

De Staat van de Gemeenten 2017



De Staat van de Gemeenten 2017

Colofon

Deze publicatie is een uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Voor vragen kunt u contact opnemen met de VNG via e-mail informatiecentrum@vng.nl of telefonisch 070 373 8393.

Auteurs

Hoofdstuk 1: Directie Integratie & Participatie

Hoofdstuk 2: Anna Suurmond

Hoofdstuk 3: Paul Picauly, Evelien Babbé

Hoofdstuk 4: Jornt Zuylen, Juliette Van der Jagt-Jobsen, Bowy van Leuven

Hoofdstuk 5: Ruurd Palstra

Hoofdstuk 6: Marja Hilders, Marieke Hebbenaer, Aisia Okma, Anna Suurmond

Hoofdstuk 7: Jeroen de Ruig

Hoofdstuk 8: Judy Boere

Hoofdstuk 9: Karin Austmann, Ton Jacobs

Met medewerking van:

Maya Fiolet (KING)

Hidde Boonstra (KING)

Ruud Koerts (samenstelling praktijkvoorbeelden)

Eindredactie:

Frans van de Waart

Vormgeving:

Chris Koning

Drukkerij:

Excelsior

In deze Staat opgenomen praktijkvoorbeelden zijn eerder verschenen in publicaties van de VNG en KING.

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	9
De sociale, veilige en gezonde gemeente	17
1 Integratie & participatie	19
2 Veiligheid, overlast en onveiligheidsgevoelens	47
3 Gezonde leefomgeving	69
De samenwerkende gemeente	85
4 Lokale democratie	87
5 Samenwerking tussen gemeenten en medeoverheden	113
6 Economie en lokaal ondernemersklimaat	123
De krachtige gemeente	147
7 Eigentijdse dienstverlening	149
8 Flexibel en duurzaam inzetbaar personeel	161
9 Toereikende en betrouwbare financiële middelen	175

Voorwoord

Kenmerkend voor onze tijd is dat we als overheid zoeken naar nieuw houvast voor de manier waarop we beleid ontwikkelen; landelijk, lokaal en regionaal. De tijd dat de bestuurder een nota schrijft, die vaststelt en vervolgens hoopt op een goede uitvoering door de ambtenaren, is voorbij.

Ontwikkelingen gaan te snel, de samenleving is mondiger en vraagstukken doen zich bijna nooit voor langs één beleidslijn. In de samenwerking tussen politiek bestuur en ambtelijke organisatie nemen de verschillende spelers steeds meer een gelijkwaardige eigen rol in.

Politieke partijen en volksvertegenwoordigers moeten tot in de haarvaten op de hoogte blijven van een veranderende en complexere samenleving. Het wordt daarom steeds belangrijker om te beschikken over actuele en specifieke data. Al geruime tijd kunt u gebruik maken van de website 'waarstaatje-gemeente.nl' en medewerkers van KING en VNG analyseren met regelmaat onderzoeken die betrekking hebben op gemeenten.

Met deze tweede editie van De Staat van de Gemeenten, een overzicht van feiten en cijfers met duiding, hopen we u weer extra houvast te geven bij de ontwikkeling van uw lokale en regionale beleid. Het is een staalkaart van trends en ontwikkelingen in gemeenteland.

Een grotere rol van gemeenten én uitvoeringskracht op verschillende schaalniveaus

Wat opvalt is dat alle grote opgaven van onze tijd op de een of andere manier ingrijpen in gemeenten. Dat betekent ook dat nationaal beleid steeds afhankelijker wordt van de mate waarin lokale overheden bereid en in staat zijn een bijdrage te leveren. Tegelijkertijd geldt dat alleen als lokale overheden er ook daadwerkelijk in slagen lokaal beleid te maken met hun inwoners, bedrijven en maatschappelijke instituten. Voorwaarde is dat lokale overheden ook in staat zijn te 'leveren'. Daarmee is bestuurskracht voor de komende jaren vooral ook uitvoeringskracht; zowel landelijk als lokaal.

Uitvoeringskracht kent verschillende schaalniveaus, die niet altijd samenvallen met de bestuurlijke schaal. Zo bezien kan een lappendeken van samenwerkingsverbanden geen probleem zijn maar een oplossing, mits de gekozen schaal aansluit bij de opgave waar men zich voor gesteld ziet. De regionale samenwerking in de energietransitie hoeft bijvoorbeeld niet per se

dezelfde schaal te hebben als de regionale samenwerking veiligheidshuizen. Niet de bestuurlijke schaal is dan doorslaggevend maar de schaal waarop partners zich hebben georganiseerd.

Dat betekent logischerwijs ook veranderende samenwerkingsvormen tussen overheden. De investeringsagenda die we samen met IPO en Unie van Waterschappen hebben ontwikkeld, is daar een voorbeeld van. Maar ook het zoeken naar nieuwe interbestuurlijke verhoudingen in het sociaal domein is Eem zoektocht naar onze uitvoeringskracht en ons vermogen op verschillende schaalniveaus te besturen.

Drie pijlers voor deze Staat van de Gemeenten

Deze 'Staat van de Gemeenten' is samengesteld rond drie pijlers: 'sociale, veilige en gezonde gemeenten', 'samenwerkende gemeenten' en 'krachtige gemeenten'. Op al deze terreinen is al veel in gang gezet, maar moet ook nog veel gebeuren. Ik licht er een paar thema's uit.

Sociale, veilige en gezonde gemeenten

De decentralisatie als stelselwijziging heeft vooralsnog in ieder geval opgeleverd dat mensen niet tussen wal en schip zijn gevallen. Dat is een prestatie van formaat. Op dit moment zien we gemeenten echter worstelen met de spagaat dat bezuinigingen reeds zijn ingeboekt, zij continuïteit van zorg willen leveren en ook vernieuwen geld kost.

De grote instroom van vluchtelingen en migranten uit 2015 en 2016 is afgenomen en gemeenten lopen hun achterstanden bij de huisvesting van statushouders in, mede door verruiming van de eisen aan die huisvesting. Het aantal bijstandsontvangers met een niet-westerse migratieachtergrond is fors gestegen, terwijl het aantal bijstandsontvangers met een westerse of Nederlandse achtergrond juist licht daalde. Dat past in het bredere beeld van ruimtelijke en sociale segregatie waarin tegenstellingen tussen stad en regio, arm en rijk, wortels hier of elders, scherper worden. Gemeenten richten hun aandacht op een inclusieve samenleving en dat botst vooralsnog op de sectorale benadering van rijksbeleid.

Het aantal misdrijven per duizend inwoners is afgelopen jaar opnieuw fors gedaald, toch blijven de onveiligheidsgevoelens hoog. Dat heeft niet alleen te maken met de subjectieve beleving van mensen, maar ook met de slechte meetbaarheid van fraude, milieucriminaliteit, omkoping en corruptie. Burgers merken dat signalen niet worden opgepakt, agenten ervaren een gat tussen constateren en rechercheren en bestuurders staan in toenemende mate bloot aan druk en intimidatie uit criminele kringen. Verontrustende signalen van Brabantse gemeenten, gemeenten met vakantieparken op de Veluwe en onlangs nog Emmen, maken duidelijk dat

gemeenten dit vraagstuk niet in isolement op moeten en kunnen pakken. Het heeft ertoe geleid dat bestuurlijke ondermijning hoog op de agenda van de VNG staat.

Water, lucht en bodem zijn de afgelopen decennia een stuk schoner geworden, maar als het gaat om een duurzame- en gezonde leefomgeving is er nog veel te doen. Oplaadpunten voor elektrisch rijden en schoner openbaar vervoer dragen in veel gemeenten bij aan het terugdringen van de CO₂-uitstoot en een gezondere leefomgeving.

Energiemaatregelen voor bestaande en nieuwe woningen in gemeenten worden ondersteund vanuit het Energieakkoord en eenenvijftig allianties van gemeenten, lokale ondernemers en energiecoöperaties werken aan duurzame decentrale energievoorziening. In het Deltaplan klimaatadaptatie coördineert de Deltacommissaris maatregelen tegen de gevolgen van klimaatverandering tussen Rijk, regio, waterschappen en gemeenten. Ook hier zal in de uitvoering decentraal maatwerk centraal moeten staan.

De samenwerkende gemeente

Over het vertrouwen van inwoners in hun lokale democratie, laat de Staat van de Gemeenten gemengde geluiden horen. Het idee van de 'crisis van de lokale democratie' wordt ondersteund door de teruglopende opkomstcijfers. Dat slechts 4,5% van de respondenten uit het Lokaal Verkiezingsonderzoek aangaf 'zeer geïnteresseerd' te zijn in de lokale politiek, is verontrustend.

Anderzijds blijkt uit hetzelfde onderzoek dat 70% van de inwoners zeer tevreden is met het functioneren van de democratie in de eigen gemeente en bijna veertig procent geeft aan te willen participeren. Dat inwoners op lokaal niveau meer betrokken zouden willen worden is vooral een idee van wethouders en raadsleden, weet het Kiezersonderzoek.

Het zijn verwarrende cijfers en feiten die vooral aangeven dat we zeker moeten blijven experimenteren met nieuwe vormen van participatieve democratie, maar ook dat die altijd aanvullend zullen zijn op de representatieve democratie die zich vernieuwt met lokale partijen en onverwachte coalities. Het presteren van de overheid staat hierbij centraal.

De krachtige gemeente

Toereikende en stabiele financiën zijn een eerste vereiste voor het vervullen van onze rol in transities, eigentijdse dienstverlening en het organiseren van betrokkenheid. De gemeentelijke uitgaven bedragen een kwart van de totale uitgaven maar toch heffen gemeenten slechts 3,5% van de totale belasting- en premieopbrengsten. Met meer taken zou meer ruimte moeten zijn voor democratische toewijzing van financiën aan opgaven. Daar horen geen

opschalings- en apparaatskortingen omdat dat niet past bij de verhoudingen van medeoverheden. Zonder gemeenten kunnen de meeste landelijke en regionale vraagstukken niet worden opgelost, en lokale vraagstukken slaan vaak ook neer op regionaal, landelijk niveau en Europees niveau. Kortom, het is de tijd van samenwerken, van handelen en denken vanuit de inwoners van dorpen en steden in Nederland. De vraag is niet wie erover gaat maar wie wat bijdraagt.

Tot slot wil ik de auteurs van onze directie beleid, programma's en KING bedanken voor hun inzet om deze tweede editie van de Staat van de Gemeenten mogelijk te maken!

Jantine Kriens,
Algemeen directeur VNG

Samenvatting

In De Staat van de Gemeenten worden voor gemeenten urgente thema's tegen het licht gehouden. De basis voor de behandeling van de onderwerpen zijn concrete gegevens. Met overzichtskaartjes en tabellen wordt inzicht geboden in gemeentelijke, regionale en landelijke ontwikkelingen. Daarmee draagt deze publicatie in belangrijke mate bij aan een nog steeds geldend adagium: 'meten is weten'.

Maar we laten het hier niet bij. We geven ook betekenis aan de cijfers, waardoor de opgaven van de gemeenten helder worden, inclusief de randvoorwaarden die van belang zijn voor een succesvolle gemeentelijke aanpak. De Staat van de Gemeenten geeft zo een beeld van hoe gemeenten ervoor staan.

De Staat van de Gemeenten 2017 is gebouwd op drie pijlers:

1. De sociale, veilige en gezonde gemeente (integratie, participatie, veiligheid en leefomgeving)
2. De samenwerkende gemeente (lokale democratie, samenwerking tussen gemeenten en de medeoverheden, economie en ondernemersklimaat)
3. De krachtige gemeente (dienstverlening, personeel, financiën)

De eerste pijler richt zich op de doelen die gemeenten voor hun inwoners en bedrijven nastreven, op welke wijze zij die willen bereiken en hoever zij daarmee zijn. De tweede pijler focust op de samenwerking tussen gemeenten en een zeer divers gezelschap aan partners, variërend van inwoners en bedrijven tot maatschappelijk middenveld en medeoverheden. De derde pijler gaat in op wat de gemeenten nodig hebben om slagvaardig hun doelen na te streven: eigentijdse dienstverlening, flexibel en duurzaam inzetbaar personeel en toereikende en betrouwbare financiële middelen.

1 De sociale, veilige en gezonde gemeente

Integratie en participatie

Bij de decentralisaties in het sociaal domein geldt het uitgangspunt Eén gezin, één plan, één regisseur om voor cliënten samenhangende ondersteuning te organiseren. Goed zicht op de samenloop van het gebruik van voorzieningen bij cliënten is daarvoor cruciaal. Van iedere 1.000 inwoners maakten in 2015 gemiddeld 55 inwoners gebruik van één voorziening, 28 inwoners van twee voorzieningen en 24 inwoners van drie voorzieningen of meer. Van

die laatste groep maakten 4 inwoners gebruik van zes voorzieningen of meer. Bijna 90% van de gemeenten werkte in 2015 met sociale wijkteams. In 2012 was dat nog maar 14%. Gemeenten focussen op concrete praktische doelen in zorg en preventie. Aan hogere doelen als civil society, zelfregie burgers en burgerparticipatie komt slechts één op de tien gemeenten toe.

Het aantal bijstandsontvangers is van 2009 tot 2016 met 163.000 toegenomen tot 467.000. Het aantal bijstandontvangers met een niet-westerse migratie-achtergrond is fors gestegen, voor een belangrijk deel als gevolg van de hogere asielinstroom. Het aantal bijstandontvangers met een Nederlandse of westerse achtergrond is juist licht gedaald.

Van de gemeentelijke middelen voor ondersteuning naar werk wordt 80% besteed aan personen met een arbeidsbeperking. Het reïntegratiebudget per bijstandsgerechtigde is sinds 2010 met bijna driekwart gedaald van € 4.811 naar € 1.120. Tegelijkertijd is het bijstandsvolume met bijna 60% gestegen naar 467.000 uitkeringen.

Tijdens de recessie is in de periode 2008-2013 het aantal personen onder het niet-veel-maar-toereikend criterium en de striktere basisbehoeftegrens fors toegenomen (respectievelijk van 5,6% naar 8% en van 4% naar 5%). Bij 5% van de bevolking gaat het om bijna 850.000 personen. Het jaar 2014 geeft weer een lichte daling te zien. Bijna één op de vijf huishoudens heeft te maken met schuldenproblematiek.

Van de jongeren onder de 18 ontvangt 10% een vorm van jeugdhulp. Binnen de ontwikkeling van de integrale kindcentra wordt in 2016 gestreefd naar een aanbod in een voorschoolse voorziening voor alle peuters van 2,5-4 jaar. Het aantal jongeren dat zonder startkwalificatie de school verliet nam in het schooljaar 2015/2016 opnieuw fors af en daalde met 6% tot bijna 23.000 jongeren.

Bij de huisvesting van vergunninghouders zullen gemeenten naar verwachting in de eerste helft van 2017 de achterstand op de taakstelling naar verwachting volledig hebben weggewerkt. De taakstelling voor de tweede helft van 2017 is met 10.000 vergunninghouders veel lager dan in vorige periodes. Van de vluchtelingen tussen de 15 en 64 had 46% in 2013 werk. Dat percentage is vergelijkbaar met de groep niet-westerse allochtonen (waaronder Turken en Marokkanen), maar blijft flink achter bij het aandeel van 74% van de groep autochtonen.

Veiligheid, overlast en onveiligheidsgevoelens

Het aandeel inwoners dat zich 'wel eens onveilig voelt in algemene zin' is licht gedaald van 37% in 2012 naar 36% in 2015. In het noorden en oosten van het land voelen inwoners zich gemiddeld veiliger.

Het aantal misdrijven per 1.000 inwoners is fors gedaald, van 65,9 in 2013 naar 54,7 in 2016. Wat het aantal slachtoffers betreft, is het geregistreerd slachtofferschap (exclusief cybercrime) licht afgenomen van 17,6% in 2015 naar 17,3% in 2016. Cybercrime is gedaald van 12,1% van de bevolking in 2012 naar 10,7% in 2016.

Het aandeel geweldsmisdrijven in de vier grootste gemeenten (G4) is sterker gedaald dan in andere grootteklassen van gemeenten, maar ligt nog steeds beduidend hoger. Ook het aandeel drugsmisdrijven is in de G4 het sterkst gedaald. Het aantal drugsdelicten per 1.000 inwoners was in 2010 het hoogst in Limburg, Noord-Brabant, Zeeland, Groningen, Flevoland en Noord-Holland. Deze situatie is met name in Groningen in positieve zin veranderd. Alleen Flevoland kent nog steeds een hoog aantal drugsdelicten van 1,5 per 1.000 inwoners.

Gezonde leefomgeving

Van het energieverbruik in gemeenten komt ruim 28% voor rekening van de sector mobiliteit (voer- en vaarbrandstoffen) en ruim 24% van de sector wonen (gas, elektra, warmte). De verschillen tussen gemeenten zijn echter groot. Zo kan voor een gemeente met landbouw (bijvoorbeeld glastuinbouw) of industrie juist die sector 40% tot 80% in beslag nemen.

Het gemiddelde energielabel van woning in 2014 was een 'D'. Ter vergelijking, inmiddels krijgen nieuwbouwwoningen nu minimaal een label 'A+++'. Op basis van de afspraken in het SER-Energieakkoord is een ondersteuningsstructuur voor alle gemeenten opgezet. Ook is een programma Innovatieve Aanpakken gestart, waarbinnen 51 allianties van gemeenten, lokale ondernemers en energiecoöperaties actief zijn.

Op de sector mobiliteit hebben gemeenten beperkte invloed. Wel dragen zij met het aanbod van laadpunten bij aan de groei van het elektrisch vervoer. Het aanbod per 1.000 woningen loopt uiteen van 0,2 tot 12,8. Het percentage hernieuwbare elektriciteit (het percentage van de in de gemeente gebruikte energie, dat ook binnen de gemeente hernieuwbaar wordt opgewekt) varieert in de periode 2010-2015 tussen de 10% en 12%.

Om te komen tot een circulaire economie willen gemeenten en andere partijen binnen het programma Van Afval naar Grondstof van gemiddeld 250 kilo terug naar 100 kilo restafval per inwoner per jaar. In 2015 bedroeg het restafval bij de meeste gemeenten minder dan 200 kilo en bij ongeveer de helft van de gemeenten minder dan 150 kilo. In het oosten van het land is er gemiddeld genomen beduidend minder restafval dan in het westen.

In de stedelijke omgeving is het 's zomers gemiddeld 1 graad warmer dan in de landelijke omgeving en in de warme zomernachten kan het verschil oplopen tot 5 graden. In de toekomst kan het verschil plaatselijk zelfs oplopen tot 8 graden. Het Planbureau voor de Leefomgeving waarschuwt voor de gevolgen van hittestress. Dat kan (bij kwetsbare groepen) leiden tot meer arbeidsuitval, toename van ziektes en vervroegde sterfte.

Door de verandering van het klimaat, komen er langere periodes van droogte. Dit zorgt voor versnelde bodemdaling, funderingsschade en andere schade aan constructies, verdroging van natuurgebieden, groen in de stad en verlies van landbouwproductie. Door droogte neemt ook de verzilting en kans op blauwalg toe, waardoor zwemwater vaker wordt afgekeurd en stedelijk water gaat stinken.

Extreme neerslag komt nu al twee tot vijf keer zo vaak voor als in de jaren '50 en zal in de toekomst nog vaker voorkomen, tot vijf keer zo vaak als in 1950. De kans op wateroverlast neemt toe, waarbij tussen gebieden grote verschillen zullen bestaan. In stedelijk gebied stroomt regenwater bij korte, maar hevige regenbuien grotendeels via riolering en de openbare weg. Dat kan schade veroorzaken aan onder meer spoorwegen en gebouwen.

Circa 65% van de gemeenten geeft aan in 2015 maatregelen te hebben getroffen om overlast door regenwater tegen te gaan. De investeringen van gemeenten zijn gestegen en in 2015 gaven gemeenten in totaal € 1,6 miljard uit aan waterbeheer.

2 De samenwerkende gemeente

Lokale democratie

Uit het Lokaal Kiezersonderzoek blijkt dat ruim 70% van de inwoners zeer tevreden is met het functioneren van de democratie in de eigen gemeente. Het vertrouwen in de burgemeester (60%), het college (ruim 50%) en de raad (ruim 50%) blijft daarbij achter. De interesse in de lokale politiek is beperkt met slechts 4,5% die zich 'zeer geïnteresseerd' noemt en ruim 50% die zich 'niet geïnteresseerd' noemt. In het verlengde daarvan zijn de kennis van lokale politiek en mate van verbondenheid beperkt.

Sinds 2006 is een teruggang te zien in het aantal inwoners dat stemt. In 2006 lag in grote delen van Nederland het opkomstcijfer bij de raadsverkiezingen rond de 60% met een uitschieter naar ruim 63%. In de daaropvolgende jaren is dat aanmerkelijk minder. Een hogere opkomst correleert met de frequentie van het bezoek van religieuze diensten, de hoogte van de leeftijd, de hoogte van de opleiding en de hoogte van het huishoudinkomen. Een hoger

aandeel niet-westerse allochtonen correleert juist met een lagere opkomst. Deze vijf kenmerken verklaren samen 63% van de opkomstverschillen tussen gemeenten.

Het percentage stemmen op lokale partijen is in de periode 1994-2014 gegroeid van 16,4% tot 27,8%. Deze groei is vooral veroorzaakt door de verspreiding van lokale partijen over het land en niet door een hoger aantal stemmen in gemeenten waar lokale partijen al langer actief zijn.

Meer dan de helft van de inwoners vindt het belangrijk dat ze invloed kunnen hebben op belangrijke besluiten. Tegelijk vindt 56% dat de gemeenteraad uiteindelijk de knopen moet doorhakken, ook wanneer burgers meepraten over beleid. In de perceptie van raadsleden en wethouders wil 60% van de bewoners participeren in lokale besluitvorming. In praktijk zegt slechts 19% van de inwoners lokaal actief te zijn buiten de gemeenteraadsverkiezingen om, terwijl bijna 40% aangeeft wel te willen participeren in lokale besluitvorming. Het is de vraag of de huidige participatie-instrumenten wel goed inspelen op de participatiewens van deze inwoners. Daarmee wordt het belang van een goede wisselwerking tussen representatieve en participatieve democratie onderstreept.

Samenwerking tussen gemeenten en de medeoverheden

In 2016 waren er 799 samenwerkingsverbanden actief op een breed palet aan taakgebieden. Op de taakgebieden ruimtelijke ordening & milieu (186), sociale zaken & werkgelegenheid (183), welzijn & zorg (144) en bedrijfsvoering (143) waren er de meeste samenwerkingsverbanden. De WGR is veruit de meest voorkomende rechtsvorm voor samenwerkingsverbanden. Op elf verschillende taakgebieden varieerde het aandeel WGR-en tussen de 50% en 86%.

De rechtsvorm zegt niet alles over de democratische invulling. Interessanter is de mate waarin het regionale bestuur bijdraagt aan het bereiken van lokale doelstellingen. In de praktijk wordt de lokale democratie doorgaans niet uitgehold. Slechts in 8,7% van de gevallen heeft de gemeenteraad weinig invloed op regionaal bestuur zonder dat hier de realisatie van lokale doelstellingen tegenover staat. Het rapportcijfer voor de interbestuurlijke verhoudingen van ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers van de bestuurslagen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, is gestegen van 5,2 in 2014 naar 6,4 in 2016. Opvallend is dat de waardering voor de interbestuurlijke verhoudingen is gestegen, maar juist gemeenten minder tevreden zijn over de verhoudingen. Met een 6,1 gaven vertegenwoordigers van gemeenten het laagste rapportcijfer.

Economie en lokaal ondernemersklimaat

Op het niveau van de economic boards (samenwerkingsverbanden van bedrijfsleven, overheden en kennisinstellingen) is het grootste aantal bedrijfsvestigingen te vinden in het gebied van de Amsterdam Economic Board, de Economische Programmaraad Zuidvleugel (Rotterdam-Den Haag, Drechtsteden, Leidse regio Holland Rijnland) en de Economic Board Utrecht. Deze drie regio's hebben meer bedrijfsvestigingen dan de overige economic boards bij elkaar. Alle economic boards, op de regio Groningen na, vertonen groei in het aantal bedrijfsvestigingen en laten zien dat Nederland de recessie achter zich heeft gelaten. Ter illustratie, in de Amsterdam Economic Board is het aantal vestigingen gestegen van 229.700 in 2012 naar 272.270 in 2016. De grote verschillen tussen regio's zien we ook terug in het aantal banen en het aandeel werkzame beroepsbevolking-zelfstandigen per 1.000 inwoners.

De stijging van het aantal bedrijfsvestigingen (per 1.000 inwoners) kan voor een groot deel worden verklaard door een stijging van het aantal eenmans-bedrijven, oftewel ZZP-ers. Deze ontwikkeling doet zich voor in heel Nederland. De stijging in het midden van het land, Noord-Holland en het zuiden van Friesland, Groningen en Drenthe is met een toename van soms wel 20% spectaculair te noemen.

Het aantal hoogopgeleiden neemt toe met een concentratie in de stedelijke regio's (meer dan 360 per 1.000 inwoners in de leeftijd 15-65 jaar). In vooral kleinere gemeenten is er een concentratie van lager opgeleiden (meer dan 220 per 1.000 inwoners).

In Nederland is er een overaanbod van kantoorvloeroppervlakte. Gemiddeld 17,4% van het kantoorvloeroppervlakte staat leeg in 2016. Dit percentage neemt nog steeds toe. Er zijn regionale verschillen: de leegstand concentreert zich in de Randstad, rondom Amsterdam en in het Rijnmondgebied.

Tot 2010 bevindt het leegstandpercentage winkels zich onder de 6 procent. Daarna stijgt het sneller en in 2016 is de leegstand opgelopen tot 10,2 procent van het totale vloeroppervlak binnen de detailhandel. Dat is een procentpunt meer dan in 2015 (9,2%).

3 De krachtige gemeente

Eigentijdse dienstverlening

Nieuwe mogelijkheden voor communicatie en voor het aanvragen van diensten en producten wekken een verwachtingspatroon bij inwoners. Gemeenten werken aan hun digitale volwassenheid om aan deze verwachtingen te voldoen. Uit onderzoek naar de mate van digitale beschikbaarheid

van 57 producten (34 voor inwoners en 23 voor ondernemers) blijkt dat gemeenten in 2016 een score van 62% behaalden. Dat is 6% meer dan in 2015. In de Burgerpeiling en Ondernemerspeiling is het rapportcijfer voor digitale dienstverlening in de periode 2014-2016 gestegen van 6,4 naar 6,8.

Het gebruik van landelijke digitale voorzieningen neemt verder toe. Zo is het aantal authenticaties met DigiD, waarmee wordt nagegaan of de gebruiker is wie hij beweert te zijn, gestegen met 30% van 206 miljoen in 2015 naar 286 miljoen in 2016. Er zijn 1,7 miljoen actieve DigiD machtigingen. Dat is een stijging van 73%. Het aantal overheidsorganisaties dat digitaal post verstuurt via MijnOverheid Berichtenbox is toegenomen van 29 naar 147.

Tegelijkertijd neemt het telefoonverkeer nog steeds toe. Dit blijkt uit cijfers over het 14+ netnummer, waarmee inwoners en ondernemers eenvoudig bellen met hun gemeente. Het aantal gesprekken bedroeg in 2017 tussen de 220.000 (week 1) en bijna 300.000 (week 9).

Flexibel en duurzaam inzetbaar personeel

Na jaren van stilstand komt de gemeentelijke arbeidsmarkt weer in beweging. Mede als gevolg van de drie decentralisaties in het sociaal domein is sprake van hogere instroom-, uitstroom- en doorstroompercentages. Het totaal aantal ambtenaren blijft echter afnemen. In 2015 is de bezetting met 1,9% afgenomen en sinds 2009 is het aantal bij gemeenten werkzame personen gedaald van ruim 179.000 naar minder dan 156.000. Ook is de gemiddelde leeftijd verder gedaald tot 48,3 jaar in 2015. In de jaren 2014 en 2015 is de instroom van jongeren onder de 35 jaar weer (fors) groter dan de uitstroom.

In de laatste jaren is de externe inhuur door gemeenten gestegen van 11% van de totale loonsom in 2011 tot 15% in 2015. Ook deze stijging is deels het gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein, die leidde tot een behoefte aan specifieke kennis.

De opleidingsuitgaven per medewerker zijn in 2015 gestegen tot € 987, oftewel 2% van de totale loonsom. De daadwerkelijk bestede opleidingsuitgaven liggen al jaren onder het begrote budget.

Het gemeentelijke en het landelijke ziekteverzuimpercentage zijn de afgelopen acht jaar nauwelijks veranderd. Het verzuimpercentage bij gemeenten lag in 2015 met 5,3% boven het landelijke verzuimpercentage van 3,9%.

Op basis van het Sociaal Akkoord van 2013 zou de gemeentelijke sector ieder jaar 535 banen moeten creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. In 2015 is dat aantal gehaald. Voor 2016 is dit bij publicatie van deze Staat nog niet bekend.

Toereikende en betrouwbare financiële middelen

Gemeenten heffen slechts een klein gedeelte van alle belastingen en premies in Nederland. De gemeentelijke uitgaven bedragen een kwart van de totale uitgaven van alle overheidslagen, maar gemeenten heffen slechts 3,5% van de totale belasting- en premieopbrengsten (en het Rijk ontvangt 94,8%). Dat leidt ertoe dat van de bijna € 57 miljoen aan gemeentelijke inkomsten ruim € 33 miljoen afkomstig is van het Rijk.

Het gemeentefonds bestaat uit de algemene uitkering, decentralisatie- en integratie-uitkeringen in de integratie-uitkering sociaal domein. De algemene uitkering bedraagt in 2017 ruim € 15,5 miljard (septembercirculaire 2016). Sinds 1995 is in de 'normeringssystematiek' de ontwikkeling van het gemeentefonds gekoppeld aan de Netto Gecorrigeerde Rijksuitgaven (NGRU). Nadeel van de normeringssystematiek zijn de sterke schommelingen waarmee in de gemeentebegrotingen rekening moet worden gehouden.

Decentralisatie- en integratie-uitkeringen bedragen in 2017 ruim € 2,1 miljard. Het gaat hier om tijdelijke uitkeringen die indien mogelijk worden overgeheveld naar de algemene uitkering.

Het aantal specifieke uitkeringen, waarbij gemeenten verantwoording moeten afleggen aan het Rijk, is sinds 1980 verlaagd van ongeveer 500 tot 35.

Voor de verdeling van de € 35 miljard aan middelen uit het gemeentefonds en verschillende doeluitkeringen zijn verschillende systemen ontworpen. Voor de verdeling van de algemene uitkering zijn er op dit moment meer dan 80 verdeelmaatstaven om recht te doen aan alle relevante verschillen tussen gemeenten. Tegen dit complexe model bestaat een aantal bezwaren. Het is te ingewikkeld geworden, de ruimte om zelfstandig voor gemeenten is verkleind, steeds meer taken worden regionaal opgepakt en de verdeling kijkt achteruit en niet naar de toekomst.

De decentralisatie-uitkering heeft een enorme vlucht genomen met de decentralisatie van het sociaal domein. Deze uitkering heeft als voordeel dat overschotten ter beschikking van gemeenten blijven en het mogelijk is om gelden te verdelen over een beperkt aantal gemeenten.

Voor uitkeringen in het kader van de Participatiewet (o.a. bijstand) ontvangen gemeenten de Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten (BUIG). Rond deze uitkering is veel discussie, omdat het nog niet is gelukt om te komen tot een objectief model dat in staat is de daadwerkelijke kosten van gemeenten goed te voorspellen.

De sociale, veilige en gezonde gemeente

1 Integratie & participatie

Directie Integratie & Participatie

Inleiding transformatie sociaal domein

Na twee jaar decentralisaties hebben steeds meer gemeenten een integrale aanpak voor het sociaal domein ontwikkeld of zijn daarmee ver gevorderd. Op veel plaatsen ontstaan nieuwe rolverdelingen tussen inwoners, gemeente, bedrijfsleven, onderwijsinstellingen, zorgaanbieders en andere maatschappelijke partijen. Punt van zorg blijven de financiën. Steeds meer gemeenten signaleren tekorten in het sociaal domein. Uit een onderzoek in opdracht van de VNG door bureau AEF bleek dat zo'n 60 tot 90 gemeenten aangeven te kampen met tekorten in het brede sociaal domein. Op basis hiervan pleiten de VNG en gemeenten onder andere voor een transformatie-budget en een adequate indexering.

De meeste gemeenten kiezen bij de uitvoering van de drie decentralisaties voor multidisciplinaire gebiedsgerichte teams (wijkteams) om op die manier de belemmeringen die de verschillende wettelijke kaders geven weg te nemen en om conform de bedoeling van de wetten de uitvoering dicht bij de burgers te organiseren. Ook in de rol van opdrachtgever voor zorg en begeleiding zoeken gemeenten naar mogelijkheden om te verbeteren én continuïteit van zorg te organiseren.

In het onderwijs en kinderopvang experimenteren gemeenten met integrale kindcentra waarin de doorlopende ontwikkelingslijn van kinderen van 0–12 jaar centraal staat. Bij de overgang naar volwassenheid (16 tot 27 jaar) verzachten gemeenten leeftijdsgrenzen voor bepaalde groepen risico jongeren.

Op veel terreinen is innovatie en transformatie gaande. Resultaten zijn niet altijd meteen zichtbaar of merkbaar. Transformeren is eerder een proces van jaren dan van maanden. De VNG steunt het pleidooi van de Transitiecommissie Sociaal Domein voor een lange termijn programma om deze transformatie te faciliteren en te ondersteunen.

In dit hoofdstuk komt achtereenvolgens aan bod:

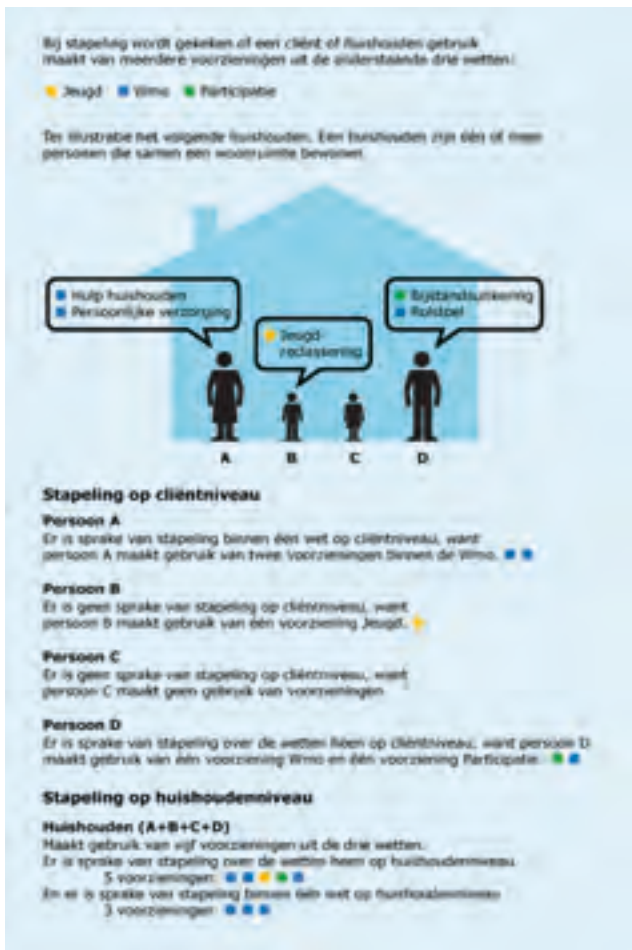
- 1 Transformatie sociaal domein
- 2 Bijstand, armoede en schuldhulpverlening
- 3 Jeugd en onderwijs
- 4 Asiel en integratie

1 Transformatie sociaal domein

Grip op stapeling in het gebruik van regelingen en voorzieningen

Eén van de uitgangspunten van de decentralisaties in het sociaal domein is de 'ontkokering' van het beleid en van de ondersteuning. 'Eén gezin, één plan, één regisseur' moet tegengaan dat ondersteuning niet samenhangend wordt georganiseerd, waardoor mogelijk niet effectief wordt gehandeld. Om die reden is het van belang om zicht te hebben op de samenloop van het gebruik van regelingen en voorzieningen. Het samenvallen van het gebruik van meerdere regelingen en voorzieningen bij een individu of binnen een huishouden wordt stapeling genoemd. In onderstaande figuur worden de mogelijke vormen van stapeling weergegeven.

Figuur 1. Stapeling op cliëntniveau en huishoudenniveau

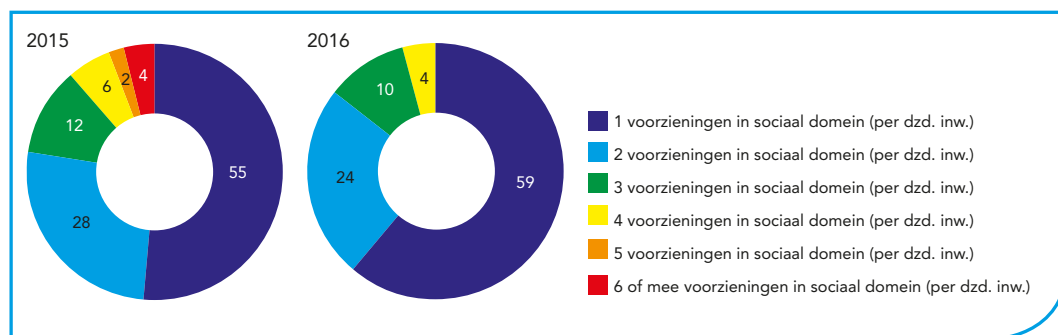


Bron: GMSD, 2016

Op basis van de gegevens over stapeling is te zien:

- welk deel van de inwoners gebruik maakt van één of meerdere voorzieningen
- hoe het gebruik van voorzieningen verschilt per wijk van de gemeente
- hoe het gebruik van meerdere regelingen en voorzieningen samenloopt bij een persoon
- hoe het gebruik van meerdere regelingen en voorzieningen samenloopt bij een huishouden.

Figuur 2. Stapeling op cliëntniveau 2015 en 2016. Aantal voorzieningen in sociaal domein per 1.000 inwoners



Bron: CBS/WSJG 2016

Wanneer het gebruik van regelingen en voorzieningen in een wijk of gemeente over langere tijd wordt gevolgd, kan een beeld worden geschetst van de mate waarin een persoon of een huishouden korter of langduriger gebruik van voorzieningen maakt. Daarmee kan een indicatie worden verkregen van de langdurigheid van de problematiek.

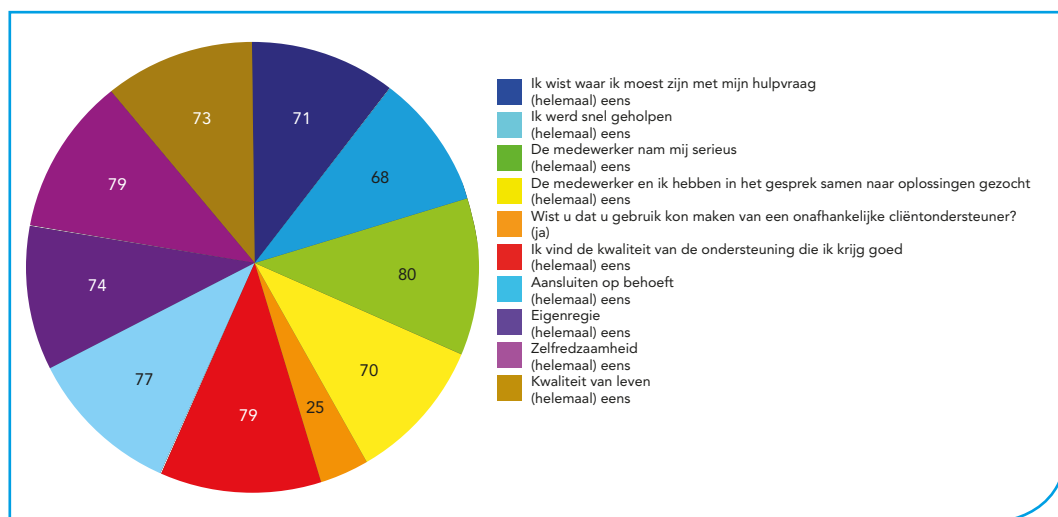
Waardering Wmo-voorzieningen: van ruim voldoende tot goed

Gemeenten hebben al jaren een belangrijke taak op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, gericht op participatie en zelfredzaamheid van ouderen en mensen met een beperking. Vanaf 2015 is daar met de Wmo 2015 nog een groot aantal taken bij gekomen. De gemeente is in de vernieuwde Wmo verantwoordelijk om op de persoon en de situatie toegesneden ondersteuning te leveren, in samenspraak en afstemming met de inwoner en zijn omgeving. Dit 'maatwerk' in de Wmo betekent dus dat de gemeente niet zozeer een bepaald vast pakket aan voorzieningen levert, maar meer kijkt naar welke oplossing nu echt helpt in de specifieke situatie van de inwoner of het gezin/huishouden. De uitdaging is om in een breed gesprek met de burger na te gaan op welke terreinen hulp nodig is, en die hulp ook in samenhang met andere vormen van zorg en ondersteuning in te zetten.

In de praktijk hebben gemeenten inmiddels veel ervaring opgedaan met het voeren van 'keukentafelgesprekken' en besteden veel aandacht aan de professionalisering van medewerkers. Steeds meer wordt de hulp in het kader van de Wmo afgestemd met hulp vanuit andere domeinen, bijvoorbeeld de Jeugdwet, de geestelijke gezondheidszorg of werk & inkomen. Het motto 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur krijgt steeds meer vorm. In wijkteams wordt hier hard aan gewerkt. Professionals kijken bij voorkeur breed en zoeken op een creatieve manier naar de meest effectieve oplossing om iemand te helpen.

Over het algemeen is de waardering van cliënten over Wmo-voorzieningen ruim voldoende tot goed. Onderstaande tabel geeft de uitkomsten weer van het cliëntervaringsonderzoek WMO. Op een schaal van 1 tot 100 wordt aangegeven in welke mate de cliënten tevreden zijn met een aantal aspecten op het gebied van de toegankelijkheid, cliëntgerichtheid en effectiviteit van de WMO.

Figuur 3. Resultaten clientwaarderingsonderzoek WMO 2016



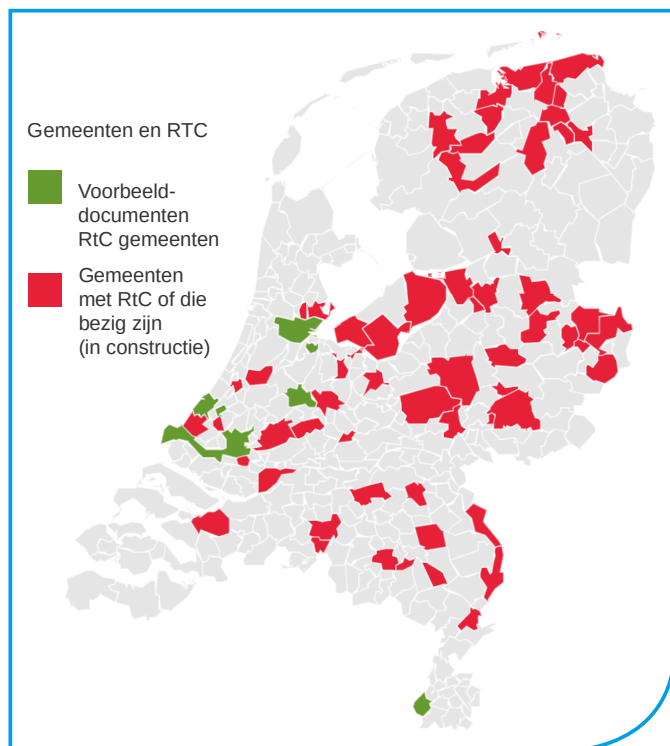
Bron: WSJG, 2016

Gemeenten richten zich sterker op algemene, voor iedereen toegankelijke activiteiten en voorzieningen. Daardoor kunnen mensen met een beperking vaker aan het gewone maatschappelijke verkeer deelnemen en zijn minder zogenaamde specialistische maatwerkvoorzieningen nodig. Zo hebben gemeenten in de regio Holland Rijnland met de organisatie Tom in de Buurt (www.tomindebuurt.nl) een voor iedereen toegankelijke plek voor welzijn, ondersteuning, dagbesteding en re-integratie.

Recente rechterlijke uitspraken op het gebied van de Wmo dwingen gemeenten om zich meer aan regels te houden, waar gemeenten juist regelruimte zoeken voor maatwerk. Het vinden van antwoorden op deze spanning tussen rechtszekerheid voor inwoners en professionele ruimte om 'te doen wat nodig is' is cruciaal voor de transformatie sociaal domein.

Steeds vaker nemen inwoners zelf het initiatief om de ondersteuning voor buurtgenoten op zich te nemen. Door allerlei vormen van vrijwilligerswerk en mantelzorg, of meer georganiseerd in allerlei buurt- en zorgcoöperaties. Het wettelijke 'right to challenge' wordt steeds vaker gebruikt en leidt tot prachtige initiatieven. Ook de inzet van ervaringsdeskundigen en lotgenotencontact blijkt heel effectief en groeit. Onderstaande figuur toont de gemeenten die het right to challenge hebben ingevoerd of ermee bezig zijn en de gemeenten die reeds over voorbeelddocumenten beschikken.

Figuur 4. Right to challenge



Bron: VNG

In het verlengde daarvan zijn initiatieven als 'Kern met pit', een stimuleringsplan vanuit het bedrijfsleven voor maatschappelijke initiatieven, interessant.

Figuur 5. 'Kern met pit' initiatieven van mensen voor hun eigen buurt



Bron: Initiatief 'Kern met pit'

De kwaliteit van zorg en ondersteuning is belangrijk. Gemeenten zoeken daarbij naar een goede balans tussen het toezicht op de kwaliteit en het beperken van de administratieve lasten die daarmee vaak gepaard gaan. De administratieve lastendruk is nog te hoog, zowel voor burgers, voor maatschappelijke organisaties en voor gemeenten zelf.

Een uitdaging voor de komende jaren wordt de verdere ontwikkeling van het Beschermd Wonen. Op basis van het rapport van de commissie Dannenberg organiseren gemeenten steeds vaker hulp thuis voor mensen met psychiatrische en sociaal-maatschappelijke problemen. Door sneller passende ondersteuning in de thuissituatie beschikbaar te stellen, moeten meer mensen hun

zelfstandigheid gaan behouden. Om dit te bereiken moeten gemeenten samen met andere partijen nieuwe betaalbare woningen regelen. De volgende figuur geeft een beeld van de regionale samenwerking tussen gemeenten bij maatschappelijke opvang en beschermd wonen.

Figuur 6. Regio-indeling maatschappelijke opvang en beschermd wonen per 2020



De nieuwe Wmo en andere ontwikkelingen maken duidelijk dat de ondersteuning voor mensen met psychische problematiek in de breedte wordt verbeterd. Dat moet zoveel mogelijk thuis, vaker met ambulante hulp en passen bij iemands mogelijkheden om mee te doen in de samenleving. Dit zijn ook de uitgangspunten in de trajecten rond Personen met Verward Gedrag en bij de invoering van de nieuwe Wet verplichte GGZ. Ook voor andere mensen in een kwetsbare positie neemt de aandacht toe, zoals bijvoorbeeld voor mensen met een licht verstandelijke beperking, of voor mensen die te maken hebben met huiselijk geweld of kindermishandeling.

Een betere samenwerking tussen gemeenten en zorgverzekeraars is voor al deze ontwikkelingen een randvoorwaarde. Er blijken in het hele land al veel grotere en kleinere samenwerkingsexperimenten te lopen, vaak gericht op

de GGZ of op ouderen. Ook is er aandacht voor preventie en gezondheid. Van al die experimenten willen gemeenten en zorgverzekeraars leren zodat ondersteuning vanuit de gemeente en zorg vanuit de Zorgverzekeringswet steeds beter op elkaar aansluiten.

De transformatie van de Wmo binnen het sociaal domein is echt op gang. Inwoners, maatschappelijke partners en gemeenten werken de komende jaren aan een steeds meer inclusieve samenleving, waarin mensen met een beperking volwaardig meedoen en daarbij de ondersteuning krijgen die nodig is.

Sociale wijkteams als veel gebruikte organisatievorm

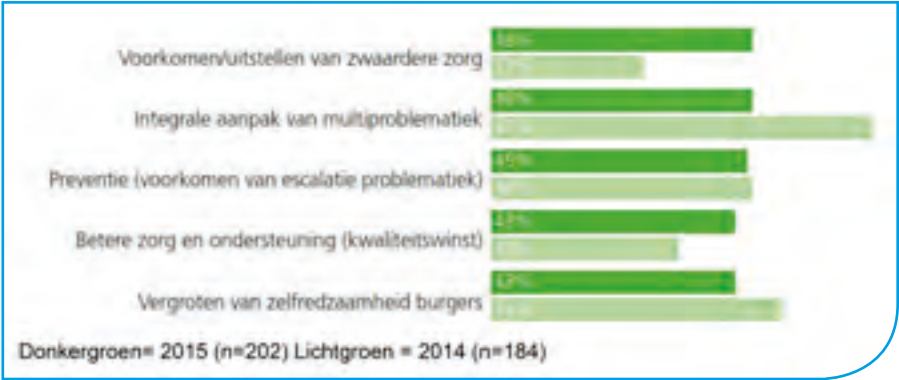
Sociale wijkteams, of wel wijkteams, zijn in enkele jaren dé organisatievorm geworden waarmee gemeenten het aanzienlijk uitgebreide takenpakket op het sociale domein uitvoeren. Overigens zijn gemeenten er niet pas in 2015 mee begonnen. Al sinds de eerste Wmo (2007) is het begrip sociaal wijkteam aan een geleidelijke opmars bezig. In 2012 hadden nog maar 14% van de gemeenten een sociaal wijkteam¹. In 2014 was dit al opgelopen tot 69% en in 2015 werkten bijna negen op de tien gemeenten met sociale wijkteams². Gemeenten die niet met wijkteams werken zijn meestal kleinere gemeenten.

Deze brede toepassing van wijkteams betekent niet dat alle gemeenten het begrip op dezelfde manier invullen. Movisie toont na uitgebreid onderzoek in 2014 en 2015 dat wijkteams een groot aantal verschillende doelstellingen en organisatievormen kennen. Figuur 4 laat de meest gehanteerde doelstelling zien. Gemeenten zetten hun wijkteams vooral in als laagdrempelige voorziening, waar burgers makkelijk terecht kunnen, en die escalatie naar zwaardere zorgvormen kan voorkomen of uitstellen. Ook is te zien dat de grote verwachtingen die gemeenten aanvankelijk hadden ten aanzien van de rol van wijkteams bij multiprobleemsituaties wat is teruggeschroefd. Doelstellingen van wijkteams ten aanzien van versterken van de civil society (vergroten zelfregie, burgerparticipatie, samenlevingsopbouw) worden slechts door circa één op de tien gemeenten genoemd (niet opgenomen in de figuur).

1 De Wmo in beweging, p.166, SCP, 2014

2 Sociale wijkteams in beeld, Movisie, 2016

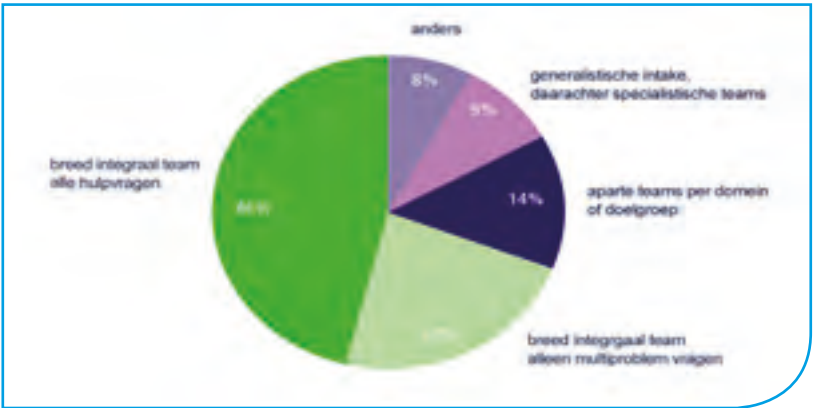
Figuur 8. Doelstellingen van gemeenten met wijkteams



Bron: Sociale wijkteams in beeld, Movisie, 2016

Movisie heeft ook onderzocht welke organisatievormen van wijkteams er in gemeenten voorkomen. Het meest voorkomende model (46% van de gemeenten) is één breed integraal team waar burgers direct met hun hulpvraag terecht kunnen, of dat nu simpele of zwaardere vragen betreft, eenvoudige of meervoudige problemen. Een kwart van de gemeenten hanteert dit model, maar uitsluitend gericht op complexe vragen of multiprobleemgevallen. Bij de overige gemeenten (ook ongeveer een kwart) is er niet sprake van één team voor alle vragen, maar zijn er meerder teams, ingedeeld naar doelgroep (bv GGZ, ouderen, handicaps) of domein (opvoeding, zorg, werk). Soms kunnen burgers rechtstreeks op het betreffende specialistische team afstappen, soms is er een ‘voorpost’ die de intake doet en naar het juiste team doorgeleidt. In figuur 5 zijn de verschillende organisatievormen weergegeven.

Figuur 9. Meest voorkomende organisatievormen (n=202)



Bron: Sociale wijkteams in beeld, Movisie, 2016

Tot slot gaan we in op de vraag hoe 3D-breed de wijkteams zijn. Kunnen burgers er voor al hun vragen voor opvoeden, zelfredzaamheid en werk & inkomen terecht of zijn er naast het wijkteam nog andere loketten? Het beeld is als volgt:

- In alle wijkteams kan men terecht voor vragen met betrekking tot zelfredzaamheid en participatie, de klassieke Wmo-taken.
- In ongeveer driekwart van de gemeenten zijn daarnaast ook taken uit de Jeugdwet bij het wijkteam neergelegd.
- In circa de helft van de gemeenten kunnen burgers ook voor vragen op het gebied van werk en inkomen terecht. Vooral gaat het om schuldhulpverlening, participatiebevordering en inkomensvoorzieningen³

Innovatie en gemeentelijk opdrachtgeverschap

In de berichtgeving in de media over de ontwikkelingen in het sociaal domein gaat de aandacht voornamelijk uit naar financiën en administratieve lasten. Daardoor blijven de innovatieve aanpakken waar veel gemeenten samen met inwoners, aanbieders, professionals aan werken wel eens onderbelicht. Zo werken in de Groningen onderzoeksinstituten, gemeenten, aanbieders, professionals en burgers samen bij de vernieuwing van de basiszorg in de wijk⁴. In veel andere regionale kenniswerkplaatsen jeugd, sociaal domein en publieke gezondheid lopen vergelijkbare vernieuwingstrajecten. Daarin werken lokale en regionale partners in wisselende coalities aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken zoals de bestrijding van armoede, het stimuleren van integrale levenskwaliteit⁵ of het ontwikkelen van nieuwe vormen van monitoring en verantwoording in het sociaal domein.

