



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Staat van het Bestuur



2016

Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
*Decentraal bestuur in cijfers*

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
*Decentraal bestuur in thema's*

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur



Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 <i>Decentraal bestuur in cijfers</i>
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 <i>Decentraal bestuur in thema's</i>
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

# Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>3</b>	<b>Deel 2 Decentraal bestuur in thema's</b>	<b>82</b>
<b>1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld</b>	<b>5</b>	<b>6. Bestuurskracht en samenwerking</b>	<b>84</b>
<b>Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers</b>	<b>14</b>	6.1 Bestuurskracht	84
<b>2. Gemeenten</b>	<b>15</b>	6.2 Intergemeentelijke samenwerking	86
2.1 Gemeenten en hun inwoners	15	6.3 Openbaar bestuur en economie	89
2.2 Gemeenten en hun bestuurders	20	<b>7. Interbestuurlijke verhoudingen</b>	<b>95</b>
2.3 Bestuurswisselingen	38	7.1 Beleving van interbestuurlijke verhoudingen	95
2.4 Financiën van gemeenten	41	7.2 Veranderende verhoudingen	104
<b>3. Provincies</b>	<b>49</b>	7.3 Circulaires, afspraken, monitoring en toezicht	105
3.1 Provincies en hun inwoners	49	<b>8. Democratie en burgerparticipatie</b>	<b>111</b>
3.2 Provincies en hun bestuurders	50	8.1 Democratie	111
3.3 Bestuurswisselingen	58	8.2 Burgerinitiatieven en democratische waarden	112
3.4 Financiën van provincies	59	8.3 Maatschappelijke initiatieven	114
<b>4. Caribisch Nederland</b>	<b>62</b>	8.4 Ontwikkeling	115
<b>5. Waterschappen</b>	<b>68</b>	<b>9. Publieke dienstverlening</b>	<b>117</b>
5.1 Waterschappen en schaalvergroting	68	9.1 Waardering van publieke dienstverlening	118
5.2 Waterschappen en hun bestuurders	71	9.2 Transparantie	122
5.3 Financiën van waterschappen	79	9.3 Generieke Digitale Infrastructuur (GDI)	123
		9.4 Doorontwikkeling	124
		<b>10. Veilig bestuur</b>	<b>125</b>
		10.1 Aard en omvang van agressie en geweld	125
		10.2 Gevolgen en nazorg	127
		<b>11. Europa en het binnenlands bestuur</b>	<b>129</b>
		11.1 Staatssteun decentrale overheden	129
		11.2 Grensoverschrijdende samenwerking	131
		11.3 Europese fondsen	132



# Inleiding

Het decentraal bestuur staat dicht bij de burgers. Mensen gaan naar hun gemeenten voor hun rijbewijs, huwelijk, bouwvergunning, bijstand of andere diensten. Zij hebben veelvuldig online contact voor afspraken maken, vragen stellen, klachten indienen, et cetera. Provincies, gemeenten en waterschappen voeren ook rijksbeleid uit (medebewind) op diverse terreinen. Denk bijvoorbeeld aan natuurbeheer, mobiliteit, jeugdzorg en vluchtelingenopvang. Een goed functioneren van het decentrale bestuur is dus belangrijk voor ons allen.

## Feiten en trends voor goed bestuur

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) inzicht bieden in de ontwikkelingen bij het decentraal bestuur. Door deze ontwikkelingen te volgen en periodiek een stand van zaken te geven, worden trends zichtbaar. Hiermee kan de beleidsvorming worden onderbouwd en krijgt iedereen die geïnteresseerd is in het decentraal bestuur, nuttige informatie aangereikt.

De Staat van het Bestuur is een tweejaarlijkse trendrapportage waarin feiten en cijfers over de bestuurlijke en financiële ontwikkelingen in het decentraal bestuur centraal staan.

## 10 jaar Staat van het Bestuur

Deze editie is een bijzondere in de reeks. De Staat van het Bestuur bestaat namelijk tien jaar! We overzien de periode 2006 – 2016, een periode van verandering.

