

Vergaderjaar 2008–2009

31 757

Stedenbeleid vanaf 2010

Nr. 4

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE
EN STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2009

Tijdens werkbezoeken aan Maastricht en Heerlen en op het congres over «De nieuwe groei heet krimp» op 11 februari ben ik als minister voor WWI doordrongen geraakt van de problematiek van bevolkingsdaling in zijn omvang en urgentie. Wij beschouwen krimp en groei als twee verschillende werelden, die elk hun eigen aanpak en instrumenten nodig hebben. De opgave is dan ook om balans aan te brengen tussen gebieden waar geld verdiend kan worden en gebieden waar de verdien capaciteit beperkt of zelfs geheel afwezig is.

Bij de begrotingsbehandeling WWI voor het jaar 2009 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2008–2009, nr. 33, blz. 2844–2889) en tijdens het AO Stedenbeleid van 12 februari jongstleden (kamerstuk 31 757, nr. 3) heb ik als minister voor WWI u toegezegd om u te informeren over hoe het Kabinet de gevolgen van bevolkingsdaling in een aantal regio's in Nederland in kaart brengt en hoe het Kabinet werkt aan een beleidsreactie. Met deze brief geef ik samen met de staatssecretaris van BZK invulling aan deze toezegging.

In deze brief wordt in de eerste plaats ingegaan op de oorzaken en gevolgen van bevolkingsdaling. Hieruit blijkt dat bevolkingsdaling zich in vele gedaantes kan uiten en de gevolgen ook fors verschillen voor de verschillende gemeenten en regio's. In het tweede deel van de brief geven we aan hoe we de gevolgen van bevolkingsdaling aanpakken.

Bevolkingsdaling: een ontwikkeling met veel gedaantes

Nog voor het jaar 2025 zal meer dan de helft van alle gemeenten in Nederland geconfronteerd worden met bevolkingsdaling, zo is de verwachting. In absolute aantallen zullen de gemeenten Heerlen (17 000) en Kerkrade (9 000) de meeste inwoners verliezen. Bevolkingsdaling gaat in veel gemeenten gepaard met vergrijzing en ontgroening: het aantal jongeren

neemt af, het aantal (zeer) ouderen neemt fors toe. In de provincie Limburg zal het inwonertal in het jaar 2030 naar verwachting weer zijn gedaald tot hetzelfde niveau als in 1970, maar met veel minder jongeren en vele malen meer ouderen.

Volgend jaar bereiken de eerste naoorlogse babyboomers de 65-jarige leeftijd. De potentiële beroepsbevolking begint vanaf volgend jaar voor Nederland als geheel structureel te dalen, met alle gevolgen van dien voor de arbeidsmarkt. Regionaal is deze daling al eerder ingezet.

De vraag naar zorg neemt toe omdat de groep zeer ouderen groeit. De extra vraag naar werkenden in de zorg valt in sommige gebieden samen met een steeds kleiner wordende beroepsbevolking. Wanneer dan tevens veel goedopgeleiden zijn weggetrokken en de gemiddelde leeftijd van de werkenden veel hoger is dan elders (relatief veel 55 tot 65-jarigen), dan kan dit effecten hebben op beslissingen over bedrijfsvestiging en -verplaatsing.

Daling van de bevolking heeft voorts gevolgen voor het draagvlak voor publieke en private voorzieningen en voor de bestedingsruimte voor gemeenten. De vraag naar onderwijsvoorzieningen daalt, waardoor (de diversiteit in) het aanbod onder druk komt.

Voor de kwantitatieve vraag naar woningen heeft bevolkingsdaling vooral consequenties als ook het aantal huishoudens afneemt. De huishoudensontwikkeling bepaalt namelijk de kwantitatieve vraag naar woningen. Doordat de gemiddelde huishoudensomvang per woning nog steeds afneemt, betekent bevolkingsdaling niet automatisch minder kwantitatieve vraag naar woningen. Het aandeel gemeenten dat al voor 2025 met een daling van het aantal huishoudens geconfronteerd gaat worden, bedraagt zo'n 20%. Hieronder bevindt zich 1 gemeente met meer dan 100 000 inwoners (Maastricht), 39 gemeenten met tussen 20 000 en 100 000 inwoners en 53 gemeenten met minder dan 20 000 inwoners. Voor Nederland als geheel groeit het aantal huishoudens tot ongeveer het jaar 2030, waarna het naar verwachting zal stabiliseren.