Ook langs andere wegen werken gemeenten aan innovatie in het sociaal domein. Op basis van een analyse van de inkoopgegevens Wmo van 378 gemeenten komt de Universiteit Twente tot 14 verschillende technieken die gemeenten inzetten om inwoners te betrekken bij de verschillende fasen van het inkoopproces⁶. Ook op een heel ander terrein, de dagbesteding, werken aanbieders, burgers en gemeenten op een groot aantal plekken aan vernieuwende trajecten⁷. De lijst met innovaties is groot, maar de initiatieven zijn vaak nog kleinschalig en lokaal, net zoals de resultaten ervan. Het eerdergenoemde programma sociaal domein zou een rol kunnen spelen om deze

3 Sociale wijkteams in beeld, Movisie, 2016, p16 en p24

4 Academische werkplaats transformatie Jeugd C4Youth.2.0s.

5 Kennisagenda Werkplaats sociaal domein Nijmegen, project met de gemeente Peel en Maas

6 Op weg naar maatschappelijke meerwaarde in het sociaal domein. Toepassingen en lessen van maatschappelijk aanbesteden in de gemeentelijke Wmo-aanbestedingen 2015. Uitgave in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgesteld door Niels Uenk | Public Procurement Research Centre, maart 2016

7 Vernieuwing in dagbesteding, 45 projecten. Movisie 2015

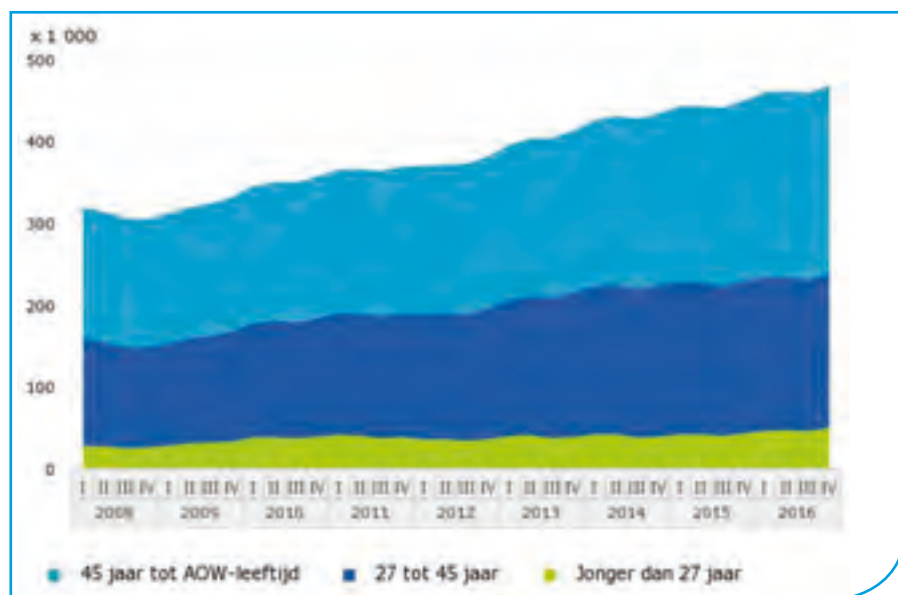
transformatie te ondersteunen en de korte en langere termijn effecten ervan zichtbaar te maken en te duiden.

2 Bijstand, armoede en schuldhulpverlening

Aantal bijstandontvangers neemt toe

In de periode van 2009 tot 2016 is het aantal bijstandsonvangers jaarlijks toegenomen, in totaal met 163.000. De toename was het grootst in 2013. In de daaropvolgende twee jaren was de groei telkens kleiner. In 2016 ging het groeitempo weer omhoog. Eind december 2016 waren er 467 duizend bijstandsgerechtigden tot de AOW-leeftijd. Per saldo is in 2016 alleen het aantal bijstandsonvangers met een niet-westerse migratieachtergrond toegenomen. Voor een aanzienlijk deel gaat het om mensen die asiel hebben aangevraagd in Nederland en een verblijfsvergunning hebben. Na het verkrijgen van zo'n vergunning kunnen zij een beroep op de bijstand doen. Het aantal bijstandsgerechtigden met een Nederlandse of westerse achtergrond is juist licht gedaald in 2016.

Figuur 10. Personen met een bijstandsuitkering



Bron: CBS 2017

Meer jongeren en ouderen in de bijstand door veranderde wetgeving
Ook de aangescherpte eisen voor Wajong-uitkeringen (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) zijn van invloed op de toename.

Sinds op 1 januari 2015 de Participatiewet van kracht is geworden, hebben alleen jongeren die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn recht op een Wajong-uitkering. Andere jongeren met een handicap kunnen een bijstandsuitkering krijgen als zij onvoldoende inkomen en vermogen hebben. In december 2016 zaten er 6.000 jongeren (tot 27 jaar) méér in de bijstand dan in december 2015, een stijging van 14 procent. Ter vergelijking: het aantal 45-plussers met bijstand was met 11.000 krap 5 procent hoger.

Een andere oorzaak van de stijging is de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd. In 2016 is de leeftijdsgrens met drie maanden verhoogd tot 65 jaar en 6 maanden. Daardoor wordt de uitstroom uit de bijstand naar de AOW voor een aantal 65-plussers uitgesteld.

Figuur 11. Personen met een bijstandsuitkering, mutatie t.o.v. een jaar eerder

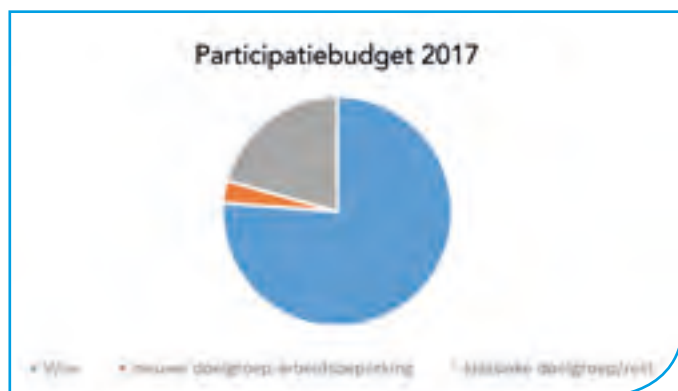


Bron: CBS 2017

Bijna 80% van middelen voor ondersteuning naar werk naar doelgroep met arbeidsbeperking

Gemeenten ontvangen van het Rijk begeleidingsmiddelen via het Participatiebudget. In 2017 gaat het om € 2,6 miljard, waarvan 76% bestemd is voor de Wsw (Wet sociale werkvoorziening), 3% voor de nieuwe doelgroep met een arbeidsbeperking en 21% voor de rest (de klassieke bijstandsgerechtigde zonder arbeidsbeperking).

Figuur 12. Participatiebudget 2017



Bron: VNG, 2017

Budget re-integratie voor klassieke doelgroep afgelopen jaren sterk gedaald. In de afgelopen jaren zijn de beschikbare re-integratiemiddelen per bijstandsgerechtigde met bijna driekwart gedaald terwijl de problematiek door de crisis juist is toegenomen. In 2017 is € 523 miljoen beschikbaar voor re-integratie van bijstandsgerechtigden zonder arbeidsbeperking. In 2010 was dit nog € 1,4 miljard. Diezelfde periode is het bijstandsvolume met bijna 60% gestegen van 297.000 uitkeringen naar 467.000 uitkeringen. Tegelijkertijd worden gemeenten geconfronteerd met een complexere doelgroep van wie de afstand tot de arbeidsmarkt in de crisistijd is gegroeid. Door de crisis is de gemiddelde duur in de bijstand fors gestegen. Ook worden gemeenten geconfronteerd met kwetsbare groepen, zoals ouderen, laagopgeleiden, jongeren zonder startkwalificatie, mensen met psychische problemen en inwoners met een migratieachtergrond (de groei van de bijstand in 2016 was voor een groot deel te verklaren door de instroom van statushouders). Per bijstandsgerechtigde is nu nog € 1.120 beschikbaar, in 2010 was dit nog € 4.811.

Drie op de tien bijstandsontvangers krijgen re-integratievoorziening

Ongeveer drie op de tien bijstandsontvangers maken gebruik van een re-integratievoorziening. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een participatieplaats, scholing of training, bedoeld om de kans op werk voor mensen met een uitkering te vergroten. Daarnaast zijn er voor werkgevers mogelijkheden om loonkostensubsidie te ontvangen bij het in dienst nemen van mensen met een uitkering. In 2015 zijn ongeveer 40 duizend personen die naast de bijstandsuitkering een re-integratievoorziening hadden, begonnen met een baan. Van hen kon een kwart het na een maand in de nieuwe baan stellen zonder verdere ondersteuning of aanvullende bijstandsuitkering. Bijna de helft van de baanvinders had zowel een voorziening als een bijstandsuitkering.

Waar ligt de armoedegrens?

Voor het vaststellen van armoede zijn twee referentiebudgetten opgesteld. Deze geven aan hoeveel geld een alleenstaande nodig heeft voor onvermijdelijke of zeer wenselijke uitgaven. Het basisbehoeftebudget omvat de minimale uitgaven van een zelfstandig huishouden aan onvermijdbare, basale zaken zoals voedsel, kleding en wonen. Dit bedraagt in 2014 voor een alleenstaande € 971 per maand. Het tweede referentiebudget, het niet-veel-maar-toereikendbudget, houdt ook rekening met zeer wenselijke uitgaven, zoals het lidmaatschap van een sport- of hobbyclub of een korte vakantie. Dit bedraagt in 2014 voor een alleenstaande € 1063 per maand.

Voor een huishouden dat uit meer dan één persoon bestaat, wordt het budget berekend met behulp van een equivalentiefactor. Zo is het budget voor twee volwassenen bijvoorbeeld 1,37 x het budget van een alleenstaande.

Figuur 13. Armoedegrenzen voor Nederland in 2014, netto maandbedrag in euro

	Basisbehoefte budget (SCP)	Niet-veel-maar-toerei- kend budget (SCP)	Lage inkomensgrens (CBS)
Alleenstaande	971	1.063	1.020
Paar 1 kind	1.620	1.780	1.710
Paar 2 kinderen	1.830	2.000	1.920
Paar 3 kinderen	2.000	2.190	2.100
Eenoudergezin 1 kind	1.300	1.410	1.360
Eenoudergezin 2 kinderen	1.470	1.610	1.540
Eenoudergezin 3 kinderen	1.710	1.870	1.800

Bron: SCP (2016) en CBS (2015)

Aantal armen fors gegroeid tijdens recessie

Met de recessie die eind 2008 inzette, is het aantal armen fors gestegen. In 2008 waren er ongeveer 870.000 mensen met een huishoudensinkomen onder het niet-veel-maar-toereikend criterium, ofwel 5,6% van de Nederlandse bevolking. Het aantal mensen met een inkomen onder de striktere basisbehoeftegrens bedroeg toen 600.000, bijna 4% van de bevolking. Vijf jaar later waren deze aantallen sterk toegenomen: ruim 1,25 miljoen mensen waren arm volgens het 'niet-veel-maar-toereikend' criterium en bijna 850.000 mensen hadden minder budget dan nodig is voor de basisbehoeften. In procenten uitgedrukt ging het om bijna 8% en ruim 5% van de totale bevolking.

Het jaar 2014 laat weer een lichte daling van de armoede zien. Het aantal armen volgens de ruimere niet-veel-maar-toereikend grens bedraagt nu iets meer dan 1,2 miljoen (7,6%) en volgens de basisbehoeftegrens ruim 810.000 (5,1%).⁸

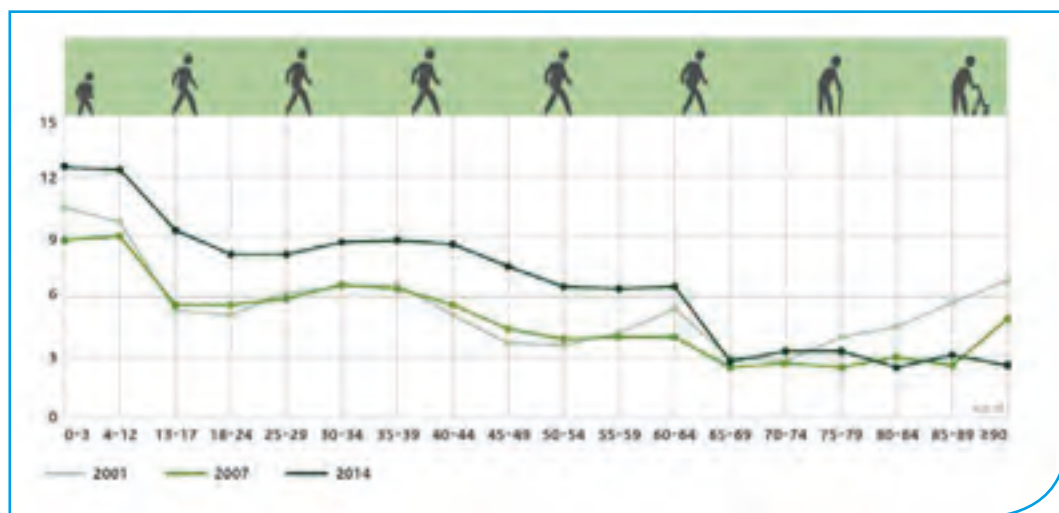
Het aantal huishoudens dat vier jaar of langer van een inkomen onder de lage-inkomensgrens moest rondkomen nam in 2015 toe met 27.000 tot 221.000. Het totaal aantal huishoudens met een inkomen onder de lage-inkomensgrens is in 2015 nagenoeg gelijk gebleven. Dat meldt het CBS op basis van nieuwe, herziene cijfers in februari 2017. Van armoede, of beter gezegd inkomensarmoede, is sprake als het inkomen niet voldoende is om een bepaald consumptieniveau te realiseren dat in Nederland als minimaal noodzakelijk wordt geacht. Het CBS maakt voor het meten van armoede gebruik van de lage-inkomensgrens. Deze grens lag in 2015 op € 1.030 per maand voor een alleenstaande en op € 1.930 voor een echtpaar met twee kinderen. Inzichten over wanneer er sprake is van armoede, zijn subjectief. Daarom spreekt het CBS niet van arme huishoudens, maar van huishoudens met een laag inkomen of van huishoudens met risico op armoede.

Van de ruim 7 miljoen huishoudens in 2015 moest 8,8 procent (626 duizend huishoudens) rondkomen van een inkomen onder de lage inkomensgrens en liep daarmee risico op armoede. Dit is net zoveel als in 2014. In 2014 daalde het aantal huishoudens met een laag inkomen nog met 21 duizend. Jaarlijks stromen aanzienlijke aantallen kinderen in en uit de armoede. Onder volwassenen daalt de kans op het zich ontworstelen aan armoede, vanuit uitkering of werk, na het eerste jaar sterk. Na het eerste armoedejaar weet zestig procent zich uit de armoede te ontworstelen, na het tweede armoedejaar is dit minder dan 20%. Van degenen die zich aan armoede weten te ontworstelen is bijna 20% een jaar later opnieuw arm. Volgens het SCP is er een groep Nederlanders waarvoor armoede waarschijnlijk een structureel karakter heeft. Ongeveer 660.000 mensen (217.000 huishoudens) hebben drie jaar of langer te maken met armoede⁹.

8 https://digitaal.scp.nl/armoedein kaart2016/de_omvang_van_armoede/

9 SCP (2015) Armoede en sociale uitsluiting 2015. En zie SCP (2016) Een lang tekort, langdurige armoede in Nederland

Figuur 14. Personen in armoede naar leeftijd, 2001, 2007 en 2014 (in procenten)



Bron: CBS (IPO '01, '07 en '14) SCP-bewerking

Waar wonen de armen in Nederland? En welke groepen hebben meer kans op armoede?

De drie grote steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag telden in 2013 de meeste armen. Het gaat om respectievelijk 14,4%, 14,1% en 13,4% van de stedelingen, terwijl het landelijk gemiddelde op 7,7% ligt. Van de gemeenten met een armoedepercentage van boven 7,7% ligt bijna de helft in Groningen, Friesland of Drenthe. Het armste postcodegebied ligt in Rotterdam (PC 3034, Crooswijk).¹⁰

Zelfstandigen, bijstandsontvangers en niet-westerse migranten lopen een bovengemiddeld risico op armoede. Het gemiddelde voor de totale bevolking lag in 2014 op 7,6% maar bij deze groepen ging het om respectievelijk 12%, 44% en 19%. Daarentegen bedraagt het aandeel armen onder de ouderen 3%, waarmee deze groep ver onder het landelijke gemiddelde blijft.

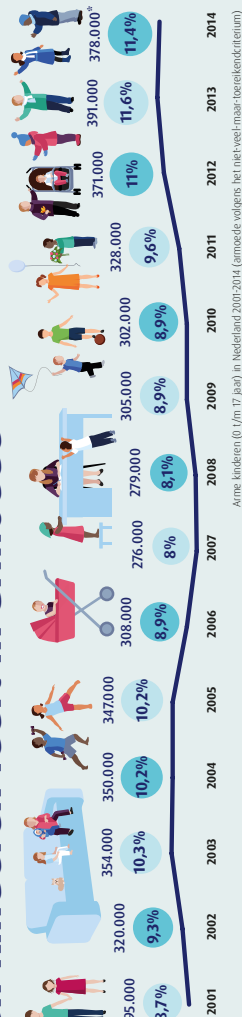
Er zijn groepen die al in armoede leven, en groepen die een grotere kans hebben om in armoede te geraken. In de infographic op volgende pagina zijn deze groepen in kaart gebracht.

Opvallend bij het aantal kinderen in armoede is het grote aantal kinderen dat werkende ouders heeft. Kijkend naar het risico op armoede valt te constateren dat vooral kinderen uit eenoudergezinnen, kinderen van ouders met een uitkering en kinderen van ouders met een migratieachtergrond, een

10 https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaart2016/waar_wonen_de_armen_in_nederland/

Een op de negen kinderen leeft in armoede

In 2014 leefden in Nederland 378 duizend kinderen in armoede. Criterium is dat zij in een huishouden leven dat een besteedbaar inkomen heeft onder de grens van 'niet veel, maar toereikend'.

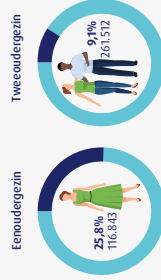


*Het niet-veel-maar-toereikendheids-criterium omvat de minimale uitkering aan voedsel, huur, water en sociale participatie, zoals die zijn berekend door het Nibud.

Welke kinderen leven in armoede?

Kinderen uit eenoudergezinnen

Kinderen uit eenoudergezinnen hebben meer kans op armoede dan kinderen die bij twee ouders wonen. Hoe meer kinderen er zijn, hoe meer kans er is op armoede.



Grootste groep arme kinderen heeft werkende ouders

Hoewel er – in procenten bezien – weinig armoede is onder kinderen met werkende ouders, is het beeld anders wanneer we kijken naar de absolute cijfers.

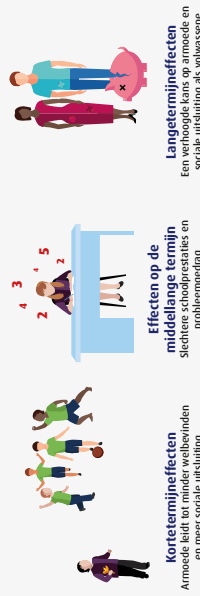


Percentages geven het aandeel kinderen in armoede weer binnen een specifieke risicogroep; de absolute aantallen zijn gebaseerd op het totaal aantal kinderen in armoede (378.000). **Bron:** CBS (p. 01-14) berekening SCP (voorlopige cijfers)

HOE ONTSTAAT ARMOEDE?

	Microniveau (individueel)	Mesoniveau (instaties en groepen)	Macroniveau (samenleving)
Interne oorzaken	Persoonlijk gedrag: onwil om te werken, verslaving, mentaliteit, afkeer van werken, schaamte	Gebrek aan structurele ondersteuning, onvoldoende reguleringen	Maatschappelijke ordening: ongelijke inkomens- en vermogensverdeling
Externe oorzaken	Persoonlijke gebeurtenissen: ziekte, ongeval, baanverlies, echtscheiding, gezinsuitbreiding	Institutionele signalen: vooroordelen door instanties, media	Economische, maatschappelijke en demografische ontwikkelingen: economische crisis, conjunctuur, robotisering, migratie

WAT ZIJN DE GEVOLGEN VAN ARMOEDE VOOR KINDEREN?



Behoort bij Advies Opgevoelen zonder armoede

SEI

verhoogd risico hebben om in armoede op te groeien. Kinderen van ouders met een uitkering, in het bijzonder in bijstand zijn de grootste risicogroep (58% bijstand, 35-40% in WW, WIA/WAO). Het grootste aantal arme kinderen groeit echter op in een autochtoon tweeoudergezin, waarbij tenminste één van de ouders werkt. Werk is op lange termijn een goede remedie tegen armoede, toch blijkt werk niet altijd voldoende soelaas te bieden¹¹.

Opgroeien in armoede

In 2014 leefde in Nederland één op de negen kinderen in armoede: in totaal 378 duizend kinderen. Criterium zoals door het SCP gehanteerd is dat zij in een huishouden leven dat een besteedbaar inkomen heeft onder de grens van niet-veel-maar toereikend.

Dat betekent niet dat men per definitie niet kan rondkomen, maar dat er naast het voorzien in de basisbehoeften geen of weinig geld resteert voor sociale participatie¹².

Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) groeiden in 2015 125.000 kinderen voor het vierde achtereenvolgende jaar op in een huishouden met een laag inkomen¹³. Dit zijn er 8.000 meer dan in 2014. Vier op de tien van deze kinderen groeiden op in een eenoudergezin en zes op de tien maakten deel uit van een bijstandsgezin.

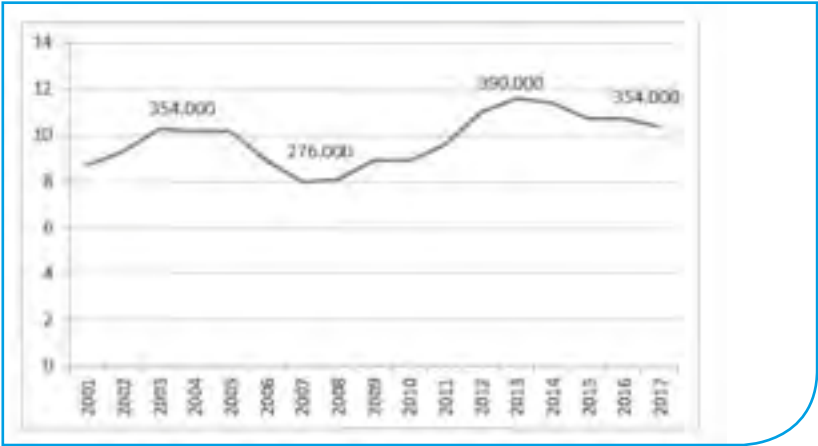
Relatief gezien komt de kans op langdurige armoede vaker voor bij kinderen in grote gezinnen en kinderen van niet-westerse migranten, in het bijzonder van Marokkaanse komaf.

11 SER (2017) Opgroeien zonder Armoede. <http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2017/opgroeien-zonder-armoede.aspx>

12 SER (2017) Opgroeien zonder Armoede. <http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2017/opgroeien-zonder-armoede.aspx>

13 CBS (2017) Meer huishoudens langdurig onder lage-inkomensgrens in 2015 (zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/06/meer-huishoudens-langdurig-onder-lage-inkomensgrensin-2015>).

Figuur 15. Armoede onder kinderen 2000-2017



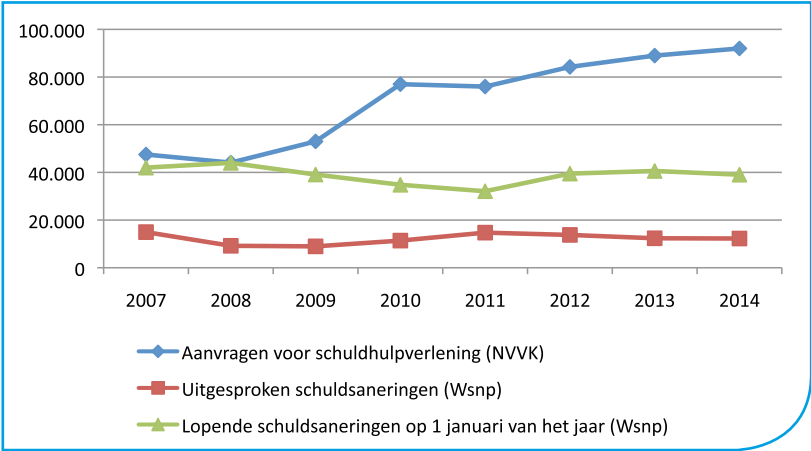
Bron: SCP (2016)

Schuldhulpverlening

De omvang van schulden neemt toe en een groeiend aantal mensen lukt het niet meer om zelfstandig uit de schulden te komen.

Betaald werk is lang niet altijd de oplossing. Ook werkenden kampen steeds vaker met problematische schulden. Is er sprake van multiproblematiek, dan spelen schulden- en inkomensproblemen daarin bijna altijd een rol. 80% van

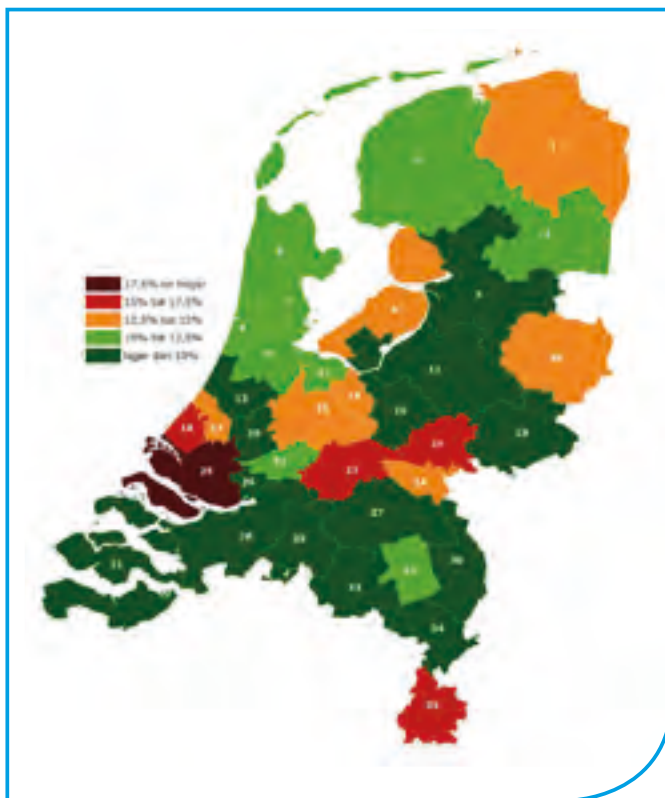
Figuur 16. Aanvragen schuldhulpverlening geregistreerd bij de NVVK, uitgesproken schuldsaneringen en lopende schuldsaneringen (Wsnp)



Bron: Monitor Wsnp, CBS

de vragen bij de sociale (wijk)teams en integrale intakes gaat over financiën¹⁴. Wanneer iemand financiële problemen heeft, dan heeft dat direct gevolgen voor andere levensdomeinen. Schulden beïnvloeden het gedrag. Aandacht voor gedrag lijkt meer en meer de sleutel tot succes in de dienstverlening. Aanhoudende financiële problemen maken dat mensen bij de dag gaan leven. Als de aandacht gericht blijft op de rekeningen die morgen betaald moeten worden, dan verdwijnt het langetermijnperspectief¹⁵. Met de juiste ondersteuning en snelle toegang tot schuldhulpverlening kan dat veranderen. Bijna 1 op de 5 huishoudens heeft te maken met risicovolle schulden, problematische schulden of zit in een schuldhulpverleningstraject.

Figuur 17. Minimaal percentage huishoudens dat voldoet aan risico-indicatoren en zich niet heeft gemeld bij schuldhulpverlening, naar arbeidsmarktregio



Bron: onderzoek 'Huishoudens in de rode cijfers' in opdracht ministerie SZW (2015)

14 Jungmann, N. Wesdorp, L.P. en Duinkerken, G. (2015) De eindjes aan elkaar knopen. Cruciale vragen bij financiële problematiek in de wijk. VNG en Platform31, Den Haag.

15 Mullainathan, S. Shafir, E. (2013) Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen. Maven, Amsterdam.

De helft van deze groep (10% van de Nederlandse huishoudens) heeft op dit moment te kampen met problematische schulden¹⁶. Een groeiende groep met problematische schulden maakt geen gebruik van schuldhulpverlening¹⁷.

De groep die door hoge vaste lasten (zorg, huur), andere kosten en een ontoereikend inkomen geen of nauwelijks perspectief op een schuldenvrije toekomst heeft, wordt ook groter. Volgens het SCP¹⁸ is er bovendien een grote groep Nederlanders die niet mee kan komen in de steeds complexer wordende samenleving. Verder bestaat een groot gedeelte van de schulden uit vorderingen van de overheid. Ze (bronheffing, CJIB-boetes, bankbeslag) hebben een grote invloed op het ontstaan van onoplosbare schulden¹⁹.

Schuldhulp evolueert

De schuldenproblematiek komt steeds vaker via tv-programma's onze huiskamers binnen. Zij maken de problemen rond schulden tastbaar en tonen dat een menselijke maat belangrijk is. Voor de mensen met schulden, en zeker ook voor een gemeente. Een huisuitzetting kost onze samenleving immers al snel € 8.000, een jaar maatschappelijke opvang al gauw € 30.000.

Wetenschappelijke inzichten tonen dat mensen die diep in de financiële problemen zitten hulp nodig hebben van buitenaf. Onbetaalde rekeningen vertroebelen het zicht op de lange termijn en mensen ervaren er ook psychische belemmeringen door. Gemeenten gebruiken daarom steeds vaker nieuwe manieren van werken: preventie, vroegsignalering, samenwerking tussen hulpverleners, samenwerking door schuldeisers en maatwerk, via bijvoorbeeld de omgekeerde toets.

In Arnhem doen vrijwel alle schuldeisers die vaste lasten innen van Arnhemse huishoudens mee aan de proeftuin Vroegsignalering Risicovolle Schulden. Met de methode 'Vroeg eropaf' willen al deze partijen gezamenlijk voorkomen dat problematische schulden in gezinnen ontstaan. Het niet betalen van de vaste lasten is een eerste signaal van een zorgelijke financiële situatie. Door dit te onderkennen en er letterlijk op af te gaan, kunnen problemen worden voorkomen. De betreffende huishoudens krijgen passende schulddienstverlening aangeboden.

Wethouder Elfrink van de gemeente Arnhem: 'Schuldenstress veroorzaakt veel ellende. Het leidt niet zelden tot geestelijke en lichamelijke klachten. Het voorkomen van schulden heeft in Arnhem hoge prioriteit. Maar we kijken als gemeente niet alleen naar de huishoudens met schulden, we starten ook een onderzoek naar ons eigen gedrag als schuldeiser.'

16 Westhof, F., De Ruig, L.S., Kerckhaert, A.C. (2015) Huishoudens in de rode cijfers 2015. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden. Panteia, Zoetermeer.

17 Westhof, F., De Ruig, L.S., Kerckhaert, A.C. (2015) Huishoudens in de rode cijfers 2015. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden. Panteia, Zoetermeer.

18 Sociaal en Cultureel Planbureau (2014) Zorg Beter Begrepen. Verklaringen voor de groeiende vraag naar zorg voor mensen met een verstandelijke beperking. Den Haag.

19 Jungmann, N. Lems, E. Vogelpoel, F. Van Beek, G. Wesdorp, L.P. (2014) Onoplosbare schuldsituaties. Hogeschool Utrecht, Utrecht.

Innovatie en nieuwe samenwerkingsconcepten nog in de kinderschoenen
In de jeugdzorg werken gemeenten in 42 regio's (kaartje regio-indeling) samen.

10% van de kinderen en jongeren onder de achttien ontvangt een vorm van jeugdhulp (monitor sociaal domein, 2015). In de jeugdhulpregio's heeft het borgen van specialistische jeugdhulp en het in stand houden van de infrastructuur voor jeugdbescherming en jeugdreclassering aandacht. Het is nog te vroeg om te duiden hoe het gaat met de decentralisatie van de jeugdhulp. In de eerste jaren hebben gemeenten vooral ingezet op het borgen van zorgcontinuïteit. Innovatie en nieuwe samenwerkingsconcepten met onderwijs en bedrijfsleven staan nog in de kinderschoenen.

In 2016 is het aantal jongeren met jeugdhulp, ten opzichte van 2015, met 6,8% toegenomen. Deze toename is vrijwel geheel het gevolg van het gegeven dat meer jongeren jeugdhulp kregen die is uitgevoerd door het wijk- of buurtteam. Een deel van deze toename kan verklaard worden doordat steeds meer gemeenten, waaronder enkele grote, hierover voor het eerst gegevens hebben aangeleverd. Daarnaast hebben veel gemeenten over 2016 meer jeugdhulptrajecten van hun wijk- of buurtteam aangeleverd dan over 2015. (Bron CBS, beleidsinformatie jeugd). In totaal waren er in 2015 ruim 365.000 jongeren die een vorm van jeugdzorg ontvingen.

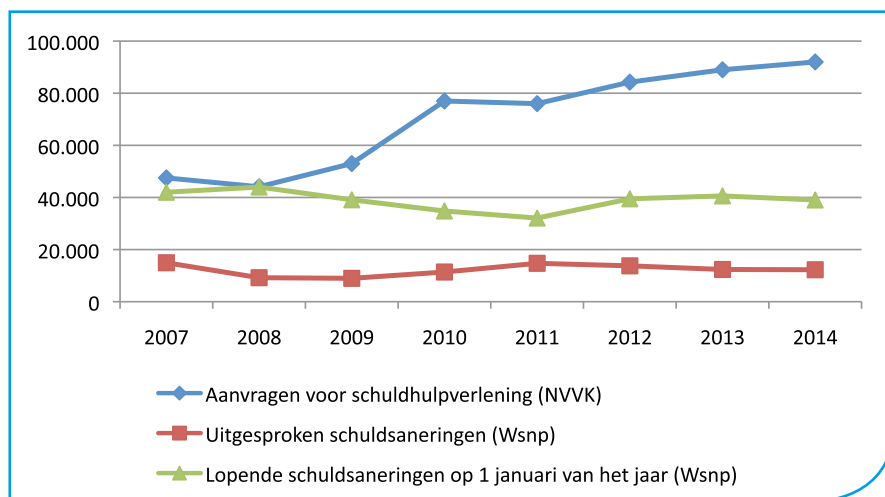
Figuur 18. Totaal aantal jongeren jeugdzorg totaal en naar type 2015

	jeugdzorg – totaal	jeugdhulp - totaal	jeugdbescherming - totaal	jeugdreclassering - totaal
Nederland	365.095	347.930	41.950	11.165

Doorlopende ontwikkelingslijn 0–12 jaar: integrale kindcentra

De eerste stap in de ontwikkeling van kindcentra is het realiseren van het ontwikkelrecht voor peuters. Kabinet en gemeenten hebben afgesproken dat er vanaf 2016 wordt ingezet op een aanbod in een voorschoolse voorziening voor alle peuters van 2,5-4 jaar. De gemeente is verantwoordelijk voor de peuters waarvan de ouders geen kinderopvangtoeslagrecht hebben. De overige peuters zijn de verantwoordelijkheid van het Rijk. Er moet een integrale inclusieve voorziening voor alle kinderen van 0-12 jaar komen en verschillende koploper gemeenten werken aan dergelijke voorzieningen waarin onderwijs en kinderopvang gecombineerd worden aangeboden in een voorziening. Op die manier is er een doorgaande ontwikkelingslijn voor kinderen van 0-12 jaar. Gemeenten ervaren nog steeds knelpunten in beleid daar waar het gaat om de combinatie van peuteropvang, kinderopvang en onderwijs.

Figuur 19. Doorlopende ontwikkelingslijn 0–12 jaar: integrale kindcentra



Bron: CBS

Kwetsbare jongvolwassenen zonder school en zonder ondersteuning ouders
Gemeenten hebben een grotere verantwoordelijkheid gekregen in de overgang van jeugd naar volwassenheid. Door de invoering van de nieuwe stelsels zijn er meer mogelijkheden ontstaan voor gemeenten om integraal beleid te voeren. Wel lopen gemeenten tegen knelpunten aan: uitvoeringsregels die niet op elkaar zijn afgestemd of scholen die jongeren weigeren.

Jongeren die niet naar school gaan (of kunnen) én niet kunnen terugvallen op ondersteuning van hun ouders en daardoor aangewezen zijn op de bijstand (in plaats van studiefinanciering) vormen in de praktijk een kwetsbare groep. Zij maken snel schulden maakt en het bijstandsniveau van ruim € 500 is ontoereikend om zelfstandig te wonen. Vaak is er bovendien sprake van schuldenproblematiek, of aanwezigheid van kinderen.

Begeleid, beschermd en beschut wonen

Er is meer passende en betaalbare huisvesting nodig voor jongeren en jongvolwassenen, in het bijzonder voor jongeren die uit de jeugdhulp uitstromen. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor beschermd en begeleid wonen en ontwikkelen op basis van regionale visies nieuw beleid voor jongvolwassenen. Ook hier vormen wettelijke belemmeringen, zoals de kostdelersnorm bij gezamenlijk wonen van jongeren in een huis, een rem op de vernieuwing. Voor de groep 18 tot 23 jarige cliënten met een lichte verstandelijke beperking in een beschermende woonomgeving was er een gat in de financiering ontstaan. Zij komen niet in aanmerking voor de Wet langdurige zorg, omdat nog onvoldoende helder is of er een permanente noodzaak is

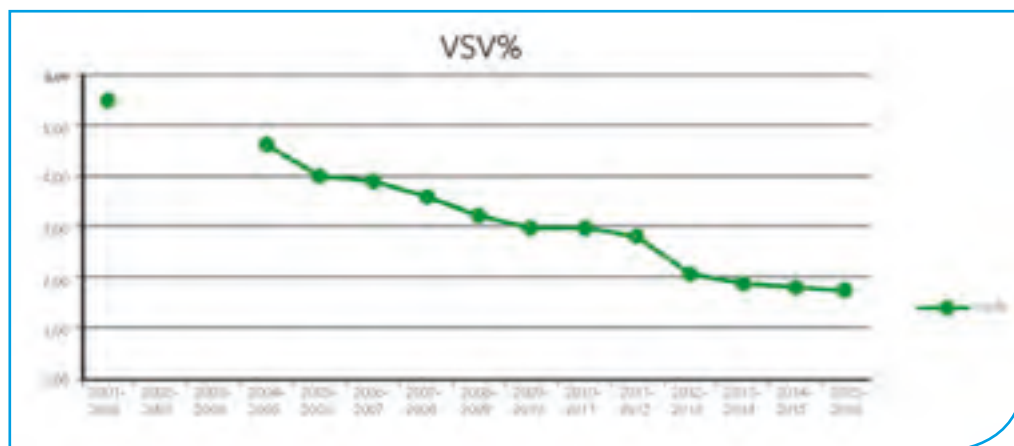
tot 24-uurszorg. Deze ondersteuning hoort feitelijk thuis in de Wmo, maar de middelen voor deze groep zijn niet vanuit de AWBZ naar de Wmo overgeheveld. Inmiddels heeft het ministerie van VWS het beleid aangepast.

Voortijdig schoolverlaten (vsv) vo en mbo neemt af

Het aantal jongeren van 12 tot 23 jaar in het voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo) dat zonder startkwalificatie de school verliet nam in het schooljaar 2015/2016 opnieuw aanzienlijk af. Daarmee is de dalende lijn van de afgelopen jaren voortgezet. Het totaal aantal vsv'ers in schooljaar 2015/2016 komt op 22.948. Dat zijn er ruim 1.400 minder ten opzichte van het schooljaar ervoor, een daling van 6%. Daarmee komt het aantal ruim onder de doelstelling van maximaal 25.000 vsv'ers in 2016. Het landelijk uitvalpercentage is gedaald van 1,8% naar 1,7%.

De vervolgaanpak (met ingang van schooljaar 2016/2017) heeft een nieuwe doelstelling van 20.000 nieuwe vsv'ers in 2021 (gemeten over schooljaar 2019/2020).

Figuur 20. Ontwikkeling voortijdig schoolverlaten

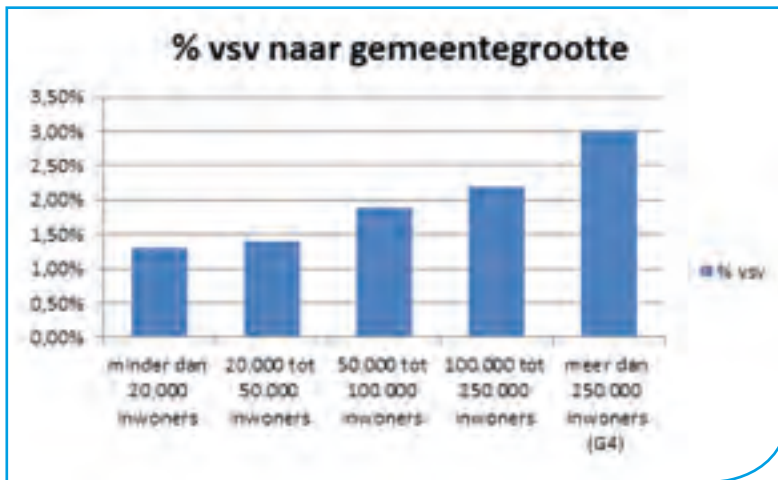


Bron: DUO

Percentage voortijdig schoolverlaten hoger in grootste steden

Het percentage voortijdig schoolverlaters verschilt per gemeente. In de grootste gemeenten is het percentage het hoogst. Wel is de uitval in de grote gemeenten harder afgenomen dan bij de andere gemeenten. In de groep gemeenten met 100.000–250.000 inwoners is de uitval bijna 8% lager dan het jaar ervoor. In de grootste gemeenten (meer dan 250.000 inwoners) is dat ruim 7%.

Figuur 21. Percentage VSV naar gemeentegrootte



Bron: DUO

4 Asiel en Integratie

Huisvesting en taakstelling 2017

Gemeenten werken achterstanden weg

Op basis van de instroom is de taakstelling in de 1ste helft van 2017 vastgesteld op ruim 19.000.

Het betreft een taakstelling van 13.000 en een nog bestaande achterstand van 6.082. Op 1 mei 2017 was hiervan 13.291 (70% gerealiseerd). Op basis van planning kan worden gesteld dat macro gezien gemeenten voor op schema liggen. Op 1 mei had 66,7% gerealiseerd moeten zijn. Op basis van de prognoses wordt de taakstelling voor de eerste helft van 2017 gerealiseerd en zijn de achterstand weggewerkt.

Gemeenten moeten in de tweede helft van 2017 10.000 vluchtelingen met een verblijfsvergunning (vergunninghouders) aan woonruimte helpen. De taakstelling is lager dan de eerdere prognose en veel lager dan in voorgaande periodes. Dit komt doordat er minder asielvergunningen worden verleend. Dit is een gevolg van de lagere asielinstroom en de veranderde samenstelling van de instroom. De verwachte taakstelling voor de eerste helft van 2018 is 6.000.

Figuur 22. Taakstelling gerealiseerd per gemeente per 1 mei 2017



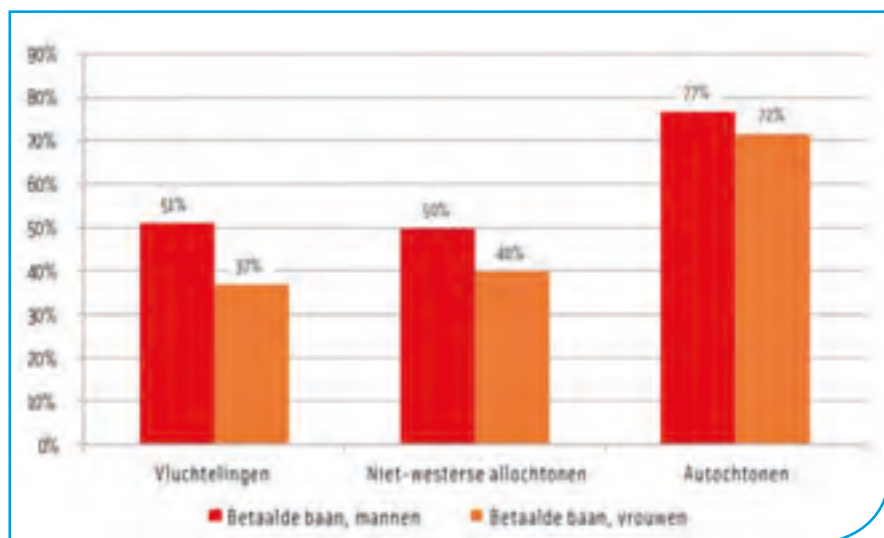
Bron: website Platform opnieuw thuis

Werk en integratie van vluchtelingen

Hoeveel vluchtelingen hebben een baan?

Uit de Integratie Barometer 2014 van Vluchtelingenwerk blijkt dat 46 procent van de vluchtelingen tussen de 15 en 64 jaar oud in 2013 werk had. Dat is ongeveer evenveel als het aandeel niet-westerse allochtonen (bijvoorbeeld Marokkanen en Turken) met een baan. Vooral in vergelijking met autochtonen blijft dit aandeel nog flink achter (74 procent). Dit laat zien dat vluchtelingen knelpunten ervaren bij het vinden van werk.

Figuur 23. Netto arbeidsparticipatie vluchtelingen en andere groepen, per 1 januari 2013



Bron: Vluchtelingenwerk Nederland, Integratie Barometer 2014

Van de vluchtelingen die werken heeft ongeveer 66 procent een deeltijdbaan. In ongeveer een derde van de gevallen is dit een kleine deeltijdbaan (minder dan 12 uur per week). Voltijdbanen komen onder vluchtelingen minder voor. Tussen 2011 en 2013 is het aandeel vluchtelingen met een voltijdbaan zelfs afgenomen van 42 naar 34 procent. Van de meest recente groep vluchtelingen loopt de asielpprocedure in veel gevallen nog. Over deze groep zijn nog geen cijfers beschikbaar over hun deelname aan de arbeidsmarkt.

2 Veiligheid, overlast en onveiligheidsgevoelens

Anna Suurmond

Integrale veiligheid in een veranderende omgeving

Veiligheid is een vast beleidsthema bij gemeenten. Inwoners willen zich veilig voelen in hun eigen leefomgeving. Kleine irritaties, zoals foutparkeren en zwerfvuil, maar ook grotere vraagstukken, zoals overlast van verwarde personen, criminaliteit en illegale wietplantages, kunnen inwoners een onveilig gevoel geven. Het is belangrijk dat gemeenten dit in een vroegtijdig stadium signaleren. Integrale veiligheid is een begrip geworden waar gemeenten dagelijks vorm aan geven. Niet alleen op beleidsmatig, maar in toenemende mate ook op operationeel niveau.

Ontwikkelingen in de maatschappij, de decentralisaties in het sociaal domein en een tegelijkertijd terugtrekkende politie, zorgen ervoor dat steeds meer van handhavers wordt verwacht. Naast de regierol die gemeenten op dit thema hebben, is het handhavingsinstrumentarium van gemeenten de afgelopen jaren steeds groter geworden. Hierbij kan gedacht worden aan het opleggen van gebiedsverboden, alcoholverboden, cameratoezicht en de inzet van de gemeentelijke handhavers (boa's). Over de omvang van het takenpakket en de bevoegdheden van deze boa's, en hoe dit zich verhoudt tot het takenpakket van de politie, wordt uitvoerig gediscussieerd. Boa's zouden bijvoorbeeld kunnen optreden tegen lichte verkeersovertredingen. En politie en handhavers zouden kunnen samenwerken op basis van gelijkwaardigheid, ieder vanuit de eigen rol. Daarnaast spelen gemeenten ook een belangrijke rol in het helpen opzetten van een sluitend beleid rondom zorgen veiligheidsvraagstukken met de partijen uit deze domeinen. De omgeving waarin dit gebeurt verandert continu.

Trends in sociale veiligheid

In dit hoofdstuk wordt een aantal objectieve sociale veiligheidsgegevens naast elkaar gezet. Deze zijn gebaseerd op informatie uit Waarstaatjegemeente.nl en de Veiligheidsmonitor 2016. De keuze voor de thema's in dit hoofdstuk is mede gebaseerd op De Staat van de Gemeenten 2015. De informatie uit De Staat van de Gemeenten 2015 is ingegeven op de beschikbaarheid en de mogelijke koppeling aan thema's die ook terugkomen in de Veiligheidsagenda 2015-2018. Deze thema's zijn nu ook nog relevant en actueel om op gemeenteniveau nader te analyseren en te specificeren.

Om trends zichtbaar te maken baseren wij ons in dit hoofdstuk voornamelijk op de tijdsperiode van 2008 tot 2016. Voor de gegevens van de veiligheidsbeleving is gebruik gemaakt van materiaal uit de Veiligheidsmonitor 2016 (die ook cijfers met eerdere jaren vergelijkt).

In dit hoofdstuk komt achtereenvolgens aan bod:

- 1 Trends en ontwikkelingen in het veiligheidsveld
- 2 Veiligheidsbeleving
- 3 Misdrijven algemeen en slachtofferschap
- 4 Misdrijven naar categorieën

Veiligheidsdomein doet groter beroep op gemeenten

Er is een blijvend grote vraag naar veiligheid in de samenleving. De geregistreerde criminaliteit daalt al jaren, maar het onveiligheidsgevoel van burgers daalt in veel mindere mate. Gemeenten hebben meer taken op het gebied van toezicht en handhaving, preventie en nazorg gekregen. Op veel thema's binnen het (lokale) veiligheidsdomein hebben ze de regie. Sommige thema's zijn de afgelopen jaren ook omvangrijker geworden voor gemeenten, zoals de aanpak van verwarde personen, de radicaliseringsaanpak of hun intelligencefunctie.

Gemeenten gebruiken vaker bestuurlijke handhaving als instrument om openbare ordeverstoring te voorkomen en aantasting van het woon- en leefklimaat te bestrijden. Bestuurlijke aanpak en opsporing groeien naar elkaar toe. Ook werken gemeenten steeds meer in multidisciplinaire teams samen met politie en het Openbaar Ministerie ter bestrijding van criminaliteit. Dit leidt tot een groter beroep op gemeenten om een bijdrage te leveren aan bestrijding van criminaliteit en overlast.

Lokale inbedding politie onder druk

Sinds 1 januari 2013 is het politiebestedel gereorganiseerd. De politie kende voorheen 25 regiokorpsen, deze zijn allen opgegaan in één Nationale Politie, bestaande uit een landelijke eenheid, 10 regionale eenheden, 43 districten en 167 basisteams. Het is een uitdaging voor de Nationale Politie om de lokale inbedding van de politie in een genationaliseerd en gecentraliseerd bestel te verwezenlijken. De inrichting en het functioneren van de basisteams, waar verreweg het grootste deel van het lokale politiewerk plaatsvindt, is daarom van groot belang.

Ook andere belangrijke veiligheidspartners zoals het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht en veiligheidsregio's bevinden zich in de implementatiefase van recente reorganisaties die doorwerken in het lokale veiligheidsbeleid.

Positie van gemeenten in het zorg- en veiligheidsdomein

Binnen het Rijk bestaat druk om steeds verder op te schalen en te centraliseren. Dit staat in contrast met de decentralisaties binnen het sociaal domein. Verbinding tussen zorg en veiligheid is van wezenlijk belang. In 2016 is er hard gewerkt aan deze verbinding, zodat dit vanaf 2017 integraal kan worden aangepakt. Een belangrijk thema in 2016 was Veilig Thuis, een advies- en meldpunt voor huiselijk geweld, op 26 plaatsen in Nederland. Veilig Thuis geeft advies en biedt ondersteuning, ook aan professionals. Het netwerk van Veilig Thuis werd kwalitatief naar een hoger niveau getild. De gemeenten

hebben de regie op (zorg- en) veiligheidshuizen. Veiligheidshuizen zijn netwerksamenwerkingsverbanden, die partners uit de strafrechtketen, de zorgketen, gemeentelijke partners en bestuur verbinden in de aanpak van complexe problematiek. Samen met de veiligheidshuizen is een meerjarenagenda ontwikkeld die doorontwikkeling van deze samenwerkingsverbanden mogelijk maakt. Hierbij stonden de ontwikkeling van persoonsgerichte aanpakken en het bijeenbrengen van de juiste professionals en expertise om zorg en ondersteuning te bieden centraal. Het uitgangspunt is het tegengaan van persoonlijk verval, voorkomen van overlast en onveiligheid en mensen in staat te stellen hun plek in de samenleving in te nemen. Mede door de decentralisaties hebben de gemeenten hierin een steeds grotere rol.

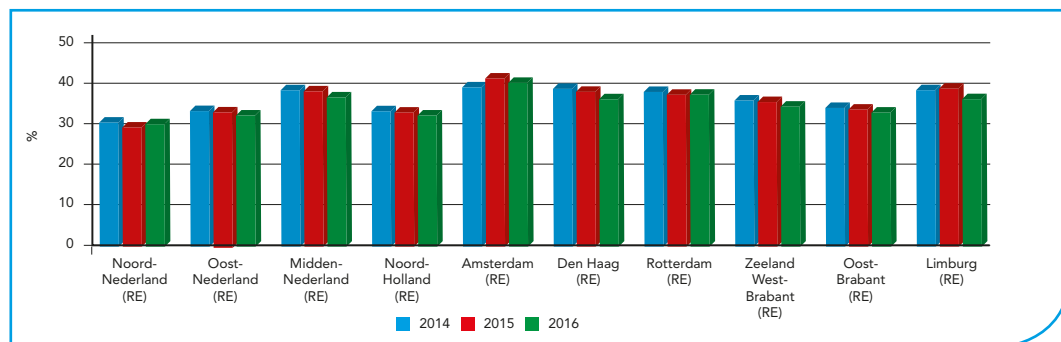
Gemeentelijke intelligencefunctie

Samen met de gemeenten werkt de VNG aan de informatiepositie van gemeenten in het veiligheidsdomein, ook wel de gemeentelijke intelligencefunctie genoemd. De nieuwe mogelijkheden, voor inzet van data om veiligheidsbeleid effectiever te maken, staan daarbij centraal. Door koppelingen van gegevens die gemeenten zelf al hebben uit diverse (basis)administraties, met informatie van andere keten(partners), komt informatie naar boven voor de aanpak van criminelen en criminele netwerken. De doorontwikkeling van de informatiepositie van gemeenten blijft een belangrijk onderwerp in het veiligheidsbeleid van gemeenten.

Regionale verschillen in veiligheidsbeleving

Veiligheidsbeleving is de manier waarop mensen veiligheid ervaren en beleven. Het kan ook wel aangeduid worden als subjectieve veiligheid, als tegenhanger van objectieve veiligheid, waar het gaat om het feitelijk niveau van overlast en criminaliteit. Tussen regio's en in de tijd bestaan verschillen in veiligheidsbeleving van inwoners.

