

Vergaderjaar 2014–2015

34 000

Nota over de toestand van 's Rijks financiën

J

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2014

Met deze brief reageert het kabinet op de motie Barth c.s., waarin de regering wordt gevraagd zijn visie uit te werken op de demografische ontwikkelingen van de komende 20 jaar, de daaruit te verwachten voortvloeiende sociaaleconomische ontwikkelingen en de maatregelen die noodzakelijk zijn om een evenwichtige verdeling van welvaart en welzijn over het gehele land te borgen.¹ Tevens ontvangt u hierbij de beleidsdoorlichting van het programma bevolkingsdaling (bijlage 1). De reactie op zowel deze beleidsdoorlichting als op het eerder aan de Tweede Kamer gezonden rapport «Grenzen aan de Krimp» van het Team Midterm Review Bevolkingsdaling is verwerkt in deze brief.²

Nederland is een welvarend land. In de Europese Unie is Nederland in 2011 het op één na welvarendste land.³ Tegelijkertijd constateert het kabinet regionale verschillen in welvaart en welzijn in Nederland. Niet elke regio biedt bewoners en bedrijven dezelfde mogelijkheden. Van oudsher bestaan er verschillen tussen en ook binnen regio's, zowel naar aard als naar omvang. Deze verschillen zijn onder andere het gevolg van verschillen in economische dynamiek en nu een «trek naar de stad». Vooral gebieden met bevolkingskrimp en hun bewoners kennen kwetsbaarheden. Maar deze komen ook elders voor; zowel op het platteland als in steden, waaronder in de Randstad.

Het kabinet zet in op sterke stedelijke regio's, vitale krimpgebieden en versterking van hun onderlinge samenhang. Verdere versterking van stedelijke regio's is essentieel voor de concurrentiepositie van Nederland als geheel.

In krimpregio's is sprake van bevolkingsdaling én huishoudensdaling, evenals bovenmatige vergrijzing, ontgroening en daling van de beroepsbevolking. Deze demografische veranderingen brengen opgaven met zich

¹ Kamerstukken I, 22 750, 2013–2014, F.

² Kamerstukken II, 31 757, 2014–2015, nr. 55.

³ Webmagazine. CBS, 2013.

mee ten aanzien van de woningmarkt, voorzieningen en economie, die worden versterkt door een veelal zwakkere economische structuur, arbeidsmarkt en ook een geografisch perifere ligging. Deze ontwikkelingen spelen op elkaar in en versterken elkaar. Hierdoor ontstaat een cumulatie van opgaven die het probleemoplossend vermogen van krimpregio's vermindert.

Anticiperregio's kennen soortgelijke opgaven. Veelal zijn ze minder groot, in het bijzonder op het terrein van de woningmarkt. Dit omdat in anticiperregio's over het algemeen geen huishoudensdaling wordt voorzien.

Voor de aanpak van krimpopgaven zijn regionaal samenwerkende partijen primair verantwoordelijk: gemeenten, maatschappelijke organisatie, bewoners en bedrijven. De provincie kan een regisserende rol vervullen. Daarnaast zal het Rijk de krimp- en anticiperregio's ook de komende jaren blijven ondersteunen. De Minister voor Wonen en Rijksdienst is aanspreekbaar op het bevorderen van een samenhangende rijksinzet. Zijn coördinerende rol wordt aangescherpt door de Samenwerkingsagenda Krimp, ter ondersteuning van de regionale uitvoering.

De opbouw van deze brief is als volgt. Eerst worden de demografische en sociaaleconomische ontwikkelingen in stedelijke en landelijke regio's beschreven. Vervolgens worden opgaven van krimp- en anticiperregio's nader beschouwd. Uitgaande van een regionale regierol wordt daarna de wijze van ondersteuning door het Rijk toegelicht, waaronder de coördinerende rol van de Minister voor Wonen en Rijksdienst en de aanscherping hiervan. Dit mede in relatie tot de aanbevelingen van zowel de beleidsdoorlichting als de midterm review bevolkingsdaling, die tevens van een reactie zijn voorzien. Ook wordt ingegaan op relevant internationaal beleid, zoals grensoverschrijdende samenwerking. De brief sluit af met de wijze waarop de ontwikkelingen in krimp- en anticiperregio's zullen worden gemonitord om een «vinger aan de pols» te houden.

Demografische ontwikkelingen

Bevolkingsgroei

De Nederlandse bevolking groeit nog altijd, maar niet in alle delen van het land.⁴ De bevolkingsontwikkeling verschilt zeer sterk tussen de regio's, maar ook daarbinnen. Als trend is in het bijzonder een trek vanuit plattelandsregio's naar stedelijke regio's zichtbaar: vooral naar de Randstad, maar daarbuiten ook naar bijvoorbeeld Breda, Eindhoven, Zwolle en Groningen. Deze «trek naar de stad» vindt vooral haar oorsprong in agglomeratievoordelen van stedelijke regio's: een grote en gevarieerde arbeidsmarkt, differentiatie aan bedrijven die elkaar opzoeken, aanwezigheid van kennisinstellingen, beschikbaarheid hoger onderwijs, onderzoeksinstituten en een goede infrastructuur.⁵ De groei van stedelijke regio's zal naar verwachting tot 2040 doorzetten (zie bijlage 2, tabel 2). Overigens is niet in alle stedelijke regio's sprake van bevolkingsgroei. Een uitzondering vormen Maastricht, Heerlen en Sittard-Geleen, waar bevolkingskrimp wordt verwacht.