Maatschappelijke opgaven worden complexer, raken meer met elkaar verweven en spelen in toenemende mate op het lokale en regionale niveau. Burgers raken meer betrokken bij wat er in hun woon- en leefomgeving gebeurt door digitalisering van de publieke dienstverlening, sociale media en vormen van burgerparticipatie. Decentrale overheden zijn bovendien meer van Europa gaan merken. Daarnaast zet de schaalvergroting in gemeenteland voort, via gemeentelijke herindeling en interbestuurlijke samenwerking.

Dan hebben we het nog niet eens over de decentralisaties in het sociaal domein, die een ingrijpende verschuiving in de taakverdeling tussen de bestuurslagen betekenen.

Het openbaar bestuur beweegt met deze veranderingen mee. De achterliggende periode wordt ook gemerkt door samenwerking en vernieuwing in bestuurlijke relaties.

Intergemeentelijke samenwerking is belangrijker dan ooit en het delen van één ambtelijke organisatie door buurgemeenten is gewoon geworden, terwijl het tien jaar geleden nog niet voorkwam. Het rapport 'Maak verschil' van de Studiegroep Openbaar Bestuur is een stimulans voor (verdere) vernieuwing in bestuurlijke relaties. Een betere afstemming tussen regionale kansen en de bestuurlijke inrichting is te krijgen door inhoudelijke opgaven voorop te stellen, het adaptief vermogen te vergroten door differentiatie, deregulering en dehiërarchisering en verbindingen te leggen tussen domeinen, sectoren en bestuurslagen. Kortom, met goede bestuurders, politici en ambtenaren en in goede samenwerking met bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties.

## Wat mag de lezer verwachten?

De Staat van het Bestuur 2016 beweegt mee. Deze editie heeft een eigentijdser jasje gekregen: compacter, toegankelijker en digitaal vormgegeven. Maar heeft tegelijkertijd veel van zijn vertrouwde elementen behouden.

Het eerste deel '*Decentraal bestuur in cijfers*' biedt een algemeen beeld bij gemeenten, provincies en waterschappen, waarbij ook de stand van zaken in Caribisch Nederland is opgenomen.

Het tweede deel '*Decentraal bestuur in thema's*' besteedt aandacht aan bestuurskracht en (regionale) samenwerking, interbestuurlijke verhoudingen, de positie en betrokkenheid van burgers bij het decentraal bestuur, publieke dienstverlening, veilig bestuur en de betekenis van Europa voor het binnenlands bestuur.

## Inleiding

### 1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld

#### Deel 1 *Decentraal bestuur in cijfers*

### 2. Gemeenten

### 3. Provincies

### 4. Caribisch Nederland

### 5. Waterschappen

#### Deel 2 *Decentraal bestuur in thema's*

### 6. Bestuurskracht en samenwerking

### 7. Interbestuurlijke verhoudingen

### 8. Democratie en burgerparticipatie

### 9. Publieke dienstverlening

### 10. Veilig bestuur

### 11. Europa en het binnenlands bestuur

Omdat deze editie een bijzondere is, wordt het startsein gegeven door het 'Openbaar bestuur in een veranderende wereld'. In het eerste hoofdstuk wordt stilgestaan bij tien jaar Staat van het Bestuur en de veranderingen die zich om ons heen voltrekken.

De decentralisaties in het sociale domein zijn niet als een apart thema in deze editie van de Staat van het Bestuur opgenomen. Feiten en ontwikkelingen rond dit thema worden door het Sociaal Cultureel Planbureau gemonitord en vastgelegd in de jaarlijkse overall rapportage sociaal domein<sup>1</sup>.

#### Meer informatie?

Aan de Staat van het Bestuur 2016 ligt uiteenlopend onderzoek ten grondslag. Het ministerie van BZK wil de rapportage en zoveel mogelijk achtergrondinformatie voor een breed publiek toegankelijk maken. De Staat van het Bestuur 2016, de voorgaande edities en de achterliggende onderzoeksgegevens treft u aan op de Kennisbank Openbaar Bestuur van het ministerie van BZK.