Voor de vraag naar woningen is voorts van belang dat bevolkingsdaling kan samengaan met een gewijzigde samenstelling van de bevolking, bijvoorbeeld doordat het aantal ouderen relatief sneller stijgt dan elders in het land (vergrijzing), of doordat het gemiddelde opleidingsniveau of het gemiddelde huishoudinkomen achterblijft bij andere delen van het land. Vergrijzing heeft gevolgen voor het soort woningen dat nodig is (levensloopbestendig), voor de woonomgeving (voorzieningen voor senioren, bijvoorbeeld gezondheidscentrum), voor zorgzones, voor de behoefte aan (openbaar) vervoer, en voor het type recreatiemogelijkheden. Het gemiddelde opleidings- en inkomensniveau heeft invloed op de kwaliteitsvraag naar woningen en op de prijsontwikkeling van woningen.

Bevolkingsdaling kan op de woningmarkt leiden tot prijsdalingen, langere verkooptijden van woningen, wellicht bijkans onverkoopbare woningen en risico's van leegstand en verpaupering in de minst aantrekkelijke delen van de woningvoorraad. Via doorstroming dreigt leegstand met name voor de slechtste delen van het sociale huurwoningbestand. Onverkoopbaarheid van minder gewilde particuliere woningen kan ertoe leiden dat mensen in hun laatste levensfase om geldredenen niet naar een woonzorgfaciliteit kunnen, maar in hun eigen woning moeten blijven zitten, die daarvoor vaak ongeschikt is. Onverkoopbaarheid van minder gewilde particuliere woningen leidt er voorts toe dat verhuizen in verband met een andere baan elders in het land financieel onmogelijk is. Ook het verhuizen naar een grotere koopwoning in verband met gezinsuitbreiding is onmogelijk wanneer de oude woning niet verkoopbaar is. Met afstand de

grootste verhuisbelemmering is het bezitten van een sterk in prijs gedaalde, welhaast onverkoopbare koopwoning in het minst gewilde deel van de particuliere woningvoorraad in een gebied met bevolkingsdaling.

De aanpak van de gevolgen van een daling van het aantal huishoudens op de woningmarkt laat zich moeilijk met de traditionele instrumenten bestrijden. Zo kan herstructurering niet of maar zeer ten dele gefinancierd worden uit nieuwbouw. Teneinde leegstand in de bestaande woningvoorraad te voorkomen, kan er slechts zeer beperkt nieuw worden bijgebouwd.

En de woningen die nog worden bijgebouwd, leveren veel minder op dan elders in het land. De verdien capaciteit van herstructureringsprojecten staat derhalve onder druk. Corporaties hebben minder mogelijkheden voor verkoop van woningen of huurverhoging en hebben minder middelen om wijken of buurten die vervallen aan te pakken.

Met name degenen die reeds bestaande woningen bezitten (zowel particulieren als verhuurders) zien hun vermogen krimpen als gevolg van een dalende bevolking. Daar staat tegenover dat huurders gemakkelijker kunnen doorstromen naar een betere huurwoning; dat starters op de koopmarkt zich minder in de (hypotheek)-schuld hoeven te steken dan elders in het land; en dat burgers die een woning zoeken zowel op de koop- als op de huurmarkt een ruimere keuze hebben. Zuid-Limburg kent relatief veel verhuisbewegingen (veel mensen stromen door naar een betere woning). De oorzaak van deze hoge verhuismobiliteit is dat er relatief veel woningen leeg komen door relatief meer sterfte (gevolg van veel vergrijzing) en door vertrek naar het buitenland (België en Duitsland). Deze verhuisbewegingen vinden ook nog eens relatief vaak in de directe omgeving plaats. De keerzijde van al deze burgers die een betere woning bemachtigen, is de grotere kans op leegstand, onverkoopbaarheid en verpaupering in de minst populaire segmenten van de woningmarkt.