Figuur 1: Onveiligheidsgevoelens naar regionale eenheid in 2014, 2015 en 2016

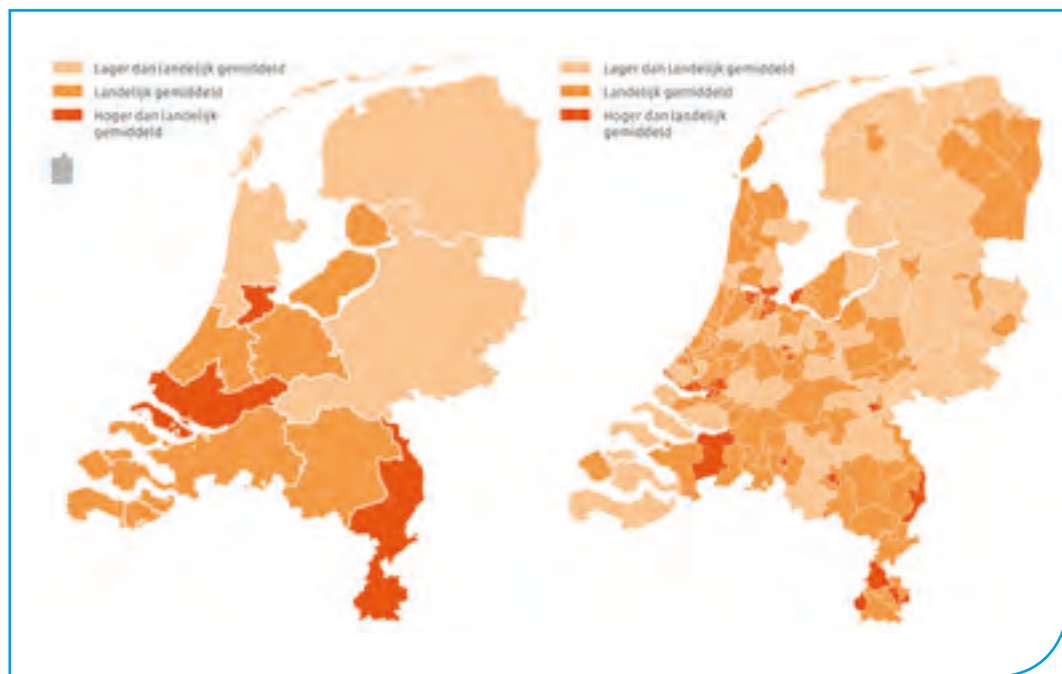


Bron: CBS StatLine

Uit de Veiligheidsmonitor 2016 blijkt dat gemiddeld 35% van de inwoners in Nederland zich wel eens onveilig voelt *in algemene zin*. Dit is meer dan het dubbele van het percentage (16%) dat zich wel eens onveilig voelt *in de eigen buurt*. Het aandeel inwoners dat zich wel eens onveilig voelt in algemene zin is in 2016 in de regionale eenheden Amsterdam, Rotterdam en Limburg hoger dan het landelijke gemiddelde. Ten opzichte van eerdere jaren is er wel een kleine daling te zien in de onveiligheidsbeleving (in algemene zin). In 2015 bedroeg dit 36% en in 2012 ging het om een gemiddelde van 37%.

In het noorden en het oosten van het land voelen inwoners zich over het algemeen minder onveilig dan het landelijk gemiddelde. Dit komt overeen met eerdere jaren (zie figuur 1 en 2). In verstedelijkte gebieden is over het algemeen een hogere score van onveiligheidsgevoelens te zien dan in minder verstedelijkte gebieden.

Figuur 2: Onveiligheidsgevoelens in de buurt naar regionale eenheid en basisteam, 2016



Bron: Veiligheidsmonitor 2016

Een veilig gevoel

Inwoners willen zich veilig voelen in hun eigen leefomgeving. Kleine irritaties, zoals foutparkeren en zwerfvuil, maar ook grotere vraagstukken, zoals overlast van verwarde personen, criminaliteit en illegale wietplantages, geven inwoners een onveilig gevoel. Het is belangrijk dat gemeenten dit in een vroegtijdig stadium signaleren. Dat vraagt om ogen en oren in de wijk, onder meer van de politie, van gemeentelijke handhavers en sociale wijkteams. Maar steeds vaker worden er ook anderen voor ingezet, zoals hondenbezitters of mensen die regelmatig bij anderen in huis (moeten) zijn.

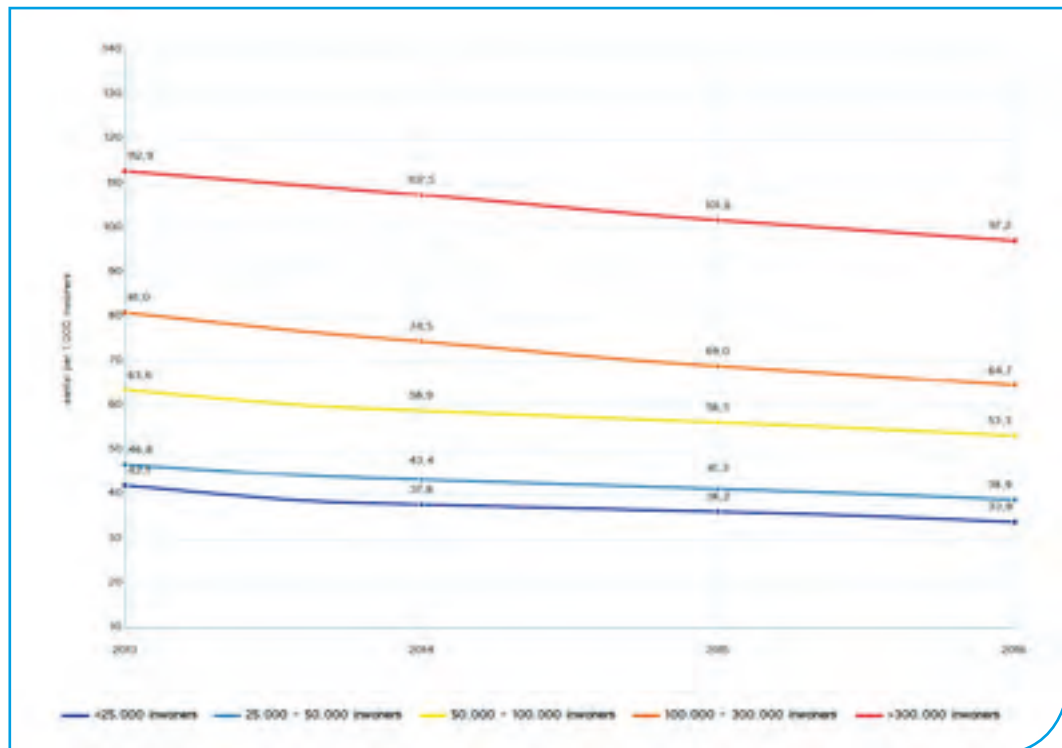
Zo heeft een groep onderhoudsmonteurs van de woningcorporatie Welbions in Hengelo in het kader van het project 'Signaleren in de Wijk' een workshop 'Horen Zien en Zeggen' gevolgd. Dit vanuit de gedachte dat onderhoudsmonteurs vaak bij mensen over de vloer komen en goed kunnen zien hoe de thuissituatie van mensen is en dus de oren en de ogen van de wijk zijn. Vanuit die zelfde gedachte doet PostNL gemeenten het aanbod postbezorgers in te zetten.

3 Misdrijven algemeen en slachtofferschap

Niveau van geregisteerde misdrijven daalt

Het gemiddeld aantal misdrijven per 1.000 inwoners in Nederland bedroeg in 2013 nog 65,9 misdrijven. Dit is in 2016 gedaald naar een gemiddelde van 54,7 misdrijven. Bij elk van de vijf grootteklassen van gemeenten is deze daling terug te zien.

Figuur 3: Aantal misdrijven per 1.000 inwoners per gemeentegrootteklasse



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

De statistieken van de geregisteerde misdrijven laten een dalende trend zien ten opzichte van de jaren ervoor. Ook wanneer we dit bezien voor diverse klassen van gemeentegrootte in figuur 3, wijzen de cijfers erop dat het aantal misdrijven afneemt. De afname van de geregisteerde misdrijven is vooral zichtbaar bij de G4 en de 100.000+ gemeenten.

Het aantal misdrijven per 1.000 inwoners is in figuur 4 weergegeven op een kaart.

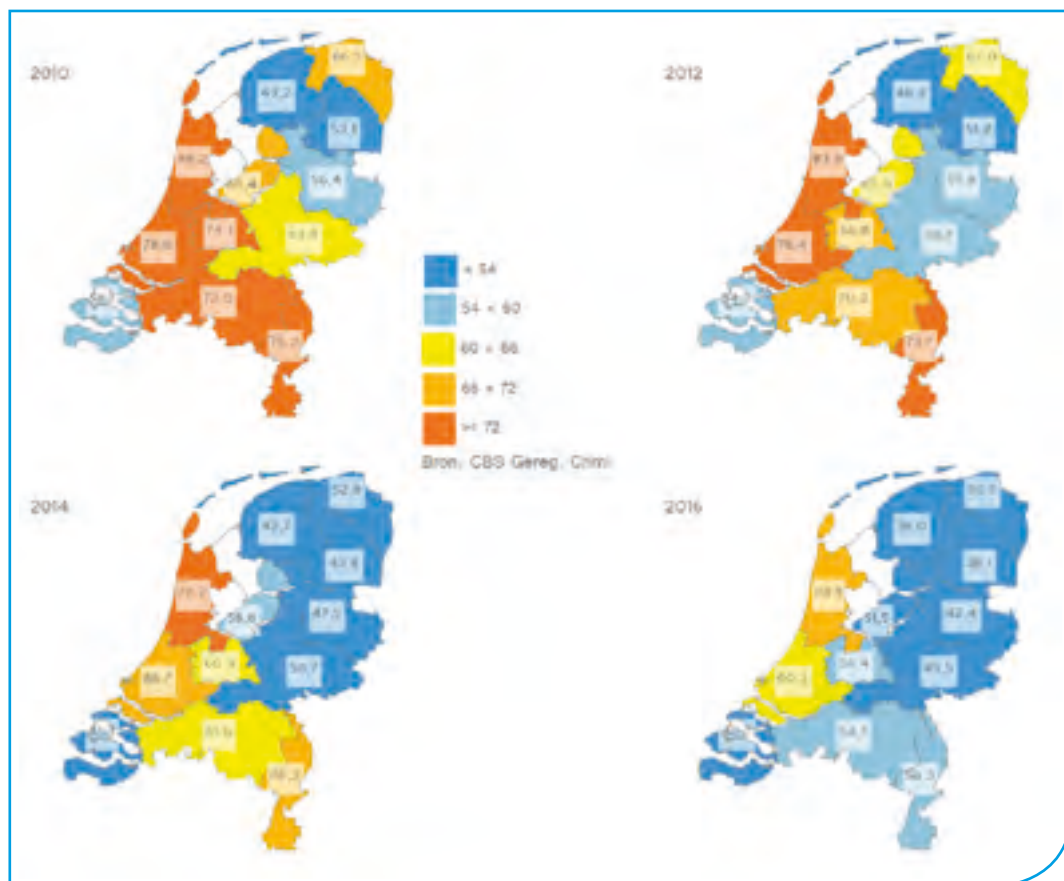
Figuur 4: Aantal misdrijven per 1.000 inwoners per gemeente in 2016



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Zichtbaar is dat het aantal geregistreerde misdrijven het hoogst is in de grote steden. Daarbij valt op dat de meeste gemeenten met een laag aantal misdrijven per 1.000 inwoners in het oosten en in het noorden van het land liggen.

Figuur 5: Aantal misdrijven per 1.000 inwoners per provincie in 2010, 2012, 2014 en 2016



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

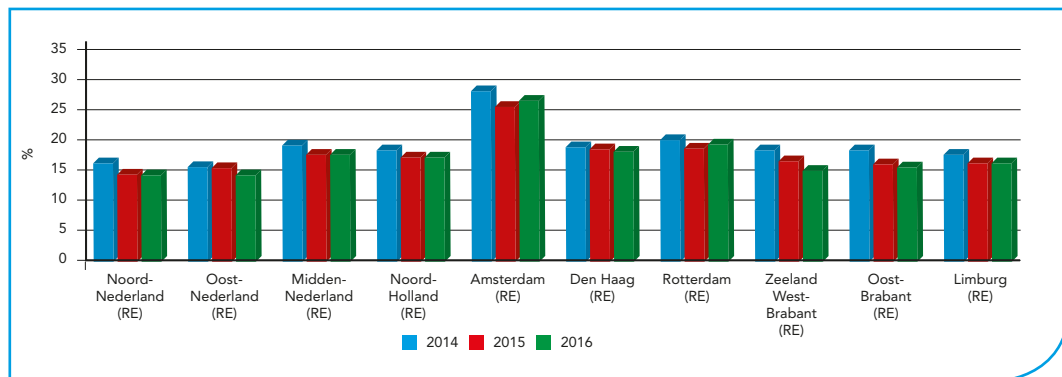
De dalende trend in de ontwikkeling van het aantal misdrijven per 1.000 inwoners in Nederland manifesteert zich ook op provinciaal niveau. Uit figuur 5 is af te lezen dat de daling ten opzichte van 2010 het meest opvallend is in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg. De verschillen tussen de provincies lijken steeds kleiner te worden.

Er kan echter niet worden uitgesloten dat de aangiftebereidheid door de jaren heen varieert. Dit kan leiden tot een lager aantal geregistreerde misdrijven. Daarbij komt dat een misdrijf meerdere slachtoffers kan kennen. Dit is niet af te lezen uit de registraties van misdrijven. Hierna wordt daarom uitgebreider ingegaan op het slachtofferschap.

Geregistreerd slachtofferschap kent een licht dalende trend

De cijfers over slachtofferschap van 2016 tonen in figuur 6 ten opzichte van 2014 en 2015 (exclusief cybercrime) een lichte afname in het geregistreerde slachtofferschap. In 2015 was het geregistreerde slachtofferschap gemiddeld 17,6% In 2016 is dit 17,3%.

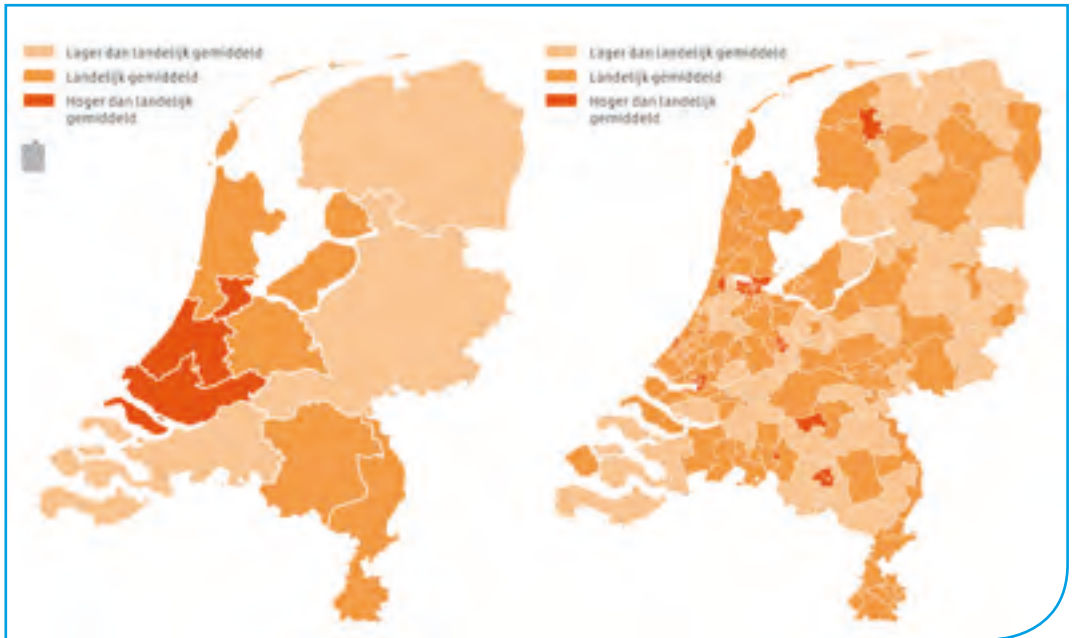
Figuur 6: Slachtofferschap naar regionale eenheid in 2014, 2015 en 2016



Bron: CBS StatLine

In de regionale politie-eenheden Rotterdam, Amsterdam, Den Haag, Midden-Nederland en Noord-Holland ligt het geregistreerde slachtofferschap hoger dan het landelijk gemiddelde. Vooral de regionale eenheid Amsterdam springt eruit, zoals te zien is in figuur 6 en 7. In het noorden, oosten en zuidwesten van het land ligt het percentage geregistreerde slachtofferschap lager dan het landelijk gemiddelde.

Figuur 7: Slachtofferschap traditionele criminaliteit naar regionale eenheid en basisteam



Bron: Veiligheidsmonitor 2016

Voor het slachtofferschap van cybercrime (dit omvat identiteitsfraude, koop- en verkoopfraude, hacken en cyberpesten) is een regionale verdeling van de cijfers iets minder interessant. Deze vorm van misdaad is niet per se plaatsgebonden. Het landelijk beeld geeft hier echter ook een licht dalende trend aan. Waar in 2012 12,1% van de Nederlandse bevolking geregistreerd slachtoffer van cybercrime was, is dit in 2015 iets teruggelopen naar 11,1% en in 2016 naar 10,7%.

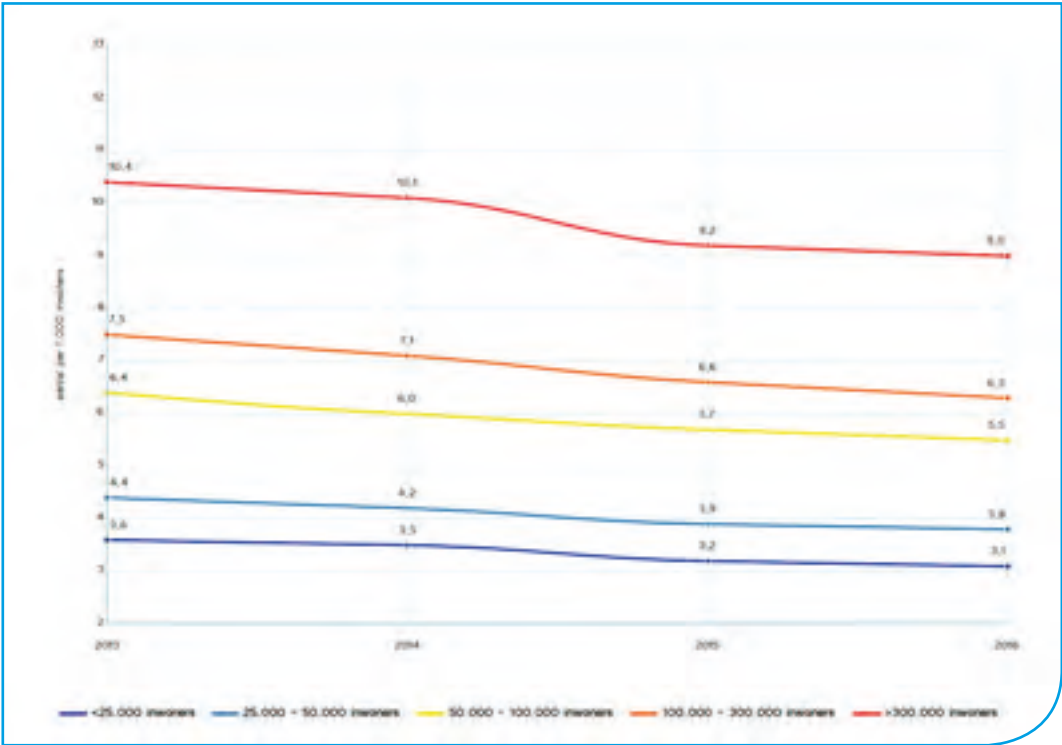
De trend in geweldsmisdrijven

In deze paragraaf worden een aantal specifieke categorieën misdrijven uitgelicht om te zien of de registraties ervan ook de dalende landelijke toataaltrend volgen. Daarnaast wordt gekeken hoe de categorieën door het land zijn verspreid. Het gaat om de categorieën geweld, drugs, (vuur)wapen en straatroof.

Aantal geweldsmisdrijven daalt in alle grootteklasse van gemeenten

Het aantal geweldsmisdrijven toont in de periode 2008-2016 een dalende trend, zoals te zien is in figuur 8. Ten opzichte van eerdere jaren hebben de vier grootste gemeenten vooral in 2014 een inhaalslag gemaakt. Het verschil tussen de verschillende grootteklassen van gemeenten is iets kleiner geworden. De kleinere gemeenten kennen ook een dalend aantal misdrijven, maar deze afname is minder groot dan bij de grote gemeenten.

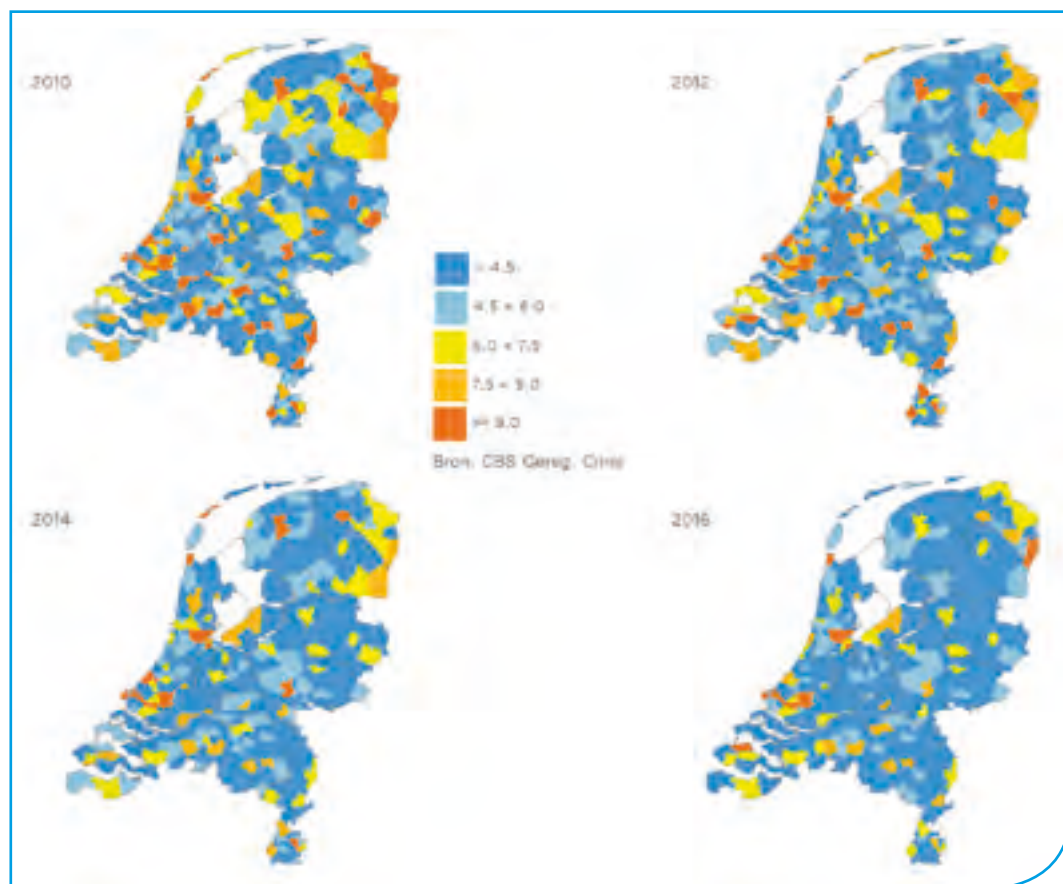
Figuur 8: Aantal geweldsmisdrijven per 1.000 inwoners per gemeentegrootteklasse



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Bezien vanuit de verdeling van het aantal geweldsmisdrijven per 1.000 inwoners in het land is het aantal geweldsmisdrijven in 2016 in zijn totaliteit afgenomen. Bij veel gemeenten is het aantal geweldsmisdrijven afgenomen of stabiel gebleven. Voornamelijk het noorden van het land heeft een inhaalslag gemaakt. Hier is goed een verschil zichtbaar in 2016 ten opzichte van 2010. De grote steden kennen relatief de meeste geweldsmisdrijven.

Figuur 9: Aantal geweldsmisdrijven per 1.000 inwoners per gemeente

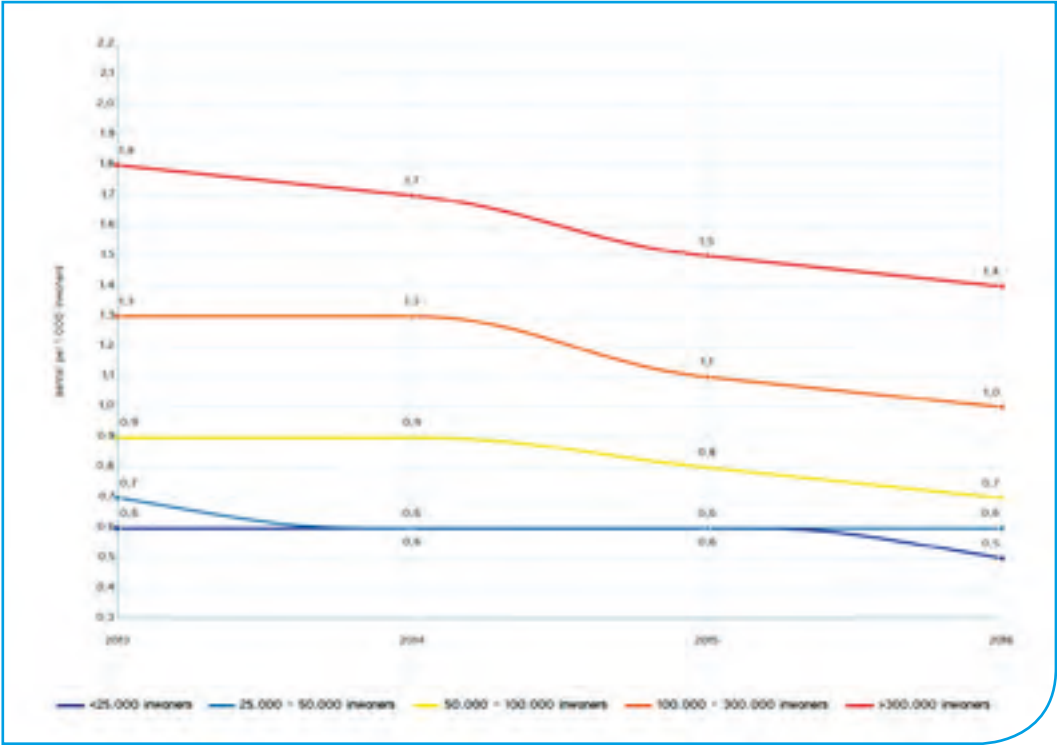


Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Aantal drugsdelicten neemt af

Het aantal drugsdelicten per 1.000 inwoners nam in de periode 2008-2016 af. Zoals figuur 10 laat zien is de daling het sterkst bij de grootste vier gemeenten, de gemeenten met meer dan 300.000 inwoners, en de 100.000+ gemeenten. Bij de gemeenten met een inwoneraantal tussen de 50.000 en 100.000 inwoners is er na een redelijk stabiele periode ook een daling waar te nemen. De kleinere gemeenten kennen in de periode 2013-2016 een stabiele trend.

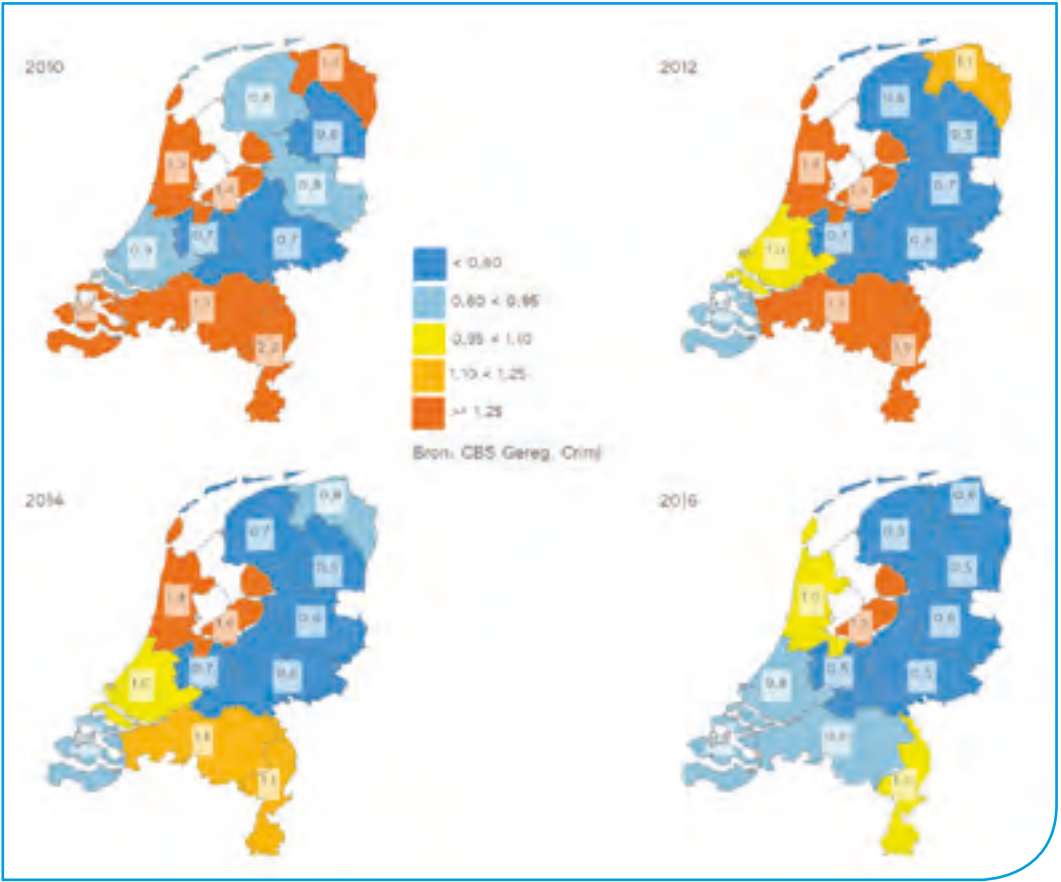
Figuur 10: Aantal drugsmisdrijven per 1.000 inwoners per gemeentegrootteklasse



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

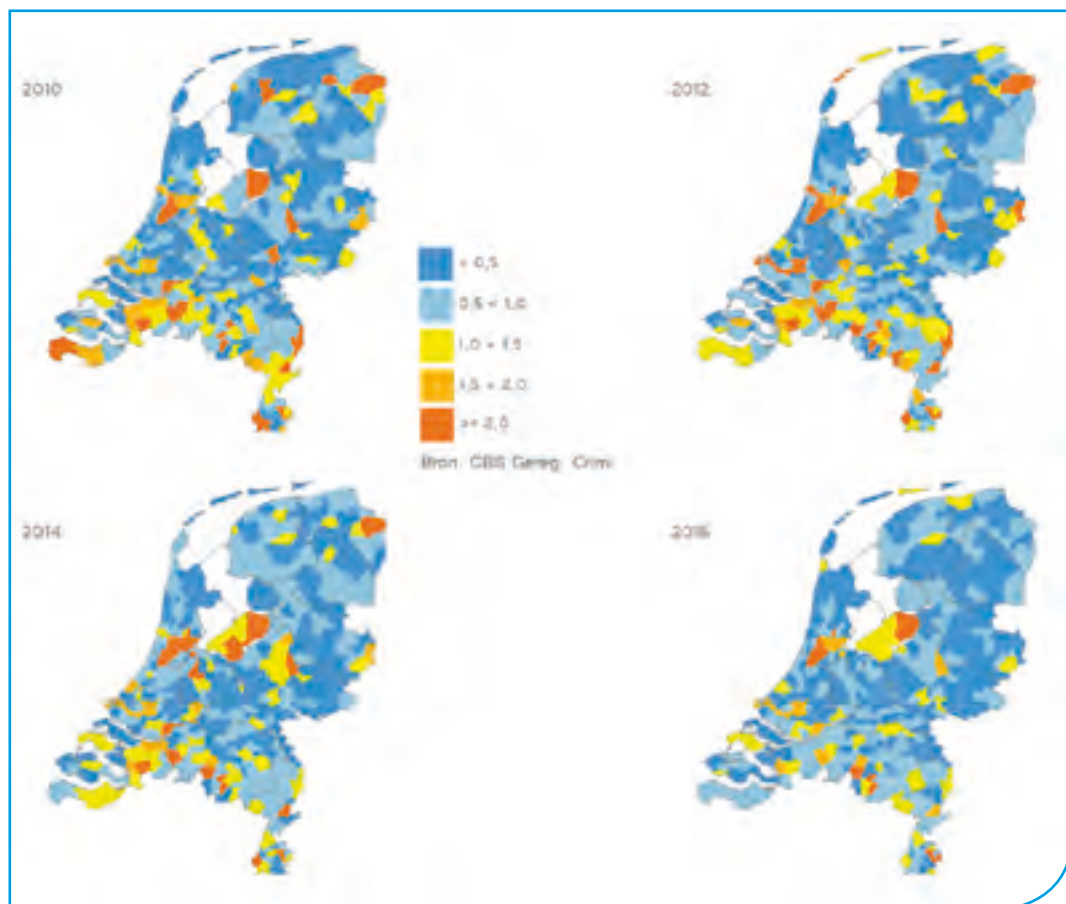
Het aantal drugsdelicten per 1.000 inwoners was in 2010 het hoogst in Limburg, Noord-Brabant, Zeeland, Groningen, Flevoland en Noord- Holland. Dit is te zien in figuur 11. De situatie in de provincie Groningen is in 2016 in positieve zin het sterkst veranderd,. De enige provincie die nog steeds een hoog aantal drugsdelicten per 1.000 inwoners kent is de provincie Flevoland, in deze provincie is het aantal ook licht toegenomen.

Figuur 11: Aantal drugsmisdrijven per 1.000 inwoners per provincie



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Figuur 12: Aantal drugsmisdrifven per 1.000 inwoners per gemeente



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Daar waar geweld en het totale aantal misdrijven voornamelijk plaatsvindt in de grotere steden in Nederland en niet in de kleinere gemeenten, is het opvallende aan figuur 12 dat we dit bij drugsdelicten niet in alle steden terugzien. Er lijkt sprake te zijn van een beperkt aantal gebieden waar deze vorm van criminaliteit zich concentreert: vlak aan de grens in Limburg en Noord-Brabant.

Aantal (vuur)wapenmisdrijven licht dalend tot stabiel

In figuur 13 is het aantal (vuur)wapenmisdrijven per 1.000 inwoners per gemeentegrootteklasse te zien in de periode 2013-2016. De gemeenten met inwonersaantallen tussen de 50.000-100.000 en 25.000-50.000 kennen de laatste jaren een stabiele trend. Bij de andere gemeenten zien we een kleine afname in het aantal (vuur)wapenmisdrijven per 1.000 inwoners in de laatste jaren.

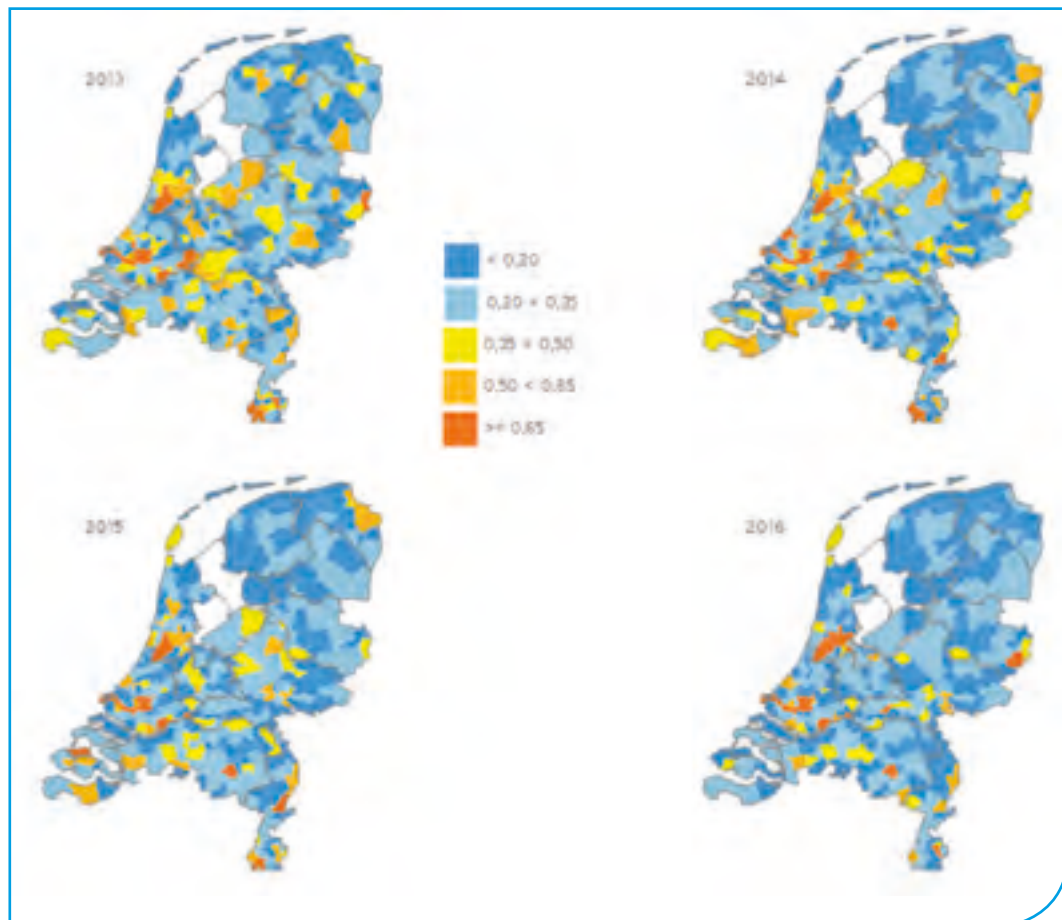
Figuur 13: Aantal (vuur)wapenmisdrijven per 1.000 inwoners per gemeentegrootteklasse



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Figuur 13 laat zien dat er in de periode 2013-2016 elk jaar een lichte afname in het aantal (vuur)wapenmisdrijven per 1.000 inwoners is geweest. De gemeenten Rotterdam, Amsterdam, Oostzaan, Haarlemmermeer, Dordrecht, Gorinchem, Enschede, Tiel, Eindhoven en Heerlen hebben het meeste aantal (vuur)wapenmisdrijven in 2016, zo is af te lezen uit figuur 14. In het noorden van het land is dit aantal het laagst.

Figuur 14: Aantal (vuur)wapenmisdrijven per 1.000 inwoners per gemeente

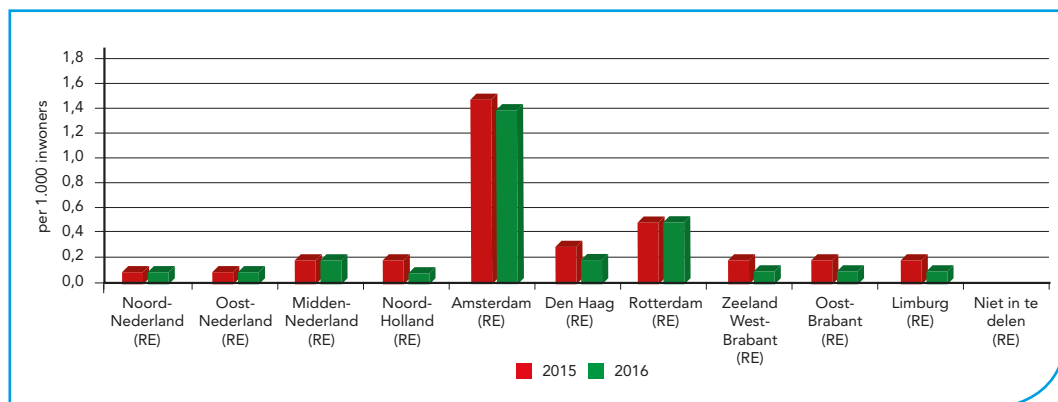


Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Stabiele trend van het aantal straatroven

Voor de categorie straatroven geldt dat er dat het aantal geregistreerde misdrijven per 1.000 inwoners stabiel blijft en er bij sommige regionale eenheden een dalende trend te zien is in 2016 ten opzichte van eerdere jaren. Het landelijke gemiddelde van geregistreerde straatroven per 1.000 inwoners is in 2016 hetzelfde als in 2015, namelijk 0,3. Voornamelijk in de grote steden zijn gemiddeld meer straatroven, Amsterdam en Rotterdam zijn hierin de uitschieters.

Figuur 15: Straatroof per 1.000 inwoners naar regionale eenheid 2016



Bron: CBS/Statline (*Voorlopige cijfers)

Tot slot

De trend van de afgelopen jaren zet door

In algemene zin kan worden gesteld dat Nederland de afgelopen periode minder misdrijven registreert en het gevoel van veiligheid is vergroot. Kijkend naar geregistreerde misdrijven en naar het slachtofferschap is bij beide een (lichte) daling waarneembaar. Bij alle categorieën misdrijven die in dit hoofdstuk naar voren komen is bij elke gemeentegrootteklasse een dalende trend te zien. In deze beschouwing is de aangiftebereidheid echter niet meegenomen, dit zou een factor kunnen zijn die de cijfers zowel positief als negatief kan beïnvloeden.

Geweldsmisdrijven vooral een stedelijk fenomeen

Veel van de hier gepresenteerde categorieën misdrijven spelen zich voornamelijk in de grote steden af. Tussen de 300.000+ gemeenten (G4) en de andere gemeenten is vaak een beduidend verschil te zien. Wel lijkt dit verschil de afgelopen jaren steeds minder groot te worden. Bij de G4 is de laatste jaren in de verschillende categorieën een zichtbaar dalende trend te zien in het aantal misdrijven per 1.000 inwoners. De andere gemeenten kennen voornamelijk een lichtere daling of een stabiel gemiddelde van het aantal misdrijven.

Slachtofferschap in de Randstad hoger dan het landelijk gemiddelde

Ten aanzien van het slachtofferschap zien we net als voor de geregistreerde criminaliteit een daling. Wel is zichtbaar dat het slachtofferschap minder snel lijkt te dalen dan de afname van de geregistreerde criminaliteit. Een verklaring daarvoor is lastig te geven. Het kan bijvoorbeeld betekenen dat meer mensen betrokken zijn als slachtoffer bij misdrijven. Maar het kan ook zo zijn

dat mensen zich wel als slachtoffer benoemen van een misdrijf, maar geen aangifte doen.

Het aandeel inwoners dat zelf aangeeft slachtoffer te zijn van een misdrijf is in de Randstedelijke eenheden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag gemiddeld hoger dan het landelijke gemiddelde. In Amsterdam en Rotterdam is in tegenstelling tot het landelijk gemiddelde ook een lichte stijging te zien. Over het algemeen lijkt het slachtofferschap cijfermatig minder snel te dalen dan het aantal geregistreerde misdrijven. Een sluitende verklaring hiervoor is lastig te geven.

Onveiligheidsgevoelens dalen minder snel dan de dalende misdaadcijfers

Ten aanzien van de onveiligheidsgevoelens is zichtbaar dat deze stabiel blijven dan de dalende trend in het aantal geregistreerde misdrijven zou doen vermoeden. In 2016 is de onveiligheidsbeleving van mensen in algemene zin iets afgenomen ten opzichte van eerdere jaren. Daarbij is het wel belangrijk om op te merken dat andere factoren dan alleen de objectieve veiligheid een belangrijke rol spelen bij onveiligheidsgevoelens.

In de grote, Randstedelijke gebieden is het onveiligheidsgevoel over het algemeen hoger dan in kleinere gemeenten. Voornamelijk in het noorden en oosten van het land ligt het onveiligheidsgevoel lager dan het landelijk gemiddelde.

Uitdagingen voor gemeenten

Gemeenten hebben met verschillende uitdagingen te maken die ook komende jaren een rol spelen in het veiligheidsbeleid. Allereerst is het behoud en de doorontwikkeling van de integrale aanpak een uitdaging. Veiligheid is niet meer exclusief het domein van enkele organisaties, maar vraagt om de betrokkenheid van veel meer partijen. Daarnaast gaat het in de integrale aanpak niet enkel om partijen uit het veiligheidsdomein. Ook partijen uit het zorgdomein en andere organisaties, zoals woningcorporaties, spelen een steeds grotere rol in de aanpak. In de rol van regisseur hebben gemeenten een belangrijke functie in het bevorderen van de integraliteit en samenwerking.

Een andere uitdaging waar gemeenten nog steeds mee te maken hebben is het bestrijden van onveiligheidsgevoelens. De onveiligheidsgevoelens nemen bijna niet af, terwijl het aantal geregistreerde misdrijven de laatste jaren wel een dalende trend laten zien. Voor gemeenten is het de uitdaging om de veiligheidsbeleving van inwoners positief te beïnvloeden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan snel en daadkrachtig optreden tegen criminaliteit, het actief betrekken van bewoners bij veiligheidsbeleid en het goed onderhouden van de openbare ruimte.

De aanpak van radicalisering en gewelddadig jihadisme is een van de belangrijkste thema's in het internationale en nationale veiligheidsbeleid. Gemeenten hebben de afgelopen jaren een belangrijke rol in de preventieve en integrale aanpak van radicalisering gekregen. Gemeenten kunnen bij uitstek deze preventieve rol vervullen, omdat zij hun inwoners en gemeenschappen goed kennen. Zij hebben de mogelijkheid om zorgwekkende ontwikkelingen tijdig te signaleren en hierop te reageren. Naast de signaleringsfunctie zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor deradicaliseringstrajecten of resocialisatietrajecten voor degenen die uitgereisd zijn of dat dreigen te doen. In de lokale aanpak staat een combinatie van preventie, repressie en nazorg centraal. De gemeenten en partners uit het zorg- en veiligheidsdomein werken hierin met elkaar samen. Als eindverantwoordelijke voor de openbare orde en veiligheid speelt de burgemeester daarbij een cruciale rol in. Ook rond deze samenwerking ligt voor de gemeenten nog een uitdaging.

3 Gezonde leefomgeving

Paul Picauly, Evelien Babbé

Gemeenten zijn al langer actief met het stimuleren, faciliteren, afdwingen en zelf uitvoeren van energiebesparing en opwekking van hernieuwbare energie. De komst van het Energieakkoord voor duurzame groei (www.energieakkoordser.nl) heeft veel van deze processen in een stroomversnelling gebracht en geeft gemeenten nog steeds mogelijkheden om, vaak in regionaal verband, hun rol te vervullen.

In juni 2016 heeft de VNG aan de gemeenten gevraagd welke thema's binnen de energietransitie zij op dit moment en in de toekomst oppakken. Uit de enquête blijkt dat bijna de helft een concrete doelstelling heeft geformuleerd voor een CO₂-neutraal, klimaatneutraal, of energie-neutraal gemeentelijk grondgebied. De meeste gemeenten zijn bezig met zonne-energie, verduurzaming gemeentelijk vastgoed en elektrisch rijden. Een derde van de gemeenten is al bezig met aardgasvrije wijken.

De VNG is in samenwerking met het ministerie van Economische Zaken een pilot gestart voor Regionale Energiestrategieën. In de pilot werken gemeenten op regionale schaal met elkaar en met waterschappen, de provincie, netbeheerders, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven aan de uitvoering van de ambitie om in 2050 als regio energieneutraal te zijn. Verdeeld in zeven regio's doen 91 gemeenten, negen waterschappen en vier provincies mee aan de pilot. Een aantal gemeenten participeert in een lerend netwerk dat meekijkt met de pilotregios.

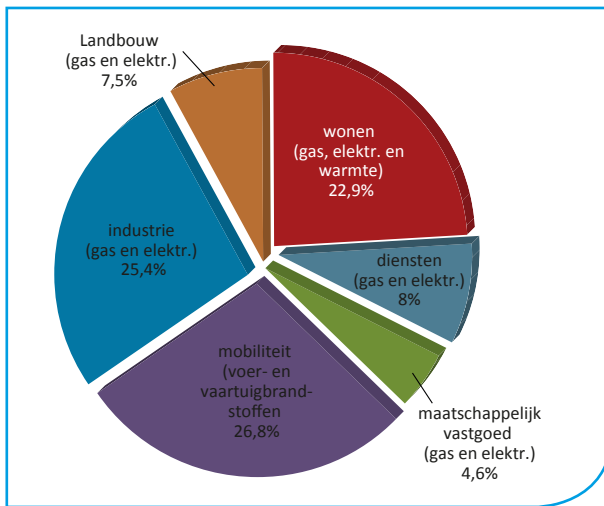
In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens behandeld:

- 1 Energietransitie
- 2 Woningen en wijken
- 3 Mobiliteit
- 4 Gemeentelijk vastgoed en dienstensector
- 5 Hernieuwbare elektriciteit
- 6 Circulaire economie
- 7 Klimaatadaptatie

Wonen en mobiliteit grootste energieverbruikers

De Energiestrategieregio's staan voor verschillende uitdagingen. Waar valt energie te besparen? Waar kan energie worden opgewekt? Een ambitie 'energieneutraal' geldt immers voor het totale energieverbruik over alle sectoren van woningen tot landbouw, tot mobiliteit.

Figuur 1. Procentuele verdeling energieverbruik in Nederland in 2014



Bron: Klimaatmonitor Rijkswaterstaat

Per gemeente zijn er flinke verschillen in de procentuele verdeling van het energieverbruik over de sectoren. In de meeste gemeenten zijn de sectoren wonen en mobiliteit de grootste energieverbruikers. Maar er zijn gemeenten waar in 2014 landbouw (met name glastuinbouw) of industrie veruit de grootste sector is met percentages van 40% tot 80%.

Energietransitie: samenwerking op regionale schaal noodzakelijk

Het besef dringt steeds meer door dat de energietransitie een majeure opgave is, die om een integrale aanpak, afstemming en strategie (duurzaamheid, wonen, ruimte, bouwen) vraagt. De warmtetransitie is er onderdeel van. In de Gooi- en Vechtstreek wordt gewerkt aan een regionale energiestrategie.

Het leeuwendeel van de fossiele energie in deze regio wordt gebruikt in de bestaande wijken. Daarom is de wijk de focus van de aanpak van de regio: energie besparen en gebruik maken van duurzame energiebronnen. Zo werkt de regio in dat kader samen met de Provincie Noord-Holland, die een onderzoek uitvoert naar de warmtetransitie in de Gooi- en Vechtstreek. Dit levert een beeld op van de technische mogelijkheden voor de energietransitie per wijk in de regio. Het is een belangrijke bouwsteen voor de ontwikkeling van de regionale energiestrategie en de vertaling naar de wijkaanpak in het bijzonder. De intentie is de aardgasloze regio uit te roepen. Naast bestaande bouw ook voor nieuwbouw. In Gooi en Vechtstreek worden de komende decennia ca. 13.000 woningen gebouwd.

Voordat Gooi- en Vechtstreek pilotregio werd was de energietransitie al door de raden van de regiogemeenten als speerpunt benoemd van regionale samenwerking. Om te komen tot een regionale strategie is een project gestart dat is opgenomen binnen het uitvoeringprogramma Milieu & Duurzaamheid. Zo wordt kennis en kracht in de regio gebundeld om de energietransitie vorm te geven. De regio bouwt daarbij voort op het meerjarige, regionale project Energie besparen Gooi en Vechtstreek.

Uit de pilot in Gooi- en Vechtstreek is al duidelijk dat overheden de transitieopgave niet zonder partners in de samenleving kunnen vormgeven. Bewoners(organisaties), energiecoöperaties, woningcorporaties, de netbeheerder, waternet en dergelijke moeten zijn aangesloten. Vertrekpunt is telkens de wijk.

De regio is een goede schaal om dit vraagstuk samen op te pakken. Als regio ervaart Gooi- en Vechtstreek met circa 250.000 inwoners dat het een logische samenwerkingspartner is voor de provincie, VNG, Metropool regio Amsterdam en het Rijk.

2 Woningen en wijken

Energielabels Woningen: nog veel te verbeteren

De energetische situatie van woningen in Nederland kan nog sterk verbeteren. Het gemiddelde energielabel van alle woningen in 2014 is een D. Ter vergelijking: nieuwbouwwoningen krijgen nu minimaal label A+++ . Het gemiddelde per gemeente loopt uiteen. Drie gemeenten hebben gemiddeld label B, 71 gemeenten gemiddeld label C, 282 gemeenten gemiddeld label D en 34 gemeenten hebben gemiddeld label E.

Regionale aanpakken energiebesparing koopwoningen

In het SER Energieakkoord is afgesproken dat eigenaren van koopwoningen in hun gemeente terecht kunnen bij een 'energieloket'. Verder is het de bedoeling dat in elke gemeente een alliantie van bedrijven aanwezig is om de woningeigenaar te helpen bij het treffen van energiebesparende maatregelen in zijn woning.

De VNG heeft in 2014 een ondersteuningsstructuur voor alle (nu 388) gemeenten opgezet, verdeeld over 29 regio's. In elk van die regio's is de afgelopen jaren gewerkt aan regionale aanpakken. De aanpakken zijn, naast het inrichten en uitvoeren van energieloketten, gericht op ambtelijke

samenwerking, bestuurlijke borging, organiseren van de aanbodkant, activeren van de vraagkant (de woningeigenaar), alliantievorming etc. Met deze structuur is een landsdekkend netwerk van regionale samenwerkingsverbanden ontstaan, waar eerst op veel plekken nauwelijks samenwerking was. Hiermee is een belangrijke stap gezet om energiebesparing bij koopwoningen te stimuleren.

Innovatieve aanpakken voor het stimuleren van woningeigenaren

Bovenop de ondersteuningsstructuur is in december 2016 het programma Innovatieve Aanpakken gestart. Op dit moment zijn er binnen het programma 51 allianties van gemeenten, lokale ondernemers en energiecoöperaties actief. Zij ontwikkelen aanpakken die op innovatieve wijze woningeigenaren stimuleren hun huis naar energieneutraal te renoveren. Het programma loopt tot en met 2018 en is erop gericht om in de praktijk inzichtelijk te maken welke procesinnovaties succesvol en opschaalbaar zijn.

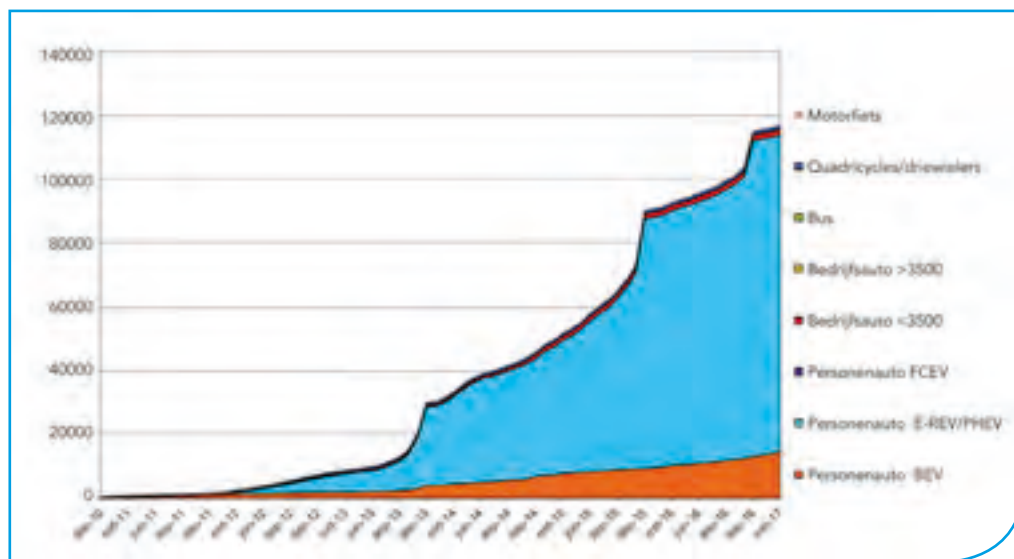
(Bijna) aardgasloze wijken in 2050

Eén van de lange termijn ontwikkelingen in de energietransitie is het uitfaseren van aardgas voor ruimteverwarming in de gebouwde omgeving. In 2050 moet de gebouwde omgeving grotendeels of helemaal zonder aardgas kunnen. In de eerder genoemde enquête van juni 2016 gaf 34% van de gemeenten aan het thema Aardgasvrije wijken al op te pakken. Op 8 maart 2017 hebben drie ministeries, 31 gemeenten, 4 netbeheerders, VNG, IPO en Netbeheer Nederland de Green Deal Aardgasvrije Wijken getekend. Nog eens 27 gemeenten hebben hun steun betuigd als partner van de Green Deal. Gemeenten gaan met netbeheerders, bewoners, en andere stakeholders zelf zoeken welk alternatief voor aardgas als oplossing geschikt is en gedragen wordt. De lessen vormen de input voor een afwegingskader voor decentrale systeemkeuzes voor de energievoorziening.