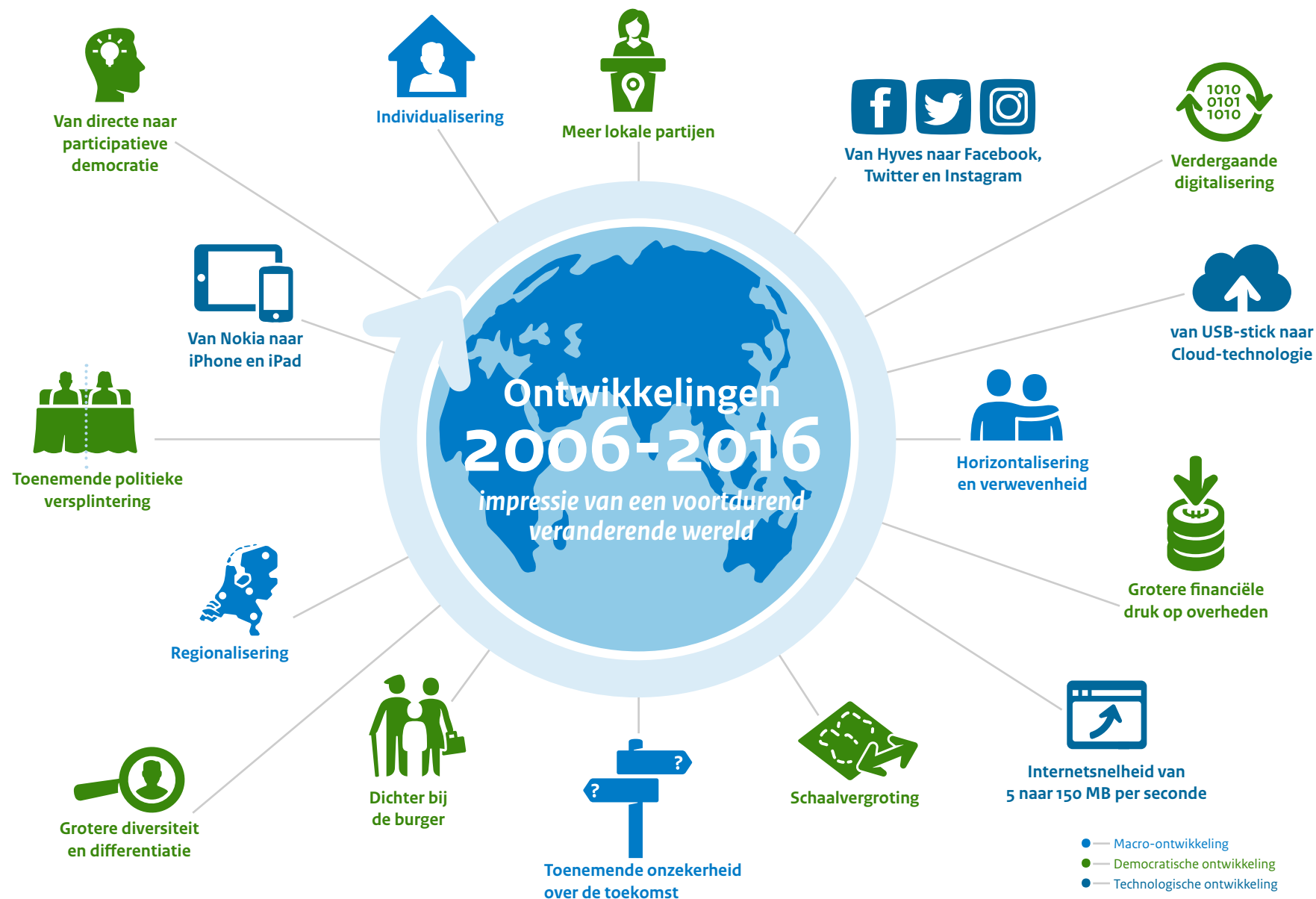
Zie hiervoor: [www.kennisopenbaarbestuur.nl](http://www.kennisopenbaarbestuur.nl)

---

<sup>1</sup> Overall rapportage sociaal domein 2015, Rondom de transitie (SCP, mei 2016)



# 1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld\*



- Macro-ontwikkeling
- Democratische ontwikkeling
- Technologische ontwikkeling

\* Dit hoofdstuk is geschreven door Boudewijn Steur, Clusterhoofd Strategie bij het ministerie van BZK

Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
*Decentraal bestuur in cijfers*

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
*Decentraal bestuur in thema's*

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur

**Laten we even teruggaan naar het jaar 2006. We luisterden met z'n allen naar Rood van Marco Borsato en Hips don't lie van Shakira, volgden gespannen de finale van Sterren op het ijs op televisie en bezochten *Pirates of the Caribbean: Dead Man's Chest* in de bioscoop. Italië werd wereldkampioen voetbal, Ivan Basso won De Giro d'Italia, Floyd Landis leek de Tour de France te winnen en Fernando Alonso werd wereldkampioen in de Formule 1. Orhan Pamuk ontving de Nobelprijs voor de Literatuur, Muhammad Yunus en de Grameen Bank mochten die voor de Vrede in ontvangst nemen. We mochten ook voor de derde keer in vier jaar tijd naar de stembus nadat het kabinet Balkenende II viel na een motie van wantrouwen van D66. Als we deze gebeurtenissen achter elkaar zien, dan lijkt het misschien allemaal niet erg lang geleden.**

De wereld ziet er anno 2016 echter heel anders uit. Laten we eens een aantal domeinen in die afgelopen tien jaar doorlopen, beginnend bij demografie. In 2006 begonnen we ons voor het eerst zorgen te maken over bevolkingsdaling in Nederland, al duurde het toen nog even voor het op de politieke agenda verscheen. De discussie over migratie beperkte zich destijds tot Marokkaanse en Turkse jongens die een huwelijkskandidate in hun land van herkomst zochten en Poolse werknemers die hier (tijdelijk) werk zochten. Met de economie ging het in 2006 na enkele jaren van recessie weer op de weg omhoog. In de MEV was te lezen: "De economie zal naar verwachting dit en volgend jaar groeien met ruim 3% per jaar. Deze groeicijfers hebben we sinds 2000 niet meer meegemaakt. Gunstig is ook dat het herstel breed wordt gedragen". De naderende kredietcrisis lag nog achter de horizon, Goldman Sachs was een van de meest succesvolle investeringsbanken ter wereld. De technologische veranderingen sinds 2006 zijn ook noemenswaardig. In 2006 had u waarschijnlijk nog een Nokia, in ieder geval was dat bedrijf nog marktleider. Zo bestond er tien jaar geleden nog geen iPhone. De iPad liet nog vier jaar op zich wachten. Vrijwel niemand had Facebook in Nederland, iedereen was aan het Hyven. Ook Kamerleden vonden tien jaar geleden social media uit als mogelijkheid om kiezers te binden. Twitter werd in 2006 pas gelanceerd vanuit San Francisco. Destijds kocht je een usb-stick met een capaciteit van 4 GB (destijds het maximum) voor € 70,-. Tegenwoordig koop je een usb-stick van 128 GB voor € 26,-. De internetsnelheid bedroeg destijds gemiddeld ongeveer 5 MB per seconde, nu is dat 150 MB per seconde. En cloud-technologie liet nog een jaar of drie of vier op zich wachten.

Hoewel wij veel gebeurtenissen van tien jaar geleden goed voor de geest kunnen halen, hebben sindsdien ook een aantal fundamentele veranderingen voorgedaan. Tegen die achtergrond willen wij in dit hoofdstuk terugkijken op tien jaar

Staat van het Bestuur. De vraag daarbij is welke veranderingen wij kunnen destilleren uit de Staat, die binnen het openbaar bestuur hebben plaatsgevonden. Voordat wij dat gaan doen, willen wij echter in de eerste paragraaf nog even stilstaan bij een aantal macro-ontwikkelingen die voor het functioneren van dat openbaar bestuur relevant zijn. Het gaat dan om ontwikkelingen die nieuwe uitdagingen met zich meebrengen voor het openbaar bestuur. In de paragrafen daarna zullen wij reflecteren op de trends en ontwikkelingen binnen het openbaar bestuur, waarbij de vraag uiteraard gesteld zal worden: In hoeverre heeft dat openbaar bestuur zich aangepast aan die nieuwe uitdagingen waarvoor het gesteld staat? Wij besluiten dit hoofdstuk met een beknopte appreciatie.

