente ontleent aan het op groei van de groeigemeente gerichte beleid de idee dat zij dat kunstje ook kunnen. Het resultaat is echter dat men bouwt voor leegstand. Met alle kosten van dien.

Een citaat uit het rapport *Bevolkingsdaling, gevolgen voor bestuur en financiën* van de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen van maart 2008 (p. 35):

Op kleinere schaal concurreren gemeenten en regio's elkaar nu al om inwoners. In krimpende regio's zijn groeistrategieën echter onverantwoord. Bouwen in een krimpende regio om meer inwoners aan te trekken leidt tot concurrentie tussen gemeenten. De groei van de een gaat ten koste van de ander. Uiteindelijk is het resultaat leegstand in het minst aantrekkelijke deel van de woningvoorraad.

De hieraan te hechten conclusie zou kunnen luiden dat de mensen van de praktijk het als een gemis zien dat nog onvoldoende proactief beleid wordt gevoerd om kennis over te dragen en bewustzijn aan te brengen over de effecten van krimp. Gevoegd bij concreet beleid om overheden die net doen alsof het hen niet aangaat tot de orde te roepen.

Observatie 4: krimp kost geld, maar waar moet dat vandaan komen?

Een groot deel van de problematiek van het instrumentarium gaat over de vraag hoe krimpbeleid kan worden bekostigd. Deels gaat het om kosten als direct gevolg van krimp,

bijvoorbeeld door het uit de pas lopen van inkomsten en uitgaven van krimpende scholen. Omdat het aantal leerlingen daalt, daalt na een jaar (T-1) ook het inkomen navenant. Het niveau van de kosten kan echter niet in datzelfde tempo worden aangepast, door afschrijvingstermijnen et cetera. Dat verschil in afnametempo tussen inkomsten en uitgaven noemen we kostenremanentie.

Deels gaat het om geld dat nodig is om nieuw beleid te maken. Bijvoorbeeld voor het herstructureren van woonwijken en bedrijventerreinen. Dat vergt forse investeringen. Het vooralsnog ontbreken van een herstructurerings- en/of sloopfonds wordt ervaren als een manco van het huidige beleids- en regelinstrument.

Observatie 5: zijn krimpgemeenten zelf schuld aan financiële tekorten?

Uit de Bloemlezing en andere stukken valt af te leiden dat financiële problemen op het gemeentelijke niveau voor een deel al in het verleden zijn opgebouwd. Sommigen zijn van mening dat gemeenten dit aan zichzelf te wijten hebben. In het rapport *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën* van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen van maart 2008 uiten de Raden hun zorgen over de financiën van krimpgemeenten – kort samengevat – als volgt (p. 46-55):

- Veel gemeenten hebben de omslag van denken in groei naar denken in krimp nog niet gemaakt. Zelfs gemeenten met al jaren plaatsvindende krimp gaan nog uit van een stabiel of zelfs groeiend inwonertal.
- Dat vertaalt zich in de opstelling van hun begroting.
- Ze passen de ramingsgrondslagen voor de meerjarenraming niet aan.
- Ze schatten de inkomsten uit de algemene uitkering van het gemeentefonds¹, de lokale belastingen en de specifieke uitkeringen niet lager in. Daardoor worden hun inkomsten structureel te hoog ingeschat.
- Ze verschuiven liever de problemen naar de toekomst door reserves in te zetten of te bezuinigen op het onderhoud van de openbare ruimte.
- Gemeenten kunnen teruglopende inkomsten wel een tijdje compenseren met incidentele meevallers, maar daarmee wordt het werkelijke probleem van hogere uitgaven tegen lagere inkomsten alleen maar even verborgen.
- Maar het succes van dat kunnen verbergen weerhoudt ze om het ontkennen van de krimp langer vol te houden en tijdig verstandige proactieve beslissingen te nemen.

Observatie 6: Moet het Gemeentefonds worden bijgesteld?

De omvattende financiële boodschap van genoemde Raden luidt daarom:

- Het uitgangspunt is dat bij bevolkingsdaling ook de kosten dalen.
- Maar die dalen alleen als de uitgaven neerwaarts worden bijgesteld.
- Dat kan echter alleen als men inziet dat het handhaven van hetzelfde voorzieningenniveau niet kan en niet mag: “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.”

¹ De algemene uitkering is gevoelig voor demografische ontwikkelingen. De inschatting is dat bij een daling van het aantal inwoners met 10% de algemene uitkering uit het gemeentefonds daalt met 5%. Daarnaast fluctueren de uitkeringen naar rato van het aantal vergrijsden, jongeren en minderheden.

Als het kabinet dit standpunt deelt dan zal het Gemeentefonds niet worden gebruikt om krimpbeleid te betalen. Daarbij is de mening dat het Gemeentefonds niet bedoeld is om kosten van bijvoorbeeld sloop en herstructureren te dragen. Het fonds zou in zijn huidige – kostengeoriënteerde – systematiek voldoende dynamisch zijn om kosten als gevolg van fluctuaties in de bevolkingssamenstelling te financieren. Het systeem kent stabilisatoren die kunnen worden bijgesteld als het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) signalen opvangt dat er bijgestuurd moet worden. Dat de Bloemlezing van Bijlage 3 laat zien dat krimp gemeenten tegen financiële problemen aanlopen op het vlak van met name grondexploitatie, herstructurering en doorlopende kapitaallasten zien sommigen dus als een materie die buiten de scope van het Gemeentefonds valt en dus ook daarbuiten opgelost zou moeten worden. Anderen wijzen er juist op dat krimp een cumulatief vraagstuk is, waarvoor naast sectorale aanpassingen ook het gemeentefonds anders ingericht moet worden. Immers, de helft van het gemeentefonds wordt verdeeld via aan aantallen inwoners gerelateerde maatstaven.

Observatie 7: wat betekent dit voor het financieel toezicht van provincies?

In het genoemde rapport van de ROB/RFV wordt onder meer opgemerkt dat provincies voor een deel die financiële problemen mee hebben helpen ontstaan door onvoldoende toezicht te houden. Bijvoorbeeld door bij vaststelling van niet-realistische meerjarenramingen geen gebruik te maken van hun aanwijzingsbevoegdheid of van het onthouden van goedkeuring aan de gemeentebegroting. Met die kritiek lijken de Raden echter voorbij te gaan aan het feit dat pas heel recentelijk de effecten van de demografische ontwikkelingen op de gemeentebegroting duidelijk zijn geworden. Ook voor gemeenten met onrealistische meerjarenramingen pleit dat tot voor kort niemand doorhad dat het mechanisme van ‘meer bouwen dan komen er vanzelf meer inwoners en dan verkrijgen we uit grondexploitatie veel inkomsten die geraamd mogen worden’ wel opgaat in groeiregio’s, maar niet meer geldt in krimpregio’s. In een omgeving van structurele bevolkingsdaling betekent vergroten van de woningvoorraad het creëren van leegstand. Het duurt even voordat dit op ruime schaal begrepen en geaccepteerd wordt. Nog veel krimp gemeenten denken ten onrechte dat meer bouwen per definitie inwoners doet behouden (bijvoorbeeld jongeren) of zelfs extra inwoners aantrekt.

Daarbij speelt nog een geheel ander motief dat provincies ertoe brengt om met enige terughoudendheid het (financieel) toezicht op gemeenten uit te oefenen. Sommige provincies, bijvoorbeeld Limburg en Noord-Brabant, kiezen er bewust voor om gemeenten zelf een grotere verantwoordelijkheid toe te kennen. Dat staat op gespannen voet met een directieve toezichthoudende taakinvoering.

Zonder een oordeel uit te spreken over de vraag of provincies wel of niet het toezicht sturend of non-directief zouden moeten invullen, noch over de vraag of provincies daarin hun eigen lijn zouden mogen kiezen, mag het duidelijk zijn dat ook dit element een complicerende factor is om nadelige financiële gevolgen van bevolkingsdaling te voorkomen of op te lossen.

Conclusie betreffende de noodzaak tot herijking van het beleids- en regelinstrumentarium in het licht van de bevolkingsdaling

Het thema dat oorspronkelijk werd aangeduid als ‘knellende regels die een adequate aanpak van krimp belemmeren’ blijkt bij nader onderzoek te eng te zijn geformuleerd. Het gaat in wezen om het ontbreken of niet goed functioneren van een geheel van instrumenten uit de sfeer van beleid en regelgeving, gevoegd bij aspecten van kennis, bewustzijn en mentaliteit, die hinderlijk zijn voor bestuurders die hun schouders willen zetten onder effectief beleid tégen negatieve effecten van krimp en vóór het benutten van nieuwe kansen. Met name regels die betrekking hebben op het bepalen van de omvang van financiële stromen missen de aansluiting bij de praktijk van de krimp.

Hoofdstuk 3 Samenvattende conclusies

Observatie 1: er is een krachtiger middel nodig om deze noot te kraken

We zijn dit onderzoek begonnen met de inzet van drie middelen: een enquête, gesprekken met deskundigen en literatuuronderzoek. Daaruit is gebleken dat we pas aan de vooravond staan van een grondige verdieping van deze problematiek. Velen voelen aan dat het bestaande beleids- en regelinstrumentarium haaks staat op een effectieve bestuurlijke aanpak van krimpeffecten, maar de kennis daarover is zodanig versnipperd dat er niet meteen één duidelijke analyse te maken valt. We hadden een consultatieronde opgezet in drie stappen: eerst een aantal individuele gesprekken met deskundigen, vervolgens de opbrengst daarvan gebruiken als input voor een viertal kringgesprekken (wonen c.a., onderwijs, voorzieningen, financiën), om ten slotte de uitkomsten daarvan te valideren in een expertmeeting. Daarvan is niets terecht gekomen omdat de door ons breed benaderde personen meldden dat ze er eigenlijk te weinig van af wisten. Ze kenden wel details, maar beschikten niet over een zodanig inzicht en overzicht dat het voeren van een goed gesprek nuttig maakte.

Het aantal mensen dat op dit moment feitelijk tegen blokkades aanloopt – met name in de beleidsdomeinen wonen en onderwijs – en daarover met gezag kan spreken, is wegens de jonge leeftijd van deze materie zeer beperkt. We weten nog niet precies van welke regels en van welk beleid we last hebben, of welke instrumenten we missen. Bovendien vergt het scherp benoemen van knelpunten in de regels veelal specialistische kennis. Je moet de nodige ervaring in het onderwijsmanagement hebben om te begrijpen dat de T-1 systematiek een vraagstuk als kostenremanentie veroorzaakt en dat de fusietoets (die bij de Raad van State in behandeling is) – gericht op het kunnen ontbinden van al te grote leergemeenschappen – wellicht haaks staat op de noodzaak om in krimpsituaties in het onderwijs juist te fuseren.

Om die reden hebben wij ervoor gekozen om alles wat wij binnen de toegemeten tijd konden vinden (uit enquête, enkele gesprekken en literatuur) hoe dan ook vast te leggen in de Bloemlezing van Bijlage 3. Op die manier is het bestaande collectieve kenniscomplex in elk geval vastgelegd. Hoewel dat als zodanig geen lopend verhaal is, laat het zien dat een betekenisvolle groep mensen zich zorgen maakt over het ontbreken van een adequaat instrumentarium, en dat die zorgen sectoraal veel verschillende accenten hebben. In Hoofdstuk 2 hebben we een (overigens niet-uitputtend) aantal daarvan nader toegelicht.

De conclusie ten aanzien van deze observatie moet zijn dat een enquête, een consultatieronde en literatuuronderzoek tezamen een onvoldoende hard instrument vormen om deze noot te kraken. De weerbarstigheid van de materie vereist een tweede ‘aanval’ met zwaarder materieel.

Observatie 2: soms is het de regel, soms het beleid dat knelt

Wat we nu weten is dat knelpunten een verschillende oorzakelijke achtergrond kunnen hebben. In de sector wonen/bouwen/huisvesten ligt het oorzakelijk accent veel meer op de manier waarop beleid wordt ingevuld dan op het inhoudelijk normerend karakter van de regels. Wat die sector betreft hebben we in Bijlage 6 een kleine case uitgewerkt die laat zien dat het regelcomplex van het zogeheten omgevingsrecht een grote mate van beleidsruimte

inhoudt om de tot nu toe gebruikelijke beleidsreflex (te weten: groeien door bouwen is de maat der dingen) om te buigen naar beleid dat krimp accommodeert.

Natuurlijk kent dit beleidsdomein met zijn BLS- en IVS-systematiek specifieke regels die voor groei zijn ontworpen. En de daaruit voortvloeiende financiële middelen zijn dus niet inzetbaar voor krimp. In de sfeer van (een vernieuwende kijk op) de ruimtelijke inrichting zijn er ook specifieke regels die knellen. Waar bijvoorbeeld krimp vereist dat er op grote schaal in een stedelijk gebied gesloopt moet gaan worden (dit speelt in Parkstad Limburg) rijst de vraag of de 'gaten' die dan zichtbaar worden van bestemming kunnen veranderen van bouwgrond naar bijvoorbeeld een natuurbestemming, en waarbij er voor die natuurbestemming ook gelden uit de betreffende financieringsbronnen zoals het Investeringsbudget Landelijk Gebied gehaald kunnen worden. Dat stuit op de omstandigheid dat de Wet Inrichting Landelijke Gebied zoiets in een stedelijk gebied uitsluit. Dergelijke 'gaten' zijn ook zichtbaar in Delfzijl. Met een sloopopgave van 1600 woningen en een bouwprogramma van 600 wooneenheden kan dat niet anders. Het realiseren van anders bestemmingen van de gaten zal hoe leiden tot negatieve exploitatieresultaten.

Er zijn in het domein van ruimte en wonen dus inderdaad regels die belemmerend werken, maar dat doet niets af aan het feit dat er in de sfeer van het omgevingsrecht ook mogelijkheden bestaan om met beleidsombuigingen krimpeffecten te benaderen. Hoe snel dat wordt opgepakt hangt af van de mate waarin en snelheid waarmee bestuurders zich een nieuwe mindset eigen maken.

In de sector onderwijs daarentegen zijn het primair de financiële regels die de pijn veroorzaken. In het onderwijs ontstaan de problemen uit de directe en indirecte werking van regels als zodanig en kan men met beleidsombuigingen weinig uitrichten. Een schoolbestuur krijgt voor elke school een basisbedrag naast de bekostiging per leerling. Dat is gekoppeld aan het zogeheten BRIN-nummer. Als een school qua leerlingenaantal onder de opheffingsnorm terecht komt en dus moet sluiten, verliest het bestuur het BRIN-nummer en daarmee de basisbekostiging. Natuurlijk vereist realistisch beleid dat scholen sluiten als er te weinig leerlingen zijn om verantwoord en rendabel onderwijs te geven, maar deze regeling belemmert wel snel en doeltreffend lokaal optreden om de periode van de reeds genoemde kostenremanentie zo klein mogelijk te houden.

Observatie 3: eindconclusies

1. De inventarisatie van knellende regels is een complexe opgave die alleen in een aantal stappen met succes kan worden voltooid. In deze studie is het accent gelegd op de samenstellende bestanddelen van de urgentie van de problematiek. In tweede stap zou een verdiepingsslag moeten zijn waarin problemen en hun oorzakelijke achtergronden gedetailleerder worden geanalyseerd. Tot dat doel dienen andere, zwaardere middelen te worden ingezet dan die van een enquête, gesprekken met deskundigen en literatuuronderzoek.
2. Het valt op dat de beleidsdomeinen onderwijs en wonen 'frontdossiers' zijn. In die sectoren is men het knellende karakter van beleid en regels het eerst gaan voelen. Voor andere domeinen is dat nog niet zo duidelijk, maar het lijkt verstandig niet te veronderstellen dat sectoren als zorg en welzijn en (op termijn ook) mobiliteit geen last van een knellend instrumentarium gaan ondervinden. Zeker als we bij zorg en welzijn

kijken naar de behoefte aan accommodaties voor sport, cultuur en verzorging onder invloed van demografische ontwikkelingen.

Deze inventarisatie heeft een eerste aantal “vindplaatsen” van knelpunten getraceerd.

Wonen:

De opgave: herdefiniëren van de planningsopgave, de ordeningsopgave en de financieringsopgave;

Potentiële knelpunten: het Bundelingsbeleid, regelingen zoals BLS en ISV, BBSH, Vogelaarheffing. Ontbrekende instrumenten: sloopfonds, fiscale maatregelen, grensoverschrijdende vraagstukken.

Onderwijs:

De opgave: de planningsopgave (verminderen van scholen), de kwaliteitsopgave, de financieringsopgave (o.a. kostenremanentie)

Potentiële knelpunten: beleid ten aanzien van opheffingsnormen, de Fusietoets, de financieringsystematiek (o.a. T-1, BRIN-nummer, Kleine scholentoeslag, Knelpuntenpot)

Arbeidsmarkt:

De opgave: meer werk, minder mensen, hogere eisen.

Potentiële knelpunten: grensarbeid, regelingen t.a.v. import van arbeid (kenniswerkers)

Financiering:

De opgave: financiering van de transitie bij dalende inkomstenbronnen

Potentiële knelpunten: gemeentefonds, sectorale instrumenten in samenhang (zie boven) ontbrekende vereveningsinstrumenten.

3. Ook is duidelijk geworden dat het soms niet zozeer de regeling is waar men tegen aan loopt, maar de manier waarop die beleidsmatig wordt ingevuld. Dit is meer een vraagstuk van kennis en bewustzijn dan van regelgeving.
4. Het hinderlijke karakter van regels (b)lijkt zich overigens voornamelijk te uiten in financieringsproblemen. Het knellen zit voor een belangrijk deel in de financiële hoek. Dat heeft te maken met het feit dat de regels die de grondslag vormen van financiering allemaal op groei zijn gebaseerd. In dat opzicht valt er nog een heleboel werk te verrichten, in die zin dat ze moeten worden omgebouwd om ook dienend te kunnen zijn aan daling van cijfers.
5. Omdat deze materie jong en gecompliceerd is zou het voor het begeleiden van een tweede, meer verdiepende stap wellicht aanbeveling verdienen om een Meldpunt in te richten. Een punt dat systematisch alle krimpvragen verzamelt. Met de informatie die aldus wordt gebundeld zou zo'n Meldpunt de elementen kunnen bouwen voor de door Minister Van der Laan bepleite Krimp Effect Toets (KET), een toets die men zou kunnen inzetten om bij het ontwerpen van nieuwe regels en beleid na te gaan in hoeverre dat instrumentarium al dan niet knellend werkt in krimpomstandigheden.

Bijlage 1 De opzet van de enquête

Vragenlijst

Het Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid doet in opdracht van de provincies Zeeland, Groningen en Limburg onderzoek naar belemmerende regelgeving in relatie tot bevolkingsdaling. De eerste stap in dit onderzoek is het inventariseren van de betreffende regelgeving.

We verzoeken u vriendelijk om een antwoord te formuleren op onderstaande vragen. Wilt u daarbij voor elke regel of wet die u benoemt de vragen 1 t/m 5 beantwoorden. Dus als u drie vormen van regelgeving wil beschrijven, vult u voor elke vorm de 5 vragen in.

