

De Minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
dr. R.H.A. Plasterk  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

**Raad voor de financiële  
verhoudingen**

Korte Voorhout 7  
Den Haag

Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
Nederland  
www.rob-rfv.nl

**Contactpersoon**

Gerber van Nijendaal

T 06-1179 4387  
gerber.nijendaal@rob-rfv.nl

Datum 21 juli 2015  
Betreft Advies decentralisatie-uitkering bevolkingsdaling

**Kenmerk**

2015-0000409463

**Uw kenmerk**

2015-0000242423

Geachte heer Plasterk,

Bij brief van 13 mei 2015 vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) advies over de nadere uitwerking van de decentralisatie-uitkering Bevolkingsdaling gemeentefonds. Hierbij brengt de Raad zijn advies uit.

**Advies**

De Raad stemt in met het instellen van een decentralisatie-uitkering bevolkingsdaling binnen het gemeentefonds. De instelling van de decentralisatie-uitkering komt in belangrijke mate tegemoet aan de eerdere kritiek van de Raad op de maatstaf bevolkingsdaling. Het feit dat andere gemeenten/regio's buiten de provincies Groningen, Limburg in aanmerking komen voor de decentralisatie-uitkering beoordeelt de Raad positief. Daarbij acht hij het bieden van meerjarige zekerheid aan de betrokken gemeenten een verbetering ten opzichte van de huidige maatstaf.

De Raad constateert dat aan de vormgeving van de decentralisatie uitkering twee verschillende uitgangspunten ten grondslag liggen die enigszins op gespannen voet met elkaar staan:

- Reparatie kostenoriëntatie: een tegemoetkoming aan krimpgemeenten vanwege de kosten van krimpgemeenten die onvoldoende tot uitdrukking komen bij het (sub)cluster Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV).

- Regionale aanpak: de wenselijkheid te komen tot een meer regionale aanpak van de krimpproblematiek.

1. Voor zover het gaat om het bevorderen van een bovenlokale integrale aanpak ligt een meer actieve bestuurlijke en financiële betrokkenheid van de provincies in de rede. Toedeling van budgetten vanuit de betrokken provincies had om die reden meer voor de hand gelegen. Het vraagstuk wordt nu echter vooral als een verdeelvraagstuk binnen het gemeentefonds gezien.
2. De rechtvaardiging voor de decentralisatie-uitkering bevolkingdaling is in de ogen van de Raad echter in de eerste plaats gelegen in het feit dat hiermee

een globale compensatie wordt geboden voor de gebrekkige kostenoriëntatie van het (sub) cluster VHROSV voor krimpgemeenten. De Raad onderschrijft de constatering uit de evaluatie van de krimpmatstaf dat over het geheel genomen de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds voldoende rekening houdt met de kosten van krimpgemeenten. De uitzondering daarop vormen de kosten in het (sub)cluster VHROSV.

**Datum**

21 juli 2015

**Kenmerk**

2015-0000409463

3. In zijn advies over het groot onderhoud gemeentefonds heeft de Raad aangedrongen op een nader onderzoek naar de kosten op het cluster VHROSV. De Raad vraagt hierbij ook aandacht te besteden aan de specifieke investeringsopgaven van krimpgemeenten. Bij deze investeringsopgaven ontbreekt het vaak aan dekkingsmiddelen. Bij de evaluatie van de decentralisatie-uitkering moeten ook de uitkomsten van de herijking van het (sub) cluster VHROSV worden betrokken.
4. De Raad pleit er voor de criteria voor het in aanmerking komen voor decentralisatie-uitkering vooraf eenduidig vast te leggen om te voorkomen dat er discussies ontstaan over het voldoen aan de criteria. De toekenning aan de regio's is nu gebaseerd op een aanwijzing door de minister. Daarmee ontstaat het gevaar van willekeur. Zo komt de regio Noord-Oost Friesland met een verwachte bevolkingsdaling van 9,24 % tussen 2014 en 2040 in aanmerking voor de decentralisatie-uitkering terwijl de anticipeerregio's Oost Drenthe en Hoeksche Waard met respectievelijk 9,92% en 9,71% verstoken blijven van een bijdrage op basis van de decentralisatie-uitkering. Gezien de langere periode en de daarbij behorende onzekerheid acht hij het reëel om voor wat betreft de toekomstige bevolkingskrimp uit te gaan van een verwachte daling van de bevolking van meer dan 9% over de periode 2014-2040. Het concentreren op topkrimpregio's met een substantiële daling en het hanteren van een drempel van meer dan 3% acht de Raad overigens een goede zaak. Naar het oordeel van de Raad zijn dit ook de regio's waar de krimp om een aanvullende aanpak vraagt en (extra) kosten met zich brengt.
5. De waarde van decentralisatie-uitkering bevolkingsdaling lijkt vooral gelegen in de erkenning van de problematiek waar gemeenten in krimpregio's mee te maken hebben. De omvang van de decentralisatie uitkering is daarbij gebaseerd op het bedrag dat de afgelopen jaren op basis van de krimpmatstaf is uitgekeerd. De Raad mist echter een meer inhoudelijke onderbouwing van het beschikbare bedrag. Het ligt daarbij in de rede aan te sluiten bij de bevindingen dat de evaluatie van de krimpmatstaf.
6. Het karakter van de decentralisatie-uitkering staat op gespannen voet met het opleggen van bestedingsvoorwaarden. Het aangaan van afspraken in regionaal verband geldt immers niet als voorwaarde voor het verkrijgen van de uitkering. De Raad is van mening dat voor zover het gaat om een tegemoetkoming in ontoereikende kostenoriëntatie van het cluster VHROSV in principe naar elke afzonderlijk gemeente binnen de krimpregio naar rato van zijn aandeel moet plaatsvinden. Dit is ook meer in overeenstemming met de bestuurlijke hoofdstructuur. De gemeenten zouden vervolgens in gezamenlijkheid kunnen instemmen met een toedeling aan een door hen aangewezen gemeente binnen de regio.
7. De Raad constateert dat bij een verdeling naar de topkrimpregio's de

*governance* nog onvoldoende geborgd is. De toezegging dat met de regio's in gesprek zal worden gegaan over de vraag of de decentralisatie-uitkering aan deze grootste gemeenten binnen de regio dient te worden toegekend of aan een andere groep van acht gemeenten binnen de krimpregio's komt daar slechts ten dele aan tegemoet.

**Datum**

21 juli 2015

**Kenmerk**

2015-0000409463

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

## Onderbouwing van het advies

**Datum**

21 juli 2015

**Kenmerk**

2015-0000409463

### Inhoud voorstel

De verdeling van het totaalbedrag van € 11,2 miljoen per jaar is zowel gebaseerd op de bevolkingsdaling in het verleden als de verwachte krimp in de toekomst. Hiermee wordt beoogd recht te doen aan enerzijds de directe gevolgen van de al gerealiseerde bevolkingsdaling en anderzijds de verwachte opgave richting de toekomst. De ene helft van dit bedrag gaat naar regio's met meer dan 3% krimp tussen 2007 en 2014, de andere helft van het bedrag gaat naar regio's met een verwachte krimp tussen 2014 en 2040 van meer dan 3%. Het voornemen is de bedragen toe te kennen aan de grootste gemeente in de krimpregio die voldoet aan het criterium van minimaal 3% verwachte bevolkingsdaling. De vergoeding is gebaseerd op de daling van het inwonertal dat de 3% te boven gaan. De decentralisatie-uitkering geldt voor de periode 2016 tot en met 2020 en zal tegen het einde van de looptijd worden geëvalueerd.

### Eenduidige vaststelling van de criteria gewenst

De Raad stelt vast dat van de regio's die in aanmerking komen voor de decentralisatie-uitkering er slechts 4 regio's voldoen aan de eis van meer dan 3% bevolkingskrimp in de periode 2007-2014. De overige regio's voldoen met name aan het criterium dat de verwachte bevolkingsdaling van 2014 meer dan 3% bedraagt.

**Tabel 1 : Verwachte bevolkingsdaling in krimp en anticipeerregio's tussen 2014-2040**

Krimpregio	Bevolking 2014	Bevolking 2040	Daling inw.	Daling in%%
Eemdelta	63873	50388	-13485	-21,11
Noord-Groningen	148890	122703	-26187	-17,59
De Marne	10207	8034	-2173	-21,29
Parkstad	248247	206085	-42162	-16,98
Maastricht Mergelland	207526	183076	-24450	-11,78
Westelijke Mijnstreek	148207	124539	-23668	-15,97
Zeeuws Vlaanderen	105896	91150	-14746	-13,92
Achterhoek	298061	262863	-35198	-11,81
Noord-Oost Friesland	124822	113291	-11531	-9,24
<b>Anticipeerregio's</b>				
Noordwest Friesland	81754	78455	-3299	-4,04
Friese Waddeneilanden	10409	9274	-1135	-10,90
Zuidoost Friesland	186317	171341	-14976	-8,04
Oost Drenthe	86736	78134	-8602	-9,92
Kop van Noord-Holland	163597	153076	-10521	-6,4
Schouwen-Duiveland	147784	144910	-2874	-1,95
Walcheren	113939	113270	-669	-0,59
Hoeksche Waard	84529	76318	-8211	-9,71
Krimpenerwaard	53842	50841	-3001	-5,57
Noord-Limburg	280461	259658	-20803	-7,42
Midden-Limburg	235293	215828	-19465	-8,27

Bron: Primos

De Raad stelt vast dat het criterium voor de verwachte bevolkingsdaling niet uniform wordt toegepast, maar dat de toekenning is gebaseerd op aanwijzing door de minister. Zo komt de regio Noord-Oost Friesland met een verwachte bevolkingsdaling van 9,24 % tussen 2014 en 2040 in aanmerking voor de decentralisatie-uitkering terwijl de anticipeerregio's Oost Drenthe en Hoeksche Waard met respectievelijk 9,92% en 9,71% verstoken blijven van een bijdrage op basis van de decentralisatie-uitkering. Dit heeft de schijn van willekeur.

**Datum**  
21 juli 2015

**Kenmerk**  
2015-0000409463

De Raad pleit er daarom voor de criteria vooraf eenduidig vast te leggen om te voorkomen dat er discussies ontstaan over het voldoen aan de criteria:

- Een daling van de bevolking van meer dan 3% over de periode 2007-2014
- Een verwachte daling van de bevolking van meer dan 9% over de periode 2014-2040.

Gezien de langere periode en de daarbij behorende onzekerheid acht hij het reëel om voor wat betreft de toekomstige bevolkingskrimp uit te gaan van een hoger percentage. Het komt de Raad daarom redelijk voor dat regio's tussen 2014 en 2040 te maken krijgen met een daling van meer dan 9% in aanmerking te laten komen.

#### *Inhoudelijke onderbouwing van het beschikbare bedrag ontbreekt*

De waarde van de krimpmaatstaf lijkt vooral gelegen in de erkenning van de problematiek waar gemeenten in krimpregio's mee te maken hebben. De € 11,2 mln van de decentralisatie uitkering is gebaseerd op het gemiddelde bedrag dat de afgelopen jaren op basis van de krimpmaatstaf is uitgekeerd. De Raad mist echter een meer inhoudelijke onderbouwing van het beschikbare bedrag.

#### *Fixeer het bedrag voor per verloren inwoner boven de drempel van 3 %*

De recente toevoeging van de regio Noord-Oost Friesland beïnvloedt de verdeling van het beschikbare bedrag over de andere regio's. Het bedrag per eenheid voor de krimpmaatstaf is destijds bepaald door te bekijken welke maatstaven inwonergevoelig zijn en in welke mate. De Raad pleit er voor het bedrag te fixeren op een bedrag per inwoner die de gemeente boven de drempel van 3 % krimpt. Op basis van de huidige berekening gaat het om een bedrag van ongeveer € 337 per verloren inwoner boven de drempel van 3% tussen 2007-2014. De andere helft van het bedrag wordt verdeeld op basis van de verwachte bevolkingsdaling per regio tussen 2014 en 2040. Per verwacht verlies aan inwoners, boven de drempel van 3%, gaat het dan om ongeveer € 31,50.

#### *De governance is onvoldoende geborgd*

De Raad acht bij een verdeling naar de krimpregio's de governance nog onvoldoende geborgd. De toedeling van de budgetten per regio gaat in principe aan de grootste gemeente die voldoet aan het criterium van minimaal 3% bevolkingsdaling. Bij een decentralisatie-uitkering gaat het om vrij besteedbare middelen. De ontvangende gemeente is immers in principe vrij in de besteding en zou deze ook kunnen besteden aan het dichten van de gaten in haar begroting. Het aangaan van afspraken in regionaal verband geldt immers niet als voorwaarde voor het verkrijgen van de uitkering. De toezegging dat met de regio's in gesprek zal worden gegaan over de vraag of de decentralisatie-uitkering aan deze grootste gemeenten binnen de regio dient te worden toegekend of aan een andere groep van acht gemeenten binnen de krimpregio's komt daar slechts ten dele aan tegemoet. Een toedeling naar elke afzonderlijk gemeente binnen de krimpregio naar rato van zijn aandeel acht de Raad meer in overeenstemming met de

bestuurlijke hoofdstructuur. Als alternatief zou kunnen worden afgesproken dat de individuele gemeenten gezamenlijk instemmen met een toedeling aan een door hen aangewezen gemeente in de regio.

**Datum**

21 juli 2015

**Kenmerk**

2015-0000409463

#### *Aandacht voor actieve betrokkenheid provincies op zijn plaats*

Voor zover het gaat om het bevorderen van een aanpak in breder regionaal perspectief gaat het om iets anders dan louter een verdeelvraagstuk binnen het gemeentefonds. De Raad erkent dat het bij bevolkingsdaling naar zijn aard om een bovenlokale problematiek gaat. Het is van belang dat gemeenten de samenwerking te zoeken. Het gaat daarbij om bestuurlijke afstemming en samenwerking bij het anticiperen op dalende bevolkingsaantallen. De Raad acht in dit verband meer actieve bestuurlijke en financiële betrokkenheid van de provincies op zijn plaats. Toedeling van de budgetten aan de betrokken provincies had om die reden ook gepast.

#### **Achtergrond bij de adviesaanvraag**

In zijn advies over het Groot onderhoud gemeentefonds tweede fase heeft de Raad zich al in hoofdlijnen positief uitgesproken over het voornemen de huidige krimpmaatstaf om te zetten naar een decentralisatie-uitkering Bevolkingsdaling.

##### *1. Advies Rfv Groot onderhoud gemeentefonds tweede fase<sup>1</sup>*

De voorstellen met betrekking tot de krimp zijn nog onvoldoende uitgewerkt. Wel onderschrijft de Raad dat de Krimpmaatstaf in zijn huidige vorm per 2016 kan worden beëindigd. De Raad stemt in met het voornemen de aanpak te concentreren op topkrimpregio's met een substantiële daling van meer dan 3%. De Raad acht bij een verdeling naar de topkrimpregio's de governance onvoldoende geborgd. Hij bepleit een oplossing in breder regionaal perspectief. Het is niet louter een verdelingsvraagstuk binnen het gemeentefonds.

In eerdere adviezen over de krimpmaatstaf heeft de Raad zich kritisch uitgesproken over de huidige krimpmaatstaf.<sup>2</sup> De Raad erkende de behoefte om krimp gemeenten -in de vorm van een tijdelijke overbrugging- tegemoet te komen in de extra kosten die zij hebben, maar wees om meerdere redenen een introductie van een krimpmaatstaf in het gemeentefonds ten principale af. De introductie van een krimpmaatstaf in het gemeentefonds is in strijd met het uitgangspunt dat de verdeling van de algemene uitkering de kosten dient te volgen en geen sturingsinstrument is. Zoals ook nu weer is vastgesteld gaf de Raad aan dat de verdeling van de algemene uitkering goed aansloot op de structurele kosten van gemeenten met dalende bevolkingsaantallen. Hij erkende wel dat er reden zijn te veronderstellen dat krimp gemeenten te maken hebben met grote opgaven die onevenredig zwaar drukken op de begroting en dat er uit dien hoofde aanleiding is voor een (tijdelijke) tegemoetkoming door het Rijk. Hij achtte het daarom passender om krimp gemeenten gericht te ondersteunen via een specifieke uitkering die vooral gericht is op de maatschappelijke kosten verbonden met de herstructureringsopgaven.

<sup>1</sup> Rfv, *Groot onderhoud gemeentefonds 2016*, mei 2015.

<sup>2</sup> Rfv, *Advies tijdelijke krimpmaatstaf gemeentefonds*, april 2010.