

5 Leren

Alle talenten tellen!

Elly Dekker, VNG

'Aanval op uitval'

Het kabinet geeft hoge prioriteit aan het verminderen van het aantal *voortijdig schoolverlaters*. Met dit beleid wil het kabinet nog in deze regeerperiode het percentage schoolverlaters zonder startkwalificatie sterk terugdringen. Deze aanpak werpt inmiddels zijn vruchten af. Wanneer de focus van het kabinetsbeleid echter beperkt blijft tot het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten, is dat een magere vertaling van de slogan *Alle kansen voor alle kinderen*. De lat kan en moet hoger worden gelegd door te streven naar het optimaal ontwikkelen en ontplooien van de aanwezige talenten van alle kinderen. Juist gemeenten kunnen, als regisseurs van het lokale jeugdbeleid, een sleutelrol vervullen om dit doel te realiseren.

Gemeenten en voortijdig schoolverlaten

Iedere voortijdig schoolverlater is er één te veel. Het is bekend dat zonder startkwalificatie, dat wil zeggen minimaal een diploma op het niveau van havo, vwo of mbo-2, de kansen op de arbeidsmarkt gering zijn en het risico van werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid groot. Daarmee neemt ook de kans toe op armoede, slechte huisvesting, een slechte geestelijke en of lichamelijke gezondheid en sociale uitsluiting. De prijs van voortijdig schoolverlaten, zowel voor het individu als diens omgeving en de samenleving als geheel, kan dan ook bijna niet worden overschat. Het is daarom logisch en nodig dat het kabinet streeft naar de vermindering van het aantal voortijdig schoolverlaters. Tot dusverre gebeurt dat met succes. Het aantal voortijdig schoolverlaters is gedaald van 4,4 procent in 2004/'05 tot 3,9 procent in 2006/'07. Daarmee worden de streefcijfers in convenanten tussen Rijk en gemeenten ruimschoots gehaald.⁶

Inzet op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten is niet alleen uit economisch perspectief (werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid) van belang. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft de samenhang van voortijdig schoolverlaten met tal van andere problemen in kaart gebracht. Het gaat vooral om de zogeheten overbelaste jongeren (WRR, 2009) Deze

⁶ Brief d.d. 18 maart 2008 van Staatssecretaris Van Bijsterveldt aan de Tweede Kamer.

jongeren kampen met diverse problemen in de thuissituatie en/of de leefomgeving, en slagen er niet in de school met een diploma te verlaten. Dit is niet goed voor de jongeren zelf en niet voor hun directe omgeving. Deze jongeren zorgen vaker voor overlast en criminaliteit. Voor gemeenten leidt dit tot een brede en complexe jeugdproblematiek. Het tegengaan van overlast en criminaliteit op pleinen, stations, en in het openbaar vervoer doet een groot beroep op de handhaving capaciteit van gemeenten.

Een breder perspectief

De aanpak van voortijdig schooluitval is een enorme uitdaging. Desalniettemin geeft een beleidsinzet die zich concentreert op het aanpakken van dit probleem (en samenhangende problemen in de sociale sfeer) een te beperkte invulling aan het adagium van het kabinet *Alle kansen voor alle kinderen*. Er is meer nodig om de talenten van kinderen optimaal te ontwikkelen en benutten. De Inspectie van het Onderwijs heeft in een recent rapport geconcludeerd dat ongeveer een kwart van de Nederlandse jeugd onderpresteert (Onderwijsinspectie, 2009). Dat betekent dat zij in hun schoolloopbaan niet het opleidingsniveau bereiken dat zij gelet op hun capaciteiten zouden kunnen halen. Deze kinderen behalen vaak wel een – onnodig lage – startkwalificatie. Als het beleid zich tot de voortijdig schoolverlaters beperkt, gaat er veel talent verloren. Vanuit het belang van zowel de betrokken jongeren als de samenleving zelf, kan onze samenleving zich dit niet veroorloven. Het is van belang om onder ogen te zien dat een relatief groot deel (32 procent) van de bevolking op het laagste niveau is opgeleid. Tegelijkertijd heeft Nederland de ambitie zich tot een kenniseconomie (door) te ontwikkelen en verdwijnt laagbetaald werk voor lager opgeleiden meer en meer naar lagelonenlanden. De behoefte aan laagopgeleiden in de maatschappij neemt daardoor af.

Om een kenniseconomie te laten draaien heeft de maatschappij vooral hoger opgeleide werknemers nodig. Het voortijdig schoolverlaten is daarmee slechts een deel van het probleem. Daarnaast moet het de ambitie zijn om leerlingen een zo hoog mogelijke startkwalificatie te laten behalen, met andere woorden om leerlingen hun talent optimaal te laten ontwikkelen. Dat argument wordt nog belangrijker als wordt meegenomen dat (te) laag opgeleide ouders het eigen (beperkte) opleidingsniveau als ambitieniveau doorgeven aan hun kinderen. Dan wordt onderpresteren de norm, die van generatie op generatie wordt doorgegeven (Verhaar, 2009). *Alle kansen voor alle kinderen* kan daarom maar één ding betekenen en

dat is dat alle talenten tellen – met als implicatie dat het overheidsbeleid zich erop moet richten, dat ieders talent ook optimaal wordt ontwikkeld en ontplooid.

De gemeenten als bron van talent

De grote uitdaging is derhalve ‘optimale talentontwikkeling’. Uitgangspunt moet zijn dat alle kinderen willen en kunnen leren en alle kinderen talenten hebben. Kinderen reeds op jonge leeftijd aanspreken op wat ze kunnen en niet op wat zij niet kunnen versterkt de motivatie van kinderen om te leren. In ogenschouw nemend dat onze kenniseconomie meer hoogopgeleiden nodig heeft en dat schooluitval vooral op het laagste onderwijsniveau plaatsvindt, ligt de conclusie voor de hand. Het accent in het onderwijsbeleid moet sterker worden gelegd op de ontwikkeling van individueel talent. Dat vraagt op scholen wellicht een andere houding van leerkrachten en een aanpassing van onderwijsmethoden, maar daar staat veel winst voor de maatschappij tegenover.

Accentverlegging naar talentontwikkeling sluit goed aan bij de roep van, vooral de grotere, gemeenten om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Gemeenten hebben hun handen vol aan de voortijdig schoolverlaters. Kwalitatief hoogstaand onderwijs, waarbij de belangrijkste opdracht talentontwikkeling van kinderen is, kan een hoop van die inspanningen overbodig maken. Talentontwikkeling vraagt een hoge kwaliteit van het onderwijs. De invulling en vormgeving van het onderwijs is geen taak van de gemeenten. Wel kunnen gemeenten vanuit hun lokale regiefunctie de discussie op gang brengen over een andere benadering in het onderwijs. Ook zijn gemeenten bij uitstek de partij die schoolbesturen en andere lokale organisaties kunnen samenbrengen en uitdagen om gunstige voorwaarden te creëren die talentontwikkeling van kinderen optimaal mogelijk maken.

Onderwijs en maatschappelijke mobiliteit

In het Nederlandse onderwijssysteem geldt het theoretische vertrekpunt dat ieder individu op basis van opleiding een goede sociale positie kan bereiken. Uit onderzoek blijkt echter dat deze theorie in de praktijk met name voor de middenklasse (en hoger) opgaat. Voor sociaal-culturele achterstandsgroepen blijken de kansen voor het bereiken van de hoogste niveaus van het onderwijs juist vanwege het onderwijssysteem, met name de vroege selectiemomenten (na 11 á 12 jaar), beduidend lager. Gemeenten hebben op dit punt geen directe eigen rol. Wel kunnen gemeenten zich als regisseur van onderwijsachterstandenbeleid inspannen om, samen met de lokale partners, randvoorwaarden te creëren om segregatie

tussen sociaal-culturele groepen te beperken. Partners op lokaal niveau dienen hun uiterste best te doen om te voorkomen dat kinderen al op jonge leeftijd worden uitgeselecteerd.

Conclusie

Het werken aan talentontwikkeling en de bijbehorende kwaliteitsverbetering van het onderwijs biedt naar verwachting meer perspectief dan enkel de bestrijding van voortijdig schoolverlaten of andere (deel)problemen. Hoewel deze bestrijding op de korte termijn resultaat kan opleveren, verdient maatwerk bij de optimale ontwikkeling van individuele talenten van kinderen de voorkeur voor resultaten op lange termijn. Voor de betrokkenen zelf, voor de samenleving en voor de Nederlandse economie. Kortom, het is tijd voor een kritisch debat, waarin het Nederlandse onderwijsmodel tegen het licht wordt gehouden in het belang van een optimale ontwikkeling van ieder kind.

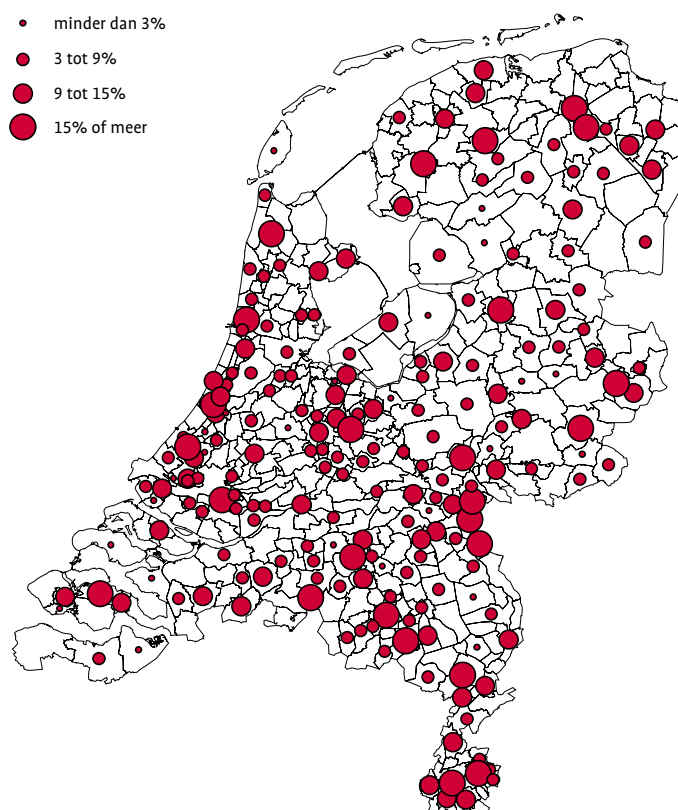
5.1 Primair onderwijs

Marijke Hartgers, CBS

In Groesbeek volgen relatief de meeste leerlingen speciaal onderwijs

Op 1 oktober 2008 gingen bijna 1,7 miljoen kinderen in Nederland naar een school voor primair onderwijs. Verreweg de meeste kinderen bezochten een school voor gewoon *basisonderwijs*. De overige 7 procent had speciaal onderwijs nodig. Van hen gingen 44 duizend kinderen naar het *speciaal basisonderwijs* en 66 duizend naar een speciale school voor lichamelijk, zintuiglijk of verstandelijk gehandicapte leerlingen of leerlingen met gedragsproblemen. Op deze *speciale scholen* kunnen de leerlingen blijven tot ze 20 jaar zijn. Van het primair onderwijs is alleen het aantal leerlingen per school en per *schoolgemeente* bekend. Niet bekend is waar de leerlingen wonen.

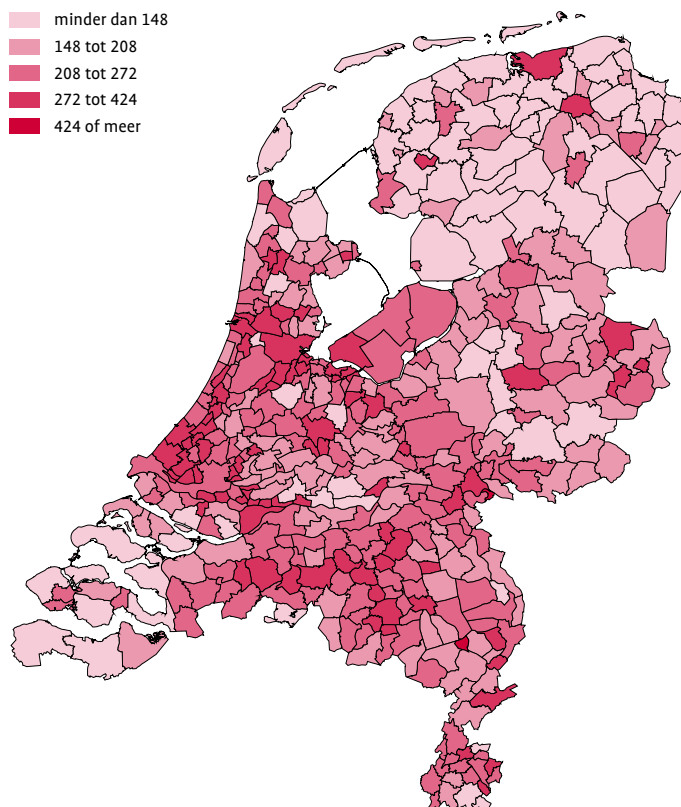
Figuur 5.1: Aandeel leerlingen op scholen voor speciaal onderwijs naar schoolgemeente, 2008/'09



Bron: CBS

Het speciaal onderwijs heeft vaak een streekfunctie. De leerlingen komen uit een groter gebied dan de gemeente waar de school staat. Minder dan de helft van de gemeenten in Nederland had op 1 oktober 2008 een of meer scholen voor speciaal onderwijs (inclusief speciaal basisonderwijs). In figuur 5.1 is per gemeente het aantal leerlingen op scholen voor speciaal basisonderwijs én speciale scholen voor leerlingen met een handicap of stoornis genomen op het aantal leerlingen op alle scholen voor primair onderwijs. In de gemeenten Groesbeek (24,0 procent), Schagen (23,6 procent) en Haren (22,6 procent) bezoeken relatief veel leerlingen een school voor speciaal onderwijs.

Figuur 5.2: Gemiddeld aantal leerlingen per vestiging in het basisonderwijs, 2008/'09



Bron: CBS

Kleinere basisscholen in minder stedelijke gebieden

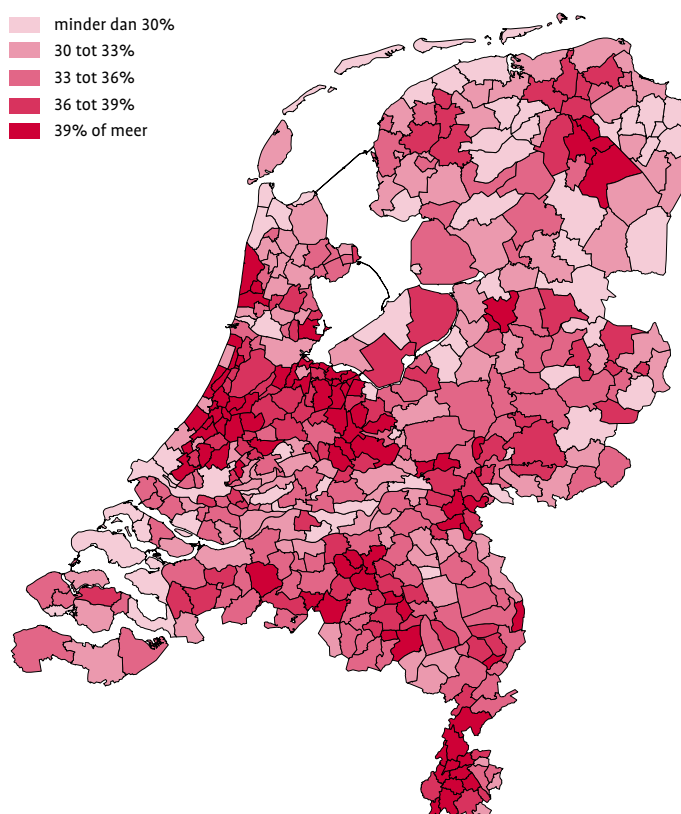
Op 1 oktober 2008 had een gemiddelde basisschool 220 leerlingen per vestiging, dit is 10 procent meer dan in 1995. Sinds 1995 is het aantal vestigingen afgenomen en het aantal leerlingen toegenomen (CBS, 2008). Gemeenten in de minder stedelijke gebieden hebben in het algemeen kleinere scholen dan in de stedelijke gebieden. Veel gemeenten in Friesland, Groningen, Zeeland en op de Waddeneilanden hebben gemiddeld minder dan 100 leerlingen per vestiging. In Noord-Brabant, Twente, gemeenten rond Nijmegen en in de Randstad tellen de basisscholen gemiddeld vrij veel leerlingen. Basisscholen in de vier grote steden (G4) hadden gemiddeld 280 leerlingen, variërend van 264 in Rotterdam tot 308 in 's-Gravenhage.

5.2 Voortgezet onderwijs

Rond Utrecht en Leiden wonen relatief veel havo/vwo-leerlingen

Per 1 oktober 2008 telde het voortgezet onderwijs ruim 900 duizend leerlingen. Dit aantal is exclusief de leerlingen die praktijkonderwijs volgden. Binnen het voortgezet onderwijs kan gekozen worden voor vwo, havo en de vier leerwegen van het *vmbo*. In de eerste twee leerjaren heeft nog niet elke leerling een definitieve keuze gemaakt. Op 1 oktober 2008 zaten 379 duizend leerlingen in leerjaar 1 of 2, 212 duizend leerlingen volgden een opleiding in het derde of vierde leerjaar van het *vmbo* en 317 duizend leerlingen gingen naar leerjaar 3 of hoger van havo of vwo.

Figuur 5.3: Aandeel havo/vwo-leerlingen (leerjaren 3-6) in het voortgezet onderwijs naar woongemeente, 2008/'09 (voorlopig)



Bron: CBS

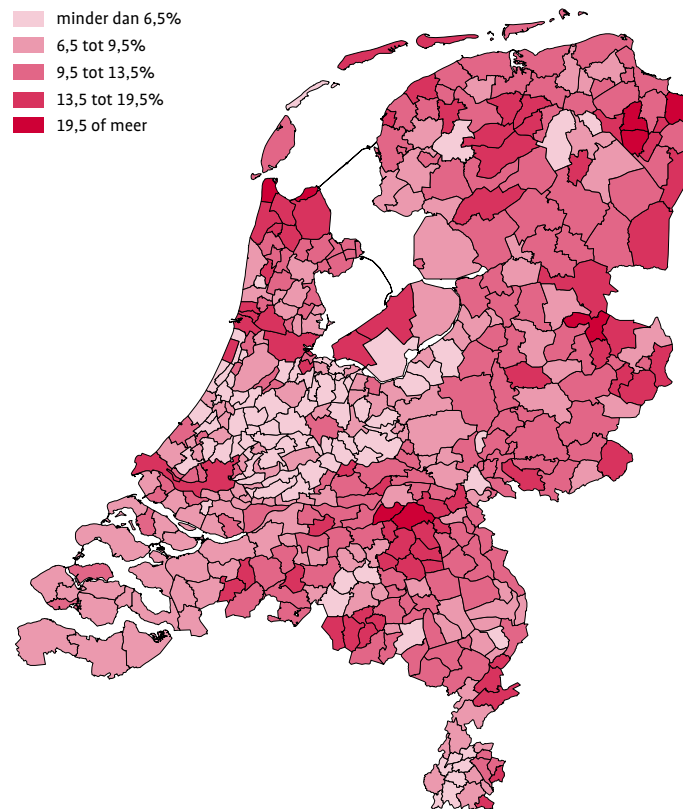
Van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs in Nederland per 1 oktober 2008 zat dus 35,0 procent in leerjaar 3 of hoger van havo of vwo. Figuur 5.3 geeft de spreiding van het relatieve aantal leerlingen in de leerjaren 3-6 van het voortgezet onderwijs per gemeente. Hierbij is uitgegaan van de woongemeente van de leerling.

Het patroon in figuur 5.3 kan voor een deel worden verklaard uit het aandeel niet-westerse allochtone leerlingen in een gemeente. Zij volgen over het algemeen vaker de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo. In 's-Gravenhage en Amsterdam liggen de percentages leerlingen in de hogere leerjaren van havo en vwo iets onder het gemiddelde. Rond Utrecht en Leiden, maar ook in het zuiden van Limburg en ten zuiden van de stad Groningen is het aandeel leerlingen dat havo of vwo doet relatief hoog. In Rozendaal, Oegstgeest, Bloemendaal en Wassenaar gaat zelfs meer dan de helft van de leerlingen naar leerjaar 3 of hoger van havo of vwo. Gemeenten met een relatief laag percentage zijn vooral te vinden in niet- of *weinig stedelijke* gebieden en op de Waddeneilanden.

Meer dan een kwart van de vo-leerlingen in Veendam, Menterwolde en Lith heeft lwoo-indicatie

Leerlingen met een leerachterstand of gedrags- of motivatieproblemen krijgen binnen het vmbo een indicatie voor het *leerwegondersteunend onderwijs* (*lwoo*). Zij krijgen extra ondersteuning en individuele begeleiding bij het volgen van hun opleiding. Iets meer dan 100 duizend leerlingen, 11 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs, hadden deze indicatie per 1 oktober 2008. Een lwoo-indicatie wordt vooral gegeven binnen de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo (vmbo-b) en iets minder vaak binnen de kaderberoepsgerichte leerweg (vmbo-k). Binnen de gemengde en theoretische leerwegen (vmbo-g en vmbo-t) zijn maar weinig leerlingen met een lwoo-indicatie. Niet-westerse allochtone leerlingen van de eerste generatie hebben naar verhouding vaker een indicatie voor het lwoo dan andere leerlingen. Figuur 5.4 geeft per woongemeente het aandeel leerlingen in het voortgezet onderwijs met een lwoo-indicatie. In de gemeenten Menterwolde (28,8 procent), Veendam (27,3 procent) en Lith (27,0 procent) heeft meer dan een kwart van de leerlingen een indicatie voor het lwoo. Ook in Den Helder (23,3 procent) en Twenterand (23,1 procent) hebben relatief veel leerlingen een lwoo-indicatie. In de vier grote gemeenten is dit 15,0 procent.

Figuur 5.4: Aandeel leerlingen met een lwoo-indicatie in het voortgezet onderwijs naar woongemeente, 2008/'09 (voorlopig)



Bron: CBS

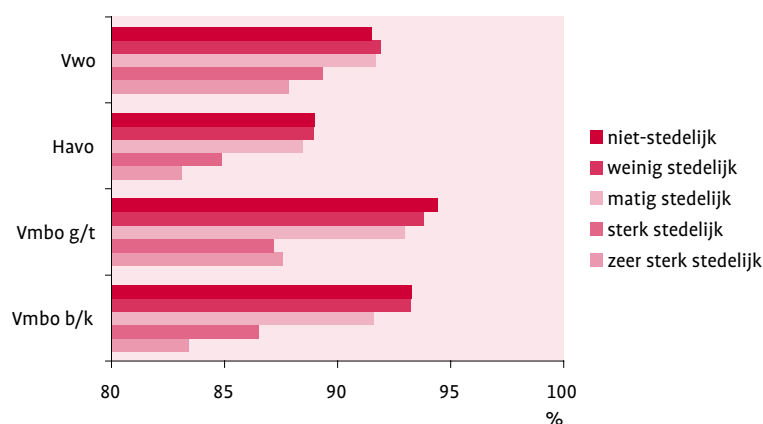
Hoe stedelijker de gemeente, hoe lager de slagingspercentages

Het percentage leerlingen dat slaagt voor een opleiding in het voortgezet onderwijs verschilt met de stedelijkheid van de woongemeente van de leerling. Dit blijkt duidelijk uit figuur 5.5, die laat zien hoeveel leerlingen uit het examenjaar 2006/'07 een diploma hebben gehaald. Er geldt: hoe stedelijker de woongemeente, hoe lager de slagingspercentages.

Voorals binnen het vmbo verschillen de slagingspercentages tussen (zeer) sterk stedelijke gemeenten en de minder stedelijke gemeenten enorm. Binnen het vwo zijn de verschillen kleiner. In het schooljaar 2006/'07 slaagde landelijk 91 procent voor het vwo en 87 procent voor de havo. In drie van de vier grote gemeenten zijn de slagingspercentages lager. In hetzelfde jaar slaagde landelijk 90

procent voor het vmbo-b/k en 91 procent voor het vmbo-g/t. In Flevoland was dit met 69 en 66 procent fors minder. In deze provincie slaagden ook relatief weinig leerlingen voor het havo en vwo examen. In Zeeland en Limburg slaagden relatief de meeste leerlingen.

Figuur 5.5: Slagingspercentages naar onderwijssoorten en stedelijkheid van de woongemeente van de leerling, 2006/'07 (voorlopig)



Bron: CBS

Schoolkleur

De indicator 'gemiddelde schoolkleur' brengt de mate van segregatie naar herkomstgroepering op scholen in beeld. Van leerlingen wordt weergegeven wat het gemiddelde percentage niet-westerse allochtone medeleerlingen is op de schoolvestiging. Zonder onderscheid naar herkomstgroepering is de gemiddelde schoolkleur gelijk aan het totale percentage niet-westerse allochtone leerlingen op de scholen in een gemeente. Hoe groter het verschil is tussen de 'gemiddelde schoolkleur' van autochtonen en niet-westerse allochtonen, dus hoe schever de verhoudingen, hoe groter de segregatie naar herkomstgroepering op de schoolvestigingen in de betreffende gemeente is.

Weinig segregatie naar herkomstgroep in Ridderkerk, Almere en Lelystad

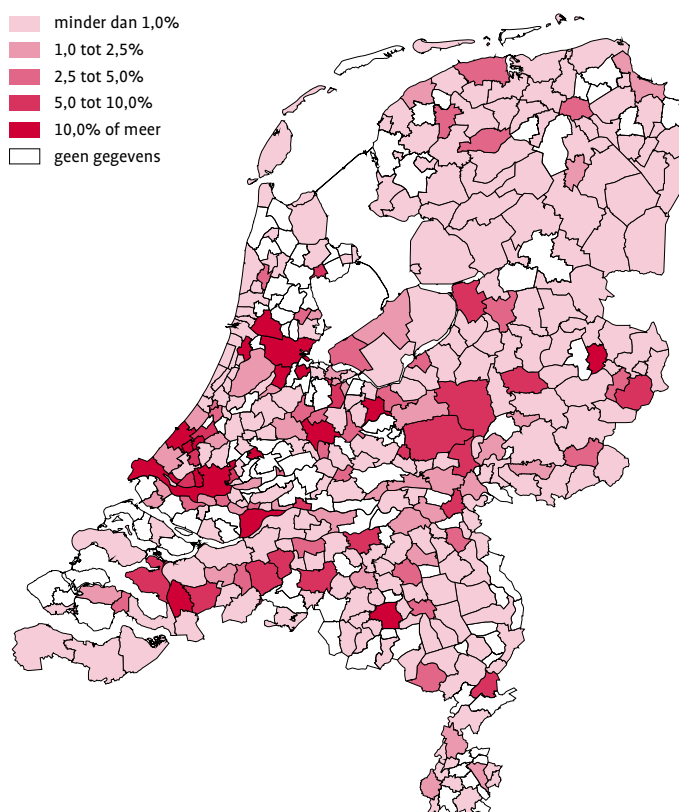
Op 1 oktober 2007 was 14,1 procent van de scholieren in het voortgezet onderwijs van niet-westerse allochtone herkomst. Een gemiddelde leerling, ongeacht herkomst, had dus 14,1 procent niet-westerse allochtone schoolgenoten. Een leerling van niet-westerse allochtone herkomst had gemiddeld 34,3 procent niet-westerse

allochtone schoolgenoten, terwijl een autochtone leerling maar 10,4 procent niet-westerse allochtone schoolgenoten had, een verschil van 24,0 procentpunt. Dit geeft aan dat leerlingen van de diverse herkomstgroeperingen niet evenredig over de schoolvestigingen zijn verdeeld.

Figuur 5.6 geeft per gemeente de verschillen aan. Deze scores hangen over het algemeen samen met het aandeel niet-westerse allochtonen in de bevolking. Grote populaties niet-westerse allochtone leerlingen komen voor in de G4, in Schiedam, Maassluis, Capelle aan den IJssel, Ridderkerk, Almere, Lelystad en Rijswijk. Toch was de segregatie niet in al deze gemeenten hoog. Ridderkerk, met 26 procent niet-westerse allochtone leerlingen, had een verschilscore van maar 0,6 procentpunt. En in Lelystad en Almere bedroeg het verschil 2,3 en 2,6 procentpunt. Ook in Capelle aan den IJssel was de segregatie naar herkomstgroepering met 5,1 procentpunt verschil niet zo hoog. Niet-westerse allochtone en autochtone leerlingen zitten in deze gemeenten dus behoorlijk evenredig gespreid over de schoolvestigingen.

De segregatie was het hoogst in Rotterdam. Daar zaten niet-westerse allochtonen gemiddeld met drie keer zoveel niet-westerse allochtone leerlingen op school dan autochtone leerlingen. In Amsterdam was de verschilscore veel lager, terwijl de scholen voor voortgezet onderwijs daar wel een groter aandeel niet-westerse allochtone leerlingen hadden (50,6 procent tegen 43,3 procent in Rotterdam). Van de G4 was de segregatie het laagst in 's-Gravenhage.

Figuur 5.6: Verschil in aandeel niet-westerse allochtone schoolgenoten van autochtonen en niet-westerse allochtonen naar woongemeente, 2007/'08 (voorlopig)



Bron: CBS

5.3 Middelbaar beroepsonderwijs

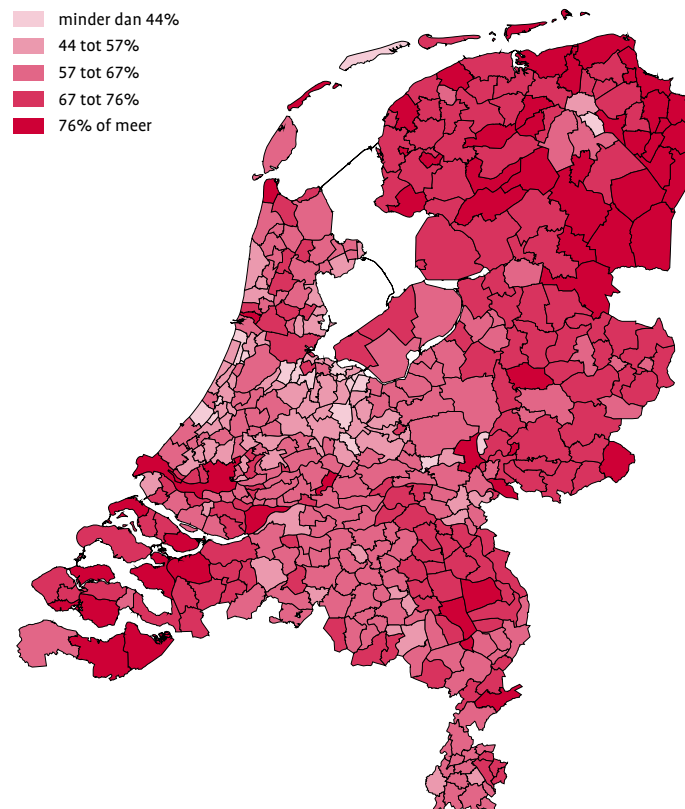
In Appingedam relatief veel deelnemers aan middelbaar beroepsonderwijs

Op 1 oktober 2007 volgden 513 duizend mensen een opleiding in het *middelbaar beroepsonderwijs* (mbo). Op het totaal aantal jongeren van 17 tot en met 20 jaar in de bevolking was dat 65 procent⁷. Dit varieerde van 22,6 procent in Bloemendaal tot 98,5 procent in Appingedam. De percentages hangen omgekeerd sterk samen

⁷ De relatieve deelname is berekend door alle mbo-deelnemers te relateren aan het aantal 17-20-jarigen in de bevolking. Een hogere deelname van oudere studenten in bepaalde gemeenten kan een vertekening geven.

met het aandeel studenten in het *hoger onderwijs*. In gemeenten waar veel opleidingen zijn te vinden in het hoger onderwijs, is het aandeel mbo-deelnemers relatief laag, zoals in de studentensteden Wageningen (41,4 procent), Leiden (46,5 procent), Nijmegen (48,2 procent) en Groningen (49,1 procent). Uit gemeenten die veraf liggen van een universiteit of hogeschool zijn de studenten hoger onderwijs vertrokken, en is het aandeel mbo-deelnemers hoog.

Figuur 5.7: Aandeel mbo-leerlingen in het totaal aantal 17- tot en met 20-jarigen in de bevolking, 1 oktober 2007 (voorlopig)



Bron: CBS

Het mbo kent vier niveaus, van de assistentopleiding op niveau 1 tot de middenkader- en specialistenopleidingen op niveau 4. Per niveau zijn er twee leerwegen: de *beroepsopleidende leerweg (bol)* en de *beroepsbegeleidende leerweg (bbl)*. In de bbl werkt de leerling meestal vier dagen per week in een leerbedrijf en gaat hij één

dag naar school. In de bol gaat de leerling elke dag naar school, uitgezonderd in stageperiodes. Beide leerwegen leiden binnen hetzelfde niveau op tot eenzelfde diploma. Behalve verschillen in niveau en leerweg zijn er ook verschillende opleidingsrichtingen. Deze zijn in te delen in vier sectoren: techniek, economie, landbouw en zorg en welzijn. Sinds een aantal jaren is het ook mogelijk om een opleidingsrichting te kiezen die in meer dan één sector is te plaatsen.

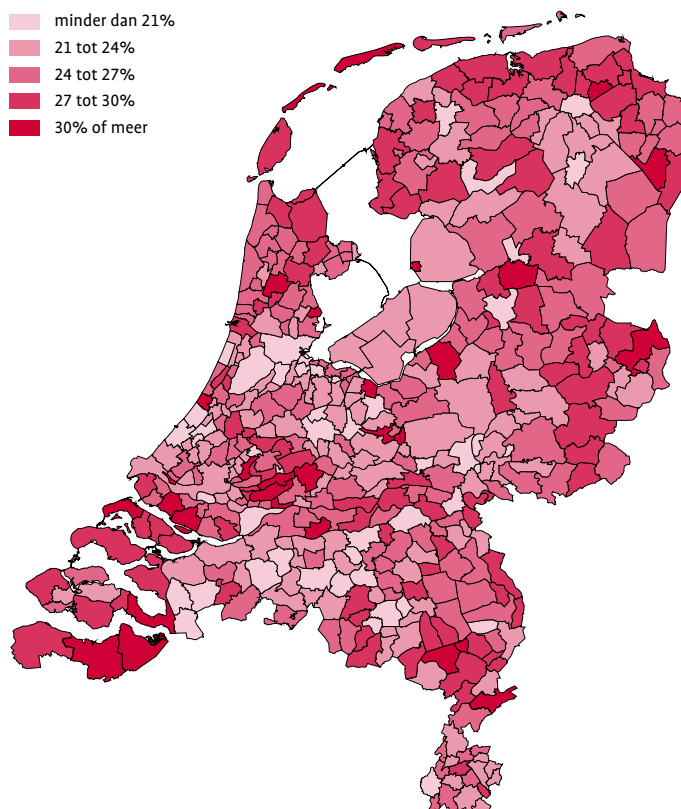
In Schoonhoven kiezen ook veel meisjes voor techniek

Per gemeente verschilt de verdeling van mbo-deelnemers naar niveau, leerweg en opleidingsrichting. Dit hangt onder meer samen met het aandeel niet-westerse allochtonen in de bevolking en het aanbod van opleidingen. Zo valt Schoonhoven en omgeving op door het hoge percentage mbo-deelnemers in de sector techniek (56,9 procent). Veel leerlingen studeren aan de Vakschool Schoonhoven, die specifieke opleidingen aanbiedt voor uurwerktechniek, en opleidt tot juwelier, goudsmid en glazenier. Deze opleidingen worden gegeven op de hoogste mbo-niveaus. Hierdoor is het aandeel mbo-leerlingen op niveau 4 in Schoonhoven hoog (66 procent tegenover 44 procent gemiddeld in Nederland). De (technische) opleidingen in Schoonhoven zijn ook voor meisjes interessant. Om deze reden doen in Schoonhoven relatief veel meisjes een mbo-opleiding.

De sekseverhouding in het onderwijs kan worden weergegeven in een zogenoemde segregatie-index. Voor Schoonhoven is deze segregatie-index 11 procent, tegen gemiddeld 22 procent in Nederland. Het betekent dat van de mbo-deelnemers die in Schoonhoven wonen maar 11 procent van sector zou moeten veranderen om een gelijke verdeling te krijgen voor jongens en meisjes.

Gemeenten met een hoge segregatie-index voor sectorkeuze en dus een erg scheve verdeling tussen jongens en meisjes over de sectoren van het mbo zijn Staphorst (34,5 procent), Urk (34,4 procent), Schermer (33,4 procent) en Terschelling (33,5 procent). Relatief lage waarden op deze segregatie-index hebben veel gemeenten in Noord-Brabant, de grotere gemeenten en Heerenveen en Leeuwarden. In en rond de grote gemeenten in de Randstad hangt dit samen met het grote aandeel niet-westerse allochtonen in de bevolking. Van deze groep kiezen zowel de jongens als de meisjes over het algemeen veel vaker voor een economische studierichting, en minder vaak voor techniek (jongens) en zorg en welzijn (meisjes).

Figuur 5.8: Segregatie-index⁸ voor sectorkeuze in het mbo, 1 oktober 2007 (voorlopig)



Bron: CBS

5.4 Voortijdig schoolverlaten

Relatief weinig voortijdig schoolverlaters in Overijssel

Een goede opleiding is van belang om te kunnen slagen op de arbeidsmarkt. De overheid acht een opleiding op ten minste het niveau van havo, vwo of mbo-niveau 2 (basisberoepsopleiding) hiervoor noodzakelijk. Leerlingen die van school gaan zonder een diploma op dit niveau hebben geen startkwalificatie en zijn voortijdig schoolverlater.

⁸ Percentage deelnemers aan het mbo dat van sector zou moeten veranderen om een gelijke verdeling van jongens en meisjes te krijgen.

Van de 1,3 miljoen leerlingen jonger dan 23 jaar die in het schooljaar 2006/'07 nog op een school voor voortgezet onderwijs of mbo zaten, verliet 3,9 procent vóór het schooljaar 2007/'08 het onderwijs zonder startkwalificatie. De meeste voortijdig schoolverlaters kwamen vanuit het mbo. Vanuit het voortgezet onderwijs stromen niet zo veel leerlingen zonder startkwalificatie uit. Deze leerlingen zijn voor een groot deel nog jong en leerplichtig en bij het behalen van een havo- of vwo-diploma hebben ze hun startkwalificatie binnen. Wel blijken vmbo'ers die zonder diploma naar het mbo gaan, daar vaak alsnog voortijdig uit te stromen (Herweijer, 2008).

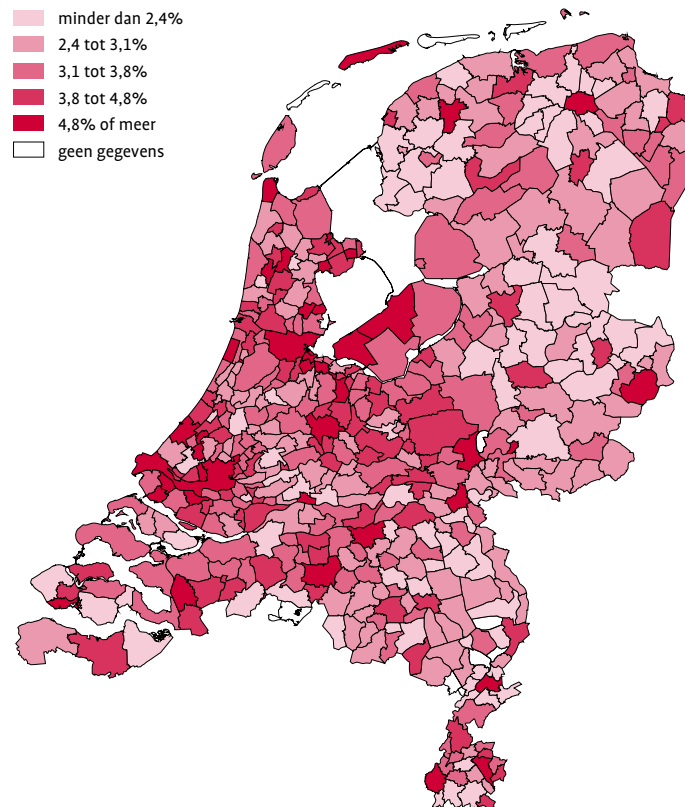
Figuur 5.9 toont het aandeel voortijdig schoolverlaters per gemeente. Grote delen van Overijssel, maar ook van Drenthe en Friesland hebben relatief weinig voortijdig schoolverlaters. In en rond de grote steden in de Randstad is de voortijdige schooluitval relatief het hoogst. Het aandeel voortijdig schoolverlaters is hoger naarmate de gemeente stedelijker is. Dit hangt voor een deel samen met een hoger aandeel niet-westerse allochtone jongeren, die vaker de lagere opleidingsniveaus volgen (CBS, 2008). De voortijdige uitval vindt namelijk vaker plaats vanuit deze niveaus.

Binnen het mbo daalt het aandeel voortijdig schoolverlaters als het niveau toeneemt. In Rotterdam (6,9 procent), Medemblik (6,7 procent) en Amsterdam (6,6 procent) beëindigen relatief veel leerlingen vroegtijdig hun opleiding. In Dinkelland (1,0 procent), Tubbergen (1,1 procent) en Mill en Sint Hubert (1,2 procent) is het aandeel dat vroegtijdig van school gaat relatief laag.

Het hoge aandeel voortijdig schoolverlaters in de grensgemeenten is voor een deel het gevolg van 'grensverkeer'. Leerlingen beëindigen hun opleiding in Nederland en vervolgen deze in Duitsland of België. Omdat het CBS niet beschikt over individuele opleidingsgegevens van leerlingen op scholen in het buitenland, worden deze leerlingen als schoolverlater beschouwd.

Sinds het schooljaar 2004/'05 is het aandeel voortijdig schoolverlaters in Nederland met een half procentpunt afgenomen. In de zuidelijke provincies was deze daling het sterkst, in Zeeland met bijna 1 procentpunt. Gemeenten waar de voortijdige schooluitval, sinds 2004/'05 het sterkst is gedaald, zijn Ambt Montfort (-2,7 procentpunt), Oss (-2,5 procentpunt) en Hulst en Maasbracht (-2,4 procentpunt).

Figuur 5.9: Aandeel voortijdig schoolverlaters vanuit het vo en het mbo, 2006/'07 (voorlopig)



Bron: CBS

5.5 Levenlang leren

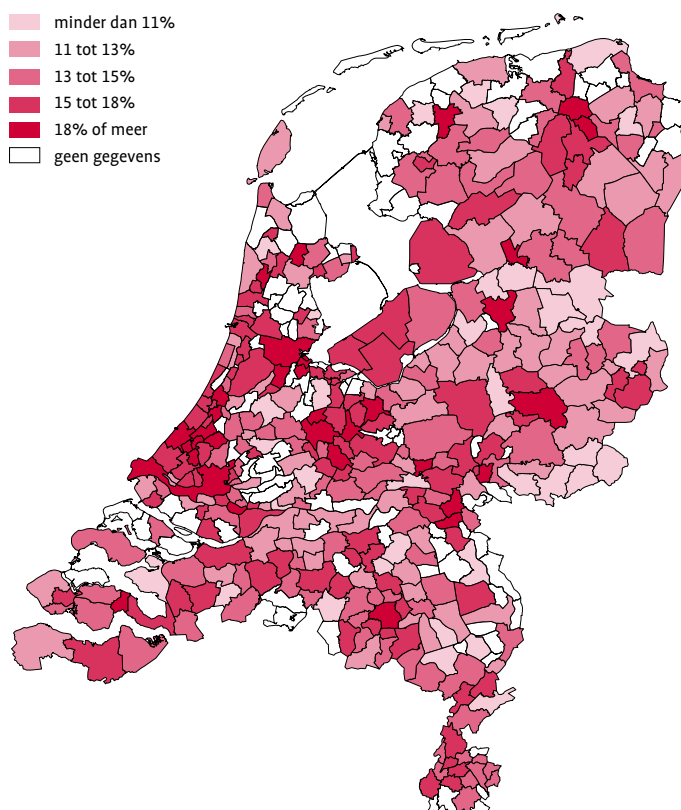
In een maatschappij die constant in beweging is en waar technologieën snel veranderen, is het van groot belang dat mensen blijven leren. Ook in Europees verband wordt de noodzaak van het zogenoemde 'levenlang leren' gezien. Tijdens de Europese Raad van Lissabon in maart 2000 is vastgelegd dat de Europese Unie ernaar zal streven dat in 2010 in heel Europa 12,5 procent van de bevolking van 25-64 jaar deelneemt aan enige vorm van opleiding of cursus. Dit is de Europese *life-long learning indicator*. De Nederlandse regering heeft zichzelf een ambitieuzer doel gesteld en streeft naar een deelname van 20 procent in 2010. Aan de

Lissabonnorm voldoet Nederland al jaren, maar de Nederlandse norm is tot nu toe nog niet gehaald.

Kwart van de Groningers (Stadgers) van 25-64 jaar volgt onderwijs

In Nederland volgde in de periode 2006-2008 zo'n 16 procent van de bevolking van 25-64 jaar een opleiding of cursus. Het percentage varieerde dit van 8,5 procent in Achtkarspelen tot 25,6 procent in Groningen (figuur 5.10). In de top vijf van gemeenten met de hoogste percentages stonden na Groningen: Delft (23,5 procent), Utrecht (22,6 procent), Amsterdam (22,2 procent) en Haren (21,1 procent).

Figuur 5.10: Aandeel deelnemers aan opleidingen/cursussen van de bevolking van 25-64 jaar, jaargemiddelde over 2006-2008



Bron: CBS

In het algemeen geldt dat het aandeel deelnemers aan opleidingen en cursussen toeneemt met de mate van stedelijkheid. Dit houdt onder meer verband met het grotere aanbod aan opleidingen en cursussen in de meest stedelijke gebieden. Veel universiteitssteden en hun omgeving scoren hoog op deze indicator, mede door het meetellen van de oudere studenten (25 jaar en ouder). Behalve in Groningen, Delft en Utrecht ligt het aandeel cursisten ook in Leiden en Nijmegen boven de 20 procent. Het laagst is de deelname aan opleidingen en cursussen in Achtkarspelen, Eemsmond (8,5 procent) en Twenterand (8,7 procent).

5.6 Opleidingsniveau van de bevolking

Het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking blijft toenemen. In 2007 had een kwart van de 15-64-jarigen een opleiding afgerond op het niveau van het hoger onderwijs. Tien jaar daarvoor was dit nog 19 procent. Vooral onder vrouwen van 25 tot 35 jaar nam het onderwijsniveau sterk toe (CBS, 2008). Van de bevolking van 35 jaar en ouder hebben mannen vaker een hoger onderwijsniveau, maar in de jongere leeftijdsgroepen zijn de vrouwen hoger opgeleid (Hartgers en Portegijs, 2009 en Latten en van Dijk, 2007). Het gemiddelde opleidingsniveau van de niet-westerse allochtone jongeren is in de loop van de jaren eveneens flink toegenomen. Het niveau van de totale groep van 15-64-jarige niet-westerse allochtonen is echter nog steeds een stuk lager dan van de autochtone bevolking (Hartgers, 2008).

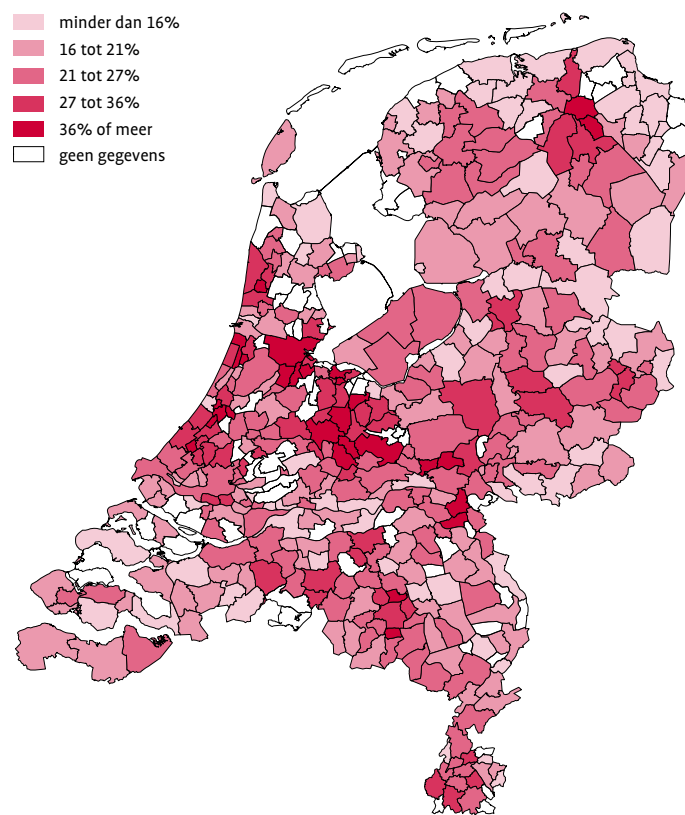
Hoe stedelijker, hoe meer hoger opgeleiden

Het aandeel personen in de bevolking met een hbo- of wo-diploma is hoger naarmate de gemeente stedelijker is (figuur 5.11). Dit gaat samen met een afname van het aandeel personen met een lager of middelbaar opleidingsniveau. In niet-stedelijke gemeenten bedroeg het aandeel hoger opgeleiden in 2006-2008 gemiddeld 18,7 procent, in zeer sterk stedelijke gemeenten 35,1 procent. Ook in en rond de universiteitssteden is de bevolking over het algemeen hoog opgeleid. In Wageningen was ruim de helft van de bevolking hoog opgeleid (54,7 procent). Hiermee is Wageningen de gemeente met het hoogste aandeel hoger opgeleiden in ons land. Daarna komen Oegstgeest (48,6 procent), Heemstede (47,4 procent) en Bloemendaal (46,6 procent).

Van de 15-64-jarigen had 41 procent een middelbare opleiding. Zij haalden een diploma op het niveau van havo, vwo of niveau 2 of hoger van het mbo. De

overige 32 procent was laag opgeleid, met als hoogst behaalde opleiding het basisonderwijs, het vmbo of mbo niveau 1. Deze laatste groep heeft dus geen startkwalificatie voor de arbeidsmarkt behaald. In de gemeenten Rijnwaarden (55,6 procent), Neerijnen (50,6 procent), Neder-Betuwe (49,3 procent) en Urk (49,1 procent) was het aandeel laagopgeleiden het hoogst.

Figuur 5.11: Aandeel hoger opgeleiden in de bevolking van 15-64 jaar, 2006-2008



Bron: CBS

6 Zorg

Bezuinigen en vernieuwen

Bob van der Meijden, VNG

Gedreven door geld

Het is vanzelfsprekend dat de overheid zoekt naar optimaal gebruik van onze belastingmiddelen. Maatregelen met een financiële achtergrond, kunnen echter ook leiden tot vindingrijkheid en vernieuwing. Kunnen leiden, want vanzelfsprekend is dat niet. Neem de *Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten* (AWBZ). In deze volksverzekering gaat inmiddels ruim 20 miljard euro om en dat bedrag groeit, talloze beheersmaatregelen ten spijt. Zonder ingrijpen betalen we straks een kwart van ons inkomen aan AWBZ-premie, terwijl de uitgaven voor langdurige zorg in Nederland nu al tot de hoogste van Europa behoren. De argumentatie voor de beteugeling van de AWBZ-uitgaven is niet nieuw: beperking tot de oorspronkelijke doelgroep, het terugsnoeien van 'onbedoeld' gebruik en het behoud van het draagvlak bij burgers. Zo blijft deze voorziening betaalbaar voor hen die er echt op zijn aangewezen.

Forse ingreep

Zomer 2008 kondigde het kabinet een bezuiniging in de AWBZ aan van 1,2 miljard euro. Op de totale uitgaven voor de AWBZ was dat een schijntje, maar vanwege de mogelijke gevolgen voor de doelgroep was het toch reden voor grote zorg bij alle betrokkenen. De aankondiging van deze 'pakketmaatregel' deed de inhoudelijke discussie rond de AWBZ ogenblikkelijk verstommen en leidde tot een debat over de gevolgen, met name voor de kwetsbare burger. Welke voorzieningen vervielen, welke mensen verloren hun recht, waar zou men straks terecht moeten? Het bedrag stond vast en alleen de details moesten nog worden uitgewerkt. Eén 'detail' was de rol van gemeenten. Welke rol precies en hoeveel geld daarbij hoorde, zou pas veel later duidelijk worden. Het kabinet volstond een half jaar met de mededeling: 'Het is geen overheveling.'

Bezuinigen met een boodschap

Toch was er een ideologische boodschap. Een boodschap die al was ingebakken in de *Wet maatschappelijke ondersteuning* (WMO) die in 2007 onder het vorige

kabinet van start ging. Meer mensen moesten zelf of in eigen kring naar oplossingen zoeken. Critici zagen enkel een nieuwe bezuiniging. Eerst ging de huishoudelijke hulp naar gemeenten. Nu werd de AWBZ-begeleiding beperkt en werd de burger verwezen naar gemeentelijke welzijnsvoorzieningen. Anderen zagen een breed gesteunde cultuuromslag.

Vernieuwing in drieën

Voor gemeenten springen drie ingrediënten eruit. Ten eerste kwam er een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en burger. Zoals de wet zegt: 'van leunen naar steunen.' Mensen moeten kijken wat ze zelf kunnen en ook gezonde gezinsleden moeten hun steentje bijdragen aan de huishouding.

Ten tweede werd het 'voorzieningen-denken' losgelaten. In de WMO werd de zorgplicht vervangen door de zogeheten compensatieplicht. Niet het leveren van een voorziening, maar het bereiken van een resultaat (compensatie van een beperking) werd de opdracht voor gemeenten. Ten slotte schept de WMO ruimte om naast individuele ook collectieve oplossingen te bieden. Reeds in 1994 werden met de Wet voorzieningen gehandicapten individuele taxivergoedingen aan gehandicapten goeddeels vervangen door de bekende taxibusjes op afroep. De WMO maakt deze aanpak breder toepasbaar. Veel voorzieningen kunnen prima collectief worden georganiseerd. Denk aan rolstoelpools en wijksteunpunten voor begeleiding en huishoudelijke hulp. Snel, laagdrempelig, regelarm.

Tijd om te ontwikkelen

Gemeenten zijn beter in staat om deze vernieuwing in de praktijk gestalte te geven dan zorgverzekeraars of zorgkantoren. Er is immers geen sprake van afdwingbare verzekerde claims, er is geen noodzaak tot landelijke uniformiteit, de wettelijke basis is aanwezig en er zijn in gemeenten goede voorbeelden te vinden in de oude, vertrouwde welzijnssector. Maar gemeenten moeten wel de ruimte krijgen om weloverwogen en met betrokkenheid van de doelgroep de nieuwe richting in te slaan. Dat kost tijd en dat vraagt vertrouwen en geduld bij de Haagse politiek. Zo betekent de omslag van de Wvg-zorgplicht naar de WMO-compensatieplicht een enorme operatie, waarvoor geen blauwdruk bestaat. Juridische onderbouwing, communicatie naar de burger en herinrichting van werkprocessen vragen tijd en ruimte voor experimenten. Met 'De Kanteling' nam de VNG het initiatief om deze omslag in een aantal pilotgemeenten zorgvuldig voor te bereiden, waarbij intensief wordt samengewerkt met organisaties van gehandicapten, chronisch zieken en ouderen. Dat traject kost een paar jaar. Ondanks de complexiteit en het

ingrijpende karakter van deze operatie, blijft in Den Haag het hardnekkige beeld bestaan dat het gaat om een betrekkelijk eenvoudige operatie die gemeenten snel en goedkoop kunnen uitvoeren. Ook bij de laatste pakketmaatregel voorziet het kabinet weinig problemen voor gemeenten. De staatssecretaris van VWS kwam met een herkenbaar voorbeeld. Autistische kinderen moeten bij sportclubs terecht kunnen. De AWBZ financierde voor elk kind een individuele begeleider. Is het niet logischer de coach te scholen zodat die om kan gaan met ‘afwijkende’ pupillen? Niemand is het daarmee oneens. Er zijn te veel voorzieningen ‘verindividualiseerd’. Het probleem zit hem dan ook niet in de analyse van VWS, maar in het tempo waarmee wat in tien jaar is scheefgegroeid door gemeenten in drie maanden moet worden rechtgebreid. De ombuiging werd najaar 2008 aangekondigd. Aanvankelijk moest de regeling in zijn geheel reeds op 1 januari 2009 ingaan.

Gevolgen voor burgers

Het gaat hier niet alleen om gesteggel tussen de overheden over bevoegdheden en geld. Een onzorgvuldige overgang van verantwoordelijkheden van Rijk naar gemeenten leidt tot risico's voor cliënten, in het bijzonder voor kwetsbare groepen die niet gewend zijn voor zichzelf op te komen. Als door gewijzigde regelgeving rechten van cliënten vervallen of worden beperkt, mag niemand tussen wal en schip vallen. Meer dan de helft van de gemeenten heeft het Rijk daarom gevraagd om namen en adressen van alle cliënten die onder de AWBZ recht hadden op begeleiding. Zo kan de gemeente voorkomen dat een gat in de ondersteuning ontstaat waardoor kwetsbare cliënten aan hun lot worden overgelaten. Begin augustus 2009 hebben gemeenten die gegevens nog altijd niet. En ook het eerste compensatiegeld komt pas na de septembercirculaire 2009. Ondertussen klaagt de patiëntenbeweging over de afwachtende houding van gemeenten.

Protest van de gebruikers

Zowel bij de start van de WMO, als bij latere rondes van inkrimping van de AWBZ, was er luid protest van de patiëntenbeweging en ouderenorganisaties: verzekerde rechten en zekere voorzieningen werden vervangen door de ‘willekeur’ aan beleid van gemeenten. De CBS-cijfers illustreren echter dat verzekerde rechten geen garantie voor gelijke voorzieningen bieden. Niet alleen is bij de zorg zonder verblijf sprake van ongelijke verdeling over het land, maar ook verschilt het aantal toegekende uren per persoon en per streek. Dezelfde problematiek speelt bij de overgang van huishoudelijke hulp en ondersteunende begeleiding op psychosociale grondslag. De uniformiteit in de AWBZ blijkt een fictie. Er zijn forse verschillen

in de uitvoering, terug te voeren op onbedoelde verschillen in werkwijzen van de uitvoeringsorganen (zorgkantoor, CIZ). De WMO leidt ook tot verschillen, maar die zijn bedoeld: maatwerk en inspelen op plaatselijke omstandigheden. Transparant en na uitgebreid overleg met de lokale belangenbehartigers. Met voldoende tijd en geld.

Durven loslaten

Een nog grotere dreiging dan de haast, vormt de reflex van de 'Haagse politiek' om niet echt te durven loslaten. De WMO is nauwelijks geland of er worden tal van vermeende misstanden gesignaleerd en gerepareerd. Bijna alles waarin gemeenten afwijken van de oude vertrouwde AWBZ wordt gewantrouwd. Lagere tarieven? Andere eigenbijdrageregelingen? Andere verhouding tussen dure en goedkope hulp? Andere invulling van het persoonsgebonden budget? Daar zit allemaal een luchtje aan. Zelfs zaken die onder de AWBZ tientallen jaren zijn getolereerd, worden nu als misstand aangemerkt. De wetswijziging die moet voorkomen dat cliënten alfa-hulpen opgedrongen krijgen, is het meest recente voorbeeld. Het regende in het parlement opnieuw moties. De neiging om van de WMO een lokale AWBZ te maken is zeer sterk. Maar zo komt de gewenste cultuuromslag er nooit.

In één keer goed!

De WMO bewijst dat bezuinigen niet hoeft te betekenen dat een verkeerde weg wordt ingeslagen. Maar de WMO is nog lang niet af. Hopelijk gaat het bij de verdere invulling niet alleen om het geld, maar ook om het verder bouwen vanuit een consistente visie. De door gemeenten gewenste uitbreiding van de WMO wordt op een weinig ordelijke manier ingevoerd. Gemeenten vonden dat de AWBZ-begeleidingsfunctie beter paste in de WMO dan in de AWBZ. Na twee maatregelen rond ondersteunende begeleiding op psychosociale grondslag en daarna de 'pakketmaatregel' hebben gemeenten deels hun zin gekregen. Maar de manier waarop was zo chaotisch dat veel wethouders uitriepen: 'Zo nooit meer!' Gemeenten hebben tijd nodig om verder te bouwen aan de WMO en daarmee aan de omslag in de relatie tussen overheid en burger. Daarvoor is verdere uitbreiding met delen van de AWBZ-functies begeleiding en persoonlijke verzorging gewenst. Maar dan volgens een zorgvuldiger opgezette, planmatige aanpak en vanuit een consistente visie. Niet een onbeheersbare opeenvolging van kleine overhevelingen, beheersmaatregelen en reparaties. Het motto moet zijn: 'Nu in één keer goed.'

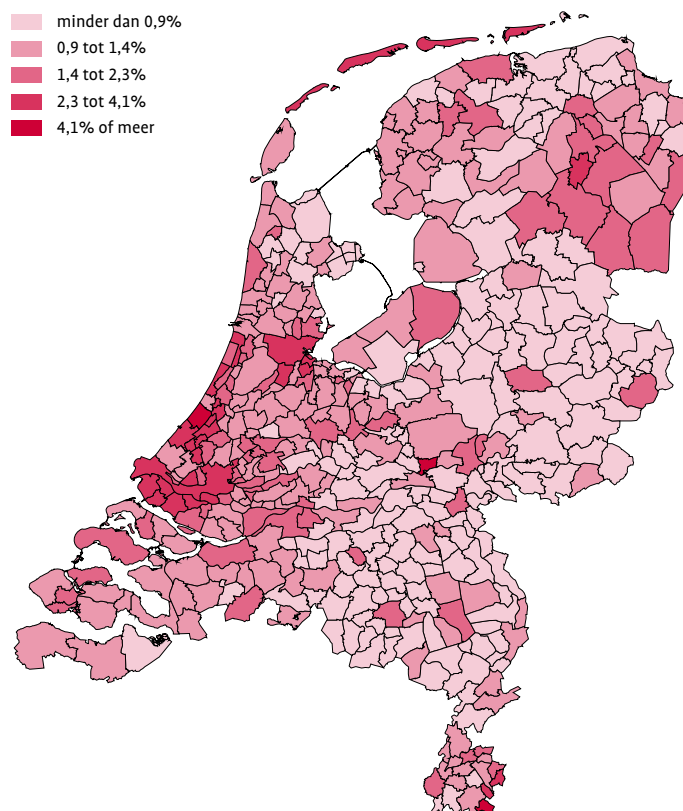
6.1 Onverzekerden tegen ziektekosten

Mirthe Bronsveld-de Groot, CBS

In Nederland waren op 1 mei 2008 ruim 171 duizend personen onverzekerd voor zorg uit de Zorgverzekeringswet (Zvw). Dat is 1,0 procent van de bevolking. Mannen waren iets vaker onverzekerd dan vrouwen: 1,2 procent tegen 0,9 procent. Ruim de helft van de 95 duizend onverzekerden was jonger dan 35 jaar, in de gehele bevolking was 41 procent jonger dan 35 jaar. Personen van 18 tot 35 jaar waren relatief het vaakst onverzekerd (2,2 procent).

Allochtonen waren vaker onverzekerd dan autochtonen: 0,4 procent van de autochtonen was op 1 mei 2008 onverzekerd tegen 3,6 procent van de allochtonen.

Figuur 6.1: Aandeel onverzekerden in de bevolking, 1 mei 2008



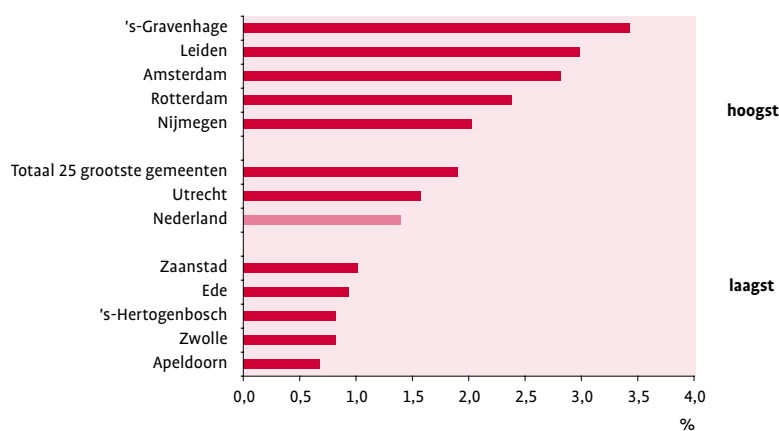
Bron: CBS

Onder de autochtonen was er weinig verschil in aandeel onverzekerden naar leeftijdscategorie. Onder de allochtonen waren er wel verschillen tussen de leeftijdscategorieën. Allochtonen van 18 tot 35 jaar waren het vaakst onverzekerd (6,9 procent), allochtonen van 65 jaar of ouder het minst vaak (1,1 procent).

Het aandeel onverzekerden lag boven het landelijke gemiddelde van 1,0 procent in Zuid-Holland (1,5 procent), Noord-Holland (1,4 procent) en Limburg (1,1 procent). In Drenthe woonden naar verhouding de minste onverzekerden (0,5 procent) (figuur 6.1).

In de 25 grootste gemeenten woonde ruim 31 procent van alle ingezetenen van Nederland. Van alle onverzekerden woonde bijna de helft in deze gemeenten: 1,6 procent van de inwoners uit de 25 grootste gemeenten was onverzekerd (figuur 6.2). Van de 25 grootste gemeenten is het aandeel onverzekerden het hoogst in 's-Gravenhage (3,2 procent).

Figuur 6.2: Top vijf van de 25 grootste gemeenten met hoogste en laagste aandeel onverzekerden naar gemeente, 1 mei 2008



Bron: CBS

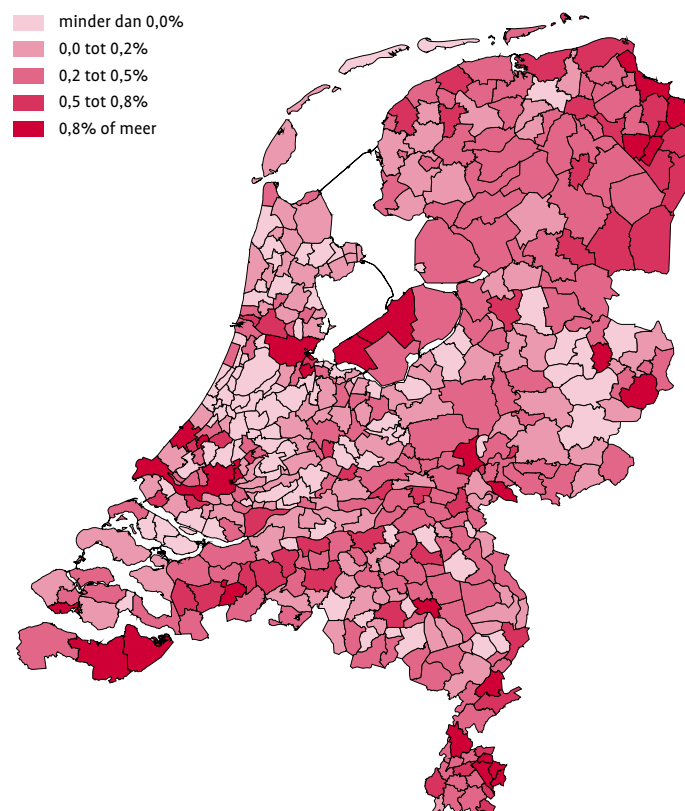
6.2 Wanbetalers

Kim de Bruin, CBS

In Flevoland de meeste wanbetalers van de zorgverzekering

Eind 2007 waren er 240 duizend inwoners van Nederland wanbetaler: personen van 18 jaar en ouder die wel verzekerd zijn tegen ziektekosten, maar minstens zes maanden geen premie hebben betaald. Dit is 1,9 procent van de volwassen bevolking. In Flevoland wonen de meeste wanbetalers: 2,9 procent van de Flevolandse van 18 jaar of ouder. De minste wanbetalers wonen in Utrecht (1,4 procent).

Figuur 6.3: Ontwikkeling aandeel wanbetalers, 2007



Bron: CBS

Van de Nederlandse gemeenten heeft Rotterdam in 2007 zowel absoluut als relatief (1,4 procent) de meeste wanbetalers, Rozendaal de minste. In deze kleine gemeente in Gelderland is 0,3 procent van de bevolking wanbetaler.

In Kerkrade grootste stijging aantal wanbetalers in 2007

Ten opzichte van 2006 is het aantal wanbetalers met circa 50 duizend gegroeid, van 1,5 procent naar 1,9 procent van de volwassen bevolking. In bijna driekwart van de gemeenten steeg het percentage wanbetalers, in 115 gemeenten daalde het (zie figuur 6.3). De grootste stijging vond plaats in Kerkrade: van 2,4 procent in 2006 naar 3,7 procent in 2007. Van de 25 grootste gemeenten daalde in Leiden het percentage wanbetalers het meest: van 2,2 procent in 2006 naar 1,8 procent in 2007. De stijging onder allochtonen was veel groter dan onder autochtonen (41 en 17 procent). Ruim 13 procent van de in Nederland wonende volwassen Antillianen en Arubanen is wanbetaler.

Het aandeel wanbetalers groeide het sterkst bij de bevolking van 20 tot 45 jaar en bij personen van 70 jaar of ouder. Onder personen met een bijstandsuitkering nam het aantal wanbetalers toe met meer dan 40 procent. In 2007 was één op de veertien personen met een bijstandsuitkering wanbetaler. Bijna de helft van de wanbetalers was van westers of niet-westerse allochtone afkomst.

6.3 Zorg

Mirthe Bronsveld-de Groot, CBS

In Sluis meeste zorg zonder verblijf

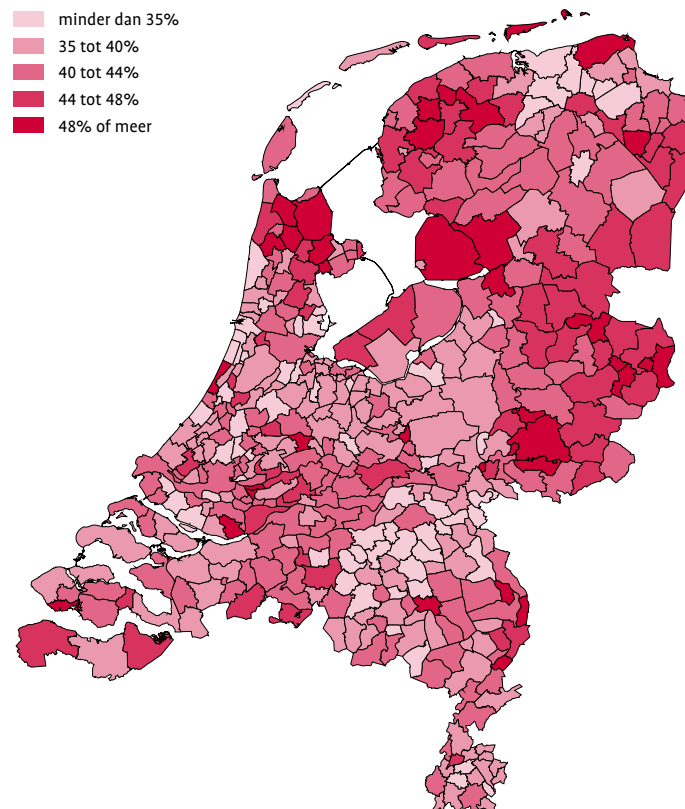
In 2007 hebben ruim 610 duizend personen van 18 jaar of ouder zorg zonder verblijf ontvangen waarvoor ze een eigen bijdrage betaald hebben (zie kadertekst). Dat is 4,8 procent van de volwassen bevolking. Het aandeel personen zorg zonder verblijf ontving was het hoogst in Zeeland (6,1 procent), en in de Zeeuwse gemeente Sluis (8,0 procent). Ook in Overijssel, Gelderland, Limburg en de drie noordelijke provincies werd meer dan gemiddeld gebruik gemaakt van deze zorg.

80-plussers in Noordoostpolder en Almere ontvangen het vaakst zorg

Met het stijgen van de leeftijd neemt het aandeel personen met zorg toe. Van alle personen van 18 tot 65 jaar ontving 1,1 procent zorg zonder verblijf, van de 65- tot 80-jarigen gemiddeld 12,2 procent en van de 80-plussers 40,0 procent.

In Flevoland werd het minste gebruik gemaakt van zorg zonder verblijf (3,7 procent). Het valt echter op dat van de ouderen hier juist het hoogste percentage zorg zonder verblijf ontving: van alle 80-plussers ontving 45 procent zorg (figuur 6.4). Vooral inwoners van de gemeenten Noordoostpolder en Almere ontvingen meer zorg dan gemiddeld.

Figuur 6.4: Aandeel 80-plussers met zorg zonder verblijf, 2007



Bron: CBS

Van de personen van 80 jaar of ouder ontving 30 procent huishoudelijke verzorging, 24 procent kreeg persoonlijke verzorging en 18 procent verpleging. Mensen kunnen gebruik maken van meer dan één van deze functies.

Verpleging, verzorging en huishoudelijke hulp

Mensen die dit nodig hebben kunnen thuis verpleging, verzorging en/of huishoudelijke hulp krijgen. Deze zorg zonder verblijf wordt uit de AWBZ betaald, alleen de huishoudelijke verzorging is met ingang van 2007 overgeheveld vanuit de AWBZ naar de WMO. Personen van 18 jaar of ouder die zorg zonder verblijf ontvangen betalen hiervoor een eigen bijdrage.

Deze paragraaf beschrijft de zorg zonder verblijf waarvoor een eigen bijdrage betaald is. Het gaat alleen om de zorg die rechtstreeks is geleverd door bijvoorbeeld een thuiszorginstelling. Zorg die bekostigd is uit een persoonsgebonden budget (pgb), is niet meegenomen in de analyses.

Drenten ontvangen de meeste uren zorg

Personen die zorg zonder verblijf ontvangen, krijgen gemiddeld 156 uur zorg per jaar. Het percentage personen dat zorg ontvangt en ook het aantal uren zorg per jaar is hoger onder de hoogste leeftijdscategorieën. De personen van 18 tot 65 jaar kregen per jaar 109 uur zorg, personen van 80 jaar of ouder 192 uur. Drenten ontvangen veruit de meeste uren zorg: gemiddeld 250 uur.

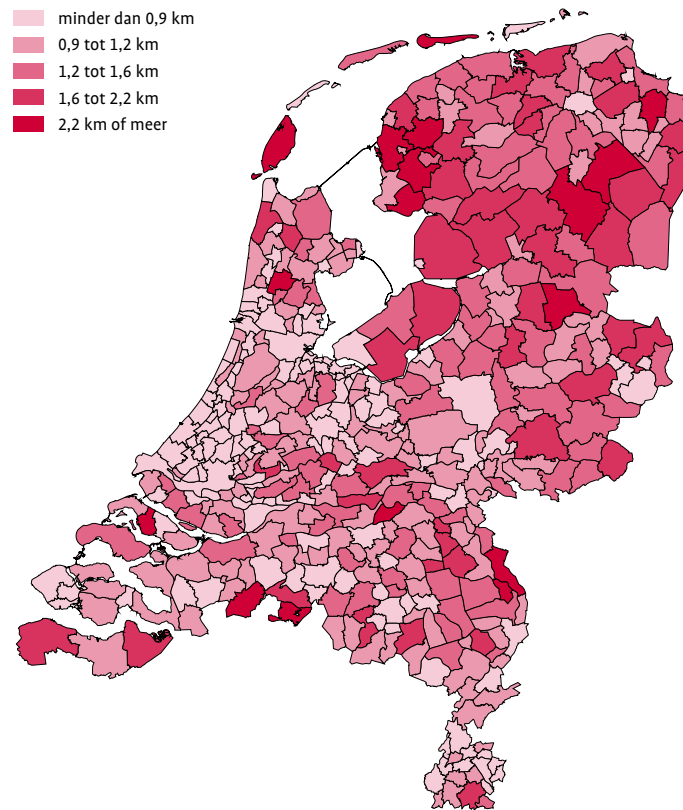
6.4 Afstand tot zorg

Chantal Melser, CBS

Afstand tot huisartsen in het zuidwesten van Friesland het grootst

Zorgvoorzieningen dienen voor iedereen toegankelijk te zijn en binnen een redelijke afstand bereikbaar. Huisartsenpraktijken komen verspreid over het land voor. In stedelijke gebieden wonen meer mensen dicht op elkaar en daar zijn dan ook veel huisartspraktijken gevestigd. In de dichtstbevolkte *buurten* zijn vaak diverse praktijken binnen een redelijke afstand, zodat inwoners ook een huisarts kunnen zoeken die het meest aansluit bij de voorkeur.

Figuur 6.5: Afstand tot dichtstbijzijnde huisartsenpraktijk over de weg, 2007



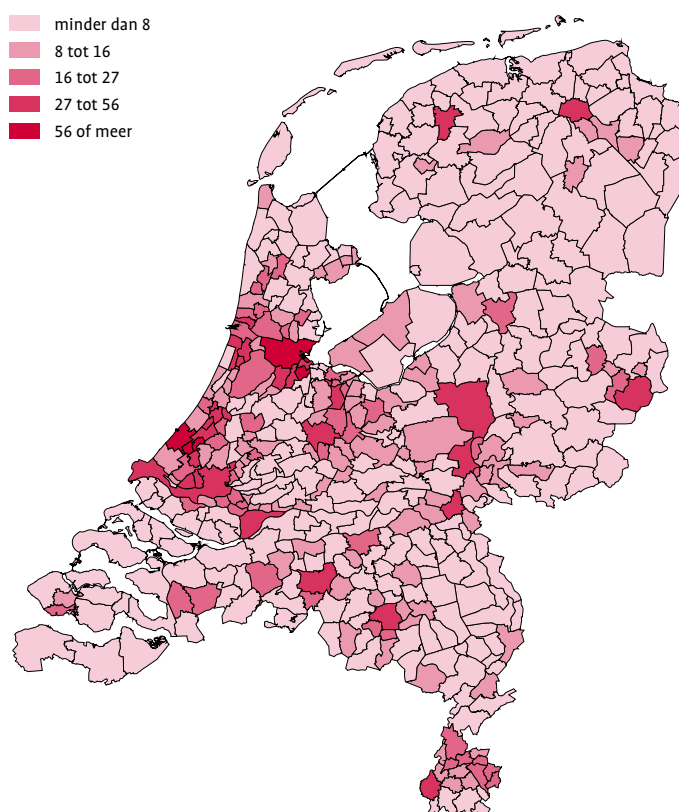
Bron: CBS

Gemiddeld is de dichtstbijzijnde huisartspraktijk 0,9 kilometer van de inwoners en kunnen zij kiezen uit 21 praktijken binnen 5 kilometer van hun woonadres. In de vier grootste steden is de dichtstbijzijnde huisarts zelfs maar een halve kilometer van het woonadres.

Binnen de verschillende landsdelen variëren de gemiddelde afstanden tot de dichtstbijzijnde huisartsenpraktijk. Inwoners in het westen van Nederland hoeven de kortste afstand af te leggen: 0,7 kilometer tot de dichtstbijzijnde praktijk. In het noorden is de gemiddelde afstand 1,3 kilometer, bijna twee keer zo ver als in het westen. Vooral in Friesland en Drenthe zijn de afstanden groot. In de Friese gemeenten Wûnseradiel, Littenseradiel, Wymbritseradiel en Gaasterlân-Sleat is de dichtstbijzijnde praktijk ruim 2,4 kilometer, in het Drentse Westerveld,

Midden-Drenthe en Aa en Hunze is die afstand ruim 2,1 kilometer. Het zijn geen opzienbarende afstanden, maar in zeventien buurten van de genoemde gemeenten is de gemiddelde afstand tot de dichtstbijzijnde huisarts ruim 7 kilometer.

Figuur 6.6: Gemiddeld aantal huisartsenpraktijken binnen 5 kilometer over de weg, 2007



Bron: CBS

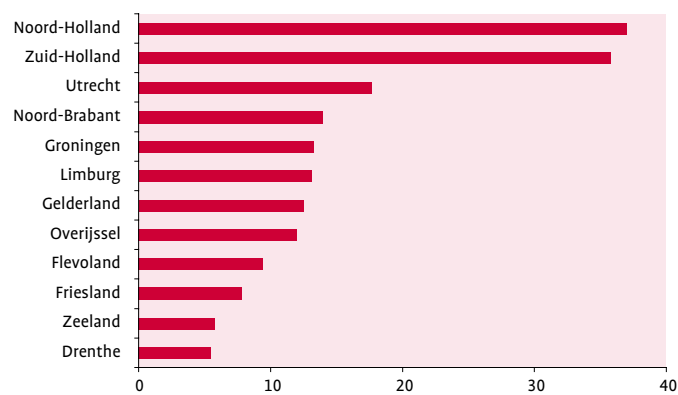
In Noord- en Zuid-Holland meer dan 35 huisartsen binnen 5 kilometer

Inwoners van Friesland en Drenthe moeten niet alleen langer reizen naar hun huisarts, de dichtheid aan huisartsenpraktijken is er ook geringer. Binnen een straal van 5 kilometer hebben de inwoners van Noord- en Zuid-Holland gemiddeld meer dan 35 verschillende praktijken om zich heen. Voor de Friezen en Dren-ten is er binnen een afstand van 5 kilometer de keuze uit vijf tot acht huisartsen. Op buurtniveau zijn de verschillen in praktijkdichtheid soms erg groot. In meer dan 250 buurten is er minder dan één huisarts binnen een straal van 5 kilometer.

In deze buurten wonen 55 duizend inwoners. Ook in Overijssel, Flevoland en Zeeland is de keuze tussen verschillende huisartspraktijken vaak beperkt.

Met deze lage praktijkdichtheden kunnen inwoners eigenlijk alleen vaststellen dat zij een huisarts binnen een redelijke afstand hebben, zonder dat zij verder keuze hebben tussen verschillende huisartsenpraktijken.

Figuur 6.7: Aantal huisartsenpraktijken binnen een straal van 5 kilometer per provincie, 2007



Bron: CBS

7 Bestuur

De eerste overheid: ‘betrokken en slagvaardig’

Ruurd Palstra, VNG

De eerste overheid

De gemeente is ‘de eerste overheid’ omdat zij het dichtst bij de inwoners staat en weet wat er speelt. Zij is als geen ander in staat om betrokken en slagvaardig concrete maatschappelijke problemen aan te pakken. Zij is voor burgers dan ook onmiskenbaar het gezicht van de overheid. De gemeente is ook het loket waar inwoners, bedrijven en instanties terecht kunnen voor informatie, diensten en producten van de gehele overheid. Daarmee is de gemeente naast het gezicht van de overheid ook de poort tot de overheid.

Om handen en voeten te kunnen geven aan de maatschappelijke opgaven waar gemeenten voor staan, moeten gemeenten beschikken over de juiste taken en mogelijkheden. Het overdragen van taken naar gemeenten om hen de gewenste ruimte te geven is essentieel. Daardoor kunnen gemeenten met een visie en oplossingen komen die lokaal het verschil kunnen maken. Gemeenten geven zodoende kleur aan de lokale en regionale identiteit.

Complexe opgaven, heldere structuur

Gemeenten staan voor complexe maatschappelijke opgaven, die vaak zowel een gemeentelijke, regionale, landelijke als Europese dimensie hebben. Deze complexiteit uit zich in zogenoemde ‘glokalisering’. Glokalisering is de samentrekking van twee parallelle ontwikkelingen: ‘globalisering’ en ‘lokalisering’. Door globalisering zijn mensen economisch en politiek steeds meer van elkaar afhankelijk. Tegelijkertijd zijn door lokalisering economie, productie en consumptie afgestemd op de beperkingen en behoeften van een specifieke omgeving.

Inwoners van gemeenten moeten weten wat zij van de eigen gemeente in deze complexe wereld kunnen verwachten. Bestuurlijke eenvoud moet zorgen voor de broodnodige duidelijkheid en transparantie. Voorwaarde voor bestuurlijke eenvoud is dat alle gemeenten over een gelijk, logisch en herkenbaar takenpakket beschikken om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheid als eerste overheid.

Dat laat onverlet dat gemeenten de uitvoering op hun eigen manier en toegesneden op de lokale praktijk vorm kunnen geven. In de huidige uitvoeringspraktijk werken veel gemeenten met elkaar en met maatschappelijke partners samen. Zorg, veiligheid, ruimtelijke ontwikkeling en milieu zijn maatschappelijke vraagstukken die gezamenlijk worden opgepakt. Eenvoud en eenduidigheid in de structuur en maatwerk in de uitvoering dus.

Een groter takenpakket vraagt veel van gemeenten. Om daar goed mee om te gaan, moeten gemeenten kritisch naar hun eigen (on)mogelijkheden en kwaliteiten kijken. Zij moeten kortom hun bestuurskracht in beeld brengen. Op basis daarvan kunnen gemeenten op verschillende manieren met eventuele beperkingen omgaan.

Samenwerking tussen en fuseren van gemeenten (herindeling) zijn oplossingen om taken op een andere schaal op te pakken. De ervaring leert dat zowel grotere als kleinere gemeenten kiezen voor samenwerking. Er zijn honderden samenwerkingsverbanden die naar doel en levensduur sterk verschillen. Gemeenten kiezen immers zelf op welke onderwerpen zij samenwerken, met wie zij samenwerken en hoe lang zij samenwerken. Hierdoor ontstaat veel ruimte voor creativiteit en vernieuwing in oplossingen. Andere gemeenten kiezen voor herindeling. De redenen hiervoor kunnen verschillen. Zij kunnen gelegen zijn in de beperkingen die gemeenten ervaren bij de uitvoering van beleid, maar ook in ruimtegebrek voor gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.

Gevolgen van herindeling

Door herindelingen is het aantal gemeenten gestaag afgenomen. Met name het aantal kleinere gemeenten is sterk gedaald. Toen Thorbecke in 1851 zijn visie op het gemeentebestuur gaf, bestonden er gemeenten met slechts 25 inwoners. Op dit moment zijn er nog maar zeven gemeenten met minder dan 5 000 inwoners. Behalve tot de afname van het aantal gemeenten heeft herindeling in een aantal gevallen geleid tot wijziging van de centrumfunctie van gemeenten. Van oudsher hebben grotere steden of plaatsen in de omgeving van kleinere kernen een aantrekkingskracht in onder andere werkgelegenheid, culturele voorzieningen en winkelgebied. In de praktijk zijn kleinere gemeenten rond een centrumgemeente vaak sterk gegroeid en zijn zij zich ook steeds nadrukkelijker gaan manifesteren. Dat heeft gevolgen voor de positie van de gemeente met de centrumfunctie en de relatie tussen centrumgemeente en randgemeenten. Dit geldt met name wanneer deze randgemeenten een meer stedelijk karakter krijgen.

Gemeenten in de toekomst

Discussies over herindeling en samenwerking zijn evergreens in het openbaar bestuur. Gemeenten zullen zichzelf steeds opnieuw de vraag moeten stellen of zij hun taken het best alleen of samen met anderen willen oppakken.

Voor sommige gemeenten zal herindeling een goed perspectief zijn. De VNG en de gemeenten pleiten ervoor dat gemeenten in de spiegel kijken en, indien wenselijk, zelf het initiatief nemen voor een fusie met een of meer andere gemeenten. Kortom, herindeling is een proces dat van onderop vorm moet krijgen. Dit mag echter geen vrijblijvende oefening zijn. Als gemeenten op dit punt hun verantwoordelijkheid niet nemen, moeten zij niet vreemd opkijken als de provincie of een andere partij van zich laat horen.

Om gemeenten te ondersteunen bij het waarmaken van hun positie als eerste overheid is het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) opgericht. KING, het kwaliteitsinstituut van, voor en door gemeenten, richt zich op *benchmarking*, bestuurskracht en informatietechnologie. Het is bij uitstek de organisatie die gemeenten kan ondersteunen bij het voorhouden van een spiegel. Daartoe houdt KING zich onder meer bezig met de kwaliteit en certificering van bestuurskrachtonderzoek. Alleen als gemeenten blijven werken aan hun kwaliteit en slagkracht, kunnen zij zich met recht de eerste overheid noemen.

7.1 Gemeentelijke herindelingen

Bert Raets, CBS

Bijna jaarlijks wijzigt in Nederland de gemeentelijke indeling. Dit gebeurt al bijna twee eeuwen lang. Vooral kleinere gemeenten gaan op in grotere fusiegemeenten. De meeste huidige gemeenten wijken inmiddels sterk af van de oorspronkelijke opzet.

Rotterdam meeste grenswijzigingen

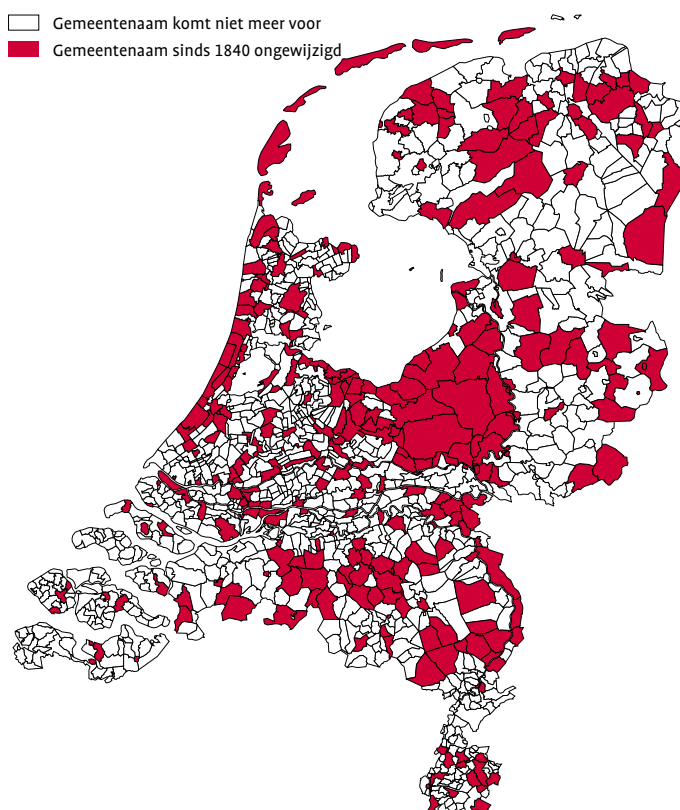
Het begrip gemeente als lokale bestuurlijke eenheid dateert uit de 18^e eeuw. In 1820 telde Nederland 1 249 gemeenten. Om de bestuurskracht van gemeenten te versterken, is vaak gekozen voor schaalvergroting. Het aantal gemeenten is daardoor fors gedaald. In 1840 waren er in Nederland nog 1 220 gemeenten, in 1960 zakte het aantal gemeenten onder de duizend. De grote daling van het aantal gemeenten begon vooral na 1970 toen het herindelingsbeleid meer gericht werd op

hele streekplangebieden. In 2002 zakte het aantal gemeenten onder de 500. Het aantal gemeenten bedraagt nu 441 (2009).

Het aantal gemeentelijke herindelingen verschilt sterk per jaar. Een van de grootste herindelingen vond plaats op 1 januari 1997. Daar waren ruim 1 miljoen personen bij betrokken. Alleen al in Noord-Brabant waren destijds 88 gemeenten onderdeel van streeksplangewijze herindelingen.

De gemeente Rotterdam heeft de meeste grenswijzigingen achter de rug. Dertien maal is het grondgebied van Rotterdam uitgebreid ten nadele van 25 randgemeenten.

Figuur 7.1: Gemeentenamen sinds 1840



Bron: CBS

De meeste gemeentenamen bestaan al meer dan 150 jaar

Bij herindelingen wijzigt niet alleen het grondgebied maar ook vaak de gemeentenaam. Toch hebben sinds 1840 zo'n 300 gemeenten hun oorspronkelijke naam behouden (Van der Meer, 2006). Een derde van alle huidige gemeenten heeft sindsdien hun naam gewijzigd.

Nieuwe gemeentenamen werden vaak gevormd door de naam van een fusiegemeente toe te voegen aan de naam van de hoofdgemeente, bijvoorbeeld: Leidschendam-Voorburg, Sittard-Geleen en Rijssen-Holten. Bij huidige nieuwvorming zoeken gemeenten vaak naar een compromis voor een nieuwe gemeentenaam. Bij nieuwe namen wordt vaak aansluiting gezocht bij verwijzing naar oude landschappen of binnenplaatsen, bijvoorbeeld de Limburgse gemeente Leudal die op 1 januari 2007 ontstaan is uit de gemeenten Haelen, Heythuysen, Hunsel en Roggel en Neer. Ook namen van een rivier of water komen vaker voor in nieuwe gemeentenamen: Kaag en Braassem, Oude IJsselstreek, Maasgouw of Lingewaard.

Doelstelling herindelingen

Het doel van gemeentelijke herindeling is het verkrijgen van sterke gemeenten met een goed functionerend openbaar bestuur. De grootte van de gemeente hangt weliswaar nauw samen met de bestuurskracht, toch worden grote gemeenten niet per definitie beter bestuurd dan kleine gemeenten. Ook kostenbeheersing vormt een belangrijk argument voor gemeentelijke herindelingen.

De meeste herindelingen in het verleden zijn vanuit de nationale overheid enigszins afgedwongen. Tegenwoordig gaan gemeenten min of meer vrijwillig een fusie aan. Vrijwillige herindeling vergt van gemeenten de verantwoordelijkheid om aan te tonen dat ze beschikken over goed bestuur en goede dienstverlening. De nieuwe fusies van gemeenten komen dus 'van onderop'. Gemeenten zijn als eerste aan zet, de provincies en het kabinet hebben hierbij een toetsende rol.

In Regio Eindhoven werken 21 gemeenten samen

Samenwerking tussen gemeenten bestaat al zolang gemeenten bestaan. Zaken zoals verkeer, arbeid of milieu overschrijden gemeentegrenzen. In zulke gevallen willen meerdere gemeenten gezamenlijk een beslissing nemen over hetzelfde onderwerp. Samenwerking tussen gemeenten gebeurt dan ook voor veel doeleinden. Vooral randgemeenten zien een goede samenwerking met de grote stad als noodzaak. Dit voorkomt vaak een fusie, de kleinere randgemeenten zien dit als

een bedreiging. Een van de vormen van samenwerking tussen gemeenten is de stadsregio.

Door de ontwikkeling van grootstedelijke vraagstukken is er steeds meer behoefte aan samenwerking tussen steden en randgemeenten met een meer verplichtend karakter. Bij de intrede van de *WGR-plus* in 2005 is de wettelijke basis gegeven voor een meer verplichtende samenwerking tussen gemeenten bij zeven stadsregio's. Het gaat hierbij om de aanpak van complexe beleidsopgaven op het gebied van ruimtelijke economische ontwikkeling, woningmarkt en de mobiliteit.

De gebieden met de status van WGR-plus zijn de stadsregio's rond Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage, Utrecht, Eindhoven/Helmond, Enschede/Hengelo en Arnhem/Nijmegen. In 2006 is Parkstad Limburg als achtste regio geïntroduceerd. Het samenwerkingsverband Regio Eindhoven heeft de meeste gemeenten (21), Stadsgewest Haaglanden en Bestuur Regio Utrecht met negen gemeenten de minste. De stadsregio Amsterdam is de grootste met bijna 1,4 miljoen inwoners, Parkstad Limburg is met 240 duizend inwoners de kleinste. Het totale inwonertal in de acht stadsregio's is ruim 6,5 miljoen, meer dan een derde van de totale Nederlandse bevolking.

Administratieve gebieden

Bestuurlijk gezien is Nederland onderverdeeld in drie bestuurslagen: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Naast deze algemene bestuurlijke gebieden worden ook gebieden samengesteld voor specifieke administratieve doeleinden. Op het niveau tussen gemeenten en provincie is een groot aantal specifieke administratieve gebieden te onderscheiden. Voorbeelden zijn arrondissementsrechtbanken, veiligheidsregio's en Regionale Platforms Arbeidsmarkt (RPA). Deze administratieve regionale indelingen zijn door bestuurlijke instanties vastgesteld.

7.2 Typering van gemeenten

Nog maar 7 gemeenten hebben minder dan 5 duizend inwoners

Naast regionale groeperingen van gemeenten bestaat de mogelijkheid gemeenten te ordenen naar bepaalde kenmerken. De kenmerken grootteklassen en stedelijkheid zijn de meest gebruikte indelingsprincipes.

Al bij de volkstelling van 1859 is sprake van een typering van gemeenten naar grootte: boven en beneden de 10 duizend zielen. In 1899 doet een meer verfijnde indeling haar intrede met klassengrootten van: minder dan 500 inwoners, 500

tot 1 000, 1 tot 2 duizend, enzovoort. In 1947 behoorden de meeste gemeenten nog tot de klasse 2 tot 5 duizend inwoners. Omdat het aantal kleine gemeenten nadien sterk is afgenomen, kwam in de jaren zestig de onderverdeling van de klassen beneden de 5 duizend inwoners te vervallen. Tegenwoordig behoren nog maar zeven gemeenten tot deze laagste klassen, waarvan vier Waddeneilanden. De typologie gemeentegrootte 2009 (441 gemeenten) ziet er als volgt uit:

Tabel 7.1: Gemeenten naar grootte

Klasse	Gemeentegrootte inwoners	Aantal gemeenten
1	Minder dan 5 duizend	7
2	5 tot 10 duizend	45
3	10 tot 20 duizend	132
4	20 tot 50 duizend	189
5	50 tot 100 duizend	43
6	100 tot 150 duizend	13
7	150 tot 250 duizend	8
8	Meer dan 250 duizend	4

Bron: CBS

13 gemeenten zeer sterk verstedelijkt

Gelet op de omvangrijke wijzigingen in de gemeentelijke indeling zegt de gemeentegrootteklasse niet alles over een gemeente. Zo heeft Westland meer inwoners dan Delft, maar de gemeente heeft een veel minder stedelijk karakter. Bij de huidige toedeling van gemeenten naar de mate van stedelijkheid wordt uitgegaan van vijf klassen, oplopend van niet-stedelijk tot zeer sterk stedelijk.

In 2009 behoren de meeste gemeenten (155) tot de klasse weinig stedelijk. Het aantal zeer sterk verstedelijkte gemeenten bedraagt slechts dertien gemeenten, nog geen 3 procent. De typologie stedelijkheid 2009 ziet er als volgt uit:

Tabel 7.2: Gemeenten naar stedelijkheid

Klasse	Stedelijkheid	Aantal gemeenten
1	Zeer sterk stedelijk	13
2	Sterk stedelijk	62
3	Matig stedelijk	83
4	Weinig stedelijk	155
5	Niet-stedelijk	128

Bron: CBS

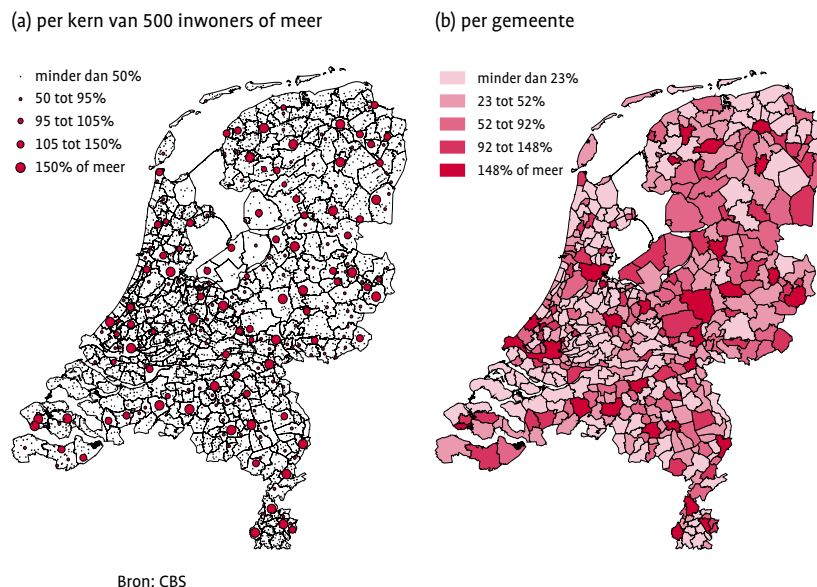
7.3 Centrumfunctie

Basho Poelman en Niek van Leeuwen, CBS

Gemeenten Groningen hoogste centrumfunctie

Sommige gemeenten hebben een regionale centrumfunctie. Deze functie is medebepalend voor de uitkering die een gemeente ontvangt uit het gemeentefonds. Als maatstaven voor de centrumfunctie zijn op basis van een attractiemodel de begrippen *lokaal* en *regionaal klantenpotentieel* ontwikkeld. Beide maatstaven geven de potentiële vraag naar voorzieningen weer. Het lokale klantenpotentieel heeft betrekking op kleinschalige voorzieningen die op veel plaatsen voorkomen zoals sportgelegenheden en bibliotheken. Het regionale klantenpotentieel heeft betrekking op bovenlokale voorzieningen zoals theaters en concertzalen. Het relatief klantenpotentieel geeft de verhouding weer tussen het klantenpotentieel en het aantal inwoners. Is deze ratio groter dan 100, dan zijn er meer potentiële klanten dan inwoners. De gemeente heeft dan een centrumfunctie.

Figuur 7.2: Relatief regionaal klantenpotentieel, 2008



Van de 443 gemeenten in 2008 hebben 68 gemeenten een hoger regionaal aantal potentiële klanten dan inwoners. De gemeente Groningen heeft met 250 procent het grootste relatieve klantenpotentieel, gevolgd door Rotterdam (234 procent) en Eindhoven (229 procent). De dertig grootste gemeenten, goed voor 33 procent van de Nederlandse bevolking, hebben een gezamenlijk regionaal klantenpotentieel van 60 procent van alle inwoners in ons land. Er zijn 286 gemeenten met een relatief regionaal klantenpotentieel kleiner dan 50 procent.

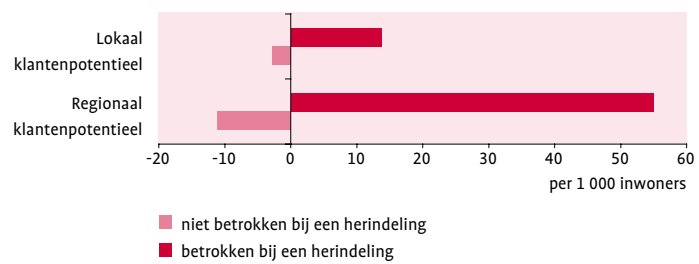
Het klantenpotentieel wordt berekend per woonkern binnen de gemeente. In totaal 81 woonkernen hebben een regionaal klantenpotentieel dat groter is dan hun inwonertal, bij acht kernen ligt dit boven de 200 procent. Het klantenpotentieel van kernen in een gemeente kan flink afwijken van dat van de gemeente zelf. Zo komt bijvoorbeeld de woonkern Emmen met 170 procent landelijk op de 15de plaats terwijl de gemeente Emmen met 112 procent op de 54^e plaats staat. De ligging ten opzichte van concurrerende woonkernen kan ook van grote invloed zijn, aangezien de aanwezige inwoners over deze woonkernen verdeeld moeten worden. Zo verliest de gemeente Capelle aan den IJssel met 65 duizend inwoners veel klantenpotentieel aan Rotterdam. Deze gemeente heeft een relatief regionaal klantenpotentieel van slechts 56 procent. Ter vergelijking: de gemeente Assen heeft met evenveel inwoners een relatief klantenpotentieel van 167 procent.

Herindelingen beïnvloeden het klantenpotentieel

Om het effect van gemeentelijke herindelingen op het berekende klantenpotentieel in beeld te brengen heeft het CBS op de gemeentelijke data uit 1998 een herberekening uitgevoerd van het regionaal klantenpotentieel met toepassing van tien jaar herindelingen.⁹ Van de 65 gemeenten die betrokken zijn geweest bij een herindeling neemt bij 22 procent het regionaal klantenpotentieel toe met meer dan 10 procent. Onder de overige gemeenten neemt bij 2 procent het regionaal klantenpotentieel toe. Gemiddeld stijgt onder de herindelers het lokaal klantenpotentieel met 14 per duizend inwoners, het regionaal klantenpotentieel met 55 per duizend inwoners.

⁹ Bij de berekening zijn grenscorrecties tussen gemeenten buiten beschouwing gelaten.

Figuur 7.3: Verandering in klantenpotentieel 1998 bij toepassing van herindelingen, 1998-2008



Bron: CBS

8 Gemeentelijke financiën

Is er ruimte voor meer schuld?

Jan van der Lei, VNG

De economische crisis en de financiële ruimte van gemeenten

Met de huidige recessie rijst de vraag hoe het met de financiële ruimte van gemeenten is gesteld. Kunnen gemeenten tegen een stootje en tijdelijke tekorten opvangen, of is direct ingrijpen met bezuinigingen noodzakelijk? Bovendien speelt de vraag of gemeenten investeringen naar voren kunnen halen om de gevolgen van de recessie te verzachten. Is daar wel geld voor?

Voor het beoordelen van de financiële ruimte van een gemeente moet worden gekeken of er voldoende ruimte op de exploitatie is en of de vermogenspositie robuust genoeg is. Vaak gaat de aandacht uit naar de ruimte op de exploitatie. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de vermogenspositie van de Nederlandse gemeenten. De balanscijfers van 31 december 2007 dienen als uitgangspunt. Op basis daarvan volgt eerst een beschouwing over de vermogenspositie van de gezamenlijke Nederlandse gemeenten en daarna een vergelijking van gemeenten onderling.

De schuld als maat van de vermogenspositie

Voor het beoordelen van de vermogenspositie van gemeenten richten veel commentatoren de blik op het eigen vermogen. Dat is vreemd, want het eigen vermogen van een gemeente is niet de meestzeggende indicator. Het eigen vermogen op de balans is een restpost, die aangeeft in hoeverre het bezit is afbetaald. Het eigen vermogen in de vorm van reserves is geen geld, maar zit vast in publiek bezit zoals schoolgebouwen. Dat publiek bezit brengt niet zoals bij bedrijven een geldelijk rendement voor de gemeente met zich mee. Het veroorzaakt in de regel juist exploitatiekosten. Zo vergen schoolgebouwen onderhoud en dat kost geld. Omdat het eigen vermogen van een gemeente een restpost is, hangt de omvang ervan sterk af van de boekhoudkundige waarderingsgrondslagen van de andere balansposten.

Dat de ene gemeente een eigen vermogen heeft van 1 miljoen euro en een andere vergelijkbare gemeente een eigen vermogen heeft van 3 miljoen euro, zegt niet veel. Misschien staat tegenover die 1 miljoen euro slechts 1 miljoen euro aan

schulden, terwijl tegenover de 3 miljoen euro wel 15 miljoen euro aan schulden staat. Juist bij die laatste gemeente wordt de exploitatie veel zwaarder belast door de rentelasten en mogelijk ook door hogere afschrijvingen en onderhoudskosten van de bezittingen die met het vreemd vermogen zijn gefinancierd.

Voor een goed zicht op de vermogenspositie is het beter om naar de schulden te kijken. In plaats van de vraag: 'In hoeverre is het gemeentelijk bezit afbetaald?' is dan de invalshoek: 'In hoeverre is het gemeentelijk bezit belast met schulden?' Bijkomend voordeel hiervan is dat schulden in de regel worden gewaardeerd tegen nominale waarde. Er is minder sprake van vertekening door de waarderingsgrondslagen. Als de hoogte van de schulden is vastgesteld, moet vervolgens worden gekeken naar het bezit op de activazijde van de balans. Wordt al het bezit effectief aangewend voor de publieke taak? Mogelijk kan een deel van het bezit beter worden gebruikt voor het aflossen van schulden.

Definitie voor de schuld

Voor de definitie van de schuld wordt uitgegaan van de waarderingsgrondslagen van het *Besluit Begroten en Verantwoorden* dat op gemeenten van toepassing is. De schuld omvat de langlopende en kortlopende schuldverplichtingen op de gemeentelijke balans en het bedrag aan voorzieningen. Een voorziening is een verwachte toekomstige betalingsverplichting waarvan de oorzaak in de achterliggende periode ligt.

Onder de nettoschuld wordt verstaan: de hiervoor gedefinieerde schuld minus de kortlopende vorderingen en liquide middelen. Verschillen tussen gemeenten in de omvang van het aangehouden werkkapitaal worden op deze wijze uitgezuiverd. De uitzettingen in de vorm van langlopende leningen worden niet in mindering gebracht. Deze langlopende leningen hebben gemeenten in de regel uitstaan met een publiek doel. Het gaat bijvoorbeeld om leningen aan welzijnsinstellingen, culturele instellingen, sportverenigingen en woningcorporaties.

Voor het vergelijken van de vermogensposities van gemeenten onderling worden drie kengetallen gebruikt: de nettoschuld per inwoner, het verhoudingsgetal nettoschuld als aandeel van de exploitatie gemeten naar inkomsten, en de schuld als aandeel van het balanstotaal (debt-ratio). De debt-ratio is overigens gelijk aan 1-solvabiliteitratio. En omdat de solvabiliteitratio de verhouding is tussen eigen vermogen en totaal vermogen, wordt zo toch ook een beetje naar het eigen vermogen van gemeenten gekeken.

De schuld van de Nederlandse gemeenten

In tabel 8.1 zijn de balansen van 1998, 2006 en 2007 van alle Nederlandse gemeenten samen weergegeven. In de periode 1998-2007 is de schuld (inclusief voorzieningen) van de Nederlandse gemeenten met 5,6 miljard euro toegenomen naar 50 miljard euro. Ondanks een toename van het aantal inwoners is de schuld per inwoner gestegen van 2 817 euro naar 3 045 euro. Gemeenten hebben met dit geld een deel van de grotere voorraden (vooral grondposities en bouwgrond in exploitatie) (8,6 miljard euro) en investeringen in materiële vaste activa als gebouwen (14,6 miljard euro) gefinancierd.

Tabel 8.1: Balans Nederlandse gemeenten, 1998-2007

	1998	2006	2007		1998	2006	2007
			miljard euro				miljard euro
(Im)materiële vaste activa	25,6	38,6	40,2	Eigen vermogen	16,6	27,5	29,0
Financiële vaste activa	3,3	4,0	3,8	Voorzieningen	3,1	11,4	11,0
Langlopende leningen	20,3	12,3	12,3	Langlopende schulden	31,3	29,2	28,6
Vorraden	2,6	10,4	11,2				
Kortlopende vorderingen en liquide middelen	9,2	12,4	11,5	Kortlopende schulden en vorderingen	10,0	9,7	10,4

Bron: CBS

Gemeenten hebben de afgelopen jaren meerdere (aandelen in) gemeentelijke bedrijven zoals Bouwfonds, kabelbedrijven en energiebedrijven verkocht. Deze bezittingen stonden op de balans voor de historische kostprijs verminderd met eventuele afschrijvingen. Het afstoten heeft niet geleid tot een significante daling van de posten (im)materiële vaste activa en financiële vaste activa. Met de verkoop zijn wel stille reserves contant gemaakt. Het verzilveren van de stille reserves heeft niet geleid tot een vermindering van de schuld. Gemeenten hebben deze gelden gebruikt voor de financiering van grotere voorraden grond en investeringen in materiële vaste activa.

De uitzettingen van gemeenten in de vorm van langlopende leningen zijn met 8,0 miljard euro in de periode 1998-2007 substantieel afgenomen. Het betreft hier veelal de afbouw van langlopende leningen die in het verleden zijn afgesloten met plaatselijke woningcorporaties. Door de stelselwijziging als gevolg van de

bruteringsoperatie begin jaren negentig wikkelen gemeenten deze verstrekte leningen af. De kasstroom aan aflossingen richting gemeenten van 8,0 miljard euro is voor een groot deel geabsorbeerd door investeringen en de toename aan voorraden.

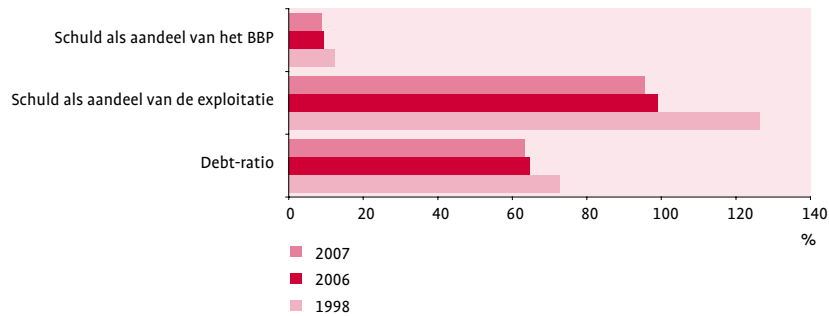
De post kortlopende vorderingen en liquide middelen is in de periode 1998-2007 met 2,3 miljard euro toegenomen. Voor het beoordelen van de omvang van deze post wordt de quick ratio gebruikt. Dit is een maatstaf die aangeeft of voldoende kort geld wordt aangehouden, of binnenkort vrijkomt om de kortlopende schulden te kunnen voldoen. De quick ratio is gedefinieerd als de verhouding kortlopende vorderingen en liquide middelen: kortlopende schulden en vorderingen. Een quick ratio die boven de 1 ligt, is normaal. Daalt de ratio onder de 1, dan wordt te weinig kort vermogen aangehouden, is de heersende opinie. De quick ratio van de Nederlandse gemeenten bedraagt met de stijging 1,1 en dat is voldoende.

Hoewel de schuld nominaal is toegenomen, is er relatief gezien sprake van een afname. De schuld als aandeel van het bruto binnenlands product (bbp) is van 12,2 procent naar 8,8 procent flink gedaald. Het aandeel van gemeenten in de nationale economie, gemeten naar omvang van de exploitatie als aandeel van het bbp, is in deze jaren van 9,6 procent naar 9,2 procent veel minder hard afgenomen. De schuld als aandeel van de gemeentelijke exploitatie (gemeten naar inkomsten)¹⁰ is van 126 procent naar 96 procent flink gedaald.

De schuld als aandeel van het balanstotaal (debt-ratio) is afgenomen van 73 procent naar 63 procent. De solvabiliteit van de gezamenlijke gemeenten komt daarmee uit op 37 procent (1-debt-ratio).

¹⁰ Omvang exploitatie van gemeenten naar inkomsten 35,1 miljard euro (1998), 50,8 miljard euro (2006) en 52,9 miljard euro (2007).

Figuur 8.1: Ratio's vermogenspositie van Nederlandse gemeenten, 1998-2007



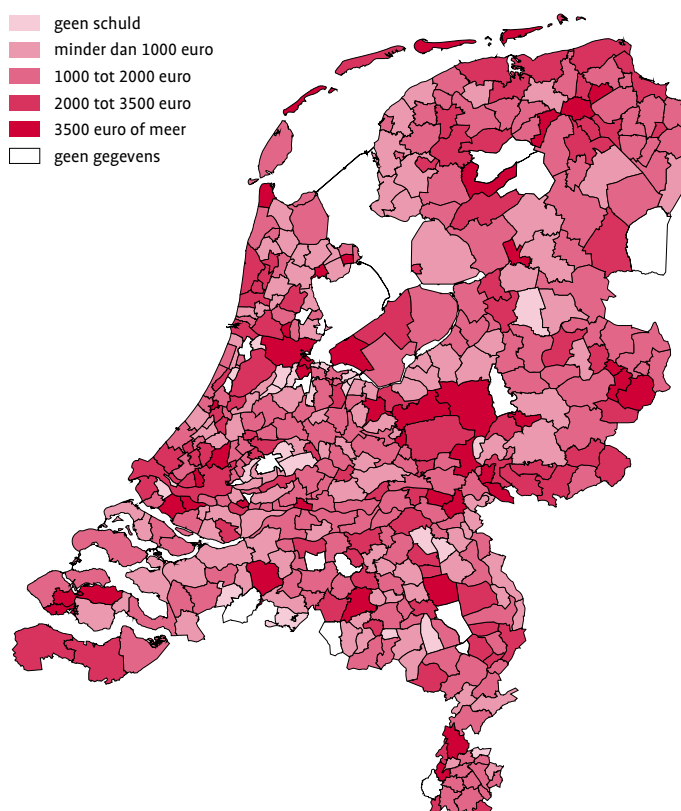
De schuld van gemeenten is in het jaar 2007 zelf met een daling van 300 miljoen euro niet substantieel veranderd. De schuld per inwoner is van 3 075 euro naar 3 045 euro licht gedaald. De debt-ratio is gezakt van 65 procent naar 63 procent, voornamelijk door een toename van het eigen vermogen. De schuld als aandeel van de exploitatie is met een daling van 99 procent naar 96 procent voornamelijk afgenomen door de toename van de omvang van de exploitatie. De exploitatie is in 2007 gegroeid door decentralisatie van de huishoudelijke hulp uit de AWBZ naar de gemeenten. Voor deze nieuwe taak hebben gemeenten ruim 1,3 miljard euro aan middelen gekregen.

De vermogenspositie van de Nederlandse gemeenten is met een debt-ratio van 63 procent (solvabiliteit van 37 procent) en een schuld als aandeel van de exploitatie van 96 procent niet florissant, maar ook niet alarmerend. Tegenover de schuld van 50 miljard euro staat een bedrag van 11,5 miljard euro aan kortlopende vorderingen en liquide middelen. De nettoschuld komt hiermee uit op 38,5 miljard euro. De nettoschuld per inwoner bedraagt 2 342 euro en de nettoschuld als aandeel van de exploitatie is 74 procent. Met deze cijfers hebben gemeenten ruimte voor tijdelijke tekorten en om extra vreemd vermogen aan te trekken voor het naar voren halen van investeringen. Uitgaand van een verschuldigde rente van 5,5 procent op schulden leveren de rentelasten als percentage van de exploitatie van 4 procent nog geen problemen op.

Een vergelijking van de schulden van gemeenten

De vermogensposities van de gemeenten lopen uiteen. Dit heeft enerzijds te maken met de wijze van organisatie en met politieke keuzen uit het verleden. Anderzijds heeft het te maken met verschillen in structurele kenmerken. De nettoschuld per inwoner geeft een inzicht in de verschillen. Dit kengetal corrigeert voor verschillen in het aantal inwoners en voor verschillen in de omvang van het werkkapitaal dat gemeenten aanhouden. Figuur 8.2 geeft een overzicht van de spreiding van de nettoschuld per inwoner.

Figuur 8.2: Nettoschuld per inwoner Nederlandse gemeenten, 31 december 2007



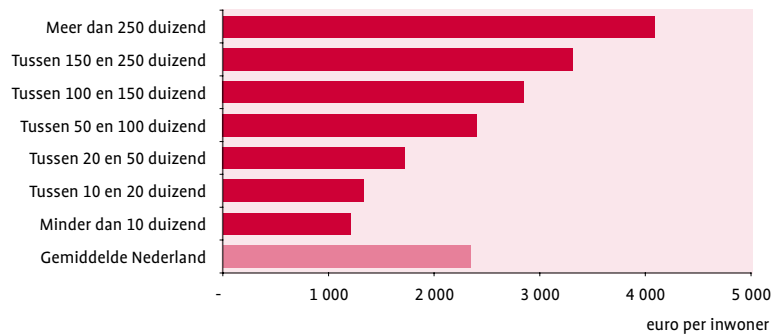
Bron: CBS

Vijfentwintig gemeenten hebben geen nettoschuld. Het aantal gemeenten met werkelijk geen schuld ligt lager. Gemeenten kunnen nu eenmaal niet zonder werk-

kapitaal functioneren. Slechts twee van deze gemeenten hebben meer dan 30 duizend inwoners. Amstelveen is met 79 duizend inwoners daarvan de grootste.

Aan de ander kant van het spectrum zijn 44 gemeenten met een nettoschuld van meer dan 3 500 euro per inwoner. Onder deze gemeenten zitten maar liefst negen gemeenten met meer dan 100 duizend inwoners. Amsterdam heeft de hoogste nettoschuld per inwoner, namelijk 7 450 euro. De nettoschuld per inwoner van een gemeente hangt samen met het aantal inwoners. Hoe groter de gemeente, hoe hoger de nettoschuld per inwoner. In figuur 8.3 is dit verband duidelijk zichtbaar.

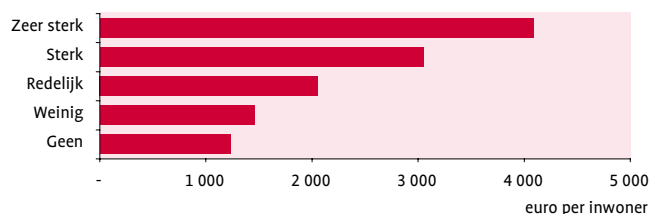
Figuur 8.3: Gemiddelde nettoschuld naar grootteklasse gemeenten, 31 december 2007



Bron: CBS

Een verklaring hiervoor ligt in de mate waarin een gemeente een centrumfunctie vervult voor de regio. Veel grote gemeenten hebben een stad binnen hun grenzen die publieke voorzieningen voor de regio of zelfs voor het hele land aanbiedt. In diverse gemeenten vallen de gemeentegrenzen zelfs samen met die van de stad. Als gevolg van een groter publiek bezit per inwoner hebben centrumgemeenten bij eenzelfde verhouding tussen vreemd vermogen en eigen vermogen een hogere nettoschuld per inwoner.

De mate van centrumfunctie van een gemeente kan worden bepaald aan de hand van de twee grootheden: lokaal klantenpotentieel en regionaal klantenpotentieel. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderscheidt op basis van deze twee maatstaven gemeenten met een sterke, een redelijke, een zwakke en geen centrumfunctie. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht vallen overigens buiten deze classificatie. Er kan zonder meer worden gesteld dat deze vier gemeenten een zeer sterke centrumfunctie hebben.

Figuur 8.4: Gemiddelde nettoschuld naar centrumfunctie gemeenten, 31 december 2007

Bron: CBS

De gemiddelde nettoschuld per inwoner stijgt bij een toename van de centrumfunctie, waarbij gemeenten met een sterke centrumfunctie in de regel een hogere nettoschuld per inwoner hebben. Om de schuldposities van zowel grote als kleine gemeenten te vergelijken wordt het verhoudingsgetal nettoschuld als aandeel van de exploitatie gebruikt. Dit kengetal is juist geschikt voor dit doel, omdat het de rentelasten zijn die de exploitatie onder druk zetten. Van twee gemeenten met eenzelfde nettoschuld als aandeel van de exploitatie maken de rentelasten bij een gegeven rente een even groot deel uit van de exploitatie.

Een ranglijst van gemeenten ingedeeld naar nettoschuld als aandeel van de exploitatie levert een gewijzigd beeld op. Gemeenten in de stedelijke centra, zoals de regio Amsterdam en de regio Twentestad, die op een ranglijst van de nettoschuld per inwoner onderaan staan, krijgen middenposities op de ranglijst van de nettoschuld als aandeel van de exploitatie. Amsterdam klimt met een nettoschuld als aandeel van de exploitatie van 93 procent van de laatste plaats (443) naar plaats 323.

Tabel 8.2 laat de ranglijst met de eerste twintig en de laatste twintig gemeenten zien op basis van nettoschuld als aandeel van de exploitatie. De eerste twintig gemeenten hebben geen of een zwakke centrumfunctie. Amstelveen is hier de uitzondering. Bij gemeenten die geen nettoschuld maar een overschot hebben, is de verhouding nettoschuld als aandeel van de exploitatie weergegeven als een negatief percentage.

In de ranglijst bevinden zich zowel in de staart- als in de kopposities geen grote gemeenten (meer dan 100 duizend inwoners). Zoetermeer is met plaats 26 (nettoschuld/exploitatie = 1 procent) de eerste grote gemeente op de rang-

lijst. Amersfoort sluit met plaats 412 op de ranglijst (nettoschuld/exploitatie = 148 procent) de rij van grote gemeenten.

De twintig gemeenten onderaan de ranglijst hebben nagenoeg alle een debt-ratio van meer dan 80 procent. De nettoschuld als aandeel van de exploitatie ligt ruim boven de 150 procent. Een verhouding van meer dan 150 procent betekent dat bij een rente van 5,5 procent de rentelasten meer dan 8 procent van de exploitatie bedragen. Al bij een gematigde rentestand komt de exploitatie van publieke voorzieningen door de rentelasten flink onder druk te staan. Het ontnemt een gemeentebestuur de ruimte om te manoeuvreren.

Hierbij past de kanttekening dat men op basis van deze kengetallen niet te snel conclusies over de gemeentelijke vermogenspositie moet trekken. Voor een goed oordeel moet men eerst ook nog naar andere balansposten kijken. Heeft een gemeente grote grondposities die binnen afzienbare tijd worden verkocht, dan dalen de schulden door de verkoop immers. Als een gemeente grote bedragen vast heeft zitten in financiële vaste activa of uitstaande langlopende leningen waarover respectievelijk jaarlijkse dividenden en renten worden ontvangen, dan is per saldo de rentelast die drukt op de exploitatie lager. En als een gemeente door lage tarieven nog veel ruimte heeft aan onbenutte belastingcapaciteit, dan is er sprake van een vertekening door de lagere omvang van de exploitatie.

In het algemeen geldt dat gemeenten met een verhouding nettoschuld als aandeel van de exploitatie boven de 100 procent eerst goed moeten nadenken voordat ze extra financiering aantrekken. Bij een rente van 5,5 procent geeft een dergelijke schuldenlast een rentedruk van meer dan 5 procent op de exploitatie. Gemeenten met een nettoschuld schuld als aandeel van de exploitatie boven de 150 procent en een debt-ratio van meer dan 80 procent hebben, gezien de rentedruk op de exploitatie, goed bekeken geen ruimte voor het aantrekken van extra financiering om (liquiditeits)tekorten te dekken en investeringen naar voren te halen. Deze gemeenten doen er goed aan hun schulden te verminderen.

Tabel 8.2: Rangorde gemeenten op basis van nettoschuld/exploitatie, 31 december 2007

	Gemeente	Inwoners	Centrum- functie	Nettoschuld/ exploitatie	Debratio	Nettoschuld
				%	%	euro per inwoner
1	Rozendaal	1 511	geen	-133	21	-2 746
3	Lopik	14 047	geen	-50	14	-873
4	Muiden	6 608	geen	-34	38	-606
5	Uithoorn	27 501	zwak	-30	10	-745
6	Loenen	8 280	geen	-30	46	-622
7	Mill en St. Hubert	10 996	zwak	-28	21	-471
8	Ouderkerk	8 156	geen	-27	44	-437
9	Laren	10 958	zwak	-26	33	-414
10	Rozenburg	12 553	zwak	-25	15	-413
11	Brielle	15 762	zwak	-22	17	-630
12	Oudewater	9 917	zwak	-20	23	-281
13	Haaren	13 769	geen	-20	35	-310
14	Waalre	16 695	zwak	-18	20	-309
15	Baarle-Nassau	6 664	zwak	-17	34	-372
16	Landerd	14 796	zwak	-15	26	-344
17	Haarlemmerlieden	5 429	geen	-15	35	-271
18	Amstelveen	78 980	redelijk	-13	25	-345
19	Someren	18 211	zwak	-11	14	-174
20	Dalfsen	26 735	zwak	-7	22	-156
	Gemiddelde			94	63	3 042
424	Druten	18 082	zwak	159	77	2 506
425	Castricum	34 705	zwak	160	80	2 231
426	Hellendoorn	36 059	redelijk	161	80	3 048
427	Duiven	25 560	redelijk	162	80	4 021
429	Oirschot	17 855	zwak	165	68	3 654
430	Borne	20 764	zwak	188	85	6 593
431	Spijkenisse	73 107	redelijk	188	86	6 225
432	Hendrik-Ido- Ambacht	24 854	zwak	190	92	5 242
433	Gemert-Bakel	28 103	zwak	198	85	5 688
434	Gorinchem	34 472	redelijk	203	90	5 753
435	Middelburg	47 325	sterk	212	87	5 773
436	Hengelo	81 088	sterk	214	89	6 530
437	Rijnwaarden	11 008	geen	232	92	3 780
438	Stede Broec	21 372	redelijk	235	85	4 615
439	Barneveld	51 486	redelijk	239	72	3 680
440	Oostzaan	9 205	geen	246	91	3 539
441	Bernisse	12 540	geen	258	86	4 626
442	Meerssen	19 744	zwak	276	87	4 791
443	Beuningen	25 321	zwak	297	93	4 404

Bron: CBS

9 Wijken en buurten

Diverse blik op wijken en kernen

Freya Mostert, VNG

Gegevens op wijk- en buurtniveau

Het CBS verzamelt vanaf 1995 veel interessante gegevens op wijk- en buurtniveau van alle Nederlandse gemeenten en van de 40 krachtwijken in het bijzonder. In opdracht voor het programmaministerie Wonen, Wijken en Integratie (WWI) ontwikkelde het een speciaal instrument, de monitor Wijkenaanpak. Hiermee wordt de voortgang van het aandachtswijkenbeleid gevolgd. Beide gegevensbronnen zijn zeer nuttig voor alle gemeentebestuurders en ambtenaren van Nederland. Deze informatie geeft hen inzicht in de kwaliteit van de leefomgeving en waar zich cumulaties van problemen of achterstanden voordoen. Hiermee komt er steeds meer zicht op de samenhang van problemen en biedt het bestuurders ook aanknopingspunten om het eigen beleid aan te passen of verder te ontwikkelen. De integrale aanpak is eenvoudiger gemaakt, evenals het monitoren van ontwikkelingen op meerdere beleidsterreinen tegelijk.

Problemen concentreren en stapelen zich weliswaar op in bepaalde *wijken*, maar het oplossen van achterstanden ligt vaak op een ander schaalniveau. Voeg daaraan toe, dat ook in kernen op het platteland sprake is van cumulatie van problemen en de conclusie ligt voor de hand dat er geen zaligmakende aanpak op één bepaald schaalniveau is. Bestuurlijke moed en samenwerking is nodig om met elkaar afgewogen keuzes te maken op alle relevante schaalniveau's.

Focus op de wijk of buurt ligt voor de hand

De uitkomst van het crisisakkoord van deze regering is dat er meer geld gaat naar het grotestedenbeleid en de wijkaanpak. Met de 40 aandachtswijken geeft het kabinet ook aan waar een van zijn prioriteiten ligt: het aanpakken van hardnekkige complexe maatschappelijke problemen die zich met name in de steden voordoen en zich vaak stapelen en concentreren in achterstandswijken. De aanpak van deze problemen is intensief en de aandacht richt zich steeds meer op de begeleiding van huishoudens waarin de problemen zich stapelen.

De mens centraal stellen is een belangrijk uitgangspunt voor dit beleid. Lang had de volkshuisvesting het ideaal dat de samenleving maakbaar was. Daarbij lag de nadruk op de woningvoorraad en de woonomgeving, minder op de mensen zelf en op de cohesie in buurten en wijken. Door het creëren van een meer gedifferentieerde woningvoorraad hoopten de volkshuisvesters de problemen in de stad te verkleinen en eerlijker over de stad te verspreiden waardoor de problemen hanteerbaarder zouden worden. De verwachting was dat de aanwezigheid van hogere inkomensgroepen een positief effect zou hebben op de positie van kansarmen in de wijk.

Deze groepen blijken zich in de praktijk helemaal niet zo goed te mengen. De leefbaarheid in vernieuwingswijken staat onder druk, zonder dat de problemen van sommige huishoudens verder zijn afgenomen. De kans bestaat dat met te grove vernieuwing de sociale cohesie die al aanwezig was, verdwijnt en opnieuw moet worden opgebouwd. En dit leidt tot een nog grotere verschraling van de leefbaarheid, zeker voor de achterblijvers. De opgave is nu om meer te letten op de problemen en kansen van mensen. Ondersteun deze en gooi met vernieuwing niet meer het kind met het badwater weg. Hiervoor is het belangrijk om een goed signaleringssysteem te hebben. Daarmee kun je ontwikkelingen in de buurten en wijken waar de problemen zich opstapelen monitoren, zowel voor, tijdens en na de stedelijke vernieuwing.

Dat daarmee ook de focus op de wijk als schaal voor beleid wordt genomen is echter minder vanzelfsprekend. Niemand zal ontkennen dat problemen zich concentreren en opstapelen in bepaalde wijken, maar de oorzaken en de oplossingen voor de achterstanden liggen vaak op een ander schaalniveau.

Oorzaken liggen ook elders

Belangrijke oorzaken van achterstanden zijn een laag opleidingsniveau, gebrekkige deelname aan en geringe kansen op de arbeidsmarkt en in het maatschappelijk leven. De belangrijkste oplossingen zijn een goede opleiding en werk. Vervolgonderwijs is niet aan de wijk gebonden en zelfs niet aan de gemeentegrenzen. Een middelbare school bedient meerdere wijken of kernen en een hogere school of vervolgopleiding vaak een hele regio. Voor werkgelegenheidsbeleid en economisch beleid is de regio het relevante schaalniveau en moet er op landelijk niveau gewerkt worden aan een visie op de Nederlandse arbeidsmarkt en de economie.

Goede voorzieningen, zoals ziekenhuizen en theaters, beperken zich ook niet tot het wijkniveau, laat staan het gemeenteniveau. Mensen kunnen in hun maatschappelijk leven deel uitmaken van verschillende gemeenschappen tegelijk, zowel binnen hun eigen wijk als daarbuiten en, met gebruik van de nieuwe communicatiemiddelen, zelfs op wereldschaal. Om de achterstandspositie van mensen te verbeteren of cumulatie van problemen in bepaalde gebieden of wijken van Nederland aan te pakken, is samenwerking nodig op alle schaalniveaus. Een bundeling van krachten tussen alle overheidslagen, maatschappelijke partners en de bewoners zelf, van wijk- tot landelijk niveau. Versterking van de sociale cohesie in wijken draagt bij aan de maatschappelijke betrokkenheid van het individu. Daarbij past onverbrekkelijk het stimuleren van vervolgonderwijs en werkgelegenheid in de regio. De wijkaanpak heeft pas een meerwaarde als de oorzaken van de problemen op de andere schaalniveaus voldoende worden aangepakt.

Export wijkaanpak naar platteland?

Op het platteland is net als in de steden sprake van een cumulatie van problemen in bepaalde wijken en buurten of kernen. De verdelingsvraagstukken rond voorzieningen (waaronder onderwijs) en een kwalitatief goede en betaalbare woningvoorraad spelen zich vaker af op het kernniveau dan op het wijkniveau. Bestuurders en ambtenaren kampen met de kernenproblematiek: hoe creëer je draagvlak voor een eerlijke verdeling van voorzieningen nu en in de toekomst tussen de kernen? Hierbij is het (op dit moment) financieel onmogelijk om elke kern zijn eigen school, winkelcentrum of uitbreidingsmogelijkheden voor de woningvoorraad te geven. In dit soort gemeenten is er dan ook niet zelden een lange strijd tussen de kernen om een eerlijke verdeling van de schaarse voorzieningen en middelen, die wordt weerspiegeld in de verdeeldheid binnen gemeenteraden.

Gegevens op kernniveau zijn om dezelfde redenen nuttig als gegevens op wijk of buurtniveau in de steden. In beide gevallen bieden ze een signalering- en monitorsysteem voor de kwaliteit van de leefomgeving en de mogelijkheid een begin te maken met de aanpak van problemen. Aanleiding te over dus om te kijken hoe beter integraal beleid kan worden opgesteld omdat ook de kernenproblematiek bestaat uit meerdere samenhangende terreinen. Voor gemeenten op het platteland is een te grote focus op het laagste schaalniveau eveneens een risico.

De toekomst: maatwerk voor stad en platteland

Werkgelegenheid, economische groei en goed onderwijs zijn een regionale aanpak. In gebieden waar de bevolking de komende dertig jaar snel zal gaan afnemen, voegt het niets toe om de eigenbelangen van gemeenten en kernen met hand en tand te blijven verdedigen. Gezocht moet worden naar nieuwe verbanden van samenwerking om gezamenlijk de leefomgeving van bewoners op peil te houden en een nieuwe kwalitatieve toekomst te geven.

Er is geen zaligmakende aanpak op een bepaald schaalniveau, ook niet de wijkaanpak. Het blijft een zoektocht naar het verband tussen de verschillende schaalniveaus die in elk gebied weer een andere invulling kan krijgen. Het ideaal van de maakbaarheid bestaat nog steeds, al is de complexiteit van de opgave toegenomen. Kennis en inzicht in de leefomgeving op alle schaalniveaus is een belangrijke voorwaarde om overzicht te krijgen. Pas op voor versimpeling en durf afgewogen keuzes te maken met elkaar op alle relevante schaalniveaus zonder in de details te verzanden. Dat vergt bestuurlijke moed en samenwerking.

Minister Van der Laan van WWI heeft de achterstandenproblematiek van de regio's in Nederland waar bevolkingsdaling nu en in de komende jaren intensief speelt, goed op het netvlies. In het nieuwe stedenbeleid zullen de regionale verschillen in de demografische ontwikkeling tot uiting komen in de woningbouwprogramma's en hiermee zal in de verstedelijkingsafspraken voor 2010-2020 ook rekening worden gehouden. Hiermee laat de minister zien dat de stedelijke problematiek en de plattelandsproblematiek in elkaar grijpen en dat dit door samenwerking tussen de schaalniveaus zal moeten worden opgelost.

9.1 Verschillen en samenhang: een blik op wijken en buurten

Duncan Beeckman, CBS

Nederland is vergeleken met andere Europese landen sterk verstedelijkt. Ruim 40 procent van de inwoners woont in een stedelijke omgeving. Steden fungeren vaak als de economische motor van een land, als concentraties van werkgelegenheid. Maar in de steden zijn ook vaak wijken waar achtergestelde groepen zijn geconcentreerd en waar sociaal-economische problemen zich opstapelen. Bekende

voorbeelden zijn de veertig zogeheten aandachtswijken die zich alle in stedelijke gemeenten bevinden. De problematiek beperkt zich echter niet tot de steden. Ook in het landelijk gebied zijn er voldoende plaatsen waar sprake is van achterstanden. Dit is te zien in enkele wijken en buurten in de gemeente Reiderland, ook al behoren deze niet tot de aandachtswijken.

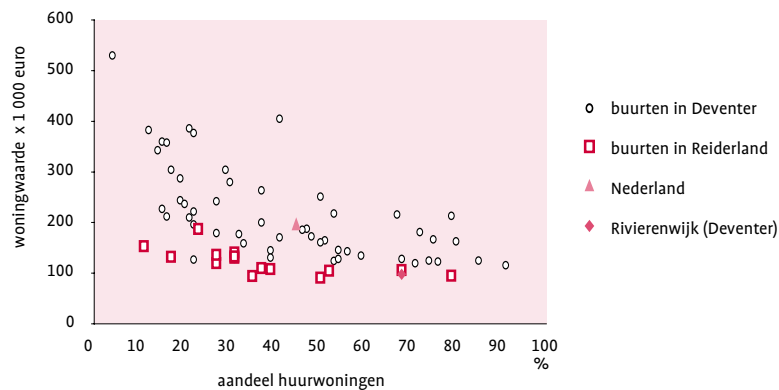
In deze paragraaf worden buurten uit de gemeenten Deventer en Reiderland vergeleken. In Deventer ligt één van de aandachtswijken, Reiderland is eerder in deze publicatie veelvuldig genoemd.

Tussen Deventer en Reiderland bestaan zowel duidelijke verschillen als overeenkomsten. Een belangrijk verschil is de bevolkingsontwikkeling. In Deventer zal de bevolking de komende jaren naar verwachting met ruim 10 procent groeien, de bevolking in Reiderland zal in 2025 met ongeveer een zesde zijn afgenomen.

Woningwaarde laag in aandachtswijken

Het verschil in gemiddelde woningwaarde per gemeente is groot: de gemiddelde woningwaarde is in Wassenaar 5,5 keer zo hoog als in Reiderland. Op buurtniveau zijn binnen een gemeente vergelijkbare verschillen waarneembaar.

Figuur 9.1: Aandeel huurwoningen en woningwaarde in buurten in Deventer en Reiderland, 2005



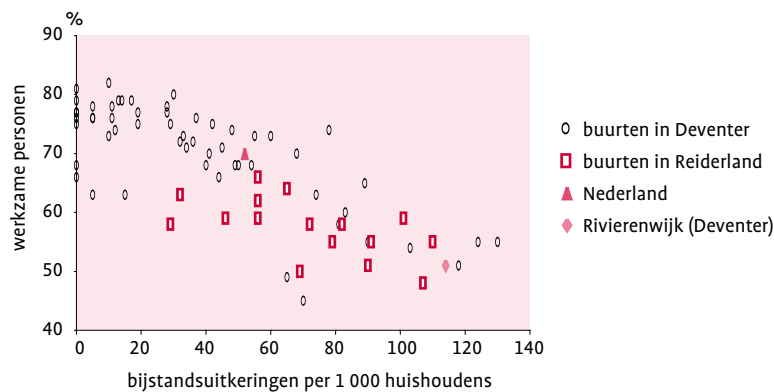
In Deventer variëren de gemiddelde woningwaarde en het aandeel huurwoningen per buurt sterk. Net als in de rest van Nederland hebben buurten in Deventer met veel huurwoningen over het algemeen een lage gemiddelde woningwaarde. De

Rivierenwijk is hier een voorbeeld van. Het aandeel huurwoningen in deze wijk is groot en de gemiddelde woningwaarde is de laagste van de stad. In het Deventer Graveland is de woningwaarde ruim vijf maal zo hoog als in de Rivierenwijk, het aandeel huurwoningen is hier slechts 4 procent. In Reiderland is dit verband minder sterk. Het aandeel huurwoningen varieert weliswaar, de woningwaarde is in alle buurten in Reiderland laag en ligt onder het landelijk gemiddelde.

Aandeel werkzame personen laag in aandachtswijk

Het aandeel bewoners dat actief is als werknemer of zelfstandige geeft een beeld van de maatschappelijke positie van wijken. Een laag aandeel werkzame personen kan samenhangen met een hoog aandeel personen dat onderwijs volgt, maar in combinatie met bijstandsafhankelijkheid wordt de mate van beroepsdeelname in de verschillende buurten goed zichtbaar.

Figuur 9.2: Bijstandsafhankelijkheid en aandeel werkzame personen (15-64 jaar) per buurt in Deventer en Reiderland, 2005



Bron: CBS

In de meeste buurten in Deventer zijn weinig huishoudens afhankelijk van een bijstandsuitkering en is het aandeel werkzame personen hoog. Anders is het in de Rivierenwijk. In deze wijk is slechts de helft van de bevolking van 15 tot 65 jaar werkzaam en meer dan 1 op de 10 huishoudens is afhankelijk van een bijstandsuitkering. In alle buurten in Reiderland is het aandeel werkzame personen lager dan het landelijk gemiddelde. In de meeste Reiderlandse buurten ligt het aandeel huishoudens dat afhankelijk is van een bijstandsuitkering boven het landelijk gemiddelde.

Uit figuur 9.2 komt de positie van de Rivierenwijk als aandachtswijk naar voren. Buurten in Reiderland kampen met dezelfde problematiek. Daarnaast speelt hier nog de problematiek van de bevolkingskrimp. Reiderland is hierbij uitgegroeid tot symbool.

9.2 Bereikbaarheid gezondheidszorg

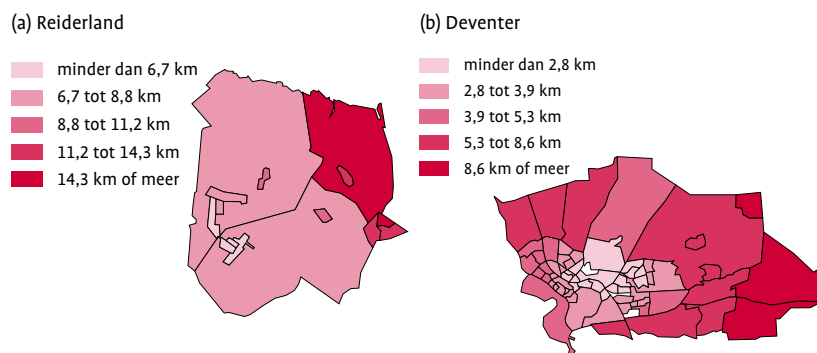
Chantal Melser, CBS

Een ander groot verschil tussen stedelijke gemeenten en gemeenten op het platteland is de bereikbaarheid van voorzieningen op het gebied van de eerstelijns gezondheidszorg, zoals huisartsen en huisartsenposten.

Huisartsen meestal dichtbij

Huisartsenpraktijken komen verspreid over het land voor. In stedelijke gebieden wonen meer mensen dicht op elkaar en doorgaans zijn daar dan ook veel huisartsenpraktijken gevestigd. Vanzelfsprekend hebben inwoners dan vaak een huisarts dicht in de buurt. Vaak is er meer dan één praktijk binnen een redelijke afstand, zodat ook een huisarts gezocht kan worden die het meest aansluit bij de voorkeur van het gezin. Gemiddeld is de dichtstbijzijnde huisartspraktijk 0,9 kilometer van het woonadres van de inwoners en hebben zij binnen 5 kilometer van de woning de keuze uit 21 praktijken. In de vier grootste steden is de dichtstbijzijnde huisarts gemiddeld zelfs maar 500 meter van het woonadres.

In de woonkernen op het platteland is vaak ook wel een huisartsenpraktijk gevestigd. De inwoners hebben er een huisarts op een redelijke afstand. Vaak is echter de keuze voor een huisarts beperkt. In veel gevallen is er maar één praktijk in de omgeving. In Reiderland is voor bijna iedere buurt de afstand tot de dichtstbijzijnde huisarts minder dan 5 kilometer, inwoners in de buurten rondom Nieuweschans hebben binnen deze straal de beschikking over één huisarts en kunnen dus niet kiezen. Rondom Drieborg heeft zelfs niet iedereen een huisarts binnen 5 kilometer. Inwoners van de Reiderlandse buurt Ganzedijk kunnen uitwijken naar Finsterwolde of Beerta en hebben daarom de keuze uit diverse huisartsen.

Figuur 9.3: Afstand tot huisartsenposten per buurt, 2009

Bron: CBS

Afstand tot huisartsenposten op platteland groot

Voor hulp buiten de normale praktijkuren zijn inwoners aangewezen op de huisartsenposten. Er zijn minder huisartsenposten dan huisartspraktijken. Huisartsenposten komen meestal voor in kernen van enige omvang. Voor een huisartsenpost moet meestal verder gereisd worden dan voor een huisartsenpraktijk, maar in feite is de reisafstand nog steeds beperkt. In Deventer ligt de aandachtswijk Rivierenwijk op ongeveer 2 kilometer van een huisartsenpost, inwoners uit de meer welvarende wijk Graveland moeten daarvoor een kilometer verder reizen.

Kleinere woonkernen op het platteland hebben misschien nog wel een huisarts, maar voor een huisartsenpost zijn zij aangewezen op de dichtstbijzijnde grotere plaats, en dat kan betekenen dat zij lang moeten reizen. De inwoners van bijna alle buurten van Reiderland hebben nog wel een huisarts binnen 5 kilometer maar voor een huisartsenpost moeten zij naar Winschoten. Die afstand loopt buiten de kernen van Finsterwolde en Beerta al snel op van 8 tot meer dan 14 kilometer.

9.3 Aandachtswijk Rivierenwijk*Luuk Schreven, CBS*

Het CBS heeft in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) een speciaal instrument ontwikkeld, de

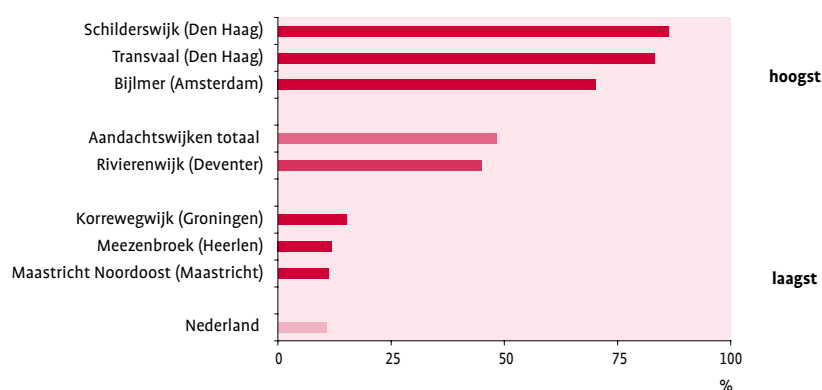
Outcomemonitor Wijkenaanpak (Ter Haar, 2008). Hiermee wordt de voortgang van het aandachtswijkenbeleid gevolgd en kan de complexiteit van probleemcumulatie goed in beeld worden gebracht. De monitor richt zich op de veertig aandachtswijken en de 83 viercijferige postcodegebieden waaruit de wijken zijn opgebouwd. De situatie in deze gebieden wordt afgezet tegen de landelijke gemiddelden en de situatie in de rest van de gemeente. De monitor bevat informatie over de thema's bevolking, wonen, leren, werken, veiligheid, integratie, schuldenproblematiek en gezondheid. In samenwerking met het ministerie van VROM en de betrokken gemeenten is de keuze voor de indicatoren in de monitor bepaald.

Begin 2009 heeft het ministerie van VROM zijn ranglijst van aandachtswijken gepubliceerd (VROM, 2009). De eerste vijf plaatsen op die ranglijst worden ingenomen door buurten in de vier grote steden (G4), waarvan de Kolenkitbuurt in Amsterdam het slechtste scoort. De Rivierenwijk in Deventer staat op de zesde plaats van deze ranglijst.

Veel niet-westerse allochtonen in aandachtswijken

De Rivierenwijk is een kleine aandachtswijk met 4 500 inwoners op 1 januari 2008. Slechts drie aandachtswijken tellen minder inwoners. De grootste aandachtswijken liggen in de G4. De Amsterdamse aandachtswijk Nieuw-West is met meer dan 100 duizend inwoners de grootste. Iets minder dan de helft van de inwoners van de Rivierenwijk is van niet-westerse allochtone afkomst, terwijl in heel Deventer slechts 10 procent van de inwoners een niet-westerse allochtoon is. Twee derde van de niet-westerse allochtonen in de Rivierenwijk is van Turkse afkomst.

Figuur 9.4: Top drie hoogste en laagste aandeel niet-westerse allochtonen in de 40 aandachtswijken, 2008



Bron: CBS

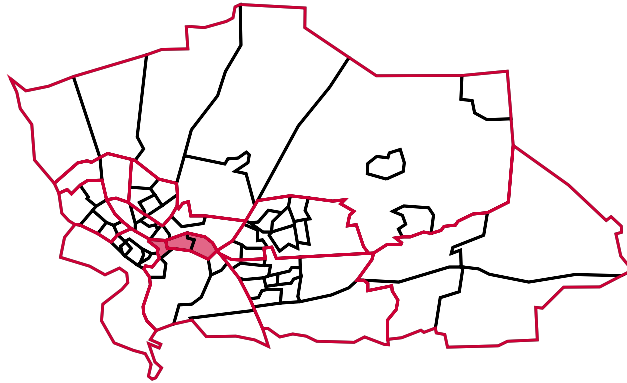
Van alle aandachtswijken buiten de Randstad is het aandeel niet-westerse allochtonen in de Rivierenwijk het hoogst. De grootste concentraties van niet-westerse allochtonen vinden we in de aandachtswijken van de G4. In de Haagse aandachtswijken Schilderswijk en Transvaal is het aandeel niet-westerse allochtonen hoger dan 80 procent. In de Rivierenwijk wonen veel 20- tot 29-jarigen en relatief veel mbo- en hbo-studenten, maar van een echte studentenwijk is geen sprake.

Veel sociale huurwoningen in aandachtswijken

De Rivierenwijk is een wijk met veel starters op de woningmarkt. In de wijk zijn veel huurwoningen (figuur 9.1). Deze woningen zijn vrijwel uitsluitend in de periode 1945-1970 gebouwd. De naoorlogse woningbouw en het grote aandeel sociale huurwoningen zijn kenmerkende verschijnselen voor aandachtswijken. De Rivierenwijk is ondanks haar centrale ligging binnen de gemeente geïsoleerd door de omringende infrastructuur (Lörzing, 2008). De spoorlijn Deventer-Almelo/Zutphen in het noorden en de N344 en het bedrijventerrein Bergweide in het zuiden omringen de wijk. Ook de N337 vormt een obstakel. Dit deel van de rondweg van Deventer loopt midden door de wijk. Daardoor zijn vanuit de Rivierenwijk voorzieningen slecht bereikbaar. De gemeente Deventer wil daarin verbetering brengen en de wijkdelen verbinden (Gemeente Deventer, 2007).

Figuur 9.5: Ligging aandachtswijk Rivierenwijk Deventer, 2009

- wijken
- buurten
- aandachtswijk Rivierenwijk



Bron: CBS

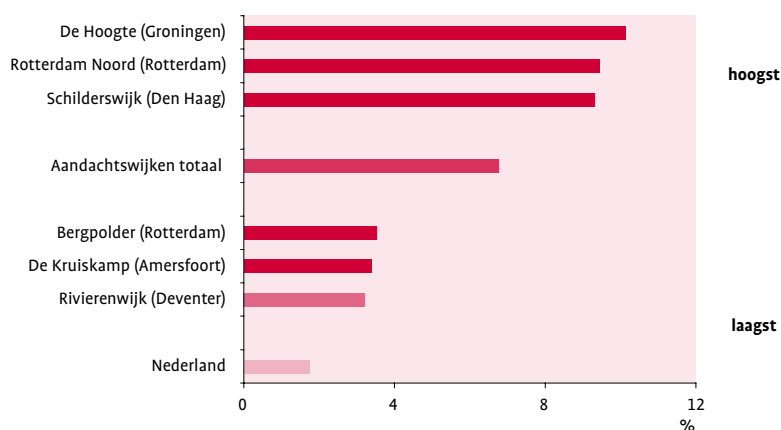
Een op de drie schoolverlaters heeft startkwalificatie

Een typerend probleem voor de aandachtswijken is de hoge schooluitval. Van alle leerlingen in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs die in 2006/'07 het onderwijs voor hun 23^e hebben verlaten, heeft iets meer dan de helft een startkwalificatie. In de aandachtswijken beschikt in 2006/'07 slecht 31 procent van de schoolverlaters over een startkwalificatie. Ook in de Rivierenwijk verlaat een groot deel van de jongeren het onderwijs zonder startkwalificatie (Gemeente Deventer, 2007). De achterstanden die daarmee worden opgelopen, leiden vaak tot werkloosheid en lage inkomens. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft in 2006 de aanval op de schooluitval geopend (OCW, 2006). De gemeente Deventer zet middelen in om leerlingen te begeleiden en te stimuleren een diploma te halen (Gemeente Deventer, 2007).

Veel bijstandsafhankelijken in aandachtswijken

Kenmerkend voor aandachtswijken is ook het hoge aandeel langdurig bijstandsafhankelijken (Roessingh, 2008). In de Rivierenwijk ligt het aandeel langdurig bijstandsafhankelijken wel hoger dan gemiddeld in Deventer en Nederland, maar is het lager dan in de overige aandachtswijken.

Figuur 9.6: Top drie hoogste en laagste aandeel personen met langdurige bijstand in de aandachtswijken, 2008



Bron: CBS

Het aandeel personen met een langdurige bijstandsuitkering is in de Rivierenwijk weliswaar gering, het aandeel werkenden is er laag, het aandeel huishoudens met een *laag inkomen* hoog. In de Rivierenwijk heeft zo'n 70 procent van de huishoudens een laag inkomen. Daarnaast heeft minder dan de helft van de personen tussen 15 en 65 jaar een betaalde baan. Daarmee hoort de Rivierenwijk samen met de Haagse aandachtswijken Schilderswijk, Stationsbuurt en Transvaal tot de wijken met het laagste aandeel werkenden en het hoogste aandeel huishoudens met een laag inkomen.

Figuur 9.7: Aandeel personen met inkomsten uit arbeid en huishoudens met een laag inkomen in de aandachtswijken, 2006



Bron: CBS

Veel huishoudens met financiële problemen

Bewoners van de aandachtswijken moeten vaker rondkomen van een (bijstands) uitkering en hebben frequent een laag inkomen. Relatief veel huishoudens hebben dan ook financiële problemen. In de aandachtswijken is zo'n 5 procent van de bevolking boven de 18 jaar wanbetaler voor de zorgverzekeringspremie, terwijl in de rest van Nederland dat aandeel ongeveer 2 procent is. Ook in de Rivierenwijk kampen inwoners met schulden. Ongeveer 5 procent van de volwassenen betaalt er de zorgverzekeringspremie niet of niet op tijd, in heel Deventer is dit 2 procent.

In aandachtswijken worden gemiddeld 20 schuldsaneringstrajecten per 10 duizend inwoners gestart, dat is tweemaal zoveel als in de rest van Nederland. Het aantal schuldsaneringstrajecten is in Deventer hoger. Jaarlijks starten er 30 trajecten per 10 duizend inwoners. In de Rivierenwijk zijn dat er 45. Het tijdig inzetten van schuldsaneringstrajecten kan ergere financiële problemen voorkomen.

Meer gezondheidsproblemen in aandachtswijken

Een terugkerend thema in veel gemeentelijke actieplannen is de gezondheid van de inwoners van de aandachtswijken. Het bestrijden van overgewicht en het bevorderen van beweging en sport staan daarbij voorop. De gemeente Deventer onderschrijft de notie dat sport niet alleen goed is voor de lichamelijke gezondheid en een instrument is dat bijdraagt aan de participatie en integratie van de ver-

schillende bevolkingsgroepen (Gemeente Deventer, 2007). Uit de *Outcomemonitor Krachtwijken* blijkt dat de inwoners van de aandachtswijken een verhoogd risico lopen om voor hun 65^e te overlijden. De inwoners van de Rivierenwijk vormen daarop geen uitzondering. Ook worden er in de aandachtswijken meer kinderen geboren die extra zorg nodig hebben (Schreven, 2009).

Conclusie

De aanwezigheid van de Rivierenwijk op de lijst van aandachtswijken is voor een deel te verklaren door de eenzijdige samenstelling van de bevolking en de woningvoorraad, maar vooral door het lage aandeel personen met inkomsten uit arbeid en het hoge aandeel huishoudens met een laag inkomen.

De gemeente Deventer zal de komende jaren diverse maatregelen nemen om de situatie in de Rivierenwijk te verbeteren. Er wordt geïnvesteerd in het bestrijden van segregatie en schooluitval, in het scholen, activeren en aan het werk helpen van de volwassen bevolking en in de gezondheid van de bewoners. Daarnaast wil de gemeente de lokale economie en het ondernemerschap in de wijk bevorderen en de infrastructuur verbeteren (Gemeente Deventer, 2007).

In samenwerking met het ministerie van VROM zal het CBS in de komende jaren de *Outcomemonitor Wijkenaanpak* verder uitbreiden en periodiek actualiseren (Schreven, 2009). Hierdoor blijven de ontwikkelingen in de Rivierenwijk en de andere aandachtswijken te volgen.

Epiloog

1 De economische crisis: een onzekere variabele

Maarten Beks, VNG

Een crisis met gevolgen

In deze tweede editie van *Leven in Nederland* zijn wederom ontwikkelingen en perspectieven geschetst op belangrijke maatschappelijke thema's. De economische crisis maakt dat we bij de bespiegelingen dit keer een extra slag om de arm moeten houden. Over de omvang en duur van de crisis valt immers nog weinig met zekerheid te zeggen. Wat wel zeker is, is dat ook de gemeenten de gevolgen van de crisis aan den lijve ondervinden en hun toekomstplannen opnieuw tegen het licht moeten houden.

Wat zijn de gevolgen voor gemeenten?

De economische crisis is voor Nederland en ook de gemeenten uiteindelijk toch nog als een verrassing gekomen. Terwijl in de Verenigde Staten flinke klappen vielen, leken de vooruitzichten voor Nederland lange tijd relatief gunstig. De *Macro Economische Verkenning* van september 2008 gingen nog uit van een groei van 1,25 procent in 2009. In juni 2009 kwam het CPB uit op een krimp van 4,75 procent. De kredietcrisis en de daaropvolgende economische crisis gingen niet aan de open Nederlandse economie voorbij.

Voor inwoners en bedrijven komt de crisis in verschillende gedaanten: mensen verliezen hun baan en raken hun huis niet kwijt, bedrijven kampen met vraaguitval en een overschot aan personeel. Voor gemeenten gaat het om onder meer de groei van het aantal bijstandsgerechtigden en lagere inkomsten uit onroerendezaakbelastingen en bouwleges. Hoewel de beurskoersen zich in het tweede kwartaal van 2009 voorzichtig hebben hersteld en de voorspellingen van het CPB voor de ontwikkeling van de werkloosheid minder ongunstig zijn, zijn de gevolgen van de crisis op de langere termijn nog onduidelijk.

Wat kunnen gemeenten daaraan doen?

De gemeenten hebben gezocht naar mogelijkheden om de effecten van de crisis af te zwakken, vooral door de grote vraaguitval in de bouw te compenseren. De VNG heeft het initiatief genomen voor een inventarisatie van projecten, investeringen

en onderhoudswerkzaamheden, die in de tijd naar voren kunnen worden gehaald. Hiermee wordt een deel van de vraaguitval opgevangen en kan werkgelegenheid voor een deel behouden worden.

De inventarisatie van de VNG is aangeboden aan het kabinet met de vraag om tijdelijke tekorten op de gemeentebegrotingen toe te laten en gemeenten zo extra financiële ruimte te bieden. Om daadwerkelijk een bijdrage te leveren is het nodig dat deze maatregelen tijdig worden genomen, tijdelijk zijn, ingrijpen in de juiste sectoren en geen nadelige bijeffecten hebben. Daarnaast zoekt de VNG samen met de sociale partners en het kabinet naar oplossingen om de arbeidsmarkt gezond te houden. Baanverlies en beroep op WW en bijstand moeten worden voorkomen. Dat vergt een actieve benadering van gemeenten, werkgevers, vakbonden en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De zogenaamde Werkpleinen spelen hier een grote rol. De koppeling tussen UWV, Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en sociale diensten van gemeenten met de arbeidsmarkt leidt tot een betere afstemming van vraag en aanbod. Daarnaast hebben de gemeenten met de minister van SZW afspraken gemaakt om jeugdwerkloosheid tegen te gaan. Er worden plannen uitgewerkt om zoveel mogelijk extra arbeidsplaatsen voor jongeren te creëren. Het kan daarbij gaan om scholing, een gewone baan, een stage, een combinatie van leren en werken of vrijwilligerswerk. Ook is er aandacht voor kwetsbare jongeren met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Wat hebben gemeenten daarvoor nodig?

Om de gevolgen van de crisis enigszins te kunnen beperken, met name in de bouw en op de arbeidsmarkt, hebben gemeenten tijdelijk extra financiële en beleidsruimte nodig. Voor de beleidsruimte van gemeenten is van belang dat de Crisis- en herstelwet snel in werking treedt. Financiële ruimte kan worden gevonden door gemeenten toe te staan in de crisisjaren met een negatieve begroting en meerjarenraming te werken of door tijdelijk soepel om te gaan met de bijdrage van gemeenten aan het maximaal toegestane EMU-saldo voor Nederland. Daarnaast kan het Rijk middelen vrijmaken voor projecten, onderhoudswerkzaamheden en investeringen, die in de tijd naar voren kunnen worden gehaald (inventarisatie VNG). Van de bestedingsimpuls van het kabinet voor de jaren 2009 en 2010 van 6 miljard euro, zal ongeveer 0,7 miljard euro via de gemeentelijke begroting lopen (bijv. schuldhulpverlening en onderwijshuisvesting).

Voor de financiële positie van de gemeenten is ook de ontwikkeling van het gemeentefonds van belang. Over de periode tot en met 2011 zijn afspraken ge-

maakt met het kabinet en hebben gemeenten zekerheid. Verwacht wordt dat het Rijk, na de extra uitgaven in het kader van de crisis, de overheidsfinanciën weer in evenwicht zal willen brengen. Het is onzeker in hoeverre de gemeenten door bezuinigingen vanaf 2012 financieel worden geraakt in het gemeentefonds. Veel hangt af van het tempo waarin de economie zich herstelt.

2 Samenhang en patronen

Bert Bunschoten, CBS

Het accent bij de voorafgaande bijdragen ligt in de meeste gevallen op afzonderlijke thema's. Het gaat over bevolkingsontwikkeling, onderwijs, onveiligheidsgevoel, sociale zorg enzovoort. Geschreven is over landelijke trends, maar vooral over verschillen tussen gemeenten. Vaak is aangegeven hoe gemeenten staan ten opzichte van het landelijk gemiddelde, of er regionale verbanden zijn of verbanden anderszins (bijvoorbeeld gemeenten met vergelijkbare verstedelijking of inwonersaantallen). Waar deze publicatie, en zeker de internettabellen, zich goed voor leent is waar welk verschijnsel het meeste voorkomt of juist het minste. De tabellen bieden een uitstekende gelegenheid om te benchmarken: het vergelijken van gegevens van (buur)gemeenten, gemeenten met ongeveer dezelfde grootteklasse of stedelijkheidsgraad en dergelijke.

Maar is het zo dat voor elk gegeven een ander patroon zichtbaar is? Is er geen enkele samenhang? Natuurlijk is die er wel. Om maar een eenvoudig voorbeeld te noemen: het aantal inwoners in een gemeente hangt nauw samen met het aantal woningen. Maar geldt dit ook voor andere gegevens? In deze bijdrage wordt dieper ingegaan op samenhang tussen verschijnselen. Opgemerkt moet worden dat verbanden alleen gelegd zijn op gemeente- of eventueel buurniveau. Er zijn geen relaties gelegd op persoonsniveau. Als er bijvoorbeeld veel lager opgeleiden zijn en het beroep op een sociale uitkering is in dezelfde gemeente groot dan is niet nagegaan of het om dezelfde personen gaat. Dat duidt echter wel op een samenhang tussen beide gegevens.

Uit hoofdstuk 9 blijkt, dat de verschillen binnen een gemeente vaak nog groter zijn dan tussen de gemeenten. Een gemeente kan voor een bepaald thema gemiddeld scoren, maar meestal zijn er buurten die een heel ander beeld geven. Dat komt

in vrijwel alle gemeenten voor, met name in de grotere stedelijke gemeenten. In de G4 liggen bijvoorbeeld de meeste aandachtswijken, waarbinnen problemen cumuleren. In dezelfde gemeente zijn echter ook buurten met dure (koop)villa's, waar geen sprake is van (een cumulatie van) problemen.

Zoals in diverse bijdragen is genoemd is er vaak, met name in de aandachtswijken, een cumulatie van problemen. In stedelijke gemeenten, met veel niet-westerse allochtonen, is het opleidingsniveau lager en de schooluitval hoger. In diezelfde gemeenten is hierdoor het gemiddelde inkomen en de *arbeidsparticipatie* lager en het beroep op sociale uitkeringen hoger. Ook de uitkeringsduur is langer dan gemiddeld. Het aantal vrijwilligers en de betrokkenheid bij de buurt is lager dan in andere gemeenten. Waarschijnlijk mede daardoor is criminaliteit, de drugsoverlast en het onveiligheidsgevoel groter dan gemiddeld. Wat ook opvalt, is dat er in de grote steden meer dan gemiddeld een tekort is aan AOW-opbouw, waardoor de kans dat mensen na hun 65^e een beroep moeten doen op de bijstand groot is. Gemeenten zien het door dit alles als hun taak, om mede met bewoners, woningcorporaties, provincies en de rijksoverheid de problematiek in samenhang aan te pakken en niet te focussen op één van de oorzaken van de problematiek.

De kooprijzen van woningen zijn in het algemeen het laagst in de perifere gebieden: Noordoost-Groningen, Noord-Friesland, Zeeuws-Vlaanderen en Limburg. Het zijn dezelfde gebieden waar het aantal inwoners het sterkst afneemt of gaat afnemen. Het aanbod van voorzieningen daalt en scholen sluiten of dreigen te sluiten. In deze gebieden is ook meer sprake van vergrijzing dan elders omdat jonge mensen vertrekken naar regio's waar meer werk is. Mede daardoor is het opleidingsniveau lager dan in de rest van het land.

In stedelijke gebieden zijn er meer voorzieningen. De grootte van de basisscholen is in stedelijke gebieden twee keer zo groot als in de landelijke gebieden. Maar ook het aanbod van huisartsen is in stedelijke gebieden veel groter. Daar staat tegenover dat de afstand naar de dichtstbijzijnde huisartsenpraktijk in landelijke gebieden niet zo veel groter is dan in stedelijke gebieden (uitzonderingen daargelaten). In de stedelijke gebieden worden naar verhouding veel woningen afgebroken. Er staan ook veel woningen waar, volgens de bevolkingsadministratie, geen mensen (permanent) wonen.

Opvallend is dat het geboorteoverschot in de G4 het grootste is van heel Nederland. In de grote steden (exclusief de G4) groeit de bevolking door een positief saldo van zowel binnenlandse als buitenlandse migratie.

Criminaliteit, en met name drugscriminaliteit, komt in stedelijke gemeenten in veel grotere mate voor dan in landelijke gemeenten. Het onveiligheidsgevoel is in stedelijke gemeenten dan ook het grootst. In de stedelijke gemeenten is het aantal voortijdig schoolverlaters groter, is de slagingskans kleiner en wordt meer gedaan aan levenlang leren. Het gemiddelde opleidingsniveau is hoger dan in de landelijke gemeenten. De betrokkenheid is kleiner en het aantal onverzekerden groter. Het beroep op sociale voorzieningen (exclusief thuiszorg) is groter en de bijstandsduur is langer, maar desondanks is het aantal vrijwilligers kleiner dan gemiddeld. In de verstedelijkte gebieden is de participatie duidelijk minder dan in de landelijke gemeenten.

Samenhang? Ja!

Het bovenstaande is een greep uit de bijdragen in deze publicatie. Duidelijk blijkt dat veel verschijnselen niet geïsoleerd voorkomen, er is sprake van samenhang. Het ligt dan ook voor de hand dat de (gemeentelijke) politiek de problemen in samenhang aanpakt, zoals blijkt uit diverse bijdragen van de VNG in deze uitgave van *Leven in Nederland*.

Literatuur

- Broek, L. van den, A. de Jong, C. van Duin e.a. (2008), *Regionale bevolkings-, allochtonen en huishoudensprognose 2007-2025*. 's-Gravenhage: PBL en CBS.
- Burgemeesters (2008), Wiettop: burgemeesters bepleiten regulering van achterdeur.
- CBS (2008), *Jaarboek Onderwijs in cijfers 2009*. Voorburg/Heerlen: CBS.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2008), Sectorbeeld realisaties woningcorporaties, verslagjaar 2007. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Delaere, M. (2008), *Gedogen Wiet splitst grensgemeenten*. Deventer: Binnenlands Bestuur.
- Duin, C. van (2009), Bevolkingsprognose 2008-2050: naar 17,5 miljoen inwoners. *Bevolkingstrends* 75(1), p. 15-22.
- Europees Waarnemingscentrum voor Drugs en DrugsVerslaving (EWCDDV, 2008), *Stand van drugsproblematiek in Europa*, jaarverslag 2008.
- Gemeente Deventer (2007), *Wijkactieplan Rivierenwijk. Een extra impuls*, Deventer.
- Haar, D. ter, L. Schreven en M. Rienstra (2008), *Outcomemonitor Krachtwijken*. Nulmeting, Voorburg/Heerlen: CBS.
- Haffner, M., H. Bouwmeester, K. Dol, R. Goetgeluk en P. Neuteboom (2008), *Woonuitgaven 2002-2006 in beeld*. Delft: OTB.
- Hartgers, M.I. en W. Portegijs (2009), Onderwijs. In A. Merens en B. Hermans (red), *Emancipatiemonitor 2008*. 's-Gravenhage: SCP en CBS.
- Hartgers, M.I. (2008). Onderwijs. In K. Oudhof, R. van der Vliet en B. Hermans (red), *Jaarrapport Integratie 2008* (p. 55-85). 's-Gravenhage: CBS.
- Herwijer, L. (2008). *Gestruikeld voor de start. Schoolverlaters zonder startkwalificatie*. 's-Gravenhage: SCP.
- Inspectie voor het Onderwijs (2009), *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2007/2008*. Utrecht.
- Latten, J. en W. van Dijk (2007), Jonge vrouwen hoger opgeleid dan mannen. In: *CBS Webmagazine*, 7 maart 2007.

Lörzing, H., A. Harbers en S. Schluchter (2008), *Krachtwijken met karakter*. 's-Gravenhage: PBL (Planbureau voor de Leefomgeving).

Ministerie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) (2007), *Actieplan Krachtwijken: Van Aandachtswijk naar Krachtwijk*, VROM: 's-Gravenhage.

Ministerie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) (2009), *Rangorde van de 40 wijken*, VROM: 's-Gravenhage.

Roessingh (2008), Minder langdurige bijstand in aandachtswijken in: CBS, *Webmagazine*, 20 oktober 2008.

Schreven, L., M. Rienstra (2008), Outcomemonitor Krachtwijken brengt aandachtswijken in beeld in: CBS, *Bevolkingstrends*, 4^e kwartaal, 2008 p. 42-50.

Trimbos (2008), *Nationale Drugs Monitor 2007*. Utrecht: Trimbos.

Van der Meer, A., O. Boonstra (2006), *Repertorium van Nederlandse gemeenten, 1812-2006*, 's-Gravenhage.

Verhaar, C.H.A. (2009), 'Let's make things better'. *Over het benutten van talenten van ouders, kinderen en professionals*, oratie, 19 juni 2009, 's-Hertogenbosch: Fontys Hogescholen.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (2009), *Vertrouwen in de school*, Den Haag: WRR.

Begrippen

De eerste keer dat een begrip uit onderstaande lijst in een hoofdstuk van deze publicatie voorkomt is deze cursief gedrukt.

Aanvullend pensioen – Uitkeringen van pensioenfondsen en lijfrente-uitkeringen van levensverzekeringsmaatschappijen als aanvulling op de eventuele AOW-uitkering. Het gaat in deze analyse om personen die op 1 januari 2005 in Nederland woonachtig waren en die gedurende heel 2004 de leeftijd van 65 jaar of ouder hadden.

Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) – Wettelijke sociale verzekering die tot doel heeft om de hele bevolking te verzekeren tegen het risico van bijzondere ziektekosten. Het gaat om zware geneeskundige risico's die niet via de normale ziektekostenverzekering verzekerd zijn. Ook voorzieningen van de preventieve gezondheidszorg vallen hieronder.

Allochtonen

- *Allochtonen* – Persoon van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen personen die zelf in het buitenland zijn geboren (de eerste generatie) en personen die in Nederland zijn geboren (de tweede generatie).
- *Westerse allochtonen* – Tot de categorie 'westers' behoren allochtonen uit Europa (exclusief Turkije), Noord-Amerika, Oceanië, Indonesië en Japan.
- *Niet-westerse allochtonen* – Tot de categorie 'niet-westers' behoren allochtonen uit Turkije, Afrika, Latijns-Amerika en Azië met uitzondering van Indonesië en Japan.

Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen – Het betreft uitkeringen volgens de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ).

Basisonderwijs (bao) – Het basisonderwijs is bedoeld voor kinderen van 4-12 jaar. In Nederland is ieder kind verplicht om naar school te gaan vanaf de eerste schooldag van de maand na de vijfde verjaardag. Kinderen mogen echter al naar

de basisschool als ze vier jaar worden. Leerlingen verlaten het basisonderwijs in elk geval aan het einde van het schooljaar waarin zij de leeftijd van 14 jaar hebben bereikt.

Beroepsbegeleidende leerweg (bbl) – Een van de twee manieren waarop een mbo-opleiding in het kader van de WEB (Wet Educatie en Beroepsopleiding) kan worden gevolgd. Bij deze leerweg wordt meer dan 60 procent van de totale opleidingsduur besteed aan werkend leren (stage) in de praktijk van een bedrijf of instelling. De bbl is uitsluitend toegankelijk voor personen van 16 jaar en ouder. Deze leerweg is te vergelijken met het vroegere leerlingwezen.

Beroepsopleidende leerweg (bol) – Een van de twee manieren waarop een mbo-opleiding in het kader van de WEB (Wet Educatie en Beroepsopleiding) kan worden gevolgd. Hierbij wordt 20 tot 60 procent van de totale opleidingsduur besteed aan een stage in de praktijk van een bedrijf of instelling. De opleidingen kunnen als voltijd- en/of als deeltijdonderwijs worden aangeboden.

Besteedbaar inkomen – Het besteedbaar inkomen bestaat uit het bruto-inkomen verminderd met betaalde inkomensoverdrachten zoals alimentatie van de ex-echtgeno(o)t(e), premies inkomensverzekeringen zoals premies betaald voor sociale verzekeringen, volksverzekeringen en particuliere verzekeringen in verband met werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ouderdom en nabestaanden, premies ziektekostenverzekeringen, en belastingen op inkomen en vermogen.

Biblebelt – Dit is een term die gebruikt wordt om de strook gemeenten aan te duiden die van oudsher veel gereformeerde en hervormde inwoners telt. Deze strook loopt van Zeeland via zuidelijk Zuid-Holland en zuidwestelijk Gelderland naar de Veluwe en het westen van Overijssel.

Bijstandsuitkeringen (WWB) – Het aantal algemene bijstandsuitkeringen op grond van de Algemene bijstandswet (Abw) en (met ingang van 1 januari 2004) de Wet werk en bijstand (WWB). Het betreft uitkeringen aan thuiswonenden, dus niet uitkeringen die worden toegekend aan mensen die in instellingen of inrichtingen verblijven.

Bruto arbeidsparticipatie – Dit is de totale beroepsbevolking uitgedrukt als percentage van de potentiële beroepsbevolking. Tot de potentiële beroepsbevolking

wordt de totale bevolking van 15 tot 65 jaar gerekend, uitgezonderd de personen in inrichtingen, instellingen en tehuizen. Tot de beroepsbevolking worden gerekend:

- personen die ten minste twaalf uur per week werken, of
- personen die werk hebben aanvaard waardoor ze ten minste twaalf uur per week gaan werken, of
- personen die verklaren ten minste twaalf uur per week te willen werken, daarvoor beschikbaar zijn en activiteiten ontplooiën om werk voor ten minste twaalf uur per week te vinden.

Buurtten – Gemeenten zijn onderverdeeld in wijken en buurten. Buurten vormen het laagste regionaal niveau en zijn afgebakend vanuit bebouwingsoogpunt of sociaal-economische structuur. Buurten die minder dan tien personen tellen van 15 tot 65 jaar zijn buiten beschouwing gelaten.

Drugsdelicten – Zie misdrijven

Gemiddelde woningwaarde – Voor de bepaling van de gemiddelde woningwaarde is niet gebruik gemaakt van alle WOZ-objecten die als woning zijn getypeerd. De Wet waardering onroerende zaken (WOZ) onderscheidt drie categorieën woningen. Globaal kunnen deze worden omschreven als woningen dienend tot hoofdverblijf, woningen met praktijkruimte en recreatiewoningen en overige woningen. Deze laatste categorie omvat naast recreatiewoningen onder meer garageboxen. Om een zo zuiver mogelijk beeld van de woningmarkt te geven is deze categorie buiten beschouwing gelaten bij het bepalen van de gemiddelde woningwaarde. Daarnaast is van belang op te merken dat boerderijen en andere onroerende goederen waarin wel wordt gewoond, maar die in hoofdzaak worden gebruikt voor niet-woondoeleinden (bijvoorbeeld een winkel met bovenwoning), tot de niet-woningen zijn gerekend.

Geregistreerde drugscriminaliteit – Zie misdrijven

Geregistreerd misdrijf – Zie misdrijven

Groene druk – De verhouding tussen het aantal personen van 0 tot 20 jaar ten opzichte van de personen in de zogenaamde ‘productieve’ leeftijdsgroep van 20 tot 65 jaar.

Grijze druk – De verhouding tussen het aantal personen van 65 jaar of ouder ten opzichte van de personen in de zogenaamde ‘productieve’ leeftijdsgroep van 20 tot 65 jaar.

Hoger onderwijs (ho) – Het ho bestaat uit het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (wo).

Huishoudens

- *Particuliere huishoudens* – Huishoudens die bestaan uit één of meer personen die alleen of samen in een woonruimte zijn gehuisvest en zelf in hun dagelijks onderhoud voorzien. Naast eenpersoonshuishoudens onderscheiden we meerpersoonshuishoudens zonder kinderen (niet-gehuwde paren, echtparen en overige huishoudens) en meerpersoonshuishoudens met kinderen (niet-gehuwde paren met kinderen, echtparen met kinderen en eenouderhuishoudens).
- *Institutionele huishoudens* – Een verzameling van één of meer personen die een woonruimte bewoont en daar bedrijfsmatig wordt voorzien in dagelijkse levensbehoeften. Ook de huisvesting vindt bedrijfsmatig plaats.

Klantenpotentieel

- *Lokaal klantenpotentieel* – Aantal potentiële lokale klanten van de woonkernen (Gf-Fvw) in een gemeente. Het aantal potentiële lokale klanten van een woonkern is gedefinieerd als het aantal klanten dat die kern aantrekt uit alle kernen binnen een straal van 20 kilometer.
- *Regionaal klantenpotentieel* – Aantal potentiële regionale klanten van de woonkernen (Gf-Fvw) in een gemeente. Het aantal potentiële regionale klanten van een woonkern is gedefinieerd als het aantal klanten dat die kern aantrekt uit alle kernen binnen een straal van 60 kilometer.

Verondersteld is dat de lokale/regionale aantrekkingskracht van een kern recht evenredig toeneemt met het kwadraat van het inwonertal en recht evenredig afneemt met het kwadraat van de afstand tot die kern. De som van het aantal potentiële regionale klanten over alle gemeenten is gelijk aan het landelijk inwonertal op 1 januari. Het regionaal klantenpotentieel wordt berekend in het kader van de Financiële verhoudingswet (Fvw).

Laag inkomen – De categorie laag inkomen is bepaald aan de hand van de decielen voor Nederland. Decielen verdelen alle huishoudens in Nederland in 10 even

grootte groepen op basis van hun gestandaardiseerd huishoudeninkomen. De eerste vier decielen (40 procent van de huishoudens) vormen de groep met een laag inkomen. De volgende vier decielen vormen de groep met een midden inkomen en de laatste twee decielen vormen de groep met een hoog inkomen

Lwoo (leerwegondersteunend onderwijs) – Binnen het vmbo is het lwoo bestemd voor leerlingen met achterstanden of gedrags- en motivatieproblemen die met extra begeleiding wel in staat zijn om een vmbo-diploma te behalen. Het lwoo is de opvolger van het individueel voorbereidend beroepsonderwijs (ivbo) en het voortgezet speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (vso-lom).

Matig stedelijk – Zie stedelijkheid

Middelbaar beroepsonderwijs (mbo) – Tot het mbo behoren de beroepsopleidingen volgens de kwalificatiestructuur van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs, die door ROC's, AOC's en vakscholen worden aangeboden. Het mbo onderscheidt vijf opleidingstypen op vier niveaus. De mbo-opleidingen kunnen worden gevolgd via de beroepsopleidende leerweg (bol) en de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). De opleidingen zijn geclusterd in de sectoren landbouw, techniek, economie en zorg en welzijn. Vanaf 2005/'06 is het ook mogelijk om voor een combinatie van twee sectoren te kiezen.

Misdrijven

- *Misdrijf* – Een in de Nederlandse wetgeving specifiek aangeduid strafbaar feit van de ernstige soort.
- *Vermogensmisdrijven* – In de Politiestatistiek worden hiertoe gerekend: valsheidsmisdrijven, eenvoudige en gekwalificeerde diefstallen (uitgezonderd diefstal met geweld), verduistering, bedrog en (schuld)heling.
- *Misdrijven wegens vernieling of tegen de openbare orde* – In de Politiestatistiek worden hiertoe gerekend: vernielingen, misdrijven tegen de openbare orde en het openbare gezag, gemeengevaarlijke misdrijven, discriminatie en schennis der eerbaarheid.
- *Geweldsmisdrijven* – In de Politiestatistiek worden hiertoe gerekend: verkrachting, aanranding, overige seksuele misdrijven (uitgezonderd schennis der eerbaarheid), bedreiging, mishandeling, misdrijven tegen het leven, dood en

lichamelijk letsel door schuld, diefstal met geweld, afpersing en overige geweldsmisdrijven.

- *Geregistreerd misdrijf* – Een in een proces-verbaal van aangifte of ambtshalve opgemaakt proces-verbaal vastgelegd misdrijf.

Niet-stedelijk – Zie stedelijkheid

Niet-westerse allochtonen – Zie allochtonen

Ontgroening – Zie groene druk

Opiumwet – De Opiumwet regelt de opsporing, vervolging en berechting van handelingen die te maken hebben met (verboden) drugsbezit en drugshandel. De wet maakt onderscheid tussen misdrijven en overtredingen. Op grond van de Opiumwet geldt een verbod op het bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren of aanwezig hebben van middelen die genoemd worden op de zogeheten lijst I (harddrugs) en lijst II (softdrugs). Voorbeelden van de hier bedoelde stoffen zijn cocaïne, heroïne, methadon, morfine, opium en hennep.

Paren – Twee op basis van huwelijk, partnerschapsregistratie of samenwoningrelatie bij elkaar behorende personen.

Plattelandsgemeenten – Een niet-stedelijke gemeente, zie ook stedelijkheid.

Potentiële beroepsbevolking – Het deel van de bevolking dat gelet op zijn leeftijd in aanmerking komt voor deelname aan het arbeidsproces.

Particuliere huishoudens – Zie huishoudens

Recreatiewoning – Een tot bewoning bestemd gebouw dat gelegen is op een officieel voor recreatie aangewezen terrein en/of bestemd is voor bewoning gedurende de vakantie.

Retourmigrant – Persoon die, na eerdere vestiging in Nederland vanuit het buitenland, zich weer vestigt in het buitenland.

Schoolgemeente – De populatie omvat de leerlingen/studenten die in een gemeente naar een school voor een bepaald soort onderwijs gaan (bijvoorbeeld basisonderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs). Zij kunnen in een andere gemeente wonen.

Speciaal basisonderwijs (sbao) – Het speciaal basisonderwijs is bedoeld voor kinderen die meer hulp behoeven bij de opvoeding en het leren dan het gewone basisonderwijs kan bieden. Vergeleken met scholen voor basisonderwijs hebben scholen voor speciaal basisonderwijs kleinere groepen leerlingen en beschikken ze over meer deskundigen om de leerlingen met leer- en gedragsproblemen te begeleiden.

Speciale scholen – Speciale scholen zijn bedoeld voor basis- en voortgezet onderwijs aan zeer moeilijk lerende of opvoedbare kinderen, dove en slechthorende kinderen, visueel gehandicapte kinderen, lichamelijk gehandicapte kinderen en langdurig zieken. De leerlingen kunnen op deze scholen blijven totdat ze 20 jaar zijn.

Stedelijkheid

- *Zeer sterk stedelijk* – (Gemiddelde) omgevingsadressendichtheid groter of gelijk aan 2 500 adressen per vierkante kilometer.
- *Sterk stedelijk* – (Gemiddelde) omgevingsadressendichtheid groter of gelijk aan 1 500 en kleiner dan 2 500 adressen per vierkante kilometer.
- *Matig stedelijk* – (Gemiddelde) omgevingsadressendichtheid groter of gelijk aan 1 000 en kleiner dan 1 500 adressen per vierkante kilometer.
- *Weinig stedelijk* – (Gemiddelde) omgevingsadressendichtheid groter of gelijk aan 500 en kleiner dan 1 000 adressen per vierkante kilometer.
- *Niet-stedelijk* – (Gemiddelde) omgevingsadressendichtheid kleiner dan 500 adressen per vierkante kilometer.

Totale pensioeninkomen – De bruto-uitkering AOW en aanvullend pensioen bestaande uit uitkeringen van pensioenfondsen en lijfrente-uitkeringen. Het gaat hierbij om het pensioeninkomen van één- en meerpersoonshuishoudens. Bij meerpersoonshuishoudens was ten minste één lid van het huishouden 65 jaar of ouder gedurende geheel 2004.

Vergrijzing – Zie grijze druk

Vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) – Het vmbo is bestemd voor leerlingen van 12-16 jaar, heeft een duur van vier jaar, en bereidt voor op het middelbaar beroepsonderwijs. Het vmbo kent vier leerwegen (onderwijsprogramma's met een voorgeschreven aantal vakken en een relatief vaststaand eind-examenpakket):

- de theoretische leerweg;
- de gemengde leerweg;
- de kaderberoepsgerichte leerweg;
- de basisberoepsgerichte leerweg (inclusief leerwerktrajecten).

Binnen elke leerweg worden vier sectoren onderscheiden (landbouw, techniek, economie en 'zorg en welzijn'). Vanaf het schooljaar 2002/'03 is het op enkele scholen ook mogelijk om voor een combinatie van deze sectoren te kiezen.

Voortijdig schoolverlater – De cijfers over voortijdig schoolverlaten hebben betrekking op de voortijdige schooluitval van leerlingen uit het (bekostigd) onderwijs gedurende één schooljaar. Deze uitval is gerelateerd aan alle leerlingen die in dat schooljaar onderwijs volgden in het voortgezet onderwijs of in het mbo. De populatie leerlingen behoort tot de Nederlandse bevolking en is aan het eind van het schooljaar nog geen 23 jaar. Bij de interpretatie van de gegevens moet worden bedacht dat geen individuele gegevens beschikbaar zijn van leerlingen in het particuliere onderwijs en dat schoolverlaters later weer kunnen terugkeren in het onderwijs.

Weinig stedelijk – Zie stedelijkheid

Werkloosheidsuitkeringen (WW) – Het aantal werkloosheidsuitkeringen dat aan het eind van de verslagperiode werd verstrekt, de zogeheten lopende uitkeringen. De gepubliceerde aantallen zijn inclusief nuluitkeringen. Uitkomsten over het aantal WW-uitkeringen worden ontleend aan de administraties van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Westerse allochtonen – Zie allochtonen

Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) – Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) ingevoerd. De Wet Voorzieningen Gehandicapten en de Welzijnswet worden ondergebracht bij de WMO. Verder worden bepaalde zorgtaken, zoals de huishoudelijke verzorging en ondersteunende

taken, die voorheen onder de AWBZ vielen, met de invoering van de nieuwe wet gedecentraliseerd en overgedragen aan gemeenten.

Wet werk en bijstand (WWB) – Tot 2004 viel de bijstand onder de Algemene bijstandswet (Abw). Gemeenten declareerden onder deze wet een groot deel van de bijstandskosten bij het Rijk. Met ingang van 1 januari 2004 is de Wet werk en bijstand (WWB) ingevoerd. Met de komst van deze nieuwe wet is de financieringswijze van de bijstand veranderd. De WWB biedt gemeenten de mogelijkheid een eigen beleid te ontwikkelen op het terrein van reïntegratie, sociale activering en bijstandsuitkeringen. Uitgangspunt van het Rijk is om gemeenten te belonen als de bijstandsgerechtigden op de arbeidsmarkt reïntegreren. Het Rijk stelt daarvoor een tweeledig budget beschikbaar, dat bestaat uit een werkdeel en een inkomensdeel. Het werkdeel is geoormerkt en dient te worden besteed aan reïntegratieprojecten. Het inkomensdeel is bestemd voor de bijstandsuitkeringen aan huishoudens. Het gedeelte van het inkomensdeel dat aan het einde van het jaar niet besteed is, mag de gemeente toevoegen aan de algemene middelen. Gemeenten hebben op deze manier een financiële prikkel om bijstandsgerechtigden weer aan het werk te helpen. Daarnaast is een bijstandsgerechtigde sinds de invoering van de WWB verplicht algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. Dat is een verzwaaring ten opzichte van de Abw waarin werd gesproken over passende arbeid.

Wgr-samenwerkingsgebied – Lokalisering van gemeenten per samenwerkingsgebied volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De opgenomen Wgr-indeling telt 42 gebieden.

Wijk – Onderdeel van een gemeente waarin een bepaalde vorm van bodemgebruik of bebouwing overheerst. Een wijk bestaat uit één of meer buurten

Woningen en niet-woningen – Een onroerende zaak dient in hoofdzaak tot woning indien de waarde die op grond van hoofdstuk IV van de Wet waardering onroerende zaken is vastgesteld voor die onroerende zaak in hoofdzaak kan worden toegerekend aan delen van de onroerende zaak die dienen tot woning dan wel volledig dienstbaar zijn aan woondoeleinden. Indien de waarde van de woondelen van een onroerende zaak minder dan 70 procent uitmaakt van de totale waarde van die onroerende zaak, is sprake van een niet-woning voor de OZB.

Woningtypen

- *Eengezinswoningen* – Elke woning die tevens een geheel pand vormt. Hieronder vallen vrijstaande woningen, aaneengebouwde woningen, zoals twee onder één kap gebouwde huizen, boerderijen met woningen en voorts alle rijenhuisen.
- *Meergezinswoningen* – Elke woning die samen met andere woonruimten een geheel pand vormt. Hieronder vallen flats, galerij-, portiek-, beneden- en bovenwoningen, appartementen en woningen boven bedrijfsruimten, voor zover deze zijn voorzien van een buiten de bedrijfsruimte gelegen toegangsdeur.

Woningwaarde – Zie gemiddelde woningwaarde

Woongemeente – De populatie omvat de inwoners van een gemeente die een bepaald soort onderwijs volgen (bijvoorbeeld voortgezet onderwijs, middelbaar of hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs). Zij kunnen in een andere gemeente naar school gaan.

Zeer sterk stedelijk – Zie stedelijkheid