3 Mobiliteit en de groei van het elektrisch rijden

Mobiliteit is de tweede grote energieverbruiker en is in bijna de helft van de gemeenten zelfs de grootste. Het is echter ook een sector waarop gemeenten weinig directe invloed hebben. Wel kunnen gemeenten actief bijdragen aan de groei van het elektrisch vervoer. De elektrische auto rukt op in Nederland. Hoewel elektrische auto's (Full Electric en Plug-in Hybrid Electric) in 2016 pas 1% van het totale wagenpark uitmaakten, is de groei stevig.

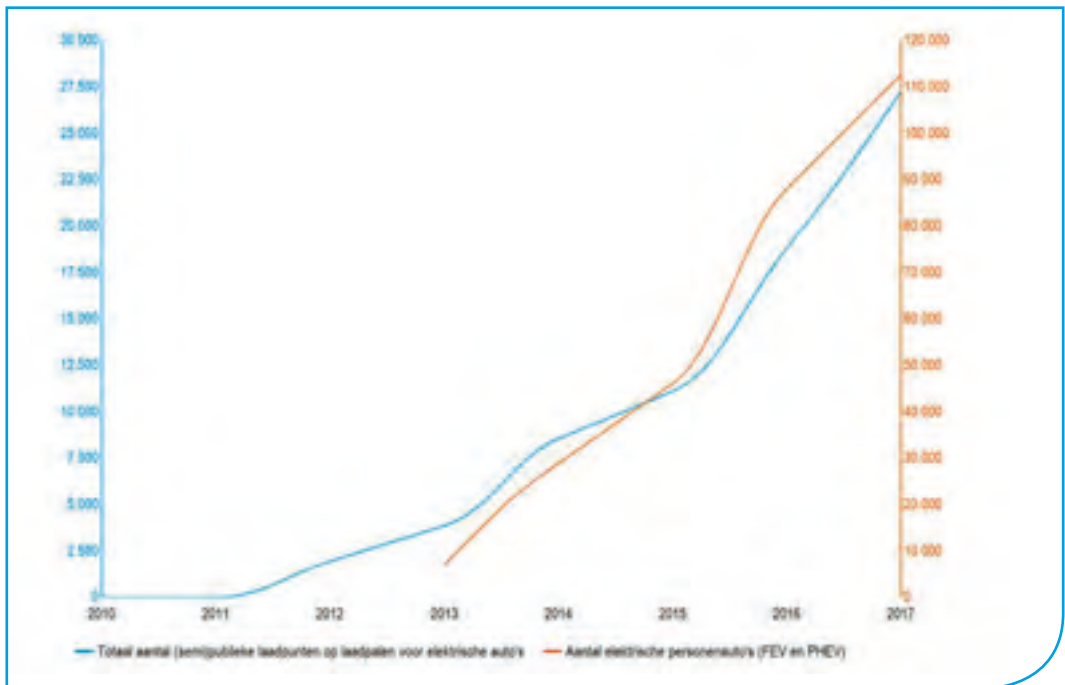
Figuur 2. Groeicurve elektrische voertuigen



Bron: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

Al die elektrische auto's hebben ook laadpalen nodig, die vaak in de publieke ruimte staan. Gemeenten spelen daar een rol in, bijvoorbeeld door het maken van afwegingen over het reserveren van publieke parkeerplaatsen voor elektrische auto's. Op dit moment zijn er in Nederland ongeveer 13.000 publieke en 14.500 semipublieke laadpunten.

Figuur 3. Groei van (semi)publieke laadpalen en aantal elektrische personenauto's in heel Nederland



Bron: Klimaatmonitor Rijkswaterstaat

Er zit nog veel verschil in het aanbod van (semi)publieke laadpunten per gemeente. De 'laadpuntendichtheid', het aantal (semi)publieke laadpunten per 1.000 woningen, loopt uiteen van 0,2 tot 12,8. Een bijzondere vermelding is hier op zijn plaats voor Terschelling, vanwege 21 laadpunten per 1.000 woningen. 15% van de gemeenten heeft tot 1 laadpunt per 1.000 woningen, 29% van de gemeenten heeft 1 tot 2 laadpunten per 1.000 woningen en 17 gemeenten hebben 7 of meer laadpunten per 1.000 woningen¹.

¹ Bron: Klimaatmonitor Rijkswaterstaat
https://klimaatmonitor.databank.nl/Jive?sel_guid=bb358bbc-07a0-4efe-a47b-4da65e6c814d

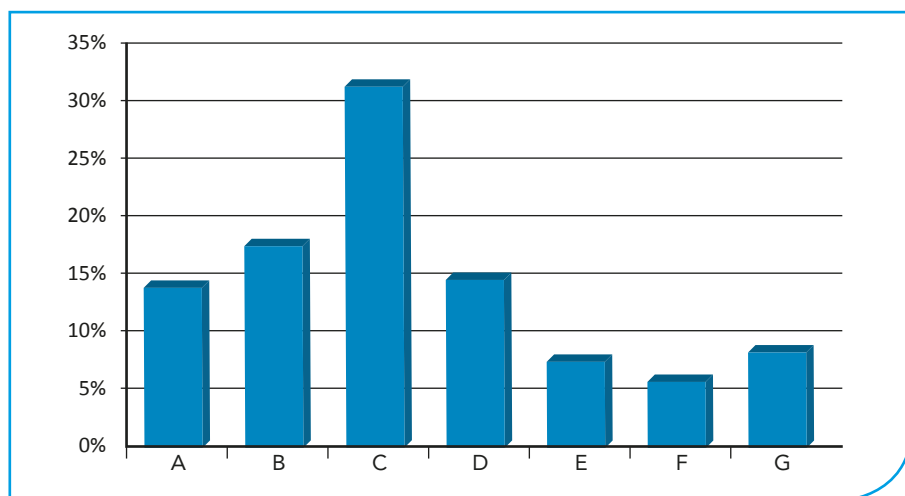
4 Gemeentelijk vastgoed en dienstensector

70% gemeentelijk vastgoed nog zonder energielabel

Het maatschappelijk vastgoed is in geen enkele gemeente de grootste energiegebruiker. Gemeenten geven in de enquête van juni 2016 wel massaal aan het eigen gemeentelijk vastgoed als onderdeel van maatschappelijk vastgoed aan te pakken.

Van het gemeentelijk vastgoed, waarvan het label ook bekend is, is het gemiddelde energielabel C. Onderstaande grafiek toont de verdeling van het gemiddelde label voor het gemeentelijk vastgoed voor heel Nederland. Echter, 70% van het gemeentelijk vastgoed heeft geen energielabel. Zonder energielabel is het heel lastig te bepalen wat er in die gemeentelijke gebouwen aan verbeteringen mogelijk zijn.

Figuur 4. Verdeling gemiddeld energielabel gemeentelijk vastgoed voor Nederland



Bron: Kadaster/ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

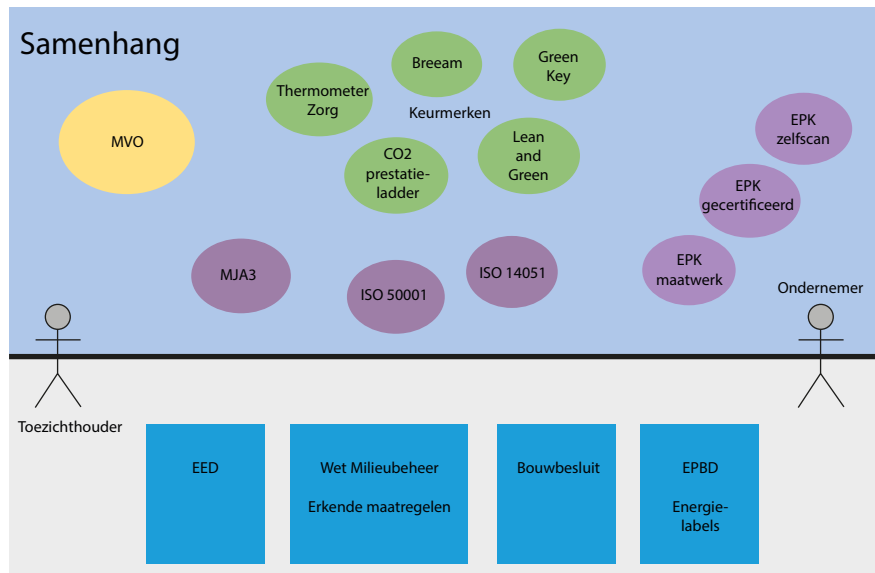
Energiebesparing in de dienstensector: de wortel en de stok

De dienstensector (kantoren, MKB, horeca, handel, etc.) maakt ongeveer 8% uit van het totale energieverbruik in Nederland. Ook hier verschillen gemeenten onderling weer flink. Energiebesparing in de dienstensector is een mix van verplichting en verleiding. Waar toezichthouders van gemeenten en omgevingsdiensten echter tegenaan lopen is de veelheid aan wet- en regelgeving op het gebied van energiebesparing bij bedrijven.

In volgende figuur over beschikbare instrumenten is te zien dat onder de lijn wet- en regelgeving staat waar drie ministeries bij zijn betrokken. Boven de lijn staan de vrijwillige instrumenten, zoals convenantaanpakken en

keurmerken. Waar zowel toezichthouders als het bedrijfsleven veel last van hebben, is gebrek aan samenhang in alle wet- en regelgeving en instrumentarium.

Figuur 5. Beschikbare instrumenten energiebesparing voor bedrijven, juni 2016



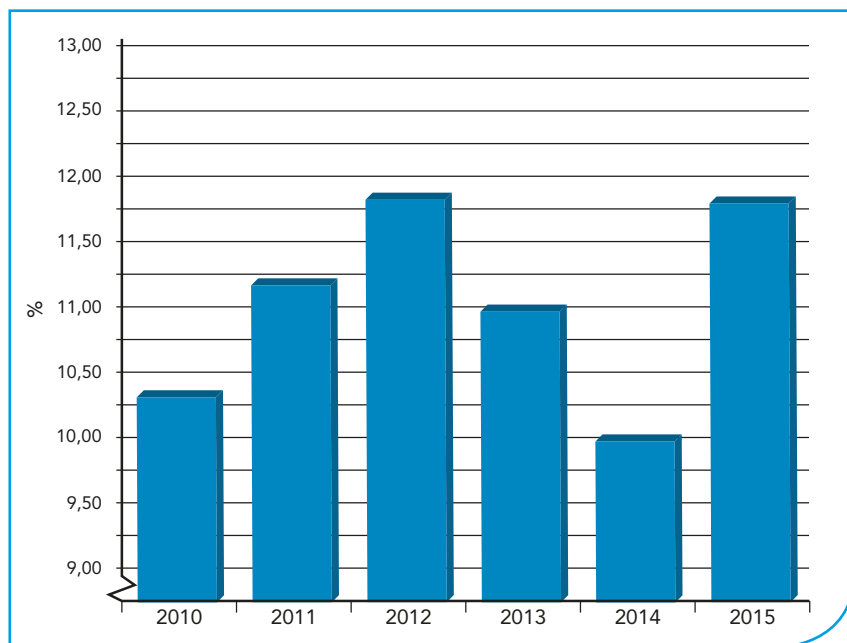
Bron: Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied

5 Hernieuwbare elektriciteit

Energieneutrale gemeenten zullen houden de hoeveelheid energie die wordt verbruikt zelf moeten opwekken. In de transitie naar een duurzame energievoorziening is daarom hernieuwbare elektriciteit van groot belang. Dit geldt ook op gebiedsniveau, bijvoorbeeld voor de regio's die in de pilot Energiestrategie meedoen. Hernieuwbare elektriciteit is dan een onderdeel van hernieuwbare energie. In het nieuwe Besluit Begroting en Verantwoording wordt de indicator '% hernieuwbare elektriciteit' opgenomen. Die geeft aan hoeveel procent van de in de gemeente gebruikte elektriciteit ook binnen de gemeente hernieuwbaar wordt opgewekt.

De algemene trend van het percentage hernieuwbare elektriciteit voor het totaal van Nederland geeft een wisselend beeld. De daling van 2012 tot en met 2014 is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de afname van het meestoken van biomassa in de elektriciteitscentrales.

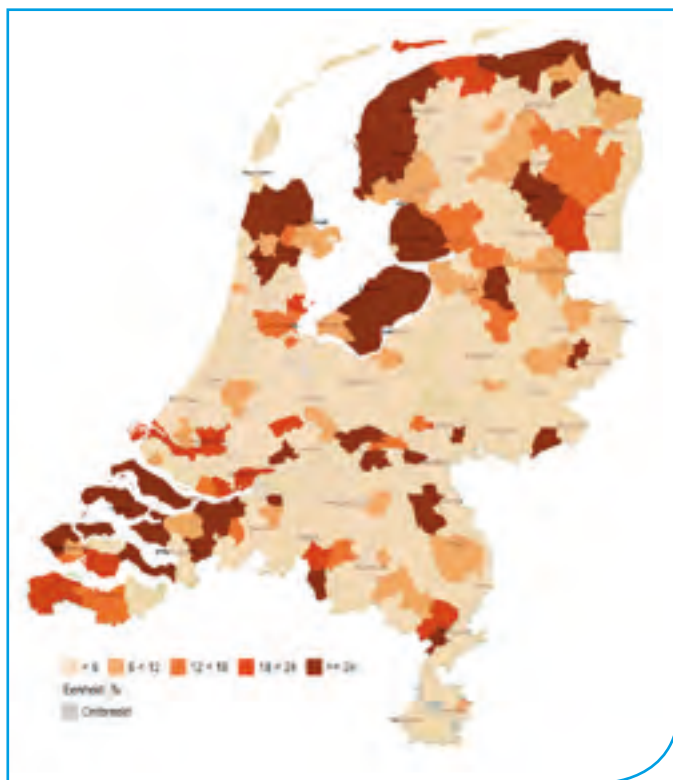
Figuur 6. Trend van het percentage hernieuwbare elektriciteit in heel Nederland



Bron: Klimaatmonitor Rijkswaterstaat

De verschillen per gemeente zijn ook hier groot. Wind op land is de meest bepalende factor, zo is het percentage hernieuwbare elektriciteit in de gemeente Zeewolde in 2015 390%. De opwekking door zonnepanelen groeit wel hard, maar blijft als percentage hernieuwbare elektriciteit vrij klein. 333 gemeenten halen nog geen 3 procent van de totale hoeveelheid gebruikte elektriciteit in de gemeente uit zonnepanelen. Andere vormen van opwekking van duurzame elektriciteit zijn bijvoorbeeld waterkracht, stortgas of biogas uit rioolwaterzuiveringsinstallaties.

Figuur 7: percentage hernieuwbare elektriciteit per gemeente in 2015



Bron: Klimaatmonitor Rijkswaterstaat

https://klimaatmonitor.databank.nl/Jive?sel_guid=c6a022e2-776a-4872-8050-7828e765a8c2

6 Circulaire economie

Op naar de circulaire economie!

Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de totstandkoming van een circulaire economie. Om onze huidige lineaire economie te transformeren is een fundamentele transitie gewenst op economisch, sociaal en ecologisch gebied. De wijze waarop deze transitie kan worden bereikt, moet op het niveau van een regio of gemeente worden verkend en in beeld worden gebracht. De kansen, opgaven en daarmee de inrichting van de circulaire economie, verschillen op lokaal en regionaal niveau. De uitdagingen en inzet zullen daarom van regio tot regio verschillen, soms zelfs van straat tot straat.

Voor een circulaire economie is een combinatie nodig van bronmaatregelen, nieuwe (circulaire) business modellen en terugwinning van grondstoffen. De

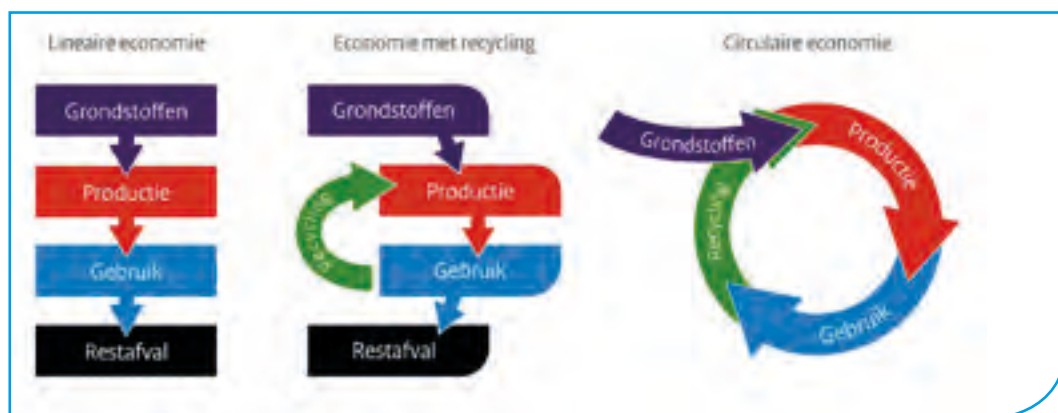
precieze combinatie is afhankelijk van de kenmerken van een regio of gemeente, zoals de regionaal gevestigde bedrijven, de inwoners en de aard van grondstoffenstromen.

De noodzakelijke transitie zal een prominente rol gaan spelen in onze maatschappij. Het zal voor iedereen direct merkbaar zijn in de directe leefomgeving en in de manier waarop mensen nu leven.

- Gemeenten zijn in staat individuele burgers en bedrijven bij de ontwikkeling van een regionale strategie te betrekken. Ook kunnen gemeenten zorgen voor de verbinding tussen het inzamelen van grondstoffen op lokaal niveau en het uiteindelijk benutten van die (waardevolle) grondstoffen binnen de lokale of regionale economie.
- Gemeenten werken samen bij het bevorderen van gedragsverandering van inwoners. Dit gebeurt onder meer door hen actief te betrekken bij de groeiende mogelijkheden van hergebruik, delen, huren, ruilen, repareren en tweedehands kopen en door goede locaties aan te bieden voor bijbehorende diensten, retoursystemen en reparatiecentra.

De VNG zet vooral in op het verbinden en delen van kennis en kunde uit de gemeentelijke en regionale uitvoeringspraktijk. Daarnaast zullen gemeenten en de VNG een rol spelen bij het analyseren van grondstofstromen op regionaal en stedelijk niveau, bij het stellen van regiospecifieke doelen en bij het herkennen van kansrijke ketens en netwerken. Kortom: Gemeenten zijn een substantiële schakel op lokaal en regionaal niveau om innovaties tot stand te brengen, (burger-)initiatieven op te schalen en belemmeringen weg te nemen.

Figuur 8. Van lineaire economie naar circulaire economie



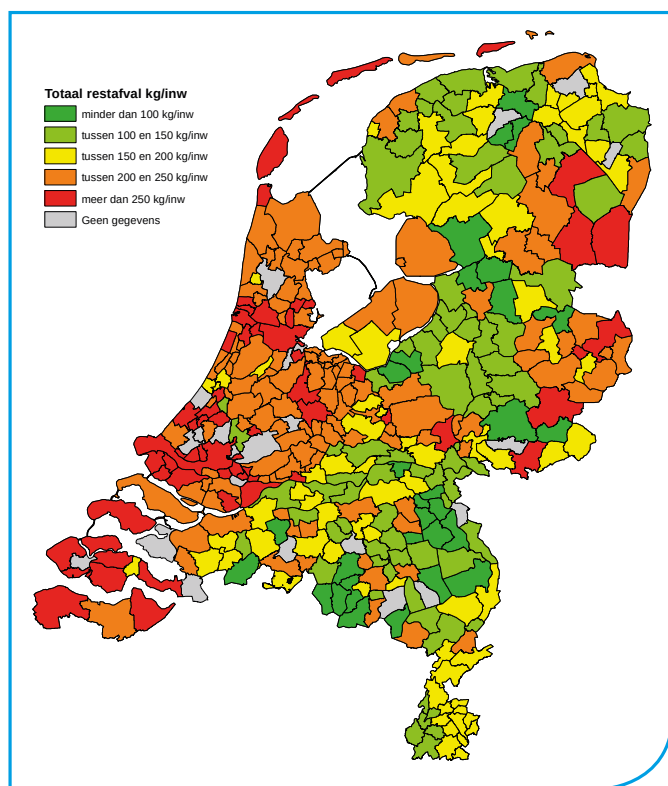
Bron: bron VNG 82/83/84

Verder met huishoudelijke grondstofstromen

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inzameling van het huishoudelijk afval. Om de verbranding van afval te beperken en de (waardevolle) grondstofstromen optimaal te kunnen benutten, wordt en is door gemeenten stevig ingezet op het scheiden van verschillende materiaalstromen uit het restafval. De ambitie om van gemiddeld 250 kilo restafval naar 100 kilo restafval per inwoner per jaar te komen, is vertaald in het uitvoeringsprogramma Van Afval Naar Grondstof. Zowel het ministerie van Infrastructuur & Milieu, als de Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD), Rijkswaterstaat en de VNG hebben deze ambitie onderschreven.

De stevig inzet zien we terug in de resultaten van gemeenten. Door slimme investeringen en/of wijzigingen binnen de gemeentelijke inzamelstructuur worden steeds meer huishoudelijke afvalstromen geschikt gemaakt voor hergebruik. Gemeenten laten hiermee zien dat zij werk maken van een kenmerkende fase binnen de circulaire economie: het terugbrengen van gebruikte materiaalstromen in de verschillende productketens.

Figuur 9. Hoeveelheid restafval na correcties nascheiding, 2015



Bron: CBS

Slimmer met energie, weerbaar tegen klimaatveranderingen

Zorgen voor een gezonde en veilige leefomgeving vraagt niet alleen slimmer omgaan met onze energiebehoefte en grondstoffen, maar ook dat we onze directe leefomgeving weerbaar maken voor klimaatveranderingen. Zodat onze gebouwen en openbare ruimte niet onder water komen te staan, het landelijk gebied niet uitdroogt en de temperatuur in steden aangenaam blijft.

De piekbuien en wateroverlast waarmee we juni 2016 te maken hebben gehad, onderschrijven de urgentie van de opgave. De verwachting is bovendien dat het klimaat verder verandert: we krijgen te maken met meer droogte, meer natte periodes, hogere temperaturen en een stijgende zeespiegel. De piekbuien zullen dus in aantal toenemen, net als zachte winters en hittestress in steden. Factoren zoals de toename in omvang en verdichting van het bebouwd gebied vergroten het probleem.

De klimaatverandering heeft gevolgen voor heel veel beleidsterreinen van gemeenten. Net als Rijk en provincies, wegen gemeenten daarom waterrobuustheid en klimaatbestendigheid integraal mee bij ruimtelijke ontwikkelingen, zodat Nederland in 2050 daadwerkelijk klimaatbestendig is ingericht. Nu al is in de gemeentelijke rioleringsplannen het beleid vastgelegd voor omgaan met hemelwater en grondwater. Hemelwater wordt in toenemende mate bovengronds geborgen of afgevoerd via bijvoorbeeld wadi's, groenstroken en daarvoor ingerichte openbare ruimte. Dat is een kosteneffectieve aanpak die ook bijdraagt aan een integrale benadering van groen, wegen en riolering en helpt bij het beperken van hitte. Maar denk ook aan het opvangen van water op waterpleinen, drijvende woningen, meer groen of verplaatsing van vitale infrastructuur. Ook op andere beleidsterreinen passen gemeenten hun beleid aan, zoals op het gebied van volksgezondheid (bijvoorbeeld een hitteplan), communicatie, burgerparticipatie en calamiteitenbeheersing.

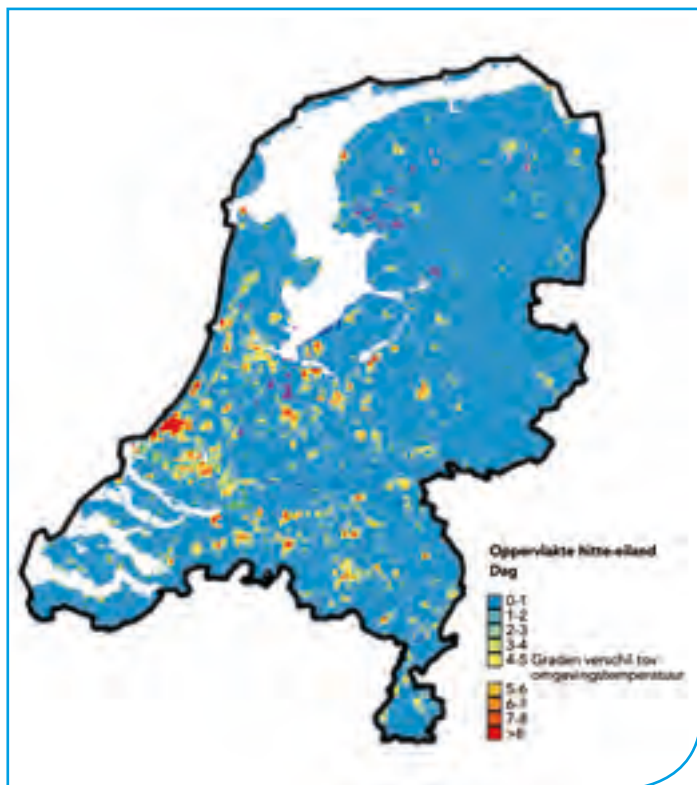
Voor een gezamenlijke en effectieve aanpak voor klimaatadaptatie stellen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen voor 2018 een deltaplan Ruimtelijke Adaptatie op. Voor de volgende paragraaf is gebruik gemaakt van het concept-deltaplan.

Klimaatontwikkelingen: hitte-eilanden

Het klimaat verandert. Het wordt in de toekomst warmer, regent vaker en harder en de intensiteit van onweer en hagel neemt toe. Hierdoor kunnen er hitte-eilanden in stedelijk gebied ontstaan, zorgt regenwater lokaal vaker voor overlast en worden de effecten van droogte vaker zichtbaar. Volgens het planbureau van de Leefomgeving kan hittestress al op korte termijn geer

grote gevolgen voor mensen hebben. In de stedelijke omgeving is het 's zomers gemiddeld 1 graad warmer dan in de landelijke omgeving en in de warme zomernachten kan het verschil oplopen tot 5 graden. In de toekomst kan het verschil plaatselijk zelfs oplopen tot 8 graden. Hittestress kan (bij kwetsbare groepen) tot meer arbeidsuitval, toename van ziektes en vervroegde sterfte leiden.

Figuur 10. Hitte eilanden



Bron: Klimaateffectatlas

Klimaatontwikkelingen: droogte

Door de verandering van het klimaat, komen er langere periodes van droogte. Dit zorgt voor o.a.:

- Versnelde bodemdaling, funderingsschade en andere schade aan constructies, waardoor de kosten van het beheer en onderhoud van de publieke en private ruimte fors toenemen. In figuur is te zien dat de bodemdaling (in veengebieden) kan oplopen tot 2 cm per jaar!
- Verdroging van natuurgebieden, groen in de stad en verlies van landbouwproductie. Bij droogte kan de verdamping van (stedelijk) groen halveren, wat tot gevolg geeft dat de temperatuur verder stijgt

- Waterkwaliteitsproblemen: door droogte neemt o.a. de verzilting en kans op blauwalg toe, waardoor zwemwater vaker wordt afgekeurd en stedelijk water gaat stinken.

Figuur 11. Droogte, en daarmee watertekort, leidt tot daling van de bodem

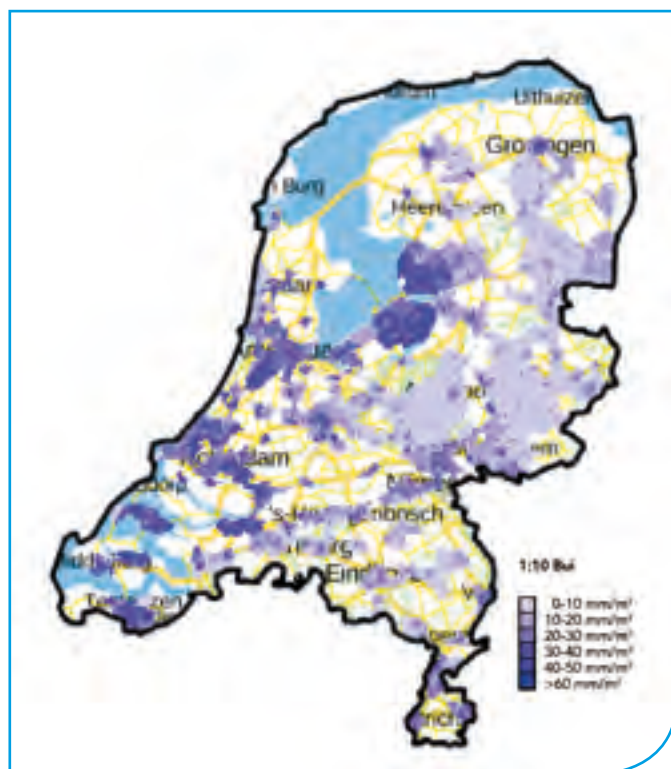


Bron: Klimateffectatlas

Klimaatontwikkelingen: wateroverlast

Extreme neerslaggebeurtenissen komen nu al twee tot vijf keer zo vaak voor als in de jaren '50 en gaan in de toekomst nog vaker optreden, tot 5 keer zo vaak als in 1950. De gevolgen hiervan verschillen per gebied, maar in zijn algemeenheid neemt de kans op wateroverlast toe. In stedelijk gebied stroomt regenwater bij korte, maar hevige regenbuien grotendeels via riolering en de openbare weg. Het riool is niet geschikt om zoveel water in korte tijd af te voeren en het teveel aan water stroomt dan naar lage plekken, waar het schade kan veroorzaken. Schade zoals de stremming vangen of spoorwegen en waterschade aan gebouwen. De gevolgen hiervan zijn groot en zowel financieel als emotioneel. Onderstaande figuur laat zien waar de kans op wateroverlast groot is.

Figuur 12. Wateroverlast



Bron: Klimaateffectatlas

Circa 65% van de gemeenten geeft aan in 2015 maatregelen te hebben getroffen om regenwateroverlast tegen te gaan. De investeringen van gemeenten zijn gestegen van € 200 miljoen in 2014 naar € 225 miljoen in 2015 (exclusief BTW). In 2015 gaven gemeenten in totaal € 1,6 miljard uit aan het totale waterbeheer.²

² Bron: monitor gemeentelijke watertaken 2016

De samenwerkende gemeente

4 Lokale democratie

Jornt Zuylen, Juliette Van der Jagt-Jobsen, Bowy van Leuven

De democratie, dus ook de lokale, heeft in Nederland geen last van een algemene legitimiteitscrisis, wel spelen er specifieke problemen die om aandacht vragen. Zo wordt er over politiek en politici nogal negatief gedacht. De interesse in en betrokkenheid bij lokale politiek houdt niet over, en het opkomstpercentage bij lokale verkiezingen is fors teruggelopen, al is het de laatste keren stabiel. Andere vormen van participatie, bedoeld als aanvulling op de representatieve democratie, zijn relatief onbekend en er wordt mede daardoor weinig gebruik van gemaakt.

In dit hoofdstuk komt achtereenvolgens aan bod:

- 1 Legitimiteit lokale democratie
- 2 Verkiezingen en stemmen
- 3 Andere vormen van democratische participatie

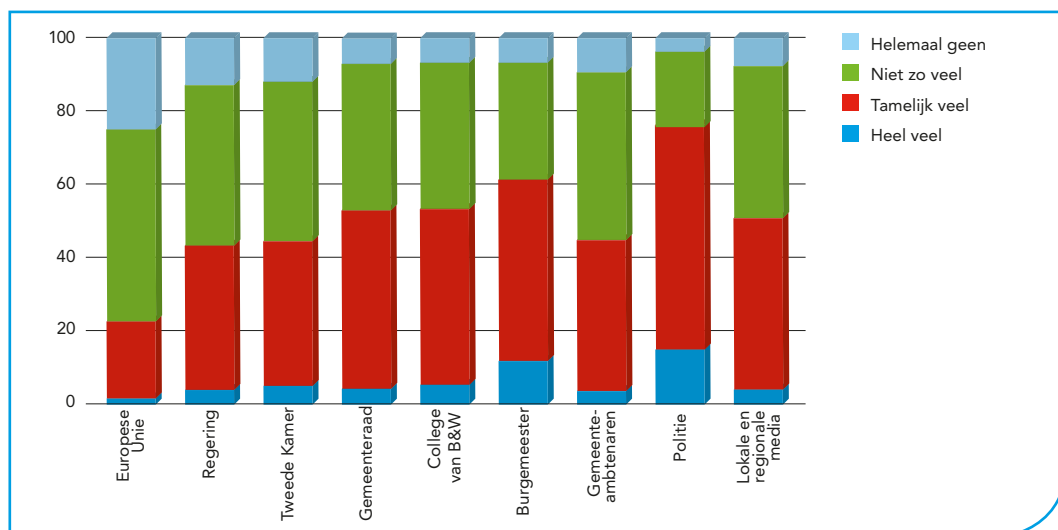
1 Legitimiteit lokale democratie

Geen algemene legitimiteitscrisis, wel specifieke problemen

Steun voor democratische principes en het functioneren van de democratie is in Nederland in het algemeen groot en stabiel. Van een grote legitimiteitscrisis van de Nederlandse democratie is geen sprake¹.

Er is echter een aantal specifieke problemen te ontwaren in de analyse van het SCP, zoals de spanning tussen enerzijds ‘massale steun voor de democratie’ en anderzijds ‘wijdverbreide afkeer van de politiek als zodanig’. Ofwel: de steun die inwoners hebben voor democratie en democratische principes is groter dan de steun voor politieke instituties en zittende gezagsdragers. De politieke onvrede richt zich daarbij met name op een gebrek aan politieke responsiviteit². Deze tendens is op lokaal niveau eveneens waarneembaar. Het Lokaal Kiezersonderzoek (2016: 19) laat zien dat ruim zeventig procent van de respondenten tamelijk tot zeer tevreden is met het functioneren van de democratie in de eigen gemeente. Het vertrouwen in (politieke) instituties blijft daar bij achter (zie figuur 1). Daar waar de burgemeester tamelijk tot heel veel vertrouwen geniet van meer dan zestig procent van de lokale bevolking, heeft bijna vijftig procent niet zo veel of helemaal geen vertrouwen in de gemeenteraad en het college van B&W.

Figuur 1. Vertrouwen in (politiek) instituties



Bron: LKO 2016

1 SCP 2015, p.14; Hendriks et al. 2013; Thomassen et al. 2014

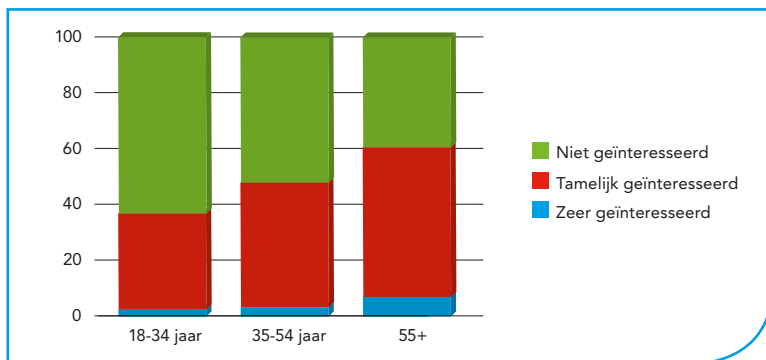
2 Den Ridder & Dekker, 2015: 8

Het lage vertrouwen in (politieke) instituties op lokaal niveau kan ten dele worden verklaard als afspiegeling van het gebrek aan vertrouwen in instituties op nationaal niveau. Daar is stemgedrag een goede indicator van. Zo is stemgedrag op lokaal niveau vooral een weerspiegeling van landelijke voorkeuren en trends, ondanks grote verschillen in lokale thematiek, lokale hot issues en lokale lijsttrekkers. De voornaamste motivaties voor het uitbrengen van een 'unieke' (afwijkende) stem op lokaal niveau zijn: veranderde stemvoorkeur, het niet meedoen van de landelijke partij en het hebben van andere belangen op lokaal versus nationaal niveau.

Er zijn echter meer factoren die duiding geven aan de kloof tussen het vertrouwen in democratie en politiek dan de doorvertaling van landelijke (on)tevredenheid, namelijk:

- A Interesse in de lokale politiek: De interesse in de lokale politiek is niet bijster hoog te noemen. Slechts een klein deel van de bevolking is zeer geïnteresseerd in de lokale politiek (4,5%). Vooral onder jongeren is nauwelijks interesse: een ruime meerderheid geeft aan rondt niet geïnteresseerd te zijn in het lokale bestuur. Een aanzienlijke groep geeft aan tamelijk geïnteresseerd te zijn. Volgens het Lokaal Kiezersonderzoek (LKO) (2016: 25) doet dit vermoeden dat mensen 'wel degelijk geïnteresseerd zijn in sommige onderwerpen, maar dat deze interesse niet onvoorwaardelijk is en niet voor alle onderwerpen geldt'.

Figuur 2. Interesse naar leeftijd



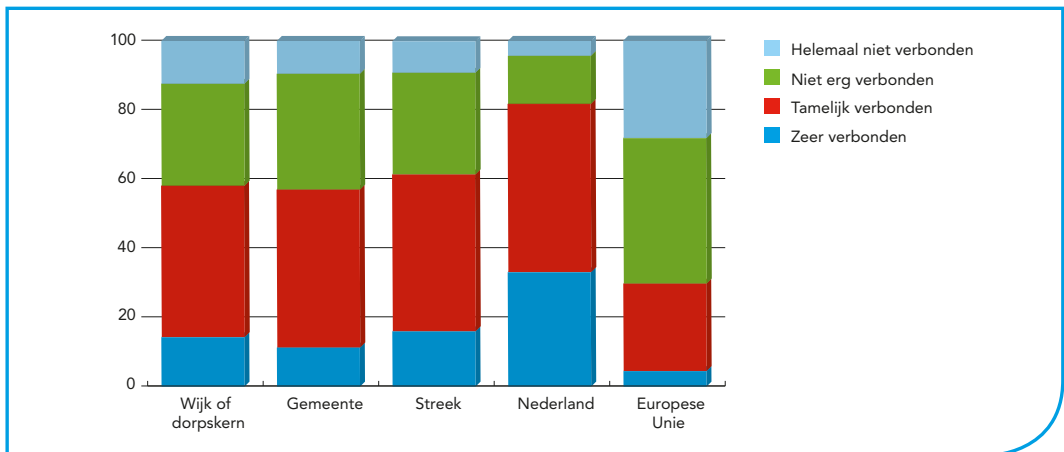
Bron: LKO 2016

- B Kennis van de lokale politiek: De meeste burgers zijn niet op de hoogte van de procedurele 'details' van het lokale bestuur. Zo weet slechts 20,6% van de respondenten van het LKO (2016: 27) dat wethouders in hun gemeente niet in de gemeenteraad zitten. Hoewel dit op zichzelf niet dramatisch is, geeft het aan dat de Wet dualisering gemeentebestuur het

bestuur niet per se laagdrempeliger heeft gemaakt.

- C Mate van verbondenheid: De verbondenheid met lokale democratie gaat niet heel diep. Deze diffuse vorm van politieke steun is op lokaal niveau met ongeveer 60% niet bijzonder hoog te noemen en zelfs aanzienlijk lager dan de verbondenheid met het nationale niveau. De binding met de regio ten opzichte van binding met het nationale niveau is relatief sterk in landelijke gemeenten en het zwakst in de G4.

Figuur 3. Verbondenheid met vijf geografische niveaus



Bron: LKO 2016

- D Mate van invloed: Door BMC (2014) werden respondenten naar hun mening gevraagd over de uitspraak: 'Mensen zoals ik hebben geen enkele invloed op de gemeentepolitiek'. Met deze uitspraak was 46% van de respondenten het eens, terwijl nog eens 14% aangaf niet te weten of dat het geval is.
- E Effectiviteit participatie: Lokale politieke participatie wordt als niet bijster effectief beschouwd. Ongeveer 30% van de respondenten van het LKO (2016: 34) denkt dat het zin heeft om contact te leggen met een lokale politicus of ambtenaar, een insprekavond te bezoeken of een petitie te tekenen. Een meerderheid denkt zelfs dat er met deze activiteiten weinig of niets te bereiken is.

Gesteld kan worden dat tevredenheid met de lokale democratie eerder een *gedepolitiseerd imago en algemeen politiek oordeel* is, dan een oordeel op basis van de eigen prestaties van de lokale democratie. Lokaal stemgedrag is voor een belangrijk deel uiting van nationale voorkeuren; er is weinig structuur in lokale voorkeuren. Daarnaast is er een lage en selectieve

participatiegraad waarneembaar, voortkomend uit de beperkte interesse, kennis en verbondenheid met gemeentepolitiek en gemeentebestuur (A, B en C). Een eenvoudige oplossing daarvoor is niet voorhanden, gezien de perceptie bij de bevolking over de effectiviteit van participatie en de mate van invloed op de gemeentepolitiek (D en E).

2 Verkiezingen en stemmen

Lokale verkiezingen, lokale partijen en representativiteit gemeenteraden

Wanneer wordt gekeken naar de betrokkenheid van inwoners bij de gemeentepolitiek en de representanten daarvan, het gemeentebestuur en de gemeentelijke volksvertegenwoordigers, dan is de opkomst van kiezers bij lokale verkiezingen een voor de hand liggende graadmeter. Aanvullend daarop wordt hier gekeken naar de opkomst van het fenomeen lokale partijen als mogelijke verklarende factor van betrokkenheid. Tot slot wordt bezien in hoeverre de samenstelling van de gemeenteraden een representatieve afspiegeling vormt van de bevolking (en de belangen die de diverse groepen behartigen).

Deze vormen van betrokkenheid bij de lokale democratie worden vervolgens in paragraaf 3. 'Andere vormen van democratische participatie' afgezet tegen de mate waarin inwoners maatschappelijk participeren.

Nederland stemt

Om de vier jaar worden de Nederlandse gemeenteraadsleden gekozen. Artikel 129 van de Grondwet schrijft voor dat de leden rechtstreeks worden gekozen. Rechtstreeks betekent zonder tussenpersonen of tussenschakels. Dit betekent ook dat die leden een zetel behalen die de meeste stemmen krijgen. In het huidige systeem (evenredige vertegenwoordiging) worden stemmen overgedragen.

Niet iedereen mag stemmen. Stemmen is een recht. Stemrecht hebben alle Nederlanders en andere EU-onderdanen die ook daadwerkelijk in Nederland wonen, mits zij 18 jaar of ouder zijn. Niet-EU-onderdanen die langer dan vijf jaar (legaal) in Nederland verblijven, mogen stemmen. Voor de Tweede Kamerverkiezingen kent de Grondwet uitsluitend kiesrecht toe aan Nederlanders, ongeacht of zij woonachtig zijn in Nederland.

Het al dan niet gebruikmaken van het recht om te stemmen kan een indicatie zijn voor het betrokken zijn bij het democratisch proces en daarmee dus de lokale politiek. Maar het is zeker niet de enige indicatie.

Opkomst van kiezers bij de gemeenteraadsverkiezingen

De onder het kopje *Geen algemene legitimiteitscrisis, wel specifieke problemen* gepresenteerde cijfers laten zien dat er geen grote legitimiteitsproblemen zijn met een aantal belangrijke elementen van de lokale democratie.

Toch wijzen andere cijfers in een andere richting: waar we over een langere periode (1986-2002) kunnen constateren dat de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen fors is gedaald, schommelt deze opkomst de laatste jaren rond de 50%. In 2014 was het landelijke opkomstpercentage 54%.

Op basis van de gegevens van de Kiesraad is figuur 1 samengesteld.

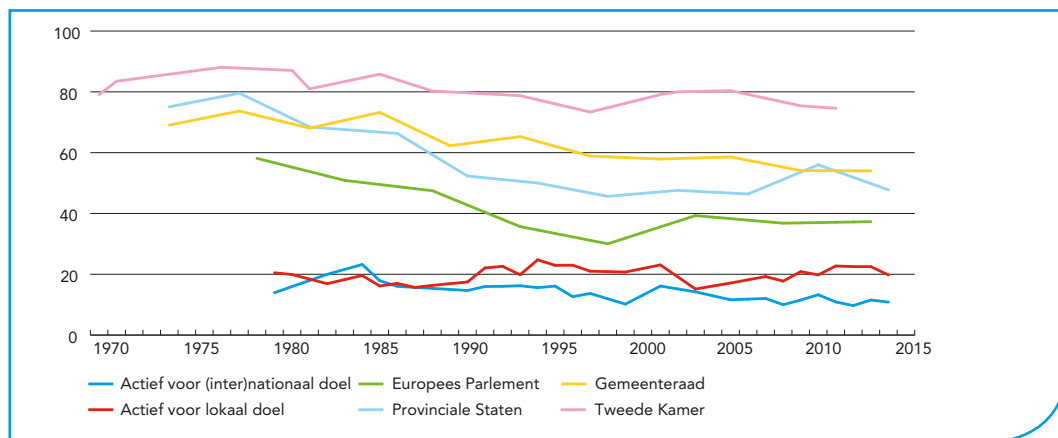
Figuur 4. Opkomstpercentage en percentage stemmen op lokale partijen

Jaartal	Opkomstpercentage	Procenten van de stemmen op lokale partijen	Deelname landelijke partijen aan verkiezingen	Deelname lokalen aan verkiezingen
1986	73,23	-	17	
1990	62,29	-	10	
1994	65,28	-	15	
1998	58,88	-	15	
2002	57,90	-	12	
2006	58,56	22,10%	28	ja
2010	54,13	23,66%	26	ja
2014	54,00	27,77%	34	ja

Bron: Kiesraad

Ook de volgende figuur geeft de opkomst bij onder meer de gemeenteraadsverkiezingen weer.

Figuur 5. Opkomst bij algemene verkiezingen en deelname aan collectieve acties, 1970-2015 (in procenten)



Bron: LKO 2016

Hoewel de opkomst de laatste jaren relatief stabiel is, is het de vraag in hoeverre verkiezingsuitslagen met een dergelijk laag opkomstpercentage nog als representatief kunnen gelden. De verdeling qua geslacht laat geen grote verschillen zien: mannen stemmen net wat vaker dan vrouwen. Er is bij de groep die opkomt echter wel sprake van oververtegenwoordiging van met name ouderen en hoger opgeleiden. Dit brengt het risico met zich mee dat bepaalde groepen en hun belangen geen plek krijgen in de vertaling van de verkiezingsuitslagen naar samenstelling van gemeenteraden.

Daarnaast zien we met betrekking tot de stedelijkheid en de activiteit van de participanten bij de grote steden een lichte stijging ten opzichte van de landelijke gebieden. Echter met één uitzondering, en dat is de activistische actieveling die in de landelijke gebieden meer vertegenwoordigd is.

Figuur 6. Opkomst bij raadsverkiezingen en deelname aan niet-electorale lokale politieke activiteiten (in procenten)

		Gestemd bij raads- verkie- zingen	Totaal lokaal actief ^a	Instituti- oneel actief ^b	Activis- tisch actief ^c	Virtueel actief ^d
Allen		54	19	10	9	5
Sekse	man	55	22	10	14	6
	vrouw	53	17	9	7	4
Leeftijd	15-34	42	22	10	8	9
	35-54	49	17	7	8	5
	55+	66	20	10	14	2
Opleidingsniveau	basis/vmbo	48	14	7	7	3
	havo/vwo/mbo	50	17	7	9	5
	hbo	63	27	14	16	5
	wo	70	29	15	17	9
Stedelijkheid gemeente	G4 (4 grootste steden)	57	20	9	8	8
	G41 (overige grote gemeenten)	52	21	10	10	5
	overig, niet landelijk	55	19	9	11	4
	landelijk	55	18	6	11	5

a Het gaat hier om het aandeel dat meedoet aan één of meer van de activiteiten in figuur 3.2.

b Heeft, deelgenomen aan ten minste één van de volgende activiteiten: contact leggen met gemeenteraadslid, inspraakavond bezocht, gemeenteraadsvergadering bezocht, lidmaatschap politieke partij, contact opgenomen met lokale partij.

c Heeft deelgenomen aan ten minste één van de volgende activiteiten: tekenen petitie, deelgenomen aan burgerinitiatief, actief in actiegroep, contact opgenomen met lokale media.

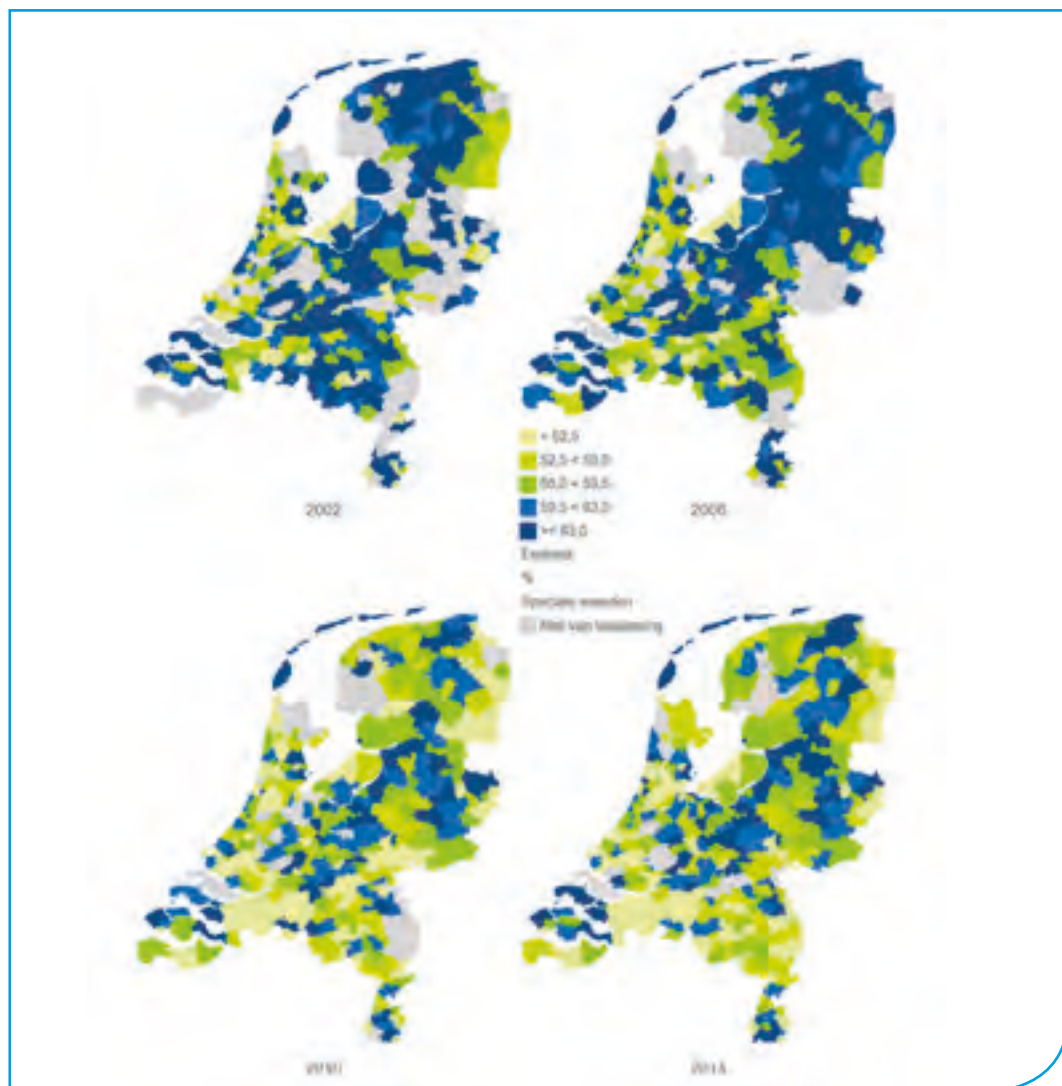
d Heeft commentaar gegeven op sociale media en/of berichten over politieke zaken gedeeld op sociale media.

Bron: LKO 2016

Regionale spreiding van opkomst bij verkiezingen

Wat betreft de regionale spreiding van de opkomst bij verkiezingen kan verder het volgende beeld worden geschetst. In figuur 7 wordt in vier kaarten de regionale spreiding van de opkomst bij verkiezingen in de periode 2002-2014 in beeld gebracht.

Figuur 7. Opkomstpercentage bij verkiezingen gemeenten 2002-2014



Bron: Kiesraad en Waarstaatjegemeente.nl

Uit de kaarten valt af te leiden dat er sinds 2006 een teruggang is te zien in het aantal burgers dat stemt. In 2006 waren nog grote delen van Nederland blauw met een opkomstcijfer boven de 59,5% en zelf boven de 63%. In de daaropvolgende jaren is dat aanmerkelijk minder. Daarbij valt op dat in sommige gemeenten de opkomst wel hoog blijft of zelfs stijgt. Dit is in het bijzonder het geval in gemeenten die liggen op de lijn Walcheren, Zuid-Hollandse Eilanden, Hoekse Waard, Veluwe. Deze lijn wordt ook wel aangeduid met de term 'bible belt'. Deze gemeenten kennen een

overwegende protestantschristelijke bevolking. Zo stemde in 2010 in de gemeente Staphorst 80% van de bevolking en in Rouveen zelfs 94%³. Tevens lijkt er een correlatie te zijn tussen een meer dan gemiddelde opkomst en de grootte van de christelijke politieke partijen. In 2010 werd in Zeeland met een gemiddelde opkomst van 59,08%, de grootste opkomst gemeten in Reimerswaal. Hier werd de SGP de grootste partij. Ook in Tholen waar de opkomst 64,1% betrof is de SGP de grootste partij.⁴ Een verklaring hiervoor kan zijn dat vanuit de protestantschristelijke traditie een groot plichtsbesef aanwezig is.

De hoogte van de opkomstverschillen bij de gemeenteraadsverkiezingen tussen de gemeenten blijkt sterk bepaald te worden door een aantal kenmerken van gemeenten, waaronder (in het bijzonder) de mate waarin bewoners religieuze diensten bezoeken, de leeftijdsverdeling, het opleidingsniveau, het inkomensniveau en de etnische samenstellingen van de bevolking. Het percentage 'bewoners van 18 jaar en ouder dat maandelijks of vaker religieuze diensten bezoekt' is verreweg het belangrijkste voor de opkomst. De opkomst is hoger wanneer een groter dan gemiddeld aandeel bewoners in een gemeente maandelijks of vaker religieuze diensten bezoekt. De opkomst wordt ook positief beïnvloed door een bovengemiddeld aandeel ouderen onder de bevolking, een bovengemiddeld aandeel hoogopgeleiden en een hoger dan gemiddeld huishoudinkomen. Een groter dan gemiddeld aandeel niet-westerse allochtonen onder de bevolking draagt juist bij aan een lagere opkomst. De vijf genoemde kenmerken verklaren samen 63% van de opkomstverschillen tussen gemeenten in 2014.⁵

Figuur 8. Invloed van gemeentelijke kenmerken op de opkomst in 2014

Kenmerken van gemeenten	Gemiddeld per gemeente	Verklaarde variantie
• % 65-plussers onder de bevolking van 15 jaar en ouder (2014)	23%	0,013
• % hoogopgeleiden (HBOIWO) onder de bevolking van 15-75 jaar (2014)	26%	0,038
• Gemiddeld gestandaardiseerd inkomen van particuliere huishoudens in de gemeente	24.712	0,018
• % niet-westerse allochtonen onder de bevolking (2014)	6%	0,091
• % bewoners van 18 jaar en ouder dat maandelijks of vaker religieuze diensten bezoekt (2013)	17%	0,328

Bron: Universiteit van Tilburg

3 Stentor 19 maart 2014.

4 Zeeuwse Regio.

5 Universiteit van Tilburg, 2016, p. 45.

Bovendien hebben gemeenten vaak een lage opkomst als er sprake is van herindelingsverkiezingen of uitgestelde verkiezingen.

