

Aan : **Voorzitter en leden vaste Kamercommissie BZK**
T.b.v. : **Algemeen Overleg Bevolkingsdaling**
Van : **Provincies Groningen, Limburg en Zeeland**
Datum : **26 oktober 2011**
Onderwerp : **Kanttekeningen bij Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling**

Wat wij vragen van de Tweede Kamer

- Volwaardige betrokkenheid van het Rijk bij de krimpopgave;
- Aandacht voor knellende wet- en regelgeving;
- Een experimenteerwetsartikel voor krimpregio's;
- Steun uitspreken voor convenanten tussen het Rijk en de krimpregio's;
- Een alternatieve strategie voor het verdwijnen van rijksdiensten uit krimpregio's;
- Aandacht voor de financiële opgave van de krimpgebieden.

Achtergrond

De regio's Oost-Groningen, Parkstad Limburg en Zeeuws-Vlaanderen worden al jaren geconfronteerd met een substantiële bevolkingsdaling en inmiddels ook met een daling van het aantal huishoudens. Deze regio's hebben samen met de provincies een intensief beleid ingezet om de effecten van de demografische omslag te begeleiden en waar mogelijk te benutten. Wij, de provincies Groningen, Limburg en Zeeland werken vanaf 2009 nauw samen op dit onderwerp.

De fase van bewustwording is inmiddels voorbij. We staan nu middenin de opgave om ingrijpende herstructureringen uit te voeren en tegelijkertijd de economische vitaliteit duurzaam te versterken. Hierbij doen wij een appel op de Tweede Kamer om bij de behandeling van de *Interbestuurlijke Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling* bij het kabinet aandacht te vragen voor de situatie in de topkrimpregio's.

Onze kanttekeningen bij de voortgangsrapportage

In de brief van 20 juni jl. aan uw Kamercommissie heeft het Interprovinciaal Overleg (IPO) een aantal serieuze kanttekeningen geplaatst bij de Interbestuurlijke Voortgangsrapportage bevolkingsdaling.

De kanttekeningen richten zich op de volgende punten:

1. De urgentie van problematiek rondom krimp spreekt te weinig uit de rapportage;
2. Het Rijk zou meer ruimte moeten bieden voor het aanpassen van financiële regelingen, dus slimmer financieren;
3. Een rijksvisie op het wegtrekken van rijksdiensten uit krimpgebieden ontbreekt;
4. De financiële opgave van herstructurering en transformatie overstijgt de draagkracht van de provincies en de krimpregio's.

Wij onderstrepen deze kanttekeningen van het IPO. Ook vinden we dat het Rijk meer ambitie zou kunnen tonen bij de aanpak van krimp.



Aanpak regelknelpunten

Wij wijzen u op de onverminderde urgentie van de aanpak van knelpunten in wet- en regelgeving zoals op het gebied van onderwijs, woonbeleid en grensoverschrijdende samenwerking. Wij hebben eerder gewezen op knelpunten in de onderwijsregelgeving en knelpunten in het woonbeleid. Voorbeelden hiervan zijn de kleine scholen toeslag en de fusietoets, de sloop van de particuliere voorraad, aanpassing van corporatiebezit en aanpassing van de planvoorraad.

De Raad voor het openbaar bestuur onderstreept, in haar adviesrapport, nog eens het belang van het aanpakken van knelpunten rondom grensoverschrijdende samenwerking. Niet om 'grensoverschrijdende samenwerking' als doel op zich na te streven, maar vooral belemmeringen weg te nemen die een goede aanpak van de krimpproblematiek in grensgebieden in de weg staan. Bijvoorbeeld het aanpakken van verschillen in wetgeving aan de grens op terreinen zoals openbaar vervoer, wonen en (vooral) knelpunten voor grensarbeiders.

Krimp-experimenteerartikel

Wij pleiten voor het opnemen van een *'krimp-experimenteerartikel'* in elke nieuwe wetgeving en voor een *'lex specialis'* (vgl. de *'Rotterdam wet'*) voor krimpgebieden die onorthodoxe maatregelen mogelijk maakt, bijvoorbeeld voor de aanpak van de particuliere woningvoorraad.

Wat betreft de financiële opgave blijkt uit de MKBA's Parkstad en Eemsdelta dat de opgave om te herstructureren en daarbij de leefbaarheid en de vastgoedwaarde(ontwikkeling) op peil te houden, te groot is voor de regio's. Die opgave moet door het Rijk steviger benoemd worden bijvoorbeeld waar het gaat om het terugbrengen van het overschot in de particuliere woningvoorraad. Additionele middelen zijn noodzakelijk, ondanks positieve punten zoals de herverdeling van het provinciefonds waarbij rekening gehouden is met de krimpogave. Wij onderstrepen de noodzaak om financiële regelingen en bekostigungsstructuren, zoals voor het onderwijs, te herzien aangezien sterke demografische veranderingen daar om vragen.

