

# Bevolkingsdaling met beleid!



**Kennis- en expertisecentrum**

Secretariaat:  
Lichtboei 17  
9501 KK Stadskanaal  
Telefoon +31 – (0)599 – 850630  
Telefax +31 - (0)84 - 737 4809  
E-mail: [info@bevolkingsdalingmetbeleid.nl](mailto:info@bevolkingsdalingmetbeleid.nl)  
Website: [www.bevolkingsdalingmetbeleid.nl](http://www.bevolkingsdalingmetbeleid.nl)

Aan:  
Geadresseerde

Uw kenmerk	Datum uw brief	Ons kenmerk	Datum
		20150210.001	10 februari 2015

Onderwerp: Rondetafelgesprek Krimp.

Geachte heer/mevrouw,

Zowel binnen de Rijksoverheid, bij monde van het Ministerie van Financiën, als binnen het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling heerst de vraag wat de omvang kan zijn van de investering om de gevolgen van een bevolkingsdaling binnen de koopsector op de woningmarkt in goede banen te leiden, nu en op termijn. In verband met gedachtevorming hierover attenderen wij u op de inhoud van bijgevoegde notities, bestemd voor de leden van het kabinet en de Tweede Kamer, mede ten behoeve van het Rondetafelgesprek Krimp op 26 maart aanstaande in de Tweede Kamer.

Belangrijk is dat het samenspel tussen enerzijds lagere overheden en anderzijds de Rijksoverheid wordt verbeterd. Inmiddels is in het veld de gewenste aanpak voorbereid. Een handreiking hiervoor is onlangs gepubliceerd en ook aan u beschikbaar gesteld. Deze aanpak komt pas goed op gang en goed uit de verf als de Rijksoverheid de condities, waaronder deze aanpak kan plaatsvinden, heeft geoptimaliseerd.

Aan de Tweede Kamer, bij monde van de Algemene Commissie Wonen en Rijksdienst, wordt dan ook gevraagd om richting het kabinet richtinggevende uitspraken te doen en aan te geven wanneer de regering met gewenste voorstellen komt richting het parlement. Deze richtinggevende uitspraken geven het veld de mogelijkheid om alvast de uitvoering van de gewenste aanpak voor te bereiden, zodat na vaststellen van deze voorstellen, de uitvoering direct kan beginnen.

Hierbij wordt opgemerkt dat hoe langer dat op zich laat wachten, hoe later met preventief beleid wordt begonnen en hoe meer een curatieve aanpak nodig is. En, dat in meer gebieden. Een preventieve aanpak is financieel-economisch goedkoper en heeft minder maatschappelijke gevolgen. Er is dan ook haast geboden, er zijn inmiddels gebieden waar een curatieve aanpak onontkoombaar is.

Om daartoe te komen, heeft het onafhankelijk kennis- en expertisecentrum *Bevolkingsdaling met Beleid* deze politiek-bestuurlijke vragen geïnterviewd en vervolgens een aanzet gegeven om tot een antwoord te komen op deze vragen. Deze vragen en antwoorden voegen wij in de vorm van notities ter informatie bij deze brief.

De essentie van het advies is, dat de Rijksoverheid de mogelijkheden, op de verschillende beleidsterreinen, benut aan de vraagkant van de woningmarkt en de lagere overheden de mogelijkheden inzet aan de aanbodkant van deze markt. Op deze wijze kunnen de overheden constructief elkaar tegemoet komen in verband met waardebehoud bij koopwoningen. In elk geval bevat dit advies concrete stappen, waarna vraag is binnen de Tweede Kamer.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Los hiervan wordt ook een initiatief genomen in de Eerste Kamer waarmee onderhavig vraagstuk verbonden wordt met de oplossing van het opzetten van coöperaties. Namelijk, om ook de vorming van coöperaties te stimuleren. Immers, op 16 maart aanstaande stemt deze Kamer over de wet die coöperaties wettelijk verankert.

Namens het kennis- en expertisecentrum,

Auke ten Hoeve

A large, stylized blue ink signature that spans across the page, starting from the left margin and extending towards the right. The signature is fluid and cursive, with several loops and flourishes.

# Bevolkingsdaling met beleid!



## **Kennis- en expertisecentrum**

Secretariaat:  
Lichtboei 17  
9501 KK Stadskanaal  
Telefoon +31 – (0)599 – 850630  
Telefax +31 - (0)84 - 737 4809  
E-mail: [info@bevolkingsdalingmetbeleid.nl](mailto:info@bevolkingsdalingmetbeleid.nl)  
Website: [www.bevolkingsdalingmetbeleid.nl](http://www.bevolkingsdalingmetbeleid.nl)

Aan:  
Tweede Kamer der Staten Generaal,  
Algemene commissie Wonen en Rijksdienst

Uw kenmerk	Datum uw brief	Ons kenmerk	Datum
		20150210.002	10 februari 2015

Onderwerp: Rondetafelgesprek Krimp.

Geachte Voorzitter,

Zowel binnen de Rijksoverheid, bij monde van het Ministerie van Financiën, als binnen het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling heerst de vraag wat de omvang kan zijn van de investering om de gevolgen van een bevolkingsdaling binnen de koopsector op de woningmarkt in goede banen te leiden, nu en op termijn. In verband met gedachtevorming hierover binnen uw commissie en uw Kamer attenderen wij u op de inhoud van bijgevoegde notities, bestemd voor de leden van het kabinet en de leden van uw Kamercommissie, mede ten behoeve van het Rondetafelgesprek Krimp op 26 maart aanstaande in de Tweede Kamer.

Belangrijk is dat het samenspel tussen enerzijds lagere overheden en anderzijds de Rijksoverheid wordt verbeterd. Inmiddels is in het veld de gewenste aanpak voorbereid. Een handreiking hiervoor is onlangs gepubliceerd en ook aan uw commissie beschikbaar gesteld. Deze aanpak komt pas goed op gang en goed uit de verf als de Rijksoverheid de condities, waaronder deze aanpak kan plaatsvinden, heeft geoptimaliseerd.

Aan uw Kamercommissie en de Tweede Kamer wordt dan ook gevraagd om richting het kabinet richtinggevende uitspraken te doen en aan te geven wanneer de regering met gewenste voorstellen komt richting het parlement. Deze richtinggevende uitspraken geven het veld de mogelijkheid om alvast de uitvoering van de gewenste aanpak voor te bereiden, zodat na vaststellen van deze voorstellen, de uitvoering direct kan beginnen.

Hierbij wordt opgemerkt, dat hoe langer dat op zich laat wachten, hoe later met preventief beleid wordt begonnen en hoe meer een curatieve aanpak nodig is. En, dat in meer gebieden. Een preventieve aanpak is financieel-economisch goedkoper en heeft minder maatschappelijke gevolgen. Er is dan ook haast geboden, er zijn inmiddels gebieden zijn waar een curatieve aanpak onontkoombaar is.

Om daartoe te komen, heeft het onafhankelijk kennis- en expertisecentrum *Bevolkingsdaling met Beleid* deze politiek-bestuurlijke vragen geïnventariseerd en vervolgens een aanzet gegeven om tot een antwoord te komen op deze vragen. Deze vragen en antwoorden voegen wij in de vorm van notities ter informatie bij deze brief. Aansluitend hierop zijn wij op 26 maart aanstaande ook aanwezig bij het Rondetafelgesprek Krimp, zodat wij direct voor u en uw commissie beschikbaar zijn.

# Bevolkingsdaling met beleid!



De essentie van het advies is, dat de Rijksoverheid de mogelijkheden, op de verschillende beleidsterreinen, benut aan de vraagkant van de woningmarkt en de lagere overheden de mogelijkheden inzet aan de aanbodkant van deze markt. Op deze wijze kunnen de overheden constructief elkaar tegemoet komen in verband met waardebehoud bij koopwoningen. In elk geval bevat dit advies concrete stappen, waarna vraag is binnen de Tweede Kamer. Het is dan ook raadzaam dat deze informatie breed wordt gedeeld binnen de fracties en in alle Kamercommissies.

Los hiervan wordt ook een initiatief genomen in de Eerste Kamer waarmee onderhavig vraagstuk verbonden wordt met de oplossing van het opzetten van coöperaties. Namelijk, om ook de vorming van coöperaties te stimuleren. Immers, op 16 maart aanstaande stemt deze Kamer over de wet die coöperaties wettelijk verankert. Uw Kamercommissie - en daarmee uw Kamer - wordt gevraagd om het actief stimuleren van deze coöperaties door de overheid te onderstrepen.

Tot slot merken wij op dat bij het bekijken van het krimpvraagstuk vanuit het perspectief van de Rijksbegroting, het onontkoombaar is om ook uitspraken te doen over aspecten die de portefeuilles raken van andere leden van de regering. Daarom zij deze notities beschikbaar gesteld aan meerdere bewindslieden. Het is raadzaam om hen ook te betrekken bij de beoogde Rondetafel Krimp en het verdere overleg over het krimpvraagstuk.

Namens het kennis- en expertisecentrum,

Auke ten Hoeve



# Bevolkingsdaling met beleid!



**Kennis- en expertisecentrum**

Secretariaat:  
Lichtboei 17  
9501 KK Stadskanaal  
Telefoon +31 – (0)599 – 850630  
Telefax +31 - (0)84 - 737 4809  
E-mail: [info@bevolkingsdalingmetbeleid.nl](mailto:info@bevolkingsdalingmetbeleid.nl)  
Website: [www.bevolkingsdalingmetbeleid.nl](http://www.bevolkingsdalingmetbeleid.nl)

Aan Zijne en Hare excellenties:

- de heer S.A. Blok, Minister van Wonen en Rijksdienst
- de heer J.R.V.A. Dijsselbloem, Minister van Financiën
- de heer H. Kamp, Minister van Economische Zaken
- mevrouw M. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, Minister van Infrastructuur en Milieu
- mevrouw dr. M. Bussemaker, Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- mevrouw E.I. Schippers, Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Uw kenmerk

Datum uw brief

Ons kenmerk

Datum

20150210.003

10 februari 2015

Onderwerp: Rondetafelgesprek Krimp.

Weledelgestrenghe heer/vrouw,

Zowel binnen de Rijksoverheid, bij monde van het Ministerie van Financiën, als binnen het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling heerst de vraag wat de omvang kan zijn van de investering om de gevolgen van een bevolkingsdaling binnen de koopsector op de woningmarkt in goede banen te leiden, nu en op termijn. In verband met gedachtenvorming hierover attenderen wij u op de inhoud van bijgevoegde notities, mede ten behoeve van het Rondetafelgesprek Krimp op 26 maart aanstaande in de Tweede Kamer.

Immers, om het vraagstuk financieel beheersbaar te houden, zowel voor de overheid als voor de burger, moeten er nadere keuzes gemaakt worden. Dit kan het bundelen van bestaande geldstromen of het stellen van andere prioriteiten bij deze financiële stromen behelzen.

Belangrijk is verbetering van het samenspel tussen enerzijds lagere overheden en anderzijds de Rijksoverheid. In het veld is inmiddels de gewenste aanpak voorbereid. Een handreiking hiervoor is onlangs gepubliceerd en ook aan u beschikbaar gesteld. Deze aanpak komt pas goed op gang en goed uit de verf als de Rijksoverheid de condities heeft geoptimaliseerd, waaronder deze aanpak kan plaatsvinden.

Aan de Tweede Kamer, bij monde van de Algemene Commissie Wonen en Rijksdienst, is dan ook gevraagd om richting het kabinet richtinggevende uitspraken te doen en aan te geven wanneer de regering met gewenste voorstellen komt richting het Parlement. Deze richtinggevende uitspraken geven het veld de mogelijkheid om alvast de uitvoering van de gewenste aanpak voor te bereiden zodat, na vaststellen van deze voorstellen, de uitvoering direct kan beginnen.

Hierbij merken wij op dat, hoe langer dat op zich laat wachten, hoe later met preventief beleid wordt begonnen en hoe meer een curatieve aanpak nodig is. En dat in meer gebieden. Een preventieve aanpak is financieel-economisch goedkoper en heeft minder maatschappelijke gevolgen. Er is dan ook haast geboden, er zijn inmiddels gebieden waar een curatieve aanpak onontkoombaar is.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Om daartoe te komen, inventariseerde het onafhankelijk kennis- en expertisecentrum *Bevolkingsdaling met Beleid* deze politiek-bestuurlijke vragen, met name vanuit het perspectief van de Rijksbegroting. Vervolgens gaf het centrum een aanzet om tot een antwoord te komen op deze vragen. Deze vragen en antwoorden voegen wij in de vorm van notities ter informatie bij deze brief. Aansluitend hierop zijn wij op 26 maart aanstaande aanwezig bij het Rondetafelgesprek Krimp in de Tweede Kamer om kennis over te dragen aan de leden van de Algemene Kamercommissie Wonen en Rijksdienst.

De essentie van het advies is, dat de Rijksoverheid de mogelijkheden, op de verschillende beleidsterreinen, benut aan de vraagkant van de woningmarkt en de lagere overheden de mogelijkheden inzet aan de aanbodkant van deze markt. Op deze wijze kunnen de overheden constructief elkaar tegemoet komen in verband met waardebehoud bij koopwoningen. In elk geval bevat dit advies concrete stappen, waarna vraag is binnen de Tweede Kamer.

Namens het kennis- en expertisecentrum,

Auke ten Hoeve

# Bevolkingsdaling met beleid!



## VRAAG EN AANBOD

De woningmarkt is gebaat bij een evenwicht tussen vraag en aanbod, zowel kwalitatief als kwantitatief. Door het wegebben van de babyboomgeneratie ontstaat een overschot op de woningmarkt, zowel in de huur- als de koopsector.

Bij onevenwichtigheid op de woningmarkt moet gekeken worden naar zowel de vraag- als de aanbodkant. Bij de demografische transitie op de woningmarkt wordt nu toe overwegend naar de aanbodkant gekeken en nauwelijks naar de vraagkant. Door de vraag te stimuleren, is de zwaarte van de aanpak aan de aanbodkant te verlichten. De Rijksoverheid kan daarmee lagere overheden en vooral woningeigenaren tegemoet komen.

Tot nu toe wordt expliciet gesproken over het reduceren van het aantal woningen. Daarmee wordt het krimpvraagstuk op de woningmarkt nadrukkelijk benaderd vanuit de aanbodzijde van de markt. Dat is begrijpelijk. Immers, lagere overheden zitten niet in de positie om de vraag te kunnen stimuleren. De Rijksoverheid kan dit wel.

Hierbij speelt mee dat door de betekenis van krimp door de wegebbende babyboomgeneratie het beeld is ontstaan, dat de vraag überhaupt niet te stimuleren is. En dat daarmee alleen een aanpak aan de aanbodkant mogelijk is.

Deze aanpak blijft nodig. Maar het daarnaast stimuleren van de vraag maakt de maatschappelijke impact van de bedoelde aanpak minder groot en wordt het vraagstuk meer beheersbaar, zowel financieel als uitvoeringstechnisch. Met andere woorden, de vraag uit de regio's voor financiële steun bij deze operatie wordt voor de Rijksoverheid anders als op landelijk niveau andere keuzes worden gemaakt. Deze keuzes zijn in het belang van de Rijksoverheid zelf, maar vooral van alle woningeigenaren.

De controverse tussen lagere overheden en de Rijksoverheid heeft te maken met de te trage politiek-bestuurlijke reactie op het krimpvraagstuk. Immers, afwachten op een aantrekkelijke woningmarkt is niet voldoende. Binnen de krimpregio's wordt dat ervaren als een Randstedelijke benadering. Door als Rijksoverheid (nog) niets te doen aan de vraagkant binnen de particuliere woningsector wordt de last in krimpgebieden zwaarder. Dat geldt ook als deze gebieden niet op een andere manier tegemoet worden gekomen door deze regio's financieel te steunen bij een aanpak aan alleen aan de aanbodkant. Alleen door een coproductie tussen alle overheidslagen, inclusief Rijksoverheid, kan er een werkbare situatie ontstaan op de woningmarkt, een situatie waarbij burgers zijn gediend.

Om de vraag te stimuleren zijn één of meer van de volgende opties mogelijk:

- Het stimuleren van tweede-woningbezit in eigen land door fiscale ondersteuning. Dit in combinatie met het niet fiscaal ondersteunen van bezit van een tweede-woning in het buitenland. In het verlengde hiervan kunnen lagere overheden een definitieve stop zetten op bouw van vakantieresorts en -parken.
- Maak burgers in andere landen geïnteresseerd in een tweede woning in Nederland, mede ondersteund door (tijdelijke) fiscale regelgeving. Bijkomend voordeel is versterking van het toeristisch product en daarmee stimulering van de werkgelegenheid.
- Hevel vanuit de huursector geen woningen meer over naar de koopsector, dan met compensatie door elders binnen de koopsector woningen uit te markt te halen. Het onder de huidige omstandigheden huurwoningen verkopen aan (de zittende) huurders, maakt dat zij spoedig in financiële problemen komen, zeker als het overaanbod op de woningmarkt aanhoudt of verder groeit.



# Bevolkingsdaling met beleid!



- Stimuleer huurders met voldoende inkomen en die nog wonen in de sociale huursector, om een bestaande koopwoning te nemen. Zo vangt met name de huursector de krimp op, wat onrust in de koopsector voorkomt. Dit kan omdat de huursector flexibeler kan omgaan met krimp. Met andere woorden, intensiveer het bestaande beleid om huurders te stimuleren over te stappen naar de koopsector.
- Laat de koopsector een deel van de taak van de sociale huursector overnemen door particuliere verhuur (fiscaal) te stimuleren. In het bijzonder gaat het hier om huurders in de sociale huursector die voldoende inkomen hebben. In die zin kan overwogen worden om in de sociale huursector louter met tijdelijke huurovereenkomsten te werken en het inkomen te toetsen voor elke verlenging van deze overeenkomst.
- Een variant op het voorgaande is dat de koopsector (in de loop der tijd) de hele taak van de sociale huursector overneemt (in het tempo van de krimp). De bouwsector heeft hiertoe inmiddels een signaal afgegeven. Dit biedt huidige woningeigenaren perspectief wanneer woningen gaan vallen onder een herontwikkelingstraject binnen de koopsector. Deze eigenaren geven hieraan eerder de voorkeur dan dat zij samen iets doen door middel van eigen corporaties of verenigingen of gaan samenwerken met een woningcorporatie.
- Het puntensysteem in de sociale huursector aan te houden, maar binnen de particuliere sector dat systeem los te laten. Hierdoor wordt zichtbaar in welke mate de sociale huursector nog van belang is. In een vraagmarkt zijn de huren in de private sector te hoog en kunnen woningcorporatie een vangnet zijn. In een aanbodmarkt zijn de huren in de private sector lager en is een vangnet niet nodig.
- Laat in het kader van het immigratiebeleid meer gezinnen toe. Dit neemt niet weg dat hiermee de bevolkingsdaling in andere landen versterkt kan worden. Daar waar dit exportgebieden voor Nederland zijn, vraagt dat ook om terughoudendheid. Er is een integrale afweging nodig.

In het licht hiervan wordt ten eerste aangeraden een stop te zetten op nieuwe- of uitbreiding van vakantieparken. Deze groei gaat ten koste van de mogelijkheden om oplossingen te vinden vanwege het krimpvraagstuk op de woningmarkt. De vraag naar een tweede woning is dusdanig, dat dit een substantiële bijdrage kan leveren aan het vinden van deze oplossingen. Dit door (delen van) dorpen te herontwikkelen. Daarmee wordt de druk van Toerisme en Recreatie meer verspreid over een gebied en geeft een economische impuls aan dat gebied.

Opgemerkt wordt dat tijdens elke fase van een demografische transitie andere beleidsmaatregelen en –instrumenten nodig zijn. Toentertijd waren onder andere woningcorporaties nodig om de gevolgen van bevolkingstoename op de woningmarkt in goede banen te leiden. Dit wil niet zeggen dat daarom eenzelfde vehikel nodig is in de fase van bevolkingsdaling.

Uitgangspunt was altijd dat de woningmarkt eigenstandig kan zijn door middel van marktwerking. Door een babyboom was meer capaciteit nodig naast de prestaties van marktpartijen. Deze prestaties waren al maximaal, mede vanwege de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog. Doordat de woningmarkt in de afgelopen decennia meer en meer stabiliseerde en zelfs ging dalen en intensiever zal worden, is er binnen de koopsector voldoende ruimte ontstaan om ook de verhuurderstaak weer op zich te nemen.

Vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog was er op de woningmarkt een disbalans tussen vraag en aanbod. Dat rechtvaardigde een ingrijpen van de overheid als ‘marktmeester’. De groeifase dankzij de babyboomgeneratie veranderde later korte tijd in de stabilisatiefase, een periode van ongekende economische bloei. Het afgelopen decennium ging dit over in een daling en de komende tijd belandt deze tijdelijke demografische golf in de krimpfase. Tijdens deze stabilisatiefase was er voor de overheid geen reden om als ‘marktmeester’ maatregelen te nemen. Nu de krimpfase intreedt, ontstaat weer langdurig een disbalans tussen vraag en aanbod. Daarom zijn er wederom maatregelen nodig, maar andere types maatregelen dan voorheen. Na ruwweg 2040 is dit ook niet meer nodig, omdat deze babyboomgeneratiegolf dan is uitgedoofd en er een normale marktsituatie ontstaat, mits de omvang van de woningvoorraad dan is afgenomen.



# Bevolkingsdaling met beleid!



Slechts 30% van de woningen staat voor de eigenaren (nog) 'onder water'. Door herzien beleid binnen de financiële sector lukt het ook om deze huishoudens adequaat te faciliteren. Los hiervan betekent dit ook dat er een grote groep huiseigenaren is die de beschikt over stil vermogen in de woning. Stimuleren van tweede-woningbezit - alleen in eigen land - draagt bij aan de financiering van het krimpvraagstuk op de woningmarkt.