Figuur 9. Invloed van herindelingsverkiezingen op de opkomst in 2014

Tabel 4.2 Invloed van herindelingsverkiezingen op de opkomst in 2014

Herindeling	Gemiddeld per gemeente	Verklaarde variantie
• Herindelingsverkiezing rond 2014	3%	0,047

Bron: Universiteit van Tilburg

De hiervoor genoemde kenmerken van gemeenten en de herindelingsverkiezingen verklaren samen 68% van de opkomstverschillen tussen gemeenten in 2014. Het is daarbij wel zo dat het aantal herindelingen bij maar 3% van alle gemeenten relatief klein is.

Voorts is het aantal stembureaus in gemeenten relevant voor de hoogte van de opkomst. Een groter aantal stembureaus per duizend inwoners draagt bij aan een hogere opkomst, evenals een toename van het absolute aantal stembureaus in gemeenten. Daarnaast valt een positieve invloed te zien van de uitgave van minstens één eurocent per bewoner aan stemfaciliteiten.

Figuur 10. Stembureaus en stemfaciliteiten (de factur uitgaven heeft alleen betrekking op de gemeenten die extra stemfaciliteiten hebben ingezet in 2014)

Tabel 4.4 Stembureaus en stemfaciliteiten (de factor uitgaven heeft alleen betrekking op de gemeenten die extra stemfaciliteiten hebben ingezet in 2014)

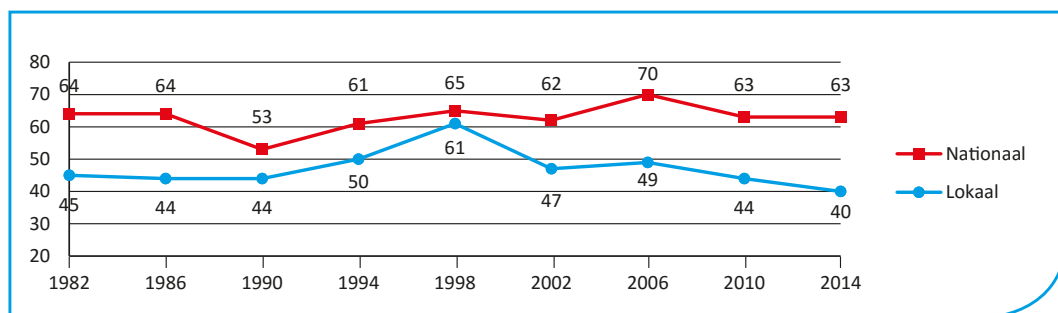
Aantal stembureaus	Gemiddeld per gemeente	Verklaarde variantie
Aantal stembureaus per 1.000 inwoners	0,60	0,042
Inzet van extra stemfaciliteiten*	Percentage gemeenten	Verklaarde variantie
Geen extra stemfaciliteiten ingezet	47%	-
Stembureaus op centrale plekken (bijv stations)	20%	-
Een mobiel stemlokaal (stembus)	15%	-
Bijzondere openingstijden stembureaus	6%	-
Wegwijzers naar stembureaus	35%	-
Opvallende markeringen buiten bij stembureaus	12%	-
Andere stemfaciliteiten	5%	-
Uitgaven aan extra stemfaciliteiten (extra aan derden)	Percentage gemeenten	Verklaarde variantie
Minstens 1.000 euro totaal uitgegeven als gemeente	30%	-
Minstens 1 eurocent per bewoner uitgegeven als gemeente	38%	0,011

Bron: Universiteit van Tilburg, 2016

Daarentegen blijkt de communicatie-inzet van gemeenten voor de gemeenteraadsverkiezingen geen statistisch significant effect op de opkomst te hebben. Dat geldt ook voor specifieke kenmerken ervan, het startmoment van de campagne, het zich al dan niet richten op doelgroepen en de uitgaven aan communicatie.⁶

Tot slot: het opkomstpercentage bij lokale verkiezingen is lager dan bij de landelijke verkiezingen. Een belangrijke, bewezen factor om dit verschil te verklaren is interesse in landelijke politiek. Over het algemeen is de interesse in lokale politiek kleiner dan in de landelijke politiek. Dat verschil in interesse is de laatste jaren groter geworden, zoals de volgende figuur aantoont.

Figuur 11. Percentage tamelijk en zeer geïnteresseerd in lokale en nationale politiek



Bron: Universiteit van Tilburg, 2016

Opkomst van lokale partijen

Hoewel de opkomst bij de lokale verkiezingen daalt, valt er wel een sterke stijging te ontwaren in het aantal deelnemende partijen op lokaal niveau en een stijging in de populariteit van de lokale partijen. Uit figuur 12 kan worden afgelezen dat er sprake is van een gestage groei, waarbij de uitslag van de verkiezingen in 2002 eruit springt. Dat was het jaar waarin de partij Leefbaar Nederland ook lokaal veel navolging kreeg.

Figuur 12. Percentage stemmen op lokale partijen door de jaren heen

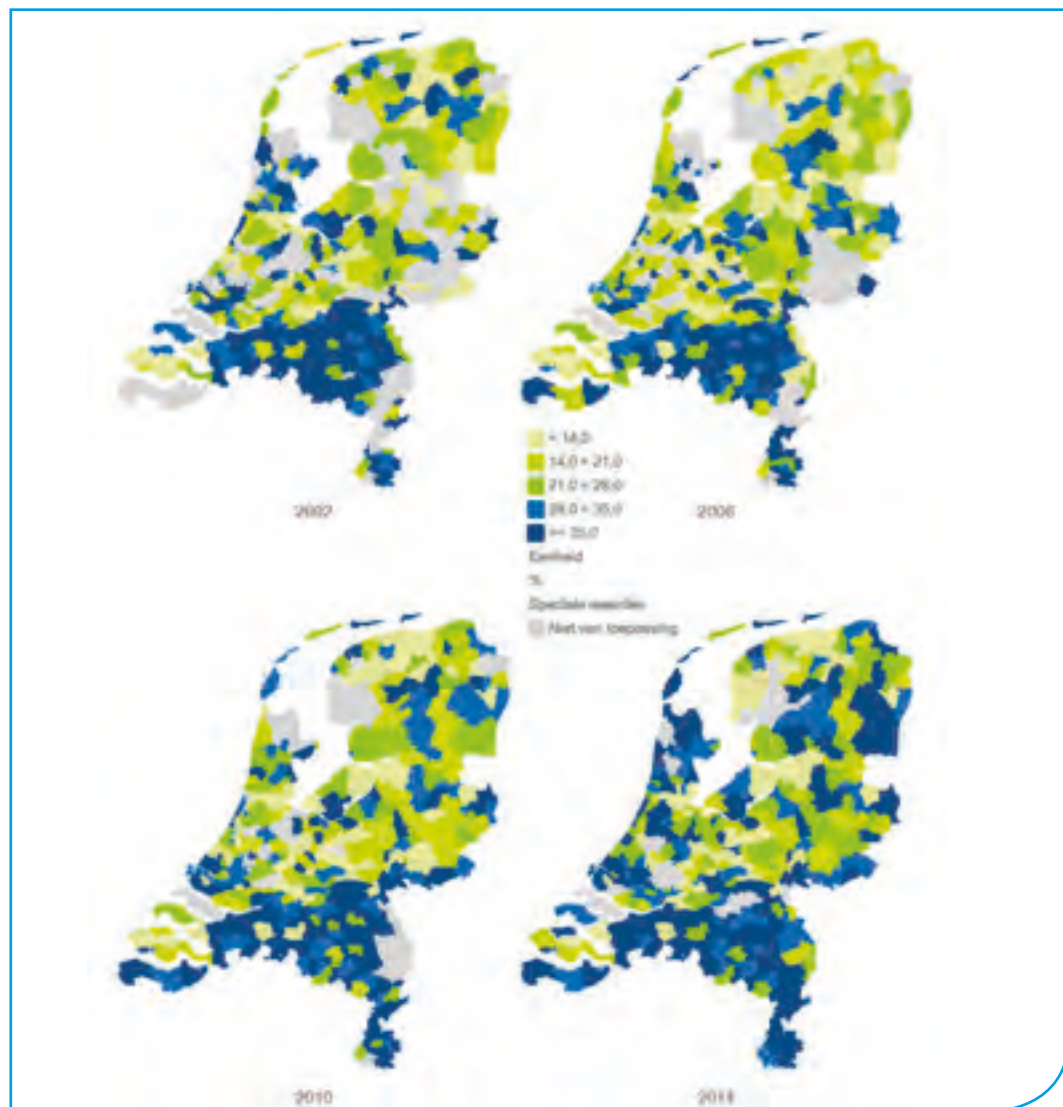
Jaartal	Percentage stemmen	Jaartal	Percentage stemmen
1994	16,44%	2006	22,10%
1998	18,32%	2010	23,66%
2002	25,02%	2014	27,77%

Bron: Kiesraad

⁶ Universiteit van Tilburg, 2016, p. 47 e.v., 58.

In aanvulling op deze percentages geven de kaarten in figuur 4 een beeld van de spreiding van het fenomeen lokale partijen in de periode 2002-2014.

Figuur 13. Ruimtelijke spreiding van stempercentage op lokale partijen 2002-2004



Bron: Kiesraad en Waarstaatjegemeente.nl

Uit de bovenstaande kaarten blijkt dat deze groei vooral wordt veroorzaakt door verspreiding van de lokale partijen over Nederland en niet door een hoger aantal stemmen in gemeenten waar lokale partijen reeds langer actief zijn. Vanaf 2006 wordt meer spreiding zichtbaar van lokale partijen over

Nederland. In 2014 is veel minder onderscheid bij de verspreiding van lokale politieke groeperingen.

Welke groepen kiezers stemmen op lokale partijen? Dat geeft de volgende figuur weer.

Figuur 14. Kenmerken van kiezers van lokale partijen (Gemeenteraadsverkiezingen van 2014)

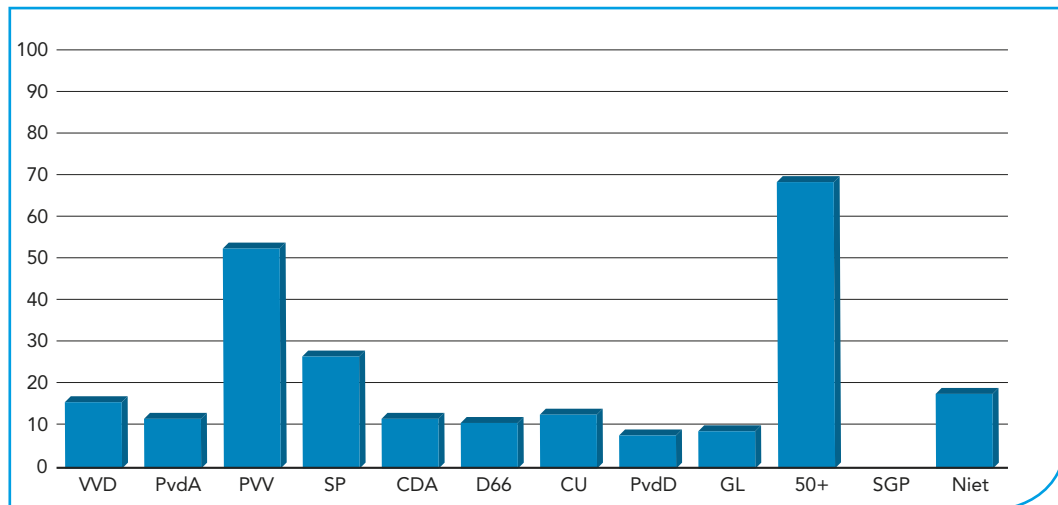
	Lokale partij		Lokale partij
Allen	20	Gemeenteraadsleden geven niet om de mening van mensen zoals ik	8
Vrouw	-1	Ik ben goed in staat om een actieve rol te spelen in de lokale politiek	-5
15-34 jaar	-6	Tevredenheid: algemeen	-2
35-54 jaar	-1	Tevredenheid: zorg	0
55+ jaar	2	Tevredenheid: welzijn	-1 -
Laagopgeleid	5	Tevredenheid: sport en spel	-1 +
Middelbaar opgeleid	1	Tevredenheid: openbaar vervoer	-3 -
Hoogopgeleid (HBO)	-3	Tevredenheid: onderhoud van groen-voorziening	-2
Hoogopgeleid (WO)	-9	Tevredenheid: veiligheid	-1
Inkomen boven modaal	-3	Vertrouwen Tweede Kamer en regering	-7 -
Woonduur > 20 jaar	3 +	Vertrouwen GR, B&W, gemeentebestuur, Burgermeester	-2
Weet dat wethouders niet in de raad zitten	-3	Verbonden met: wijk of dorpskern	1
Weet wie de burgermeester in gemeente is	-1	Verbonden met: gemeente	-1
Interesse nationale politiek	-1 -	Verbonden met: streek	0
Interesse lokale politiek	2 +	Verbonden met: Nederland	-1 -
Leest betaalde nationale krant	-5 -	Verbonden met: Europese Unie	-8
Participeert in gemeente	5	Bron: LKO 2016.	

Het blijkt dat kiezers op lokale partijen verder afstaan van de politiek dan de kiezers die bij de gemeenteraadsverkiezingen op landelijke partijen stemmen. Verder zijn het vaker oudere, laagopgeleide burgers met een kleine portemonnee, met weinig vertrouwen in de politiek, zich meer dan gemiddeld interesseren voor hun gemeente en zich er ook meer zorgen over maken.⁷

⁷ LKO 2016, p. 59.

Bovendien stemmen de kiezers die bij landelijke verkiezingen op de PVV, de SP, de PvdD en 50plus stemmen duidelijk vaker op een lokale partij dan de kiezers van de gevestigde partijen.

Figuur 15. Percentage kiezers op lokale partijen, uitgesplitst naar partijkeuze bij landelijke verkiezingen



Bron: LKO 2016

Representativiteit samenstelling politieke ambtsdragers

In het voorgaande werd het risico geschetst dat, doordat bepaalde groepen kiezers in de samenleving oververtegenwoordigd zijn bij de lokale verkiezingen, andere groepen en hun belangen geen plek krijgen in de vertaling van de verkiezingsuitslagen naar samenstelling van gemeenteraden. De vraag is of deze aanname juist is: hoe zijn de gemeenteraden samengesteld?

De gemeenteraden weerspiegelen de bevolking in die zin dat de leden een uiteenlopende maatschappelijke en economische achtergrond hebben. De raden zijn echter eenzijdiger wat betreft de persoonskenmerken van hun leden: het profiel 'hoogopgeleid, man en met een Nederlandse achtergrond' voert nog steeds de boventoon. Diversiteit is in de loop van de jaren het kenmerk van de partijpolitieke samenstelling van de gemeentelijke besturen geworden: de landelijke politieke partijen zijn sinds 2014 niet langer dominant. De volgende figuur toont de samenstelling van de raadsleden aan.

Figuur 16. Schema profielen raadsleden, wethouders en burgemeesters met elkaar vergeleken

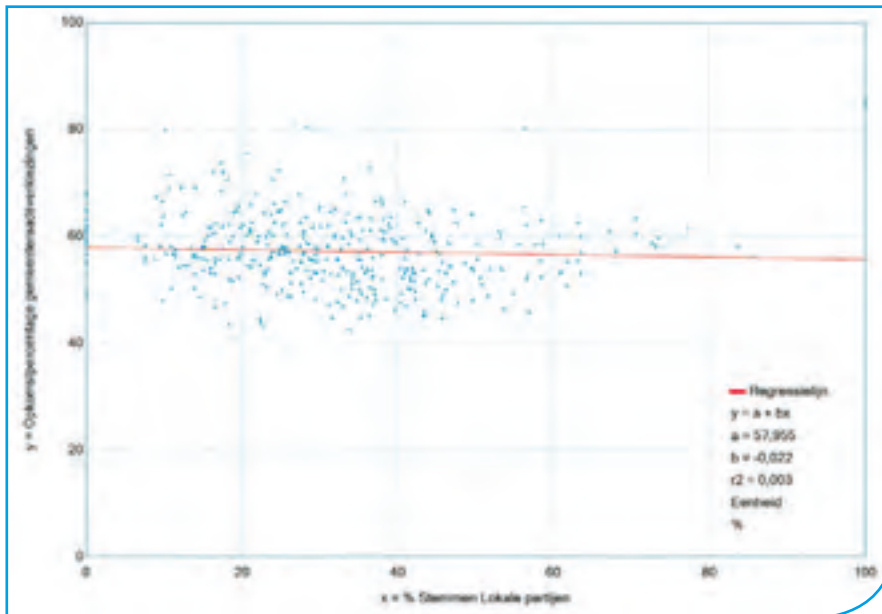
2016	Raadsleden	Wethouders	Burgemeesters
Totaal aantal ambtsdragers	8.931	1.449	≈ 390
Gemiddelde leeftijd	52,7	54,9	57,5
Vrouwelijk geslacht	28%	22%	23%
Is hoogopgeleid (wo/hbo)	67%	78%	89%
Heeft een Nederlandse achtergrond	86%	91%	90%
Arbeidsverleden (bij raadsleden huidige werkring)	1. bedrijfsleven 2. ondernemer 3. overheid	1. ondernemer 2. overheid 3. bedrijfsleven of onderwijs	1. overheid 2. bedrijfsleven of onderwijs
Heeft andere betaalde baan ernaast	74%	16%	0%
Tenminste 8 jaar ervaring in huidige baan	27%	-	40%
Tenminste 8 jaar ervaring in openbaar bestuur	40%	62%	89%
Meest voorkomende politieke signatuur	1. Lokaal 2. CDA 3. VVD	1. Lokaal 2. CDA 3. VVD	1. CDA 2. VVD 3. PvdA

Bron: Staat van het Bestuur 2016

Opkomst verkiezingen afgezet tegen aandeel stemmen op lokale partijen

Leidt een hoger aandeel van de stemmen op lokale partijen in een gemeente ook tot een hoger opkomstpercentage in die gemeente? Figuur 17 laat zien dat op basis van de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 er geen sterke correlatie is tussen de hoogte van het totale opkomstpercentage bij verkiezingen en de hoogte van het percentage stemmen op lokale politieke groeperingen. De opkomst in gemeenten met een gering aandeel van lokale partijen ligt zelfs iets hoger. De hypothese dat de groei van lokale partijen heeft bijgedragen aan een hogere opkomst bij verkiezingen wordt hiermee weerlegd. Ongeacht het succes van lokale partijen blijft het aantal stemmers ongeveer gelijk. De toename van het aantal stemmen op lokale partijen duidt, ceteris paribus, eerder op een verschuiving van stemmen van landelijke partijen naar lokale partijen.

Figuur 17. Opkomstpercentage gemeenteraadsverkiezingen en percentage stemmen op lokale partijen in 2014

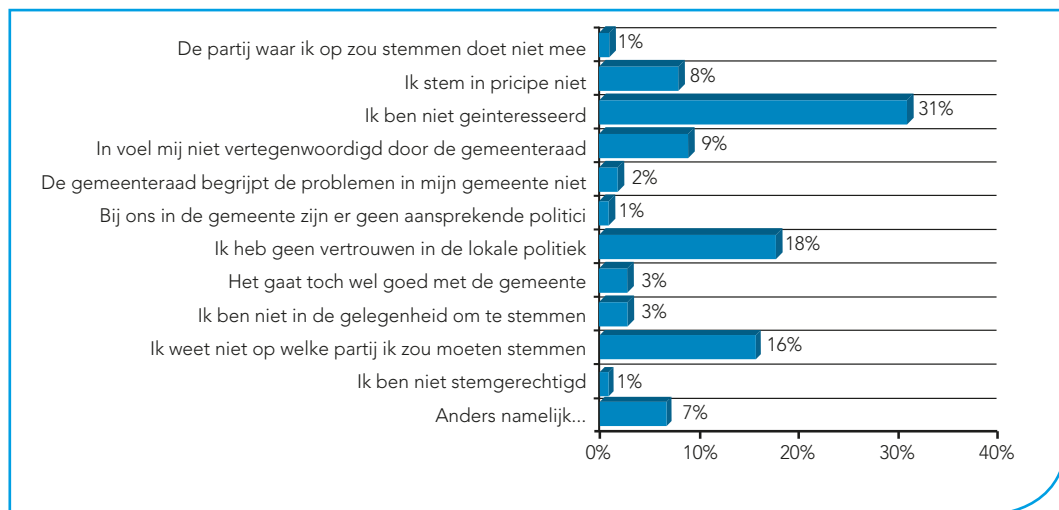


Bron: Kiesraad en Waarstaatjegemeente.nl

Kiezers die niet stemmen

Veel kiezers stemmen niet. Waarom? Het percentage dat niet stemt, doet dat om wisselende redenen. De belangrijkste reden is desinteresse. Desinteresse wordt gevolgd door het niet hebben van vertrouwen in de lokale politiek en het niet weten op welke partij te stemmen.

Figuur 18. Niet stemmen, want?



Bron: BMC 2014

Er zijn diverse maatregelen mogelijk om te bevorderen dat kiezers toch gaan stemmen. Zo blijkt uit een enquête, afgenomen voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2014, dat een derde van de niet-stemmers wel zou gaan stemmen als dat via internet, brief of smartphone zou kunnen.

Figuur 19. Wat zou er moeten gebeuren zodat u toch gaat stemmen?

	Percentage	Percent of cases
Anders	24,7	39,7
Stemmen via internet, brief of smartphone mogelijk maken	18,4	29,7
Politieke partijen moeten zich duidelijker van elkaar onderscheiden	11,8	19,0
De politieke discussies moeten begrijpelijker worden	10,3	16,6
Gemeenteraadsverkiezingen voortaan tegelijk met Tweede Kamerverkiezingen	9,5	15,3
Meer informatie over standpunten politieke partijen (stembulp, reclame, PR)	9,0	14,5
Er moeten meer aansprekende politici komen	8,6	13,8
De opkomstplicht moet opnieuw ingevoerd worden	3,6	5,9
Stemlokalen langer open	1,9	3,1
Verkiezingen in het weekend houden	1,6	2,7
Gratis vervoer naar stemlokaal	0,5	0,8

Bron: Universiteit van Tilburg 2016

3 Andere vormen van participatie

Er is meer dan stemmen alleen

Naast het stemmen bij verkiezingen zetten veel gemeenten echter in op aanvullende vormen van politieke participatie. Er zijn mensen die in toenemende mate invloed willen uitoefenen op hun eigen leefomgeving en zich daartoe ook buiten de gemeente om organiseren. Veel gemeenten experimenteren met werkvormen waarbij burgers op verschillende manieren mee kunnen beslissen over beleid en budgetten. Daarnaast kunnen via inspraak en bezwaarprocedures geluiden vanuit de samenleving gehoord worden. Uit het LKO (2016: 35) blijkt dat meer dan de helft van de burgers vindt dat er voldoende manieren moeten zijn om burgers invloed te geven op belangrijke besluiten, bijvoorbeeld door middel van een referendum, burgerforum of stadsgesprek. Tegelijkertijd is slechts 19% lokaal actief buiten de gemeenteraadsverkiezingen om, en is 56% het eens met de stelling dat de gemeenteraad uiteindelijk knopen moet doorhakken, ook wanneer burgers meepraten over beleid. Het belang van een goede wisselwerking tussen representatieve en participatieve democratie wordt daarmee onderstreept.

Figuur 20. Opvattingen over lokale participatie en democratie (in procenten)

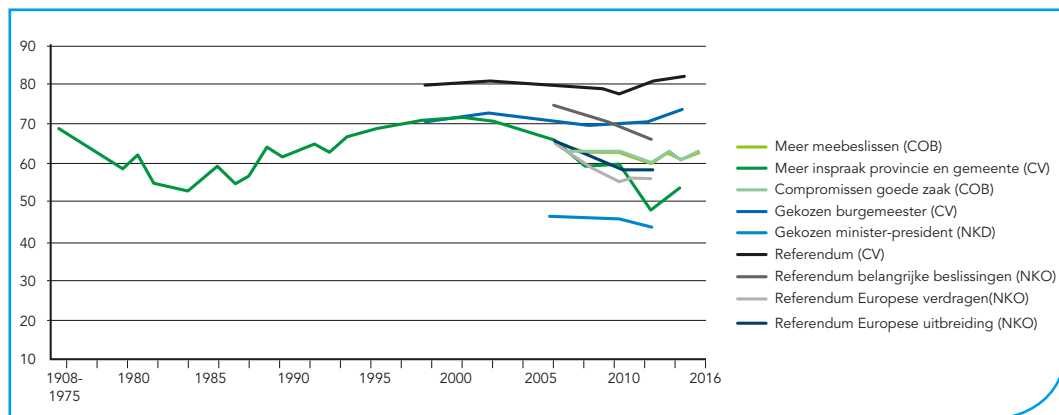
	Oneens	Neutraal/ weet niet	Eens
Er zijn op dit moment voldoende manieren voor burgers om duidelijk te maken wat hun mening is over de gang van zaken hier in de gemeente.'	18	46	36
De burgemeester moet worden gekozen door inwoners van mijn gemeente.	13	32	55
Over belangrijke beslissingen voor mijn gemeente moet vaker door alle burgers kunnen worden beslist in een referendum.	15	34	51
Burgers die dat willen, moeten vaker kunnen meedenken en meepraten over belangrijke beslissingen in mijn gemeente in bijvoorbeeld een burgerforum of stadsgesprek.	5	31	63
Als burgers de problemen in hun wijk willen aanpakken, of hun wijk willen verbeteren, moet mijn gemeente ze daarbij financieel ondersteunen.	5	33	63
In mijn gemeente zouden meer beslissingen moeten worden overgelaten aan experts en deskundigen.	12	54	34
Ook als burgers meepraten over beleid moeten de uiteindelijke beslissingen worden genomen door de gemeenteraad.	9	35	56

Bron: LKO 2016

De tegenstelling tussen de roep om het vergroten van inspraak en invloed en de keuze voor het neerleggen van de uiteindelijke beslisbevoegdheid bij de raad is opvallend. Het geeft aan dat de burger er ook niet helemaal over uit is waar hij/zij nu precies staat in termen van de 'zwaarte' van participatie. Desalniettemin staat de wenselijkheid van directe democratische varianten

niet ter discussie. Daarbij wordt directe democratie door de burgers gezien als een poging om de representatieve democratie te verbeteren, in plaats van dat ze het systeem van representatie in zijn geheel zouden willen vervangen door een meer participatieve democratie. Het belang van de representatieve democratie neemt daarmee niet af, maar verandert van karakter (Staat van het Bestuur, 2016: 112) In de onderstaande figuur is de wenselijkheid van verschillende varianten in kaart gebracht.

Figuur 21. Wenselijkheid van directe democratische varianten (in percentages van de kiesgerechtigden), 2016

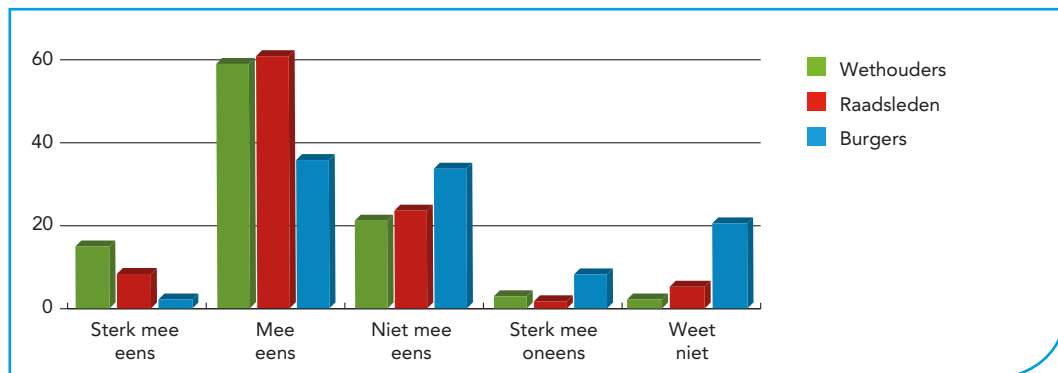


Bron: Continu Onderzoek Burgerperspectieven, SCP, 2016

Op basis van deze en onderstaande tabel kan een aantal conclusies worden getrokken, die onlosmakelijk aan elkaar verbonden en van even groot belang zijn:

- 1 Duidelijk is dat de steun voor directe varianten als referenda onverminderd hoog is, evenals de gekozen burgemeester. De behoefte aan meer inspraak op provinciaal en gemeentelijk niveau is echter sinds het begin van deze eeuw flink gedaald.
- 2 De teneur dat burgers op lokaal niveau meer betrokken zouden willen worden, staat hiermee ter discussie. De onderstaande tabel (Pionieren in participatieland, 2017) legt bloot dat de teneur omtrent deze behoefte met name een perceptie is van wethouders en raadsleden; niet zozeer van burgers zelf.
- 3 Er is een grote groep burgers (van bijna 40%) die aangeeft wél een (sterke) participatiebehoefte te hebben. Aan deze behoefte dient op verschillende manieren gehoor te worden gegeven.

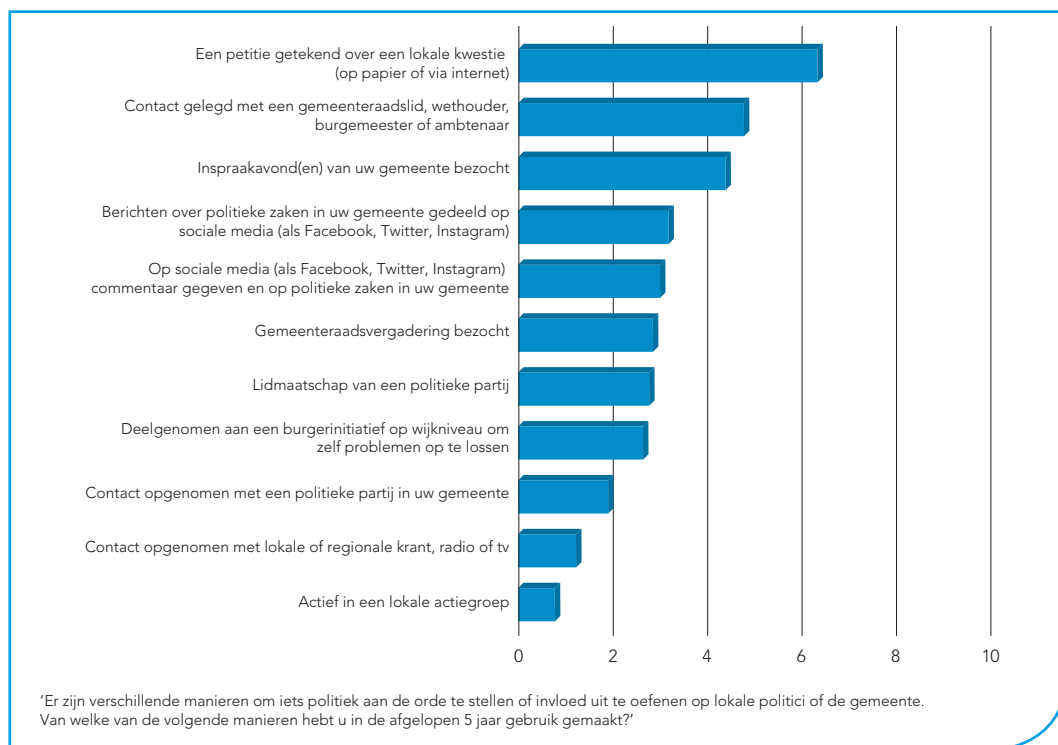
Figuur 22. Stelling 'Burgers hebben de behoefte om – naast de gemeenteraadsverkiezingen – te participeren in de lokale besluitvorming'



III.a. Deelname aan participatievormen

Aan de participatiebehoefte kan door middel van een groot aantal specifieke instrumenten worden voldaan. Onderstaande figuur geeft een overzicht van lokale politieke activiteiten en de deelname daaraan. Aan de respondenten zijn elf politieke activiteiten voorgelegd, met de vraag aan welke daarvan ze de afgelopen vijf jaar hebben deelgenomen. Het tekenen van petities is het meest ondernomen (6%). Dit middel wordt gevolgd door het leggen van contact met een raadslid, wethouder, burgemeester of ambtenaar (5%) en het bijwonen van een inspraakavond (4%). Van de mogelijkheid tot het actief meedoen in een lokale actiegroep en het contact leggen met lokale media en/of politieke partijen in de gemeente wordt opvallend genoeg nauwelijks gebruik gemaakt.

Figuur 23. Deelname aan lokale politieke activiteiten (in procenten)



Bron: LKO 2016, p. 32

III.b. Nieuwe vormen van participatie

Over nieuwe vormen van participatie zegt het LKO (2016): 'Op lokaal niveau wordt geëxperimenteerd met nieuwe vormen van politieke participatie. Dat is veel burgers niet ontgaan, al zien we in de (onderstaande, red.) tabel dat niet iedereen er van hoorde. Van de bevroagde vormen zijn de lokale referenda het minst bekend en is het burgerinitiatief het bekendste. Mensen die lokaal actief zijn, zijn vaker bekend met deze nieuwe vormen van participatie. Van de lokaal actieven hoorden 20% veel van meedenken van burgers, 14% veel van lokale referenda en 20% veel van lokale referenda. Ook lokale politieke interesse hangt samen met de bekendheid van nieuwe participatievormen. Van diegenen die niet geïnteresseerd zijn in de lokale politiek (de helft van de bevolking) hoorde 56% nog nooit van meedenken van burgers, 54% hoorde nooit van lokale referenda en 34% nooit van burgerinitiatieven. Er is niet gevraagd of men van plan is mee te gaan doen, maar als we bekendheid zien als een eerste voorwaarde voor deelname, dan zullen deze nieuwe vormen in de eerste plaats het al actieve en geïnteresseerde deel van de bevolking aanspreken'.

Figuur 24. Bekendheid met nieuwe participatievormen (in procenten)

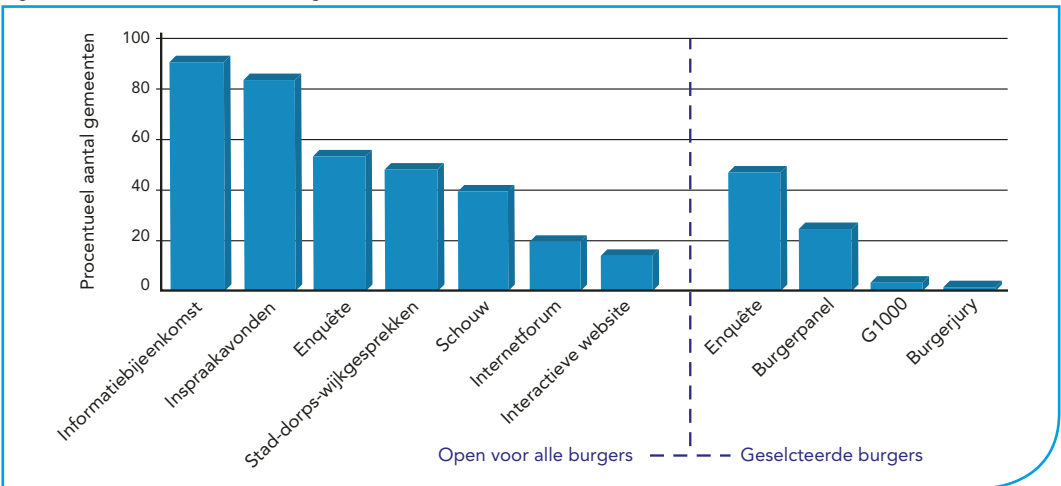
Bekendheid met nieuwe participatievormen (in %)	Nooit van gehoord	Wel eens van gehoord	Veel van gehoord
Burgers die door hun gemeente worden uitgenodigd om mee te denken en te discussiëren over beleid (stadsgesprek, burgertop, burgerforum, G1.000).	44	49	7
Alle burgers die door hun gemeente worden gevraagd te stemmen over een bepaalde kwestie (lokale referenda).	47	47	7
Burgers die problemen in hun wijk samen oplossen, met of zonder hulp van de lokale overheid (burgerinitiatief).	25	62	13

Bron: LKO 2016, p35 (geen nieuwe versie in bijlage).

III.c. Omgang participatiebehoefte door gemeente

De onderstaande figuur geeft aan hoe gemeenten omgaan met het voorzien in de participatiebehoefte. Informatiebijeenkomsten, inspraakavonden en enquêtes (schriftelijk en/of digitaal) zijn de meest gebruikte methoden om burgers te betrekken bij overheidsbeleid. Bij methoden met een geselecteerde groep burgers is de enquête de meest gebruikte methode, gevolgd door het burgerpanel. Een groot aantal gemeenten (31,9%) laat weten helemaal geen methoden te gebruiken waarbij slechts een geselecteerde groep burgers wordt uitgenodigd. De omgekeerde situatie (gemeenten die geen methoden gebruiken die op alle burgers zijn gericht) komt slechts in 1,7% van de gevallen voor. Geconcludeerd kan worden dat gemeenten vooral methoden van burgerparticipatie inzetten die bedoeld zijn voor alle burgers (Monitor burgerparticipatie, 2016: 12).

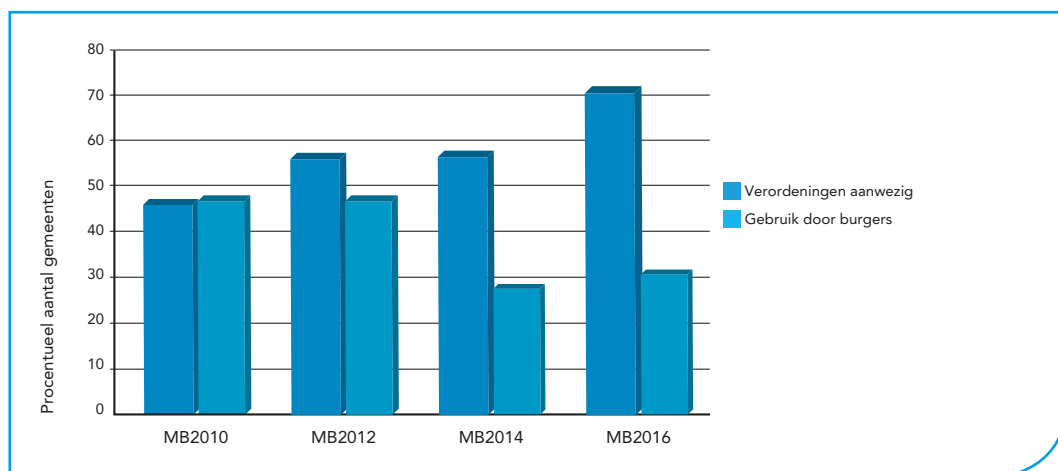
Figuur 25. Inzet instrumenten door gemeenten



Bron: Monitor burgerparticipatie, 2016

Het aantal gemeenten met een verordening burgerinitiatief blijft stijgen: van de deelnemende gemeenten hebben er 83 (71,6%) een verordening burgerinitiatief. In MB2014 was dat percentage nog 57,7%. In de periode januari 2014 - december 2015 is er in 22,4% van de (aan de enquête deelnemende) gemeenten gebruikgemaakt van het formele burgerinitiatief. Dit is 31,3% van de gemeenten met een verordening burgerinitiatief. Opvallend is dat, ondanks de stijging van het aantal gemeenten met een verordening burgerinitiatief, het percentage van gemeenten waarin burgers daar gebruik van maken licht varieert, maar in grote lijnen constant blijft: dat gebeurt in ca. 30 à 50% van de gemeenten met een verordening burgerinitiatief. De vraag kan derhalve gesteld worden in hoeverre de mogelijkheid tot het indienen van een burgerinitiatief inspeelt op de concrete participatiebehoefte van burgers.

Figuur 26. Gebruik van verordeningen burgerinitiatief



Bron: Monitor burgerparticipatie, 2016

III.d. Waardering burgers voor omgang participatiebehoefte

De laatste drie kolommen uit de onderstaande tabel geven een goede indicatie van de tevredenheid met beleidsparticipatie. Opvallend is dat 100.000+ gemeenten het hoogst scoren en de gemeenten in de middelgrote gemeenten het laagst. De gemeenten met tot 50.000 inwoners ontlopen elkaar niet veel en vormen samen de middenmoot.

Figuur 27. Burgerpeiling Waarstaatjegemeente.nl, tevredenheid met beleidsparticipatie

Burgerpeiling (Nieuwe stijl) 2014 - Gem. grootte (5 klassen)									
	Waardering wijze waarop gemeente samenwerking zoekt met burgers [score (0-10)]	Vertrouwen manier waarop de gemeente wordt bestuurd (+) [% (heel veel)]	Vertrouwen manier waarop de gemeente wordt bestuurd (-) [% weinig/geen]	De gemeente doet wat ze zegt (+) [% (helemaal mee eens)]	De gemeente houdt voldoende toezicht op het naleven van regels (+) [% (helemaal mee eens)]	De gemeente stelt zich flexibel op als dat nodig is (+) [% (helemaal mee eens)]	De gemeente luistert naar de mening van haar burgers (+) [% (helemaal mee eens)]	De gemeente betreft burgers voldoende bij haar plannen, activiteiten en voorzieningen (+) [% (helemaal mee eens)]	Burgers en organisaties krijgen voldoende ruimte om ideeën en initiatieven op te realiseren (+) [% (helemaal mee eens)]
<25.000 inwoners	6,0	26	22	26	33	25	30	34	31
25.000-50.000 inwoners	6,0	27	20	26	32	25	30	33	34
50.000-100.000 inwoners	6,0	27	20	25	34	20	26	29	29
100.000-300.000 inwoners	6,1	32	15	30	37	25	34	45	41
>300.000 inwoners	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt

Bron: KING burgerpeiling, Waarstaatjegemeente.nl

Uit deze tabel kan daarnaast worden opgemaakt dat ongeveer eenderde van de bevolking vindt dat de gemeente luistert naar de mening van haar burgers, voldoende betreft bij haar plannen en voldoende ruimte geeft om ideeën en initiatieven te realiseren.

Concluderend kan gesteld worden dat burgers die een concrete participatiebehoefte hebben hier nog nauwelijks actief stappen toe zetten, ondanks dat gemeenten daar volgens de burger voldoende ruimte voor geven. Zo wordt er in zeer beperkte mate gebruik maken van andere institutionele, activistische of virtuele vormen van participatie. De bekendheid met nieuwe participatievormen is eveneens laag. Steeds meer gemeenten proberen in te spelen op de wens van beleidsparticipatie, waar een vrij grote groep aan geeft behoefte aan te hebben. Ze doen dat onder andere door burgerinitiatieven door middel van een verordening mogelijk te maken en informatiebijeenkomsten en inspraakavonden te organiseren. Het is de vraag of dit de vormen en instrumenten zijn die het beste aansluiten bij de behoefte van de burger en als het meest nuttig en effectief worden ervaren. De onderstaande tabel geeft een duidelijke waarschuwing af over de perceptie hiervan.

Figuur 28. Gepercipieerd nut van lokale politieke participatie (in procenten)

Wat kan je bereiken met	Niets	Weinig	Veel	Weet niet
Contact leggen met een gemeenteraadslid, wethouder, burgemeester of ambtenaar	9	45	30	16
Inspraakavond(en) van uw gemeente bezoeken	8	47	31	14
Een petitie tekenen over een lokale kwestie (op papier of via internet)	8	48	29	14
Een lokale actiegroep beginnen	11	49	23	17

Bron: LKO 2016, p34 (toevoeging).

Directe leefomgeving centraal

Hoe worden inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties betrokken bij ontwikkelingen in de buurt en in de stad? De gemeente Delft ging daarover met de hele stad in gesprek. De verrassende uitkomst daarvan is de basis voor de nieuwe participatieaanpak.

‘De Omgevingswet is een kans om participatie helemaal opnieuw vorm te geven’, aldus Natasha Viering, projectleider in Delft. ‘In onze stad is veel energie; er zijn veel meer ideeën en netwerken dan waar wij van weten. We willen daar goed gebruik van maken en daarom zijn we breed met de stad in gesprek gegaan. Bij een goed participatietraject moet je mensen vanaf het begin betrekken. Dat geldt ook voor de participatie zelf, al lijkt dat een abstract onderwerp.’

De gemeente heeft de stad op heel veel verschillende manieren vragen voorgelegd over participatie. Met een digitale enquête op het Delftse internetpanel, via de verschillende sociale media, via de website en ook door op straat met mensen in gesprek te gaan. ‘Mensen waardeerden die gesprekken enorm’, geeft Viering aan. ‘Verder hebben we bijeenkomsten gehouden voor partners, organisaties en ondernemers. Met de raad en het college zijn we ook in gesprek gegaan, en natuurlijk ook met onze eigen collega’s. Participatie moet de cultuur van de gehele gemeente worden. De Omgevingswet raakt tenslotte alle afdelingen.’

De uitkomsten zijn heel verrassend. Ruim 80% van de Delftenaren wil meepraten over belangrijke ontwikkelingen in de wijk. 60% van hen is bereid om daar tijd en/of geld in te investeren. Vooral als het gaat om onderwerpen in directe leefomgeving zoals groen, parkeren of evenementen. Mensen blijken minder geïnteresseerd in meepraten over onderwerpen zoals water, financiën of veiligheid. Ze vinden: daar hebben we de overheid voor.

Delft heeft alle input verwerkt in de Delftse Participatie Aanpak. Die bevat een visie op participatie, een set spelregels en een reeks tips en tools voor mensen met een plan. ‘De Delftse Participatie Aanpak gaan we toetsen op het omgevingsplan voor het gebied The Green Village’ zegt Viering. ‘Een lerend proces, waarbij we kijken wat werkt en wat niet. De participatieaanpak is niet in beton gegoten.’

5 Samenwerking tussen gemeenten en medeoverheden

Ruurd Palstra

De opgaven waar gemeenten voor staan vragen hen steeds meer om samen te werken met elkaar, met andere overheden en allerlei andere partijen, zoals bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. De opgaven zijn complex, geen gemeente kan die meer alleen oplossen. Zij vragen om samenwerking op verschillende schalen, in verschillende fasen soms ook nog weer met andere partijen.

In dit hoofdstuk komt achtereenvolgens aan bod:

- 1 Aantallen en soorten samenwerkingsverbanden
- 2 Democratische invulling van samenwerkingsverbanden
- 3 Proeftuinen rapport 'Maak verschil'
- 4 Interbestuurlijke verhoudingen

1 Intergemeentelijke samenwerking

Samenwerkingsverbanden in alle soorten en maten

Verschillende opgaven vragen om verschillende vormen van samenwerking en om verschillende samenwerkingspartners. Er zijn maar enkele gebieden in Nederland waar gemeenten voor alle opgaven met dezelfde groep van naburige gemeenten samenwerken. Dat vraagt van de gemeenten grote flexibiliteit om zich aan te passen aan de schaal van het vraagstuk. Gemeenten zoeken voor iedere opgave naar andere gemeenten en partijen die nodig zijn bij de aanpak van die specifieke opgave. De grote verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden vergt wel veel afstemming en beperkt de mogelijkheden van college en gemeenteraad om integraal op samenhangende thema's toekomstgericht beleid te ontwikkelen voor de langere termijn.

Congruentie van gemeentelijke samenwerking

Om de diversiteit van de samenstelling van gemeentelijke samenwerkingsverbanden te duiden kan worden gekeken naar het zogenaamde 'congruentiepercentage'. Het congruentiepercentage geeft aan in hoeverre de territoriale indeling van een bovenlokaal samenwerkingsverband overeenkomt met andere regionale indelingen. Als twee of meer indelingen identiek zijn dan is het congruentiepercentage van alle gemeenten 100%. Een hoog percentage geeft dus aan dat een gemeente vaak samenwerkt met dezelfde buurgemeenten.

In de volgende figuur wordt een beeld gegeven van congruentiepercentages in het sociaal domein, fysiek domein en het totaal van alle domeinen (sociaal, fysiek, bestuurlijk en veiligheid). Bij de percentages wordt steeds het aantal regioindelingen gegeven waarmee is gerekend. In het fysiek domein zijn dat er slechts drie: Omgevingsdiensten, Regionale Uitvoeringsdiensten en MIRT-gebieden). In het sociaal domein zijn dat er 15, variërend van de arbeidsmarktregio's tot de Kamers van Koophandel.

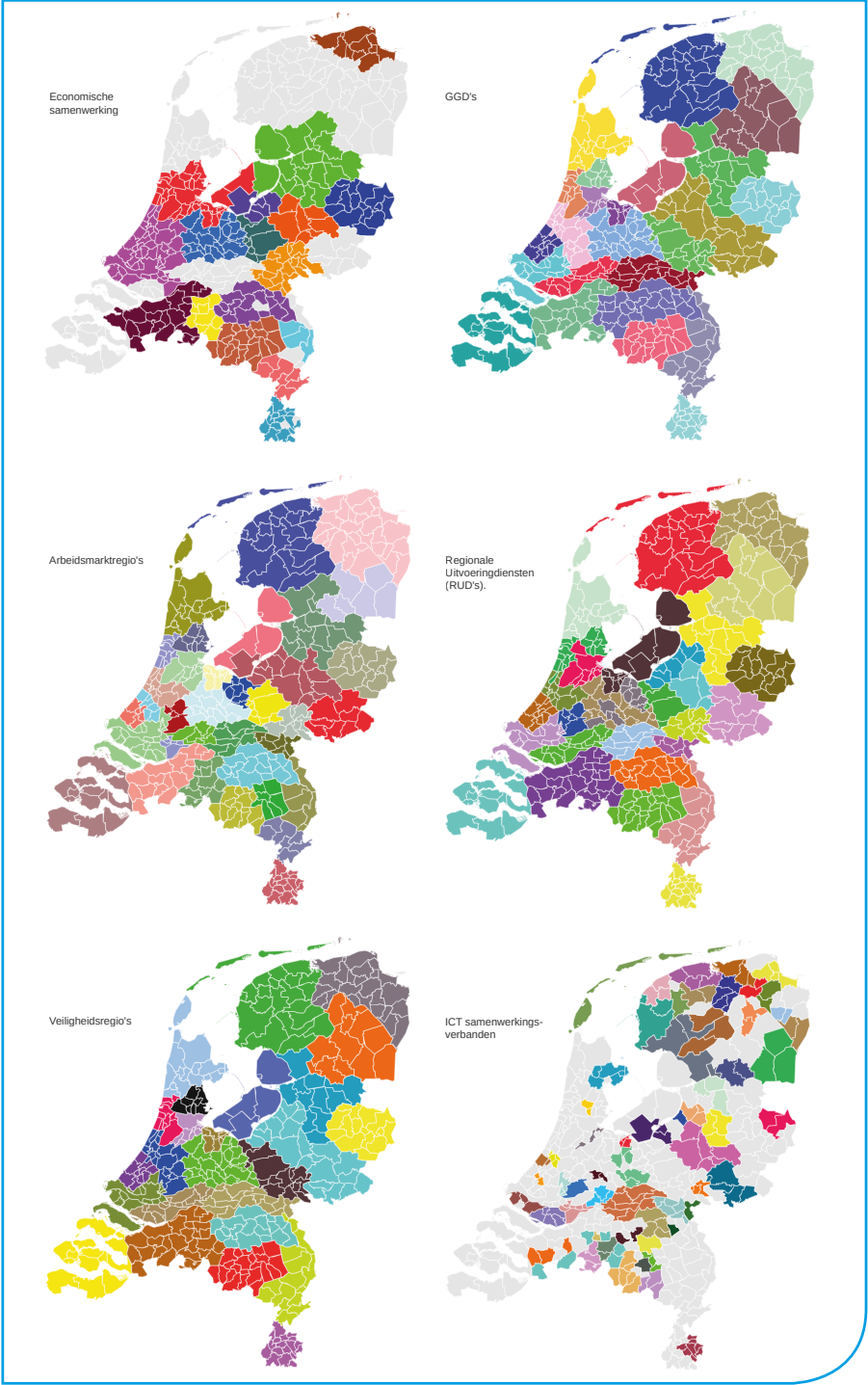
Figuur 1. Congruentiepercentage gemeentelijke samenwerking

Domein	Gemiddeld congruentiepercentage	Variatie in congruentiepercentage
Sociaal domein (15 regionale indelingen)	20,2	9,9 - 38,1
Fysiek domein (3 regelingen)	69,5	37,2 - 84,4
Alle domeinen (32 regionale indelingen)	18,8	9,6 - 29,3

Bron: Regioatlas

Naast de congruentiepercentages geven de volgende voorbeelden van regionale samenwerking op een aantal beleidsterreinen een beeld van de grote diversiteit in samenwerking.

Figuur 2. Zes voorbeelden van regionale samenwerking op een aantal beleidsterreinen



Bron: www.regioatlas.nl

Om complexe opgaven aan te pakken die investeringen voor een langere termijn vragen ontstaan ook allerlei nieuwe verbanden, zoals bijvoorbeeld economic boards en triple helix netwerken (zie hoofdstuk 6 voor een actueel overzicht daarvan). Maar er verdwijnen ook weer verbanden. Het onderzoek 'Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten' van de TU Twente uit april 2016 geeft een actueel overzicht van de aantallen samenwerkingsverbanden op regionale schaal. Het gaat hier niet alleen om samenwerkingsverbanden van uitsluitend gemeenten.

Figuur 3. Regionale besturen per taakgebied in procenten

Taakgebieden regionale besturen	Percentage van aantal verbanden (N)
ruimtelijke ordening en milieu	24 (186)
sociale zaken en werkgelegenheid	23 (183)
welzijn en zorg	18 (144)
bedrijfsvoering	18 (143)
onderwijs, cultuur en sport	15 (118)
economische zaken	9 (73)
toerisme en recreatie	8 (64)
openbare orde en veiligheid	8 (61)
openbaar vervoer en infrastructuur	6 (47)
financiën	5 (39)
wonen	4 (35)
TOTAAL	138 (799)*

*Omdat een aantal samenwerkingsverbanden meer dan één taak behartigen (zie 5.6), is het totaalpercentage hoger dan 100%

Bron: Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten, TU Twente april 2016

2 Democratische invulling samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden als aanvulling op de lokale democratie

Er is veel te doen over de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Gemeenteraden hebben veelal de indruk dat hun greep op regionale samenwerking te gering is. Ook in de landelijke politiek is dat beeld ontstaan. In de discussie bestaat brede overeenstemming over het belang van de cultuur binnen bestuur en raad voor de democratische invulling van samenwerkingsverbanden. In deze paragraaf wordt getracht feitelijk inzicht te geven in mate van invloed van gemeenteraden op het realiseren van lokale en regionale doelstellingen. Daarvoor wordt geput uit het eerder genoemde onderzoek 'De effecten van regionaal bestuur voor gemeenten'

dat in opdracht van de studiegroep Openbaar Bestuur¹ werd uitgevoerd.

Regionale samenwerkingsverbanden worden op uiteenlopende wijzen bestuurd. Het overzicht in figuur 4 hieronder laat zien dat de gemeenschappelijke regeling nog steeds het meeste wordt toegepast.