## 1.1 Macro-ontwikkelingen en nieuwe uitdagingen

Hieronder willen wij stilstaan bij vier macro-ontwikkelingen die op de achtergrond spelen van het functioneren van het openbaar bestuur. Deze ontwikkelingen brengen nieuwe uitdagingen met zich mee voor de democratie en het openbaar bestuur. Deze uitdagingen vragen misschien wel nieuwe eisen aan die democratie en openbaar bestuur. Eisen die zich laten vertalen in structuur-, cultuur- en procesmaatregelen.

**Individualisering** – Een eerste macro-ontwikkeling die wij hier willen benoemen is de verdere individualisering in de samenleving. Deze ontwikkeling is al decennia gaande, maar zal – mede door de technologische mogelijkheden – verder voortzetten. De individualisering heeft mede geleid tot ontzuiling, deinstitutionalisering en fragmentatie. Een complicerend element daarbij is de steeds verdergaande differentiëring en segmentering in onze samenleving, het resultaat van de combinatie van oude en nieuwe scheidslijnen in onze samenleving. Vooral in het politieke domein roept deze ontwikkeling een groot aantal nieuwe uitdagingen en vragen op. Zo is het bijvoorbeeld de vraag wat de positie en rol van politieke partijen binnen de democratie zal blijven bij afnemende ledenaantallen. Hoe gaan we om met participatie binnen het publieke domein als deze participatie steeds minder in institutioneel plaatsvindt en op ad-hocbasis? Hoe komen we tot stabiel overheidsbestuur als de fragmentatie in de verkiezingsuitslagen steeds groter wordt?

**Horizontalisering en verwevenheid** – Een tweede macro-ontwikkeling is de toenemende horizontalisering van de samenleving. Daarmee doelen wij onder meer op het ontstaan van een netwerksamenleving, waarin partners steeds meer op basis

Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
*Decentraal bestuur in cijfers*

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
*Decentraal bestuur in thema's*

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur

van gelijkwaardigheid met elkaar moeten samenwerken. Dat heeft ook te maken met de notie dat vraagstukken zo complex zijn geworden dat zij niet vanuit een maatschappelijke partij op te lossen zijn. Dit vraagt om een nieuwe rol van het openbaar bestuur, dat toch gewend was aan een monopoliepositie en een hiërarchische relatie ten opzichte van andere partijen. Het gaat bij de horizontalisering zeker niet alleen om de relaties tussen verschillende maatschappelijke partijen, maar ook tussen mensen onderling. Burgers kijken niet automatisch meer 'naar boven' voor oplossingen, maar pakken zelf initiatief. Zij verwachten ook daarbij een andere rol van de overheid.

**Toenemende onzekerheid over de toekomst** – Een derde ontwikkeling is de toenemende ontwikkeling naar meer onzekerheid over wat de toekomst zal brengen. Het wordt steeds minder eenvoudig om te voorspellen wat de gamechangers van morgen zullen zijn. Hierdoor kunnen nieuwe ontwikkelingen als verandering komen. Dit heeft te maken met de toegenomen acceleratie, vooral van technologische ontwikkelingen. Het heeft ook te maken dat de volatiliteit van ontwikkelingen steeds groter is geworden, mede als gevolg van een grotere verwevenheid in de wereld waardoor de gevolgen van ontwikkelingen elkaar beïnvloeden en vergroten. Dat brengt de uitdaging mee dat het openbaar bestuur in staat is deze ontwikkelingen te (h)erkennen en ook snel en flexibel op in te spelen. Daarvoor moeten de democratie en het openbaar bestuur voldoende responsief en adaptief zijn.