Het stimuleren van tweede-woningbezit sluit aan bij een maatschappelijke ontwikkeling. Door dit te richten op eigen land, zorgt de overheid ervoor dat de roulatie van vastgoed op de woningmarkt toeneemt en kapitaal meer in eigen land blijft. Dit stimuleert de werkgelegenheid, zoals binnen de bouwsector en de dienstverlenende sector.

Het gaat om relatief eenvoudige maatregelen met een maximaal beleidseffect. De financiële inspanningen van de overheid bij het krimpvraagstuk worden hiermee beperkt en tegelijk wordt de economie gestimuleerd. Focus van de overheid op de aanbodkant vraagt om een zware financiële inspanning met een beperkte economisch effect.

Dit neemt niet weg dat de bouwsector met nieuwe businessmodellen moeten komen die passen bij de nieuwe marktomstandigheden. Al eind jaren negentig maakte de Rijksoverheid de bouwsector en de financiële sector bewust van veranderende marktomstandigheden: een omslag van groei naar beheer en vervanging. Dit is inmiddels omgeslagen naar reduceren en herontwikkelen. Dit dient *samen met* de woningeigenaren te gebeuren, in plaats van – zoals voorheen - *voor* woningeigenaren. Door de vraag te stimuleren versnelt dat innovatieproces binnen de bouwsector, in samenspraak met de financiële sector.

# Bevolkingsdaling met beleid!



## AFBAKENING EN STROOMLIJNIG DEMOGRAFISCHE TRANSITIE

Door gebruik van verschillende termen ontstaan er verschillende beelden over demografische transitie. Door deze verwarring stagneert het proces of worden er verkeerde keuzes gemaakt. Ook wordt hierdoor niet tijdig geanticipeerd op de gevolgen van bevolkingsdaling.

Belangrijk is om de consistentie in beleidsdocumenten binnen de gehele overheid te verbeteren en daarmee eenduidig te maken. Dit kan door het thema demografische transitie af te bakenen tot alleen de gevolgen van de babyboom - toen, nu en in de komende tijd. Dit betekent dat dit thema niets te maken heeft met ontgroening, vergrijzing en urbanisatie.

Door ook de termen als ontgroening, vergrijzing en urbanisatie ontstond ruis in de communicatie rond het thema demografische transitie. Genoemde termen werden te pas en te onpas worden gebruikt. Demografische transitie is niet iets nieuws.

### Demografische ontwikkelingen

Er zijn twee soorten demografische ontwikkelingen, te weten:

- structurele ontwikkelingen en;
- tijdelijke ontwikkelingen.

### *Ontgroening en Vergrijzing*

Sinds de industriële revolutie hebben we te maken met enerzijds ontgroening en anderzijds vergrijzing. Er is in dezen niets bijzonders aan de hand. De suggestie dat dit pas recent aan de orde is, is niet juist.

Vanaf de industriële revolutie:

- nam het gemiddeld aantal kinderen per vrouw zeer geleidelijk af (ontgroening) en;
- nam de gemiddelde levensverwachting per persoon geleidelijk toe (vergrijzing).

Dat sindsdien de omvang van de bevolking toenam, heeft te maken met het feit, dat:

- het gemiddeld aantal kinderen per vrouw nog altijd boven de 2,1 kind per vrouw lag en;
- de levensverwachting van mensen langer werd.

Ontgroening:

Het gemiddeld aantal kinderen per vrouw nam af door diverse factoren. Welke factoren daarbij belangrijk of minder belangrijk waren, is niet relevant. Wel relevant is dat dit resulteerde in kleinere gezinnen en afname van het aantal huishoudens met kinderen.

De omvang van de bevolking neemt toe zolang het gemiddeld aantal kinderen per vrouw meer is dan 2,1. De totale bevolkingsgroei neemt af naarmate dat cijfer afneemt richting 2,1. De omvang van de bevolking blijft stabiel wanneer het gemiddeld aantal geboortes per vrouw op deze grens blijft. Sinds de zeventiger jaren belandde dit cijfer structureel onder 2,1. Hierdoor neemt de omvang van de bevolking af.

Dalend aantal leerlingen in het Onderwijs is niet nieuw. Dat is al vanaf de zeventiger jaren jongstleden al aan de orde. Dat is gemaskeerd door enerzijds immigratie en anderzijds door verkleining van de groepen. Was dat niet gebeurd, dan waren al eerder maatregelen genomen door scholen te sluiten of samen te voegen. Wat nu aan de orde is, is het alsnog deze keuzes maken.

Langere levensverwachting en immigratie compenseerden deze afname tot nu toe. Hierdoor bleef deze afname lang onzichtbaar. Beter gezegd, dit zorgde ervoor dat de uiteindelijke afname pas later zichtbaar wordt.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Hoelang het gemiddeld aantal kinderen per vrouw blijft dalen, is niet bekend. De verwachting is dat langzaam maar zeker de bodem wordt bereikt en het gemiddeld aantal geboortes per vrouw gaat stabiliseren, maar wel op een niveau waarmee de omvang van de bevolking blijft afnemen, maar op den duur ook gaat stabiliseren, naar verwachting rond de eerstvolgende eeuwwisseling.

We hebben te maken met een langgerekte golf die zich uitstrekt over twee eeuwen en daarmee over meerdere generaties. Momenteel zitten we in een stabilisatiefase aan de top van deze golf. Deze top ligt rond 2075. Maar, zoals de toename zeer geleidelijk was, zal ook de afname zeer geleidelijk zijn.

## Vergrijzing:

Door verschillende factoren nam de levensverwachting toe. Ook hierbij geldt dat niet relevant is welke factoren daarbij belangrijk of minder belangrijk waren. Het relevante resultaat is dat de omvang van de bevolking mede hierdoor toenam. De vooruitzichten zijn dat de gemiddelde levensverwachting de komende tijd verder stijgt, maar minder snel dan voorheen. Langzaam maar zeker benadert deze de uiterste. Dit maakt de ware bevolkingsontwikkeling - daling door ontgroening - meer-en-meer zichtbaar.

De verwachting dat de gemiddelde levensverwachting de komende tijd minder snel zal stijgen, is gebaseerd op de normale demografische ontwikkelingen vanaf de industriële revolutie. Dat de beleving hiervan anders is, wordt veroorzaakt door de babyboomgeneratie.

## *Demografische dip en babyboom*

Door genocide in de Tweede Wereldoorlog was er sprake van een demografische dip. Deze dip viel daarna weg door de babyboom. De huidige babyboomgeneratie is een tijdelijk verschijnsel.

## *Ontvolking en urbanisatie*

Ontvolking en urbanisatie zijn begrippen uit het verleden. De omvang van regio's en het begrip 'stad' kregen door toegenomen mobiliteit een andere betekenis. Hierdoor is er geen sprake meer van ontvolking en urbanisatie.

Ontgroening, vergrijzing, voornoemde dip en babyboom zijn landelijke verschijnselen. Ontvolking en urbanisatie zijn slechts regionale verschijnselen. Deze twee hebben geen invloed op de macrocijfers. Op microniveau is het in beperkte mate een structurele ontwikkeling en was het voorheen in belangrijke mate een tijdelijke ontwikkeling.

Deze tijdelijke ontwikkeling betreft een 'volksverhuizing' vanuit de regio's naar de Randstad gedurende een relatief korte periode in de tijd van de wederopbouw. Vanuit de Randstad gingen daarna ook burgers wonen in de regio en mondjesmaat in de periferie.

Beperkte mobiliteit voorheen maakte verhuizing vanuit de regio naar de Randstad nodig. Door de toegenomen mobiliteit ontstond er een andere situatie. Een fors deel van de burgers die werken in de Randstad in de regio, blijft wonen in de regio. Informatie- en communicatietechnologie deed zijn intrede en zorgde (mede) voor mogelijkheden zoals thuis- en telewerken. Dit resulteerde in een groep die actief de Randstad verliet om in de regio te gaan wonen, hoewel zij nog steeds in de Randstad werken. Het beeld dat de regio leegloopt richting Randstad is te relativiseren als een beeld uit het verleden.

Er is sprake van een structureel gegeven, maar de beleving daarbij in de regio is groter dan de cijfermatige onderbouwing. Hierbij zijn ontwikkelingen uit het verleden niet leidend voor de toekomst. Zo zijn inmiddels alle onderwijsniveaus - Roc's, Hbo en Universitair - op aanvaardbare afstand aanwezig in de regio.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Door verbeterd openbaar vervoer en de OV-studentenkaart blijven meer jongeren woonachtig in de regio. Slechts een beperkt groep verlaat de regio voor een studie elders, bijvoorbeeld, omdat hun studie niet daar wordt aangeboden of door inloten bij bepaalde studierichtingen. Hierdoor kreeg het begrip studentenstad ook een andere betekenis. De regio is één studentenstad en minder dan voorheen gaan studenten op een kluitje zitten in een grote stad binnen de regio. Hierdoor blijft de term studentenstad (nog) hardnekkig bestaan.

Het leenstelsel bij studiefinanciering geeft studenten ook geen prikkel om vanuit de regio te verhuizen naar de studentenstad in die regio. Het gevoel dat studenten de regio verlaten heeft te maken met de definitie van regio als klein gebied. Daarmee valt automatisch het hoger onderwijs snel onder een andere regio. Bij de aanpak van het krimpvraagstuk op de woningmarkt is het dan ook raadzaam dit achterhaalde beeld voorgoed los te laten.

Kijkend naar regio's nieuwe stijl, valt het wegtrekken van jongeren mee. Door de jaren heen bekeken, is ruwweg 70% van de arbeid in Nederland laag- en ongeschoold. Dat geldt ook in deze regio's. Dat sluit aan op de uitstroom uit het onderwijs, ook in de regio's. Het zijn deze jongeren die in de regio blijven. De overige 30% leert door, het overgroot deel hiervan doet dit in eigen regio. Slechts een beperkt aantal vertrekt naar een ander deel van het land.

Dat is te voorkomen. Studenten die elders zijn ingeloot, moeten verhuizen naar een andere regio. Ook daar zijn studenten die ergens anders zijn ingeloot. In die situatie zouden universiteiten moeten samenwerken en tot studentenruil moeten komen bij gelijkwaardige studies. Hierdoor kunnen de jongeren in hun eigen sub-regio blijven wonen en hoeven zij geen grote studieschuld op te bouwen omdat zij thuis kunnen blijven wonen.

Regio's nieuwe stijl hebben een dusdanige omvang, dat het te permitteren is dat alle studies worden aangeboden. Sommige studies zijn niet goed verdeeld over het land. Zo is er in Noord-Nederland geen technische universiteit. En, terwijl jongeren worden gestimuleerd om te kiezen voor het technisch onderwijs en juist in dit landsdeel de omvang van hoogwaardig technisch werk toeneemt.

Binnen een regio kunnen wel gebieden met onevenwichtigheid bestaan. Dat is ook in bepaalde stadswijken het geval. Denk hierbij aan een hoge concentratie laag- en ongeschoolde burgers die laag- en ongeschoold werk verrichten. Met andere woorden, segregatie zien we op zowel stedelijk- als regionaal niveau. En, dat is geen synoniem voor ontvolking en urbanisatie.

Door toegenomen mobiliteit en verbeterd openbaar vervoer kreeg het begrip regio een andere betekenis. Regio's werden groter. Een regio van nu omvat meerdere regio's van voorheen. In toenemende mate worden de stad en de nieuwe regio samenhangend ontwikkeld als één conglomeraat. Binnen deze regio kunnen er sterke en minder sterke gebieden bestaan. Het zijn met name de minder sterke gebieden waar de gevolgen van de bevolkingsdaling zichtbaar worden.

Deze gevolgen zijn in goede banen te leiden, nu en op termijn. De aanpak is om het aantal wooneenheden te verminderen én verschillende gebieden in de regio complementair te maken. Niet in elk gebied hoeft immers hetzelfde aanbod te zijn. En binnen een gebied hoeven niet in elke leefgemeenschap (dorp en buurt) dezelfde voorzieningen aanwezig te zijn. Door de regio met al deze gebieden en gemeenschappen als één conglomeraat te herontwikkelen, blijft de aanpak van het krimpvraagstuk beheersbaar tot gebieden en gemeenschappen waar dit echt nodig is. Verdien capaciteit om deze kosten te dragen bestaat elders in dezelfde regio.

Op dit moment ontbreekt binnen deze conglomeraten een goede vorm van samenwerken en van delen en verrekenen van kosten. Daarom is het verstandig om de regierol neer te leggen bij de provincie en provincies samen te voegen.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Kernprobleem bij de gezamenlijke aanpak van de problematiek op de woningmarkt is, dat tempo en resultaat bepaald worden door 'het zwakste jongetje van de klas' en door 'schuilgedrag'. Er is geen doorzettingsmacht om te corrigeren of deze macht heeft onvoldoende 'gereedschap' om succesvol te zijn. De kracht van de beoogde aanpak bij particulier woningbezit (zie handreiking 'Beter met Minder') is dat de lagere overheden voortaan rechtstreeks aan tafel zitten met vertegenwoordigers van woningeigenaren als het gaat om de koopsector binnen de woningmarkt. Door de gesprekken niet langer te voeren met vertegenwoordigers van makelaars en woningcorporaties, maar met de mensen van wie de belangen primair leidend zijn, wordt vorm en betekenis gegeven aan een doorzettingsmacht.

## *Samenhang*

De babyboomgeneratie is geen regionaal vraagstuk, maar een landelijk gegeven. Overal komt de babyboomgeneratie voor. De vraag is hoe het komt dat het ene gebied eerder last kreeg van de gevolgen van bevolkingsdaling dan het ander.

Feitelijk gezien verloopt het proces bij de babyboomgeneratie overal in hetzelfde tempo. Alleen de concentratie van babyboomers is groter in bepaalde gebieden. Dit ontstond door de 'volksverhuizing' vanuit deze gebieden naar de Randstad in verband met de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog. Daarmee kwam de gemiddelde leeftijd in deze gebieden hoger te liggen, wat ervoor zorgt dat daar nu een hogere concentratie is aan senioren.

Om de gevolgen van de 'volksverhuizing' bij de wederopbouw van Nederland na de Tweede Wereldoorlog in goede banen te leiden, faciliteerde de Rijksoverheid de Randstad financieel voor de bouw van extra wooneenheden. Maar, deze regio's werden niet gefaciliteerd om de woningvoorraad te saneren. Langzaam maar zeker is in deze gebieden een oude, openstaande rekening zichtbaar geworden. De huidige problemen op de woningmarkt in deze gebieden staan los van demografische transitie. Om deze problemen op te lossen, is een aparte regeling nodig.

De Rijksoverheid verrekenende de kosten van deze facilitering niet met de Randstad, wel bleef de 'projectwinst' in de Randstad liggen. Deze winst was toen al in de regio's nodig als dekking van de kosten van het saneren. Dat ligt niet alleen aan de houding van de Rijksoverheid en de Randstad, ook lokaal en regionaal bestuur zijn hieraan debet. De vraag is dan ook of burgers - in het bijzonder woningeigenaren - in deze gebieden hiervan de dupe moeten zijn.

Door deze nalatigheid liggen de prijzen op de woningmarkt in deze gebieden lager. Waren toen de benodigde maatregelen genomen, had de woningmarkt in die gebieden eenzelfde karakter kunnen hebben als in de Randstad. Argumenten dat de prijzen daar altijd al lager waren en dit kenmerkend is voor deze gebieden is, zijn een ontkenning van deze openstaande rekening.

Ingrepen in deze gebieden - in samenwerking met de Rijksoverheid – verergerden het probleem op de woningmarkt. Binnen deze gebieden werd dit ervaren als Randstedelijke oplossingen die niet pasten bij de aard van deze gebieden.

Problemen dreigen zich op te stapelen in deze gebieden. Bij deze niet opgeloste, oude problematiek komt binnenkort de problematiek van het wegvallen van de babyboomgeneratie. Bovendien maakt de hogere gemiddelde leeftijd dit probleem ook nog groter dan elders. Verhoudingsgewijs zal het overaanbod daar groter zijn.

In 2009 gaf de toenmalige Minister van Wonen naar aanleiding van de kwestie Ganzedijk aan dat de Randstad solidair moet zijn met deze gebieden, met name in Noord- en Oost-Groningen, Noord-Friesland en Zuid-Zeeland. Tot nu toe is hieraan echter geen invulling gegeven.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Dat er door de crisis in de financiële sector en tijdelijk andere prioriteiten waren, heeft alle begrip. Inmiddels zijn alle betrokkenen het erover eens dat langer wachten niet gewenst is. Want dan stapelen problemen zich op en ontstaat een onbeheersbare situatie met als grootste verliezer de woningeigenaren. Het is zaak dit te voorkomen.

Landelijke cijfers over woningen die 'onder water staan' tonen een beheersbaar vraagstuk. Kijken we echter alleen naar genoemde gebieden, dan is de situatie al onbeheersbaar. Zo is een woning die voor 190% 'onder water staat' niet vreemd.

Als het gaat om deze oude rekening, dan is de Randstad schatplichtig en kan de Rijksoverheid niet anders dan hierin de regie nemen. Voor de bewoners van deze gebieden is het wrang dat voortdurend de woningmarkt in de Randstad als maatstaaf wordt genomen en daar woningeigenaren nog steeds 'winst' kunnen maken. Dat had ook in deze gebieden gekund door destijds de woningmarkt al te saneren.

Wat op de achtergrond meespeelt, is dat getalsmatig deze gebieden (samen) geen vuist kunnen maken. Door de getalsmatige verhouding tussen Randstad en de rest van het land, hebben deze gebieden geen of nauwelijks invloed op het beleid van de Rijksoverheid. Meer dan de helft van de bevolking woont in de Randstad en meer dan de helft van de economische activiteiten vinden daar plaats. Binnen politiek-bestuurlijk proces was in dit opzicht te weinig oog voor de regio's.

## Beleid

Op basis van de juiste termen is het mogelijk om te bepalen of beleid nodig is, waarvoor en in welke mate.

Het programma Demografische Transitie ontstond in de afgelopen jaren. Maar, onbewust kreeg dat – met terugwerkende kracht vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog – alsnog een beleidsprogramma betekenis. Beleidshandelingen werden daarmee in een perspectief geplaatst van tijdelijk beleid vanwege de babyboomgeneratie. Impliciet betekent dit de keuze voor fasebeleid. Dit wil zeggen, dat per levensfase van de babyboomgeneratie tijdelijk werd bepaald wat nodig was. Momenteel verkeren we in de laatste fase van deze generatie.

We hebben hier te maken met een lange en een korte termijnontwikkeling. Lange termijnontwikkeling vraagt om structureel beleid, een korte termijnontwikkeling om tijdelijk beleid en tijdelijke maatregelen.

In het licht hiervan is geen beleidsprogramma nodig voor ontgroening en vergrijzing. Dit zijn immers geleidelijke processen die maatschappelijk en beleidsmatig geruisloos plaatsvinden. Het economisch systeem kan deze veranderingen op een natuurlijke wijze verwerken. Binnen de overheidsbegroting gaat het om stabiel beleid.

Deze ordening maakt het vraagstuk beheersbaar en overzichtelijk, ook omdat de babyboomgeneratie over het land verspreid is. Daarmee is het hele land één anticipeergebied. Daarmee kan het huidige onderscheid tussen (top-) krimpgebieden, anticipeergebieden en overige gebieden worden losgelaten, dat onderscheid is niet relevant.

Er is alleen een beleidsprogramma nodig in verband met de gevolgen van de babyboom, zowel als het gaat om de opkomst als het wegebben daarvan. Het gaat om tijdelijk beleid en om tijdelijke beleidsmaatregelen.



# Bevolkingsdaling met beleid!



Het huidige programma Demografische Transitie heeft niets te maken met ontgroening en vergrijzing. Het heeft alleen betrekking op de babyboom. De afgelopen tijd lag daarbij het accent op tijdelijk extra onderwijsfaciliteiten en huisvestingsmogelijkheden, de komende tijd ligt het accent op een extra zorgfaciliteiten en afbouw van de woningvoorraad.

Fasebeleid behelst het nemen van passende maatregelen in elke fase van een demografische golf – in dit geval de babyboomgolf. Er is geen sprake van ‘rechten’ omdat elke fase vraagt om andere keuzes. Enkele fases duren relatief lang, andere fases kort. In dat laatste geval moeten snel en kort op elkaar keuzes gemaakt worden. Dat dit verwarrend is, is niet erg, mits de overheid dit duidelijk uitlegt. Burgers zijn zich bewust van de consequenties van de babyboom en de beleidsbetekenis daarvan.

In het licht hiervan moeten we ook de term *bezuinigen* loslaten. Het is niet meer dan tijdelijke extra voorzieningen en budget in een bepaalde levensfase. Dit budget wordt in de volgende fase ingezet voor andere tijdelijke, extra voorzieningen. De term *bezuiniging* is alleen aan de orde als de omvang van middelen per eenheid afneemt. Bij fasebeleid neemt alleen het aantal eenheden af en niet de omvang per eenheid. Door dat onderscheid te maken, is beleid wel helder uit te leggen aan burgers.

En, bestaan regionale verschillen in alle fasen van de babyboomgolf. Met andere woorden, regionale verschillen zijn niet nieuw. Deze verschillen worden niet veroorzaakt door ontgroening en vergrijzing, dat zijn een algemeen en niet regio-specifiek verschijnselen.