⁴ De verwachting van het PBL is dat de bevolking groeit van 16,8 mln. inwoners in 2013 naar 17,8 mln. in 2040

⁵ Territorial Review of The Netherlands. OESO, 2014. Zie ook: O. Rappe (2012). De economie van de stad in de mondiale concurrentie. In: PBL Essays toekomst van de stad, nr. 2, De werkende stad.

Bevolkingskrimp

Op het platteland woont ruim 32 procent van de bevolking.⁶ Het zijn de veelal perifere grensgebieden die de komende jaren te maken hebben met omvangrijke demografische veranderingen. De veranderingen manifesteren zich tot 2040 het meest prangend in de krimpregio's (zie bijlage 2, tabel 3). Deze betreffen een daling van het bevolkingsaantal en van het aantal huishoudens, gecombineerd met een bovengemiddelde ontgroening, vergrijzing en hierdoor een daling van de potentiële beroepsbevolking en stijging van het aandeel AOW-gerechtigden. Ook anticipeerregio's krijgen tot 2040 te maken met een daling van het aantal inwoners, zij het in mindere mate dan in krimpregio's. Naar verwachting zal hier, in tegenstelling tot krimpregio's, nauwelijks sprake zijn van huishoudensdaling.⁷ In bijlage 2, tabel 1 wordt een overzicht van krimp- en anticipeerregio's gegeven.

Sociaaleconomische ontwikkelingen

Stedelijke regio's

Het belang van stedelijke regio's voor de Nederlandse economie neemt steeds meer toe.⁸ Het zijn hotspots van economische activiteit en innovatie, waar banen voor hoogopgeleiden zich concentreren en waar de fysieke nabijheid van mensen, onderwijsinstellingen en bedrijven grote kansen biedt voor de verspreiding van kennis en ideeën. Deze gunstige positie van stedelijke regio's in Nederland staat niet op zichzelf. Wereldwijd is een trend zichtbaar waarin steden een steeds belangrijker positie innemen in nationale economieën. Steden zijn ook steeds meer de motor van de mondiale economie: in Nederland mede door de aanwezigheid van topsectoren, internationale verbindingen en mainports. Sterke stedelijke regio's zijn daarmee van groot belang voor de welvaart van Nederland als geheel.

De Nederlandse ruimtelijk economische structuur is bijzonder te noemen. Die bestaat uit een fijnmazig netwerk van stedelijke regio's, zonder dominantie van één of enkele steden. Deze stedelijke netwerkstructuur draagt zo bij aan een landelijke spreiding van economische bedrijvigheid. Illustratief voor het economisch belang van de steden is dat de vijf grootste stedelijke regio's (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven) in de periode 2000–2010 voor 38 procent bijdroegen aan de groei van het bruto nationaal product.⁹ Ook overige grotere stedelijke regio's droegen substantieel bij met ruim 30 procent.¹⁰

Landelijke regio's

Ook op het platteland met zijn landelijke regio's is sprake van economische dynamiek en werkgelegenheid.¹¹ In 2006 was ruim 30 procent van de Nederlandse banen op het platteland te vinden. Op het platteland ligt de regionale economische groei (uitgedrukt in bruto binnenlands product

⁶ Dorpenmonitor. SCP, 2013.

⁷ Kamerstukken II, 33 894, 2013–2014, nr. 4.

⁸ Onder stedelijke regio wordt verstaan de centrale stad en het ommeland.

⁹ Territorial Review of The Netherlands. OESO, 2014.

¹⁰ CBS. 2013. Het betreft de COROP-regio's: overig Groningen, noord Overijssel, Twente, Veluwe, Arnhem-Nijmegen, Noordoost Noord-Brabant, midden Noord-Brabant, west Noord-Brabant en Zuid Limburg.

¹¹ Onder platteland worden hier alle niet-stedelijke postcodegebieden en de weinig stedelijke postcodegebieden in niet-stedelijke en weinig stedelijke gemeenten. Zie: Dorpenmonitor. SCP, 2103.

per inwoner) vaak beneden het Nederlands gemiddelde. Dat wil echter niet zeggen dat deze gebieden economisch achtergebleven zouden zijn. Zo vallen de regio's Zeeuws-Vlaanderen en Delfzijl en omgeving juist op door een relatief hoog economisch niveau.¹²

Tegelijkertijd blijkt dat vooral grensgebieden, waarin veelal ook krimpgebieden liggen, kwetsbaar zijn voor economische schokken. Deze kwetsbaarheid komt vooral door de relatief eenzijdige samenstelling van bedrijvigheid en minder goede aansluiting van beschikbare banen op kennis en vaardigheden van de hier woonachtige werknemers of potentiële arbeidskrachten. De arbeidsmarkt in grensgebieden is minder veerkrachtig.¹³ Wat bovendien een rol speelt bij veel grensregio's is dat de arbeidsmarkten aan weerszijden van de grens vanwege taalproblemen in het Duits-Nederlands grensgebied en verschillen in regelgeving (nog) in beperkte mate van elkaar profiteren.