Graag ontvangen we uiterlijk 24 april 2009 een reactie via info@bevolkingsdaling.nl

Vraag 1	Welke landelijk of provinciaal geldende wetten en regels belemmeren volgens u adequaat bestuurlijk handelen in krimpgebieden? (Begin svp met het benoemen van het beleidsveld waarop de regel betrekking heeft en beschrijf daarna de regel of het wetsartikel).
Antwoord 1	
Vraag 2	Tegen welke specifieke vragen en problemen loopt u hierdoor aan?
Antwoord 2	
Vraag 3	Welke negatieve uitwerkingen kunnen/mogen redelijkerwijs niet ten laste blijven van de gemeenten en provincies?
Antwoord 3	
Vraag 4	Welke aanpassingen zijn volgens u nodig in wetten en regels om de negatieve uitwerkingen te elimineren?
Antwoord 4	
Vraag 5	Zijn er wettelijke instrumenten die u mist om het vraagstuk van de krimp op te lossen? Beschrijf het vraagstuk waarvoor u nieuw instrumentarium wenst of het idee voor nieuw instrumentarium dat u heeft.
Antwoord 5	

Bijlage 2 Geraadpleegde sleutelfiguren

Maarten Georgius, Aedes.

Gijs Oskam, Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Frans Tonnaer, Tonnaer Adviseurs in Omgevingsrecht.
Idem George Neelis en Ivar Rezelman

Bijlage 3 Bloemlezing

Geraadpleegde bronnen

Deze bijlage is een aggregatie van citaten uit de volgende bronnen:

1. *Enquête knellende regelgeving*, Kenniscentrum voor Bevolkingsdaling en Beleid april 2009 (zie Bijlage 1).
2. *Nederland krimpt; bedreiging of kans? Visies en strategieën voor corporaties*. Compact, Aedes, mei 2009.
Nota bene. Deze Aedes-editie van Compact is zo rijk aan ervaringen met krimp dat een extensieve weergave van veel citaten in deze Bloemlezing geboden is. Enkele citaten zijn aangepast aan de stijl van deze bloemlezing, zonder de inhoud te veranderen. Ze zijn opgenomen onder uitdrukkelijke toestemming van Aedes. Ter bevestiging van het auteursrecht geven wij graag aan wie – overigens op persoonlijke titel – aan deze editie van Compact meewerkten: Jack Gorgels, directeur-bestuurder Weller, Heerlen; Maarten Georgius, programmamanager bouw Aedes; Inge van der Brug, senior communicatieadviseur Van der Brug Communicatie; Lex de Boer, directeur SEV; Anne-Jo Visser, programmaregisseur Wonen en Markt SEV; Jan van Dijk, architect avb-bna, bestuurslid BNA en voorzitter Stuurgroep Krimp; Ton Selten, bestuursvoorzitter Lefier; Rudy de Jong, algemeen directeur Wonen Limburg; Martijn Ubink, onderzoeker Bureau Middelkoop; Eric de Ceuster, directeur-bestuurder van Woongoed Middelburg; Rudy Boers, adviseur strategie, beleid en ontwikkeling van Acantus Groep in Veendam.
3. *Krimp een groeiende opgave*. Position Paper Aedes, juni 2008.
4. *Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën*. Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, maart 2008.
5. *Krimpen zonder klein te worden*. Themanummer Christen Democratische Verkenningen, Herfst 2008. Met name uit: *Krimp vergt regionale aanpak woningbouw en sloop* (p. 104 e.v.) door Femke Verwest, Niels Sorel & Edwin Buitelaar;

Inhoudsopgave Bloemlezing

Het bronnenmateriaal van deze Bloemlezing is niet alleen omvangrijk, maar ook zeer genuanceerd. Wij hebben het geaggregeerd in een aantal hoofdstukken en paragrafen. Het lezen van deze inhoudsopgave is te zien als een managementsamenvatting.

1. Algemeen geformuleerde percepties over bevolkingsdaling

- 1.1 Men maakt zich zorgen over de dalende bevolking
- 1.2 Bevolkingsdaling biedt kansen en bedreigingen
- 1.3 Er is hoe dan ook hoop
- 1.4 Het kan in ieder geval anders
- 1.5 Sterker nog, het moet anders
- 1.6 Niks doen is sowieso geen optie
- 1.7 Er is maatwerk nodig

2. Algemene ideeën over de aanpak van de gevolgen van bevolkingsdaling

- 2.1 De eerste voorwaarde is bewustwording en acceptatie
- 2.2 Neem de samenleving mee in de omslag van het denken
- 2.3 Boor van meet af aan alle creativiteit aan, geef nieuwe initiatieven de ruimte
- 2.4 Denk in termen van vitaliteit en dynamiek, ga voor kwaliteit
- 2.5 Samenwerking is cruciaal
- 2.6 Regie is noodzakelijk
- 2.7 Kansen dienen zich aan, je moet ze zien

3. Percepties van gevolgen van bevolkingsdaling voor de sector bouwen, wonen en slopen

- 3.1. Inleiding
- 3.2 Er dreigt leegstand en verloedering
- 3.3 De sociale samenhang in kernen en buurten staat onder druk
- 3.4 De leefbaarheid staat onder druk
- 3.5 Voor sommigen ontstaan er ook kansen
- 3.6 Spanningsveld 1: een kwalitatieve productieopgave naast een kwantitatieve reductieopgave.
- 3.7 Spanningsveld 2: het is een lange termijnprobleem met een korte termijnurgentie
- 3.8 Spanningsveld 3: er ontstaat spanning tussen koop en huur
- 3.9 Corporaties krijgen financiële problemen
- 3.10 Gemeenten ondervinden ook financiële problemen
- 3.11 We moeten de handen ineenslaan

4. Specifieke ideeën voor een aanpak in de sector bouwen, wonen en slopen

- 4.1 Begin als eerste met een bewustwordingsproces
- 4.2 Realiseer meer kwaliteit door middel van transformatie en scherpe keuzen
- 4.3 Geef corporaties de ruimte om verantwoord maatschappelijk te ondernemen
- 4.4 Geef experimenten een kans
- 4.5 Herzie het gehele beleids- en regelinstrumentarium op alle niveaus
- 4.6 Stimuleer de dynamiek op de woningmarkt
- 4.7 Geef regio's maximaal de ruimte om de vraagstukken zelf aan te pakken, o.a. door hun de Vogelaarheffing zelf te laten inzetten voor krimp
- 4.8 Laat alle partijen een duit in het zakje doen: sloopfonds
- 4.9 Verdeel de pijn, hervind de balans
- 4.10 Herzie de bestaande financieringsstromen waarze voor krimpgebieden contraproductief werken
- 4.11 Geef sturing van bovenaf
- 4.12 Zet (ervarings)deskundigen in
- 4.13 Zorg voor maatwerk

5. Percepties van gevolgen van bevolkingsdaling voor de sector onderwijs

- 5.1 De huidige financieringsconstructies werken niet adequaat in een krimpsituatie
- 5.2 Opheffing van scholen dreigt, zowel op het platteland als in de stad
- 5.3 Waar laten we dan onze leerlingen?
- 5.4 Het netwerk aan onderwijsvoorzieningen wordt aangetast
- 5.4 Oplossingen veroorzaken nieuwe problemen

6. Specifieke ideeën voor een aanpak in de sector onderwijs

- 6.1 Wet- en regelgeving moeten worden aangepast aan de nieuwe omstandigheden
- 6.2 Er is meer ruimte nodig voor flexibiliteit
- 6.3 Er is financiële compensatie nodig
- 6.4 Bestaande normen dienen te worden verruimd

7. Percepties van gevolgen van bevolkingsdaling voor het voorzieningenniveau

- 7.1 Het voorzieningenniveau komt onder druk te staan
- 7.2 We dreigen in bepaalde regio's onder het minimumniveau te zakken
- 7.3 De leefbaarheid wordt aangetast
- 7.4 Er ontstaan maatschappelijke problemen

8. Specifieke ideeën voor een aanpak ter zake van het voorzieningenniveau

- 8.1 Niet alles kan overal, zorg voor differentiatie
- 8.2 Stel bij het maken van keuzen de mensen en hun behoeften centraal en spreek hun aan op het eigen oplossend vermogen.
- 8.3 Denk na over nieuwe instrumenten

9. Percepties van gevolgen van bevolkingsdaling voor de sectoren economie en arbeidsmarkt

- 9.1 Het zijn de perifere regio's met een eenzijdige economische structuur, die kwetsbaar zijn
- 9.2 Op de arbeidsmarkt ontstaat een kwantitatief, maar ook kwalitatief probleem
- 9.3 Aantrekkelijke vestigingsfactoren zijn belangrijk

10. Specifieke ideeën voor een aanpak in de sectoren economie en arbeidsmarkt

- 10.1 Geef initiatiefnemers de ruimte om kleinschalige projecten van de grond te tillen
- 10.2 Maak keuzen en gebruik de voordelen van krimp

11. Tips van corporaties

1. Algemeen geformuleerde percepties over bevolkingsdaling

1.1 Men maakt zich zorgen over de dalende bevolking

Het ontbreken van instrumenten om krimpbeleid te voeren is een fors probleem voor overheden. Groei geeft de overheid invloed. Krimp veel minder. Wanneer de investeerders aan de deur rammelen en de klanten in de rij staan, kan de overheid de schaarse ruimte verdelen, hoge kwaliteitseisen stellen en ook nog een leuk bedrag overhouden aan de grondexploitatie. Maar wanneer de investeerders wegblijven, valt er niets te verdelen en niets te verdienen. Overheden zullen dus naar andere mechanismen moeten zoeken om met de krimp om te gaan. Er zijn goede voorbeelden, maar vaak worden bestuurlijke reflexen uit het groeidenken nu in omgekeerde vorm ingezet. Zoals investeerders een heffing opleggen voor elke nieuwe woning die ze bouwen. Of prestatieafspraken maken met corporaties over sloop. Alsof het nemen van verlies een prestatie is. Beleid waarmee dynamiek uit de krimpende samenleving wordt gehaald. Krimpbeleid vervalt zo tot een vorm van stervensbegeleiding.

De huidige krimp is een veelzijdig maatschappelijk probleem. De kwantitatieve en kwalitatieve woningmarktvraagstukken blijven onverminderd om aanpassingen van de woningvoorraad vragen. Daaraan zijn corporaties al aardig gewend geraakt. De huidige krimp doet zich echter minder sectoraal voor. In breder opzicht komt de leefbaarheid onder druk te staan. In een ontvolkend platteland wordt het bieden van goed openbaar vervoer en thuiszorg een grotere opgave. Het behoud van scholen is op veel plaatsen al een enorm probleem, waarbij scholen met combinatieklassen ook twijfelachtig kunnen zijn, gezien vanuit de kwaliteit van onderwijs. De perspectieven van streekziekenhuizen worden steeds meer betwist. Er zijn aanwijzingen dat de gezondheidstoestand van bewoners van krimpgebieden slechter is dan landelijk gemiddeld (overgewicht, hart- en vaatziekten komen significant vaker voor). Kortom, het draagvlak onder de kwaliteit en aanwezigheid van veel voorzieningen lijkt in krimpgebieden fors af te brokkelen. Bovendien hoor je vaak beweren dat de traditioneel aanwezige houding over onderwijs, gezond leven, sport en cultuur niet in alle delen van de bevolking even positief is. Dat komt bijvoorbeeld doordat dit deel beschikt over minder middelen en kansen, een afspiegeling van de sociaaleconomische structuur. Actie is dan geboden. Allemaal redenen om te pleiten voor het benoemen van de krimpgebieden als 41ste Vogelaarwijk. In sociaaleconomisch en sociaal-cultureel opzicht zijn de krimpgebieden niet sterker dan de Vogelaarwijken, qua verdien capaciteit en oplossingsmogelijkheden zijn ze zwakker, omdat ze verder van economische (stads)centra liggen.

In sommige gemeenten en regio's neemt het bevolkingsaantal al geruime tijd af. Andere regio's zien de krimp op zich afkomen. In gebieden als Friesland, Oost-Groningen, Twente, Achterhoek, Drenthe, Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg vormt de daling van de bevolking en van het aantal huishoudens, nu of op afzienbare termijn, het toekomstperspectief. Daarnaast worden krimpregio's geconfronteerd met een afnemend natuurlijk bevolkingsverloop: er overlijden meer mensen dan dat er worden geboren.

Uit krimpgebieden verhuizen de economisch succesvollen, de jongeren en de ouderen die wat te kiezen hebben. Hun plaatsen worden niet ingenomen, of door mensen die weinig te kiezen hebben en op zoek zijn naar goedkope woonruimte. Het draagvlak onder voorzieningen kan daardoor nog verder onder druk komen te staan. Deze sociale processen

op het platteland hebben even ongewenste effecten als sociale uitsortering in grote steden. Maar hier kan het toevoegen van koopwoningen de middenklasse nog veel moeilijker verleiden er te gaan of blijven wonen.

Met de krimpbril op is alles anders. Zolang alleen de bevolking daalt, valt het nog niet zo op, maar zodra deze omslaat in huishoudensdaling is de leegstand zichtbaar en dreigt de verloedering. Het instrumentarium van de volkshuisvesting is ontstaan onder druk van bevolkingsgroei en woningschaarste en door de jaren heen geïnspireerd op de zichtbare problemen in de grote steden. De noodzaak voor radicale vernieuwing van dit instrumentarium zou wel eens uit de krimpgebieden op het platteland kunnen komen.

Een bedreiging bij krimp is wel dat mensen met betere opleidingen vertrekken als hier geen werk te vinden is. Dat heeft gevolgen voor het verenigingsleven en de zorg, want dat is deels aangewezen op vrijwilligerswerk. Een mogelijke bedreiging voor het sociaal leven. Een trend waarvan we niet weten hoe dat gaat uitpakken. Ook de drukke agenda van mensen en ouderen die daaraan steeds minder kunnen bijdragen, spelen daarbij een rol.

1.2. Bevolkingsdaling biedt kansen en bedreigingen

Krimp kan als probleem of als kans worden gezien. Ik zie het vooral als een kans. Het dwingt tot innovatie, bijvoorbeeld bij het oplossen van de vervoersproblematiek op het platteland en de problemen op de arbeidsmarkt. De transformatie van de huizen zorgt voor een betere kwaliteit van de huisvesting. En krimp betekent minder mensen. Ook dat is een enorme kwaliteit en biedt kansen. Maar ik zie ook bedreigingen. De grootste bedreiging is dat we doen alsof er niets aan de hand is. Omdat het een langzaam proces is, is er een risico dat we niets doen. Of te laat. Een tweede bedreiging is de daling van de beroepsbevolking in de sterk concurrerende arbeidsmarkt in Zuidwest Nederland. Zeeland moet het vooral hebben van het wervende karakter van haar woonklimaat. Het aanbod aan banen, carrièreperspectieven en mogelijkheden voor de partner om een baan te vinden, is in Zeeland slechter dan in de Randstad. Ook al is dat beeld niet helemaal terecht, het bestaat wel. Zeeland moet het hebben van mensen die het niet leuk vinden in de Randstad en zoeken naar rust, ruimte en donkerte.

Krimp leidt tot een gecompliceerde maatschappelijke opgave waarbij wonen, werken, voorzieningen en leefbaarheid in onderlinge samenhang betrokken zijn. Een opgave, die niet alleen bedreigingen, maar ook kansen inhoudt, als je er maar op tijd bij bent en de juiste instrumenten inzet.

Krimp is een kans. Het verdunnen van de woningvoorraad voegt kwaliteit toe. Als je in een dorp meer licht en lucht kan brengen door er twee-onder-een-kapwoningen te bouwen, dan krijgen bewoners veel meer het gevoel dat ze op het platteland wonen.

1.3 Er is hoe dan ook hoop

Krimp leidt tot een gecompliceerde maatschappelijke opgave waarbij wonen, werken, voorzieningen en leefbaarheid in onderlinge samenhang betrokken zijn. Een opgave, die niet alleen bedreigingen, maar ook kansen inhoudt, als je er maar op tijd bij bent en de juiste instrumenten inzet.

De corporaties in het noorden hebben al veel ervaring met deze kant van het krimphenomeen. Sinds begin jaren 90 zijn in Groningen en Drenthe al 25.000 of meer corporatiewoningen gesloopt en nog veel meer woningen verkocht om de portefeuille van de

corporaties beter te laten aansluiten op de vraag in de markt. Tegelijkertijd bouwden corporaties duizenden sociale huur- en koopwoningen. De om zich heen grijpende leegstand die dreigde en zich soms grootscheeps voordeed, liet corporaties de woningmarkt ontdekken. Ze ontdekten de huurder als klant en voerden een ingrijpend strategisch voorraadbeleid. Bewoners werden betrokken bij de formulering van de opgave, het programma en de uitvoering, zoals is te zien bij Emmen Revisited. Samen met bewoners werden nieuwe vormen van participatie ontwikkeld. Daar waar de samenwerking met bewoners en hun organisaties als permanent proces vorm kreeg, is de fysieke krimp van de sociale huursector betrekkelijk probleemloos verlopen. Daar waar de sloop als oplossing over bewoners werd neergestort, waren de problemen - begrijpelijk - niet van de lucht. Corporaties voerden dit beleid overigens op eigen kracht zonder financiële ondersteuning van buiten, terwijl de gemiddelde verkoopprijs van een sociale huurwoning lager was dan ergens anders. Er was dus een lage verdien capaciteit. Zo maakten de marktomstandigheden de noordelijke corporaties creatief in hun klantgericht verhuurbeleid, strategisch voorraadbeleid en integrale aanpak van de stedelijke en tegenwoordig ook plattelandsonwikkeling.

Op dit moment brengen de Zeeuwse corporaties en de provincie de opgave van Zeeland in beeld. Om hoeveel woningen gaat het, hoe is dat verdeeld over de verschillende regio's en kunnen we dat financieel trekken? Dat helpt om de *mindset* om te zetten: het is een gemeenschappelijk probleem. De toenemende regionale concurrentie zou nog wel eens kunnen leiden tot een intensievere samenwerking tussen corporaties of zelfs een fusie om sterk te zijn in regionale concurrentie of om concurrentie op hoger schaalniveau op te lossen. Vooral in Terneuzen en ook in Vlissingen is al veel aan transformatie van de woningvoorraad gedaan. Ook in de herstructurering is hier en daar al flink veel gedaan. Daarnaast zijn er denkclubjes voor het thema 'verblijven' en de aantrekkelijkheid van deze provincie, waarbij corporatiedirecteuren een belangrijke rol spelen.