Figuur 4. Rechtsvorm regionale besturen per taakgebied, in procenten

Taakgebieden	Rechtsvorm (%)						Totaal
	WGR	Vereniging	Stichting	NV of BV	Coöperatie	Overleg platform	
RO en milieu	71	2	6	11	4	6	100
SoZaWe	80	1	5	7	3	4	100
Welzijn en zorg	86	0	6	0	2	6	100
Bedrijfsvoering	71	1	6	8	6	8	100
Onderwijs/cult/sport	50	1	36	4	4	4	100
Economische zaken	61	3	6	13	6	11	100
Toerisme/ recreatie	75	2	5	8	6	5	100
OO&V	82	2	5	2	7	3	100
OV en infrastructuur	62	0	0	8	6	23	100
Financiën	85	1	6	8	6	8	100
Wonen	66	0	9	3	9	14	100
Totaal	71	1	13	8	3	4	100

Bron: Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten, TU Twente, april 2016

De rechtsvorm zegt echter nog niet alles over de democratische invulling. Interessanter is inzicht te hebben in de mate van controle door de gemeenteraad in relatie tot de mate waarin het regionale bestuur bijdraagt aan lokale doelstellingen. In het eerder genoemde onderzoek 'De effecten van regionaal bestuur voor gemeenten' is deze relatie onderzocht. Het blijkt 'dat er nauwelijks sprake is van een situatie waarin regionale besturen alleen de lokale democratie uithollen. In plaats daarvan kan juist veel vaker gesproken worden van een aanvulling van de lokale democratie door het regiobestuur.'

Uit dit onderzoek blijkt dat slechts in 8,7 % van de regionale samenwerking de gemeenteraad weinig invloed heeft op het regionaal bestuur zonder dat hier de realisatie van lokale beleidsdoelstellingen tegenover staat. In 22,7 %

1 De studiegroep Openbaar Bestuur o.l.v de SG van BZK werd ingesteld door het kabinet. En presenteerde eind maart 2016 het rapport Maak Verschil over de voorwaarden waaronder de overheden kunnen bijdragen aan economische ontwikkeling en innovatie.

van de gevallen heeft de gemeenteraad weliswaar weinig invloed op de regionale samenwerkingsverbanden maar omdat deze nauwelijks van belang zijn voor het bereiken van gemeentelijke doelstellingen zijn ze in democratisch opzicht irrelevant. In 18,6 % van de gevallen van regionale samenwerkingsverbanden is er sprake van een ruilrelatie. In deze situatie heeft de gemeenteraad betrekkelijk weinig invloed op het regionaal bestuur, maar leveren de regionale samenwerkingsverbanden wel een bijdrage aan het realiseren van lokale beleidsdoelstellingen. Gemeenteraden geven dan dus in feite invloed op in ruil voor grotere mogelijkheden om hun democratische besluiten te kunnen realiseren. Ten slotte is in 50% van de gevallen sprake van zuiver verlengd lokaal bestuur. Regiobesturen realiseren lokale doelstellingen zonder dat de gemeenteraad de controle hierop verliest.

Deze analyse nodigt uit om de democratische invulling van samenwerkingsverbanden specifiek te analyseren dan alleen vanuit de algemene vraag of de gemeenteraad veel of weinig invloed heeft op het regionaal bestuur. Vervolgonderzoek is gewenst.

3 Proeftuinen bij Rapport Maak Verschil van de studiegroep Openbaar Bestuur

In het rapport 'Maak Verschil' doet de studiegroep op basis van haar onderzoek een aantal aanbevelingen die provincies en gemeenten beter in staat zouden moeten stellen om te werken aan grote economische en maatschappelijke opgaven. Naar aanleiding van het rapport hebben BZK, IPO en VNG gemeenten en provincies opgeroepen om in de praktijk te kijken op welke wijze gemeenten in de regio met elkaar en andere partners vormgeven aan hun samenwerking. Dat heeft geleid tot een zestal proeftuinregio's². Het doel was om te bekijken in hoeverre de aanbevelingen van het rapport ook aansluiten bij de praktijk.

De aanbevelingen vanuit Maak Verschil betreffen:

- het voorstellen van de inhoudelijke opgave;
- het belang van kwalitatief goede bestuurders, politici en ambtenaren;
- het werken op basis van een meerjarig programma, op te stellen met betrokkenheid van de andere overheden, van bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties;
- geen blauwdruk, maar ook geen vrijblijvendheid met voorstellen voor terugvalopties, als gemeenten er onderling niet uitkomen;

2 De proeftuinregio's zijn Noordoost Friesland, regio Zwolle, Metropoolregio Amsterdam, regio Drechtsteden, regio Zeeland, regio Brainport.

- de-hiërarchisering van de verhouding tussen gemeente en provincie;
- modernisering van financiële verhoudingen;
- deregulering van zowel organieke als andere relevante wetgeving.

De proeftuinen hebben in maart hun aandachtspunten gepresenteerd en dan blijkt dat in de praktijk er diverse vraagstukken spelen:

- betrokkenheid van raden en inwoners.
- samenwerken in triple en quadruple helix met onderwijs bedrijfsleven, maatschappelijke partners en medeoverheden (zowel gemeenten als provincies, waterschappen en rijk), zoektocht naar het DNA (wat bindt ons) en
- hoe vergroten we de mogelijkheden om gezamenlijk te investeren.

De raakvlakken met fysieke en sociale vraagstukken maken ook dat gemeenten samen steeds meer integrale oplossingen vinden.

Een krachtige beweging met een gedeeld perspectief

Het vraagstuk van personen met verward gedrag vraagt een krachtige beweging, samen werken vanuit één gedeeld perspectief van alle betrokken partners. Dat is nodig om over de grenzen van de eigen organisaties heen te kijken. Het gaat daarbij om een integrale persoonsgerichte aanpak, ingestoken vanuit de leefwereld van de persoon met verward gedrag, met een heldere regie en eigenaarschap, waarbij preventie en vroegsignalering centraal staan.

Hoe een sluitende aanpak te realiseren, is aan de lokaal samenwerkende partners onder regie van de gemeenten. Binnen gemeenten zijn daarbij meerdere domeinen aan zet. Denk aan: veiligheid, sociaal (bijvoorbeeld wijkteams, maatschappelijke ondersteuning, welzijn, jeugd, participatie, schuldhulpverlening), wonen, burgerzaken en handhaving.

Het Aanjaagteam Verwarde Personen helpt gemeenten deze beweging vorm te geven. In het team werken de ministeries van VWS en V&J en de VNG samen aan concrete handreikingen in de vorm van bouwstenen, voorzien van oplossingsrichtingen. Ook worden praktijkvoorbeelden geëtaleerd, zoals 'de Amsterdamse aanpak', Weekendtref in Amersfoort, het Zelfregiecentrum in Weert, Het Passion in de Achterhoek, de Nederlandse Straatdokters Groep en wijk-GGD'ers, in bijvoorbeeld Vught.

'Iedereen in Vught kent ons', vertelt wijk-GGD'er Sarah Voss, die vaak op pad is. 'De apotheek meldt ons bijvoorbeeld wanneer iemand zijn pillen niet heeft opgehaald. Ook kregen we laatst een melding dat iemand verward overkwam en onredelijk gedrag vertoonde. Dat bleek geen psychische oorzaak te hebben: zijn gedrag was het gevolg van diabetes, waarvoor meneer zijn medicijnen moest innemen.' De pilot met deze aanpak in Vught wijst uit dat het werkt. De gemeente en de politie ervaren minder meldingen van nootrore overlastgevers.

4 Gemeenten en interbestuurlijke verhoudingen

Gemeenten staan als eerste overheid het dichtst bij de samenleving. Daarmee zijn gemeenten voor alle andere overheidsorganisaties belangrijke samenwerkingspartners. Vitale interbestuurlijke verhoudingen zijn van groot belang om de samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties zo goed mogelijk te laten verlopen. Uit tweejaarlijks belevingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen blijkt dat de gemiddelde beoordeling van interbestuurlijke verhoudingen in totaal in de afgelopen twee positiever is (figuur 5). Kijkend naar hoe dit uitgesplitst is naar de belevingen per bestuurslaag, is te zien dat gemeenten (zowel ambtenaren, bestuurders als volksvertegenwoordigers) de interbestuurlijke verhoudingen het laagst beoordelen.

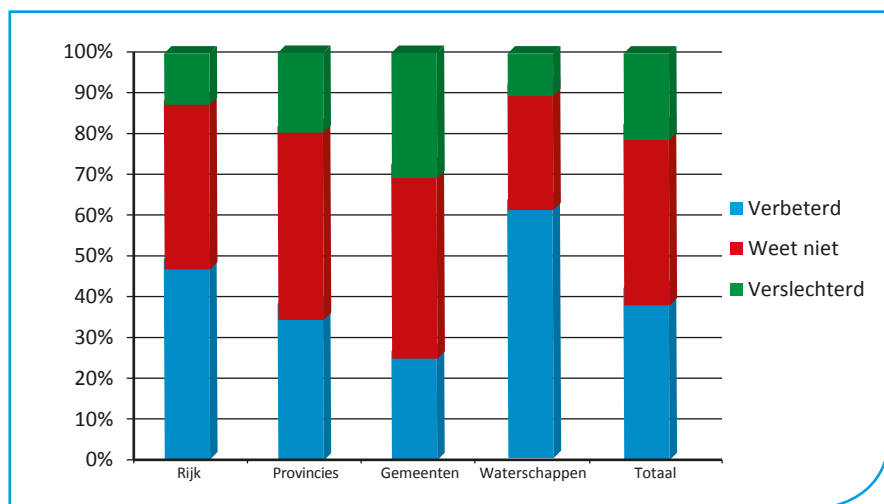
Figuur 5. Gemiddelde beoordeling interbestuurlijke verhoudingen per bestuursniveau en functie

	Ambtenaren		Bestuurder		Volksvertegenwoordiger		Totaal	
	2014	2016	2014	2016	2014	2016	2014	2016
Rijk	5,6	6,6	-	-	-	-	5,6	6,6
Provincies	4,7	6,5	5,0	6,5	5,1	6,2	4,9	6,4
Gemeenten	5,7	6,1	5,2	6,1	5,8	6,2	5,6	6,1
Waterschappen	4,7	6,9	4,7	6,9	-	6,4	4,7	6,9
Totaal	5,3	6,5	5,0	6,4	5,4	6,2	5,2	6,4

Bron: Decisio 2016, p. 6.

En hoewel alle bestuurslagen stellen dat de interbestuurlijke verhoudingen als geheel zijn verbeterd, stelt het grootste deel van de gemeentelijke respondenten in het belevingsonderzoek dat de verhoudingen juist zijn verslechterd (figuur 6).

Figuur 6. Beoordeling ontwikkeling interbestuurlijke verhoudingen per overheidslaag



Bron: Decisio 2016, p. 8

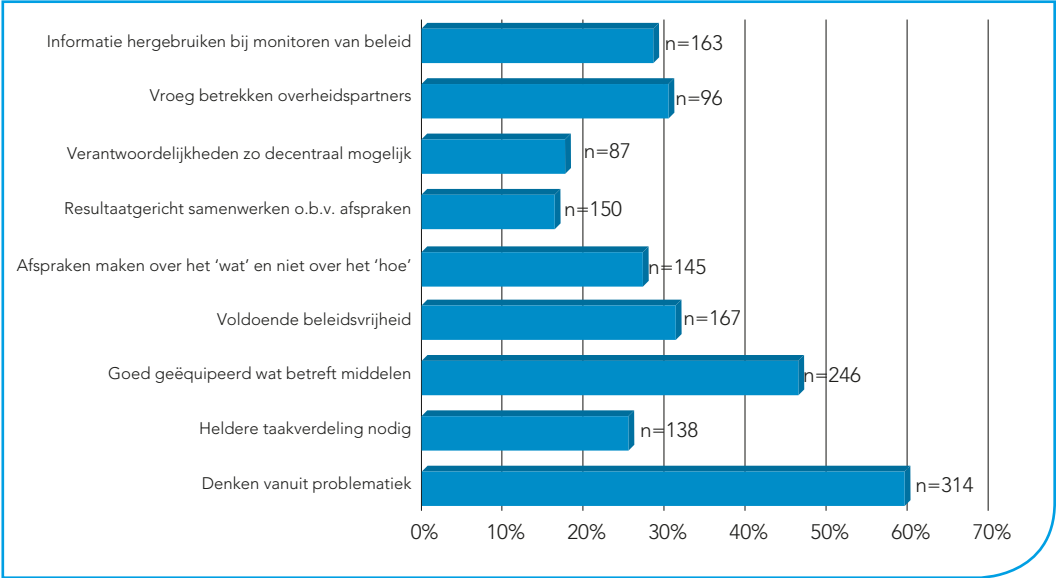
Daarbij zijn gemeentelijke respondenten in het fysieke en sociale domein het meest negatief. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de gevolgen van de decentralisaties in het sociaal domein sinds 2015 (die in een korte periode grote veranderingen hebben meegebracht) en de ontevredenheid bij gemeenten over het feit dat het kabinet nog steeds een opschalingskorting hanteert, hoewel in werkelijkheid minder opschaling heeft plaatsgevonden dan verwacht.

Andere redenen voor slechtere interbestuurlijke verhoudingen die (ook door andere bestuurslagen) worden gegeven zijn dat de rolverdeling van bestuurslagen bij bepaalde vraagstukken niet duidelijk is, dat bestuurslagen elkaar meer als concurrent dan als partner zien of dat bepaalde bestuurslagen onvoldoende geëquipeerd zijn voor bepaalde verantwoordelijkheden. Een redenen voor de stelling dat interbestuurlijke verhoudingen verbeterd zijn is het feit dat veel overheidsorganisaties beseffen dat interbestuurlijke samenwerking noodzakelijk is om tot betere oplossingen te komen.

Dit vraagt om verbeteringen van de interbestuurlijke verhoudingen in het sociaal domein (in het bijzonder bij de drie gedecentraliseerde thema's Wmo, Jeugd en de participatiewet), maar ook om extra aandacht voor de aanstaande decentralisatie van de Omgevingswet.

Hoe moeten interbestuurlijke verhoudingen dan ingevuld worden? Cijfers wijzen er met name op dat er meer aandacht nodig is voor het denken vanuit de problematiek, het zorgen voor voldoende middelen en geëquipeerd zijn.

Figuur 7. Aan welke uitgangspunten wordt binnen de interbestuurlijke verhoudingen het minst voldaan?



Bron: Decisio 2016.

6 Economie en lokaal ondernemersklimaat

Marja Hilders, Marieke Hebbenaer, Aisia Okma, Anna Suurmond

Economie en arbeidsmarkt in een periode van recessie

De thema's economie en lokaal ondernemersklimaat genieten een groeiende belangstelling in gemeenten. Veel collegeprogramma's vermelden het belang van een goed lokaal vestigingsklimaat en regionaal economische samenwerking als speerpunten. Datzelfde geldt voor de ontwikkelingen rond arbeidsparticipatie. Dit hoofdstuk geeft een beeld van de ontwikkelingen op het gebied van economie, lokaal ondernemersklimaat en arbeidsmarkt, grosso modo in de periode tussen 2012 en 2016.

Regionaal economische ontwikkeling

Gemeenten kunnen een bescheiden maar wel belangrijke rol vervullen bij het bevorderen van regionaal economische ontwikkeling: een 'onderkoeplende' rol. Veelal werken gemeenten daartoe samen met andere gemeenten, bedrijven en kennisinstellingen, bijvoorbeeld in een Economic Board.

Inmiddels dekken de Economic Boards een groot deel van het land, waarbij sommige gemeenten deel uitmaken van twee Economic Boards.

Hoewel dat per regio flink kan verschillen, is een groot deel van onze economie sterk internationaal verweven. Veel Economic Boards hebben dan ook een internationale paragraaf in hun strategische visie opgenomen.

Op steeds meer plaatsen komen voorzieningen om buitenlandse werknemers te ondersteunen bij huisvesting, onderwijs voor hun kinderen, belastingwetgeving en andere formele aspecten van hun verblijf hier. Ook neemt het aantal internationale scholen toe.

Tussen gemeenten onderling wordt naar complementariteit gezocht: de ene gemeente als vestigingsplaats voor een cluster van onderzoek en bedrijvigheid of als logistiek knooppunt, de buurgemeente als aantrekkelijke woongemeente, samen competitief op Europese of mondiale schaal. Maar ook complementariteit op basis van wederzijdse sterke punten, die samen extra toegevoegde waarde opleveren.

Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk aan bod:

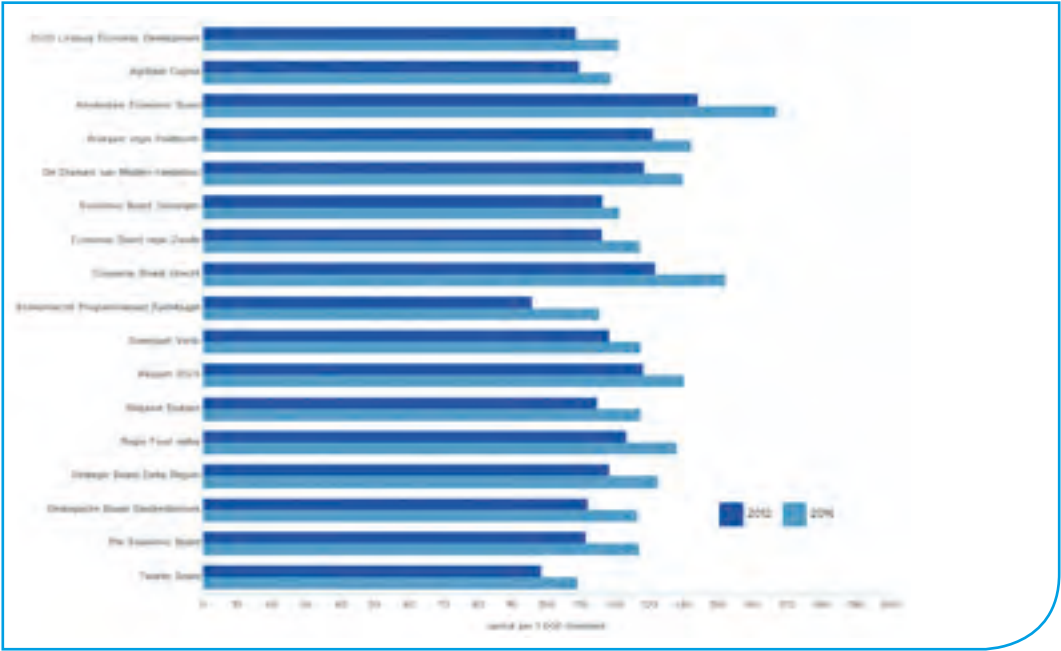
- 1 Een landelijk beeld van de lokale economie aan de hand van:
 - de vestigingen van bedrijven per economic board;
 - het aantal snelle groeiers per economic board
- 2 Arbeidsmarktontwikkelingen
- 3 Leegstand kantoren
- 4 Leegstand Winkels
- 5 Samenwerking tussen gemeenten, bedrijfsleven en onderwijs- en kennisinstellingen en de visie van ondernemers.

De economie wordt niet alleen op lokaal niveau vormgegeven. Ondernemers opereren vaak in diverse gemeenten en de handel houdt zelden op bij de gemeentegrens. Ook worden veel zaken via internet gedaan, kortom: het is nuttig om de stand van de lokale economie in een breder verband te bezien. Dat de ene regio dus een ander beeld geeft dan de andere, zal geen verbazing wekken. Nieuw is dat www.waarstaatjegemeente.nl informatie over de stand van het ondernemersklimaat op het niveau van economic boards ontsluit. Hier blijkt dat de ene economische regio (en ook gemeente) nu eenmaal meer toegevoegde waarde genereert dan de andere. Per regio geldt vaak een andere economische focus, zoals bijvoorbeeld Bioscience, Greenport, Mainport of Regio Food Valley.

Wie kijkt naar de cijfers mag concluderen dat het grootste aantal bedrijfsvestigingen te vinden is in het gebied van de Amsterdam Economic Board, de Economische Programmaraad Zuidvleugel (de metropoolregio Rotterdam-Den Haag, Drechtsteden, Leidse regio Holland Rijnland) en de Economic Board Utrecht. Deze drie regio's hebben in absolute aantallen aanzienlijk meer vestigingen dan de overige economic boards. De overige economic boards vertonen een meer gelijkmatig beeld qua het absolute aantal vestigingen.

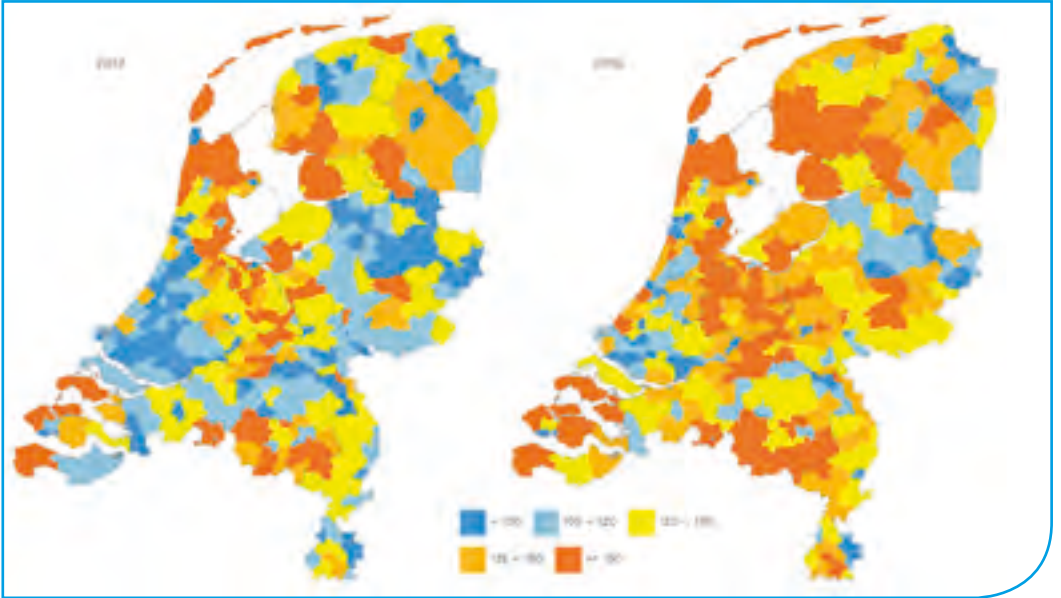
Voor vrijwel alle economic boards geldt dat zij groei vertonen met betrekking tot het absolute aantal vestigingen, op de regio Groningen na. De cijfers illustreren de groei van de economie en dat Nederland de recessie achter zich aan het laten is.

Figuur 1: Vestigingen (per 1.000 inwoners 15 t/m 64 jaar) per Economic Board in 2012 en 2016



Bron: LISA

Figuur 2: vestigingen per 1.000 inwoners in 2012 en 2016 – per gemeente (landkaartjes)



Bron: LISA en Waarstaatjegemeente.nl

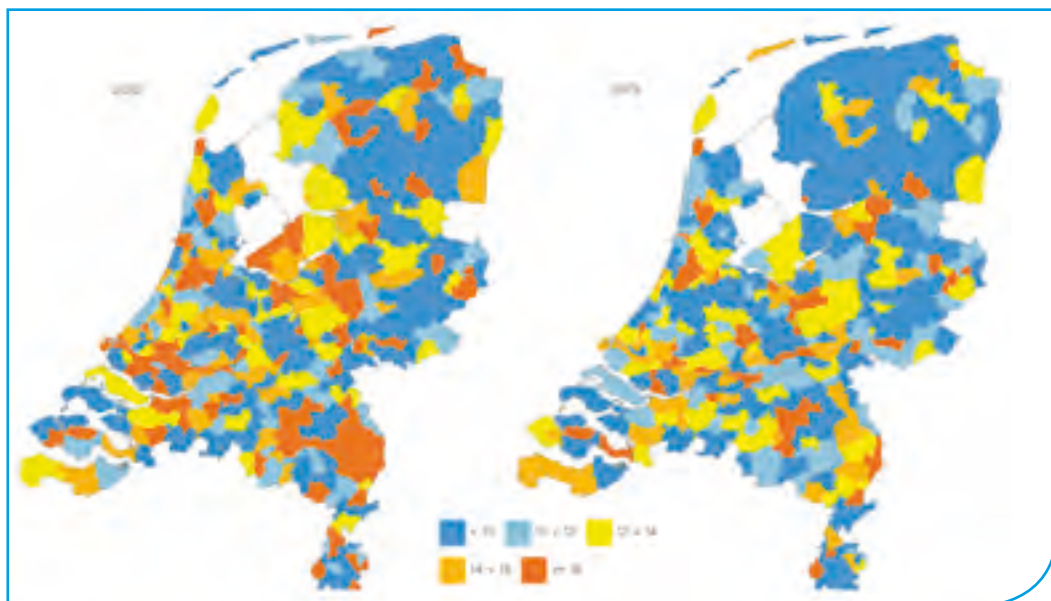
Wie vervolgens kijkt naar de dynamiek in de economie, kan daarin interessante trends zien. De snelgroeijende bedrijven zijn namelijk niet gevestigd in de regio's met het hoogste aantal snelgroeijende bedrijfsvestigingen. Opvallend is dat Greenport Venlo al vijf jaar op rij de hoogste cijfers heeft met betrekking tot snelgroeijende bedrijven per 1.000 vestigingen in de regio. Ten opzichte van 2012 is hierin echter wel een afname te zien voor alle regio's. Daarbij valt op dat deze afname het kleinst is voor regio's buiten de Randstad namelijk de Regio Food Valley, Midpoint Brabant en Agrifood Capital.

Figuur 3: Vestingen van snelgroeijende bedrijven per 1.000 vestigingen per Economic Board in 2012 en 2015



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Figuur 4: Vestigingen van snelgroeiende bedrijven per 1.000 vestigingen per gemeente in 2012 en 2015



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

De Kop werkt

De Noord-Hollandse gemeenten Hollands Kroon, Schagen, Den Helder en Texel zetten samen projecten in gang om de regionale economie te versterken onder de noemer 'De Kop Werkt'. In de kop van Noord-Holland hangt alles op economisch vlak samen en de gemeenten hebben elkaar hard nodig. De samenwerking heeft als doel de leefbaarheid in de Kop te versterken. Rode draad daarbij is een goede bereikbaarheid.

Door de integrale aanpak en samenwerking ook met de provincie Noord-Holland, kan er dertig miljoen euro in de regionale economie worden gepompt. Daarbij gaat het onder meer om havenontwikkelingen, gebieds promotie en een betere aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt. Ook de kuststrook moet met gepaste ontwikkelingen aantrekkelijk blijven voor toeristen.

2 Arbeidsmarktontwikkelingen

Regionaal economische ontwikkeling en arbeidsmarkt

Gemeenten zien hun rol op het gebied van regionaal economische ontwikkeling en een goed werkende arbeidsmarkt vooral in het aanjagen van samenwerking en het ondersteunen en ruimte geven aan initiatieven. Regionaal onderwijs- en opleidingsbeleid, dat is afgestemd op de behoeften van de

bedrijven in de regio, kan verschil maken voor de werkgelegenheid in een regio. Een aantrekkelijke woonomgeving (culturele voorzieningen, een expat center en een internationale school) kan evenzeer het verschil maken voor het aantrekken van buitenlandse investeerders en internationaal talent.

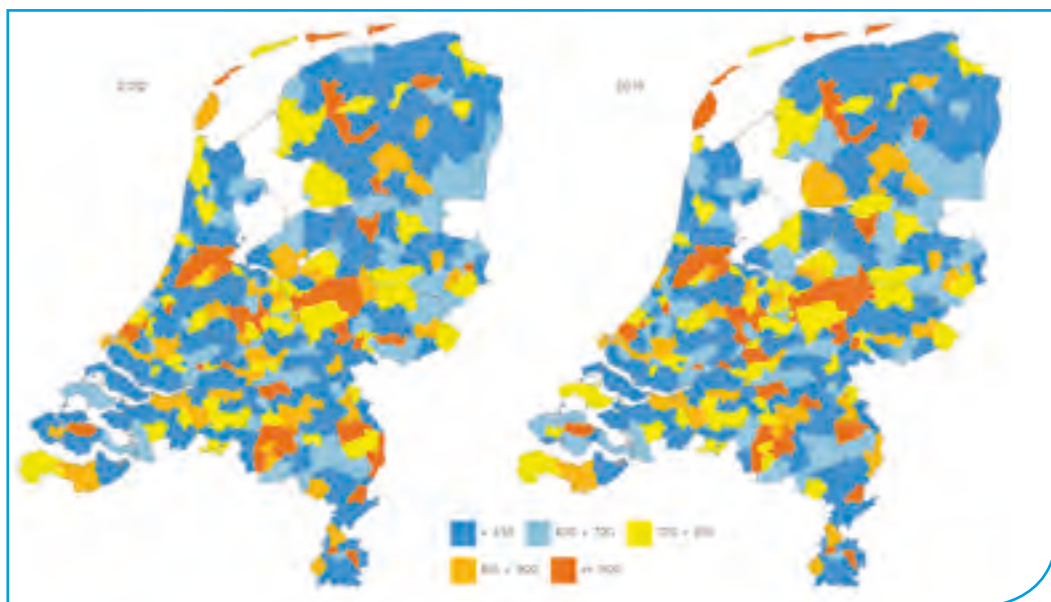
Voor het versterken van de lokale en regionale economie doen gemeenten er goed aan om samen en met het bedrijfsleven, onderwijs- en kennisinstellingen en andere stakeholders (triple of quadruple helix) een analyse te maken van de regionale economische structuur en de regionale aantrekkingskracht. Zoek het regionale DNA en de regionaal sterke punten en kansen. Maak gezamenlijk een regionale agenda op basis van de eigenheid en de sterke punten van de regionale economie.

De gemeente is dan vooral een onafhankelijke partij, die verbindingen maakt of ondersteunt en inzet op stimuleren, ondersteunen, verbinden, inspireren en agenderen. De gemeente als 'onderkoepelende' organisatie, die streeft naar maatwerk.

Grote regionale verschillen samenstelling beroepsbevolking en participatie op de arbeidsmarkt

De Nederlandse arbeidsmarkt was de afgelopen jaren aan flinke veranderingen onderhevig. Dat is een gevolg van de economische crisis en het economisch herstel dat inmiddels is ingezet. Veel bedrijven krompen noodgedwongen in of hielden op te bestaan, veel mensen verloren hun baan. Inmiddels neemt het aantal arbeidsplaatsen weer toe.

Figuur 5: Banen (per 1.000 inwoners 15 t/m 64 jaar) per gemeente in 2012 en 2016



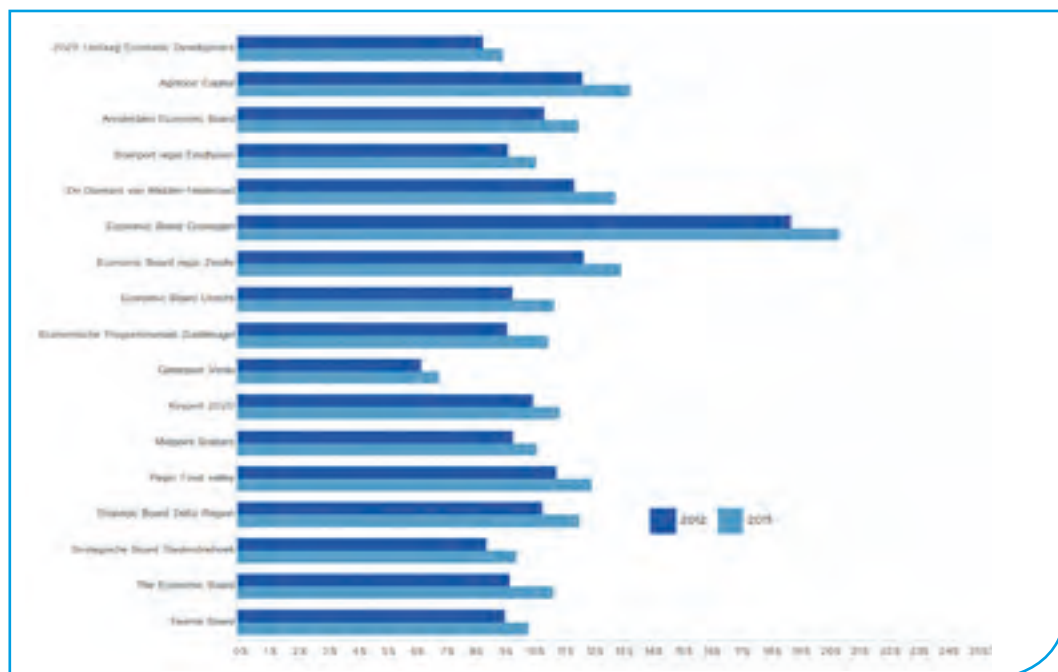
Bron: LISA en Waarstaatjegemeente.nl

Arbeidsparticipatie

Aantal zelfstandigen neemt toe, aantal werknemers daalt

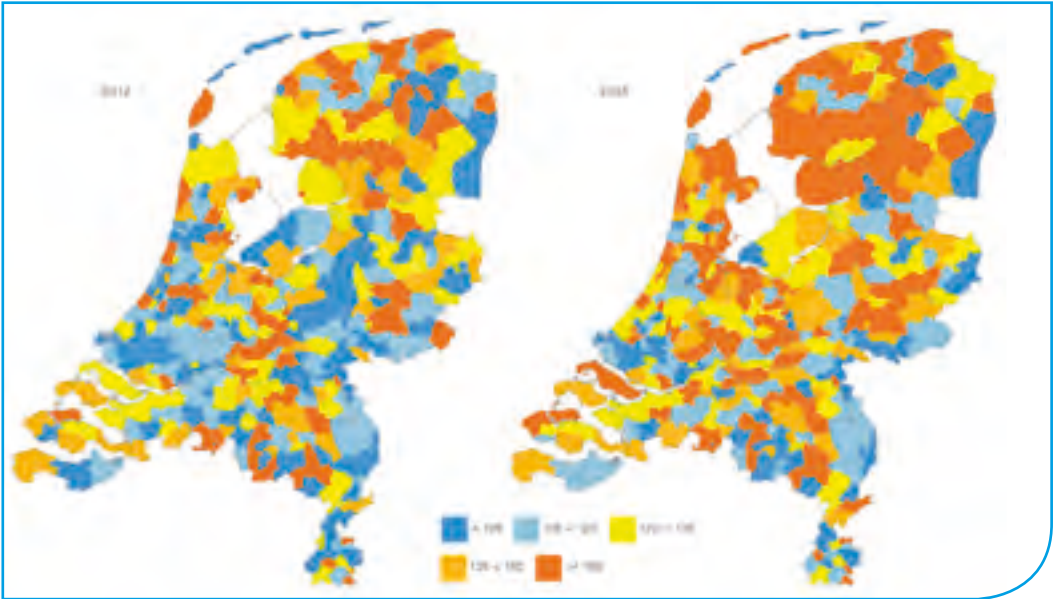
De bron CBS Arbeidsdeelname bevat een indicatie van het aandeel zelfstandigen in de Werkzame beroepsbevolking. Figuur 6 biedt inzicht in het aandeel zzp'ers ten opzichte van het totaal aantal banen per economic board en toont een stijging ten opzichte van 2012 in 2015. In alle regio's is sprake van een toename ten opzichte van 2012.

Figuur 6: Aandeel zzp'ers ten opzichte van het totaal aantal banen per Economic Board in 2012 en 2015



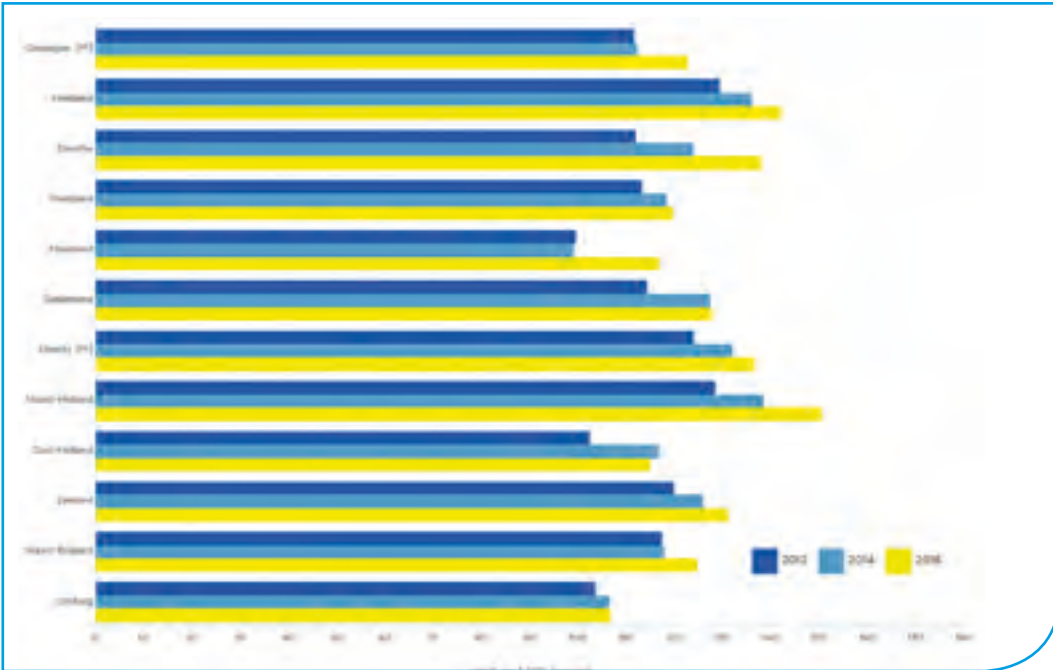
Bron: CBS en Waarstaatjegemeente.nl

Figuur 7: Werkzame beroepsbevolking – zelfstandigen (per 1.000 inwoners 15 t/m 64 jaar) per gemeente in 2012 en 2016



Bron: CBS en Waarstaatjegemeente.nl

Figuur 8: Werkzame beroepsbevolking – zelfstandigen (per 1.000 inwoners 15 t/m 64 jaar) per provincie in 2012, 2014 en 2016



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Forse stijging aantal eenmansbedrijven (ZZP-ers)

De stijging van het aantal bedrijfsvestigingen (per 1.000 inwoners) kan voor een groot deel worden verklaard door een stijging van het aantal eenmans-bedrijven, oftewel ZZP-ers. Deze ontwikkeling doet zich voor in heel Nederland. De stijging in het midden van het land, Noord-Holland en het zuiden van Friesland, Groningen en Drenthe is met soms wel 20% spectaculair te noemen.

Figuur 9: Werkzame beroepsbevolking – zelfstandigen (per 1.000 inwoners 15 t/m 64 jaar) per Economic Board in 2012, 2014 en 2016



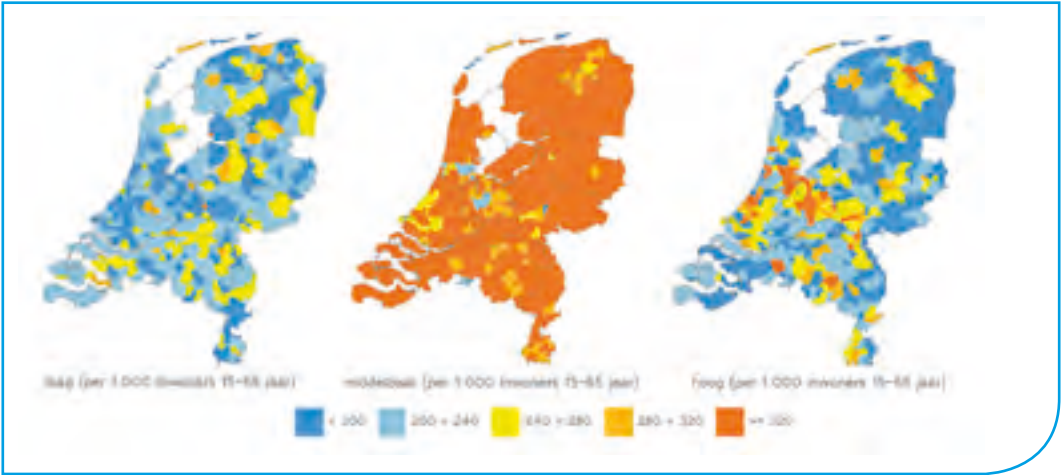
Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Opleiding

Aantal hoogopgeleiden neemt toe, met een concentratie in stedelijke regio's

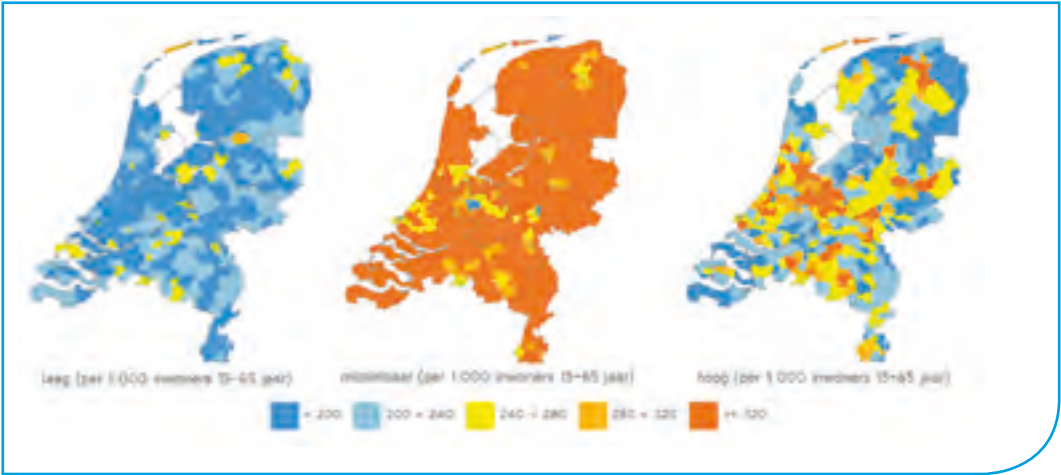
Er bestaan aanzienlijke lokale verschillen in de samenstelling van de beroepsbevolking naar opleidingsniveau (hoog-, midden- en laagopgeleid) en ook in de mate waarin zij participeren op de arbeidsmarkt. Het aantal hoog opgeleiden per 1.000 inwoners in de leeftijd van 15-65 jaar neemt toe en concentreert zich geografisch in stedelijke regio's als de Randstad, Eindhoven, Breda, Arnhem-Nijmegen, Deventer, Zwolle, Groningen en Assen, rond Maastricht en Leeuwarden. In vooral kleinere gemeenten is er een concentratie van lager opgeleiden.

Figuur 10: Beroepsbevolking opleiding laag, middelbaar en hoog (per 1.000 inwoners 15 t/m 64 jaar) per gemeente in 2012



Bron: CBS en Waarstaatjegemeente.nl

Figuur 11: Beroepsbevolking opleiding laag, middelbaar en hoog (per 1.000 inwoners van 15 t/m 64 jaar) per gemeente in 2016



Bron: CBS en Waarstaatjegemeente.nl

Arbeidsparticipatie naar hoogte van de opleiding

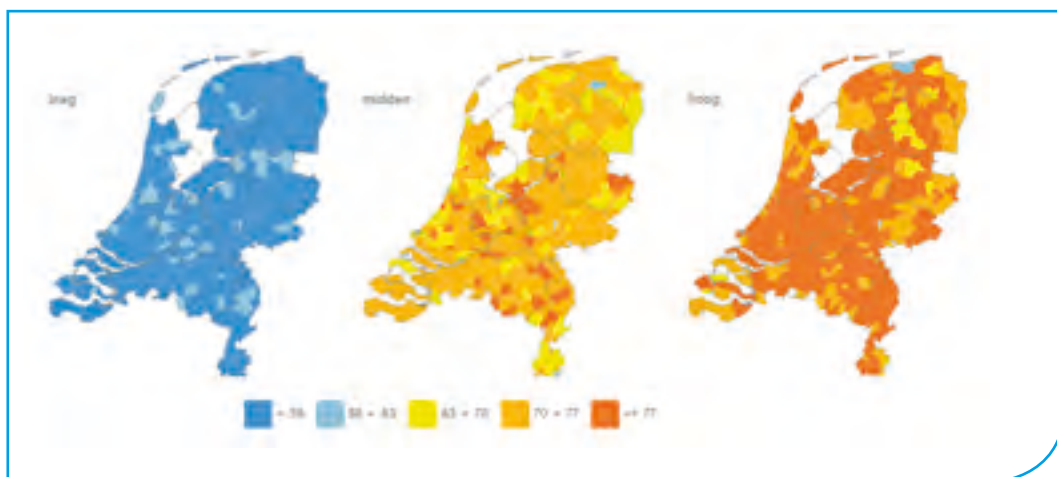
Grote regionale verschillen

De netto arbeidsparticipatiegraad is het aantal mensen tussen de 15 en 67 jaar dat een baan heeft, uitgedrukt in procenten van het totaal aantal mensen tussen de 15 en 67 jaar.

Figuren 12 en 13 geven per gemeente inzicht in de netto arbeidsparticipatie per onderwijsniveau (laag, midden en hoog) in 2012 en 2016

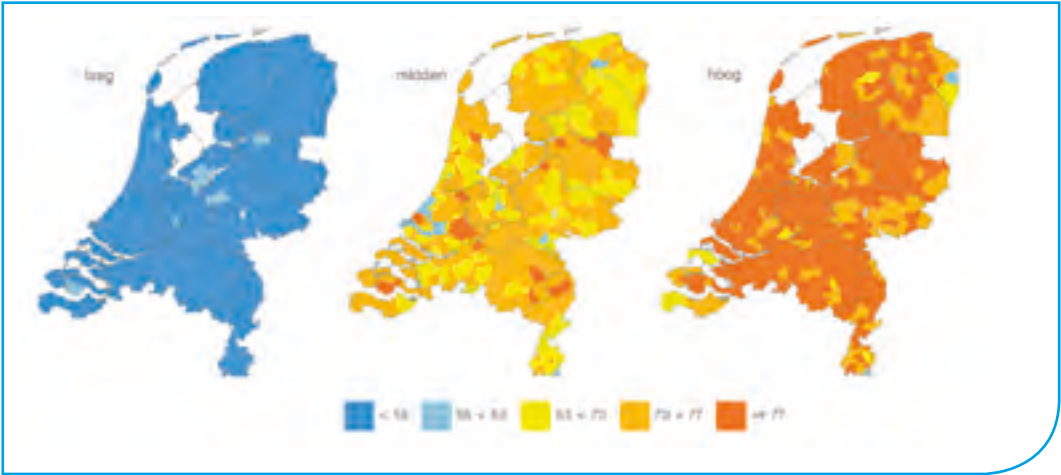
Gebieden met zowel een lage arbeidsparticipatie als een laag bruto gemeentelijk product, verdienen extra aandacht. In die regio's doen gemeenten er goed aan extra aandacht te (blijven) besteden aan een aantrekkelijk ondernemersklimaat en samen te werken met elkaar, onderwijs en bedrijfsleven.

Figuur 12: Netto arbeidsparticipatie per onderwijsniveau laag, midden en hoog per gemeente in 2012 (in percentages)



Bron: CBS en Waarstaatjegemeente.nl

Figuur 13: Netto arbeidsparticipatie per onderwijsniveau laag, midden en hoog per gemeente in 2016 (in percentages)



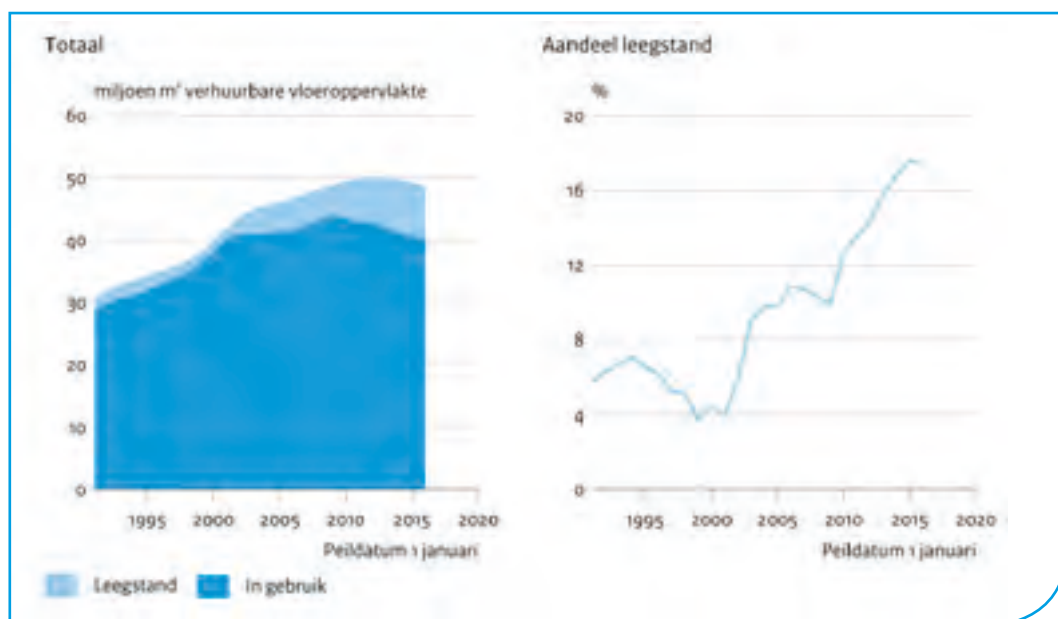
Bron: CBS en Waarstaatjegemeente.nl

In het Compendium voor de Leefomgeving is specifieke informatie te vinden over de ontwikkeling in leegstand van kantoren. Hierna volgen enkele figuren en toelichtende teksten die integraal uit het Compendium zijn overgenomen.

Leegstand van kantoren, 1991-2016

In Nederland is een overaanbod van kantoorvloeroppervlakte. Gemiddeld 17,4% van het kantoorvloeroppervlakte staat leeg in 2016. Dit percentage neemt nog steeds toe. Er zijn regionale verschillen: de leegstand concentreert zich in de Randstad, rondom Amsterdam en in het Rijnmondgebied.

Figuur 14: Oppervlakte en leegstand van kantoren



Bron: Bak; bewerking Planbureau voor de Leefomgeving

Zeventien procent van de kantoren staat leeg

De voorraad kantoren is de laatste 20 jaar gestaag toegenomen, met een versnelling van de groei rond de eeuwwisseling als gevolg van het knappen van de internetbubbel en de noodzaak voor beleggers om een alternatief voor aandelen te vinden. Het gebruik van kantoren hield echter geen gelijke

¹ CBS, PBL, Wageningen UR (2016, Leegstand van kantoren 1991-2016, (versie 23 september 2016). www.compendiumvoordeleefomgeving.nl. CBS, Den Haag, PBL, Den Haag/Bilthoven en Wageningen UR, Wageningen.

ted met de voorraadontwikkeling. Toenemende leegstand was het gevolg. Sinds 2008, toen de economische crisis intrad, is de leegstand nog verder toegenomen tot 17,4% per 1 januari 2016.

Toename structurele leegstand en afname aanvangsleegstand

Binnen de vastgoedliteratuur wordt onderscheid gemaakt in aanvangs- en frictieleegstand (leegstand minder dan één jaar), langdurige leegstand (leegstand tussen één en drie jaar) en structurele leegstand (leegstand meer dan drie jaar). Die laatste categorie is de laatste jaren sterk in omvang toegenomen. Zestig procent van de kantorenleegstand is structureel. De aanvangs- en frictieleegstand is daarentegen afgenomen sinds 2012. Het gaat hier primair om frictieleegstand, nauwelijks om aanvangsleegstand. In 2015 werd 7% van de kantoren leeg opgeleverd. Voor 2012 lag dit percentage structureel boven de 20% en in 2000 was dat zelfs nog 30%.

Ruimtelijke verschillen in leegstand

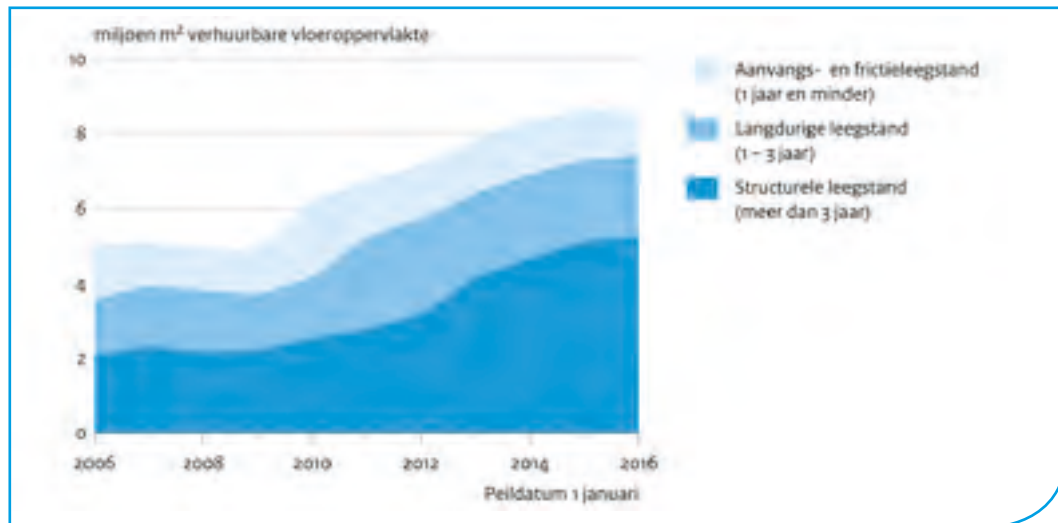
De grootste volumes kantooroppervlakte bevinden zich in de Randstad. Ruim de helft van het Nederlandse kantoorvloeroppervlak ligt in de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland. Ook de leegstand van kantoren komt vooral voor in de Randstad, in het bijzonder in de Noordvleugel (met soms percentages van boven de 20 procent). De grote leegstand in de Randstad kan worden verklaard onder andere doordat hier veel beleggers actief zijn, terwijl in perifere regio's kantoren vaak in handen zijn van eigenaar-gebruikers. Ook het aandeel (grote) buitenlandse beleggers is in de Randstad veel groter dan in de rest van Nederland. Bij grote beleggingsportefeuilles vormt vastgoed een relatief klein onderdeel waardoor leegstand minder wordt 'gevoeld', en de noodzaak om tot verkoop, huurprijsverlaging of transformatie over te gaan minder groot is. Naast macro-economische, maatschappelijke factoren, lokale en regionale factoren zijn ook locatie- en objectkenmerken van belang voor de aantrekkelijkheid van kantorenvastgoed. Binnen de Amsterdamse kantorenmarkt bijvoorbeeld hebben gebieden als Amstel III en Sloterdijk een aanzienlijk hoger leegstandspercentage dan het centrum van Amsterdam.

Kantelpunt: minder nieuwbouw, meer onttrekkingen

De afgelopen 10 tot 15 jaar zijn er veel nieuwe vierkante meters aan verhuurbare kantoorvloeroppervlakte bijgekomen. Dit kan worden toegeschreven aan een grote hoeveelheid toevoegingen door nieuwbouw en een beperkte hoeveelheid onttrekkingen door sloop en transformatie. Het aantal onttrekkingen is jarenlang relatief laag en stabiel geweest. Het aantal toevoegingen lag substantieel hoger en fluctueerde meer. Met name rond de eeuwwisseling is er een piek in het aantal toegevoegde vierkante meters kantoren. De laatste jaren daalt het aantal toegevoegde vierkant meters en stijgt het aantal onttrokken vierkante meters. In vergelijking met de periode voor de crisis ligt het aantal vierkante meters dat wordt toegevoegd aan de voorraad een

factor vier lager. Sinds 2012 worden meer meters onttrokken dan dat er worden toegevoegd. Dit is nog altijd niet genoeg om de leegstand te laten dalen. Daarvoor neemt het gebruik van kantoren te snel af.