Convenant Rijk en krimpregio's

Wij maken voor de krimpgebieden samen met de betrokken partners programma's met concrete maatregelen voor de herstructurering en de versterking van de regionale economie. Zo zijn onlangs het *Kompas voor samenwerking in Zuid-Limburg*, het *Woon- en Leefbaarheidsbasisplan Oost-Groningen* en het *Masterplan voorzieningen Zeeuws Vlaanderen* gepresenteerd.

Wij willen met het rijk *convenanten* afsluiten om de uitvoering van die maatregelen te ondersteunen. Daarmee verschuift het accent naar gezamenlijke beleidsuitvoering, waarbij de regio haar verantwoordelijkheid neemt, maar het rijk volwaardig deelneemt. Essentiële elementen van zo'n convenant zijn stevige afspraken over *financiën, regelgeving* en maatregelen op het gebied van de *economische vitalisering*. Wij vragen de coördinerend minister van BZK waar nodig andere departementen bij de voorbereiding van het convenant te betrekken. Ten slotte vragen wij de Tweede Kamer de inzet wat betreft de convenanten te ondersteunen.

Hoogachtend,

Namens de provincie Groningen,
Gedeputeerde Marianne Besselink

Namens de provincie Limburg,
Gedeputeerde Antoine Janssen

Namens de provincie Zeeland,
Gedeputeerde George van Heukelom

Bijlage: knelpunten regelgeving bevolkingsdaling

Inleiding

Nederland heeft te maken met ingrijpende demografische veranderingen, namelijk bevolkingsdaling, vergrijzing, ontgroening en daling van de potentiële beroepsbevolking. Een snel toenemend aantal regio's ondervindt reeds de gevolgen van bevolkingskrimp. Structurele bevolkingsdaling levert nieuwe vraagstukken op en bestaande interventiestrategieën zijn niet goed toepasbaar. Veel overheids-systemen bevorderen groei en bestraffen dan - vaak impliciet - krimp. Dit bevordert negatieve accumulatie. Correcties zijn daarom hard nodig.

Nieuwe regelgeving zou 'krimpproof' moeten zijn. Omdat veel krimpeffecten nog niet zichtbaar zijn, zou (standaard) een experimenteerartikel opgenomen moeten worden. De mate waarin bestaande regelgeving krimpoplossingen belemmert, verschilt per beleidsterrein. Een eerste inzicht in regelknelpunten is inmiddels beschikbaar en wordt hier geschetst, maar we moeten ons realiseren dat een aantal regelknelpunten pas in de aankomende praktijk zichtbaar worden. Daarvoor hebben wij, de provincies Groningen, Zeeland en Limburg, samen met het ministerie van BZK, afgelopen juli een Meldpunt Regelknelpunten opgericht.

Tot slot adviseert het Planbureau voor de Leefomgeving in de Ruimtelijke Verkenning 2011 dat er bij nieuw beleid rekening gehouden moet worden met de toenemende verschillen tussen stedelijke regio's en de krimpgebieden.¹

Onderwijs²

Knelpunten in het Primair Onderwijs

Opheffingsnorm

De vijfjaarlijkse bijstelling van de opheffingsnorm is een knelpunt, althans in combinatie met het feit dat binnen drie jaar de bekostiging van een 'te kleine' school stopgezet kan worden. De opheffingsnorm zorgt in het perspectief van langdurige daling van leerlingenaantallen voor dilemma's, bijv. omdat een school van 23 leerlingen mag blijven bestaan, geeft de rijksoverheid hiermee het impliciete signaal af dat zo'n school 'goed genoeg' is.

Kleine scholen toeslag

De kleinescholentoeslag is een knelpunt, omdat bij samenvoeging van twee kleine scholen de inkomsten per leerling in één klap dalen. Dit leidt ertoe dat schoolbesturen in krimpregio's hun kleine scholen zo lang mogelijk open houden, terwijl dit niet in het belang van de kwaliteit van het onderwijs is en daarnaast macro gezien kostbaar en op de lange termijn onmogelijk is.

Materiële bekostiging

De bekostigingssystematiek T-1 is een knelpunt bij een grote en langdurige daling van de leerlingen, omdat schoolbesturen hun materiële lasten slechts met vertraging in overeenstemming kunnen brengen met de dalende inkomsten.

¹ Een beleidsstrategie bij krimp kan volgens het Planbureau bestaan uit drie sporen:

- Regionale afstemming om te voorkomen dat de situatie verergert door afwenteling van problemen op buurgemeenten;
- Tijdig nadenken over hoe noodzakelijke herstructurering tijdens de transitie te bekostigen;
- Ruim voor een krimpperiode mogelijk aanbreekt nadenken over de laatste groei-investeringen.