1.4 Het kan in ieder geval anders

In de jaren 90 gaven de corporaties in Noordoost-Groningen al het signaal aan gemeenten dat ze te maken kregen met leegstand en dat dit op gespannen voet stond met de bouw van nieuwbouwwijken in weilanden. Aanvankelijk vonden de corporaties weinig gehoor bij de gemeenten, echter later werden gemeenten en corporaties het eens over een gezamenlijke aanpak. Dat leidde in 1997 tot het eerste convenant met de gemeente Winschoten. De gemeente zag ook de bestaande wijken verloederen, en een stroom van jonge gezinnen naar aanpalende gemeenten vertrekken waar minder leegstand was. Uitgangspunt van het convenant was dat we gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor leegstand. Andere gemeenten volgden met convenanten. Ook de provincie speelt een rol bij de leegstand. De provincie heeft een vrij centralistische rol in het toekennen van contingenten gehad. Elke gemeente wilde graag bouwen, dus er werd teveel gebouwd. Eigenlijk werd voor leegstand gebouwd: nieuwbouw verkoopt altijd wel, maar de bestaande woningbouw bleef daarbij achter en er ontstonden verpauperingsprocessen in de oudere wijken. Bureaus rekenden uit dat als er zo werd doorgegaan er duizenden woningen leeg zouden komen te staan. De provincie heeft toen contingeringsafspraken gemaakt. Na verzet van gemeenten is afgesproken dat als gemeenten het onder elkaar goed zouden gaan regelen en het onderling afstemmen, dan wil de provincie wel van het centralistisch handelen af. Dat proces is op dit moment gaande.

Gelet op de nieuwe rol- en taakverdeling, hebben we instrumenten en middelen nodig op de knelpunten op te kunnen lossen en de opgaven uit te kunnen voeren. Bijzondere aandacht wordt gevraagd voor een herstructureringsfonds (revolverend karakter) voor de lange

termijn en nieuw planologisch instrumentarium (o.a. concessiemodel, stedelijke herverkaveling) voor het optimaliseren van de samenwerking tussen publieke en private partijen in de stedelijke vernieuwing. Extra aandacht is bovendien nodig voor de mogelijkheden om afspraken met marktpartijen over harde bouwplannen, waarover we thans van mening zijn dat deze geen positieve bijdrage aan de woningbouwopgave meer leveren, tegen een redelijke onkostenvergoeding ongedaan kunnen maken. Tenslotte wordt hierbij aandacht gevraagd voor allerlei financiële stimuleringsregelingen welke zijn opgezet tegen de achtergrond van bevolkingsgroei (o.a. Gemeentefonds, ISV, BLS).

Krimp kun je niet keren. In Delfzijl is het inwoneraantal in 20 jaar met 30 procent geslonken, de helft van het aantal kinderen blijft over, dus ook maar de helft van de scholen. Daar krimpt het aantal huishoudens. Dat gebeurt nog niet in Oost-Groningen, wel daalt het aantal inwoners. Dat vraagt om transformatie van de woningvoorraad. Dat gebeurt al jaren: van huur naar koop, rijtjeshuizen die veranderen in twee-onder-een-kapwoningen met garage, of woningen met een slaapkamer op de begane grond. Verdunnen, woningen verbeteren, vernieuwen, kwaliteitsslagen maken, slopen of bestemmen voor een andere doelgroep. Acantus en haar voorlopers hebben sinds halverwege jaren 90 minstens 4.000 woningen gesloopt. In Delfzijl wordt dit jaar de 1.500ste huurwoning sinds 2002 gesloopt. Daar is beperkt nieuw voor gebouwd, gericht op senioren groei, zoals gelijkvloerse woningen of levensloopbestendige met een slaapkamer en douche beneden en een bovenverdieping voor logerende kinderen of een hobbykamer. Met de vernieuwingsslag zijn we al vroeg begonnen: vanwege de leegstand hebben we de verouderde voorraad versneld opgeruimd die qua vierkante meters en indeling niet meer voldeden. We houden met ons strategisch voorraadbeleid natuurlijk sterk rekening met de gevolgen van een teruglopende bevolking en de veranderende wensen van onze huurders.

1.5 Sterker nog, het moet anders

Woningen bouwen en verhuren in krimpregio's is nieuw voor corporaties en vraagt een eigen aanpak. Vanzelfsprekendheden in de volkshuisvesting die zijn gericht op groei, staan ter discussie. Algemeen geldende beleidsinstrumenten van het rijk en landelijke regelgeving moeten worden vervangen door instrumenten die bij deze voor Nederland nieuwe situatie passen. Het is zelfs de vraag welk deel van het landelijk volkshuisvestingsinstrumentarium bestand is tegen blijvende drukverschillen. Dit hoofdstuk kijkt 'met de krimpbril op' naar zeven vanzelfsprekendheden in de volkshuisvesting.

Het groeidenken is dermate sterk in ons denken opgenomen, dat we haast niet meer kunnen denken in termen van verminderen en daling. Ook nu zien we bij de crisis dat meteen gedacht wordt aan stimuleringsmaatregelen om de groei er weer in te krijgen. Daarnaast wil ik stellen dat allerlei beleidsmaatregelen en -velden ook door dit groeidenken worden gedomineerd en dat de financiering van veel projecten ook altijd gebaseerd is op toekomstige groei. Op die manier worden woonwijken gefinancierd en de afbraak van huizen, bedrijfsterreinen e.d. Andere mechanismen moeten dus nu gevonden gaan worden om ook toekomstige ontwikkelingen te financieren als er geen groei is. Sloop van huizen zorgt er voor dat huizenprijzen niet of minder zullen gaan dalen; maar dat vraagt ander beleid. Een andere omvang en samenstelling van de bevolking vraagt ook andere ziekenhuizen (andere afdelingen, andere zorg, etc); daar houdt de overheidsfinanciering nog onvoldoende/geen rekening mee.

De belangrijkste aan woningbouw gerelateerde beleidsvraagstukken voor lokale bestuurders van krimp gemeenten zijn leegstand, verpaupering en een concentratie van lagere-

inkomensgroepen. Om deze problemen op te lossen, dan wel te voorkomen, zullen bestuurders van krimpgemeenten hun woningbouwbeleid moeten richten op het verkleinen en veranderen van de woningvoorraad: de zogeheten transformatieopgave. Dit betekent dat de beleidsaandacht in krimpgemeenten vooral moet uitgaan naar de sloop en de herstructurering van de woningvoorraad.

Met het oog op de toekomstige demografische ontwikkelingen is het belangrijk dat krimpende gemeenten hun nieuwbouwplannen kritisch tegen het licht houden, en deze aanpassen en/of matigen. Veel krimpgemeenten kampen immers met een overmaat aan nieuwbouwplannen. Deze veelheid aan plannen wordt door de gemeenten als probleem ervaren. Het kan er namelijk toe leiden dat ontwikkelaars (en plannen) met elkaar gaan concurreren, en geen van hen voldoende woningen verkoopt om daadwerkelijk de bouw te starten.

1.6 Niks doen is sowieso geen optie

Buitenlandse voorbeelden laten zien dat het negeren van de problematiek onwaarschijnlijk lang kan duren. Hoewel de problemen al decennialang zichtbaar waren, is bijvoorbeeld in Duitsland pas onlangs onderkend dat krimp niet alleen een Oost-Duits fenomeen is. Het bestaande herstructureringsprogramma Stadtumbau Ost voor krimpende steden in voormalig Oost-Duitsland is dan ook uitgebreid met een variant voor het westen van het land. Dit programma, waarin lokale strategieën gericht op de omgang met krimp financieel worden ondersteund, draagt in grote mate bij aan het maken van de omslag in denken.

Bestuurlijk is het niet prettig voor krimpgemeenten om nee te verkopen aan de eigen burgers en aan marktpartijen. Dat geldt ook voor de provincies richting deze gemeenten. Gevolg is een overaanbod aan woningbouwcapaciteit en te veel verspreide voorzieningen in de krimpgebieden bij gebrek aan beleid. Gevolg is ook veel te weinig aandacht voor transformatie in de meest brede zin. Verpaupering, sociale segregatie en toenemende leefbaarheidsproblemen zijn het gevolg. Wij hebben dit als provincie Groningen aan den lijve ondervonden. Niet voor niks hebben wij eind negentiger jaren het roer moeten omgooien. Onze regionale regie met de hulp van WRO heeft een transformatie in de huursector in onze krimpregio's bewerkstelligd die qua omvang uniek is voor Nederland. Niet dat we er populair mee zijn geworden overigens. Integendeel.

Er zijn maar enkele corporaties die in een krimpgebied werkzaam zijn. De meesten hebben daarmee geen problemen. Dat blijkt echter niet zo te zijn. Heel veel corporaties zitten in een krimpgebied, terwijl ze zich dat niet altijd realiseren. Op den duur krimpt heel Europa en dat is voor een deel nu al aan de gang. Een corporatie investeert met een termijn van vijftig jaar. Dan is het belangrijk te weten wanneer je aan de beurt bent. Overigens levert die termijn van vijftig jaar nog een ander probleem op. We moeten veel voor ouderen bouwen, terwijl de golf van ouderen in 2030-2035 weer gaat afnemen. Dat betekent goed kijken naar welke maat je houdt. Dat is een les voor alle corporaties.

Er moet in de krimpgebieden nieuw perspectief voor de toekomst geboden worden. Dat moet vooral ook vanuit die gebieden zelf opgepakt worden. Meer lef zou af en toe geen kwaad kunnen. Meer investeren in toerisme, natuurontwikkeling (ipv alleen maar natuurbehoud) en het sociaal cement van de samenleving op het platteland moet daadkrachtig worden opgepakt. Regelingen zijn vooral toegespitst op de probleemgebieden/40wijken. De veel meer verstopte en verspreider voorkomende problematiek van het platteland krijgt daarmee niet de aandacht die het nodig heeft. Er is

bijvoorbeeld een groot alcoholprobleem op het platteland onder de jeugd. In de 40 wijken aanpak zijn daar bakken geld voor beschikbaar. Voor het platteland vrijwel niets.

1.7 Er is maatwerk nodig

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen gebieden die nu al krimpen, gebieden waarvan de prognose is dat ze over 5 jaar gaan krimpen en gebieden waarvan de prognose is dat ze over 20 jaar gaan krimpen. Daarnaast is het ook nog van belang dat inzichtelijk wordt gemaakt of het om een stedelijke regio gaat, een landelijke regio of een mix van die twee en dat inzichtelijk wordt gemaakt hoe die krimp zich in zo'n gebied gaat manifesteren (krimp in de gehele regio of deels krimp/deels groei). Duidelijk is, dat een gebied dat nu al krimpt om een heel andere aanpak vraagt dan een gebied dat over 20 jaar pas gaat krimpen. Omdat voor het gros van de gebieden krimp pas op de middenlange termijn wordt voorspeld, lijken aandacht en oplossingen voor de daarbij behorende aanpak de oplossingen voor de nu al krimpende gebieden te overstemmen. Dat leidt dan tot een stelling over het aannemelijkheidsgehalte van een bevolkingsprognose voor 2030, terwijl dit voor een gebied als Parkstad - dat nu al fors krimpt - voor de korte termijn een totaal irrelevante vraag is. Het is juist die korte termijnproblematiek die om een oplossing vraagt.

1.8 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten helder zijn gedefinieerd

De regie is nu nog enigszins onduidelijk. Rijk, Provincie, regio, gemeenten en corporaties vinden allemaal dat ze de regie zouden moeten voeren. En waarschijnlijk hebben ze deels ook allemaal een beetje gelijk. Dit pleit er dus voor, dat er een eenduidige rol- en taakverdeling tussen partijen komt, waarbij aandacht wordt besteed aan de verschillen tussen coördineren, regisseren en faciliteren (deze begrippen dienen zorgvuldig te worden gedefinieerd), zo mogelijk gedifferentieerd naar verschillende schaalniveaus van uitvoering.

Door het bestuursakkoord van het rijk met provincie en gemeenten, is het lastig om op regionaal niveau verstedelijkingsafspraken met het rijk te maken. Daarin ben je als regio afhankelijk van de 'goodwill' van de gemeenten en de provincie; als die niet willen dan kun je als regio ook niets. Juist omdat wij op regionaal niveau willen acteren, en ook regionaal afspraken hebben gemaakt met corporaties en investeerders, is het onhandig dat op rijksniveau niet van het regeerakkoord kan worden afgeweken. Daardoor kan de regio niet gevoerd worden op het niveau waar dat eigenlijk het beste (meest effectief) zou kunnen.

2. Algemene ideeën over de aanpak van de gevolgen van bevolkingsdaling

2.1 De eerste voorwaarde is bewustwording en acceptatie

Het gevaar ligt op de loer dat lokale bestuurders bij de confrontatie met krimp er in eerste instantie voor kiezen om te snijden in het onderhoud van de openbare ruimte om kosten te besparen of juist de woningbouwopgave te stimuleren om het tij alsnog te keren. Dit biedt geen structurele oplossing. Acceptatie is noodzakelijk, wat in de praktijk meestal betekent dat juist méér investeringen nodig zijn. Niet om de krimp te keren, maar om een bijdrage te kunnen leveren aan de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid. Sloop en herstructurering vragen echter forse investeringen. In een situatie van krimp kunnen dergelijke herstructureringsopgaven vrijwel niet rendabel worden gefinancierd. Slopen kost geld: zowel het daadwerkelijk slopen van woningen als ook de kapitaalvernietiging samenhangend met de boekwaarde van de woningen. Bovendien hebben krimp gemeenten nauwelijks mogelijkheden om winsten uit bijvoorbeeld nieuwbouw op uitleglocaties in te zetten.

In krimpgebieden is het moeilijk transformatieopgaven op te pakken. Vooral financiële kwesties vormen een belemmering. In rampgebieden is de sloop- en herstructureringsopgave namelijk groot en daarmee de kosten hoog, terwijl de inkomsten uit de woningbouw gering zijn.

2.2 Neem de samenleving mee in de omslag van het denken

Bij het denken over mogelijke oplossingen en strategieën gaat het vooral om de mindset. Hoe krijg je ondernemers, maatschappelijke organisaties, de overheid en burgers mee in een creatief proces? De aanpak van krimp vraagt om een innovatieve manier van denken. Niet denken in bedreigingen, maar in nieuwe mogelijkheden. En wat kunnen corporaties doen? In Parkstad Limburg wordt onder andere gekozen voor integrale gebiedsontwikkeling. Kwaliteit in plaats van kwantiteit. Op vele fronten innoveren, slim concentreren van maatschappelijke en commerciële voorzieningen en het duurzaam verbinden van verschillende functies zijn sleutelbegrippen. Dat kan alleen als alle partijen zich samen sterk maken! Ik zou zeggen: aan de slag, dan komen de ideeën vanzelf.

Maar krimp is geen thema dat alleen corporaties aangaat: het is een samenlevingsvraagstuk. De regio Parkstad Limburg is bij ongewijzigd beleid niet in staat de financiële gevolgen van krimp, een voorzichtige schatting gaat uit van ruim 2 miljard euro, zelf te betalen. Natuurlijk moeten we eerst zelf de handen uit de mouwen steken. En als dan alsnog blijkt dat de financiële gevolgen ondanks gerichte interventies niet volledig te dragen zijn, dan kunnen de groeiregio's alsnog op een of andere manier bijspringen. Een vorm van verevening tussen groeiregio's en krimpregio's is dan toch te rechtvaardigen?

2.3 Boor van meet af aan alle creativiteit aan, geef nieuwe initiatieven de ruimte

Uit ontwerpend onderzoek is gebleken dat het nuttig is ontwerpers in een vroeg stadium bij maatschappelijke vraagstukken als krimp te betrekken. Met hun creativiteit en gave om wenkende perspectieven te verbeelden, kunnen zij partijen verder brengen in hun zoektocht naar ontwikkelingsstrategieën voor gebieden met krimp. Ontwerpers kijken anders en benaderen in ontwerpend onderzoek een opgave vanuit drie samenhangende kenmerken: cultuurhistorische waarden, sociaaleconomische potenties en ruimtelijk-programmatische mogelijkheden. Met het creëren van maatschappelijk draagvlak en de factor tijd is de integrale benadering van het ontwerpend onderzoek op hoofdlijnen gedefinieerd.

Al eerder heeft krimp geleid tot creativiteit. De nieuwe krimp dringt hierop aan: over de schotten heen!

De boodschap aan overheden is om terughoudend te zijn met beleid. De instrumenten zijn beperkt en werken vaak averechts. Laat de samenleving zelf naar oplossingen zoeken. Stimuleer kwaliteit en ondersteun mooie, nieuwe initiatieven. Alleen waar serieuze maatschappelijke problemen ontstaan, moet worden ingegrepen, soms rigoureuus.

2.4 Denk in termen van vitaliteit en dynamiek, ga voor kwaliteit

Studies tonen duidelijk aan dat bij de geschetste perspectieven lokale en regionale identiteit voorop staan; maatwerk in beleid is een belangrijke voorwaarde voor succes hierin. Ontwerpend onderzoek is vooral voor beleidsmakers, bestuurders, maatschappelijke instellingen en bewoners(organisaties) een zeer interessant instrument om toekomstige ontwikkelingen in scenario's te verkennen. Potenties van wonen, werken, onderwijs, zorg en recreatie worden in kaart gebracht tegen de achtergrond van de genoemde drie kenmerken

en gekoppeld aan draagvlak en ontwikkelingen in de tijd. In de studies wordt zichtbaar waarin keuzen moeten worden gemaakt en wat dat betekent voor samenwerking op bestuurlijk, voorbereidend en uitvoerend vlak. Dan is het niet meer nodig te denken in termen van groei en krimp, maar in termen van vitaliteit en dynamiek. Een krimpende regio biedt perspectief voor een nieuwe vitaliteit.

Ook woningcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen spelen een onmisbare rol in de planvorming en daadwerkelijke uitvoering daarvan. Corporaties kunnen een belangrijke rol vervullen door belanghebbenden en betrokken partijen bij elkaar te brengen. Door tijdig alle betrokken partijen, inclusief architecten, stedenbouwkundigen en landschapsarchitecten, bij elkaar te brengen in een constructie zoals de Ontwerplabs Krimp, kunnen ze met elkaar zoeken naar nieuwe mogelijkheden voor toekomstige krimpgebieden. Het terugbrengen van de vitaliteit en dynamiek in de regio is daarbij de sleutel tot succes.

Corporaties in niet-krimpgebieden kunnen een hoop leren van krimp. Acantus heeft gedwongen door de markt eerder naar de kwaliteit van de woningvoorraad en de woonomgeving gekeken. In een vrij vroeg stadium is ze begonnen met het slopen van de oude voorraad en het verbeteren van woningen. 'In het Westen verhuurt alles. Mijn boodschap is: kijk eerder naar kwaliteit. Dat vergt veel communicatie met bewoners, maar ga die slag wel aan. Zorg voor een toekomstbestendige woningvoorraad. Niet alleen voor oudere doelgroepen, maar ook voor andere doelgroepen met andere eisen. Dat zit niet altijd in vierkante meters, dat zit ook in functionaliteit. Door de krimp zijn we de noodzaak van een kwaliteitsslag gaan zien.

2.5 Samenwerking is cruciaal

De komende periode is het van belang dat gemeenten, provincies en landelijke overheden de resultaten van de Ontwerplabs Krimp verder brengen. Gebieden met bevolkingskrimp moeten opnieuw worden gedefinieerd. Studies laten zien dat er in andere grenzen moet worden gedacht dan de gemeentelijke. Het gaat over de gemeentegrens en soms ook over provinciale grenzen heen. Gemeenten moeten dus meer samenwerken. Provincies kunnen, door daarmee open en creatief om te gaan, grenzen doen vervagen om gebieden een nieuw elan te geven.