Stedelijke regio's versus landelijke regio's

Zoals in de inleiding is gesteld: Nederland is een welvarend land. Regionaal zijn er wel verschillen en kwetsbaarheden. Enerzijds kennen krimp- en anticipeerregio's en hun bewoners kwetsbaarheden. De demografische veranderingen hier hebben onder andere gevolgen voor de regionale arbeidsmarkt, de woningmarkt en het financiële draagvlak van voorzieningen als het onderwijs. Deze kwetsbaarheden verschillen per regio naar aard en omvang en ook binnen regio's zijn er verschillen. Krimpregio's zijn, zoals gezegd, extra kwetsbaar door een zwakkere economische structuur, eenzijdige arbeidsmarkt en perifere ligging. Anderzijds komen kwetsbaarheden op het terrein van wonen, voorzieningen en economische vitaliteit ook buiten krimp- en anticipeerregio's voor, zowel op het platteland als in steden, waaronder in de Randstad. Hoe meer inwoners een gemeente heeft, des te groter is over het algemeen het aandeel huishoudens met een laag inkomen.¹⁴ Steden hebben vaak een meer duale structuur: arm en rijk bij elkaar. Regionaal behoren de sociaaleconomische verschillen in Nederland echter tot de laagste van Europa.¹⁵

Factoren als kostenontwikkeling, bereikbaarheid en doorbraken in communicatie- en informatietechnologie zullen naar verwachting bepalend zijn voor de mate waarin de huidige trend van stedelijke concentratie doorzet. De aanwezigheid van uitleglocaties op het grondgebied van stedelijke regio's speelt eveneens een rol, evenals de financiële mogelijkheden van steden om te transformeren en te verdichten. Dit alles laat zich moeilijk voorspellen. Dat geldt ook voor de met stedelijke groei samenhangende sociaaleconomische ontwikkeling van krimp- en anticipeerregio's, evenals voor de effectiviteit van beleid om de gevolgen van krimp te begeleiden.

Opgaven van krimp- en anticipeerregio's nader bezien

Krimp- en anticipeerregio's hebben te maken met «mismatches» in vraag en aanbod op het terrein van onder andere arbeidsmarkt, wonen (onder andere herstructurering) en voorzieningen. De «mismatches» zijn door het Planbureau voor de Leefomgeving uitgebreid in beeld gebracht.¹⁶ Ook

¹² Dorpenmonitor. SCP, 2013.

¹³ De veerkracht van regionale arbeidsmarkten. PBL, 2013.

¹⁴ Armoedesignalement. SCP, 2013.

¹⁵ Territorial Review of the Netherlands. OESO, 2014. Het betreft een vergelijking op provinciaal niveau.

¹⁶ Demografische ontwikkelingen 2010–2040. *Ruimtelijke effecten en regionale diversiteit*. PBL, 2013.

Demowijzer 2014 biedt een inzicht in een groot aantal ontwikkelingen in krimp- en anticiperregio's. Hieruit blijkt dat deze niet uniek zijn in Nederland. De opgaven manifesteren zich hier wel eerder of sterker (zie bijlage 2, tabel 4).

Met betrekking tot grondexploitaties laat onderzoek zien dat er regionale verschillen zichtbaar zijn bij krimp- en anticiperregio's.¹⁷ Het optimisme in opbrengstenramingen lijkt in krimpregio's beperkter; verliezen zijn hier naar verwachting al in grotere mate genomen. Recent onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving laat zien dat de woningmarkt in stedelijke regio's uit het oogpunt van financiële draagkracht van bewoners kwetsbaarder is dan in krimpregio's. In stedelijke regio's is het aandeel huishoudens met een potentiële restschuld en of betaalarisico in geval van huur hoger dan in krimpregio's.¹⁸

Onderzoek van het RIVM brengt in beeld dat in krimpregio's relatief veel mensen met een zorgbehoefte wonen.¹⁹ Dit wordt verklaard door bovengemiddelde vergrijzing en in Limburg door vooral het wegtrekken van de hoger opgeleide en veelal gezondere bevolking (selectieve migratie) en de relatief minder gunstige sociaaleconomische positie van bewoners.²⁰ Het Armoedesignalement laat zien dat in een groot aantal gemeenten in krimpregio's het aandeel huishoudens met een laag inkomen hoger is dan het landelijk gemiddelde.²¹ Uit de Dorpenmonitor blijkt dat vooral bewoners in kleine afgelegen dorpen in kwetsbaar zijn.²²

Inzet kabinet: sterke steden, vitale krimpgebieden en hun samenhang

In zijn reactie op het rapport «Naar een lerende economie» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft het kabinet het economische belang van steden voor Nederland onderschreven.²³ Voor de ontwikkeling van Nederland is het cruciaal om de concurrentie met veelal grotere stedelijke regio's in het buitenland aan te blijven kunnen. De OESO constateert dat de economische prestaties in Nederlandse steden in vergelijking met het buitenland achter blijven bij hun demografische groei. Steden zouden meer uit hun agglomeratievoordelen kunnen halen om de internationale concurrentie goed te kunnen aangaan.²⁴ Steden hebben op dit vlak een opgave.

Tegelijkertijd erkent het kabinet dat krimp- en anticiperregio's de komende jaren voor bijzondere opgaven staan om de leefbaarheid en economische vitaliteit op peil te houden en deze regio's zullen hierop stevig moeten blijven inzetten.

Belangrijk om te constateren is dat steden en de veelal landelijke gebieden elkaar wederzijds kunnen versterken. Dat stelt onder andere ook de OESO.²⁵

Stad en regio zijn veelal onderdeel van hetzelfde ruimtelijk economische netwerk en dragen beide bij aan de economische vitaliteit van een regio. Een vitaal platteland is daarmee ook direct van belang voor de kwaliteit van het leven in steden. Daarnaast biedt de nabijheid van de stad economische kansen voor het midden- en kleinbedrijf als belangrijke

¹⁷ Financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven. Deloitte Real Estate, 2013

¹⁸ Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten. PBL, 2014

¹⁹ Gezondheid in krimpregio's. RIVM, 2011.