**Regionalisering** – Een laatste macro-ontwikkeling is dat de wereld van organisaties en mensen steeds meer op regionaal niveau plaatsvindt, het daily urban system. Voorheen speelde de wereld van mensen, van bedrijven en van organisaties zich vooral op lokaal niveau, vaak zelfs binnen de gemeentelijke grenzen af. Dat is veranderd, mede door de toegenomen mobiliteit van mensen, maar ook door de toenemende verwevenheid. Het is makkelijker om tussen a en b te reizen; dat geldt voor mensen, maar ook voor goederen en diensten. Daarnaast wordt meer en meer duidelijk dat stedelijke regio's een belangrijke impuls kunnen geven aan innovatie en economische ontwikkeling. Bovendien constateren wij dat tussen de verschillende regio's in Nederland grote verschillen bestaan in de economische en maatschappelijke opgaven die voorliggen. Dat vraagt van de democratie en het openbaar bestuur om zich ook op dat niveau te organiseren.

## 1.2 Ontwikkelingen binnen de democratie en het openbaar bestuur

Als de wereld is veranderd, roept dat de vraag op of het openbaar bestuur ook voldoende is meebewogen – of in ieder geval voldoende in staat is om nog adequaat in te kunnen spelen op de nieuwe uitdagingen die voortkomen uit deze ontwikkeling. Het gaat in dit hoofdstuk te ver om deze vragen tot in de diepte te beantwoorden, maar er kan wel een begin van een antwoord geformuleerd worden door te kijken welke ontwikkelingen wij kunnen afleiden uit tien jaar Staat van het Bestuur. Wij hebben daarbij gekeken naar de volgende thema's.

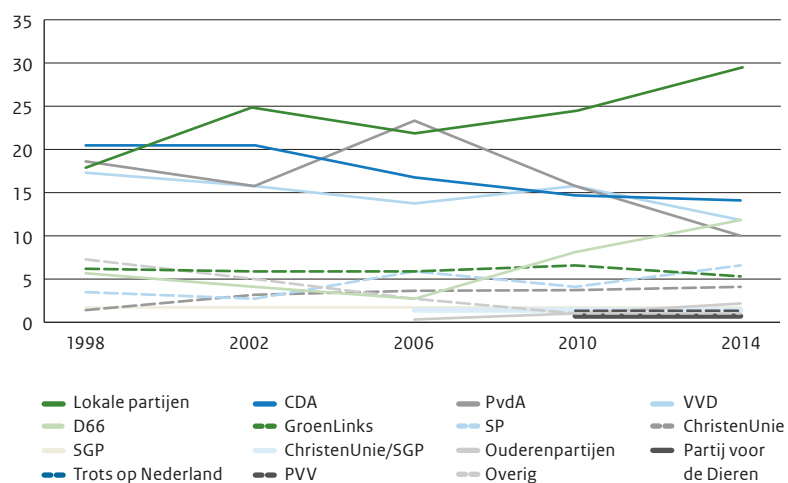
### Politieke versplintering

In de periode 2006-2016 hebben drie verkiezingen voor de gemeenteraad plaatsgevonden: 2006, 2010 en 2014. Bij de drie verkiezingen valt de toenemende politieke versplintering van het lokale politieke landschap op. Deze versplintering doet zich op twee niveaus voor. Op het eerste niveau is duidelijk dat steeds meer partijen deelnemen aan de verkiezingen en vervolgens ook één of meer zetels verwerven. In het algemeen geldt ook dat de traditionele grote volkspartijen kleiner zijn geworden en de kleinere partijen groter. Op het tweede niveau – en dat vloeit uit het eerste – zijn steeds meer partijen nodig om tot een meerderheid in het college van B en W te komen. Deze politieke versplintering is een uitdrukking van de toegenomen individualisering binnen de samenleving: mensen zijn minder geneigd een electorale voorkeur te hebben voor de traditionele, ideologisch gedreven partijen, maar meer te kiezen voor een partij die op dat moment het beste aansluit bij hun individuele voorkeur.

### Meer lokale partijen

Een andere ontwikkeling die wij onderscheiden, is de toenemende betekenis van lokale partijen. Lokale partijen hebben al enige verkiezingen op rij cumulatief het grootste aantal zetels op gemeentelijk niveau. De opkomst en de consolidering van lokale partijen binnen gemeenteland valt voor een gedeelte te verklaren uit het feit dat in een wereld van toenemende verwevenheid en complexiteit, deze partijen zich inzetten op behoud van identiteit en de vertegenwoordiging van de eigen specifieke belangen. Het is een miskennis van de werkelijkheid om alle lokale partijen over één kam te scheren. Er bestaat juist een enorm grote verscheidenheid tussen de lokale partijen, zowel inhoudelijk, in stijl als in organisatorisch opzicht. De toenemende betekenis van lokale partijen geldt niet alleen in omvang, maar kan ook bekeken worden in termen van emancipatie.