Die opgave is breder dan een corporatie op eigen houtje aankan. Het gaat om afstemming en samenwerking - beide zijn noodzakelijk - tussen corporaties, met overheden en met maatschappelijke organisaties en bewoners. Maar corporaties hebben vanuit hun doelstellingen gericht op leefbaarheid en waardeontwikkeling van hun bezit en vanuit hun mogelijkheden de plicht om als eerste die afstemming en samenwerking mogelijk te maken, of om aan te sluiten als anderen die initiatieven nemen.

Samenwerking maakt mogelijk wat zonder samenwerking niet kan. Lefier is in krimpgebieden betrokken bij een aantal concrete maatschappelijk-vastgoedprojecten die voor de leefbaarheid en toekomstperspectieven van dorpen en wijken van vitaal belang zijn. Een mooi voorbeeld in de praktijk van Lefier, hoewel nog redelijk bescheiden, is De Bolster in Onstwedde. De bibliotheek, die anders het dorp had moeten verlaten, de ouderensoos, een internetcafé, de thuiszorg, de uitvalsbasis voor de wijkagent, de kinderopvang, het welzijnswerk zijn daar in een gloednieuwe behuizing onder één dak gebracht met een aantal sociale huurwoningen. Alleen zo waren deze functies te behouden. In het dorp werd het op prijs gesteld, de Oranjevereniging verplaatste de vlaggenmast voor de jaarlijkse Koninginnedag naar de ingang van De Bolster.

Bij de krimp is het thema samenwerking heel belangrijk. We kunnen het echt niet alleen. We hebben met alle gemeenten prestatieafspraken gemaakt. We werken intensief samen met zorg en welzijn. Maar we gaan niet meer met elk initiatief aan de slag. Het gaat erom dat we samen een visie vormen over de toekomst en op basis daarvan investeren. Samenwerken levert nog meer op. Als we beslissingen nemen in samenwerking en in openheid met andere partijen, halen we veel goodwill binnen. Andere partijen kennen dan onze afwegingen, we geven hen invloed en ze zijn eerder geneigd mee te werken. Stenen zijn natuurlijk een belangrijke voorwaarde, maar dat is niet alles. Als we met gemeente, zorg en welzijn, en huurders goed communiceren, zeker in krimpgebieden waar druk ligt, bereiken we meer.

2.6 Regie is noodzakelijk

Het belang van afstemming en regie is evident. Overproductie is ronduit vernietiging van maatschappelijk kapitaal. Behoedzaam moet aan de kwalitatieve vraag worden voldaan, zonder verkwisting in een slappe markt. Het zoeken naar en bepalen van optima is een mooie uitdaging, niet alleen inhoudelijk ook qua besluitvormingsproces. Hierbij gaat het om woningen, maar ook om cultuur- en sportaanbod, zorg en onderwijs. Niet overal kan alles, daarvoor zijn de spoeling en de afname te dun. Wellicht breken nog eens tijden aan, waarin onderscheiden zones van aanbod aan voorzieningen scherp discriminerend zijn, met bijbehorende prijskaarten. Zones met 'alle' voorzieningen met hogere lokale belastingen en grondprijzen en kale goedkope zones. Zo ver is het echter nog lang niet, kan ook niet één-twee-drie, dat is duidelijk, maar het beeld is de moeite waard.

2.7 Kansen dienen zich aan, je moet ze zien

Wordt gekeken naar de kansen van krimp, dan is er één toverwoord dat steeds weer tevoorschijn komt: kwaliteit. Krimp van de bevolking geeft ruimte en een schoner milieu. Ruimte buiten, maar ook ruimte binnen. Afname van de bevolking geeft meer keuzevrijheid, maakt vastgoed goedkoper en er kunnen nieuwe functies ontstaan. Het is niet voor niets dat in krimpende steden vaak een rijk cultureel leven tot stand komt. Maar ook economisch zijn er kansen. Zolang er huishoudens zijn met behoorlijke inkomens, wordt voor kwaliteit betaald, ook in krimpgebieden.

De boodschap aan corporaties is om niet in de valkuil van het preventief slopen te stappen. Het vermogensprobleem van andere eigenaren hoeven corporaties niet op te lossen. Belangrijk is wel om de problemen onder ogen te zien en extra te investeren in de leefbaarheid van wijk en dorp en in hergebruik van vastgoed.

Maar vooral is het zaak gebruik te maken van de economische kansen die krimp biedt. Hopelijk dalen de grond- en vastgoedprijzen flink. Dan kunnen corporaties kwaliteitslocaties ontwikkelen tegen prijzen die de afgelopen tien jaar niet mogelijk waren. Dan kunnen corporaties de outsiders op de woningmarkt de keuzevrijheid geven waarop ze zo lang hebben moeten wachten.

Een mogelijke oplossing om met krimp om te gaan is het benadrukken van het goede woonklimaat. Het prettige woonklimaat kan de krimp verzachten omdat het mensen vasthoudt en andere mensen aantrekt. Ik zou graag het idee van de tweede woning zien veranderen in 'verblijven'. Je gaat niet op vakantie naar je woning in Zeeuws-Vlaanderen, terwijl je in Amsterdam woont. Nee, je woont en leeft op twee plekken. In dat 'verblijven' zitten veel kansen, want dat gaat toenemen. Een voortdurend bewoonde of verhuurde tweede woning geeft een enorme impuls aan de economie. Gemeenten moeten dan wel afstappen

van de regel dat woningen permanent bewoond moeten worden. Zo'n tweede verblijf kan ook aantrekkelijk zijn voor mensen die een tijdje zorg nodig hebben, studenten of mensen met een sabbatical. Corporaties kunnen voor de verblijffunctie woningen toegankelijk maken en projecten opzetten die aansluiten op die vraag, samen met anderen.

Krimp is niet tegen te gaan, maar de gevolgen voor de leefbaarheid kunnen wel worden verzacht. We kunnen anders omgaan met mobiliteit. In een kleine kern rijden elke dag veel auto's in en uit. Je zou degenen met en zonder auto aan elkaar kunnen koppelen. Bovendien komt er ook veel professioneel verkeer, zoals postbodes, elektriciteitsmonteurs en medewerkers van de thuiszorg. Die kunnen spullen meenemen, zoals medicijnen, boeken van de bibliotheek of boodschappen. Daarnaast kunnen er in de kleine kernen kleinschalige voorzieningen komen waar mensen elkaar kunnen vinden. Niet een dorps huis, maar meer iets op woonkamerniveau. En de ICT kan, zoals dat bij jongeren gebeurt, ook bij steeds meer ouderen bijdragen aan een verbetering van de leefbaarheid.

In allerlei Europese regio's met krimp zijn er plekken die juist groeien: een groeibriljant binnen een krimpgebied. Het is interessant te kijken wat binnen je krimpgebied de onontdekte groeibriljanten kunnen zijn. Dat kan iets kleins zijn, bijvoorbeeld een dorpje dat net even wat meer heeft. Het is goed daarvan gebruik te maken. De groei van zo'n briljant gaat niet ten koste van anderen, maar voegt iets toe aan de regio.

3. Percepties van gevolgen van bevolkingsdaling voor de sector bouwen, wonen en slopen

3.1. Inleiding

Krimp heeft allereerst een direct effect op de woningbehoefte, zowel kwalitatief als kwantitatief. Een daling van het aantal inwoners hoeft echter nog niet meteen te betekenen dat er ook minder woningen nodig zijn. Meestal daalt wel het aantal mensen, maar nog niet het aantal huishoudens: er is dan sprake van huishoudensverdunding. De daling ziet hem dus niet zozeer in het aantal huishoudens, maar in vergrijzing en individualisering (door bijvoorbeeld echtscheiding), waardoor een huishouden gemiddeld uit steeds minder mensen bestaat. Daling van het aantal inwoners heeft vooral effect op de woningmarkt als er ook een huishoudensdaling is en dus minder vragers op de woningmarkt.

3.2 Er dreigt leegstand en verloedering

Door de huishoudensdaling bestaat ook het risico op een overaanbod aan woningen en een probleem deze te verkopen. Rijd maar eens door Friesland en Oost-Groningen en je ziet in diverse dorpen koopwoningen leeg staan, die de particuliere eigenaren niet verkocht krijgen. In de huursector kan de vraaguitval leegstand tot gevolg hebben. In het noordwesten van Friesland wordt zelfs al gesproken over zogenoemde 'rotte kiezen', verpauperde panden die het aanzicht van een dorp bederven.

3.3 De sociale samenhang in kernen en buurten staat onder druk

Krimp heeft ook een groot effect op de sociale samenhang in kernen en buurten: krimp ondergraaft de mogelijkheden tot behoud van een vitale bevolkingsopbouw. Volgens het PBL kan een huishoudensdaling de concentratie van lage-inkomensgroepen versterken. In een ruimere woningmarkt zijn immers meer mensen in staat hun huidige, wellicht minder gewaardeerde woonomgeving te verruilen voor een andere. Gevolg is dat degenen die zich dat niet kunnen permitteren in de minst aantrekkelijke woonwijken achterblijven. Bovendien

kan vraaguitval nieuwe marginale groepen aantrekken met de sociale problematiek van dien (bijvoorbeeld door arbeidsmigranten).

3.4 De leefbaarheid staat onder druk

Corporaties zullen, meer dan nu, een extra bijdrage moeten leveren aan de instandhouding van de leefbaarheid. Bijvoorbeeld met het zo veel mogelijk in stand houden van bepaalde basisvoorzieningen, door financiële steun of door in hun woningbouw rekening te houden met goedkope ruimtes voor voorzieningen. Ten slotte zullen mede door corporaties geïnitieerde projecten op het gebied van wonen, leren en werken of een combinatie daarvan kunnen leiden tot het behouden van de huidige bewoners, vooral jongeren, in de krimpgebieden.

Problemen die met krimp samengaan, doen zich vooral in de minst aantrekkelijke delen van de woningvoorraad voor, zoals de vroegnaoerlogse woonwijken, waar corporaties veel bezit hebben.

Leefbaarheid en de kwaliteit van de woonomgeving staan onder druk. De inverdiencapaciteit van nieuwbouwprojecten is laag en loopt terug.

3.5 Voor sommigen ontstaan er ook kansen

In krimpregio's dalen als gevolg van de lagere vraag ook de prijzen van de woningen. Uit het onderzoeksrapport *Regionale krimp en woningbouw: omgaan met een transformatieopgave* uit 2008 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) - de eerste organisatie met een grootschalig onderzoek over krimp - blijkt dat gunstig te zijn voor vooral de starters op de woningmarkt, die nu tegen een relatief lage prijs een woning kunnen kopen. En door de lage prijzen van koopwoningen wordt het gat tussen huur en koop steeds kleiner waardoor de kans op doorstroming wordt vergroot.

3.6 Spanningsveld 1: een kwalitatieve productieopgave naast een kwantitatieve reductieopgave.

Ook al daalt het aantal huishoudens niet, de wijziging in samenstelling van de bevolking betekent wel dat de (sociale) woningvoorraad in krimpende regio's meestal niet meer aan de hedendaagse vraag voldoet. Vooral buurten met een minder gewaardeerde woningvoorraad en woonomgeving zijn kwetsbaar. De gevolgen bij ongewijzigd beleid zijn leegstand en prijsdaling. Daar komt nog eens de vergrijzing bij. Die speelt sterk in de perifere regio's en vraagt om een herstructurering van het woningaanbod: meer levensloopbestendige woningen en combinaties van wonen en zorg.

Wat zijn de gevolgen van krimp voor corporaties? Allereerst betekent een bevolkingsdaling en huishoudensverduunning dat er een vraag naar andere woningen ontstaat. De huidige woningvoorraad moet dus worden afgestemd op die nieuwe vraag. Meer senioren, meer alleenstaanden, minder jongeren, dus een transformatie naar veel meer levensloopbestendige woningen. Een daling van het aantal huishoudens kan zelfs leiden tot een daling van de vraag naar huurwoningen. Dat betekent voor corporaties kortere of geen wachttijden en een hogere mutatiegraad, soms wel tot meer dan 10 procent. Uiteindelijk kunnen er verhuurbaarheidsproblemen en zelfs leegstand optreden. Voor corporaties is er dan een reductie van hun bezit nodig.

Een dalende bevolking maakt transformatie van de bestaande woningvoorraad niet overbodig. Er blijft beperkt nieuwbouw noodzakelijk. Dat zou aanbod moeten zijn wat er

nog te weinig is: levensloopbestendige woningen, vrijstaande en twee-onder-een-kapwoningen. Tegelijkertijd moeten corporaties ervoor waken hiermee niet hun eigen bestaande voorraad weg te concurreren. Om daarin te voorzien terwijl de prijzen onder druk staan, moeten ze kritisch naar bouw- en grondkosten kijken. Nieuwbouw is in deze gebieden geen melkkoe meer, maar alleen een volkshuisvestelijke noodzaak.

3.7 Spanningsveld 2: het is een lange termijnprobleem met een korte termijnurgentie
Welke woningen moeten worden gesloopt? Huurwoningen slopen 'gemakkelijker' dan goedkope koop. Vaak wordt echter een relatief betere huurwoning gesloopt, terwijl de slechtere koopwoningen blijven staan. Een oneconomische sloopbeslissing. Gemakkelijke keuzen op korte termijn leiden tot moeilijke keuzen op lange termijn. Want wat te doen met een bouwvallige (leegstaande) koopwoning over tien jaar?

Wat merken de in Zeeland werkzame corporaties van de krimp? Corporaties moeten meer dan in het verleden en meer dan in een stad of groeigebied keuzen maken in welke dorpen ze wel en welke ze niet willen investeren. Dat is moeilijk. Ook gemeentebesturen ontlopen die keuzen liever. Niemand wil graag zeggen dat hij ervoor kiest om in een bepaald dorp geen zorgvoorzieningen te realiseren. Dat kan stemmen kosten bij de verkiezingen. Bovendien moeten corporaties hun woningvoorraad transformeren in een setting waarin ze weinig extra middelen kunnen genereren. Woningverkoop levert niet zo veel op als ergens anders. Dat kan trouwens ook niet in grote aantallen, omdat de markt dat niet kan opnemen. Waarschijnlijk moeten ook woningen worden gesloopt. Dat kost geld en daar komt niets voor terug. En dat maakt het voor corporaties bijzonder lastig. Corporaties hebben met die gevolgen nu al te maken. In sommige delen van hun bezit hebben ze verhuurproblemen. En ze moeten nu al keuzen maken.

Waar in overdrukgebieden de verkoop van huurwoningen voor de corporatie, de bewoner én de buurt winst kan opleveren, is dat voor krimpgebieden anders. Een korte-termijnprobleem is de moeilijke verkoopbaarheid. Op lange termijn blijken veel van deze voormalige huurwoningen zwakke plekken op de woningmarkt te worden omdat de kopers weinig geld hebben voor investeringen. Ook de buurt of het dorp kan achteruitgaan. Als de waarde inmiddels is gedaald, werkt het spiegelbeeldig. De bewoner moet zijn verlies nemen, de corporatie kan terugkopen (boven de marktprijs om de bewoner te steunen of om later te slopen) of de buurt gaat door het achterwege blijven van onderhoud achteruit. Corporaties zijn hier geen panacee voor alles. Op lange termijn is een anticyclische rol van corporaties in deze gebieden onhoudbaar, omdat ook zij met waardedaling en -vernietiging te maken hebben.

3.8 Spanningsveld 3: er ontstaat spanning tussen koop en huur

In krimpgebieden zijn koopwoningen goedkoper: er is minder vraag. De hoogte van de huren kan echter door de huurtoeslag hoog blijven. De overheid compenseert de hoge huur. Hiermee werkt de huurtoeslag in krimpgebieden ook als bescherming van de financiële positie van de verhuurder. De verhuurder is verzekerd van een hoge huuropbrengst. Dat komt de kwaliteit en daarmee de relatieve marktpositie van de sociale huurwoningen ten goede, maar vergroot de problemen in de goedkope koopsector.

Uniek is dat er rond Winschoten een enorm groot aanbod is van goedkope koopwoningen onder de 150.000 euro. Ik vind dat een groot probleem. Mensen kunnen hun woning niet meer kwijt. Meestal bewonen jongeren en ouderen deze woningen en die willen een volgende stap in hun wooncarrière doen. En ouderen, die daar hun hele leven al wonen,

willen naar een gelijkvloerse woning. Ik denkt dat de onverkoopbaarheid alleen maar erger wordt. Her en der staan al woningen leeg. Sommige woningen zijn tweede woningen geworden en andere staan te verloederen. Het effect van te veel goedkope woningen is dat er ook niet meer in wordt geïnvesteerd. Dat teveel aan goedkope woningen levert bovendien concurrentie op voor Acanthus bij de verkoop van hun eigen woningen. De corporatie verkoopt honderd woningen per jaar à ongeveer 100.000 euro, een belangrijke inkomstenbron voor de herstructurering. De gemeente heeft al gevraagd te stoppen met de verkoop omdat daarmee nog meer goedkope woningen op de markt komen. Maar we hebben het geld nodig voor wijkvernieuwing.

3.9 Corporaties krijgen financiële problemen

Corporaties hebben bij leegstand ook minder huurinkomsten. De waarde van de woningen daalt, de liquiditeit neemt af, maar de herstructureringsopgave is groot.

Woningeigenaren in krimpgebieden hebben doorgaans een (te) optimistisch beeld van de mogelijke opbrengst van hun woning. Liever wachten dan verlies nemen of van gehoopte opbrengst afzien. Daardoor staan woningen lang te koop, terwijl de prijzen nauwelijks dalen.

Bij krimp is niet alleen de verdien capaciteit van gemeenten minder, maar ook die van andere betrokkenen, zoals corporaties en ontwikkelaars. De inkomsten die corporaties en ontwikkelaars uit verhuur en verkoop ontvangen zijn laag. Leegstand in huurwoningen betekent voor corporaties minder inkomsten. Tegelijk dalen de winstmarges voor projectontwikkelaars in krimpgebieden, doordat de huizenprijzen aanzienlijk lager liggen dan het Nederlandse gemiddelde, terwijl de bouwkosten even hoog zijn als elders.

3.10 Gemeenten ondervinden ook financiële problemen

Gemeenten die te maken krijgen met bevolkingsdaling (en daarmee een lager inwoneraantal) krijgen hierdoor minder financiële middelen, terwijl ze meer kosten moeten maken, bijvoorbeeld voor herstructurering van wijken en sloop van woningen zonder vervangende nieuwbouw.

Stagnatie van de groei brengt veel kosten met zich mee. Eén voorbeeld. Veel gemeenten hebben zich al gecommitteerd aan grote nieuwbouwplannen. Deze kunnen vaak maar ten dele gerealiseerd worden en ook de beloofde voorzieningen in zo'n nieuwe wijk kunnen dan niet meer ontwikkeld worden. Dit is een grote kostenpost voor de gemeenten.

Naast sloop en herstructurering blijkt ook het matigen van nieuwbouw voor veel gemeenten een lastige opgave te zijn. Gemeenten zijn vaak huiverig om hun woningbouwprogramma te verlagen. Financiële redenen en prestige liggen hieraan ten grondslag.