Enige mate van intergemeentelijke afstemming is in regio's waar de bevolking daalt noodzakelijk. Bevolkingsdaling treft altijd de minder populaire delen van de woningvoorraad het hardst. Welke woningen het minst populair zijn, verschilt echter sterk per regio: in sommige regio's worden vooral gemeenten met relatief veel sociale huurwoningen getroffen, terwijl in andere regio's vooral koopwoningen in de afgelegen, perifere delen van het platteland worden geraakt. Soms gaat het hierbij om voormalige corporatiehuurwoningen die aan zittende bewoners zijn verkocht. Maar onveranderlijk treft bevolkingsdaling de zwakste delen binnen een regio het hardst. Dit vraagt van omliggende gemeenten, of dit nu groeiende centrumsteden zijn, randgemeenten of groene dorpen, dat zij tenminste in hun nieuwbouwambities rekening houden met de gevolgen voor de zwakkere delen binnen de regio, waar de bestaande woningvoorraad het stevigst de gevolgen ondervindt.

Van groot belang is dat er aanzienlijke verschillen binnen Nederland zijn in de mate waarin bevolkingsdaling zich zal voordoen. Vele gemeenten krijgen de komende decennia in het geheel niet te maken met een daling van hun bevolking, laat staan van het aantal huishoudens. Ook zullen de gevolgen per gemeente en regio fors verschillen, afhankelijk van de ontwikkeling van de specifieke bevolkingssamenstelling (aandeel jongeren, aandeel gezinnen, aandeel ouderen, aandeel van verschillende inkomensgroepen, gemiddeld opleidingsniveau en gemiddeld inkomensniveau). Ook het moment waarop gemeenten met bevolkingsdaling worden geconfronteerd, en de snelheid waarmee, verschilt. Net zoals het schaalniveau waarop bevolkingsdaling zich voordoet verschilt: soms groeit de centrumstad (bijvoorbeeld Groningen) maar kent het omliggende veraf gelegen platteland een dalende bevolking. Soms zijn het juist

de steden die te lijden hebben van bevolkingsdaling die zich op regionale schaal voordoet, bijvoorbeeld in parkstad Limburg. De oorzaak van bevolkingsdaling verschilt ook van gemeente tot gemeente: soms domineren de ontwikkeling van geboorte en sterfte (een lage vruchtbaarheid en het aanstaande overlijden van de oudere generatie), terwijl in andere gevallen bovenal sprake is van bijvoorbeeld een trek naar de stad. Sommige regio's zijn ontgroend (minder jongeren), vergrijsd, en hebben een dalend gemiddeld opleidingsniveau, waarbij juist degenen zonder startkwalificatie de regio niet verlaten. Soms heeft het wegtrekken van jongeren, en van gezinnen met kinderen, en het begin van dalende geboortecijfers, al decennia geleden plaatsgevonden omdat de regionale economie er destijds slecht voor stond. Degenen die toen wel gebleven zijn, zijn nu vergrijsd, en de kinderen die destijds met hun ouders de streek hebben verlaten, worden nu zelf vader of moeder, maar wonen nu dus niet meer in de streek. De selectieve migratie van decennia geleden betekent op deze wijze minder geboorten en relatief maar sterfte in het hier en nu. Het tientallen jaren geleden teloor gaan van veel werkgelegenheid in een dominante bedrijvigheid (bijvoorbeeld mijnbouw, textiel of akkerbouw) in een gebied is dan vandaag de dag nog steeds zichtbaar in de vorm van een dalende bevolking. Bevolkingsdaling kent dus vele soorten en maten.

Ik verwacht dat met name (maar niet uitsluitend) de wat perifere regio's in Nederland te maken krijgen met een aanzienlijke mate van bevolkings- en zelfs huishoudensdaling. Parkstad Limburg wordt nu reeds met de gevolgen van bevolkingsdaling geconfronteerd. Dit komt omdat parkstad Limburg met een bijzondere combinatie van factoren heeft te maken. Het geboortecijfer is er lager dan elders in Nederland, en de vergrijzing en daardoor het sterftecijfer groter. Daarbovenop komt extra bevolkingsverlies doordat sommige bewoners – in bijzonder de midden- en hogere inkomens en jonge gezinnen, studenten en starters op de woning- en arbeidsmarkt – vertrekken naar Duitsland en België.

Er zijn overigens ook steden en gebieden, veelal centraal gelegen in Nederland, waar de daling van het aantal inwoners een totaal andere oorzaak heeft, namelijk een combinatie van enerzijds huishoudensverdunding (minder mensen per huishouden als gevolg van echtscheidingen en een toenemend aantal alleenstaanden) en anderzijds ruimtelijke ordeningsbeperkingen aan de bouw van nieuwe woningen. Leegstand is in deze centraal gelegen gebieden niet aan de orde, en de financierbaarheid van herstructurering is er uitstekend voorzover de ruimtelijke ordening nieuwbouw toelaat. De problematiek en de oplossingsrichtingen zijn in deze gebieden diametraal verschillend van die in de meer perifere gebieden waar zich bevolkingsdaling voordoet.