²⁰ Gezondheid in krimpregio's. *Verdiepingsstudie*. RIVM, 2014.

²¹ Armoedesignalement. SCP, 2013.

²² Dorpenmonitor. SCP, 2013.

²³ Kamerstukken II, 27 406, 2013–2014, nr. 209.

²⁴ Territorial Review of The Netherlands. OESO, 2014.

²⁵ Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development. OECD, 2013.

drager van de regionale economie. Het benutten hiervan draagt bij aan de werkgelegenheid en aan de aantrekkingskracht van regio's en biedt ook krimp- en anticipeerregio's perspectief.

Veel regio's met bevolkingskrimp liggen bovendien aan de landsgrens, wat ook kansen biedt. Door het verminderen van grensbarrières zullen wederzijds de agglomeratievoordelen toenemen. Dat draagt bij aan een hoger aanbod van voorzieningen en meer carrièrekansen. Ook neemt dan, afhankelijk van de economische dynamiek over de grens, het banen-aanbod binnen acceptabele reistijd voor een gemiddelde inwoner namelijk toe.²⁶

Alles overwegende zijn steden noch landelijke gebieden gebaat bij het actief bijsturen van de vestiging van bedrijvigheid ten gunste van landelijke gebieden. Dat zou een rem zetten op de totale Nederlandse groei, voordelen van nabijheid van andere relevante bedrijfstakken en centra van onderzoek en van ligging verminderen en per saldo wellicht ook nadelig zijn voor de landelijke gebieden. De vitaliteit van regio's met demografische transitie kan veelal worden vergroot door in te zetten op samenhang met de stad. Daarom is onlangs met Platform31 een traject gestart om praktische antwoorden te krijgen op de vraag waar en hoe de relatie tussen de (groeiende) stad en de omliggende (krimp)regio dusdanig kan worden vormgegeven dat beide meer van elkaar kunnen profiteren, mede in het licht van de door de OESO gesignaleerde voordelen van samenwerking. Toch zullen de krimp- en anticipeerregio's vooral eigen oplossingen moeten vinden op het terrein van economische vitaliteit, wonen en voorzieningen.

Regie ligt bij de regio

Het bestrijden van demografische veranderingen is niet realistisch. Wel het begeleiden van de gevolgen ervan en het beperken van ongewenste effecten.

Demografische veranderingen zijn vaak langjarige trajecten, die vragen om nieuwe innovatieve aanpakken en vormen van samenwerking. Hiervoor zijn regionaal samenwerkende partijen primair verantwoordelijkheid: gemeenten, maatschappelijke organisaties, bewoners en bedrijven. Dit in overeenstemming met de eerder interbestuurlijk afgesproken rolverdeling van partijen.²⁷

Meer en meer werken gemeenten met elkaar samen op regionaal niveau, zoals ten aanzien van economie, ruimtelijke ordening, woningbouw en infrastructuur. Voorts zijn omgevingsdiensten gevormd en zoeken gemeenten samenwerking op het terrein van de decentralisaties in het sociale domein. Het strategisch belang van de regio neemt daardoor toe. De impact van demografische veranderingen maakt het verder noodzakelijk om regionaal samen te werken. Het opstellen van een lange termijn investeringsagenda op regionaal niveau is eveneens belangrijk. Een goed voorbeeld is het Woon- en Leefbaarheidsplan van krimpregio Eemsdelta.

In de regionale aanpak vraagt het begeleiden van krimp om het onderling afstemmen van plannen en daarmee om het regionaal verdelen van baten en lasten. Dit vraagt van bestuurders om op meerdere schaalniveaus te opereren en om duidelijke keuze te maken. Dat kan tot bestuurlijk dilemma's leiden. Bestuurders worden geacht niet alleen het lokale belang centraal te stellen. En zij dienen dit over het voetlicht te brengen bij inwoners en raadsleden. De begrenzing van krimp- of anticipeerregio's valt bovendien niet altijd samen met andere bestuurlijke begrenzingen,

²⁶ Kansensatlassen grensoverschrijdende samenwerking. Atlas voor Gemeenten, 2013/2014.

²⁷ Kamerstukken II, 31 757, 2011–2102, nr. 46.

zoals van arbeidsmarktregio's. Het is vooral belangrijk dat bestuurders hun dilemma's expliciet maken en alle belanghebbenden, zoals maatschappelijke organisaties in de regio en lokaal, bedrijven en bewoners, tijdig betrekken. De provincie kan daarbij een signalerende, bemiddelende of regisserende rol vervullen. Zij hebben als primair verantwoordelijke voor het ruimtelijk-economisch domein hierin al ervaring.

Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling

Het kabinet erkent dat krimp- en anticipeerregio's voor bijzondere opgaven staan om de leefbaarheid en economische vitaliteit op peil te houden en deze regio's zullen hierop stevig moeten blijven inzetten. De complexiteit van de problematiek rechtvaardigt betrokkenheid van meerdere overheidslagen, waaronder het Rijk.

Sinds 2009 voeren het Rijk, de VNG en het IPO samen het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling uit. Doel van dit Actieplan is te bevorderen dat regio's voortgang boeken bij de aanpak van gevolgen van bevolkingsdaling. Dit door, waar mogelijk, het aanreiken van oplossingen bij knellende (nieuwe) wet- en regelgeving op nationaal niveau, het vinden van nieuwe rollen in het ruimtelijk planningsproces, het ondersteunen van experimenten, het aanreiken van instrumenten om regionaal keuzes te kunnen maken en het delen van «evidence based» kennis van aanpakken en initiatieven in krimp- en anticipeerregio's. Ook zijn diverse vormen van partnerschap tussen het Rijk en de regio's tot stand gekomen, waaronder convenanten met Groningen, Limburg en Zeeland. Deze worden nu geëvalueerd. Bovendien stimuleert het Rijk dat regio's van elkaar leren, zoals via het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling. De verantwoordelijkheid van regio's wordt niet overgenomen; uitgangspunt is dat beleid het beste kan worden uitgevoerd op het niveau waarop de opgaven en effecten zich voordoen.

De komende jaren in relatie tot krimp zal met de betrokken departementen een intensievere afweging worden gemaakt, waar een bijzondere invloed van nieuw beleid en regelgeving op krimp- en anticipeerregio's valt te verwachten.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst blijft aanspreekbaar op het bevorderen van een samenhangende rijksinzet ten aanzien van opgaven die samenhangen met bevolkingsdaling. Opgaven op het gebied van leefbaarheid vragen immers om een samenhangende sociale, ruimtelijk-fysieke en economische aanpak. Wel blijft op elk beleidsterrein de eigen bewindspersoon primair verantwoordelijk en heeft de Minister voor Wonen en Rijksdienst hier geen doorzettingsmacht.

Het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling wordt in de eerste helft van 2015 geactualiseerd. Dit omdat het accent van de krimp aanpak in regio's verschuift van agendering, bewustwording en visievorming naar regionale programmering, planvorming en uitvoering. Bij deze actualisatie wordt de reactie van het kabinet op de aanbevelingen van de beleidsdoorlichting en het Team Midterm Review Bevolkingsdaling betrokken.

Beleidsdoorlichting en Midterm Review Bevolkingsdaling

Recent heeft een beleidsdoorlichting van het Programma Bevolkingsdaling plaatsgevonden, evenals een midterm review onder leiding van Pauline Krikke. Zowel de beleidsdoorlichting als het rapport «Grenzen aan

de Krimp»²⁸ van het Team Midterm Review Bevolkingsdaling (TMR) adviseert het Rijk focus aan te brengen in de krimpaanpak en de doeltreffendheid van de rijksondersteuning van regio's te vergroten. De aanbevelingen worden hierna van een reactie voorzien.

Focus op regio's

Het TMR beveelt aan de focus te richten op regio's waar sprake is of zal zijn van huishoudensdaling, terwijl prof. dr. Hospers als onafhankelijk deskundige bij de beleidsdoorlichting focus op anticipeerregio's aanbeveelt. Het kabinet geeft hieraan als volgt invulling:

- voor krimpregio's wordt het kwalificatiecriterium «geprognosticeerde huishoudensdaling in 2040» neerwaarts bijgesteld van ten minste 5 naar ten minste 2,5 procent: daarmee kwalificeert ook de Achterhoek zich als krimpregio;
- voor eerder aangewezen anticipeerregio's die niet voldoen aan het kwalificatiecriterium »geprognosticeerde bevolkingsdaling van ten minste 2,5 procent in 2040» wordt de rijksbetrokkenheid afgebouwd. Bestaande afspraken worden nagekomen.

Het actuele overzicht van de krimp- en anticipeerregio's is opgenomen in bijlage 2, tabel 1. Gezien het bovenstaande wijkt dit enigszins af van de indeling die in de kabinetsreactie op de initiatiefnota «Regionale verschillen; omgaan met krimp» van het Tweede Kamerlid De Vries is gehanteerd.²⁹

Samenwerkingsagenda Krimp

Het TMR constateert dat de aanpak van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties binnen het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling wordt gewaardeerd. Wel beveelt zowel het TMR als de beleidsdoorlichting aan de doeltreffendheid van de coördinerende rol van de Minister voor Wonen en Rijksdienst te versterken via een Rijksagenda Krimp. Het kabinet onderschrijft dit. Met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als trekker is de Samenwerkingsagenda Krimp opgesteld met concrete aanpakken en acties (zie bijlage 3). De rijksbrede betrokkenheid wordt hierin zichtbaar gemaakt doordat een verbinding wordt gelegd tussen het beleid en de instrumenten van departementen en uitvoeringsvraagstukken die zich voordoen in de krimp- en anticipeerregio's. Hierbij wordt gestreefd naar een zo goed mogelijke aansluiting tussen de vraag vanuit de regio en de mogelijkheden van ondersteuning door het Rijk. Op deze wijze draagt het Rijk tevens bij aan het oplossen van opgaven in anticipeerregio's, zoals prof. dr. Hospers als onafhankelijk deskundige bij de beleidsdoorlichting bevolkingsdaling aanbeveelt.

Afspraken met regio's

Een doelmatiger en doeltreffender inzet van de instrumenten van het Programma Bevolkingsdaling kan volgens de beleidsdoorlichting worden bereikt door afspraken te maken met regio's. Het kabinet deelt dit standpunt. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal daarom de rijksbrede ondersteuning van regio's in afspraken vastleggen. Dat geldt ook voor de eigen ambities en activiteiten van regio's, waarbij de aanbevelingen van het TMR aan zowel regio's als

²⁸ Kamerstukken II, 31 757, 2014–2015, nr. 55

²⁹ Kamerstukken II, 33 894, 2013–2014, nr. 4

provincies worden betrokken. De uitkomsten van de evaluatie van convenanten met Groningen, Limburg en Zeeland worden eveneens benut.