3.11 We moeten de handen ineenslaan

Vaak zijn deze panden in particuliere handen, maar vier lokale corporaties hebben de handen ineengeslagen om iets aan deze verwaarloosde en gezichtsbepalende gebouwen te doen. Samen met plattelandsorganisatie Doarpswurk, en met steun van de provincie Friesland, hebben Wonen Noordwest Friesland, Welkom, WoonFriesland en Woningcorporatie Dongeradeel een project ontwikkeld: Aanpak Rotte Kiezen. Doel is samen met de eigenaar-bewoner en het dorp een oplossing te vinden, zodat het dorp er in de toekomst weer mooi bijstaat. Zo zijn er meer voorbeelden te vinden.

4. Specifieke ideeën voor een aanpak in de sector bouwen, wonen en slopen

4.1 Begin als eerste met een bewustwordingsproces

Ontwerp een instrumentarium dat gericht is op bewustwording. Eerder praten en uitwisselen. Erkennen en bespreken van eventueel tegengestelde belangen.

Generieke oplossingen zijn voor krimpgemeenten niet aan de orde. Een belangrijke uitdaging ligt in de omslag in denken en acceptatie van de krimpopgave. Het gevaar bestaat dat generieke geldstromen - zoals het gemeentefonds - worden aangepast. De verdeling van het gemeentefonds reageert op demografische ontwikkelingen. De Raad van het Openbaar Bestuur en de Raad voor de Financiële Verhoudingen constateren dat als alle andere zaken gelijk blijven, een daling van het aantal inwoners met 10 procent resulteert in een daling van de algemene uitkering van het gemeentefonds met 5 procent. De roep tot compensatie van deze uitkeringen zou echter contraproductief kunnen werken. De urgentie wordt immers verlaagd om de omslag in denken van groei naar krimp te maken. Juist het signaal dat de uitkering uit het gemeentefonds afneemt, kan snel het urgentiegevoel dat er iets moet gebeuren vergroten. Voorbeelden in Duitsland laten zien dat juist het onderkennen van deze urgentie de komende jaren centraal moet staan. Als er vervolgens gefundeerde plannen worden gesmeed, moeten brede coalities wel worden gesteund door een aangepast overheidsinstrumentarium. Hiervoor moeten de huidige planologische kaders gericht op groei worden verlaten voor een gedifferentieerder beeld.

4.2 Realiseer meer kwaliteit door middel van transformatie en scherpe keuzen

Waar in de Vogelaarwijken de wijkaanpak vaak leidt tot verdichting, betekent de wijk- en dorpsaanpak in krimpgebieden een echte *planning for decline*. Minder woningen, maar ook minder draagvlak voor voorzieningen. Dat geeft kansen voor kwaliteit, bijvoorbeeld voor de woonomgeving. Rijtjeswoningen kunnen met gedeeltelijke sloop transformeren tot twee-onder-een-kapwoningen. Dit verbreedt het aanbod, wat ook weer goed is voor de doorstroming. Met de gangbare praktijk, dat deze kosten worden doorbelast naar de grondkosten van nieuwe woningen, moet worden gebroken. Voor deze kwaliteitsimpulsen is (nog) geen logische kostendrager.

Welke ruimtelijke kwaliteiten zijn bepalend voor de identiteit van een gebied en wat moet worden bewaard en eventueel versterkt? Maar ook: wat kan beter worden gesloopt, getransformeerd of teruggegeven aan de natuur? Waar kan de relatie van de bebouwde gebieden met het omringende landschap worden versterkt? Gekeken kan bijvoorbeeld naar de mogelijkheden om het landschap naar binnen te brengen door bebouwing te slopen. Door dat te doen op plekken waar bebouwing zonder toekomstwaarde staat en/of waar bijzonder landschap naar binnen kan worden gehaald, ontstaan groene vingers en komt uiteindelijk iedereen direct aan het landschap te wonen. Probeer dat zo te doen dat de verschillende vingers verschillende typen landschap blootleggen, dan ontstaat maximale woonmilieudifferentiatie. Als op tijd wordt geanticipeerd op bevolkingskrimp, is het meestal niet nodig om in één keer grote gebieden te slopen. Vaak kan de verbeterde relatie met het landschap organisch groeien. Soms is het wenselijk nieuwe woningen te bouwen aan zo'n groene vinger. Want vaak zijn er wel te veel woningen, maar ontbreken woningen waarnaar vraag is, zoals ruime woningen, levensloopbestendige woningen en zorgwoningen. Hoogbouwflats hoeven niet helemaal te worden gesloopt om een verbinding met het landschap te leggen, er kunnen ook grote gaten in worden geslagen.

Er moeten keuzen worden gemaakt in woonmilieus. Welke woonmilieus hebben toekomstwaarde en kunnen worden versterkt? En welke hebben juist geen toekomstwaarde, zodat ze beter kunnen worden getransformeerd of teruggegeven aan de natuur? En zijn er woonmilieus te bedenken die wel zijn gewenst, maar nog niet aanwezig? En waar zouden deze kunnen komen? Zijn deze vragen beantwoord, dan is het mogelijk gebieden aan te wijzen die kunnen worden teruggegeven aan de natuur of kunnen worden 'losgelaten'. Loslaten betekent stoppen met investeren en het heft in handen geven van de bewoners, die, onder de voorwaarde dat het aantal woningen niet wordt uitgebreid, de vrijheid krijgen om hun wijk, buurt of dorp naar eigen inzicht zelf te beheren.

4.3 Geef corporaties de ruimte om verantwoord maatschappelijk te ondernemen

Kunnen de Zeeuwse corporaties eigenlijk zelfstandig wel alle investeringen aan, die nodig zijn om de veranderopgave goed uit te voeren? Ik denk van wel. Het werken aan het verblijven moet zo goed in elkaar zitten, dat ondernemers daaraan kunnen verdienen. Dat is de toets of je met iets goeds bezig bent of niet. Is het aantrekkelijk om mee te gaan in de exploitatie of ontwikkeling van een zorghotel? Is het interessant om woningen voor een deel tijdelijk te verhuren? Dat moet de corporatie bedrijfseconomisch goed afwegen. De kern bij corporaties is hoe ze hun woningvoorraad kunnen transformeren. Zoals we er nu tegenaan kijken, kunnen we dat niet helemaal zelf betalen. Corporaties moeten daar waar ze geld kunnen verdienen, ook in staat worden gesteld te verdienen, doordat ze samenwerken met gemeenten en ze aantrekkelijke projecten kunnen realiseren. Bij investeringen in energiebesparing moeten ze de ruimte krijgen daar huurverhogingen voor te vragen. Ook in het vpb-regime zouden meer mogelijkheden moeten zijn om onrendabel te investeren. Het is dus belangrijker dat de juiste condities worden geschapen dan dat er bakken met geld vanuit Den Haag komen. Ook is een fundamentele herziening van het gemeentefonds nodig. We kunnen nu al beginnen en een heel eind komen, ook al lukt dat wellicht niet helemaal zelf. Dat vraagt wel om keuzen maken en ondernemingszin. Waar kan ik geld verdienen zodat ik het op een andere plek kan uitgeven? Waar kan ik woningen verkopen, en waar kan ik op plekken waar dat kan iets doen aan de huurhoogte? En dat moet je dan ook allemaal nog uitleggen aan bewoners.

Subsidies en meerjarige brede uitkeringen dienen ook ter dekking van onrendabele toppen aangewend kunnen worden. Het criterium zou moeten zijn dat het - i.h.k.v. Leefbaarheid - maatschappelijk gewenste voorzieningen betreft.

4.4 Geef experimenten een kans

Al die investeringen kosten veel geld. Wat is eigenlijk de financiële armslag van de corporatie in relatie tot de opgave? We hebben tot nu toe alles kunnen betalen uit de verkoop van bestaande en nieuwe woningen op herstructureringslocaties. Maar dat droogt langzamerhand op. We moeten samen Den Haag duidelijk maken dat de financieringsystematiek van het rijk aan gemeenten niet meer juist is. Tot nu toe is het uitgangspunt van financiering hoe meer inwoners, hoe meer geld. Wij hebben juist te maken met minder inwoners, maar er moet daarom juist wel heel veel gebeuren. Minister Van der Laan heeft het signaal afgegeven dat hij oog heeft voor krimp. Nu moeten we met elkaar - corporaties, gemeenten, zorg en welzijn, en provincie - dit gebied op de kaart zetten en bekijken wat we de komende jaren nodig hebben aan transformatiegelden. Daarbij verwachten we steun van het rijk. Bijvoorbeeld bij het probleem van goedkope koop. We zitten met de SEV, de streekraad (samenwerking Oost-Groninger gemeenten), provincie en corporaties om de tafel om te kijken hoe we dat probleem kunnen tackelen. Daar is misschien een sloopfonds voor nodig. Of experimenten - daarom zit de SEV ook aan tafel.

De overheid zou ons de mogelijkheid moeten geven dingen uit te proberen door ons meer experimenteergeld te geven.

We moeten er rekening mee houden dat na 2020 de rijksbijdrage op het vlak van herstructurering stopt. Dat kan een nadelige uitwerking hebben omdat juist in die periode zijn de effecten van de krimp zich het meeste manifesteren.

Wellicht zijn jonge mensen vast te houden in deze regio's door kluswoningen aan te bieden. Vooral in Rotterdam zijn successen geboekt in verpauperde wijken met het om niet of tegen gereduceerd tarief weggeven van woningen onder voorwaarde van een grootschalige opknapbeurt. De woningen werden 'gekocht' door jonge hoger opgeleiden, vaak van buitenaf, die veel tijd investeerden in hun woning. Het vergroot de leefbaarheid en sociale samenhang in een buurt en verlengt de levensduur van het vastgoed. Deze aanpak is in krimpgebieden nog niet toegepast.

Kies voor de aanpak van het project Rotte Kiezen (zie www.aanpakrottekiezen.nl). Bij krimp ligt de verpaupering en de negatieve spiraalwerking op de loer. Het is van veel maatschappelijk belang de verpauperende panden op prominente plekken op het platteland aan te pakken. Het betreft vaak particuliere panden. Daar zou vanuit de gemeenten, Provincies en ook het geld voor beschikbaar moeten komen. Corporaties (in ieder geval de corporaties die bij het project aanpak Rotte Kiezen zijn betrokken) zijn bereid daar ook aan bij te dragen met geld (onrendabele investeringen) en menskracht.

4.5 Herzien het gehele beleids- en regelinstrumentarium op alle niveaus

Het gehele beleids- en regelinstrumentarium voor de bouw is afgestemd op meer en meer bouwen. Nu de krimp is ingezet en op termijn zal overgaan in structurele daling, ook van de woningvoorraad, moet een geheel nieuw beleids- en regelinstrumentarium voor bouwen worden ontwikkeld.

Juist op het vlak van de transformatie ontberen ons fundamentele instrumenten. Als het gaat om het beleidsveld "bouwen en wonen" hebben wij daar de nodige ervaring mee. Woningbouwcorporaties voeren veelal niet het beleid dat noodzakelijk is. Er worden vaak te weinig slechte woningen vervangen door nieuwe. En er worden teveel woningen zonder toekomstwaarde verkocht met als gevolg op termijn verpaupering en leegstand in de goedkope koopsector. Gemeenten hebben niet de instrumenten om onwillige corporaties echt aan te sturen. Probleem is ook dat veel corporaties inmiddels zo geprofessionaliseerd zijn dat de beleidsmatige aansturing door gemeenten/regio's problematisch is. Ook de transformatie van de goedkope koopsector komt snel op ons af. Ook daar zijn extra instrumenten/regels noodzakelijk.

Europese wetgeving: oneigenlijke staatssteun. Het verlaagt de toch al weinige investeringsbereidheid bij marktpartijen, wanneer het locaties in krimpgebieden betreft vertraagt de ontwikkeling of start van projecten. Elementen: een overheidsbijdrage aan de projectrealisatie kan oneigenlijke concurrentie betekenen t.o.v. marktpartijen (ook maatschappelijk middenveld is hierbij soms markt) die niet deelnemen aan dat project. Sanctie is een blokkade op of andere vorm van de uitvoering.

Taakafbakening kernactiviteit Leefbaarheid. De casuïstiek van de kernactiviteit Leefbaarheid sluit de mogelijkheid uit tot eigen exploitatie (eigen bemensing) van maatschappelijk vastgoed. Het beperkt dus ook de mogelijkheid tot (formeel) combinaties

van functies en taken in multifunctionele accommodaties, zoals vaak nodig op het platteland in krimpregio's; derhalve staat het nieuwe allianties bij integrale projecten in de weg. Er wordt hier en daar al wel de hand mee gelicht, maar geeft onwillige corporaties een legitimiteit om hier niet aan mee te doen.

Toestaan dat groeiregelingen ook voor krimpsituaties mogen.

Een vrijwaringsregel voor maatschappelijk gewenste projecten met een overheidsbijdrage in krimpgebieden, waar steeds meer samengewerkt moet worden in nieuwe allianties, dus ook met marktpartijen.

Uitbreiding van het begrip Leefbaarheid in het BBSH, zoals hierboven bedoeld. Kan ook beslist als voorbeeld dienen voor andere sectoren, zoals zorg, onderwijs, welzijn, sport en cultuur.

Gemeenten moeten soms te lang wachten op besluitvorming van ontwikkelaar(s). Daardoor verliezen ze soms de kans op subsidies.

4.6 Stimuleer de dynamiek op de woningmarkt

Ook in krimpgebieden wordt overdrachtsbelasting geheven. Een straf op verhuizen, die de zo noodzakelijke doorstroming verder remt. Wat zou er gebeuren als in deze delen van ons land al dan niet tijdelijk de overdrachtsbelasting wordt afgeschaft? Zijn bewoners die nu 'vastzitten' in hun woning, omdat zij in elk geval de overdrachtsbelasting eruit willen hebben, eerder bereid om te verhuizen?

Hypotheek en dalende woningprijzen zorgen voor sociale druk op collectief niveau. Fiscaal-hypotheek Wijken van Heerlen met veel particulier woningbezit zijn er slechter aan toe dan de prachtwijken! Dat is probleem voor bezitters en voor banken en de overheid v.b.w. het collectieve sociale, maar ook de nadelige stedenbouwkundige-kwalitatieve effecten. Verleng de dubbele hypotheeklasten termijn om woningverkoop niet te frustreren. Solidariteit: aftoppen rente-aftrek hypotheek boven 1 mln. Maak de kosten woningonderhoud aftrekbaar. Gericht op tegengaan achteruitgang vastgoedbezit. Beperken tot woningen met WOZ waarde van 750.000.

4.7 Geef regio's maximaal de ruimte om de vraagstukken zelf aan te pakken, o.a. door hun de Vogelaarheffing zelf te laten inzetten voor krimp

Moet een corporatie in een krimpgebied bijdragen aan de Vogelaarheffing? Nu minister Van der Laan de krimp-problematiek als urgent beschouwt, lijkt een Van der Laan-heffing voor de krimpaanpak op komst. Wie gaat dat betalen: de overheid, de bewoners of de corporaties? Is een krimpheffing gebaseerd op onderlinge solidariteit wel rechtvaardig of is hier een maatgerichte subsidie meer wenselijk? Als het uitnemen van de slechtste delen en investeren in de kwaliteit van de goede delen de enige manier is om waardebehoud van de resterende voorraad te realiseren, is een lange-termijnoplossing nodig. Wellicht is een vorm van beleggen op zeer lange termijn in het uitnemen van slechte risico's vanuit opbrengsten in overdrukgebieden mogelijk. Dit vraagt ook om nieuwe solidariteit binnen de sector: geen geld van krimp- naar probleemwijken, maar investeren van overschotten uit overdrukgebieden in ontbouw van krimpregio's.

Naast de verandering in gemeentelijke financiering - niet alleen groei belonen, maar ook krimp - vind ik dat er ook geld in de gemeentekas moet komen om het voorzieningenniveau

- voor minder mensen - overeind te houden. Daarnaast heeft de corporatie protest aangetekend tegen de Vogelaarheffing. We hebben een even grote opgave als veel corporaties in de steden. Haal dat geld nou niet bij ons vandaan, maar geef het ons terug. We zijn met elkaar de 41ste Vogelaarwijk. Ook de vennootschapsbelasting kost ons miljoenen, al dat geld kunnen we niet meer gebruiken voor krimp. Als de overheid dat terugpompt in ons gebied, investeren ze ook weer. En de overheid zou in de infrastructuur investeringen moeten stimuleren.

De afroming van de woningbouwcorporaties door Vogelaar/Bos vormt een probleem. Door sectorschotten van budget, personeel en faciliteiten is de huidige inzet hiervan bij gemeenten, maatschappelijke instellingen en ook de corporaties zelf, niet efficiënt en dus exploitatief ongunstig bij multifunctionele accommodaties.

Veel partijen wijzen - overigens terecht - naar de corporaties als aanjager van de vernieuwing. Particuliere huishoudens blijven immers zo lang mogelijk in de woning zitten en beperken investeringen tot een minimum. Ontwikkelaars zoeken andere gebieden op om rendabel te kunnen investeren. Om de corporaties in krimpgebieden daadwerkelijk deze aanjaagrol te laten vervullen, moet kritisch naar de afroming van de investeringscapaciteit van corporaties worden gekeken. De zogenoemde Vogelaarheffing voor corporaties buiten de veertig aandachtswijken is in krimpgebieden dubieus. Corporaties moeten aankopen, verbouwen, slopen, natuur aanleggen en beperkt nieuw bouwen, terwijl ze slechts beperkte huur- en verkoopopbrengsten kunnen realiseren. Gezien de onrendabele opgave waarvoor corporaties in krimpgebieden staan, is deze afroming twijfelachtig. Overwogen moet worden om de Vogelaarheffing voor corporaties in krimpgebieden ongedaan te maken.

4.8 Laat alle partijen een duit in het zakje doen: sloopfonds

Complicerende factor is dat niet alle partijen waar de maatschappelijke kosten neerslaan bijdragen aan het voorkomen daarvan. Naast de overheid hebben ook corporaties en marktpartijen belang bij investeringen en het voorkomen van een negatieve spiraal. Kosten en opbrengsten komen echter meestal niet bij dezelfde partijen terecht. De sloopopgave komt vaak bij corporaties terecht, een particuliere eigenaar sloopt niet snel zijn woning, terwijl eventuele opbrengsten meestal bij diverse ontwikkelende partijen landen. Lokaal zijn interessante initiatieven te zien, waaronder het instellen van een sloopfonds in Heerlen. De afspraak met ontwikkelaars is simpel: twee woningen moeten worden gesloopt voordat er één nieuwe woning mag worden gebouwd. Naast de samenwerking met ontwikkelaars zouden ook lokale banken bij de krimpopgave kunnen worden betrokken. In Duitsland zien banken bijvoorbeeld de waarden van de huizenprijzen dalen, wat een hoger risico voor de bank met zich mee draagt. Deze waardedaling geeft problemen bij de verkoop van de woning door particulieren. Dat kan aflossingsproblemen geven bij hypotheekverstrekkers. Om te waarborgen dat de waarde van het vastgoed van hun klanten niet te veel daalt, zijn er in Duitsland voorbeelden waarbij banken zelf meebetalen aan de sloop van leegstaande woningen. Deze opties zouden ook in Nederland verder kunnen worden onderzocht. Positief is het initiatief in Delfzijl waar een bank is benaderd om mee te denken over de herontwikkeling in de gemeente.