Figuur 15: Leegstand van kantoren naar duur



Bron: Bak; bewerking Planbureau voor de Leefomgeving

5 Leegstand winkels²

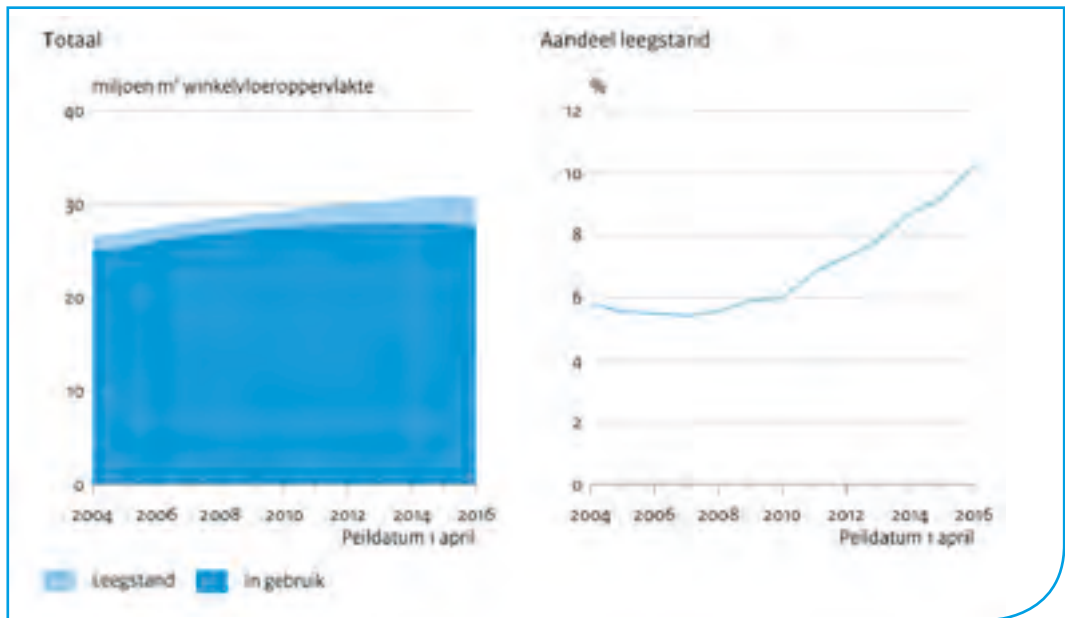
In het Compendium voor de Leefomgeving van het CBS is ook specifieke informatie te vinden over de ontwikkeling in leegstand van winkels. Hierna volgen enkele figuren en toelichtende teksten die integraal uit het Compendium zijn overgenomen.

Tien procent van de winkels staat leeg

Tot 2010 bevindt het leegstandstandspercentage zich onder de 6 procent. Daarna stijgt het sneller en in 2016 is de leegstand opgelopen tot 10,2 procent van het totale vloeroppervlak binnen de detailhandel. Dat is een procentpunt meer dan in 2015 (9,2%).

² CBS, PBL, Wageningen UR (2014, Leegstand van winkels 2004-2014, (versie 02, 24 juni 2014). www.compendiumvoorleefomgeving.nl. CBS, Den Haag, PBL, Den Haag/Bilthoven en Wageningen UR, Wageningen.

Figuur 16: oppervlakte en leegstand van winkels

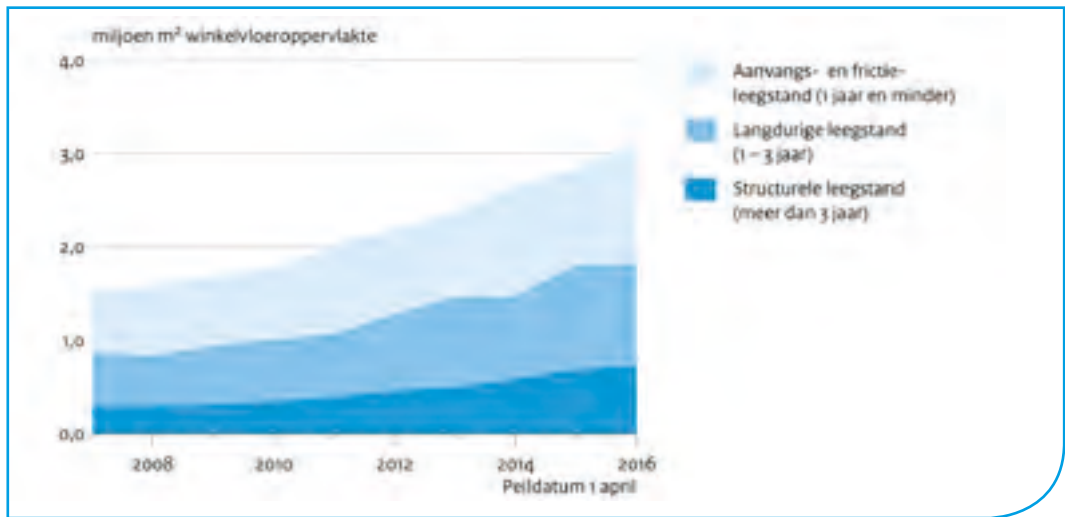


Bron: Locatus, bewerking Planbureau voor de leefomgeving

Toename structurele leegstand en aanvangsleegstand

Net als bij kantoren neemt de omvang en het aandeel van de structurele leegstand toe. Dit is leegstand van meer dan drie jaar. Ruimt een kwart van de winkelleegstand kan als structureel worden aangemerkt. Daarnaast wordt in de literatuur onderscheid gemaakt in aanvangs- en frictieleegstand (leegstand van minder dan één jaar) en langdurige leegstand (leegstand tussen één en drie jaar). Opvallend is dat de categorie aanvangs- en frictieleegstand ook sterk is toegenomen. Veel winkelmeters zijn recent leeg komen te staan door faillissementen van ketens zoals V&D, Miss Etam, Schoenenreus en House of Shoes. Recent (maar nog niet in de cijfers te zien) kwamen daar nog ketens als MS Mode, Mitra en McGregor bij.

Figuur 17: leegstand van winkels naar duur

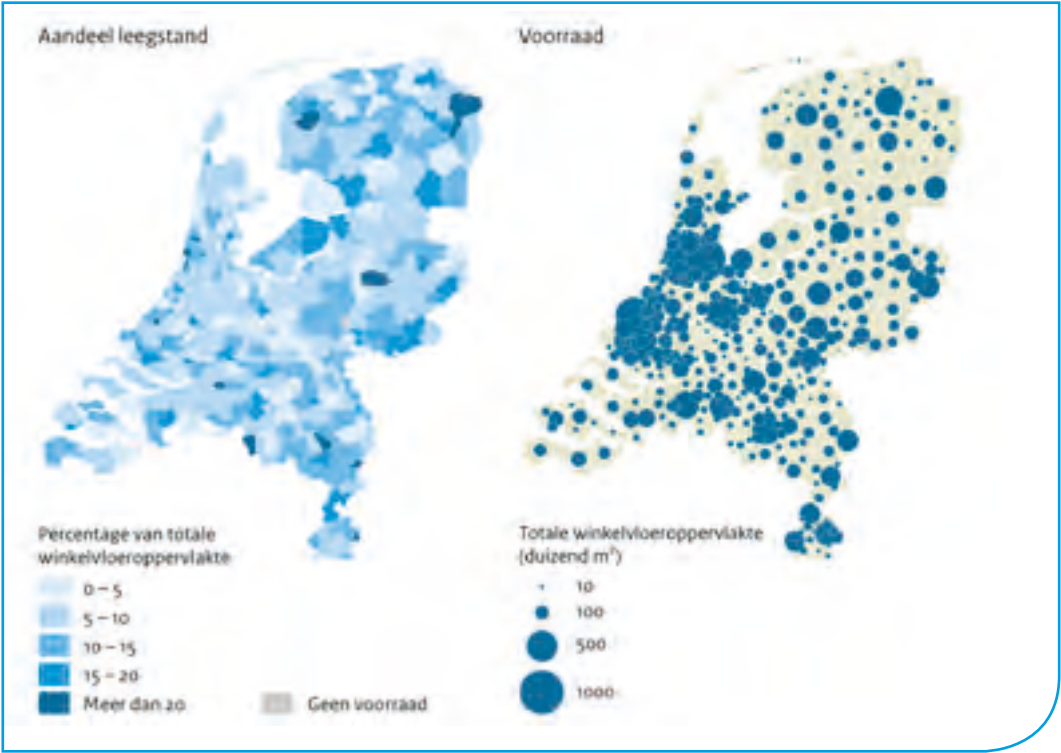


Bron: Locatus, bewerking Planbureau voor de Leefomgeving

Ruimtelijke verschillen in leegstand

De ruimtelijke verschillen in leegstand van winkels voor detailhandel zijn groot. Met name buiten de Randstad zijn gebieden met veel leegstand. Friesland, grote delen van de provincie Groningen, Overijssel, Limburg en Brabant hebben een leegstandspercentage boven het landelijk gemiddelde. Voor een deel komen deze gebieden overeen met de krimpregio's. Opvallend en afwijkend is het hoge leegstandspercentage in de Haagse agglomeratie (12,8%). Als naar verschillende typen winkelgebieden wordt gekeken is er vooral veel leegstand in de centrale winkelgebieden van de kleinere en middelgrote steden.

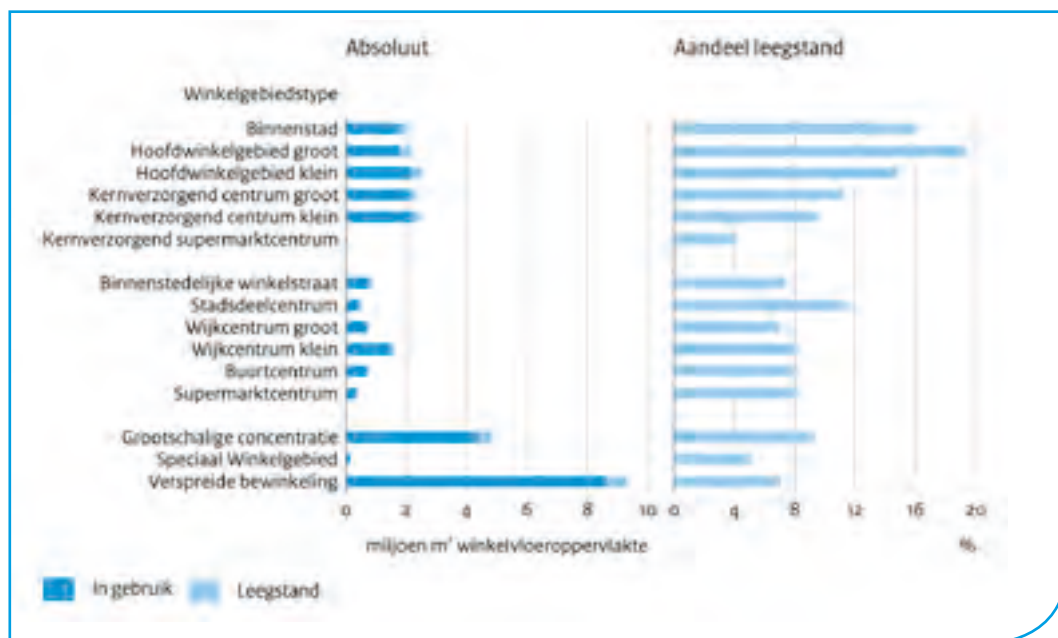
Figuur 18: Leegstand vloeroppervlakte detailhandel per gemeente



Bron: Locatus; bewerking Planbureau voor de leefomgeving

Ook uit deze kaarten blijkt dat veel leegstand te vinden is in centrale winkelgebieden van de kleinere en middelgrote steden.

Figuur 19: Winkeloppervlakte en leegstand per type winkelgebied in 2016



Bron: Locatus, bewerking Planbureau voor de leefomgeving

Winkelvoorraad gestaag toegenomen tussen 2004 en 2015, in 2016 voor het eerst een kleine daling

De winkelvoorraad is tussen 2004 en 2015 gestaag toegenomen, in totaal met ruim 4 miljoen vierkante meter winkelvloeroppervlak. Er zijn lange tijd veel vierkante meters toegevoegd en aanzienlijk minder onttrokken. De laatste jaren liggen de toevoegingen en onttrekkingen dicht bij elkaar. Bij de toevoegingen gaat het zowel om nieuwbouw, en dus nieuwe vestigingen, als om uitbreidingen van bestaande vestigingen. In 2016 is voor het eerst een daling van de voorraad te zien als gevolg van meer onttrekkingen dan toevoegingen. Dit heeft echter niet kunnen voorkomen dat de leegstand verder is opgelopen, daarvoor is het gebruik van winkelmeters teveel teruggelopen.

Schaalvergroting winkels

Lange tijd is één van de drijvende krachten achter de toename in vraag naar winkels - en de relatief geringe leegstand - de schaalvergroting in de detailhandel geweest. Het aantal vierkante meter per winkel is de afgelopen decennia fors toegenomen, van minder dan 50 vierkante meter per winkel in 1968 naar ruim 284 vierkante meter in 2016, oftewel meer dan een vervijfvoudiging in bijna vijftig jaar tijd. In het afgelopen jaar zien we echter ook dat gemiddelde omvang van leegstaande panden flink is toegenomen en het niveau van de in gebruik zijnde panden benadert.

In de publicatie '*De stad en regio vooruit*' (Platform 31, juli 2014) wordt gesteld dat leegstand juist nodig is als schuifruimte voor vitale binnensteden. Gesignaleerd worden nieuwe mogelijkheden voor de retailfunctie (met flexibeler contracten), herbestemmen naar wonen, een geconcentreerder kernwinkelapparaat, nieuwe functies zoals flex-werkplekken, e-commerce e.d. De boodschap is: 'Koppel vitale binnensteden niet automatisch aan detailhandel. En houd rekening met de unieke eigenschappen van een stad.' Dat laatste sluit goed aan bij de Smart Specialisation Strategy van de EU.
<http://www.platform31.nl/nieuws/smart-specialisation-strategies>

6 Samenwerking gemeenten-bedrijfsleven en de visie van ondernemers

Meer samenwerking tussen gemeenten, bedrijfsleven en onderwijs- en kennisinstellingen

Steeds meer gemeenten werken samen met het bedrijfsleven en onderwijs- en kennisinstellingen aan een goed lokaal- en regionaal vestigingsklimaat en aan doelen op het gebied van participatie en werkgelegenheid.

Economische visies worden steeds vaker in goede samenwerking met het bedrijfsleven ontwikkeld.

Gemeenten werken samen met de lokale opleidingen en het bedrijfsleven om invulling te geven aan de participatiewet en om werkgelegenheid in algemene zin en innovatie te bevorderen. Opvallend is ook dat steeds meer gemeenten economie en arbeidsmarkt in hun beleid integreren.

De manieren waarop er invulling wordt gegeven aan de triple helix aanpak verschilt van losse projecten tot meer gestructureerde samenwerkingsverbanden.

Aansprekende voorbeelden zijn: Strategic board Stedendriehoek, Samenwerkingsverband regio Eindhoven (SRE), Metropoolregio Eindhoven, Brainport, Regio Hart van Brabant, Economic board Utrecht (EBU), Metropoolregio Amsterdam (MRA), Metropool regio Rotterdam Den Haag (MRDH), Food Valley, Metropool Twente (Twentse Kracht), Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN), Regio Groningen-Assen, Parkstad Limburg, Limburg Economic Development (LED), Regio van Hollandse Bodem (Noord-Holland).

Ondernemerspeiling Waarstaatjegemeente.nl

Sinds 2014 heeft KING een ondernemerspeiling, waarbij de ondernemer wordt bevraagd op het lokale ondernemersklimaat. Hoe denkt de ondernemer over de (digitale) gemeentelijke dienstverlening, het vestigingsklimaat, de bereikbaarheid en de relatie tot het gemeente bestuur.

Uit onderzoek van de eerste negen proeftuingemeenten, waarbij circa 2500 ondernemers werden geïnterviewd, destilleren we de volgende trends:

- Het terugdringen van regeldruk blijft één van de topprioriteiten. De inspanning van de gemeenten op dit gebied krijgt nauwelijks een voldoende
- Gemeenten krijgen een onvoldoende voor de inspanning op het gebied van duurzaam en maatschappelijk verantwoord ondernemen
- Een kwart van de ondernemers is van mening dat de gemeente de juiste prioriteiten stelt (in het lokale economische beleid)
- Er bestaan grote verschillen in de tevredenheid van ondernemers ten aanzien van de afhandeling van vergunningen
- De toegankelijkheid van de website en digitale dienstverlening vraagt in veel gemeenten nog de aandacht. Meer dan tweederde van de ondernemers kan hiermee onvoldoende uit de voeten
- Het merendeel van de ondernemers heeft geen vast aanspreekpunt in de gemeente of maakt daar onvoldoende gebruik van. Is het aanspreekpunt goed in beeld bij ondernemers, is duidelijk wat er voorgelegd kan worden? Wat is de rol van het aanspreekpunt (loket voor uitleg & interpretatie van regels of ondersteuning voor ondernemerschap?). Daarnaast bestaan grote verschillen in waardering voor het loket.
- Communicatie en informatievoorziening: de afhandeling van een (aan) vraag of probleem is van wezenlijk belang voor de waardering van de (directe) dienstverlening. Bijna twee derde van de ondernemers is van mening dat informatieverstrekking en communicatie onvoldoende op orde is.

Tot slot

In dit hoofdstuk is ingegaan op de ontwikkeling van de economie en het lokale ondernemersklimaat. Duidelijk is dat de lokale en regionale economische ontwikkeling, gemeten in bruto gemeentelijk product in de periode 2008-2016, sterke verschillen laat zien tussen gemeenten en regio's. Een aantal opvallende en belangwekkende bevindingen wordt hier kort samengevat.

Arbeidsmarkt

Om arbeidsmarktontwikkelingen te duiden is met name gekeken naar opleiding en arbeidsparticipatie. Het aantal hoog opgeleiden per 1.000 inwoners in de leeftijd van 15-65 jaar neemt toe en concentreert zich geografisch in stedelijke regio's als de Randstad, Eindhoven, Breda, Arnhem-Nijmegen, Deventer, Zwolle, Groningen, Assen, rond Maastricht en Leeuwarden. In diverse gemeenten is sprake van een concentratie van lager opgeleiden, vooral in kleinere gemeenten.

Bedrijvigheid

Voor de ontwikkeling van de bedrijvigheid is gekeken naar de vestiging van bedrijven en de leegstand van kantoren en winkels. Het aantal bedrijfsvestigingen (per 1.000 inwoners) is sterk gestegen, dat geldt zowel voor eenmanszaken (zzp-ers) als bedrijfsvestigingen met meer dan 1 medewerker. Op de arbeidsmarkt neemt het aantal werknemers (per 1.000 inwoners) af.

De leegstand van kantoren is de laatste jaren gestaag opgelopen, vooral de leegstand van meer dan drie jaar. In 2016 bedroeg de leegstand 17,4%. Het kantoorgebruik neemt ook af door structurele factoren zoals vergrijzing en flexibele werkvorm ('het nieuwe werken'). ie. De problematiek rond de transformatie en hervorming van kantorenlocaties blijft voorlopig een actueel vraagstuk, waarbij aandacht voor herbestemmen en herontwikkeling aan de orde kan zijn.

Ook bij winkels is sprake van een overaanbod. Gemiddeld staat ruim 10% van het winkeloppervlak leeg, ruim een kwart al meer dan drie jaar (structurele leegstand). Ook de aanvangs- en frictieleegstand is sterk toegenomen door de faillissementen van diverse ketens.

De ruimtelijke verschillen in leegstand zijn groot. Met name buiten de Randstad zijn gebieden met veel leegstand. Friesland, grote delen van de provincie Groningen, Overijssel, Limburg en Brabant hebben een leegstandsperscentage boven het landelijk gemiddelde. Voor een deel komen deze gebieden overeen met de krimpregio's. Bevolkingskrimp in deze regio's is een belangrijke oorzaak van de winkelleegstand. Als naar verschillende typen winkelgebieden wordt gekeken is er vooral veel leegstand in de centrale winkelgebieden van de kleinere en middelgrote steden. Hier spelen discussies rond winkelvisies, schuifruimte voor vitale binnensteden en de unieke eigenschappen van iedere stad.

Samenwerking gemeenten-bedrijfsleven en de visie van ondernemers

Steeds meer gemeenten werken samen met het bedrijfsleven en onderwijs- en kennisinstellingen aan een goed lokaal- en regionaal vestigingsklimaat en aan doelen op het gebied van participatie en werkgelegenheid. Steeds vaker integreren gemeenten economie en arbeidsmarkt in hun beleid.

Economische visies van gemeenten komen steeds vaker in goede samenwerking met het bedrijfsleven en kennisinstellingen tot stand.

In gebieden met zowel een lage arbeidsparticipatie als een laag bruto gemeentelijk product, doen gemeenten er goed aan extra aandacht te besteden aan een aantrekkelijk ondernemersklimaat en samen te werken met elkaar en met het bedrijfsleven. Die samenwerking krijgt gestalte door o.a. goed te luisteren en te weten wat speelt bij de ondernemers in stad en

regio, een goede samenwerking te organiseren tussen ondernemers, onderwijs- en kennisinstellingen en overheden en het gezamenlijk, op basis van de regionale sterke punten en kansen, acties te formuleren en uit te voeren, die passen bij het DNA van de regio. Acties dus die de regio op de kaart zetten!

In de VNG-publicatie *'Samen de regionale economie stimuleren, de onderkoepelende rol van gemeenten'* wordt aandacht besteed aan deze vormen van samenwerking. De VNG kan gemeenten hierbij ondersteunen.

De krachtige gemeente

7 Eigentijdse dienstverlening

Jeroen de Ruig

De digitalisering in de maatschappij neemt hand over hand toe. 9 op de 10 Nederlanders maken gebruik van sociale media. De grootste platforms zijn Whats app (9,8 miljoen gebruikers) en Facebook (9,6 miljoen). Steeds meer bedrijven en nu ook gemeenten bieden klanten de mogelijkheid om te communiceren, en zelfs diensten aan te vragen, via sociale media. De nieuwe mogelijkheden voor communicatie en voor het aanvragen van diensten en producten wekken een verwachtingspatroon bij burgers en ondernemers voor hun contact met de overheid.

In dit hoofdstuk volgt een toelichting op de status van de digitale volwassenheid van de gemeenten op basis van een onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Economische Zaken. Ook wordt inzicht gegeven in de waardering van (digitale) dienstverlening door gemeenten in de afgelopen jaren. Neemt deze waardering toe of kunnen de gemeenten niet voldoen aan de verwachtingen?

De Rijksoverheid ontwikkelt en beheert zogenaamde landelijke voorzieningen, die gebruikt kunnen worden door alle overheidspartijen en semi-overheidspartijen. Deze voorzieningen helpen de overheidspartijen, zoals de gemeenten, digitale dienstverlening eenduidig vorm te geven. De bekendste voorziening is wellicht DigiD. In dit hoofdstuk meer informatie over toenemende gebruik van de landelijke voorziening in het algemeen en door gemeenten.

De toenemende mogelijkheden voor digitale dienstverlening van de overheid en gemeenten zou een afname moeten laten zien op andere kanalen, zoals telefonie. Niets is minder waar. Ook het telefonisch contact tussen burgers, ondernemers en de gemeenten neemt nog steeds (licht) toe.

In dit hoofdstuk komt achtereenvolgens aan bod:

- 1 De digitale volwassenheid van gemeenten
- 2 Waardering van (digitale) dienstverlening
- 3 Gebruik van landelijke voorzieningen door gemeenten (bijvoorbeeld DigiD)
- 4 Telefonische dienstverlening

1 De digitale volwassenheid van gemeenten

De digitale volwassenheid neemt verder toe

Om een beeld te krijgen van de ontwikkeling van de digitale dienstverlening, lieten de ministeries van Binnenlandse Zaken en Economische Zaken een onderzoek uitvoeren naar de digitale volwassenheid van de meest gebruikte producten voor burgers en bedrijven bij de medeoverheden. Daarbij is per organisatie en per overheidsproduct vastgelegd of het mogelijk is het product digitaal aan te vragen en wat de 'volwassenheid' is van het (digitale) product. Dit onderzoek richt zich niet op het aantal aanvragen of de kwaliteit daarvan.

Bij het bepalen van het volwassenheidsniveau van een product is onderstaande indeling gehanteerd. In het rapport is per volwassenheidsniveau een verdere uitwerking te vinden van de verschillende situaties die bij elke niveau kunnen voorkomen.

Volwassenheidsniveau	Omschrijving
1 Aanvraag(formulier) is niet digitaal beschikbaar (0%)	• De aanvraag kan schriftelijk worden ingediend bij de balie van de overheid c.q. het aanvraagformulier dient bij de overheidsorganisatie te worden aangevraagd. • Er is alleen informatie over het product beschikbaar. • Er is geen informatie beschikbaar over hoe de aanvraag kan worden ingediend. • Op de website wordt vermeld dat een digitale aanvraag kan worden gedaan, maar het is onduidelijk op welke manier of de link naar het formulier werkt niet. • Het aanvraagformulier is niet digitaal te downloaden.
2 Digitaal downloaden (van het aanvraagformulier) waarbij de inzet van een printer nodig is om de aanvraag te verwerken (33%)	• Mogelijkheid om op de website een formulier digitaal te downloaden, waarna het formulier dient te worden geprint en opgestuurd (persoonlijk, post of mail). • Mogelijkheid om op de website een interactief pdf-formulier in te vullen dat vervolgens uitgeprint dient te worden voor het plaatsen van een handtekening. • De aanvraag kan per e-mail met vrije tekst worden ingediend. • Bij dit volwassenheidsniveau is tevens de volgende keuze gehanteerd, een aanvraag kan per mail worden ingediend wanneer duidelijk is dat het genoemde e-mailadres daadwerkelijk gebruikt kan worden voor het indienen van de aanvraag. De websites waarbij een algemeen e-mailadres boven, rechts, links of onderaan een website staat worden niet meegenomen bij de beoordeling van een product.
3 Mogelijkheid om digitaal de aanvraag in te dienen door middel van bijvoorbeeld een webformulier, hierbij is de inzet van een printer niet nodig (66%)	• Mogelijk om op de website direct digitaal de aanvraag in te dienen en digitaal op te sturen of te uploaden (zonder printen en scannen) door middel van een pdf-formulier. • Indien de website de mogelijkheid geeft om direct digitaal de aanvraag in te vullen en digitaal op te sturen en te uploaden door middel van een web formulier.

Volwassenheidsniveau	Omschrijving
4 De website geeft de mogelijkheid gebruik te maken van een voor ingevuld formulier en digitaal opsturen/uploaden (100%)	• Het is nodig (of mogelijk) dat de persoon of het bedrijf inlogt met DigiD of eHerkenning om digitaal de aanvraag in te dienen. • Het is nodig (of mogelijk) dat de persoon of het bedrijf inlogt met gebruikersnaam en wachtwoord om digitaal de aanvraag in te dienen. • De aanvraag kan worden ingediend middels een app of er is sprake van een automatische koppeling tussen systemen, waardoor het product automatisch kan worden aangevraagd.
Product niet kunnen waarnemen. Indien er geen informatie over het product beschikbaar is.	• Er is geen informatie vermeld op de website over het product. Ook nadat hier op de trefwoorden is gezocht in de zoekmachine van de website en andere zoekmachines. • Het product bestaat niet of er wordt vermeld dat dit product niet van toepassing is voor de organisatie (door bijvoorbeeld deregulering).

Het ministerie van BZK heeft in overleg met de koepels en de aanbieders van producten en diensten een lijst opgesteld van de meest gebruikte producten voor burgers en ondernemers. Voor de gemeenten zijn 57 unieke producten onderzocht. Hierbij gaat het om 34 producten voor burgers en 23 producten voor ondernemers ¹.

De algemene trend in de ontwikkeling van digitale volwassenheid is positief: De gemeenten scoren met 62% in 2016 6% hoger dan in 2015. Dit betekent dat in 2016 meer gemeenten meer diensten digitaal aanboden dan in 2015. De burgerproducten scoren 68%. Dit is 9 procent hoger dan in 2015. De ondernemersproducten scoren met 54% 4 procent hoger dan in 2015. Onderstaand figuur beschrijft de totaalscore voor alle medeoverheden van de afgelopen drie jaar.

Met de blik naar buiten

Gemeenten zetten stappen om te werken aan een toekomst waar gemeentelijke producten en diensten digitaal beschikbaar zijn. Bij voorkeur is dan niet de technologie het uitgangspunt van handelen, maar de mens. Zo kunnen inwoners van veel gemeenten berichten van hun gemeente digitaal ontvangen via de Berichtenbox van Mijnoverheid.nl. Op die manier kunnen zij bijvoorbeeld een herinnering krijgen als hun paspoort bijna is verlopen, controleren hoe zij bij hun gemeente geregistreerd staan of de status van een vergunningaanvraag volgen. Maar het kan veel verder gaan dan dat.

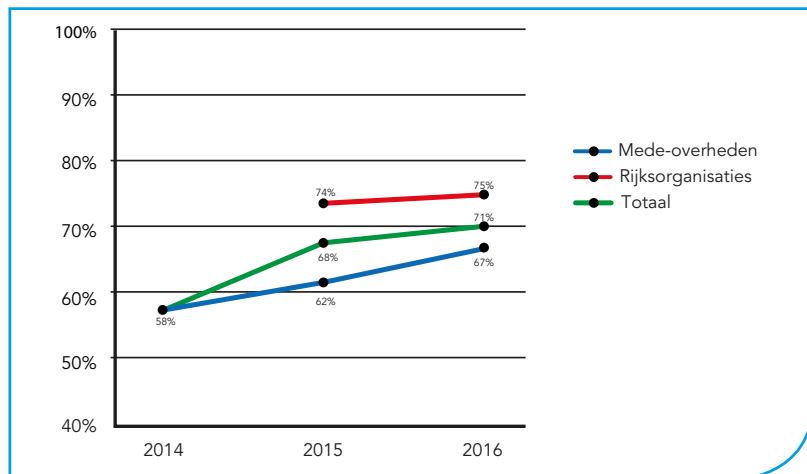
Zo wil de gemeente Tilburg dat informatie er over en voor de stad moet zijn. Op die manier wordt informatie naar management- ook een beleidsontwikkelingsinstrument. Zo kunnen initiatieven van de samenleving worden begeleid op basis van een streven naar een gelijkwaardige informatiepositie van inwoners, bedrijven en overheid.

Daarnaast creëer je met slimme data waarde voor de stad. Met innovatieve technologie is die stad nog slimmer te maken. Tilburg denkt dan bijvoorbeeld aan praktische toepassingen als eduroam, het wifi-netwerk voor onderwijsinstellingen, zoals govroom dat is voor de overheid. Een andere toepassing kan de inzet van sensoren zijn, voor de regeling van verlichting en verkeer.

¹ Deze meting is medio 2016 uitgevoerd. In de zomer van 2017 zal de meting worden herhaald.

Tilburg bepaalt bewust welke rol het pakt. Zo is de gemeente bijvoorbeeld een koploper in de aanpak van adresfraude en in data-analyse en datamining voor veiligheidsanalyses. Bij andere ontwikkelingen, zoals blockchain, zoekt het meer de rol van verkenner.

Figuur 1: Digitale volwassenheid afgelopen drie jaar



Bron rapport 'Meting aanbod digitale dienstverlening 2016' in opdracht van Ministerie BZK

De digitale volwassenheid neemt steeds verder toe en de stijging bij de medeoverheden is hoger dan die van de Rijsorganisaties. Toch is er nog voldoende ruimte voor verbetering.

De Monitor Doelgerichte Digitalisering koppelt de informatie uit dit onderzoek aan de gegevens van gemeenten in de Softwarecatalogus. De rapportage hierna (figuur 2) geeft het voorbeeld van een individuele gemeente:

- In de eerste kolom staan de producten waarop deze gemeente laag scoort
- In de tweede kolom staan de scores op deze producten. De gemeente heeft geen digitale aanvraag of slechts wat informatie (0% score) dan wel een PDF-je dat de burger moet invullen en fysiek moet terugsturen (33% score)
- In de derde kolom staat het aantal gemeenten dat een digitale aanvraag voor het betreffende product heeft met voorinvulling en daarmee de hoogste score heeft (100%). In dit geval zijn dat bij het product 'rioolheffing opvragen/inzien' 207 gemeenten, dus meer dan de helft van de gemeenten. Voor deze voorbeeldgemeente wellicht een extra reden om dit in de toekomst ook middels een voorgevulde digitale aanvraag te gaan vormgeven
- In de laatste kolom staat het aantal gemeenten van die 207, die ook

dezelfde e-formulieren applicatie heeft als onze voorbeeldgemeente. Deze informatie is afkomstig uit de Softwarecatalogus. In dit specifieke geval zijn dat 57 andere gemeenten. Het digitale formulier met voorinvulling is dus al gerealiseerd door de betreffende leverancier van de e-formulieren applicatie.

Figuur 2: Voorbeeld gemeentelijke score uit Monitor Doelgerichte Digitalisering

Overheidsproduct	Score	Gemeenten 100%	Gemeenten zelfde pakket
Rioolheffing opvragen/inzien	0%	207	57
Doorgeven inkomenswijziging bij bijstand	0%	122	32
Doorgeven vakantie bij bijstand	0%	92	24
Kwijtschelding OZB aanvragen (gemeentelijke belasting)	33%	186	57

Bron: Monitor Doelgerichte Digitalisering

Dit instrument geeft de gemeente de mogelijkheid een snelle start te maken door hergebruik van reeds bestaande e-formulieren (met 100% score) bij andere gemeenten.

Ondersteuning gemeenten met pilotstarter en Monitor Doelgerichte Digitalisering

Het volgen van de vele en snelle ontwikkelingen in digitalisering en het daar meteen op inspelen, is bijna ondoenlijk voor de gemiddelde gemeente. Het is daarom belangrijk dat gemeenten gezamenlijk optrekken rond digitalisering. Om dit te faciliteren heeft de VNG de pilotstarter ontwikkeld <http://depilotstarter.vng.nl/>. Op dit platform kunnen gemeenten ideeën posten en zodra deze ideeën worden ondersteund door meerdere gemeenten en een impact-analyse is gedaan, wordt een gezamenlijke pilot gestart, ondersteund door het programma Digitale Agenda 2020. Als de pilot succesvol is kan het idee landelijk geïmplementeerd worden.

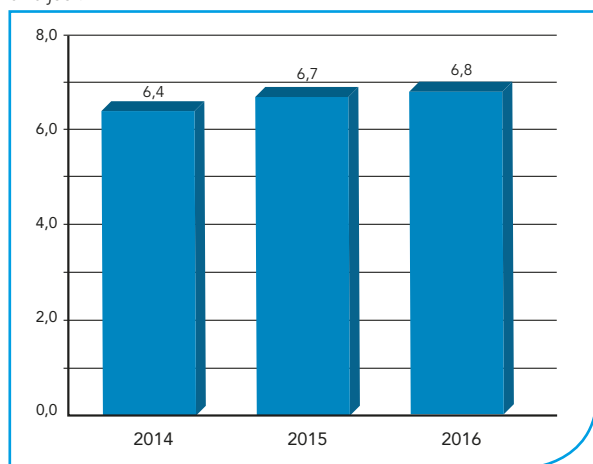
De gemeentelijke informatievoorziening moet de dienstverlening optimaal ondersteunen en geen belemmering zijn in het realiseren van de dienstverleningsambities van de gemeenten. Het vormgeven van (digitale) dienstverlening vereist veel van de informatievoorziening van de gemeenten. Om inzicht te geven in de status van de digitale dienstverlening van de gemeente en de bijbehorende informatievoorziening is door de VNG een Monitor Doelgerichte Digitalisering ontwikkeld. Deze monitor geeft inzicht in waar de gemeente staat en geeft inzicht waar verbetermogelijkheden liggen. Gemeenten kunnen hun eigen scores in de Monitor Doelgerichte Digitalisering opvragen bij KING.

2 Waardering van (digitale) dienstverlening

Waardering digitale dienstverlening nauwelijks toegenomen

De waardering voor (digitale) dienstverlening wordt onderzocht in de Burgerpeiling en de Ondernemerspeiling. Steeds meer gemeenten laten deze peilingen uitvoeren.

Figuur 3: De gemiddelde score van alle participerende gemeenten in de Burgerpeiling van de afgelopen drie jaar.



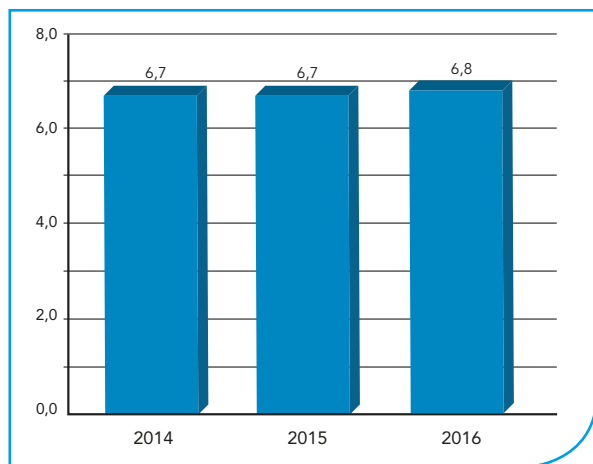
Bron Monitor Doelgerichte Digitalisering

De waardering van de digitale dienstverlening is nauwelijks toegenomen de afgelopen jaren. Om hun digitale dienstverlening verder te ontwikkelen ontvangen gemeenten ondersteuning van het Kenniscentrum dienstverlening van VNG. De leerkring 'Gebruikersgerichte website' geeft antwoord op de volgende vragen: Naar welke informatie, producten en diensten zoeken uw klanten? Hoe sluit de content op uw website hier effectief op aan? En welke stappen moet u nemen uw digitale dienstverlening optimaal te maken?

Waardering brede dienstverlening stabiel

De burgerpeiling en ondernemerspeiling onderzoeken ook de waardering van de brede dienstverlening van de gemeenten. De cijfers van de afgelopen jaren vergelijkend blijft de waardering van de dienstverlening van gemeenten vrij stabiel.

Figuur 4: Gemiddelde score over de afgelopen drie jaar naar waardering dienstverlening van gemeenten.



Bron Monitor Doelgerichte Digitalisering.

3 Gebruik van landelijke voorzieningen door gemeenten (bijvoorbeeld DigiD)

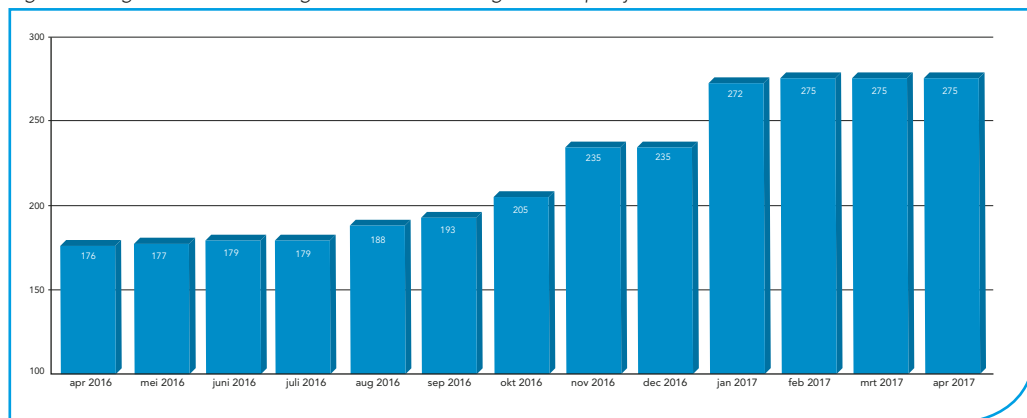
De landelijke voorziening MijnOverheid Berichtenbox meer gebruikt

De overheid ontwikkelt verschillende landelijke voorzieningen, waarvan alle overheidspartijen gebruik van kunnen maken. Het gebruik van deze landelijke voorzieningen neemt steeds verder toe. Zo is bijvoorbeeld het aantal authenticaties met DigiD, waarmee wordt nagegaan of een gebruiker wel is wie hij beweert te zijn, gestegen met 30% van 206 miljoen in 2015 naar ruim 286 miljoen in 2016. Er zijn eind 2016 ruim 12,5 miljoen actieve DigiD's. Dat was 11,8 miljoen eind 2014. Er zijn 1,7 miljoen actieve Digid-machtigingen, dit is een stijging van 73%.

Het aantal overheidsorganisaties dat digitaal post verstuurt via de Berichtenbox is toegenomen van 29 naar 147. Ook is het volume van de digitale poststromen in 2016 toegenomen van bijna 44 miljoen naar ruim 67 miljoen digitale berichten. Eind 2016 heeft de 5 miljoenste Nederlander zijn/haar MijnOverheid account geopend en in oktober 2015 stond de teller nog op 1,8 miljoen. Zaken worden steeds meer digitaal geregeld zonder papieren rompslomp op het moment dat de burger of ondernemer dat zelf wil. Dit hoofdstuk geeft inzicht in het aantal gemeenten dat aangesloten is op MijnOverheid Berichtenbox en welke berichtenstromen inmiddels worden ondersteund.

Gemeenten maken steeds meer gebruik van landelijke voorzieningen. Gemeenten besluiten vaker om niet meer zelfstandig een 'mijn gemeente pagina' voor burgers en ondernemers te ontwikkelen en te beheren. In plaats daarvan gebruiken gemeenten 'Mijn Overheid' en de daaraan gekoppelde 'BerichtenBox' en 'Lopende Zaken'. Het blijkt dat burgers en ondernemers beter de weg naar de gezamenlijke voorziening van alle (semi) overheidspartijen weten te vinden. Ook maken gemeenten steeds meer gebruik van MijnOverheid Berichtenbox door hierop aan te sluiten.

Figuur 4: De groei van het aantal gemeenten dat is aangesloten op MijnOverheid Berichtenbox.



Bron Monitor Doelgerichte Digitalisering.

Ook voor de verschillende berichtenstromen naar de burger kunnen gemeenten kunnen MijnOverheid Berichtenbox gebruiken. Het aantal berichtenstromen neemt dankzij de creativiteit van gemeenten steeds verder toe. De volgende berichtstromen worden door één of meer gemeenten ondersteund: WOZ gemeentebelasting, verlopen identiteitsbewijs/reisdocument, leerlingen administratie, uittreksel BRP, uitkeringspecificatie, klachtenproces, herinnering openstaande vorderingen, zorgverzekeringsbrief, informatie minimaregeling en parkeervergunning. Maandelijks worden hier nieuwe berichtenstromen aan toegevoegd.

Figuur 5: Overzicht van de gemeente die zijn aangesloten op MijnOverheid Berichtenbox



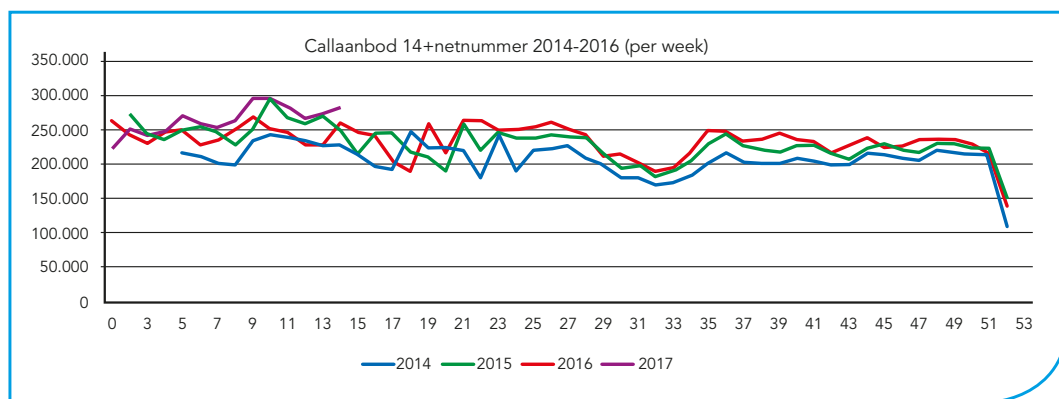
Bron: Monitor Doelgerichte Digitalisering

Via de Monitor Doelgerichte Digitalisering wordt inzicht gegeven in de berichtstromen die gemeenten ondersteunen. Op deze manier kunnen ervaringen van andere gemeenten worden gebruikt en kan kennis worden gedeeld.

4 Telefonische dienstverlening

De aansluiting op het zogenaamde 14+ netnummer van gemeenten stagneert. Via het 14+ netnummer kunnen burgers en ondernemers eenvoudig bellen met hun gemeente. Het telefoonnummer bestaat uit het cijfer 14 plus het netnummer van de gemeente. Bijvoorbeeld 14 020 voor Amsterdam of 14 0172 voor Alphen aan den Rijn. Het 14+netnummer zorgt voor één telefonische ingang bij de gemeente, waardoor de telefonische dienstverlening ingeregeld kan worden op basis van één telefonische ingang. Het 14+netnummer is onderdeel van de 14-reeks, de reeks telefoonnummers die zijn bedoeld voor 'Geharmoniseerde nummers voor diensten met een bijzonder maatschappelijk belang'. Andere nummers uit de 14-reeks zijn 1400 (Rijksoverheid), 14 088 (Antwoord voor Bedrijven) en 144 (Red een dier). KING is in opdracht van VNG de beheerpartij voor het 14+netnummer. Opvallend is dat de toename van de digitale volwassenheid van de gemeenten er niet toe heeft geleid dat steeds meer burgers en ondernemers digitaal zaken afhandelen met de gemeenten. Uit de cijfers over het gebruik van 14+ blijkt het tegendeel. Het telefoonverkeer neemt nog steeds toe (zie figuur 6). Via de Monitor Doelgerichte Digitalisering is ook het belvolume per inwoner per gemeente beschikbaar.

Figuur 6: Overzicht van het aantal gesprekken van de afgelopen drie jaar en Q1 2017.



Bron 14+netnummer KING

Telefonie is een duurder kanaal dan het digitale kanaal, bovendien is de bereikbaarheid van de gemeente via telefonie beperkt tot de openingstijden op werkdagen. Het is daarom belangrijk dat gemeenten investeren in het digitale kanaal. Zo wordt een gemeente beter bereikbaar en bij duidelijk taalgebruik ook beter vindbaar.

Conclusie

De mogelijkheden om digitaal producten en diensten af te nemen van de gemeenten nemen nog steeds toe. Ook de waardering van de digitale dienstverlening neemt toe. Landelijke digitale voorzieningen worden steeds meer benut door gemeenten. Het telefonisch contact neemt echter niet af. De algehele waardering van dienstverlening van de gemeente neemt nog steeds toe. De gemeenten maken aantoonbare vorderingen, maar er is nog voldoende ruimte voor verbetering.

8 Flexibel en duurzaam inzetbaar personeel

Judy Boere

De ambities over de rol voor gemeenten hebben niet alleen politieke en bestuurlijke gevolgen, maar ook organisatorische. Wat doen gemeentelijke organisaties bijvoorbeeld om flexibiliteit bij het personeel te stimuleren om de organisatie wendbaar te houden? Doen ze dat vooral met zittend personeel of door (ook) in te zetten op instroom van nieuwe medewerkers? Hoe organiseert de gemeente de flexibiliteit die zo nodig is? Welke impact hebben de decentralisaties op de gemeentelijke organisatie? Weten gemeenten jongere ambtenaren aan zich te binden en zittende ambtenaren te behouden?

In dit hoofdstuk kijken we naar de gemeenten als werkgever. Daarvoor wordt informatie gebruikt die door gemeenten zelf aangeleverd wordt, namelijk via de Personeelsmonitor van het A+O fonds Gemeenten en de database van Vensters voor Bedrijfsvoering. De gegevens voor de Personeelsmonitor worden jaarlijks uitgevraagd onder alle gemeenten en heeft tot doel ontwikkelingen en trends op het gebied van P&O-beleid en -uitvoering in kaart te brengen. Het A+O fonds Gemeenten is een paritaire stichting van de VNG en werknemersorganisaties in de sector gemeenten (www.aeno.nl).

Vensters voor Bedrijfsvoering is een instrument dat gemeenten gebruiken om het inzicht in hun bedrijfsvoering te vergroten. Deelname aan deze benchmark geeft gemeenten de mogelijkheid de eigen prestaties op het brede terrein van bedrijfsvoering en organisatieontwikkeling te vergelijken met andere gemeenten en van deze inzichten te leren. Vensters voor Bedrijfsvoering is een partnerschap van VGS, ICTU (BZK), KING, Unie van Waterschappen, VIAG en FAMO. Sinds de start in 2013 doen circa 140 gemeenten mee. Van de gemeenten die sinds 2013 als in 2014 meoen, is de informatie gebruikt voor de analyses in dit hoofdstuk. De gegevens en scores van deelnemers zijn niet geheel openbaar, de analyses in dit hoofdstuk zijn daarom niet herleidbaar tot individuele deelnemers.

In dit hoofdstuk komt achtereenvolgens aan bod:

- 1 Ontwikkelingen op de gemeentelijke arbeidsmarkt
- 2 Bezetting en bezuinigingen
- 3 Externe inhuur
- 4 Opleidingen
- 5 Ziekteverzuim
- 6 Garantiebannen

1 Ontwikkelingen op de gemeentelijke arbeidsmarkt

Na een aantal jaren van stilstand lijkt de gemeentelijke arbeidsmarkt weer in beweging te komen. Diverse kengetallen wijzen op veranderingen in de bezetting. De belangrijkste aanwijzingen hiervoor zijn de instroom-, uitstroom- en doorstroompercentages. Vooral de opleving van het instroompercentage is opvallend. De afgelopen jaren werden er bijna geen nieuwe medewerkers aangenomen bij gemeenten en daalde de instroom tot een dieptepunt in 2014.

Het instroompercentage ligt nog steeds een stuk lager dan instroompercentages die in 2009 werden genoteerd, maar het is belangrijk om te merken is dat er weer een stijgende lijn is. De belangrijkste oorzaak voor de beweging lijken de drie decentralisaties van jeugdzorg, participatiewet en AWBZ te zijn. Deze zijn vanaf 2015 van kracht en leidden bij veel gemeenten tot het uitbreiden van de formatie.

Ondanks de toegenomen instroom blijft het totaal aantal ambtenaren afnemen. De omvang van de gemeentelijke bezetting neemt al sinds 2009 ieder jaar af, maar deze afname lijkt wat af te vlakken. De effecten van bezuinigingen bij gemeenten lijken ook minder te worden.

Leeftijdverdeling (nog minder) evenwichtig

Gemeentelijke organisaties vergrijzen nu er steeds meer oudere medewerkers (55+) werken. Niet alleen relatief, maar ook in absolute zin. De gemiddelde leeftijd van 'de gemeenteambtenaar' stijgt door en is momenteel 48,3 jaar. Tegelijkertijd neemt het aandeel van jongeren (onder 35 jaar) bij gemeenten af. Ook hier niet alleen relatief, maar ook absoluut. Deze ontgroening gaat dus harder dan de vergrijzing. De Personeelsmonitor 2015 laat de ontwikkeling van de leeftijdssamenstelling heel duidelijk zien.

Figuur 1. Gemeentelijke bezetting naar leeftijdscategorie in 2011 en 2015

	2011	2015	Verandering in 2011-2015	
			absoluut	relatief in %
Jonger dan 25 jaar	1.800	1.250	-560	-31
25 tot 35 jaar	24.120	15.530	-8.590	-36
35 tot 45 jaar	45.730	36.970	-8.760	-19
45 tot 55 jaar	57.480	52.970	-4.510	-8
55 tot 60 jaar	27.160	26.700	-460	-2
60 jaar en ouder	16.320	22.540	6.230	38
Totaal	172.620	155.960		

Bron: Salarisbestanden gemeenten, bewerking Etal/RMI

Bron: Personeelsmonitor Gemeenten 2015 (A+O fonds Gemeenten)

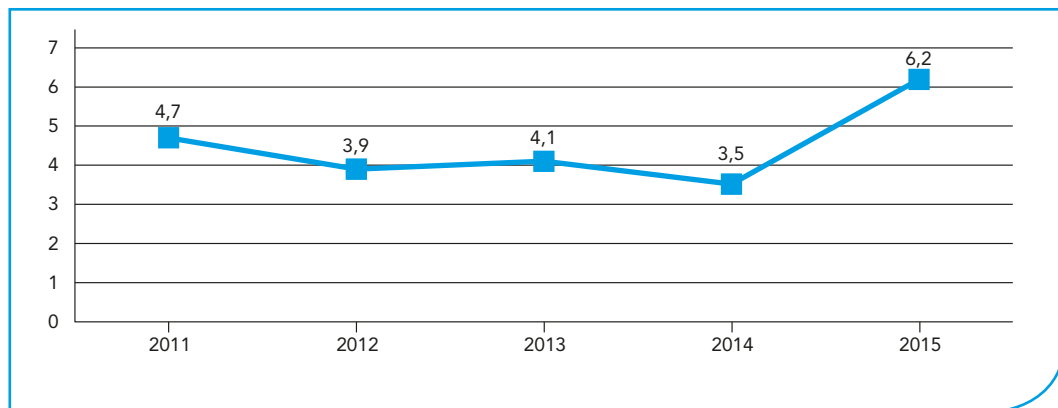
Uit de figuur blijkt dat de groep van medewerkers boven de 60 sterk is toegenomen, daar waar alle andere leeftijdsgroepen kleiner zijn geworden. In 2015 werken er meer 60 plussers bij gemeenten als medewerkers van 35 jaar of jonger.

Instroom medewerkers

2015 liet voor het eerst in jaren weer een stijgend instroompercentage zien. In 2015 was het gemiddelde instroompercentage voor alle gemeenten 6,2 procent. In 2014 was dit nog 3,5 procent.

Het instroompercentage is vergelijkbaar met het niveau van 2010. Toen bedroeg het instroompercentage 7,1 procent. Een mogelijke verklaring van de stijgende instroom is de decentralisatie van overheidstaken in het sociale domein. Een stijgende instroom is ook terug te zien in de vervulling van vacatures. Gemeenten geven aan ruim 60 procent van de vacatures in te vullen met externe kandidaten. Zeventig procent van de gemeenten heeft specifiek beleid om de instroom van jongeren te bevorderen, maar de instroom van jongeren tot 35 jaar is lager dan vijf jaar geleden. De gemiddelde leeftijd van de instroom in 2015 was ongeveer 45 jaar. Hoewel 70 procent van de gemeenten aangeeft specifiek werving- en selectiebeleid te hebben om de instroom van jongeren te bevorderen, kennen gemeenten ook de nodige belemmeringen bij het werven van jongeren. De belangrijkste belemmeringen zijn het ontbreken van vacatures/structurele formatie, onvoldoende werkervaring en onvoldoende bekendheid onder jongeren met de gemeente als werkgever.