In de afspraken zullen doelen, verwachtingen, rollen en verantwoordelijkheden helder en expliciet worden gemaakt. Dat maakt het mogelijk deze te evalueren en de doelmatigheid en doeltreffend van de regionale aanpak op termijn te kunnen vaststellen. Tevens kan de vaststelling in welke fase(s) een regio zich bevindt worden geactualiseerd, zoals ook prof. dr. Hospers adviseert. De te maken afspraken worden onderdeel van het te actualiseren Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling.

Aanbevelingen op het terrein van Wonen

Met betrekking tot het voorstel van het TMR om samen met provincies en gemeenten in de krimpgebieden een sloop- en onttrekkingsfonds voor de particuliere woningvoorraad in te richten ziet het kabinet geen rijksrol. Leegstand en achterstallig onderhoud in de particuliere woningvoorraad zijn in eerste instantie een zaak van individuele eigenaren. Daar waar ruimtelijke regie gevoerd dient te worden om het probleem van de particuliere voorraad aan te pakken zijn de decentrale overheden aan zet. Het kabinet ziet geen basis om zelf financieel bij te dragen aan dergelijke fondsen, gezien deze decentrale verantwoordelijkheid waarbij de provincie een coördinerende rol heeft. In Groningen, Limburg en Zeeland gebeurt bovendien al veel op dit gebied, zowel in kwalitatieve (woningverbetering) als kwantitatieve zin (sloop woningen). Zo wordt de oplossing voor de complexe problematiek van de particuliere woningvoorraad gezocht in een palet van instrumenten, waarvan een sloopfonds er één is. Ook zijn pilots gestart om het spectrum aan oplossingsrichtingen te verkennen, mede in relatie tot bestaande instrumenten, zoals het aanschrijvingsbeleid van gemeenten en onteigening ten behoeve van sloop en/of samenvoegen van woningen. Dit zal zijn weerslag vinden in het te actualiseren Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling.

Het Rijk draagt hier bij door kennisdeling tussen provincies en regio's te bevorderen, inzet van juridische expertise en mee te denken aan het vergroten van het palet aan instrumenten en het – waar mogelijk – verruimen van belemmerende regelgeving. Ook draagt het substantieel bij via aangrenzende beleidsterreinen, zoals de heffingsvermindering verhuurdersheffing³⁰. Daarnaast is in het voorstel Novelle Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting in krimpregio's meer ruimte om herstructureringsactiviteiten te ontwikkelen.³¹

Overige aanbevelingen

De kabinetsreactie op de overige aanbevelingen van het TMR is als volgt:
– *Verlengde afschrijvingstermijn grondposities*: het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies (BBV) bevat hierover uniforme regels voor geheel Nederland. De adviescommissie BBV doet stellige uitspraken hoe de regelgeving geïnterpreteerd moet worden. Uitgangspunt is dat sprake dient te zijn van realistische ramingen, gebaseerd op een consistente systematiek, en verliezen direct genomen moeten worden. Overwogen wordt om de looptijd voor een grondexploitatie te beperken tot 10 jaar. Deze periode is overeenkomstig de termijn voor het wegwerken van tekorten veroorzaakt door de grondexploitatie en/of stads- en dorpsvernieuwing indien een beroep wordt gedaan op artikel 12.

³⁰ In overeenstemming met de aanbeveling van het TMR zal deze vermindering niet gelden voor de nieuwe krimpregio De Achterhoek.

³¹ Kamerstukken I, 33 966, 2014–2015.

- *Onderwijs*: De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft inmiddels een groot aantal maatregelen genomen die erop zijn gericht de schoolbesturen in zowel het primair als voortgezet onderwijs in positie te brengen om hun verantwoordelijkheid voor het onderwijsaanbod ook bij dalende aantallen leerlingen waar te kunnen maken.³² Met betrekking tot het vak Duits in het MBO bestaan diverse mogelijkheden. Het vervangen van het vak Engels door het vak Duits als verplichte vreemde taal in het MBO acht de Minister niet wenselijk, onder andere in verband met het belang van doorstroom naar het HBO.³³
- *Zorg*: De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zal komend voorjaar haar visie over curatieve zorg in krimpgebieden aan de Tweede Kamer aanbieden. De visie gaat in op aspecten als nabijheid van zorg, huisartsenzorg, ziekenhuiszorg en de rollen en verantwoordelijkheid van de bij curatieve zorg betrokken partijen daarbij. Daarin zal ook worden ingegaan op de plattelandstoelageregeling voor huisartsen en het afwegingskader met betrekking tot sluiting van verzorgingstehuizen.
- *Detailhandel*: Om de detailhandel landelijk te ondersteunen is de Retailagenda gelanceerd, die aansluit op al lopende initiatieven.³⁴ Doelstelling is om van de detailhandel weer een gezonde, vernieuwende en kansrijke sector te maken, waaronder ook in krimp- en anticipeerregio's. Dit thema maakt tevens onderdeel uit van de Samenwerkingsagenda Krimp.
- *Kennis over regionaal aanbesteden*: Deze kennis is beschikbaar bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en zal worden gedeeld met krimp- en anticipeerregio's.
- *Vrijwilligerswerk*: De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aangegeven de mogelijkheden voor vrijwilligerswerk met behoud van een WW-uitkering te zullen verruimen.³⁵ De wettelijke basis voor de verruiming wordt gecreëerd via de Verzamelwet SZW, met als beoogde invoeringsdatum 1 januari 2015.

Overig rijksbeleid

Mede dankzij het rijksbrede programma bevolkingsdaling wordt door ministeries op diverse andere beleidsterreinen rekening gehouden met bevolkingskrimp. Een uitgebreid overzicht is opgenomen in de reactie op de Initiatiefnota «Regionale verschillen; omgaan met krimp». van Tweede Kamerlid De Vries.³⁶

In het gemeentefonds bestaat vanaf 2011 een tijdelijke krimpmaatstaf. Over 2013 werd circa € 11 mln. via deze tijdelijke maatstaf uitgekeerd. Deze krimpmaatstaf loopt tot en met 2015 en wordt nu geëvalueerd. Begin 2015 wordt een besluit genomen over het al dan niet continueren ervan. Daarnaast wordt in de verdeling van het provinciefonds vanaf 2012 rekening gehouden met een bedrag van circa € 97 mln. voor transitieopgaven op het gebied van groei en krimp en voor de ontwikkeling van de landelijke provincies. De verdeling van deze middelen is onder andere gebaseerd op bevolkingsprognoses en de middelen zijn op grond van de Financiële-verhoudingswet vrij besteedbaar. Het staat gemeenten en provincie vrij om over de besteding van de middelen onderlinge afspraken te maken. Het kabinet geeft bovendien specifieke (financiële) steun aan het krimpgebied Noordoost Groningen voor de uitvoering van het

³² Kamerstukken II, 31 293, 2013–2014, nr. 203.

³³ Zie beantwoording vragen van de leden Straus en Duisenberg over Duits in de grensregio (2014Z02283) d.d. 11 maart 2014.

³⁴ Kamerstukken II, 27 838, 2014–2015, nr. 12

³⁵ Kamerstukken II, 29 544, 2013–2014, nr. 551

³⁶ Kamerstukken II, 33 894, 2013–2014, nr. 4

programma «Vertrouwen op herstel, herstel van vertrouwen» vanwege de uitzonderlijke problematiek.³⁷

In algemene zin kent de bekostiging van gemeenten een aantal mechanismen, waardoor rekening wordt gehouden met de omvang van de gemeentelijke opgaven. Zo wordt in de verdeling van het gemeentefonds met de sociaaleconomische structuur van de gemeente rekening gehouden, voor zover deze invloed heeft op de kosten van gemeenten voor het uitvoeren van hun taken. Er wordt bijvoorbeeld geld verdeeld met de maatstaven «huishoudens met een laag inkomen» en «aantal ouderen».

Relevant is ook dat in het gemeentefonds de OZB-capaciteit van gemeenten voor een groot deel wordt verevend. Als de waarde van woningen in krimpregio's onder druk komt te staan, heeft dat een opwaarts effect op de te ontvangen algemene uitkering uit het gemeentefonds. Per inwoner van krimpgemeenten is er gemiddeld een hogere bijdrage ontvangen uit het gemeentefonds dan gemeenten van vergelijkbare omvang zonder krimp, ook na invoering van het nieuwe verdeelmodel van het gemeentefonds vanaf 2015. Dat kan worden toegeschreven aan kosten die voortvloeien uit de sociale structuur van dergelijke gemeenten.

Om lokaal maatwerk beter mogelijk te maken heeft een decentralisatie van taken van het Rijk naar provincies en gemeenten plaatsgevonden, onder meer op de terreinen wonen en ruimte. Met de decentralisaties in het sociale domein via de Wmo, de Participatiewet en de Jeugdzorg heeft het kabinet ook hier de beweging in gang gezet om gemeenten meer beleidsruimte te geven en in staat te stellen om met één samenhangende aanpak aan problemen op het terrein van zorg, ondersteuning, en werk en inkomen te werken.

De uitgangspunten van kostenoriëntatie en globaliteit die worden gebruikt voor de verdeling van het gemeentefonds, worden ook toegepast in de verdeelmodellen voor de Participatiewet, Jeugd en de Wmo. Zo is voor de verdeelmodellen onder meer onderzoek gedaan naar de gevolgen van de volgende factoren op de kosten van gemeenten: krimp, opleidingsniveau, leeftijd, samenstelling huishoudens, uitkeringsontvangers en inkomen. Als factoren zoals deze significante effecten hebben op de kosten van gemeenten op deze terreinen, zullen ze worden meegenomen in de objectieve verdeelmodellen.

In lijn met het advies van prof. dr. Hospers worden ruimtelijke economische afwegingen op bovenlokaal niveau meegenomen via MIRT-gebiedsagenda's. Hierin komt ook de krimpproblematiek in combinatie met de (kwetsbare) economische structuur aan de orde. De opgaven worden in het bestuurlijk overleg MIRT tussen Rijk, provincie en regio besproken. Gezamenlijke opgaven die leiden tot een MIRT-onderzoek of MIRT-verkenning worden opgenomen in het MIRT-projectenoverzicht. Zo loopt er een regionaal MIRT-onderzoek in Zuid-Limburg naar de krimpproblematiek in een stedelijke regio met topsectoren in een internationale omgeving en loopt in Noord-Nederland een oriëntatie op een MIRT-onderzoek/pilot naar de bereikbaarheid van krimpgebieden en de betaalbaarheid daarvan.