**Figuur** Zetelverdeling naar politieke partij na gemeenteraadsverkiezingen 1998-2014

Bron: BMC, 2016.

Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat zij in toenemende mate bestuursverantwoordelijkheid nemen. In de afgelopen tien jaar is een duidelijke stijging waarneembaar van het aantal wethoudersposten. Sinds 2010 leveren de lokale partijen zelfs de meeste wethouders. Voor die tijd waren dat CDA of PvdA. Wel is te zien dat die emancipatie zich niet vertaald heeft in de hoeveelheid burgemeesters van lokale signatuur. Op nationaal niveau is de emancipatie van lokale partijen ook erkend. Dat blijkt bijvoorbeeld doordat binnen de VNG in toenemende mate lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers plaatsnemen in VNG-commissies.

### Democratische vernieuwing

Een derde ontwikkeling is de vernieuwing van de democratie op lokaal en regionaal niveau. Ten aanzien van de representatieve democratie hebben we de afgelopen tien jaar gezien dat de discussie zich vooral concentreerde op een drietal elementen. In de eerste plaats speelde de vraag op welke wijze de democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kon

worden versterkt. Concreet ging het daarbij vooral om de vraag hoe de gemeenteraad sterker betrokken kan worden bij de besluiten die in intergemeentelijk verband worden gemaakt. Gemeenten worstelen met deze vraag. In de afgelopen jaren is de vraag gesteld of de nadruk eigenlijk wel moet liggen op inputlegitimiteit bij intergemeentelijke samenwerking, of dat andere vormen van legitimiteit ook mogelijk zijn – of misschien zelfs beter zouden werken. In de tweede plaats is de wetgevingsprocedure van de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester afgerond. Dat geeft naar de toekomst toe mogelijkheden om over nieuwe aanstellingswijzen van de burgemeester te bepalen. In de derde plaats constateren wij dat de afgelopen jaren de discussie speelde om het aantal volksvertegenwoordigers op lokaal en regionaal niveau te reduceren. Dit heeft in ieder geval geresulteerd in het opheffen van de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam. Anno 2016 lijkt deze discussie echter geluwd te zijn, vooral ook door de nieuwe taken die gemeenten hebben gekregen.

Naast ontwikkelingen in de representatieve democratie zien wij een aantal ontwikkelingen met betrekking tot de directe en participatieve democratie. Daarbij is zichtbaar dat het instrumentarium van de directe democratie aan betekenis heeft ingeboet, zoals de inzet van het referendum. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw bestond de sterke overtuiging dat directe democratie een waardevolle aanvulling kon zijn op de vertegenwoordigende democratie. In de loop van de jaren lijkt de overtuiging te zijn ontstaan dat het misschien minder instrumenten uit de directe democratie moeten zijn en meer instrumenten uit de participatieve democratie. Uit de cijfers blijkt dat er minder referenda plaatsvonden op lokaal niveau. De juridische mogelijkheden voor het houden van referenda zijn in de afgelopen tien jaar ook minder groot geworden. Zo is de mogelijkheid van een burgemeestersreferendum afgeschaft. In de discussie op lokaal niveau gaat het in toenemende mate over hoe de democratie en het openbaar bestuur kunnen aansluiten bij lokale en regionale initiatieven van mensen, zodat hun energie om zich in te zetten binnen het publieke domein geborgd kan worden. Dat is opvallend, omdat de discussie op landelijk niveau nog wel altijd gaat om de inzet van meer directe vormen van democratie.