Het verschil wordt veroorzaakt door de mate van concentratie van de babyboomgeneratie. Gebieden, plaatsen en buurten alwaar deze concentratie hoog is, zullen de gevolgen van het wegebben van de babyboomgeneratie het heftigst zijn. Daarom is het ook raadzaam om lokaal zorg te dragen voor gemêleerd samengestelde gemeenschappen qua leeftijd, dit mede vanuit het oogpunt van het maximaliseren van de mantelzorg.

In de afgelopen decennia zijn er gemeenten geweest die hoog ingezet hebben op de ‘seniorengolf’. En, dat als een kans zagen. Het beeld werd geschetst, dat zij een goed en stabiel inkomen hebben en gunstig is voor de lokale economie. Het zijn deze gemeenten die met bepaalde buurten en dorpen in zwaar weer komen. Door de hoge concentratie aan babyboomgeneratie worden deze gemeente met een zware stadsvernieuwingsopgave geconfronteerd. Dat hebben zij over zichzelf uitgesproken door niet statistische cijfers lineair toe te passen en het effect van de babyboomgeneratie over het hoofd te zien.

Een voorbeeld hiervan is het centrum van de plaats Stadskanaal. Een groot deel van een gebied wonen alleen senioren. En, de winkelvoorziening is daarvan afhankelijk. Binnen de Retail worden ook om andere redenen heroverwegingen gemaakt en juist in deze gebieden zal men daar eerder stoppen met handelsactiviteiten. Daarmee moet een groot gebied met winkel en kleinen wooneenheden volledig herontwikkeld worden. Werken met nieuwe entiteiten met woningeigenaren zal in dit soort situatie niet werken, senioren hebben daarbij geen belang meer bij. Situatie als deze in Stadskanaal is in meerdere woonplaatsen te vinden.

## *Maatwerk*

In bepaalde gebieden en binnen sommige gemeenschappen (dorpen en buurten) ligt de gemiddelde leeftijd van de bewoners hoger dan elders. Dit houdt niet in dat deze gebieden en gemeenschappen eerder met de gevolgen van de babyboomgeneratie te maken hebben en ook niet dat zij deze eerder achter de rug hebben. Wel zal hier de impact van het wegvallen van de babyboomgeneratie groter zijn.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Binnen het sociaal domein is maatwerk mogelijk. Verdeling van publieke middelen vindt plaats op basis van demografische gegevens. Maar dat houdt nog niet in dat dit optimaal is. Zo wordt wel gekeken naar kwantitatieve gegevens per leeftijdsgroep, maar niet naar de intensiteit van de impact bij een gemiddeld hogere leeftijd in een gebied. De huidige verdelingssystematiek gaat uit van een lineair verband tussen leeftijd en kosten op individueel niveau. Waar echter de gemiddelde leeftijd in een gebied hoger ligt, is er ook sprake van een cumulatieve relatie tussen gemiddelde leeftijd en totale kosten in dat gebied.

Binnen het domein *wonen* bestaat (nog) geen systematiek. Tot nu toe worden middelen willekeurig en ad hoc verstrekt aan een regio, gebied of gemeenschap. Dit gebeurt veelal onder de noemers pilot en onderzoek. En, dat terwijl in gebieden met een gemiddeld hoger aantal babyboomers de saneringskosten van de woningmarkt hoger liggen dan elders.

## *Werkachterstand*

De gevolgen van het wegvallen van de babyboomgeneratie treden eerder in, dan wat blijkt uit enkel demografische gegevens. Hoe hoger de gemiddelde leeftijd in een gebied, hoe eerder deze gevolgen merkbaar zijn. Als deze gemiddelde leeftijd te hoog wordt, beschikt de woningmarkt over onvoldoende rek om op een 'natuurlijke wijze' tot oplossingen te komen. Hierdoor zijn in deze gebieden de gevolgen van het wegvallen van de babyboom niet alleen signifikanter, maar openbaren deze gevolgen zich ook eerder. Daarom moeten hier eerder maatregelen getroffen worden dan elders. Dat maakt dat er tussen gebieden en regio's snelheidsverschillen bestaan.

Door de hoogte van de gemiddelde leeftijd is het zaak om in bepaalde gebieden eerder te beginnen met een aanpak in verband met de gevolgen van de babyboomgeneratie die wegvalt. Waar dit nog niet gebeurd is, is er nu sprake van een 'werkachterstand'. Daar moet een inhaalslag plaatsvinden.

De controverse tussen de lagere overheden en de Rijksoverheid heeft te maken met het kunnen wegwerken van deze 'werkachterstand'. In gebieden met een gemiddeld hoge leeftijd is de rek er uit. Daar beschikken lagere overheden niet over de middelen om alsnog tot een oplossing te komen. Marktpartijen op de woningmarkt zien onder deze marktomstandigheden geen mogelijkheden tot ondernemen.

De beoogde aanpak bij particulier woningbezit in de krimp (zie handreiking 'Beter met Minder') is goed toepasbaar in gebieden waar sprake is van qua leeftijd gemêleerd samengestelde gemeenschappen. Daar is in de markt dan nog rek om tot oplossingen te komen. Is de gemiddelde leeftijd nu al hoog, dan rest maar één optie: sloop zonder vervangende bouw. Hier moeten minder woningen komen omdat er (permanente) leegstand ontstaat. Het is raadzaam dat de Rijksoverheid deze situaties onderkent en juist daar maatwerk levert richting lagere overheden door middel van tijdelijke maatregelen.

## Nawoord

De Nederlandse bevolkingsomvang zal in de komende decennia (tot 2040) relatief gezien sterk afnemen. Vervolgens zal deze een paar decennia (ruwweg 35 jaar) stabiel zijn, om vervolgens vanaf 2075 ongemerkt verder afnemen.

De teruglopende bevolkingsomvang an sich is geen probleem. Er is voor de overheid dan ook geen reden om het aantal geboortes te stimuleren. Een kleinere bevolkingsomvang biedt (beleidsmatig) soelaas als het gaat om voedselproductie, het kunnen voldoen aan de energievraag en bij ruimtelijk gebruik.

Nederland staat hierin niet alleen, deze ontwikkeling is te zien in vele landen. Het is dan ook raadzaam andere landen ervan te weerhouden om geboortes te stimuleren. Vanwege issues rondom voedselproductie en het kunnen voldoen aan de energievraag is er wereldwijd reden om hiervan af te zien.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Regionale verschillen bestaan niet alleen binnen Nederland maar uitdrukkelijk ook binnen Europa. Dat heeft consequenties, ook voor Nederland. Wanneer het achterland leegloopt, neemt de noodzaak voor export richting deze gebieden ook af, terwijl Nederland afhankelijk is van deze export. Bovendien gaat het om gebieden die een bijdrage leveren aan de voedselproductie. Door leegloop kan ook dat onder druk komen te staan. Er is dan ook alle reden om Europees beleid te stimuleren richting deze gebieden, niet om bevolkingsdaling te voorkomen, maar wel om ervoor te zorgen dat het leefbaar blijft en er geen ontvolking plaatsvindt.

In het licht hiervan is dan ook terughoudendheid nodig om deze bevolkingsdaling op te vangen door immigratie vanuit andere Europese landen. Binnen enkele krimpregio's in Nederland is dat geopperd. Immers, het is vissen in dezelfde vijver en dat levert in Europees verband alleen maar verliezers op.

Dat geldt eveneens voor immigratie van buiten Europa, omdat ook andere werelddelen de gevolgen ondervinden van bevolkingsdaling, nu of op termijn. Bijvoorbeeld, in China door de één-kind-politiek en vervolgens door de eenzijdig samengestelde gemeenschap (lees: teveel mannen).

Door onderscheid te maken tussen enerzijds structurele demografische ontwikkeling (inclusief ontgroening en vergrijzing) en daarbij behorende structureel beleid en structurele maatregelen en anderzijds tijdelijke demografische ontwikkeling (lees: babyboomgeneratie) en daarbij behorende tijdelijke maatregelen per levensfase, ligt er een stevige structuur voor de Rijksbegroting en in het verlengde daarvan de begrotingen van de lagere overheden.

De structurele uitgaven komen ten laste van de reguliere begroting op basis van reguliere inkomsten van de overheid. Tijdelijke uitgaven zijn alleen mogelijk op basis van tijdelijke inkomsten. Met andere woorden, er wordt definitief een scheiding aangebracht tussen enerzijds structurele inkomsten en uitgaven en anderzijds tijdelijke uitgaven en inkomsten. Hierdoor is er weer een reëel beeld op de ware begroting, een begroting die ook blijvend is na het wegebben van de babyboomgeneratie en na het wegvallen van de gasbaten.

Op dit moment worden de tijdelijke gasbaten ook aangewend voor wat going-business is. Uitgaven zijn onderdeel van de reguliere begroting. Bijvoorbeeld, innovatie is een doorlopende activiteit en is ook nodig als er geen extra tijdelijke inkomsten zijn. Met andere woorden, vorm met tijdelijke inkomsten - waaronder de gasbaten - een fonds. waaruit alleen tijdelijke én noodzakelijke uitgaven plaatsvinden.

Deze tijdelijke noodzakelijke uitgaven zijn:

- de gevolgen van de babyboomgeneratie; de komende tijd zijn dat tijdelijk extra zorgkosten en kosten van sanering van de woningmarkt en;
- energietransitie.

Overigens, energietransitie gaat ook gepaard met innovaties. Het is te rechtvaardigen dat alleen deze innovaties ten laste worden gebracht van dat fonds en niet andere innovaties. Door de woningmarkt te saneren, ontstaat ook een kans om de woningvoorraad geschikt te maken in het licht van deze energietransitie. Namelijk, ook de woningvoorraad verbeteren (waar dat lonend is) of vervangen door nieuwbouw (door middel van nul-energie-woningen). Dit geeft de bouwsector een impuls. Bedenk wel dat dit een tijdelijke activiteit is voor de komende 25 jaar.

Vanuit de wetenschap werd de overheid al in de jaren zeventig gewezen op de gevolgen van een babyboomgeneratie. Daarmee is niets gedaan. Alle aandacht ging uit naar de laatste fase van de wederopbouw en het kunnen huisvesten van de babyboomgeneratie. Dat is een gemiste kans. Toen had de overheid al tijdelijke woningen moeten realiseren. Hierdoor zijn er nu geen geormerkte woningen die in de komende tijd actief uit de markt gehaald kunnen worden. Het ontbreken hiervan maakt de beoogde aanpak van de woningmarkt nu en in de komende tijd extra lastig.

# Bevolkingsdaling met beleid!



In de jaren negentig is vanuit de wetenschap nogmaals en met meer nadruk gewezen op de gevolgen van een babyboomgeneratie en met name op de laatste levensfase daarvan. De wetenschap stelde dat dat het zeer raadzaam zou zijn om daarop beleidsmatig te gaan voorsorteren. Toen werden deze wetenschappers vriendelijk doch dringend verzocht dit niet nadrukkelijk te verwoorden. Het land had net de lange periode van wederopbouw achter zich gelaten. Deze euforie is inherent aan het 'demografische hoogtepunt' van de babyboomgeneratie. Doordat deze winst niet is gereserveerd voor de laatste fase van de babyboomgeneratie, is er nu geen fonds om de gevolgen op de woningmarkt en in de zorg in goede banen te leiden.

In 2008 kwam het krimpvraagstuk op de woningmarkt op de Nationale Agenda te staan door de affaire Ganzedijk. In 2009 zijn leden van de Tweede Kamer vanuit het werkveld nadrukkelijk geadviseerd om niet aan de reserves van maatschappelijke organisaties te komen. Deze reserves zijn de komende tijd nodig voor het aanpakken van de gevolgen van de babyboomgeneratie. Ook dat signaal is genegeerd. Door middel van moties moesten deze reserves worden afgeroomd.

Politiek-bestuurlijk gezien is het besef nodig dat vanuit de samenleving, met name door woningeigenaren, gaandeweg meer en meer de vraag opgeworpen kan worden waarom er niets is gedaan met signalen in het verleden en ook niet met recente signalen. De behoefte naar onderzoek naar de rol van politiek en bestuur neemt toe. Het is raadzaam deze maatschappelijke onrust spoedig weg te nemen respectievelijk te voorkomen.

Burgers hebben de mogelijkheid om door middel van een petitie onderzoek te verlangen door landelijke, regionale en/of lokale rekenkamers. Ook kunnen burgers op eigen kracht – in samenwerking met onderzoeksjournalistiek – zulk onderzoek uitvoeren. De eerste optie is beter vanwege de onafhankelijkheid. Onderzoek door rekenkamers tegenhouden of niet honoreren, kan ervoor zorgen dat burgers gebruik gaan maken van die tweede optie en dat uit dat onderzoek controversie ontstaat. Beter is om de gevolgen van de babyboomgeneratie in de laatste levensfase in alle rust in goede banen te leiden. Hierbij moeten wel 'pijnlijke' keuzes worden gemaakt en politieke stokpaardjes ingeleverd worden.

# Bevolkingsdaling met beleid!



## BRUTERING HYPOTHEEKRENTE

Het bruteren van de hypotheekrente draagt bij aan het oplossen van de problemen bij particulier woningbezit vanwege de gevolgen van het wegebben van de babyboomgeneratie.

Het is dan ook zeer raadzaam om:

- spoedig advies te hebben van verschillende relevante adviesorganen, zoals de Sociaal Economische Raad (SER), Centraal Plan Bureau (CPB) en De Nederlandse Bank (DNB), waarbij niet alleen gekeken wordt naar effecten op korte termijn, maar ook naar middellange en lange termijn;
- dit mee te nemen bij de herziening van het belastingstelsel en dit - vooruitlopend daarop - al in werking te stellen als vertrekpunt voor andere stelselwijzigingen en;
- deze brutering al in de Rijksbegroting van 2016 e.v. mee te nemen

Brutering van hypotheekrente is momenteel gunstig door de zeer lage rentestand. Door deze operatie kan het aantal gevallen waarbij woningen 'onder water staan' afnemen. In andere gevallen komen woningen minder 'onder water' te staan. Hierdoor hebben woningeigenaren meer armslag om te investeren in het licht van:

- energietransitie en;
- de gevolgen van de babyboomgeneratie.

Bovenal is zou dit een stevige impuls zijn voor de economie, waaronder de bouwsector. Bovendien kunnen de overheidslasten structureel naar beneden gebracht worden, omdat uitvoeringskosten niet meer van toepassing zijn.

### Systematiek

De dekking voor deze brutering is mogelijk vanuit de gasbaten, waardoor deze baten doelgericht worden ingezet om de gevolgen van de babyboomgeneratie in goede banen te leiden.

Uitgangspunt bij deze brutering is:

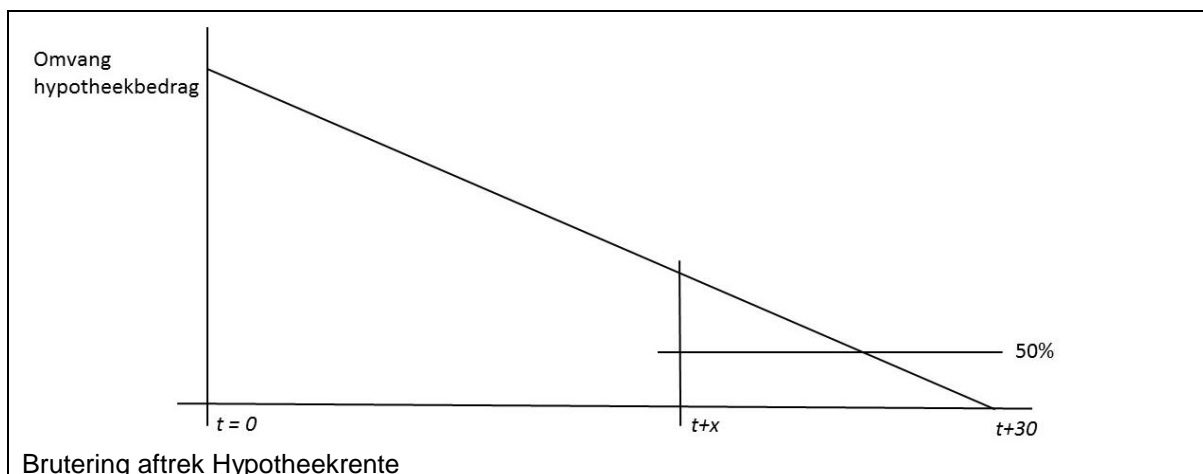
- dat een burger gedurende zijn leven een hypotheek heeft voor 30 jaar en dat daarmee maximaal 30 jaar (als doorlooptijd) in aanmerking komt voor renteaftrek bij de belastingaangifte;
- een hypotheek lineair is en daarmee de omvang van de renteaftrek ook afneemt;
- de datum van eerste renteaftrek het startpunt is;
- op het moment van brutering gekeken wordt wat de resterende doorlooptijd is;
- uitgerekend wordt wat de theoretische renteaftrek is gedurende deze resterende doorlooptijd (als openstaand bedrag) op basis van het inkomen op het moment van brutering;
- van het openstaande bedrag de helft ineens wordt uitbetaald door de Rijksoverheid aan de hypotheekverstrekker als eenmalige aflossing van de openstaande hypotheek en;
- de hypotheekverstrekker ten aanzien van deze eenmalige aflossing geen boete in rekening brengt bij de woningeigenaar.

Hierdoor beschikt de financiële sector over extra middelen om:

- het Midden- en Klein Bedrijf (MKB) beter te faciliteren en;
- woningeigenaren beter te ondersteunen bij energietransitie van de woningvoorraad.

Door de wisselwerking tussen enerzijds het beter faciliteren van MKB en anderzijds het verstrekken van financieringsruimte voor woningeigenaren (waarmee zij gestimuleerd worden om te investeren in de woningvoorraad), krijgt de economie een impuls en neemt de werkgelegenheid toe. Hierdoor zijn er indirect financiële voordelen voor de overheid, wat de zwaarte van de brutering verlicht. En, minder beslag wordt gelegd op de gasbaten, ook omdat de omvang van deze baten gaat afnemen.

# Bevolkingsdaling met beleid!



## Faciliteren

Steeds meer hypotheekverstrekkers financieren restschuld mee. Wel moet die restschuld na een bepaalde datum zijn ontstaan. Ook mag het bedrag niet hoger zijn dan een bepaald bedrag en moet de koper deze schuld binnen een bepaalde periode kunnen aflossen. De hypotheekverstrekker rekent dan met een regulier tarief zonder opslag. Bij gevallen waar deze restschuld te zwaar is, zoals in gebieden waar nu problemen zijn op de woningmarkt, neemt de omvang van deze schuld wel af, maar niet voldoende om opnieuw gefinancierd te worden. Dat vraagt om aanvullende maatregelen. Dat kan bijvoorbeeld door lagere overheden de ruimte te geven om dit op te lossen met leningen met lage rente, gekoppeld aan de energietransitie bij de woningen.

Verder geldt dat het nieuwe hypotheekbedrag inclusief de restschuld niet hoger mag zijn dan 115 procent van de marktwaarde van de nieuwe woning (inclusief financiering). Het gaat om de verhouding tussen de hoogte van de lening en de waarde van het huis, de zogenoemde loan-to-value. Dat biedt perspectief om ook te investeren in eigen energievoorziening, ook om dat deze voorziening leidt tot hogere marktwaarde van de woning. Dit proces wordt versterkt door voortvarend het aantal koopwoningen te reduceren en wanneer deze aanpak vertrouwen geniet binnen de financiële sector.

Los hiervan is er ook een andere ontwikkeling. Huizenkopers die hun woning energiezuinig willen maken, kunnen hiervoor meer hypotheek krijgen dan volgens de NIBUD-normen is vastgesteld. Op 1 januari 2015 zijn die bedragen zelfs verhoogd. Voor een energiezuinige woning (label A++) is er € 9.000 extra financieringsruimte en voor aanschaf van een zogenoemde 'nul-op-de-meter'-woning kunnen kopers zelfs € 25.000 extra lenen. Voor kopers van een nieuwbouw was het tot op heden een hele toer om van die extra leenmogelijkheden gebruik te maken. De Rijksoverheid heeft bepaald dat een koper van een nieuwbouwwoning met een EPC van maximaal 0,6 automatisch € 9.000 extra hypotheek moet kunnen krijgen. Door niet alleen de omvang van de woningvoorraad te laten afnemen maar binnen deze voorraad met koopwoningen ook slechte woningen te vervangen door nieuwbouw, zijn dat twee vliegen in één klap.

Binnen de financiële sector is er wel terughoudendheid. De sector is bevreesd voor overfinanciering bij woningconsumenten. Deze vrees is gegrond zolang er geen tekenen zijn van evenwicht in vraag en aanbod. Op dit moment is nog geen sprake van voortvarendheid bij de aanpak van het krimpvraagstuk op de woningmarkt en in het bijzonder bij particulier woningbezit. Het is dan ook raadzaam dat de lokale overheid en woningeigenaren samen tot een plan van aanpak komen en hieraan voortvarend uitvoering geven. Ook is het zaak om in het kader daarvan vorm en betekenis geven aan energietransitie. De Rijksoverheid kan dit adequaat ondersteunen door aan de vraagkant van de woningmarkt maatregelen te nemen, waardoor de inzet aan de aanbodkant van deze markt minder zwaar wordt en de markt zich eerder kan herstellen en langdurig goed blijft.



# Bevolkingsdaling met beleid!



Opgemerkt wordt, dat thans de rente laag is. Woningeneigenaren kunnen bij deze brutering ook uitgenodigd worden om vervolgens de hypotheek te herzien. Namelijk, een hypotheek met vaste rente al lang loopt en door deze aflossing, kan van de hypotheekverstrekker worden verlangd om de eventuele risico-opslag op te heffen. Dat kan tienden van procenten schelen. Of, (boetevrij) de resterende schuld over te sluiten tegen een lagere rente. Daarmee neemt de financiële armslag voor woningeigenaren verder toe om te investeren in hun woning (in verband met de energietransitie) of in een andere woning of zelfs de woning te vervangen.

Het feit dat de rente laag is, helpt huurders om tot een nadere overweging te komen. In gebieden alwaar sprake is van een aanbodmarkt gebeurd dat al. De sociale huursector kan niet meer meeconcurreren met de particuliere woningmarkt. Dit door het volgende rijtje aanvragen door te nemen: is de huur conform het Puntensysteem; is er recht op Huurtoeslag en; is de eventuele huurstijging wel in lijn met het huishoudinkomen?

Binnen een aanbodmarkt is de conclusie dat kopen meer aantrekkelijk is geworden, mede door de lage hypotheekrente die lang vastgezet kan worden (ten opzichte van huurverhoudingen). En, de verhouding tussen maandelijkse lasten en puntenwaarde van de woning gunstiger is. Met weinig middelen kan de rijksoverheid de vraag op de koopmarkt stimuleren en daarmee de last van een sanering beperken.

# Bevolkingsdaling met beleid!



## EEN KWESTIE VAN BUNDELEN

Door de kwestie Ganzedijk kwam het krimpvraagstuk op de woningmarkt op de Nationale Agenda te staan. Hierbij ontstonden gesprekken met de Rijksoverheid. Gevolgen waren het bundelen van beleidsdossiers en het samenvoegen van bestaande geldstromen. Deze middelen werden op een andere manier ingezet of er werd daarbij een pas op de plaats gemaakt.

De begrotingsconsequentie van het krimpvraagstuk op de woningmarkt kan beperkt worden door andere prioriteiten te stellen bij verschillende begrotingsposten. Het doel van deze posten blijft onveranderd, maar ze worden op een andere manier verwezenlijkt. Ook is het mogelijk dat begrotingsuitgaven worden beperkt om toename van structurele kosten voor de overheid te voorkomen. Feitelijk kan het budgettair neutraal worden uitgevoerd door daarbij uitvoering te geven aan het bruten van de hypotheekrentaftrek, waarmee de werkgelegenheid aantrekt.

### Voorbeelden

Het Ministerie van Financiën kan een taskforce in stellen, met daarin deskundigen op het gebied van het in goede banen leiden van de gevolgen van de bevolkingsdaling op alle beleidsterreinen. Taak van die taskforce zou zijn om alle begrotingsposten door te lichten en beleidssynergie aan te geven, met als gevolg dat beleid op verschillende terreinen wordt herzien. Met de volgende voorbeelden wordt hiertoe een aanzet gegeven, waarbij sommige voorbeelden onderling elkaar ook versterken qua beleidseffect.

### *Algemeen*

In het algemeen geldt, dat door het wegebben van de babyboomgeneratie het aantal schouders afneemt om de publieke lasten te dragen. Met andere woorden, het is zaak nu al te beginnen met het bekijken van de structurele lasten, om deze in de loop der tijd qua omvang systematisch af te bouwen naar een aanvaardbaar niveau voor de toekomstige generatie. Bovenal is van belang dat de omvang van deze structurele lasten sowieso niet meer toeneemt.

### *Natuurontwikkeling*

Naar aanleiding van de kwestie Ganzedijk is in 2008 met de toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij op ambtelijk niveau gesproken over het inzetten van de bestaande budgetten voor natuurontwikkeling voor 'postzegelplannetjes'. Dit wil zeggen dat vrijvallende kavels door sloop niet meer aangewend kunnen worden voor enig ander doel dan te verworden tot natuur. Hiermee dringt de natuur naar binnen in de bebouwde kom. Dat dient twee doelen: enerzijds het combineren van natuur en leefwereld en aan de andere kant het verbeteren van de kwaliteit van de woonomgeving. Dat ministerie stond positief tegen over dit plan, maar hieraan is nog geen vervolg gegeven. Dit mede omdat concrete plannen vanuit het veld ontbreken. Het is raadzaam lagere overheden en coöperaties van woningeigenaren hierover actief te informeren, gericht op een aanpak.

### *Energietransitie*

De gasbaten worden gericht ingezet voor de gewenste en noodzakelijke energietransitie, bijvoorbeeld om de kwaliteit van de woningvoorraad te verbeteren in termen van Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC) en in termen van energievoorziening. Door middel van een investering kan bespaard worden op uitgaven voor de nutsvoorziening en ontstaat ruimte voor het dragen van de lasten vanwege deze investeringen. Daarmee ontstaat ook ruimte voor het gezamenlijk dragen van lasten van afname van de woningvoorraad vanwege het wegebben van de babyboomgeneratie.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Concreet betekent dit, dat subsidies voor het verbeteren van EPC en voor het realiseren van energieopwekking alleen ingezet worden bij woningen met bestaansrecht. Er moet dus eerst worden bekeken welke woningen (op termijn) worden gesloopt of worden vervangen door een minder aantal nieuwbouwwoningen (op basis van nul-energie). Hiermee is ondoelmatig inzet van subsidies te voorkomen.

Op dit moment wordt geen onderscheid gemaakt op basis van bouwtechnische kwaliteit. Hierdoor worden subsidies niet doelmatig ingezet.

Woningen die thans 10 jaar en jonger zijn, voldoen aan de EPC-norm. Bij deze woningen is het relatief eenvoudig om tot nul-energie te komen. De eigenaren van deze panden kunnen zondermeer in aanmerking komen voor subsidie en de omvang daarvan kan beperkt blijven. Het accent ligt alleen op het realiseren van de energievoorziening.

Het is bekend, dat woningen die rap in de zeventiger jaren zijn gerealiseerd in het algemeen – bouwtechnisch gezien – slecht zijn en veelal in wijken staan die qua planologisch opzet minder gewenst zijn. Het heeft weinig zin om in al deze woningen te investeren en dat te subsidiëren. Door deze woningen te verwijderen en te vervangen door minder aantal (nul-energie) woningen, is dat een goedkopere aanpak. En, tegelijk wordt de leefomgeving verbeterd door een andere planologische opzet.

Vooroorlogse woningen kunnen in het algemeen niet gaan voldoen aan de EPC-norm. Hiervoor zijn deze woningen – bouwtechnisch gezien – in het algemeen niet geschikt. Daarom daar eerst kijken of deze gesloopt of (voor minder woningen) vervangen kan worden. En, dan pas subsidieoverwegen, waarbij het accent ligt op energievoorziening in plaats van EPC-waarde verbeteren.

In het algemeen geldt, dat door de marktontwikkelingen, de prijzen dusdanig zijn, dat het meer lonend is om extra te investeren in de energievoorziening dan in het verder verbeteren van de EPC-waarde. Pragmatisch gezien kan eerder overwogen worden om meer capaciteit te plaatsen qua energievoorziening om de woningvoorraad snel energie neutraal te krijgen (door middel van zonne- en windenergie en aardwarmte). En, pas daarna eventueel te richten op de EPC-waarde. Het realiseren van energievoorzieningen kan in een korte periode plaatsvinden, dan bij alle woningen de maximale EPC-waarde te bereiken.

## *Planschade*

Planschade is te voorkomen of beperken door niet over te gaan tot planschade, maar door de betreffende woning uit de markt te halen en te slopen. Hierdoor kan het realiseren van infrastructuur of uitbreiding daarvan bijdragen aan het verlagen van de last bij het krimpvraagstuk. Dit is ook aan de orde bij het thema energietransitie, als het gaat om het plaatsen van (grote) windmolens en het realiseren van windmolenparken.

Door dit vooral bij windmolens toe te passen, ervaren de woningeigenaren in het gebied de voordelen, omdat door afname van de woningvoorraad de gemiddelde woningwaarde stijgt. Thans overheerst het beeld, dat windmolens ten koste gaat van deze waarde.

## *Grondstofwinning*

De grondstofwinning vond en vindt in Nederland veelal plaats in gebieden die in sterkere mate te maken hebben en krijgen met de gevolgen van het wegebben van de babyboomgeneratie. Daarbij ligt het accent op de gebieden op en rondom het gasveld van Slochteren en op gebieden op en rondom de voormalige kolenmijnen in Limburg. De winning van grondstoffen heeft in beide gebieden maatschappelijke gevolgen. Bewoners willen elders in de regio gaan wonen. Deze gebieden liggen in een regio met een opgave om de woningmarkt te saneren vanwege het wegvallen van de babyboomgeneratie.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Voorkomen moet worden dat nu woningen aardbevingsbestendig worden gemaakt die (op termijn) toch uit de markt gehaald moeten worden vanwege het krimpvraagstuk. Een selectie van woningen die nu en op termijn gesloopt kunnen worden, verlicht de opgave bij zowel het aardbevingsdossier als bij het krimp dossier elders in de regio. Hierdoor worden beschikbare middelen met meer beleidseffect ingezet, wat het gebied toekomstbestendiger maakt.

## *Infrastructuur*

Door het wegebben van de babyboomgeneratie neemt de omvang van de verkeersintensiteit op den duur af. Er is dan ook terughoudend om het netwerk van wegen en spoor verder uit te breiden. Dit voorkomt bovendien hogere structurele onderhoudskosten van dat netwerk, lasten die te zijner tijd moeilijker te dragen zijn. Concreet houdt dit in dat we moeten aanvaarden dat tijdelijk de doorstroming op wegen en spoor lager is, maar dat deze situatie weer normaliseert na het wegebben van de babyboomgeneratie.

Voor gemeenten geldt dat zij ermee rekening moeten houden dat de infrastructuur in omvang afneemt in het tempo van het afnemen van het aantal wooneenheden. Dit voorkomt dat de totale lasten van deze infrastructuur gelijk blijven terwijl het aantal aansluiting afneemt. Zo wordt voorkomen dat de lasten per aansluiting voor de burger stijgen. Om te voorkomen dat gemeenten hiervoor extra middelen (op termijn) verlangen - via het Gemeentefonds of anderszins - is het raadzaam dat de Rijksoverheid nu al aangeeft dat dit nooit gehonoreerd kan worden en dat gemeenten de toename van de lasten per aansluiting moeten gaan beperken.

Er is dan een prikkel voor de lokale overheid om tot beleid te komen en daaraan uitvoering te geven. Samen met woningeigenaren en met de huursector kunnen zij beleid formuleren hoe en waar in de toekomst woningen uit de markt worden gehaald. En, dat dit zodanig gebeurt, dat hiermee ook het aantal lengtes straat en riool afneemt.

Met betrekking tot bestaande infrastructuur kan sterk worden overwogen om de dichtstbijzijnde wooneenheden actief te verwijderen, waardoor deze infrastructuur in een brede corridor (met 'groen en blauw' en infrastructuur voor slow traffic) komt te liggen. Deze ruimte is ook bruikbaar voor opwekking zonne- en windenergie, waardoor de opbrengsten de kosten (deels) kunnen dekken. Hiermee neemt tevens de leefbaarheid langs deze bestaande infrastructuur toe.

Waar infrastructuur vervangen moet worden of - onontkoombaar - nieuwe infrastructuur toegevoegd of bestaande infrastructuur uitgebreid moet worden, is voornoemd recept zonder meer toepasbaar (bij wegen, spoor, water en dijken). Met andere woorden, 'maak werk met werk', in dit geval door de omvang van de woningvoorraad te laten afnemen. Op kleine schaal is dit ook mogelijk in verband met het verbeteren van watermanagement door waterschappen en gemeenten, door ruimte te maken voor water.

## *Erfgoed*

Er zijn scherpere criteria nodig die bepalen wanneer iets erfgoed is, zowel op Rijksniveau als op lokaal niveau. Met het aanwijzen van erfgoed verbindt de overheid zich structureel aan uitgaven. De huidige omvang is al zodanig, dat dit op termijn niet houdbaar is als de babyboomgeneratie wegebt, tenzij deze uitgaven volledig worden gedekt uit de exploitatie en beheer van betreffend erfgoed. Dit kan enkel onder de restrictie dat dit ook nooit door de overheid wordt overgenomen. Wie erfgoed in stand wil houden, moet eigen keuzes maken.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Verder moet er een functie gezocht worden voor gebouwen die als erfgoed te boek staan. Echter, de mogelijkheden hiertoe nemen af. Erfgoed een woonfunctie geven, is alleen mogelijk als tegelijk elders wooneenheden uit de markt worden gehaald, als onderdeel van het plan. Dit voorkomt verergering van de problemen op de woningmarkt vanwege de gevolgen van het wegebben van de babyboomgeneratie. Met andere woorden, de zittende woningeigenaren mogen niet de dupe worden van beleid bij erfgoed.

## *Vastgoed*

Voor de laatste levensfase van de babyboomgeneratie kan tijdelijk leegstaand vastgoed (zoals kantoorgebouwen) worden ingezet. De nadruk ligt hierbij op tijdelijk. Voorwaarde is bovendien dat elders actief wooneenheden uit de markt worden gehaald. Aan het laatste wordt nog niet voldaan.

Met andere woorden:

- vastgoed wordt enkel ingezet voor seniorenhuisvesting in de vorm van woon-en zorgcomplexen
- deze activiteit is tijdelijk en het vastgoed wordt definitief verwijderd na het wegebben van de babyboomgeneratie
- in het bestemmingsplan wordt vooraf vastgelegd dat de kavel daarbij wordt ingericht met 'groen en blauw'.

Het voordeel van deze aanpak is, dat dit proactief het aantal wooneenheden verlaagt en dat vastgoed als buffer dient totdat de babyboomgeneratie (nagenoeg) is verdwenen. Dit kan de overheid doen door nu al bestaande koopwoningen op te kopen, senioren in deze complexen te huisvesten en de kavels van deze koopwoningen te herontwikkelen voor een minder aantal (nul-energie-)woningen. Tot nu toe wordt alleen gekeken naar een oplossing voor het vastgoed als zodanig en is geen sprake van een integrale aanpak.

Basisprincipe hierbij is de Stadsvernieuwingsaanpak, waarbij zittende bewoners verhuisden en de buurt werd herontwikkeld voor een andere doelgroep. Deze proactieve aanpak kan gewaardeerd worden met subsidie voor de kosten van de projectorganisatie.

## *Agrarische objecten*

Door herschikking binnen de agrarische sector raakt agrarische locaties overcompleet. Om verloedering te voorkomen is twee decennia geleden inzet op het herontwikkelen van deze locatie tot woonfunctie. Dit wil zeggen, of alles werd gesloopt en vervangen door enkele wooneenheden of werd aangepast voor woonfuncties of een combinatie hiervan. De winst die hiermee werd gemaakt, ging in een fonds van waaruit structureel het landschap wordt onderhouden, omdat het agrarische ondernemer dat voorheen deed.

Door het Krimpvraagstuk op de woningmarkt is deze oplossing niet meer mogelijk. Bovendien komen er zoveel van deze locaties beschikbaar, dat niet voldoende animo hiervoor is omdat senioren dichter bij de voorzieningen willen zitten. Tenzij deze locaties alsnog worden herontwikkeld als kleine vakantieoord respectievelijk voor een cluster met tweede-woningen. Dat komt pas van de grond als er terstond een stop komt op uitbreiding van bestaande vakantieparken.

Een alternatief is, dat deze locaties actief worden ingezet als zonneparken. Hiermee wordt voorkomen dat landbouwgrond hiervoor ingezet moet worden. Feitelijk gaat het om technisch-, financieel- en fiscaal volledig afgeschreven vastgoed. Alleen de kavel wordt overgenomen en de sloopkosten zullen gedekt moeten worden vanuit de opbrengsten van de zonnepark. Door middel van SDE-subsidie is dit mogelijk door te werken met een gegarandeerde energieprijis voor meerdere jaren.

# Bevolkingsdaling met beleid!



## *Huurdersheffing*

Verhuurders die meer dan 10 sociale huurwoningen verhuren, betalen een heffing over de waarde van de huurwoningen. Het kabinet vraagt ook in 2014 een financiële bijdrage van verhuurders voor het verminderen van de nationale schuld. Deze maatregelen moeten de woningmarkt beter laten functioneren.

In het veld is de roep aanwezig om korting te geven op de huurderheffing als de verhuurder investeert in maatschappelijk vastgoed. Het advies is om dat niet te honoreren. Immers, maatschappelijk vastgoed is een taak van de (lagere) overheid en (gesubsidieerde) instellingen. Bovendien loost dit middelen weg die juist nodig zijn om de huursector te saneren en om tot energiezuinige woningen te komen.

In de periode dat de babyboomgeneratie wegvalt en ook de vraagkant bij particulier woningbezit gestimuleerd moet worden, leidt deze heffing tot bepaalde effecten:

- de inkomsten van de Rijksoverheid nemen af door huurwoningen uit de markt te halen;
- de inkomsten van de Rijksoverheid nemen ook af als de waarde van de woningen daalt en;
- de koopsector houdt de huurprijs bij particuliere verhuur kunstmatig hoog omdat de huur in de huursector ook hoog is; dit is in het nadeel van de woonconsument.

Belangrijk is wel om verhuurders te belonen (door middel van een korting op de huurderheffing) voor het actief het aantal huurwoningen te laten afnemen. En, om huurders te begeleiden naar bestaand bezit binnen de koopsector.

Ook moeten woningen in de koopsector energiezuinig zijn of worden. Een onderdeel van deze operatie is om slechte koopwoningen uit de markt te halen en kwalitatief goede huurwoningen over te hevelen naar de koopsector, maar wel zo dat het aantal koopwoningen afneemt. Ook moeten huurders alleen begeleid worden naar nul-energie-koopwoning (door middel van nieuwbouw of woningverbetering). In het licht hiervan is het dan ook niet relevant of een verhuurder wel of niet actief is binnen een krimpgebied.

## *Medische zorg*

Zorgkosten nemen tegelijk toe en af. Door demografische ontwikkelingen bestaat de noodzaak toterschikking van maatschappelijk vastgoed voor medische zorg. Door verschillende ontwikkelingen is dit een lastig te beheersen begrotingspost. Kwalitatieve onderbouwing daarvan stelt andere eisen in verband met transparantie. Momenteel wordt alles op één hoop gegooid. Hierdoor zijn keuzes niet helder en is onduidelijk wat hierbij tijdelijk en structureel is.

### Afname:

Zorgkosten nemen af door toename medisch inzicht en innovaties. Denk bijvoorbeeld aan verschuiving van ziekenhuisopname naar poliklinische behandelingen binnen het specialisme Dermatologie. Of aan het voorkomen kostbare operatieve ingrepen dankzij Endoscopische onderzoeken en behandeling.

Wie de babyboomgeneratie buiten beschouwing laat, constateert dat de kosten van de medische zorg niet sterk zijn gestegen. De kostenstijging is een tijdelijk verschijnsel, inherent aan de aanwezigheid van een babyboomgeneratie.

Door ontgroening zijn de zorgkosten bij kinderen en jongeren afgenomen. En, deze middelen ongemerkt zijn doorgeschoven naar de zorg voor ouderen en senioren.



# Bevolkingsdaling met beleid!



Toename:

Door de bevolkingsgroei zijn de totale zorgkosten zonder meer toegenomen. En, door toename van de levensverwachting namen deze kosten verder toe. Dit zijn structurele ontwikkelingen die vragen om structurele oplossingen. Door innovaties nemen de kosten ook af, waardoor dit elkaar compenseert.

Door de babyboomgeneratie is er tijdelijk sprake van extra zorgkosten. Dat vraagt om tijdelijke extra voorzieningen voor ruwweg de komende 25 jaar. Tijdelijke voorzieningen, zoals tijdelijk vastgoed, zijn goedkoper dan permanente voorzieningen. Dat klinkt echter nog niet door in de begroting. Daarin wordt onnodig nog teveel uitgegaan van alleen permanente voorzieningen. De besparing die hierbij mogelijk is, verlicht de last van deze tijdelijke extra kosten.

Los daarvan zijn de medische inzichten en mogelijkheden toegenomen. In meer gevallen zijn behandelingen mogelijk. Door verbetering van deze mogelijkheden nemen in sommige gevallen de kosten per geval toe. Het gaat hierbij om autonome ontwikkelingen.

Kwaliteit:

Ontgroening is al vanaf de industriële revolutie structureel in Nederland. Dat klinkt ook door in het aantal behandelingen bij kinderen en jongeren (en later ook bij volwassenen). Bij bepaalde handelingen kan dat aantal te laag worden per locatie, waardoor de kwaliteit niet geborgd kan worden of de kosten hoog worden omdat de vaste lasten verrekend moeten worden over een laag aantal behandelingen. Opschalen is in die gevallen zonder meer noodzakelijk. Denk, bijvoorbeeld, aan het aantal kinderen met een hartafwijking. Dat nam door ontgroening dusdanig af, dat het zinvol is om deze zorg landelijk te organiseren.

Opschalen van zorg staat los van de zorg voor de babyboomgeneratie. Opschalen is een structureel gegeven dat ook aan de orde is als de babyboomgeneratie niet meer bestaat. Opschalen van zorg uitstellen, maakt dat er minder financiële middelen zijn voor de tijdelijke extra zorg voor de babyboomgeneratie. Tijdig en adequaat keuzes maken houdt deze begrotingspost beter beheersbaar. Opschalen brengt eenmalige investeringen met zich mee, maar die zijn snel terugverdiend, mede door de bijdrage van de babyboomgeneratie.

Belangrijk is om vaart te zetten aan het saneren van het oude netwerk met streekziekenhuizen. Hierdoor worden de gezondheidscentra niet optimaal benut. Wat in deze centra slechts plaatsvindt, maakt dat het maatschappelijk rendement van deze investeringen niet maximaal is.