Internationaal beleid en samenwerking

De Europese Commissie kent voor de periode 2014–2020 lidstaten budgetten toe voor de ontwikkeling en versterking van regio's, ook regio's die met grote demografische veranderingen te maken hebben. Het is

³⁷ Kamerstukken II, 33 529, 2013–2014, nr. 28.

mogelijk het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling te benutten voor onder andere het verbeteren van de aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt. De operationele programma's 2014–2020 van Noord-Nederland en Zuid-Nederland zijn onder andere hierop gericht.³⁸ In het kader van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling hebben de provincies aangegeven dat regio's met bevolkingskrimp voor subsidie in aanmerking kunnen komen onder het LEADER programma.³⁹ Het gaat dan om projecten in relatie tot bijvoorbeeld bevolkingskrimp, economische impuls bij achterblijvende minder verstedelijkte regio's, versteviging van de relatie stad-land en activiteiten ter verhoging van de sociale cohesie.

Krimpregio's en diverse anticipeerregio's bevinden zich veelal in de grensstreek. Dat biedt, zoals eerder aangegeven, kansen. Het kabinet vindt het belangrijk om knelpunten aan de grens op te pakken door middel van het intensiveren van grensoverschrijdende samenwerking. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn coördinerend op dit dossier en hebben in samenwerking met Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen en Vlaanderen actielijsten opgesteld. Deze omvatten actiepunten die van belang zijn voor het hele grensgebied met het buurland en vragen inzet van bevoegdheden op nationaal niveau. Deze punten hebben onder andere betrekking op grensoverschrijdende arbeidsmarkt, wederzijdse erkenning van diploma's en beroepskwalificaties en grensoverschrijdend openbaar vervoer. Gestreefd wordt dat deze actiepunten binnen twee jaar tot een oplossing worden gebracht. Om dit te bewerkstelligen wordt onder andere nauw contact onderhouden met de betrokken departementen, grensprovincies, EU-regio's, buurlanden en het Secretariaat-Generaal van de Benelux.

Met enige regelmaat wordt aan de Tweede Kamer gerapporteerd over de voortgang op de grensoverschrijdende samenwerking. Binnenkort verschijnt een nieuwe voortgangsrapportage. Daarnaast heeft het kabinet onlangs zijn reactie gegeven op het advies van de heer Bruls met aanbevelingen over het wegnemen van praktische belemmeringen bij grensoverschrijdende arbeid.⁴⁰ Ter bevordering van de grensoverschrijdende arbeidsmarkt zijn bovendien in het kader van het Programma Bevolkingsdaling met steun van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in enkele grensregio's zogenaamde «ontgrenzers» aan het werk, die een betere werking van grensoverschrijdende arbeidsmarkt – voor een deel voor concrete beroepsgroepen – beogen te bevorderen.

Monitoring en overleg

Om de ontwikkelingen in krimp- en anticipeergebieden te volgen en op landelijk niveau te vergelijken neemt het Rijk zijn rol op het gebied van monitoring. De komende jaren zal het Rijk doorgaan met het monitoren van de ontwikkelingen op het terrein van leefbaarheid en economische vitaliteit. Op basis daarvan zal de Tweede Kamer regulier worden geïnformeerd. Bij regulier (bestuurlijk) overleg tussen Rijk en regio's kunnen de rijksmonitors worden betrokken, evenals de eigen regionale monitors. Daarmee is het mogelijk gezamenlijk te volgen waar en in hoeverre stappen vooruit worden gezet en te signaleren wanneer regio's of groepen bewoners sociaaleconomisch uit de pas dreigen te lopen met landelijke en regionale trends elders. Op basis van het gesprek is het

³⁸ Operationeel Programma Noord-Nederland, 2014–2010 en Operationeel Programma Zuid 2014–2020.

³⁹ Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale.

⁴⁰ Kamerstukken II, 32 851, 2013–2014, nr. 61.

tevens mogelijk eventuele knelpunten in sectorspecifieke wet- en regelgeving in beeld te krijgen.

Tot slot

Het kabinet maakt zich sterk voor krachtige steden, vitale krimpgebieden en versterking van hun onderlinge samenhang. Krimpregio's worden geconfronteerd met bevolkingsdaling en huishoudendaling. Dat leidt tot een cumulatie van opgaven, die vraagt om een gebiedsgerichte, regionale aanpak en betrokkenheid van meerdere overheidslagen rechtvaardigt. Bij de aanpak van opgaven zijn de regionale overheden (gemeenten en provincies) primair aan zet. Daarnaast is in de anticipeerregio's sprake van soortgelijke opgaven als in de krimpregio's.

Als partner zal het Rijk krimp- en anticipeerregio's blijven ondersteunen. Bij de eerstvolgende beleidsdoorlichting over vijf jaar zal de effectiviteit van dit programma opnieuw worden gezien en zal wederom de vraag over de actualiteit van een programmatische inzet bij krimp worden beantwoord.

Het kabinet houdt «een vinger aan de pols» met betrekking tot demografische trends en ontwikkelingen en de sociaaleconomische gevolgen hiervan. Dat geldt ook voor de voortgang van de aanpak in krimp- en anticipeerregio's en mogelijke belemmeringen daarbij. De aanbevelingen van zowel beleidsdoorlichting als het TMR geven richting aan de Rijksbetrokkenheid voor de komende jaren en bieden bouwstenen voor de wijze waarop het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling zal worden geactualiseerd. Vóór het zomerreces van 2015 zal de Tweede Kamer hierover worden geïnformeerd. Ook in de jaren daarna zal periodiek door de desbetreffende regio's worden gezien wat hun opgaven en ambities zijn. Daarbij zal met het Rijk worden afgestemd of en zo ja, welke rol het Rijk heeft om de regio's te ondersteunen.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok