

Raad 01 0 JUNI 2015

Beh. Ambt.:
Streefdat.:
Afschr.: <i>BenW O/ Directie/ C2.</i>
B.V.O.:



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

T.a.v. het college en raad

Gemeente Woerden 15.011841



Registratiedatum: 10/06/2015
Behandelend afdeling
Afgehandeld door/op:

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 070 3738393		3
onderwerp	ons kenmerk	datum
Nazending Gemeente 2020 en Staat van de Gemeente		04 juni 2015

Geacht college, geachte raad,

Bijgaand ontvangt u exemplaren van de publicaties "De Gemeente 2020, verenigingsstrategie en collectieve agenda" en "De Staat van de Gemeenten 2015". Op het VNG Congres van 2 en 3 juni jl. zijn beide publicaties aan de leden gepresenteerd.

De Gemeente 2020 schetst op basis van gesprekken met lokale bestuurders in alle provincies een verenigingsstrategie voor de komende jaren. Dé opgave voor gemeenten voor de komende periode is het versterken en vitaliseren van de lokale democratie. Gemeenten willen een krachtige lokale overheid zijn en het VNG-bureau wil haar leden daarbij ondersteunen. Het bijgevoegde stuk beschrijft de ontwikkelingen en uitdagingen waar gemeenten voor staan. Voor de uitvoering van concrete plannen ontvangt u jaarlijks een activiteitenagenda en wij zullen rapporteren over voortgang en resultaten. In een Buitengewone ALV eind 2015 leggen wij een agenda 2016 aan u voor.

Een onderbouwing voor het invullen van de concrete plannen voor de Gemeente 2020 kan onder meer worden gehaald uit de Staat van de Gemeente die ook op het congres is gepresenteerd.

In deze eerste editie van De Staat van de Gemeenten willen wij u inzicht geven in trends op belangrijke maatschappelijke vraagstukken op basis van cijfermateriaal over en van gemeenten zelf. 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'. Het is de eerste keer dat wij u op deze manier op een breed terrein een goed beeld kunnen geven van hoe de gemeenten ervoor staan en van hun grootste uitdagingen voor de komende jaren.

Van de publicatie De Gemeente 2020 zijn nog slechts een beperkt aantal fysieke exemplaren beschikbaar en u ontvangt hierbij één exemplaar. Van de publicatie De Staat van de Gemeenten 2015 ontvangt u twee exemplaren. Op aanvraag stellen wij graag extra exemplaren beschikbaar. Beide

publicaties zijn ook digitaal beschikbaar (links: "De Gemeente 2020" en "De Staat van de Gemeenten 2015").

Wij hopen met de beide publicaties een bijdrage te leveren aan uw gedachtevorming over toekomstige uitdagingen én u te ondersteunen in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a horizontal line extending to the right.

J. Kriens
Voorzitter directieraad



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

De Staat van de Gemeenten 2015



De Staat van de Gemeenten 2015

Colofon

Deze publicatie is een uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in samenwerking met het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING). Voor vragen kunt u contact opnemen met VNG via informatiecentrum@vng.nl of via 070 373 8393.

Auteurs

Hoofdstuk 1: Rianne Lannoye, Hidde Boonstra

Hoofdstuk 2: Marja Hilders, Aisia Okma

Hoofdstuk 3: Marijke Ploegman, Jodine Smits, Hidde Boonstra

Hoofdstuk 4: Eva Hillen

Hoofdstuk 5: Roelant Schenk, Hidde Boonstra

Hoofdstuk 6: Jeroen de Ruig

Hoofdstuk 7: Bert Roes, Eveline Vat, Sander Mooij

Hoofdstuk 8: Jan van der Lei

Eindredactie

Frans van de Waart en Leonie Brouwer

Vormgeving

Chris Koning

Drukker

Drukkerij Excelsior, Den Haag

©VNG, juni 2015

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1 Lokale democratie en inwonerparticipatie	13
2 Economie en lokaal ondernemersklimaat	31
3 Inzicht in het sociaal domein en de stapelingsmonitor	59
4 Leefbaarheid in de Energieke Samenleving	77
5 Veiligheid, overlast en onveiligheidsgevoelens	103
6 Gemeentelijke (digitale) dienstverlening en informatiebeleid	125
7 De veranderende gemeentelijke organisatie als maatschappelijk partner	145
8 De financiën van gemeenten tijdens en na de grote recessie	173
Epiloog: de koers van de gemeenten en hun vereniging	199

Voorwoord

Waar staan gemeenten anno 2015? Wat zijn de vraagstukken waarmee gemeenten al langer worstelen en welke nieuwe uitdagingen komen op gemeenten af? Juist in het lokaal bestuur gaat het om, met en over mensen. Dat vraagt van gemeenten in de eerste plaats om het aanvoelen van mensen en gevoel voor samenwerking. Alleen gevoel is echter niet altijd voldoende. Vaak zijn ook cijfers en onderzoek nodig om de goede koers te kiezen. Met de Staat van de Gemeenten willen wij u inzicht geven in trends op belangrijke maatschappelijke vraagstukken op basis van cijfermateriaal over en van gemeenten zelf. Het is de eerste keer dat wij u op deze manier op een breed terrein een goed beeld kunnen geven van hoe de gemeenten ervoor staan en van hun grootste uitdagingen voor de komende jaren.

Zo wordt gekeken naar de relatie tussen burger en bestuur, naar zorg en welzijn, lokale economie, dienstverlening, arbeidsparticipatie en werkgelegenheid, duurzaamheid, woon- en leefklimaat, veiligheid en leefbaarheid en vanzelfsprekend de financiële situatie. Uit de cijfers komt bijvoorbeeld naar voren dat de opkomst bij raadsverkiezingen gestaag daalt en het oordeel van inwoners over hun gemeente niet altijd onverdeeld positief is. Dat bevestigt de noodzaak om blijvend aandacht te besteden aan de participatie van inwoners en hun betrokkenheid bij de lokale democratie.

Helder wordt in beeld gebracht wie er gebruikmaken van sociale voorzieningen en hoe dit gebruik regionaal is verdeeld. Daarnaast worden arbeidsmarktontwikkelingen, lokale en regionale economische ontwikkelingen en verschillen tussen gemeenten en regio's inzichtelijk gemaakt. Daarbij wordt gefocust op thema's als arbeidsparticipatie, opleidingsniveau en leegstand van kantoren en winkels. En er is nog veel meer.

Als eerste overheid dicht bij inwoners en ondernemers is de kwaliteit van uw dienstverlening cruciaal voor het vertrouwen en de waardering die u ontvangt. En die kwaliteit is meetbaar. Wat de financiële situatie van gemeenten betreft bevestigen de cijfers de grote financiële uitdaging die de gemeenten ook na de recessie nog te wachten staat. Uitdagingen die ook te vinden zijn in de gemeentelijke organisatie die vaak vergrijsd en krimpt. Dat stelt gemeenten voor problemen, maar biedt ook ruimte om anders te gaan werken en door te ontwikkelen.

Dit zijn pas enkele eerste interpretaties van het cijfermateriaal dat medewerkers van het VNG bureau bijeen hebben gebracht. Het belang van informatie over de feitelijke uitvoeringspraktijk wordt met de dag groter. Informatie die zichtbaar maakt dat de gemeente een autonome bestuurslaag is die met tal van vraagstukken in de samenleving wordt geconfronteerd. En die daarmee vaak pragmatisch in verschillende rollen en verhoudingen moet omgaan. Informatie die het lokale bestuur helpt om een scherpe analyse te maken van deze vraagstukken en zo tot betere en slimmere antwoorden te komen. Tegelijkertijd kunnen we zo een goed beeld neerzetten van een aantal collectieve vraagstukken waarmee gemeenten kampen. De vraagstukken die u in het traject Gemeenten 2020 ook zelf heeft geagendeerd en die in De Staat van de Gemeenten een prominente rol spelen. Van meerschalgheid en democratische legitimatie tot economie en arbeidsmarkt. Met een overtuigende cijfermatige onderbouwing kunnen we onze belangenbehartiging op die thema's en de samenwerking met andere partijen krachtiger maken.

Dit is de eerste editie van De Staat van de Gemeenten. De tweede editie verschijnt reeds in het eerste kwartaal van 2016, zodat De Staat van de Gemeenten voor tal van activiteiten op lokaal, regionaal en landelijk niveau voor dat jaar gebruikt kan worden. Ieder jaar zullen we de publicatie verder verbeteren. Daarvoor is van groot belang dat gemeenten cijfers aanleveren aan Waarstaatje-gemeente.nl. Hoe meer cijfers beschikbaar zijn, hoe meer inzicht verkregen kan worden in de staat van individuele gemeenten en het collectief van gemeenten. Als VNG bureau kunnen wij u hierbij te allen tijde ondersteunen.

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

Jantine Kriens

Voorzitter Directieraad 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 2015 is gebouwd op drie pijlers:

- Inwoners en bedrijfsleven
- Een sociale, leefbare en veilige samenleving
- Een sterke en dienstbare gemeente

In een epiloog wordt ingegaan op de koers van de gemeenten en hun Vereniging.

Inwoners en bedrijfsleven

Inwoners en de lokale democratie

De opkomst bij raadsverkiezingen daalt gestaag van 73% in 1986 tot 54% in 2014. In 2014 lag de opkomst een fractie lager dan in 2010. Daarmee is de voorspelde terugval tot een opkomst van ruim onder 50% uitgebleven. Tegelijkertijd zijn lokale partijen verder gegroeid tot 27,8% van de stemmen in 2014. Die groei is vooral het gevolg van de verspreiding van het fenomeen lokale partijen over Nederland en niet door een hoger aantal stemmen in gemeenten waar lokale partijen reeds langer actief zijn. Er is geen verband tussen het aandeel van lokale partijen en de totale opkomst van kiezers in een bepaalde gemeente. Er is eerder sprake van een verschuiving in de kiezersvoorkeur van landelijke partijen naar lokale partijen. Een bijzonder aandachtspunt is de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden met zijn grotere afstand tussen bestuur en uitvoering. Inmiddels zijn gemeenten gemiddeld lid van acht gemeenschappelijke regelingen en negen privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden.

Inwonerparticipatie in vele vormen en op vele plaatsen

Inwoners participeren in de samenleving in vele hoedanigheden, waaronder kiezer, klant, partner en wijkbewoner. In de Burgerpeiling 2014 geven inwoners hun gemeenten het rapportcijfer 6 voor de wijze waarop zij samenwerking zoeken met hun inwoners. Opvallend is dat juist gemeenten met 50-100.000 inwoners minder waardering en vertrouwen genieten bij hun inwoners. In de praktijk gebruiken gemeenten vele vormen van participatie om inwoners te bereiken. Maar soms komt het initiatief ook vanuit inwoners zelf. Een voorbeeld daarvan is de G1000 bijeenkomst. Een breed verspreide vorm van participatie zijn de dorps- en wijkraden, die voorkomen in meer dan de helft van de gemeenten. In 2013 waren er bijna 2200 dorps en wijkraden.

Sterke verschillen in economische bedrijvigheid tussen regio's

De economische ontwikkeling gemeten in bruto gemeentelijk product laat in de periode 2008-2014 sterke verschillen zien tussen gemeenten en regio's. In stedelijke regio's zijn er gemiddeld meer banen per 1.000 inwoners en is er een concentratie van hoger opgeleiden. Het omgekeerde geldt voor veel plattelandsgemeenten. Duidelijke trends zijn de stijging van het aantal vestigingen van bedrijven en het oplopen van de leegstand van kantoren en winkels. Bij het aantal vestigingen van bedrijven is opvallend dat zowel het aantal eenmanszaken (zzp-ers), als het aantal meermanszaken stijgt. Tegelijkertijd blijft het aantal faillissementen stabiel met ongeveer 10.000 per jaar. Waar het aantal zelfstandigen stijgt, daalt het aantal werknemers juist. Ondertussen is de leegstand van kantoren opgelopen tot 17% in 2014 en staat gemiddeld 9% van het winkelopervlak leeg. Een aanzienlijk deel van de leegstand slaat neer in krimpregio's en in de centrale winkelgebieden van kleine en middelgrote steden. Steeds meer gemeenten zoeken de samenwerking met het bedrijfsleven en onderwijs- en kennisinstellingen aan een goed vestigingsklimaat en aan doelen op het gebied van participatie en werkgelegenheid.

Een sociale, leefbare en veilige samenleving

Naar een monitor voor het sociaal domein na de decentralisaties

In de opmaat naar de gemeentelijke monitor sociaal domein is in deze publicatie een beeld gegeven van de situatie van voor de decentralisaties die in 2015 zijn ingegaan. Er zijn in totaal 48 regelingen rond arbeidsparticipatie, inkomensondersteuning, jeugdzorg, onderwijs en welzijn & zorg. Iets meer dan de helft van de huishoudens in Nederland maakte gebruik van tenminste één van de 48 regelingen. Het meest wordt gebruik gemaakt van regelingen uit het cluster inkomensondersteuning (43%) en regelingen voor arbeidsparticipatie (22%). De nieuwe monitor sociaal domein, die samen met gemeenten is ontwikkeld, geeft gemeen-

ten inzicht in gebruik, tevredenheid, gemeentelijk profiel en early warning items op het gebied van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet. In de volgende editie van De Staat van de Gemeenten zal uitvoerig worden ingegaan op de eerste rapportages die in de zomer van 2015 zullen verschijnen.

Duurzaamheid als rode draad voor de leefomgeving

Duurzaamheidsambities voor energiebesparing en energieopwekking werken door in de gebouwde omgeving, bij woningbouw, de inrichting van de openbare ruimte en zijn ook duidelijk zichtbaar in de veranderingen in de mobiliteitssector. Op al die terreinen concurreren deze ambities echter met andere belangen. Op de woningmarkt is dat het belang van de betaalbaarheid van koop- en huurwoningen. De druk op de huurwoningmarkt is sinds de aanvang van de vastgoedcrisis ook overgeslagen op de koopwoningmarkt.

Terwijl de auto onverminderd populair blijft, neemt het percentage elektrische en hybride auto's wel toe. Het toenemende fietsgebruik, mede door de flinke stijging van het aantal elektrische fietsen, zorgt voor extra problemen in centra van steden en rondom stations. Veel gemeenten werken aan verbetering van de fietsinfrastructuur, door bijvoorbeeld fietssnelwegen en extra fietsenstallingen.

Voor afval hebben gemeenten ambitieuze doelstellingen, die moeten onder andere leiden tot meer hergebruik en recycling van verpakkingsafval en minder restafval. De vraag is of deze doelstellingen de komende jaren ook daadwerkelijk voor een totale omslag en innovatieve nieuwe oplossingen voor de inzameling en verwerking van die waardevolle grondstoffen zorgen.

Naast de eindigheid van de voorraad fossiele brandstoffen moeten gemeenten rekening houden met het veranderende klimaat. De wijziging van weerpatronen en de kans op extreme weersomstandigheden vragen om aanpassingen in de inrichting en het gebruik van de openbare ruimte. In de praktijk staan wateroverlast en overstromingsrisico's bij gemeenten helder op het netvlies. Van de risico's van extreme droogte en hittestress zijn zij zich vaak minder bewust.

Een veiliger Nederland, maar nog geen veiliger gevoel

Objectief gezien is Nederland veiliger geworden. Het aantal geregistreerde misdrijven en gevallen van slachtofferschap laten beide een lichte daling zien. De daling van geregistreerd slachtofferschap is kleiner dan de afname van de geregistreerde criminaliteit. De objectief grotere veiligheid gaat echter niet gepaard met vermindering van gevoelens van onveiligheid bij inwoners. Deze blijven vrij stabiel. Wel is er een duidelijk verband tussen de mate van objectieve veiligheid

en de mate van onveiligheidsgevoel. In grotere steden is sprake van een lagere objectieve veiligheid én van grotere onveiligheidsgevoelens.

Geweldsmisdrijven blijven vooral een stedelijk fenomeen en het verschil tussen grotere en kleinere gemeenten lijkt op dit punt verder toe te nemen. Voor druggerelateerde misdrijven geldt dat naast de zuidelijke provincies, met name ook Noord-Holland en in toenemende mate Flevoland hiermee geconfronteerd worden.

Gemeenten werken aan de integrale aanpak van criminaliteit door gebruik van nieuwe inzichten over straf en zorg combinaties en het stimuleren van gewenst gedrag. Initiatieven voor burgerbetrokkenheid moeten daarnaast onveiligheidsgevoelens verminderen.

Een sterke en dienstbare gemeente

Gemeentelijke dienstverlening en informatiebeleid

Uit onderzoek naar de digitale dienstverlening van overheidsorganisaties blijkt dat de variatie in de digitale volwassenheid tussen gemeenten groot is. Op de digitale toegankelijkheid van 55 veelgebruikte producten voor inwoners en bedrijven scoren sommige gemeenten hoger dan 80% en andere gemeenten lager dan 20%. Daarbij scoren grotere gemeenten (met meer inwoners) in het algemeen hoger dan kleinere gemeenten. Op burgerproducten scoren gemeenten hoger dan op producten voor ondernemers.

De bewustwording van het belang van informatieveiligheid is de laatste jaren toegenomen. Alle gemeenten zijn gestart met of beschikken inmiddels over een incidentmanagementproces. De Baseline Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten (BIG) dient daarbij als hét gemeentelijke basisnormenkader voor informatieveiligheid. In de komende periode moeten gemeenten verdere stappen zetten.

In het sociale domein is sprake van een verschuiving van de dienstverlening naar de gemeenten, die vergt dat de informatiestromen anders gaan lopen. Gemeenten moeten informatie kunnen ontvangen van en verstrekken aan ketenpartners als zorginstellingen, politie en de Sociale Verzekeringsbank. De invulling van transparante onderlinge samenwerking is een grote opgave.

De gemeentelijke organisatie

Veel gemeenten bezuinigen (ook) door de omvang van de organisatie te verkleinen. Daarmee neemt de instroom van nieuw personeel sterk af, stijgt de gemid-

delde leeftijd en is er relatief meer personeel met een vaste aanstelling. Het aantrekken van jongeren bij gemeenten lukt nog wel, maar tegelijkertijd zijn er ook veel jongeren die de gemeenten juist verlaten.

Mede gelet op de decentralisaties in het sociaal domein staan gemeenten voor de opdracht om meer taken uit te voeren met minder personeel. Gemeenten vinden hier oplossingen voor door samenwerking met organisaties uit onder meer de welzijnssector, cliëntenorganisaties en (jeugd)zorg. Een voorbeeld hiervan zijn de sociale (wijk)teams. Daarnaast zetten gemeenten hun personeel anders in en staan zij voor de opgave om het personeel te ontwikkelen met het oog op de nieuwe rollen van gemeenten. De uitgaven van gemeenten voor opleiding en persoonlijke ontwikkeling laten nog geen grote stijging zien. Als percentage van de loonsom zijn de opleidingskosten zelfs licht gedaald.

Trends zoals het opereren in meer horizontale verhoudingen in de netwerk-samenleving, digitalisering en nieuwe rollen voor gemeenteambtenaren worden onder andere zichtbaar in daling van het aantal leidinggevenden per 100 medewerkers, meer capaciteit voor ICT en andere vormen van opleiden en lerend werken. Deze ontwikkelingen zijn echter lastig in cijfers te vangen.

Op het gebied van strategische personeelsplanning (SPP) valt voor gemeenten nog meer winst te behalen. Slechts 36% van de gemeenten is gestart met de uitvoering van SPP. Belangrijkste barrières om met SPP aan de slag te gaan zijn gebrek aan gezamenlijk beeld/inzicht, tijdgebrek en onduidelijkheid over aanwezige kwaliteit.

De financiën van de gemeenten

De komende jaren helpen gemeenten de Rijksoverheid met het terugdringen van het financieringstekort van het Rijk door een flink deel van de bezuinigingen van het Rijk in te vullen. Maar hoe staan de gemeenten er voor na de grote recessie?

De netto schuld van gemeenten is tijdens de recessie met een toename van 18 miljard euro meer dan verdubbeld. Drie kwart van deze toename komt door intensivering van de investeringen. De rest is als remweg gebruikt voor het wegwerken van exploitatietekorten door dalende inkomsten. Ondanks de lage rentelasten vanwege de lage rente zijn kapitaallasten door de investeringsimpuls opgelopen. Daarmee is de ruimte van gemeenten om op exploitatie ombuigingen te realiseren afgenomen.

Bijna drie kwart van de verslechtering van het financieel vermogen komt voor

rekening van de gemeenten met meer dan 70.000 inwoners. De grote gemeenten stonden er eind 2013 qua financieel vermogen ook het slechtst voor. Met de recessie zijn de verschillen in financiële vermogenspositie tussen arme en rijke gemeenten toegenomen.

In 2013 hadden de gezamenlijke gemeenten een klein overschot op de exploitatie (voor bestemming reserves). Maar 259 gemeenten schreven in 2013 door de grote terugval aan inkomsten rode cijfers. Veel gemeenten hebben moeite het tempo van de grote bezuinigingsopgaven bij te benen. De exploitatietekorten houden in dat gemeenten vanuit achterstand aan de nieuwe ronde ombuigingen vanaf 2015 beginnen.

De reële inkomsten van de gezamenlijke gemeenten zijn in 2013 met 11% gedaald ten opzichte van 2005-2006. Vanaf 2015 volgt een nieuwe ronde van grote ombuigingen op de rijks overdrachten aan gemeenten. Deze grote kortingen op rijks overdrachten vanaf 2015 leiden bij gemeenten tot een houdbaarheidstekort van gemiddeld 9,1% van het deel van de exploitatie waarop een gemeente kan ombuigen.

De grote gemeenten staan er qua houdbaarheid een fractie beter voor dan de rest. Door de lage rente zijn niet de huidige financiële vermogenspositie of de grondexploitatie de hoofdoorzaak voor een hoog houdbaarheidstekort. Vooral bestaande tekorten op de exploitatie vanwege de grote bezuinigingsopgave uit het verleden beïnvloeden de houdbaarheidsquote nadelig. Ze zetten gemeenten op achterstand bij het opvangen van de grote rijks kortingen op overdrachten. Het aantal gemeenten in financiële problemen gaat naar verwachting flink toenemen. Artikel 12 saneringssteun wordt daarmee het smeermiddel voor de decentralisaties, het doorvoeren van kortingen op de rijks overdrachten aan gemeenten en het aanpassen van de verschillende verdeelstelsels.

1 Lokale democratie en inwonerparticipatie

Rianne Lannoye, Hidde Boonstra

Hoe staat het met de lokale democratie en maatschappelijke betrokkenheid in Nederland?

Het levend houden van de lokale democratie en betrekken van inwoners bij maatschappelijke initiatieven is een thema dat onverminderd hoog op de agenda staat in bestuurlijk Nederland. Het gaat dan met name om de vraag of de vorm van de democratie zoals wij die momenteel kennen nog past en aansluit bij behoeften en wensen die leven in de samenleving. Zijn inwoners nog wel bereid om te participeren in het lokale democratische besluitvormingsproces en in maatschappelijke initiatieven, waarin zij geen direct eigen belang hebben? Zo ja, onder welke voorwaarden?

In dit hoofdstuk komt achtereenvolgens aan bod:

1. Lokale democratie en de Nederlandse samenleving
2. Lokale democratie, Nederland stemt
3. Gemeentelijke samenwerkingsverbanden en lokale democratie
4. Vormen van inwonerparticipatie
5. Dorps- en wijkraden
6. Andere vormen van beleidsparticipatie

1 Lokale democratie en de Nederlandse samenleving

Het stabiele Huis van Thorbecke in een veranderende samenleving

Het huidige Nederlandse representatieve democratische bestel is gebaseerd op het 'Huis van Thorbecke'. Het fundament van dat Huis ligt in de grondwetswijziging van 1848, die onder leiding van de liberaal Thorbecke tot stand is gekomen. De bevoegdheden van de Koning, Staten-Generaal, provincies en gemeenten vinden we in deze eerste versie van de Grondwet terug. De daar geregelde verticale spreiding van macht geldt in grote lijnen tot op de dag van vandaag.

Ondanks de invoering van het algemeen kiesrecht in 1917, het actief kiesrecht voor vrouwen in 1919 en de intrede van het dualisme binnen het gemeentelijke bestel in 2002 is er feitelijk weinig aan het democratisch proces veranderd. De maatschappij is sinds 1848 echter wel ingrijpend veranderd. Om te beginnen is de bevolking enorm gegroeid. Zo bestond in 1850 de Nederlandse bevolking uit ongeveer 3 miljoen inwoners. In 1900 waren dat er al 5 miljoen. In 1950 was de bevolking verdubbeld naar 10 miljoen. In 2011 kende Nederland ruim 16.877.000 inwoners.

Een belangrijke verandering die van invloed is op het functioneren van de maatschappij is de afbrokkeling van de verzuilde samenleving en de verminderde zichtbaarheid van de verschillende klassen in de gelaagde Nederlandse samenleving. Beide systemen, de verzuiling en klassenindeling, waren lange tijd sterk bepalend voor de wijze waarop grote groepen mensen zichzelf plaatsten en maatschappelijk manifesteerden.

Zonder uitpuittend te willen zijn, kunnen tot slot ook nog het snel toenemende kennisniveau en de grotere mondigheid van inwoners worden genoemd. Kennis en informatie is steeds eenvoudiger en sneller te bemachtigen. Waar veel mensen een hoog kennisniveau hebben, komen de machtsposities anders te liggen.

De voortdurende bewegingen van de samenleving hebben een effect op het in essentie onveranderde democratisch bestel. Dat effect doet zich niet alleen landelijk, maar juist ook lokaal voor. De hamvraag is of het democratisch bestel zich nog op de juiste wijze verhoudt tot de veranderingen in de samenleving en/of aanpassingen wenselijk zijn. Om deze ontwikkelingen te kunnen duiden dienen we allereerst te kijken in welke staat onze huidige democratie zich bevindt.

2 Lokale democratie, Nederland stemt

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 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.

Deze vormen van betrokkenheid bij de lokale democratie worden vervolgens 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. Ook 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.

Een gestaag dalende opkomst bij lokale verkiezingen

Wanneer we over een langere periode terugkijken is de opkomst bij verkiezingen fors gedaald, zoals blijkt uit een vergelijking tussen de jaren 1986 en 2002.

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

Figuur 1: 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

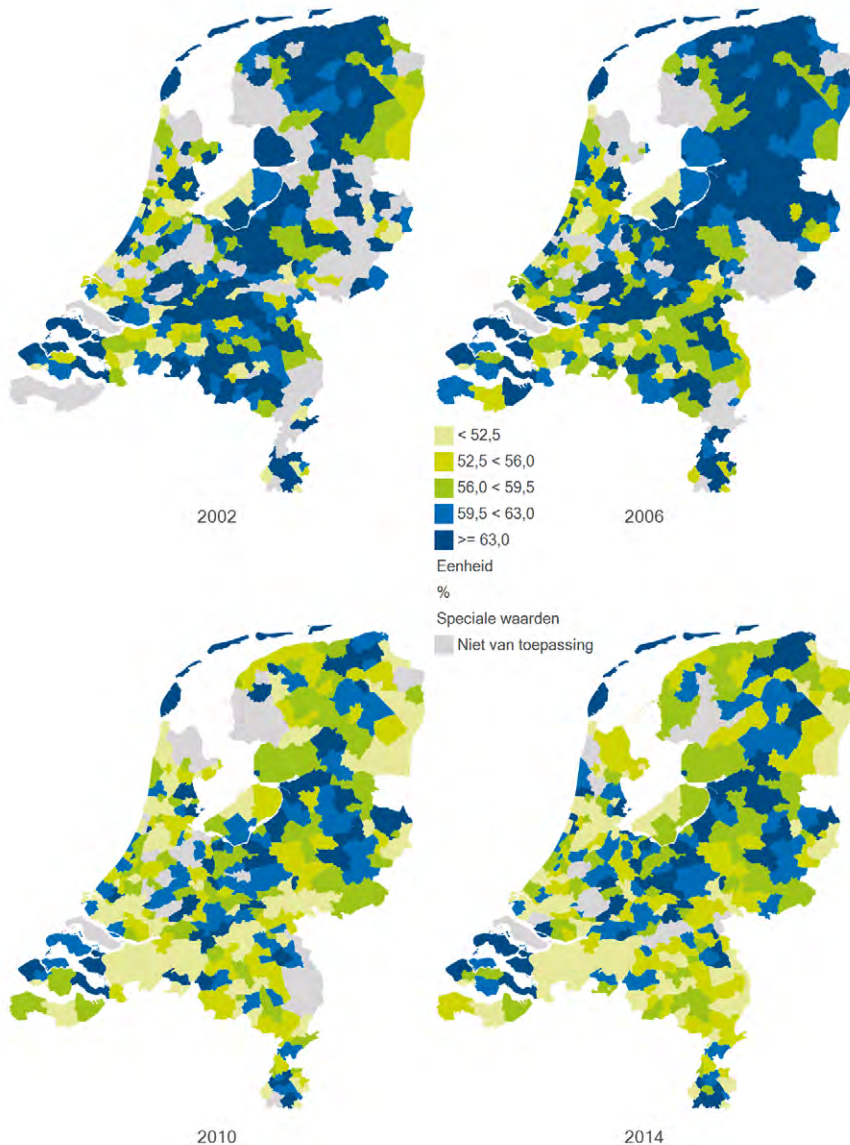
Ook in de afgelopen vier jaar is het percentage Nederlanders dat voor gemeenteraadsverkiezingen naar de stembus ging gedaald. In 2014 was het landelijke opkomstpercentage 54%. Ten opzichte van 2010 was dit een daling van 0,13%punt. Dit was boven verwachting. Peilingen voorafgaand aan de verkiezingen voorspelden een opkomst die ver onder de 50% zou blijven¹.

Regionale spreiding van opkomst bij verkiezingen

In figuur 2 wordt in vier kaarten de regionale spreiding van de opkomst bij verkiezingen in de periode 2002-2014 in beeld gebracht.

¹ J.J.C Van Ostaaijen Bevlogen en begrensd. Een onderzoek naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2014, Tilburgse school voor politiek en bestuur 2014.

Figuur 2: Opkomstpercentage gemeenteraadsverkiezingen 2002-2014



Bron: Kiesraad/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 sterk protestantschristelijke bevolking. Zo stemde in 2010 in de gemeente Staphorst 80% van de bevolking en in Rouveen zelfs 94%².

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.³ Een verklaring hiervoor kan zijn dat vanuit de protestantschristelijke traditie een groot plichtsbesef aanwezig is.

Opkomst lokale partijen vooral door verspreiding over Nederland

Het aandeel van de lokale partijen is in de afgelopen jaren sterk gegroeid. Uit figuur 3 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 3: Percentage stemmen op lokale partijen door de jaren heen

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

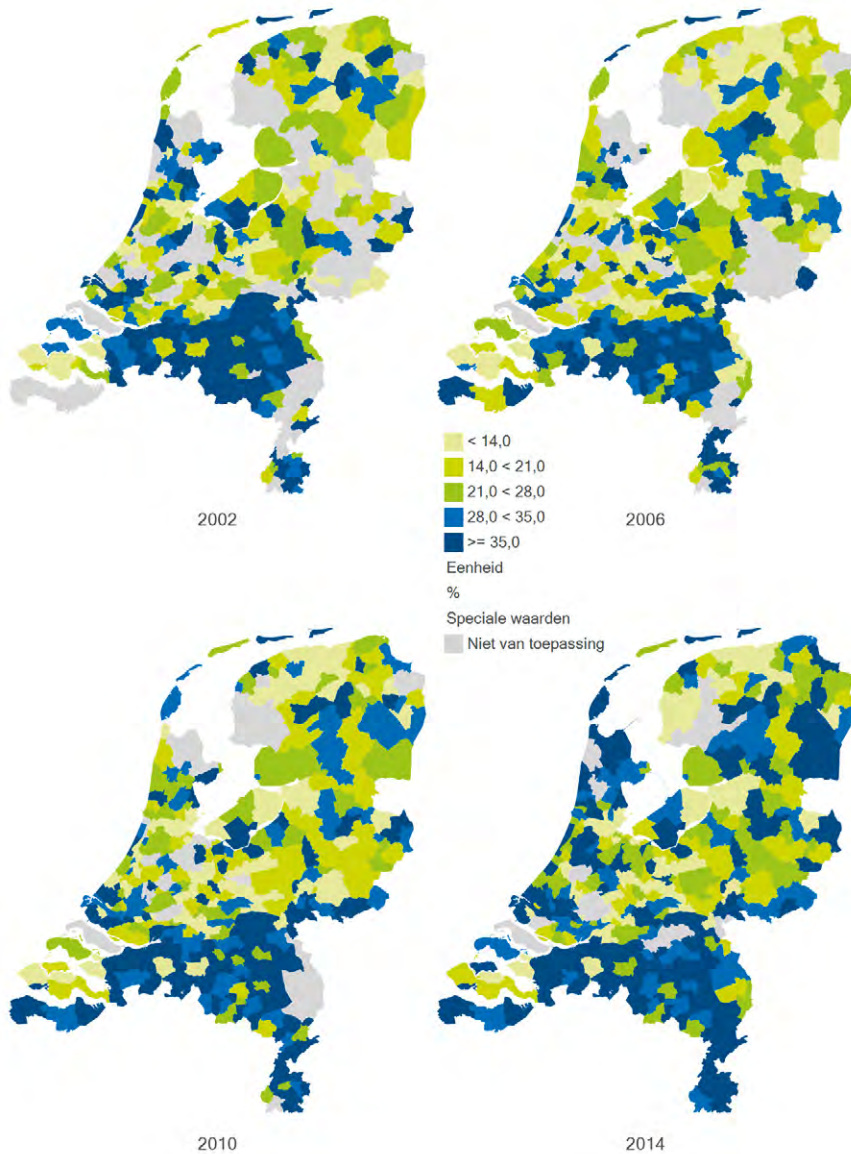
Bron: Kiesraad

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.

² Stentor 19 maart 2014

³ Zeeuwse Regio

Figuur 4: Ruimtelijke spreiding van stempercentage op lokale partijen 2002-2014



Bron: Kiesraad/Waarstaatjegemeente.nl

Uit de bovenstaande kaarten blijkt dat deze groei vooral wordt veroorzaakt door verspreiding van de lokale partijen 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.

Lokale partijen kwamen van oudsher met name voor in Brabant en Limburg⁴ en het deel van Zeeland en Noord-Holland dat overwegend katholiek is en waarin de KVP (Katholieke Volks Partij) traditioneel de grootste (soms enige) partij was. Later kwam daar de FNP in Friesland bij. Op lokaal niveau ontstonden hier lokale groeperingen. Op de kaart van 2002 is te zien dat het voornamelijk voorkomt in deze provincies, met dien verstande dat de opkomst van Leefbaar zichtbaar is in Rotterdam, Hilversum, Noord Holland.

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 5 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.

3 Gemeentelijke samenwerkingsverbanden en lokale democratie

Het vraagstuk van de democratische legitimatie op grote afstand van de burger

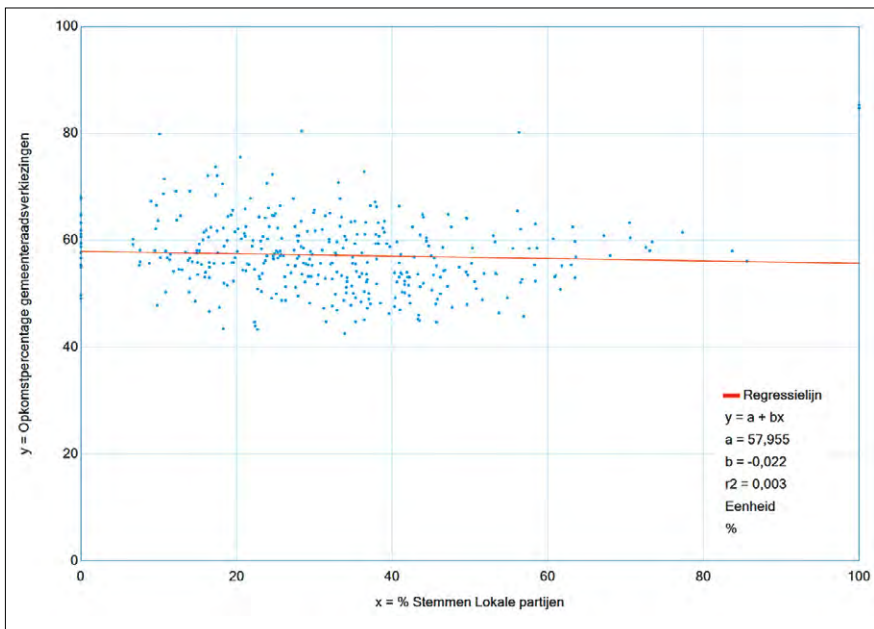
De moderne netwerkmaatschappij kenmerkt zich door een sterke toename van tijdelijke verbanden. De behoeften, problemen, opgaven, ambities en bewegingen van mensen, bedrijven en instellingen zijn al even dynamisch en 'meerschallig' als de sociale structuren waarin zij zich bevinden. Ieder vraagstuk kent een eigen optimale schaal voor de oplossing en aanpak: de wijk, de "eigen" gemeente, de regio of zelfs landelijk. De schaal van de steden/gemeenten in regio's vallen vaker niet dan wel (exact) samen met de schaal van de vraagstukken die aan de orde zijn.

Gemeenten hebben dus te maken een omgeving van dynamische maatschappelijke meerschalligheid en multilevel governance netwerken. Geen enkele gemeente

4 In de periode 1950-1970 namen in zo'n 80% van de meer dan honderd Limburgse gemeenten uitsluitend lokale politieke groeperingen deel aan de gemeenteraadsverkiezingen; zie Wim Kuiper, Lokaal en Landelijk in Limburg. *Veranderingen in de Limburgse lokale politiek*, Maas-tricht, 1994, 39.

van welke omvang dan ook, functioneert nog als stand alone. Zij zijn onderdeel van een meerschalgige maatschappelijke en bestuurlijke realiteit. Elke gemeente neemt dan ook deel aan verschillende samenwerkingsverbanden. Al naar gelang het onderwerp kan aard, omvang en werkwijze daarvan verschillen. De afgelopen jaren is het aantal samenwerkingsverbanden verder toegenomen onder invloed van de decentralisaties. Er is sprake van regionale, bovenregionale, landelijke en grensoverschrijdende samenwerking. Zo worden bijvoorbeeld zorgtaken regionaal ingekocht, dienstverlening wordt vaak in samenwerking uitgevoerd, op landelijk niveau gaat het veelal om zeer specialistische zorg, landelijke telefoonnummers en dergelijke.

Figuur 5: Opkomstpercentage gemeenteraadsverkiezingen en percentage stemmen op lokale partijen in 2014



Bron: Kiesraad/Waarstaatjegemeente.nl

Samenwerkingsverbanden kunnen op verschillende wijzen tot stand komen ook formalisering van deze samenwerkingen vinden op verschillende wijzen plaats. Over het algemeen zijn er drie samenwerkingsvormen te onderscheiden; Afstemming, netwerkconstructies, en oprichting van een zelfstandige organisatie. Samenwerkingsverbanden kunnen op basis van privaatrechtelijke en publieksrechtelijk worden vormgegeven. De Wet gemeenschappelijke regelingen regelt publieksrechtelijke samenwerking. Regionale samenwerkingsverbanden staan op afstand van het gemeentebestuur, maar zijn wel onderdeel van dit bestuur. Het

wordt daarom ook wel verlengd lokaal bestuur genoemd. Vanuit het perspectief van democratische legitimatie is bij samenwerking de afstand tussen bestuur en taakuitvoering groter dan wanneer taakuitvoering wordt uitbesteed. Deze afstand tussen bestuur en taakuitvoering is al geruime tijd voer voor discussie.

Soorten samenwerkingsverbanden

In Nederland komen de volgende samenwerkingsverbanden voor. In de tabel zijn soort en aantallen opgenomen.

Figuur 6: Soorten en aantallen samenwerkingsverbanden van gemeenten in 2012

Soort samenwerkingsverband	Aantal
Openbaar Lichaam	361
Centrumgemeenteconstructies	38
Gemeenschappelijk orgaan	28
Regeling zonder meer	10
WGR +	8
Type GR onbekend	67
Totaal aantal gemeenschappelijke regelingen	512

Bron: Inventarisatie OBMC 2012, Raad voor het Openbaar Bestuur: Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden

Gemiddeld neemt een gemeente deel aan acht gemeenschappelijke regelingen en negen privaatrechtelijk vormgegeven samenwerkingsverbanden.⁵

De schalen van de verschillende samenwerkingsverbanden

Hieronder wordt de omvang en spreiding van een aantal belangrijke samenwerkingsverbanden visueel weergegeven. Het overzicht pretendeert niet uitputtend te zijn, maar geeft wel een goede indicatie van de verschillen in schaal die in de praktijk voorkomen.

⁵ Rob Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden, jan 2015

Figuur 7: Enkele regio-indelingen van gemeenten

25 Veiligheidsregio's



29 Omgevingsdiensten
(Regionale
uitvoeringsdiensten)



42 Jeugdzorgregio's



43 WMO-regio's



27 GGD's



35 Arbeidsmarktregio's



Bron: www.regioatlas.nl

Deze greep uit de omvangrijke groep aan samenwerkingsverbanden gekoppeld aan de eerdere constatering dat individuele gemeenten gemiddeld aan acht gemeenschappelijke regelingen en negen privaatrechtelijk vormgegeven samenwerkingsverbanden deelnemen, maakt duidelijk dat gemeenten op verschillende schalen met vele samenwerkingspartners te maken hebben.

Hoewel samenwerking veelvuldig voorkomt en door vrijwel iedereen als onmisbaar wordt gezien, is er tegelijkertijd veel kritiek op de (grote hoeveelheid) samenwerkingsverbanden. Deels is die kritiek verklaarbaar omdat bij samenwerking, hoe verdedigbaar hoe verdedigbaar ook, compromissen moeten worden gesloten. Daarnaast is er vooral bij gemeenteraden een ongemakkelijk gevoel over de vormgeving van deze samenwerkingen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Veel raadsleden ervaren dat zij weinig zicht en sturingsmogelijkheden hebben op taken die 'buiten de deur worden gezet'. Ook wordt met enige regelmaat vragetekens gesteld bij de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden.

Bij de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden spelen in ieder geval de volgende drie aspecten.

1. De eis van algemeen kiesrecht; actief en passief; burgers moeten invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen.
2. De eis van democratische sturing; de lichamen moeten richting kunnen geven aan overheidsoptreden.
3. De eis van democratische verantwoording; de lichamen moeten in staat zijn om het overheidsoptreden te controleren en betrokken hierover verantwoording af te leggen.

In dit hoofdstuk wordt volstaan met de constatering dat er zorgen bestaan over de democratische legitimatie van samenwerkingsverbanden die voortvloeien uit de grotere afstand tussen bestuur en uitvoering.

4 Vormen van inwonerparticipatie

De participatie van inwoners in de lokale samenleving en in de lokale democratie kent vele gedaanten. In deze paragraaf maken we een onderscheid tussen verschillende vormen van participatie. Voor het begrip participatie gaan we daarbij uit van de volgende definitie: "Bij burgerparticipatie gaat het om mensen die zich actief inzetten voor zaken die het eigenbelang overschrijden" (WRR 2012⁶). Dit is een ruime definitie, waaronder verschillende vormen van participatie vallen.

6 WRR, Vertrouwen in burgers, Amsterdam University Press (2012)

Evenals de WRR ziet de VNG participatie als een containerbegrip, waarbij onderscheid kan worden gemaakt in drie soorten participatie:

1. **Beleidsparticipatie:** de deelname van inwoners aan initiatieven van de overheid om hen te betrekken bij onderwerpen die op de politieke agenda staan. De overheid heeft het initiatief, bepaalt de kaders voor raadpleging en bepaalt ook de wijze waarop de inwoners kunnen participeren.
2. **Maatschappelijke participatie:** de deelname van inwoners aan maatschappelijke initiatieven. Voorbeelden hiervan zijn vrijwilligerswerk vanuit kerken of andere charitasinstellingen bij ziekenzorg, opvang van vluchtelingen, hulp aan daklozen en ondersteuning van mensen met schulden.
3. **Eigen initiatief:** initiatieven van individuele of groepen inwoners zonder tussenkomst van de overheid. Deze initiatieven kunnen uitgroeien tot vormen van maatschappelijke participatie of beleidsparticipatie, maar kunnen ook vanzelf weer verdwijnen. In sommige gevallen eindigt het initiatief nadat een specifiek beoogd resultaat is bereikt.

Een voorbeeld van een eigen initiatief dat is uitgegroeid tot beleidsparticipatie is de G1000. Dit is een bijeenkomst van een grote groep gelote bewoners, die door dialoog over politieke onderwerpen ter plekke tot een agenda komen met hun belangrijkste onderwerpen. Het is daarmee een van de experimentele vormen van de zogenaamde "deliberatieve" democratie, waarin informatievergaring, overleg en de uitwisseling van argumenten centraal staan. Dit initiatief is afkomstig van inwoners, maar wordt vervolgens financieel ondersteund en gefaciliteerd.

Aandacht voor beleidsparticipatie

In deze publicatie wordt aandacht besteed aan beleidsparticipatie. Dit heeft te maken met de op dit moment beschikbare cijfers. In een volgende publicatie zal worden ingegaan op andere vormen van inwonerp participatie. Eerst kijken we naar de Burgerpeiling (Nieuwe stijl) 2014 van KING. Daarna wordt ingegaan op het fenomeen dorps- en wijkraden. Ter afsluiting wordt kort gekeken naar andere vormen van beleidsparticipatie.

Burgerpeiling: Minder vertrouwen en waardering voor middelgrote gemeenten

Inwoners hebben in verschillende hoedanigheden een relatie met de gemeente. Deze relatie is de afgelopen jaren sterk aan het veranderen. Inwoners nemen steeds vaker het initiatief om hun leefomgeving te verbeteren en richten zich meer en meer op het leveren van een actieve bijdrage aan het welzijn van hulpbehoevende buurtgenoten.

De aanleiding is meestal iets wat burgers nauw aan het hart ligt, vaak voortkomend uit lokale behoeften en vooral te vinden op wijk- en buurtniveau.

In dergelijke situaties hebben zij rechtstreeks of indirect te maken met hun gemeente. De onderstaande tabel geeft een indruk van de waardering en het vertrouwen die gemeenten genieten bij hun inwoners.

Figuur 8: Burgerpeiling Waarstaatjegemeente.nl, Tevredenheid met beleidsparticipatie

Burgerpeiling (Nieuwe stijl) 2014 - Gem. grootte (5 klassen)

	Waardering wijze waarop gemeentelijke 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

Opvallend is dat de gemeenten in de categorie 100.000-300.000 inwoners het hoogst scoren en de gemeenten in de categorie 50.000-100.000 inwoners het laagst. De gemeenten in de categorieën minder dan 25.000 inwoners en 25.000-50.000 inwoners ontlopen elkaar niet veel en vormen samen de middenmoot.

5 Dorps- en wijkraden

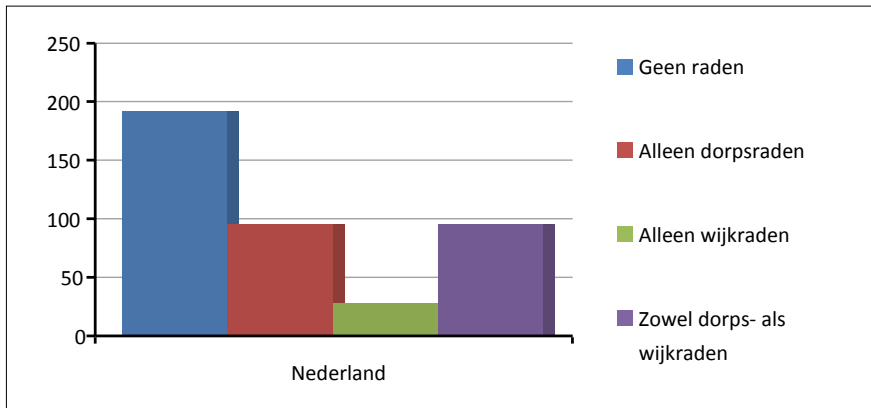
Gemeenten proberen zich op verschillende manieren een goed beeld te vormen van de wensen en behoeften van hun inwoners. Via activiteiten die variëren van inspraakavonden tot burgerjury's worden inwoners betrokken bij beleidsvoorbereiding, ontwikkeling, uitvoering en evaluatie. Soms gaat het om ad-hoc vormen, soms ook om vormen van representatie binnen duidelijke territoriale grenzen.

Dorps- en wijkraden worden in veel gemeenten gebruikt om inwonerparticipatie vorm te geven. In opdracht van het ministerie van BZK heeft Necker van Naem in 2013 onderzoek verricht naar dorps- en wijkraden⁷. Dorps- en wijkraden kunnen worden beschouwd als binnengemeentelijke vormen van representatie binnen

7 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/04/03/rapport-dorps-en-wijkraden-in-nederland.html>

duidelijke territoriale grenzen. In de dorps en/of wijkraad vertegenwoordigt een deel van de inwoners (en soms bedrijven) de andere inwoners (en bedrijven). De dorps of wijkraad is geen afzonderlijke bestuurslaag, maar heeft een afgeleid karakter.

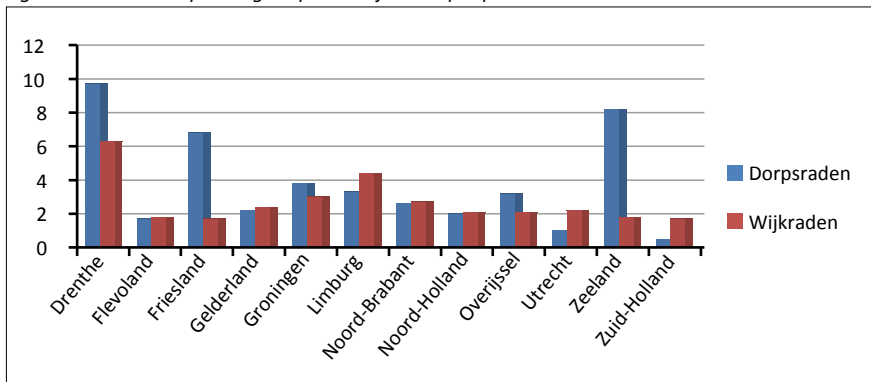
Figuur 9: Aantal gemeenten met dorpsraadraden, wijkraadraden of beide



Bron: Rapport Dorps- en wijkraden in Nederland door Necker van Naem in opdracht van Ministerie van BZK, 2013

In Nederland zijn 1.165 dorpsraden en 1.028 wijkraden geteld. Iets minder dan de helft van de gemeenten in Nederland (46,8%) heeft geen dorps en/of wijkraden.

Figuur 10: Relatieve spreiding dorps- en wijkraden per provincie



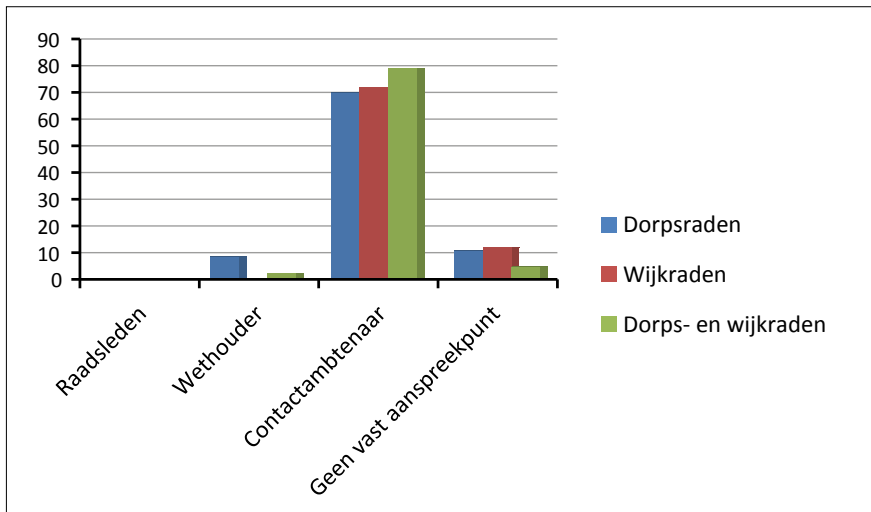
Bron: Rapport Dorps- en wijkraden in Nederland door Necker van Naem in opdracht van Ministerie van BZK, 2013

Feitelijk zijn in Friesland (183), Noord-Brabant (174) en Gelderland (124) de meeste dorpsraden aanwezig. De minste dorpsraden komen voor in Flevoland (10), Utrecht (27) en Zuid-Holland (43). In Noord-Brabant (180), Limburg (142) en

Gelderland (137) komen de meeste wijkraden voor.

De minste wijkraden komen voor in Flevoland (11), Zeeland (24) en Friesland (46). Dit is voor Zeeland en Friesland vrij logisch omdat er minder verstedelijkt gebied aanwezig is. Het gaat hier om absolute aantallen, waarbij nog geen rekening is gehouden met factoren als bevolkingsomvang, bevolkingsdichtheid en het aantal gemeenten per provincie.

Figuur 11: Aanspreekpunt voor dorps- en wijkraden (in procenten)



Bron: Rapport Dorps- en wijkraden in Nederland door Necker van Naem in opdracht van Ministerie van BZK, 2013

Opvallend is dat wijk en dorpsraden vooral communiceren met gemeenteambtenaren en dat er weinig tot geen contact is tussen raadsleden en raden en bestuurders en raden.

6 Andere vormen van beleidsparticipatie

Van de gemeenten die geen dorps en/of wijkraden hebben, geeft ongeveer een kwart aan wel een nota burgerparticipatie te hebben. Daarnaast blijkt dat er in Nederlandse gemeenten een veelheid aan beleidsparticipatievormen wordt toegepast. Deze vormen variëren van het informeren van burgers tot het laten meebeslissen van belanghebbenden over gemeentebeleid en uitvoering. Het onderzoek van Necker van Naem noemt een aantal veelvoorkomende vormen van beleidsparticipatie zoals te zien is in figuur 12.

Figuur 12: Veelvoorkomende vormen van burgerparticipatie

Luisteravonden	Burgerinitiatief	Enquêtes	Adviesraden	Raadsconferenties
Werkgroepen	Inspraakavonden	Participatievormen	Referendum	Wijkschouw
Denktank	Social media		Rondetafelgesprekken	Bezuinigingsmarkt
Bewonersavonden	Kernendiscussie		Wijkgericht werken	Themabijeenkomsten
Buurt besluit	Klankbordgroepen		Buurtpanels	Dorpsontwikkelpannen

Bron: Rapport Dorps- en wijkraden in Nederland door Necker van Naem in opdracht van Ministerie van BZK, 2013

Tot slot

In dit hoofdstuk is ingegaan op de ontwikkeling van de lokale democratie en inwonerparticipatie. Een aantal opvallende en belangwekkende bevindingen wordt hier kort samengevat.

Lokale democratie

De opkomst bij raadsverkiezingen daalt gestaag van 73,2% in 1986 tot 54,0% in 2014. De opkomst bij de recente raadsverkiezingen in 2014 ligt 0,13 procentpunt lager dan de opkomst in 2010. De op basis van peilingen verwachte terugval tot een opkomst van ruim onder 50% is echter uitgebleven. In de zogenaamde "Bible belt" langs de lijn Walcheren, Zuid-Hollandse eilanden, Hoekse Waard en de Veluwe is het opkomstpercentage relatief hoog. De opkomst in sommige gemeenten stijgt zelfs.

Het aantal stemmen op lokale partijen is steeds hoger geworden en ligt in 2014 op 27,8%. Deze groei wordt vooral veroorzaakt door verspreiding van het fenomeen lokale partijen over Nederland en niet door een hoger aantal stemmen in gemeenten waar lokale partijen reeds langer actief zijn. Een groter aandeel van lokale partijen in individuele gemeenten leidt in die gemeenten niet tot een hogere totale opkomst bij raadsverkiezingen.

Gemiddeld zijn gemeenten lid van acht gemeenschappelijke regelingen en negen privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden. De democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden is een reëel probleem door de grotere afstand tussen bestuur en uitvoering.

Inwonerparticipatie

Inwoners participeren in vele gedaanten: als kiezer, klant, partner en wijkbewoner. Gemeenten zoeken naar nieuwe wegen om inwoners te laten participeren,

maar soms komt initiatief ook vanuit inwoners zelf. Een voorbeeld daarvan is de G1000 bijeenkomst, waarin een grote groep gelote inwoners door dialoog tot een eigen agenda komen.

Middelgrote gemeenten genieten minder vertrouwen en waardering van hun inwoners dan grotere en kleinere gemeenten. Dat blijkt uit de Burgerpeiling (nieuwe stijl) 2014 van KING.

In 2013 had meer dan de helft van de gemeenten dorps of wijkraden. In totaal waren er bijna 2200 dorps- en dorps- en wijkraden in Nederland. De provincies Noord-Brabant, Limburg en Gelderland hebben de meeste dorps- en wijkraden. Voor meer dan 70% van de dorps- en wijkraden vormen gemeente-ambtenaren het vaste aanspreekpunt. In minder dan 10% van de gevallen zijn wethouders of raadsleden het vaste aanspreekpunt.

2 Economie en lokaal ondernemersklimaat

Marja Hilders, Aisia Okma

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 2008 (het jaar ná het begin van de economische crisis) en 2014.

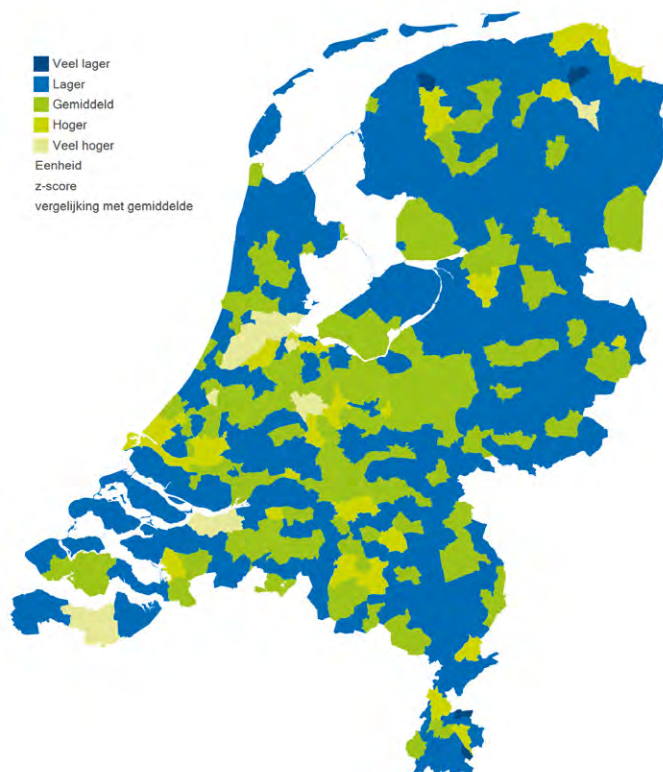
In dit hoofdstuk komt achtereenvolgens aan bod:

1. Een landelijk beeld van de lokale economie
2. Arbeidsmarktontwikkelingen
3. Vestiging van bedrijven
4. Leegstand kantoren
5. Leegstand winkels
6. Samenwerking tussen gemeenten, bedrijfsleven en onderwijs- en kennisinstellingen en de visie van ondernemers.

1 Landelijk beeld van de lokale economie

Het bruto gemeentelijk product als graadmeter voor economische prestaties
Er bestaan grote verschillen tussen de economische prestaties van gemeenten. De ene gemeente genereert nu eenmaal meer toegevoegde waarde dan de andere. Figuur 1 laat zien welke toegevoegde waarde gemeenten binnen de gemeentegrens creëren. Gemeenten met een groene of lichtgroene kleur hebben een hoger zogeheten bruto gemeentelijk product (bgp) dan gemiddeld.

Figuur 1: Bruto Gemeentelijk Product waarde per gemeente in 2013 (in z-scores)



Bron: Atlas voor Gemeenten/Waarstaatjegemeente.nl

Het bruto gemeentelijk product is afgeleid uit het bruto binnenlands product (bbp), dat doorgaans gebruikt wordt om te bepalen hoe een land er economisch voor staat. Het bbp drukt de omvang van een economie uit. De waarde van het bbp wordt bepaald door de toegevoegde waarde van alle economische activiteiten in een land samen te nemen. Om landen van een verschillende omvang met elkaar te vergelijken wordt vervolgens het bbp gedeeld door het aantal inwoners; hieruit kan de gemiddelde toegevoegde waarde per inwoner worden afgelezen. Op deze manier kan ook de gemiddelde gecreëerde toegevoegde waarde per

gemeente worden berekend. Dit gegeven – het bruto gemeentelijk product (bgp) – is interessant voor gemeenten. Niet alleen omdat hiermee uitdrukking wordt gegeven aan de bijdrage aan de totale economie, maar ook om de situatie per gemeente te kunnen vergelijken. Gemeentelijke verschillen in economische omvang of prestaties worden zo in kaart gebracht.

Wie kijkt naar het bgp van Nederland ziet dat (stedelijke) gebieden zoals de regio Zoeterwoude, Haarlemmermeer, Rotterdam- Westland, Terneuzen, Amsterdam-Haarlem, Delftzijl, Utrecht en Breda- Den Bosch, Hoogezand-Sappemeer, en Eindhoven veel hoger dan gemiddeld presteren. Ook valt op dat de regiogemeenten rond Utrecht en Amsterdam profiteren van de economische wind mee, in de nabijgelegen stad. De vraag die zich aandient is, of regiogemeenten elders in het land ook meer kansen kunnen benutten om mee te profiteren van de productiviteit in de nabijgelegen stad.

2 Arbeidsmarktontwikkelingen

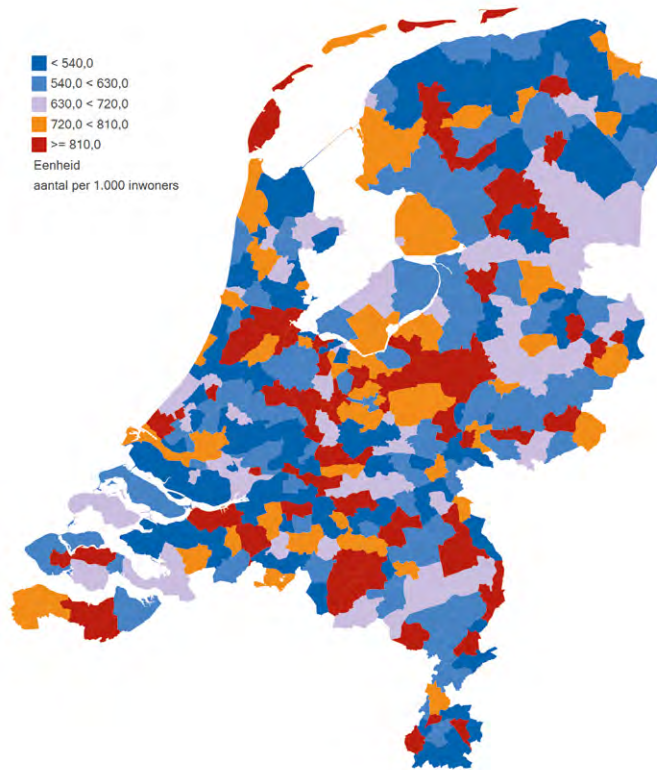
Grote regionale verschillen samenstelling beroepsbevolking en participatie op de arbeidsmarkt

De Nederlandse arbeidsmarkt was de afgelopen jaren aan flinke veranderingen onderhevig. Dat is een gevolg van de economische crisis, waarbij veel bedrijven noodgedwongen inkrompen of ophielden te bestaan en veel mensen hun baan verloren.

Als de vraag naar arbeid wijzigt, brengt dat kansen en bedreigingen met zich mee. Door ICT kunnen banen komen te vervallen en dat heeft eerder gevolgen voor gemeenten met een hoog aandeel lager-opgeleiden. Deze gemeenten worden eerder geconfronteerd met hoge werkloosheid en zullen moeilijker bedrijvigheid aan zich kunnen binden.

Sommige regio's hebben duidelijk meer banen (per 1.000 inwoners) dan andere, zie figuur 2.

Figuur 2: Banen (per 1.000 inwoners in de leeftijd 15 tot en met 64 jaar) in 2014



Bron: LISA/Waarstaatjegemeente.nl

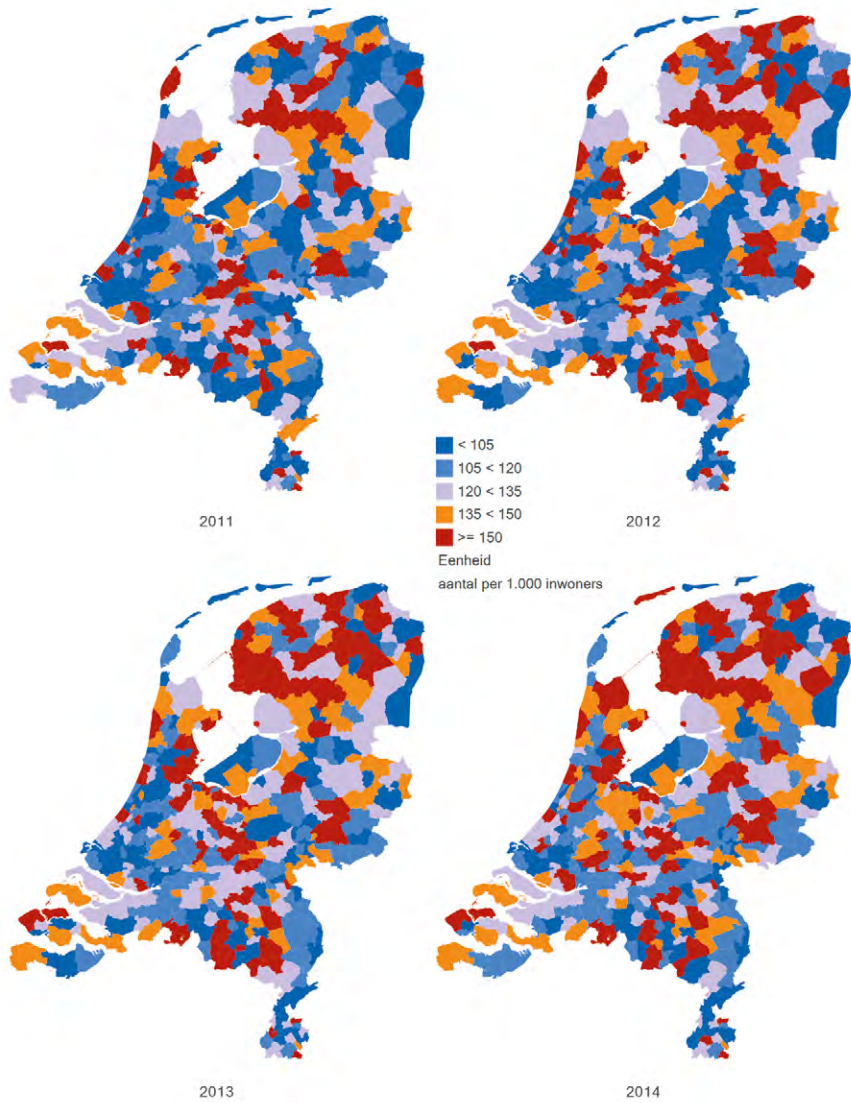
Arbeidsparticipatie¹

Aantal zelfstandigen neemt toe, aantal werknemers daalt

De bron CBS Arbeidsdeelname bevat een indicatie van het aandeel zelfstandigen in de werkzame beroepsbevolking. Figuur 3 biedt inzicht in het aantal zelfstandigen per 1.000 inwoners tussen de 15-64. In bijna alle gemeenten neemt het aantal zelfstandigen per 1.000 inwoners toe tussen 2008 en 2014, vooral in de provincies Noord-Holland en Friesland.

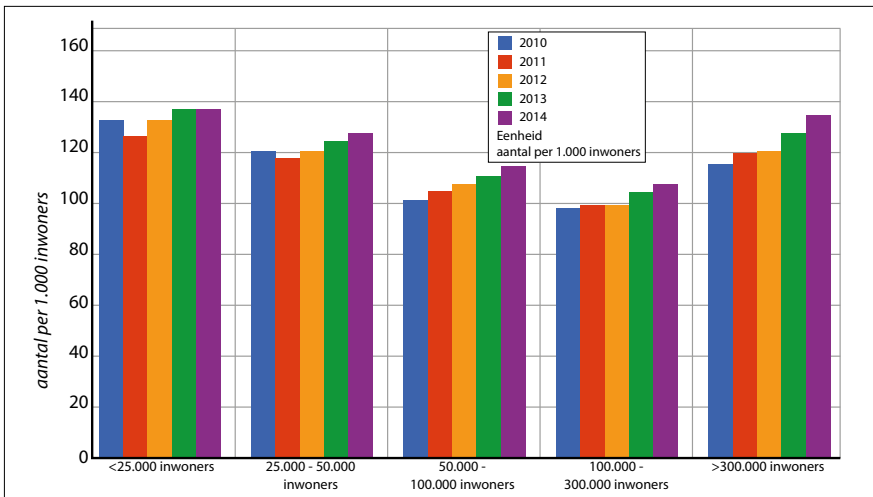
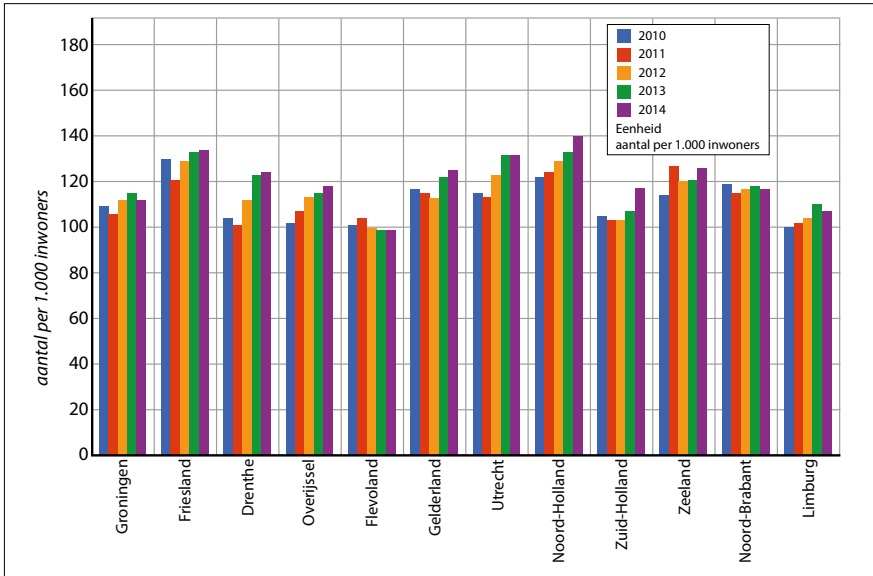
1 Zie ook hoofdstuk 3, Arbeidsparticipatie pagina 63

Figuur 3: Werkzame beroepsbevolking- zelfstandigen (per 1.000 inw. 15 t/m 64 jaar) 2011-2014



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

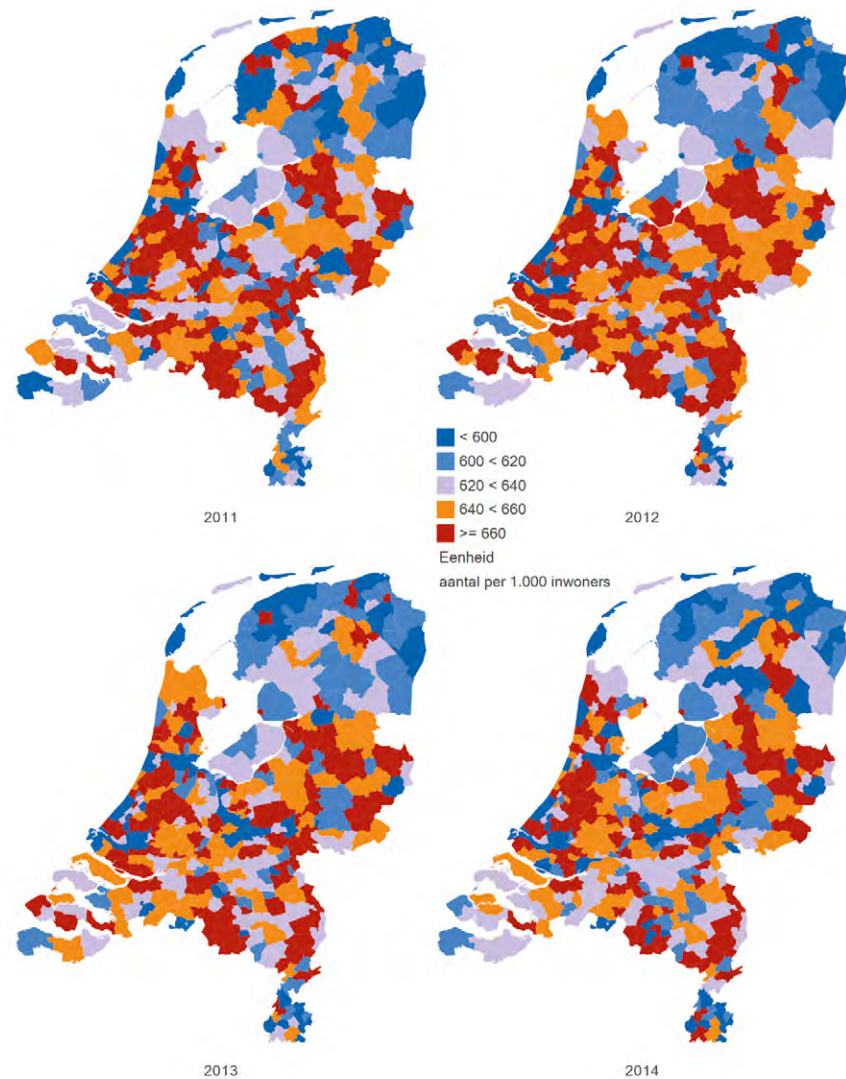
Figuur 4: Werkzame beroepsbevolking-zelfstandigen (per 1.000 inwoners 15 t/m 64 jaar) 2011-2014 naar provincie en naar gemeentegrootte



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Tegelijkertijd neemt het aantal werknemers per 1000 inwoners tussen 15-64 jaar af in de periode 2008-2014.

Figuur 5: Werkzame beroepsbevolking-werknemers (per 1.000 inwoners 15 t/m 64 jaar) 2011-2014



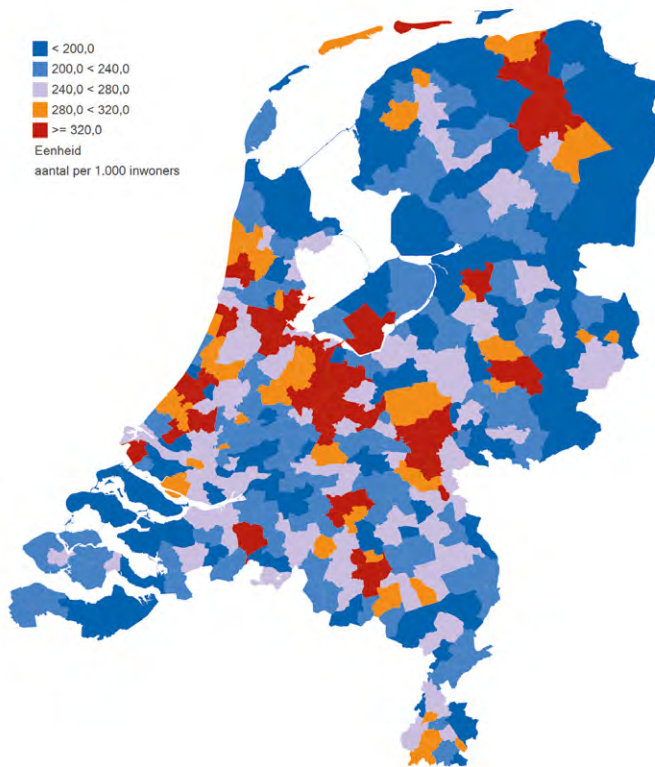
Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

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, rond Maastricht, Leeuwarden en Assen.

Figuur 6: beroepsbevolking opleiding hoog (per 1000 inwoners 15 t/m 64 jaar) 2014

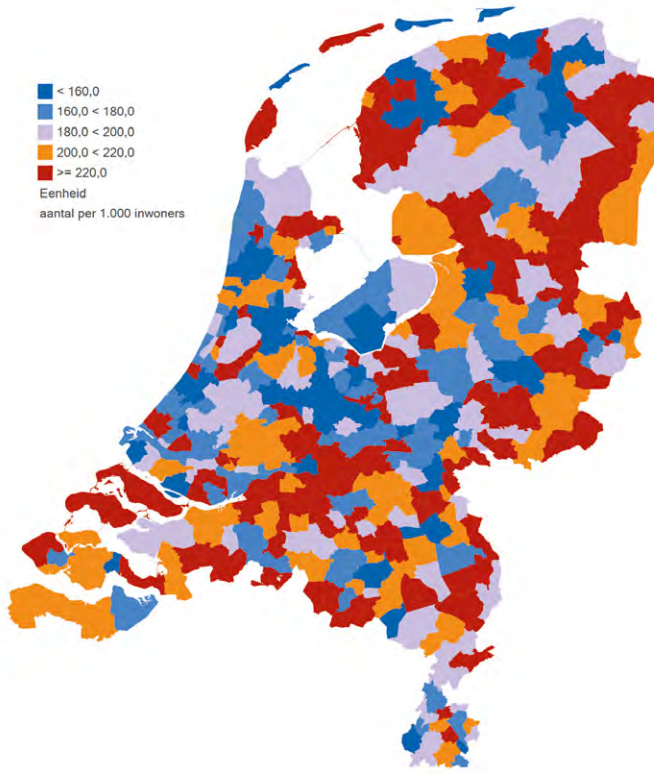


Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Concentratie lager opgeleiden vooral in kleine gemeenten

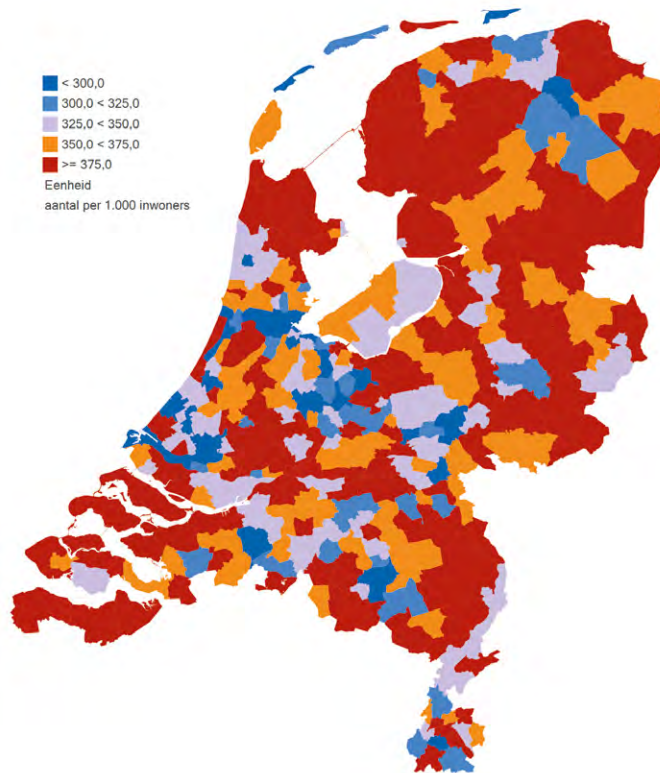
In diverse gemeenten is sprake van een concentratie van lager opgeleiden, vooral in kleinere gemeenten. Achterliggende oorzaken zijn ruimtelijke uitsorteerprocessen, o.a. de trek van jongeren en studenten naar steden.

Figuur 7: Beroepsbevolking opleiding laag (per 1000 inwoners 15 t/m 64 jaar) 2014



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Figuur 8: Beroepsbevolking opleiding midden (per 1.000 inwoners 15 t/m 64 jaar) 2014



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Arbeidsparticipatie naar hoogte van de opleiding

Grote regionale verschillen

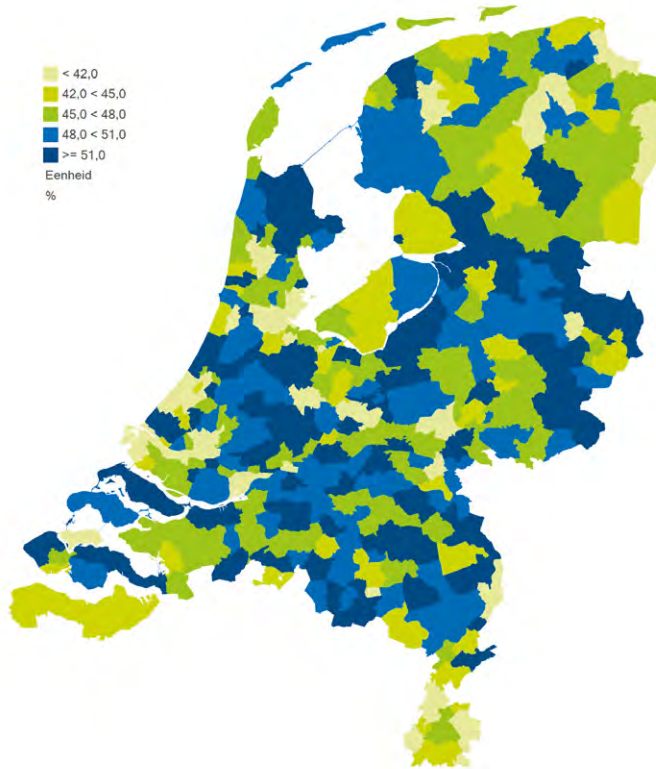
Nadat arbeidsparticipatie en opleidingsniveau hiervoor afzonderlijk in beeld zijn gebracht, wordt hier gekeken naar het verband tussen de netto arbeidsparticipatiegraad van de beroepsbevolking en opleidingsniveau. De netto arbeidsparticipatiegraad is het aantal mensen tussen de 15 en 67 jaar dat een baan heeft, uitgedrukt in procenten van het totaal aantal mensen tussen de 15 en 67 jaar.

De arbeidsparticipatie van laagopgeleiden in het noorden van het land, de Waddeneilanden, Zeeuws-Vlaanderen en in Limburg is relatief laag, tussen de 44 en de 49%. De arbeidsparticipatie van mensen met een 'midden' onderwijsniveau schommelt in de genoemde landsdelen tussen de 67 en de 70%. In de regio Terneuzen, in Maastricht en diverse gemeenten in Friesland ligt de arbeidsparticipatie ruim boven de 70%.

Voor de rest van Nederland ligt de arbeidsparticipatie hoger. Opmerkelijk is dat

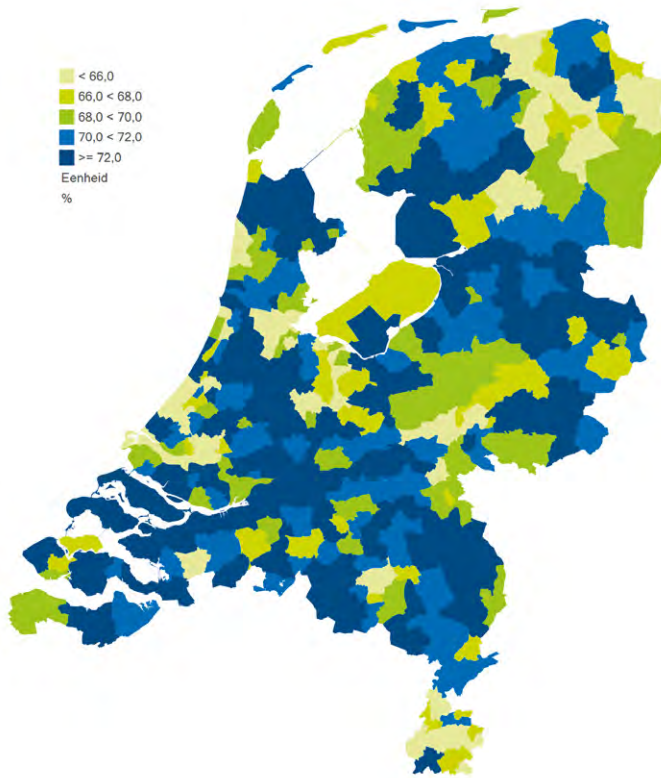
de arbeidsparticipatie van mensen met een hoge opleiding op diverse locaties in Nederland – kleine enclaves – uitschieters naar boven kent, zoals de gemeenten Zeewolde en Grootegast.

Figuur 9: Netto arbeidsparticipatie onderwijsniveau laag (%)



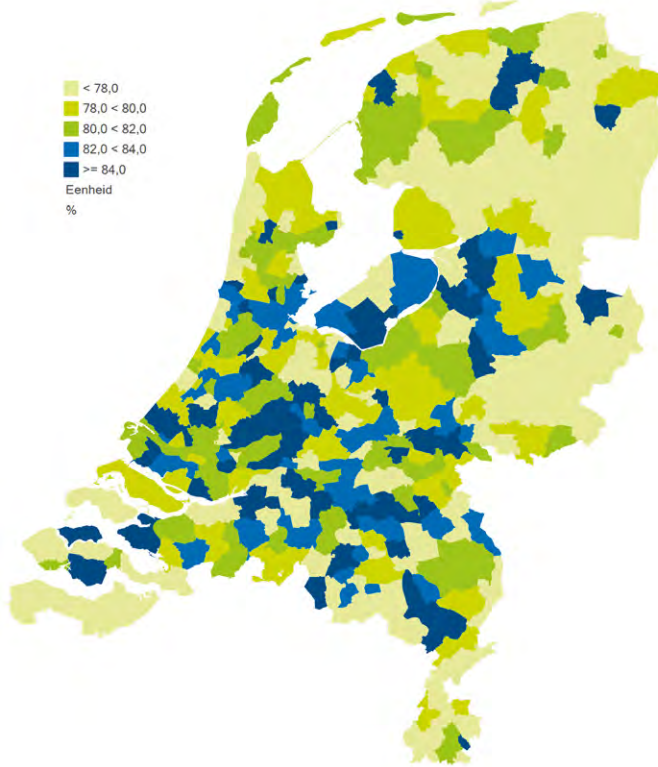
Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Figuur 10: Netto arbeidsparticipatie onderwijsniveau midden (%)



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Figuur 11: Netto arbeidsparticipatie onderwijsniveau hoog (%)



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

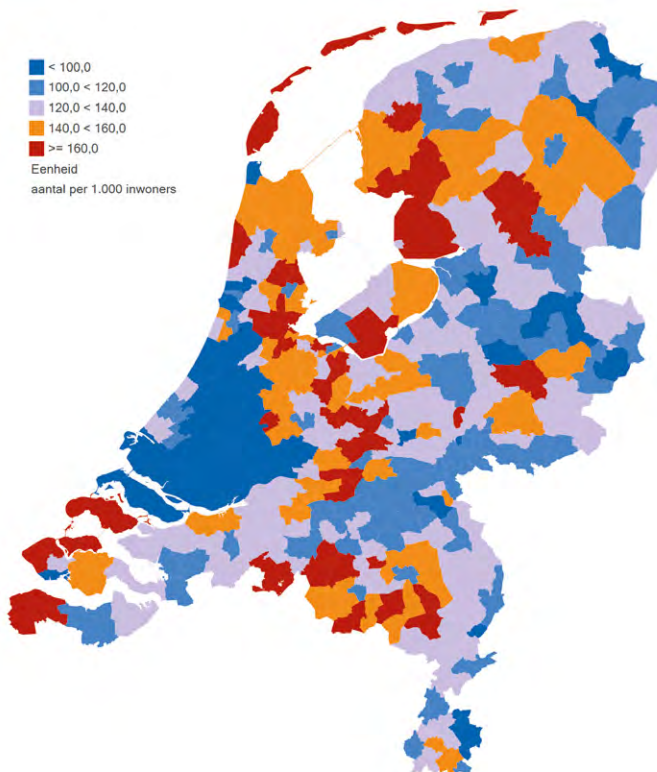
De gebieden met zowel een lage arbeidsparticipatie als een laag bruto gemeentelijk product, verdienen extra aandacht. In die regio's doen gemeenten er goed aan extra aandacht te besteden aan een aantrekkelijk ondernemersklimaat en samen te werken met elkaar en het bedrijfsleven.

3 Vestiging van bedrijven

Aantal vestigingen sterk gestegen

De afgelopen jaren is tussen 2008 en 2014 het aantal bedrijfsvestigingen fors gestegen. Opmerkelijk is dat in het zuiden van Friesland, het zuiden van Groningen, Drenthe, het noorden van Limburg en het oosten van Noord-Brabant sprake is van een stijging van het aantal bedrijfsvestigingen met circa 5%. Figuur 12 geeft het aantal bedrijfsvestigingen per 1.000 inwoners.

Figuur 12: Vestigingen totaal (per 1.000 inwoners 15 t/m 64 jaar)

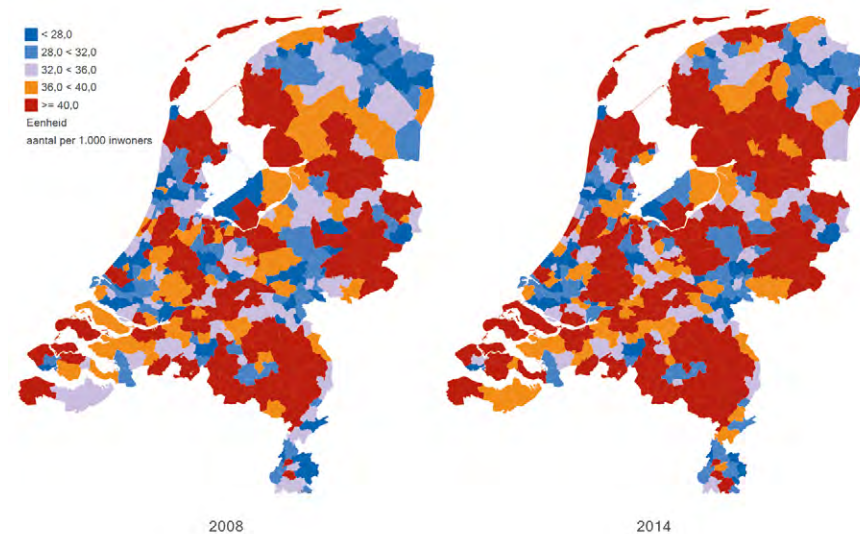


Bron: LISA/Waarstaatjegemeente.nl

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 eenmansbedrijven, oftewel zzp-ers. Deze ontwikkeling doet zich voor in heel Nederland. De stijging van het aantal bedrijfsvestigingen vindt plaats in een periode dat jaarlijks ca. 10.000 bedrijven failliet gaan (CBS, Den Haag/Heerlen, 8-5-2015 'Uitgesproken faillissementen'). 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 14: Vestigingen meer dan 1 werkend persoon (per 1.000 inwoners 15 t/m 64 jaar)



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

4 Leegstand kantoren²

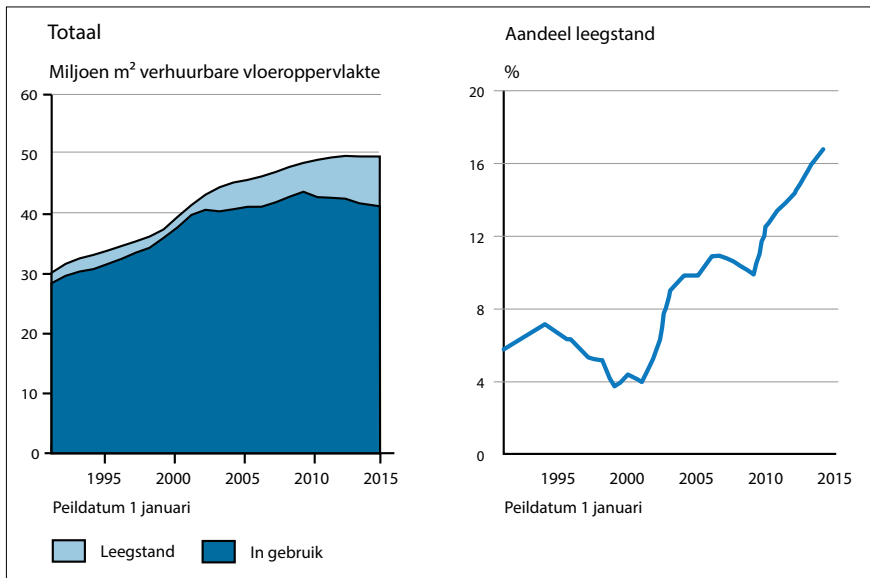
In het Compendium voor de Leefomgeving (PBL/ CBS/ Wageningen UR) is specifieke informatie te vinden over de ontwikkeling in leegstand van kantoren. Hierna volgen enkele figuren en toelichtende teksten die integraal uit het Compendium zijn overgenomen.

Leegstand van kantoren, 1991-2014

In Nederland is een overaanbod van kantoorvloeroppervlakte. Gemiddeld bijna 17% van het kantoorvloeroppervlakte staat leeg in 2014. Dit percentage neemt nog steeds toe. Er zijn regionale verschillen: de leegstand concentreert zich in de Randstad, rondom Amsterdam en in het Rijnmondgebied.

2 CBS, PBL, Wageningen UR (2014, Leegstand van kantoren 1991-2014, (versie 02, 24 juni 2014). www.compendiumvoordeleefomgeving.nl. CBS, Den Haag, PBL, Den Haag/Bilthoven en Wageningen UR, Wageningen.

Figuur 15: 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 twintig jaar dus gestaag toegenomen, met een versnelling van de groei rond de eeuwwisseling. De voorraad bestaat uit kantoren die in gebruik zijn en kantoren die leeg staan. De leegstand is de afgelopen jaren eveneens gestaag opgelopen. Het kantelpunt lag ook hier rond de eeuwwisseling, op het moment dat de nieuwbouw piekte. De leegstand is in 2014 opgelopen tot bijna 17%.

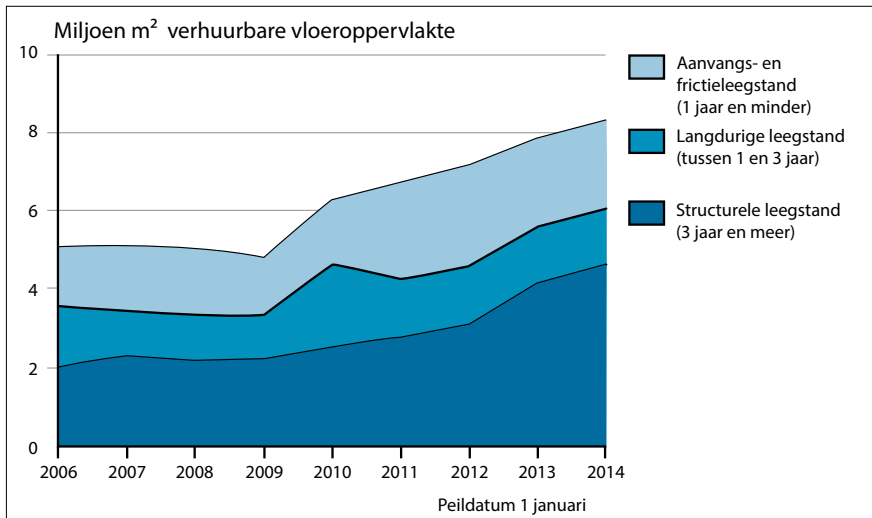
Toename structurele leegstand en afname aanvangsleegstand

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. Meer dan de helft van de kantorenleegstand is structureel. De aanvangs- en frictieleegstand is daarentegen afgenomen (ten opzichte van 2011 en 2012). Het gaat hier primair om frictieleegstand, nauwelijks om aanvangsleegstand. In 2014 werd slechts 3% van de kantoren leeg opgeleverd, in 2000 was dat bijvoorbeeld 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%). Buiten de Randstad vallen gemeente Emmen, Noord-Overijssel, Zuidwest-Overijssel en de regio rond Eindhoven op met grotere hoeveelheden leegstand. De grote leegstand in de Randstad komt 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.

Figuur 16: Leegstand van kantoren naar duur



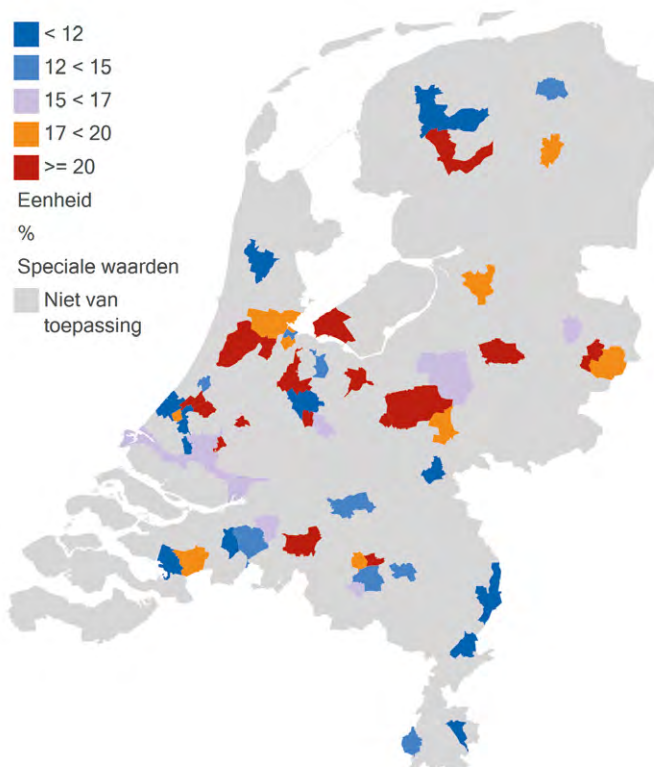
Bron: Bak; bewerking Planbureau voor de Leefomgeving

Kantelpunt: minder nieuwbouw, meer onttrekkingen

De afgelopen 10 tot 15 jaar zijn er veel nieuwe vierkante meters aan verhuurbare kantoorvloeroppervlakte bijgekomen. Dit komt door 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 vierkante meters en stijgt het aantal onttrokken vierkante meters. Sinds 2013 worden meer meters onttrokken dan toegevoegd, met als gevolg een lichte afname van de kantorenvoorraad.

In aanvulling op de gegevens van het Compendium voor de Leefomgeving zijn de leegstandsgegevens voor een beperkt aantal gemeenten terug te vinden op Waarstaatjegemeente.nl.

Figuur 17: leegstand kantoren 2012



Bron: DTZ Zadelhoff/Waarstaatjegemeente.nl

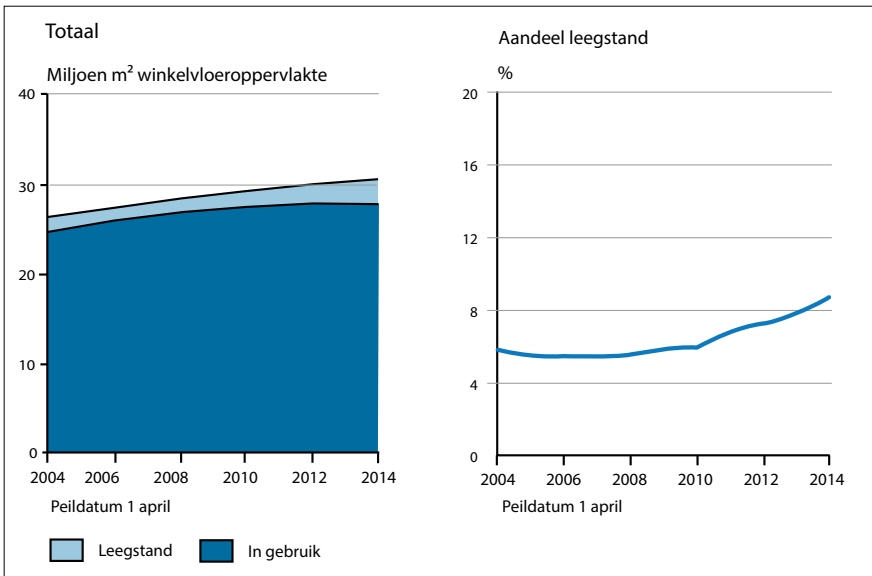
5 Leegstand winkels³

In het Compendium voor de Leefomgeving (PBL/ CBS/ Wageningen UR) 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.

Leegstand van winkels, 2004-2014

In Nederland is een overaanbod van winkels in de detailhandel. Gemiddeld bijna 9% van het winkelvloeroppervlakte stond leeg in 2014. Dit percentage stijgt sinds 2008. Er zijn wel grote regionale verschillen. De winkelleegstand concentreert zich vooral aan de randen van Nederland, voor een deel in krimpgebieden zoals Zuid-Limburg en Noordoost-Groningen.

Figuur 18: oppervlakte en leegstand van winkels



Bron: Locatus, bewerking Planbureau voor de leefomgeving

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

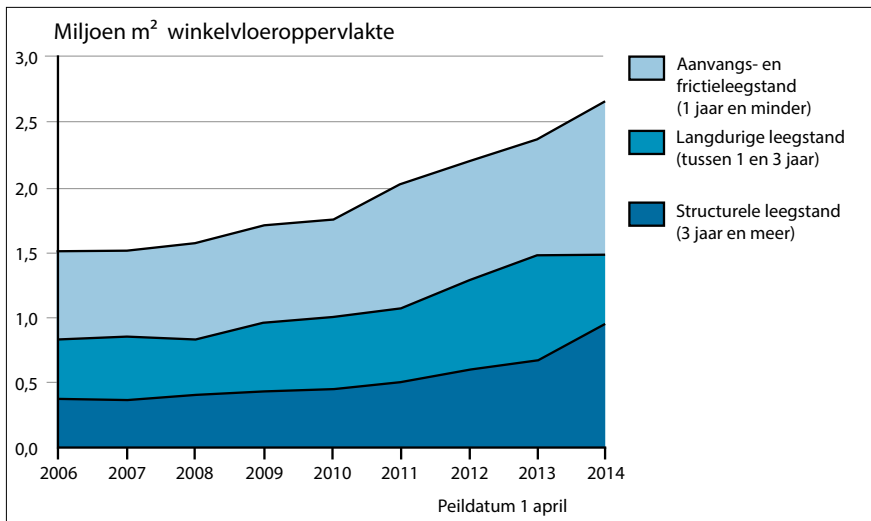
Acht procent van de winkels staat leeg

Tot 2010 bevindt het leegstandpercentage zich onder de 6%. Daarna stijgt het sneller en in 2014 is de leegstand opgelopen tot 8,7% van het totale winkelvloeroppervlak voor detailhandel.

Toename structurele leegstand en aanvangsleegstand

Net als bij kantoren neemt de omvang en het aandeel van de structurele leegstand toe. Dit is leegstand van drie jaar of meer. Meer dan een derde van de winkelleegstand kan als structureel worden aangemerkt. Daarnaast wordt in de literatuur onderscheid gemaakt in aanvangs- en frictieleegstand (leegstand 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, dit in tegenstelling tot de kantorenmarkt. Die toename komt vrijwel volledig voor rekening van de aanvangsleegstand; ongeveer 20% van de nieuwe winkels wordt onverhuurd opgeleverd.

Figuur 19 : leegstand van winkels naar duur

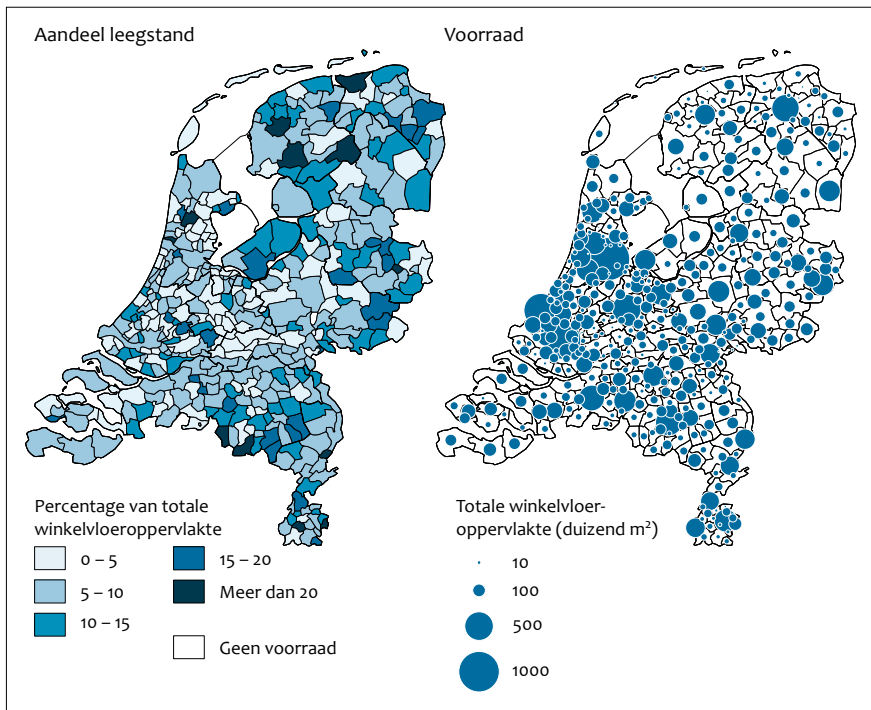


Bron: Locatus, bewerking Planbureau voor de Leefomgeving

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. Oost-Groningen, Zuidwest-Overijssel, Flevoland-Midden en Zuid-Limburg hebben meer dan 11% winkelleegstand. 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.

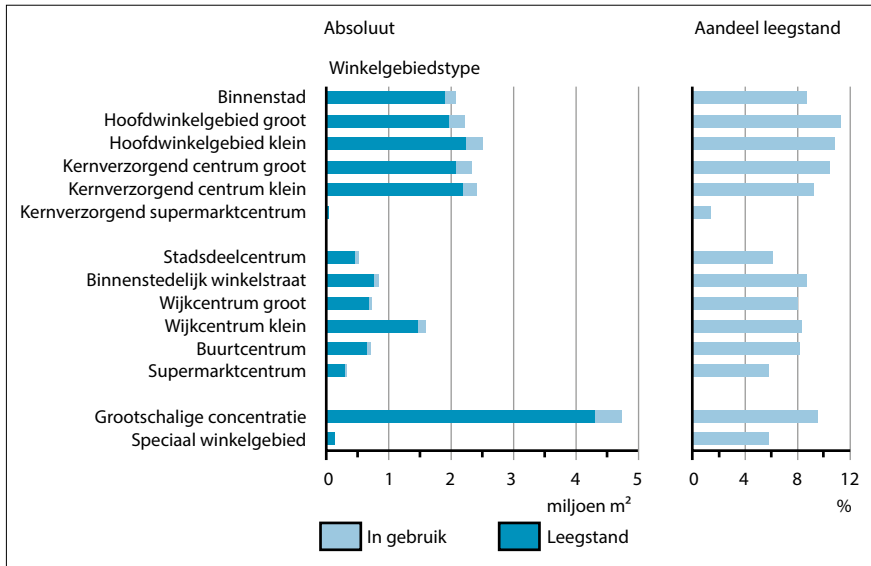
Figuur 20: Leegstand vloeroppervlakte detailhandel per gemeente 2014



Bron: Locatus, bewerking Planbureau voor de leefomgeving

Kijkend naar verschillen in typen winkelgebieden is vooral in centrale winkelgebieden van de kleinere en middelgrote steden veel leegstand te vinden.

Figuur 21: Winkeloppervlakte en leegstand per type winkelgebied in 2014



Bron: Locatus, bewerking Planbureau voor de leefomgevinga

Winkelvoorraad gestaag toegenomen tussen 2004 en 2014

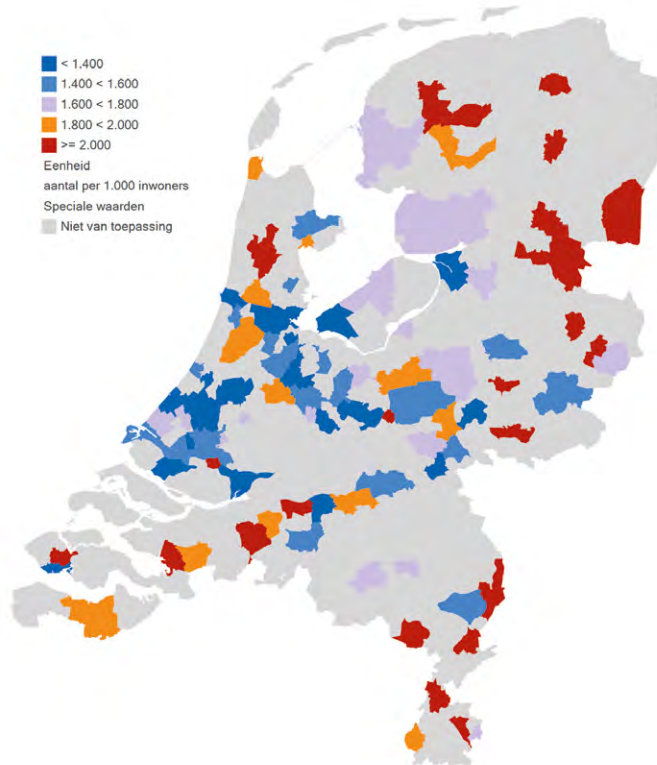
De winkelvoorraad is tussen 2004 en 2014 gestaag toegenomen, in totaal met ruim 4 miljoen vierkante meter winkelvloeroppervlak. Er zijn lange tijd veel vierkante meters toegevoegd en aanzienlijk minder onttrokken. De laatste jaren liggen de toevoegingen en onttrekkingen dicht bij elkaar. Bij de toevoegingen gaat het zowel om nieuwbouw, en dus nieuwe vestigingen, als om uitbreidingen van bestaande vestigingen. Als wordt gekeken naar het aantal panden (dus los van de omvang) dan is het zelfs zo dat er inmiddels meer winkels worden onttrokken dan toegevoegd.

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 270 vierkante meter in 2014, oftewel een vervijfvoudiging in bijna vijftig jaar tijd. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met de ketenvorming die in de detailhandel heeft plaatsgevonden. De behoefte aan een grote schaal is ook terug te zien in de leegstandscijfers. Leegstaande panden zijn gemiddeld kleiner dan in gebruik zijnde panden. Het is nog onvoldoende duidelijk wat onlineverkoop en andere ontwikkelingen in de detailhandel betekenen voor de omvang van winkels en daarmee de vraag naar winkelruimte.

In aanvulling op de gegevens van het Compendium voor de Leefomgeving zijn de leegstandsgegevens voor een beperkt aantal gemeenten terug te vinden op Waarstaatjegemeente.nl.

Figuur 22: Winkeloppervlakte en leegstand per type Winkelgebied, 2014



Bron: Hoofdbedrijfschap Detailhandel/Waarstaatjegemeente.nl

De Retailagenda van gemeenten en stakeholders

De consument heeft zijn winkelgedrag de afgelopen twee decennia drastisch gewijzigd. Het consumentenvertrouwen is fors gedaald sinds 2007. De omzet van de non-foodsector daalde, terwijl de consumentenuitgaven aan voeding bleven stijgen. Het aandeel in de omzet van on line verkopen is gestegen van 1,6% in 2015 naar 7,6% in 2014. De vloerproductiviteit (de omzet per m²) voor non-food retail is hierdoor gedaald met 19%, daarbij zijn de verschillen tussen branches groot. Inmiddels is sprake van een overcapaciteit aan vierkante meters van ca. 30%, de leegstand in stadscentra en dorpskernen bedraagt 7,5% (bron: Retailagenda, 2015).

De Retailagenda spreekt uit dat de gemeente in samenwerking met de belang-

rijkste stakeholders een visie ontwikkelt op de detailhandel. In deze visie wordt aangegeven welk deel van het winkelareaal kansarm is en welk deel kansrijk. In kansrijke gebieden kan aanvullend geïnvesteerd worden, in de kansarme gebieden niet. Verwacht wordt dat gemeenten 'pijnlijke keuzes maken in de ruimtelijke ordening'. Daarmee wordt o.a. bedoeld op herbestemming. In de Retailagenda zijn geen concrete afspraken gemaakt over planschade. Vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zal een expertteam planschade ondersteuning bieden.

Vanuit de gemeenten zijn G32-stedennetwerk en de VNG betrokken bij de Retailagenda. Het streven is om met minimaal vijftig gemeenten afspraken te maken voor aantrekkelijke winkelgebieden. Naast deze zogeheten RetailDeals wordt gestreefd naar minder leegstand door marktconforme winkeluren, meer ruimte om winkels te combineren met horeca en naar extra scholing voor het winkelpersoneel.

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.

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 ver-

schilt 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), Foodvalley, Groene 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 naar het lokale ondernemersklimaat. Hoe denkt de ondernemer over de (digitale) 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
- De overgrote 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 2008-2014, 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 1000 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, rond Maastricht, Leeuwarden en Assen. In diverse gemeenten is sprake van een concentratie van lager opgeleiden, vooral in kleinere gemeenten. Achterliggende oorzaken zijn ruimtelijke uitsorteerprocessen, o.a. de trek van jongeren en studenten naar steden. Een risico is dat voor lager opgeleiden minder functies beschikbaar zijn dan voorheen.

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 1000 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 2014 bedroeg de leegstand 17%. 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 9% van het winkeloppervlak leeg, een derde daarvan al meer dan drie jaar. Een aanzienlijk deel van de leegstand slaat neer in krimpregio's en in de centrale winkelgebieden van kleine en middelgrote steden. Zo'n 20% van de nieuwe winkels wordt overhuurd opgeleverd. 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 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. Door een goede samenwerking te organiseren tussen ondernemers, onderwijs- en kennisinstellingen en overheden. En door het gezamenlijk, op basis van de regionale sterke punten en kansen, formuleren en uitvoeren van acties, die passen bij het DNA van de regio. Acties dus die de regio op de kaart zetten!

Het programma Regionaal Economische Ontwikkeling en Arbeidsmarkt van de VNG kan gemeenten hierbij ondersteunen.

3 Inzicht in het sociaal domein en de stapelingsmonitor

Marijke Ploegman, Jodine Smits en Hidde Boonstra

Op 1 januari 2015 is met de ingang van de Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet een van de grootste bestuurlijke en organisatorische veranderingen in de zorg van kracht geworden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de organisatie van de zorg en ondersteuning voor hun burgers.

Gemeenten zijn met de Wmo 2015 verantwoordelijk geworden voor de organisatie van ondersteuning, begeleiding en verzorging. Met de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor de organisatie van de volledige zorgverlening aan hun jeugdigen. De eerdere provinciale taken op het gebied van jeugd- en opvoedhulp, de gesloten jeugdzorg, Jeugdbescherming en Jeugdreclassering (JB en JR), de jeugd-ggz en jeugd-LVB (licht verstandelijk beperkt) zijn gebundeld en worden onder verantwoordelijkheid van gemeenten uitgevoerd. Met de invoering van de Participatiewet zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de uitkeringsverstrekking en re-integratie van arbeidsongeschikte jonggehandicapten en voor beschermt werk voor wie geen regulier werk kan verrichten. Gemeenten waren al verantwoordelijk voor het uitvoeren van de bijstand en de sociale werkvoorziening. Zij krijgen daarnaast de verantwoordelijkheid voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen.

De drie decentralisaties bieden, in samenhang met passend onderwijs, kansen om transformaties en effectiviteitsverbetering te realiseren. Gemeenten zijn in staat om gerichte en integrale ondersteuning te bieden die past bij de vraag van de burger.

Om gemeenten een integraal beeld over het sociaal domein te bieden, wordt de gemeentelijke monitor sociaal domein ontwikkeld door de VNG en KING samen met gemeenten. Op Waarstaatjegemeente.nl worden de komende tijd diverse nieuwe inzichten gepubliceerd zoals het gebruik in het sociaal domein over het eerste kwartaal van 2015. Via Waarstaatjegemeente.nl krijgt u inzicht in de resultaten van uw gemeente in het sociaal domein en kunt u de gegevens van uw gemeente vergelijken met landelijke gemiddelden en andere gemeenten. U heeft daarmee één vindplaats voor informatie die u inzichten biedt om te sturen, voor besluitvorming, beleidskeuzes en monitoring van de uitvoering in onder andere

het sociaal domein. De inzichten in deze publicatie zijn gebaseerd op cijfers en de situatie voor de decentralisaties van 2015. Op het moment van schrijven van deze publicatie is de gemeentelijke monitor nog niet gereed. U treft de inzichten van uw gemeente over het sociaal domein 2015 aan op Waarstaatjegemeente.nl.

In dit hoofdstuk komt achtereenvolgens aan bod:

1. Profielschets van het sociaal domein
2. Het gebruik van regelingen in de gemeenten in Nederland

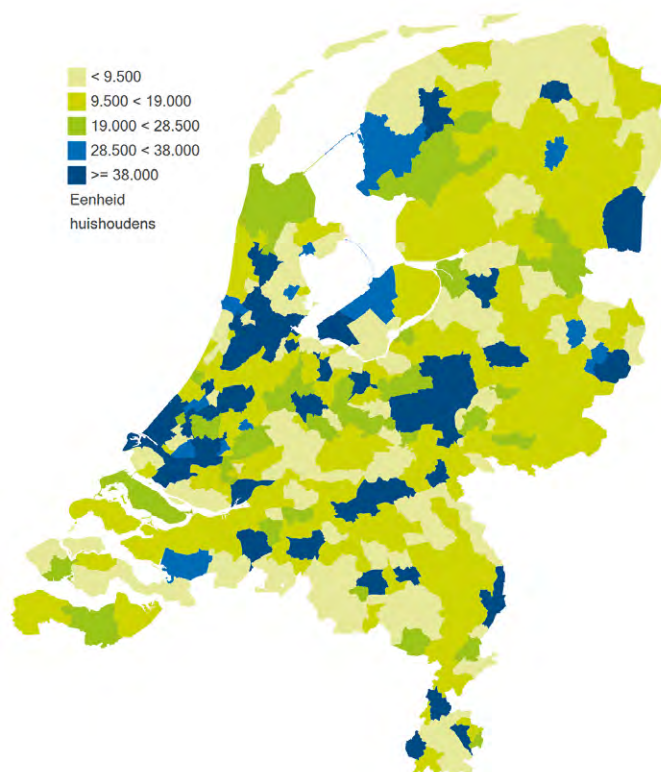
1 Profielschets van het sociaal domein

Het sociale profiel van elke gemeente is mede bepalend in hoeverre burgers gebruikmaken van de diverse regelingen. In deze paragraaf krijgt u inzicht in de profielschets van het sociaal domein. Deze profielschets is opgedeeld in vier deelparagrafen. De deelparagraaf algemene kenmerken geeft het aantal huishoudens en de groene en grijze druk weer. De andere deelparagrafen gaan dieper in op arbeidsparticipatie, inkomen en armoede en gezinnen en jeugd.

Algemene kenmerken

Nederland telde per 1 januari 2013 7,6 miljoen huishoudens. Daaronder bevinden zich 2,8 miljoen eenpersoonshuishoudens. Het aantal paren zonder kinderen is met 2,2 miljoen iets groter dan het aantal paren met kinderen (2 miljoen). Ruim een half miljoen huishoudens bestaat uit één ouder met één of meer kinderen.¹

Figuur 1: Het aantal huishoudens per gemeente in 2013



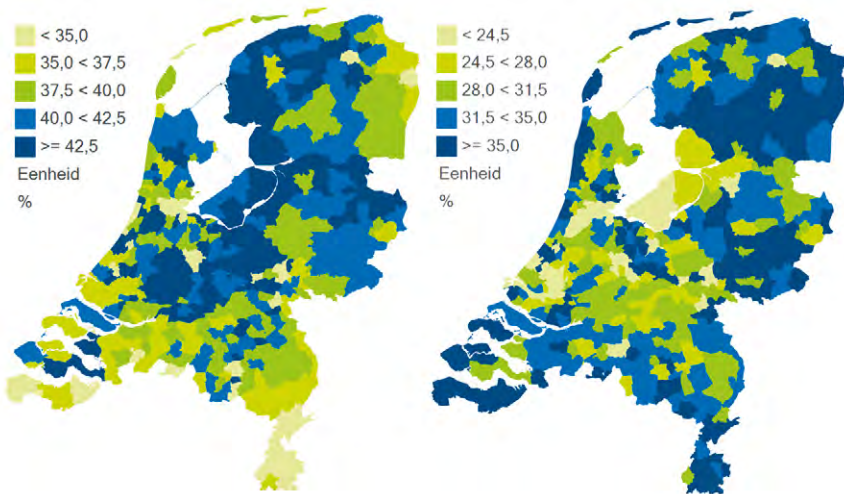
Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

1 Coen van Duin, Lenny Stoeldraijer, Joop Garssen. CBS. Bevolkingstrends 2013. Huishoudensprognose 2013–2060: sterke toename oudere alleenstaanden.

Figuur 1 toont het aantal huishoudens per gemeente. De 'blauwe gemeenten' op de kaart telden in 2013 meer dan 28.500 huishoudens. De 'groene gemeenten' telden minder dan 28.500 huishoudens per gemeente.

Groene druk is een demografisch begrip dat inzicht geeft in de verhouding tussen het aantal personen van 0-19 jaar en het aantal personen van 20-64 jaar. Dit laatste is het zogenoemde werkende deel van de bevolking. De groene druk is een indicatie voor de verhouding tussen de actuele en de toekomstige beroepsbevolking. Gemiddeld is in Nederland de groene druk 38. Dit betekent dat er 38 0-19 jarigen zijn per 100 20-64 jarigen. Gemeente Urk heeft verreweg de hoogste groene druk (75), gevolgd door Staphorst met 59.

Figuur 2: De groene druk en grijze druk in 2014 per gemeente



Bron: CBS/Waarstaatjegergemeente.nl

De gemeente Kerkrade heeft met 28 de laagste groene druk. Tot en met 2040 is de verwachting dat de gemiddelde groene druk in Nederland gelijk blijft (41 in 2040).²

De grijze druk geeft de verhouding weer tussen het aantal personen van 65 jaar en ouder en het aantal personen van 20-64 jaar. De gemiddelde grijze druk in Nederland is 28. Gemeenten in Zeeland, Zuid-Limburg, de Achterhoek en het noorden van Nederland hebben een hogere grijze druk, en dus een hoge mate van vergrijzing. Gemeente Laren staat met 60 bovenaan en Almere met 14 onder-

2 Mulder M (RIVM). Groene druk per gemeente 2013. In: Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationale Atlas Volksgezondheid. Bilthoven: RIVM, <<http://www.zorgatlas.nl>> Zorgatlas\Beïnvloedende factoren\Demografie\Levensfase, 11 december 2013.

aan. Tot en met 2040 zal de gemiddelde grijze druk in Nederland sterk oplopen tot 51.³

In **figuur 2** zijn respectievelijk de groene druk en grijze druk in 2014 weergegeven. In de blauwe gebieden zijn de groene en grijze druk het hoogst.

Arbeidsparticipatie⁴

In 2013 werkte 62,5% van de potentiële beroepsbevolking. De regionale verschillen in arbeidsparticipatie worden voor een groot deel verklaard door verschillen in de beschikbaarheid van werk. De participatiegraad hangt verder sterk samen met het opleidingsniveau. Op Waarstaatjegemeente.nl is per gemeente terug te vinden in welk opzicht de verwachte participatiegraad afwijkt van de gemeten participatiegraad.

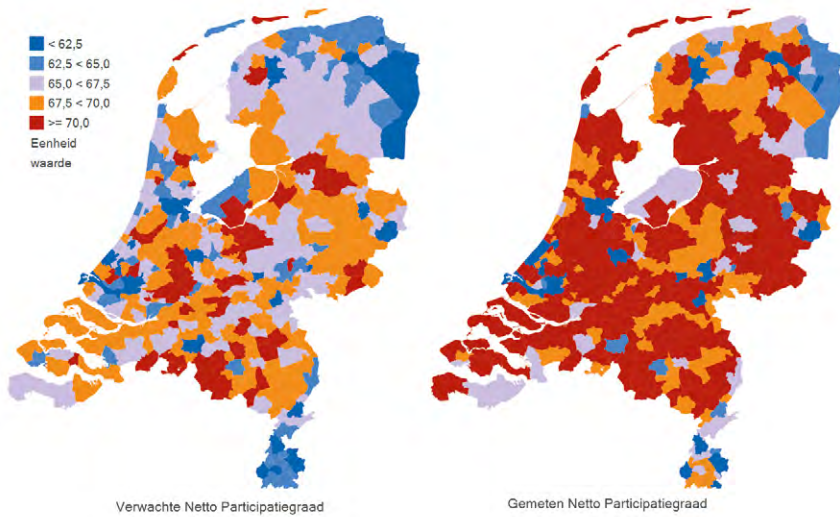
De netto arbeidsparticipatie is het percentage van de beroepsbevolking dat daadwerkelijk arbeid verricht (in loondienst of als zelfstandige). Een hoge participatiegraad op de arbeidsmarkt wijst op een goede balans tussen de vraag naar arbeidskracht vanuit het bedrijfsleven en het aanbod van mensen die beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Op basis van verschillende kenmerken van de bevolking (zoals leeftijd, etniciteit, huishoudsamenstelling en opleidingsniveau) en kenmerken van de arbeidsmarkt kan de netto participatiegraad in de gemeente redelijk goed worden verklaard.

In het kaartje aan de linkerkant van figuur 3 is de verwachte participatiegraad weergegeven, gebaseerd op de kenmerken en achtergrondgegevens van de gemeente en haar inwoners. In de rechterkaart ziet u de daadwerkelijk gemeten participatiegraad. We zien dat in veel gemeenten de gemeten netto participatiegraad hoger is dan verwacht. Zodoende kan per gemeente worden gekeken waar de participatiegraad hoger of lager is dan verwacht.

3 Mulder M (RIVM). Grijze druk per gemeente 2013. In: Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationale Atlas Volksgezondheid. Bilthoven: RIVM, <<http://www.zorgatlas.nl>> Zorgatlas\Beïnvloedende factoren\Demografie\Levensfase, 11 december 2013.

4 Zie ook hoofdstuk 2, Arbeidsparticipatie pagina 34

Figuur 3: de verwachte participatiegraad en de gemeten participatiegraad per gemeente

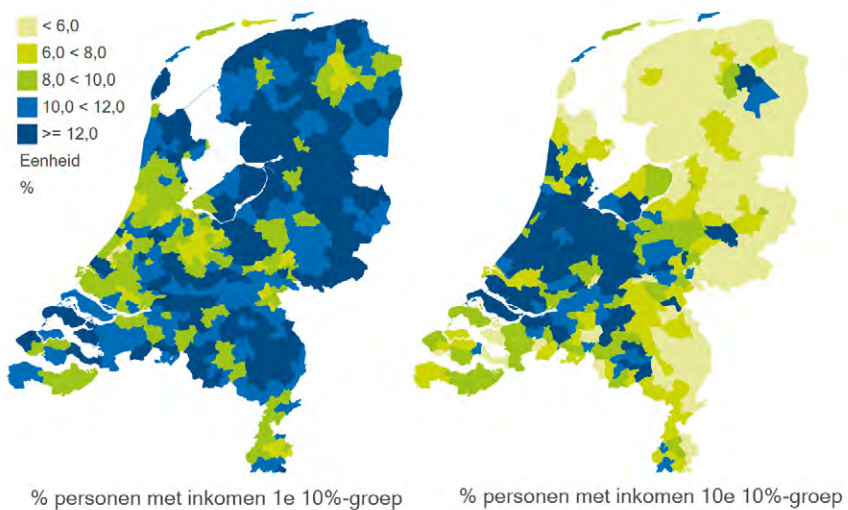


Bron: Atlas voor gemeenten/Waarstaatjegemeente.nl

Inkomen en armoede

De kaartjes in figuur 4 tonen een overzicht van de inkomensverdeling in Nederland. Op de [linkerkaart](#) is te zien welk percentage van de personen behoren tot de laagste 10%. Op de [rechterkaart](#) is weergegeven welk percentage van de personen behoren tot de hoogste 10%. In de blauwe gemeenten behoren meer dan 10% van de inwoners tot het laagste of hoogste deciel.

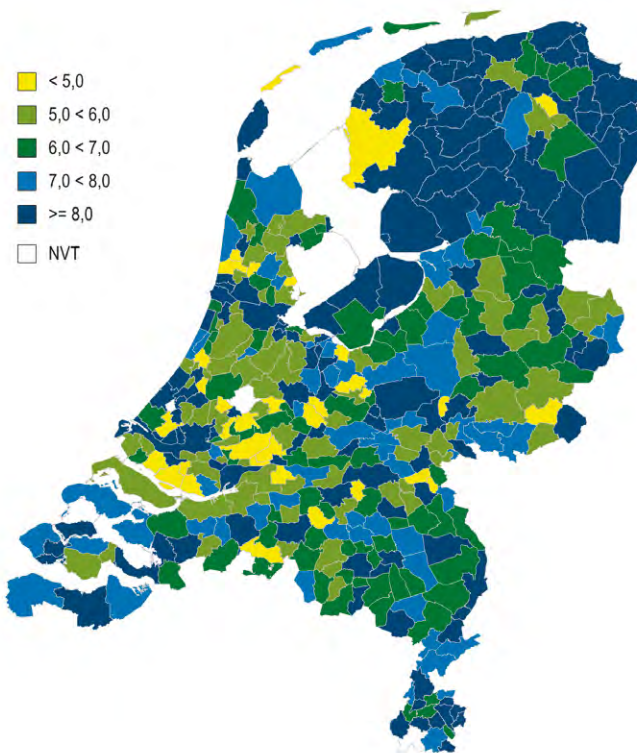
Figuur 4: overzicht van de inkomensverdeling in Nederland per gemeente



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

De gebieden waar de hoogste 10% goed vertegenwoordigd is, liggen voornamelijk in de Randstad en in Brabant. De kaarten lijken bijna elkaars negatief: waar meer inwoners tot de lage inkomenscategorie behoren, zijn er minder inwoners in de hoogste inkomenscategorie. De noordelijke provincies (Friesland, Groningen, Drenthe) en provincie Limburg vallen op omdat hier weinig gemeenten zijn die veel mensen met een hoog inkomen kennen. Daarbij zijn er relatief veel gemeenten waar een groter deel van de bevolking weinig inkomen heeft, vooral in de gemeenten aan de Waddenzee en in het oosten van Drenthe en Groningen.

Figuur 5: Percentage minderjarigen in langdurig laag inkomen in 2010 per gemeente



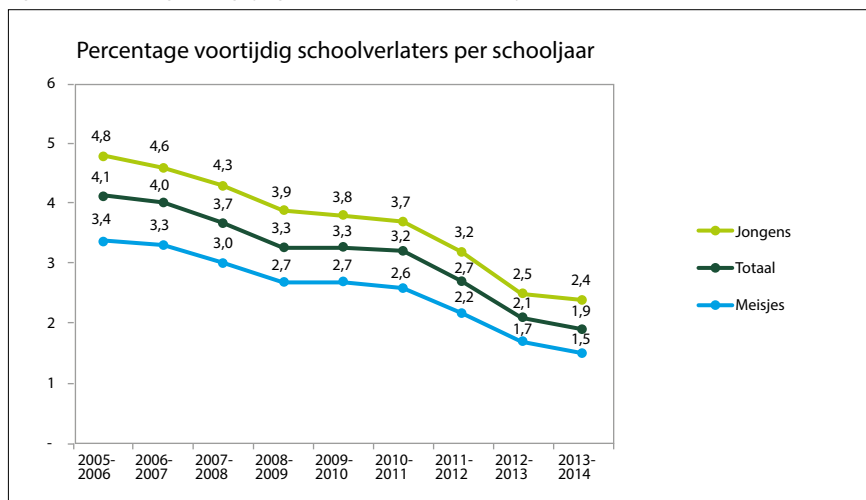
Gezinnen en jeugd

Vooral in het noorden van Nederland zijn gemeenten waar meer dan 10% van de minderjarigen opgroeit in een huishouden met een langdurig laag inkomen. Kinderen en jongeren die in armoede opgroeien lopen meer risico op problemen in hun ontwikkeling. Ook is armoede in een gezin een belangrijke risicofactor voor kindermishandeling en vergroot het de kans op voortijdig schoolverlaten. Opvallend is wel dat de meeste kinderen die opgroeien in armoede, als ze volwassen zijn niet meer arm of sociaal uitgesloten zijn. Toch is het risico op armoede en

sociale uitsluiting veel groter dan voor hun welvarender leeftijdsgenoten.⁵

Figuur 5 toont het percentage minderjarigen in een huishouden met een langdurig laag inkomen. Een aantal van de gemeenten die op onderstaande kaart hoog scoort, valt ook op bij de kaart met 10% lage inkomens. Wellicht is het dus niet verrassend dat in die gemeenten waar veel huishoudens een laag inkomen hebben, ook relatief veel minderjarigen opgroeien in een huishouden met een laag inkomen.

Figuur 6: Percentage vroegtijdig schoolverlaters per schooljaar tussen 2005 – 2014



Bron: NJI

Het afronden van een opleiding en het vinden van een baan zijn essentieel voor maatschappelijke participatie. Overbelaste jongeren die voortijdig school verlaten beschikken in principe over de capaciteiten om hun schoolloopbaan met minimaal een startkwalificatie af te sluiten, maar door een opeenstapeling van problemen (gedragsproblemen, psychische problemen, instabiele thuissituatie, schulden en criminaliteit in de directe omgeving) lukt hen dit niet. Jongeren zonder startkwalificatie komen vijf keer zo vaak in aanraking met de politie als jongeren die wel met een startkwalificatie het onderwijs hebben verlaten. Ook is de werkloosheid onder de jongeren zonder startkwalificatie bijna twee keer zo hoog.⁶ In Nederland daalt het percentage voortijdig schoolverlaters, zie figuur 6.⁷ Echter, er zijn gemeenten waar meer dan 3,5% van de minderjarigen voortijdig

5 NJI. Dossier Armoede in Gezinnen. Gevolgen voor ontwikkeling.

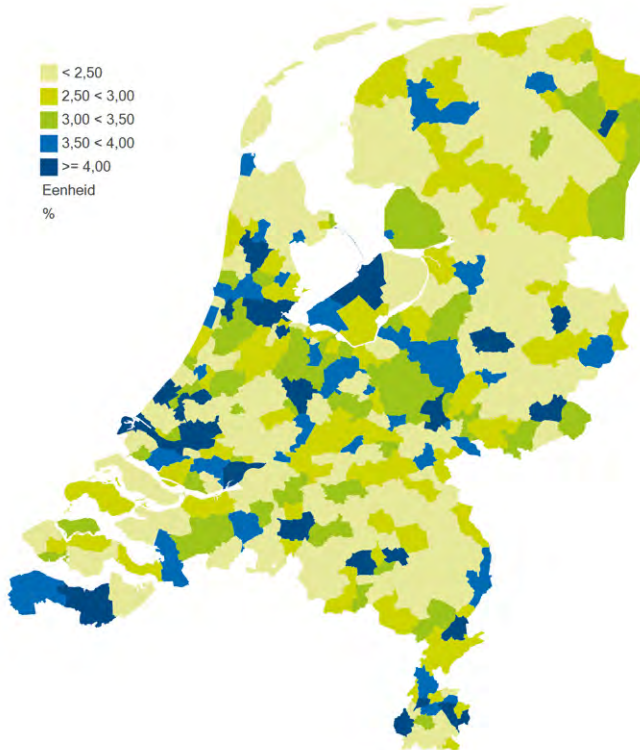
6 T. Traag, Marie O. CBS. Voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en delinquentie: cumulatie van risicogedrag onder jongeren in Nederland. In: <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/0294D2D2-4011-4471-B34D-D1BF35659542/0/2011k4v4p15art.pdf>

7 NJI: <http://www.nji.nl/Cijfers-voortijdig-schoolverlaten>

school verlaat. In figuur 7 is met blauw aangegeven welke gemeenten meer dan 3,5% voortijdige schoolverlaters kent.

Figuur 7 geeft het percentage voortijdige schoolverlaters weer. In de blauwgekleurde gemeenten zijn er meer dan 3,5% voortijdige schoolverlaters. In de gemeenten met grote steden ligt het percentage voortijdige schoolverlaters hoger dan in de grensgemeenten.

Figuur 7: Percentage vroegtijdig schoolverlaters per gemeente in 2012



Bron: Verwey Jonker Instituut/Waarstaatjegemeente.nl

2 Het gebruik van regelingen in de gemeenten in Nederland

Van hoeveel verschillende regelingen of voorzieningen maken de huishoudens in uw gemeente gebruik? Dat ziet u met de stapelingsmonitor op Waarstaatjegemeente.nl. Hiermee krijgt u een indicatie van de kwetsbaarheid van huishoudens in uw gemeente. U vindt gegevens van 48 regelingen in het sociaal domein. Om de meervoudige problematiek inzichtelijk te maken, zijn deze regelingen ingedeeld in vijf clusters. Deze vijf clusters zijn regelingen voor arbeidsparticipatie, inkomensondersteuning, jeugdzorg, onderwijs, welzijn en zorg. Deze informatie kunt u gebruiken voor uw beleid voor het sociaal domein in uw gemeente. Zoals

eerder beschreven bevat deze publicatie inzichten gebaseerd op cijfers van voor de decentralisaties. Op het moment van schrijven waren de actuele cijfers over het sociaal domein na decentralisatie nog niet bekend.

Hieronder ziet u twee voorbeelden van het inzicht dat u krijgt middels de stapelingsmonitor. Figuur 8 biedt inzicht in hoeveel huishoudens in deze fictieve gemeente gebruikmaken van regelingen uit de verschillende clusters. In figuur 9 wordt de fictieve gemeente afgezet tegen vergelijkbare gemeenten, de eigen provincie en heel Nederland. Deze paragraaf beschrijft enkele inzichten in het gebruik van de regelingen in Nederland. Op Waarstaatjegemeente.nl treft u bij de stapelingsmonitor diverse inzichten per regeling aan voor uw gemeente.

Figuur 8: aantal huishoudens die gebruikmaken van regelingen uit de verschillende clusters in een fictieve gemeente

Gebruik regelingen per cluster					
	Welzijn & Zorg (W&z)	Arbeidsparticipatie (Arb)	Onderwijs (Ond)	Inkomensondersteuning (INK)	Jeugdzorg (JDG)
huishoudens*	1.285	1.855	190	4.665	20
% huishoudens**	10,2	14,7	1,5	36,9	0,2

* aantal huishoudens; ** % huishoudens ten opzichte van het totaal aantal huishoudens

Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Figuur 9: Verhouding gebruik naar aantal regelingen per huishoudens ten opzichte van landelijke gemiddelden van een fictieve gemeente

Verhouding gebruik aantal regelingen per huishoudens tov landelijke gemiddelden % huishoudens ten opzichte van het totaal aantal huishoudens				
	Gemeente Aalsmeer	Gem. grootte (5 klassen) 25.000-50.000 inwoners	Provincies Noord-Holland	Nederland
0 regelingen	55,1	46,6	51,6	48,5
1 regelingen	20,4	21,2	20,2	20,4
2 regelingen	11,1	12,7	12,0	12,4
3 regelingen	4,7	6,7	6,0	6,6
4 regelingen	3,5	4,6	4,1	4,5
5 regelingen	2,6	3,3	2,6	3,1
6 regelingen	1,4	2,0	1,6	1,9
7 regelingen	0,7	1,2	0,9	1,1
8 regelingen	0,4	0,8	0,6	0,7
9 regelingen	0,2	0,4	0,3	0,4
10 regelingen	0,1	0,2	0,2	0,2
11 regelingen	-	0,1	0,1	0,1
12 regelingen	-	0,1	0,0	0,1
13 regelingen	-	0,1	0,0	0,0
14 regelingen	-	-	0,0	0,0

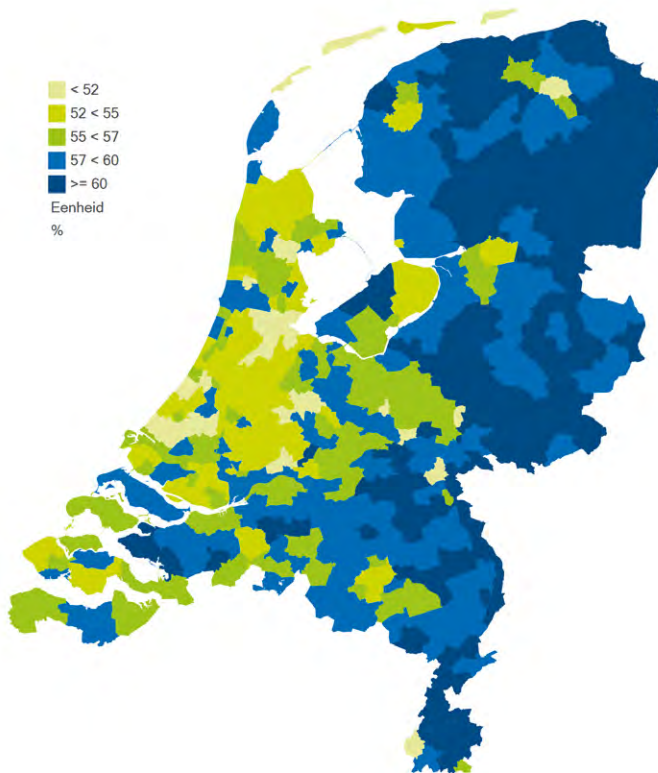
Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

In deze paragraaf leest u verder in hoeverre gebruik wordt gemaakt van regelingen uit de diverse clusters. Deze is opgebouwd uit vijf deelparagrafen. In de eerste deelparagraaf wordt het algemene gebruik van regelingen toegelicht vervolgens gaan we in op de regelingen per cluster.

Algemeen gebruik van regelingen

Meer dan de helft van alle huishoudens (56%) maakte in 2012 gebruik van ten minste één regeling op het gebied van sociale zekerheid, zorg of onderwijs. Regelingen en voorzieningen voor inkomensondersteuning werden het meest gebruikt: 43% van de regelingen en voorzieningen betreft inkomensondersteuning, zoals bijzondere bijstand en de ziektewet.

Figuur 10: Percentage van huishoudens met regelingen in het sociaal domein in 2012 per gemeente



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

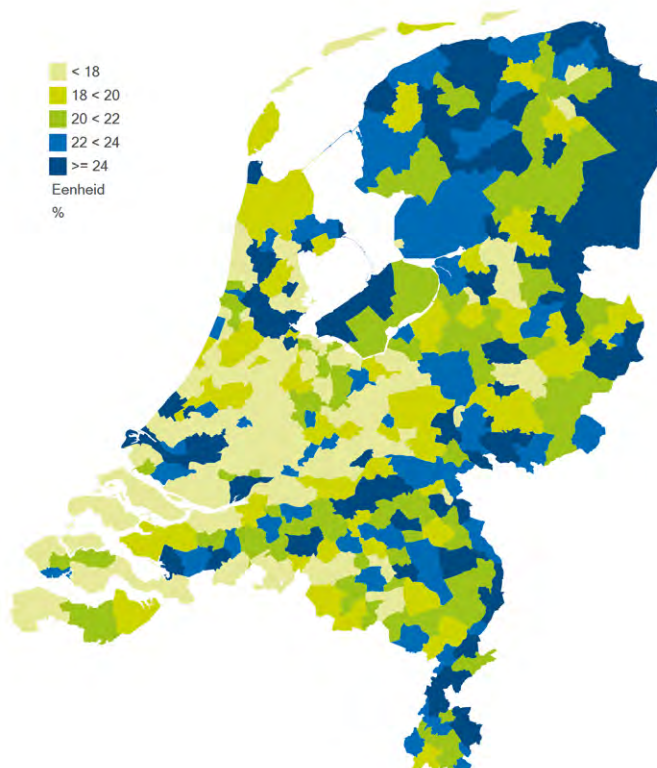
Verder betreft bijna 22% een regeling voor arbeidsparticipatie, zoals WW- en WAO-uitkeringen. In totaal 9% van de huishoudens maakte gebruik van een regeling of voorziening voor onderwijs.

Tot slot zien we dat de regelingen en voorzieningen die betrekking hebben op

jeugdzorg en zorg en welzijn beide goed zijn voor 13% van het totaal.⁸

Zoals zichtbaar is in figuur 10 zijn in het oosten van Nederland relatief veel huishoudens per gemeente die gebruikmaken van één of meerdere regelingen. In de blauwe gemeenten maakt meer dan 57% van de huishoudens gebruik van één of meerdere regelingen. Tegelijkertijd betekent dit ook dat in de groene gemeenten meer dan 45% van de huishoudens geen gebruik maakt van regelingen. De hoogte van het inkomen vertoont een redelijk sterke samenhang met het gebruik van regelingen. Echter, een aantal regelingen ontvangt een huishouden juist vanwege een laag inkomen (inkomensondersteuning). Het maximale aantal regelingen en voorzieningen waarvan individuele huishoudens in 2012 gebruik maakten is 17.

Figuur 11: Percentage huishoudens met een regeling in het cluster Arbeidsparticipatie per gemeente



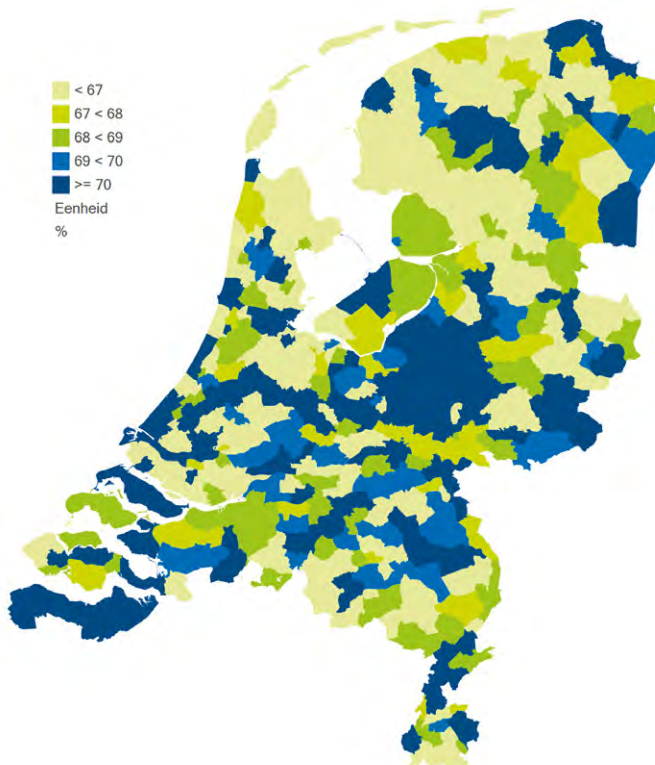
Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

8 CBS: Meer dan de helft van alle huishoudens maakt gebruik van sociale regelingen. Webmagazine, maandag 16 februari 2015. [http:// www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2015/meer-dan-de-helft-van-alle-huishoudens-maakt-gebruik-van-sociale-regelingen.htm](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2015/meer-dan-de-helft-van-alle-huishoudens-maakt-gebruik-van-sociale-regelingen.htm)

Gebruik van regelingen binnen cluster arbeidsparticipatie

Uit de gegevens van de stapelingsmonitor kan worden afgelezen welk percentage van de inwoners gebruikmaakt van één of meerdere regelingen in het cluster arbeidsparticipatie. Figuur 11 toont hoeveel huishoudens per gemeente gebruikmaken van regelingen uit het cluster arbeidsparticipatie. In de blauwe gemeenten gaat dit om meer dan 22% van de huishoudens. De gemeenten die op deze kaart blauw zijn, komen voor het merendeel overeen met de gemeenten die een minder hoge gemeten netto participatiegraad hebben. Dit is logisch, omdat in gemeenten waar de gemeten netto participatiegraad laag is, er ook meer gebruik wordt gemaakt van regelingen binnen het cluster arbeidsparticipatie. Naast de grotere steden, vallen de noordelijke provincies en Limburg op: hier zijn relatief veel huishoudens met een ondersteunende voorziening op het gebied van arbeidsparticipatie.

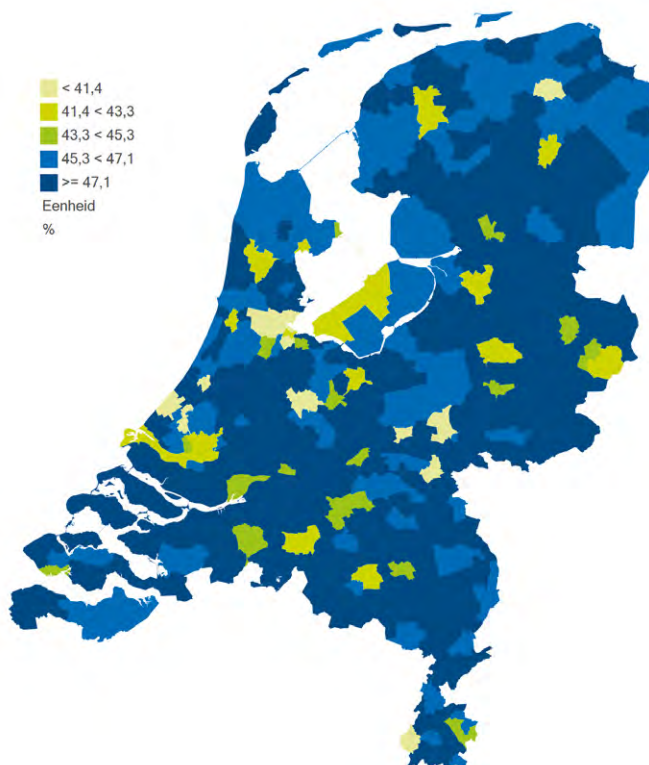
Figuur 12: Percentage huishoudens met een regeling in het cluster Arbeidsparticipatie plus een andere regeling per gemeente



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Het is inzichtelijk welk aandeel van de huishoudens naast een regeling op het gebied van arbeidsparticipatie ook gebruikmaakt van een regeling uit ten minste één van de andere clusters: inkomensondersteuning, jeugdzorg, onderwijs, welzijn & zorg. Figuur 12 toont het aantal huishoudens dat naast een regeling uit het cluster arbeidsparticipatie ook gebruikmaakt van een regeling uit een ander cluster. In de blauwe gemeenten is dit voor meer dan 70% van de huishoudens het geval. Hierbij valt op dat het met name de grensgemeenten en de gebieden op de Veluwe zijn, waar relatief veel huishoudens regelingen combineren. Daarnaast laat deze **figuur** zien dat in het algemeen de percentages vrij hoog liggen, aangezien de laagste categorie 67% is. Als er dus in een huishouden gebruik wordt gemaakt van een regeling uit het cluster arbeidsparticipatie, dan wordt er vaak ook gebruik gemaakt van een regeling uit een ander cluster.

Figuur 13: Percentage huishoudens met een regeling in het cluster Inkomensondersteuning per gemeente

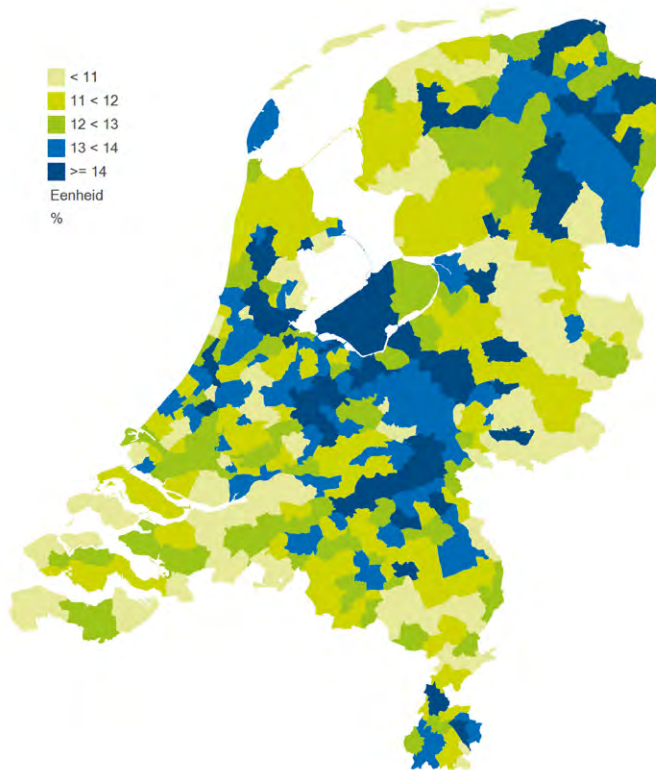


Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Gebruik van regelingen binnen cluster inkomensondersteuning

In figuur 13 is te zien hoeveel huishoudens per gemeente gebruikmaken van regelingen uit het cluster inkomensondersteuning⁹. In de blauwe gemeenten gaat het om meer dan 45,3% van de huishoudens. Het is opvallend dat dit percentage met name in het oosten en zuiden van Nederland hoog is. De kaart vertoont overeenkomsten met **figuur 10** waar is weergegeven hoeveel huishoudens gebruikmaken van één of meerdere regelingen. Op zich niet zo vreemd aangezien 43% van de regelingen en voorzieningen inkomensondersteuning betreft.

Figuur 14: Percentage huishoudens met een regeling in het cluster Jeugdzorg per gemeente



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Gebruik van regelingen binnen cluster jeugdzorg

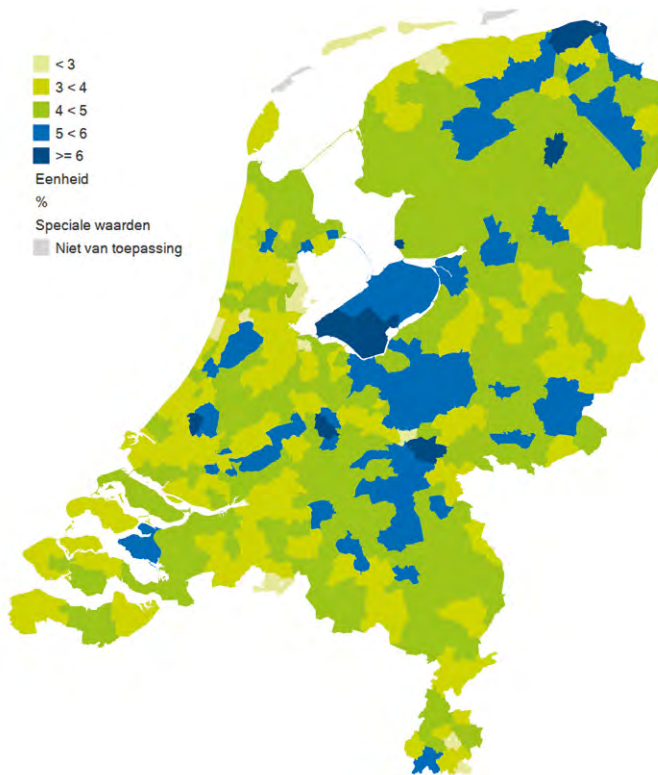
In figuur 14 ziet u hoeveel huishoudens per gemeente gebruikmaken van rege-

9 Onder het cluster Inkomensondersteuning vallen de volgende regelingen: Bijzondere bijstand, Ziektewet, WTCG (wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten), CER (compensatie eigen risico), Aftrek bijzondere ziektekosten, WSNP (wet schuldsanering natuurlijke personen).

lingen uit het cluster jeugdzorg¹⁰. In de blauwe gemeenten gaat dit om meer dan 5% van de huishoudens in Nederland. Ook huishoudens zonder kinderen zijn hierbij meegenomen.

Het valt op dat er met name in het noorden en het midden van Nederland veel gebruik wordt gemaakt van regelingen uit het cluster jeugdzorg. Er zijn overeenkomsten met figuur 2 waar de groene druk werd weergegeven. Daar waar meer 0-19 jarigen zijn, is ook de kans groot dat meer gebruik wordt gemaakt van regelingen uit het cluster jeugdzorg.

Figuur 15: Percentage huishoudens met een regeling in het cluster Onderwijs per gemeente



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Gebruik van regelingen binnen cluster onderwijs

Figuur 15 toont welke gemeenten een hoog percentage huishoudens hebben dat gebruikmaakt van regelingen uit het cluster onderwijs¹¹. Met name de Veluwe

¹⁰ Onder cluster jeugdzorg vallen: Jeugdzorg ondertoezichtstelling, Jeugdzorg voogdij, Jeugdzorg jeugdreclassering, Ambulante jeugdzorg, Jeugdzorg dagbehandeling, Residentiële jeugdzorg, Jeugdzorg pleegzorg.

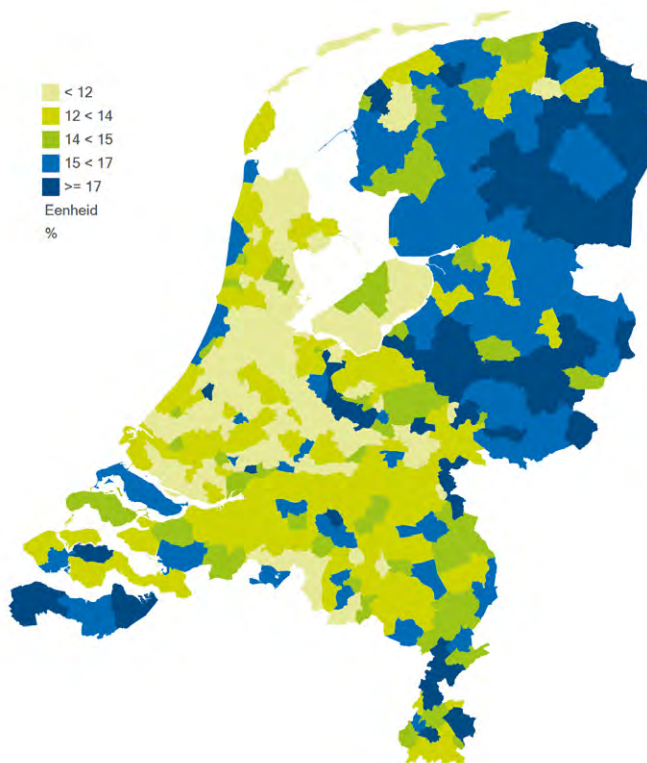
¹¹ Onder cluster onderwijs vallen twee regelingen, namelijk: Speciaal onderwijs, Leerlinggebonden financiering.

valt hierin op. In de blauwe gemeenten maakt meer dan 2,1% van de huishoudens gebruik van regelingen uit het cluster onderwijs.

Gebruik van regelingen binnen cluster welzijn & zorg

Niet alle zorg binnen dit cluster valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Een aantal typering van zorg die onder het cluster welzijn en zorg vallen betreft de zorg en ondersteuning die voorheen onder de AWBZ viel en per 2015 naar gemeenten is gedecentraliseerd, zoals de begeleiding en kortdurend verblijf.¹² Andere vormen van zorg vallen nu onder de Wet langdurige zorg en de Zorgverzekeringswet.

Figuur 16: Percentage huishoudens met een regeling in het cluster Welzijn & Zorg per gemeente



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

12 De regelingen die binnen het cluster Welzijn & zorg vallen zijn: Gebruik Wmo huishoudelijke verzorging, Gebruik AWBZ persoonlijke verzorging, Gebruik AWBZ verpleging, Gebruik AWBZ individuele begeleiding, Gebruik AWBZ groeps-begeleiding, Gebruik AWBZ zorg met verblijf, Indicatie AWBZ persoonlijke verzorging, Indicatie AWBZ verpleging, Indicatie AWBZ individuele begeleiding, Indicatie AWBZ groepsbegeleiding, Indicatie AWBZ behandeling, Indicatie AWBZ kort verblijf, Indicatie AWBZ zorg met verblijf.

In figuur 16 is zichtbaar welke gemeenten een hoog percentage huishoudens hebben dat gebruikmaakt van regelingen uit het cluster welzijn & zorg. Met name in het noordoosten van Nederland wordt relatief veel gebruikgemaakt van regelingen uit dit cluster. In de blauwe gemeenten gaat dit om meer dan 15% van de huishoudens. Een deel van de gemeenten met een hoge grijze druk, heeft ook een hoog percentage huishoudens die gebruikmaken van regelingen uit het cluster welzijn & zorg. Dit is niet verwonderlijk, aangezien het relatief vaak ouderen zijn die gebruikmaken van regelingen uit het cluster welzijn & zorg.

Tot slot

In dit hoofdstuk heeft u gelezen hoe Nederland er in de afgelopen jaren voor stond op het sociaal domein. Bijvoorbeeld ten aanzien van de demografische druk, de verwachte versus de gemeten arbeidsparticipatie, hoge en lage inkomens en vroegtijdige schoolverlaters. Daarnaast is een beeld geschetst in hoeverre huishoudens gebruikmaakten van diverse regelingen en voorzieningen. Deze regelingen zijn ingedeeld in vijf clusters: arbeidsparticipatie, inkomensondersteuning, jeugdzorg, onderwijs en welzijn & zorg. Iets meer dan de helft van de huishoudens in Nederland maakte gebruik van tenminste één van de 48 regelingen. Het meest wordt gebruikgemaakt van regelingen uit het cluster inkomensondersteuning (43%) en regelingen voor arbeidsparticipatie (22%).

Momenteel wordt de gemeentelijke monitor sociaal domein ontwikkeld door de VNG en KING samen met gemeenten. De gemeentelijke monitor sociaal domein geeft een integraal beeld van de gemeentelijke praktijk in het sociaal domein. De monitor geeft inzicht in het gebruik, tevredenheid, gemeentelijk profiel en early warning items op het gebied van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet. De monitor wordt vanaf 2015 tweemaal per jaar gepubliceerd op Waarstaatjegemeente.nl. De inzichten in de voorliggende publicatie zijn gebaseerd op de situatie voor de decentralisaties van 2015. Op het moment van schrijven is de gemeentelijke monitor nog niet gereed. Op Waarstaatjegemeente.nl worden de komende tijd diverse nieuwe inzichten gepubliceerd over het eerste kwartaal van 2015.

4 Leefbaarheid in de Energieke Samenleving

Eva Hillen

Hoe ziet de leefomgeving er in Nederland uit? Het fysieke domein verschilt per gemeente en is van diverse factoren afhankelijk. Bijvoorbeeld of de gemeente in stedelijk of landelijk gebied ligt. Of er sprake is van krimp of juist meer verstedelijking. Of dat het om historisch gegroeide ruimtelijke structuren gaat of er juist veel nieuwbouw is. Deze factoren zorgen voor verschillende soorten leefmilieus waarin wonen, infrastructuur, openbare ruimte en energie een plek krijgen.

Van overheidssturing naar samenwerking met inwoners en bedrijfsleven

Traditioneel werden ruimtelijke ontwikkelingen, aanleg van infrastructuur, beheer en onderhoud vrijwel uitsluitend door de overheid gestuurd. Het afgelopen decennium heeft een verschuiving plaatsgevonden naar meer burgerparticipatie: mensen willen graag aan de voorkant meedenken over ruimtelijke ontwikkelingen en zijn steeds vaker bereid een actieve rol te spelen in beheer en onderhoud. Gemeenten spelen hierop in door steeds meer in co-creatie met inwoners en bedrijfsleven projecten op te pakken. De economische crisis en de overdracht van taken maakte die co-creatie bovendien in veel gevallen noodzakelijk. Er is een sterke druk op de beschikbare financiën waardoor gemeenten zoeken naar manieren om hun dienstverlening doelmatiger te kunnen organiseren. Bij aanstaande veranderingen in (Europese) wet- en regelgeving zoals de Omgevingswet, zien we dit ook terug.

In dit hoofdstuk komt achtereenvolgens aan bod:

1. Gebouwde omgeving
2. Energie
3. Mobiliteit
4. Klimaatadaptie
5. Afval

1 Gebouwde omgeving

Er is veel veranderd binnen de gebouwde omgeving in Nederland de afgelopen jaren, onder andere door de economische crisis. Door de crisis zijn er minder woningen gebouwd en staat de financiële situatie van veel huizenbezitters onder druk. Inmiddels heeft een kwart van de Nederlandse woningeigenaren een koopwoning die onder water staat. Eén op de zes huurders loopt het risico de huur en minimale uitgaven aan het levensonderhoud niet te kunnen betalen. De problemen voor bepaalde groepen huishoudens worden verder vergroot, doordat zij gegeven hun financiële situatie weinig (verhuis)alternatieven op de woningmarkt hebben. Een concentratie van huishoudens met dergelijke risico's kan de kwetsbaarheid van regionale woningmarkten vergroten¹.

Daarnaast staat de beschikbaarheid van geschikte sociale huurwoningen in stedelijke gebieden onder druk. Ook vormt de huisvesting van mensen die langer thuis blijven wonen als gevolg van de extramuralisering van ouderen, gehandicapten en GGZ én een toename aan vergunninghouders een nieuwe uitdaging voor gemeenten.

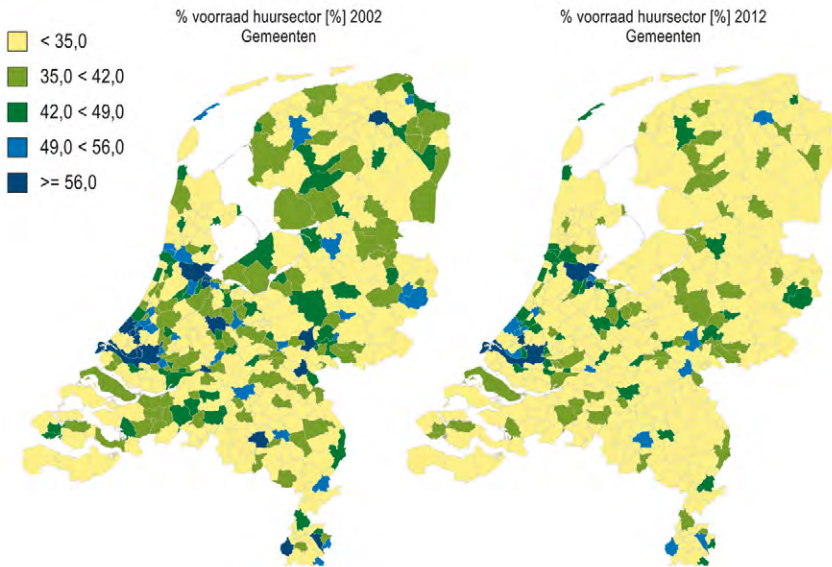
Ook zijn er nieuwe regels gekomen voor corporaties die hun activiteiten moeten inperken tot bepaalde kerntaken. Bijvoorbeeld rond de kerntaak van het bouwen en beheren van huurwoningen van mensen met lagere inkomens, zoals vastgelegd in de Herzieningswet Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting. Dit wordt allemaal vastgelegd in de Nieuwe Woningwet, die per 1 juli 2015 in werking treedt. Als de vergelijking gelegd kan worden tussen de woonlastenontwikkeling met het gemiddeld inkomen van huishoudens, dan is het duidelijk dat dit consequenties heeft voor de betaalbaarheid van wonen.

Stijging aantal koopwoningen ten opzichte van huurwoningen

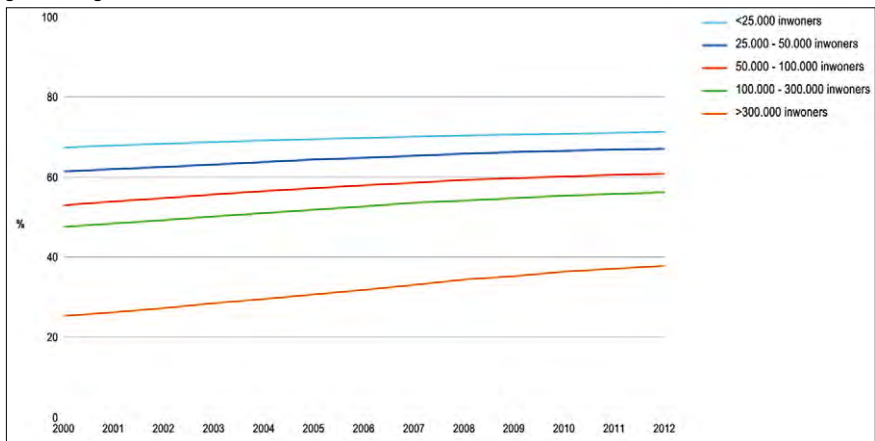
In Nederland is de verdeling tussen huurwoningen en koopwoningen ongeveer 40% - 60%. In 1992 was dat nog omgekeerd, het aantal koopwoningen ten opzichte van het aantal huurwoningen is dus flink toegenomen. Over het algemeen kan gesteld worden dat gebieden met de hoogste omgevingsadressendichtheid ook de gebieden zijn met het hoogste percentage huurwoningen. Dat ziet u in figuren 1 en 2 terug. In de jaren tussen 2002 en 2012 is het percentage woningen in de koopsector gestegen. Het percentage koopwoningen is hoger naarmate gemeenten kleiner zijn.

1 PBL rapport kwetsbaarheid van regionale woningmarkten

Figuur 1: Voorraad huursector 2002-2012 per gemeente



Figuur 2: Percentage koopwoningen van totale woningvoorraad verdeeld over vijf gemeentegrootteklassen

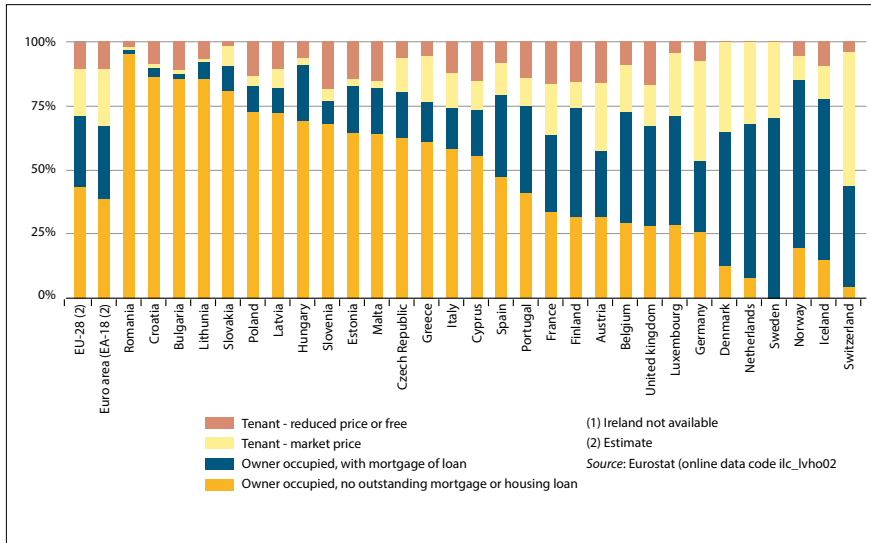


Vergeleken met andere EU-landen heeft de Nederlandse huursector de hoogste woonkwaliteit en het hoogste aandeel corporatiewoningen. Ook hebben we in Nederland het kleinste aandeel vrije huursector in de woningvoorraad². Het 'koopwoning bevorderende'-beleid sinds de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig, heeft een grote prijsontwikkeling in de koopmarkt mogelijk gemaakt. Daaraan lijkt nu een eind te zijn gekomen. Er ontstond een 'betaalbaarheidsgat'

² Ministerie van BZK, De Staat van de Woningmarkt, jaarrapportage 2014, blz 48.

tussen de huur- en de koopsector. De prijzen van duurdere woningen bleven tot 2006 stijgen. Door de economische crisis en de crisis op de woningmarkt is de vraag naar betaalbare (huur)woningen toegenomen, doordat er meer mensen zijn met lagere inkomens. In figuur 3 is te zien dat Nederland internationaal inmiddels bij de middenmoot hoort als het gaat om de verdeling tussen koop- en huurwoningen.

Figuur 3: Verdeling huur en koop in Europese landen



Bron: Eurostat/Ministerie van BZK³

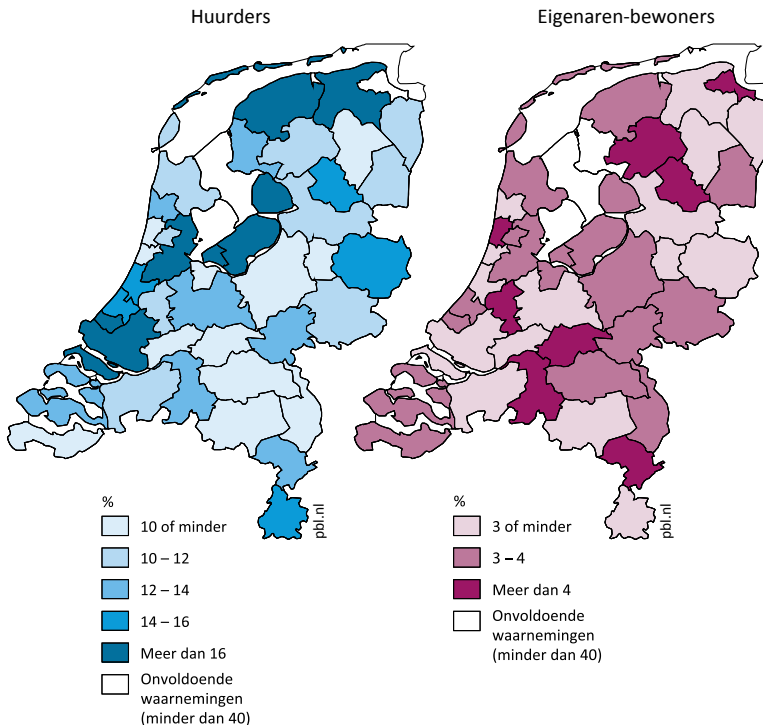
Betaalbaarheid onder druk

De betaalbaarheid van het wonen staat onder druk. Daar zijn verschillende factoren voor te benoemen. Zo is allereerst het gemiddelde inkomen gedaald, terwijl de doelgroep in omvang gegroeid is. Hoewel de economische situatie verbetert, zal de omvang van de doelgroep met een lager inkomen voorlopig niet afnemen. Voor nieuwe huurders worden de huren fors hoger. Dit komt onder meer door de verhuurderheffing en het (inkomensafhankelijke) huurbeleid. Hogere inkomens stromen uit de huursector en lagere inkomens in. Daardoor daalt het gemiddelde inkomen van huurders, terwijl de gemiddelde huurprijs juist stijgt. Daarmee is het dus een uitdaging voor woningcorporaties om deze mensen te kunnen huisvesten. Gemeenten merken het als deze doelgroep te maken krijgt met betalingsproblemen.

3 http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/2/2a/Population_by_tenure_status%2C_2012_%281%29_%28%25_of_population%29_YB14_II.png

In de koopsector zijn de prijzen van koopwoningen gedaald en is de rente laag. Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden om een hypotheek te verkrijgen sterk teruggedrongen en worden fiscale aftrekmogelijkheden beperkt. De waardestijging van koopwoningen is stilgevallen en daarmee is een koophuis minder een investering geworden. Dit speelt een rol bij de keuze om al dan niet een woning te kopen.

Figuur 4: Aandeel huurders en eigenaar-bewoners met betaalarisico per gemeente in 2012



Bron: WoON 2012/Planbureau voor de leefomgeving⁴

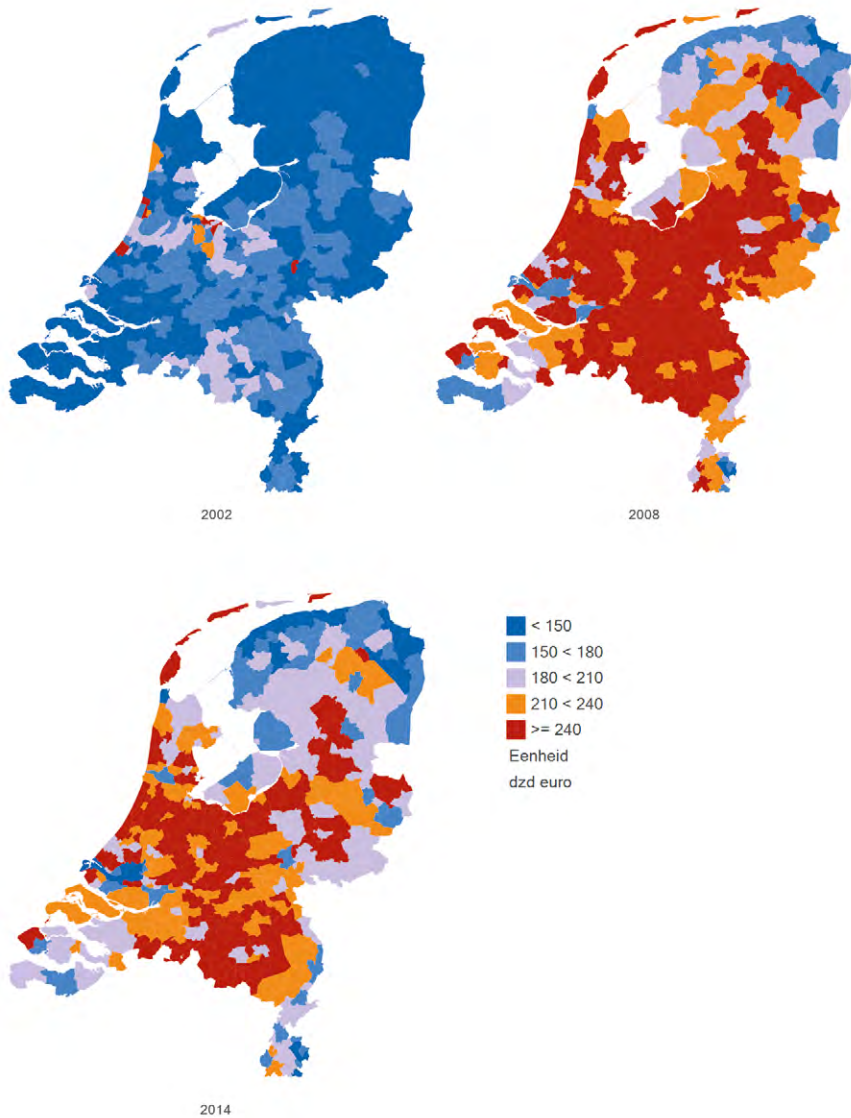
Deze factoren pakken per regio of gemeente anders uit. Inkomensplaatjes verschillen en de samenstelling en prijsstelling van de voorraad woningen ook. De genoemde factoren bepalen in wisselwerking de aard van de problematiek en daarmee ook de richting van zinvol gemeentelijk betaalbaarheidsbeleid.⁵

In figuur 4 wordt het percentage huurders en eigenaar-bewoners zichtbaar die te maken hebben met een betaalarisico.

4 Planbureau voor de leefomgeving, Kwetsbaarheid van regionale woningmarkten, 2014, p. 13. http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2014_Kwetsbaarheid-van-regionale-woningmarkten_1348.pdf

5 Rigo, Betaalbaarheid van het wonen. Inzicht en handvatten voor lokale bestuurders. 2014, p. 3.

Figuur 5: Gemiddelde WOZ-waarde per gemeente in 2002, 2008 en 2014



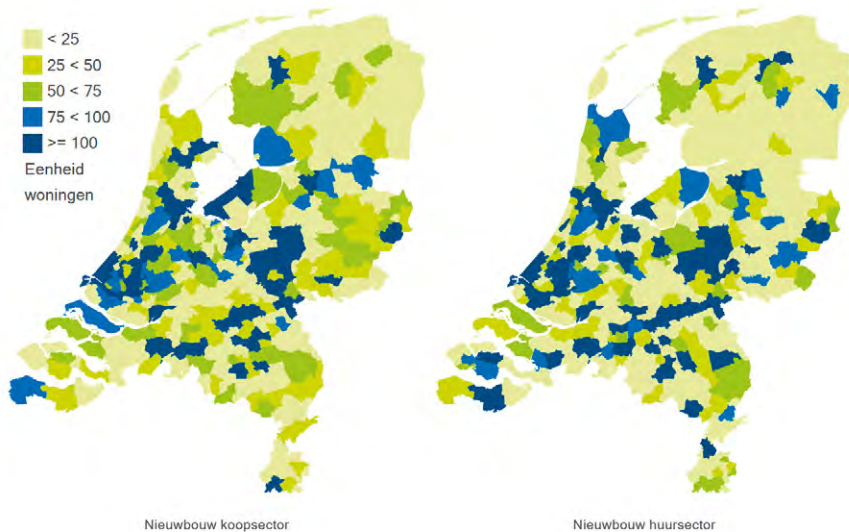
Bron: Waarstaatjegemeente.nl

Afname bouw nieuwe woningen na piekjaar 2006

Het jaar 2006 was een piekjaar in de bouw. Er werden toen talloze nieuwe woningen gebouwd, zowel koop als huur (voor steeds hogere prijzen en bijbehorende kwaliteit). De prijs van de duurdere koopwoningen vlakke daarna af. Vervolgens kwam de crisis en nam de nieuwbouw flink af. Mensen hadden minder geld te besteden, daardoor minder behoefte aan duurdere nieuwbouwwoningen en was er minder doorstroom op de woningmarkt.

De gemiddelde WOZ-waarde is een aardige indicatie van de stijging van de huizenprijzen. Tussen 2002 en 2008 kleurt Nederland steeds roder in figuur 5: de gemiddelde waarde stijgt. Na het ineensinken van de huizenmarkt in 2008 is de daling van de WOZ-waarde zichtbaar: meer gebieden zijn oranje.

Figuur 6: Nieuwbouw, zowel koop als huur, in 2012



Bron: ABF- Syteem Woningvoorraad/Waarstaatjegemeente.nl

2 Energie

Het besef dat fossiele brandstoffen eindig zijn, wordt steeds groter. Er vindt daarom een transitie plaats naar schone energie. Gemeenten zijn daar nu al actief mee bezig. De komende tijd zal deze transitie veel zichtbaarder worden door de ruimtelijke consequenties die windmolens, zonnepanelen, biomassa, et cetera hebben. Gemeenten staan ook aan de lat om energiebesparing in de gebouwde omgeving te bewerkstelligen. Dat doen ze altijd in samenwerking met andere partijen binnen de energieke samenleving zoals bouwbedrijven, installateurs, woningbouwcorporaties, maatschappelijke organisaties en bewoners zelf. Want, energiebesparing en -opwekking zijn thema's waarin inwoners en bedrijven steeds meer het voortouw nemen en gemeenten steeds meer als facilitator optreden.

In het SER Energieakkoord zijn afspraken gemaakt tussen 40 verschillende partijen op het gebied van energiebesparing en -opwekking. Deze afspraken zijn gebaseerd op EU-beleid: reductie van broeikasgassen, duurzame energie en energiebesparing, en EU-wetgeving: richtlijn energie-efficiëntie en richtlijn

energieprestaties van gebouwen. Gemeenten zijn aan zet om energiebesparing bij de particuliere woningeigenaar te stimuleren en in veel gemeenten wordt het opwekken van duurzame energie zoals zonne-energie en windenergie steeds zichtbaarder. In deze paragraaf laten we daar de laatste ontwikkelingen in zien⁶.

Ambities voor energiebesparing leiden nog niet tot drastische afname van gebruik

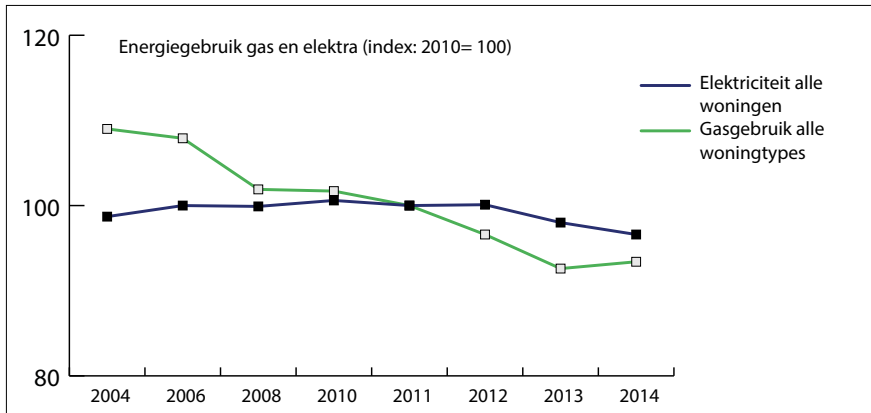
Het energieverbruik kan verdeeld worden over vier sectoren. Dat zijn gebouwde omgeving, mobiliteit, industrie en landbouw. Per gebied verschilt het hoeveel energie er per sector verbruikt wordt, maar over het algemeen is te stellen dat er in de sector gebouwde omgeving het meeste energie wordt verbruikt. De sector gebouwde omgeving (circa 40%) wordt onderverdeeld in vier subsectoren: woningen, commerciële dienstverlening, publieke dienstverlening en rioolwaterzuiveringsinstallaties. Landelijk gezien verbruikt de subsector woningen 61% van de energie in de sector gebouwde omgeving. Per gemeente kan dit echter sterk verschillen.

Binnen de woningbouw is het interessant om te kijken welke verschillende vormen van energie er in welke mate worden verbruikt: gas, elektra en warmte. Restwarmte wordt in een aantal gemeenten gebruikt om woningen te verwarmen.⁷ Warmtenetwerken zien we bij oude stadswijken, maar ook in nieuwe woonwijken. Dit gebeurt vaak in de buurt van een fabriek waar restwarmte ontstaat. Er zijn ook wijken die een Warmte Koude centrale hebben. Deze centrale draait vaak op aardgas. Op sommige plekken ontstaan ook duurzame manieren van warmtegebruik. Bijvoorbeeld in Purmerend, waar de warmtecentrale nu gevoed wordt door biomassa gemaakt door houtafval van Staatsbosbeheer.

6 Momenteel wordt de Lokale energie etalage ontwikkeld door de VNG in samenwerking met KING, RWS om ontwikkelingen wat betreft energie en gemeenten inzichtelijk te maken.

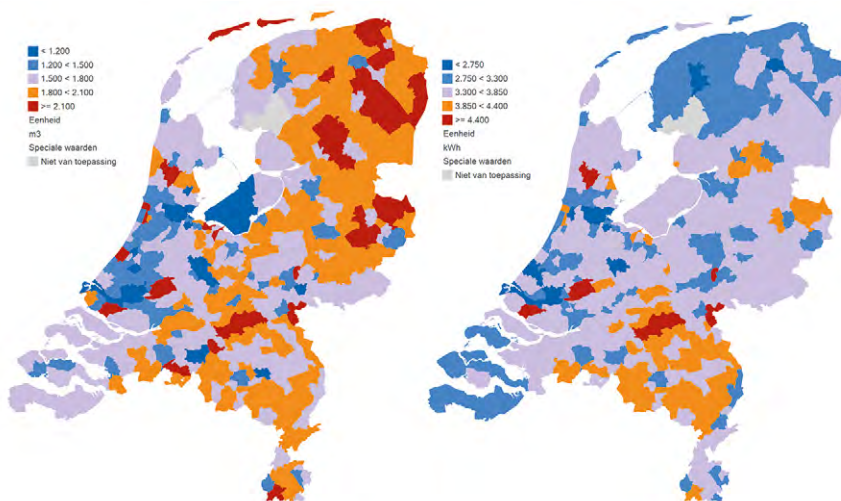
7 In Waarstaatjegemeente.nl zijn geen cijfers van gebruik van warmte beschikbaar.

Figuur 7: Energieverbruik woningen



Bron: Klimaatmonitor/Rijkswaterstaat

Figuur 8: Gasverbruik versus elektriciteitsgebruik per gemeente in 2012



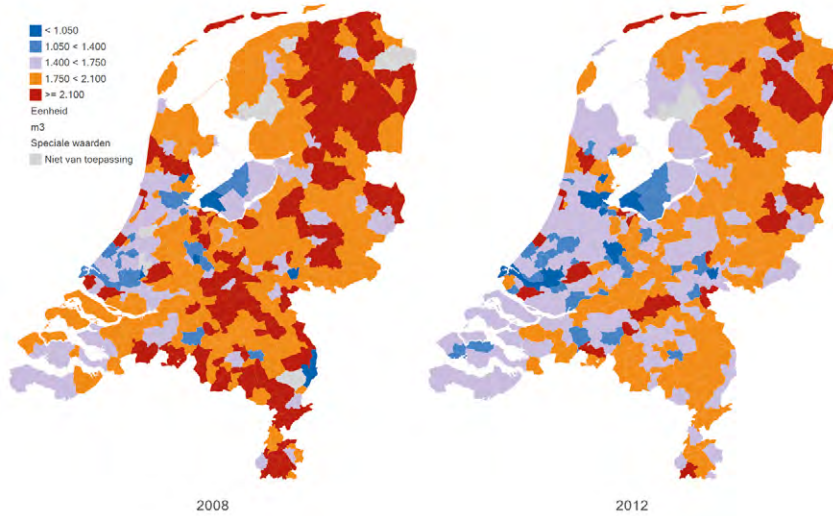
Bron: Rijkswaterstaat/Waarstaatjegemeente.nl

In het SER Energieakkoord zijn afspraken gemaakt over energiebesparing in de gebouwde omgeving. Men streeft onder andere ernaar een jaarlijkse besparing van 1,5% op het energieverbruik te behalen, 300.000 woningen en andere gebouwen per jaar minimaal 2 labelstappen te laten maken en de woningvoorraad van de sociale huursector naar gemiddeld label B in 2020 te laten gaan.

In figuur 7 is te zien dat het totale energieverbruik nog niet drastisch aan het afnemen is. In de uitsplitsing naar gas en elektra in figuur 8 is te zien dat het gasverbruik al een aantal jaren daalt, terwijl het elektragebruik licht stijgt en pas het laatste jaar een duidelijke daling laat zien.

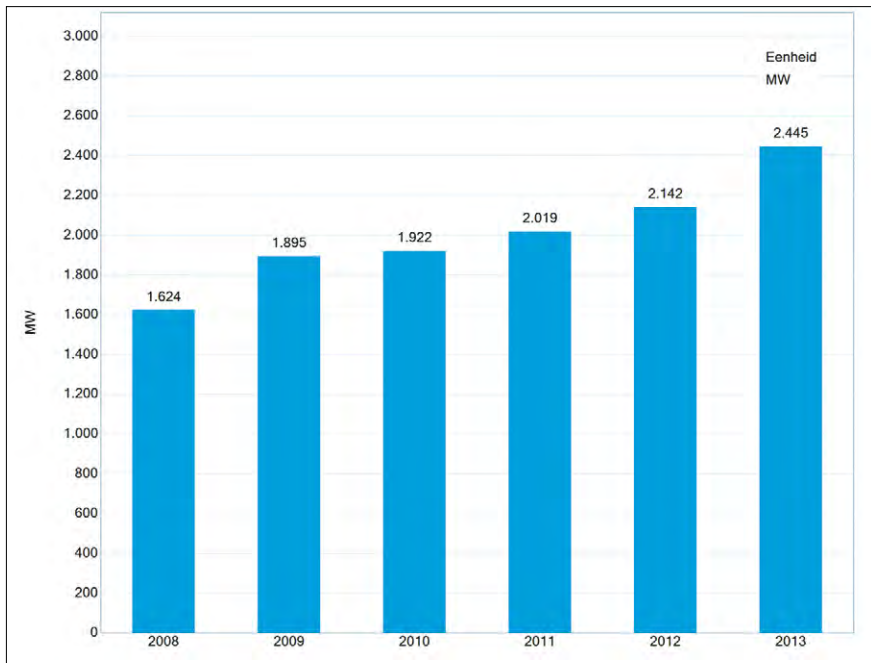
In figuur 9 is te zien dat het gasverbruik in de afgelopen jaren is afgenomen in veel gemeenten.

Figuur 9: Gasverbruik in Nederland 2008 en 2012 per gemeente



Bron: Rijkswaterstaat/Waarstaatjegemeente.nl

Figuur 10: Opgesteld windvermogen in MW in Nederland van 2008 tot 2013



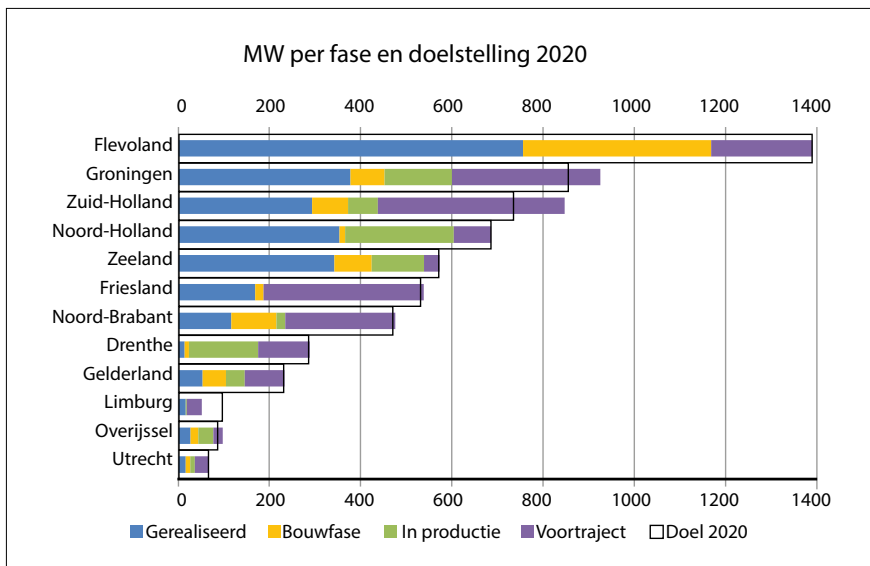
Bron: Rijkswaterstaat/Waarstaatjegemeente.nl

Ambitieuze doelen voor opwekking duurzame energie

In het SER Energieakkoord zijn ambitieuze doelstellingen opgenomen voor het opwekken van duurzame energie. Voor windenergie hebben provincies met het Rijk afgesproken dat er in 2020 6000 MW aan windmolens opgesteld moet zijn. In figuur 10 ziet u dat in 2013 het totaal aantal MW aan windmolens in Nederland nog geen 2500 was.

De doelstelling per provincie verschilt in de ambities rondom windenergie. Het jaar 2020 is echter al snel als je bedenkt dat procedures om windmolens te realiseren langdurig zijn. In figuur 11 ziet u een overzicht per provincie met doelstelling en tot nu toe gerealiseerd vermogen. In sommige provincies hebben veel gemeenten te maken met windmolens, in andere veel minder. Het verschilt per provincie hoe het met de afstemming tussen provincie en gemeente is gesteld en hoe het draagvlak is bij de bevolking. Dat laatste is iets waar de gemeente mee te maken heeft.

Figuur 11: Doelstellingen windenergie per land per provincie⁸



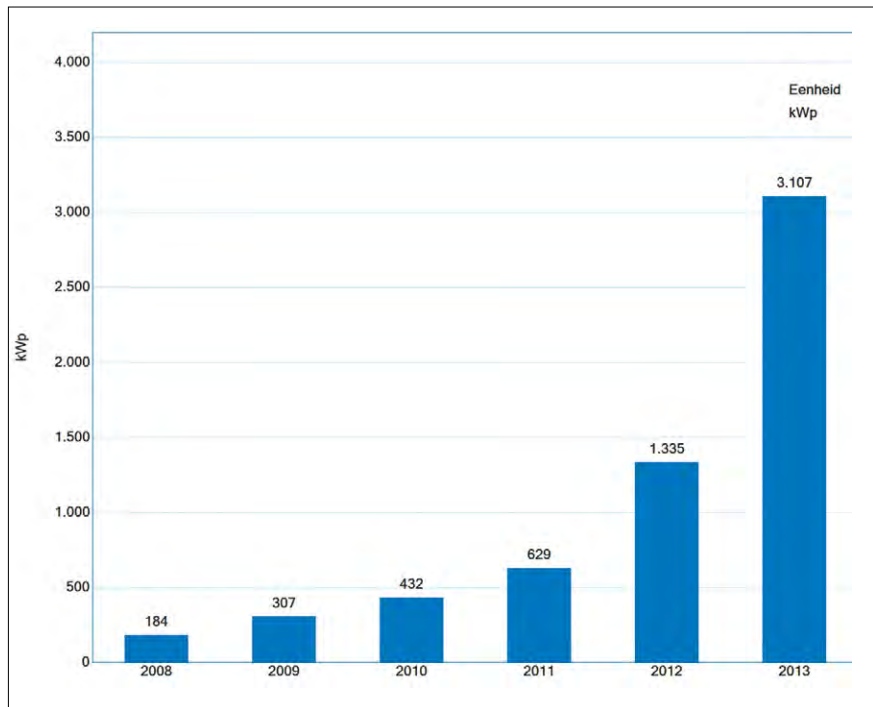
Bron: Monitor wind op land, RVO in opdracht van Ministerie van EZ (2014)

De verdeling per gemeente van het aantal windmolens ziet u in figuur 12 en figuur 13. Met name in de kustgemeenten, ofwel de provincies waar het veel waait, worden meer windmolens gerealiseerd.

8 Monitor wind op land, RVO in opdracht van EZ, dec 2014, blz 7.

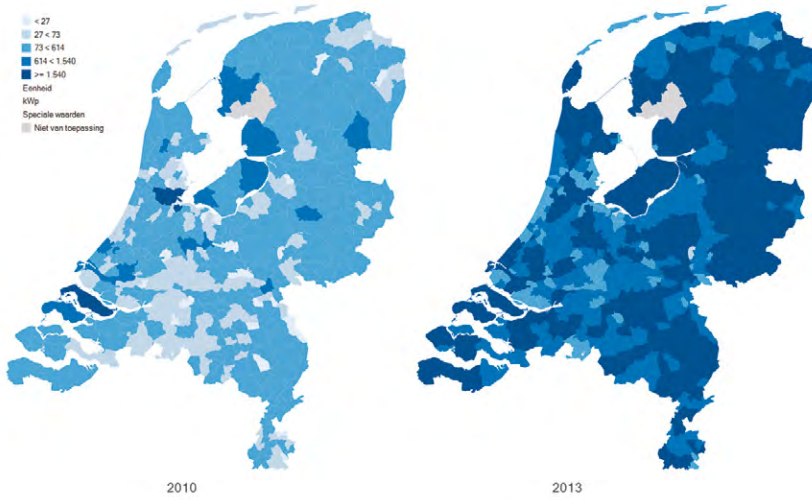
Voor zonne-energie is er een duidelijkere ontwikkeling te zien, zoals getoond wordt in figuur 14, 15 en 16. Er is een grote toename van het geïnstalleerd vermogen aan zonnepanelen. Verklaringen hiervoor zijn dat er veel aandacht is geweest vanuit landelijke organisaties zoals Vereniging Eigen huis en Stichting Natuur & Milieu, collectieve inkoopacties die vaak met steun van gemeenten zijn uitgevoerd en veel subsidiemogelijkheden. Daarnaast zijn de prijzen van zonnepanelen in de afgelopen vijf jaar gehalveerd. Toch is enige nuancering hier op zijn plaats. Ondanks de grote stijging is de totale hoeveelheid opgewekte elektriciteit met zonnepanelen slechts een fractie van de verbruikte elektriciteit binnen de gebouwde omgeving. Het landelijk gemiddelde opgewekte elektriciteit met zonnepanelen is 0,5%. Per gemeente loopt dit uiteen van 4% tot 0,3%.

Figuur 14: Zonvermogen in kWp in Nederland 2008-2013



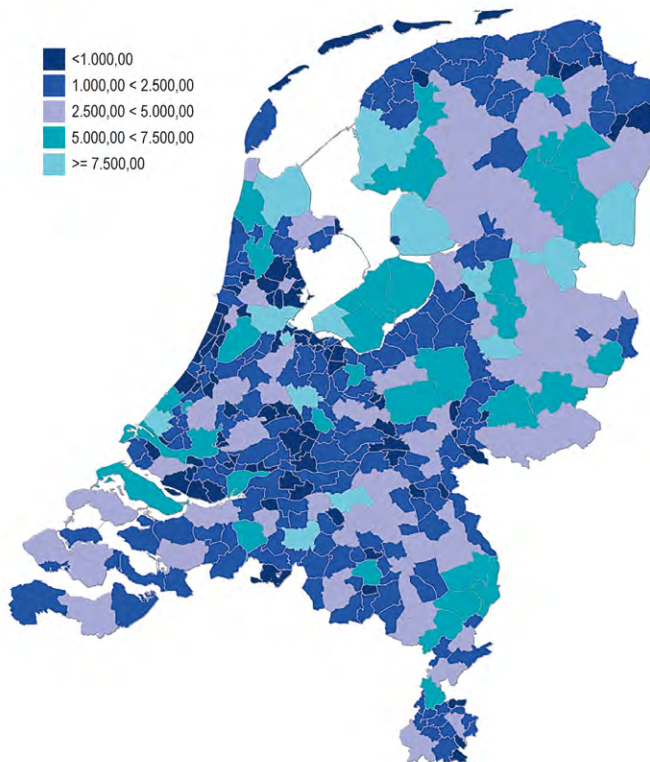
Bron: Rijkswaterstaat/Waarstaatjegemeente.nl

Figuur 15: Vermogen zonnepanelen per gemeente 2010 vs 2013



Bron: Rijkswaterstaat/Waarstaatjegemeente.nl

Figuur 16: Vermogen zonnepanelen per gemeente 2014



3 Mobiliteit

Gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid om locaties binnen de gemeente goed bereikbaar te houden. Zo optimaliseren zij het leefklimaat en de verkeersveiligheid. Daarnaast heeft mobiliteit veel raakvlakken met de ruimtelijke inrichting, economische ontwikkeling en werkgelegenheid binnen gemeenten. Het is in Nederland de afgelopen jaren drukker geworden op de weg en op het spoor. Het aantal personenauto's is toegenomen en de verwachting is dat de filedruk na een paar jaar van afname weer gaat groeien. Het aantal kilometers dat met het openbaar vervoer wordt afgelegd neemt toe en ook de fiets wordt populairder. Beide vormen van duurzame mobiliteit hebben dan ook volop de aandacht van gemeenten. Het levert ook nieuwe vraagstukken op zoals: moeten er fietsnelpaden komen, waar laten we alle fietsen bij stations en in centra van de steden? En hoe pas je ruimtelijk de laadpalen voor elektrische auto's in? In deze paragraaf aandacht voor de trends op mobiliteitsgebied.

Mobiliteitsvormen: Fiets, OV en Auto

Alle soorten vervoer worden goed bijgehouden in Nederland. In de autobewegingen, het OV-gebruik, fietsgebruik en wandelen zijn de afgelopen 10 jaar geen grote verschuivingen te zien, zoals getoond wordt in figuur 17. Over het algemeen zien we wel dat het aantal vervoersbewegingen toeneemt.

Figuur 17: Trend mobiliteit personen 2004-2013 volgens CBS (aantal reizigerskilometers in mld)

	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aantal personenauto's (miljoen)	6,9	7,4	7,5	7,6	7,7	7,9	7,9
Totale mobiliteit	182,5	185,0	183,5	183,0	185,0	184,5	184
Autobestuurder	91,0	94,5	94,0	94,0	96,5	96,0	96,0
Autopassagier	47,0	43,5	42,5	41,5	41,0	40,5	40,0
Openbaar vervoer	21,5	22,5	22,5	23,0	23,0	23,0	23,0
Langzaam verkeer (bijvoorbeeld fiets, voetganger)	18,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,5	19,5
Overig (bijvoorbeeld veerpont, nationale vluchten)	5,0	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,51

Bron: OVG/MON/OViN van CBS

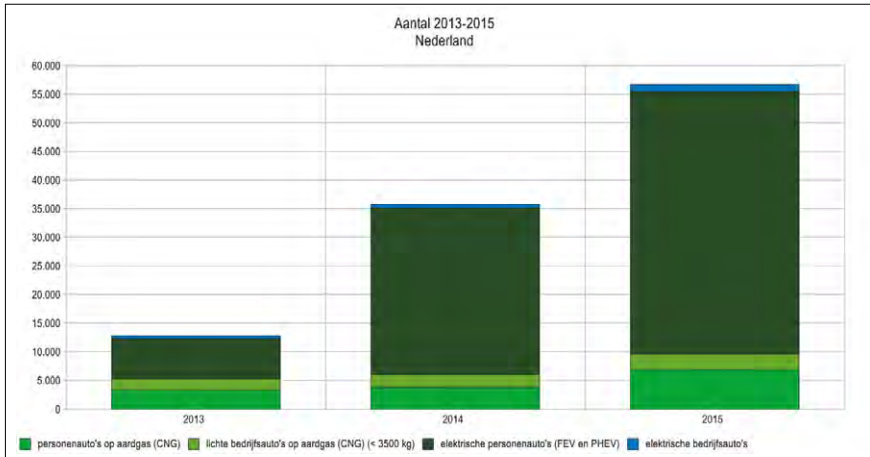
Hoewel dit in de cijfers (nog) niet is terug te vinden, is de trend waarneembaar dat het niveau van het openbaar vervoer in de landelijk gebied achteruit gaat. Er rijden minder bussen en vaak ook alleen nog tijdens de drukke periodes, zoals spits- en schooltijden. In weekenden en avonden rijden veelal geen OV-bussen meer. Veel gemeenten zijn inmiddels bezig met het organiseren van alternatieve vormen van collectief vervoer, zoals doelgroepenvervoer (leerlingen, Wmo/

AWBZ), vrijwilligersvervoer, regiotaxi en combinaties met regulier openbaar vervoer.

Duurzame mobiliteit in de lift

Het gebruik van elektrische en hybride personen- en bedrijfsauto's is de laatste jaren fors gestegen. Dat is zichtbaar in figuur 18.

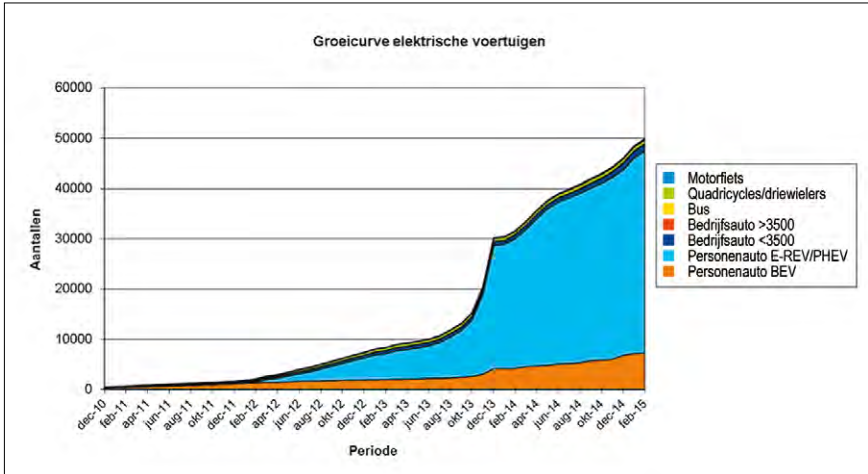
Figuur 18: duurzame auto's 2013-2015



Bron: Rijkswaterstaat

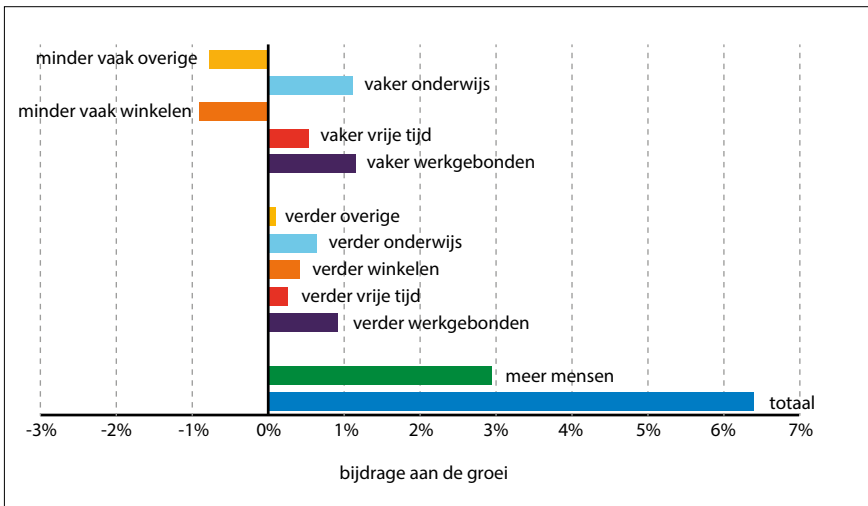
In figuur 19 is duidelijk te zien dat met name de elektrische personenauto een enorme groei heeft doorgemaakt.

Figuur 19: Aantal elektrische voertuigen



Bron: RVO⁹

Figuur 20: Ontwikkeling van het fietsgebruik, 2004 - 2013



Bron: RWS/CBS, MON/OViN; bewerking KiM¹⁰

9 Cijfers Elektrisch vervoer t/m februari 2015 RVO. <https://steinbuch.wordpress.com/2015/03/12/cijfers-elektrisch-rijden-nl-tm-feb-2015/>

10 http://www.kimnet.nl/sites/kimnet.nl/subsites/mobiliteitsbeeld-2014/1_4.html

Meer fietsen over langere afstanden

Meer mensen zijn de afgelopen jaren gaan fietsen en dat doen ze ook nog eens over steeds langere afstanden. Een groot deel van het toegenomen fietsgebruik komt voor rekening van de e-fiets die vooral door senioren steeds vaker wordt gebruikt. Het totale fietsgebruik is tussen 2004 en 2013 toegenomen met 6,5%. Zowel het aantal mensen dat fietst is toegenomen als het aantal kilometers dat fietsers afleggen. In figuur 20 wordt de toename van het fietsgebruik tussen 2004 en 2013 zichtbaar.

4 Klimaatadaptatie

Aan de ene kant zijn we, zoals we in de tweede paragraaf konden zien, in Nederland bezig met energiebesparing. Aan de andere kant valt op dat gemeenten bezig zijn met het aanpassen aan veranderingen in het klimaat. In de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie hebben het ministerie van I&M, de VNG, IPO en de Unie van Waterschappen in 2014 afgesproken dat Nederland in 2050 zo goed mogelijk klimaatbestendig en waterrobuust ingericht moet zijn. In 2020 moet dit onderdeel zijn van het beleid en handelen van Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Met ingang van 2015 worden jaarlijks de afspraken gemonitord. In deze paragraaf zijn de belangrijkste conclusies en plaatjes te zien uit de nulmeting die in maart 2015 is gehouden¹¹.

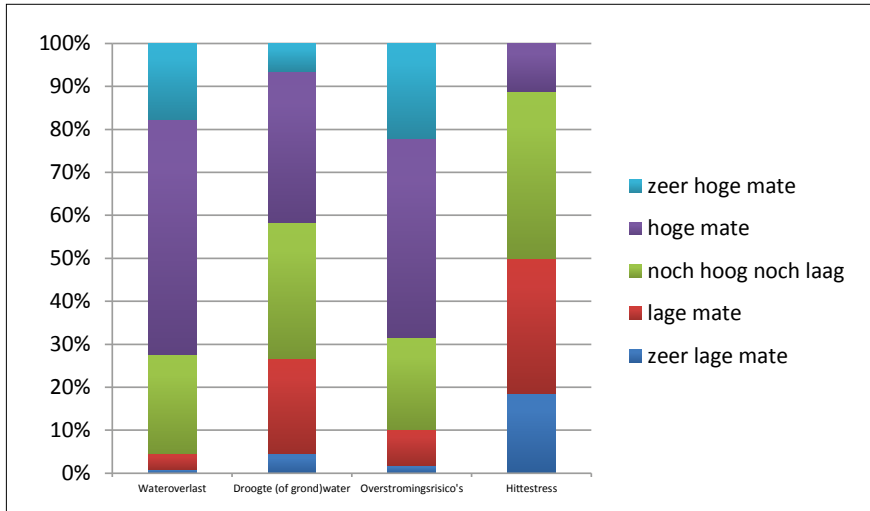
Bekendheid bij gemeenten met klimaatverandering

Gemeenten zijn net als provincies en waterschappen redelijk tot goed bekend met de gevolgen van klimaatverandering voor wateroverlast, waterveiligheid en droogte zoals we zien in figuur 21. Het kennisniveau rond hittestress¹² ligt gemiddeld wat lager. Bij de helft van de gemeenten is een hoge mate van politieke aandacht voor wateroverlast en wordt in het beleid rekening gehouden met klimaatveranderingen. Voor waterveiligheid is dit gemiddeld wat minder. Voor droogte en hittestress is in een aanzienlijk deel van de gemeenten weinig politieke aandacht en wordt er in het beleid ook nog nauwelijks rekening mee gehouden.

¹¹ Deltares, Resultaten van de Monitor Ruimtelijke Adaptatie, 2015

¹² Hittestress is overmatige warmte die ontstaat door klimaatverandering en daardoor langere en meer periodes met tropische temperaturen. De hittestress wordt versterkt door het steeds dichter bebouwen van steden.

Figuur 21: Gemeenten bekend met gevolgen van klimaatverandering

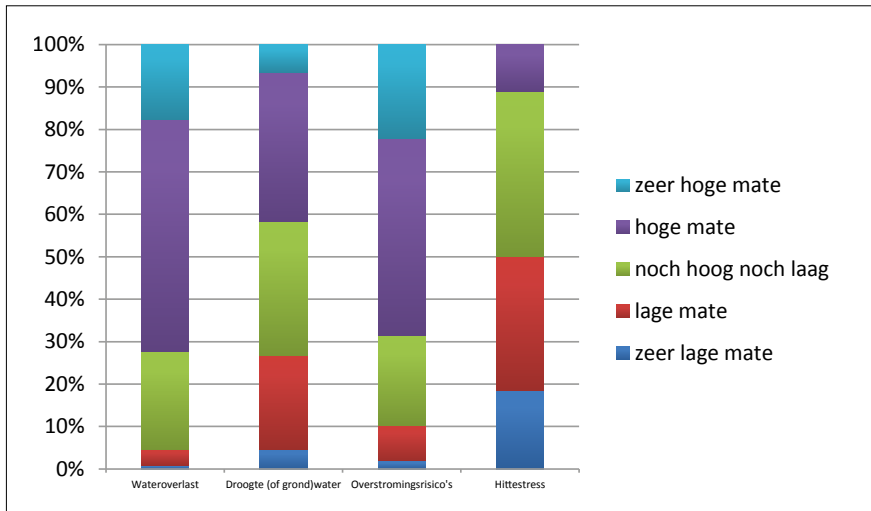


Bron: KING

Ambities

Bij gemeenten is in ongeveer de helft van de gevallen een hoge mate van politieke aandacht voor wateroverlast en wordt in het beleid rekening gehouden met klimaateffecten. Ten aanzien van droogte geeft ruim twee derde van de gemeenten aan dat het weinig tot zeer weinig politieke aandacht krijgt. Ook in het beleid wordt bij een aanzienlijk deel van de gemeenten nauwelijks rekening gehouden met droogte. Bij gemeenten is de politieke aandacht voor waterveiligheid gemiddeld minder en ook in het beleid wordt hier minder rekening gehouden met de klimaateffecten. Opvallend is dat bij een meerderheid van de gemeenten, provincies en waterschappen het politieke bestuur (zeer) weinig aandacht heeft voor hittestress. In figuur 22 ziet u dit terug.

Figuur 22: Verwachte ruimtelijke aanpassing grondgebied

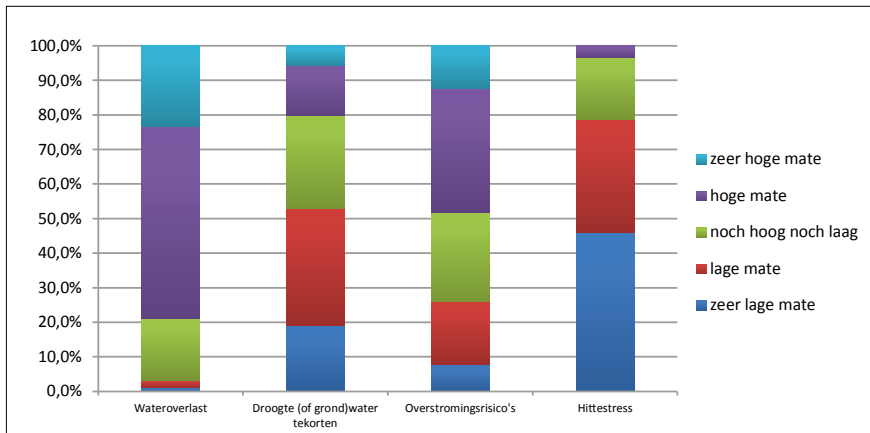


Bron: KING

Klimaatbewust handelen

Wat in het politiek besef en het beleid al blijkt, komt ook tot uitdrukking in de uitvoering zoals blijkt uit figuur 23. Hoewel klimaatadaptatie geen daadwerkelijk leidend principe is in lopende projecten, wordt er wel rekening gehouden met klimaatverandering. Ook bij de uitvoering van het beleid wordt er het meest rekening gehouden met wateroverlast en waterveiligheid en nog nauwelijks met droogte en hittestress. Op het gebied van wateroverlast en waterveiligheid vinden gemeenten ook dat ze al het verst zijn in de aanpak van de ruimtelijke adaptatie opgaven. Belemmerende factoren zijn volgens gemeenten: structureel budget en gebrek aan capaciteit.

Figuur 23: Klimaatbewust handelen gemeenten



Bron: KING

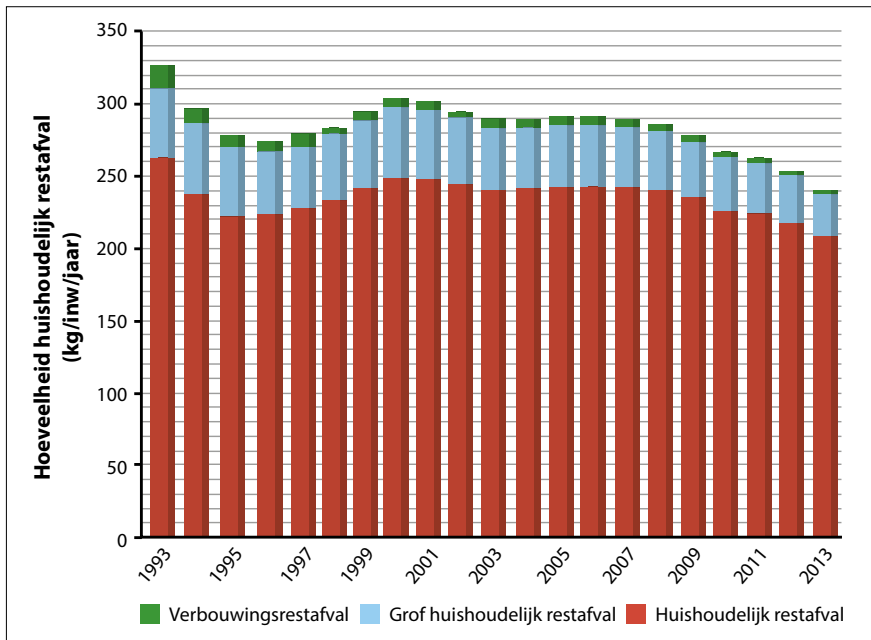
5 Afval

De inzameling en verwerking van afval is al jarenlang de verantwoordelijkheid van gemeenten. Vanuit Europa, maar ook nationaal worden in het kader van nieuwe afspraken rondom duurzaamheid steeds hogere ambities gesteld. Zo is één van de uitdagingen voor de komende jaren om grondstoffen zo lang mogelijk in de keten te houden tegen zo laag mogelijke kosten, zodat er steeds minder restafval is. Daarnaast wordt ingezet op een juiste verwerking van afvalstromen die niet direct in aanmerking komen voor recycling of hergebruik. Gezien de gezamenlijke doelstelling voor gescheiden inzameling en een forse beperking van de hoeveelheid geproduceerd restafval per persoon per jaar in 2020, zijn gemeenten zeer actief binnen het afvaldossier. De veranderende bewustwording en beleving vanuit gemeenten speelt een belangrijke rol bij het bewerkstelligen van de verschillende doelstellingen op dit vlak. Een rol die voor gemeenten inmiddels vanzelfsprekend is, waarbij een passende samenwerking met het bedrijfsleven en het ministerie van wezenlijk belang is.

Inzameling en beperking huishoudelijk restafval

Ongeveer 80% van de gemeenten zamelt in bij de bron, waarbij burgers het restafval aan de bron scheiden en het afval gescheiden wordt aangeboden. Ongeveer 20% van de gemeenten zorgt via nascheiding voor de sortering van verschillende afvalstromen. Achteraf worden dan waardevolle afvalstromen uit het afval gehaald. In figuur 24 is te zien dat de hoeveelheid huishoudelijk restafval de afgelopen jaren is afgenomen. De afgesproken ambitie uit het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG) is echter nog vele malen scherper. Vanaf 2020 mag per inwoner gemiddeld nog maar 100 kg restafval worden geproduceerd.

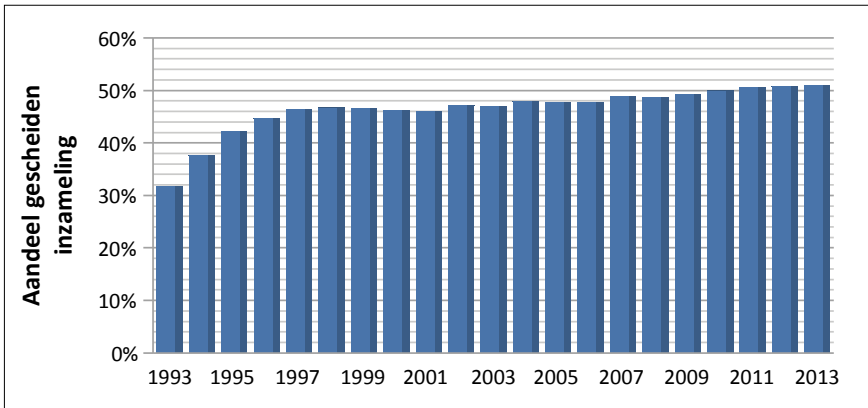
Figuur 24: hoeveelheid huishoudelijk restafval 1993-2013



Bron: Rijkswaterstaat

Figuur 25 toont de ontwikkeling van het percentage huishoudelijk afval dat wordt gescheiden. Een positieve ontwikkeling, zeker als rekening wordt gehouden met het feit dat de totale omvang aan huishoudelijk afval de laatste jaren is toegenomen. Het realiseren van de doelstelling in het VANG-programma om 75% van het huishoudelijk afval te scheiden kan echter ambitieus worden genoemd, zeker gezien onderstaande percentages.

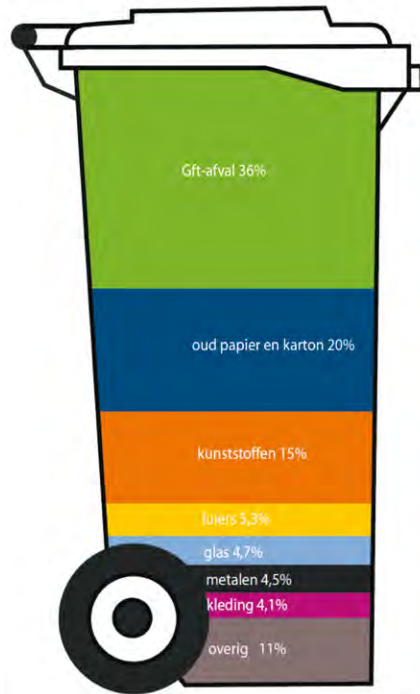
Figuur 25: Ontwikkeling percentage gescheiden huishoudelijk afval (per 2 jaar)



Bron: Rijkswaterstaat

De huidige samenstelling van de restafvalcontainer geeft in figuur 26 goed weer dat er nog veel mogelijkheden zijn om de doelstelling ten aanzien van scheiding van afvalstromen te realiseren. Zo maakt GFT-afval bijna 40% uit van het restafval dat op dit moment wordt aangeboden.

Figuur 26: Samenstelling fracties restcontainer van een gemiddeld huishouden



Bron: NVRD

Zwerfafval een blijvende bron van ergernis

Zwerfafval komt regelmatig voor in de top drie van ergernissen van bewoners. Het wordt op een eenvoudige wijze veroorzaakt, maar is des te moeilijker te voorkomen of op te ruimen. Het is moeilijk een uitspraak te doen over een toe- of afname van zwerfafval in de afgelopen 20 jaar omdat er op verschillende, niet vergelijkbare manieren gemeten wordt. Wel lijkt het erop dat de hoeveelheid zwerfafval het afgelopen decennium in ieder geval niet duidelijk is veranderd. De belevingsonderzoeken lijken dit te staven: we ergeren ons onverminderd aan zwerfafval. Ook een onderzoek naar bijvoorbeeld de maaginhoud van stormvogels geeft aan dat de hoeveelheid plastic wel iets daalt, maar onverminderd veel te hoog blijft.

Tot slot

Bij veel van de thema's die in dit hoofdstuk aan de orde zijn geweest speelt duurzaamheid een steeds belangrijkere rol. Doelstellingen op het gebied van energiebesparing en energieopwekking werken door in de gebouwde omgeving, bij woningbouw, de inrichting van de openbare ruimte, maar zijn ook duidelijk zichtbaar in de veranderingen in de mobiliteitssector.

Bij de woningmarkt staat verduurzaming in de schaduw van grotere ontwikkelingen die samenhangen met de druk op de huurwoningmarkt. Betaalbaarheid wordt in toenemende mate een probleem, maar speelt sinds de aanvang van de vastgoedcrisis ook een rol bij eigenaren van koopwoningen.

Hoewel de auto onverminderd populair blijft binnen alle mogelijke vervoersvormen, neemt het percentage elektrische en hybride auto's wel toe. Mede door de flinke stijging van het aantal elektrische fietsen neemt het fietsgebruik de afgelopen jaren ook toe. Vooral het fietsgebruik naar het station is fors toegenomen; dit leidt tot extra problemen rondom de fietsstallingen bij stations, maar ook in centra van steden. In veel gemeenten krijgt de fietsinfrastructuur, zoals fietsnelwegen en extra fietsstallingen, meer aandacht. Dit geldt ook voor laadpalen voor elektrische auto's, die weer consequenties hebben voor het straatbeeld in gemeenten.

Het klimaat verandert en heeft als gevolg dat aanpassingen en maatregelen nodig zijn ten aanzien van de openbare ruimte. Dat begint met meer aandacht in beleid en uitvoering voor klimaatadaptatie bij gemeenten. Voor de thema's wateroverlast en overstromingsrisico's gebeurt dat al in belangrijke mate, voor droogte en hittestress is wellicht nog meer aandacht nodig.

Als we kijken naar de ambities die gesteld zijn voor duurzame energieopwekking, dan wordt duidelijk dat het Nederlandse landschap er over een paar jaar heel anders uit zal zien. Dit is echter een noodzakelijke verandering omdat de afhankelijkheid van gas en olie eindig is. Voor windenergie zijn per provincie al concrete afspraken gemaakt. Nu helpen afspraken uit het SER Energieakkoord mee om partijen hun verantwoordelijkheid te laten nemen in de gemaakte afspraken. Een structureel karakter van deze focus is echter belangrijk.

Ook voor afval zijn ambitieuze duurzaamheidsdoelstellingen gesteld. Die moeten onder andere leiden tot meer hergebruik en recycling van verpakkingsafval en minder restafval. De vraag is of deze doelstellingen de komende jaren ook daadwerkelijk voor een totale omslag en innovatieve nieuwe oplossingen voor de inzameling en verwerking van die waardevolle grondstoffen zorgen.

De fysieke leefomgeving is en blijft in beweging!

5 Veiligheid, overlast en onveiligheidsgevoelens

Roelant Schenk en Hidde Boonstra

Integrale veiligheid in een veranderende omgeving

Veiligheid is als beleidsthema niet meer weg te denken bij gemeenten. Integrale veiligheid is een begrip geworden waar gemeenten dagelijks vorm aan geven. Niet alleen op beleidsmatig, maar in toenemende mate ook op operationeel niveau. Gemeenten hebben de afgelopen jaren zelf een steeds groter eigen handhavinginstrumentarium tot hun beschikking gekregen, naast de regierol die zij hebben op dit thema. Denk bijvoorbeeld aan het opleggen van gebiedsverboden, alcoholverboden, de inzet van Boa's en cameratoezicht, de afstemming met ketenpartners als politie, OM, woningbouwcorporaties, de besturing van veiligheidsregio's (brandweertzaken, rampenbestrijding en crisisbeheersing) en het helpen opzetten van sluitend beleid rondom zorg- en veiligheidsvraagstukken. 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 allemaal gebaseerd op informatie uit Waarstaatje-gemeente.nl. De keuze voor deze thema's is ingegeven door de beschikbaarheid en de mogelijke koppeling aan thema's die ook terugkomen in de Veiligheidsagenda 2015-2018. In de meeste gevallen zijn de meest recente gegevens uit 2012. We beseffen dat deze drie jaar later niet als actueel kunnen worden beschouwd. Toch presenteren wij ze zodat trends zichtbaar kunnen worden, gebaseerd op een tijdsperiode van 2006 tot 2012. Voor de gegevens van de veiligheidsbeleving is gebruik gemaakt van materiaal uit de Veiligheidsmonitor 2014 (die ook cijfers met 2012 en 2013 vergelijkt). Ook is gebruik gemaakt van de Veiligheidsmonitor 2014 als het gaat over cijfers rondom slachtofferschap. Hoewel deze cijfers wetenschappelijk gezien niet een op een zijn te combineren, is het wel interessant om te bekijken waar eventuele afwijkingen zich voordoen.

Naar een nieuw instrument om sociale veiligheid in kaart te brengen

Verder is het van belang te melden dat het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) een nieuwe methode heeft ontwikkeld om de trends in criminaliteit, overlast en onveiligheidsbeleving in Nederland weer te geven. Dit onderzoek komt voort uit de wens die in 2011 door zowel de VNG als

het Ministerie van Veiligheid en Justitie is geuit in het Strategisch Beraad Veiligheid. Er werd geconstateerd dat er behoefte is aan een instrument waarmee de ontwikkeling in sociale veiligheid in Nederland in kaart kan worden gebracht. Dit instrument moest worden gebaseerd op zowel slachtofferenquêtes (waaronder de veiligheidsmonitor) als geregistreerde politiecijfers. Het WODC heeft de methodiek ontwikkeld voor nationaal niveau. In de methode worden zowel slachtofferenquêtes als politiecijfers gebruikt om de trends in sociale veiligheid op landelijk niveau te beschrijven. De methode wordt doorontwikkeld op het niveau van gemeenten. Naar verwachting wordt deze methode in 2015 opgeleverd.

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

1 Trends en ontwikkelingen

Verdere bezuinigingen, zelfredzaamheid inwoners en een groter beroep op gemeenten

De overheid bezuinigt op alle niveaus en zal dat de komende jaren blijven doen. Tegelijkertijd is er een blijvend grote vraag naar veiligheid in de samenleving. De geregistreerde criminaliteit daalt al jaren, maar dat leidt bij burgers maar zeer beperkt tot een beter gevoel van veiligheid.

De overheid heeft steeds meer oog voor zelfredzaamheid en het zelforganiserend vermogen van burgers. De overheid benut de eigen verantwoordelijkheid van inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties meer. Gemeenten krijgen meer taken op het gebied van toezicht en handhaving, preventie en nazorg. Zij krijgen ook de regie hierover.

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 samen met politie en het Openbaar Ministerie in multidisciplinaire teams ter bestrijding van criminaliteit. Dit leidt tot een groter beroep op gemeenten om een bijdrage te leveren aan bestrijding van criminaliteit en overlast. Dit levert vervolgens discussies op over de inzet van Boa's door gemeenten in relatie tot politie-inzet. Deze trend leidt er ook toe dat gemeenten steeds meer onderdeel van de justitieketen worden. Ze mogen zelf meer boetes opleggen en zijn betrokken bij het terugdringen van recidive (nazorg).

Lokale inbedding politie onder druk

Tegelijkertijd staat de lokale inbedding van de politie onder druk. De politie beperkt zich tot kerntaken en komt (gevoelsmatig) op grotere afstand van gemeenten te staan. Dit gevoel wordt versterkt door de recente reorganisatie van de politie. Ook andere belangrijke veiligheidspartners zoals het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht en veiligheidsregio's zitten in de implementatiefase van recente reorganisaties die doorwerken in het lokale veiligheidsbeleid. Er is een druk om steeds verder op te schalen en te centraliseren binnen het Rijk. Dit staat in contrast met de decentralisaties binnen het sociaal domein. De domeinen zorg en veiligheid dienen goed verbonden te blijven. De drie decentralisaties in het sociale domein die per 1 januari 2015 door gemeenten worden opgepakt, hebben raakvlakken met veiligheidsbeleid. Sterker nog, de uitdaging (met enorme kansen) vanuit veiligheidsperspectief voor gemeenten is om deze gedecentraliseerde taken goed te benutten en te koppelen aan het lokaal integraal veiligheidsbeleid.

Vervagende grens fysieke en sociale veiligheid

De grens tussen fysieke en sociale veiligheid vervaagt. Een goed voorbeeld is het evenementenbeleid, waar veiligheidsregio's een grotere rol hebben gekregen. Criminaliteit en andere vormen van onveiligheid (bijvoorbeeld crisis en rampen) stoppen niet bij grenzen. Niet bij gemeentegrenzen, regiogrenzen of nationale grenzen. Gemeenten zoeken niet alleen samenwerking met ketenpartners, maar ook samenwerking met elkaar. Dit leidt tot meer bovenlokale samenwerking. Veiligheidsopgaven op lokaal, regionaal en (inter)nationaal niveau raken met elkaar verweven. Dat leidt tot een zich uitbreidend aantal samenwerkingsverbanden, dat zich richt op sociale en fysieke veiligheid. De verwevenheid tussen organisaties neemt toe. Er is steeds meer sprake van ketens en andere samenwerkingsvormen, waarbij gemeenten een spilfunctie vervullen. De onderlinge afhankelijkheid neemt hierdoor toe, maar staat door de bezuinigingen onder druk. In toenemende mate wordt wel een integrale aanpak bij bestrijding van criminaliteit tot stand gebracht.

Grotere rol particuliere sector

De particuliere veiligheidszorg heeft een grotere rol in het veiligheidsbeleid. Naast personeel biedt de particuliere sector steeds meer andere diensten en arrangementen. Gemeenten grijpen naar vormen van publiek-private samenwerking om onveiligheid effectief te kunnen bestrijden.

Nieuwe technologie

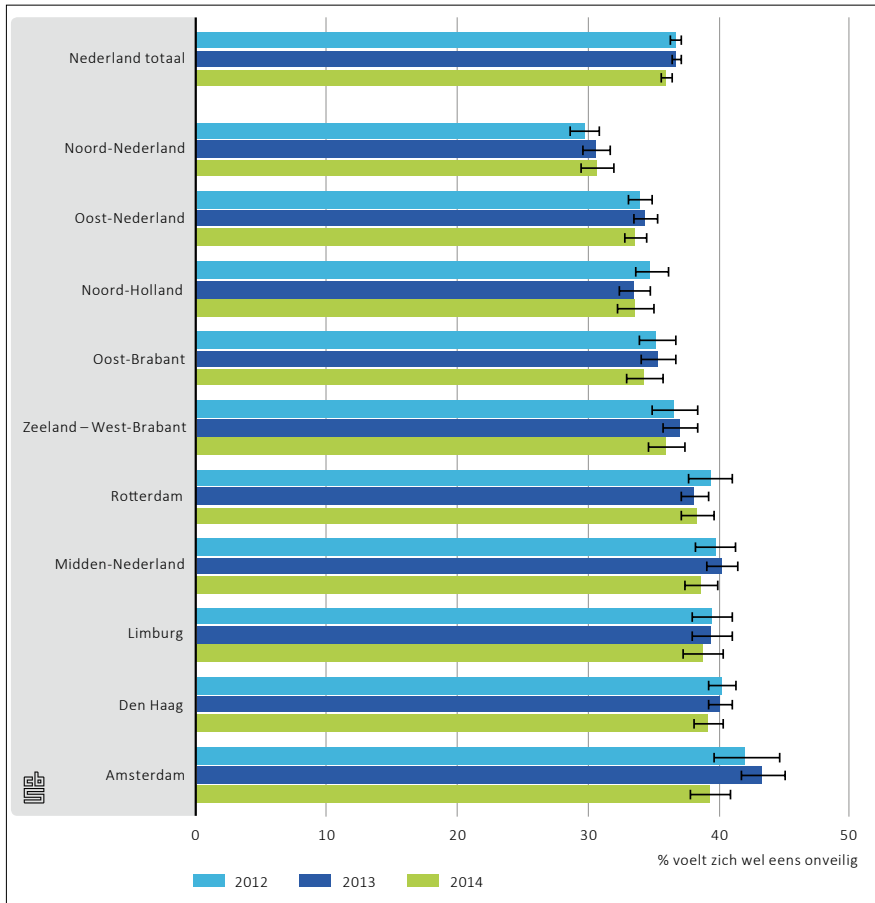
Tenslotte kan niet worden voorbij gegaan aan de effecten van nieuwe technologie. Gemeenten staan midden in de frontlinie als vitale infrastructuur uitvalt. Instrumenten als drones komen sterk op. Sociale media leiden tot nieuwe vormen van criminaliteit (Haren), maar ook nieuwe mogelijkheden om burgers te betrekken (Burgernet). Met de komst van nieuwe technologieën wordt echter ook de nieuwsvergaring en verspreiding gemakkelijker. Dat leidt ertoe dat gebeurtenissen in andere delen van de wereld ook gemakkelijker hun weg vinden naar de huiskamers in Nederland. Geopolitieke aangelegenheden komen op deze wijze dichtbij, met als mogelijk gevolg dat dit ook het veiligheidsgevoel van mensen beïnvloedt.

2 Veiligheidsbeleving

Regionale verschillen in veiligheidsbeleving

Tussen regio's en in de tijd bestaan verschillen in veiligheidsbeleving van inwoners.

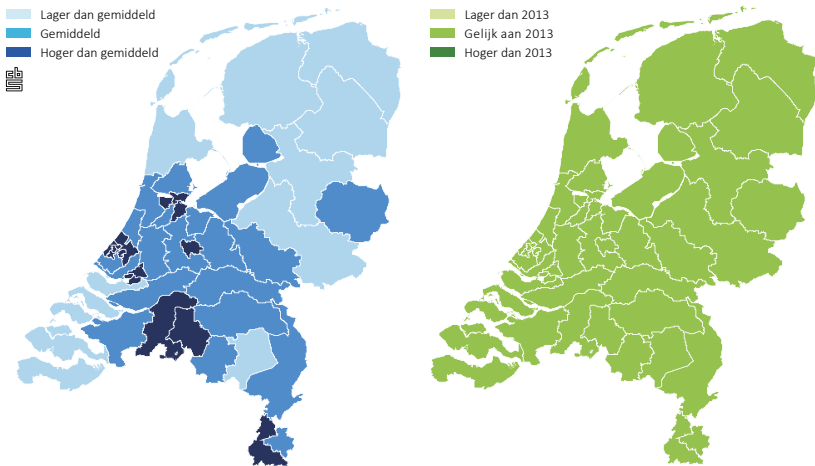
Figuur 1: Onveiligheidsgevoelens algemeen, naar regionale eenheid in 2012, 2013 en 2014



Bron: Veiligheidsmonitor 2014

In figuur 1 wordt zichtbaar dat de onveiligheidsgevoelens in Nederland niet substantieel afnemen. Ruim een derde van de bevolking voelt zich weleens onveilig. Door de jaren heen is dit een redelijk stabiel gegeven. Het meest onveilig voelt men zich in de Randstad en in Limburg.

Figuur 2: Onveiligheidsgevoelens algemeen, naar district ten opzichte van landelijk gemiddelde en 2014 ten opzichte van 2013



Bron: Veiligheidsmonitor 2014

Ook als per regio wordt gekeken in figuur 2 zien we dat onveiligheidsgevoelens overal een redelijk stabiel beeld door de tijd geven. Verstedelijkte gebieden scoren hoger op onveiligheidsgevoelens dan minder verstedelijkte gebieden.

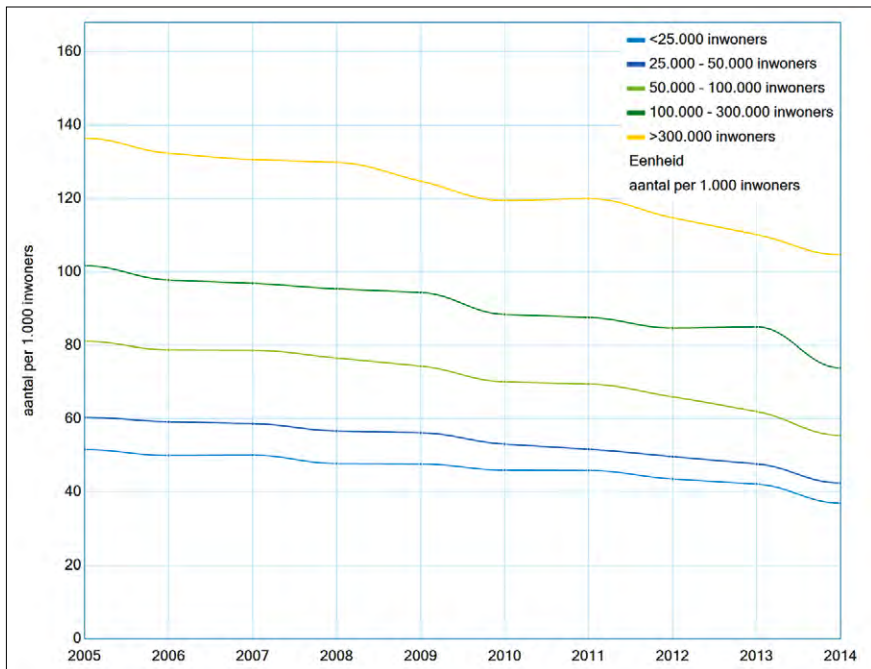
3 Misdrijven algemeen en slachtofferschap

Onveiligheidsgevoelens constantier dan feitelijke ontwikkelingen

Daar waar onveiligheidsgevoelens een redelijk stabiele factor zijn, geldt dat niet voor de feitelijke veiligheidsgegevens.

Geregistreeerde misdrijven

Figuur 3: Aantal misdrijven per 1000 inwoners per gemeentegrootteklasse

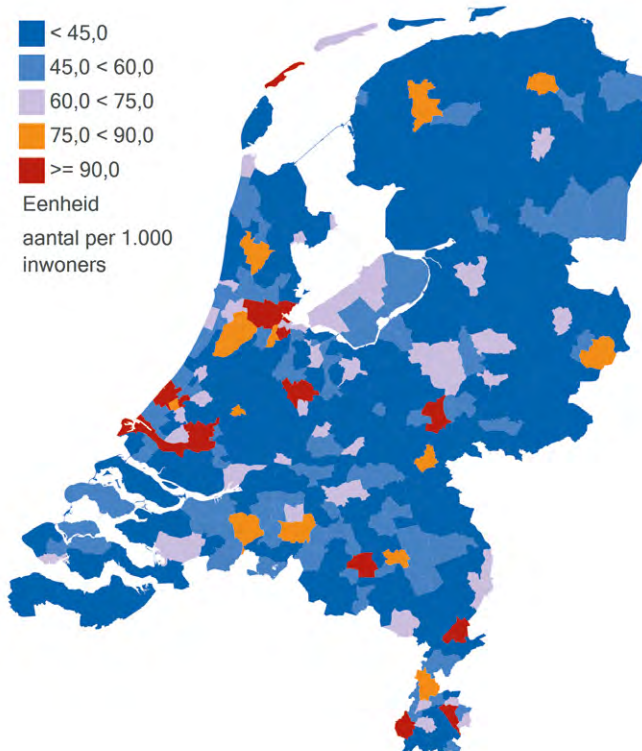


Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Wanneer we kijken naar de statistieken van de geregistreeerde criminaliteit, zien we een dalende trend. Ook wanneer we dit bekijken voor diverse klassen van gemeentegrootte in figuur 3, wijzen de cijfers erop dat het aantal misdrijven afneemt.

Als we het aantal misdrijven per 1.000 inwoners weergeven op een kaart, dan ontstaat het volgende beeld in figuur 4.

Figuur 4: Aantal misdrijven per 1.000 inwoners per gemeente in 2014

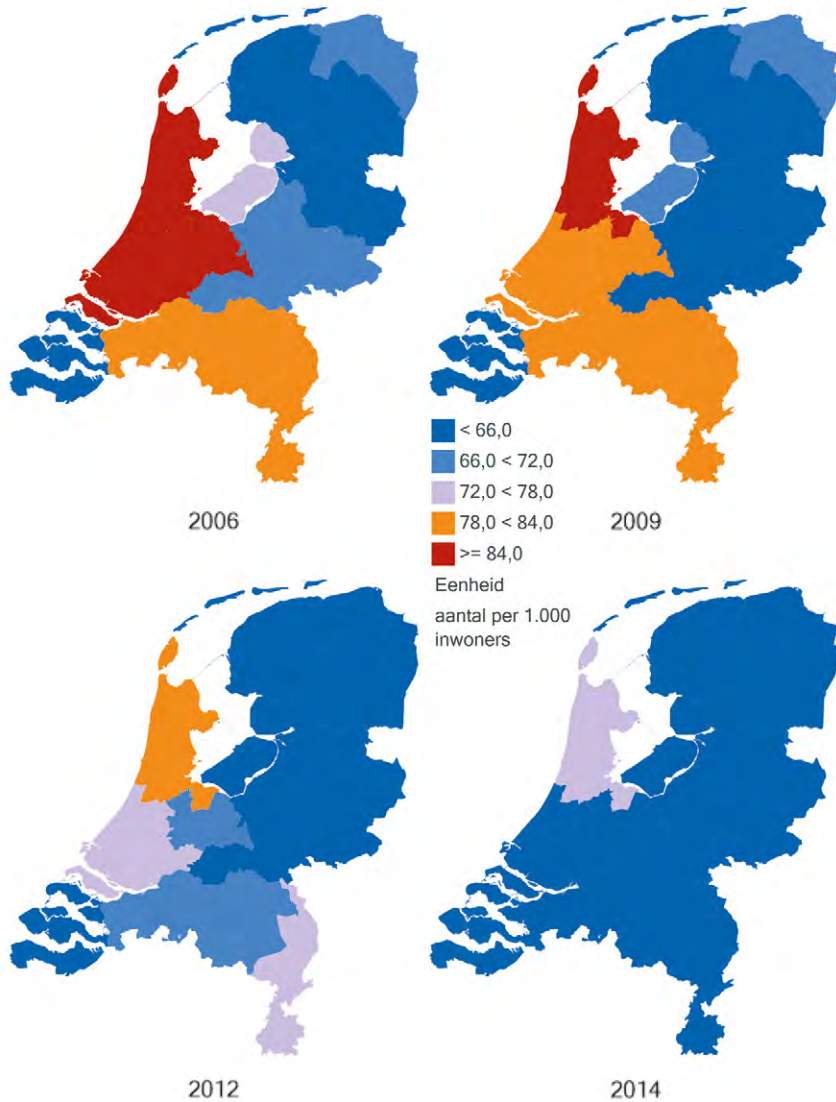


Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Duidelijk is dat het relatieve aantal misdrijven het hoogst is in de grote steden. Daarnaast 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.

Wanneer we de ontwikkeling van het aantal misdrijven per 1.000 inwoners bekijken per provincie in figuur 5 dan zien we dat de dalende trend zich in alle provincies manifesteert. Het meest opvallend is de situatie in de provincie Utrecht. Deze provincie behoort van de groep met het hoogste aantal misdrijven per 1.000 inwoners in 2006, nu tot de groep met het gemiddeld laagste aantal misdrijven per 1.000 inwoners.

Figuur 5: Aantal misdrijven per 1.000 inwoners per provincie in 2006, 2009, 2012 en 2014



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

De verschillen tussen de provincies lijken steeds kleiner te worden: steeds meer gebieden kleuren blauw. Met andere woorden, het aantal geregistreerde misdrijven neemt door het gehele land af.

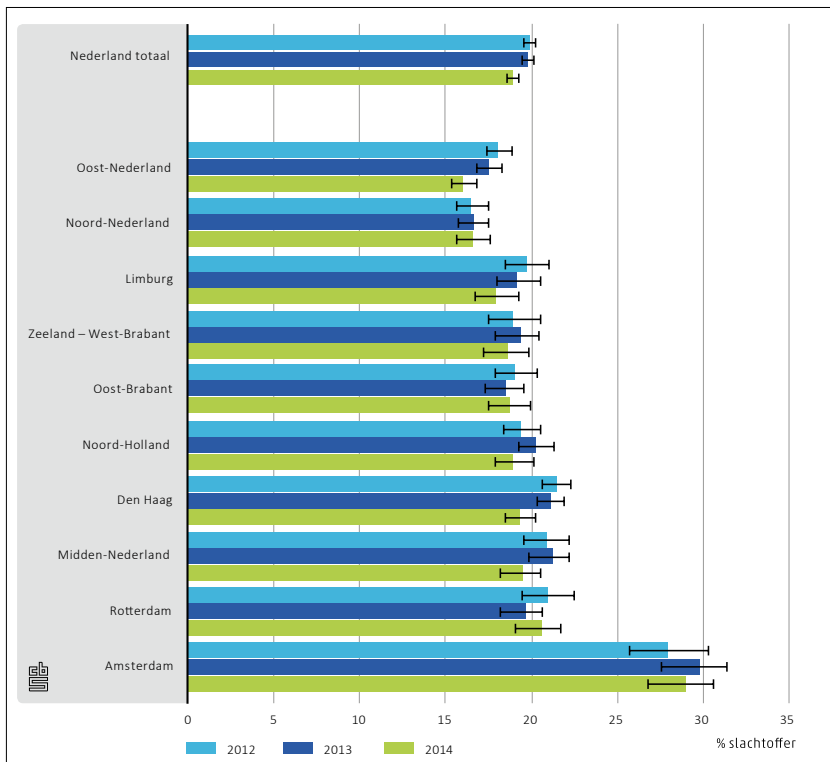
In ieder geval twee factoren kunnen hierbij nog een rol spelen. Ten eerste het slachtofferschap. Een misdrijf kan immers meerdere slachtoffers kennen. Daarnaast kan niet worden uitgesloten dat de aangiftebereidheid door de jaren heen

varieert. Dit kan ook leiden tot een lager aantal geregistreerde misdrijven. Hieronder wordt op een van deze factoren ingegaan: het slachtofferschap.

Ook geregistreerd slachtofferschap neemt licht af

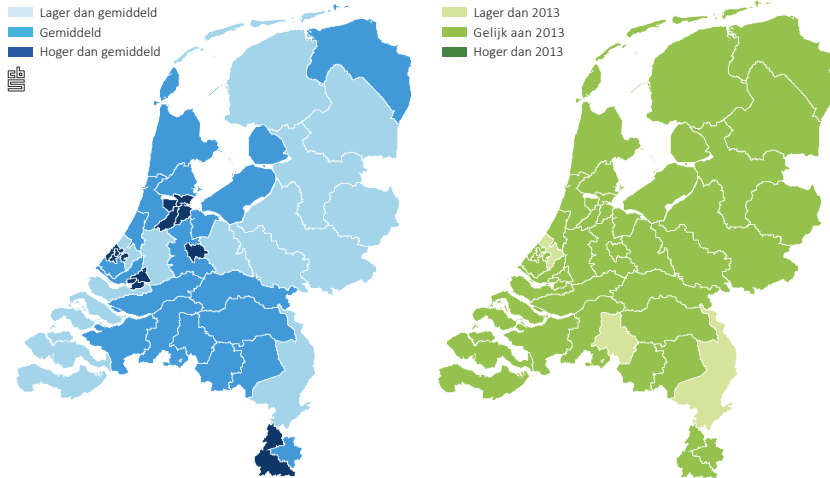
Zoals gezegd, bovenstaande cijfers over geregistreerde criminaliteit zeggen niet alles. We beschouwen hier het aantal misdrijven en niet het aantal slachtoffers van misdrijven. Als we de cijfers van de Veiligheidsmonitor 2014 over slachtofferschap erbij pakken, dan zien we in figuur 6 echter ook hier door de jaren heen (het betreft de jaren 2012, 2013 en 2014) een lichte afname in het geregistreerde slachtofferschap; van 19,8% in 2012 naar 18,9%. In de regionale politie-eenheden Rotterdam en Amsterdam ligt het geregistreerde slachtofferschap hoger dan het landelijk gemiddelde. Vooral de regionale eenheid Amsterdam springt eruit, zoals te zien is figuur 6 met cijfers uit de Veiligheidsmonitor 2014. Ook hier is zichtbaar dat vooral het noorden en oosten van het land lager dan gemiddeld scoren, nu op het gebied van slachtofferschap.

Figuur 6: Slachtofferschap naar regionale eenheid in 2012, 2013 en 2014



Bron: Veiligheidsmonitor 2014

Figuur 7: Slachtofferschap totaal, naar district ten opzichte van landelijk gemiddelde en 2014 ten opzichte van 2015



Bron: Veiligheidsmonitor 2014

4 Misdrijven naar categorieën

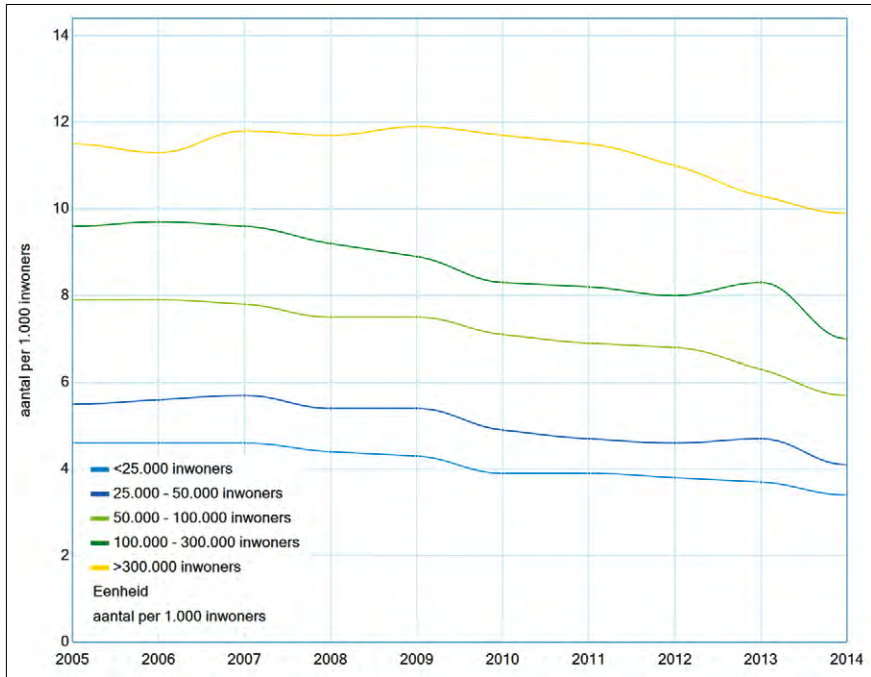
De trend in geweldsmisdrijven

In deze paragraaf bekijken we een aantal specifieke categorieën misdrijven om te zien of de geregistreerde misdrijven ook binnen deze categorieën de dalende landelijke toataaltrend volgen en hoe de spreiding door het land is. We kijken in deze paragraaf naar vier categorieën: geweld, drugs, (vuur)wapen en straatroof.

Aantal geweldsmisdrijven daalt het snelst in kleinere gemeenten

Het aantal geweldsmisdrijven toont een dalende trend in de periode 2005-2014 zoals te zien is in figuur 8. Wij zien dat, in de periode tussen 2005 en 2012 en in tegenstelling tot de ontwikkeling bij het totaal aantal misdrijven, het verschil tussen de gemeenten in de verschillende grootteklassen hier niet kleiner, maar juist iets groter is geworden. De dalende lijn zette immers stabielier door bij kleinere gemeenten. Uit de gegevens over 2013 en 2014 blijkt dat de vier grootste gemeenten (G4) aan een inhaalslag zijn begonnen, gegeven het sterker dalende verloop tussen 2011 en 2014.

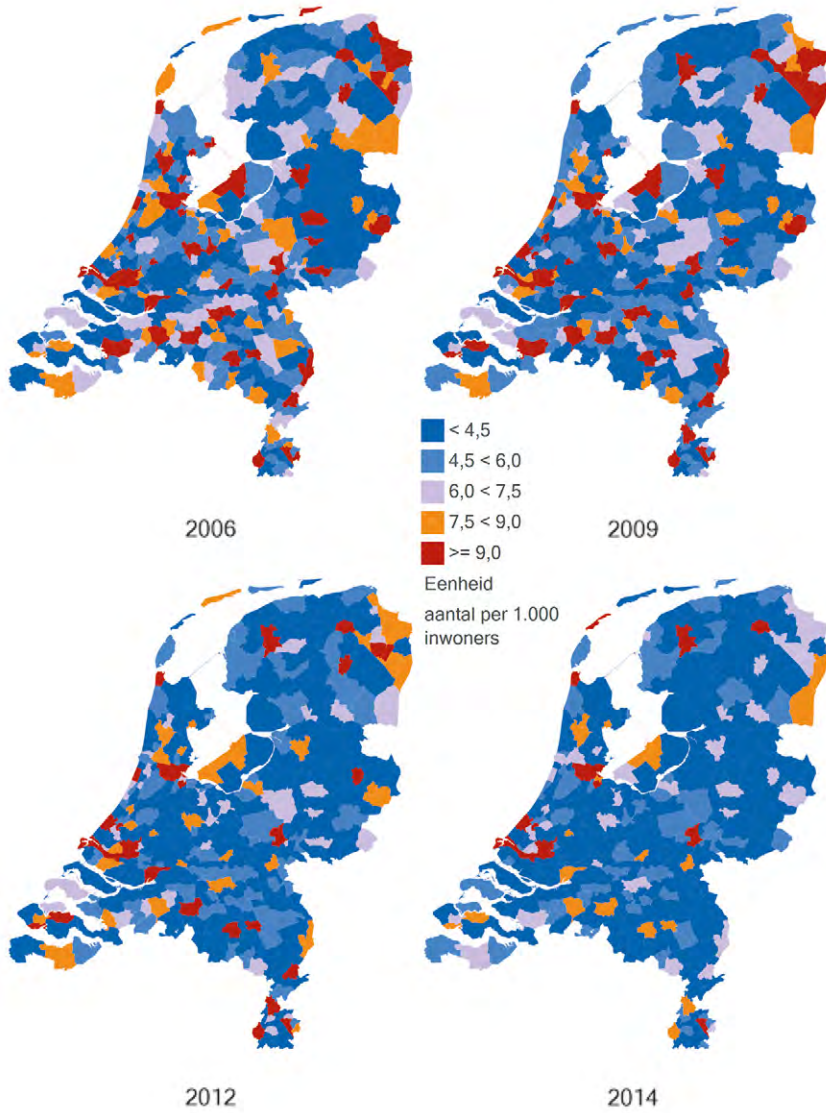
Figuur 8: Aantal geweldsmisdrijven per 1000 inwoners per gemeentegrootteklasse



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Als we kijken naar de verdeling van het aantal geweldsmisdrijven per 1.000 inwoners in het land, zien we geen eenduidig beeld. Opvallend is de situatie in de provincie Groningen. Het gemiddelde aantal geweldsmisdrijven is hier het hoogste van alle provincies, terwijl deze in buurprovincie Friesland het laagste is. Ook hier is zichtbaar dat de steden relatief de meeste geweldsmisdrijven kennen, met een uitzondering voor het oosten van de provincie Groningen. Daar is wel een lichte afname zichtbaar door de jaren heen.

Figuur 9: Aantal geweldsmisdrijven per 1000 inwoners per gemeente

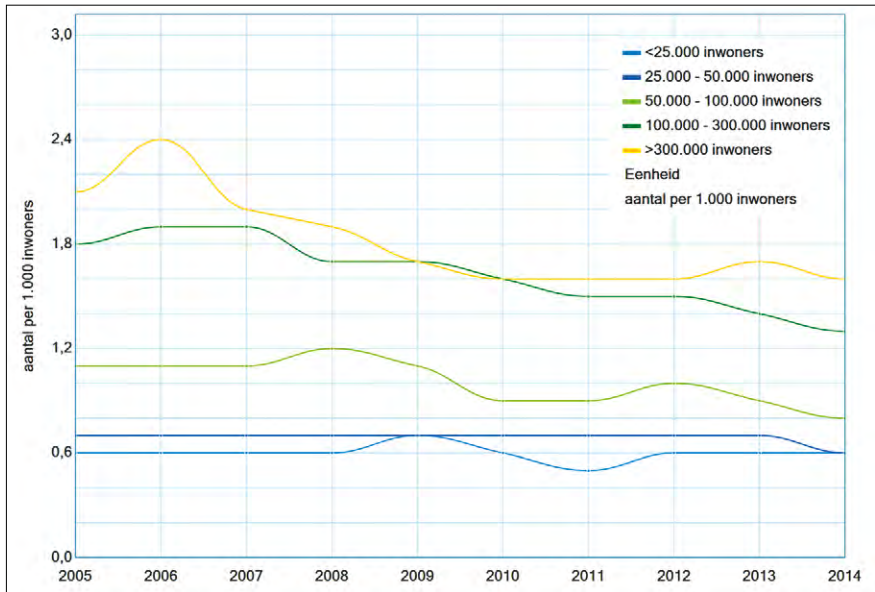


Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Aantal drugsdelicten neemt af, vooral in G4 gemeenten

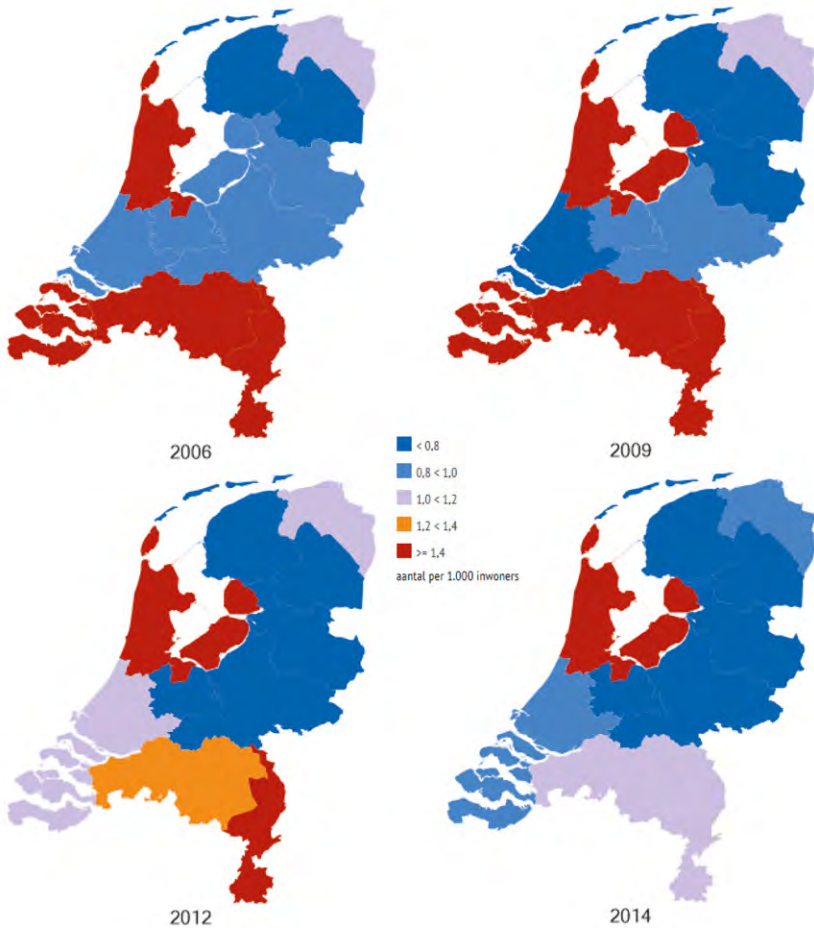
Het aantal drugsdelicten per 1.000 inwoners nam in de periode 2005-2014 af zoals te zien is in figuur 10. De sterkste daling kan worden gezien bij de grootste vier gemeenten, de gemeenten met meer dan 300.000 inwoners, en de 100.000+ gemeenten. In de andere gemeentegrootteklassen is het beeld redelijk stabiel.

Figuur 10: Aantal drugsmisdrijven per 1000 inwoners per gemeentegrootteklasse



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

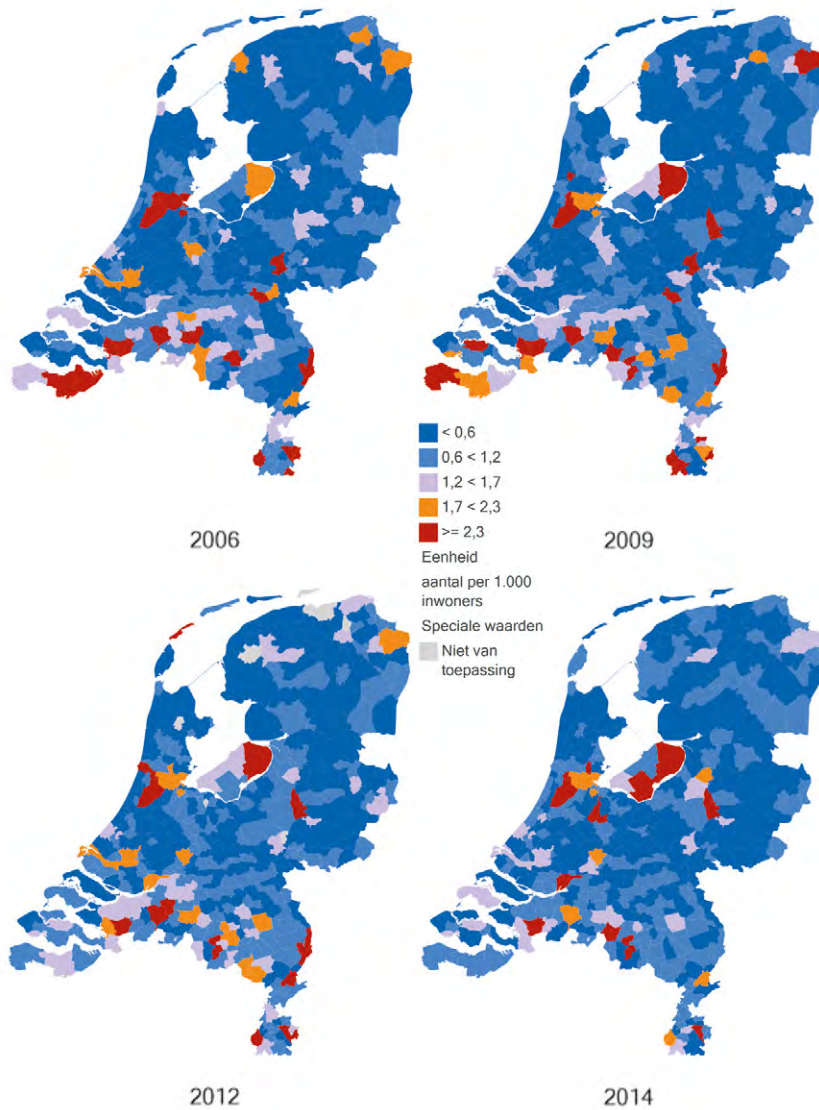
Figuur 11: Aantal drugsmisdrijven per 1000 inwoners per provincie



Bron: Waarstaatjegemeente.nl

Als we de ontwikkeling per provincie bekijken dan zien wij dat het aantal delicten per 1.000 inwoners in 2006 het hoogste was in Limburg, Brabant en in Noord-Holland. Dit is te zien in figuur 11. De situatie in de provincie Zeeland is het sterkst gewijzigd in positieve zin. Het aantal drugsmisdrijven is hier sterk gedaald. De enige provincie die een stijgende lijn laat zien, is de provincie Flevoland.

Figuur 12: Aantal drugsmisdrijven per 1000 inwoners per gemeente



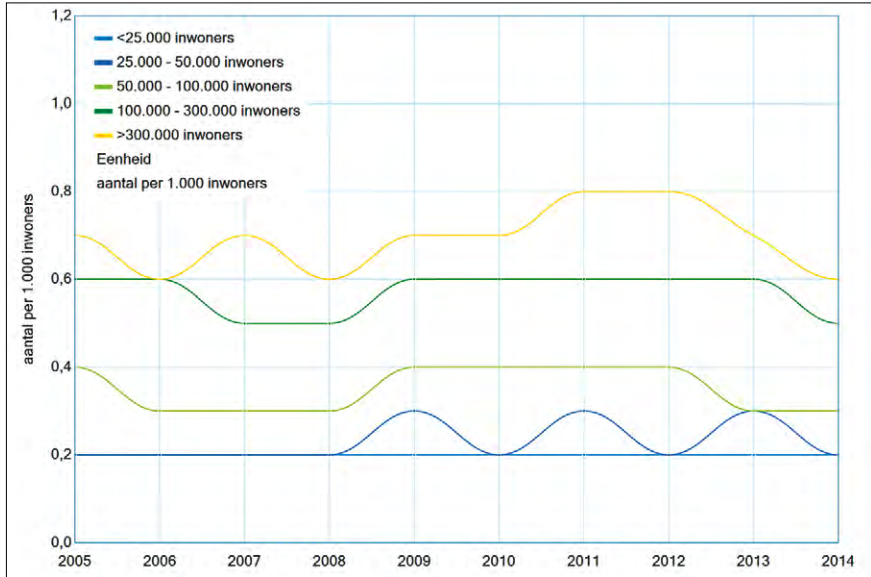
Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl)

Opvallend aan figuur 12 is dat daar waar geweld en het totale aantal misdrijven vooral plaatsvindt in alle grotere steden in Nederland, we bij deze categorie delicten dat niet in alle steden terugzien. Er lijkt sprake te zijn van een beperkt aantal gebieden waar deze vorm van criminaliteit zich concentreert: de grote (lucht)havengebieden: Amsterdam, Velzen, Oostzaan, Rotterdam en Haarlemmermeer (Schiphol). Daarnaast zien we het in Flevoland, Brabant en Limburg en Noordoost-Groningen.

Aantal (Vuur)wapendelicten stabiel

Als we naar het aantal (vuur)wapenmisdriften kijken zien we een tegengestelde trend ten opzichte van het totaal aantal geregistreerde misdrijven.

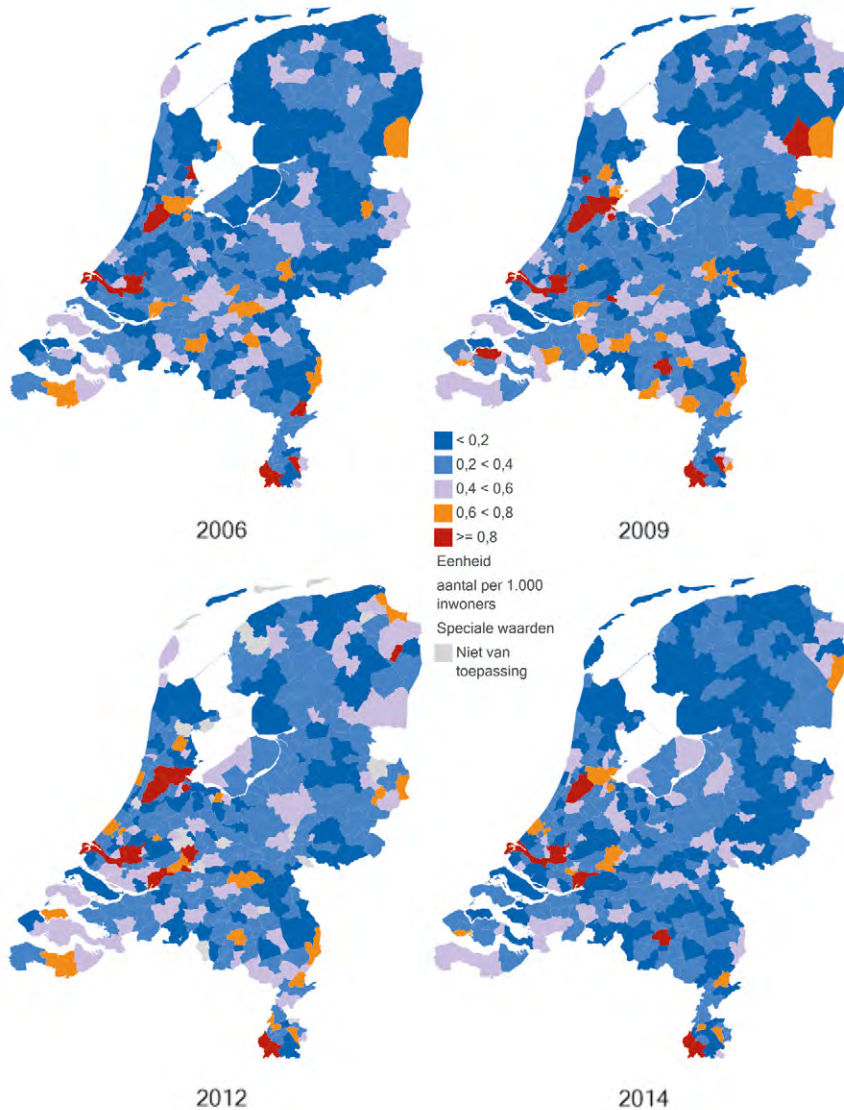
Figuur 13: Aantal (vuur)wapenmisdriften per 1000 inwoners per gemeentegrootteklasse



Bron: Waarstaatjegemeente.nl

We zien tot 2012 een redelijk stabiel beeld in plaats van een afname. In de vier grote steden zien we zelfs een lichte toename van het aantal geregistreerde misdrijven in deze categorie in de periode 2005-2012. In de laatste twee beschikbare jaren, 2013 en 2014, zien we een dalende lijn.

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



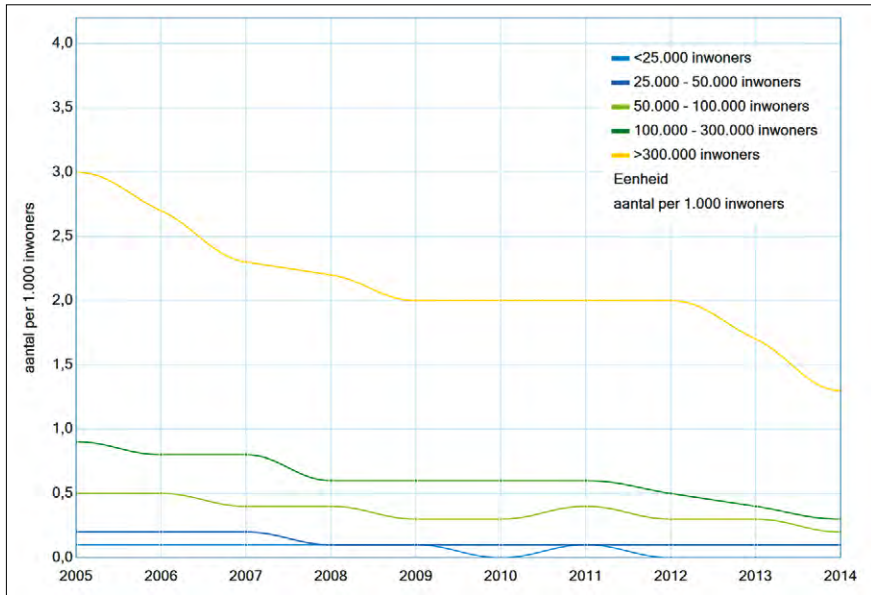
Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Als we naar figuur 14 kijken, dan zien we dat deze vorm van criminaliteit ook vooral in de steden voorkomt. Van de vier grote steden betreft het vooral Rotterdam en Amsterdam. Utrecht steekt daar in positieve zin bij af. Opvallend is verder de positie van gemeente Haarlemmermeer (wellicht door Schiphol) en een aantal gemeenten in Limburg.

Aantal straatroven daalt in grote steden

Voor de categorie straatroven geldt dat er dat er een duidelijke dalende trend te zien is in de periode 2005-2014. De afname is met name opvallend in de grote steden (meer dan 300.000 inwoners): het aantal geregistreerde berovingen op straat is gedaald van 3 per 1.000 inwoners naar 1,3 per 1.000 inwoners.

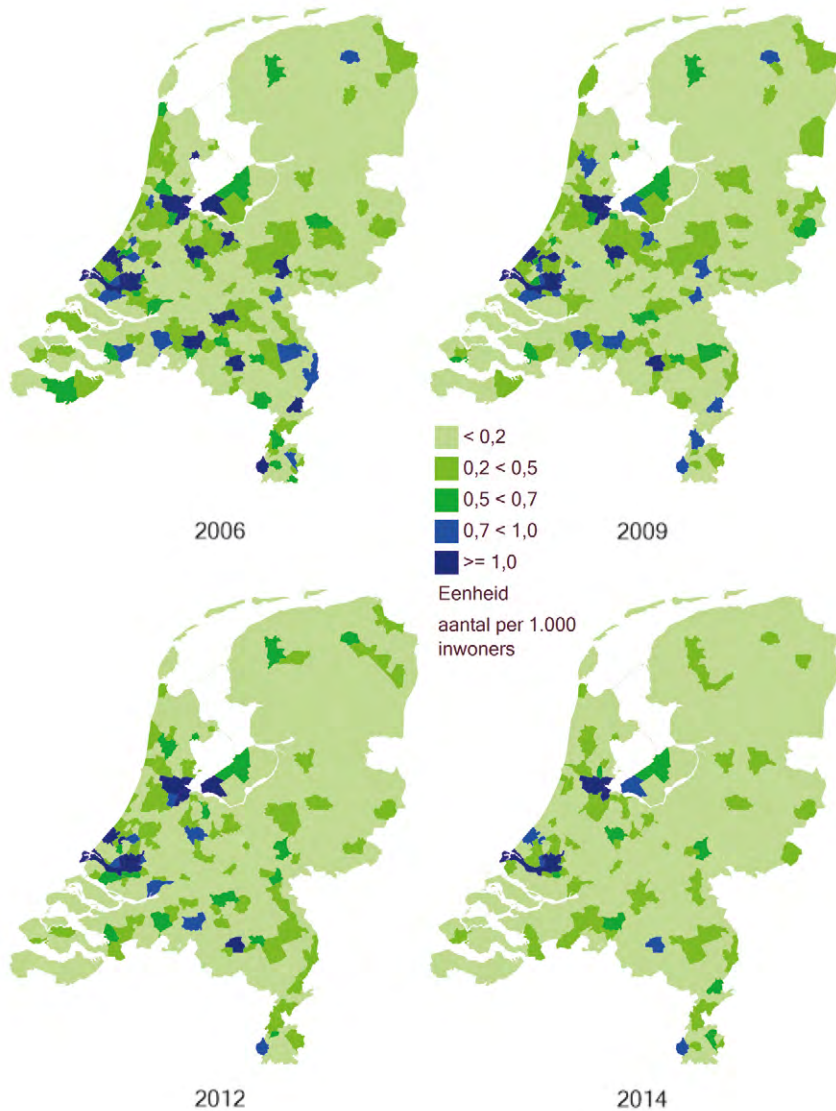
Figuur 15: Straatroof per gemeentegrootteklasse



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Wanneer we kijken naar de ontwikkeling van het aantal berovingen op straat, dan valt op dat de grotere steden duidelijk naar voren komen. In veel gemeenten met kleinere inwoneraantallen komt dit nauwelijks voor. Daar staat tegenover dat het aantal straatroven wel een flinke daling kent de afgelopen jaren in de grote steden als gevolg van gerichte inzet op dit onderwerp.

Figuur 16: Straatroof per 1.000 inwoners per gemeente



Bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl

Wat opvalt is dat het hier ook net als bij geweldsmisdrijven niet om alle steden lijkt te gaan, maar om een aantal specifieke gemeenten of regio's zoals blijkt uit figuur 16. Overigens gaat het hier om een nog kleiner aantal gemeenten dat de problematiek nadrukkelijk kent. Dit type criminaliteit lijkt op basis van deze cijfers zich voornamelijk in steden in de Randstad voor te doen. Ook hier valt op dat Utrecht het binnen de G4 relatief goed doet.

Tot slot

Nederland is veiliger geworden

In algemene zin kan worden gesteld dat Nederland de afgelopen periode objectief gezien veiliger is geworden. Als we kijken naar geregistreerde misdrijven en naar het slachtofferschap dan zien we bij beide een (lichte) daling. De aangiftebereidheid is echter niet meegenomen in deze beschouwing. Dit zou een factor kunnen zijn die deze cijfers kan beïnvloeden, zowel positief als negatief. De blijvende inzet van onder andere gemeenten en samenwerkingspartners om criminaliteit te bestrijden lijken hun vruchten af te werpen.

Geweldsmisdrijven vooral een stedelijk fenomeen

Veel van de hier gepresenteerde categorieën misdrijven spelen zich voornamelijk in de steden af. Bij geweldsmisdrijven en meer nog bij straatroof beperkt het zich tot een klein aantal, veelal Randstedelijke, gemeenten.

Voor geweldsmisdrijven zien we op basis van de gepresenteerde cijfers dat het verschil tussen grotere en kleinere gemeenten toe lijkt te nemen. Of grotere gemeenten met een inhaalslag in de bestrijding van deze vorm van criminaliteit begonnen zijn, is uit de gepresenteerde cijfers nog niet te duiden, dit moet blijken uit nieuwere gegevens.

Voor drugsgerelateerde misdrijven is zichtbaar op basis van de gepresenteerde cijfers dat naast de zuidelijke provincies, met name ook Noord-Holland en in toenemende mate Flevoland hiermee geconfronteerd worden.

Onveiligheidsgevoelens bewegen niet mee met 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. Daarmee is nogmaals vast komen te staan dat andere factoren dan alleen de objectieve veiligheid een belangrijke rol spelen bij onveiligheidsgevoelens.

Wel zien we een aantal overeenkomsten tussen objectieve veiligheid en onveiligheidsgevoel als we naar de kaart van Nederland kijken. Zo is zichtbaar dat onveiligheidsgevoelens in de grotere steden hoger zijn dan in kleinere gemeenten. Dit spoort ook met het beeld dat het aantal geregistreerde misdrijven oplevert. Hetzelfde geldt in positieve zin voor het noorden en het oosten van het land. Objectief gezien is daar spraken van relatief minder criminaliteit en ook de onveiligheidsgevoelens lijken in die regio's lager te zijn. Dat geldt ook voor het slachtofferschap dat daar relatief lager is.

Ten aanzien van het slachtofferschap zien we net als voor de geregistreeerde criminaliteit een daling. Wel is zichtbaar dat het slachtofferschap minder snel lijkt te dalen dan de afname van de geregistreeerde 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.

Eerste uitdaging gemeenten: bezuinigen met behoud van de integrale aanpak
Voor gemeenten blijft de uitdaging om ondanks bezuinigingen vast te houden aan de integrale aanpak van allerlei vormen van criminaliteit. Dat vraagt om goede samenwerking en het werken als één overheid. Ook nieuwe inzichten in effectieve bestrijdingsvormen moeten daartoe breed worden toegepast. Persoonsgerichte aanpakken die veelal bestaan uit een combinatie van straf en zorg lijken effectief te zijn. Maar ook het nadrukkelijker toepassen van gedragswetsenschappen zien we vaker opkomen (dit wordt ook wel 'nudging' genoemd). Het gaat daarbij niet meer uitsluitend om repressieve inzet, maar juist om handwijzen die gewenst gedrag stimuleren. Dat kan gaan over het inrichten van de omgeving, maar ook over andere vormen van toezicht en handhaving waarbij niet het punitieve aspect centraal staat, maar gewenst gedrag wordt 'uitgelokt'.

Tweede uitdaging gemeenten: bestrijding van onveiligheidsgevoelens

De tweede uitdaging blijft liggen in het bestrijden van gevoelens van onveiligheid. Deze gevoelens manifesteren zich in grotere mate in de verstedelijkte gebieden en lijken niet één-op-één beïnvloed te worden door het terugdringen van daadwerkelijke onveiligheid. Initiatieven om burgerbetrokkenheid te vergroten kunnen ook bijdragen aan het vergroten van het veiligheidsgevoel. Men kan zelf een steentje bijdragen en tegelijkertijd wordt ook voor de groep betrokken burgers heel duidelijk wat alle andere (overheids)partijen doen om de veiligheid in wijken en buurten te vergroten.

6 Gemeentelijke (digitale) dienstverlening en informatiebeleid

Jeroen de Ruig

De dienstverlening van gemeenten breidt zich steeds verder uit. Gemeenten krijgen steeds meer taken overgeheveld vanuit het Rijk en de provincie, zoals de taken in het sociale domein. Dit betekent uitbreiding van de huidige dienstverlening naar inwoners en bedrijven. De gemeentelijke informatievoorziening moet de dienstverlening optimaal ondersteunen en geen belemmering zijn in het realiseren van de dienstverleningsambities. De trend daarbij is om zoveel mogelijk dienstverlening op maat aan te bieden; “digitale zelfservice waar het kan, persoonlijk waar het moet”¹. Het vormgeven van digitale dienstverlening vereist veel van de informatievoorziening van de gemeenten. Daarom is een goede, veilige en accurate informatievoorziening van groot belang. Informatiebeleid is nodig om planmatig en gericht vorm te geven aan de ambities.

Gemeenten moeten nog een flinke slag maken om bij te blijven; de trends zien en erop acteren, de infrastructuur verbeteren, optreden als één overheid en bij al het handelen de inwoners en ondernemers centraal stellen. Dat betekent ook samenwerken op het gebied van informatievoorziening met UWV, Belastingdienst en andere uitvoeringsorganisaties. Veel gemeenten zijn al aan de slag. De opgave is zo snel mogelijk van elkaar te leren. Proactief, bottom-up, vraaggericht, collectief. Optimale samenwerking op digitaal gebied, ondersteunt de gemeentelijke autonomie bij de uitvoering van de kerntaken. Gemeenten, in samenwerking met VNG en KING werken aan een digitale agenda met projecten kunnen de ambities worden waargemaakt.

In dit hoofdstuk komt achtereenvolgens aan bod:

1. De volwassenheid van digitale dienstverlening
2. Verbetering dienstverlening door informatievoorziening
3. Informatiebeveiliging
4. Gegevensuitwisseling sociaal domein
5. Transparantie tussen gemeenten

¹ Eén van de zes ambities van de Vereniging Directeuren Publiekszaken in de Overheidsbrede Dienstverlening 2020

1 De volwassenheid van digitale dienstverlening

In het regeerakkoord is als belangrijke doelstelling opgenomen dat de dienstverlening door de overheid beter moet. Burgers en bedrijven moeten uiterlijk in 2017 digitaal zaken kunnen doen met de overheid. In het overheidsbrede Programma Digitaal 2017 werken het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Economische Zaken nauw samen met de andere overheidsorganisaties, om deze doelstelling van het Kabinet te realiseren.

Om een beeld te krijgen hoe het staat met de digitale dienstverlening, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken een onderzoek laten 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.

Definitie volwassenheidsniveaus

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.

Figuur 1: Beschrijving van vijf volwassenheidsniveaus van een (digitaal) product

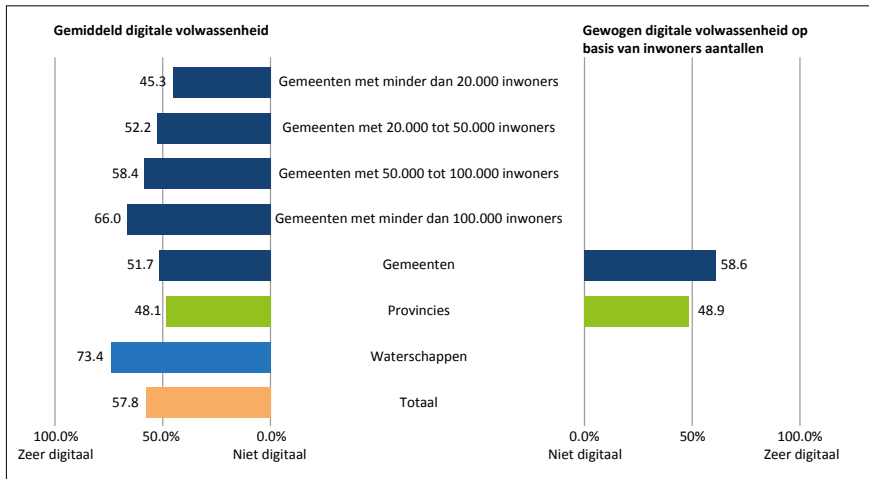
Volwassenheidsniveau	Omschrijving
Niet digitaal alleen informatie 0%	Het aanvraag(formulier) is niet digitaal beschikbaar en op de website is alleen informatie over het product.
Digitaal downloaden (pdf) en printen 33%	Digitaal downloaden van het aanvraagformulier waarbij de inzet van een printer nodig is om de aanvraag te verwerken (bijvoorbeeld voor het ondertekenen van de aanvraag).
Digitaal downloaden, invullen en weer verzenden 66%	Mogelijkheid om digitaal de aanvraag in te dienen door middel van bijvoorbeeld een web-formulier, hierbij is de inzet van een printer niet nodig.
Achter DigiD of eHerkenning 100%	De website geeft de mogelijkheid gebruik te maken van een voor ingevuld formulier en digitaal opsturen/uploaden.
Product niet kunnen waarnemen	Indien er geen informatie over het product beschikbaar is doordat bijvoorbeeld het product niet bestaat of er wordt vermeld dat het product niet van toepassing is voor de organisatie (door bijvoorbeeld deregulering). De waarnemingen die in deze volwassenheidscategorie vallen geïnclassificeerd en tellen niet mee in de berekeningen van de gemiddelden.

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 43 unieke producten onder-

zoekt. Hiervan zijn 19 specifiek voor burgers en 12 specifiek voor ondernemers. Twaalf producten hebben betrekking op beide doelgroepen. In totaal zijn 55 producten onderzocht².

De gemeenten scoren 51,7% op basis van de 55 onderzochte producten. Figuur 2 beschrijft de totaalscore voor alle medeoverheden³.

Figuur 2: Totaalscore van medeoverheden op de digitale volwassenheid



Bron: Ministerie van BZK

Bij alle medeoverheden scoren burgerproducten hoger dan producten voor ondernemers. Het verschil met 13,6% is bij gemeenten het grootst. Figuur 3 geeft de digitale volwassenheid voor de verschillende type overheidsorganisaties per doelgroep weer.

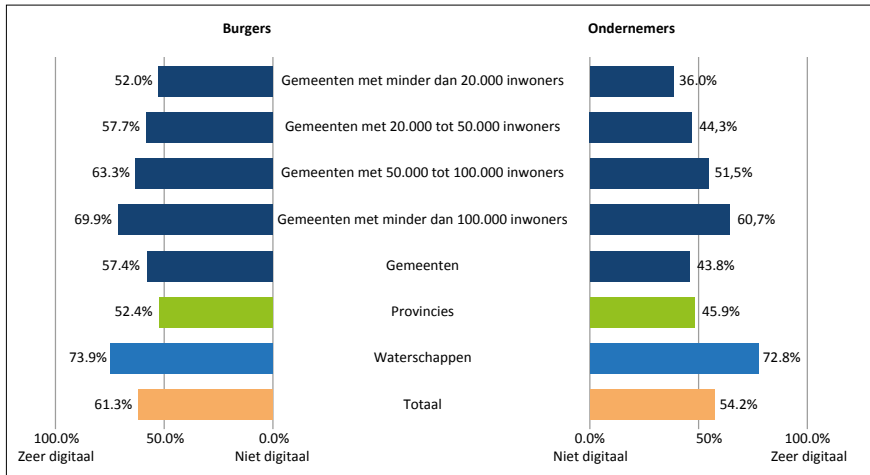
Op basis van de uitkomsten van het onderzoek zijn de volgende conclusies getrokken ten aanzien van de gemeenten:

- De variatie in de digitale volwassenheid tussen gemeenten is groot. Er zijn gemeenten die hoger dan 80% scoren terwijl er ook gemeenten zijn die lager dan 20% scoren.
- Over het algemeen scoren gemeenten met meer inwoners hoger dan kleinere gemeenten.

2 Deze meting is eind 2014 uitgevoerd. In verband met de decentralisaties van de zorgtaken naar gemeenten, zijn de producten die daaraan zijn gerelateerd buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek. Naar verwachting zal het onderzoek eind 2015 worden herhaald.

3 De status per gemeente zal binnenkort worden opgenomen op Waarstaatjegemeente.nl.

Figuur 3: Gemiddelde digitale volwassenheid per doelgroep (burgers en ondernemers)



Bron: Ministerie van BZK

- Binnen de gemeenten scoren burgerproducten met 57,4% hoger dan producten voor ondernemers met 43,8%.
- Elf van de 55 producten hebben een score hoger dan 80%. Zeven producten scoren 25% of lager.

Digitale volwassenheid per product

Wanneer we kijken naar de producten met de hoogste digitale volwassenheid voor inwoners dan scoort het product 'Melding openbare ruimte' het hoogst met een percentage van 95,8%. Daarna volgen de producten 'Taxatieverslag WOZ opvragen/inzien', 'Uittreksel BRP' en 'Verhuizen binnen gemeente'. Alle met digitale volwassenheidsniveaus van boven de 90%. Het laagste scoort het product 'Voorrangverklaring woningzoekende' met een percentage van 6,4%. Dit is gebaseerd op 293 waarnemingen, dit product is dus bij 110 gemeenten niet waargenomen. In figuur 4 vindt u de digitale volwassenheid per product weergegeven voor burgers.

Figuur 4: Overzicht digitale volwassenheid per product voor burgers

	Burger producten	Digitale volwassenheid	Aantal keer waargenomen
1	Melding openbare ruimte	95,8%	396
2	Taxatieverslag WOZ opvragen/inzien	94,6%	401
3	Uittreksel BRP	93,8%	399
4	Verhuizen binnen gemeente	92,0%	403
5	Aanvragen afschrift /uittreksel geboorte akte (uittreksel burgerlijke stand)	89,0%	402
6	Aanvraag bijstandsuitkering	85,3%	389
7	Afval, afvalkalender (digitaal inzien of aanvragen)	84,2%	398
8	Hond, aanmelden (hondenbelasting)	82,9%	278
9	Gevonden of verloren voorwerpen	80,6%	395
10	Contactformulier	73,7%	403
11	Naamgebruik veranderen	69,6%	388
12	Automatische incasso aanvragen voor het betalen van gemeentelijke belastingen	59,5%	383
13	Parkeervergunning voor bezoekers regelen	55,1%	87
14	Parkeervergunning aanvragen	52,7%	200
15	Kleine evenementenvergunning aanvragen	51,2%	90
16	Afspraak maken aanvragen paspoort	50,2%	402
17	Klacht indienen	50,1%	401
18	Kwijtschelding OZB aanvragen (gemeentelijke belasting)	49,7%	391
19	Bezwaarschrift indienen i.h.k.v. Algemene Wet Bestuursrecht (AWB)	46,0%	387
20	Verhuizen, toestemming hoofdbewoner voor inwoning	45,6%	308
21	Aanvragen vergoeding leerlingenvervoer	43,0%	394
22	Gebruik openbare straat	39,8%	222
23	Parkeeronthefing aanvragen	39,0%	97
24	Afspraak grof vuil	37,5%	353
25	Waarderingssubsidie aanvraag	37,5%	332
26	Paspoort, toestemming voor minderjarige	32,9%	402
27	Aanvragen Verklaring Omtrent Gedrag (VOG)	31,0%	401
28	Afvalcontainer aanvragen	27,1%	318
29	Rioolbeschikking opvragen/inzien	22,8%	377
30	Regelen ondertrouw	11,7%	402
31	Voorrangsverklaring woningzoekende	6,4%	293

Bron: Ministerie van BZK

Bij ondernemers scoort het product 'Aanvragen Verklaring Omtrent Gedrag (VOG)' het hoogst. Dit product is door veel gemeenten uitbesteed aan Justis. Deze dienst werkt met eHerkenning waardoor dit product een hoge score heeft, mits de website van de gemeenten een duidelijke verwijzing bevat naar de website van Justis. Daarna komt het product 'Taxatieverslag WOZ opvragen/inzien' met een digitale volwassenheid van boven de 90,6%. Ditzelfde product scoort bij burgers 4% lager. De laagste digitale volwassenheid wordt gescoord door het product 'Ventvergunning' met een percentage van 19,5%. Dit is gebaseerd op 136 waarnemingen, dit product is dus bij 267 gemeenten niet waargenomen. In figuur 5 is de digitale volwassenheid per product weergegeven voor ondernemers.

Figuur 5: Overzicht digitale volwassenheid per ondernemer product

	Ondernemersproducten	Digitale volwassenheid	Aantal keer waargenomen
1	Aanvragen Verklaring Omtrent Gedrag (VOG)	97,3%	401
2	Taxatieverslag WOZ opvragen/inzien	90,6%	399
3	Contactformulier	73,4%	403
4	Automatische incasso aanvragen voor het betalen van gemeentelijke belastingen	59,2%	382
5	Parkeervergunning voor bezoekers regelen	52,8%	85
6	Klacht indienen	49,7%	401
7	Parkeervergunning aanvragen	45,5%	197
8	Grote evenementenvergunning aanvragen	45,4%	401
9	Bezwaarschrift indienen i.h.k.v. Algemene Wet Bestuursrecht (AWB)	43,9%	387
10	Rioolaansluiting	41,7%	367
11	Gebruik openbare straat	39,1%	225
12	Parkeeronthefing aanvragen	37,6%	98
13	Waarderingssubsidie aanvraag	36,4%	366
14	Standplaatsvergunning aanvragen	36,0%	368
15	Kansspelvergunning aanvragen	34,9%	359
16	Marktvergunning	27,7%	306
17	Drank- en Horecawetvergunning aanvragen	27,3%	388
18	Speelautomatenvergunning	26,8%	349
19	Horecaexploitatievergunning aanvragen	26,2%	287
20	Terrasvergunning aanvragen	26,0%	299
21	Vergunning snuffelmarkt	23,5%	209
22	Rioolbeschikking opvragen/inzien	21,9%	377
23	Ontheffing sluitingstijden aanvragen	20,7%	331
24	Ventvergunning	19,5%	136

Bron: Ministerie van BZK

2 Verbetering dienstverlening door informatievoorziening

De laatste jaren zijn diverse landelijke voorzieningen ontwikkeld en geïmplementeerd door onder andere gemeenten. De status van de implementatie van de diverse landelijke voorzieningen bij gemeenten is interessant, maar geeft slechts een beeld of gemeenten daadwerkelijk in staat zijn om de landelijke voorzieningen te implementeren⁴. Belangrijker is te duiden wat de relevantie is van een landelijke voorziening (of een combinatie van voorzieningen) voor de dienstverlening van gemeenten aan inwoners en bedrijven. Hieronder lichten we drie landelijke voorzieningen nader toe. Daarbij geven we aan wat de voordelen zijn van de landelijke voorzieningen en de voordelen voor de gemeenten, inwoners en bedrijven.

Dienstverlening aan inwoners

Een landelijke voorziening die zich richt op digitale dienstverlening aan inwoners is MijnOverheid Berichtenbox. Eén van de zes ambities van de Vereniging van Directeuren Publiekszaken (VDP) is: "Alle overheidszaken goed en betrouwbaar geregeld via mijn.overheid.nl. Weg met al die digitale loketten en postbussen. Gewoon één platform waar de burger zijn gegevens bewaart, standaard-dienstverlening eenvoudig zelf regelt en bijhoudt, en ook bepaalt wie zijn gegevens mag gebruiken." Ook de VNG onderkent het belang van de Berichtenbox. Vanuit het I-NUP programma is de laatste jaren implementatieondersteuning geboden en ook de komende jaren zal dit het geval zijn in diverse programma's.

De Berichtenbox is een persoonlijke, beveiligde postbus op Mijnoverheid.nl voor alle elektronische berichten van de overheid aan individuele burgers. Steeds vaker worden schriftelijke berichten van de overheid vervangen door digitale berichten. De kracht van MijnOverheid Berichtenbox is dat het een centrale persoonlijke brievenbus is voor inwoners waar alle overheidsberichten in kunnen worden aangeboden. Burgers kunnen de berichtend met na inlog met hun DigiD inzien, bijvoorbeeld de belastingaanslag, een herinnering voor het verlengen van een paspoort of een herinnering voor het laten keuren van de auto.

De Berichtenbox kan gebruikt worden als formeel alternatief voor fysieke post – inclusief berichten met rechtsgevolgen. Dit in tegenstelling tot e-mailberichten. Post in de Berichtenbox heeft namelijk dezelfde juridische waarde als papieren post. Door het gebruik van de Berichtenbox worden de berichten en beschikkingen gegarandeerd afgeleverd (geen adres onbekend).

⁴ Als u wilt weten welke landelijke voorzieningen er zijn en welke zijn geïmplementeerd in uw gemeente kunt u dit op vinden op <http://www.waarstaatjegemeente.nl/monitors/nup-monitor>

Dit reduceert het aantal verkeerd of niet bezorgde berichten en beschikkingen.

De MijnOverheid Berichtenbox is beschikbaar en (grootschalig) implementeerbaar voor gemeenten. De VNG en KING ondersteunen gemeenten bij de implementatie van de Berichtenbox. Het aantal burgers met een Berichtenbox is gegroeid tot ruim 1 miljoen en dit aantal zal in de komende jaren als gevolg van grootschalig gebruik door de Belastingdienst, verder toenemen.

In figuur 6 is te zien dat de implementatie van MijnOverheid Berichtenbox door gemeenten vooral het laatste half jaar enorm toeneemt.

Figuur 6: Voortgang implementatie MijnOverheid Berichtenbox

Aansluitingen MijnOverheid Berichtenbox		
Organisatie	live per 1-11-2014	Live in apr 2015
# gemeente	3	84
# belastingsamenwerking	1	6

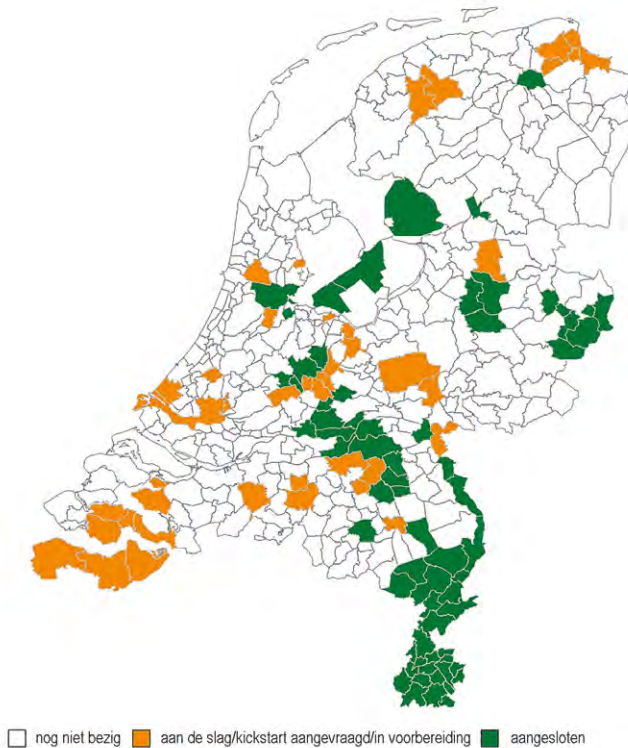
Bron: KING

Dit betekent dat 84 gemeenten in april 2015 de mogelijkheid hebben om digitale berichten en beschikkingen te sturen naar inwoners die akkoord zijn digitaal berichten te ontvangen in plaats van fysiek.

Besparingen dankzij de Berichtenbox

De Belastingdienst heeft eind 2014 voor het eerst de toeslagbeschikkingen massaal verzonden via de berichtenbox van MijnOverheid en daarover met de 6,8 miljoen klanten gecommuniceerd. De berichten over de inkomstenbelasting komen op een zelfde wijze aan de beurt. Ook de Sociale Verzekeringsbank, het UWV, de RDW, gemeente Amsterdam en de acht gemeenten van het gemeentelijke belastingkantoor Twente maken al gebruik van de berichtenbox. Dat betekent voor deze gemeenten een besparing van 1 euro per digitaal verzonden aanslag.

Figuur 7: overzicht van alle aangesloten gemeenten, inclusief de gemeenten die onder een (belasting)samenwerkingsverband vallen.



Bron: KING

Digitale dienstverlening aan bedrijven

Zoals burgers zich identificeren met DigiD, zo kunnen bedrijven zich identificeren met eHerkenning. Tilburg was de eerste gemeente in Nederland die aansloot op eHerkenning om de digitale dienstverlening aan ondernemers te verbeteren. Sindsdien zijn veel andere gemeenten en overheidsdienstverleners aangesloten. Ondernemers kunnen 7 dagen per week, 24 uur per dag online zaken doen met deze dienstverleners via hun digitale loket. Niet alleen kunnen zij online archieven inzien of informatie opvragen, in steeds meer gemeenten kunnen zij bijvoorbeeld ook een parkeer- of evenementenvergunning aanvragen, beveiligd persoonsgegevens opvragen of kunnen begrafenisondernemers digitaal aangifte doen van overlijden. eHerkenning maakt het online aanbieden van al deze diensten op een veilige manier mogelijk.

Doordat eHerkenning een centrale voorziening is die door alle partijen kan worden gebruikt, brengt het geen ontwikkel- en onderhoudskosten met zich mee voor individuele organisaties. Een eigen inlogvoorziening brengt veel kosten met zich mee voor onder andere het ontwikkelen en beheren van applicaties en het uitgeven van eigen inlogmiddelen.

Gemeenten kunnen diensten aanbieden middels eHerkenning en ook diensten afnemen van andere overheidspartijen. Gemeenten bieden o.a. de volgende producten aan:

- Toegang bedrijvenloket van gemeente
- E-formulier subsidie
- Ontheffing sluitingstijd
- Overlijdensmelding door uitvaartbranche
- Aanvraag parkeervergunning bedrijven
- Aanvraag evenementen vergunning
- Aanvraag drank en horecavergunning

Gemeenten worden vanuit VNG en KING ook in 2015 ondersteund bij de implementatie van eHerkenning. Op dit moment zijn ongeveer 130 gemeenten⁵ voorzien van eHerkenning zoals te zien is in figuur 8. Dat betekent dat deze gemeenten de hierboven genoemde producten kunnen aanbieden aan organisaties.

Landelijk zijn er bijna 200.000 inlogs voor eHerkenning verstrekt, zodat deze personen kunnen handelen namens een organisatie. Afgelopen jaar is 1,6 miljoen keer ingelogd via eHerkenning bij alle overheidsdienstverleners. Het laatste half jaar zien we een toename in de aanvraag naar aansluitingen op eHerkenning door gemeenten. De verwachting is dat voor het eind van 2015, 200 gemeenten eHerkenning hebben geïmplementeerd.

Digitaal aangifte doen van overlijden

In oktober is de Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand door de Eerste Kamer aanvaard. Dankzij deze wet en met behulp van eHerkenning kunnen uitvaartverzorgers in alle gemeenten digitaal aangifte doen van overlijden. Een succesvolle pilot heeft laten zien dat dit niet alleen de administratieve lasten voor de uitvaartbranche vermindert (75% tijdswinst bespaart circa 3,5 miljoen), maar ook voor de afdelingen Burgerzaken van gemeenten. De aangiftes komen digitaal binnen en kunnen digitaal worden verwerkt en opgenomen in de BRP.

⁵ Bron rapportage maart 2015

Figuur 8: Overzicht van de gemeente die eHerkenning hebben geïmplementeerd of in voorbereiding hebben



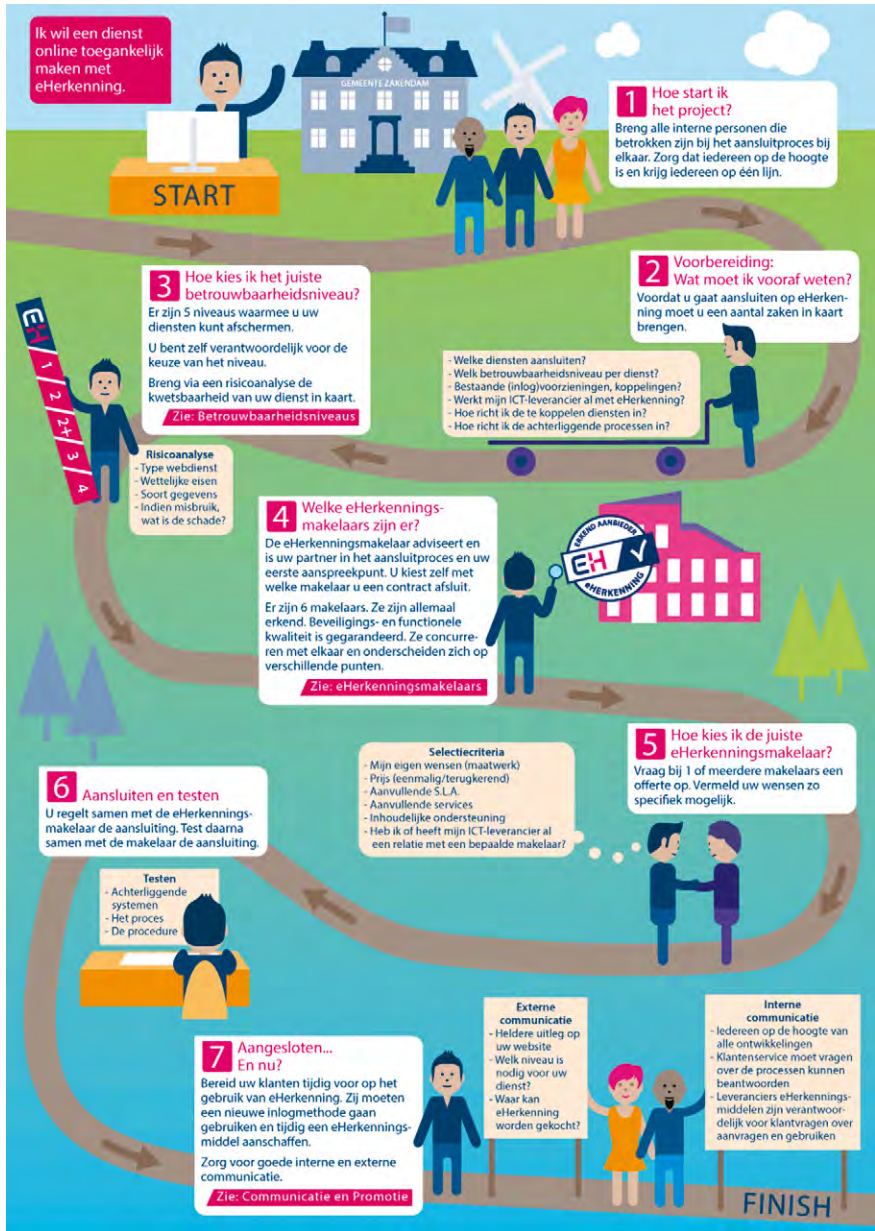
Bron: KING

Telefonische dienstverlening

Naast digitale dienstverlening is ook telefonie een belangrijk kanaal voor de dienstverlening vanuit de gemeente aan inwoners en bedrijven. Uit onderzoek van de Universiteit Twente uit het najaar van 2014 blijkt dat het telefoniekanaal nog altijd één van de belangrijkste kanalen is voor contact met de gemeente. Bijvoorbeeld in urgente situaties. Ook mensen die minder zelfredzaam of digitaal vaardig zijn, maken vaak gebruik van de telefoon om in contact te komen met de gemeente.

Eén van de kanalen die wordt ingezet voor een betere telefonische dienstverlening is het gemakkelijk te onthouden 14+netnummer. 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

Figuur 9: Implementatie stappenplan van eHerkenning

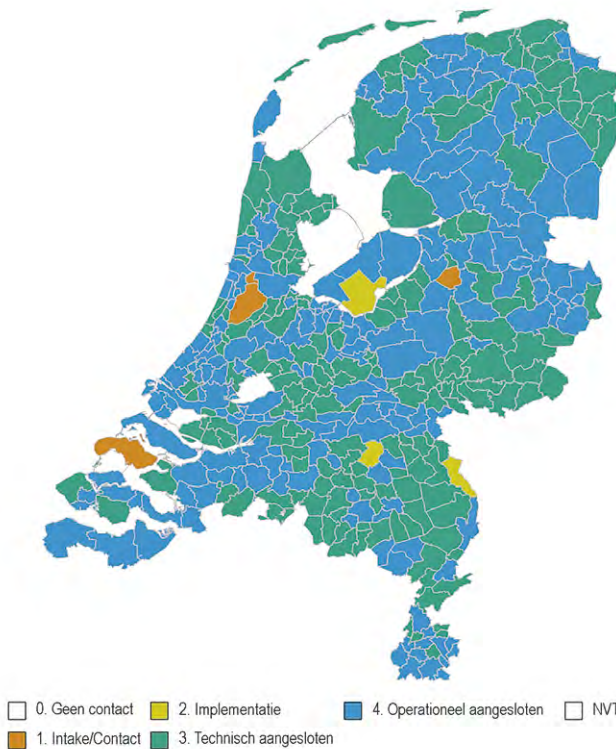


14+netnummer is onderdeel van de 14-reeks, de reeks telefoonnummers die zijn bedoeld voor 'Geharmoniseerde nummers voor diensten met een bijzonder maatschappelijk belang'. Andere nummers uit de 14-reeks zijn 1400 (Rijksoverheid), 14 088 (Antwoord voor Bedrijven) en 144 (Red een dier).

KING is in opdracht van VNG de beheerpartij voor het 14+netnummer. De inzet in 2014 was dat ten minste 80% van alle gemeenten voor het einde van het jaar aangesloten zou zijn op het 14+netnummer. Dat is gelukt.

Gedurende 2014 zijn 123 gemeenten aangesloten op het 14+netnummer. Totaal zijn op 31 december 2014 399 van de 403 gemeenten aangesloten op het 14+netnummer: 99% van het totaal aantal gemeenten.

Figuur 10: overzicht aansluitingen 14+netnummer 31 december 2014

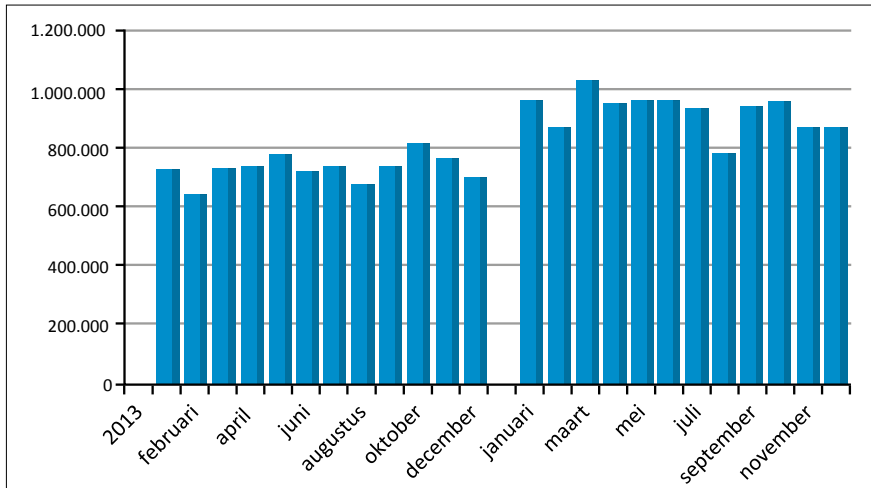


Bron: KING

Over het algemeen wordt de telefonische dienstverlening van de gemeente positief beoordeeld, blijkt uit het onderzoek van de Universiteit Twente. Ook over het 14+netnummer zijn mensen positief. Alleen de bekendheid van het nummer blijkt nog laag te zijn. Als aan inwoners van gemeenten die het 14+netnummer actief communiceren wordt gevraagd naar het telefoonnummer van de gemeente, noemt 12% het 14+netnummer. Communicatie aan de inwoners over het nummer verdient dus nog de aandacht. KING ondersteunt gemeenten hierbij met een communicatietoolkit.

De bekendheid is weliswaar nog laag, maar het nummer wordt zeer intensief gebruikt. In 2014 is in Nederland 10,8 miljoen keer gebeld met een 14+netnummer. Dit was een toename van 27% ten opzichte van de 8,5 miljoen telefoontjes in 2013. Deze stijging zet door in het eerste kwartaal van 2015, wat mogelijk te verklaren is door de telefonische klantcontacten in het kader van de decentralisaties.

Figuur 11: Aantal telefoontjes naar de 14+netnummers per maand in 2013 en 2014



Bron: KING/Universiteit Twente

Aansluiting op het 14-nummer is één stap; echter niet voor niets constateren de onderzoekers van de universiteit Twente dat “de dienstverlening die achter het nummer schuil gaat de volgende en meest belangrijke stap is”. De dienstverlening in het gemeentelijke KCC is dan ook waar gemeenten hard aan werken. Om het in 2013 vastgestelde Kwaliteitshandvest 14+netnummer navolging te geven, is in 2014 door KING de Kwaliteitsmonitor 14+netnummer ontwikkeld en aan gemeenten aangeboden. In 2014 hebben 127 gemeenten meegedaan aan de Kwaliteitsmonitor. Uit het onderzoek blijkt dat bij de KCC’s veel goed gaat, zo wordt 75% van de vragen in een keer beantwoord. Toch blijft er ruimte om te verbeteren; terugbelafspraken werden in 66% van de gevallen nagekomen.

3 Informatiebeveiliging

Gemeenten staan net als andere organisaties voor grote uitdagingen op het gebied van informatiebeveiliging. Gelukkig zijn gemeenten zich ook steeds meer bewust van de maatschappelijke en politieke risico’s die incidenten met zich meebrengen. Continuïteit van de gemeentelijke dienstverlening en het vertrouwen van burgers staan centraal als het om informatieveiligheid gaat. Zeker met de verdergaande digitalisering en de ambities van de overheid op dit vlak worden

risico's op cyberaanvallen en verstoringen steeds groter en is het belangrijk om informatiebeveiliging binnen de gemeente goed te regelen en te verankeren. De Informatiebeveiligingsdienst voor gemeenten (IBD) werkt er hard aan om samen met gemeenten data nog beter te beschermen.

De IBD is een gezamenlijk initiatief van de VNG en KING en actief sinds 1 januari 2013. De richt zich op bewustwording en concrete (incident)ondersteuning aangaande informatiebeveiliging. Alle gemeenten kunnen gebruikmaken van de producten en de generieke dienstverlening. Om elke gemeente gericht te kunnen helpen, heeft de IBD specifieke informatie nodig van elke gemeente. Hiervoor dient iedere gemeente zich officieel aan te sluiten bij de IBD. Het percentage aangesloten gemeenten op de IBD is 98%.

Uit onderzoek dat KING en VNG in 2014 hebben uitgevoerd naar het veiligheidsbewustzijn van gemeenten blijkt dat het veiligheidsbewustzijn van gemeenten is toegenomen. Alle gemeenten zijn gestart of hebben inmiddels een incidentmanagementproces voor informatiebeveiliging ingericht. Zo hebben gemeenten de Baseline Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten (BIG) vastgesteld als hét gemeentelijke basisnormenkader voor informatieveiligheid.

Visitatie

Om de bewustwording van de informatiebeveiliging te bevorderen wordt tijdelijk een visitatiecommissie in het leven geroepen onder leiding van Franc Weerwind, burgemeester van Velsen. Het doel van deze visitatiecommissie is het collectief verder verhogen en borgen van bestuurlijk bewustzijn en aandacht voor informatieveiligheid. Het stimuleren van het nakomen van de afspraken zoals beschreven in de resolutie "Informatieveiligheid, randvoorwaarde voor de professionele gemeente" en bewustzijn van de ambities en visie in deze agenda staan centraal. De visitatiecommissie zal gemeenten bezoeken, de eerste gesprekken zijn gepland in juni 2015.

4 Gegevensuitwisseling sociaal domein

Gemeenten zijn in 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Een deel van deze taken hadden zij daarvoor ook al, een deel hebben zij overgenomen van de Rijksoverheid.

Gemeenten moeten de nieuwe taken goed aankunnen en hebben daar een passende informatievoorziening voor nodig. Door de verschuiving van taken naar de gemeenten moeten ook de informatiestromen worden verschoven. Dit betekent dat gemeenten informatie moeten ontvangen van of verstrekken aan ketenpartners als zorginstellingen, politie en de SVB.



Om te voorkomen dat iedere gemeente gegevensuitwisselingsafspraken maakt met alle landelijke of regionale ketenpartners, is een Gemeentelijk Gegevensknooppunt (GGK) ontwikkeld. Ook zijn standaardkoppelvlakken gedefinieerd die bepalen hoe de gegevensuitwisseling moet plaatsvinden tussen de gemeentelijke applicaties en het GGK.

Eén van die gegevensstromen is de declaratiestroom van de zorgaanbieders naar gemeenten. Gemeenten geven opdracht aan zorgaanbieders om zorg te leveren aan burgers die daar recht op hebben. Zorgaanbieders factureren deze dienstverlening aan gemeenten.

Het berichtenverkeer is gestart in januari 2015. Het aantal personen, zorgproducten, beschikkingen en facturen zijn niet bekend. In een bericht kunnen namelijk meerdere beschikkingen, personen en facturen zitten. In totaal is 93% van de gemeenten aangesloten, het doel is om op 1 juli alle gemeenten aangesloten te hebben.

Op 21 april 2015 waren in totaal 71.000 berichten verzonden tussen zorgaanbieders en gemeenten. Het aantal gemeenten dat een bericht aan een zorgaanbieder verstuurd heeft is 146. In totaal hebben 324 gemeenten een bericht ontvangen van een zorgaanbieder. Zorgaanbieders hebben in totaal 723 berichten verstuurd aan gemeenten en hebben 1423 berichten ontvangen van gemeenten. De komende tijd blijft het aantal berichten toenemen en het GGK zal steeds meer soorten berichtenstromen ondersteunen.

Een gemeente communiceert gemiddeld met 14 zorgaanbieders. Een zorgaanbieder communiceert gemiddeld met 4 gemeenten. Hier zitten veel kleine zorgaanbieders tussen die met één gemeente communiceren, maar ook landelijke

aanbieders die met meer dan 200 gemeenten communiceren.

Figuur 12: Top 10 gemeenten met de meeste zorgaanbieders:

Nijmegen	119	Hilversum	51
Almelo	72	Utrecht	49
Enschede	70	Assen	46
Rotterdam	65	Haarlemmermeer	43
Rijssen-Holten	52	Wijchen	41

Bron: GGK

5 Transparantie tussen gemeenten

Informatiebeleid draagt bij aan het realiseren van de ambities van gemeenten. Gemeenten werken daarin samen middels een gezamenlijk referentiekader voor gemeentelijk informatiebeleid: GEMMA. GEMMA staat voor de GEMeentelijke Model Architectuur. Dit is de landelijke referentiearchitectuur voor gemeenten.

Op het vlak van informatievoorziening en ICT zijn gemeenten in hoge mate afhankelijk van hun leveranciers. Gemeenten kennen nauwelijks maatwerkoplossingen die onder eigen regie zijn vormgegeven. Het gemeentelijk applicatieportefolio bestaat voornamelijk uit standaardpakketten die door meerdere gemeenten worden gebruikt. De informatievoorziening is steeds meer modulair opgezet, diverse functies worden door meerdere domeinen binnen de gemeenten gebruikt. Daarbij is het belangrijk dat de diverse applicaties en (landelijke) voorzieningen informatie met elkaar kunnen delen. Het realiseren hiervan noemen we het koppelen van applicaties.

De leveranciers moeten zorgen voor het koppelen van pakketten onderling, maar ook met de basisregistraties en landelijke voorzieningen, zoals Mijnoverheid, DigiD, Digimelding en Digilevering en landelijke gemeentelijke initiatieven zoals het Gemeentelijk Gegevensknooppunt. Standaardkoppelvlakken zijn nodig zodat de gegevensuitwisseling volgens standaardafspraken verloopt.

De diversiteit in standaardpakketten is groot. Op dit moment zijn 709 pakketten van leveranciers geregistreerd in de GEMMA Softwarecatalogus⁶. Hierin staan de pakketten die door gemeenten gebruikt worden. Weergegeven wordt of ze voldoen aan de standaarden die gemeenten met elkaar hebben afgesproken.

6 De GEMMA Softwarecatalogus is een initiatief van KING ter bevordering van interoperabiliteit, hierin registreren gemeentelijk softwareleveranciers hun pakketten, planningen en compliancy op standaarden.

Gemeenten registreren ook de door hen gebruikte pakketten en koppelingen in de Softwarecatalogus. De Softwarecatalogus geeft dus inzicht in het gebruik van de diverse pakketten, maar ook in de interoperabiliteit⁷. Gemeenten kunnen bij elkaars gegevens om zo van elkaar te leren. Ook geeft het inzicht in de status van een gemeente als het gaat om zaakgericht werken of de mogelijkheid voor digitale dienstverlening. Daarnaast geeft het de mogelijkheid om de informatievoorziening te realiseren die past bij de ambities van de gemeenten. Transparantie is daarom belangrijk.

Inmiddels maken 390 gemeenten⁸ gebruik van de GEMMA Softwarecatalogus. Niet iedere gemeente vult de Softwarecatalogus even goed in en is even trouw in het bijhouden van de informatie. Om een beeld te krijgen hoe goed de Softwarecatalogus wordt gebruikt door de individuele gemeente hebben we een sterrenstelsel ontwikkeld.

Figuur 13: Sterrenstelsel Softwarecatalogus

Indicatie	Betekent	Criteria
*	u heeft zich aangemeld	Gemeente heeft een account
**	u heeft de softwarecatalogus uitgeprobeerd	Contactgegevens zijn ingevuld en 1 - 10 referentiecomponenten ⁹ gevuld NB: pas na invullen contactgegevens worden meerdere sterren toegekend
***	u heeft meerdere sectoren ingevuld	11-50 referentiecomponenten gevuld
****	u heeft inzicht in uw applicatielandschap	meer dan 51 referentiecomponenten gevuld
*****	u plant ook met de softwarecatalogus	minstens 10% van de pakketten hebben de status "Gepland" NB: het aantal "uit te faseren" pakketten telt niet extra mee bij de 5-sterren: er wordt vanuit gegaan dat daarvoor ook een nieuw pakket is gepland.

Door periodiek te meten kunnen we vaststellen of de transparantie van gemeenten toeneemt. De komende tijd brengen we de beschikbare informatie over gemeenten in meerdere bronnen dan de Softwarecatalogus met elkaar in verband. Denk hierbij aan gegevens in Waarstaatjegemeente.nl en Vensters voor bedrijfsvoering. Door diverse gegevens over gemeenten met elkaar te vergelijken en met elkaar te verbinden, zijn we nog beter in staat om samen met de gemeenten de

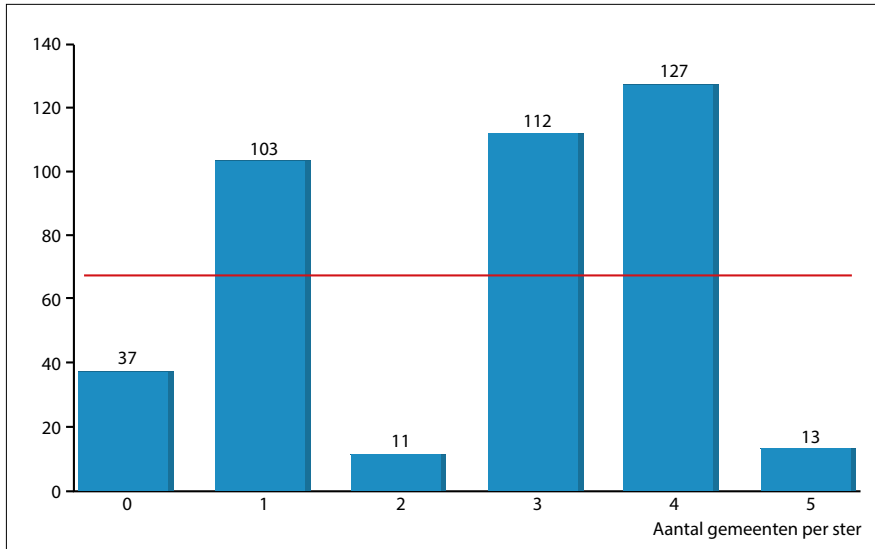
⁷ Interoperabiliteit is de mogelijkheid van verschillende autonome, heterogene systemen, apparaten of andere eenheden (bijvoorbeeld organisaties of landen) om met elkaar te communiceren en interacteren (Wikipedia).

⁸ Status op 29 april 2015.

⁹ Het GEMMA applicatielandschap kent 109 referentiecomponenten. Een referentiecomponent is een unieke functionaliteit, zoals zaakstelsel, burgerzakensysteem, regiesysteem, etc.

dienstverleningsambities waar te maken.

Figuur 14: aantal gemeenten die de softwarecatalogus ingevuld hebben



Bron: KING

Tot slot

In dit hoofdstuk is gekeken naar de staat van de gemeenten met betrekking tot de (digitale) dienstverlening en het informatiebeleid.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de volwassenheid van de digitale dienstverlening van overheidsorganisaties. Hieruit blijkt dat de variatie in de digitale volwassenheid tussen gemeenten groot is. Er zijn gemeenten die hoger dan 80% scoren terwijl er ook gemeenten zijn die lager dan 20% scoren. Over het algemeen scoren gemeenten met meer inwoners hoger dan kleinere gemeenten en binnen gemeenten scoren burgerproducten hoger dan producten voor ondernemers.

In paragraaf 2 gaven we aan hoe ver gemeenten zijn met de implementatie van voorzieningen waarmee de dienstverlening aan burgers en bedrijven wordt verbeterd. Veel gemeenten zijn al aangesloten op landelijke voorzieningen, al zijn er bij de MijnOverheid Berichtenbox nog veel voordelen te behalen voor gemeenten.

Op het gebied van informatieveiligheid is de laatste jaren een toegenomen bewustwording te zien, onder andere doordat gemeenten de Baseline Informa-

tiebeveiliging Nederlandse Gemeenten (BIG) vastgesteld hebben als hét gemeentelijke basisnormenkader voor informatieveiligheid. Toch is ook hier nog verbetering mogelijk. Daarom is een visitatiecommissie in het leven geroepen onder leiding van Franc Weerwind, burgemeester van Velsen met als doel het collectief verder verhogen en het borgen van bestuurlijk bewustzijn en aandacht voor informatieveiligheid.

Tot slot zagen we dat de informatiestromen op het gebied van het sociale domein door de verschuiving van de dienstverlening naar de gemeenten ook anders lopen. En dat samenwerking en daarmee transparantie tussen gemeenten van groot belang is om de enorme klus waar we voor staan te slechten.

7 De veranderende gemeentelijke organisatie als maatschappelijk partner

Bert Roes, Eveline Vat, Sander Mooij

Anno 2015 ontcom je er niet meer aan: het collegeprogramma of de program-mabegroting van elke gemeente beschrijft waarom en hoe de gemeente mee-beweegt met de ontwikkelingen in de maatschappij. Labels als Overheid 2.0, regisseren in plaats van uitvoeren, Het Nieuwe Werken maken duidelijk dat de werkwijze van gemeenten voor burgers, bedrijven en instellingen verandert.

Deze ambities over de rol voor gemeenten hebben niet alleen politieke en be-stuurlijke gevolgen, maar ook organisatorische. Wat doen gemeentelijke orga-nisaties bijvoorbeeld om 'rolflexibiliteit' bij het personeel te stimuleren? 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? Op welke manier werkt digitalisering door in de gemeentelijke organisatie?

Terugkijken om vooruit te komen!

In dit hoofdstuk proberen we deze vragen te beantwoorden. Daarvoor wordt informatie gebruikt die (vaak) door gemeenten zelf aangeleverd wordt, namelijk de Personeelsmonitor van het A+O fonds Gemeenten (VNG en vakorganisaties) en de database van Vensters voor Bedrijfsvoering. De Personeelsmonitor wordt jaar-lijks uitgevoerd onder alle gemeenten en heeft tot doel ontwikkelingen en trends op het gebied van P&O-beleid en -uitvoering in kaart te brengen.

Vensters voor Bedrijfsvoering¹ 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 110 gemeenten mee. Van de 66 gemeenten die zowel

1 www.venstersvoorbedrijfsvoering.nl. Op deze site ziet u ook welke gemeenten deelnemen.

in 2013 als in 2014 meededen, is de informatie gebruikt voor de analyses in dit hoofdstuk. De gegevens en scores van deelnemers zijn niet geheel openbaar², 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. Personele gevolgen als gevolg van bezuinigingen
3. Ziekteverzuim
4. Opleiding en ontwikkeling
5. Netwerksamenleving, informatisering, decentralisaties en maatschappelijk optreden

2 Gemeenten die deelnemen aan Vensters voor Bedrijfsvoering delen onderling hun scores op de indicatoren en de onderliggende data. Deze worden ontsloten via een afgeschermd omgeving op de website en via een app. In het recent verschenen magazine Vensters Open zijn wel diverse thematische cases van gemeenten opgenomen en toegelicht.

1 Ontwikkelingen op de gemeentelijke arbeidsmarkt

De economische crisis en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen hebben duidelijke gevolgen gehad voor de arbeidsmarkt. In vrijwel alle sectoren binnen de Nederlandse economie is de omvang van het personeelsbestand gedaald. Echter, in de publieke sector is de daling het grootst.

Sinds 2011 zit de gemeentelijke arbeidsmarkt op slot. Gemeenten bevinden zich in een duale situatie. Aan de ene kant zijn er grote maatschappelijke opgaven en krijgen gemeenten meer taken, bijvoorbeeld in het sociaal domein. Aan de andere kant worden ze geconfronteerd met bezuinigingen; meer doen met minder middelen. Dat vraagt om slimme oplossingen. De inspanningen van gemeenten om de dienstverlening te verbeteren door anders met informatie om te gaan, komen aan de orde in het hoofdstuk Dienstverlening en Informatiebeleid.

De personele bezetting bij gemeenten neemt al sinds 2009 af met in totaal 15.850 personen tot 168.490 personen (cijfers 2013).

Waar werken de gemeenteambtenaren?

De meeste ambtenaren werken bij de 193 (toenmalige) gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners. De vier grote steden samen hebben in 2013 23% van de gemeentelijke personeel in dienst.

Figuur 1: Personeelsbestand naar gemeentegrootteklasse

	Aantal gemeenten	Percentage van personeelsbestand
G4	4	23
>100.000 inwoners (excl. G4)	23	19
50.000 tot 100.000 inwoners	46	19
20.000 tot 50.000 inwoners	193	29
10.000 tot 20.000 inwoners	109	9
<10.000 inwoners	33	1

Bron: Personeelsmonitor Gemeenten 2013 (A+O fonds Gemeenten)

Size matters!

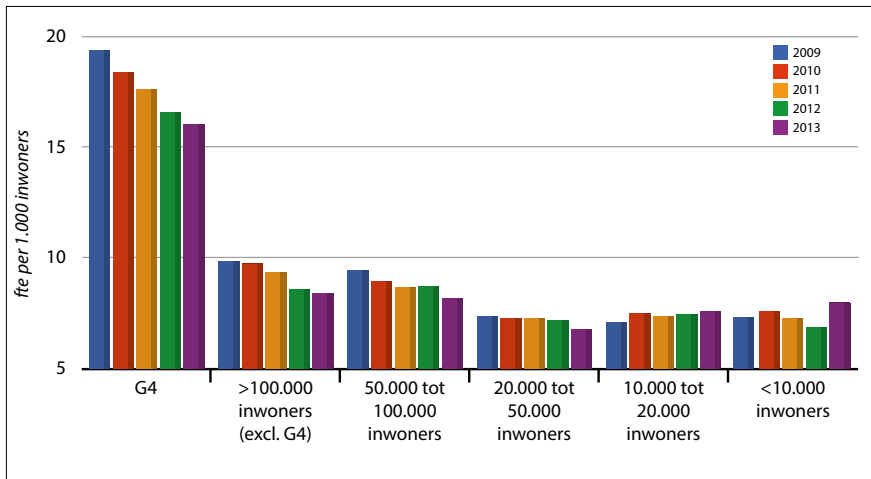
Grotere gemeenten voeren meer taken uit dan kleine gemeenten en voeren ook taken uit voor kleinere gemeenten, dus hebben zij ook relatief meer personeel dan kleinere gemeenten.

In de jaren voor 2013 was over het algemeen te zien dat naarmate het aantal inwoners van een gemeente groter is ook het aantal fte per 1.000 inwoners toeneemt.

In 2013 is echter zichtbaar dat het aantal fte per 1.000 inwoners gemiddeld het kleinst is bij gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners (6,8), terwijl de kleinste gemeenten 8,0 fte per 1.000 inwoners hebben.

Bij gemeenten met 50.000 of meer inwoners neemt het aantal fte per 1.000 inwoners weer toe. Dit kan worden verklaard door de toenemende complexiteit en het andere takenpakket, wanneer een gemeente een bepaalde omvang overstijgt. Verder voeren centrumgemeenten steeds vaker activiteiten uit namens kleinere gemeenten, waardoor deze hier zelf geen medewerkers voor in dienst hoeven te hebben. Bij de G4 is het aantal fte per 1.000 inwoners het grootst, namelijk 16,0.

Figuur 2: Ontwikkeling personeelsbestand per 1.000 inwoners



Bron: Personeelsmonitor Gemeenten 2013 (A+O fonds Gemeenten)

No!... Size doesn't always matter!

In de figuur 2 is de gemiddelde omvang gepresenteerd voor de verschillende categorieën. Op het moment dat gekeken wordt naar de spreiding van de omvang, valt op dat er grote verschillen zijn in het aantal ambtenaren per 1.000 inwoners.

Figuur 3: Aantal ambtenaren per 1.000 inwoners

Aantal fte per 1.000 inv.	Minimale waarde	Maximale waarde
0 - 20.000	5	8,3
20.000 - 50.000	4,7	9,2
50.000 - 100.000	5,9	11,1
100.000 +	6,2	18,8

Bron: Personeelsmonitor Gemeenten 2013 (A+O fonds Gemeenten)

Gemeenten met vergelijkbare inwonersaantallen verschillen sterk van elkaar in de aard en opgaven waar zij voor staan. De invloed van de demografische opbouw, sociale structuur, infrastructuur, etc. zorgen voor verschillende zwaartepunten in het gemeentelijk takenpakket. Maar ook de keuzes die gemeenten maken over de mate waarin zij taken zelf uitvoeren of juist buiten de gemeentelijke organisatie uitvoeren (regiegemeenten), zijn van invloed. Datzelfde geldt voor de keuzes die gemeenten maken over wat zij zien als taak voor de gemeente en welke rol zij daar zelf bij vervullen.

Leeftijdsverdeling (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 47,5 jaar. Bij de kleinere gemeenten is deze bijna 48 jaar, bij de G4 net iets meer dan 47 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 2013 laat de ontwikkeling van de leeftijdssamenstelling heel duidelijk zien.

Figuur 4: Ontwikkeling leeftijdssamenstelling personeelsbestand

	2009	2013
Jonger dan 25 jaar	3.217	1.467
25 tot 35 jaar	28.125	20.336
35 tot 45 jaar	51.101	43.473
45 tot 55 jaar	60.796	57.319
55 tot 60 jaar	27.830	27.281
60 jaar en ouder	13.267	18.613

Bron: Personeelsmonitor Gemeenten 2013 (A+O fonds Gemeenten)

Uit figuur 4 blijkt dat de groep van medewerkers boven de 60 sterk is toegenomen, daar waar alle andere leeftijdsgroepen kleiner zijn geworden. In 2013 werken ongeveer net zoveel 60 plussers bij gemeenten als medewerkers van 35 jaar of jonger.

Aandeel jongeren: een komen ... en gaan!

De vertegenwoordiging van medewerkers onder de 35 jaar is laag bij gemeenten en steekt schril af tegen die in andere sectoren van de Nederlandse economie.

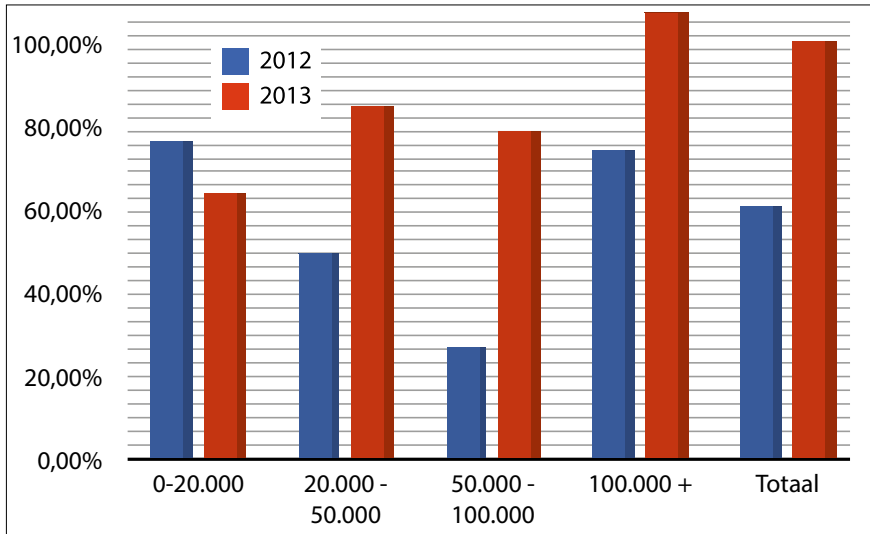
Figuur 5: Leeftijdopbouw medewerkers ten opzichte van Nederlandse beroepsbevolking



Bron: Personeelsmonitor Gemeenten 2013 (A+O fonds 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 is net zo groot als de instroom! Figuur 6 maakt dit duidelijk.

Figuur 6: Uitstroom jongeren als aandeel van instroom jongeren



Bron: Vensters voor Bedrijfsvoering, ICTUIKING

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.

De kleinere gemeenten waren nog wel in staat meer jonge medewerkers te werven dan die de organisatie verlieten.

De recente publicatie Vensters Open concludeert dat de ontgroening van de

gemeentelijke organisatie harder gaat de vergrijzing daarvan³. 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 euro..

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?

Instroom, doorstroom, uitstroom

Zoals aangegeven is de instroom laag. Datzelfde geldt voor de doorstroom van medewerkers. Ook de uitstroom is gering. Het aantal lange dienstverbanden neemt toe en is met gemiddeld 11,5 jaar in 2013 hoger dan het nationale gemiddelde van 10,6 jaar. Er lijkt daarmee weinig beweging te zitten in het personeelsbestand.

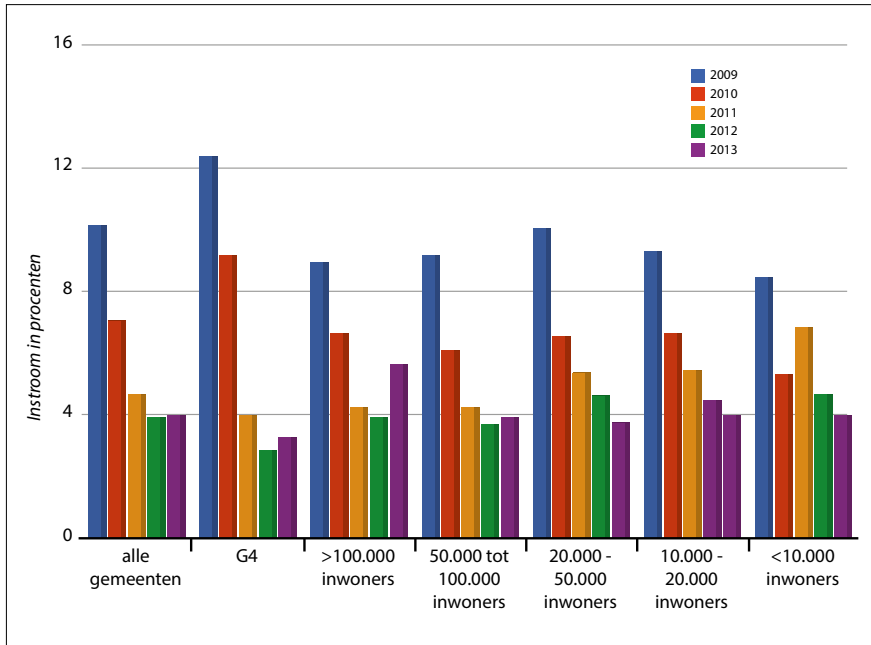
Veel gemeenten zoeken dan ook naar arrangementen om meer lucht en flexibiliteit in de organisatie te krijgen. Daarbij gaat het om maatregelen die de doorstroom van werknemers binnen de organisatie bevorderen en een positieve werking hebben op een gezonde in- en uitstroom. Nadrukkelijk speelt daarbij de wens om meer jongeren aan te kunnen stellen binnen de beperkte financiële ruimte die gemeenten nu hebben. Soms gaat het om tegengaan van jeugdwerkloosheid en wil men als gemeentelijke werkgever een voortrekkersrol vervullen op dat terrein. Maar gemeenten geven ook aan dat jongeren (kunnen) bijdragen aan een nieuwe cultuur en aan innovatie. Jongeren beschikken over nieuwe competenties die de organisatie (veelal) nog niet in huis heeft.

Instroom stijgt lichtjes

Voor alle gemeenten samen was het gemiddelde instroompercentage in 2013 4,1%. Dit is een kleine stijging ten opzichte van 2012. Er zijn opvallende verschillen als gekeken wordt naar gemeentegrootteklasse.

3 Magazijn Vensters Open, pagina 33

Figuur 7: Ontwikkeling instroom medewerkers



Bron: Personeelsmonitor Gemeenten 2013 (A+O fonds Gemeenten)

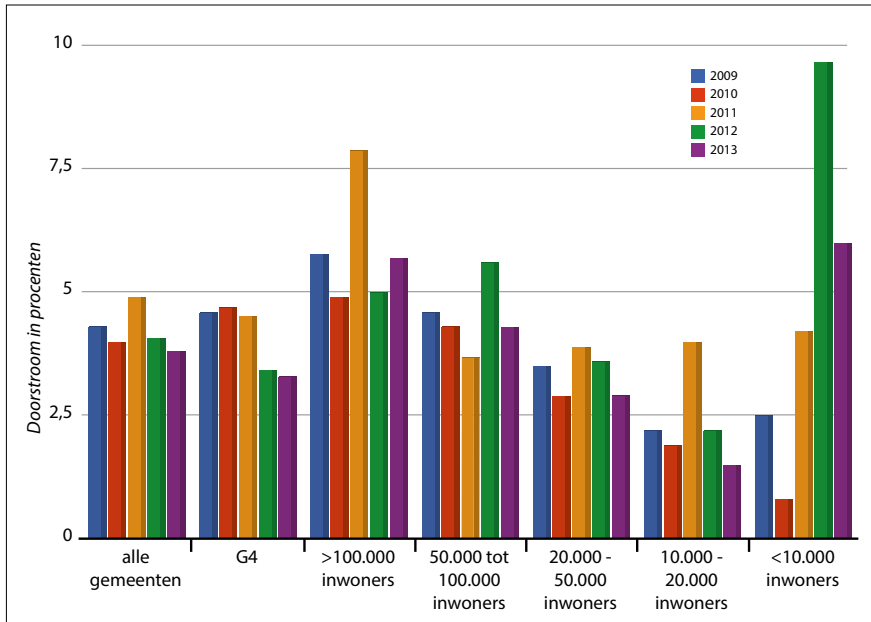
De instroom in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners daalde, waarbij de grootste daling te zien was in gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners. Daarentegen steeg de instroom in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (excl. G4). Daarmee komt in deze gemeentegrootteklasse een eind aan de dalende instroom. Ook bij de G4 nam de instroom toe. Ondanks de stijging in 2013, stromen er bij de G4 het minste aantal nieuwe medewerkers in. In 2011 en 2012 was dit ook al het geval. Dat is opvallend, aangezien de G4 in 2009 en 2010 nog het hoogste instroompercentage kenden. Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (excl. G4) kennen in 2013 het hoogste instroompercentage.

Doorstroom en mobiliteit lijkt te stagneren

In 2013 veranderde 3,8% van alle medewerkers in gemeenten van functie en/of afdeling.

Het doorstroompercentage is daarmee het laagst sinds 2009.

Figuur 8: Ontwikkeling doorstroom medewerkers



Bron: Personeelsmonitor Gemeenten 2013 (A+O fonds Gemeenten)

Naast doorstroom – verandering van functie en/of afdeling binnen een gemeentelijke organisatie – is het interessant te kijken naar het beleid van gemeenten ten aanzien van de mobiliteit van medewerkers. Onder mobiliteit wordt de mate verstaan waarin werknemers van werkgever, beroep of regio veranderen. In het geval van gemeenten kan het hierbij gaan om intergemeentelijke mobiliteit, maar ook mobiliteit naar een andere (overheids)sector. Door de mobiliteit onder gemeenteambtenaren te vergroten, worden ambtenaren in beweging gebracht zodat ze op meerdere plekken inzetbaar zijn.

Van alle gemeenten geeft 82% aan afspraken te hebben gemaakt om de loopbaanontwikkeling en mobiliteit van medewerkers te stimuleren. Aan gemeenten is tevens gevraagd wat de drie meest gebruikte instrumenten zijn om de mobiliteit van medewerkers te bevorderen. Voor 68% van de gemeenten behoren ontwikkelgesprekken tot de top 3 van instrumenten om de mobiliteit te bevorderen. Ook loopbaangesprekken met een loopbaanadviseur (35%),

reguliere scholing (30%) en detachering (30%) zijn veel gebruikte instrumenten ter bevordering van de mobiliteit.

Om de mobiliteit van medewerkers te bevorderen, zijn er in de afgelopen jaren regionale mobiliteitsnetwerken ontstaan, die als doel hebben de mobiliteit van medewerkers te faciliteren en te stimuleren. Naast het daadwerkelijk faciliteren van mobiliteit, vormt kennisdeling en regionale samenwerking een belangrijk onderdeel van deze netwerken.

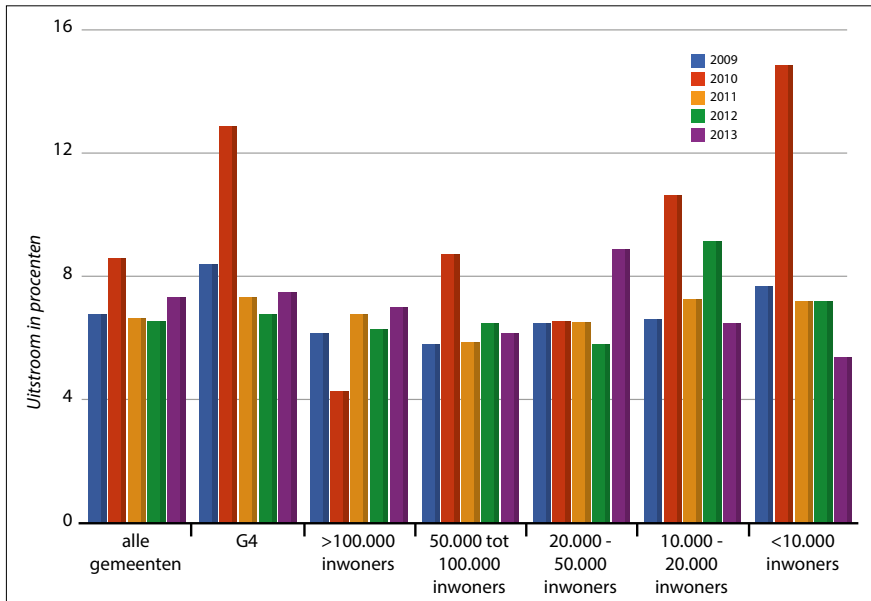
Van alle gemeenten is 81% aangesloten bij een regionaal mobiliteitsnetwerk. Een dergelijk mobiliteitsnetwerk heeft diverse functies. Het grootste deel van de gemeenten die aangesloten zijn bij een regionaal mobiliteitsnetwerk (83%) gebruikt het netwerk voor het plaatsen van interne vacatures. Een andere belangrijke functie van het netwerk voor veel gemeenten (69%) is het plaatsen van externe vacatures, gevolgd door gezamenlijk trainen en opleiden (41%).

In 2015 wordt een nieuwe webomgeving gelanceerd, die alle regionale gemeentelijke vacaturesites en mobiliteitsnetwerken met elkaar verbindt. Alle projecten, functies en klussen die bij gemeenten beschikbaar zijn, staan op deze manier voor iedereen, via één toegang, open. Dit draagt bij aan een arbeidsmarkt die meer open en transparant is, waar vraag en aanbod beter op elkaar aansluiten en de doorstroom in de sector bevorderd wordt.

Uitstroom groeit

Het uitstroompercentage voor alle gemeenten in 2013 is gegroeid naar 7,4%. Dat is een toename ten opzichte van 2012. Opvallend is de sterke stijging van het uitstroompercentage bij gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners (van 5,8% in 2012 naar 8,9% in 2013). Ook in de G4 en de gemeenten met 100.000 of meer inwoners steeg het uitstroompercentage, zij het beperkter. In de overige gemeentegrootteklassen was er sprake van een daling van de uitstroom.

Figuur 9: Ontwikkeling uitstroom medewerkers



Bron: Personeelsmonitor Gemeenten 2013 (A+O fonds Gemeenten)

Redenen van uitstroom

Net als voorgaande jaren is ouderdomspensioen (25,9%) een van de belangrijkste redenen van uitstroom. Dit is niet verrassend omdat 11% van de medewerkers binnen gemeenten ouder is dan 60 jaar. Privatisering of verzelfstandiging wordt echter vaker genoemd als reden dat medewerkers zijn uitgestroomd. Verder stromen medewerkers in 2013 uit vanwege vrijwillig ontslag (26,1%).

2 Personele gevolgen als gevolg van de bezuinigingen

Gemeenten worden ook de komende jaren geconfronteerd met bezuinigingen. Deze hebben vaak direct effect op de organisatie: het werk moet (vaak) met minder mensen worden gedaan. Dit gecombineerd met reorganisaties als gevolg van nieuwe taken en meer samenwerking tussen gemeenten leidt tot een aanzienlijke dynamiek in veel gemeentelijke organisaties. Die dynamiek vraagt van medewerkers een zekere wendbaarheid bij de dagelijkse uitvoering van taken.

Ruim 85% van de gemeenten heeft in 2013 te maken gehad met bezuinigingen

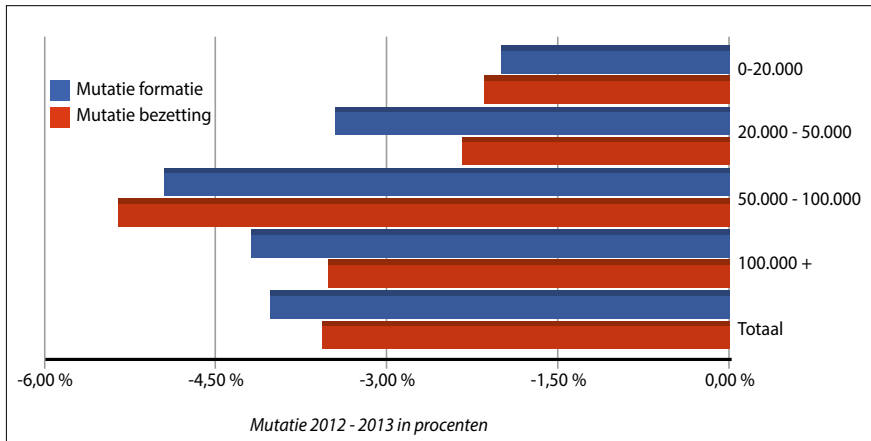
In 2013 heeft de overgrote meerderheid van de gemeenten te maken gehad met bezuinigingen. Vorig jaar was dat 90% en nu gaat het om 86% van de gemeenten. De bezuinigingen spelen in alle gemeentegrootteklassen. Net als voorgaande jaren worden kleine gemeenten (minder dan 10.000 inwoners) hier minder vaak mee geconfronteerd.

Bij bijna 70% van de gemeenten hebben de bezuinigingen gevolgen gehad voor de bezetting

Bij een ruime meerderheid van de gemeenten die in 2013 te maken hebben gehad met bezuinigingen, is het aantal fte dat werkzaam is bij de gemeente hierdoor afgenomen. In totaal gaat het om 69% van de gemeenten. Dat is een verdere stijging ten opzichte van 2012 (66%). In de gemeenten waar als gevolg van bezuinigingen het aantal fte is teruggebracht, gaat het om gemiddeld 3,9% van de bezetting. In 2012 ging het om 3,1% van de bezetting.

De reducties die zichtbaar zijn in de daling van de formaties is echter licht sterker dan de reductie van het daadwerkelijk aantal fte's. Figuur 10 uit Vensters voor Bedrijfsvoering laat zien dat de bezetting niet zo hard daalt als de formatie.

Figuur 10: Ontwikkeling formatie en bezetting



Bron: Personeelsmonitor Gemeenten 2013 (A+O fonds Gemeenten)

Gemeenten noemen een aantal maatregelen waarmee ze de bezetting verminderen. De vacaturestop al dan niet in combinatie met het selectief vervullen van de vacatures, staat op de eerste plaats. Het niet verlengen van tijdelijke aanstellingen wordt ook vaak ingezet, net zoals efficiënter werken. Maatregelen die daarnaast steeds meer worden ingezet zijn ook vaak genoemd de regionale samenwerking, het vergroten van de mobiliteit tussen gemeenten en het bevorderen van uitstroom van ouderen.

Gemeenten maken nauwelijks gebruik van gedwongen ontslag als middel om de bezetting terug te brengen. Ongeveer 60% van de gemeenten is van plan in 2014 te bezuinigen op het personeel. Van deze groep gemeenten heeft 96% in 2013 ook te maken gehad met bezuinigingen. De gemeenten die van plan zijn

om op het personeel te bezuinigen, verwachten dat de formatie daardoor in 2014 afneemt met gemiddeld 4,2%.

Samenstelling ambtelijk personeel: minder tijdelijke aanstellingen

Ambtenaren die in dienst zijn van een gemeente hebben een aanstelling. Dat kan zijn een vaste aanstelling zijn voor onbepaalde duur, een tijdelijke aanstelling of een aanstelling met een 0-uren contract.

Door de bezuinigingen, die gevolgen hebben voor de inzet van personeel, hebben gemeenten minder formatieve ruimte en ook minder personeel.

Figuur 11: Verdeling vast en tijdelijk personeel

	2012		2013	
	VAST	TIJDELIJK	VAST	TIJDELIJK
Alle gemeenten	96,4	3,6	96,6	3,4
G4	96,0	4,0	96,9	3,1
meer dan 100.000 inwoners (excl. G4)	96,2	3,8	96,4	3,6
50.000 tot 100.000 inwoners	96,0	4,0	96,2	3,8
20.000 tot 50.000 inwoners	97,2	2,8	97,1	2,9
10.000 tot 20.000 inwoners	96,5	3,5	96,1	3,9
minder dan 10.000 inwoners	97,1	2,9	97,4	2,6
Aantal gemeenten	226	206	253	241

Bron: Personeelsmonitor Gemeenten 2013 (A+O fonds Gemeenten)

Deze afname van personeel heeft duidelijke gevolgen voor het aandeel van medewerkers met een tijdelijke aanstelling bij gemeenten. In de Personeelsmonitor 2013 is geconstateerd dat het aandeel ambtenaren met een vaste aanstelling verder stijgt van 96,4% naar 96,6%. Voor gemeenten die ervoor kiezen de bezetting terug te brengen door het aantal tijdelijke aanstellingen te verminderen betekent dit een beperking van de mogelijkheden om verdere krimp te realiseren.

Deze afname van het aandeel tijdelijke contracten kan niet los gezien worden van de lage(re) instroom van jongeren onder de 35. want het zijn toch met name de jongere medewerkers die een aanstelling voor een tijdelijke duur krijgen. Naast de pogingen van gemeenten om jongere medewerkers te werven, is eerder geconstateerd dat ook de uitstroom van jongeren aanzienlijk was.

Merendeel van de gemeenten bezuinigt niet op arbeidsvoorwaarden

Bij ongeveer een derde van de gemeenten wordt ook bezuinigd op de arbeidsvoorwaarden. Bij een meerderheid van de gemeenten geldt dit dus niet. Maat-

regelen die in dit kader het meest genomen worden, zijn het beperken van de secundaire arbeidsvoorwaarden. Maar ook het afschaffen/beperken van kerstpakketten is een veel voorkomende maatregel

Loonkosten per fte stijgen

De gegevens uit Vensters voor Bedrijfsvoering laten zien dat de loonkosten per fte stijgen. Het management van de deelnemende gemeenten aan Vensters voor Bedrijfsvoering noemt een aantal mogelijke verklaringen hiervoor: de afstoting van uitvoerende werkzaamheden; een verouderende organisatie; (eerdere) keuzes rond de uitvoering van reorganisaties. Overigens is wel sprake van een variatie in gemeentegrootte zoals blijkt uit figuur 12.

Figuur 12: Ontwikkeling loonkosten

Loonkosten per fte	2012	2013
0 - 20.000	€ 66.214,25	€ 66.254,75
20.000 - 50.000	€ 65.781,68	€ 64.074,05
50.000 - 100.000	€ 63.140,13	€ 65.510,63
100.000 +	€ 64.027,40	€ 65.658,80

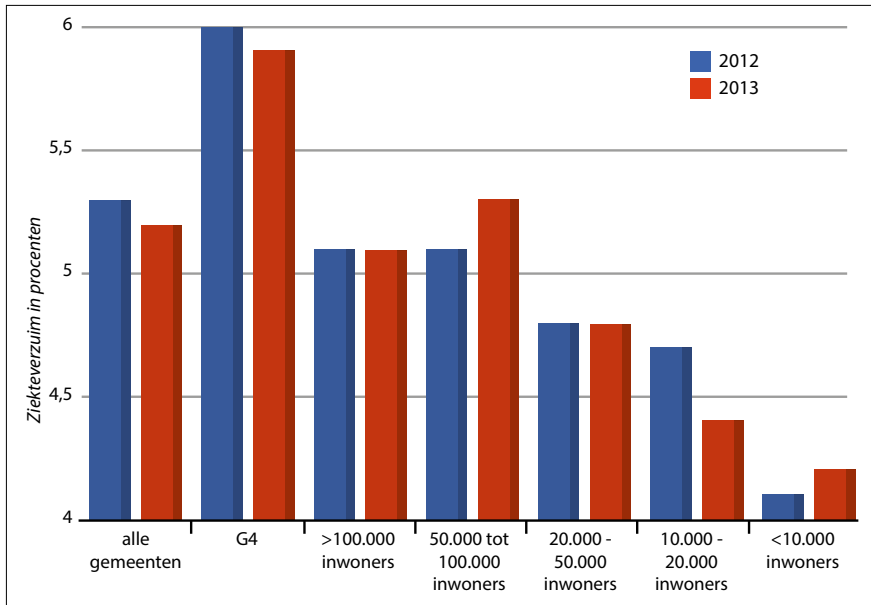
Bron: *Personeelsmonitor Gemeenten 2013 (A+O fonds Gemeenten)*

3 Ziekteverzuim

Ziekteverzuim blijft in vrijwel alle gemeentegrootteklassen stabiel in 2013

Het ziekteverzuimpercentage geeft inzicht in de omvang van het ziekteverzuim ten opzichte van de beschikbare arbeidscapaciteit. In 2013 lag het ziekteverzuimpercentage bij alle gemeenten op 5,2%. Daarmee bleef het ziekteverzuimpercentage redelijk stabiel. Bij gemeenten met 10.000 tot 20.000 inwoners daalde het ziekteverzuimpercentage in 2013 met 0,3%punt tot 4,4%. In gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners steeg het ziekteverzuimpercentage licht naar 5,3%. De G4 kenden ook in 2013 het hoogste ziekteverzuimpercentage (5,9%), het laagst was dit bij gemeenten met minder dan 10.000 inwoners (4,2%).

Figuur 13: Ontwikkeling ziekteverzuim



Bron: Personeelsmonitor Gemeenten 2013 (A+O fonds Gemeenten)

Gemeentelijke verzuimnorm

Voor gemeenten is een Gemeentelijke Verzuimnorm opgesteld. Dit is een statistische maatstaf, gebaseerd op daadwerkelijk gerealiseerde ziekteverzuimcijfers. De norm geeft per gemeentegrootteklasse het ziekteverzuimpercentage aan waarbij geldt dat een kwart van de gemeenten in deze grootteklasse een lager ziekteverzuimpercentage kent dan deze norm. Op deze manier kunnen gemeenten realistische verzuimdoelen stellen.

Figuur 14: Gemeentelijke verzuimnorm en best practice

	Gemeentelijke verzuimnorm*		Best practice**	
	2012	2013	2012	2013
>100.000 inwoners (incl. G4)	4,6	4,7	3,9	3,8
>100.000 inwoners (excl. G4)	4,4	4,6	3,9	3,8
50.000 tot 100.000 inwoners	4,5	4,7	3,3	3,5
20.000 tot 50.000 inwoners	4,2	3,9	2,7	2,6
10.000 tot 20.000 inwoners	3,7	3,7	1,8	1,5
<10.000 inwoners	2,4	3,5	1,8	1,8

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

Bron: Personeelsmonitor Gemeenten 2013 (A+O fonds Gemeenten)

Ziekteverzuim gemeenten: ruim 1 procentpunt boven landelijk gemiddelde

Zowel het gemeentelijke als het landelijke ziekteverzuimpercentage is al jaren stabiel en schommelt sinds 2006 tussen de 5,2 en 5,6%. Het landelijke ziekteverzuimpercentage ligt structureel lager dan binnen gemeenten (rond de 4%). Het verschil met het gemiddelde ziekteverzuimpercentage van kleinere gemeenten is echter niet zo groot.

Een mogelijke verklaring tussen de landelijke en de gemeentelijke cijfers is dat in de landelijke cijfers relatief veel kleine organisaties (< 100 medewerkers) met een laag ziekteverzuim zitten, terwijl in de verzuimcijfers van gemeenten relatief veel grote organisaties (> 100 medewerkers) zitten.

Kort verzuim stijgt licht in 2013, lang verzuim daalt

Er worden vier categorieën gehanteerd: kort verzuim (maximaal 7 kalenderdagen), middellang verzuim (8 t/m 42 kalenderdagen), lang verzuim (43 t/m 365 kalenderdagen) en extra lang verzuim (meer dan een jaar).

Het lang verzuim in alle gemeentegrootteklassen heeft het grootste aandeel in het ziekteverzuimpercentage. Het lang ziekteverzuimpercentage is het hoogst in gemeenten met 100.000+ inwoners.

Figuur 15: Verdeling ziekteverzuimpercentage naar kort, middellang, lang en extra lang verzuim

	Kort verzuim (max. 7 kalenderdagen)	Middellang verzuim (8 t/m 42 kalenderdagen)	Lang verzuim (43 t/m 365 kalenderdagen)	Extra lang verzuim (meer dan een jaar)	Aantal Gemeenten
Alle gemeenten	19,9	19,5	46,1	14,6	187
>100.000 inwoners (incl. G4)	20,4	20,4	45,9	13,3	18
50.000 tot 100.000 inwoners	21,1	23,9	43,3	11,7	31
20.000 tot 50.000 inwoners	17,9	15,4	46,9	19,9	88
10.000 tot 20.000 inwoners	21,0	16,5	44,6	17,9	34
<10.000 inwoners	20,7	22,9	44,4	12,0	14

Bron: Personeelsmonitor Gemeenten 2013 (A+O fonds Gemeenten)

4 Opleiding en ontwikkeling

Gelet op de ontwikkelingen bij gemeenten is opleiding en ontwikkeling van gemeenteambtenaren van groot belang. Gemeenten gebruiken in toenemende mate co-creatie met burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen om beleid te ontwikkelen en uit te voeren. De gemeentelijke organisatie is daarbij (slechts) één van de partners in dat proces.

Rolflexibiliteit en werkend leren

Co creatie betekent ook meer rolflexibiliteit voor gemeenten, en dus ook voor gemeenteambtenaren. Om rol flexibiliteit te ontwikkelen wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van vormen van opleiden en ontwikkelen waarbij professionals van en met elkaar leren. Leren vindt plaats op de werkplek. Medewerkers krijgen hiermee meer regie over de eigen opleiding en ontwikkeling; leidinggevenden worden meer coach en facilitator (Bron: webdoc Overheidsprofessionals werken aan nieuwe rollen).

Deze aanpak komt ook terug bij de ontwikkeling van door gemeenten geïnitieerde 'integrale aanpak' in de (sociale) wijkteams. Daarbij ligt de nadruk op korte lijnen, één gezin, één plan, één regisseur en een multidisciplinaire werkwijze (Bron: Wijkteams in vogelvlucht 2014, Movisie in opdracht van de VNG).

Gemiddelde opleidingsuitgaven per medewerker: 932 euro in 2013

De afgelopen jaren lagen de bestede opleidingsuitgaven bij 75% van de gemeenten onder het begrote budget. Dit geldt voor alle gemeentegrootteklassen, uitgezonderd de 100.000+ gemeenten. Bij 20% van de gemeenten waren de uitgaven aan opleidingen juist hoger dan het begrote budget. De gemiddelde opleidingsuitgaven per medewerker zijn in 2013 gestegen en bedroegen € 932 per medewerker. Bij de G4 is het bestede bedrag per medewerker aan opleidingen het meest gestegen.

Figuur 16: Begrote en bestede opleidingskosten per medewerker

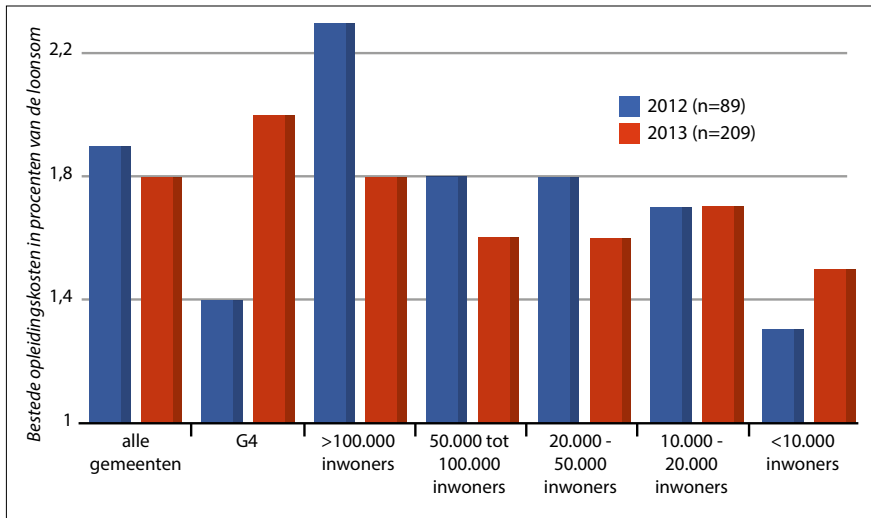
	2012		2013	
	Begroot	Besteed	Begroot	Besteed
Alle gemeenten	€ 1.028	€ 864	€ 1.032	€ 932
G4	€ 1.142	€ 754	€ 1.165	€ 1.089
>100.000 inwoners (excl. G4)	€ 1.072	€ 896	€ 1.003	€ 1.015
50.000 tot 100.000 inwoners	€ 1.024	€ 909	€ 985	€ 861
20.000 tot 50.000 inwoners	€ 1.016	€ 892	€ 1.012	€ 814
10.000 tot 20.000 inwoners	€ 867	€ 827	€ 893	€ 809
<10.000	€ 1.001	€ 868	€ 975	€ 802
Aantal gemeenten	228	229	227	213

Bron: *Personeelsmonitor Gemeenten 2013 (A+O fonds Gemeenten)*

De bestede opleidingskosten bedragen in 2013 gemiddeld 1,8% van de loonsom van de gemeenten. De opleidingskosten als percentage van de loonsom zijn in 2013 licht gedaald. Vooral bij de 100.000+ gemeenten is (relatief) minder geld besteed aan opleidingen voor medewerkers. Dit is opvallend aangezien het bestede

bedrag aan opleidingen per medewerker wel boven het begrote bedrag lag. Een mogelijke verklaring voor deze ontwikkeling is dat weliswaar de bestedingen aan opleidingen is toegenomen, maar dat tegelijkertijd ook de totale loonsom is gestegen. Ruim de helft van de gemeenten verwacht dat in de komende jaren de uitgaven aan opleidingen ongeveer gelijk blijven. Ongeveer één op de vijf gemeenten verwacht dat deze gaan afnemen. Hier tegenover staat dat eveneens één op de vijf gemeenten juist verwacht dat de opleidingsuitgaven gaan stijgen.

Figuur 17: Bestede opleidingskosten



Bron: Personeelsmonitor Gemeenten 2013 (A+O fonds Gemeenten)

Individueel Loopbaanbudget

Het Individueel Loopbaanbudget (ILB) is als tijdelijke regeling sinds 1 januari 2013 in de gemeentelijke rechtspositieregeling opgenomen. Om de verantwoordelijkheid voor de eigen loopbaan ook nadrukkelijker bij de medewerker te leggen, kan de medewerker jaarlijks beschikken over een budget van 500 euro dat "loopbaangerelateerd" kan worden ingezet. Als het in enig jaar niet wordt besteed komt het te vervallen, maar er kunnen (vooraf) ook afspraken worden gemaakt om het bedrag van 2 of 3 jaar op te sparen, om op die manier ook duurdere opleidingen te kunnen volgen.

Bij de gemeenten waar het ILB is ingevoerd heeft dit niet geleid tot een toename van het opleidingsbudget, noch tot een substantieel andere besteding van het opleidingsbudget.

Opleidingsbeleid

Desgevraagd geeft ruim 90% van de gemeenten aan binnen het opleidings- en ontwikkelingsbeleid geen onderscheid te maken naar specifieke doelgroepen (zoals jongeren, ouderen, vrouwen). 5% van de gemeenten geeft aan dit wel te doen. Met name bij de G4 is dit het geval. Aan degenen die aangegeven hebben bij het opleidingsbeleid onderscheid te maken naar doelgroepen, is ook gevraagd om welke doelgroepen het dan gaat. De meest voorkomende doelgroepen zijn managers, jongeren en nieuwe werknemers.

5 Netwerksamenleving, informatisering, decentralisaties en maatschappelijk optreden

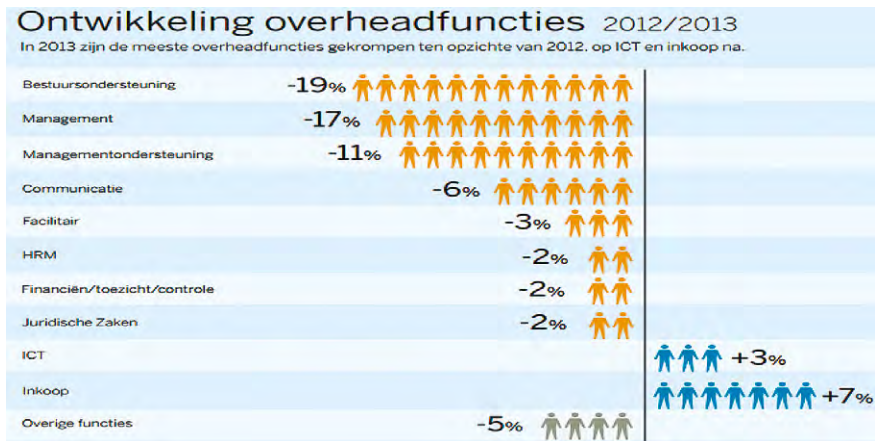
Is de invloed van de netwerksamenleving ook terug te zien in de cijfers over de gemeentelijke organisatie? Komen er minder managementlagen, is sprake van een toename van de span of control of meer zelfsturing door medewerkers?

In het magazine Vensters Open worden een aantal gemeenten geportretteerd die het verhaal vertellen over de eigen organisatieontwikkeling. In elk van deze portretten spelen thema's als het terugbrengen van de overhead en het introduceren van een andere werkwijze in de organisatie en de aansturing daarvan een belangrijke rol. etc. De resultaten van twee jaar Vensters voor Bedrijfsvoering geven aan dat de omvang van management en facilitaire zaken duidelijk afneemt. Hoewel niet altijd de overhead mee daalt met de formatiekrimp is horizontalisering een overduidelijke trend: gemeenten schrappen managementlagen en verminderen het aantal afdelingen, zodat de span of control toeneemt. De personeelsmonitor 2014 bevestigt deze trend en laat zien dat het aantal leidinggevenden per 100 medewerkers tussen 2010 en 2014 is gedaald van 7,2 naar 6,2.

Informatisering

Zoals in figuur 18 duidelijk is te zien stijgt het aantal ICT-functies bij gemeenten. Een duidelijke aanwijzing dat gemeenten onderdeel uitmaken van de e-overheid en in dienstverlenende en ondersteunende processen steeds meer gebruik maken van ICT-kennis en expertise.

Figuur 18: Ontwikkeling overheadfuncties



Bron: Personeelsmonitor Gemeenten 2013 (A+O fonds Gemeenten)

Een andere graadmeter voor toenemende benodigde ICT-expertise en kennis is de verschuiving in werkgelegenheid van functies in de salarisschalen t/m 9 naar functies in de schalen 10 en verder. De personeelsmonitor 2014 bevestigt deze trend. In 2010 bevond 46% van de gemeentelijke bezetting zich in salarisschaal 7 t/m 9. In 2014 was dit 40%. In diezelfde periode is de bezetting in schaal 10 t/m 12 gestegen van 24% (2010) naar 32% (2014). Hoewel ook andere ontwikkelingen (denk aan verzelfstandiging en outsourcing van (uitvoerende) taken) ten grondslag liggen aan deze verschuiving in type werkgelegenheid, is ook de digitalisering een belangrijke verklarende factor.

Interessant in dat verband is ook een recente studie van het A+O fonds Gemeenten naar digitalisering en de toekomst van het werk bij gemeenten.⁴

Geconstateerd wordt dat gemeenten volop bezig zijn met het rationaliseren van werkprocessen en andere ontwikkelingen die tot verdergaande digitalisering leiden zoals e-dienstverlening (Operatie NUP), selfservice, geautomatiseerde afhandeling van aanvragen en kennissystemen die besluitvorming ondersteunen.

De verwachting is dat toepassing van nieuwe technologieën tot verdergaande veranderingen in dienstverlening en beleidsvorming leiden. Gemeenten kunnen en zullen meer gebruik maken van data- en app-toepassingen als hulpmiddelen bij selfservice, het laten indien van aanvragen en communicatie over producten en bestuurlijke processen.

4 Digitalisering en de toekomst van het werk bij gemeenten, A+O fonds Gemeenten, 2015).

Het gebruik van big data in combinatie met business intelligence zorgt voor real-time informatie (bijvoorbeeld over verkeersstromen) of levert beleidsrelevante voorspellende informatie op (bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van zorgvoorzieningen).

Hoe dit de organisatie van en de werkgelegenheid bij gemeenten zal beïnvloeden is nog lastig te voorspellen. Een belangrijk advies aan gemeenten is om zich voor te bereiden op verandering als een constante in de organisatie, in plaats van zich inhoudelijk voor te bereiden op elk van deze technologie gedreven veranderingen. Los van de technologie zelf, doen gemeenten er verstandig aan te investeren in het vermogen van de eigen organisatie om vorm te geven aan verandering, kennis en ervaring hierover op te bouwen, en na te gaan welke eisen dit stelt aan de eigen medewerkers. En dat betekent extra aandacht voor verandermanagement, onderwijs en strategisch personeelsbeleid.

Om gemeenten bij de voorbereiding op deze ontwikkeling te helpen, wordt in 2015 vervolgonderzoek gedaan naar de gevolgen van de digitalisering voor specifieke functies en functiegroepen bij gemeenten.

Decentralisaties

Hoewel de taken op het gebied van jeugdzorg, Wmo en Participatiewet per 1 januari 2015 zijn overgegaan en cijfers altijd de neiging hebben een tijdje achter te lopen bij de werkelijkheid, valt er wel iets te zeggen over de wijze waarop de decentralisaties de gemeentelijke organisaties raakt. In de Personeelsmonitor Gemeenten 2014 is aan gemeenten gevraagd of zij deze decentralisaties zelf hebben ingevuld of dit hebben uitbesteed.

Een ruime meerderheid van gemeenten (63%) geeft aan voor een mix gekozen te hebben. Een vijfde van de gemeenten heeft het zelf ingevuld.

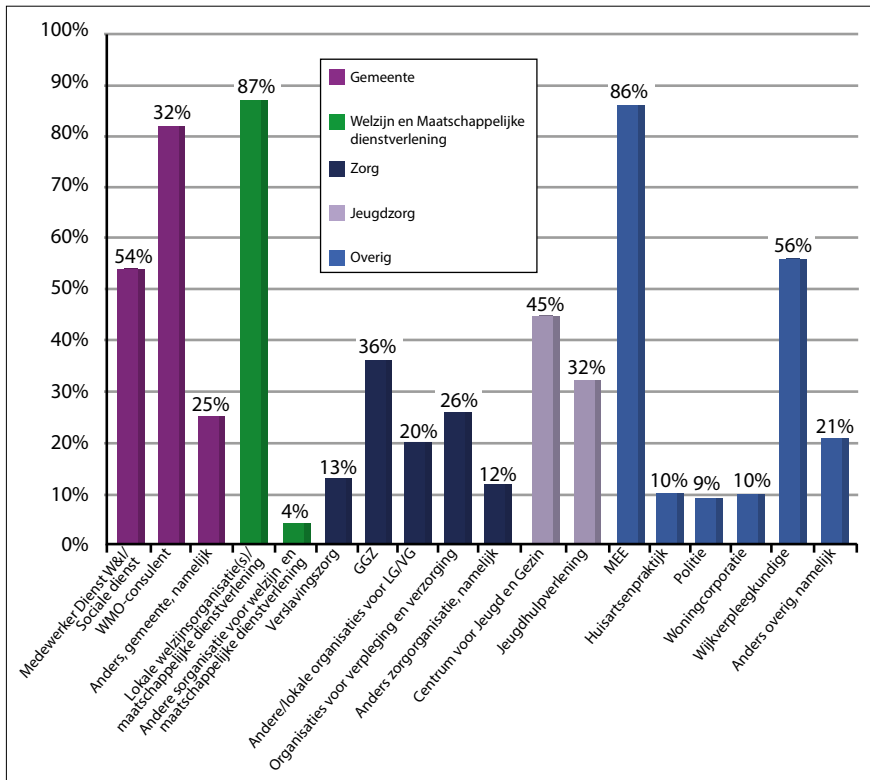
Het merendeel van de gemeenten heeft in het kader van de decentralisaties nieuwe functies in de organisatie gecreëerd. Veelvoorkomende functies zijn consulent (zoals bijstand/Jeugd/Multiproblematiek enz.), coördinator (zoals CJG/CMD/Maatschappelijk Netwerk/Zorg enz.) en beleidsmedewerker (Economie/CJG/Participatie/Welzijn enz.).

Gemeenteambtenaren worden gefaciliteerd in hun nieuwe rollen door training/opleidingen, coaching en competentieontwikkeling (zie ook paragraaf 4).

Het beeld waarbij gemeenten kiezen voor een netwerkachtige vormgeving van de decentralisaties komt ook terug in de organisatie van de sociale (wijk) teams.

Zoals uit figuur 19 blijkt is, los van de wijze waarop de werkgeversverantwoordelijkheid is belegd, er een veelheid van deelnemende partijen aan de sociale (wijk-)teamorganisatie. De mix van deelnemende organisaties is afhankelijk van de aard van de problematiek in de wijk en de (beleids)keuzes van de gemeente qua doelstellingen van het sociale (wijk)team (integrale aanpak, vergroten van zelfredzaamheid van burgers, preventie etc.).

Figuur 19: Organisatie van sociale wijkteams



Bron: *Wijkteams in vogelvlucht 2014*, Movisie in opdracht van de VNG

De gemeente als maatschappelijk verantwoorde contractpartner

Naast het maken van ruimtelijke plannen, beheren van de openbare ruimte, bieden van zorgondersteuning voor burgers, kunnen gemeenten ook door de eigen werkwijze ondersteuning bieden aan burgers, bedrijven en instellingen. Gemeentelijke organisaties zijn ook inkoopers van producten en diensten; externe deskundigen worden ingehuurd, materialen die nodig zijn voor de openbare ruimte, gemeentehuizen moeten ingericht worden etc. De gemeentelijke organisaties maken, vanuit wettelijke kaders voor de inkoop en aanbesteding, contracten met leveranciers. Bij het maken van deze contracten maken gemeentelijke organisa-

ties afspraken met de leverancier over bijvoorbeeld duurzaamheid of over de inzet van social return door deze leveranciers. Daarnaast kunnen gemeenten ervoor kiezen om, indien mogelijk, bewust binnen de gemeentegrenzen in te kopen om op deze wijze de lokale economie te stimuleren.

Binnen Vensters voor Bedrijfsvoering wordt deze maatschappelijke rol van de gemeente onderzocht.

Duurzaamheid

De maatschappelijke verantwoordelijkheid van gemeenten om duurzaam in te kopen wordt gemeten als percentage van het totaal aantal aanbestedingen boven de € 50.000 waarin duurzaamheidseisen zijn opgenomen.

Met uitzondering van de kleine gemeenten is bij de deelnemers aan Vensters voor Bedrijfsvoering te zien dat gemeenten steeds vaker duurzaamheidseisen opnemen. De gemiddelde score van alle (deelnemende) gemeenten stijgt van 60,8% naar 67,8%.

Figuur 20: Aanbestedingen waarbij duurzaamheidsvereisten zijn opgenomen

Aantal inwoners	2012	2013
0 - 20.000	69,0%	47,3%
20.000 - 50.000	51,1%	63,8%
50.000 - 100.000	60,5%	70,0%
100.000 +	69,6%	74,5%

Bron: Vensters voor Bedrijfsvoering, ICTUIKING

Social Return

Uit een onderzoek⁵, uitgevoerd door het ministerie van SZW blijkt dat de meeste gemeenten met social return beogen de uitstroom uit de uitkeringen te bevorderen en zien dat werkervaring voor doelgroep daar een grote bijdrage aan kan leveren. Voor meer dan de helft van de respondenten is het ook een belangrijk doel om in dialoog te komen met werkgevers te krijgen en om op deze manier bij te dragen aan de beleidsdoelstellingen van de gemeente.

Vensters voor Bedrijfsvoering vraagt aan gemeenten aan te geven in hoeveel aanbestedingen (met een waarde boven € 50.000) afspraken worden gemaakt met de leverancier over de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

5 <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/06/10/inventarisatie-social-return-bij-gemeenten/inventarisatie-social-return-bij-gemeenten.pdf>

Figuur 21: Aanbestedingen met afspraken over inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt

% Social Return	2012	2013
0 - 20.000	11,7	33,3
20.000 - 50.000	12,2	20,8
50.000 - 100.000	45,7	41,4
100.000 +	44,9	51,2

Bron: Vensters voor Bedrijfsvoering, ICTUIKING

Figuur 21 laat zien dat gemeenten in toenemende mate van (mogelijke) leveranciers verwachten dat zij zich inzetten voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Lokale inkoop

Door lokaal in te kopen stimuleert de gemeente als inkoper van producten en diensten de lokale economie. Kleinere gemeenten hebben minder mogelijkheden om binnen de gemeentegrenzen in te kopen dan grotere gemeenten. Dat is in figuur 22 te zien in het percentage van de totale inkoopwaarde die bij leveranciers binnen de eigen gemeente wordt besteed. De focus die gemeenten hierop leggen, leidt tot een hoger aandeel lokale inkoop.

Figuur 22: Inkoopwaarde die binnen eigen gemeente wordt besteed

% lokale inkoop	2012	2013
0 - 20.000	5%	12,3%
20.000 - 50.000	17,9%	19,1%
50.000 - 100.000	23,7%	23,6%
100.000 +	32,0%	34,0%

Bron: Vensters voor Bedrijfsvoering, ICTUIKING

Binnen de gemeenten onder de 100.000 inwoners is het gemiddelde inkoopvolume per gemeente in 2013 gedaald ten opzichte van 2012.

Figuur 23: Gemiddeld inkoopvolume

Gemiddeld inkoopvolume	2012	2013
0 - 20.000	€ 15.390.872	€ 14.613.823
20.000 - 50.000	€ 37.883.420	€ 33.779.913
50.000 - 100.000	€ 80.571.143	€ 74.327.962
100.000 +	€ 323.973.108	€ 330.929.649

Bron: Vensters voor Bedrijfsvoering, ICTUIKING

Betaaldiscipline

Naast de afspraken die gemeenten aan de voorkant maken over aspecten die de leefsituatie voor (de eigen) burgers, bedrijven en instellingen kunnen verbeteren, is het natuurlijk ook belangrijk dat gemeenten na oplevering van gevraagde inzet hun maatschappelijke rol vervullen, namelijk door de financiële tegenprestaties tijdig te leveren. Het Burgerlijk Wetboek stelt daar zelfs wettelijke kaders aan. Overheidsorganisaties, en dus ook gemeenten, moeten facturen binnen 30 dagen na ontvangst te betalen.

Figuur 24: Tijdig betaalde facturen

Aantal inwoners	2012	2013
0 - 20.000	88,2%	88,4%
20.000 - 50.000	79,3%	84,1%
50.000 - 100.000	75,1%	80,0%
100.000 +	77,1%	80,4%

Bron: Vensters voor Bedrijfsvoering, ICTUIKING

Uit figuur 24 blijkt duidelijk dat gemeenten in 2013 meer binnen de wettelijk gestelde termijn betalen dan in 2012. In elk van de categorieën zijn de scores verbeterd.

Uit de duidingsgesprekken met deelnemende gemeenten blijkt dat gemeenten duidelijke keuzes maken over de gewenste betaaltermijn. Sommige gemeenten willen hun leveranciers van producten en diensten zo snel mogelijk betalen, andere gemeenten richten het proces zo in dat de betaling dichterbij de grens van de wettelijke termijn valt.

Externe inhuur van personeel

Gemeentelijke organisaties draaien op de inzet van deskundigheid van personeel. Dat kan personeel zijn dat gemeenten zelf in dienst heeft, maar dat kan ook personeel dat zijn wordt ingehuurd. Bij externe inhuur gaat het om het uitvoeren van werkzaamheden in opdracht van een bij de gemeente in dienst zijnde opdrachtgever, door een private organisatie met winstoogmerk, door middel van het tegen betaling inzetten van personele capaciteit en deskundigheid, zonder dat daar een arbeidsovereenkomst of aanstelling tussen de gemeente en de daarbij ingezette personen aan ten grondslag ligt.

De afwegingen die gemeenten maken bij de inzet van externe inhuur is divers; het kan nodig zijn om specifieke expertise in te huren die tijdelijk nodig is, extra personeel kan nodig zijn om in een beperkte periode extra ondersteuning te

bieden bij piekbelastingen, het kan zijn dat gemeenten er bewust voor kiezen om flexibel om te willen gaan met personele inzet en geen langdurige verplichtingen aan wil gaan met personeel omdat de meerjarige kaders dat niet toestaan, etc. Daar waar er sinds 2010 een daling te zien was van de externe inhuur in de verschillende categorieën gemeentegrootte⁶, valt in figuur 25 op dat er bij een aantal deelnemende gemeenten sprake is van een stijging van het gemiddelde bedrag dat wordt besteed aan externe inhuur, terwijl andere gemeenten juist sturen op het terugdringen van de uitgaven aan externe inhuur.

Bij de gemeenten onder de 20.000 inwoners en bij de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners stijgt het gemiddelde bedrag dat een gemeente besteedt aan de inhuur van extern personeel. Daarnaast valt op dat deze budgetten per gemeente soms met ruim 60% naar boven of naar beneden stijgen ten opzichte van het jaar daarvoor. De verschillen tussen gemeenten zijn dus groot.

Figuur 25: Gemiddelde externe inhuur

Externe inhuur (gemiddeld)	2012	2013
0 - 20.000	662.199,60	794.432,60
20.000 - 50.000	1.619.973,90	1.441.698,00
50.000 - 100.000	4.029.532,69	3.894.158,25
100.000 +	18.598.364,85	19.408.503,35

Bron: Vensters voor Bedrijfsvoering, ICTUIKING

Tot slot

Wat we zien is dat er in gemeenteland over de volle breedte bezuinigd wordt door de toegestane omvang van de organisatie terug te brengen. Omdat de gemeentelijke organisaties kleiner (moeten) worden nemen de mogelijkheden om nieuw personeel in te laten stromen sterk af. Dit leidt er ook toe dat de leeftijdsopbouw van het gemeentelijk personeel nog meer gaat afwijken van die van de beroepsbevolking. De gemiddelde leeftijd van gemeentelijk personeel stijgt; de vergrijzing gaat harder dan de vergroening. Een van de gevolgen van de noodzaak om de gemeentelijke organisaties kleiner te laten worden is dat een groter deel van het gemeentelijk personeel een vaste aanstelling heeft (tijdelijke aanstellingen worden immers eerder beëindigd); de flexibiliteit in de vorm van tijdelijke aanstellingen neemt af.

De opgaven die aan de gemeenten gesteld worden, waaronder de voorbereidingen op de uitvoering van de 3D-taken, zijn niet geringer geworden. Meer taken,

⁶ <http://www.aeno.nl/wp-content/uploads/2014/03/Personeelsmonitor-2013.pdf>, pagina 45.

maar ook dus met minder personeel. Tegelijkertijd zien we dat bijvoorbeeld bij de vormgeving van de sociale (wijk) teams gemeenten vaak samenwerken met organisaties uit welzijnssector, cliëntenorganisaties, (jeugd)zorg, et cetera. Wat we ook zien is dat gemeenten druk bezig zijn om het bestaande personeel anders in te zetten en dat er een duidelijke opgave ligt om het personeel mee te ontwikkelen in de nieuwe rollen van gemeenten. Inzet van andere vormen van leren, gericht op leren op de werkplek, passen daarbij. De uitgaven voor opleiding en persoonlijke ontwikkeling laten niet meteen een eenduidig beeld zien. Wellicht mede vanwege de toenemende vervlechting van werken en leren. Trends zoals het opereren in meer horizontale verhoudingen in de netwerksamenleving, digitalisering en nieuwe rollen voor gemeenteambtenaren komen ook terug in de gemeentelijke organisatie en worden onder andere zichtbaar in daling van het aantal leidinggevenden per 100 medewerkers, meer capaciteit voor de ICT-functie, andere vormen van opleiden en lerend werken etc. De impact van deze ontwikkelingen is echter vaak meer kwalitatief en laat zich dan ook minder scherp in cijfers te 'vangen'.

Wat de cijfers duidelijk maken is dat de gemeentelijke organisatie in beweging is en moet blijven. Deze beweging wordt grotendeels veroorzaakt door bewegingen in de samenleving, waar de gemeente op moet inspelen. Bezuinigingen leiden tot kleinere organisaties en de participatiemaatschappij vraagt om een andere overheid, met medewerkers die anders werken dan voorheen. Om die beweging te kunnen duiden én begeleiden is een krachtig bestuur en een krachtige organisatie nodig, die inzicht heeft in huidige en toekomstige personeelsbehoefte, zowel kwalitatief als kwantitatief. Een veel gebruikt instrument hiervoor is strategische personeelsplanning (SPP). De concept personeelsmonitor 2014 laat zien dat gemeenten nog wel stappen te zetten hebben op dat terrein. In vergelijking met 2012 zijn er bij gemeenten weinig vorderingen te zien op het gebied van strategische personeelsplanning (SPP). Uit het onderzoek blijkt dat 36% van de gemeenten bezig is met de uitvoering van SPP. Dat wil zeggen dat er beleid is geformuleerd ten aanzien van SPP of dat dit beleid al wordt uitgevoerd. Bij de helft van die groep zijn ook de eerste resultaten al bekend. Bij 48% van de gemeenten zijn er plannen om aan de slag te gaan met SPP of is er beleid, maar is er nog geen uitvoering. Bij 16% staat SPP helemaal niet op de agenda. Belangrijkste barrières om met SPP aan de slag te gaan zijn gebrek aan gezamenlijk beeld/inzicht, tijdgebrek en onduidelijkheid over aanwezige kwaliteit.

Een recent onderzoek van het CAOP naar de rol van HR bij gemeenten stelt vast dat de uitdagingen waarvoor de gemeentelijke organisatie staat vraagt om een krachtige HR-functie (bron: HR Gemeenten 2020, CAOP 2014). Samengevat komt

de ambitie erop neer dat HR zich meer als strategisch partner voor bestuur en management zal moeten opstellen. HR zal verder moeten verzakelijken, flexibeler moeten kunnen opereren, zich proactief moeten opstellen, de werkzaamheden verbinden met het primaire proces, de HR aanpak moeten kunnen onderbouwen met 'harde' gegevens (evidence based) en zich moeten ontwikkelen tot een breed inzetbare organisatieadviseur.

8 De financiën van gemeenten tijdens en na de grote recessie

Jan van der Lei

Gevolgen van de recessie voor de overheid

Nederland is vanaf 2008 hard geraakt door de grote recessie, maar met ingang van 2015 tekent zich een duidelijk herstel van de economie af. Aan de terugkeer van de reële groei van het binnenlands bruto product (bbp) leveren alle sectoren van de economie hun bijdrage, behalve de overheid. De overheid levert geen bijdrage, omdat ze de komende tijd moet werken aan het terugdringen van het jaarlijks financieringstekort en aan balansherstel. Dit onder het toezien van Brussel.

De overheid heeft tijdens de recessie de vraaguitval in de economie gedempt door de overheidsuitgaven ondanks dalende inkomsten op peil te houden. Ook heeft ze extra uitgaven gedaan om banken en andere landen te redden en om inkomenszekerheid te bieden aan kostwinners die door de recessie hun baan verloren. Met deze macro-economische stabilisatie heeft de overheid de economische schade beperkt. Maar daarmee is de netto overheidsschuld opgelopen van 202 miljard euro eind 2007 naar 378 miljard euro eind 2014. Dat is bijna een verdubbeling en nog steeds stijgt deze schuld. De bruto gevestigde schuld ligt met 68,8% van het bbp boven het Europese schuldplafond van 60% bbp.

Financiële positie gemeenten verslechterd

Binnen de overheid is ook de financiële positie van gemeenten tijdens de recessie verslechterd. Door dalende inkomsten is de schuld opgelopen. Daarnaast hebben gemeenten extra geïnvesteerd om de vraaguitval in de economie te beperken, wat ook de schuld verhoogt. Met ombuigingen hebben ze de tekorten door dalende inkomsten teruggedrongen.

Komende jaren helpen gemeenten de Rijksoverheid met het terugdringen van het financieringstekort van het Rijk door een deel van de bezuinigingen van het Rijk in te vullen. Voor de komende periode heeft het Rijk extra kortingen op de verschillende uitkeringen in het gemeentefonds ingeboekt. En met ingang van 2015 is een omvangrijk takenpakket van het Rijk naar gemeenten gedecentraliseerd. De budgetten voor deze taken die zijn meeverhuisd, zijn eveneens gekort. Dit betekent dat het financieringstekort bij het Rijk afneemt door lagere

overdrachten, terwijl het financieringstekort bij gemeenten juist toeneemt. Dat noodzaakt gemeenten tot een nieuwe ronde ombuigen.

In dit hoofdstuk komt achtereenvolgens aan bod:

1. De verslechtering van de financiële vermogenspositie van de gezamenlijke gemeenten tijdens de recessiejaren 2008-2014.
2. De verschillen in de ontwikkeling van het financieel vermogen van individuele gemeenten in de jaren 2008 tot en met 2013 en de financiële vermogenspositie van individuele gemeenten eind 2013.
3. In hoeverre gemeenten het tempo van de benodigde ombuigingen hebben kunnen bijbenen. Lopen gemeenten eind 2013 met ombuigingen achter of hebben ze voorschot genomen op de nieuwe ronde ombuigingen vanaf 2015?
4. De inkomensval van gemeenten tot en met 2014 en de nieuwe ombuigingsopgave vanaf 2015. Met het houdbaarheidstekort wordt de benodigde inspanning van individuele gemeenten om de nieuwe ronde ombuigingen op Rijksoverdrachten op te vangen in beeld gebracht.

1 Verslechtering financiële vermogenspositie gemeenten tijdens de recessie

Kijken we naar de vermogensbalans van een land of van gemeenten dan kan deze worden opgedeeld in twee categorieën. De eerste categorie bestaat uit de materiële productiemiddelen inclusief voorraden en niet aan de beurs genoteerde overheidsbedrijven. De tweede categorie is dan het financieel vermogen waarmee deze productiemiddelen zijn gefinancierd. Het is gebruikelijk de ontwikkeling van de financiële positie van overheden van landen af te lezen aan de ontwikkeling van het financieel vermogen. In veel landen volgt men de financiële positie van gemeenten ook aan de hand van de ontwikkeling van het financieel vermogen.

Het financieel vermogen van de Nederlandse overheid bestaat per saldo uit schulden. Dat geldt ook voor de gezamenlijke Nederlandse gemeenten. De ontwikkeling van het financieel vermogen in de tijd leest men af aan het jaarlijkse financieringssaldo. Dat is bij benadering de kasstroom in geld. Alleen is de definitie van geld wat opgerekt en omvat het ook zaken als openstaande rekeningen, nog te ontvangen belastingen op aanslagen en uitstaande leningen. Bij een positief financieringssaldo in een jaar neemt het financieel vermogen toe (de netto schuld neemt af) bij een financieringstekort in een jaar neemt het financieel vermogen af (de netto schuld neemt toe).

Netto schuld gemeenten meer dan verdubbeld, maar lager dan de schuld van het Rijk

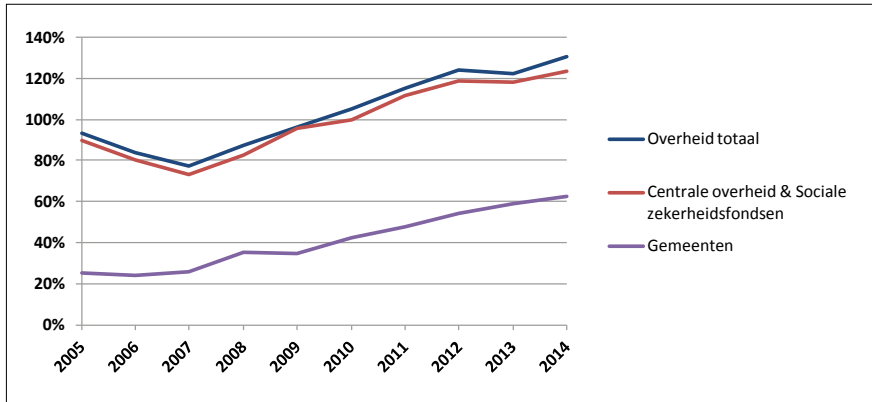
Figuur 1 geeft de ontwikkeling weer van het financieel vermogen van de totale Nederlandse overheid, van de Nederlandse Rijksoverheid inclusief sociale fondsen en van de Nederlandse gemeenten. De ontwikkeling van het financieel vermogen wordt in beeld gebracht met de netto schuld als aandeel van de inkomsten (netto schuldquote).

Relatief gezien hebben gemeenten een aanzienlijk lagere netto schuld dan het Rijk. Eind 2007 bestond het financieel vermogen van gemeenten uit een netto schuld van 13,6 miljard euro. Deze netto schuld is tijdens de recessie met 18,3 miljard euro gestegen naar een netto schuld van 31,9 miljard euro eind 2014. Deze stijging is in 2009 gedempt door extra inkomsten van 5,7 miljard euro uit de verkoop van aandelen energiebedrijven in dat jaar.

De stijging van de netto schuldquote na 2010 wordt niet alleen door de toename van de netto schuld in de teller veroorzaakt. Er is ook sprake van een noemereffect. De inkomsten van gemeenten op basis van gemeentelijke jaarrekeningen

zijn van 57 miljard euro in 2010 gedaald naar 51 miljard euro in 2014. Dit noemer-effect verklaart vanaf 2010 ruim 6% van de stijging van de netto schuldquote naar 62,5% in 2014. De schulden van gemeenten zijn in zeven jaar tijd zowel absoluut als relatief meer dan verdubbeld.

Figuur 1: Ontwikkeling netto schuldquote totale Nederlandse overheid, centrale overheid en gemeenten



Ontwikkeling financieel vermogen 2007-2013 ontrafeld

Om beter zicht te krijgen op de oorzaken van het stijgen van de schulden van gemeenten, leggen we de balans van de gezamenlijke gemeenten eind 2007 naast die van eind 2013. Voor deze balansen wordt uitgegaan van de cijfers op basis van de gemeentelijke jaarrekeningen. De cijfers wijken daardoor enigszins af van de hiervoor genoemde bedragen. De balanscijfers daarvan waren gebaseerd op de nationale rekeningen. In de nationale rekeningen worden gemeentebedrijven als afvalverwerkingsbedrijven en zeehavens uit de cijfers gehaald. Op de balans van figuur 2 vormen de rode posten de gehanteerde definitie van het financieel vermogen van gemeenten. In deze definitie zijn dus ook de uitgeleende gelden aan verbonden partijen en aan derden meegenomen.

Aan de ontwikkeling van het financieel vermogen is te zien dat de langlopende schuld en de kortlopende schuld samen 12 miljard euro zijn toegenomen. Het crediteurenkrediet (overlopende passiva) is met 1,6 miljard euro gestegen en de leningen aan verbonden partijen zijn met 2,8 miljard euro gedaald. Tot slot zijn de kortlopende vorderingen, liquide middelen en overlopende activa met 1,3 miljard euro gedaald. Bij elkaar is dit een stijging van de netto schuld met 17,7 miljard euro.

Figuur 2: Balans Nederlandse gemeenten eind 2007 en eind 2013 volgens jaarrekeningen gemeenten

Balans Nederlandse gemeenten ultimo	2007	2013		2007	2013
Debet x mln. euro			Credit x mln euro		
Immateriële vaste activa	577	719	Totaal eigen vermogen	29.047	30.010
Totaal materiële vaste activa	40.145	52.932			
			Voorzieningen	11.003	6.049
Kapitaalverstrekkingen	1.729	2.174			
			Langlopende schulden	28.593	38.079
Leningen aan verbonden partijen	8.959	6.167			
Overige langlopende leningen	3.303	3.290	Kortlopende schulden	6.410	9.015
Overige langlopende uitzettingen	1.534	1.658	Overlopende passiva	3.946	5.592
Niet in exploitatie genomen bouwgronden	3.425	2.657			
Onderhanden werk (incl. bwgr. in expl.)	7.570	8.718			
Overige voorraden	222	244			
Kortlopende vorderingen en uitzettingen	8.040	6.308			
Liquide middelen (kas, bank en giro)	1.470	1.390			
Overlopende activa	2.025	2.488			
Balanstotaal	78.999	88.745	Balanstotaal	78.999	88.745

Stijging netto schuld komt voor driekwart door investeringen

De 17,7 miljard euro aan middelen die door de daling van het financieel vermogen zijn vrijgekomen, zijn voor 12,9 miljard euro besteed aan uitbreiding van de (im)materiële activa. Ze zijn dus besteed aan investeringen in wegen, bruggen, schoolgebouwen, etc. De kapitaalverstrekkingen die het financieel belang in overheidsbedrijven weergeven, zijn met 0,4 miljard euro toegenomen. De voorraden bouwgrond en onderhandenwerk bouwgrondexploitaties zijn eveneens met 0,4 miljard euro in waarde toegenomen. Dit ondanks het alvast inboeken van verwachte verliezen op de boekwaarde door dalende grondprijzen.

De resterende 4 miljard euro aan geldmiddelen uit het aangaan van meer schuld is gebruikt voor het opvangen van exploitatietekorten. Deze 4 miljard euro is in de boekhouding weggeschreven door het verlagen van de balanspost voorzieningen met 5 miljard euro, waardoor de reserves met 1 miljard euro konden toenemen. In deze mutatie van de reserves zitten de boekwinsten uit de verkoop van aandelen opgesloten, waaronder de 5,7 miljard euro uit de verkoop van energieaandelen. Ook zitten hierin opgesloten de genomen boekverliezen op de bouwgrondexploitatie, die in het rapport *Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven* (EY & Fakton, 2015) worden gesteld op 4 miljard euro.

Hoewel de balanscijfers eind 2014 in deze bespiegeling niet zijn meegenomen, is samengevat driekwart van de financieringstekorten van gemeenten in de afge-

lopen zeven jaar gaan zitten in leningen voor investeringen. Gemeenten hebben overduidelijk met extra investeringen de economische gevolgen van de recessie voor een deel gedempt. Door het grote aandeel van investeringen als oorzaak voor de meer dan verdubbelde schuld, is het balansvermogen met 9,8 miljard euro gestegen en de solvabiliteitsratio met slechts 10% gedaald van 51% eind 2007 naar 41% eind 2013.

Daarnaast hebben gemeenten schuldfinanciering gebruikt als remweg om de daling aan inkomsten op te vangen. In paragraaf 4 gaan we nader in op de daling aan nominale inkomsten van gemeenten van 57 miljard euro in 2010 naar 51 miljard euro in 2014.

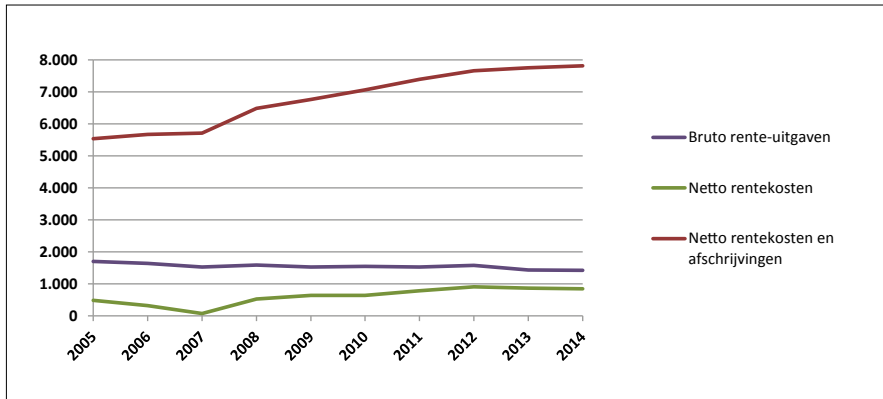
Rentekosten gemeenten stabiel, maar kapitaallasten lopen op

De verdubbeling van de netto schuld roept de vraag op: Hoe zwaar drukken de rentekosten op de exploitatie van gemeenten? Figuur 3 geeft de ontwikkeling van de rentekosten van 2005 tot en met 2014. Uit het verloop blijkt dat, ondanks het verdubbelen van de schulden, de bruto rentekosten zijn gedaald. In 2005 bedroegen de bruto rentekosten nog 1,7 miljard euro. In 2014 bedragen ze 1,4 miljard euro. De netto rentekosten zijn in deze periode wel licht gestegen, doordat de portefeuille uitgeleende gelden is afgenomen. De netto rentekosten van 841 miljoen euro in 2014 leggen maar 1,7% beslag op de inkomsten.

Achterliggende oorzaak van dit geringe rentebeslag op de inkomsten is de sterk gedaalde rente. Bedroeg de rente op een tienjarige staatsobligatie in 1992 nog 9,2%. Dit voorjaar is deze rente op tienjarige staatsobligaties onder de 1% gedaald. Gemeenten lenen ongeveer tegen een tarief dat 0,4% boven de rente op staatsobligaties ligt. De lage rente maakt niet alleen nieuwe leningen goedkoop. Met de herfinanciering van oude leningen die aflopen, boeken gemeenten flinke besparingen op de rentekosten in.

Geld lenen anno 2015 is goedkoop, maar gemeenten lenen hoofdzakelijk voor investeringen. Om deze investeringen te zijner tijd te vervangen moeten de leningen worden afgelost. In die zin weerspiegelen de afschrijvingskosten op investeringen de noodzakelijke aflossingen op de bijbehorende leningen.

Figuur 3: Ontwikkeling rentelasten en kapitaallasten gezamenlijke gemeenten in miljoen euro.



Hiervoor is aangegeven dat het grootste deel van de toename van schulden is veroorzaakt door investeringen. Een vraag is of deze investeringen ook hadden plaatsgevonden bij een in historisch opzicht normale rentevoet. Maar een gegeven is, dat met de extra investeringen de afschrijvingskosten oplopen. De jaarlijkse afschrijvingen op investeringen plus de rentekosten zijn volgens de nationale rekeningen van 5,5 miljard euro in 2005 gestegen naar 7,8 miljard euro in 2014. De rentekosten plus afschrijvingen worden ook wel de kapitaallasten genoemd en leggen onderhand voor 16,5% beslag op de inkomsten. Op deze kosten kan niet worden omgebogen en het beperkt gemeenten bij het realiseren van toekomstige bezuinigingen.

2 Verschillen tussen gemeenten in de ontwikkeling van het financieel vermogen

In paragraaf 1 is gekeken naar de ontwikkeling van de financiële vermogenspositie van de gezamenlijke Nederlandse gemeenten. De gemeenten hebben per saldo een netto schuld en deze is de afgelopen zeven jaar meer dan verdubbeld. Maar wat is het beeld als wordt gekeken naar individuele gemeenten? Is de netto schuld in de periode 2007 – 2013 bij alle gemeenten fors opgelopen? En wat is de financiële vermogenspositie van individuele gemeenten nu? Zijn de arme gemeenten rijker geworden en de rijke gemeenten armer?

In deze paragraaf wordt eerst naar de ontwikkeling van het financieel vermogen per inwoner over de periode 2008 – 2013 gekeken. Dit wordt wel de schuldevolutie genoemd. Vervolgens wordt met de solvabiliteitsratio gekeken naar de mate waarmee het bezit van individuele gemeenten (niet) is belast met schuld en wordt met de netto schuldquote gekeken naar verschillen in schuldendruk op de exploitatie van individuele gemeenten.

Schuldevolutie gemeenten in euro per inwoner

Eind 2007 bedroeg de netto schuld per inwoner van de Nederlandse gemeenten 733 euro. Deze netto schuld per inwoner is opgelopen naar 1.886 euro eind 2013. Daarmee komt de schuldevolutie over de periode 2008 – 2013 uit op een toename van de netto schuld per inwoner met 1.153 euro. Bij dit bedrag is geen rekening gehouden met de toename van het inwonertal van Nederland. Kijken we naar de schuldevolutie waarbij we het inwonertal van Nederland vastzetten op de stand eind 2007, dan bedraagt de toename van de netto schuld per inwoner 1.201 euro. Omdat deze cijfers geheel Nederland betreffen, geven ze het gewogen gemiddelde weer. Maar geen gemeente is gelijk en het beeld van individuele gemeenten verschilt onderling dan ook enorm.

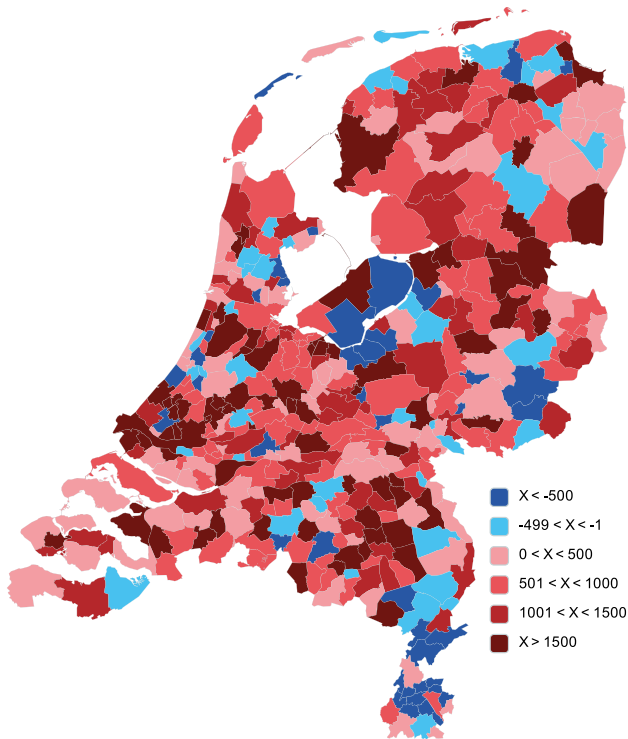
Figuur 4 met de kaart van Nederland toont de schuldevolutie per inwoner in euro van elke gemeente over de jaren 2008 tot en met 2013. De indeling van de kaart is volgens de gemeentegrenzen van 2014, toen het aantal gemeenten 403 bedroeg.

Uit de kaart blijkt dat 82 gemeenten (blauw) ondanks de recessie een financieringsoverschot hadden. Dat is een vijfde deel van alle gemeenten. Het financieel vermogen is de afgelopen zes jaar in deze gemeenten toegenomen. In totaal 41 gemeenten hadden een overschot van meer dan 500 euro per inwoner. Bij 23 gemeenten was het overschot zelfs groter dan 1000 euro per inwoner.

Over de periode 2008-2013 hebben 321 gemeenten (rood) ingeteerd ingeteerd op het financieel vermogen. Gegeven de recessie hadden 85 gemeenten een min of meer beheerst financieringstekort dat lag tussen de nul en vijf honderd euro per inwoner. Bij 75 gemeenten was het financieringstekort in deze zes jaar groter dan 1500 euro per inwoner.

De mediaan van alle 403 gemeenten komt uit op een financieringstekort van 661 euro per inwoner.

Figuur 4: Schuldevolutie gemeenten in euro per inwoner over de jaren 2008 t/m 2013



Grote gemeenten hebben grootste aandeel in toename netto schuld

Bij een onderscheid naar verschillende grootteklassen van gemeenten wordt duidelijk dat het financieel vermogen zich in grote gemeenten gemiddeld negatiever heeft ontwikkeld dan in de andere gemeenten.

Van de vijftig gemeenten met meer dan 70.000 inwoner hebben slechts vier gemeenten een financieringsoverschot en maar liefst twintig gemeenten (30%) een financieringstekort van meer dan 1.500 euro. Het meetkundig gemiddelde van deze groep gemeenten ligt met een financieringstekort van 1.408 euro over de jaren 2008-2013 ruim boven het gewogen gemiddelde voor alle gemeenten. Voor de ideeëvorming: Bij een gemeente met 100.000 inwoners die de schuld met 1.500 euro per inwoner ziet toenemen, stijgt de schuld met 150 miljoen euro.

Bij de 137 gemeenten met minder dan 20.000 inwoners ligt het gemiddelde financieringstekort over de jaren 2008 - 2013 met 449 euro beduidend lager en ook veel lager dan het gewogen gemiddelde voor alle gemeenten. Onder deze groep gemeenten bevinden zich maar liefst 39 gemeenten met een financieringsoverschot. Dat is meer dan een kwart. Maar zestien gemeenten uit deze groep (12%)

hadden een financieringstekort dat hoger lag dan 1.500 euro.

Het gemiddelde financieringstekort over de jaren 2008 - 2013 van gemeenten tussen de 20.000 en 70.000 inwoners bedroeg 714 euro. Onder deze 216 gemeenten zijn 39 gemeenten met een financieringsoverschot. Het aantal gemeenten in deze groep met een financieringstekort van meer dan 1.500 euro bedraagt eveneens 39 (18%).

Het meetkundig gemiddelde financieringstekort over 2008 tot en met 2013 van alle gemeenten ligt met 707 euro beduidend lager dan het naar inwonertal gewogen gemiddelde van 1.153 euro. De mediaan van alle gemeenten bedraagt 661 euro. De scheve verdeling wordt veroorzaakt door de grote gemeenten met meer dan 70.000 inwoners.

Van de toename van de netto schuld van de gezamenlijke Nederlandse gemeenten over de periode 2008 - 2013 met 17,7 miljard euro komt 12,6 miljard euro voor rekening van de vijftig gemeenten met meer dan 70.000 inwoners. In deze gemeenten wonen 7,6 miljoen inwoners en dat is minder dan de helft van de Nederlandse bevolking. De grote gemeenten hebben tijdens de recessie zowel absoluut als relatief ver weg het grootste aandeel in de investeringsimpuls en de exploitatietekorten gehad.

De invloed van de schuldevolutie op de verdeling van financiële vermogens

In hoeverre heeft de schuldevolutie in de periode 2008-2013 de financiële vermogenspositie van gemeenten eind 2013 bepaald? Deze vraag is relevanter dan de vraag in hoeverre de financiële vermogenspositie eind 2007 bepalend is geweest voor de financieringsresultaten. De financieringsresultaten van veel gemeenten zijn in de tussenliggende periode namelijk sterk beïnvloed door de eenmalige opbrengsten in 2009 uit de verkoop van aandelen in energiebedrijven.

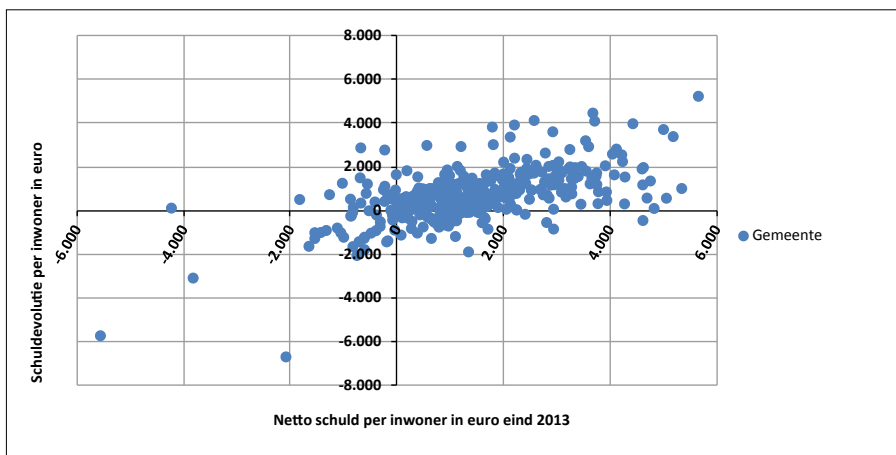
Figuur 5 geeft de spreiding weer van de schuldevolutie in de periode 2008-2013 in euro per inwoner en de netto schuld per inwoner eind 2013 van alle gemeenten. Een gemeente boven de x-as heeft de netto schuld per inwoner zien toenemen (positief is toename netto schuld).

Een gemeente rechts van de y-as heeft een netto schuld per inwoner als financiële vermogenspositie (positief is netto schuld). Een gemeente in het kwadrant rechts beneden had de afgelopen jaren dus een financieringsoverschot, maar heeft nog steeds een netto schuld als financieel vermogen. De correlatiecoëfficiënt van het verband tussen deze schuldevolutie en de netto schuld per inwoner

eind 2013 bedraagt 0,60 en is dus redelijk. Daarbij is wel één kleine gemeente met een extreme score uit de set gegevens weggelaten.

Bij een correlatiecoëfficiënt van nul is er geen verband. Naarmate deze coëfficiënt dichter bij 1 of -1 ligt is het verband sterker. Een behoorlijk aantal gemeenten met een slechter dan gemiddelde financiële vermogenspositie heeft dat dus te danken aan hoge financieringstekorten in afgelopen jaren. En een behoorlijk aantal gemeenten met een goede financiële vermogens positie heeft dat te danken aan financieringsoverschotten in de afgelopen jaren.

Figuur 5: Verband schuldevolutie jaren 2008 -2013 en de financiële vermogenspositie eind 2013



Eind 2013 zijn er 58 gemeenten die als financieel vermogen een overschot aan geldmiddelen hebben. Voor een deel komt dit door de eenmalige opbrengst uit de verkoop gemeentebedrijven zoals de verkoop van aandelen in energiebedrijven in 2009. Veel gemeenten hebben hier geen profijt van gehad. Bij deze gemeenten komen de verschillen in hoogte van de netto schuld eind 2013 voor een behoorlijk deel voort uit de investeringsimpuls en de financiering van exploitatietekorten. De investeringsimpuls en exploitatietekorten hebben de financiële vermogens positie in de afgelopen recessiejaren verslechterd.

Leggen we de spreiding van de netto schuld per inwoner van gemeenten eind 2013 naast die van eind 2007 dan blijkt dat deze is toegenomen. Eind 2007 bedroeg de afstand tussen het eerste kwartiel en het derde kwartiel van netto schuld per inwoner 1.336 euro. Dit is de afstand tussen de rijkste gemeente van het armste kwart en de armste gemeente van het rijkste kwart gemeenten, gemeenten in netto schuld per inwoner. De standaarddeviatie voor de netto schuld per inwoner van gemeenten kwam eind 2007 uit op 1.424 euro. In 2013 bedraagt de

afstand tussen het eerste en derde kwartiel 1.725 euro en de standaarddeviatie 1.482 euro.

De verschillen in financiële vermogenspositie tussen het armste kwart en het rijkste kwart gemeenten zijn duidelijk toegenomen. De financiële vermogens lopen eind 2013 behoorlijk uiteen. Eind 2007 was er overigens al sprake van grote verschillen tussen gemeenten qua financiële vermogenspositie.

Verschillen in schuldbelasting en schuldendruk tussen gemeenten

Om beter zicht te krijgen op de financiële vermogenspositie van individuele gemeenten eind 2013 worden twee andere financiële kengetallen gebruikt. Ten eerste wordt de solvabiliteitsratio gebruikt. Dit kengetal zegt welk percentage van de balanswaarde van het bezit niet met schuld is belast. Daarmee wordt ook bekend welk percentage van het bezit op de balans wel met schuld is belast. De solvabiliteitsratio van de gezamenlijke gemeenten kwam eind 2013 uit op 40%. Dit is de solvabiliteitsratio inclusief de balanspost voorzieningen. Dit houdt dus in dat 60% van de balanswaarde van het bezit met schuld was bezwaard.

Ten tweede wordt voor het in beeld brengen van financiële vermogenspositie van individuele gemeenten de netto schuldquote gebruikt. Bij deze netto schuldquote worden de uitgeleende gelden meegenomen. Het kengetal geeft een indicatie van de druk van aflossingen en rente op de ruimte voor uitgaven. De netto schuldquote van de gezamenlijke gemeenten kwam eind 2013 uit op 63%. Als de uitgeleende gelden niet bij het financieel vermogen worden meegeteld komt de netto schuldquote eind 2013 uit op 81%.

Grote gemeenten staan er qua financieel vermogen slechter voor

De 137 gemeenten tot 20.000 inwoners hebben gemiddeld een solvabiliteitsratio van 49% en gemiddeld een netto schuldquote (inclusief uitgeleende gelden) van 40%. Een kwart van deze gemeenten heeft per saldo geen schuld als financieel vermogen. De helft van deze gemeenten heeft een netto schuldquote tussen de 0% (1e kwartiel) en de 8% (3e kwartiel). Van de kleine gemeenten hebben dus 37 gemeenten een netto schuldquote hoger dan 80%.

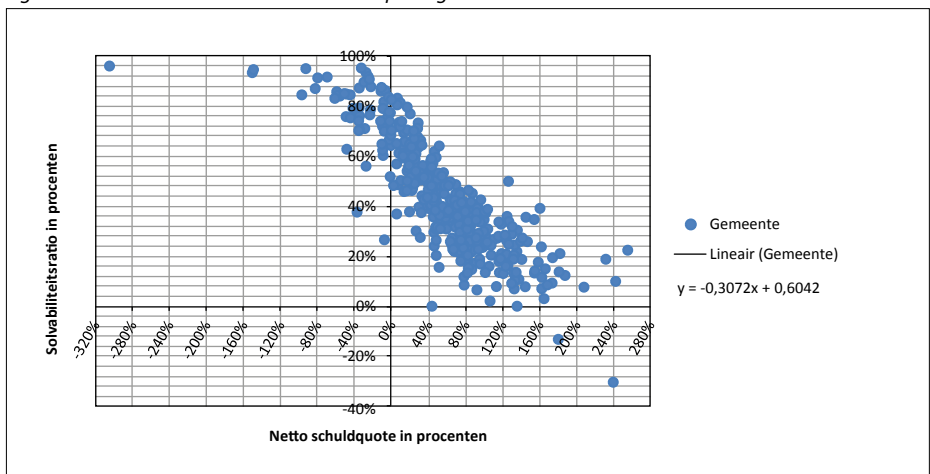
De 216 gemeenten in de grootteklasse 20.000 - 70.000 inwoners hebben gemiddeld een solvabiliteitsratio van 42% en gemiddeld een netto schuldquote van 66%. Minder dan 10% van de gemeenten uit deze grootteklasse (21 gemeenten) heeft per saldo geen schuld als financieel vermogen. De helft van de gemeenten in deze grootteklasse heeft een netto schuldquote tussen de 29% (1e kwartiel) en 95% (3e kwartiel). Van de middelgrote gemeenten hebben 54 gemeenten een

netto schuldquote hoger dan 95%.

De vijftig gemeenten met meer dan 70.000 inwoners tot slot hebben gemiddeld een solvabiliteitsratio van 32% en gemiddeld een netto schuldquote van 76%. Slechts twee gemeenten (4%) uit deze grootteklasse hebben per saldo geen schuld als financieel vermogen. De helft van deze gemeenten heeft een netto schuldquote tussen de 47% (1e kwartiel) en 99% (3e kwartiel). Van de grote gemeenten hebben dertien een netto schuldquote hoger dan 99%.

De grote gemeenten met meer dan 70.000 inwoners hadden als grootteklasse eind 2013 een slechtere financiële vermogenspositie. Wel is de spreiding in uitkomsten voor de netto schuldquote minder groot. Bij de kleine gemeenten met minder dan 20.000 inwoners is het beeld omgekeerd. Ze hadden eind 2013 de sterkste financiële vermogenspositie, maar de spreiding in uitkomsten voor de netto schuldquote is hier het grootst.

Figuur 6: Solvabiliteitsratio en netto schuldquote gemeenten eind 2013.



Figuur 6 geeft de solvabiliteitsratio (y-as) en netto schuldquote (x-as) van alle gemeenten. Ondanks de vrijheden van gemeenten op het gebied van het wel of niet activeren van investeringen in maatschappelijk nut op de balans bestaat er een sterk verband tussen de solvabiliteitsratio en de netto schuldquote van gemeenten. De correlatiecoëfficiënt van dat verband bedraagt $-0,84$. Hoe lager de solvabiliteitsratio des te hoger de netto schuldquote. Oftewel, hoe: Hoe zwaarder het bezit met schulden is belast, des te hoger is de druk van de schuldverplichtingen op de exploitatie. Naarmate een gemeente zich meer rechtsonder in de grafiek van figuur 6 bevindt, is de financiële vermogenspositie slechter.

Financieel vermogen en het provinciaal toezicht

In het gemeenschappelijk toezichtskader voor het provinciaal toezicht op de financiën van gemeenten is bepaald dat gemeenten geen negatief eigen vermogen mogen hebben. Bij het ontstaan van een negatief eigen vermogen moet een gemeente dit onder toezicht van de provincie binnen een vastgestelde termijn wegwerken. Maar in dat eigen vermogen zijn de voorzieningen niet inbegrepen. Vijfenvijftig gemeenten hadden eind 2013 een solvabiliteitsratio lager dan 20%. In deze solvabiliteitsratio is de balanspost voorzieningen wel inbegrepen. Deze 55 gemeenten zitten dus dicht tegen de grens *geen negatief eigen vermogen* of zijn al over deze grens heen geschoten.

Opvallend is dat 5 van de 55 gemeenten met een lage solvabiliteitsratio een netto schuldquote lager dan 80% hebben. Dat is geen (erg) hoge schuld. Deze gemeenten komen qua norm voor het toezicht in de gevarenzone, terwijl de druk van de schuldverplichtingen op de uitgaven daar geen aanleiding voor geeft. De oorzaak hiervoor is gelegen in het terughoudend activeringsbeleid van deze vijf gemeenten. Ze brengen meer investeringen ineens ten laste van de exploitatie in plaats ze te activeren op de balans.

Zesenvijftig gemeenten hebben een netto schuldquote (inclusief uitgeleende gelden) die hoger ligt dan 120%. Hieronder zitten negen gemeenten met meer dan 70.000 inwoners. Tweeëntwintig van deze gemeenten hebben een netto schuldquote hoger dan 150%. Van de 56 gemeenten met een netto schuldquote boven de 120% hebben vijfendertig gemeenten een solvabiliteitsratio lager dan 20%. Deze 35 gemeenten scoren dus op beide ratio's voor de omvang van het financieel vermogen aan de onderkant.

De rente staat laag. Bij een lage rente heeft de financiële vermogenspositie minder invloed op de gezondheid van de gemeentefinanciën. De ontwikkeling van de kasstroom wordt dan een belangrijker factor. Wel is er bij een sterk financieel vermogen meer tijd voor het realiseren van ombuigingen en ook meer uitgavenruimte om ombuigingen te realiseren. Paragraaf 3 belicht daarom de kasstroom uit de exploitatie in 2013.

3 Hoever zijn gemeenten bij met ombuigen?

De huidige financiële vermogenspositie vormt, samen met het nog weg te werken tekort uit of het reeds gecreëerde overschot op de exploitatie, de startpositie van gemeenten voor de nieuwe ronde ombuigingen die vanaf 2015 op hen afkomt. We hebben in paragraaf 1 gezien dat de rente al een tijdje zeer laag staat. De rentedruk van een hoge netto schuld die recent is gevestigd, valt dus mee.

Maar gemeenten lenen hoofdzakelijk voor investeringen. De totale kapitaallasten uit recente investeringen zijn opgelopen. Want er moet natuurlijk wel worden afgeschreven.

Vooraf de afschrijvingscomponent en ook de bijkomende exploitatiekosten van het nieuw verworven bezit leggen de begrotingen van gemeenten vast en beperken de mogelijkheden voor het realiseren van een nieuwe ronde ombuigingen. Deze paragraaf belicht daarom de stand van de exploitatietekorten en -overschotten van gemeenten in het boekjaar 2013. Dat geeft een antwoord op de vraag: Hoever zijn gemeenten bij met het realiseren van ombuigingen?

Het exploitatieresultaat voor bestemming zegt of sprake is van tekortfinanciering

Gemeenten voeren een boekhouding in baten en lasten. Investeringen worden geactiveerd op de balans en tijdens de economische levensduur worden de afschrijvingen op deze balanswaarde als kosten naar de exploitatie gebracht. Alle baten op de exploitatie van een gemeente zijn in de regel een inkomende geldstroom. In de lasten op de exploitatie daarentegen zitten naast een uitgaande geldstroom ook deze afschrijvingskosten. De afschrijvingskosten zijn geen uitgaande geldstroom. De afschrijvingskosten in een jaar plus het verschil tussen de baten en lasten voor het bestemmen van de reserves vallen jaarlijks vrij voor het aflossen van oude schulden die zijn aangegaan voor de investeringen. Daarmee verwerft een gemeente nieuwe leencapaciteit voor nieuwe (vervangings) investeringen.

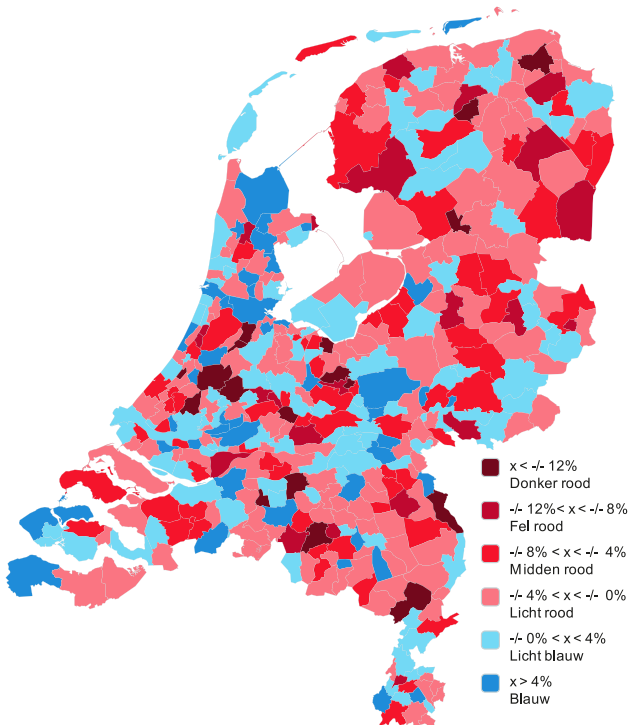
De afschrijvingskosten in een jaar plus het exploitatieresultaat van de baten en lasten voor het bestemmen van de reserves worden het primair surplus genoemd. Het primair surplus is het aflossend vermogen van een gemeente. Als het resultaat voordat de reserves worden bestemd nul bedraagt, lost een gemeente evenveel op oude schulden af als de afschrijvingen. Het saldo van het bestemmen van reserves en het exploitatieresultaat na het bestemmen van de reserves vormen tezamen het financieringssaldo uit de lopende uitgaven op de exploitatie. Het treffen van voorzieningen en het dekken van kosten uit voorzieningen verstoren dit beeld enigszins.

Als het resultaat uit de baten en lasten voor het bestemmen van de reserves nul bedraagt en de afschrijvingstermijnen gelijk zijn aan de economische levensduur, bouwt een gemeente geen restschuld op en teert de gemeente via dit kanaal niet in op het financieel vermogen. Bij een positief resultaat voor het bestemmen van de reserves verbetert een gemeente haar (financiële) vermogenspositie.

Het exploitatieresultaat voor het bestemmen van de reserves is zo een maat om

te zien of een gemeente inteert op het (financieel) vermogen door tekortfinanciering van lopende uitgaven of juist extra aflost door besparingen op de exploitatie. Het kengetal resultaat voor het bestemmen van de reserves in procenten van de inkomsten is daarmee een maat voor een oordeel over de noodzaak van ombuigingen op de exploitatie.

Figuur 7: Exploitatieresultaten 2013 voor het bestemmen van de reserves in procenten van de inkomsten.



Figuur 7 geeft de exploitatieresultaten voor het bestemmen van de reserves in procenten van de inkomsten van gemeenten over het boekjaar 2013. Blauw betekent een positief exploitatieresultaat in het jaar 2013 en rood betekent een negatief exploitatieresultaat in het jaar 2013. De kaart is volgens de gemeentelijke indeling 2014 toen Nederland 403 gemeenten telde.

Totaal exploitatieresultaten positief, maar merendeel gemeenten schreef rode cijfers

De Nederlandse gemeenten samen hadden in boekjaar 2013 een positief exploitatieresultaat voor het bestemmen van de reserves van 27 miljoen euro. Daarmee komt het gewogen gemiddelde voor het exploitatieresultaat per gemeente uit op

67.000 euro positief. Er was voor het totaal van de gemeenten geen sprake van achterstallig onderhoud qua ombuigingen op de exploitatie.

Maar het meetkundig gemiddelde van de exploitatieresultaten voor het bestemmen van de reserves in procenten van de inkomsten komt voor alle gemeenten uit op 1,7% negatief. De mediaan van alle gemeenten voor dit kengetal komt uit op een negatief exploitatieresultaat van 1,5%. Het eerste kwartiel bedraagt 4,1% negatief. De verdeling in exploitatieresultaten voor het bestemmen van de reserves is scheef. In totaal 144 gemeenten hadden een positief exploitatieresultaat. De andere 259 gemeenten sloten boekjaar 2013 af met een negatief exploitatieresultaat voor het bestemmen van de reserves. Bij 41 gemeenten (10% van het totale aantal) bedroeg het negatieve exploitatieresultaat voor het bestemmen van de reserves meer dan 8% van de inkomsten. Bij achttien gemeenten zelfs meer dan 12%!

Weinig verschillen in exploitatieresultaten tussen grootteklassen gemeenten

Van de 137 gemeenten in de grootteklasse tot 20.000 inwoners bedroeg het gemiddelde exploitatieresultaat 1,4% negatief. Het valt iets positiever uit dan het Nederlands gemiddelde. De mediaan ligt op 1,7% negatief tegenover 1,5% voor Nederland totaal. Het aantal gemeenten met een exploitatietekort groter dan 8% ligt met zestien gemeenten qua percentage van het totale aantal gemeenten in de grootteklasse een fractie onder het landelijk cijfer van 10%.

Bij de 216 gemeenten in de grootteklasse 20.000-70.000 inwoners bedroeg het gemiddelde exploitatieresultaat 1,9% negatief. Dat is iets negatiever dan het gemiddelde van Nederland. De mediaan ligt op 1,5%. Het aantal gemeenten met een exploitatietekort groter dan 8% bedraagt 21 en is qua percentage van het totale aantal gemeenten in de grootteklasse nagenoeg gelijk aan het landelijke cijfer.

Bij de vijftig gemeenten met meer dan 70.000 inwoners bedraagt het gemiddelde exploitatieresultaat voor het bestemmen van de reserves 1,2% negatief. De mediaan ligt op 0,8% negatief. Vier gemeenten hebben een exploitatietekort groter dan 8%. Daarmee wijken de cijfers voor de grote gemeenten in positieve zin enigszins af van de landelijke cijfers.

Behoorlijk aantal gemeenten hield in 2013 tempo grote bezuinigingsopgave niet bij

Samengevat laat het boekjaar 2013 weinig verschil zien tussen de verschillende gemeentegrootteklassen gemeenten in de hoogte en de spreiding van het exploi-

tatieresultaat voor het bestemmen van de reserves in procenten van de inkomsten. De grote gemeenten met meer dan 70.000 inwoners staan er als groep een fractie beter voor dan de overige gemeenten. Het aantal van 106 gemeenten op het totaal van 403 met een exploitatiekort als aandeel van de inkomsten groter dan 4% is fors. Daartussen zitten 41 gemeenten met een tekort van meer dan 8%. Veel gemeenten kunnen het tempo van de bezuinigingsopgave tijdens de recessie moeizaam of niet bijhouden.

Van de 56 gemeenten uit paragraaf 2 met een netto schuldquote hoger dan 120% zijn er 18 met een negatief exploitatieresultaat groter dan 4%. Van deze 18 hebben 9 gemeenten meer dan 70.000 inwoners.

Bij een aantal gemeenten zijn de grote negatieve exploitatieresultaten voor een deel ontstaan door het afwaarderen van de waarde van de bouwgrond en het onderhanden werk bouwgrondexploitatie bij het opmaken van de jaarrekening 2013. Dat deel is eenmalig en hoeft in de toekomst niet te worden omgebogen om de exploitatie weer sluitend te krijgen.

Er zijn meerdere gemeenten met een relatief florissante vermogenspositie, die door hogere uitgaven bewust interen op het financieel vermogen en daarom in 2013 een negatief exploitatieresultaat hadden. Van de 41 gemeenten met een exploitatietekort als aandeel van de inkomsten groter dan 8% hebben 24 gemeenten een netto schuldquote lager dan 80%. Deze 24 gemeenten hebben dus een redelijk tot goede financiële vermogenspositie.

Gemeenten zonder een florissant financieel vermogen en een structureel exploitatietekort moeten dat op redelijk korte termijn ombuigen om de financiële vermogenspositie niet verder aan te tasten. Die opgave komt boven op die van de nieuwe ombuigingsronde vanaf 2015. De cijfers over de exploitatietekorten betreffen weliswaar boekjaar 2013, maar er is sprake van een behoorlijk aantal gemeenten dat in 2015 in meer of mindere mate vanuit achterstand aan de nieuwe ombuigingsronde gaat beginnen.

4 Het houdbaarheidstekort van gemeenten

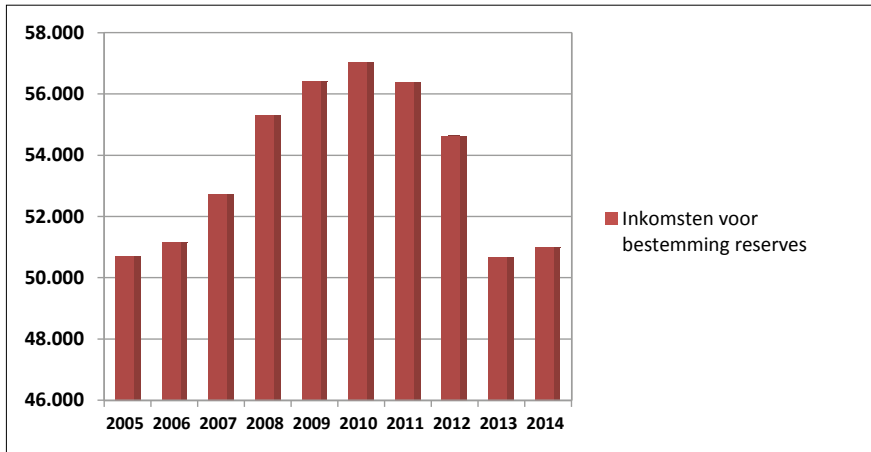
In paragraaf 1 is opgemerkt dat de totale gemeentelijke inkomsten (voor het bestemmen van de reserves) tijdens de recessie zijn gedaald van het hoogtepunt van 57 miljard euro in 2010 naar 51 miljard euro in 2014. Figuur 8 geeft het verloop van de inkomsten van de gezamenlijke gemeenten weer.

Reële inkomsten gemeenten in negen jaar met 11% gedaald

Met de 51 miljard euro in 2014 bevinden de nominale inkomsten zich weer op het niveau van 2005 – 2006. Volgens de internationale databank van de Wereldbank is het prijspeil van het bruto binnenlands product van Nederland in de periode 2006-2014 gestegen met 11%. Uitgaande van deze deflator zijn de reële inkomsten van gemeenten in de afgelopen negen jaar dus met 11% gedaald!

Een deel van de daling aan inkomsten is toe te schrijven aan privatiseringen van gemeentebedrijven. Maar de daling aan inkomsten van gemeenten is daarentegen tijdens de recessie gedempt door de stijging van het macrobudget voor bijstandsuitkeringen. Het beroep op bijstandsuitkeringen is in de afgelopen jaren flink gestegen. Het Rijk vergoedt met een specifieke uitkering de totale uitgaven van gemeenten aan bijstandsuitkeringen.

Figuur 8: Totale inkomsten gemeenten voor het bestemmen van de reserves 2005-2014 in miljoen euro



Vanaf 2015 stijgen de totale inkomsten van gemeenten door de toevoeging van het budget van ruim 7,4 miljard euro bestemd voor de decentralisatie van de taken jeugd en zorg. Maar tegenover deze inkomsten staan ook uitgaven en er zijn flinke decentralisatiekortingen op de Rijksoverdrachten voor deze uitgaven ingeboekt. Wel veroorzaakt de stijging aan inkomsten een noemereffect op de netto schuldquote en op het exploitatieresultaat als percentage van de inkomsten van gemeenten.

Inkomstenstijging decentralisaties verdampt door nieuwe kortingen

Van een noemereffect door het nieuwe budget voor de decentralisaties zal niet veel sprake zijn. De stijging aan inkomsten door de decentralisaties jeugd en zorg wordt voor een flink deel teniet gedaan door diverse kortingen op andere overdrachten van het Rijk aan gemeenten. Deze kortingen houden voor een deel

verband met taakwijzigingen. Maar voor een flink deel gaan met de kortingen geen aanwijsbare taakwijzigingen gepaard. Op de decentralisatie jeugd zelf moet in de jaren na 2015 nog een deel van de decentralisatiekorting ter grootte van 330 miljoen euro worden gerealiseerd. Daarbij dreigen aanvullende kortingen van 104 miljoen euro op de nieuw taak jeugd en 300 miljoen euro op de nieuwe taken zorg binnen de Wmo.

Bij elkaar tellen de kortingen op de overdrachten van het Rijk aan gemeenten (uitgezonderd de decentralisatiekortingen en aanvullende kortingen op jeugd en zorg) op tot een bedrag van om en nabij 4 miljard euro. Hieronder volgt een overzicht van kortingen vanaf 2015 op Rijksoverdrachten die een inkomensdaling bij gemeenten veroorzaken.

Uitname 2015 t.b.v. BTW compensatie fonds	€ 310 mln.
Opschalingskorting	€ 975 mln.
Uitname onderwijshuisvesting	€ 256 mln.
Korting raadsleden	€ 18 mln.
Korting maatschappelijke stage	€ 20 mln.
Korting hergebruik scootmobielen	€ 50 mln.
Korting huishoudelijke hulp	€ 699 mln.
Korting sociale werkplaatsen	€ 1.150 mln.
Ombuiging re-integratie	€ 90 mln.
Wegvallen Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing	€ 139 mln.
Daling omvang overige decentralisatie-uitkeringen	€ 214 mln.

Naast kortingen op Rijksoverdrachten is sprake van andere financiële ingrepen door het Rijk met negatieve gevolgen voor zowel het exploitatieresultaat als het financieringsresultaat van gemeenten. Zo stijgen door de invoering van BTW sportaccommodaties de jaarlijkse uitgaven door belastingafdrachten aan het Rijk met naar schatting 164 miljoen euro. Door de invoering van VPB-plicht economische activiteiten overheid stijgen de jaarlijkse uitgaven door belastingafdrachten aan het Rijk met enkele honderden miljoenen euro. Compensatie overeenkomstig artikel 2 Financiële-verhoudingswet blijft op deze dossiers uit.

Slechtweer scenario plaatst gemeenten voor nieuwe ronde ombuigingen

In de jaren na 2015 is er al met al geen sprake van een grote stijging van de totale inkomsten van gemeenten. Wel komen gemeenten voor een nieuwe ronde van ombuigingen te staan, omdat tegenover een flink deel van de kortingen geen taak bij gemeenten wegvalt. Na de recessie is er voor gemeenten opnieuw sprake van een "slechtweer" scenario.

Per gemeente verschilt de inspanning en de urgentie om te bezuinigen bij een slechtweerscenario. Om zicht te krijgen op deze verschillen is met een kasstroommodel het houdbaarheidstekort per gemeente bij een slechtweerscenario in beeld gebracht. Het houdbaarheidstekort is in dit geval de structurele ombuiging op het financieringssaldo dat bij een slechtweerscenario nodig is, om in vijf jaar tijd het oplopen van de netto schuldquote vanwege het slechte weer te stoppen. Het vertrekpunt bij de berekening is de werkelijke financiële situatie van individuele gemeenten eind 2013. De schatting van de toekomstige kasstroom gebeurt aan de hand van de exploitatiecijfers over het boekjaar 2013. De methodiek van het kasstroommodel is beschreven in het tweede deel van de handreiking *Houdbare gemeentefinanciën* van de VNG uit 2013. Meer in detail is de methodiek uiteengezet in het artikel *Het houdbaarheidstekort van Nederlandse gemeenten* in het blad Economische Statistische Berichten van 12 februari 2015.

Voor het slechtweerscenario is uitgegaan van een korting (inclusief een deel van de decentralisatiekortingen) zonder directe taakwijzigingen van 3,5 miljard euro. De komende tijd worden de verschillende verdeelstelsels voor het verdelen van Rijksoverdrachten onder gemeenten herzien. Ook is de doorvertaling van de korting aan elke gemeente niet even zwaar. Daarom wordt deze 3,5 miljard euro inkomstenvaal opgehoogd met een nadeel van 40 euro per inwoner als negatief herverdeeffect. Daarmee is het slechtweerscenario voor de meeste gemeenten iets slechter dan de werkelijkheid. Aanvullend is voorzien in een stijging van de rente met 3% en wanbetaling op het aflossen van uitgeleende gelden van 10%. Op de opbrengst bouwgrondexploitatie is een inkomstenvaal van 10% losgelaten ten opzichte van de bruto opbrengsten in afgelopen recessiejaren.

Twee kengetallen om de mate van houdbaarheid van de financiën te beoordelen

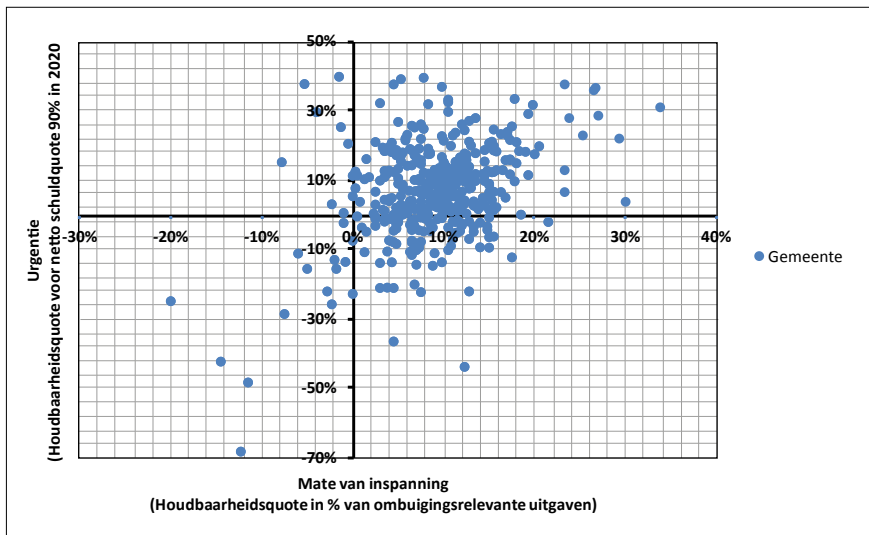
Figuur 9 geeft voor elke gemeente de uitkomsten van twee kengetallen over het houdbaarheidstekort bij het slechtweerscenario. De twee kengetallen geven een indicatie van de inspanning van en van de urgentie voor de ombuigingen die nodig zijn voor het realiseren van houdbare gemeentefinanciën op de middellange termijn.

De x-as van figuur 9 geeft de mate van inspanning weer. Dit gebeurt met het kengetal: houdbaarheidstekort in procenten van de ombuigingsrelevante uitgaven. We noemen dit kengetal in het vervolg de houdbaarheidsquote. De ratio achter dit kengetal is, dat naarmate een gemeente meer ombuigingen moet realiseren op het deel van de exploitatie waarop dat mogelijk is, de ombuigingsopgaaf moeilijker wordt. Een gemeente links op de x-as heeft ondanks het slechtweerscenario ruimte voor meer uitgaven. Naarmate een gemeente zich meer rechts op

de x-as bevindt, is de benodigde inspanning om houdbare gemeentefinanciën te realiseren groter.

De y-as van figuur 9 geeft de urgentie voor het realiseren van ombuigingen weer. Een gemeente met een riant financieel vermogen en een wendbare exploitatie kan ervoor kiezen langer de tijd voor de ombuigingen te nemen door in te teren op de financiële vermogenspositie. De urgentie wordt weergegeven met het kengetal: houdbaarheidsquote voor het realiseren van een netto schuldquote (exclusief uitgeleende gelden) van 90% in 2020. De ratio achter dit kengetal is dat als een gemeente weinig of niet hoeft om te buigen voor het bereiken van een netto schuldquote van 90% in 2020 er blijkbaar sprake is van een gemeente die een gezonde financiële vermogenspositie heeft met een voldoende wendbare exploitatie. Naarmate een gemeente zich hoger op de y-as bevindt, is de urgentie voor het realiseren van ombuigingen bij het slechtweerscenario hoger.

Figuur 9: Houdbaarheid van de financiën van gemeenten periode 2014 - 2021.



59 gemeenten hebben een houdbaarheidsquote groter dan 15%

Er zijn in totaal 27 gemeenten die ondanks het slechtweerscenario niet hoeven om te buigen of zelfs ruimte voor meer uitgaven hebben ten opzichte van hun uitgavenpeil 2013. Onder deze gemeenten zitten zestien gemeenten met een goede tot zeer goede financiële vermogenspositie. Van de overige elf van deze 27 gemeenten hebben tien gemeenten juist een hoge schuld. Deze tien gemeenten waren al in 2013 bezig met het verbeteren van de financiële vermogenspositie. Het financieringsoverschot in dat jaar voor de afbouw van de schuld was voldoende groot om de ombuigingen van het slechtweerscenario op te vangen.

De andere 377 gemeenten moeten bij het slechtweerscenario ombuigen om houdbare gemeentefinanciën te realiseren. Hiervan moeten 59 gemeenten meer dan 15% ombuigen op het ombuigingsrelevante deel van de exploitatie (de houdbaarheidsquote is groter of gelijk aan 15%). Onder deze 59 gemeenten zitten zes gemeenten waarbij de noodzaak tot ombuigen minder urgent is door een redelijk tot goede financiële vermogenspositie en een wendbare exploitatie.

Het meetkundig gemiddelde van alle gemeenten voor de houdbaarheidsquote bedraagt 9,1% en valt nagenoeg samen met de mediaan die 9,0% bedraagt. Het eerste kwartiel bedraagt 5,5% en het derde kwartiel 12,3%. Driekwart van de gemeenten heeft dus een ombuigingsopgaaf kleiner dan 12,3% van het ombuigingsrelevante deel van de exploitatie. Bij een kwart van alle gemeenten is de houdbaarheidsquote kleiner dan 5,5%. De standaarddeviatie voor de houdbaarheidsquote van alle gemeenten komt uit op 6,2%.

Grote gemeenten zijn financieel beter opgewassen tegen het slechtweerscenario

Bij het vergelijken van de uitkomsten voor de verschillende grootteklassen van gemeenten blijkt dat de grote gemeenten er qua financiële houdbaarheid het gunstigst voor staan.

De 137 gemeenten in de grootteklasse tot 20.000 inwoners hebben gemiddeld een houdbaarheidsquote van 10,2%. De mediaan ligt op 10,5%. Het eerste kwartiel bedraagt 6,8% en het derde kwartiel bedraagt 13,5%. De standaarddeviatie komt uit op 7,0%. Er zijn 25 kleine gemeenten met een houdbaarheidsquote van 15% of meer.

De 216 gemeenten tussen de 20.000 en 70.000 inwoners hebben gemiddeld een houdbaarheidsquote van 8,7%. De mediaan ligt op 8,8%. Het eerste kwartiel bedraagt 5,3% en het derde kwartiel bedraagt 11,9%. De standaarddeviatie komt uit op 5,9%. Er zijn 29 middelgrote gemeenten met een houdbaarheidsquote van 15% of meer.

De vijftig gemeenten groter dan 70.000 inwoners hebben gemiddeld een houdbaarheidsquote van 7,4%. De mediaan ligt op 6,6%. Het eerste kwartiel bedraagt 3,8% en het derde kwartiel 9,0%. De standaarddeviatie komt uit op 5,3%. Er zijn vijf grote gemeenten met een houdbaarheidsquote van 15% of meer.

Aantal gemeenten onder provinciaal toezicht zal verder toenemen

Al met al zijn er een behoorlijk aantal gemeenten zonder florissante financiële vermogenspositie en een behoorlijk houdbaarheidstekort. Het aantal gemeen-

ten onder provinciaal toezicht zal de komende jaren toenemen. Ook het beroep op artikel 12 saneringssteun zal niet langer beperkt blijven tot een enkel nieuw geval per jaar. De eerste tekenen hiervan hebben zich in 2015 reeds aangediend door stijging van het aantal gemeenten onder preventief toezicht van gemiddeld 8 in de afgelopen vier jaar naar 16 gemeenten in 2015. Ook het beroep op artikel 12 saneringssteun lijkt met drie gevallen in 2015 toe te nemen ten opzichte van voorgaande jaren. Hoewel het nog te vroeg is om vanuit dit ene cijfer te spreken van een trend, gaat naar verwachting het aantal artikel 12 gemeenten ten opzichte van voorgaande jaren flink stijgen.

Houdbaarheidstekort hangt samen met het huidige exploitatietekort en omvang rijkskortingen

Een vraag is: Met welke financiële kengetallen over de huidige financiële positie hangt het houdbaarheidstekort nu samen. Er is geen sterk verband tussen de solvabiliteitsratio of de netto schuldquote en de houdbaarheidsquote. De correlatiecoëfficiënt met de solvabiliteitsratio bedraagt 0,10 en met de netto schuldquote 0,13.

Door de zeer lage rente vormt een slechte financiële vermogenspositie nu in de vorm van een hoge schuld op de middellange termijn geen groot probleem. Ook niet bij de rentestijging van 3% van het slechtweerscenario. Zo ook is een grote voorraad bouwgrond niet het grote probleem. Afgezien van rentebetalingen verdwijnen de verliezen uit de grondexploitatie bij het staken van onrendabele projecten. Met het aantrekken van de economie gaat de grondexploitatie in gemeenten met bevolkingsgroei weer geld in het laatje brengen.

Het verband tussen het exploitatieresultaat voor het bestemmen van de reserves als aandeel van de inkomsten en de houdbaarheidsquote is wel redelijk sterk. De correlatiecoëfficiënt daarvan bedraagt 0,70. Juist achterstallige ombuigingen op de exploitatie bepalen bij gemeenten redelijk sterk de hoogte van het houdbaarheidstekort. Het roept de vraag op: In welke mate is de schuldevolutie over de periode 2008-2013 een voorspeller van de houdbaarheidsquote? De correlatiecoëfficiënt daarvan bedraagt slechts 0,03. In andere woorden: de financieringsresultaten uit het verleden zijn geen garantie voor de toekomst.

Samengevat is schuldfinanciering van (vervangings)investeringen gegeven de huidige rente niet het grote probleem voor de houdbaarheid. Ook de huidige financiële vermogenspositie van gemeenten veroorzaakt door de lage rente geen omvangrijke financiële problemen. Juist de combinatie van schuldfinanciering van bestaande exploitatietekorten en grote kortingen op rijksverdrachten bedreigt de houdbaarheid van de financiën van gemeenten. Het aantal gemeenten in

financiële problemen gaat ten opzichte van voorgaande jaren flink toenemen. Artikel 12 saneringssteun wordt daarmee het smeermiddel voor invoering van de decentralisaties, de aanpassing van de verdeelstelsels en het verwerken van de omvangrijke rijkskortingen op overdrachten aan gemeenten.

Tot slot

In dit hoofdstuk is met de ontwikkeling van het financieel vermogen gekeken in hoeverre de gezondheid van de gemeentelijke financiën door de recente grote recessie is aangetast. Komende jaren helpen gemeenten de Rijksoverheid met het terugdringen van het financieringstekort van het Rijk door een flink deel van de bezuinigingen van het Rijk in te vullen. Met het houdbaarheidstekort is de impact op de financiën van gemeenten van de nieuwe ronde ombuigingen op Rijksoverdrachten aan gemeenten beoordeeld.

Uit paragraaf 1 bleek dat de netto schuld van gemeenten tijdens de recessie met een toename van 18 miljard euro meer dan verdubbeld is. Driekwart van deze toename komt door intensivering van de investeringen. De rest is als remweg gebruikt voor het wegwerken van exploitatietekorten door dalende inkomsten. Ondanks de lage rentelasten vanwege de lage rente zijn de kapitaallasten door de investeringsimpuls opgelopen. Daarmee is de ruimte van gemeenten om op exploitatie ombuigingen te realiseren afgenomen.

In paragraaf 2 zagen we dat bijna driekwart van de verslechtering van het financieel vermogen voor rekening komt van de gemeenten met meer dan 70.000 inwoners. De grote gemeenten stonden er eind 2013 qua financieel vermogen ook het slechtst voor. Met de recessie zijn de verschillen in financiële vermogenspositie tussen arme en rijke gemeenten toegenomen. In totaal 35 gemeenten hebben een solvabiliteitsratio lager dan 20% en een netto schuldquote hoger dan 120%.

In paragraaf 3 zijn de exploitatieresultaten van gemeenten (voor het bestemmen van de reserves) van 2013 in beeld gebracht. De gezamenlijke gemeenten hadden een klein overschot op de exploitatie. Maar, 259 gemeenten schreven in 2013 door de grote terugval aan inkomsten rode cijfers. Veel gemeenten hebben blijkbaar moeite het tempo van de grote bezuinigingsopgaven bij te benen. In totaal 41 gemeenten hadden zelfs een nadelig exploitatieresultaat als aandeel van de inkomsten groter dan 8%. Van die 41 gemeenten beschikten 24 gemeenten nog over een redelijk tot goed financieel vermogen. De exploitatietekorten houden in dat gemeenten vanuit achterstand aan de nieuwe ronde ombuigingen vanaf 2015 beginnen.

Uit paragraaf 4 komt naar voren dat de reële inkomsten van de gezamenlijke gemeenten in 2013 met 11% zijn gedaald ten opzichte van 2005-2006. Vanaf 2015 volgt een nieuwe ronde van grote ombuigingen op de Rijksoverdrachten aan gemeenten. Deze grote kortingen op Rijksoverdrachten vanaf 2015 leiden bij gemeenten tot een houdbaarheidstekort van gemiddeld 9,1% van het deel van de exploitatie waarop een gemeente kan ombuigen.

De grote gemeenten staan er qua houdbaarheid een fractie beter voor dan de rest. In totaal 59 gemeenten hebben een houdbaarheidsquote groter dan 15%. Door de lage rente zijn niet de huidige financiële vermogenspositie of de grondexploitatie de hoofdoorzaak voor een hoog houdbaarheidstekort. Vooral bestaande tekorten op de exploitatie vanwege de grote bezuinigingsopgave uit het verleden beïnvloeden de houdbaarheidsquote nadelig. Ze zetten gemeenten op achterstand bij het opvangen van de grote rijkskortingen op overdrachten. Het aantal gemeenten in financiële problemen gaat naar verwachting flink toenemen. Artikel 12 saneringssteun wordt daarmee het smeermiddel voor de decentralisaties, het doorvoeren van kortingen op de Rijksoverdrachten aan gemeenten en het aanpassen van de verschillende verdeelstelsels.

Epiloog: de koers van de gemeenten en hun vereniging

Gemeenten werken actief aan versterking en vitalisering van de lokale democratie vanuit de ambitie een krachtige lokale overheid te zijn. Ook in een veranderende samenleving en met andere relaties en verhoudingen tot tal van partijen willen zij die ambitie waar maken. Onder de vlag van de VNG zetten de gemeenten gezamenlijk een aantal stappen hiertoe. Zij voeren gezamenlijk de verenigingsstrategie tot 2020 uit en werken aan de verbetering van de informatievoorziening over de uitvoeringspraktijk, zoals blijkt in deze eerste editie van de Staat van de Gemeenten en Waarstaatjegemeente.nl. Het VNG bureau ondersteunt deze beweging op tal van manieren. In deze epiloog wordt een aantal van deze ontwikkelingen en de samenhang daartussen geuid.

1 De Staat van de Gemeenten: wat gebeurt er bij gemeenten?

Gemeenten beschikken over een schat aan informatie. Informatie die openbaar beschikbaar is via Waarstaatjegemeente.nl of andere bronnen. Belangrijk is deze informatie op waarde te schatten en goed te gebruiken. Daarom heeft het VNG bureau in deze eerste editie van de Staat van de Gemeenten beschikbaar statistisch materiaal, kennis en expertise gebundeld. Behalve voor het eigen gebruik in gemeenten, wordt deze actuele statistische informatie gebruikt om de onderbouwing van de belangenbehartiging te versterken. Om die reden verschijnt al in het begin van 2016 de tweede editie van De Staat van de Gemeenten, voorafgaand aan de gesprekken met het Rijk over voor gemeenten cruciale onderwerpen. In het voorjaar is dat het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (BOFv), gevolgd door het Overhedenoverleg in de zomer en een tweede BOFv in het najaar. De Staat van de Gemeenten levert daarmee ook een bijdrage aan het realiseren van een nieuwe rolverdeling tussen gemeenten en Rijk, die past bij het groeiende takenpakket waarvoor de gemeenten verantwoordelijk zijn. Gemeenten willen een proactieve leidende rol spelen en verwachten van het Rijk een soms faciliterende rol.

2 De Verenigingsstrategie en agenda 2020

In het voorjaar van 2015 zijn, in samenwerking met de provinciale afdelingen, door het hele land open gesprekken gevoerd met burgemeesters, wethouders, raadsleden, griffiers en ambtenaren. Het enthousiasme en de drang om veranderingen in gang te zetten was overal groot. Ondanks de regionale accenten bleek

er grote eensgezindheid over de belangrijkste opgaven waarvoor gemeenten staan: het versterken en vitaliseren van de lokale democratie vanuit een ambitie een krachtige lokale overheid te zijn.

Terugkerende onderwerpen van gesprek waren horizontalisering van het bestuur, democratische legitimiteit, autonomie van gemeenten, gemeentelijke samenwerking, opschaling of differentiatie. Samen met thema's als de informatiesamenleving, de doorontwikkeling van het sociaal domein, burgerparticipatie, economische ontwikkeling en belastinggebied vormden zij de rode draad van de gesprekken en dus de basis van de verenigingsstrategie De Gemeente 2020.

Op een aantal centrale thema's volgt hier een korte impressie van de teneur in de gesprekken.

Legitimiteit openbaar bestuur niet langer vanzelfsprekend

Het gezag van bestuur en bestuurders is niet langer vanzelfsprekend, maar moet iedere dag worden verdiend. Burgers en bedrijven kijken kritischer en soms ook calculerend naar het handelen van de overheid. De legitimiteit van het openbaar bestuur kan dan ook niet simpelweg worden ontleend aan verkiezingen en het mandaat van de kiezer. Er zijn nieuwe manieren nodig om samenleving en bestuur met elkaar te verbinden, een opgave voor bestuurders én ambtenaren.

Hoe bieden we meer ruimte aan initiatief uit de samenleving? Hoe gaan raadsleden om met hun rol in een samenleving die moeite heeft met representatieve democratie? Hoe reageren we op een 24/7 samenleving die steeds minder genoeg neemt met gesloten loketten, regels en verordeningen?

Samen met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Wethoudersvereniging, Raadslid.Nu, de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging van Griffiers is de VNG het programma "Samenspel lokale democratie" gestart. Het programma wil gemeenten, bestuurders en raadsleden ondersteunen bij het vinden van hun nieuwe rol in de veranderende samenleving. Daartoe zal de dialoog met raden en colleges worden aangegaan en zullen praktische handreikingen en instrumenten worden aangeboden.

Meerschalligheid en de noodzaak van gemeentelijke samenwerking

Het aantal gemeenten loopt gestaag terug en de intergemeentelijke regionale samenwerking groeit. Duidelijk is dat geen enkele gemeente alles nog zelf kan, dat samenwerking nodig is en ieder verzet daartegen zinloos is. Meerschalligheid in uitvoering en beleid is daarmee geen optie meer, maar een harde maatschap-

pelijke en bestuurlijke realiteit. Er is geen uniforme ideale schaal voor de gemeente en lokale/regionale omstandigheden vragen om maatwerk. De discussie over schaal moet daarom lokaal/regionaal worden gevoerd.

Daarbij blijft de hamvraag welke taken de gemeenten lokaal, regionaal of zelfs als collectief van gemeenten willen oppakken. Bestuurlijke opschaling kan soms helpen, maar schuurt met de wens om als samenleving en bestuur dicht bij elkaar te staan. Maar het voor de hand liggende alternatief, deelname aan een gemeenschappelijke regeling of samenwerkingsverband, is ook niet geliefd. En dus moeten we zoeken naar nieuwe vormen van samenwerking, bestuurlijk en op het gebied van dienstverlening.

Regionale ontwikkeling Economie & Arbeidsmarkt

Steden en stedelijke regio's zijn steeds meer de brandpunten van regionale economische groei. Om groei mogelijk te maken moeten de partners (bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid) de banden aanhalen en samen optrekken. De inzet op topsectoren werkt onvoldoende. De financiële en beleidsmatige inzet moet worden gekanteld naar stedelijke regio's.

In veel collegeprogramma's wordt hoge prioriteit gegeven aan het stimuleren van groei van de economie en innovatie. Het is in de eerste plaats aan het bedrijfsleven om te investeren in economische groei en innovatie. Gemeenten worden echter steeds meer gezien als belangrijke partners hierbij. Zij kunnen een voorwaardenscheppende rol nemen, groter of kleiner, afhankelijk van plaatselijke en regionale omstandigheden.

Om gemeenten te stimuleren en ondersteunen is de VNG het programma Regionale ontwikkeling Economie & Arbeidsmarkt gestart. Het programma richt zich op vergroting van het leervermogen van gemeenten en de bevordering van kennisuitwisseling. Daartoe worden samen met gemeenten gesprekken aangegaan met het bedrijfsleven en kennisinstellingen. Op basis daarvan worden handelingsperspectieven voor gemeenten (succesfactoren) zichtbaar gemaakt, wordt een strategische VNG agenda geformuleerd en worden concrete handreikingen en instrumenten toegankelijk gemaakt.

Meer financiële zelfstandigheid voor gemeenten (commissie Rinnooy-Kan)

De financieringssystematiek voor gemeenten doet geen recht aan de omvangrijke en in de afgelopen jaren fors gegroeide taken en bevoegdheden van gemeenten. Het overgrote deel van de inkomsten van gemeenten komt nog steeds rechtstreeks van de centrale overheid. Met de decentralisaties in het sociaal domein is

de financiële afhankelijkheid van het Rijk nog verder toegenomen.

Bij die afhankelijkheid van het Rijk komt nog dat inkomsten uit grondexploitatie voor een belangrijk deel zijn weggevallen. Gemeenten moeten de komende jaren een groot financieel gat zien te dichten. Dat zal in vrijwel alle gevallen leiden tot het snijden in het voorzieningenniveau dat gemeenten hun inwoners kunnen bieden, omdat de mogelijkheden die gemeenten hebben om zelf belasting te heffen te klein zijn.

Daarom pleit de VNG voor een fundamentele herziening die recht doet aan de huidige en toekomstige situatie. Als gemeenten meer taken krijgen, moet de afweging tussen meer of minder inkomsten en uitgaven ook meer bij de gemeenten komen te liggen. Het gaat echter niet alleen om het gemeentelijk belastinggebied, er moet breder naar de financieringssystematiek van gemeenten worden gekeken.

De VNG heeft een onafhankelijke commissie 'Financiën eerste overheid', onder voorzitterschap van Alexander Rinnooy-Kan, ingesteld om voorstellen doen voor vernieuwing in de financieringssystematiek van gemeenten. Op basis van een analyse van de financieel-economische, demografische en bestuurlijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de financiën van gemeenten zal de commissie voorstellen doen. De commissie presenteert haar rapport tijdens de ALV op 3 juni 2015.

Vaststelling van de agenda Gemeenten 2020 door de leden

In de ALV van 3 juni 2015 spreken de leden zich eveneens uit over de verenigingsstrategie De Gemeente 2020. Daarna volgt een traject om tot een concrete agenda met activiteiten voor 2016 te komen, die wordt vastgesteld tijdens een Buitengewone ALV in het najaar van 2015. Centraal uitgangspunt is dat de lokale overheid de ontwikkelingen in de samenleving moet volgen. De samenleving is voortdurend in beweging en de overheid moet een zelfde flexibiliteit aan de dag leggen. Zij is immers niet alleen onderdeel maar ook eigendom van die samenleving. Soms leidend, soms volgend, altijd verbindend maar nooit behoudend.

3 Samenhang van De Staat van de Gemeenten, Gemeenten 2020 en Waarstaatjegemeente.nl

Het streven is om het statistisch materiaal over de belangrijke vraagstukken voor gemeenten aan te vullen met cases en te koppelen aan de verenigingsstrategie en de collectieve agenda, zoals geformuleerd in De Gemeente 2020. In deze eerste editie van De Staat van de Gemeenten is dat op veel fronten reeds gelukt,

maar er is zeker ruimte voor verdere doorontwikkeling. Het VNG bureau ziet het als zijn opdracht om daaraan invulling te geven richting een tweede editie in het voorjaar van 2016.

Belangrijk instrument voor het slagen van bovengenoemde opzet is de vernieuwde site Waarstaatjegemeente.nl. Deze site is hét hulpmiddel voor iedereen die professioneel of uit belangstelling wil weten hoe een individuele gemeente ervoor staat op allerlei maatschappelijke terreinen. Via het nieuwe dashboard wordt aan de hand van 15 thema's, op toegankelijke en overzichtelijke wijze, inzicht gegeven in de indicatoren. Door de opzet van de site kunnen gemeenten zich ook vergelijken met andere gemeenten.

De gegevens die van Waarstaatjegemeente zo'n omvangrijke en gedetailleerde informatiebron maken, komen uit bestaande databronnen. Zo leveren onder andere het CBS, LISA, de Kiesraad en DUO gegevens aan. Maar gemeenten leveren ook zelf gegevens aan, bijvoorbeeld in het kader van de versterking van de horizontale verantwoording. De website stelt u daarmee in staat om informatie te combineren uit verschillende bronnen. Hoe meer cijfers beschikbaar zijn en aangeleverd worden door gemeenten, hoe meer inzicht verkregen kan worden in de staat van individuele gemeenten en het collectief van gemeenten. De website vervult een ondersteunende functie bij sturings- en besturingsvraagstukken van gemeenten. Door alle informatie transparant en eenvoudig toegankelijk te maken, draagt Waarstaatjegemeente.nl bij aan een sterke, zelfbewuste lokale overheid.

4 Tot slot: doorontwikkeling Vereniging en VNG bureau

Om gemeenten in de komende periode optimaal te vertegenwoordigen en te ondersteunen professionaliseert ook de VNG zich verder op tal van gebieden. Belangrijke uitgangspunten zijn daarbij:

Het versterken van de governance van de vereniging. Op basis van aanbevelingen van de commissie Governance, onder voorzitterschap van Arno Brok in 2014, heeft vernieuwing van de VNG governance plaatsgevonden. Onder het motto "kwaliteit met behoud van herkenbaarheid" zijn na de raadsverkiezingen van 2014 ruim 220 nieuwe bestuurs- en commissieleden geselecteerd uit ongeveer 800 kandidaten. Deze nieuwe leden zijn allen, individueel of samen met enkele collega's, trekker van een inhoudelijke portefeuille binnen het bestuur of hun commissie. Zo gaan lokale bestuurders nog nadrukkelijker zelf de koers van de vereniging bepalen.

Een scoutingscommissie, onder voorzitterschap van Marco Pastors, heeft vertegenwoordigers van lokale partijen gestimuleerd om zich kandidaat te stellen voor de vacatures in bestuur en commissies. Het aandeel van de vertegenwoordigers van lokale partijen in de VNG governance is uiteindelijk verdubbeld en bedraagt nu ongeveer 20%. Hiermee wordt recht gedaan aan de winst die de lokale partijen in de afgelopen raadsverkiezingen hebben geboekt.

Raadslid.NU, de Vereniging van Griffiers en de VNG hebben in nauwe samenwerking concrete voorstellen voor een VNG commissie Raadsleden & Griffiers ontwikkeld. De nieuwe commissie zal als volwaardige commissie functioneren in de VNG governance. De commissie zal een eigen agenda ontwikkelen en gevraagd en ongevraagd advies geven aan de andere commissies en het bestuur. Zo kan bij belangrijke trajecten, bijvoorbeeld de decentralisaties in het sociaal domein en regionalisering, het geluid van raadsleden en griffiers zo vroeg mogelijk worden meegenomen.

Tegelijkertijd worden raadsleden en griffiers nog steeds nadrukkelijk uitgenodigd om te reageren op vacatures in het bestuur en de andere commissies. Het gaat derhalve om een "én-én"-variant. Kwartiermakers uit het VNG bestuur en beide beroepsverenigingen zullen in de komende periode uitgangspunten formuleren voor de werkwijze en doelstellingen. Tijdens de Buitengewone ALV in het najaar worden de leden van de nieuwe commissie benoemd. De selectie verloopt via de formele kandidaatstellingsprocedure van de adviescommissie Governance (voorzitter Peter Noordanus). Op basis van de ervaringen in het eerste jaar van deze nieuwe commissie wordt gekeken of en hoe formalisering van deze commissie conform de Statuten van de VNG wenselijk is.

De huidige bestuurlijke organisatie bestaat uit een bestuur, negen commissies en het College voor Arbeidszaken. Met de introductie van een VNG Bestuurdersnetwerk in januari 2015 wordt ook aan andere lokale bestuurders de mogelijkheid geboden om mee te denken met hun collega's.

Het centraal stellen van de uitvoeringspraktijk, zowel om vanuit deze de lobby vorm te geven als om de dienstverlening te kunnen verbeteren. Bij deze ambitie hoort dan ook het cijfermatig weergeven van de uitvoeringspraktijk (De Staat van de Gemeenten) en het ophalen van praktijkhindernissen.

Het meer in dialoog en in co-creatie vormgeven en daarbij meer gebruikmaken van en verbinden met de diverse netwerken die in en om de vereniging bestaan. Een voorbeeld van deze werkwijze is te herkennen in de aanpak om te komen tot

een Verenigingsstrategie en agenda en daarbinnen de digitale agenda 2020.

Het verder versterken van de kennisdelings- en verspreidingsfunctie, onder meer door de invoering van de wetenschapsfunctie en de inrichting van de VNG Academie gericht op leren en opleiden.

Het scheppen van helderheid in resultaten, duidelijke verantwoording en het kunnen aangeven van de meerwaarde van de VNG. Onder meer de spelregels voor collectieve financiering zijn hiertoe opgesteld.

Deze doorontwikkeling van de VNG vergt reflectie én doortastend optreden in de komende periode, zowel op de gezamenlijke koers van de gemeenten als op de governance van de vereniging en de ondersteuning door het bureau van de VNG.

Doorontwikkeling van het VNG bureau is noodzakelijk om gemeenten ook in de komende periode optimaal te kunnen vertegenwoordigen en te ondersteunen. De doorontwikkeling kent twee belangrijke pijlers: de vergaande samenwerking tussen de vijf organisatieonderdelen VNG-bureau, KING, VNG International, Congres- en Studiecentrum en Verzekeringen onder de vlag van VNG en een verandering van de organisatiestructuur. De eerste pijler borgt dat beter van elkaars kennis en netwerken gebruik wordt gemaakt en producten en diensten beter worden geïntegreerd. Daardoor wordt zowel belangenbehartiging als dienstverlening kwalitatief verbeterd. De tweede pijler borgt dat de blik meer op de uitvoeringspraktijk wordt gericht en belangenbehartiging en dienstverlening meer hand in hand gaan.

In de nieuwe structuur zullen een algemene directie met twee domeinen "Beleid" en "Producten & Diensten" het hart van de organisatie vormen. Deze twee domeinen worden ondersteund door een derde domein "Bedrijfsvoering". Tot het domein Beleid behoren de expertisecentra en de programma's, die werken aan de strategische beleidsagenda van het bestuur en de commissies. Het is essentieel dat zowel beleid en uitvoering gelijkwaardige aandacht krijgen. Door de uitvoeringspraktijk in de gemeenten nadrukkelijker onder de aandacht te brengen in de soms abstracte bestuurlijke werkelijkheid, wil de VNG een sterkere invloed te krijgen op de Haagse agenda.

Binnen het domein Producten & Diensten worden alle producten en diensten samengebracht, die de leden moeten ontzorgen en versterken. Onder producten en diensten vallen ook de huidige producten en diensten die nu nog vallen onder de expertisecentra, programma's en de bedrijven.

Het ondersteunende domein Bedrijfsvoering moet de domeinen Beleid & Uitvoering en Producten & Diensten in staat stellen om te excelleren. In dit domein worden alle bedrijfsvoeringsonderdelen ondergebracht. Dit domein wordt ook verantwoordelijk voor de professionele en integrale aansturing van de inzet van de hiervoor genoemde middelen uit onder meer de omzetten van de bedrijven en de inzet van uitnamen uit het gemeentefonds.

Met deze Veranderopgave beweegt het VNG bureau mee met de gemeenten en zoekt het de aansluiting bij de opgaven waarvoor de gemeenten aan de lat staan.





Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

DE GEMEENTE 2020

Verenigingsstrategie en collectieve agenda



De Gemeente 2020
Verenigingsstrategie en collectieve agenda



Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Een krachtige lokale overheid	7
De Gemeente 2020	13
Verenigingsagenda 2016	37
Het VNG-bureau	43
Bijlage: Samenvatting van de adviezen van Bovens en Van Aartsen	45

De Gemeente 2020



Voorwoord

In november 2014 stelden we: om als lokale overheid zelfbewust en krachtig onze rol te vervullen, is een heldere visie nodig. Een visie op de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven waar de gemeenten in de periode naar het jaar 2020 mee te maken krijgen. Op de wijze waarop gemeenten daar adequaat op kunnen inspelen. En op wat we samen, als collectief binnen onze vereniging willen oppakken. We stelden u voor om een verenigingsagenda voor de langere termijn op te stellen. Een voorstel dat door u breed gedragen werd tijdens de Buitengewone Algemene Ledenvergadering op 17 november 2014.

In samenwerking met de provinciale afdelingen zijn begin dit jaar door het hele land gesprekken gevoerd met burgemeesters, wethouders, griffiers, raadsleden en secretarissen. Daarbij stonden drie vragen centraal:

- Wat moet er veranderen om de aansluiting tussen samenleving en het lokale bestuur te vinden en te behouden?
- Wat kunnen wij als gemeenten zelf en welke randvoorwaarden zijn daarbij nodig c.q. wenselijk?
- Wat zijn lokale of regionale vraagstukken en wat willen we als gemeenten de komende jaren gezamenlijk oppakken?

De bijeenkomsten hadden geen vaste agenda. Elke regio heeft vooraf de onderwerpen aangedragen die in de desbetreffende regio door deelnemers belangrijk werden geacht. En al verschilden soms de onderwerpen en verliepen discussies overal anders, het waren stuk voor stuk boeiende bijeenkomsten. Wat duidelijk naar voren is gekomen is dat het enthousiasme en de drang om veranderingen in gang te zetten overal in het land zeer groot is. En dat grote eensgezindheid heerst over de belangrijkste opgave waarvoor gemeenten staan.

Dé opgave van gemeenten voor de komende periode is het versterken en vitaliseren van de lokale democratie. We willen een krachtige lokale overheid zijn. Dat vraagt van gemeenten om het op veel vlakken anders te doen, om een antwoord te geven op nieuwe vraagstukken en een nieuwe balans te vinden in de verhouding tussen overheid en de sterk veranderende samenleving.

Met de inwoner centraal, een krachtige visie op de nieuwe rol van de gemeente en een excellente uitvoering winnen we vertrouwen. En vertrouwen is de basis voor een versterkte lokale democratie.

De verenigingsstrategie 2020 richt zich dan ook op deze ambitie. Om lokaal een sterke overheid te kunnen zijn, zullen we op diverse terreinen als gemeenten gezamenlijk moeten optreden. Van visievorming, innovatie en experimenteerruimte, tot gemeenschappelijke infrastructuur en collectieve inkoop. Van verdergaande samenwerking op diverse schalen tot het onderling differentiëren van taken. Van het organiseren van de correcte sturingsinformatie en eigen monitor- en verantwoordingssystemen tot aan nieuwe vormen van financiering van gemeenten. Onze ambitie is daarbij om vanuit eigen kracht te opereren; als eerste overheid mogen inwoners dat ook van ons verwachten. Dat dit ook moet leiden tot andere verhoudingen met onder meer het rijk spreekt daarbij vanzelf.

In deze publicatie De Gemeente 2020 staat beschreven wat wij als VNG in collectief verband willen oppakken. De basis hiervoor wordt gevormd door wat in bijeenkomsten naar voren is gebracht als belangrijkste ontwikkelingen en vraagstukken waarvoor gemeenten zich gesteld zien. De verenigingsstrategie zal de komende maanden worden verbonden aan concrete activiteiten. Daarbij hanteren we opnieuw de aanpak die bij het opstellen van deze verenigingsstrategie 2020 is gebruikt: op basis van dialoog met elkaar. Voor de uitvoering van alle plannen leggen we jaarlijks aan de leden een activiteitenagenda voor en rapporteren we over de voortgang en de resultaten. Daarmee blijven we met elkaar in het goede gesprek over de dingen die ertoe doen.

We willen het samen blijven doen, want samen zijn wij de gemeenten. En samen zijn wij in 2020 die krachtige lokale overheid die we willen zijn.

Het bestuur van de VNG

Een krachtige lokale overheid

Uit de bijeenkomsten komt één rode draad helder naar voren: de behoefte - zo niet noodzaak - om de lokale democratie te versterken en te vitaliseren. Als dé ambitie voor de vereniging en daarmee bepalend voor de verenigingsstrategie en de agenda 2020, is dan ook geformuleerd:

Het zijn van een krachtige lokale overheid, door het versterken en vitaliseren van de lokale democratie.



De thema's die tijdens de bijeenkomsten zijn besproken en in het volgende hoofdstuk worden beschreven, kunnen worden ingedeeld naar enkele hoofdthema's.

Een veranderende samenleving en nieuwe verhoudingen

Horizontalisering, netwerksamenleving, informatiesamenleving, vloeibare samenleving... het zijn enkele van vele definities die aangeven dat de samenleving echt fundamenteel is veranderd. Met vanzelfsprekend consequenties voor de relatie overheid en samenleving, en daarmee de invulling van de lokale democratie en het lokaal bestuur. Denk daarbij aan omgaan met en stimuleren van maatschappelijke initiatieven, nieuwe vormen van participatie, een goede invulling van de rol van de gemeenteraad etc.

Een nieuwe rol van de gemeente: innovatie, het anders doen en nieuwe taken en rollen

Door ontwikkelingen in de samenleving, met steeds meer initiatief vanuit deze, worden thema's meer lokaal en regionaal vormgegeven. Denk daarbij aan thema's als energie en economische ontwikkeling. De koers wordt bepaald door steeds weer wisselende coalities van inwoners, ondernemers, organisaties en partijen. De gemeente is daarbij de spil tussen deze partijen. Dit vraagt om een andere werkwijze. Meer samen, meer op basis van vraag en met eigen verantwoordelijkheid van inwoners.

Een burgemeester uit Flevoland: 'Wij moeten het doen.

En ik vind dat wij het beter moeten doen dan het bedrijfsleven. Onze burgers verdienen het.'

niseren van een gemeenschappelijke infrastructuur en bouwstenen voor de back office voor onder meer dienstverlening. Het borgen van de lokale democratie is daarbij het uitgangspunt.

Een raadslid in De Ronde Venen: 'Na de crisis is niets meer wat het was. Oude mechanismen falen, het is tijd voor een nieuw ontwerp. Ik beschouw het als een verandering van tijdperk, waarbij we alle rollen opnieuw moeten uitvinden. Dat geldt ook voor de rol van gemeenten en de lokale democratie. Die zoektocht naar nieuwe verhoudingen is goed. We moeten niet zoeken naar antwoorden, maar naar stappen voorwaarts.'

Een optimale samenwerkingsvorm

Bij al deze nieuwe vraagstukken staat de vraag centraal: wie kan dat het beste doen? Het leidt tot een ander beeld van bestuurlijk Nederland, tot diverse samenwerkingsvormen op meerdere schaalniveaus en tot de vraag of taakdifferentiatie een oplossing voor vragen kan zijn. Het leidt ook tot het met elkaar orga-

De juiste randvoorwaarden

Dat het nodig is om als lokaal bestuur met deze complexe vraagstukken te kunnen beschikken over meer financiële ruimte moge evident zijn. Dat vraagt om een vernieuwing van de financiering van gemeenten. En ook een heldere onafhankelijke positionering als autonome bestuurslaag hoort daarbij: geen belemmerende wet- en regelgeving meer vanuit het rijk, maar het als overheid samendoen, ten behoeve van onze inwoners.

In het volgende hoofdstuk vindt u een beschrijving van de thema's die zijn besproken tijdens de regionale bijeenkomsten. De komende maanden zullen aan deze thema's concrete activiteiten worden verbonden voor 2016: de verenigingsagenda.

De ambitie is helder. De weg ernaar toe is aan ons als gemeenten.

De wethouder [2015]

Het valt tegenwoordig niet mee als bestuurder. Je hebt niet alleen met complexe zaken te maken maar wordt bij je werk ook begeleid door een stroom van feedback via de sociale media. Gevraagd maar vaker ook ongevraagd. Door mensen die je niet kent maar wel vinden dat jij hen moet kennen. En moet doen wat zij willen.

Ik denk wel eens terug aan de tijd dat ik mijn dienstplicht vervulde, aan de sergeant die overal tussenin zat. Als wethouder zit je in een zelfde positie. Je bent aan je klus begonnen omdat je iets wilde doen voor de samenleving. Maar gaandeweg ben je erachter gekomen dat veel van je werk rechtstreeks uit Haagse kokers komt, voorzien van strikte voorschriften, onvoldoende geld en weinig draagvlak bij de lokale bevolking. Terwijl je gekozen bent door die lokale samenleving in de stad waar je bent geboren, ben je voor een flink deel uitvoerder van rijksbeleid. Ik wring me in duizend bochten om het zo goed mogelijk aan mezelf en de inwoners te verkopen maar veel waardering levert dat niet op. Behalve de feedback van Twitter natuurlijk.

De wethouder [2020]

Veel kan veranderen in vijf jaar, maar feedback via Twitter is er nog steeds. Onze positie tegenover Den Haag is verschoven, we zijn nu niet langer uitvoeringsorgaan van Den Haag, maar een gelijkwaardige gesprekspartner. Bottom-up redeneren, de lokale werkelijkheid naar Den Haag brengen, dat is wat we nu doen. Om zo samen de agenda te bepalen. Als wethouder ben ik zoekend naar hoe dat moet en wat mijn rol nu precies inhoudt. Ik stem veel af met wethouders van andere gemeenten, vooral van gemeenten in de regio. Want meer dan driehonderd lokale werkelijkheden naar Den Haag brengen vergt een gezamenlijke visie, ambitie en strategie. We brengen die lokale werkelijkheid naar Den Haag, maar dan moet je ook weten wat zich in die lokale werkelijkheid afspeelt. De inwoner dwingt ons, terecht, de straat op te gaan en te luisteren. Naar wat er speelt. Online en offline. Het is een schat aan informatie, waarbij ik – meer dan pakweg vijf jaar geleden – nu ook dat online platform durf te gebruiken. Leren luisteren en durven vragen. Steeds meer taken komen op ons bordje te liggen. Als het logisch is dat lokale overheid taken uitvoert, dan moeten ze ook naar gemeenten is mijn visie. Onze gemeente is daar klaar voor. Mijn grootste uitdaging? Verbinden, blijven luisteren en niet zelf met alle antwoorden willen komen.

Een inwoner [2015]

Ik heb een mooie en behoorlijk goed betaalde baan in de dienstverlenende sector. Ondanks de drukte met werk en gezin help ik mijn burens, sta ik op zaterdag te vlaggen op het sportveld en zit ik in een paar raden van toezicht. Dat soort dingen. Leuk om te doen en ik voel me er goed bij. De buurt waar ik woon gaat me aan het hart. Ik ben samen met een aantal buurtbewoners op het gemeentehuis gaan praten over dingen die wij wel willen doen. In het beheer van het wijkcentrum bijvoorbeeld en onderhoud van groen. Kort gezegd kwam het er op neer dat niets kon want het beleid voor de buurt was al vastgesteld. Maar de vrijwilligerscentrale kon vast nog wel wat goede krachten gebruiken. Ik heb daar toen even over getwitterd en werd de dag erop door de wethouder uitgenodigd. Die blij was dat wij wat wilden doen maar hij was aan handen en voeten gebonden en bovendien liet het bestemmingsplan en de verordening niet toe dat... Met een hijgende raad in de nek kon hij toch niet... Enfin, ik ben er wel klaar mee. Ik voel weer een tweet opkomen!

Een inwoner [2020]

Wat is er een hoop gebeurd in de afgelopen vijf jaar. Gelukkig zijn er een paar constanten: ik heb nog dezelfde – minstens even leuke – baan en vlaggen op zaterdag doe ik ook nog steeds. Ik ben iets minder actief in allerlei raden, mijn focus is verschoven naar activiteiten in de wijk.

We hebben drie jaar geleden een wijkbudget gekregen. Eerst was het ontwikkelen van het wijkplan een pittige klus. Het was zoeken naar hoe je keuzes maakt als wijk, hoe betrek je iedereen die betrokken wil zijn en bovenal hoe maak je uiteindelijk keuzes. 't Zijn toch heel wat belangen die dan samenkomen. De raad is van begin af aan meegenomen en heeft de kaders bepaald: focus op groenvoorziening, een grote groep buurtgenoten betrekken en elk half jaar de raad informeren. Het park is opnieuw aangelegd en onze wijk is nog hechter geworden. Ik breng mijn tijd nog steeds in dezelfde wijk door, maar nu vaker buiten de muren van mijn eigen huis. Heerlijk!



Een raadslid [2015]

Vorig jaar is mijn derde periode als raadslid ingegaan. Ik heb nooit de ambitie gehad om wethouder te worden, maar ik hou van mijn dorp en wil graag wat voor de samenleving doen. Al kost het wel veel tijd. Het is nu weer wat rustiger geworden maar vorig jaar kon ik met mijn raadswerk gemakkelijk drie dagen in de week vullen, omdat mijn fractie echt werk wilde maken van de decentralisaties sociaal domein. Over het resultaat daarvan ben ik niet echt tevreden: het college heeft besloten bijna alles weg te zetten naar een samenwerkingsverband. Terwijl we zulke goede plannen hadden waarmee we mensen echt konden helpen. Vooral jammer vind ik dat ik geen goed antwoord meer heb als mensen mij aanspreken op wat mijn partij nu echt voor ze doet. Ik vraag me sowieso wel af wat er nog voor de raad overblijft nu het college vooral samen met inwoners het beleid wil maken en budget wil overhevelen naar buurtinitiatieven. Als je niet meer over het budget gaat en je niet meer met het beleid mag bemoeien, wat is dan je positie als raadslid nog? Wie vertegenwoordig ik eigenlijk nog?



Een raadslid [2020]

Een paar jaar terug zijn we als raad in een soort identiteitscrisis beland. Als raad werden we steeds meer buitenspel gezet. Er waren allerlei initiatieven van inwoners en ambtenaren steunden die initiatieven, maar betrokken ons vervolgens niet in dat proces. Uiteindelijk zijn we met B&W, ambtenaren en inwoners in gesprek gegaan. Wie heeft nu welke rol en hoe kunnen we elkaar versterken? We bepalen nu als raad veel meer de kaders. Hierdoor hebben we meer grip, ook op de samenwerkingsverbanden. Het is nu duidelijk welke beslissingen in de raad moeten worden besproken. We blijven controleren, dat is ook onze rol. Maar we zijn niet meer de boeman die 'altijd moeilijk doet'. Ik ben gemiddeld twee dagen per week aan de slag, maar de focus ligt niet meer op het doorspitten van gemeenschappelijke regelingen. Eindelijk heb ik weer tijd om te gaan luisteren naar de verhalen van de mensen die ik vertegenwoordig. En ik kan antwoorden op de vraag wat mijn partij voor ze doet. Ik vind het wel spannend eigenlijk, al die veranderingen. Zeker nu duidelijk wordt dat er nog meer taken bij gemeenten komen te liggen.



De Gemeente 2020

Openbaar bestuur draait om het leveren van maatschappelijke meerwaarde. Vanuit die overtuiging zijn we op zoek gegaan naar de kansen die betrokkenen bij het openbaar bestuur zien om die meerwaarde te kunnen blijven leveren. Om meer van waarde te zijn voor de samenleving. Om ons werk en onze werkwijze zodanig in te richten dat het ten dienste staat van de maatschappij, van de inwoners van onze dorpen en steden. En daarmee staan we voor de complexe opgave om inwoners en organisaties actief te betrekken bij de publieke zaak, een evenwicht te vinden in de verschillende rollen die we als overheid moeten spelen, netwerken te verbinden, te zorgen voor een goede leefomgeving, goed onderwijs, adequate zorg en hoogwaardige dienstverlening.

De opgaven zijn niet nieuw, thema's die in 'de Gemeente 2020' aan de orde komen zijn binnen de vereniging vaker onderwerp van gesprek geweest. Wel wordt de urgentie sterker gevoeld dan ooit. Het afgelopen decennium ging het debat vooral over de inrichting van het openbaar bestuur met een eenvoudige vraagstelling: moeten we bestuurlijk opschalen of bestuurlijk samenwerken? Het ging vooral over structuur, minder vaak keken we om ons heen hoe de samenleving om ons heen veranderde en wat die veranderende maatschappij van de overheid vraagt.

Opvallend is dat in een aantal van de adviezen die op verzoek van de VNG over bestuur en maatschappij zijn uitgebracht wel degelijk aandacht aan die vraag uit de samenleving is besteed en dat daarover zeer zinvolle aanbevelingen zijn gedaan. Veel van de suggesties zijn nog steeds zeer actueel.

Nu de formele verantwoordelijkheid voor een groot deel van het sociaal domein aan de 393 gemeenten is overgedragen en de invoering soepel is verlopen, ontstaat niet alleen ruimte maar ook noodzaak om de koers van de vereniging opnieuw te bepalen. Nu we in steeds meer opzichten eerste overheid zijn, willen we ons ook zelfbewuster en minder afhankelijk van rijk en Kamer gaan opstellen. Dat we niet meer

Het leveren van maatschappelijke meerwaarde is de kern van het openbaar bestuur. Onze nieuwe samenleving vraagt om een nieuw evenwicht in rollen en verhoudingen. Goed lokaal bestuur kan niet zonder een eigen gemeentelijke agenda. Als eerste overheid willen we daarom minder afhankelijkheid van het Rijk.

afwachten wat er in Den Haag wordt bedacht maar onze eigen agenda opstellen, waarbij het rijk niet sturend maar faciliterend moet zijn. Een aantal bijna vergeten adviezen uit de bovengenoemde rapporten krijgt daarbij opnieuw actualiteitswaarde.

Eerdere adviezen

In de afgelopen jaren zijn op verzoek van de VNG diverse adviezen uitgebracht over de toekomst van het openbaar bestuur in relatie tot maatschappelijke ontwikkelingen. Daarbij springen de rapporten van de commissies Bovens en Van Aartsen het meest in het oog. Hoewel het eerste rapport uit die reeks al uit 2006 stamt, zijn veel begrippen uit de rapporten nog steeds actueel en bieden ze ook voor de komende periode nog perspectief. Kernbegrippen waren onder meer: gemeente als eerste overheid, versterking bestuurskracht, meer autonomie voor gemeenten, verbeteren dienstverlening, relatie burger en bestuur, differentiatie, horizontalisering en bestuurlijke opschaling.¹

De adviezen van Bovens en Van Aartsen staan op gespannen voet met elkaar maar zijn nog steeds actueel.

De kernboodschap van de commissie Toekomst Lokaal Bestuur (2006), beter bekend als de commissie Bovens, was dat gemeenten meer vrijheid moeten krijgen om zelf keuzes te kunnen maken. Haar rapport 'Wil tot Verschil, gemeenten in 2015' is een krachtig pleidooi voor ruimte voor lokale democratie. De lokale samenleving moet samen met het gemeentebestuur tot maatwerk kunnen komen, het begrip horizontalisering wordt geïntroduceerd. Het 'recht op ongelijkheid' moet in de grondwet worden verankerd. Daarbij hoort ook de mogelijkheid om in bestuur en werkwijze te kunnen differentiëren, en zo 'het verschil te maken'.

Een jaar later introduceert de commissie Gemeentewet en Grondwet (commissie Van Aartsen) het begrip eerste overheid. Vervolgens keert de commissie zich radicaal tegen de voorstellen van Bovens waar het gaat om differentiatie in het lokaal bestuur. Differentiatie leidt volgens Van Aartsen namelijk tot ondoorzichtigheid, bestuurlijke drukte en belemmering van de democratische controle. De commissie pleit vervolgens voor bestuurlijke opschaling en afschaffing van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

Uitwerking van de adviezen

De grote verschillen van opvatting tussen de commissie Bovens en Van Aartsen hebben binnen en buiten de vereniging veel discussie opgeleverd. Het debat beleefde een hoogtepunt toen het VNG-bestuur aan de leden het voorstel Thorbecke 2.0 voorlegde. Een van de scenario's was een bestuurlijke opschaling van de gemeenten,

¹ Een samenvatting van de rapporten van Bovens en Van Aartsen is als bijlage bijgevoegd.

De opschalingsdiscussie leidt tot grote verdeeldheid binnen de vereniging.

De koers wordt verlegd naar intergemeentelijke samenwerking maar de discussie is niet voorbij.

Gemeenten vinden weliswaar unaniem: de inmenging van andere overheden in schaaldiscussie moet stoppen, de afwegingen daarover vinden plaats op lokaal/regionaal niveau.

in de media ook wel het 40 gemeentenplan genoemd. Daardoor polariseerde het debat enorm. Het voorstel over de bestuurlijke schaal vormde een splijtzwam binnen de vereniging. Na consultatie van de leden is de koers verlegd: vanaf dat moment heeft de VNG vooral ingezet op het ondersteunen en faciliteren van gemeenten bij regionale samenwerking. En heeft zich op het standpunt gesteld dat discussies over opschaling en samenwerking op lokaal/regionaal niveau thuishoren. En nergens anders.

Buiten de vereniging ging de opschalingsdiscussie gewoon door, flink aangewakkerd toen een nieuw punt op de agenda verscheen: de decentralisaties in het sociale domein. Het zittende kabinet deed een voorzet

om op te schalen naar gemeenten met minstens 100.000 inwoners. Dat plan is nu officieel van tafel maar duikt ook steeds weer op. Om de nieuwe taken in het sociaal domein goed uit te kunnen voeren, zijn vervolgens door het hele land nieuwe regionale samenwerkingsverbanden tot stand gekomen. Die constructies roepen ook weer nieuwe vragen op.

Als één ding duidelijk werd in de bijeenkomsten die we landelijk hebben gehouden, is het wel dat de onderwerpen die in de rapporten zijn behandeld nog steeds zeer actueel zijn. Sterker nog, de grotere rol die gemeenten door hun verantwoordelijkheid op sociaal vlak zijn gaan spelen in de leefwereld van hun inwoners, versterkt de noodzaak er flink werk van te gaan maken. Over bestuurlijke opschaling waren de meningen volstrekt duidelijk: er is geen enkel bezwaar om bestuurlijk op te schalen als daarover op lokaal niveau overeenstemming bestaat. Maar even duidelijk is dat inmenging van andere overheden daarbij niet langer wordt getolereerd: de afweging hoort op lokaal niveau thuis.

Juist in het openbaar bestuur is menselijke maat een belangrijke factor. Meer dan vroeger zoeken bestuurders naar oplossingen om bestuur en samenleving dichter bij elkaar te brengen. Die zoektocht sluit aan bij de in de hierboven al benoemde kernthema's zoals horizontalisering, meer ruimte voor lokale afweging, democratische legitimiteit en dergelijke. In de onderstaande hoofdstukken komen al die thema's opnieuw langs.

Een burgemeester uit Flevoland: 'Gemeente als eerste overheid; regie aan de gemeente.

De samenleving vraagt om een krachtige gemeente, we moeten het samen doen: co-creatie.'

Maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot een politiek versnipperd landschap en een sterke opkomst van de lokale partijen. Het verzet tegen Haagse regeldruk en landelijke blauwdrukken groeit. Er moet meer ruimte komen voor lokale afwegingen en lokale democratie.

Een veranderend politiek landschap

Nederland kent een lange traditie van lokale partijen, vooral in het Zuiden en Oosten van ons land. In de tweede helft van de 20e eeuw opereerden zij vaak onder de naam Gemeentebelangen. Kern van die beweging was dat het lokale belang belangrijker werd geacht dan politieke kleur of stroming. Of dat 'kwaliteit van het bestaan boven opvattingen van links en rechts stond'. Dat wil overigens niet zeggen dat de bewegingen werden bevolkt door mensen zonder politieke voorkeur. Hun politieke voorkeuren bewaarden ze echter voor kwesties die op landelijk niveau speelden.

Onvrede over de politieke cultuur in Nederland leidde vanaf de eeuwwisseling tot het ontstaan van veel nieuwe lokale partijen. Veel van die nieuwe partijen beoogden de macht van de politieke elite te doorbreken omdat die zich onvoldoende zou inzetten voor en te ver zou afstaan van de gemiddelde inwoner. Ze staan voor een andere manier van politiek bedrijven en verzetten zich tegen de in hun ogen gedateerde en elitaire bestuurscultuur die aan de traditionele partijen kleeft. Met de oudere lokale partijen hebben ze in ieder geval gemeen dat het ze gaat om de behartiging van de belangen van de inwoners en de lokale samenleving.

Inmiddels zijn in vrijwel alle Nederlandse gemeenten lokale partijen actief. Bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 konden ze rekenen op de steun van ongeveer 30% van de kiezers. In veel gemeenten maken zij ook onderdeel uit van het college.

Bij de verkiezing van de Provinciale Staten 2015 hebben lokale partijen in ongeveer de helft van de provincies de krachten gebundeld en regionale kandidatenlijsten aangeleverd. Met als doel meer invloed te krijgen op beslissingen die het lokale belang raken. In het verlengde daarvan gaat het ook om beïnvloeding van de manier waarop de landelijke politiek omgaat met de lokale autonomie: Haagse regelgeving werkt belemmerend op de wens van de lokale gemeenschappen om zelf invulling te geven aan het beleid.

De lokale partijen staan met hun eis voor meer respect voor de lokale afweging niet alleen. De discussie waarover 'Den Haag' zou moeten gaan en waar de lokale samenleving zelf aan het stuur zit, heeft de laatste jaren in brede kring een nieuwe impuls gekregen. De wijze waarop kabinet en kamer omgingen met het wetgevingstraject van de drie decentralisaties heeft bij gemeentebestuurders veel ergernis opgeroepen. Die is niet alleen veroorzaakt door de extra bezuinigingen die werden opgelegd maar ook de sturende, eisende en wantrouwende houding tegenover gemeenten hebben de afstand tussen landelijk en lokaal bestuur vergroot. Op het vraagstuk van meer ruimte voor lokale democratie komen we hieronder terug.

Een wethouder uit Zuid Holland: 'Vanuit een Haagse werkelijkheid kijkt men nu naar de problemen. De rivier als een blauw streepje op een landkaart. Maar als je niet weet dat die rivier meandert, soms wild en woest is, dan weet je niet welke oplossing daar past. Daarom is het zaak dat we er samen voor zorgen dat de kennis over de regio, die lokale werkelijkheid, naar het Binnenhof komt.'

Meer ruimte voor lokale democratie

De spanning in het bestel is de laatste decennia flink opgelopen. Er lijken twee tegengestelde bewegingen aan de gang te zijn: enerzijds wordt de betekenis van de lokale overheid voor de samenleving steeds groter maar anderzijds doet het rijk er alles aan om zijn grip op de lokale samenleving en het lokale bestuur te verstevigen. Dat decentraliseren ook loslaten betekent, is niet overal doorgedrongen. Hoewel in de Grondwet de verhoudingen tussen de overheden wel worden genoemd, lijkt dit geen rol te spelen bij de beleidsoverwegingen op rijksniveau. De Raad van State constateerde in 2007 al dat er een gemis aan kennis is bij de wetgever over de staatsrechtelijke verhoudingen tussen rijk, midden- en lokaal bestuur. Juist dat gebrek aan kennis heeft er toe geleid dat het rijk zich vooral gedraagt als opdrachtgever van gemeenten.

Ondanks de decentralisaties houdt het rijk gemeenten steeds vaster in de greep. Om meerwaarde te kunnen realiseren, is meer bewegingsruimte voor gemeenten en lokale democratie nodig. Den Haag toont weinig respect voor de meerwaarde van het lokaal bestuur en lokale afwegingen. Het speelveld moet geëgaliseerd worden en de spelregels opnieuw vastgesteld.

De gemeente moet niet langer worden gezien als een lagere overheid, ze is de eerste overheid. Inwoners lopen het huis van Thorbecke binnen door de deur van de gemeenten. De discussie moet niet gaan over de vraag wie de bestuurlijke baas is in Nederland, maar over de vraag hoe het bestuur de belangen van onze inwoners het best kan dienen en daardoor maatschappelijke meerwaarde kan bieden, ook in de toekomst. Als vanuit dat principe wordt geredeneerd komt er ook een goede verdeling van taken en bevoegdheden tussen de overheden tot stand. Voorwaarde is dan wel dat het speelveld tussen de overheden gelijk is en ook wordt gerespecteerd. Om die reden is allereerst een meer expliciete verankering van die verhoudingen in de Grondwet nodig. Pas dan kan de zelfstandige positie van het lokaal bestuur werkelijk vorm en inhoud krijgen. De commissie Van Aartsen deed al de volgende aanbeveling voor een aanvulling van de Grondwet, het zogeheten lokaliteitsbeginsel: 'Voorstellen voor wetgeving en bestuur waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- en provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden wegens de aard, de omvang of de gevolgen daarvan, niet voldoende door de gemeentebesturen kunnen worden verwezenlijkt'.

Bij een gelijk speelveld horen ook duidelijke spelregels. Die regels moeten opnieuw worden vastgesteld. Voor ons is dit de eerste stap in de discussie die we moeten blijven voeren over de bestuurlijke inrichting van Nederland in de toekomst. Want Nederland is niet af.

Opschalen en meerschalligheid

Hoe groot is de ideale gemeente? Die vraag lijkt als een rode draad door het debat over het openbaar bestuur te lopen. De voorstanders van opschaling vinden dat Nederland grotere bestuurlijke eenheden nodig heeft omdat de kosten te hoog oplopen, er te veel bestuurlijke drukte is, de besluitvaardigheid in het geding is, kleine

gemeenten hun taken niet aankunnen en dat democratische controle door de raad in de knoei komt omdat er met andere gemeenten moet worden samengewerkt. Anderen wijzen er op dat een kleine bestuurlijke schaal de afstand tussen bestuur en inwoners verkleint, dat opschaling geen financieel voordeel oplevert, dat ook kleinere gemeenten hun taken prima aankunnen, al dan niet in samenwerking met de regiogemeenten, en dat opschaling vooral een zaak van de lokale gemeenschappen zelf moet zijn. Feit is dat in Nederland het aantal gemeenten gestaag terugloopt. Nu zijn het er 393 maar in 1980 telden we nog 811 gemeenten.

Feit is ook dat geen enkele gemeente, hoe groot of klein ook, als stand-alone functioneert: elke gemeente neemt deel aan samenwerkingsverbanden. Al naar gelang het onderwerp kan aard, omvang en werkwijze daarvan verschillen; elk vraagstuk kent immers een eigen optimale schaal voor de aanpak en de oplossing. En vaker niet dan wel valt die schaal samen met de bestuurlijke grens van een gemeente, regio, provincie of zelfs de landsgrens: werkloosheidsproblematiek, schooluitval, economische activiteit, onderwijs,

economische ontwikkeling houden geen rekening met stippellijnen op de landkaart. Net zo min als onze moderne samenleving zich iets van die lijnen aantrekt, de reden waarom gemeentelijke samenwerking onmisbaar is geworden. De afgelopen jaren is het aantal samenwerkingsverbanden verder toegenomen onder invloed van de decentralisaties. Er is sprake van regionale, bovenregionale en zelfs landelijke samenwerking. Veel zorgtaken worden regionaal ingekocht, dienstverlening

wordt vaak in samenwerking uitgevoerd, op landelijk niveau gaat het veelal om zeer specialistische zorg, landelijke telefoonnummers en dergelijke.

Meerschalligheid is een maatschappelijke en bestuurlijke realiteit, meerschalligheid sluit aan bij de huidige samenleving en de maatschappelijke vraagstukken. We moeten ermee leren omgaan. Meerschalligheid is een gegeven,

Meerschalligheid is geen optie maar een maatschappelijke en bestuurlijke realiteit. De ideale schaal voor gemeenten bestaat niet. Intussen loopt het aantal gemeenten gestaag terug en groeit de intergemeentelijke regionale samenwerking. De discussie over schaal moet lokaal regionaal worden gevoerd en wordt daar ook gevoerd. De bezwaren tegen het democratisch gehalte van sommige samenwerkingsregelingen zijn terecht en moeten worden weggenomen. Samenwerkingsverbanden moeten vanuit de inhoud vorm krijgen, verplichte samenwerking is niet effectief. Belemmeringen bij grensoverschrijdende samenwerking moeten worden weggenomen. Het debat over goed bestuur moet gevoerd blijven worden.

Een burgemeester uit Friesland: 'Het bestuur zal op de schop gaan. Als je ziet wat inwoners nu al aanpakken. Heb vertrouwen en profiteer van al die burgerkracht, door te zorgen dat we het als gemeenten goed faciliteren. Dan kan de raad nog beter zijn rol nemen als controlerende factor, in plaats van te verzanden in ingewikkelde gemeenschappelijke regelingen.'

de ideale schaal van een gemeente bestaat niet. Verdere discussie daarover getuigt van een gebrek aan inzicht in de maatschappelijke realiteit.

De inrichting van het openbaar bestuur is niet leidend voor de ontwikkeling van de samenleving en het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, het is juist andersom: het openbaar bestuur moet zich in vormgeving aanpassen aan de samenleving en de maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven. Gemeenten en de lokale gemeenschappen moeten die afweging zelf kunnen maken. Ze laten al decennia lang zien dat ze daartoe uitstekend in staat zijn en hebben daarbij geen ongevraagde en ongewenste hulp van andere partijen nodig.

Een raadslid in de gemeente Aa en Hunze: 'Wil je samenwerking, dan moet je iets doen aan de regelgeving. Die werkt nu belemmerend. Heel herkenbaar is het gesteggel met de gemeenschappelijke regelingen, daar zitten we allemaal mee. We willen praktische en pragmatische oplossingen, maar controle wordt steeds moeilijker.'

Die dynamische en onmisbare samenwerking tussen gemeenten is ook onderwerp van kritiek. Deels is dit verklaarbaar omdat bij samenwerking, hoe nuttig ook, compromissen moeten worden gesloten. Daarnaast is er ook – vooral bij raadsleden – een ongemakkelijk gevoel over de vormgeving van samenwerkingsverbanden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Veel raadsleden ervaren dat zij weinig zicht en sturingsmogelijkheden hebben op taken die 'buiten de deur worden gezet'. Tegelijkertijd zien ook zij dat voor veel opgaven de samenwerking in de regio broodnodig is. Voor die bezwaren ten aanzien van sturing en controle mogen we de ogen niet sluiten. En dus moeten we de komende periode verder bouwen aan samenwerkingsvormen die niet alleen onmisbaar maar ook werkbaar en bestuurbaar zijn. Want democratische controle is een van de belangrijke pijlers waarop ons openbaar bestuur rust.

Een wethouder uit Gelderland: 'De schaal van het besluitvormingsniveau zou je moeten aanpassen aan de schaal van het maatschappelijk probleem dat zich voordoet.'

Naast het probleem van de democratische legitimiteit, is ook de effectiviteit van de samenwerking een punt van aandacht. Dat geldt niet alleen voor de nieuwe samenwerkingsverbanden in het sociale domein, voor veel bestuurders werken ook de huidige grenzen van de arbeidsmarktregio's belemmerend voor hun economische en arbeidsmarktbeleid. Deze – vaak onder Haagse druk opgelegde – samenwerking betekent meestal het einde van echte samenwerking. Samenwerking slaagt als hij geleidelijk en van onderaf is opgebouwd, niet als hij tot stand is gekomen op grond van een technische en geografische indeling. Op een aantal plaatsen in ons land is dat goed zichtbaar. Nu de decentralisaties technisch zijn afgerond, willen we de komende jaren op zoek naar samenwerkingsverbanden die qua schaal en inhoud bij elkaar passen. Die niet voor eeuwig hoeven te zijn. Want samenwerking heeft alleen zin als deze functioneel is en dus voordeel oplevert.

Bijzondere aandacht vraagt de samenwerking over de landsgrenzen heen. In veel regio's langs de grens met Duitsland en België krijgt die al vorm, vooral op economisch gebied en in het onderwijs. Verschillen in wet- en

Een burgemeester uit Zeeland: 'Het belangrijkste vind ik de samenwerking, op veel meer gebieden. We kopen als Zeeland al gezamenlijk energie in. Ook werken we samen met andere regio's zoals in biobased industry, waarin we samenwerken met West-Vlaanderen en West-Brabant. Ook in economische thema's, zoals de haven en de delta, moeten we veel meer streven naar samenwerking. Denk aan samenwerking tussen gemeentebesturen, ondernemers en bijvoorbeeld het onderwijs. Voor het geheel geldt: veel meer kijken naar kansen, denk creatief en out of the box.'

regelgeving belemmeren een optimale samenwerking nog regelmatig. Grensoverschrijdende samenwerking vraagt inzet van de regio's zelf maar ook van de wetgever. Net als voor de bestuurlijke grenzen binnen Nederland geldt, mogen ook de landsgrenzen geen belemmeringen opwerpen voor ontwikkeling. Dat geldt des te meer omdat ook de Europese en mondiale invloed steeds groter worden, niet alleen door regelgeving maar ook op het gebied van milieu, duurzaamheid en economie.

We schreven het al eerder: bestuurlijk is Nederland niet af. Als collectief van gemeenten blijven we nadenken over de inrichting en de werkwijze van het lokaal bestuur waarbij we aansluiten bij de ontwikkelingen en vragen uit de samenleving. Voor de korte

termijn ligt die opgave eerst bij een goede vormgeving en omgang met meerschalligheid. Maar ook moeten we thema's als differentiatie in werkwijze en bestuurlijke inrichting van gemeenten met elkaar aan de orde stellen. Bij taakdifferentiatie is het vinden van een goede bestuurlijke vorm noodzakelijk. En als we spreken over differentiatie in bestuurlijke inrichting lopen we aan tegen de wettelijke vaste indeling in bestuur, omvang van de raad, en een landelijke regeling voor de gemeenteraadsverkiezingen, op een vast moment, eens per vier jaar. Die uniformering gaat in tegen de slag die gemeenten willen maken, de weg naar verschil en meervormigheid.

Geen lokale gemeenschap is gelijk en geen gemeente is gelijk. Omdat we lokaal werkelijk het verschil willen maken, gaan we als vereniging ook het debat over pluriformiteit in bestuurlijke inrichting en werkwijze voeren.



Vertrouwen in het bestuur

Het vertrouwen van inwoners in de landelijke politieke partijen, de overheid en bestuurlijke systemen neemt al jaren af, zowel landelijk, provinciaal als lokaal. De snelle groei van de lokale partijen kan daaruit deels worden verklaard, maar ook die partijen zijn niet in staat gebleken om dat verlies aan vertrouwen te compenseren of bij te sturen. Het zit dieper. Ons bestuurlijk systeem is gebaseerd op verkiezingen en daarmee op een mandaat dat kiezers aan hun vertegenwoordigers in de raad geven. De partijen die elkaar op inhoud kunnen vinden, sluiten een akkoord, geven kaders mee aan het dagelijks bestuur van de gemeente en controleren of alles naar behoren

Democratie vraagt meer dan het vierjaarlijks organiseren van verkiezingen. Een stem is geen mandaat meer en ook bestuurlijk gezag wordt minder snel erkend. Er zit een flinke spanning tussen formele legitimiteit en hoe die legitimiteit door inwoners wordt ervaren. Het systeem van inspraak voldoet niet meer, beleids- en besluitvorming moet meer een zaak worden van inwoners én bestuur. Maar bovenal: vertrouwen ontstaat niet vanzelf en moet van twee kanten komen. De actie ligt bij het bestuur.

verloopt. Op deze manier behartigen zij de belangen van hun kiezers.

In een paar decennia is de samenleving gekanteld. Gezag en macht van de overheid is niet meer vanzelfsprekend. De samenleving denkt en beweegt in meer horizontaal geordende netwerken, fysiek of digitaal. De samenleving is daardoor minder geneigd zich te laten besturen en te laten vertegenwoordigen en schikt zich minder snel in besluiten die door de overheid zijn genomen. Landelijk opererende politieke partijen zijn hun traditionele aanhang voor een aanzienlijk deel verloren. Veel kiezers voelen zich niet meer vertegenwoordigd door de mensen of partijen aan wie ze een mandaat hebben gegeven. Als ze dat mandaat al hebben gegeven. Democratie, die bedoeld is om van onderen naar boven te werken, wordt meer en meer ervaren als

van boven naar beneden.

Veel bestuurders stellen zich dan ook de vraag hoe ze een samenleving moeten besturen die zichzelf wil besturen en vertegenwoordigen. Het vraagstuk zit niet in een gebrek aan formele legitimiteit van het bestuur maar in de ervaren legitimiteit. Besturen is daardoor veel moeilijker geworden, elke bestuurder merkt dat. Daarom zijn gemeenten al jaren aan het experimenteren met vormen van inspraak en zelfbestuur. Van autonome stadsdelen tot wijkraden, van het in eigen beheer geven van de openbare ruimte tot leefbaarheidsbudgetten. Veel van die initiatieven leiden vaak tijdelijk tot verbetering maar er doen zich ook veel problemen voor. Inspraak is nu eenmaal iets anders dan zelfbestuur, loslaten is een stap verder. Dat kan trouwens vaak ook niet, bijvoorbeeld omdat de overheid wettelijke verantwoordelijkheden heeft die zich niet lenen voor zelfbestuur door inwoners of wijkraden.

Bestuurders willen graag het vertrouwen van de samenleving maar geven er zelf niet altijd blijk van dat zij zelf vertrouwen hebben. Daarmee houden we elkaar in een wurggreep. Besturen zonder vertrouwen is een democratisch ingerichte maatschappij niet mogelijk. Althans niet voor langere duur.

Een burgemeester uit Noord-Holland: 'De veranderende maatschappij vraagt om een andere rol van de overheid. Wij moeten daarop inspelen. Kort gezegd: van een verzorgende naar een faciliterende overheid. Samenwerking en kennisdelen zijn daarbij cruciaal: samenwerking tussen overheden, tussen inwoners onderling en tussen maatschappelijke ondernemers en overheid.'

Het is aan het bestuur om samen met de samenleving oplossingen te zoeken die het ervaren gemis aan democratische legitimiteit van het bestuur wegnemen en leiden tot herstel van vertrouwen. Afwachten helpt niet, we komen alleen verder als het bestuur zelf actie onderneemt en ook vertrouwen geeft. Het vergroten van regelruimte aan inwoners is daarbij een belangrijke stap. Maar even belangrijk is het daadwerkelijk tonen van betrokkenheid en het geven van gelegenheid tot actieve deelname. Vertrouwen ontstaat niet vanzelf.

Verklein de afstand, geef ruimte voor initiatief

Het belang van het 'dichten van de kloof' tussen inwoners en bestuur is al jaren onderwerp van discussie in alle lagen van het openbaar bestuur. De afstand lijkt niet kleiner te worden. Dat beeld wordt versterkt door de opkomst van sociale media die serieuze commentaren met aloude borrelpraat mengen. De 'instantjournalistiek' heeft in rap tempo het gat gevuld dat de traditionele journalistiek heeft achtergelaten bij haar vertrek uit de raadszaal.

Naast alle kritiek op de overheid is echter ook een andere beweging zichtbaar: een ontwikkeling van een maatschappij die zich minder afhankelijk opstelt van de overheid en het initiatief terug wil pakken.

De overheid is zich sinds de jaren 60 van de vorige eeuw op steeds meer terreinen gaan manifesteren, heeft veel maatschappelijke zelfredzaamheid overgenomen en zich daardoor onmisbaar gemaakt. We noemen dit de klassieke verzorgingsstaat. Deze ontwikkeling, aangevuld met uitdijende regelgeving en controle heeft er mede toe geleid dat het maatschappelijk initiatief is teruggelopen, de overheid regelt het immers wel. Het heeft er alle schijn van dat de overheid in haar verzorgings- en regeldrift te ver is gegaan en daarmee een maatschappelijke tegenreactie heeft veroorzaakt. Een reactie die resulteert in initiatieven van groepen mensen die het heft zelf in handen willen nemen, samen ideeën ontwikkelen en uitwerken en de overheid daar niet bij nodig hebben. Veel van de ideeën ontstaan en worden ontwikkeld via de sociale media, in niet traditionele netwerken. Het is een ontwikkeling die synchroon loopt met het denken bij de overheid zelf, al dan niet beïnvloed door een kleinere financiële armlslag.

We zien dus twee bewegingen gelijk oplopen: het ontstaan van meer maatschappelijk initiatief en een overheid die een stapje terug moet doen. Gecombineerd is dat een prachtig startpunt om de verhoudingen tussen maatschappij en overheid opnieuw vorm en inhoud te geven. Er is wel een maar: als de overheid ruimte en vertrouwen wil geven voor het maatschappelijk initiatief moet dat zonder daaraan direct voorwaarden te willen verbinden. Ruimte die de overheid biedt moet echte ruimte zijn.

De overheid heeft de afgelopen decennia te veel zaken naar zich toegetrokken. Dat vindt de samenleving ook, ze neemt afstand van de overheid en wil zelf initiatief nemen. Dat vraagt om een herbezinning op de rol en taakopvatting van de overheid. We zoeken naar nieuwe verhoudingen. Met experimenten zoals de G1000 slaan we nieuwe wegen in. Bestuurders, raadsleden en ambtenaren zoeken naar hun nieuwe rol en plaats. Dat wordt op een aantal terreinen de passagiersstoel of de achterbank.

Deze nieuwe rol van de overheid is nog geen gemeengoed. Het blijkt nog vaak lastig om de juiste onderlinge verhoudingen te vinden tussen alle spelers. Maar op tal van plaatsen wordt er serieus mee geëxperimenteerd. Het vraagt van bestuurders en ambtenaren een andere manier van denken en handelen, niet alleen meer in de initiële en besluitvormende stand maar ook in de rol van meedenker en ondersteuner, balancerend tussen verticale en horizontale verhoudingen. Volop in de belangstelling staat de G1000, een idee van David van Reybrouck, die toen in België de formatie van een nieuw kabinet in een langdurige impasse raakte, in 2011 met een aantal 'gewone' burgers aan de slag ging om voor het land een breed gedragen agenda te formuleren. In Nederland wordt sinds 2014 ook op verschillende plaatsen met deze werkwijze geëxperimenteerd. De vorm en naamgeving verschillen, zoals de 24-uurse Zeist, de burgerjury Rotterdam en de stadsgesprekken in Utrecht. Op het VNG-jaarcongres en in het Jaarbericht 2015 wordt aandacht besteed aan deze nieuwe ontwikkelingen.

Een gemeentesecretaris in de provincie Utrecht:

'Wie is de leider, wie is aan zet? Er zijn geen eenvoudige oplossingen, maar het is duidelijk dat we per situatie moeten kijken welke partij sterk is in het onderwerp. De ene keer zal dat een burger zijn die initiatief neemt, de andere keer de gemeente.'

Het is een belangrijke maar niet gemakkelijke werkvorm. Het vraagt een flinke draai voor bestuur en organisatie om dingen uit handen te geven en op de handen te zitten, niet terug te vallen op procedures, verordeningen en voorschriften. Maar misschien nog uitdagender is het leren omgaan met de verschillende rollen waartussen door de overheid moet worden geschakeld. De ontwikkelingen dwingen ons ook om goed na te denken over de rol en de positie van de gemeenteraad. Want wat moet die rol zijn als inwoners zelf de besluiten nemen? Ben je dan als raadslid nog volksvertegenwoordiger? En hoe

zit het met je kaderstellende en controlerende rol? Wie controleer je als raad eigenlijk nog? Hoe kan ook de raad een goede rol en positie krijgen in een meer horizontale bestuursstructuur? En wat wordt de positie van de ambtenaar in zo'n nieuwe bestuurlijke realiteit?

Het vinden van de juiste vorm, het omgaan met andere verhoudingen, de juridische consequenties, het is nog onontgonnen gebied. Maar voordat het tegendeel is bewezen lijkt het een ontwikkeling die recht doet aan de veranderingen in de maatschappij. En anders dan we gewend zijn, hoeft de overheid niet altijd aan het stuur maar zit ze ook op de passagiersstoel of de achterbank.



De rollen van het bestuur

Een horizontale aanpak is noodzakelijk maar kan een verticale aanpak niet vervangen, omdat het bestuur soms eindverantwoordelijkheid draagt, zoals bij openbare orde en veiligheid, en besluiten moet nemen op grond van wettelijke voorschriften. Van het allergrootste belang is dat bestuur en organisatie zicht hebben op hun verschillende sturingsmogelijkheden, over voldoende vaardigheden beschikken om die rollen – afwisselend en in samenhang - te spelen, wanneer ze welke sturingsvorm toepassen en zo maatschappelijke meerwaarde kunnen leveren. Er worden veel sturingsvormen onderscheiden zoals de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de netwerkende overheid en de participerende overheid. De rechtmatige overheid werkt op klassieke verticale wijze waarbij rechten en plichten, procedures en onpartijdigheid kernbegrippen zijn; bij de presterende overheid gaat het vooral om output, meetbare prestaties, resultaatgerichtheid en de burger als klant; de netwerkende overheid

Niet alle gemeentelijke taken lenen zich even goed voor een horizontale aanpak, ook dat kan lokaal verschillen. Het bestuur moet leren variëren in de rollen die ze speelt, een nieuwe opgave voor bestuurders, raadsleden en ambtenaren.

richt zich meer op horizontale verbindingen en samenwerking met maatschappelijk middenveld en marktpartijen terwijl de participerende overheid vooral aansluit bij bewegingen die zich in de samenleving voordoen, die initiatieven zo nodig stimuleert en faciliteert en die overheidstaken waar mogelijk aan de samenleving overdraagt.

Een raadslid in de gemeente De Ronde Venen: 'Neem burgerparticipatie. Daar is de raad helemaal voor. Maar hoe komt het over op de raad als de wethouder onaangekondigd zwaait met de resultaten van een burgerparticipatietraject? Het kan verkeerd vallen: namelijk als onderbouwing om de plannen van het College van B&W door te drukken.'

Elk gemeentebestuur kan in principe zijn eigen werkwijze kiezen. Maar om recht te doen aan de maatschappelijke ontwikkelingen moeten we ons al die rollen eigen maken en kunnen variëren in handelingsperspectief. Dat gaat veel vragen van gemeentebestuurders en zeker ook van de ambtelijke organisatie. Ook hier gaat het steeds om de zoektocht naar de maatschappelijke meerwaarde die de overheid kan en moet bieden.

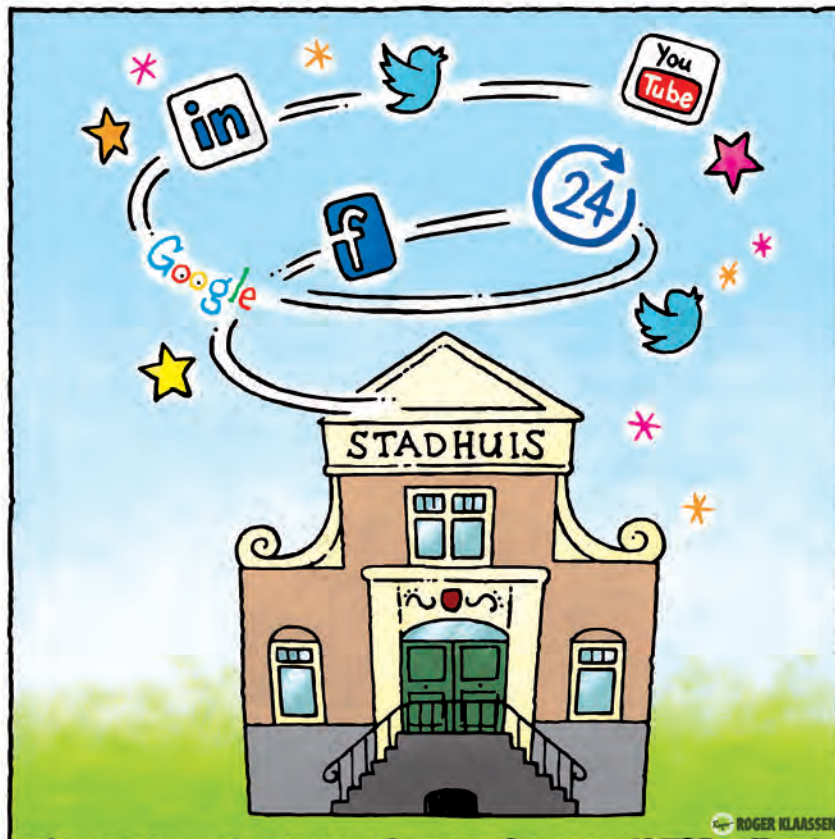
Informatiemaatschappij en -technologie: een omslag in denken en doen

De informatiemaatschappij komt er niet meer aan: hij bestaat al. Vrije toegang tot kennis en informatie hebben de samenleving ingrijpend veranderd. Iedereen kan in principe meedoen: de hoeveelheid informatie neemt niet alleen exponentieel toe, het gebruik dat mensen en bedrijven ervan maken ook. De invloed van die ontwikkeling op het openbaar bestuur is immens, we profiteren van de geweldige kansen maar ondervinden ook de schaduwzijden van de democratisering van de informatie en informatietechnologie. Daarbij mogen we overigens niet vergeten dat een deel van onze samenleving niet voldoende aan kan haken. We zullen groepen in de samenleving moeten blijven ondersteunen zodat zij niet over de rand van de informatiemaatschappij vallen.

Het openbaar bestuur moet zich aan de informatiesamenleving aanpassen, anders zal de samenleving het openbaar bestuur wel aanpassen. Dat gaat een stuk verder dan papierloos vergaderen of het onderhouden van een website met gemeentelijke informatie. De aanpassing aan en adaptatie van de informatiesamenleving zal op verschillende niveaus moeten plaatsvinden: bij de bestuurlijke taakuitoefening, in de interne werkprocessen en in de gemeentelijke dienstverlening.

Waar het gaat om beleidsvorming moeten we uitgaan van een meer horizontale aanpak, de in de lokale samenleving aanwezige kennis kunnen we veel meer benutten dan we tot nu toe gewend zijn. De overheid moet haar traditionele initiërende rol daarbij deels inleveren ten gunste van ideeën en planvorming die uit de samenleving zelf komen. De klassieke burgerparticipatie schuift zo op naar het burgerinitiatief: de gemeente sluit aan op initiatieven van inwoners en ondernemers in plaats van andersom.

Ook op het gebied van dienstverlening wordt veel van gemeenten verwacht. Bedrijven hebben de standaard gezet door 24 uur per dag online bereikbaar te zijn, 7 dagen per week. Het onderscheid tussen dag en nacht ver- vaagt snel, een vijfdaagse werkweek en een vrij weekend zijn bijna anachronismes geworden. De gemeentelijke organisatie en de gemeentelijke processen zijn nog niet volgens dat dienstverleningsconcept ingericht. Natuurlijk is het online bestellen van een boek iets anders dan het aanvragen van een nieuw paspoort. Maar toch kunnen we ons niet achter die constatering blijven verschuilen. Of blijven volhouden dat het maximaal zes weken duurt voordat een brief wordt beantwoord, met de mogelijkheid van verlenging van de termijn van nogmaals drie we- ken. Informatietechnologie is een belangrijke sleutel voor de verbetering van de gemeentelijke dienstverlening.



Inwoners en ondernemers verwachten ook van de gemeente een vorm van dienstverlening die online overal en altijd beschikbaar is. Lokale politieke of bestuurlijke afwegingen dienen hierbij een ondergeschikte rol te spelen, in de wereld van online dienstverlening spelen gemeentegrenzen geen rol. Juist hierom moeten gemeenten regionaal of zelfs landelijk samenwerken. De inhaalslag kunnen we alleen maken als we elkaars oplossingen optimaal benutten. Om dit te realiseren is het essentieel om meer op eenzelfde manier te werken, processen te standaardiseren en voor gezamenlijke ICT-oplossingen te kiezen. Alleen dan kunnen de kosten worden beperkt zodat meer budget overblijft voor de primaire gemeentelijke taken.

De informatiemaatschappij heeft veel invloed op de werkwijze van het openbaar bestuur. Zij vraagt om aanpassingen van onze dienstverlening en de manier waarop we beleid ontwikkelen. De uitwisseling van informatie stopt niet bij de gemeentegrens. Daarom is standaardisering en een uniforme infrastructuur noodzakelijk.

Een burgemeester uit Drenthe: 'Door digitalisering lijken informatiestromen oneindig. Dat leidt tot nog meer inzichten, maar levert ook een hoeveelheid werk op. Daar moeten we samen efficiënt mee omgaan.'

Het gebruik van standaarden bij informatieprocessen kan niet beperkt blijven tot gemeenten onderling. Informatie stroomt niet alleen naar gemeenten, maar ook tussen gemeenten en van gemeenten naar het UWV, de Belastingdienst en andere uitvoeringsorganisaties. Dat betekent dat we als gemeenten in het netwerk met ketenpartners een actieve rol moeten vervullen. Regelgeving en systemen moeten aansluiten op hoe gemeenten willen werken, in plaats van andersom. Hiervoor is het zaak één lijn te trekken richting het rijk en ketenpartners.

Naast de noodzaak om collectief dezelfde standaarden te gebruiken, speelt ook de kwestie van de technologie zelf. De afgelopen decennia hebben gemeenten miljarden besteed aan het opbouwen, beheren en vernieuwen van de infrastructuur. Sommige gemeenten doen dat 'stand-alone' en met eigen medewerkers, andere in regionaal verband en/of met inschakeling van externe adviseurs. Met sommige informatiseringsprojecten zijn uitstekende resultaten bereikt, maar vaak is ook sprake van vertraging, budgettaire overschrijdingen of slecht functionerende systemen. Steeds gaat daarbij veel publiek geld verloren. Meer bundeling van kennis en expertise is nodig als we als gemeenten een sterkere marktpositie willen krijgen en betere resultaten willen boeken.

Wie doet wat in Nederland?

De discussie over taken en bevoegdheden van de verschillende overheidslagen lijkt – althans in bepaalde kringen – op een nationaal gezelschapsspel. Daarbij gaat het niet alleen over de vraag welke overheidslaag het beste bepaalde taken op zich kan nemen, ook bijvoorbeeld partijen in de zorg en het onderwijs zijn bij de discussie betrokken. We moeten blijven streven naar een verdeling van taken die voor inwoners de meeste waarde toevoegt, waarin volstrekt duidelijk is wie verantwoordelijk is, waarin zich geen afwentelingsmechanismes voordoen, de beste resultaten kunnen worden behaald en de kosten in een juiste verhouding staan tot de opbrengsten. In het verlengde daarvan moet ook duidelijk zijn waar de overheid ruimte geeft en inwoners zelf aan het roer staan.

De laatste jaren hebben we grote decentralisatiebewegingen in gang gezet maar tegelijkertijd is er ook sprake van (re)centralisatie, zoals bij de vorming van de Nationale Politie. De onderbouwing en de uitgangspunten voor die tegengestelde bewegingen zijn steeds verschillend en soms ook met elkaar in tegenspraak. Waarom is de kwaliteit van de kinderopvang het best geborgd bij marktpartijen, kan de jeugdzorg het best bij gemeenten worden belegd, is de provincie de aangewezen partij voor (delen van) het openbaar vervoer en het rijk verantwoordelijk voor het onderwijs? Waarom zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitgifte van paspoorten en identiteitskaarten?

Natuurlijk kunnen de opvattingen over verantwoordelijkheidstoedeling tussen overheid, markt en maatschappelijke partijen in de loop der jaren wijzigen maar zolang er geen uniform kader voor decentralisatie en centralisatie bestaat, houden we niet alleen het gezelschapsspel in stand maar verspelen we ook veel publiek geld in grensconflicten en beschadigen we het vertrouwen van inwoners in de overheid. Onduidelijkheid is er ook over de vraag waar de bemoeienis van de overheid stopt en inwoners en maatschappelijke instituties zelf verantwoordelijkheid en initiatief kunnen en moeten nemen. Die discussie wordt nu al gevoerd tussen inwoners en hun lokale bestuur. Daar dient in overleg te worden vastgesteld waar de grenzen liggen, waar de overheid ruimte moet geven en waar niet. Het is een kwestie van lokale afweging. Met het wettelijk verankeren van het 'right to challenge' in de WMO is de wetgever op een stoel gaan zitten die de lokale gemeenschappen zelf toebehoort en is het gesprek al beëindigd voordat het goed en wel is begonnen.

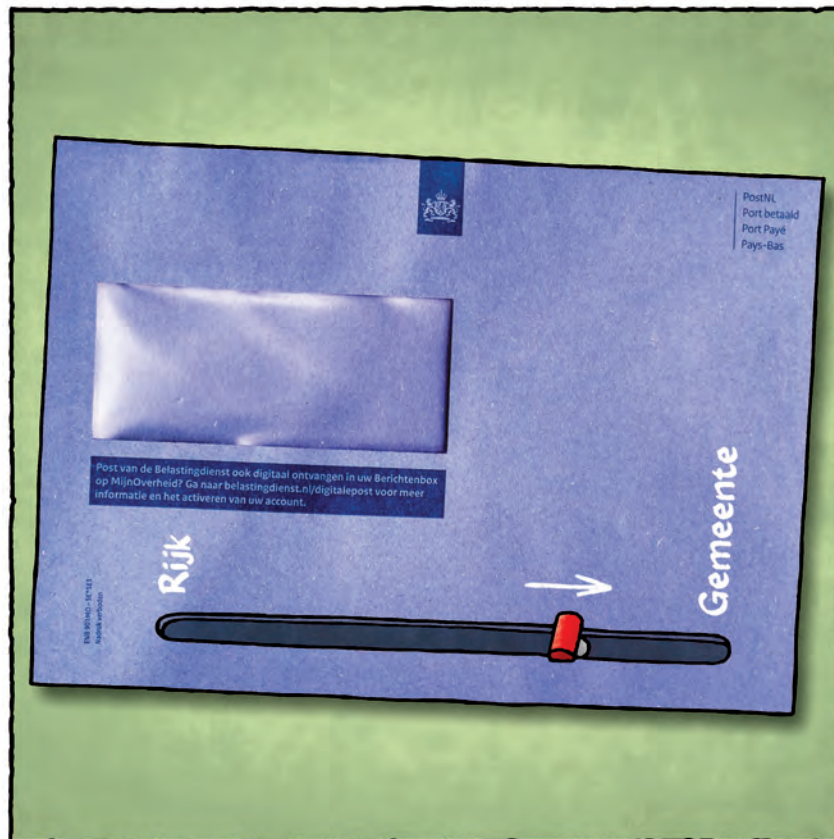
Een wethouder uit Utrecht: 'Als er taken zijn, moet je kijken wie die het beste kan uitvoeren. Indien het logisch is, moet een taak naar de gemeente'

Als de maatschappij ontwikkelt, ontwikkelt het bestuur mee. Taakverdelingen tussen overheden zijn niet in beton gegoten, steeds moeten we blijven onderzoeken waar een taak het best kan worden belegd om zoveel mogelijk maatschappelijke meerwaarde te genereren. Waar stopt de rol van de overheid en nemen inwoners en/of maatschappelijke instituties het over? Een continue dialoog daarover is noodzakelijk.

Het is van groot belang dat we de komende periode systematisch verkennen hoe en waar we taken beleggen. Als gemeenten willen we die discussie open ingaan, niet vanuit de mantra dat decentralisatie per definitie tot betere oplossingen leidt. Het is een opdracht voor de hele overheid die gezamenlijk moet worden opgepakt.

Meer financiële zelfstandigheid voor gemeenten

Gemeenten zijn in hoge mate financieel afhankelijk van het rijk voor het uitvoeren van hun taken. Het overgrote deel van de inkomsten van gemeenten komt rechtstreeks van de centrale overheid. Met de decentralisaties is de financiële afhankelijkheid van het rijk nog verder toegenomen, een steeds kleiner deel van de gemeentelijke



Als de lokale democratie meer ruimte krijgt moeten gemeenten ook financieel zelfstandiger worden. Onze financiële afhankelijkheid van het rijk is groot en wordt steeds groter. Er is een fundamentele aanpassing van de systematiek nodig. De commissie Financiële ruimte voor gemeenten onder leiding van de heer Rinnooy Kan zal daarover voorstellen doen.

portemonnee wordt gevuld met eigen inkomsten. En tot hoever die gevuld wordt, hangt af van de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Met andere woorden, de hoofdkraan staat niet alleen op het Binnenhof, er wordt daar ook aan de kraan gedraaid.

Inkomsten uit grondexploitatie waren lang de motor voor investeringen die gemeenten konden doen in de ruimtelijke en economische ontwikkeling van steden en landelijke gebieden. Die investeringsruimte is voor een belangrijk deel weggevallen.

Autonome demografische en economische ontwikkelingen leiden er volgens een recent Coelo-rapport toe dat gemeenten de komende ja-

ren een financieel gat zullen moeten zien te overbruggen van ca. 4,7 miljard euro. Dat zal in vrijwel alle gevallen leiden tot het snijden in het voorzieningenniveau dat gemeenten hun inwoners kunnen bieden omdat de mogelijkheden die gemeenten hebben om zelf belasting te heffen te klein zijn. Nu steden en regio's meer en meer het brandpunt van de economische ontwikkeling gaan vormen, moeten gemeenten mogelijkheden hebben ook een bijdrage te kunnen leveren.

Gemeenten geven al jaren aan dat de financieringssysteematiek tekortschiet bij de taken en bevoegdheden die gemeenten hebben. De VNG pleit voor een fundamentele herziening die recht doet aan de huidige én toekomstige situatie. Als gemeenten meer taken krijgen moet de afweging over inkomsten en uitgaven ook meer bij de gemeenten komen te liggen. Het gaat niet alleen om het gemeentelijk belastinggebied, er moet breder naar de financieringssysteematiek voor gemeenten worden gekeken. Daarom is de onafhankelijke Commissie Financiële ruimte voor gemeenten ingesteld die onder voorzitterschap van de heer Rinnooy Kan voorstellen zal ontwikkelen voor de financiële ruimte die gemeenten nu en in de toekomst nodig hebben.

Regionaal economisch beleid

Nederland heeft internationaal gezien geen echte metropolen maar wel een dicht netwerk van grote en middelgrote steden en stedelijke agglomeraties. Volgens de OESO ligt in die structuur de economische kracht van

Steden en stedelijke regio's gaan de brandpunten van de regionale economische groei worden. Om groei mogelijk te maken moeten de partners (bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid) de banden aanhalen en samen optrekken. De inzet op topsectoren werkt onvoldoende. De financiële en beleidsmatige inzet willen we kantelen naar stedelijke regio's.

ons land besloten. Het dichte weefsel van die stedelijke agglomeraties kan de economische ontwikkeling positief beïnvloeden als de onderlinge verbindingen goed zijn. Verbinding is het aangrijpingspunt voor groei. En geen enkele gemeente kan het alleen. Het gaat om verbinding met elkaar, groot en klein, van stad en ommeland, van economie en sociaal en met de private en publieke partners.



Een opvallend Nederlands fenomeen is dat het kabinet geen specifiek beleid heeft voor regionale economische ontwikkeling. Dat is zo bijzonder omdat juist in een regionale aanpak onze kracht schuilt. Dat blijkt in de praktijk: in veel gebieden en op allerlei schalen is de triple helix benadering tot stand aan het komen. Op regioniveau is het eenvoudiger om alle betrokkenen te bereiken, de juiste richting aan te geven en in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Daarom moet de energie gericht worden op de regio's. In een regionale aanpak benoemen en ontwikkelen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid gezamenlijk de ambities, kansen en knelpunten, aansluitend bij het DNA van die regio.

De huidige inzet van het kabinet op alleen Topsectoren werkt onvoldoende, terwijl op regionale schaal juist veel

kansen voor groei aanwezig zijn. We kunnen de economie echt versterken als steden en regio's in staat worden gesteld om te investeren in lokale en regionale kansen. Door bestaande overheidsbudgetten voor het stimuleren van innovatie en groei (gedeeltelijk) te kantelen naar de regio kunnen de kansen die daar liggen worden aan-geboord en verzilverd. Niet alleen voor het aanjagen van samenwerking en innovatie en voor fysieke en digitale bereikbaarheid moeten middelen beschikbaar komen. Knelpunten zitten ook bij de toegang tot kapitaal. Dat geldt in het bijzonder voor het MKB en de overal opkomende innovatieve kleine bedrijven. Een slimme schakel tussen grote investeerders en de regio is nodig voor het mobiliseren van de innovatiekracht die vaak op lokaal niveau te vinden is.

Sociaal domein

De decentralisaties in het sociaal domein zijn in 2015 een feit. Alle 393 gemeenten hebben noodzakelijke processen voor de invoering tijdig afgerond en zijn erin geslaagd de continuïteit van de ondersteuning aan kwetsbare inwoners te waarborgen. Daarmee is de eerste belangrijke stap gezet (de transitie) en ontstaat ruimte om verder te werken aan de vernieuwingsagenda (de transformatie). De centrale vraag daarbij is hoe we de zorg en ondersteuning zo op elkaar afstemmen en verbeteren dat onze inwoners ook daadwerkelijk, tegen acceptabele kosten, beter worden geholpen. Die vernieuwingsagenda is al eerder vastgesteld, het was de basis om de decentralisaties in gang te zetten. In het land zijn opmerkelijke verschillen te zien in het tempo waarin de vernieuwing plaatsvindt: sommige gemeenten hebben direct vanaf de invoering vernieuwende aanpakken ingevoerd, andere hebben zich meer beperkt tot het regelen van de technische randvoorwaarden. Maar overal geldt dat de mogelijkheden en de kansen die de decentralisaties bieden nog niet genoeg zijn onderzocht en benut. Regionale samenwerkingsverbanden bieden de goede schaal om de vernieuwing en onderlinge afstemming verder vorm te geven.

De taken zijn overgedragen, nu staan gemeenten aan de lat voor de inhoudelijke vernieuwing van het sociaal domein. Daarbij moeten we ook de regionale samenwerking onder de loep nemen en eventueel opnieuw inrichten, de samenhang tussen beleid en uitvoering verder vorm gaan geven en belemmerende regelgeving uit de weg ruimen.

Hoewel gemeenten steeds de noodzaak voor onderlinge samenhang in de decentralisaties hebben benadrukt, zijn we er nog lang niet. Niet alleen liggen er verschillende wettelijke kaders (die elkaar soms tegenwerken) maar werken we op veel plaatsen ook met een lappendeken van regionale samenwerkingsverbanden. Dat ze niet congruent zijn kan een belemmering vormen voor een samenhangende benadering. Of dat echt zo is, zal de komende jaren duidelijk worden. En wat de beste vorm van samenwerking is, moeten we nog uitzoeken. Samenwerkingsvormen mogen in ieder geval niet in de weg staan bij de doorontwikkeling van het sociaal domein. Datzelfde geldt voor de wetgeving: als de drie wetgevende kaders belemmerend werken op de integrale agenda

voor het sociaal domein, zullen ze tot één wet moeten worden samengevoegd. Tijdens het wetgevingsproces is de bewegingsruimte van gemeenten om tot een integrale uitvoering te komen danig ingeperkt door aanvullende regelgeving en doordat de wetgever delen van het pakket bij andere partijen heeft belegd. Dat staat niet alleen een efficiënte uitvoering in de weg, het zorgt ook voor onduidelijkheid bij inwoners 'wie er over gaat'. Afschuifgedrag en afwentelingsmechanismes zijn slecht voor de kwaliteit van de zorg en het vertrouwen dat inwoners in de overheid stellen.

De opgave voor de komende jaren is daarmee duidelijk: de vernieuwing, de transformatie, moet als eerste worden opgepakt. Onderdeel van die opgave is het vinden van de goede samenwerkingsvormen, het opsporen van tegenstrijdigheden in wetgeving en het verder uitwerken van een samenhangende aanpak in het sociaal domein. De vernieuwingsoperatie vindt niet onder centrale regie plaats maar is een lokale en regionale aangelegenheid. Die benadering zal tot verschillen gaan leiden in de aanpak en het niveau waarop gemeenten inwoners gaan ondersteunen. En dat was ook precies de bedoeling.

Fysiek domein

Sinds het uitbreken van de financieel-economische crisis is het verdienmodel voor veel gemeenten drastisch veranderd. Projectontwikkeling en huizenbouw zijn vanaf 2009 grotendeels tot stilstand gekomen waardoor de inkomsten uit grondexploitatie veranderden in kostenposten. Gemeenten hebben miljarden op hun exploitaties moeten afschrijven. Maar ook nu we het diepste punt voorbij lijken te zijn, ziet het er niet naar uit dat we de komende jaren weer snel op hetzelfde niveau komen als voor de crisis. Dat heeft grote gevolgen voor het verdienmodel van gemeenten. Investerings in herstructurering, wonen en leefbaarheid zullen moeilijker kunnen worden gefinancierd.

Investerings in herstructurering, wonen en leefbaarheid staan al langere tijd onder druk. Het ziet er niet naar uit dat de leegstandsproblematiek zal worden opgelost. De verschillen tussen stedelijke omgeving en het landelijk gebied worden groter. We moeten onze verwachtingen en ambities voor de toekomst gaan bijstellen. Besluiten over bouwen en investeren moeten op regionaal niveau worden genomen waarbij de omgevingswet kan worden gebruikt om lokale diversiteit te bewerkstelligen. Er ligt een collectieve gemeentelijke opgave om te werken aan duurzaamheid in beleid en bedrijfsvoering, ook de facilitering van bewonersinitiatieven maakt daar deel van uit.

Niet alleen de woningbouw is de afgelopen periode vrijwel tot stilstand gekomen, hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van kantoren en bedrijven. Technologische en maatschappelijke ontwikkelingen zorgen er daarnaast voor dat er de komende jaren structureel minder bedrijfs- en kantoorruimte nodig zal zijn: we werken minder op vaste plekken, zijn minder op kantoor, winkelen vanuit huis en produceren in het buitenland. Vanuit dit segment kunnen gemeenten weinig inkomsten verwachten. Integendeel zelfs, het afnemend volume vraagt veel geld voor sloop, herbestemming en investeringen in leefbaarheid. Geld dat er in de meeste gevallen niet (meer) is.

De leegstandsproblematiek beperkt zich niet tot winkelstraten, kantoorparken en bedrijvenlocaties in steden, ook op het platteland is het zichtbaar. In krimpgebieden gaat het in de dorpen ook om woningen, scholen, winkels en andere voorzieningen; op het platteland ook om leegstaand agrarisch vastgoed. Niet overal is de problematiek even groot maar leegstandsproblematiek is wel overal zichtbaar.

Sinds 1945 is Nederland gewend geraakt aan constante groei. Het vertrouwen in een mooiere en betere toekomst lijkt zich in onze genen te hebben genesteld. In die periode van groei hebben we er alles aan gedaan om ook in de ruimtelijke sfeer alles perfect te maken. Nu het wat minder is, zullen we onze verwachtingen en eisen in neerwaartse zin moeten bijstellen. Leegstand en krimp zijn geen tijdelijk verschijnsel. En dus moeten we accepteren dat Nederland er wellicht iets minder aangeharkt uit gaat zien dan we steeds hebben nagestreefd.

De collectieve inkoop van producten en diensten wordt voortgezet maar met nieuwe spelregels. Uitgangspunt is en blijft: wat lokaal kan, moet lokaal.

Met het bijstellen van onze ambities zijn de problemen nog niet opgelost. Dat niet elke gemeente een eigen schouwburg hoeft te hebben, is wel geaccepteerd. Maar op het gebied van woningbouw, ontwikkeling van bedrijfslocaties en andere voorzieningen is dat minder vanzelfsprekend. Gemeenten moeten de samenwerking opzoeken om te voorkomen dat ze met elkaar gaan concurreren. Om echte resultaten te boeken, moet dan ook een regionale dialoog op gang komen waarbij ook het provinciebestuur wordt betrokken. Immers, provincies rekenen de zorg voor het fysieke/ruimtelijke domein als een van hun kerntaken. In het fysieke domein gelden dezelfde uitgangspunten als bij economische ontwikkeling: niet-competitieve samenwerking, versterken wat goed is, elkaar iets gunnen en slimme verdeling van beschikbare middelen leveren meer op dan onderlinge strijd en concurrentie. Op ruimtelijk gebied moet de gemeentegrens alleen van belang zijn voor het Kadaster.

Nieuwe kansen voor de gemeente liggen er zeker bij de komst van de nieuwe Omgevingswet en de Herziene Woningwet. De Omgevingswet zal veel mogelijkheden bieden voor keuzevrijheid op gemeentelijke schaal. Daarmee kan een mooi evenwicht worden bereikt tussen wat in regionaal verband moet en wat op lokale schaal kan. En de nieuwe Woningwet biedt ons een mogelijkheid om samen met woningcorporaties en de huurders ervoor te zor-

gen dat mensen die op eigen kracht geen dak boven hun hoofd kunnen regelen, toch goed gehuisvest worden.

Energiegebruik en -opwekking moeten duurzamer worden, de overheid speelt hierbij een rol. Aan deze brede en onomkeerbare ontwikkeling gaan ook de gemeenten niet voorbij. Inwoners en bedrijven vragen erom en nemen zelf initiatieven. Alle gemeenten zijn aan het werk om hun eigen bedrijfsvoering en hun beleid duurzamer te maken. Maar het gaat verder: ook in het ondersteunen van inwoners die energie willen besparen of coöperaties die zelf energie willen opwekken. Natuurlijk hoort daar ook het faciliteren van elektrisch rijden bij. Ook op bovengemeentelijk niveau worden gezamenlijke energievisies opgesteld, mogelijk met een groot effect op de bestaande infrastructuur van energienetten. Als over een aantal jaren alternatieve energieopwekking de traditionele energiebronnen vervangt, zal de huidige infrastructuur daarop moeten worden aangepast en deels overbodig worden. Daarom is het van belang dat gemeenten en regio's de energiesector bij hun planvorming betrekken.

Lokale, regionale of collectieve uitvoering

Bijzondere aandacht vraagt het thema lokale, regionale of collectieve uitvoering. Wanneer kopen we collectief diensten in? Hoe organiseren we innovatie?

Uitgangspunt is dat taken die het best lokaal kunnen worden belegd, ook lokaal worden belegd. Welke taken dat dan precies zijn, blijft onderwerp van voortdurende dialoog. De kern van de decentrale verantwoordelijkheid is het leveren van maatwerk. Maatwerk betekent verschil en ongelijke behandeling. Waar geen verschil wordt geaccepteerd, is een andere overheidslaag aan zet. De lokale verantwoordelijkheid voor een domein betekent echter niet dat elke gemeente ook afzonderlijk alle onderdelen moet uitvoeren. Soms is het efficiënter om delen van de uitvoering regionaal, bovenregionaal of als collectief van gemeenten op te pakken.

Regionale uitvoering van taken door samenwerkende gemeenten is niets bijzonders meer, op het gebied van dienstverlening aan inwoners en ook in de jeugdzorg gebeurt het op grote schaal.

Sommige taken kunnen beter collectief worden uitgevoerd. Sinds begin dit jaar is de uitvoering van een aantal wettelijke taken in het sociaal domein bij de VNG belegd, zoals de landelijk opererende kindertelefoon en een aantal specialistische zorgtaken. De financiering loopt via het gemeentefonds. Uitvoering van taken die collectief via het gemeentefonds worden bekostigd gebeurt alleen als aan een aantal specifieke criteria is voldaan, zoals een noodzaak tot innovatie, standaardisering en/of een aanzienlijk financieel voordeel. Voorstellen moeten aan de leden van de vereniging ter besluitvorming worden voorgelegd, collectieve uitvoering is slechts aan de orde als de leden daarom hebben verzocht. Uitgangspunt blijft echter lokaal als het lokaal kan. We hebben daarvoor nieuwe spelregels opgesteld die geagendeerd worden op de algemene ledenvergadering in juni 2015.



Verenigingsagenda 2016

De Agenda 2016

Het zijn van een krachtige lokale overheid door het versterken en vitaliseren van de lokale democratie, dat is de ambitie voor de gemeente van 2020. In de Agenda 2016 gaan we aan de hoofdthema's uit de Gemeente 2020 invulling geven: een veranderende samenleving en nieuwe verhoudingen, een nieuwe rol van de gemeente, een optimale samenwerkingsvorm en de juiste randvoorwaarden. Aan elk van deze pijlers worden vervolgens sub thema's verbonden.

Een veranderende samenleving en nieuwe verhoudingen, waarbij volgende thema's centraal staan:

- **Herbezinning op de rol en taakopvatting van de overheid**

We zoeken naar nieuwe verhoudingen. Met experimenten zoals de G1000 slaan we nieuwe wegen in. Bestuurders, raadsleden en ambtenaren zoeken naar hun nieuwe rol en plaats. Die is niet meer altijd aan het stuur maar op een aantal terreinen op de passagiersstoel of de achterbank.

- **Continue dialoog over de taakverdeling tussen overheid en inwoners en/of maatschappelijke instituties**

Taakverdelingen tussen overheden zijn niet in beton gegoten, steeds moeten we blijven onderzoeken waar een taak het best kan worden belegd om zoveel mogelijk maatschappelijke meerwaarde te genereren. De overheid moet zich niet langer op alle terreinen willen manifesteren. Waar stopt de rol van de overheid en nemen inwoners en/of maatschappelijke instituties het over? Een continue dialoog daarover is noodzakelijk.

Een nieuwe rol van de gemeente: innovatie, het anders doen en nieuwe taken en rollen. Dat betekent:

- **Herbezinning op de rol en taakopvatting van het bestuur**

Niet alle gemeentelijke taken lenen zich even goed voor een horizontale aanpak, ook dat kan lokaal verschillen. Het bestuur moet leren variëren in de rollen die het speelt, een nieuwe opgave voor bestuurders, raadsleden en ambtenaren.

- **Meer ruimte voor lokale afwegingen en lokale democratie**

Maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot een sterke opkomst van de lokale partijen.



Het verzet tegen Haagse regeldruk en landelijke blauwdrukken groeit. Er moet meer ruimte komen voor lokale afwegingen en lokale democratie. Dat vraagt om een fundamentele verandering in de verhouding tussen rijk en gemeenten.

- **Fysiek domein**

De verschillen tussen stedelijke omgeving en het landelijk gebied worden groter. We moeten onze verwachtingen en ambities voor de toekomst bijstellen. Besluiten over bouwen en investeren moeten op regionaal niveau worden genomen waarbij de omgevingswet kan worden gebruikt om lokale diversiteit te bewerkstelligen. Er ligt een collectieve gemeentelijke opgave om te werken aan duurzaamheid in beleid en bedrijfsvoering, ook de facilitering van bewonersinitiatieven maakt daar deel van uit.

Een optimale samenwerkingsvorm, door de aandacht te richten op:

- **Opschalen en meerschalgheid**

De ideale schaal voor gemeenten bestaat niet. De discussie over schaal moet lokaal/regionaal worden gevoerd en wordt daar ook gevoerd. Samenwerkingsverbanden moeten vanuit de inhoud vorm krijgen, verplichte samenwerking is niet effectief. Belemmeringen bij grensoverschrijdende samenwerking moeten worden weggenomen. Het debat over goed bestuur moet gevoerd blijven worden.

- **Regionaal economisch beleid**

Steden en stedelijke regio's gaan de brandpunten van de regionale economische groei worden. Om groei mogelijk te maken moeten de partners (bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid) de banden aanhalen en



samen optrekken. De inzet op topsectoren werkt onvoldoende. De financiële en beleidsmatige inzet willen we kantelen naar stedelijke regio's.

- **Sociaal domein**

De taken zijn overgedragen, nu staan gemeenten aan de lat voor de inhoudelijke vernieuwing van het sociaal domein. Daarbij moeten we ook de regionale samenwerking onder de loep nemen en eventueel opnieuw inrichten, de samenhang tussen beleid en uitvoering verder vorm geven en belemmerende regelgeving uit de weg ruimen.

De juiste randvoorwaarden creëren en dus aandacht voor:

- **Meer financiële zelfstandigheid voor gemeenten**

Als de lokale democratie meer ruimte krijgt moeten gemeenten ook financieel zelfstandiger worden. Onze financiële afhankelijkheid van het rijk is groot en wordt steeds groter. Er is een fundamentele aanpassing van de systematiek nodig. De commissie Financiële ruimte voor gemeenten onder leiding van de heer Rinnooy Kan zal daarover voorstellen doen.

- **Informatiemaatschappij en -technologie: een omslag in denken en doen**

De informatiemaatschappij vraagt om aanpassingen van onze dienstverlening en de manier waarop we beleid ontwikkelen. De uitwisseling van informatie stopt niet bij de gemeentegrens. Daarom is standaardisering en een uniforme infrastructuur noodzakelijk.

De komende periode zullen we in dialoog (deel)vragen definiëren en daaromheen activiteiten formuleren om antwoorden met elkaar te vinden. Daarbij wordt vanzelfsprekend zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij al bewezen praktijk, wetenschappelijke inzichten en bestaande programma's. De Agenda voor 2016 wordt voorgelegd en vastgesteld op de Buitengewone Algemene Ledenvergadering in november 2015.

Borging huidige relevante activiteiten in Agenda 2016

In 2015 lopen reeds programma's met activiteiten die sterke raakvlakken hebben met een aantal van de genoemde thema's, waaronder:

Lokale democratie in beweging, gericht op

- de rol van lokale media in de lokale democratie
- de rol van de overheid in een samenleving die zelf initiatieven neemt
- verschillende vormen van participatie, waaronder D en G1000
- de benodigde cultuuromslag in de gemeentelijke organisatie



De Commissie Jaarbericht 2015

De commissie zal de positie van de gemeenteraad in een horizontale samenleving met samenwerkingsvormen van gemeenten op diverse niveaus onderzoeken en zal tijdens de Buitengewone Algemene Ledenvergadering de resultaten presenteren.

De commissie Financiële ruimte voor gemeenten

Deze commissie Financiële ruimte voor gemeenten onder leiding van de heer Rinnooy Kan heeft een analyse gemaakt van de financieel-economische, demografische en bestuurlijke ontwikkelingen die van invloed zijn op

de financiën van gemeenten. Vervolgens kijkt de commissie naar nieuwe mogelijkheden voor de inrichting van de financiën. Tijdens het congres zal de heer Rinnooy Kan bevindingen delen. Het advies wordt aan het bestuur verstrekt. Daaropvolgend zal de VNG bijeenkomsten in het land organiseren om onze gezamenlijke visie op financiële ruimte voor gemeenten, vast te stellen.

Regionale Economische Ontwikkeling en Arbeidsmarkt

Dit programma richt zich op ondersteuning van gemeenten om bij te dragen aan de groei van economie en behoud en groei van werkgelegenheid. De urban agenda is het richtsnoer voor de gezamenlijke activiteiten rondom belangenbehartiging.

Omgevingswet

De nieuwe omgevingswet die in 2018 van kracht wordt biedt meer bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten. Activiteiten richten zich op belangenbehartiging en ondersteuningsactiviteiten ter voorbereiding op de implementatie van de wet.

Digitale Agenda

De informatiesamenleving heeft zo'n impact, op de bestuurlijke taakuitoefening, in de interne werkprocessen en in de gemeentelijke dienstverlening, dat we alleen als gemeenten samen deze uitdagingen aan kunnen. Trendwatching, visieontwikkeling, collectieve voorzieningen en standaardisatie zijn daarbij kernwoorden. Dat is verwoord in de Digitale Agenda, met als kern 'samen doen wat samen kan: collectief optreden waar mogelijk maakt ons sterk.' Daarbij besluit de ALV over de projecten die collectief worden opgepakt, zijn verantwoordingslijnen en financiering helder beschreven en is de landelijke ondersteuning geborgd. In 2015 worden de eerste collectieve projecten gerealiseerd.

Programma Energie

In september 2013 is door een groot aantal partijen het Energieakkoord voor duurzame groei (het SER Energieakkoord) ondertekend. Doel van het akkoord is om gezamenlijk te werken aan besparing van energiegebruik, vergroting van het aandeel duurzame energie en vergroting van de werkgelegenheid. Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de realisatie van deze doelen. Om gemeenten hierbij te ondersteunen heeft de VNG een ondersteuningsprogramma.

Samen werken we aan een lokaal krachtige overheid.

Vanzelfsprekend worden activiteiten en resultaten van deze activiteiten aan de Agenda van 2016 verbonden.



Het VNG-bureau

Het VNG-bureau ondersteunt gemeenten bij het organiseren van tal van activiteiten om te komen tot antwoorden op vragen die vanuit de verenigingsstrategie naar voren komen. Onder meer door het vergaren en vertalen van wetenschappelijke inzichten naar de uitvoeringspraktijk, het actief ophalen en weer opnieuw delen van kennis en ervaringen vanuit de gemeentelijke praktijk en door het verzamelen van informatie op basis van onderzoek en monitoring, zoals middels het instrument www.waarstaatjegemeente.nl.

Door vervolgens collectief te ontwikkelen en te implementeren, bouwstenen aan te leveren voor lokaal beleid en lokale uitvoering en nieuwe vragen op te halen denken we gemeenten optimaal te ondersteunen in tal van maatschappelijke uitdagingen waarop gemeenten individueel en collectief antwoorden dienen te formuleren. Dit biedt vervolgens de basis voor een sterke belangenbehartiging in het Haagse: gebaseerd op de uitvoeringspraktijk en vanuit de eigen kracht en visie vormgegeven.

In het tweejaarlijkse onderzoek dat de VNG onder gemeenten uitvoert, wordt van de VNG gevraagd meer trendsettend te zijn. Daarnaast worden samenwerking en slagvaardigheid als verbeterpunten genoemd. Deze punten staan hoog op onze agenda en vertalen we op dit moment naar een aantal concrete omwentelingen. Want net als gemeenten is ook het VNG-bureau voortdurend in ontwikkeling, om gemeenten optimaal te kunnen ondersteunen.

In 2014 is er een nieuwe werkwijze van het bestuur en de bestuurlijke commissies ingericht. Ook bestuurders die niet actief zijn in de commissies worden betrokken via bestuurdersnetwerken. Hierdoor worden lokale belangen en prioriteiten sneller en duidelijker de organisatie binnen gebracht. We doen meer samen met diverse netwerken binnen gemeenten. Producten en diensten ontwikkelen om gemeenten te faciliteren, krijgt meer prioriteit. Daarbij is co-creatie een belangrijke werkvorm om te komen tot de juiste producten en diensten, direct toepasbaar in de praktijk.

Een professionele ondersteuning vraagt om continue aandacht voor professionalisering van medewerkers en van werkwijzen. In 2014 zijn de eerste stappen gezet voor een vergaande samenwerking en integratie van de bedrijven van de VNG: VNG-bureau, KING, Congres- en Studiecentrum, VNG Verzekeringen en VNG International, die onder één VNG vlag naar buiten zullen treden. Door intensieve samenwerking kan optimaal gebruik worden gemaakt van elkaars kennis, producten, diensten en netwerken waardoor onze diensten voor gemeenten worden verrijkt.

Vanzelfsprekend hoort bij een goede ondersteuning ook een heldere verantwoording in zowel financiële termen als in resultaatstermen.

Tijdens de Buitengewone Algemene Ledenvergadering in november 2015 zal de Agenda 2016 worden voorgelegd. De Verenigingsstrategie en de Agenda 2016 zullen de basis zijn voor het denken en doen van de VNG en dus van het VNG-bureau.

Samen werken we aan een krachtige lokale overheid.



Bijlage: Samenvatting van de adviezen van Bovens en Van Aartsen

- a In 2006 presenteerde de commissie Toekomst Lokaal Bestuur, beter bekend als de commissie Bovens, haar rapport 'Wil tot Verschil, gemeenten in 2015'. De commissie Bovens neemt het algemene gebrek aan vertrouwen in de overheid als punt van vertrek en schetst een beeld van een overheid die weinig effectief is en het zicht op 'de burger' is verloren. Ook de inwoners gaan niet vrij uit: zij zijn hun interesse in de gemeente kwijtgeraakt. De commissie pleit voor een stevige aanpak van het bestuurlijk systeem én voor ander bestuur waarin verticale lijnen plaats maken voor horizontale.

Het hart van het rapport gaat over de noodzaak om als gemeente eigen keuzes te kunnen maken. De lokale democratie moet meer ruimte krijgen en minder gestuurd worden door regels en voorschriften van het rijk. Bovens noemt dat gemeentelijke autonomie.² Dat is volgens de commissie geen doel op zichzelf, maar een middel voor gemeenten om burgers te helpen. Geen mens is gelijk en zo zou ook geen gemeente gelijk moeten zijn. Pas als je 'het verschil kunt maken' kan een gemeente waarde toevoegen, pas dan kan de lokale gemeenschap zich ontwikkelen, kan de gemeente zich dicht bij de inwoners opstellen en kunnen inwoners de gemeente als dichtbij ervaren. We moeten altijd blijven uitgaan van de vraag wat de gemeente voor inwoners kan betekenen en hoe de gemeente kan bijdragen aan samenhang in de lokale gemeenschap. De decentralisaties aan het eind van de vorige eeuw hebben de bewegingsvrijheid en mogelijkheden ingeperkt door strikte uitvoeringsvoorschriften, prestatienormen en verantwoordingsbepalingen. Naast bestuurlijke autonomie is ook financiële zelfstandigheid een voorwaarde: 'zonder zelfstandigheid op financieel gebied is een discussie over autonomie zinloos'.

De belangrijkste oorzaak van de aantasting van de gemeentelijke autonomie is volgens de

² Autonomie moet in dit verband niet worden opgevat in haar strikt juridische betekenis: het gaat Bovens niet om volledige onafhankelijkheid maar om de mogelijkheid die gemeenten moeten hebben eigen afwegingen te maken.

commissie de roep om gelijke behandeling van mensen, een wens die vooral in de Tweede Kamer sterk leeft. Daardoor worden steeds nieuwe algemene landelijke normen gesteld. Gemeenten zijn er echter juist voor de verschillen en voor het aanbrengen van de plaatselijke beleidsafweging, voor maatwerk. Zij worden echter steeds geconfronteerd met de opvatting dat voorzieningen, lastendruk en beleid overal in ons land gelijk moeten zijn. Die voortdurende discussie moet worden gestopt en afgerond. Dat kan alleen als het recht op ongelijkheid voor gemeenten in de grondwet wordt verankerd.

Samengevat leiden de voorstellen tot een pleidooi het gemeenten mogelijk te maken zowel in werkwijze als in bestuurlijke inrichting te kunnen differentiëren, ofwel 'het verschil te maken'.

- b De commissie Gemeentewet en Grondwet, beter bekend als de commissie Van Aartsen, werd in 2007 ingesteld om de aanbevelingen van 'Wil tot Verschil' uit te werken. Zij kreeg als opdracht concrete belemmeringen in wet- en regelgeving in kaart brengen die gemeenten hinderen bij het invullen van hun autonome positie en het realiseren van lokale differentiatie. Ook werd de commissie gevraagd waar nodig met voorstellen van wijziging van de Gemeentewet en eventueel de Grondwet te komen om deze belemmeringen op te heffen. De commissie heeft zich nauwgezet van deze taak gekweten en presenteerde een serie wijzigingsvoorstellen. Verder introduceerde Van Aartsen het begrip eerste overheid. Inwoners lopen, aldus Van Aartsen, het huis van Thorbecke binnen door de deur van de gemeente. De lokale overheid is het meest nabij, inwoners moeten in principe bij de gemeente zijn, tenzij er goede redenen zijn dat een taak bij een andere overheid ligt.

In haar rapport keert de commissie Van Aartsen zich vervolgens sterk tegen de voorstellen van Bovens voor differentiatie in bestuurlijke inrichting en werkwijze van gemeenten. Die fijnmazigheid en verschillen helpen ons van de regen in de drup. Differentiatie leidt volgens Van Aartsen tot ondoorzichtigheid, bestuurlijke drukte en belemmering van de democratische controle. Gemeenten kunnen pas hun positie als eerste (herkenbare en democratisch gelegitimeerde) overheid pakken als zij krachtig zijn en zonder hulpstructuren (zoals de Wet Gemeenschappelijke Regelingen) al hun taken kunnen uitvoeren. Daarom pleit de commissie Van Aartsen voor bestuurlijke opschaling en afschaffing van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.