Figuur 2. Instroompercentage alle gemeenten (lijndiagram) en naar gemeentegrootteklasse (tabel) in procenten in 2011 tot en met 2015



	2011	2012	2013	2014	2015
Alle gemeenten	4,7	3,9	4,1	3,5	6,2
G4	4,1	2,9	3,3	3,0	5,7
>100.000 inwoners (excl. G4)	4,3	3,9	5,7	3,2	6,6
50.000 tot 100.000 inwoners	4,3	3,7	3,9	4,1	5,4
20.000 tot 50.000 inwoners	5,4	4,6	3,8	3,6	6,7
10.000 tot 20.000 inwoners	5,5	4,5	4,0	4,3	6,7
<10.000 inwoners	6,9	4,7	4,1	3,1	5,7

Bron: Salarisbestanden gemeenten, bewerking Etil/RMI

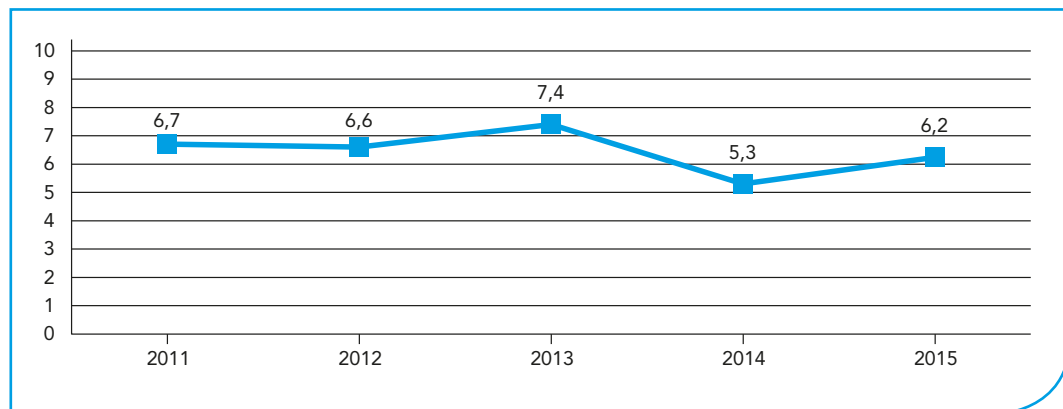
Uitstroom medewerkers

In 2015 stroomde 6,2 procent van de gemeenteambtenaren uit. Gemeenten geven aan dat 30 procent uitstroomt als gevolg van vrijwillig ontslag en 27 procent vanwege leeftijd of ouderdomspensioen. Uit de kenmerken van de uitstroom blijkt dat gemeenten het lastig vinden om jongeren vast te houden. 14 procent van de uitstroom is namelijk jonger dan 35 jaar en dat is hoger dan een jaar geleden. Redenen waarom jongeren uitstromen zijn: ander werk, geen financiële ruimte voor (vaste) aanstelling, onvoldoende carrièreperspectief/doorgroeimogelijkheden en onvoldoende aansluiting met de organisatiecultuur.

In vergelijking met eerdere jaren is het aandeel jongeren in de uitstroom wel gedaald, in 2010 was dit namelijk nog 23 procent. Opvallend is echter dat uit de cijfers blijkt dat 76 procent van de gemeenten geen actief beleid voert om jongeren te behouden en uitstroom van jongeren te voorkomen. Het stimuleren van meer instroom van jongeren lijkt dus veel gebruikelijker bij gemeenten dan het voorkomen dat jongeren vertrekken. Gemeenten die hier wel

actief beleid op voeren bieden opleidingsmogelijkheden, zetten in op (talent)ontwikkeling en hebben traineeships/ontwikkeltrajecten.

Figuur 3. Uitstroombestand alle gemeenten (lijndiagram) en naar gemeentegrootteklasse (tabel) in procenten in 2011 tot en met 2015



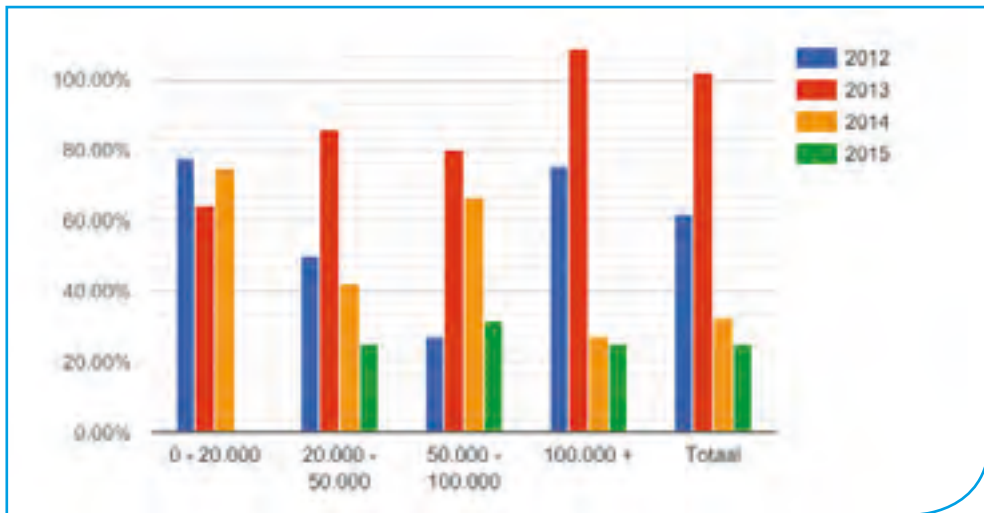
	2011	2012	2013	2014	2015
Alle gemeenten	6,7	6,6	7,4	5,3	6,2
G4	7,4	6,8	7,5	5,1	5,3
>100.000 inwoners (excl. G4)	6,8	6,3	7,0	5,0	5,8
50.000 tot 100.000 inwoners	5,9	6,5	6,2	5,6	7,4
20.000 tot 50.000 inwoners	6,5	5,8	8,9	5,3	6,4
10.000 tot 20.000 inwoners	7,3	9,2	6,5	5,7	6,7
<10.000 inwoners	7,2	7,2	5,4	4,1	7,3

Bron: Salarisbestanden gemeenten, bewerking Etil/RMI
Bron: Personeelsmonitor A+O Gemeenten 2015

Aandeel jongeren: een komen en gaan!

De vertegenwoordiging van medewerkers onder de 35 jaar is laag bij gemeenten. Een van de interessante inzichten uit de beschikbare cijfers is dat gemeenten wel degelijk jongeren (onder de 35 jaar) werven, maar ook dat het aantal jongeren dat de gemeenten verlaat toeneemt. Sterker nog, de uitstroom was in 2013 net zo groot als de instroom. Deze trend is weer gekeerd in de jaren 2014 en 2015. Figuur 4 maakt dit duidelijk. Dat komt zowel door een grotere instroom van jongeren, maar ook de uitstroom van jongere medewerkers is afgenomen.

Figuur 4: Uitstroom jongeren als aandeel van instroom jongeren



Bron: Vensters voor Bedrijfsvoering, ICTU/ KING

De blauwe balken zijn lager dan 100%. Dat betekent dat in 2012 de instroom van jongeren nog groter was dan de uitstroom. Daar waar de rode balken, 2013, de 100% overstijgen blijkt dat deze uitstroom juist groter was dan de instroom van jongeren. In 2014 en 2015 is de instroom weer (fors) groter. Opvallend is de grotere stabiliteit bij de kleinere gemeenten in het werven en behouden van jonge medewerkers.

De publicatie *Vensters Open* uit 2015 concludeerde dat de ontgroening van de gemeentelijke organisatie harder gaat de vergrijzing daarvan. Tot op heden is deze ontwikkeling om gemeenten te stimuleren meer jongeren in dienst te nemen heeft het A&O fonds gemeenten een Jongerenregeling in het leven geroepen. Gemeenten die jongeren een contract voor twee jaar aanbieden ontvangen daarvoor een bijdrage van € 7.500.

Tegelijkertijd roept de ontgroening van de gemeentelijke organisaties een aantal vragen op:

- kennen wij de redenen voor het vertrek van jonge medewerkers? Heeft het vooral te maken met tijdelijke aanstellingen die in aantal afnemen? Of zijn er andere oorzaken?
- hoe kunnen de jongere medewerkers behouden blijven voor de organisatie?
- welke mogelijkheden zijn er de komende jaren om nieuw personeel aan te nemen, en dan met name voor jongeren?
- welke kwaliteiten zoeken gemeenten in de toekomst, passen de wervingsmethoden van gemeenten daarbij?

Doorstroom

De doorstroom betreft medewerkers die van functie en/of afdeling zijn veranderd. In 2015 was het doorstroompercentage voor alle gemeenten 4,6 procent. Naar gemeentegrootteklasse bezien, zijn echter behoorlijke verschillen zichtbaar. Zo nam bij de G4 het doorstroompercentage sterk af: van 7,5 procent in 2014 tot 6,4 procent in 2015. Daarentegen was er sprake van een stijging in alle gemeentegrootteklassen tot 100.000 inwoners. De stijgende doorstroom laat zien dat gemeenten er wat beter in slagen om zittend personeel te mobiliseren. Gemeenten geven aan dat er meer aandacht is voor interne mobiliteit. Hiervoor zetten gemeenten ontwikkelgesprekken, uitleen/detachering en loopbaangesprekken met een loopbaanadviseur in te bevorderen.

Figuur 5. Doorstroompercentage naar gemeentegrootteklasse in procenten in 2011 tot en met 2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Alle gemeenten	4,9	4,0	3,7	4,4	4,6
G4	4,5	3,5	3,5	7,5	6,4
>100.000 inwoners (excl. G4)	7,9	4,1	4,9	5,7	5,2
50.000 tot 100.000 inwoners	3,7	5,7	4,4	4,4	4,8
20.000 tot 50.000 inwoners	3,9	3,6	2,9	2,4	2,6
10.000 tot 20.000 inwoners	4,0	2,3	1,6	2,4	3,1
<10.000 inwoners	4,2	11,1	6,1	1,0	1,8

N = 179

Bron: Enquête Personeelsmonitor 2011-2015, bewerking Etil/RMI

Bron: Personeelsmonitor A+O Gemeenten 2015

'Deliveroligy'

De gemeente Overbetuwe gebruikt een methode om dingen voor elkaar te krijgen buiten de hiërarchie om: deliveroligy. Gemeentesecretaris Christian van den Berg: 'De methode helpt bijvoorbeeld ambtenaren om met een paar simpele vragen duidelijk te maken wat er moet gebeuren, waarom het moet gebeuren en hoe het moet gebeuren.'

Misschien wel het belangrijkste van de methodiek is volgens Van den Berg dat je met behulp van die vragen steeds kunt checken of alles op schema ligt. 'Je kunt de vragen natuurlijk ook door je leidinggevende laten stellen, maar dat zouden ambtenaren als bedreigend kunnen ervaren.'

In Overbetuwe is een groep gevormd van ambtenaren die inzetbaar zijn voor deliveroligy. 'Eén van hen kan bij een collega op de koffie gaan en vragen hoe datgene waar die collega mee bezig is, loopt, waar het hapert en hoe dat opgelost kan worden. Die collega stelt zich min of meer als buitenstaander op. Belangrijke voorwaarde is dat die collega nooit ofte nimmer dat probleem overneemt. Na dat kopje koffie is het voor hem klaar.'

Overbetuwe heeft de methode gekopieerd van Michael Barber, de chef deliveroligy van Tony Blair, premier van het Verenigd Koninkrijk van 1997 tot 2007. Overbetuwe heeft het passend gemaakt voor de eigen gemeente. Ze past de methode alleen toe op politieke problemen en niet op bedrijfsuitvoeringskwesties. De gemeente werkt er nu ongeveer een jaar mee. Van den Berg: 'Zeer naar tevredenheid: het systeem dient niet alleen ter controle en verbetering, maar ook ter inspiratie.'

2 Bezetting en bezuinigingen

Nederland kende in 2015 393 gemeenten. Gezamenlijk waren er bij deze gemeenten 155.960 personen werkzaam, gemeten op 31 december 2015. Daarmee is de bezetting met 1,9 procent gedaald ten opzichte van een jaar eerder (31 december 2014). De bezetting bij gemeenten daalt al sinds 2009. In dat jaar werkten er nog ruim 179.000 personen bij alle gemeenten in Nederland. In de periode 2009-2015 is de afname in totaal bijna 13 procent. De daling van de bezetting is zichtbaar in bijna alle gemeentegrootteklassen. 50 procent van de gemeenten die in 2015 te maken hebben gehad met bezuinigingen, geeft aan dat de bezuinigingen gevolgen hebben gehad voor de bezetting. De drie belangrijkste manieren om bij bezuinigingen te besparen op personeelskosten zijn:

- 1 het selectief vervullen van vacatures
- 2 een (gedeeltelijke) vacaturestop
- 3 het niet vervangen van tijdelijke contracten

Figuur 6. Is als gevolg van de bezuinigingen het aantal fte's bij gemeenten afgenomen? Zo ja, met hoeveel? In procenten in 2015.

	Ja, het aantal fte's is afgenomen	Het aantal fte 's is afgenomen met ...%	Nee, het aantal fte 's is niet afgenomen
Alle gemeenten	50	2,2	50
G4	67	2,2	33
>100.000 inwoners (excl. G4)	64	1,8	36
50.000 tot 100.000 inwoners	64	1,5	36
20.000 tot 50.000 inwoners	56	2,8	44
10.000 tot 20.000 inwoners	25	5,0	75
<10.000 inwoners	*	*	*
Aantal gemeenten	140	52	140

*Onvoldoende waarnemingen om betrouwbare uitspraken te kunnen doen.

Bron: Enquête Personeelsmonitor 2015, bewerking Etil/RMI

Figuur 7. Top 5 belangrijkste manieren waarop de bezetting door gemeenten is teruggebracht in procenten in 2015

Selectief vervullen van vacatures	79%
(Gedeeltelijke) vacaturestop	46%
Tijdelijke contracten niet vervangen	33%
Bevorderen uitstroom ouderen	27%
Verzelfstandigen/privatiseren van onderdelen/taken	22%
Aantal gemeenten	72

Bron: Enquête Personeelsmonitor 2015, bewerking Etil/RMI

3 Externe inhuur

De laatste jaren is bij gemeenten een stijgende trend te zien van de externe inhuur. Deze stijging is over de gehele linie van gemeentegrootteklassen te zien. Deze stijging is veelal het gevolg van de specifieke kennis die nodig was in het kader van de decentralisatie van overheidstaken. Middels het stimuleren van interne mobiliteit binnen gemeenten en tussen gemeenten is de verwachting dat het percentage externe inhuur de komende jaren zal afnemen.

Figuur 8. Uitgaven aan externe inhuur in euro's uitgedrukt in procenten van de loonsom plus externe inhuur per gemeentegrootteklasse, 2011 tot en met 2015

	2011	2012	2013*	2014*	2015
Alle gemeenten	11	10	11	13	15
G4	9	9	11	16	17
>100.000+ inwoners (excl. G4)	16	14	13	14	17
50.000 tot 100.000 inwoners	10	10	10	11	13
20.000 tot 50.000 inwoners	10	9	8	10	14
10.000 tot 20.000 inwoners	11	10	10	10	14
<10.000 inwoners	11	8	11	9	18
Aantal gemeenten	207	169	177	159	163

* De gegevens in 2013 en 2014 zijn gecorrigeerd op basis van nieuwe inzichten.

Bron: Enquête Personeelsmonitor 2011-2015, bewerking Etil/RMI

In 2015 maakte inhuur ter ondersteuning van de bedrijfsvoering 76 procent uit van de externe inhuur. In 2014 was dit aandeel nog 53 procent.

Daarbinnen is vooral het aandeel van uitzendkrachten bijna verdubbeld tussen 2014 en 2015.

Het aandeel aan beleidsgevoelige en beleidsondersteunende externe inhuur daalt juist van 48 naar 33 procent. Opvallend is dat op de vraag of gemeenten de kosten voor externe inhuur proberen terug te dringen, 59 procent van de gemeenten aangeeft hier mee bezig te zijn. Dit is echter nu nog niet te zien in de bedragen die zij uitgeven aan externe inhuur. Manieren waarop gemeenten proberen externe inhuur terug te dringen, zijn:

- inzet eigen personeel/vergroten interne mobiliteit
- externe inhuur alleen inzetten indien noodzakelijk (piek en ziek)
- personeel in vaste dienst nemen/invullen vacatures.

Naast externe inhuur is gemeenten ook gevraagd een verdeling te maken tussen vaste en tijdelijke bezetting. Gemiddeld geven gemeenten aan dat 15% van de bezetting flexibel is. In 2014 was dit percentage nog 11%. In combinatie met een dalende bezetting, is de toename van externe inhuur en toename in flexibele schil een trend bij gemeenten, die naar verwachting de komende jaren zal afnemen.

Figuur 9. Verdeling van de externe inhuur naar soort inhuur in procenten, 2011 tot en met 2015

	2011	2012	2013	2014	2015
A. Beleidsgevoelige inhuur	16	13	16	22	12
Interim-management	5	4	4	6	3
Organisatie- en formatieadvies	2	3	2	3	3
Beleidsadvies	7	5	8	10	6
Communicatieadvies	3	1	2	3	1
B. Beleidsondersteunende inhuur	27	19	18	26	11
Juridisch advies	3	2	2	3	4
ICT	21	14	12	17	2
Accountancy, financiën en administratieve organisatie	3	3	4	5	5
C. Inhuur ter ondersteuning van de bedrijfsvoering	57	68	66	53	76
Uitzendkrachten		48	34	39	65
Overige inhuur		20	31	14	12
Gemeenten	207	86	67	65	39

Bron: Enquête Personeelsmonitor 2011-2015, bewerking Etil/RMI

Opleidingen

De gemiddelde opleidingsuitgaven per medewerker zijn in 2015 gestegen en bedroegen gemiddeld € 987 per medewerker. Daarmee bedroegen opleidingen bijna 2 procent van de totale loonsom van gemeenten. De opleidingskosten als percentage van de loonsom zijn daarmee iets gestegen. Bij de gemeenten met 10.000-20.000 inwoners is het bestede bedrag per medewerker aan opleidingen het meest gestegen.

De bestede opleidingsuitgaven liggen al jaren onder het begrote budget. Dit geldt voor alle gemeentegrootteklassen. De belangrijkste redenen waarom het bestede opleidingsbedrag lager ligt dan begroot zijn: opleidingen zijn geannuleerd of doorgeschoven vanwege gebrek aan belangstelling, hoge werkdruk/te weinig tijd en minder belangstelling/behoefte aan complete opleidingen (meer behoefte aan actualiteitendag of korte cursus).

Figuur 10. Begrote en bestede opleidingskosten per medewerker naar gemeentegrootteklasse in euro's in 2012 tot en met 2015

		2012		2013		2014		2015
		Begroot	Besteed	Begroot	Besteed	Begroot	Besteed	Besteed
Alle gemeenten	€ 1.033	€ 866	€ 1.047	€ 947	€ 1.076	€ 965	€ 1.104	€ 987
G4	€ 1.192	€ 774	€ 1.198	€ 1.119	€ 1.110	€ 1.046	€ 1.105	€ 948
>100.000+ gemeenten (excl. G4)	€ 1.104	€ 939	€ 1.029	€ 1.046	€ 1.146	€ 1.038	€ 1.130	€ 1.119
50.000 tot 100.000 inwoners	€ 1.034	€ 884	€ 996	€ 872	€ 1.121	€ 976	€ 1.121	€ 985
20.000 tot 50.000 inwoners	€ 1.018	€ 890	€ 1.013	€ 815	€ 996	€ 860	€ 1.085	€ 924
10.000 tot 20.000 inwoners	€ 814	€ 774	€ 899	€ 815	€ 972	€ 787	€ 1.064	€ 916
<10.000 inwoners	€ 813	€ 649	€ 978	€ 804	€ 881	€ 831	€ 927	€ 760
Aantal gemeenten	222	224	227	221	227	221	198	198

Bron: Enquête Personeelsmonitor 2012 - 2015, bewerking Etil/RMI

Ziekteverzuim

Het gemeentelijk verzuimpercentage is de afgelopen acht jaar nauwelijks veranderd. Dat geldt ook voor het landelijk verzuimpercentage. Het verzuim bij gemeenten ligt in 2015 1,4% boven het landelijk verzuimpercentage (3,9 procent). Naarmate de omvang van de organisatie toeneemt, wordt het verschil echter wel kleiner. Het ziekteverzuim van gemeenten ligt dan 0,5 procentpunt boven het ziekteverzuimpercentage van grote organisaties (>100 medewerkers).

Figuur 11. Gemeentelijke verzuimnorm en best practice per gemeentegrootteklasse in procenten in 2014 en 2015

	Gemeentelijke verzuimnorm*		Best practice**	
	2014	2015	2014	2015
>100.000+ inwoners (incl. G4)	4,5	5,2	3,9	4,0
>100.000+ inwoners (excl. G4)	4,1	4,5	3,9	4,0
50.000 tot 100.000 inwoners	4,2	4,6	3,2	3,7
20.000 tot 50.000 inwoners	3,8	4,3	2,3	2,5
10.000 tot 20.000 inwoners	3,4	3,9	1,0	2,3
<10.000 inwoners	2,7	3,9	1,5	1,9

* 25 procent van de gemeenten per gemeentegrootteklasse heeft een ziekteverzuimpercentage dat lager is dan het genoemde percentage.

** Laagste ziekteverzuimpercentage per gemeentegrootteklasse.

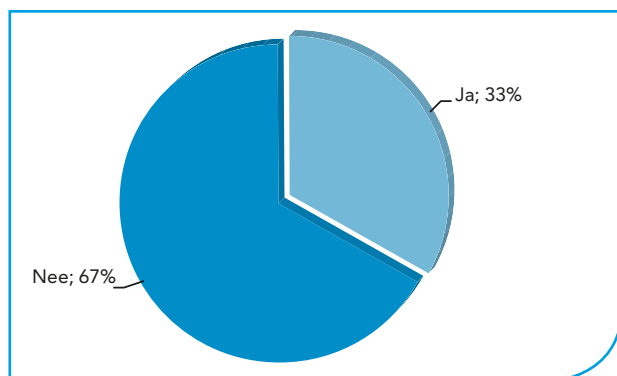
N = 204

Bron: Enquête Personeelsmonitor 2014-2015, bewerking Etil/RMI

Garantiebanen

In het sociaal akkoord van 2013 is afgesproken dat werkgevers banen creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Publieke werkgevers moeten in 2023 25.000 extra banen hebben gecreëerd. De doelstelling voor de gemeentelijke sector is om ieder jaar 535 banen te creëren. Bij de eerste meting in 2015 bleek dat aantal te zijn gehaald. Cijfers laten zien dat nog niet alle gemeenten effectief beleid hebben op het creëren van de garantiebanen. In juli 2016 wordt de zogenoemde tweemeting verwacht.

Figuur 12. Percentage gemeenten dat garantiebanen heeft gecreëerd in 2015

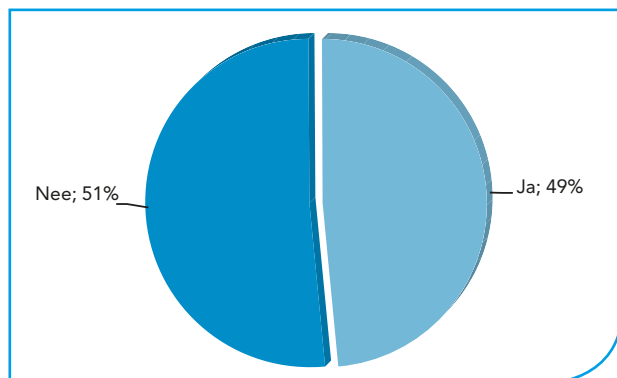


N=196

Bron: Enquête Personeelsmonitor 2015, bewerking Etil/RMI

Ongeveer de helft van de gemeenten werkt met andere gemeenten samen om garantiebanen te creëren.

Figuur 13. Percentage gemeenten dat met andere gemeenten samenwerkt om garantiebanen te creëren in 2015



N=196

Bron: Enquête Personeelsmonitor 2015, bewerking Etil/RMI

9 Toereikende en betrouwbare financiële middelen

Karin Austmann, Ton Jacobs

Gemeenten staan voor belangrijke opgaven en toereikende middelen zijn essentieel om aan die opgaven te kunnen werken. Middelen zijn nooit een doel op zich maar een belangrijke randvoorwaarde om inwoners te kunnen bedienen. Het is niet voor niets een speerpunt van de VNG bij de inzet bij de kabinetsformatie; *‘Om inwoners betrouwbaar te kunnen bedienen is langjarige stabiliteit in de gemeentefinanciën noodzakelijk [en] om maatschappelijke opgaven met de juiste democratische afweging op te kunnen pakken, is financiële armslag noodzakelijk.’* (VNG, 2017)

De samenleving en bestuurlijke ontwikkelingen waarmee gemeenten te maken hebben veranderen snel. Denk aan de decentralisaties, schaalvergroting, regionalisatie, verstedelijking of krimp. Inwoners en maatschappelijke organisaties willen invloed uitoefenen op beslissingen die hun directe leefomgeving raken. Daarnaast krijgen gemeenten de komende jaren te maken met grote trends die lokaal veel impact hebben zoals de energietransitie, de huisvesting van statushouders en veranderingen in het fysiek- en sociaal domein. Stuk voor stuk brengen deze opgaven ook aanzienlijke financiële gevolgen voor gemeenten met zich mee.

De manier waarop gemeenten hun taken nu bekostigen sluit steeds minder goed aan bij deze maatschappelijke ontwikkelingen. Sinds de introductie van de normeringssystematiek en de invoering van Financiële Verhoudingswet, beide nu ruim twintig jaar geleden, zijn er weinig substantiële veranderingen geweest in de afspraken tussen Rijk en gemeenten over de bekostiging van gemeenten. Dit probleem is de afgelopen jaren op verschillende plekken en vanuit verschillende invalshoeken beschreven. Enkele voorbeelden daarvan zijn: *‘Eerst de politiek, dan de techniek’* (RFV, 2017), dat ingaat op nieuwe spelregels voor de financiële verhouding, *‘Een economische blik op verevening’* (CPB, 2017), waarin voorstellen worden gedaan om gemeentelijke middelen op een welvaartseconomische manier te verdelen of *‘Bepalen betekent betalen’* (Commissie Financiële ruimte voor gemeenten, 2015), dat pleit voor een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied.

De discussie over de financiële middelen van gemeenten moet in de volle breedte worden gevoerd en niet op onderdelen. De hoogte en verdeling van

het gemeentefonds, de specifieke uitkeringen, en de vraag of gemeenten op termijn geld tekort komen voor de decentralisaties en de noodzakelijke transitie, hangen nauw met elkaar samen. Een partiële analyse werkt dan ook niet.

Deze bijdrage gaat in op al deze aspecten, beschrijft de verschillende uitkeringen die gemeenten ontvangen en legt uit waar de knelpunten voor gemeenten zitten.

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan bod:

- 1 Financiële verhouding: de omvang van het Gemeentefonds
 - 1.1 De algemene uitkering (AU)
 - 1.2 Decentralisatie- en integratie-uitkeringen
 - 1.3 Overig uitkeringen binnen het Gemeentefonds
- 2 Ontwikkelingen in de verdeling van het Gemeentefonds
 - 2.1 Verdeling van de algemene uitkering
 - 2.2 Verdeling van decentralisatie- en integratie-uitkeringen
 - 2.3 Uitkeringen van de Participatiewet (BUG)

1 Financiële verhouding: de omvang van het Gemeentefonds

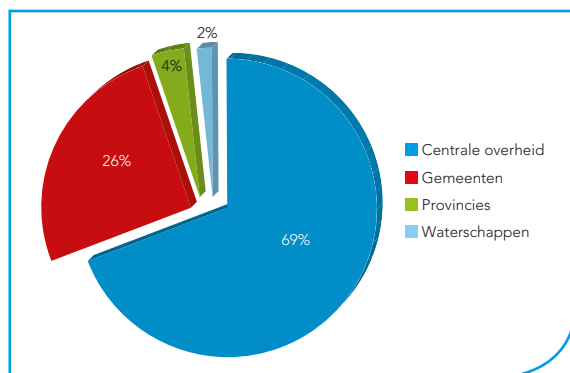
Forse gemeentelijke uitgaven, klein gemeentelijk belastinggebied

Het doel van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten is de inning en verdeling van belastinginkomsten op een zo goed mogelijke manier te laten aansluiten bij de taken en de bevoegdheden van de verschillende overheidslagen. Het is een stelsel van regels dat gaat over de overdrachten van financiële middelen tussen overheidslagen, de toekenning van heffingsmogelijkheden en het financieel toezicht op de verschillende overheidslagen (RFV, 2011: 17).

De financiële verhouding is in de eerste plaats een middel om publieke belangen te realiseren. Dat gebeurt door een democratische afweging van de juiste bestuurslaag en door een doelmatige besteding van belastinggeld (RFV, 2017: 7). De financiële verhouding hangt dan ook sterk af van maatschappelijke voorkeuren: welke financiële verhouding wenselijk is volgt uit politieke keuzes die gemaakt worden. In 1997 zijn de financiële verhoudingen vastgelegd in de Financiële Verhoudingswet. In deze wet staat onder andere dat er een gemeentefonds en een algemene uitkering zijn, dat specifieke uitkeringen kunnen voorkomen en dat het Rijk moet aan geven op welke manier gemeenten nieuwe taken dienen te bekostigen.

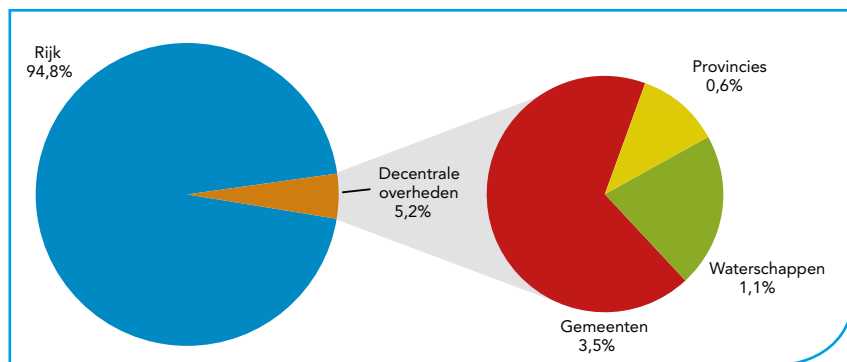
Op dit moment heffen gemeenten slechts een klein gedeelte van alle belastingen en premies in Nederland. Hoewel de uitgaven van gemeenten goed zijn voor ongeveer een kwart van de totale uitgaven van alle overheidslagen (zie figuur 1), heffen gemeenten slechts 3,5% van de totale belasting- en premieopbrengsten (en het Rijk ontvangt 94,8%) (zie figuur 2). Dat betekent dat gemeenten een groot gedeelte van hun inkomsten van het Rijk ontvangen. Van de bijna € 57 miljoen aan gemeentelijke inkomsten is ruim € 33 miljoen afkomstig van het Rijk (zie figuur 3).

Figuur 1. Aandelen overheidslagen in uitgaven (2012)



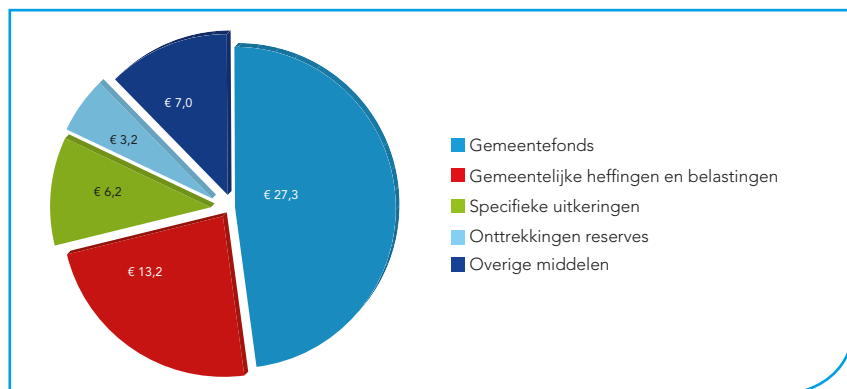
Bron: Gemeenten in Perspectief 2014-2018

Figuur 2. Belasting- en premieopbrengst naar overheidslaag 2015



Bron: 'Atlas van de lokale lasten 2015, COELO'

Figuur 3. Inkomstenbronnen gemeenten (2016) (in miljoenen euro's)



Bron: Gemeenten in Perspectief 2014-2018

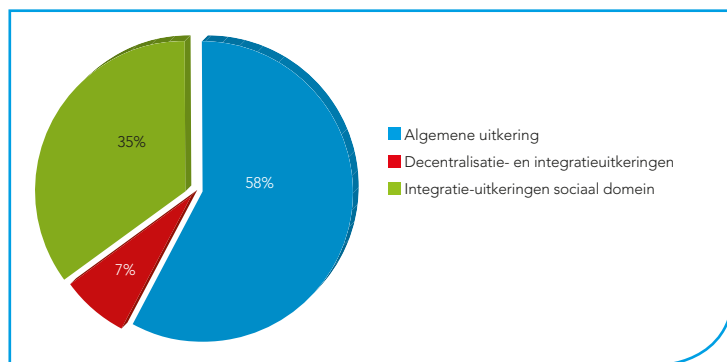
Grootste deel inkomsten gemeenten afkomstig uit gemeentefonds

Hoewel het geld dat in het Gemeentefonds zit afkomstig is van het Rijk, leggen gemeenten verantwoording over de besteding af aan de gemeenteraad en niet aan het Rijk. Dat betekent dat gemeenten vrij zijn om de budgetten in te zetten om, binnen de wettelijke grenzen, gemeentelijke taken uit te voeren op een manier die zij zelf goedkeuren.

Het Gemeentefonds bestaat uit drie typen uitkeringen (zie figuur 4):

- de algemene uitkering (€ 15,56 miljard)
- decentralisatie- en integratie-uitkeringen (€ 2,16 miljard) en
- de integratie-uitkering sociaal domein (IUSD) (€9,59 miljard). De IUSD is feitelijk een gewone integratie-uitkering, maar wordt vanwege zijn grote omvang vaak apart benoemd.

Figuur 4. Onderdelen gemeentefonds (2017)



Bron: Septembecirculaire gemeentefonds 2016

De algemene uitkering (AU)

Normeringssystematiek gemeentefonds vertoont grote schommelingen

De algemene uitkering (AU) bedraagt in 2017 €15,56 miljard (stasnd septem-bercircular 2016). De omvang kan op verschillende manieren wijzigen:

- Door taakwijzigingen. Op grond van artikel 2 van de Financiële Verhoudingswet dient het Rijk, als er een verandering in gemeentelijke taken optreedt, aan te geven op welke manier gemeenten een dergelijke beleidswijziging financieel dienen op te vangen.
- Door het toepassen van de normeringssystematiek. Hoe deze systematiek werkt staat hieronder beschreven.
- Door overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering. Dat staat beschreven in paragraaf 1.3.

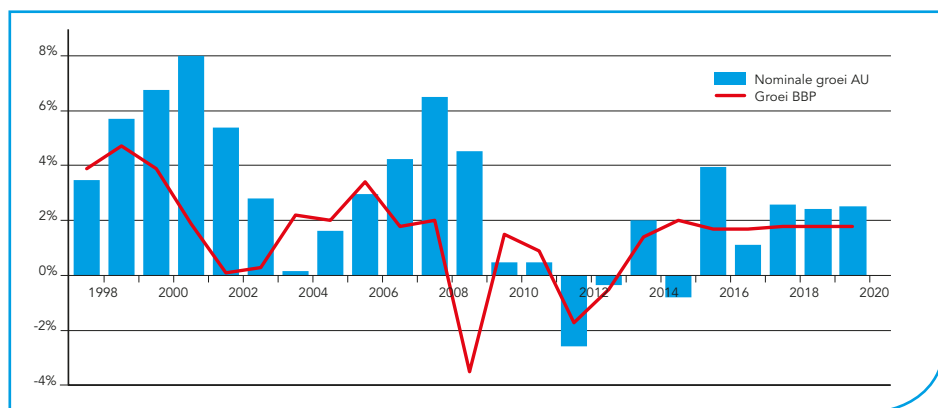
In de praktijk blijkt er nog een vierde manier voor te komen: door ingrepen van het Rijk op het Gemeentefonds. Een voorbeeld daarvan is de 'opschalingskorting', die voortvloeit uit het regeerakkoord tussen PvdA en VVD uit oktober 2012 en leidde tot een uitname uit het Gemeentefonds die nog zal oplopen tot € 975 miljoen. Dergelijke 'niet taakgebonden kortingen' leiden tot weerstand bij gemeenten, omdat zij niet passen bij de afspraken die zijn vastgelegd in de Financiële Verhoudingswet.

Sinds 1995 wordt voor de ontwikkeling van het Gemeentefonds de normeringssystematiek gehanteerd. Dat houdt in dat de ontwikkeling van het Gemeentefonds is gekoppeld aan de Netto Gecorrigeerde Rijksuitgaven (NGRU). Dat zijn alle uitgaven van het Rijk, behalve die aan zorg, de sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid. Ook enkele uitgaven zoals ontwikkelings-samenwerking en afdrachten aan de Europese Unie vallen buiten het NGRU. De gedachte achter de normeringssystematiek is dat als de uitgaven op de

rijksbegroting in enge zin dalen, het Gemeentefonds met het zelfde percentage afneemt. Maar als de uitgaven op de rijksbegroting in enge zin stijgen, neemt het Gemeentefonds met het zelfde percentage toe. Dat is de normeringssystematiek: samen de trap op, samen de trap af.

In de praktijk blijkt deze systematiek echter onvoorspelbaar te zijn voor gemeenten, waardoor het lastig wordt om hier in de begrotingen op goede wijze rekening mee te houden. Door het grote aandeel percentage van de algemene uitkering in dit mandje rijksuitgaven leidt een toename of afname van de NGRU met 1 euro tot een bijstelling van het accres met 19 eurocent. Figuur 5 laat zien dat de algemene uitkering sterk schommelt per jaar. Om die reden gaan er bij gemeenten geluiden op om bijvoorbeeld een andere, 'bredere', koppeling te hanteren: als de ontwikkeling van het Gemeentefonds gekoppeld zou zijn aan een groter deel van de rijksuitgaven, heeft een bijstelling van de rijksuitgaven een minder groot effect op het Gemeentefonds.

Figuur 5. Ontwikkeling AU en groei economie



Bron: Gemeentefondscirculaires BZK en cijfers van het CPB

Daar komt bij dat ook de voorspellingen over de ontwikkeling van de algemene uitkering sterk wisselen. Het Rijk informeert gemeenten in mei en september hierover via de Gemeentefondscirculaire. De afgelopen jaren lieten deze voorspellingen vaak grote schommelingen zien. Dat leidde eind 2015 bijvoorbeeld tot een pleidooi van wethouders financiën aan het Rijk om zo min mogelijk wijzigingen door te voeren die het lopende begrotingsjaar raken, en de wens dat gemeenten bij de voorjaarsnota al weten waar zij aan toe zijn in het volgende jaar.

Het nieuwe kabinet zal moeten beslissen of en op welke manier er

oplossingen gevonden worden die de voorspelbaarheid van het Gemeentefonds vergroten.

Scheve verhoudingen

Gemeenten hebben vanaf 2012 een meer dan evenredig deel van de sanering van de overheidsfinanciën op zich genomen: in de zorg, bij de jeugdzorg, maar ook bij de eigen medewerkers. Dat was ook de reden dat de wethouders financiën van 234 gemeenten het kabinet eind 2015 een brandbrief stuurden. Zij maakten zich 'ernstig zorgen' over de ontwikkeling van de gemeentelijke financiën. De meicirculaire viel twee jaar achter elkaar negatiever uit dan eerder begroot en gemeenten kregen te maken met een stapeling van kortingen op gemeentelijke inkomsten, onder andere op de Wmo, jeugdzorg, de participatiewet en onderwijshuisvesting. Ook de onverwachte tussentijdse bijstellingen van de accressen van het Gemeentefonds leiden tot veel onvoorspelbaarheid en instabiliteit aan de inkomstenkant van gemeenten.

Grofweg 30% van de Rijksmiddelen worden door de gemeenten uitgegeven. Het lijkt dan ook logisch om de lokale democratie serieus nemen en elkaar niet in de weg zitten. Voor de opgaven waar gemeenten nu voor staan (integratie, veiligheid, energietransitie) zijn dan eerlijke financiële verhoudingen nodig. De VNG vindt dat een gedegen dialoog nodig is om te komen tot nieuwe afspraken over de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. Om het vertrouwen en de continuïteit in de bestuurlijke verhoudingen te vergroten is evenwicht nodig tussen bestuurslagen onderling en tussen gemeenten,

De VNG pleit er daarom voor de opschalingskorting van tafel te halen, te zorgen voor meer stabiliteit en voorspelbaarheid in de gemeentelijke budgetten en meer ruimte en zeggenschap aan gemeenten te bieden binnen de financiële verhoudingen.

Decentralisatie- en integratie uitkeringen

Maatwerk in aanvulling op de algemene uitkering

Decentralisatie- en integratie-uitkeringen zijn apart zichtbaar binnen het Gemeentefonds. In 2017 bedragen zij € 2,16 miljard. Integratie-uitkeringen zijn bedoeld om middelen uit het Gemeentefonds te verdelen op een manier die afwijkt van de verdeling van de algemene uitkering. Dit type uitkering wordt vooral gebruikt om herverdeeffecten op te vangen. Wanneer een integratie-uitkering wordt ingesteld, wordt ook afgesproken binnen welke termijn deze wordt overgeheveld naar de algemene uitkering. In 2015 bepaalde de minister dat er geen nieuwe integratie-uitkeringen bij zullen komen. Als uitkering via de algemene uitkering niet mogelijk of niet wenselijk is, kan de decentralisatie-uitkering daarvoor gebruikt worden.

Decentralisatie-uitkeringen zijn tijdelijke uitkeringen waarbij niet is vastgesteld binnen welke termijn zij overgeheveld worden naar de algemene uitkering. Ieder jaar wordt bekeken of het mogelijk is om de decentralisatie-uitkeringen over te hevelen naar de algemene uitkering. Net als voor de algemene uitkering geldt ook voor decentralisatie-uitkeringen dat gemeenten niet aan het Rijk, maar aan de gemeenteraad verantwoording moeten afleggen over de besteding er van.

Decentralisatie-uitkeringen worden vaak gebruikt voor een bepaald doel, waarvoor specifieke gemeenten tijdelijk geld ontvangen. De verdeling van een decentralisatie-uitkering kan namelijk op een andere manier plaatsvinden dan de verdeling van de algemene uitkering. Voorbeelden van decentralisatie-uitkeringen zijn: de versterking van de gemeentelijke aanpak jhisme, vrouwenopvang of Leeuwarden Culturele Hoofstad.

Een tweede reden waarom soms decentralisatie-uitkeringen worden ingesteld, is dat er aparte afspraken gemaakt kunnen worden over de indexatie ervan. Dit hoeft niet; er kan ook besloten worden aan te sluiten bij de indexatie van de algemene uitkering.

Ten slotte kunnen decentralisatie-uitkeringen ook gebruikt worden om specifieke uitkeringen over te hevelen naar het Gemeentefonds en om de vorming van nieuwe specifieke uitkeringen te voorkomen.

Overige uitkeringen binnen het Gemeentefonds

De artikel 12 uitkering en de specifieke uitkeringen

Naast de algemene uitkering en de decentralisatie- en integratie-uitkeringen kent het Gemeentefonds ook nog de artikel 12-uitkering en de specifieke uitkering. De naam 'artikel 12-uitkering' verwijst naar artikel 12 uit de Financiële Verhoudingswet. Gemeenten die langdurig grote financiële tekorten hebben op de begroting, kunnen op grond van dit artikel een aanvullende uitkering aanvragen. Daar zijn wel voorwaarden aan verbonden, omdat gemeenten zelf hun best moeten doen om tekorten op te lossen. Een artikel 12-uitkering wordt namelijk betaald uit het Gemeentefonds en dat betekent dat alle andere gemeenten aan deze uitkering meebetalen. De artikel 12-uitkering is dus, op macroniveau, geen extra inkomstenbron voor gemeenten en daarom zal er hier ook niet verder op ingegaan worden.

Een ander type uitkering zijn specifieke uitkeringen. Over specifieke uitkeringen moeten gemeenten wél verantwoording afleggen aan het Rijk en wanneer blijkt dat een gemeente niet de volledige specifieke uitkering heeft gebruikt moet het niet bestede geld terug naar het Rijk. Omdat deze uitkering heel veel nadelen kent (veel beheerslasten voor gemeenten en de ministeries, suboptimale besteding, verantwoordingsplicht) wil het Rijk al sinds 1980 het aantal specifieke uitkeringen terugbrengen. Inmiddels zijn er van de ongeveer 500 die er waren nog zo'n 35 over. De grootste daarvan zijn de bijstandsvoorzieningen, de BUIG (Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten), die een omvang van zo'n € 5,6 miljard heeft.

Klein gemeentelijk belastinggebied, omvangrijke overdrachten Rijksoverheid aan gemeenten

We hebben gezien dat gemeenten vanwege het kleine lokale belastinggebied afhankelijk zijn van omvangrijke overdrachten vanuit de rijksoverheid. Jaarlijks ontvangen de gemeenten € 35 miljard via het Gemeentefonds en verschillende doeluitkeringen. Een speciale problematiek is de verdeling van deze middelen over de gemeenten. Daarvoor zijn in de loop van de decennia verschillende systemen ontworpen. De belangrijkste worden hieronder beschreven, tegelijkertijd passeren de belangrijkste ontwikkelingen en toekomstverwachtingen de revue.

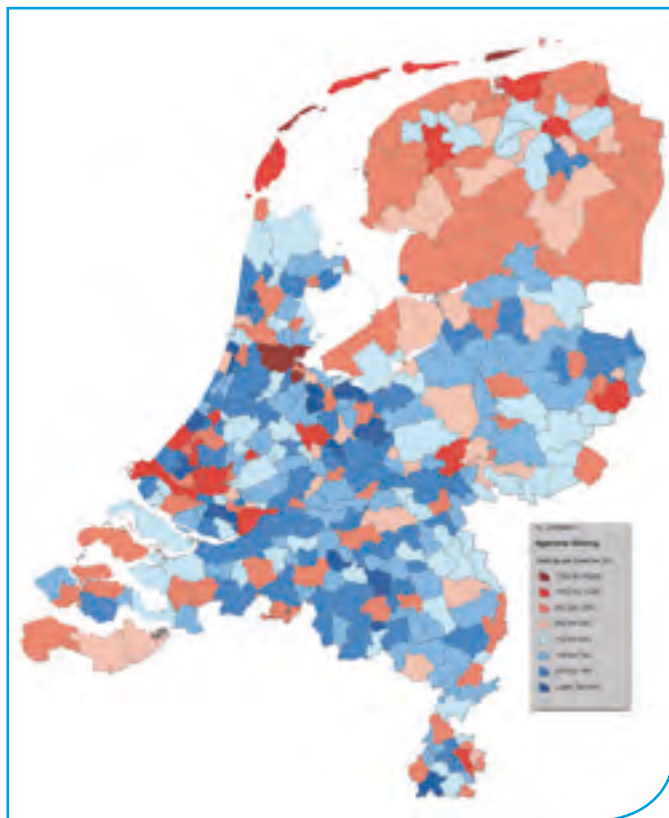
*Verdeling van de algemene uitkering**Een ingewikkeld stelsel van verdeelmaatstaven*

Met de algemene uitkering krijgen de gemeenten geld zowel voor de uitoefening van taken die ze in opdracht van de rijksoverheid uitvoeren (de medebewindstaken) als voor hun autonome taken. De filosofie is dat de verdeling (geregeld is in de financiële verhoudingswet uit 1997) er voor moet zorgen dat gemeenten in staat worden gesteld aan hun burgers een gelijkwaardig voorzieningen pakket aan te bieden tegen voor de burgers gelijke lasten.

Omdat gemeenten sterk verschillen in bevolkingssamenstelling, grootte van het oppervlakte, sociale structuur en in mogelijkheden om zelf belasting te heffen, is in de loop van de jaren een heel ingewikkeld stelsel van verdeelmaatstaven ontworpen, dat er voor zorgt dat de verschillen in kosten en lastendruk tussen gemeenten worden verevend, zodat iedere gemeente in een gelijke positie komt.

Gelijk betekent in overeenstemming met de grootte van de gemeente. Dat betekent dat het bedrag dat gemeenten uit de algemene uitkering ontvangen sterk wisselt per gemeente (zie figuur 6).

Figuur 6. Algemene uitkering gemeentefonds naar bedrag per inwoner



Bron: COELO

Op dit moment zijn meer dan 80 verdeelmaatstaven nodig om dit uitgangspunt te bereiken. Dit gaat ten koste van de inzichtelijkheid van het stelsel. Vooral ook omdat een aantal maatstaven erg technisch zijn. De laatste jaren is de roep om vereenvoudiging sterker geworden. In de discussie rond de complexiteit van het stelsel zijn twee uitersten te herkennen waarbij vaak de vergelijking met een auto wordt gemaakt. Die is onder de motorkap ook zeer ingewikkeld en voor veel mensen niet te begrijpen. De ene groep vindt dat niet erg zolang de auto maar naar tevredenheid rijdt, de andere groep wil toch graag weten hoe het in elkaar steekt zodat ze kunnen begrijpen wat er aan de hand is als er een probleem ontstaat. Zo ook de werking van de algemene uitkering.

Tegen deze systematiek bestaan de volgende bezwaren:

- 1 Het aantal maatstaven is te groot waardoor je door de bomen het bos niet meer ziet. De achterliggende statistieken worden door het Centraal Bureau voor de Statistiek wel eens veranderd (of opgeheven) of het interval waarin deze statistieken worden gemeten is niet jaarlijks zodat statistische wijzigingen gevolgen hebben voor de verdeling. Daarnaast lijken veel verdeelmaatstaven op elkaar maar zijn in de verschillende verdeelmodellen *nét* iets anders. (aantal jongeren onder 18 jaar, aantal jongeren onder 19 jaar, de definitie van allochtonen etc.)
- 2 Door de verevening van de lokale belastingcapaciteit is de ruimte om zelfstandig te beslissen verkleind. De groei van de belastingcapaciteit binnen een gemeente kan niet worden verzilverd met een hogere belastingopbrengst omdat de hogere waarde wordt verevend over alle andere gemeenten.
- 3 Steeds meer taken worden door gemeenten in regionaal verband gedaan (verplicht vanuit wetgeving, maar vrijwillig). De verdeling is echter gericht op de individuele gemeente waardoor er een mismatch kan ontstaan.
- 4 De verdeling kijkt achteruit. De gemaakte kosten in het verleden zijn bepalend voor de verdeling in de toekomst. Tegelijkertijd kunnen de opgaven in de toekomst andere verdelingen vragen. Er is een roep om rekening houden met de toekomstige opgaven en in de verdeling economische doeltreffendheid stimuleren in plaats van verdelende rechtvaardigheid. Daarmee kan de verdeling een steun in de rug zijn voor de groei van de economie.

Mede op basis van deze kritiek komen de beheerders van het Gemeentefonds binnenkort met aanbevelingen en mogelijke keuzes om aan de bezwaren tegemoet te komen. Het is aan het nieuwe kabinet om richting te geven welke mogelijkheden verder moeten worden uitgewerkt.

Verdeling van decentralisatie- en integratie- uitkeringen

Grote voordelen, maar ook veel kritiek

In tegenstelling tot de algemene uitkering bestaat de decentralisatie uitkering nog niet zo heel lang, namelijk sinds 2009. De integratieuitkering probeert het beste te combineren van een specifieke uitkering en de vrije besteedbaarheid (zonder accountantscontrole) van de algemene uitkering. De decentralisatieuitkering is taakgebonden, maar er staat tegenover dat overschotten ter beschikking blijven van gemeenten. Een ander groot voordeel van de decentralisatieuitkering is dat het hierdoor mogelijk wordt om gelden te verdelen over een beperkt aantal gemeenten en aan de verdeelmaatstaven worden minder generieke eisen gesteld. De decentralisatieuitkering heeft een enorme vlucht genomen met de decentralisatie van het sociaal domein. Zowel binnen de Wmo als bij jeugd komen er situaties voor dat

de kosten zo scheef zijn verdeeld dat een regulier verdeelmodel daar nooit aan tegemoet kan komen. De decentralisatieuitkering biedt dan uitkomst. De verdeelmodellen van het sociaal domein moeten op niet al te lange termijn opgaan in de algemene uitkering. De huidige verdelingen worden dan aangepast.

De bestaande verdeelmodellen binnen het sociaal domein krijgen veel kritiek. Terecht en onterecht. Terecht omdat de modellen (nog) niet voldoende aansluiten bij de kosten van gemeenten. Onterecht omdat er bij de ontwikkeling van de modellen nauwelijks inzicht was in de daadwerkelijke kosten van gemeenten. Deze kosten waren niet beschikbaar per gemeente omdat de instellingen die vóór de decentralisatie deze taak uitvoerden. Het is ook lastig om een goed verdeelmodel te maken omdat de decentralisatie juist een verandering in de kosten moet realiseren. Het wachten is nu op gegevens over kosten en aantallen personen die gebruik maken van de voorzieningen om op basis daarvan een nieuw objectief verdeelmodel te maken. Objectief betekent hier dat gemeenten niet in staat zijn om door gericht beleid de verdeling te beïnvloeden. Om een stabiele basis te hebben voor een nieuwe verdeling moet de transformatie van beleid toch wel ingebed zijn.

Een belangrijk onderwerp dat opgelost moet worden is het woonplaatsbeginsel. In sommige gemeenten zijn er instellingen die voorzieningen leveren voor inwoners van vooral andere gemeenten. De kosten die dan worden gemaakt komen voor rekening van de ene gemeente terwijl degene die gebruik maakt van de voorziening is ingeschreven in een andere gemeente.

Het zal nog wel even duren voordat er nieuwe modellen zijn, voor 2020 worden ze niet verwacht.

Uitkeringen van de Participatiewet (BUIG)

Een uitkering waarmee vanalles aan de hand is

Voor de uitkeringen die gemeenten moet doen voor de uitoefening van de Participatiewet (o.a. bijstand en IOAW) ontvangen zij een gebundelde uitkering (BUIG). Deze uitkering valt onder het ministerie van SZW en is een specifieke uitkering. Met deze uitkering, die in 2017 ruim € 5,4 miljard bedraagt, is van alles aan de hand.

De omvang van het budget wordt jaarlijks vastgesteld door het Centraal Planbureau op basis van de meest actuele werkgelegenheidsontwikkelingen. Ook elk jaar worden door het ministerie van SZW maatregelen aangekondigd die moeten leiden tot een geringer beroep op de bijstand. Het financiële effect van deze maatregelen (berekend door SZW) wordt op voorhand van het budget afgetrokken.

Het financiële risico van een te optimistische inschatting van de financiële effecten ligt dan bij gemeenten. Dat zowel de inschatting door het CPB als van het ministerie wel eens fout zou kunnen zijn bewijzen de tekorten waar gemeenten de laatste jaren tegen aan lopen. Dit macro probleem wordt ook nog eens verergerd doordat de verdeling verder zorgt voor onevenwichtigheden. De verdeling is gebaseerd op objectieve factoren. In het verleden was de verdeling gebaseerd op het aantal bijstandsccliënten in een gemeente. Hier was veel kritiek op, ook buiten gemeenten, het was een verkeerde prikkel. Goed beleid werd niet beloond omdat dit leidde tot een lager budget een jaar later.

Daarom is gekozen voor een model met objectieve factoren. Maar dit objectieve model is nog steeds niet goed in staat om de daadwerkelijke kosten van gemeenten goed te voorspellen. Elk jaar zijn er aanpassingen aan het model, dat leidt maar tot kleine verbeteringen. Dat het niet goed werkt blijkt wel uit het beroep op de zogenaamde vangnet regeling. Als een gemeente 7,5% meer uitgeeft dan haar budget krijgt ze een aanvulling. Dat er in 2016 meer dan 170 gemeenten gebruik maken van dit vangnet toont de zwakte van de verdeling aan. Wellicht zou er in de toekomst toch weer eens gekeken moeten worden of de maatstaf bijstandsgerechtigden toch niet een rol zou moeten spelen bij de verdeling.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 82 00
info@vng.nl

juni 2017

vng.nl