Aanpak: gericht de gevolgen te lijf

Zoals we hierboven hebben vastgesteld, kent bevolkingsdaling dus vele gedaantes. Omdat bevolkingsdaling een fenomeen is waarmee we pas recent geconfronteerd worden, zijn we nog volop bezig scherper inzicht te krijgen in het fenomeen, zowel voor wat betreft de omvang en de gevolgen als de benodigde aanpak. Tegelijkertijd wordt een aantal gemeenten en regio's nu al geconfronteerd met diverse negatieve effecten. Er is dus sprake van urgentie bij het aanpakken van de gevolgen van bevolkingsdaling. Effecten die nu om een antwoord vragen en die de betreffende regio's niet alleen aan kunnen. De Rijksoverheid heeft hier ook een verantwoordelijkheid. Daarom zijn we gelijktijdig langs een aantal lijnen bezig de gevolgen van bevolkingsdaling aan te pakken. Een integrale aanpak is noodzakelijk voor een goede aanpak van de gevolgen van

bevolkingsdaling, aangezien beleid op het vrijwel elk terrein raakvlakken heeft met diverse andere beleidsterreinen.

Kabinetsreactie op rob/rfv-advies over bevolkingsdaling

Uitgangspunt is onze overtuiging dat een succesvolle aanpak van het fenomeen bevolkingsdaling primair een intensieve samenwerking vereist tussen de decentrale overheden en maatschappelijke partijen als woningbouwcorporaties. De Rijksaanpak zal maatwerk moeten zijn om aan te kunnen sluiten bij de specifieke problemen in de verschillende regio's. De Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor de Financiële Verhoudingen hebben in 2008 een advies uitgebracht over bevolkingsdaling en de gevolgen hiervan voor bestuur en financiën. Het Kabinet zal binnenkort ingaan op dit advies door middel van een reactie van de staatssecretaris van BZK.

Laboratoriumfunctie Zuid-Limburg

Zoals eerder in deze brief aangegeven is er sprake van een bijzondere situatie in parkstad Limburg. Derhalve is voor deze regio een Topteam Heerlen ingesteld, bestaande uit de heren Mans en Dijkstal. Dit Topteam onderzoekt samen met de gemeente Heerlen en de regio Parkstad hoe de gevolgen van bevolkingsdaling kunnen worden opgevangen. Het Topteam zal steeds, vanuit een onafhankelijke positie, op zoek gaan naar de wijze waarop initiatieven en activiteiten elkaar kunnen versterken. Daarvoor is het essentieel om vanuit het Topteam een verbinding te leggen met reeds beschikbare informatie, kennis en ervaring. Benadrukt wordt dat het bij een groot onderwerp als krimp van belang is tot een afbakening te komen. Het Topteam zal nader afbakenen (inhoudelijk en geografisch) en definiëren waar zij zich precies op richt en wat zij verstaat onder krimp. Het onderscheid tussen stedelijk gebied en de regio komt daarbij aan de orde, evenals het onderscheid tussen daling van de bevolking versus daling van aantal huishoudens. Hierbij wordt benadrukt dat krimp beschouwd moet worden als structureel vraagstuk. In dit verband is ook relevant dat de provincie Limburg op basis van een «laboratoriumaanpak» aan de slag is in drie gebieden, te weten: Noord-, Midden- en Zuid-Limburg.

Kennisontwikkeling

Het ministerie van BZK, het ministerie van VROM/WWI, de VNG en de provincie Limburg hebben de handen ineen geslagen bij de oprichting van een Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling. In dit kennisnetwerk werken gemeenten, provincies, samenwerkingsverbanden, ministeries, maatschappelijke partners (waaronder Aedes) en kennisinstellingen intensief samen. Doel is door kennisdeling en samenwerking de actieve aanpak van de gevolgen van bevolkingsdaling te bevorderen. Dit jaar zal een handreiking met verstandige beleidsscenario's bij bevolkingsdaling worden opgesteld. Deze handreiking is bedoeld voor overheden maar ook voor de maatschappelijke partners. Daarnaast zullen VROM/WWI, BZK en VNG gezamenlijk een Basisboek Bevolkingsdaling Gemeenten uitbrengen. Dit basisboek bundelt alle bestaande kennis rondom bevolkingsdaling. Bij de opbouw van kennis- en expertise wordt ook gekeken naar ontwikkelingen en beleidsinitiatieven in de ons omringende landen, waaronder het Duitse programma Stadtumbau en het Engelse Housing Market Renewal Programme.