Een ander lokaal initiatief is afkomstig van de provincie Limburg die samen met gemeenten een fonds wil oprichten dat moeilijk verkoopbare woningen opkoopt. Voorwaarde is wel dat de verkopers naar een nieuwbouwwoning verhuizen. De doorstroming blijft zodoende gewaarborgd en de gewenste kwalitatieve vernieuwing kan gewaarborgd blijven.

Hoewel lokale partijen primair verantwoordelijk zijn voor de aanpak en hoofdzakelijk zelf moeten bijdragen aan mogelijke oplossingen die recht doen aan de lokale omstandigheden, bestaat het gevaar dat bovengenoemde initiatieven überhaupt niet van de grond zullen komen zonder financiële impuls van de overheid. Bij beperkte opbrengsten kan het sloopfonds bijvoorbeeld een te grote belasting leggen op de winst van marktpartijen, waardoor initiatieven helemaal niet van de grond komen.

4.9 Verdeel de pijn, hervind de balans

Die transformatie moet ook nog worden gemaakt in een financieel-economische context die het niet gemakkelijker maakt. Corporaties hebben dan een goede samenwerking met de gemeente nodig, zegt De Ceuster. Er wordt nog steeds op allerlei plekken gebouwd, ook in de koopsector, waarmee partijen geld verdienen. 'Die zijn dus blijkbaar slimmer dan wij. Deels is dat zo, maar gemeenten moeten ook beseffen dat als zij te eenvoudig medewerking verlenen aan plannen voor woningbouw waarmee anderen geld verdienen, ze het de plaatselijke corporaties niet gemakkelijk maken. Daarmee kan een hoop verdien capaciteit wegvloeien. Gemeenten en corporaties moeten proberen daarin samen een balans te vinden.'

Binnen het BLS een verevening tussen de sterke (Bls-)regio's en de zwakkere steeds leger lopende krimpregio's. Bijvoorbeeld een af te dragen compensatiebedrag per nieuw te bouwen woning.

4.10 Herzie de bestaande financieringsstromen waar ze voor krimpgebieden contraproductief werken

Als er voor gemeenten weinig mogelijkheden zijn om winst uit grondexploitaties ergens anders in te zetten, dan zijn zij aangewezen op financiële reserves of subsidiestromen van derden. De belangrijkste subsidiemogelijkheden naar gemeenten - het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) - zijn echter tamelijk eenzijdig gericht op groei. Via het BLS wil het rijk de woningbouwproductie in stedelijke gebieden stimuleren om het woningtekort terug te dringen. Landelijk gebied en gemeenten met een woningoverschot (de krimp gemeenten) komen niet in aanmerking voor de regeling.

De ISV-gelden kennen een bredere doelgroep. De grote steden ontvangen gelden via het grotestedenbeleid. De overige gemeenten zijn afhankelijk van de provincie. Echter, zoals de Raad van het Openbaar Bestuur en de Raad voor de Financiële Verhoudingen constateren, wordt er bij de verdeling van de gelden over provincies geen rekening gehouden met regionale verschillen in de hoogte van de onrendabele kapitaallasten. Deze zullen in Delfzijl aanzienlijk hoger zijn dan in Amsterdam. Herziening van beide subsidiestromen is daarom noodzakelijk om lokale initiatieven tot bloei te laten komen.

Het Besluit lokatiegebonden subsidies (BLS) en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) zijn gericht op het accommoderen van de groei. De ISV- verdeelsleutel is gericht op groei van inwoneraantallen. BLS wordt ingezet voor onrendabele top + bijdrage bij ontwikkelingsinvesteringen. Maar bij krimp wil je slopen, daar zijn substantiële kosten mee gemoeid. Dat kun je niet financieren uit BLS als je niet ook weer bouwt.

In feite is de huidige financieringsmethodiek voor stedelijke vernieuwing helemaal gericht op groei. Daardoor kan niet goed geanticipeerd worden op de specifieke problemen die bij stedelijke herstructurering ten gevolge van krimp optreden; daar is geen sprake van nieuw bouwen en toevoegen, maar van verwijderen en uitdunnen. Voor die vorm van stedelijke

vernieuwing is op dit moment geen goed financieringsysteem beschikbaar, waardoor effectief optreden bijzonder moeilijk is.

Tot dusver zijn bijdragen van het ministerie van VROM in de stedelijke vernieuwing beperkt gebleven tot tegemoetkomingen in de maatregelen in de openbare ruimte; tekorten (zoals onrendabele toppen) in het vastgoed zijn niet 'subsidiabel'. Daardoor zijn locatie-ontwikkelingen in bebouwde kom vanwege de moeilijke exploitaties – zeker in krimpgebieden – moeizame trajecten voor investeerders. Alleen het opknappen van de openbare omgeving trekt een project niet over de drempel.

We vragen gemeenten zich te realiseren dat als ze zo door bouwen ze uiteindelijk voor leegstand bouwen. Maar we zitten nu nog in een aanjaagperiode waarin ze extra gelden krijgen voor meer huizen bouwen (BLS). Ook worden gemeenten gestimuleerd door het Rijk om te groeien dmv gemeentefonds e.d. Ze krijgen meer OZB als ze meer huizen in hun gemeenten hebben staan.

Het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) werkt niet voor krimpgebieden. De herziening van de Huisvestingswet speelt niet in op krimp. Het is geen adequaat instrumentarium voor het saneren en oppakken van de onderkant van de eigenwoningsector. Bijvoorbeeld aankoop om te saneren, begeleiding bij particuliere woningverbetering, etc. Corporaties die activiteiten ontplooiën op dit terrein, zouden de inspanningen moeten kunnen aftrekken voor de vennootschapsbelasting, Vogeljaarheffing e.d.

4.11 Geef sturing van bovenaf

Rijksbeleid dat inspeelt op enerzijds de te hoge druk op de woningmarkt in het westen en de afnemende druk op de woningmarkt in de periferie van Nederland. Nieuwe sturing /maatregelen zijn wenselijk.

In Drenthe zijn we bezig met het onderwerp bevolkingsdaling in regionaal verband. Het Rijk kan Noord-Nederland stimuleren om met een gezamenlijke strategie op landsdelig niveau aan de slag te gaan.

Creëer mogelijkheden voor regionale afstemming om onderlinge concurrentie te beperken. Dit op het gebied van wonen, voorzieningen, arbeid en mobiliteit.

Bevorder doorontwikkeling van bestuurlijk toezicht, minder vanuit een toetsende rol maar als partners.

Noodzaak tot beteugelen van woningbouwproductie die uitstijgen boven reële marktverwachtingen. Een sterke coördinerende en beslissende rol (sancties) bij de Provincie is nodig. Afspraken over woningbouwproductie moeten bindend worden voor gemeenten en corporaties.

4.12 Zet (ervarings)deskundigen in

Inzet deskundigen uit VROM/Impuls- en Aanjaagteams ook in de krimpregio's.

Ga in gesprek met regio's waar 'krimp' speelt of op korte termijn aan de orde is.

4.13 Zorg voor maatwerk

Maatwerk: Elk gebied categoriseren en naar categorie gepaste regelgeving opstellen.
Bijvoorbeeld: gradaties. 0 = groei, 1 = afnemende groei, 2 = stagnatie, 3= geringe krimp, 4= krimp (en hieraan cijfers koppelen). Focus van kwantiteit naar kwaliteit.

Geef structurele subsidies voor herstructurering, transformatie, binnenstedelijke opgaven, sloop en in het algemeen voor kwaliteit.

5. Percepties van gevolgen van bevolkingsdaling voor de sector onderwijs

5.1 De huidige financieringsconstructies werken niet adequaat in een krimpsituatie

De t-1 constructie werkt niet. De daling van het leerlingen aantal verloopt sneller dan de kosten die onderwijs maakt. Immers 25 kinderen minder betekent het ontslag van een fte, maar niet het sluiten van een lokaal. Dit terwijl de kosten wel gemaakt worden. Is de zogeheten kostenremanentie.

De overschrijdingsregeling werkt belemmerend bij daling van het leerlingenaantal. Als een gemeente een school wil helpen met eigen middelen, dan moet de gemeente dit ook bekostigen bij alle andere scholen in deze gemeente, tenzij het schoolbestuur/de schoolbesturen afzien van deze regeling.

5.2 Opheffing van scholen dreigt, zowel op het platteland als in de stad

De opheffingsnorm is een probleem in krimpgebieden. Door de regeling dat als een school drie jaar onder de opheffingsnorm verkeert (die in iedere gemeente in Nederland anders is), de school opgeheven moet worden als zelfstandig brinnummer. Dit heeft een grote impact op de financiële situatie van betreffende school c.q. stichting.

Opheffingsnormen zijn niet alleen op het platteland soms problematisch, ook in een stad kunnen er in een krimpsituatie ongewenste effecten optreden. De opheffingsnorm is in een stad soms relatief hoog (> 160). Een school van deze omvang kan prima functioneren maar zodra hij 3 jaar op rij onder deze norm zakt kan de bekostiging stoppen. Daarvoor kunnen schoolbesturen weer een beroep doen op een kleine scholentoeslag maar dat lukt niet altijd. Daarnaast biedt in een krimpende situatie voor sommige schoolbesturen de gemiddelde schoolgrootte op de lange termijn ook geen soelaas. Er ligt in krimpende gemeenten een grote transitieopgave om van veel kleine scholen naar minder en grotere scholen te komen.

Tot dusver stoppen de Rijksfinanciën (na 3 jaar) bij een ondergrens van 23 leerlingen. In de Regio Eemsdelta (Noord-Groningen) loopt de basisschoolpopulatie (kinderen < 12 jr) in 20 jaar terug met maar liefst 45-60%; een vijftal scholen zit reeds op en rondom die wettelijke ondergrens. Men staat voor de keuze: schooltje handhaven met eigen middelen of opheffen en overgaan tot bundeling elders.

Door de toepassing van de formule ontstaat een strak keurslijf waar nauwelijks uit te ontsnappen is. Als je als bestuur scholen hebt in een gebied met een hoge opheffingsnorm (bv. een stad) en scholen op het platteland, betekent het hebben van scholen in de stad een nekslag voor de scholen op het platteland. Immers bij een teruglopend aantal leerlingen zakt ook het aantal leerlingen in de stad en verdwijnt het surplus aan leerlingen op een grote school in de stad waardoor je de kleine school in stand kunt houden m.b.v. deze formule.

Op dit moment wordt bij de toepassing van deze wetgeving geen rekening gehouden met de situatie dat een bestuur scholen in zowel de stad als op het platteland heeft. Als er sprake is van een groeiscenario, dan is dat geen probleem. Nu echter bij krimp zie je de problemen ontstaan en worden scholen opgeheven. Ook scholen in de stad gaan dicht hoewel het leerlingenaantal niet laag is. Voorbeeld: als de opheffingsnorm 166 is en je zit drie jaar hieronder (bv 160-160-160) moet de school gesloten worden....Dat is dus zeker niet het sluiten van een kleine school.

5.3 Waar laten we dan onze leerlingen?

Een gemeente kan in de situatie terechtkomen dat een school van bv. 120 leerlingen niet meer bekostigd wordt, terwijl het niet zomaar mogelijk is om die 120 leerlingen elders te plaatsen. Een transitieprobleem. In een overgangsfase kun je soms zelfs ruimtegebrek hebben als een schoolbestuur de school niet meer kan exploiteren en de leerlingen elders ondergebracht dienen te worden, in een andere school.

5.4 Het netwerk aan onderwijsvoorzieningen wordt aangetast

Er is een tekort aan formatieruimte voor onderwijsteams. Het wegvallen van een bruikbaar en gespreid netwerk aan onderwijsvoorzieningen.

5.5 Oplossingen veroorzaken nieuwe problemen

Redelijkerwijs kunnen de kosten voor continuering van een te kleine school niet uit eigen middelen komen. Noch de kosten bij een keus voor opheffing en bundeling elders, zoals grotere reisafstanden voor leerlingen. Bovendien brengt opheffen ook extra kosten met zich mee (sloop of andere bestemming).

Schoolbesturen lopen tegen kosten vanwege de transitie aan (stopzetten bekostiging, problemen in de exploitatie). De gemeenten worden met extra uitgaven in de fysieke sfeer geconfronteerd omdat de bestaande schoolgebouwen in de meeste gevallen niet zomaar getransformeerd kunnen worden.

6. Specifieke ideeën voor een aanpak in de sector onderwijs

6.1 Wet- en regelgeving moeten worden aangepast aan de nieuwe omstandigheden

De wet zou aangepast moeten worden aan de veranderde omstandigheden. Nu gebeurt dat eens in de 5 jaar en gaat de opheffingsnorm terug met 2 of 3 leerlingen. Gezien de demografische ontwikkelingen in Zuid-Limburg is dat volstrekt ontoereikend en duurt de aanpassing veel te lang.

Vastgoed schoolbezit en gemeentelijke verantwoordelijkheid. Schoolstichtingen zijn afhankelijk van leerlingenaantallen qua inkomsten. Zij signaleren als eerste en op kwartaalbasis veranderende leerlingaantallen op schoollokatieniveau. Het is hun financiële belang om eventuele terugloop niet direct te melden, maar eerst macro – d.w.z. voor alle scholen die bij een stichting behoren – het effect te volgen. Dat levert veel vertraging op in het bijstellen van gemeentelijk beleid.

Geen onderwijswet voorziet in krimp in deze omvangrijke en langdurige mate. Ideaal zou zijn een meerjarige bekostiging om aanpassingen aan krimp en/of herschikking van schalen te voorzien een planmatige en betaalbare planning.

Niet zoeken naar allerlei maatregelen die de krimp ongedaan maken, want dat is niet mogelijk. De krimp is een gegeven. Echter hoe kunnen we de transitie opvangen tussen nu en het moment dat de daling afvlakt. Schoolbesturen komen voor hoge kosten te staan, die zij niet meer kunnen betalen. Verder betekent de krimp een daling van het aantal scholen tussen nu en 2025, een ontwikkeling die niet af te wenden is. Echter dit gegeven hebben velen nog niet op het netvlies, de weerstand is sterk, zowel op politiek als op burgerlijk vlak.

Krimpsituaties maken fusie en samenwerking noodzakelijk, maar de negatieve beelden over schaalvergroting onderwijs ('klein is beter') verhinderen adequaat handelen (fusietoets). Dat geldt ook voor de flexibele inzet van leerkrachten (bijvoorbeeld: HBO onderwijskrachten inzetten in VO, zoals dat speelt bij onder andere Stichting VO Parkstad Limburg).

6.2 Er is meer ruimte nodig voor flexibiliteit

De bekostiging van kleine scholen is soms niet adequaat. In totaliteit is de financiële problematiek overheersend. Toepassing van uitzonderingsregels of experimenteerruimte is wenselijk.

Indien de provincie c.q. gemeente vindt dat op het platteland scholen in stand dienen te blijven, zou de provincie/gemeente erover na kunnen denken of ze (uitgaande van een kleine kernen beleid) de school willen ondersteunen op financieel en/of materieel gebied.

Flexibel omgaan met opheffingsnorm en veel langere overgangperiodes in de bekostiging zouden een goede bijdrage leveren aan het anticiperen op de krimpopgave in het onderwijs.

Bekostigingsregels voor 'krimpscholen'; toepassing van voorrangregels of experimenteerruimte voor aanpassing formatie; ad hoc bekostiging van krimpproblemen. Krimpregelingen in brede zin. De bestaande regelgeving in het onderwijs gaat uit van groeidenken. Nodig is gerichte regelgeving die flexibiliteit biedt, ook in geval van krimp.

De gemeente moet de ruimte en vrijheid krijgen om dit te doen, indien noodzakelijk, zonder dat dit gezien wordt als overtreding van artikel 23 van de grondwet (gelijkstelling openbaar en (algemeen) bijzonder onderwijs).

6.3 Er is financiële compensatie nodig

Staatssecretaris Dijkzema houdt in haar recente brief aan TK een pleidooi voor het niet direct sluiten van kleine scholen, maar handhaaft niettemin 'haar' ondergrens van 23. Rijkssteun ook bij een kleiner aantal geeft pas echte gelijkwaardige keuzevrijheid aan gemeenten, schoolbesturen en ouders, dus stellen we voor: Rijksfinanciën intact laten bij schooltjes onder de 23 leerlingen indien eenieder die situatie wenst te handhaven; indien wordt besloten tot opheffing en clustering elders, dan zou een rijkscompensatie in extra kosten aan te bevelen zijn.

Daarnaast is een soort sloopfonds onderwijshuisvesting een mogelijkheid, zoals er ook voor de sloopopgaven in de woningbouw sloopfondsen worden aangelegd.

6.4 Bestaande normen dienen te worden verruimd

Bestaande wetgeving oprekken, door bv. de opheffingsnorm verlengen van 3 naar 5 jaar en de berekeningsgrondslag van 1 op de 5 jaar terugbrengen naar 1 op de 3 jaar.

Vertraag het effect door over te stappen op bv. T-2 of T-3.

7. Percepties van gevolgen van bevolkingsdaling voor het voorzieningenniveau

7.1 Het voorzieningenniveau komt onder druk te staan

Een groot effect van krimp ligt op het voorzieningenniveau: krimp versterkt de effecten van de maatschappelijke en economische schaalvergroting aanzienlijk; scholen en winkels ondervinden als eerste de gevolgen van de krimp. Door het dalend aantal inwoners kunnen winkels hun hoofd niet meer boven water houden. Scholen krijgen veel minder leerlingen - in sommige gebieden in Nederland is dat aantal al gehalveerd - maar ook voorzieningen als een dorps huis of sport- en andere verenigingen krijgen het moeilijk. Vooral in dorpen betekent dit een aantasting van de leefbaarheid. Gevolg kan zijn dat nog meer mensen wegtrekken.

Een van de gevolgen van krimp is het afnemen van voorzieningen. Winschoten en Veendam zijn streekcentra met ongeveer 20.000 à 30.000 inwoners. Daar is een redelijk voorzieningenniveau en zal dat ook wel zo blijven. Dat heeft aantrekkingskracht voor jongeren en ouderen in de omgeving. De kleinere dorpen hebben nog enkele voorzieningen, maar die verdwijnen steeds sneller. Qua voorzieningen zijn de bewoners dan aangewezen op de streekcentra. De huisarts is inmiddels weg, het buurthuis is moeilijk draaiende te houden, en de supermarkten die er nog zijn kunnen alleen in de benen blijven als ze vernieuwen. Heel veel voorzieningen staan onder druk. Dat geheel is niet meer in stand te houden, dus moeten we keuzen maken. Je kunt wel een heel dorp in de lucht houden, maar dan verkast de problematiek zich naar een dorp verderop.

7.2 We dreigen in bepaalde regio's onder het minimumniveau te zakken

Voorzieningen komen onder druk te staan. Je moet geen voorzieningen in leven proberen te houden waar volstrekt geen draagvlak voor is. Een uitzondering voor twee soorten voorzieningen is echter nodig. Dorps huizen als ontmoetingsplek voor de dorpsbewoners en de peuterspeelzaal/basisschool, liefst in de vorm van een multifunctioneel centrum/brede school. Voor basisscholen op het platteland zou de norm voor het minimaal aantal leerlingen naar beneden bijgesteld mogen worden.