Regionale ziekenhuizen kunnen reguliere werkzaamheden van academische ziekenhuizen overgenomen, waardoor de zorg dicht bij de burger komt (met name voor de senioren) en de academische ziekenhuizen weer kunnen terugkeren naar hun kerntaak. Daardoor worden deze medische behandelingen goedkoper.

En, kunnen kleine ziekenhuishandelingen bij streekziekenhuizen overgeheveld worden naar gezondheidscentra. Ook daarmee komt de zorg dicht bij de burger. Dat laten zien, haalt onrust weg in gebieden met een hoge concentratie aan senioren. De zwaardere handelingen van de streekziekenhuizen kunnen ondergebracht worden bij de beoogde regio-ziekenhuizen. Door deze schaalvergroting worden deze verrichten ook goedkoper.

Zoals het nu nog is, hebben we te maken met een dubbelstructuur, de nieuwe- en de oude infrastructuur. Hierdoor worden onnodig extra kosten gemaakt, middelen die nodig zijn om aan de zorgvraag te kunnen blijven voldoen in de laatste levensfase van de babyboomgeneratie. Er is dan ook alle reden om voortvarend de oude structuur af te bouwen en de nieuwe structuur spoedig op te leveren, te beginnen in wat nu nog krimpgebieden worden genoemd. Juist daar is de behoefte groot voor deze nieuwe infrastructuur.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Hierbij speelt mee, dat door de toegenomen mobiliteit de definitie van Regio anders is geworden. Volgens de regio nieuwe stijl bevat (zoals Noord-Nederland) een academisch ziekenhuis, meerdere regionale ziekenhuizen en op lokaal niveau gezondheidscentra. Binnen deze dichte netwerk is zorg gegarandeerd en dicht bij de burger.

## Zorgconsument:

Voorbeeld (hartafwijking bij kinderen) laat zien dat opschaling door de zorgconsument niet wordt afgewezen. Mensen kiezen voor kwaliteit boven afstand. Door betere mobiliteit en faciliteiten ter plekke speelt afstand geen rol. Deze ontwikkelingen sluiten ook aan op een algemene ontwikkeling. De zorgconsument kiest bewust voor kwaliteit, ook al gaat dit voorbij aan een medische voorziening in de nabijheid. Een soortgelijke ontwikkeling is zichtbaar in het onderwijs. Het is niet meer vanzelfsprekend om te kiezen voor een voorziening om de hoek. Burgers kijken nadrukkelijk naar de prestaties en kwaliteitsscores en selecteren daarop.

## Gezondheidscentra:

Deze centra kunnen kleine ziekenhuishandelingen (lees: poliklinische handelingen) overnemen, door middel van spreekuren. Hierdoor kunnen de zwaardere ziekenhuishandelingen opgeschaald worden en daarmee op een hoger kwaliteitsniveau komen. De zorgconsument is wel bereid om daarvoor te reizen. Zolang deze slag niet wordt gemaakt:

- wordt de infrastructuur van gezondheidscentra niet goed benut (ondanks investeringen tot nu toe);
- worden er dubbele kosten gemaakt (naast deze nieuwe infrastructuur blijft het oude in stand);
- blijft onrust bestaan over hoe het verder gaat in dat proces en;
- weten burgers binnen de woningmarkt niet hoe zij kunnen anticiperen op deze nieuwe infrastructuur.

Ook al zijn de oude streekziekenhuizen nog niet opgegaan in regioziekenhuizen, het is zaak om zeer binnenkort sowieso de kleine ziekenhuishandelingen over te dragen aan gezondheidscentra zodat burgers zich ervan bewust worden dat de zorg dicht bij huis verkrijgbaar is en dat het daarom niet erg is dat het streekziekenhuis weggaat. Dit geeft tegelijk richting aan voor de woningmarkt. De woningeigenaren en lokale overheden hebben dan wel een focus.

# Bevolkingsdaling met beleid!



## TYPE KRIMP & OVERAL

Vanuit het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling ontstond de ontwikkelgroep die zich bezighoudt met een handreiking en advies bij de aanpak bij particulier woningbezit vanwege het wegebben van de babyboomgeneratie. Dit werd voorafgegaan door een diepe analyse van dat vraagstuk om überhaupt tot een aanpak te komen. Bureau Invisor Omgevingsmanagement BV (de heer Eric Hol) voerde deze analyse uit. De bevindingen uit deze analyse klinken door in deze handreiking. Kennis- en expertisecentrum Bevolkingsdaling met Beleid! onderstreept deze bevindingen en komt in aansluiting daarop tot nadere conclusies en aanbevelingen.

Indringend is het advies om het bestaande onderscheid tussen (top-) krimpgebieden, anticipeergebieden en overige gebieden zonder meer los te laten. Nederland is één anticipeergebied.

De gevolgen van het wegvallen van de babyboomgeneratie treden binnen het domein Wonen en Ruimte eerder aan dan blijkt uit de demografische cijfers. Dit in tegenstelling tot andere domeinen. Soms gebeurt dit zelfs 30 jaar eerder. Alleen varen op demografische gegevens is daarom niet juist, het is zaak om de verschillende types krimp te monitoren.

In alle gebieden in Nederland komt al in een bepaalde mate krimp op de woningmarkt voor. Toe nu toe is gesproken over één type krimpmechanisme, een tweede type wordt over het hoofd gezien en juist deze vindt plaats in gebieden waar de woningmarkt als 'goed' wordt beschouwd. Heel subtiel zijn de gevolgen van het wegvallen van de babyboomgeneratie overal in Nederland al aan de orde.

Alleen oog hebben voor de aanpak van één type krimp, kan het andere type krimp juist aanwakkeren. Dit kan de totale krimpproblematiek op de woningmarkt versterken. Het ingezette beleid en de huidige aanpak werken dan averechts.

### Waarom? Een vergelijkend onderzoek tussen gemeenten<sup>1</sup>.

Demografische krimp wordt meestal geassocieerd met de gevolgen van bevolkingsdaling in de perifere randgebieden van Nederland. Het is vaak synoniem met verminderende economische vitaliteit, vermindering van de leefbaarheid, jeugd die wegtrekt op zoek naar betere kansen elders en een achterblijvende vergrijzende populatie die zich moet behelpen met steeds minder voorzieningen. Edoch, schijn bedriegt!

Dit beeld van demografische krimp heeft impact op de beleving van de dichtheid van (maatschappelijke) voorzieningen en leefbaarheid. Vanuit de optiek van huishoudens heeft die demografische krimp echter veruit de meeste consequenties op de particuliere woningmarkt. Bevolkingskrimp heeft immers een overschot aan koopwoningen tot gevolg. Dat manifesteert zich in waardedaling, langere verkooptijden en mogelijke verpaupering van dorpen en buurten, zeker waar sprake is van leegstand.

Voor de meeste huishoudens gaat de aankoop van een woning gepaard met lange-termijnfinanciering. Dergelijke majeure aankopen vinden plaats vanuit de gedachte dat de woning waardevast is en gemakkelijk verhandelbaar. De woningmarkt moet echter een zekere mate van schaarste kennen om aan deze beide eigenschappen te voldoen. Als deze eigenschappen van de woningmarkt langzaam maar zeker op losse schroeven komen te staan, kan een huishouden meer en meer in financieel zwaar weer terechtkomen.

---

<sup>1</sup> Auteurs van de oorspronkelijke publicatie: Eric Hol, Invisor Omgevingsmanagement BV en Auke ten Hoeve, kenniscentrum Bevolkingsdaling met beleid!

# Bevolkingsdaling met beleid!



Een gevolg van een niet-schaarse woningmarkt is dat mensen hun woonomgeving niet gemakkelijk kunnen verlaten, bijvoorbeeld voor een andere werkkring. Dit omdat het huis niet of slecht te verkopen is. Mensen zitten dan vast aan hun huis vast. Dat is ook het geval wanneer de hypotheekschuld veel groter is geworden dan de waarde van het huis. Mensen zijn dan gevangenen in hun eigen huis.

De gezondheid van de woningmarkt is primair het probleem van huishoudens die woningeigenaar zijn, maar die niet bij machte zijn of de middelen hebben om de markt te reguleren. Als kiezers spreken zij de regionale en lokale bestuurders hierover aan. Dat manoeuvreert regionale en lokale overheden in een rol van gedelegeerd probleemhouder om de effecten van deze vorm van demografische krimp zo goed en zo kwaad mogelijk te beheersen. Het ontkennen van krimp slaat dan over in krampachtig beleid met als doel krimp te bestrijden. Als dit echter niet blijkt te baten, volgt berusting en vervolgens pas bereidheid om het over een andere boeg te gooien.

Het beheersen en bestrijden van krimp op de woningmarkt beweegt deze lagere overheden tot allerlei exercities om met relatief bescheiden middelen de impact van demografische krimp op de woningmarkt te verzachten. Deze ingrepen hebben vooral betrekking op leegstaande of verpauperende woningen aan de onderzijde van de particuliere woningmarkt.

Onbewust richten lagere overheden zich daarmee enkel op de karakteristieken van de type-1-krimpproblematiek. Zij zien daarbij een ander type krimpmechanisme over het hoofd. Dit andere type krimp (type 2 krimp) springt minder snel in het oog. Dit vindt nu nog subtiel plaats maar is op termijn meer schadelijk dan type 1. Waar type 1 geassocieerd wordt met (relatieve) armoede, is type 2 meer gerelateerd aan rijkdom. Deze vorm van demografische krimp is onafhankelijk van geografische locatie en wordt met name aangejaagd door een kwalitatief sterke lokale woningmarkt. Daarmee manifesteert type 2 zich ook in gebieden buiten de krimp- en anticiperregio's.

Het principe van type 2 krimp is redelijk eenvoudig. Doordat een gemeente als woonomgeving gewild is, stijgen de prijzen van woningen sneller dan omliggende gemeenten, woningen zijn hier vaak 10 tot 15% duurder. Dit heeft als effect dat woningen hier vooral gekocht worden door huishoudens die wat kapitaalcrachtiger zijn – vaak al wat ouder – en vaak al op een leeftijd dat deze huishoudens (bijna) 'uit de kinderen' zijn. De jeugd die er wel woont, trekt vaak weg. Dit enerzijds omdat school en kansen elders liggen en anderzijds omdat een eigen woning juist daar niet direct binnen het (starters-) budget ligt. Het netto resultaat is een uitstroom van jeugd en toestroom van huishoudens in het middelbare leeftijdscohort.

Gemeenten die overwegend de duurste categorieën woningen binnen de grenzen hebben en waar geen of nauwelijks ruimte is voor goedkopere wooneenheden, moeten dan ook zorgen maken. Hetzelfde geldt voor eigenaren van deze dure woningen.

Het gevolg is een bevolkingspiramide met een steeds onevenwichtiger, paddenstoelachtige vorm. Deze wordt gedomineerd door de babyboomgeneratie die in de komende decennia juist wegebt. Daarnaast heeft de crisis van 2008 huisgehouden. De leencapaciteit is sindsdien afgenomen, met als belangrijkste consequentie dat het aantal huishoudens dat zich een duurdere woning kan en wil permitteren, is afgenomen. Vooral het topsegment op de woningmarkt kwam hierdoor buiten de markt te liggen.

De vraag dient zich aan waarom mensen zich wél druk maakt over de effecten van demografische krimp op de woningmarkt in Parkstad, maar eigenlijk nauwelijks over de effecten van demografische krimp op de woningmarkt in gemeenten zoals Renkum, Groesbeek of Ubbergen. Interessant in dit perspectief is om de gegevens van deze gemeenten en hun regio's eens naast elkaar te leggen (zie uitleg).

# Bevolkingsdaling met beleid!



De situatie in Renkum is dat qua woningmarkt momenteel een tikkende tijdbom. Dit is niet uniek en ligt buiten het bereik van de huidige krimp- en anticipeerregio's. Zelfs zogeheten groeigemeenten hebben hiermee te maken.

Ondanks de hoge omloopsnelheid is de voor verkoop beschikbare woningvoorraad nog steeds hoog, bijna 8,5%. Dat is weliswaar lager dan de bijna 10% op het hoogtepunt van de crisis, maar de afname gaat traag. Er komt een moment dat het positieve migratiesaldo het sterfteoverschot niet meer compenseert. Dan stijgt ook in deze gemeenten het aantal woningen dat te koop komen te staan, dusdanig dat langdurige leegstaand bij woningen in het duurdere prijssegment ontstaat. Met name voor een gemeente die het moet hebben van de geweldigheid als woonomgeving lijkt dit een zeer ongewenst scenario. Dit kan een negatieve spiraal in gang zetten die uiteindelijk kan resulteren in een deconfiture van de (lokale) woningmarkt. Daarmee kunnen deze gemeenten gekwalificeerd worden als anticipeergemeenten en is preventief beleid gewenst.

Net als bij Brunssum en de andere Parkstad-gemeenten lijken curatieve maatregelen noodzakelijk om de ontstane situatie ook bij type 2 krimp-problematiek op te lossen. Aanvullend preventief beleid kan herhaling voorkomen. Dat zou overigens voor een gemeente als Renkum al rijkelijk laat zijn. Opvallend is dat deze gemeente jongeren niet kan vasthouden. In vergelijking met Brunssum in vergelijking met Renkum ligt Brunssum relatief centraal. Ook is de economische omgeving er beter

Dit aspect effectief verbeteren heeft op termijn een evenwichtiger demografische opbouw tot gevolg. Sowieso is het raadzaam dat overal - ongeacht bevolkingsgroei, -stabilisatie en -daling - blijvend te streven naar een gemêleerd samengestelde gemeenschap. Bedenk hierbij wel dat de mix vroeger anders was dan nu en morgen. Bij een eenzijdig samengestelde gemeenschap raakt de woningmarkt vroeg of laat uit balans.

Daarnaast kan gedacht worden aan het converteren van duur, incurant vastgoed naar kleinere eenheden die betaalbaar en aantrekkelijk zijn voor zowel jongeren als senioren. Met name vastgoed met veel grond biedt hiervoor perspectief. Daarbij ligt de verantwoordelijkheid bij de eigenaren, die daarbij kunnen samenwerken. Marktpartijen kunnen zo'n aanpak zowel technisch als financieel mede mogelijk maken, mits ondersteund en gefaciliteerd door de overheid.

Momenteel overwegen enkele marktpartijen, in samenwerking met het Kennis- en Expertisecentrum Bevolkingsdaling met beleid, om binnen een gemeente een pilot voor te bereiden om tot een aanpak te komen bij de type 2 krimp. Thans worden potentiële gemeenten geselecteerd op criteria die behoren bij deze type krimp. Wel vraagt deze pilot om draagvlak binnen de desbetreffende gemeente en om financiële steun vanuit de overheid.

Daarbij zijn wel belangrijke opletpunten en randvoorwaarden. Met andere woorden, het gaat niet alleen om succes op korte termijn maar ook op middellange en lange termijn. De gevolgen van het krimp-vraagstuk op de woningmarkt wordt hiermee naar lagere segmenten overgeheveld en dat zorgt voor type 1 krimp. Door herontwikkeling ontstaan er meerdere woonruimtes. Het is dan ook raadzaam om deze toename elders binnen de gemeente te compenseren. Hierbij wordt meegegeven dat de kantorenmarkt al verzadigd is. Deze panden een andere functie te geven biedt onvoldoende perspectief biedt. Alle panden in het hoogste prijssegment zijn altijd geschikt als kantooruimte.

## Uitleg

De gemeente Brunssum is een type 1 krimp-gemeente in de regio Parkstad, de gemeente Renkum een type 2 krimp-gemeente in de stadsregio Arnhem-Nijmegen. Deze gemeenten zijn qua grootte en qua gemiddelde leeftijd vergelijkbaar. Tabel 1 geeft de gemeentelijke en regionale karakteristieken weer.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Zowel de gemiddelde WOZ-waarden als de inkomens zijn in SRAN/Renkum hoger dan in Parkstad/Brunssum. Ook de verhouding tussen WOZ-waarde en inkomens is hoger in SRAN/Renkum. De verhouding tussen WOZ en inkomens is vaak indicatief voor het te verwachten type krimp: hoge waarde voor WOZ/BINK duidt meestal op type 2 problematiek en een lage waarde op een type 1 probleem.

Woningen in Parkstad/Brunssum zijn beter betaalbaar (geworden) dan in SRAN/Renkum. Dalende prijzen zouden moeten duiden op overschotten en leegstand, maar uit de meest recente gegevens blijkt juist dat de voor verkoop beschikbare voorraad woningen juist veel lager is dan in SRAN/Renkum. De theoretische verkooptijden zijn voor beide regio's vrijwel identiek, hetgeen het gevolg is van de hoger omloopsnelheid in SRAN/Renkum. Belangrijk verschil is de gemiddeld lagere leeftijd in SRAN. De gemiddelde leeftijd in Parkstad is 2,6 hoger dan die van SRAN. De gemiddelde leeftijd van Renkum is echter 1,2 jaar hoger dan die van Brunssum.

Regio/gemeente 2012	WOZ-gem *1000	BINK *1000	WOZ/BINK	%BEVO	%omloop	THEVER jaar	GEM. LEEFT jaren
GEM SRAN	252	35,5	7,11	6,76%	3,38%	2,17	42,2
GEM Zuid Limburg	192	33,1	5,80	4,15%	1,84%	2,32	44,9
GEM Parkstad	172	31,9	5,39	4,17%	1,94%	2,17	44,8
Renkum	281	37,4	7,51	8,46%	4,19%	2,02	45,7
Brunssum	147	29,1	5,05	3,94%	2,37%	1,66	44,5

WOZ-gem: gemiddelde WOZ-waarde  
 BINK: beschikbaar inkomen per huishouden  
 % BEVO: voor verkoop beschikbare voorraad als percentage van de totale voorraad koopwoningen  
 % Omloop: Omloopsnelheid als percentage van de totale voorraad koopwoningen  
 THEVER: Theoretische verkooptijd in jaren van de voorraad (zonder verdere aangroei van de voorraad)  
 GEM. LEEFT: Gemiddelde leeftijd van de bevolking in jaren

Tabel 1: leeftijd-, inkomens- en woningmarktkenmerken van de SRAN regio en de regio Parkstad Limburg

De situatie op de particuliere woningmarkt in Brunssum geeft vooralsnog geen aanleiding tot grote zorgen. Er is eerder sprake van tekorten dan van een overschot en de theoretische verkooptijd ligt beneden het landelijk gemiddelde (1,81 jaar).

Gemeente	Jaar	Inwoners	Huishoudens	Geboorte	Sterfte	Verschil
Renkum	2009	31750	14140	260	405	-145
	2010	31655	14115	255	395	-140
	2011	31560	13975	260	365	-105
	2012	31630	14030	220	410	-190
	2013	31565	14085	245	400	-155
	2014	31580	14095			
	2009-2014	-170	-45			
Brunssum	2009	29530	13620	260	395	-135
	2010	29450	13640	245	350	-105
	2011	29375	13680	270	370	-100
	2012	29200	13705	230	330	-100
	2013	29080	13665	210	365	-155
	2014	28955	13635			
	2009-2014	-575	15			

Tabel 2: Demografische kerngegevens gemeenten Renkum en Brunssum



# Bevolkingsdaling met beleid!



Tabel 2 geeft inzicht in de demografische historie van de beide gemeenten. Qua inwonersaantallen, aantal huishoudens en sterfteoverschot verschillen de beide gemeenten nauwelijks van elkaar. Alleen het verlies aan inwoners is groter in de gemeente Brunssum dan in de gemeente Renkum. De balans qua huishoudens is voor beide gemeenten nagenoeg identiek over de periode 2009-2014.

Tabel 3 geeft inzicht in de migratiecijfers van de beide gemeenten in de periode 2011-2013. Hieruit blijkt dat de gemeente Renkum als type 2 gemeente meer gewild is dan de gemeente Brunssum. Het netto migratiesaldo is positief in de gemeente Renkum. Het surplus van circa 140 inwoners compenseert het sterfteoverschot.

Wat opvalt, is dat de migratiekarakteristieken in het leeftijdscohort 0-25 jaar voor zowel Brunssum als Renkum nagenoeg identiek zijn. In beide gevallen is het verlies tussen 65 en 70 personen. Het verschil is dus dat Renkum per jaar ruim 200 ouderen toevoegt en daarmee de vergrijzing verder in de hand werkt.

Migratiesaldo, personen	Brunssum	Renkum
<b>TOTAAL 2011-2013</b>	-47	141
0-5 jaar	4	37
5-10 jaar	8	25
10-15 jaar	-7	6
15-20 jaar	-43	-87
20-25 jaar	-27	-50
25-30 jaar	-12	6
30-40 jaar	2	98
40-50 jaar	-10	39
50-65 jaar	2	30
65-85 jaar	35	23
> 85 jaar	2	13
<b>0-25 jaar</b>	-66	-69
<b>&gt; 25 jaar</b>	19	210

Tabel 3: migratiekarakteristieken gemeenten Renkum en Brunssum

Het belangrijkste netto verschil qua woningmarkt en demografie is dat de gewildheid van Renkum als woonplaats (WOZ/BINK =7,51) wordt 'verzilverd' in de vorm van een netto migratie van 140 personen waarbij er bovendien sprake is van een verlies in het leeftijdscohort < 25 jaar en winst in het leeftijdscohort > 25 jaar. Dit leidde van de kant van de gemeente Brunssum (in Parkstadverband) - dat een negatief migratiesaldo kent - tot beleid waarbij jarenlang zorgvuldig op de winkel is gepast. Zo goed zelfs dat de beschikbare voorraad inmiddels door de ondergrens van 4% is gezakt, waarbij de consument nog alle keuze heeft qua woningen en woningtypen. De voor verkoop beschikbare woningvoorraad in Brunssum heeft nu zelfs een kortere theoretische verkooptijd dan Renkum.

## Conclusie

Er bestaat een hardnekkig beeld van waar en hoe demografische krimp zich in Nederland manifesteert. In de perceptie gaat het dan vooral om de perifere, economisch zwakkere gebieden van Nederland. De Nederlandse overheid versterkt dit beeld door zogenaamde krimp en anticipatiegebieden aan te wijzen waar middelen ter beschikking worden gesteld om de effecten van demografische krimp te verzachten.

Nader beschouwd blijkt demografische krimp niet geografisch en economisch begrensd te zijn. Het kan in het hele land voorkomen, mits de randvoorwaarden daarvoor aanwezig zijn. In gemeenten met een gewilde woningmarkt kan een zichzelf versterkend proces ontstaan dat de vergrijzing versnelt. Dit is een ander type demografische krimp: type 2 krimp.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Aan de oppervlakte is dit type krimp minder zichtbaar, omdat het sterfteoverschot wordt gecompenseerd door nieuwe aanwas van met name ouderen. Nader beschouwd, verschilt de demografische ontwikkeling en opbouw van dergelijke gemeenten echter nauwelijks van die in de gekende krimpgebieden.

Een belangrijk verschil is echter, dat de gemeenten in krimpgebieden veel beter voorbereid zijn en vaak al jaren bezig zijn met de implementatie van programma's om de effecten van krimp te ondervangen. In krimpgemeenten elders is het probleem nog niet gesignaleerd en geagendeerd. De effecten op de woningmarkt zijn in deze gemeenten echter veelal wel reeds zichtbaar in de vorm van een relatief grote voor verkoop beschikbare woningvoorraad.

Het is van belang om de gemeenten met type 2 krimp te in beeld te brengen en daar de ontwikkelingen qua demografie en woningmarkt te gaan monitoren. Als blijkt dat er een trend is met ongewenste effecten in de (nabije) toekomst - zoals een grote, groeiende voor verkoop beschikbare woningvoorraad - dan kunnen tijdig preventieve maatregelen worden genomen om ook hier op passende wijze met de effecten van demografische krimp om te gaan.

# Bevolkingsdaling met beleid!



## DE RANDSTAD KRIJGT DE VOLLE LAAG

Een belangrijk deel van de bevolking buiten de Randstad werkt in de Randstad en het overgrote deel van de economie in Nederland voltrekt zich in de Randstad. Dat maakt de Randstad kwetsbaar.

De Randstad wordt eerder en harder getroffen door de gevolgen van het wegebben van de babyboomgeneratie, dan wat blijkt uit de demografische gegevens van alleen de Randstad. Wanneer de Randstad niet solidair is met de gebieden in andere regio's, krijgt dat zijn weerslag op de houding van deze gebieden en regio's richting Randstad.

Het is zaak om te voorkomen dat verschillende landsdelen met de rug naar elkaar komen te staan. De aanpak in de Randstad dient samen te vallen met de aanpak in gebieden in andere regio's. Dat is een niet beheersbare situatie, er is dan sprake van een systeemcrisis op de woningmarkt. Dat is te voorkomen door nu met spoed aan de slag te gaan in deze gebieden en daarna in de Randstad.

### Voorbeelden

Ongeveer 30% van de Noord-Nederlandse beroepsbevolking werkt in de Randstad. Zij gaan (bijna) dagelijks op-en-neer. Een soortgelijk cijfer zien we in Oost-Nederland. Wanneer zij demonstratief thuis zouden blijven, zou dit het economisch verkeer in de Randstad sterk raken. De Randstad is in grote mate afhankelijk van deze groep.

Een ruwe schatting geeft aan, dat er in de Achterhoek ongeveer 40.000 arbeidsplaatsen vrijvallen wanneer de babyboomgeneratie met pensioen gaat. Een deel van deze arbeidsplaatsen vervallen door efficiëntie, ICT en worden opgevuld door de huidige werklozen. Theoretisch kunnen dan 13.000 oningevulde vacatures ontstaan. Dat biedt perspectief voor werknemers die daar wonen, maar werken in de Randstad. Zij kunnen werk aanvaarden nabij hun woonplaats. Soortgelijke cijfers zijn ook te vinden in andere gebieden. Voor deze groep werknemers speelt mee dat ervoor kiezen om in deze gebieden te wonen omdat het zowel goedkoper als aangamer is dan in de Randstad.

Hoe verder een gebied van de Randstad ligt, hoe meer daar het gevoel heerst dat mensen daar hebben bijgedragen aan het succes van de Randstad en dat dit ten koste ging van hun eigen gebied. Zo is de oudste generatie zich bewust hoe in deze gebieden kinderen zijn opgevangen vanuit de Randstad in de Hongerwinter van 1945. En de huidige generatie ziet eigen gebieden als een 'wingewest' voor de Randstad (gas, olie, zout, voedsel, arbeidskrachten en kennis).

Los van de vraag of dit juist is, betekent dit dat de bereidheid binnen deze gebieden om weer een hand uit te reiken aan de Randstad in de loop der tijd is afgenomen. Het is raadzaam om deze emotie in goede banen te leiden.

Op dit moment heerst in deze gebieden het gevoel dat mensen daar in de steek worden gelaten, nu weer bij het in goede banen leiden van de gevolgen van het wegebben van de babyboomgeneratie. Wil de Randstad later zelf partners te hebben als zij later voor eenzelfde opgave staat, dan is het zaak om deze gebieden nu tegemoet te komen.

Het gaat hierbij om ruwe cijfers, maar wel indicatief. Aan deze cijfers moet worden toegevoegd, dat:

- de babyboomgeneratie niet louter en alleen werknemers zijn. Ook een grote groep ondernemers zwaaien af. Binnen het MKB betekent dit, dat deze bedrijven verdwijnen, omdat er geen opvolgers zijn. Door de krimpende vraag op alle gebieden, door het wegebben van de babyboomgeneratie, is er niet voldoende perspectief voor deze opvolgers. Immers, deze ondernemers hebben slechts voldaan aan de extra vraag door de babyboomgeneratie en komt de ware capaciteit weer op een normaal niveau. Daarmee vervallen ook arbeidsplaatsen over het gehele land. In die zin zal het aantal niet ingevulde vacatures uiteindelijk kleiner zijn.

# Bevolkingsdaling met beleid!



- Dat een deel van deze vacatures ook ingevuld worden door medewerkers die in de afgelopen tijd – door de situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt – uitgeweken zijn naar met name Duitsland, terwijl zij in de sub-regio langs de landsgrens zijn blijven wonen.

Het is van oudsher bekend dat wonen in het ene land en werken in een ander land lastig is qua wet- en regelgeving in de verschillende landen. Dat is meer-en-meer zichtbaar geworden door de toename van het aantal werknemers die in Nederland blijven wonen en in een ander land hun emplooi hebben gevonden. Daarmee is het vraagstukken van deze spanningen tussen verschillende wet- en regelgeving hoger op de nationale agenda komen te staan.

Dat staat los van het thema Demografische transitie respectievelijk het Krimpvraagstuk. Of er nu bevolkingsgroei of –daling is, deze spanningen in wet- en regelgeving behoeft altijd aandacht, zowel in het verleden, als nu en in de toekomst. En, in tijden van een economische tegenslag zal dat om extra aandacht vragen als elders kansen zijn.

## Mogelijke scenario's

Hoe ernstig het wordt, is niet exact uit te stippelen. Dat kan variëren van:

- alleen een beperkt deel dat van baan gaat wisselen;
- allen wisselen van baan wisselen en er is geen enkele uitwisseling is tussen deze gebieden en de Randstad en;
- ook mensen die in de Randstad wonen, verhuizen naar deze gebieden vanwege werk is en een beter woonklimaat.

## Mogelijke beleidsconsequenties

De aannames die er zijn over het gebruik van wegen en spoor kunnen herzien worden. De intensiteit van het verkeer tussen Randstad en de rest van het land valt lager uit. In eerste instantie kan dat deels worden gecompenseerd door gepensioneerden die onderweg zijn, maar dat gaat ook afnemen naarmate de babyboomgeneratie minder mobiel wordt en uiteindelijk geen gebruik meer maakt van deze infrastructuur. Anders geformuleerd: het wordt rustiger op de weg en er is meer doorstroming. Daarmee valt de noodzaak weg om deze infrastructuur te versterken.

Binnen deze context is niet de werkgever bepalend voor de locatie van economische activiteit, maar de werknemer. Werkgevers in de Randstad worden genooddaakt om uit te wijken naar andere gebieden in Nederland, mits hun activiteit niet gebonden is aan de Randstad. Want daar wonen dan de (potentiële) werknemers. Dat wordt nu versterkt door de grondprijzen, die in deze gebieden lager zijn dan in de Randstad. Deze demografische beweging verzwakt de concurrentiepositie van de Randstad ten opzichte van de rest van het land.

De beweging is al gaande. De kosten van de bezorging van postpakketen is overal in het land hetzelfde. Relatief gezien zijn er dan ook meer Internetshops e.d. buiten de Randstad en grote steden te vinden, alwaar de vestigingskosten lager zijn.

Los hiervan vinden verhoudingsgewijs meer innovaties buiten de Randstad en grote steden plaats (per hoofd van de bevolking). Voor start-ups zijn de vestigingsmogelijkheden daar meer gunstig en de kwaliteit van de woonomgeving beter, versterkt door de nog lage prijzen op de woningmarkt. Voor nieuwe ondernemingen is er niet altijd een noodzaak aanwezig om zich te vestigen in de Randstad of een grote stad.

Hierdoor neemt de behoefte aan hoger opgeleide mensen buiten de Randstad toe, professionals die nog gericht zijn op de Randstad en soms al buiten de Randstad wonen. Hierdoor neemt ook de werkgelegenheid toe voor laag opgeleiden buiten de Randstad, personen die al buiten de Randstad wonen.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Het feit dat wonen en werken van de toekomstige werknemer binnen een kleiner gebied kan plaatsvinden, biedt perspectief bij de energietransitie als het gaat om mobiliteit. Dit onder meer door minder autogebruik (bovenregionaal) en toename van elektrisch rijden (regionaal).

Afname van mobiliteitskosten werknemers biedt werknemers financiële ruimte om zich in hun woongebied een duurdere woning te permitteren. Hierdoor ontstaat een nieuwe dynamiek op de woningmarkt in deze gebieden. Zo vergroot dit de problematiek aan de onderkant van de particuliere woningsector. Daarentegen zijn er meer middelen om de woningmarkt te saneren.

Het is aan de gemeente, ook in de zogenaamde krimpgebieden om, ten eerste, het vestigingsklimaat voor startende bedrijven gunstig te houden en samenwerking te zoeken met start-ups met activiteiten die passen in dat gebied. En, ten tweede, om de woningvoorraad geschikt te maken voor een nieuwe doelgroep die bij deze economische activiteiten behoort. Met andere woorden, dat lokale beleidsmakers en –bepalers niet laten leiden door ervaringen in het verleden, maar op een andere manier naar toekomstige ontwikkelingen te kijken vanwege mogelijke effecten van demografische ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, een arbeidsmarkt die meer is dan alleen hun eigen gebied.

## Praktijk

Wat hier landelijk wordt geschetst, vindt al op kleinere schaal al plaats. Waarom zullen burgers in het gebied Stadsregio Arnhem-Nijmegen (voorheen Knooppunt Arnhem-Nijmegen) kiezen voor nieuwbouwwijken terwijl zij grenzen aan gebieden waar al sprake is van 'krimp'. En, daar de prijzen lager zijn en men een authentieke woning kan betrekken (Achterhoek en in Noord-Limburg), alles op aanvaardbare afstand. En, dat zijn gebieden die buiten de stadsregio liggen. Een soortgelijk patroon is ook al te zien bij enkele andere stadsregio's.

Dit voorbeeld laat zien dat deze bestuurlijke- en/of administratieve indeling van gebieden niet meer toereikend is. Het zijn slechts sub-regio's en samen vormen zij een regio. Maar, bovenal, dat door deze combinatie het krimpvraagstuk in enkele gebieden wordt 'afgeremd' (maar niet voorkomen) en de gevolgen van het krimpvraagstuk in deze gebieden 'verplaatst' naar een andere gebied. En, alle gebieden gematigde 'krimpgebieden' zijn geworden.

Feitelijk heeft het doorzetten van uitbreidingsplannen alleen maar verliezers opgeleverd. Ten eerste, de verwachtingen bij deze plannen komen niet uit. En, ten tweede, vangt dat vraag af op de woningmarkt in de nabij gelegen krimpgebieden. De aanpak van het krimpvraagstuk aan de aanbodkant van de woningmarkt, begint dan ook met het aanbrengen van samenhang tussen lopende projecten en de beoogde aanpak op binnen de particuliere woningsector. En, dat de verschillende activiteiten op elkaar afgestemd zijn en hetzelfde doel dienen.

# Bevolkingsdaling met beleid!



## ONDERWIJSHUISVESTING, MAAR DAN ANDERS

Door ontgroening heeft het onderwijs te maken met krimp. Dat is al gaande vanaf de industriële revolutie. Door structurele afname van het gemiddeld aantal geboortes per vrouw sinds de jaren zeventig jaren, is een kentering en krimp in het onderwijs al jaren een gegeven. Dat wil niet zeggen, dat toen al de scholen kleiner werd of het aantal scholen ging afnemen.

In de afgelopen decennia viel het effect hiervan buiten het gezichtsveld. Toentertijd was het aantal leerlingen per groep groter. Door de afname bij deze grootte viel het effect van de ontgroening minder snel op. Ook al nam de afgelopen tijd de groeps grootte weer iets toe, de nu bereikte groeps grootte is altijd nog minder dan voorheen. Dat scholen hierdoor eerder last kregen van de krimp is dan ook niet juist, deze was er al.

In feite hebben we te maken met een inhaalslag. De transitie die hierdoor ontstaat, is meer dan alleen reductie van de omvang van het maatschappelijk vastgoed voor het onderwijs. Het gaat ook om het vasthouden van jongeren in de sub-regio en de leefbaarheid en vitaliteit in deze gebieden. Daarmee is onderwijshuisvesting onderdeel van een integrale aanpak bij het in goede banen leiden van de effecten van demografische ontwikkelingen. Dit kan door slim in te spelen op bestaande ontwikkelingen. Door krimp ontstaat de noodzaak om deze ontwikkelingen in een hogere versnelling te brengen.

Er worden heroverwegingen gemaakt. Krimp heeft als voordeel dat scholen in een ruimer jasje komen te zitten qua huisvesting. Hierdoor is het onderwijsproces beter te organiseren. De vaste kosten van huisvesting nemen echter niet af, terwijl het inkomen voor het schoolbestuur wel minder wordt. De te nemen maatregelen in verband met krimp bieden ook kansen. Behalve een kwantitatieve verandering gaat het ook om een kwalitatief vraagstuk, als onderdeel van een integrale aanpak in de regio. Hierbij wordt gepleit voor een landelijk aanjaagteam waarbij krimpregio's voorrang krijgen.

Reductie van onderwijsvastgoed biedt financiële armslag. Daarbij gaan de kosten voor de baten. Hiervoor is geen stelselwijziging van bovenaf nodig. Door van onderaf te gaan samenwerken, kunnen de belangen van de gemeenschap adequaat worden gediend. En door daarbij op een andere manier te gaan samenwerken, wordt dat doel nog beter bereikt.

Het pijnpunt zit bij de gemeenten. Door de vertraging in de transformatie, terwijl men wel jaarlijks middelen verkrijgt, is er een reserve ontstaan voor maatschappelijk vastgoed voor het onderwijs. Het feit dat gemeente geen middelen heeft, is niet juist. En, daarmee wordt ook ten onrechte een beroep gedaan op partners binnen de sociale huursector. Deze weg moet dan ook worden geblokkeerd.

Alleen de omvang van deze reserve wordt niet transparant weergegeven. Binnen het Onderwijsveld bestaat hierover al vele jaren ongenoegen. De indruk is, dat deze reserves voor andere doeleinden zijn ingezet. Nu deze transformatie alsnog moet plaatsvinden, betekent dit het (met terugwerkende kracht) herstellen van de begroting en balans van de gemeente. En, dat andere voorzieningen toch gesloten of af gestoten moeten worden, zaken die nooit tot stand hadden kunnen komen door gebruik te malen van deze reserves voor het onderwijs.

### Krimp

Anno 2015 kent het land alleen nog krimpscholen binnen het primair onderwijs. Plaatsen waar het leerlingenaantal stabiliseert, verkeren aan de vooravond van krimp. Daarmee kan de klok worden ingesteld voor de rest van de onderwijssector. Na acht jaar is het voortgezet onderwijs in zicht. En zo sijpelt het dit door tot in het hoger onderwijs. Nu al zijn er regio's waar schoolbesturen binnen het voortgezet onderwijs de eerste stappen hebben genomen om (samen) tot keuzes te komen. Zij zijn daarbij bereid om de grenzen van denominatie en onderwijsconcepten te slechten door middel van samenwerkingscholen.



# Bevolkingsdaling met beleid!



Door deze 'wetmatigheid' is de onderwijssector in staat tijdig te anticiperen op de effecten van deze demografische ontwikkeling. Zo kunnen schoolbesturen binnen het primair onderwijs de ondergrens gaan aangeven. Hierdoor heeft elke school een 'barometer'. De lokale gemeenschap weet dan hoe de vlag er bij hangt. Via de website van de school is te zien wat deze ondergrens is, hoeveel leerlingen er nog op de school zitten en wat de prognose is. Het kan dan voor niemand meer een verrassing zijn dat bij deze ondergrens de school definitief dicht gaat of samengevoegd wordt met een andere school.

## Consequenties

Tijdig anticiperen, stelt schoolbesturen nu al voor keuzes. De lessen uit de eerste krimpgebieden waren, dat zowel de overheid als besturen van organisaties in alle sectoren niet tijdig zijn gaan anticiperen. Daardoor is nu curatief beleid nodig. De rest van het land kan al preventief beleid toepassen. Zo is slechts tijdelijk uitbreiding nodig waar nu nog sprake is van groei. Dat kan worden opgelost met tijdelijke voorzieningen, wat tot nu toe echter wordt nagelaten.

Voorkomen moet worden dat besturen te zijner tijd vastgoed vroegtijdig moeten afschrijven. Bij een krimpend aantal leerlingen en studenten worden de afschrijvingskosten meer en meer een loden last. Instellingen die in het afgelopen decennium al terughoudend waren bij investeringen in vastgoed, staan er dan ook beter voor als het gaat om goede opvang van het krimpvraagstuk.

Het geld moet immers wel ergens vandaan komen. Subtiel kan dit (via de begroting) ten koste gaan van de onderwijskwaliteit. Voor duurzaam goed onderwijs zijn lage afschrijvingskosten op termijn een must. Schoolbesturen worden immers afgerekend op kwaliteit.

Er is spraakverwarring over de relatie tussen krimp en onderwijskwaliteit. Ouders en verzorgers kijken naar de uitkomsten van inspectiebezoeken en zien dat de school niet (zeer) zwak is. Zij concluderen daaruit vervolgens dat de krimp niet ten koste ging van de onderwijskwaliteit. Wat hierbij uit het oog wordt verloren, is dat het om een minimumnorm gaat. De scholen worden - door de overheid en samenleving, maar ook vanuit het schoolbestuur en schoolteam - gestimuleerd om zo ver mogelijk boven deze minimumnorm uit te stijgen en zelfs excellent te zijn. Door druk van ouders om de school zo lang mogelijk open te houden, bemoeilijkt dat streven. Hierdoor daalt de onderwijskwaliteit buiten het zicht van deze ouders en verzorgers. De school voldoet inderdaad nog steeds aan de inspectienormen, maar boven deze normen zakt het niveau wel.

## Keuzes maken

Niets doen is geen keuze. Bij een gebouw heb je vaste lasten die niet mee dalen. Dat stelt het schoolbestuur nu al voor keuzes. In krimpsituaties zoekt het primair onderwijs al naarstig naar alternatieve geldstromen. Dat biedt echter slechts uitstel van executie. Vroeg of laat moet toch een knoop doorgehakt worden, hoe vervelend de bewoners dat ook vinden.

De Kleine Scholen Toeslag rekt het leven van een basisschool. Maar qua kostprijsbenadering is dat niet voldoende. Dat wordt signifikanter als het aantal leerlingen blijft dalen. De druk op het bestuur wordt groter tenzij de gemeente vrijwillig financieel bijspringt, zoals in de gemeente Borger-Odoorn. Echter, deze jaarlijkse last wordt meer en meer een loden last voor een gemeente, terwijl deze middelen elders hard nodig zijn vanwege de demografische transitie. Bovendien neemt dit de financiële ruimte weg om uiteindelijk tot herontwikkeling van de schoollocatie te komen. In het ergste geval gaat het schoolbestuur failliet. Waar sprake is van garantiestellingen vanuit de gemeente - garanties die ooit in het grijze verleden zijn verleend - komen deze lasten dan alsnog op het bordje van de overheid. Deze gemeenten hebben er dan ook alle belang bij dat schoolbesturen tijdig keuzes maken. Gemeentebesturen kunnen dit bespreekbaar maken en dialoog stimuleren.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Minder financiële ruimte van scholen vergroot de ouderbetrokkenheid. Dat kan zich uiten in die zelf de schoonmaak of het onderhoud van het gebouw op zich nemen. Zonne- en windenergie bieden soms uitkomst, zeker als de middelen aan schoolbesturen worden geschonken (vanuit de gemeenschap) of als compensatie in gebieden waar windmolenparken komen. Door middel van gratis stroom, warmtepompen en eventueel aardwarmte blijven scholen en dorpshuizen hooguit langer open.

Ook is het mogelijk dat lege lokalen een andere maatschappelijke functie krijgen met de daarbij behorende geldstroom. Denk daarbij aan een servicepunt voor de bibliotheek als meerwaarde voor zowel de school als de lokale gemeenschap. Of, het verhuren van deze ruimte aan een muzikleraar die ook muziekles geeft aan de leerlingen van de school. Met dit soort initiatieven weet een school zich dan te onderscheiden van andere scholen. Immers, juist binnen krimpgebieden is de concurrentie tussen scholen voelbaar.

## Ontwikkelingen

Het is en blijft lapwerk. Vanwege onderwijskundige- en technologische ontwikkelingen moeten er ook keuzes gemaakt worden. Doormodderen kan zelfs belemmerend werken om ook adequaat in te spelen op deze ontwikkelingen die gericht zijn op onderwijskwaliteit en onderwijsopbrengsten. Bij discussies over leefbaarheid wordt dat uit het oog verloren, terwijl onderwijskwaliteit en onderwijsopbrengsten juist bijdragen aan de leefbaarheid op termijn. Met andere woorden, het is kiezen tussen de leefbaarheid van vandaag en die van morgen!

Door niet goed in te spelen op onderwijskundige- en technologische ontwikkelingen krijgen de leerlingen en studenten niet aangeboden wat nodig is. Dat raakt de inzet om tot passend onderwijs te komen, zodat het onderwijs aansluit op ontwikkelingen in de maatschappij.

Door de studiefinanciering en verbeterde mobiliteit richting onderwijsinstellingen blijven studenten langer in de sub-regio. Hierdoor is hun kennis in de sub-regio inzetbaar en is de mantelzorg ook daar beter te organiseren. De roep om colleges via internet te volgen, is dan ook vanzelfsprekend. Daarmee verschuiven de financiële middelen van huisvesting naar ICT. Mede hierdoor kan de omvang van onderwijsvastgoed per instelling worden teruggebracht.

Deze trend zet zich voort door middel van afstandsonderwijs, inclusief toetsen op afstand. Ook via Skype kan de student praten met een docent. Leerlingen leren (samen) soms meer dankzij YouTube dan in het klaslokaal, vanwege kwalitatief betere docenten dan op de school zelf. De leerling kan zelf kiezen voor de best passende lesmethode, een ultieme vorm van passend onderwijs. Dit verandert automatisch de rol van de docent in het leslokaal. Zelfs bijlessen worden succesvol via internet en webcam gegeven. Er ontstaat een andere onderwijspraktijk die andere eisen stelt aan onderwijshuisvesting.

## Kantelen

Hierdoor gaat de onderwijssector kantelen. Dat proces is al begonnen in projectonderwijs aan de hand van thema's en uitgevoerd binnen de eigen leefomgeving van de leerlingen. Leerlingen van Vmbo, Havo en Vwo voeren, bijvoorbeeld, samen praktijkgerichte lesopdrachten uit in het kader van vak-integratie, met taal, rekenen en praktijk in één opdracht. Bovendien gaat de leerstof meer leven en beklijven. Dit vraagt om projectruimtes.

Vmbo-, Havo- en Vwo-leerlingen zitten eerst samen op de basisschool. Zij gaan later in hun loopbaan weer samen optrekken. In het licht hiervan wordt een kanttkening geplaatst bij de tussenliggende periode. Daar ligt een behoefte om deels separaat onderwijs te verzorgen en deels samengevoegd onderwijs. Dit in het licht van maatwerk binnen het onderwijs, door per schoolvak op verschillende niveaus te kunnen uitstromen en doorstromen. Binnen het volwassenenonderwijs is dat al mogelijk. Daar kunnen leerlingen het ene vak op Vmbo-niveau doen en andere vakken op Havo- of Vwo-niveau.

# Bevolkingsdaling met beleid!



De groep leerlingen wordt begeleid door een team docenten vanuit verschillende schoolvakken die daarbij samenwerken. Het IJburg College in Amsterdam is hiervan een voorbeeld. En, deze aanpak slaat aan binnen de onderwijssector.

Horizontale samenwerking of fusie zijn niet het antwoord op krimp en op het adequaat inspelen op deze onderwijskundige- en technologische ontwikkelingen. Schaalvergroting is een Pavloreactie en maakt dat onderwijslocaties het karakter krijgen van bovenregionaal onderwijs. Het gaat nu om verticaal verbinden.

Door te focussen op alleen het eigen schoolniveau (vmbo) was het niet meer mogelijk om het voortgezet onderwijs staande te houden op een Waddeneiland. Onder meer de Mbo'ers vertrokken en Havo- en Vwo-leerlingen kregen les op het vasteland. Lessen vanaf een schoollocatie die op het eiland direct in de klas te volgen waren via webcam - waarmee de leerlingen virtueel wel aanwezig zijn en meedoen - kwam niet goed uit de verf. Reden was dat de desbetreffende onderwijsinstelling de organisatie hierop niet goed had ingericht. Onderwijs op afstand vraagt om een andere manier van werken binnen organisaties. Dientengevolge zijn deze leerlingen weer gedwongen alleen in het weekend thuis te zijn. Door de week worden zij opgevangen in een huis dat bij toerbeurt beheerd worden door de ouders en verzorgers van deze kinderen. Het wachten is op nieuwe mogelijkheden en gewenste veranderingen. Denk hierbij aan één virtuele school voor alle Waddeneilanden.

Deze ontwikkeling is in een stroomversnelling gekomen door enerzijds technologische ontwikkelingen, die Het Nieuwe Leren mogelijk maken, en anderzijds door het krimpvraagstuk. Het opschalen van onderwijsvoorzieningen maakt dat de reisafstand naar de onderwijsinstellingen nog groter wordt. Gevolg is dat leerlingen eerder afhaken, vroegtijdig de school verlaten en zonder diploma de arbeidsmarkt betreden, zeker als de traditionele manier van leren onvoldoende uitdaging biedt.

Dezelfde onderwijsfaciliteiten op verschillende locaties werd te duur. Daarom zijn deze faciliteiten bovenregionaal samengevoegd. Denk hierbij aan keukenfaciliteiten voor bakkerij en hotelwezen. Hierdoor zijn leerlingen genoodzaakt te reizen en kiezen zij minder snel voor de betreffende opleiding. Daarmee verdween niet alleen de Hbo uit de sub-regio verdwenen, maar ook Mbo en langzaam maar zeker Lbo. Al dit onderwijs wordt regionaal.

Een quick scan in 2010 toonde aan dat leerlingen in de gemeente Pekela kiezen voor een opleiding in eigen gebied. Toevallig zijn dat opleidingen voor administratieve functies. De arbeidsmarkt biedt hierin echter nauwelijks werk, terwijl de behoefte aan technisch opgeleide jongeren wel groot is. Maar onderwijsinstellingen die deze opleidingen bieden, zijn volgens deze jongeren te ver weg. Gevolg is dat deze jongeren vervolgens in de administratie zitten van de sociale dienst.

Op basis van deze quick scan was de conclusie: 'als Mozes niet naar de berg komt, moet de berg maar naar Mozes'. Met andere woorden, laat dan speciale schoolbussen rijden, zeker voor leerlingen die extra aandacht behoeven, juist op een locatie. Faciliteiten delen, is een andere oplossing. Door ontgroening wordt de betaalbaarheid van busvervoer echter ook moeilijker, zo toont het systeem van schoolbussen voor het basisonderwijs op het platteland van Duistland aan.

## Faciliteiten

Binnen het beroepsonderwijs zijn oefenlocaties nodig. De kosten daarvan drukken op de begroting van schoolbesturen. Bovendien nemen deze kosten toe door nieuwe beroepseisen. Tot nu toe werd de oplossing gezocht in opschalen, met als gevolg dat de afstand woonadres-schooladres nog groter wordt.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Samenwerking tussen Lbo, Mbo en Hbo ligt voor de hand om onderwijsinstellingen direct in de buurt te houden van de leerlingen en studenten tegen beheersbare kosten. Onderwijs per vakgebied dus. Hierdoor kunnen schoolbesturen faciliteiten in de regio met elkaar delen. Met andere woorden, er is dan geen eigen praktijkvoorzieningen per niveau meer nodig.

Bovenal kunnen deze instellingen hierdoor nog beter samenwerken. Samen kunnen zij per vakgebied modules ontwikkelen en maatwerk geven. Per module kan de leerling of student een certificaat halen en zo stapsgewijs opbouwen naar een diploma. Dit kan in samenwerking met (toekomstige) werkgevers. Bijkomend voordeel is, is dat de leerlingen nieuwsgierig worden bij de directe aanwezigheid van technologie voor de hogere modules, waardoor hun motivatie toeneemt.

Door de vergrijzing ontstaat een tekort aan personeel. Werknemers langer laten doorwerken, lost dat niet helemaal op. Jongeren eerder laten meedoen biedt wel soelaas. Dit kan door leren en werken (parallel) te combineren.

Voorbeeld:

Door vergrijzing stromen in de regio Achterhoek 40.000 mensen uit de arbeidsmarkt. Instroom van werklozen en vanuit het onderwijs (volgens de huidige gang van zaken), technologische ontwikkelingen, efficiëntiewinst en verhoging van productiviteit lossen dit deels op, maar er blijven 13.000 arbeidsplaatsen onbezet. Het gaat hierbij om een ruwe benadering die een beeld schets van wat er verwacht kan worden.

In de regio Delfzijl en omgeving willen overheid, onderwijs en bedrijfsleven samenwerken door jongeren gericht klaar te maken voor concrete functies die gaan openvallen. Hierbij gaat het om technische beroepen. Daar neemt dit knelpunt verder toe door groei van technische toepassingen. Dat dit nog niet goed van de grond komt, heeft te maken met de financiering. De Rijksoverheid geeft wel ruimte om te experimenteren binnen het onderwijs. Met andere woorden, door onderwijs en praktijk te vervlechten, zijn er eerder mensen voor de arbeidsmarkt beschikbaar om leemtes in het arbeidsproces in te vullen.

Door de vergrijzing in de samenleving is er een uitstroom van vakbekwame mensen. In de eindfase van hun loopbaan kunnen zij – volgens het principe van meester-gezel – hun opvolger inwerken, terwijl deze jongere bepaalde onderwijsmodules volgt. De leerling stroomt ongemerkt door van lbo naar mbo en verder. Daarbij zijn ook geruisloos tussenniveaus aanwezig, zoals Lbo+ en Mbo+. Zo zijn leerlingen eerder inzetbaar op de arbeidsmarkt.

De praktijk leert dat, wanneer jongeren eenmaal een werkplek hebben, zij meer gemotiveerd zijn om bij te leren door middel van modules. Dit in tegenstelling tot de huidige klassieke aanpak en waarbij te weinig jongeren doorstromen van laag naar middelbaar en vervolgens hoger beroepsonderwijs. Met name binnen de technische sector wordt hiervoor meer en meer hiervoor gepleit vanwege een tekort aan gekwalificeerd personeel. Deze nieuwe aanpak kan het technisch onderwijs ook aantrekkelijker maken.

## Decentralisatie

Door de interne organisatie van hoger beroepsonderwijs en universiteiten aan te passen, hoeft een student niet alle werkdagen in de week op school te zijn. Concentreer doe-activiteiten op enkele dagen of binnen een bepaalde periode en zorg daarbij voor overnachtingsmogelijkheden. Hun eigen documenten hebben ze toch al in de cloud. Ook Hogescholen en Universiteiten kunnen samen faciliteiten in elke regio delen, zoals een laboratorium en experimenteerruimtes.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Wat nodig is, is dat studenten in hun eigen sub-regio gebruik kunnen maken van faciliteiten op basis van een glasvezelkabel en flex-studeerplekken. Daarmee wordt de huisvesting van hogescholen en universiteiten decentraal. Deze faciliteit is in de regio beschikbaar voor studenten van *alle hogescholen en universiteiten*. Hierdoor kan er ook een kruisbestuiving plaatsvinden tussen deze kennisinstituten op studentniveau. Daar zit de kracht en de opmaat naar kenniseconomie, innovatie, start-ups en vitaliteit. *En, dat in elke sub-regio.*

In de sub-regio kunnen ondernemers en de gemeenten inspelen op deze gemeenschappelijke onderwijsvoorzieningen en door ruimte te bieden voor flexwerkplekken voor ambulante werknemers en zzp'ers, inclusief zaken als project-, overleg-, fitness-, ontspanningsruimten en stiltecentra. Het gaat hierbij om een MFA-plus (multifunctionele accommodatie) per regio. Alleen daar vinden de sociaal-culturele activiteiten plaats in combinatie met een concentratie van welzijn en zorg. Wat op sub-niveau (nog) nodig is, is op basis van zelfvoorzienend zijn en eigen initiatief van burgers. Het is aan de desbetreffende community om te bepalen waarvoor en waarom en dit zelf te realiseren en beheren.

Deze manier van werken en delen binnen het onderwijs gaat ook niet voorbij aan het basisonderwijs. Dit begint al in de middenbouw van de lagere school en raakt zeker de bovenbouw van deze school. Door scholen voor primair en voortgezet onderwijs nabij elkaar te projecteren kunnen docenten uit het voortgezet onderwijs ook ingezet worden in de bovenbouw in het basisonderwijs. Dit als kwalitatieve impuls en ter versterking van de doorlopende leerlijnen tussen het primair- en voortgezet onderwijs.

Er is veel onderwijswinst te behalen door de onderbouw van de basisschool en vroegschoolse educatie bij elkaar te projecteren en nog meer integraal te werken. Zo wordt bij deze jonge kinderen een nog betere basis gelegd voor de rest van hun schoolperiode. Dat vraagt niet om virtuele, maar juist om fysieke brede-scholen.

## Economische impuls

Langzaam maar zeker krabbelt Nederland uit een recessie. De economie krijgt echter pas een impuls als ook de overheid investeert. De bouwsector is daarbij een speerpunt, omdat dat daar op korte termijn de meeste werkgelegenheid te scheppen is. Investeren in Het Nieuwe Leren - en daarmee in de daarvoor nodige vernieuwende huisvesting - maakt dat het mes van twee kanten snijdt. Dat maakt van het krimpvraagstuk een lust in plaats van een last.

Op de achtergrond speelt mee dat onderwijsvastgoed uit de jaren zestig en zeventig (bijna) financieel afgeschreven is, maar vooral bouw- en gebruikstechnisch ouwe meuk is. Dit is zonder meer aan vervanging toe en moet uit de markt gehaald worden. Het is niet lonend om deze gebouwen op te lappen voor tijdelijk gebruik, omdat ze te duur in gebruik zijn.

## Resumé

Binnen de onderwijssector vindt de komende jaren een transitie plaats. Verschillende ontwikkelingen vallen samen en dat moet doorvertaald worden in nieuwe huisvestingsplannen. De uitvoering daarvan moet ter hand genomen worden in het belang van eigentijds en vooral kwalitatief goed onderwijs.

Hieraan prioriteit geven ontstaan er kansrijke economische impulsen, perspectief voor alle sub-regio's en kansen voor bouwend Nederland. Lokaal is het mogelijk vorm en betekenis te geven aan gemêleerd samengestelde gemeenschappen, mede met het oog op het organiseren van de mantelzorg. Het kunnen vasthouden van jongeren is mede bepalend voor de krimpdoelstelling op de woningmarkt.



# Bevolkingsdaling met beleid!



## NEVENEFFECTEN VOOR DE BEGROTING

Bij het bekijken van het de gevolgen van het wegebben van de babyboomgeneratie de komende tijd vanuit het perspectief van de Rijksbegroting, is niet alleen gekeken naar mogelijke consequenties aan de uitgavenkant en welke oplossingen mogelijk zijn, maar ook naar de inkomstenkant. Deels is dat al impliciet verwoord als het gaat om positieve effecten van de impuls voor de economie en het aantrekken van de werkgelegenheid. In deze notitie wordt stilgestaan bij aspecten die tot nu toe niet besproken zijn of nog over het hoofd worden gezien.

Dit is geen uitputtend overzicht. Het gaat om aspecten die inmiddels zijn ervaren in de dagelijkse praktijk, maar nog niet zichtbaar zijn gemaakt. Gezien hun consequenties op termijn, worden deze nadrukkelijk onder de aandacht gebracht. Niets doen bespaart op uitgaven, maar levert op termijn ook minder inkomsten op. In het ergste geval ligt het probleem niet in de schoot van de lagere overheden, maar in die van de Rijksoverheid.

De effecten van het wegvallen van de babyboomgeneratie zijn aan de inkomstenkant van de Rijksbegroting niet gering. Gelijktijdig vallen de gasbaten weg. Er is dan ook alle belang om de gasbaten de komende tijd volop in te zetten om de woningmarkt proactief te saneren, waardoor andere inkomstenverliezen uit woningbezit voorkomen worden.

### Waardedaling

Door de waardedaling neemt ook het vermogen af, terwijl het beleid van de overheid daarop leunt. Dat maakt de overheid kwetsbaar. De volgende afhankelijkheden worden als willekeurige voorbeelden genoemd.

### *Onroerendgoedbelasting*

Onroerendgoedbelasting is gebaseerd op de marktwaarde van de woningen. Door de transformatie van de woningmarkt naar een aanbodmarkt, nemen de inkomsten uit deze belasting af. Dat is bij te sturen door het tarief te verhogen, maar daarmee neemt het draagvlak voor deze belasting verder af. Dat tarief kan – maatschappelijk gezien – niet alsmaar worden verhoogd in relatie met een waardedaling op de woningmarkt. Of, zoals nu in krimpgemeenten gebeurt, dat de woning wordt verkocht onder de WOZ-waarde. Dat tast de geloofwaardigheid van deze belasting aan, terwijl deze inkomsten wel nodig zijn voor het saneren van de woningmarkt.

### *Successierechten*

Successierechten zijn van toepassing bij erfenissen. Door het verdwijnen van de babyboomgeneratie neemt het aantal erfenissen tijdelijk toe. Maar de opbrengsten daaruit zijn per erfenis lager zijn. Immers, de opbrengst van de verkoop van de woning valt lager uit in een aanbodmarkt.

### *Woonkostentoeslag*

Een eigenaar van een huis met een hypotheek heeft geen recht op huurtoeslag. Mogelijk heeft hij wel recht op een *woonkostentoeslag* - bijzondere bijstand voor een deel van de woonlasten - mits hij aan bepaalde voorwaarden voldoet. De overwaarde van de woning kan door de gemeente bij het vermogen worden geteld. Bij afnemende woningwaarde zullen woningeigenaren in bepaalde omstandigheden meer en meer voldoen aan deze voorwaarden. De verstrekte middelen zijn bovendien op termijn moeilijker terug te vorderen.



# Bevolkingsdaling met beleid!



## Verhuurdersheffing

Deze inkomsten worden ingezet om de staatsschuld te kunnen verminderen. De omvang van dit inkomen wordt minder voor de Rijksoverheid omdat er overaanbod ontstaat op de woningmarkt. Hierdoor wordt de staatsschuld minder snel afgebouwd. Daarbij neemt ook de waarde van huurwoningen af en wordt het aantal huurwoningen gereduceerd om leegstand in de huursector te voorkomen. Dat proces is nu al gaande.

## Zorg

Er is beleidsmatig een koppeling aangebracht tussen het vermogen van burgers en de kosten van de zorgvraag binnen de samenleving. Bij deze toets telt de woning niet mee. Er is dan ook alle reden om het vermogen (deels) veilig te stellen, waardoor de eigen bijdrage toch tegenvalt en de zorgkosten minder laag worden dan gewenst.

Dat hoeft niet erg te zijn als het vermogen in de woning wordt geïnvesteerd in verband met de energietransitie. Dat wordt zelfs door de overheid financieel gestimuleerd. In zekere zin is dit tegenstrijdig beleid.

De overheid wordt dan ook aangeraden al deze afhankelijkheden te inventariseren en te herijken, tenzij de overheid alsnog fors gaat inzetten om een transitie naar een aanbodmarkt te voorkomen. Op plaatsen waar al sprake is van een aanbodmarkt, dient de overheid deze marktgebieden dan alsnog te saneren, ook om besmetting van de omliggende gebieden ongedaan te maken.

Waar lagere overheden minder inkomen kunnen werven, zijn zij genoodzaakt meer een beroep te doen op de Rijksoverheid. Hierdoor is er een extra reden voor de Rijksoverheid om deze afhankelijkheden te herijken.

## Negatieve erfenissen

Daar waar de erfenissen negatief zullen zijn vanwege (hypotheek)schulden, zullen erfgenamen de nalatenschap in het geheel niet of beneficiair aanvaarden. Inmiddels spelen juristen daarop in, met name in krimpgebieden. Zij maken meer en meer het publiek hiervan bewust en bieden hun diensten hiervoor aan.

Daarmee valt alles in handen van de Staat. Bij een negatief saldo is de beneficiaire erfgenaam niet verantwoordelijk voor het aanzuiveren van dat tekort. De schuldeisers kunnen de beneficiaire erfgenaam dus niet aanspreken op de openstaande schulden. Financiële instellingen moeten daardoor meer en meer uitstaande schulden afschrijven, wat doorklinkt in de rentetarieven die bij hypotheek van toepassing zijn. Dit beïnvloedt ook de woningmarkt negatief.

Bij onveranderd beleid neemt dit verschijnsel fors toe en wordt de Staat eigenaar van woningen, waarnaar de vraag gering is. Deze woningen goedkoop op de markt zetten, om ervan af te komen, zal de marktontwikkeling nog verder negatief beïnvloeden.

Door negatieve erfenissen staat de Staat (en in het verlengde daarvan ook de financiële sector) nu al voor de keuze om tot een andere aanpak te komen. Door deze situatie worden zij hoe dan ook partners in een lokaal proces om tot oplossingen te komen binnen de koopsector.

## Planschade

Bij gemeenten, ook binnen krimpgebieden, is terughoudendheid om hardop te praten over het uit de markt halen van koopwoningen. En zeker in termen van buurten en dorpen waar hiervan sprake zou kunnen of moeten zijn.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Het gemeentebestuur zit met een dilemma. De gemeente kan niets doen - waardoor de situatie (nog) slechter wordt - of planschade accepteren. Door te wachten wordt niet alleen de waarde van het pand lager, maar ook eventuele planschade. Daarnaast neemt de opgave op de woningmarkt toe. De kosten van het aanvaarden van planschade op dit moment zijn geringer dan de kosten op termijn bij het oplossen van een zwaardere opgave.

In een raadsvergadering de suggestie wekken om in een bepaald gebied (enkele) koopwoningen te verwijderen, leidt al tot waardedaling van alle woningen in dat gebied. De woningeigenaren kunnen wel vinden dat zij schade ondervinden van zulke uitspraken, maar binnen een politieke arena mogen bestuurders en volksvertegenwoordigers vrijuit spreken.

Eenzijds zitten gemeenten niet te wachten op commotie. Maar anderzijds kunnen zulke uitspraken er ook aan bijdragen dat de planschade lager uitvalt omdat de waarde van de woningen verder daalt door deze uitspraken. Dit legt vervolgens ook druk op de gesprekken met individuele woningeigenaren om tot een akkoord te komen. Zij willen niet de dupe worden van deze uitspraken.

De kracht van de beoogde aanpak bij particulier woningbezit in de krimp (handreiking *Beter met Minder*) is om nadrukkelijk in gesprek te zijn met woningeigenaren en hun vertegenwoordigers en nadrukkelijk samen met hen plannen uit te werken. In het licht hiervan is planschade te voorkomen door betrokken eigenaar partner te laten zijn en te laten meedelen in de uiteindelijke winst van het project. Hiermee is de restschuld te financieren, ook als betrokkene daarna geen woningeigenaar meer is.

## Belasting Toegevoegde Waarde (BTW)

Per 1 juli 2015 komt er een einde aan de tijdelijke verlaging van het BTW-tarief binnen de bouwsector. Dat is verstandig. Thans wordt hierdoor investeringen in woningen 'gesubsidieerd', terwijl het de vraag is of dit geen woningen zijn die op termijn toch uit de markt gehaald moeten worden. Het feit dat er nu daarin geïnvesteerd is, is op termijn een beletsel om tot herontwikkelingsplannen te komen om de omvang van de woningvoorraad te laten afnemen. Daarmee is deze vorm van subsidiëren niet doelmatig.

In overweging wordt meegegeven om wel korting op de BTW-tarief te verlenen in bepaalde gevallen. Deze zijn:

- Op sloopkosten als dat onderdeel is van een herontwikkelingsplan van een entiteit van woningeigenaren.
- Bij vervangende bouw en daarmee een nul-energie-woning wordt gerealiseerd.
- Bij plaatsing van aardwarmte-installatie.

Dit bevordert de planvorming en de uitvoering van deze plannen. En, dat woningeigenaren eerder vorm en betekenis geven aan de energietransitie.

## Starterslening

Tot 2040 blijft het aantal eenpersoonshuishoudens groeien in alle leeftijdsgroepen en met name bij jong volwassenen en senioren. Daarbij vallen de jong volwassenen tussen wal en schip; ze verdienen te veel voor de sociale huurmarkt en te weinig voor de koopsector. Wel, dat in gebieden alwaar als sprake is van een aanbodmarkt dit probleem minder speelt door de lagere marktprijs. Daar kan deze prijs al zo laag zijn, dat er geen reden is om gebruik te maken van Startersleningen.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Nu de woningmarkt transformeert van vraagmarkt naar een aanbodmarkt, kan nu al het instrument Starterslening worden afgeschaft. In de afgelopen tijd heeft dat instrument zijn diensten bewezen, maar werkt nu averechts. Het maakt dat daarmee de marktprijs kunstmatig hoger blijft. Deze middelen kunnen beter ingezet worden bij een Transitiefonds als het gaat om vervanging van het huidige aanbod voor perspectiefwoningen.

Inmiddels worden perspectiefwoningen gerealiseerd, die qua grootte passen bij jong volwassenen, energie neutraal zijn en bovenal goedkoper zijn dan bestaande koopwoningen. Omdat de realisatiekosten lager zijn, lukt het sneller om herontwikkelingsplannen in de koopsector rond te krijgen en minder inzet nodig is vanuit een Transitiefonds. Door deze aanpak komt het proces ook in een hogere versnelling bij het saneren van de markt en in het licht van de energietransitie.

Het gaat hierbij om woningen die minder lang meegaan (20-25 jaar) en dan worden afgebroken. Voorwaarde is wel, dat op het moment van realiseren wel elders evenveel woningen uit de markt gaan. Daarmee beweegt dit deel van de woningvoorraad flexibel mee met de bevolkingsdaling door het wegebben van de babyboomgeneratie. Dat maakt ook, dat de woningmarkt een ander karakter krijgt. Een woning wordt niet alles belegging beschouwd, maar als een afschrijvingsobject. En, met een daaraan verbonden lening. En, bij tussentijdse verkoop én de woning én de lening wordt overgedragen.

## Pilots

Binnen de Rijksbegroting zijn middelen gereserveerd voor pilots op de woningmarkt in verband met het Krimpvraagstuk. Vanaf 2008 vindt dat al plaats. Los van deze pilots vinden ook andere initiatieven plaats. Hierbij heeft het Kennis- en Expertisecentrum Bevolkingsdaling met beleid! geconstateerd, dat iedere keer het wiel op nieuw wordt uitgevonden.

Het gaat om particulier initiatief. En, dat is niet alleen op de woningmarkt aan de orde, maar ook bij de energietransitie, buurtzorg, maatschappelijke voorzieningen en beheer en onderhoud leefomgeving. Daarom dat in samenwerking met dat centrum alle praktijk voorvallen zijn doorgelicht en getraceerd welke werkdocumenten nodig zijn. Deze worden als formats beschikbaar gesteld inclusief een stappenschema. Daarmee vervalt in belangrijke de noodzaak om met de volle omvang door te gaan met deze pilots respectievelijk ad hoc beleid. En, de daarbij vrijkomende middelen direct ingezet worden om structurele maatregelen te nemen, met name aan de vraagkant op de woningmarkt.

## Puntensysteem

Binnen een vraagmarkt, zeker als significant te weinig aanbod is respectievelijk de vraag zeer groot is, is een puntensysteem te rechtvaardigen. Op die manier kan op een objectieve wijze de huursom beheersbaar blijven, omdat Wonen een primaire levensbehoefte is.

Het voordeel van een aanbodmarkt is, dat deze primaire levensbehoefte verzekerd is. Daarmee vervalt de noodzaak voor ook het Puntensysteem. Het aanhouden van het huidige Puntensysteem maakt dat de huursom te hoog wordt ten opzichte van de marktontwikkeling. Hierdoor is de Overheid onnodig meer Huurtoeslag kwijt. Door in een aanbodmarkt de huurprijsvorming vrij te geven, ontstaat er in de private woningsector een lagere huursom.

Door in de sociale huursector het Puntensysteem wel aan te houden, ontstaat de prikkel voor huurders om een woning te huren in de private sector en kan de omvang van de sociale huursector worden afgebouwd. En, tegelijk blijft de particuliere woningsector gezond in de zin van waardebehoud bij woningen. Hierdoor kan een dure ingreep bij particulier woningbezit in verband met sanering beperkt worden of zelfs worden voorkomen.

# Bevolkingsdaling met beleid!



In regio's met gebieden, waar al sprake is van een aanbodmarkt, zijn al woningen in de sociale huursector verwijderd. Bijvoorbeeld, 30.000 stuks. En, daar wordt ook gesproken om 14.000 koopwoningen te verwijderen. Het is een getalsverhouding die meer-en-meer over het gehele land terug te vinden zal zijn (1 koop, 3 huur). Binnen deze getalsverhoudingen is het mogelijk dat de sociale huursector ook deze 14.000 eenheden voor z'n rekening neemt en de taak van de sociale huursector weer wordt overgenomen door de private markt.

Bij het afbouwen van de sociale huursector is het wel raadzaam om huurwoningen die bouwtechnisch goed zijn, ingeruild worden voor koopwoningen die bouwtechnisch slecht zijn. En, dat dit proces adequaat financieel wordt gefaciliteerd door middel van een Transitiefonds. Door deze aanpak kan de omvang van dat fonds beperkt blijven.

Nadrukkelijk wordt opgemerkt, dat het Puntensysteem niet formeel opgeheven wordt, maar buitenwerking wordt gesteld. Het is opportuun om een voorschot te nemen op de toekomst op lange termijn. Door binnen het particulier woningbezit meer-en-meer de rol van de sociale huursector over te nemen en de waarde van de koopwoningen behouden blijft, ontstaat er een nieuwe evenwicht tussen vraag en aanbod op de woningmarkt. En, daarmee ook een nieuwe beeld van de Huursom. En, dan pas kan een reëel besluit worden genomen over het voortbestaan van het Puntensysteem. Is de vraag dan te groot, dan kan dat eenvoudig worden opgelost door paar woningen erbij te zetten, staat de waarde van de woning nog steeds (iets) onder druk, dan kunnen alsnog paar koopwoningen uit de markt worden gehaald. En, dat door middel van particulier initiatief.

## Spaarloon

Nu de woningmarkt transformeert van vraagmarkt naar een aanbodmarkt is het raadzaam dat woningeigenaren hypotheek nemen die door middel van frequent aflossen in omvang afneemt gedurende de looptijd van deze lening. Dat beleid is al ingezet en is verstandig om daaraan vast te houden.

Om het evenwicht te kunnen behouden kan de Rijksoverheid de vraag stimuleren, maar dat zal in alle gevallen niet voldoende zijn. En, dat zal de samenleving en ook de lagere overheden moeten accepteren. Om dan toch tot oplossingen te komen, is particulier initiatief nodig door woningeigenaren zelf en marktpartijen. Naarmate de babyboomgeneratie meer-en-meer wegebt, neemt de noodzaak daartoe toe. Dat geeft nog de ruimte om reserves hiervoor op te bouwen.

Om woningeigenaren beter voor te bereiden op deze uitdaging, is het raadzaam ook het sparen te stimuleren, door gebruik te maken van een fiscale Spaarregeling. Dit betekent, dat:

- dit alleen geldt voor iedereen;
- het belasting vrij is (respectievelijk de rente niet meetelt in Box 3 en opname uit het spaardepot geld opnemen zonder er alsnog loonheffing of inkomstenbelasting over verschuldigd te zijn);
- het saldo niet (deels) tussentijds opgenomen kan worden voor diverse doeleinden;
- het saldo gekoppeld is aan één uitgave. Namelijk:
  - o deelname aan een samenwerkingsverband in verband met herontwikkeling van particuliere woningen in verband met het krimpvraagstuk en/of;
  - o vervanging van de woning voor een energie-nul-woning en/of;
  - o verlaten van de huurwoning en een koopwoning nemen.
- de hoogte van de inleg door betrokkene zelf bepaald kan worden, maar wel met een minimum bedrag.

# Bevolkingsdaling met beleid!



Er is al ervaring hiermee. Het is een variant op de aloude Spaarloonregeling. Door ook de belastingtarieven voor werkenden, ondernemers en aandeelhouders gelijk te trekken, zorgt voor een lasten verlichting en (aankomende) woningeigenaren met een lager inkomen toch voldoende kunnen reserveren via deze fiscale Spaarregeling, ook omdat de waarde in hun woning eerder geraakt zal worden door de gevolgen van het wegebben van de babyboomgeneratie.

Dit plan kan gedekt worden mede door huidige fiscale voordelen voor woningeigenaren los te laten, zoals de kapitaalvrijstelling eigen woning en de mogelijkheid om geen eigen woningforfait te betalen. Door deze systematiek loopt de Schatkist geld mis. Bijvoorbeeld, door middel van kapitaalverzekeringen bij eigen woning en vrijstelling van vermogen. Daarmee betaald de babyboomgeneratie mee aan het oplossingen van problemen die bij hun generatie hoort en wordt deze last niet doorgeschoven naar de volgende generatie, waarvan de populatie kleiner zal zijn qua schouders om deze lasten te kunnen dragen.

# Bevolkingsdaling met beleid!



## RISICOMANAGEMENT EN RESERVES

Een begroting bevat een risicoparagraaf. Op basis daarvan is bekend hoeveel reserves aangehouden moeten worden om eventuele tegenslagen op termijn in eigen beheer op te vangen.

### Risicomanagement

Bij de reserves die tot nu toe worden aangehouden, is nimmer rekening gehouden met de financiële gevolgen van het krimpvraagstuk. Hierdoor hebben overheid en organisaties geen of onvoldoende buffer om deze gevolgen in goede banen te leiden, nu en op termijn.

Voor zover instellingen afhankelijk zijn of waren van de overheid in verband met financiering van activiteiten, is daarbij nooit rekening gehouden met het feit dat er ook een noodzaak is om te reserveren in verband met het krimpvraagstuk.

### Interventies

Op verschillende momenten keken volksvertegenwoordigers naar de omvang van reserves bij de overheid en organisaties. Er zijn zelfs interventies gepleegd waardoor deze reserves zijn afgenomen, onder meer in het onderwijs en bij woningcorporaties.

Sommige organisaties hebben echter helemaal geen of nauwelijks een reserve gevormd. Om fiscale redenen zagen zij hiervan af. Zo werden verenigingen van eigenaren van wooncomplexen geconfronteerd met het feit dat een reserve werd beschouwd als spaargeld van de individuele woningeigenaren. Daarom werd hierover per eigenaar belasting geheven. Het zijn situaties als deze die een obstakel vormen om tot een aanpak van de woningmarkt te komen, zeker als leningen ook geen uitkomst lijken te brengen.

### Toekomstbestendig

Dit maakt dat organisaties niet voorbereid zijn op de nabije toekomst om de gevolgen van het wegebben van de babyboomgeneratie op de woningmarkt of de gevolgen van ontgroening in het onderwijs op eigen kracht in goede banen te leiden. Door de opstelling van de overheid de afgelopen decennia - ook recente jaren - maakt dat zij vinden dat de overheid schatplichtig is. Dat maakt deze organisaties overigens ook weer of nog meer afhankelijk van de overheid. Dit hadden zij juist graag anders gezien omdat deze afhankelijkheid leidt tot meer bureaucratie en uitvoeringskosten.

In 2008 kwam het krimpvraagstuk op de Nationale Agenda te staan. Sindsdien heeft deze een prominente positie. Ondanks waarschuwingen van deskundigen nam de Tweede Kamer in 2009 een motie aan waarmee het kabinet werd verplicht om zorg te dragen dat de reserves in het primair onderwijs werd afgeroomd.

Enkele jaren later was een Kleine Scholen Toeslag nodig om kleine scholen op te houden onder druk van ouders en verzorgers. De mogelijkheid om dit op eigen kracht te doen was de schoolbesturen immers ontnomen. Deze toeslag wordt ervaren als heen en weer pompen van geld. Schoolbesturen zijn door deze interventie eerder genoodzaakt schoollocaties samen te voegen of te sluiten, waardoor het overlegproces met ouders, verzorgers en de omgeving onder druk kwam te staan. Dat verklaarde de emoties bij deze ouders en verzorgers.

In het verlengde hiervan zijn ook de gemeenten financieel geraakt door beheer, exploitatie en (her-)ontwikkelen van maatschappelijk vastgoed voor het primair onderwijs. Dit raakte hun reserves voor dat vastgoed en doorkruiste lange-termijnplannen.



# Bevolkingsdaling met beleid!



## Continuïteit

Er is ernstig behoefte aan continuïteit. Organisaties zijn zich bewust van het feit dat zij nu en/of op termijn maatregelen moeten nemen en dat ze hiervoor moeten reserveren. Dat stelt nadere eisen aan de overheid. Die moet organisaties

- fiscaal ontzien (zoals verenigingen van eigenaren)
- verplichten w om een bepaalde reserve aan te houden (zoals verenigingen van eigenaren)
- de toezegging geven dat deze reserves met rust worden gelaten door de overheid, omdat deze reserves zijn geormerkt in verband met het krimpvraagstuk.

Op basis daarvan zijn lokale overheden en organisaties beter in staat om de gevolgen van demografische ontwikkelingen in goede banen te leiden en op een beheerste wijze en meer samenhangend (vanwege de noodzaak) samen integraal te werken. Zo wordt minder beslag gelegd op overheidsfinanciën.

## Businessmodellen

Om vervolgens samen tot oplossingen te komen, zoals op de woningmarkt, ontstaan er nieuwe businessmodellen. Zowel de overheid als de financiële sector moet daarop flexibel inspelen. Daar zit een punt van zorg. Want gebeurt dat niet, dan stagneert de uitvoering van de beoogde aanpak.

Als het gaat om de woningmarkt moeten de overheid en de financiële sector rekening moeten houden met een scheiding tussen hypotheek en onderpand of woning. Want woningeigenaren gaan samenwerken door hun bezit onder te brengen in een coöperatie, vereniging of BV, als ontwikkelingsmaatschappij. Hierbij zijn verschillende mogelijkheden:

- de hypotheek blijft rusten bij de individuele eigenaar;
- de juridische entiteit neemt ook de hypotheek van deze eigenaren over en;
- er komt een aparte juridische entiteit voor alleen deze leningen.

De huidige regels bij hypotheek enerzijds en fiscale regelgeving anderzijds zijn hiervoor niet toereikend en vormen een beletsel. De woningeigenaar krijgt geen hypotheek omdat juridisch gezien een onderpand ontbreekt. En de nieuwe juridische entiteit krijgt ook geen lening om deze woningen op te kopen en te herontwikkelen, inclusief het verrekenen van de lening met de individuele openstaande hypotheek.

Bovendien kan elke woningeigenaar te maken krijgen met een boete vanwege het vroegtijdig aflossen van de hypotheek, terwijl de individuele eigenaar tegelijk wel medehouder is geworden van de nieuwe lening binnen de nieuwe juridische entiteit. Verder verliest dit nieuwe type woningeigenaar de fiscale mogelijkheden voor aftrek van hypotheekrente. Door deze praktijk bij leningen, onderpand en belastingaftrek lukt het vooralsnog niet om armslag te krijgen om bij particulier woningbezit tot herontwikkeling te komen.

De Eerste Kamer der Staten Generaal is van oordeel dat deze juridische entiteiten moeten worden gestimuleerd. Er is dan ook een adviescommissie met deskundigen nodig om aan te geven hoe deze entiteiten vorm kunnen krijgen en gefaciliteerd kunnen worden, zonder financiële nadelen voor de desbetreffende woningeigenaren. Deze commissie dient spoedig met een advies te komen met zeer concrete oplossingen die direct te implementeren zijn.

Informeel is al een groep deskundigen bezig<sup>2</sup>. Deze wordt bijgestaan door kennis- en expertisecentrum Bevolkingsdaling met Beleid. Deze groep bereidt onder meer concrete tools en formats voor die direct gebruikt kunnen worden door initiatiefnemers. Dit voorkomt dat overal het wiel opnieuw wordt uitgevonden. Hierdoor is bij deze groep ook kennis aanwezig over welke obstakels nog weggenomen moeten worden door de overheid en de financiële sector.

<sup>2</sup> In samenwerking met het Kennis- en Expertisecentrum Bevolkingsdaling met beleid.

# Bevolkingsdaling met beleid!



## Reserves bij provinciale overheden

Al eerder is opgemerkt om voorzichtig om te gaan met de beschikbare reserves. Deze dienen te worden aangevuld of alsnog te worden gevormd. In het licht hiervan wordt dan ook geadviseerd om ook de reserves bij de provinciale overheid intact te laten en deze waar mogelijk in omvang te laten toenemen. Het zijn deze reserves die doelgericht ingezet kunnen worden bij de beoogde aanpak op de woningmarkt, zulks in samenhang met de regierol voor de provincie op de regionale woningmarkt. Daarmee wordt de huidige definitie van Regio los gelaten, dat zijn slechts sub-regio's binnen een regio. En, kan een doorzettingsmarkt op de woningmarkt beter worden georganiseerd in samenspraak met vertegenwoordigers van woningeigenaren. Dat op lager niveau neerleggen, maakt dat er in een regio en zelfs binnen een sub-regio's tegengestelde werkafspraken ontstaan en resultaten niet worden geboekt.

De reserves van de provinciale overheden dienen intact te blijven en daar waar mogelijk vergroot te worden. Maar bovenal dienen deze reserves te worden geoordeeld voor het saneren en verbeteren van het particulier woningbezit in verband met:

- de gevolgen van het wegebben van de babyboomgeneratie
- de wens ten aanzien van woningen in het licht van de energietransitie

Door deze opstelling kan de vrees worden weggenomen dat de Rijksoverheid een graai doet in de provinciale kas. Door te voormerken is dat niet nodig en dat provincies gestimuleerd worden om deze reserve te laten toenemen. Hierdoor richten deze middelen zich op de aanpak via de aanbodkant van de woningmarkt. En, kan de Rijksoverheid door middel van fiscaal- en subsidiebeleid zich richten op de vraagkant van de woningmarkt. Het is dan ook meer dan verstandig om spoedig tot een concreet nationaal plan te komen, waarin de rolverdeling, reserves en middelen zijn vastgelegd. Maar, ook hoe provincies elkaar verder kunnen helpen. Door de verkoop van aandelen en energiebedrijven zijn er verschillen tussen reserves van provincies.