² Een aantal van die hier genoemde punten zijn besproken in een ronde tafelgesprek met de TK-commissie Onderwijs op 15 juni 2011. In een brief van 14 september aan de TK heeft de minister van OCW een aantal (voorgenomen) maatregelen aangekondigd (o.a. verlenging compensatieperiode PO, andere inzet kleine scholentoeslag , meer ruimte voor sectoroverstijgende samenwerking).

² Rapport Knelpunten wet- en regelgeving onderwijs en krimp, sept. 2010

Rond de bekostiging van huisvesting is sprake van diffuse regels (diverse gemeenten, via VNG, onderscheid binnen/buiten-onderhoud etc.) hetgeen extra problematisch is in combinatie met gesegmenteerde budgetten (bijvoorbeeld voor kinderopvang/voorschoolse educatie) bij totstandkoming van multifunctionele accommodaties.

Fusietoets-belemmering bij zowel bestuurlijke als scholenfusies (Zie Voortgezet Onderwijs).

In Groningen hebben twee scholen een sleutexperiment ingediend bij het ministerie van Onderwijs. Zij vragen het ministerie de wet- en regelgeving aan te passen zodat twee scholen van verschillende geloofsovertuigingen kunnen fuseren. Als dit doorgaat, is het een landelijk voorbeeld voor andere kleine scholen in krimpgebieden. In de nieuwe constructie kunnen twee scholen fuseren, maar mogen ze tegelijkertijd hun zogeheten Brin-nummer behouden. Dat geeft ze het recht in de toekomst weer een aparte school te stichten zonder dat ze daarbij aan strenge normen moeten voldoen, zoals grote leerlingaantallen.

Knelpunten in het Voortgezet Onderwijs

Fusietoets

De fusietoets knelt met de opgave van schoolbesturen in krimpregio's om hun onderwijsaanbod geleidelijk terug te brengen. Met name de bewijslast van 'dreiging onder de opheffingsnorm te komen' bij fusies tussen openbare en bijzondere scholen/besturen en de instemmingsverplichting van alle medezeggenschapsraden, ouderraden en Colleges van B&W zijn problematisch.

Bekostiging beroepsopleidingen

Op dit moment is het uiterst gecompliceerd vanuit het oogpunt van bekostiging en van verantwoording, om sectoroverstijgende VMBO-MBO-experimenten te starten. Hiervoor is een wetswijziging nodig. De minister van OCW heeft inmiddels wel sleutelexperimenten mogelijk gemaakt (alleen in de topkrimpregieden) en een experimenteerartikel aangekondigd.

Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen

Het Regionaal Plan Onderwijsvoorziening is te vrijblijvend en er is een gebrek aan regie en doorzettingsmacht.

Bekostigingssysteem en kostenremanentie

Zo lang er geen oplossing is voor het probleem van kostenremanentie, is de T=0 bekostigingssystematiek voor krimpende scholen een knelpunt.

De definitie van school gekoppeld aan brin-nummer is zowel vanuit het oogpunt van bekostiging als vanuit de verantwoording (inspectie/kwaliteitskaart) een ernstige belemmering voor het herstructureringsproces.

Vaste voet in de bekostiging

De systematiek van een vaste voet per school kan voor fuserende scholen in krimpregio's nadelig uitpakken.

Eis van vier profielen

De verplichting om op elke HAVO- en VWO-school minstens vier profielen aan te bieden is problematisch voor krimpende scholen die juist geen concessies zouden mogen doen aan de kwaliteit (en dus de toekomstkansen van de leerlingen) van het onderwijs.



Wonen³

Bij wonen ligt het accent vooral op een gebrek aan instrumentarium in de huidige regelgeving, o.a.:

Regelknelpunten 'reductie en aanpassing planvoorraad'

Het aanpassen van de planvoorraad naar omvang en samenstelling is een wezenlijke opgave voor de krimp- en anticipeerregio's. Het is gewenst om de regelgeving tenminste op 3 punten aan te scherpen: De invoering van een bouwstop in krimpgebieden, de potentiële schadeclaims waar gemeenten mee kunnen worden geconfronteerd bij onttrekking van gronden aan de woonbestemming, privaatrechtelijke afspraken tussen gemeenten en ontwikkelaars. Voorstel: Pas de regelgeving van de Wro en de Wabo zodanig aan, dat in krimpgebieden een bouwstop mogelijk wordt.

Neem expliciet in de Wro-regelgeving op, dat planschade getoetst moet worden aan de verwachte krimp van de woningbehoefte. Leg vast dat de werkingstermijn voor bestaande privaatrechtelijke overeenkomsten tussen gemeenten en ontwikkelaars nooit die van de bestemmingsplannen te boven mag gaan.

Regelknelpunten 'aanpassing corporatiebezit'

Neem in het Besluit Beheer Sociale Huursector een vereveningsartikel op, waardoor de aanpak van krimpgevallen primair een sectorverantwoordelijkheid wordt. Pas de regels van Waarborg Sociale Woningbouw en Centraal Fonds Volkshuisvesting in krimpgebieden zodanig aan, dat noodzakelijke investeringen worden gestimuleerd.

Ontheef (bepaalde) krimpgebieden, wellicht tijdelijk, van toepassing van (onderdelen van) de EU-beschikking inzake staatssteun aan corporaties. Maak bij het verlenen van kooprecht aan huurders een uitzondering voor krimpgebieden.

Regelknelpunten 'sloop particuliere eigen woningen'

Maak het explicieter dat gemeenten panden in krimpgebieden kunnen onteigenen ten behoeve van sloop. Stel aankoop van particuliere woningen door corporaties in krimpgebieden vrij van overdrachtsbelasting.

Verklaar de Nationale Hypotheek Garantie in krimpregio's niet van toepassing op (gedeeltelijk) aflossingsvrije hypotheeklen. Bevorder dat de bankensector in krimpgebieden toegespitste regels inzake hypotheekverstrekking hanteert.

Overige regelknelpunten

In een brief aan de minister van BZK d.d. 11 augustus 2011 (in afschrift aan TKcie BZK) doen de samenwerkende woningcorporaties Parkstad nog de volgende suggesties: Introductie laag BTW-tarief voor herstructureringsgebieden. Invoering laag fiscaal tarief voor bedrijfsleven dat bijdrage levert aan maatschappelijk rendement in transformatie. Borgen van leningen woningcorporaties voor investeringen, waarvoor markt geen interesse heeft. Versoepeling van de eis dat corporaties jaarlijks tweeprocent van de kasstroom reserveren voor aflossingen.

Ontwikkeling actuele stadsvernieuwingsregeling voorverduurzaming particulier bezit. Inzet transformatiefondsen met bundeling geld overheden. Ontwikkeling nieuwe systematieken van financieringen eigendom met eventuele subsidie.

Grensoverschrijdende samenwerking⁴

Arbeidsmarkt en onderwijs

- Medio november wordt in de Kamer het Belastingplan 2012 besproken. De hierin opgenomen aanpassing van de zgn. '30%-regeling' is ongunstig voor het vestigingsklimaat in grensregio's.
- Er moet (spoedig) een nieuw belastingverdrag met Duitsland komen waar in ieder geval de belastingheffing op pensioenen en een algemene compensatieregeling in verband met hypotheekrente-aftrek in zijn opgenomen.
- Aangaande de belastingverdragen met zowel België als Duitsland vragen wij aandacht voor de negatieve effecten van het zgn. (hoog)lerarenartikel dat (weliswaar goed bedoeld) in de praktijk ongunstig uitpakt voor onze onderwijsinstellingen.

³ Rapport Regelknelpunten woonbeleid krimpgebieden, december 2010.

⁴ Advies van de Raad Openbaar Bestuur 'Grensoverschrijdende samenwerking: terugblik en aanbevelingen', december 2010.

- Ten aanzien van grensoverschrijdend onderwijs gaan landelijke en Europese ontwikkelingen (op het gebied van internationale accreditatie, joint-degree, diploma-erkenning etc.) te langzaam.
- Werken over de grens blijft een heikel punt doordat mensen tegen een oerwoud aan regels lopen op het gebied van belastingwetgeving, sociale zekerheid en zorg. Als oplossing wordt een detacheringsconstructie voorgesteld. Daarvoor moet het belastingverdrag tussen Nederland en België aangepast worden.

Openbaar vervoer

- De OV-Chipkaart houdt aan de grens op (evenals de Duitse en Belgische systemen). E-ticketsystemen dienen grensoverschrijdend ingezet te kunnen worden.
- M.b.t. grensoverschrijdend vervoer liggen er kansen onder voorwaarde dat de infrastructuur waaronder spoor, weg, optimaal is. Voorbeelden: de Intercity-verbindingen in de hoofdtrainnet van Eindhoven via Heerlen doortrekken naar Aken resp. via Venlo naar Düsseldorf. In dit kader is een spoedige en concrete beleidsbeslissing zeer gewenst met betrekking tot de hoofdtrainnet-concessie voor de periode 2015-2025, waarin deze spoorverbindingen worden meegenomen.

Veiligheid

- Bij de grensoverschrijdende veiligheidssamenwerking (die operationeel behoorlijk functioneert) wordt een effectieve aanpak belemmerd door verschillen in wetgeving, bevoegdheden en wijze van organisatie.