7.3 De leefbaarheid wordt aangetast

Ook de leefbaarheid staat onder druk. Er wonen steeds minder mensen in kleine kernen, waardoor het voorzieningenniveau onder druk komt te staan. Op zich staan er niet eens zo veel woningen leeg, omdat veel mensen uit België en Duitsland hier een tweede huis hebben. Maar die woningen zijn niet permanent bewoond. Door de schaalvergroting staat het voorzieningenniveau wel overal onder druk. Het afnemend aantal voorzieningen zoals winkels of scholen is op zich niet zo heel erg, want daardoor neemt de leefbaarheid niet af. Wel een nijpend probleem is de teruggang van het verenigingsleven, want dat is een sociaal bindmiddel. Desondanks nemen corporaties ook in Zeeland veel dorps huizen, brede scholen en sportaccommodaties over en bouwen deze nieuw.

7.4 Er ontstaan maatschappelijke problemen

Oudere mensen zonder auto komen echter wel in de knel, met gevolgen als eenzaamheid. Daarnaast vertrekt een grote stroom jongeren, omdat hier onvoldoende hoger onderwijs is. Onderwijsvoorzieningen zijn essentieel om mensen hier te krijgen en te houden.

Provincies: de ruimtelijke ordening. In krimpregio's is Leefbaarheid het vertrekpunt. Naast de sociale cohesie betekent dat fysieke voorzieningenaccommodaties en vervolgens daarbij horende woningbouw: 'woning volgt voorziening' dus. Waarom zouden provincies dan nog

langer richtgetallen voor wel/niet uitbreiding van kernen geven in krimpgebieden. Dat lijkt dat vrij weinig zin te hebben. Niet de overheden, maar de 'markt' (incl. maatschappelijk middenveld) bepaalt steeds meer waar er gebouwd wordt. Wat is het belang van een provincie hierin (vergelijk dit met 40 wijken, waar ook geen provinciale interventies zijn). Voorstel: instellen van regelluwe zones, waarin provincie alleen ingrijpt bij conflicterende zaken tussen gemeenten en voor het overige zich ook faciliterend opstelt (bijv. onderzoeken).

De wetgeving van het Ministerie van VWS wetgeving vraagt aandacht op het aspect van inwonergelateerde faciliteiten en budgetten. Er wordt in de zorg vanuit Den Haag veel gewerkt met budgetten, die gerelateerd worden aan het inwoneraantal van het verzorgingsgebied. Als voorbeeld kan genoemd worden de streekziekenhuizen. Die krijgen steeds meer te maken met een dalende totaalbevolking, een stijgende vergrijzing en enorme terugloop van het kinderaantal (zie vorig punt). Ouderen vergen hun specifieke zorg, in- en extramuraal. Maar onrustbarend zijn de gevolgen voor het dalende kinderaantal voor kraam- en kinderafdelingen, gynaecologen, spoedeisende posten. Dat geldt overigens ook voor andere hulpdiensten zoals consultatiebureau's en kraamzorg thuis. Negatieve gevolgen voor gemeenten: renovatie- en domoticakosten om meer nulredenwoningen met faciliteiten te krijgen, zowel bij huurwoningen als particuliere eigen woningen. Ziekenhuizen worden bedreigd met sluiting van kind-gerelateerde afdelingen en kunnen per begin dit jaar geen beroep meer doen op een juist hiervoor bedoelde beschikbaarheidsbeginsel.

Koste wat 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 verhoudingen, 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 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.

8. Specifieke ideeën voor een aanpak ter zake van het voorzieningenniveau

8.1 Niet alles kan overal, zorg voor differentiatie

Voorzieningen zijn onmisbaar om de vitaliteit in een gebied te behouden of terug te brengen. Welke voorzieningen zijn gewenst en waar kunnen deze met voldoende draagvlak worden gerealiseerd? Het is belangrijk te zorgen voor een compleet voorzieningenpakket op regionaal niveau, dat voor iedereen bereikbaar is. Afgeraden wordt om voorzieningen te concentreren. Beter is te kiezen voor kleinschaligheid aan de randen van wijken, tegen het groene landschap aan om dat landschap te benutten en te ervaren. Ook is het beter voorzieningen over de dorpen te verdelen: het ene dorp de basisschool, het andere de bibliotheek, weer een andere de winkels voor de dagelijkse boodschappen, en weer een andere het kunstcentrum en daartussen een route waarmee alles goed bereikbaar is. Ten slotte zou een 'mobiele brigade' de mensen bij de voorzieningen moeten brengen en de voorzieningen bij de mensen. Zoals vervoer van kinderen naar school en van ouderen en

gehandicapten naar activiteiten. En niet te vergeten een boodschappendienst voor mensen die werken of mensen die minder mobiel zijn.

8.2 Stel bij het maken van keuzen de mensen en hun behoeften centraal en spreek hun aan op het eigen oplossend vermogen

Acantus investeert ook in voorzieningencentra, waardoor mensen langer zelfstandig in hun woning kunnen blijven wonen. Als we bijvoorbeeld appartementen bouwen, kunnen we de begane grond reserveren voor voorzieningen als huisarts, thuiszorg, bank, winkel of kantoorruimte. Die partijen kunnen daarin meestal niet zelf investeren, maar samen huren gaat wel. We zoeken partners om voorzieningen in stand te houden. We zijn met nieuwe woningen daarin nog de enige investeerder, zeker in de dorpen. De corporatie wil hiermee een aantal basisvoorzieningen in stand kunnen houden. Voor echt specifieke voorzieningen gaat men naar de stad Groningen. We hoeven niet alles in de dorpen kost wat kost in stand te houden. In de grotere kernen moeten basisvoorzieningen zijn: goede winkelvoorzieningen, onderwijs en gezondheidszorg. Een groter dorp op het platteland moet een goede supermarkt hebben. Veel kleinere voorzieningen zullen in de dorpen langzaam verdwijnen. Daarom zou het goed zijn om in dorpen met weinig voorzieningen mensen te kunnen laten wonen die niet afhankelijk zijn van openbaar vervoer. Dat betekent dat we in de echt kleine dorpen onze huurwoningen zo langzamerhand afbouwen. We gaan niet zwaar investeren in woningen die over tien jaar niet meer zijn bewoond. Dan investeren we liever in plaatsen met meer toekomstperspectief.

In dorpen ondersteunt Acantus onder meer financieel de ontwikkeling van Steunstees, die activiteiten verzorgen voor en een informatiefunctie hebben naar ouderen. Zij bieden voorzieningen voor ouderen zodat ze daar kunnen blijven wonen, zoals een klussendienst. De ondersteuning van Acantus is verschillend per dorp, en hangt af van de behoefte en initiatieven. De corporatie probeert met anderen minimale voorzieningen overeind te houden voor zover dat in haar vermogen ligt.

8.3 Denk na over nieuwe instrumenten

Idee voor nieuw instrumentarium, een nieuwe aanpak. Ik denk dat zonerings- en prijsdiscriminatie een perspectief is. Vanuit de gedachte dat niet overal alles kan, dat niet overal voorzieningen en zelfs basisvoorzieningen (onderwijs, winkels, clubhuizen, accommodaties, etc) gehandhaafd kunnen worden, zal er in gemeenten, en/of tussen gemeenten in regio's, gekozen moeten worden voor zones mét en zones zonder (basis)voorzieningen. In de prijsstelling van kavels, gemeentelijke belastingen, zo mogelijk huurprijzen, etc.

9. Percepties van gevolgen van bevolkingsdaling voor de sectoren economie en arbeidsmarkt

9.1 Het zijn de perifere regio's met een eenzijdige economische structuur, die kwetsbaar zijn
Krimp heeft effect op de arbeidsvoorziening en de economische ontwikkeling: de beroepsbevolking krimpt veel sneller dan de totale bevolking. Vooral regio's met een eenzijdige economische basis zijn kwetsbaar. Dit komt doordat de woningmarkt nog steeds sterk is verbonden met werkgelegenheid. In Nederland kwam de industriële ontwikkeling in vergelijking met andere West-Europese landen relatief laat op gang. Bovendien beperkte deze zich hoofdzakelijk tot de perifere delen van het land. Door veranderingen in de economie als de-industrialisatie, toenemende internationale competitie, veranderingen in

vraag en aanbod en de introductie van nieuwe technologieën, zijn juist deze perifere regio's kwetsbaar voor economische en demografische krimpverschijnselen. Sprekend voorbeeld hiervan is Noordoost-Groningen dat werd geconfronteerd met verlies aan werkgelegenheid in de petrochemische industrie (Delfzijl) door stijgende arbeidsproductiviteit, de rationalisatie van het bedrijfsproces en stijgende olieprijs. De regio Zuid-Limburg kent een vergelijkbaar verlies aan werkgelegenheid door de sluiting van de mijnen als gevolg van de groeiende concurrentie van gas en olie en het groeiend aanbod van goedkope kolen uit het buitenland. Beide trends (eenzijdige woningvoorraad en stagnerende werkgelegenheid) zijn de belangrijkste redenen dat mensen uit deze regio's wegtrekken.

9.2 Op de arbeidsmarkt ontstaat een kwantitatief, maar ook kwalitatief probleem

De terugloop van de bevolking manifesteert zich in een terugloop van de beroepsbevolking. Het werk in Zeeuws-Vlaanderen is sterk geconcentreerd in de kanaalzone van Terneuzen naar Gent met een groot bedrijf als Dow Chemical. Daar werken tienduizenden mensen. Het wordt spannend of er nog wel voldoende nieuwe arbeidskrachten in de markt zijn die geschikt zijn voor het specifieke werk dat de procesindustrie vraagt. Daar zijn de gevolgen van de demografische transformatie het eerst goed merkbaar, vooral omdat het zich op een paar plaatsen concentreert.'

Een van de grootste gevolgen van krimp is in Zeeuws-Vlaanderen het probleem van de werkgelegenheid. Er komen niet te weinig banen, maar te weinig geschikt personeel. De samenwerking tussen onderwijs, bedrijfsleven en corporaties maakt dat je een baan en een huis hebt. Dat iemand die hier wil werken, ook werk en een huis kan krijgen, wordt nog niet als zodanig gepromoot. In deze tijd van grote onzekerheid is zo'n pakket heel aantrekkelijk. Voor starters zijn de eengezinswoningen uit de jaren zestig en zeventig prima. Als ze dan ook nog een optie hebben de woning te kopen, dan is dat helemaal aantrekkelijk. Wil je hetzelfde welstandsniveau houden (BNP), dan moet de productiviteit hoger, ook in de dienstensector. Het scannen van de eigen boodschappen wordt de toekomst. Automatisering kan in de zorg en de detailhandel. En dat zijn grote sectoren in Zeeland.

9.3 Aantrekkelijke vestigingsfactoren zijn belangrijk

Er spelen twee vraagstukken bij de risico's van krimp van de bevolking: economische en maatschappelijke effecten. Het economische vraagstuk gaat in feite om herverdeling van vermogen. In de periode van groei en schaarste die achter ons ligt, werden de gemeenten, de grondeigenaren en de huizenbezitters slapend rijk. Maar de starters, de huurders, de outsiders op de woningmarkt, stonden aan de kant. In de periode die voor ons ligt, is misschien het omgekeerde het geval. De eigenaren verliezen vermogen. De nieuwkomers kunnen goedkoper intreden. Het is de vraag hoe erg dat is. Het maatschappelijke vraagstuk is ernstiger. Of kan dat zijn. Verpauperende buurten, verdwijnende voorzieningen, eenzame ouderen, criminaliteit. Hoe ernstig het probleem is, blijkt uit de verschillende voorbeelden in binnen- en buitenland. Die gaan vaak over de verpaupering van gebouwen, maar nog veel vaker over veiligheid, over de kwaliteit van het openbaar gebied en over voorzieningen.

10. Specifieke ideeën voor een aanpak in de sectoren economie en arbeidsmarkt

10.1 Geef initiatiefnemers de ruimte om kleinschalige projecten van de grond te tillen

Door bewoners letterlijk en figuurlijk de ruimte te geven, wordt de 'wooneconomie' gestimuleerd. Dat kan door bewoners overtollige woningen erbij te geven, bijvoorbeeld om meer woonruimte te creëren, een bedrijf (werkplaats, atelier of kantoor) te beginnen, een

zorgsteunpunt in te richten, een speeltuin/kinderparadijs te maken of een bed & breakfast te openen. Deze nieuwe bewonersinitiatieven kunnen vervolgens aan scholen en opleidingen worden gekoppeld voor stages en leerwerkplekken. Een keuze kan ook zijn bewoners extra ruimte te geven voor (hobby of werk)activiteiten die ruimte vragen, zoals maneges, campings, kleinschalige bloemen- en plantenkwekerijen en moestuinen. Als initiatieven niet spontaan komen, initieer dan voorbeeldprojecten die mensen op ideeën brengen.

10.2 Maak keuzen en gebruik de voordelen van krimp

Als de mogelijkheden voor nieuwe economische activiteiten in kaart zijn gebracht, kunnen ook hierover besluiten worden genomen. Welke economische activiteiten zijn het meest kansrijk voor de beroepsbevolking en waar kunnen deze komen? Kies voor en investeer in economische ontwikkelingen met toekomstwaarde. In krimpgebieden valt bij uitstek te denken aan ruimtevreter, want ruimte is of komt beschikbaar. Ruimte voor energiewinning (windmolenparken, velden met zonnepanelen), moderne (biologische) landbouw en visserij, en grootschalige recreatie en toerisme (sportparken, maneges, recreatieterreinen, culturele evenemententerreinen, zilverstranden, jachthavens). Kleinschalig toerisme kan ook. In elk geval kunnen krimpgebieden de recreant/toerist de ruimte geven, of dat nu op grote of kleine schaal gebeurt. Bestaande, ouderwetse krappe recreatieparken kunnen worden getransformeerd tot ruim opgezette recreatiegebieden.

11. Tips van corporaties

1. Begin op tijd. Beweeg mee met demografische ontwikkelingen, doe niet alsof je het kunt keren.
2. Luister goed naar wat klanten willen.
3. Stem plannen af met de gemeente, zodat meerdere initiatieven die bekend zijn bij de gemeente, kunnen worden gekoppeld aan eigen plannen. Bijvoorbeeld een supermarktketen die ergens wil beginnen, kan worden gehuisvest in een leegstaande school van de corporatie. De regiefunctie van de gemeente wordt belangrijk.
4. Werk samen met onderwijs en bedrijfsleven omdat de dalende beroepsbevolking eerder komt dan het dalend aantal huishoudens.
5. Probeer samen te werken. De corporatie is een belangrijke speler, maar kan niet alles regelen. Ze heeft ook andere investeerders nodig. Houd samenwerkingslijnen met partners warm. Geef aan wat de grenzen zijn, ook financieel. De corporatie is medeverantwoordelijk voor de leefbaarheid van een totaal gebied. Veel partijen zien ons als een pinautomaat, maar dat is een illusie. Met onze opgave zijn we zo door ons geld heen. De boodschap die we als corporatie willen afgeven: sluit je niet af, maar zet de deur open voor partners.
6. Stop met uitbreiden; bouw alleen nog maar woningen in bestaand gebied.
7. Zorg dat je, afgestemd met de omgeving, kiest voor en ruimte biedt aan en eventueel (voor)investeert in economische ontwikkelingen met toekomstwaarde.
8. Kijk naar ruimtelijke trends en nieuwe ontwikkelingen. Denk aan thema's als waterberging en de economische kansen die water kan bieden, de stijging van de zeewaterspiegel en de ophoging van de dijken en wat je daarmee zou kunnen en aan de noodzaak om nieuwe energiebronnen aan te boren.
9. Geef de bewoners de ruimte, letterlijk en figuurlijk en stimuleer daarmee de 'wooneconomie'.

10. Versterk de relatie van het gebied met het omringende landschap, daar waar het gebied niet aan ander bebouwd gebied ligt. Breng het landschap naar binnen door bebouwing te slopen.
11. Leg bijzondere ruimtelijke kwaliteiten bloot, zoals landschappelijke kwaliteiten (terpen) of cultuurhistorisch waardevolle gebouwen (kerken en monumenten).
12. Wees kritisch over nieuwe infrastructurele werken.
13. Ontwikkel nieuwe kleinschalige woonconcepten voor senioren die passen in de ruimtelijke en sociale structuur van het gebied, bijvoorbeeld via renovatie van woningen en wooncomplexen, sloop/nieuwbouw en/of verbouw van niet-woongebouwen.
14. Zorg voor een compleet voorzieningenpakket op een hoger schaalniveau en zorg dat alles zo nodig bij de mensen thuis komt.
15. Laat buurtschappen ontstaan, omgeven door groene ruimte, als gevolg van sloop van minder courante bebouwing.
16. Bekijk het als ondernemer.
17. Laat inspirerende visies maken, met veel beelden, zoals in de ontwerpplabs.
18. Ontwikkel nieuwe instrumenten als 'ontstemmingsplannen' en 'ontbouwingsplannen' ontwikkelen.
19. Bevorder grondruil met ontwikkelaars met grondposities in uitbreidingsgebieden.
20. Stel lege woningen/gebouwen goedkoop ter beschikking als kluswoning/klusgebouw voor nieuwe initiatieven.
21. Bevorder woningruil tussen bewoners die bij elkaar willen wonen, bijvoorbeeld omdat ze dezelfde soort activiteiten willen ondernemen in lege woningen/gebouwen in de omgeving particuliere woningverbeteringssubsidie beschikbaar stellen.
22. Stel regelvrije of regelarme gebieden in.
23. Minimaliseer de beheerkosten door gebieden in zelfbeheer te geven aan de bewoners.
24. Bevorder wooncarrières om incurante woningen leeg te krijgen en te kunnen slopen of transformeren.
25. Verkoop courante huurwoningen in het ene gebied en gebruik de opbrengsten om incurante koopwoningen in het andere gebied aan te kopen en te slopen of transformeren.
26. Stel een krimpfonds in met inkomsten uit nieuwbouw en uitgaven voor het aankopen van onverkoopbare woningen, het slopen van woningen en het inrichten van slooplocaties met natuur.
27. Realiseer je dat op het platteland mobiliteit het punt van leefbaarheid is en niet dat elk dorp zijn eigen schooltje, zijn eigen wijkgebouwtje heeft.

Bijlage 4 Het Pact van Parkstad

Intentieovereenkomst HET PACT VAN PARKSTAD

De colleges van burgemeesters en wethouders van Brunssum, Heerlen,
Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken, Simpelveld en Voerendaal,

Overwegende dat Parkstad Limburg beschikt over een uitstekende agenda en prima
beleidsvisies voor de economische structuurversterking in de komende jaren,

Overwegende (lat ten gevolge van de herstructurering van de regio in verband met de
snel doorzettende ontgroening en vergrijzing een drastische versnelling in de
uitvoering noodzakelijk is,

Overwegende dat de huidige structuren van regionale samenwerking tussen de
gemeenten onvoldoende slagkracht teweeg brengen,

Hebben op 21 april 2009 in conferentie bijeen de volgende intenties
uitgesproken:

1. De onderstaande intentieovereenkomst van de colleges zal worden
voorgelegd aan de raden van de deelnemende gemeenten gericht op
accordering van de intenties voor 15 juli 2009. Vervolgens wordt de
intentieovereenkomst uitgewerkt naar besluitvormingsrijpe stukken, die
uiterlijk begin 2010 door alle raden worden vastgesteld.
2. Een nieuwe Gemeenschappelijke Regeling (incl. WGR+ status) van de
colleges van Burgemeesters en Wethouders, gericht op uitvoering van de
Strategische Agenda, zal in het leven worden geroepen.
3. Gekoppeld aan de nieuwe regeling wordt een uitvoeringsorganisatie in het leven
geroepen. De gemeenten zullen verstrekkende mandaten aan de
uitvoeringsorganisatie verlenen.
4. Zowel de nieuwe Gemeenschappelijke Regeling als de
uitvoeringsorganisatie zal worden voorgezeten door een onafhankelijk
voorzitter/directeur van de uitvoeringsorganisatie.
5. De nieuwe GR behelst naast de uitvoeringsorganisatie ook een platformen
beleidsfunctie, wanneer gemeenten ondersteund kunnen worden in hun
beleidsontwikkeling en —uitvoering.
6. Het Dagelijks bestuur van de regeling onder voorzitterschap van de externe zal
bestaan uit een relatief gering aantal leden, waarvan de omvang nog nader wordt
uitgezocht. Besloten wordt bij meerderheid van stemmen.
7. Het Algemeen Bestuur bestaat uit 1 vertegenwoordiger per gemeente niet
zijnde DB-lid. Besluitvorming vindt plaats op basis van gewogen stemmen,
waarbij het inwoneraantal leidend is.
8. Voor de uitvoering van de agenda kunnen in de uitvoeringsorganisatie
wisselende constructies in het leven worden geroepen, met deelnemers uit de
publieke en private sfeer die belang hebben bij het agendapunt.
9. De gezamenlijke gemeenten spannen zich in om de komende jaren een

stimuleringsbudget te realiseren vanaf structureel 10 miljoen euro. Te beginnen in 2010 zal een verdubbeling van middelen ten opzichte van de bijdrage 2009 mogelijk worden gemaakt. In 2010 zal een discussie plaatsvinden over de verdeelsleutel en de financiering vanaf 2011, gekoppeld aan de Strategische Agenda.

10. De gemeenten zullen tevens zo veel als mogelijk per agendapunt geschikte projectleiders vrij maken.
11. Op basis van het Pact van Parkstad wordt een strategie ontwikkeld voor het verkrijgen van adequate steun van Europa, Rijk en Provincie (op projectbasis/regiodialoog) in middelen en mensen, geëngageerd aan de Strategische Agenda. Het regiofonds wordt initieel gevoed door gemeenten met reeds vastgelegde reserveringen en committeringen in het kader van de strategische agenda.
12. Het transitie-moment van de oude naar de nieuwe Gemeenschappelijke Regeling is 1 mei 2010.
13. Dit Pact wordt ruim voor 1 mei 2014 geëvalueerd door de deelnemende gemeenten. Een mid-term review vindt begin 2012 plaats.

Kerkrade (Rolduc), 21 april 2009.

Aldus vastgesteld:

De voorzitter van Parkstad Limburg,



De dagvoorzitter van de bestuurdersconferentie.



Bijlage 5 Kleine kernenbeleid ter discussie

door Harmen van der Werf, maandag 04 mei 2009 | 07:47

HEINKENSZAND - Het in Borsele bijna heilige kleine kernenbeleid staat ter discussie. "We moeten niet krampachtig vasthouden aan de laatste school en de laatste winkel", stelde CDA-fractievoorzitter Peter van den Dries onlangs in de Borsele gemeenteraad.

Hij kreeg bijval van de VVD en Lokale Partij Borsele (LPB).

Het is voor het eerst dat in de Borsele gemeenteraad zo openhartig aan de houdbaarheid van het kleine kernenbeleid wordt getwijfeld. De leefbaarheid staat of valt met het behoud van voorzieningen in alle dorpen, was tientallen jaren het uitgangspunt. Dat is nu aan het veranderen, omdat de verwachting is dat de bevolking van Borsele in de toekomst zal krimpen. En bewoners zijn zelf steeds minder trouw aan hun dorp, zeker als het om het doen van dagelijkse boodschappen gaat. Ze stemmen met hun voeten.

Langzamerhand wordt het voor de relatief rijke gemeente Borsele financieel ook bijna niet meer haalbaar in alle dorpen zelfstandige voorzieningen overeind te houden. Tijdens de raadsvergadering waarin CDA'er Van den Dries zijn opmerkingen maakte over de laatste school en laatste winkel, ging VVD-fractievoorzitter Roel Boekholt daarop in. Hij wees op de slechte staat waarin de gebouwen van de tennisvereniging in 's-Heerenhoek verkeren.

"De vraag is", gaf Boekholt aan, "of de gemeente in dergelijke voorzieningen geld moeten blijven pompen of dat moet worden samengevoegd. Zo'n discussie is ook nodig over onderwijs." Oftewel: het kan wel eens zo zijn dat in Borsele sport- en onderwijsvoorzieningen in bepaalde dorpen worden gebundeld.

Berry Kooiker (LPB) viel Van den Dries en Boekholt bij. "Dat niet elke kern alle voorzieningen moet hebben, strookt met de gedachte van mijn fractie." Kees Weststrate (SGP/CU) en Connie Miermans (PvdA) maakten die keuze niet. Ze willen eerst het gesprek met de dorpen aangaan. Miermans voegde toe dat 'mensen bij centralisatie zullen worden geconfronteerd met extra reiskosten'. In de praktijk is dat al niet zo'n probleem, volgens Kooiker. "Sommige dingen lossen zich vanzelf op. Veel mensen uit Baarland voetballen in Kwadendamme. Bij tennis is juist het omgekeerde het geval."

Provinciale Zeeuwse Courant, 4 mei 2009.

Bijlage 6 Verkenning van het beleids- en regelinstrumentarium van het omgevingsrecht

De bevindingen van de Hoofdstukken 2 en 3 laten zien dat knelpunten als gevolg van bevolkingsdaling, noch hun oorzakelijke achtergronden, eenduidig zijn. Waar het in het onderwijs vooral de regels zijn die knellen zit het hinderlijke karakter in de sector wonen c.a. meer in de sfeer van de beleidsinvulling. Met onderstaande case in de sfeer van het omgevingsrecht proberen we dat laatste duidelijk te maken.

We analyseren diverse aspecten van het beleid en het recht met betrekking tot ‘de omgeving’ en kijken dan naar de vraag of dat instrumentarium krimpbeleid belemmert en of het een dergelijk beleid faciliteert. Er bestaat nog nauwelijks of geen ervaring met de toepassing van het omgevingsrecht in krimpsituaties. Wij volstaan daarom met een globale analyse in de verwachting dat in een vervolgfase de analyse verder wordt verdiept.

Onder het omgevingsrecht wordt verstaan: regels (inclusief beleid) op het gebied van de fysieke leefomgeving meer in het bijzonder de ruimtelijke ordening, milieuzorg, natuurbescherming, bouwen en waterbeheer.

Voor de goede orde merken we nogmaals op dat deze case op zichzelf staat. Wat eruit komt mag niet van toepassing worden verklaard op andere beleidsdomeinen. Elk domein kent zijn eigen specifieke kenmerken.

Observatie 1: welk deel is relevant?

Eerst is het van belang vast te stellen welk deel uit dat omgevingsrecht c.a. relevant lijkt in kwesties van bevolkingsdaling.

Krimp lijkt weinig relevant op terrein van het *waterrecht*. Grondwaterbeheer: er zijn wellicht minder particuliere onttrekkingen, maar misschien staat tegenover bevolkingsdaling een groei van individueel watergebruik. Komen er minder industriële onttrekkingen? Krimp hoeft geen vermindering van industriële activiteiten te betekenen. Oppervlaktewaterbeheer: mogelijke gevolgen voor dimensionering van het rioolstelsel en zuiveringsinstallaties; maar ook hier: krimp versus toename watergebruik; de problematiek van het bouwen in winterbed is vooral een ruimtelijk probleem.

Krimp lijkt ook weinig relevant in het *milieurecht*. De ‘inrichting’ staat daar centraal. Zo te zien is er geen relatie tussen krimp en de aard, omvang en het aantal inrichtingen. Wel kan ook hier bevolkingsdaling mogelijk gevolgen hebben voor de industriële bedrijvigheid. Minder bedrijven betekent waarschijnlijk wel minder milieudruk. Meer oog voor kwaliteit zou positief kunnen werken op milieudruk. Niet-inrichtingsgerelateerde activiteiten zijn bodemverontreiniging, afvalverwijdering, geluidshinder en luchtverontreiniging van verkeer en vervoer. Krimp heeft hier waarschijnlijk een (positief) effect en is daarmee mogelijk relevant.

Voor het *natuurbeschermingsrecht* zijn op het eerste oog soortgelijke overwegingen mogelijk; dus een beperkte relevantie en voor zover die er is bestaat er een positieve invloed. De natuur kan het immers in het algemeen best (beter) zonder de mens stellen.

Krimp is wel (zeer) relevant in het *ruimtelijke ordeningsrecht*. Op dit terrein worden immers de afwegingen gemaakt die relevant zijn voor een ‘harmonische ontwikkeling van de samenleving’ vooral waar het de fysieke leefomgeving betreft. Krimp dwingt tot nieuwe keuzen wat betreft voorzieningenniveau, leefbaarheid, openbaar vervoer, recreatie etc. (van kwantiteit naar kwaliteit). Voor het maken van dergelijke keuzen is het instrumentarium op dit terrein in het leven geroepen (structuurvisies, bestemmingsplannen, inpassingsplannen, exploitatieplannen, ontheffingen en aanwijzingen) en het resultaat van dergelijke keuzen slaat in deze plannen neer.

Bevolkingsdaling lijkt ook (zeer) relevant in het *bouwwrecht*. Er is immers sprake van negatieve bouwprognoses (slopen) en kwaliteitsverbetering van de bestaande bouwwerken en bebouwde gebieden.

Observatie 2: in welk opzicht is het knellend of faciliterend?

Regelgeving is knellend als ze:

- A. Normen bevat die bestuurlijk handelen dwingend in de richting van groei of ‘anti-krimp’ duwt.
- B. Krimpbeleid onvoldoende faciliteert.

Ad A: dwingt omgevingsrecht c.a. tot groei of belet het effectief krimpbeleid?

Al staat in de regelgeving betreffende de ruimtelijke ordening de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en haar uitvoeringsregelingen centraal, we moeten niet vergeten dat er nog andere relevante regelingen zijn zoals de Tracéwet, de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet, de Wet stedelijke vernieuwing, de Wet inrichting landelijk gebied, de Reconstructiewet concentratiegebieden etc. Wat hier gezegd wordt betreft slechts in algemene zin het karakter van die regelingen. Om verantwoorde uitspraken te doen is een nadere analyse van de verschillende regelingen en hun uitvoeringsregelingen noodzakelijk. In algemene zin kan gezegd worden dat diverse wetten zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet en de Wet inrichting landelijk gebied in bepaald opzicht uitvoeringsregelingen zijn van de Wro of in elk geval aansluiten bij de instrumenten van de Wro. Zo kan men ook het instrument van de bouwvergunning zien.

De regelgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening is bij uitstek ‘beleidsregelgeving’: ze bevat nauwelijks inhoudelijke normen die dwingend zijn in een bepaalde richting voor bestuursorganen (en burgers). Wel moeten er bijvoorbeeld plannen worden gemaakt en moeten die onderling worden afgestemd, maar de regelgeving bepaalt niet wat de inhoud van die plannen is of zou moeten zijn. Uiteraard kan het wel problematisch zijn dat in krimpgebieden plannen van bijvoorbeeld gemeente of provincie afgestemd moeten worden op rijksplannen – of voor de gemeente ook provinciale plannen – die dwingen tot groei zoals woningbouwprogramma’s. Die belemmerende dwang is dan niet primair het gevolg van de regelgeving maar van het ‘hogere’ beleid.

De ruimtelijke ordening kenmerkt zich bovendien door ‘toelatingsplanologie’ die voor haar realisering in hoge mate steunt op maatschappelijke activiteiten. Dwingende instrumenten om dat beleid ook te realiseren bestaan er nauwelijks. Wel zal het noodzakelijk zijn het overheidsbeleid van hoog tot laag om te turnen om de barrières voor een krimpbeleid op te heffen en zo’n beleid te faciliteren.

Men moet daarbij bedenken dat centraal in het omgevingsrecht en vooral in de ruimtelijke ordeningsrecht het doel staat van verbetering van ‘omgevingskwaliteit’ en in de ruimtelijke ordening van ‘ruimtelijke kwaliteit’ of van ‘gebiedskwaliteit’. De wetgeving beoogt een daarop gericht beleid te faciliteren. Als krimpbeleid vooral gezien wordt als een kans voor kwaliteitsontwikkeling, dan zal duidelijk zijn dat het oogmerk van deze regelgeving daar juist mee samenvalt: met andere woorden een krimpbeleid dat gebaseerd is op kwaliteitsontwikkeling zou daar juist goed in moeten passen.

Echter ook deze kwaliteitsdoelstelling is niet dwingend in de wetgeving opgenomen. We kunnen dit ‘slechts’ uit de centrale beleidsstukken (Nota Ruimte als beleidskader voor het Wro-instrumentarium) afleiden. Ook hier is het dus weer niet zozeer de regelgeving die een belemmering zou kunnen vormen als wel het beleid in de bedoelde wettelijke plannen of buitenwettelijke plannen als toepassing van het juridische instrumentarium.

Een belemmering kan wel voortvloeien uit de Grondexploitatiewet. Gemeenten mogen winsten uit de verkoop van gronden voor nieuwbouw op uitleglocaties niet in andere gebieden zoals krimpgebieden inzetten. Dit zou wel kunnen indien uitleg- en krimpgebieden als een geheel worden gezien en er dus creatief met de regelingen wordt omgegaan. Maar dan wijken we af van generiek naar specifiek recht/beleid, wat zo zijn eigen vragen oproept.

In het bouwrecht staat de Woningwet met de bouwvergunning als belangrijk instrument centraal. Het betreft echter een gebonden bevoegdheid: binding is er aan het bestemmingsplan, de Monumentenwet, de gemeentelijke Bouwverordening en het Bouwbesluit. Daarnaast kunnen de Monumentenwet, de Huisvestingswet (rechtvaardige verdeling schaarse woonruimte) en de Wet stedelijke vernieuwing genoemd worden. Naast de bouwvergunning kent de Woningwet echter ook de sloopvergunning. De Monumentenwet zou wel belemmerend kunnen werken waar het betreft de sloop van monumentale panden. Echter weer niet als aandacht wordt geschonken aan het kwaliteitsaspect: er zijn voorbeelden te over van restauraties die een meerwaarde opleveren voor de kwaliteit van het gebouw en van het woonmilieu voor de bewoners en die inspelen op ‘huishoudensverdunning’.

Het bouwrecht bevat niet direct belemmeringen voor een krimpbeleid. Wel in de toepassing van de (financiële) regelingen zoals het Besluit locatiegebonden subsidies dat voor stedelijke gebieden geldt en niet voor landelijke krimp gemeenten. Het betreft hier echter niet zozeer een belemmering als wel onvoldoende facilitering.

Ad B: faciliteert omgevingsrecht c.a. krimpbeleid?

In het ruimtelijke ordeningsrecht kan in algemene zin niet gezegd worden dat de regelgeving een krimpbeleid onvoldoende zou faciliteren. Het is zoals gezegd vooral het beleid zelf dat hier tekort schiet en dat beleid kan gewijzigd worden zonder dat dit voor de regelgeving gevolgen hoeft te hebben. Uitzondering betreft zoals gezegd de Grondexploitatiewet.

Het is vooral in het bouwrecht waar sprake zou kunnen zijn van een tekort aan faciliterende regelgeving. Dat zou kunnen worden opgeheven door regels – en dan vooral uitvoeringsregels – te ontwikkelen die inspelen op bevolkingsdaling en huishoudensverdunning. Naast de genoemde financiële regelingen kan gedacht worden aan regelingen die het de gemeenten mogelijk maken woningcorporaties onder omstandigheden te dwingen bijvoorbeeld slechte woningen te vervangen door nieuwe, al zal dat ‘dwingen’

vooral via de worst moeten gebeuren en niet met de zweep. Ook hier weer zou dat geplaatst moeten worden in de context van de kwaliteitsverbetering en daarvoor bieden de regelingen in algemene zin wel de noodzakelijke grondslagen. Zo kan een dergelijk beleid in bestemmingsplannen worden verwoord. Dit doet denken aan de compensatieregelingen ('voor wat hoort wat') die door de provincie Limburg zijn ontwikkeld in de vorm van (buitenwettelijke) beleidsregels. Denk aan de ruimte-voor-ruimteregeling, BOM+, de VORM-regeling die samen zijn gebracht in het 'kwaliteitsmenu'. Waarom zou zo'n provinciaal kwaliteitsmenu in overleg met de betreffende gemeenten niet ook voor het krimpbeleid kunnen worden opgesteld?

Hier is dan wel – anders dan in het bestaande beleid – een goede juridische grondslag voor nodig, alleen al om te voorkomen dat het door de rechter wordt 'afgeschoten'. Die zou gevonden kunnen worden in een provinciale verordening die deels een autonoom en deels een medebewinds karakter zou kunnen krijgen ter uitvoering van de relevante regelingen. Deze verordening zou echter vooral als instrument voor het krimpbeleid gezien moeten worden en dat beleid moet natuurlijk wel ook (eerst) ontwikkeld worden!

Voor het instellen van sloopfondsen ten slotte is niet per se een wettelijke grondslag nodig zoals ook uit het afsprakenkader van de gemeente Heerlen met projectontwikkelaars blijkt. Dat neemt niet weg dat dergelijke afspraken wel wettelijk gereguleerd (in de vorm van een facilitering) zouden kunnen worden. Te denken valt aan een daartoe te ontwikkelen beleid in bestemmingsplankader. Het gaat ook hier minder om de ontwikkeling van nieuwe instrumenten als wel om het juiste gebruik van de bestaande.

Conclusie vanuit deze praktijkcase

Met deze in beperkte zin uitgewerkte case willen we aangeven dat het zeer wel mogelijk lijkt om een verdiepingsslag te maken rond het beleids- en regelcomplex op de terreinen van wonen/bouwen, onderwijs, economie/arbeidsmarkt en voorzieningenniveau. Die nadere analyse is ook geboden om te voorkomen dat al te snel wordt gedacht dat het alleen 'de regels' en 'het ontbreken van geld' zijn die een adequate aanpak van de effecten van bevolkingsdaling belemmeren. We sluiten niet uit dat bestaande regels, die in het verleden steeds werden toegepast om groei te accommoderen, ook kunnen worden toegepast om krimp te faciliteren, maar dat vanwege de onbekendheid het zicht daarop ontbreekt.