Andere instrumenten

Bevolkingsdaling kan zoals gezegd op vele beleidsterreinen gevolgen hebben. Het is daarom zaak om het rijksinstrumentarium op deze terreinen zodanig in te richten dat hiermee zowel op situaties van bevolkingsgroei als -daling kan worden ingespeeld. De instrumenten moeten groei- en dalingsbestendig zijn. De ambitie is om ervoor te gaan zorgen dat financiële systemen optimaal aansluiten bij de problematiek. In het kader van het nieuwe stedenbeleid zal mijn inzet selectief, gebiedsgericht en thematisch van karakter zijn. Een van de thema's is bevolkingsdaling. Op voorhand is duidelijk dat regionale differentiatie in demografische ontwikkeling weerspiegeld moet worden in het woningbouwprogramma, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. In de verstedelijkingsafspraken die het Kabinet voor de periode 2010 tot 2020 maakt, zal waar nodig rekening gehouden worden met bevolkingsdaling. In ieder geval zal dat in de stedelijke regio Parkstad Limburg het geval zijn. Op het terrein van onderwijs heeft Staatssecretaris van Bijsterveldt in haar brief van 9 december 2008 aan Gedeputeerde Wolfs van de provincie Limburg gevraagd om de elementen in de wet- en regelgeving in kaart te brengen, die als knellend worden ervaren in situaties van teruglopende bevolkingsaantallen. Op bestuurlijk terrein is de aandacht onder meer gericht op verdergaande vormen van bestuurlijke samenwerking, de heroverweging van randvoorwaarden binnen financiële arrangementen, en het bevorderen dat provincies bevolkingsdaling meenemen in hun rol als financieel toezichthouder.

Bestuurdersconferentie

Bevolkingsdaling is in Nederland een betrekkelijk nieuw verschijnsel. Het is een fenomeen dat nog lang niet door alle bestuurders wordt herkend en erkend. Daarom wordt op 17 juni aanstaande een bestuurdersconferentie georganiseerd. Tijdens deze bestuurdersconferentie komen de diverse lijnen van de laboratoriumfunctie van Zuid-Limburg, de kennisontwikkeling over bevolkingsdaling, en de andere bovengenoemde instrumenten samen, en daaruit komt een integrale aanpak van de gevolgen van bevolkingsdaling voort. De minister van VROM, de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), en de beide ondertekenaars van deze brief zullen tijdens deze conferentie met lokale bestuurders, vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen en vertegenwoordigers van kennisinstellingen van gedachten wisselen over de problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen. De conferentie moet ook ertoe leiden dat bevolkingsdaling – waar dit nog niet gebeurd is – hoog op de agenda komt. Op 22 april vindt een voorbereidende ambtelijke expertmeeting plaats. Inmiddels is een vijftal ambtelijke werkgroepen van start gegaan, alle 5 bestaande uit gemeentelijke, provinciale en rijksambtenaren, om de 5 themaworkshops van de expertmeeting en de bestuurdersconferentie voor te bereiden: (1) Arbeidsmarkt en scholing; (2) Financiële gevolgen van krimp inclusief Gemeentefonds en provinciefonds; (3) Ruimtelijke veranderingen; (4) Wonen en Woonomgeving; en (5) Voorzieningen. De op de bestuurdersconferentie verzamelde inzichten zullen mede gebruikt worden voor het samen met gemeenten en provincies op te stellen «Actieplan bevolkingsdaling biedt nieuwe kansen», dat wij najaar 2009 aan uw kamer zullen zenden. Vanuit de invalshoek van de kansen die het fenomeen bevolkingsdaling biedt zal dit actieplan richting geven aan verdere beleidsontwikkeling en aanpak. Het is nadrukkelijk de ambitie van het Kabinet om nog in deze kabinetsperiode – in goede samenwerking met de daarvoor in aanmerking komende bestuurlijke en maatschappe-

lijke partners – integraal beleid te entameren ten aanzien van alle domeinen die te maken krijgen met bevolkingsdaling.

De minister voor wonen, wijken en integratie,
E. E. van der Laan

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten