



# Bevolkingsdaling: geen paniek

De komende decennia daalt de bevolking van meer dan de helft van de gemeenten. Bij velen bestaat de vrees dat krimpgemeenten in financiële problemen komen. Dat was echter nooit goed onderzocht, terwijl dat wel kan omdat flink wat gemeenten al aan het krimpen zijn. COELO onderzocht de inkomsten, de uitgaven en de inzet van reserves bij krimpgemeenten en niet-krimpemde gemeenten en vond geen aanwijzingen dat bevolkingskrimp voor gemeenten tot financiële problemen leidt. Mogelijk doen die problemen zich pas na zeer langdurige krimp voor. Dat is nu nog niet te zien. Wel komt duidelijk uit de analyse naar voren dat krimpgemeenten onderling sterk verschillen. Verschillen tussen krimpgemeenten onderling zijn net zo groot als verschillen tussen krimpgemeenten en groeigemeenten. Het heeft dan ook weinig zin te spreken over “de krimpgemeenten”.

M.A. Allers en A.S. Zeilstra\*

**N**a nog enkele decennia van groei zal de Nederlandse bevolking naar verwachting geleidelijk gaan afnemen. In een aantal gemeenten daalt de bevolking nu al geruime tijd. Volgens bevolkingsprognoses zal uiteindelijk meer dan de helft van de gemeenten te maken krijgen met een afnemend aantal inwoners, terwijl andere gemeenten flink blijven groeien (zie kaart). Bevolkingskrimp kan gevolgen hebben voor zowel de inkomsten als de uitgaven van gemeenten. Inkomsten uit bouwgrondexploitatie drogen op, terwijl wellicht juist extra middelen nodig zijn om de woningvoorraad te herstructureren. De capaciteit van sommige voorzieningen zal moeten worden teruggebracht, wat niet van de ene op de andere dag mogelijk is. Er zullen bijvoorbeeld minder scholen nodig zijn, of kleinere schoolgebouwen, maar de capaciteit van onderwijsgebouwen is niet op stel en sprong te verkleinen. Tot die tijd blijven onder meer afschrijvingen en exploitatie- en energiekosten op peil, ook bij teruglopend leerlingenaantal (kostenremanentie).

In de pers verschijnen regelmatig alarmerende verhalen over bevolkingskrimp. Het is denkbaar dat maatregelen nodig zullen zijn om te voorkomen dat krimpende gemeenten financieel in de problemen komen. Recent publiceerden de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur een rapport over dit onderwerp.<sup>1</sup> Daaruit bleek dat nader onderzoek nodig was. Ook het Periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds 2009 gaat in op de financiën van krimp gemeenten, maar dit is een vrij globale exercitie. Andere recente publicaties richten zich vooral op niet-financiële gevolgen van bevolkingskrimp.

## Inkomsten

We beginnen met een analyse van de gemeentelijke inkomsten. De algemene uitkering uit het gemeentefonds is hiervan veruit het meest omvangrijk. De eigen belastingen bestaan uit de onroerendezaakbelastingen (ozb) en diverse kleinere heffingen, die we buiten beschouwing laten. Tot de overige inkomsten rekenen we opbrengsten uit bedrijfsmatige activiteiten<sup>2</sup> en financiële

middelen (vooral rente en dividend).<sup>3</sup> Per inkomstenbron gaan we steeds na in welke mate de omvang naar verwachting samenhangt met demografische factoren. Vervolgens analyseren we de feitelijke ontwikkeling van deze inkomsten in de periode 2005-2009 voor krimp- en groeigemeenten afzonderlijk.<sup>4</sup> Op die manier toetsen we de op de theorie gebaseerde verwachtingen aan de praktijk. We vergelijken steeds eerst de gemiddelde inkomstenstijging in de gehele groep van krimp gemeenten met die in groeigemeenten. Vervolgens verlaten we de wereld van de gemiddelden en laten we grafisch zien hoe de inkomstenontwikkeling was van afzonderlijke gemeenten bij diverse niveaus van bevolkingsgroei.

Op theoretische gronden valt niet te verwachten dat krimp gemeenten per inwoner minder inkomsten hebben uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds of uit de eigen belastingopbrengst. Vaak wordt dat wel gedacht. Omdat veel verdeelmaatstaven van het gemeentefonds samenhangen met inwoners wordt vaak aangenomen dat de algemene uitkering daalt bij bevolkingskrimp. Op zichzelf genomen klopt dit ook, maar die daling is veel minder dan proportioneel. De uitkering per inwoner neemt dus toe. Daar zijn twee redenen voor. De eerste is dat lang niet alle verdeelmaatstaven met het inwonertal samenhangen. De tweede is dat krimp gemeenten veelal een relatief slechtere sociale structuur krijgen, doordat met name de kansrijken wegtrekken. Een zwakke sociale structuur wordt door het verdeelsysteem van het gemeentefonds gehonoreerd met een hogere uitkering. Het valt dus te verwachten dat krimp gemeenten per inwoner gemeten een hogere algemene uitkering ontvangen.

De belastingopbrengst per inwoner is niet of nauwelijks gevoelig voor de bevolkingsontwikkeling, ook niet als de huizenprijzen dalen als gevolg van krimp. De waarde van onroerende zaken is niet meer dan een grondslag om de lasten van de ozb te verdelen. Gemeenten gaan doorgaans uit van de gewenste opbrengst, en berekenen dan aan de hand van de grondslag het daarvoor benodigde tarief. De langdurige stijging van de waarde van onroerende zaken in de afgelopen jaren heeft niet geleid tot een evenredige stijging van

de ozb-opbrengst. Een daling van de grondslag in krimp gemeenten zal dan ook eerder tot een hoger tarief leiden dan tot een lagere opbrengst.

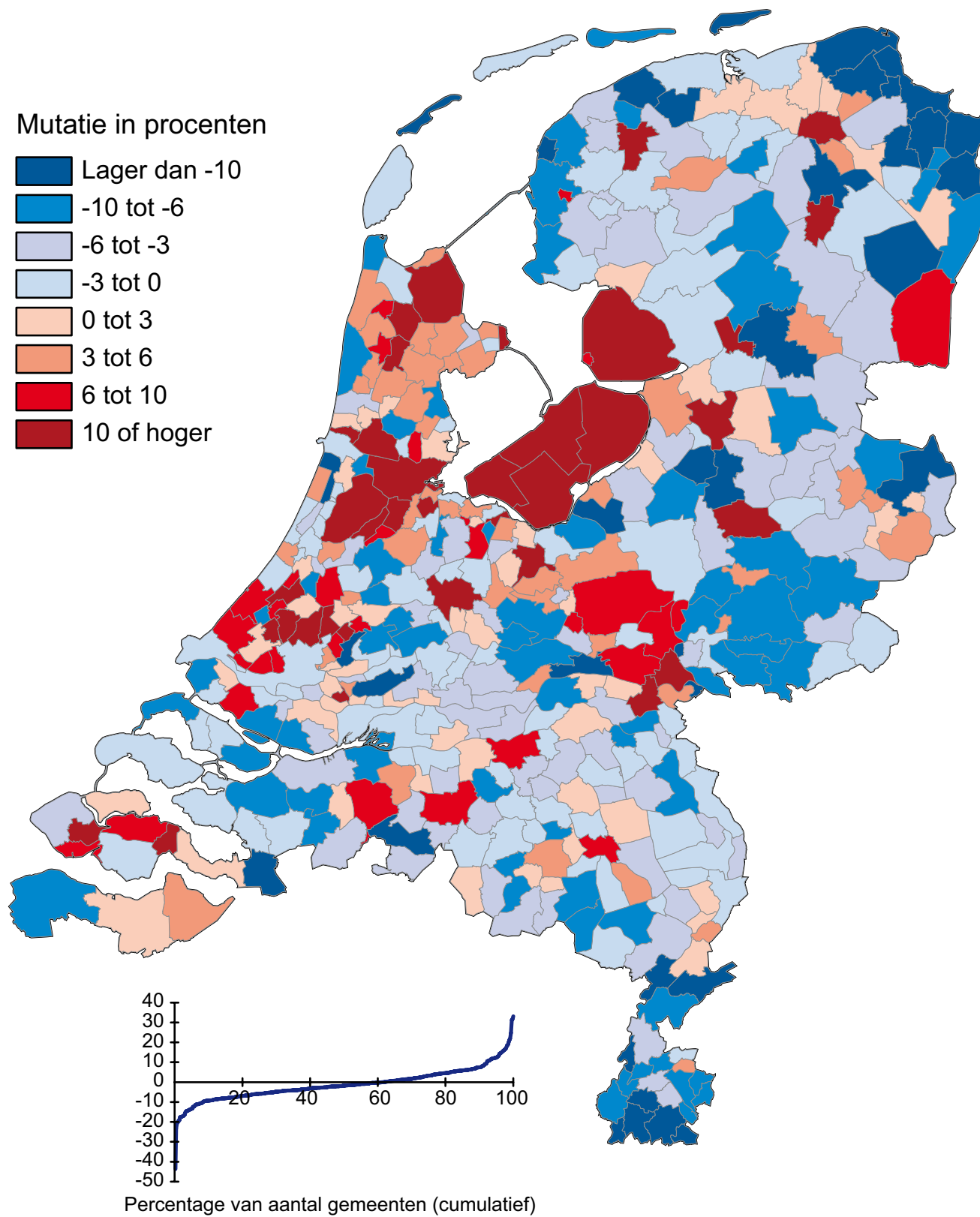
Onder overige inkomsten verstaan we opbrengsten uit bedrijfsmatige activiteiten en financiële middelen. Financiële middelen zijn in principe ongevoelig voor lokale demografische ontwikkelingen, zolang die maar niet leiden tot een lager belegd bedrag. Opbrengsten uit grondexploitatie hangen op meer directe wijze af van de mate waarin de bevolking, en vooral het aantal huishoudens, groeit. Krimpende gemeenten zullen niet of nauwelijks opbrengsten kunnen genereren uit grondexploitatie. Het gaat naar verhouding echter niet om een grote post.

## Feitelijk inkomstenverloop

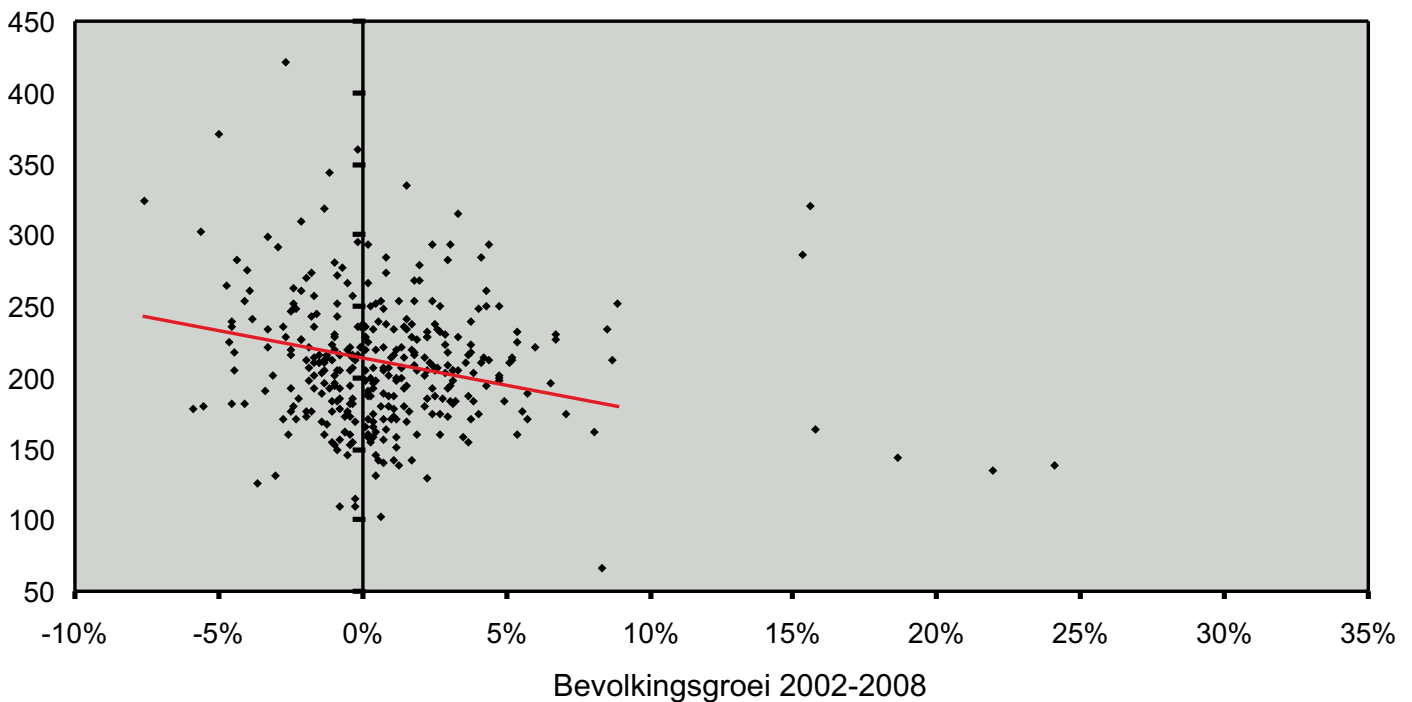
Het feitelijke verloop van de inkomsten in de periode 2005-2009 is in overeenstemming met bovenstaande verwachtingen. In 2009 ontvingen de krimp gemeenten gemiddeld een algemene uitkering van 835 euro per inwoner. Gemeenten waar de bevolking in deze periode groeide kregen per inwoner gemiddeld 771 euro. Krimp gemeenten zagen hun algemene uitkering van 2005 tot 2009 toenemen met 231 euro per inwoner, groeigemeenten met 197 euro.

De ontwikkeling van de algemene uitkering van individuele krimp- en groeigemeenten wijkt vaak aanzienlijk af van de genoemde gemiddelden. Dat is te zien in de figuur, waar elk stipje een gemeente vertegenwoordigt. De lijn in de figuur geeft de trend weer.<sup>5</sup> Daaraan is te zien dat de algemene uitkering per inwoner gemeten over het geheel genomen sterker groeit bij krimp gemeenten (de lijn daalt). Dit is zoals verwacht. Er zijn echter meer factoren die een rol spelen. Dat blijkt uit het feit dat de meeste punten in de figuur aanzienlijk afwijken van de trendlijn. De figuur laat duidelijk zien dat verschillen tussen krimp gemeenten onderling en groeigemeenten onderling groter zijn dan verschillen tussen krimp gemeenten enerzijds en groeigemeenten anderzijds. Hieruit blijkt dat het vergelijken van gemiddelden voor beide groepen weinig zinvol is.

Verwachte mutatie aantal inwoners 2008-2025 (%)



## De toename van de algemene uitkering in 2005-2009; euro per inwoner



We vinden vergelijkbare resultaten wanneer we bovenstaande exercitie herhalen voor de OZB. Ook hier resulteert een vrij ruime puntenwolk. Tussen bevolkingsgroei en OZB-opbrengst blijkt geen verband van betekenis te bestaan. Voor de overige inkomsten geldt hetzelfde.

### Uitgaven en reserves

Het tweede deel van het onderzoek betreft de gemeentelijke uitgaven. Hebben krimpgemeenten objectief hogere kosten dan andere gemeenten? Rfv en Rob constateren dat hiernaar nog nooit onderzoek is gedaan, maar voorspellen alvast dat (verplicht) versneld afschrijven en kostenremanentie krimpgemeenten tijdelijk op kosten zullen jagen. Ook aanpassingen van het soort aangeboden voorzieningen en herstructurering van de woningvoorraad kunnen hierbij een rol spelen. Dat zal niet bij alle uitgavencategorieën het geval zijn. Wij concentreren ons dan ook op onderwijs, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, en recreatieve voorzieningen.<sup>6</sup>

Wij hebben echter geen aanwijzingen gevonden voor de stelling dat een krimpende bevolking tot (relatief) hogere uitgaven op deze beleidsvelden leidt. De groep krimpgemeenten als geheel vertoont op drie van de vier onderzochte beleidsterreinen gemiddeld een lagere uitgavengroei per inwoner dan de groep groeigemeenten. Bij onderwijs-huisvesting ligt dit andersom, maar het verschil is erg klein. Een grafische weergave op gemeenteniveau van de uitgavenontwikkeling op de vier afzonderlijke beleidsterreinen afgezet tegen de bevolkingsgroei laat zien dat vooral andere factoren dan de bevolkingsontwikkeling bepalend zijn voor het verloop van de uitgaven. Bij recreatieve voorzieningen blijken de uitgaven per inwoner sterker toe te nemen naarmate de bevolking minder groeit (of meer daalt). Bij de andere drie onderzochte beleidsterreinen is dat niet het geval. Een vergelijking van geaggregeerde begrotingscijfers, hoe interessant ook, levert geen zicht op de achterliggende processen. Daarom hebben we de uitgaven van een tiental afzonderlijke gemeenten van dichtbij beschouwd.

We vergeleken de uitgaven aan onderwijs, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting en aan recreatieve voorzieningen van vijf gekrompen gemeenten met die van vijf vergelijkbare controlegemeenten die niet zijn gekrompen.<sup>7</sup> Ook hier blijken niet alleen aanzienlijke verschillen te bestaan tussen deze groepen, maar zeker ook binnen deze groepen. Wij zijn dergelijke verschillen nagelopen, waarbij steeds de vraag voorop stond in hoeverre zij een relatie hebben met de bevolkingsontwikkeling. Opvallend genoeg was daarvan in het geheel geen sprake. Opvallende uitgavenontwikkelingen zijn doorgaans het gevolg van boekhoudkundige eigenaardigheden of van de toevallige timing van investeringen. Een verband met de bevolkingsontwikkeling kwam nergens boven water. Ten slotte beschouwen we de inzet van gemeentelijke reserves. Financiële problemen kunnen er toe leiden dat krimpgemeenten worden gedwongen om meer reserves in te zetten om hun begrotingen sluitend te maken dan andere gemeenten. Wij vonden daar echter geen aanwijzingen voor.

## Conclusies

Een onderzoek naar de systematiek van de gemeentelijke inkomsten levert geen aanwijzingen op dat de algemene middelen zich voor krimp gemeenten nadelig ontwikkelen. Een analyse van de feitelijke inkomstenontwikkeling bij gemeenten die de afgelopen periode zijn gekrompen bevestigt dit beeld. Ook zijn geen aanwijzingen gevonden dat een terugloop van de bevolking de uitgaven per inwoner van krimp gemeenten de afgelopen jaren extra heeft doen toenemen, of dat die gemeenten hun toevlucht hebben moeten nemen tot een grotere inzet van reserves.

Hiermee staat nog niet vast dat bevolkingskrimp geen financiële problemen gaat opleveren. In de eerste plaats hebben wij de specifieke uitkeringen aan gemeenten niet expliciet onderzocht. Wel hebben wij bij onze analyse van de uitgaven indirect rekening gehouden met specifieke uitkeringen, doordat wij de netto uitgaven hebben onderzocht. Dit zijn de uitgaven na aftrek van specifieke inkomsten, zoals specifieke uitkeringen. Verder kunnen bepaalde uitgavencategorieën in de toekomst wel problemen gaan geven. Misschien lopen sommige kostenposten pas op na een langdurige periode van krimp. Of dit zo is, valt nu nog niet te zeggen.

Wat wel duidelijk uit de analyse naar voren komt is dat krimp gemeenten bepaald geen homogene groep vormen. Verschillen binnen de groep krimp gemeenten zijn veelal net zo groot als verschillen tussen krimp gemeenten aan de ene kant en groeigemeenten aan de andere kant. Eventueel toekomstig onderzoek moet zich dan ook niet richten op gemiddelden, maar op afzonderlijke gemeenten. Generieke maatregelen gericht op krimp gemeenten als groep lijken weinig zinvol; specifieke problemen moeten met maatwerk worden opgelost. Dit artikel nuanceert het soms angstaanjagende beeld dat uit de pers naar voren komt. Dat financiële problemen voor de groep krimp gemeenten als geheel niet direct te verwachten zijn neemt niet weg dat sommige krimp gemeenten (bijvoorbeeld Heerlen en Kerkrade) wel degelijk problemen hebben. Die problemen zijn echter gemeentespecifiek, en zullen lang niet alle krimp gemeenten treffen.

### \* Maarten Allers en Annette Zeilstra

Directeur respectievelijk onderzoeker van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (coelo), Rijksuniversiteit Groningen. Dit artikel is gebaseerd op Allers, M.A., en A.S. Zeilstra, Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën, Groningen: coelo, 2009. Dit onderzoek is verricht in opdracht van de Fryske Nasjonale Partij, gefaciliteerd door het Wetenschappelijk Bureau van de Onafhankelijke Senaatsfractie.

### Noot:

- 1 Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, Bevolkingsdaling. Gevolgen voor bestuur en financiën, Den Haag, 2008.
- 2 Het gaat om de begrotingsfuncties handel en ambacht, industrie, nutsbedrijven en grondexploitatie. Onder "opbrengsten" verstaan we het saldo van de baten en de lasten van de desbetreffende begrotingsfuncties.
- 3 Hierbij gaat het om netto opbrengsten uit geldleningen en uit overige financiële middelen (aandelen, schenkingen, legaten, opbrengst gemeentelijke eigendommen).
- 4 Krimp gemeenten definiëren we als gemeenten waarvan het inwonertal tussen 2002 en 2008 afnam (bron: CBS). Bij groeigemeenten nam het aantal inwoners in die periode toe.
- 5 De trendlijn geeft de lineaire regressie weer. Bij het trekken van de trendlijn zijn de zeven gemeenten met de grootste bevolkingsgroei (de zeven meest rechts in de figuur gelegen punten) buiten beschouwing gelaten. Deze waarnemingen liggen vrij ver af van de andere waarnemingen. Daardoor zouden zij de trendlijn onevenredig sterk beïnvloeden.
- 6 Onder recreatieve voorzieningen verstaan wij openbare bibliotheken, sport, groene sportvelden en –terreinen en oudheidkunde/musea.
- 7 Het gaat om de Noordoost-Groningse gemeenten Delfzijl, Eemsum, Appingedam, De Marne en Winschoten, waar niet alleen het aantal inwoners maar ook het aantal huishoudens in de periode 2002-2008 afnam. De vijf controle gemeenten liggen in Friesland en zijn redelijk goed vergelijkbaar met de geselecteerde krimp gemeenten, zij het dat de bevolking daar in de onderzochte periode nog steeg.