### Dichter bij de burger

In de afgelopen tien jaar springt de doorgaande trend naar het organiseren van taken in de nabijheid van burgers in het oog. Al enige decennia – vooral sinds de jaren tachtig – is een ontwikkeling ingezet tot meer decentralisaties. De voornaamste argumenten hiervoor zijn als volgt: Ten eerste maken de decentralisaties van taken het mogelijk om meer maatwerk aan burgers te bieden. Lokale en



Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
*Decentraal bestuur in cijfers*

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
*Decentraal bestuur in thema's*

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur

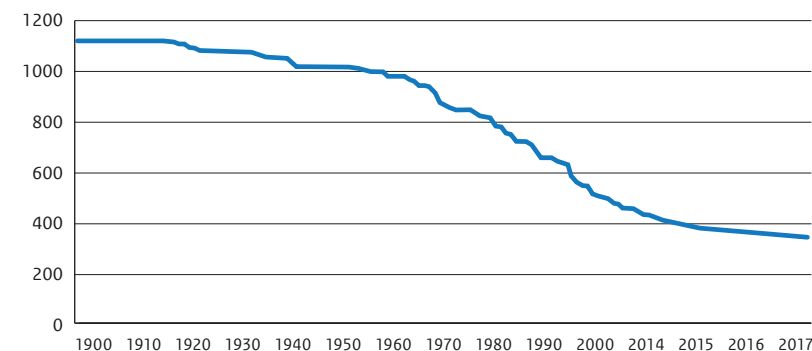
regionale overheden hebben een groter inzicht in de lokale of regionale context en de behoeften van de inwoners, waardoor zij beleid zo gericht kunnen mogelijk kunnen inzetten om tot maatschappelijke oplossingen te komen. Ten tweede dragen decentralisaties bij aan een grotere directe invloed van burgers op de concrete voorziening. Dit kan daarmee ook bijdragen aan een grotere democratische betrokkenheid van burgers.

Ten derde bieden decentralisaties aan overheden een grotere (beleids)ruimte voor de uitvoering van taken. Ten slotte – en dat komt voort uit het laatste argument – kan de uitvoering van taken op lokaal of regionaal niveau effectiever en efficiënter georganiseerd worden. Door decentralisaties van taken kunnen dus kosten worden bespaard.

Decentralisaties van taken hebben in de afgelopen tien jaar plaatsgevonden naar gemeenten en naar provincies. Voor gemeenten hebben de gedecentraliseerde taken vooral betrekking op het sociaal domein. In 2004 betrof dat de taken van de Wet werk en bijstand, in 2007 de taken in het kader van de toenmalige Wmo, maar de grootste decentralisaties vonden plaats in 2015. Op 1 januari werden de taken in het kader van de participatiewet, de jeugdwet en de Wmo2015 gedecentraliseerd. Met deze overheveling van taken heeft tevens een overheveling van € 9 miljard naar gemeenten plaatsgevonden. Deze decentralisaties in het sociaal domein hebben een enorme impact op de positie en het functioneren van gemeenten, waarvan de mate vooral in de komende jaren duidelijk zal worden. Het is echter geen understatement om te stellen dat deze overheveling de grootste bestuurlijke hervorming sinds de Tweede Wereldoorlog is. Voor het takenpakket van de provincies zijn vooral de voorstellen van de commissie Lodders leidend geweest. Het gaat daarbij vooral om taken in het ruimtelijk-economisch domein. Decentralisaties die daar de afgelopen jaren mee zijn gemoeid, zijn de decentralisatie van Natuur in 2014, de decentralisatie van de dienst landelijk gebied in 2015 en van verkeer en vervoer in 2015 (mede als gevolg van de opheffing van de stedelijke regio's).

Het zijn echter niet alleen decentralisaties binnen het openbaar bestuur die de trend markeren. Op sommige beleidsterreinen zijn namelijk juist centralisatiebewegingen in gang gezet. Voor het veiligheidsdomein betreft dat de vorming van een nationale politie. Dat is niet het enige domein. Een voorbeeld is de Wet kinderopvang in 2005, waarbij € 40 miljoen van gemeenten naar het Rijk is overgeheveld, en e-content, waarbij een bedrag van € 8 miljoen van gemeenten naar het Rijk werd overgeheveld.

**Figuur** Ontwikkeling van het aantal gemeenten in Nederland, 1900 - 2017



CBS, 2016.

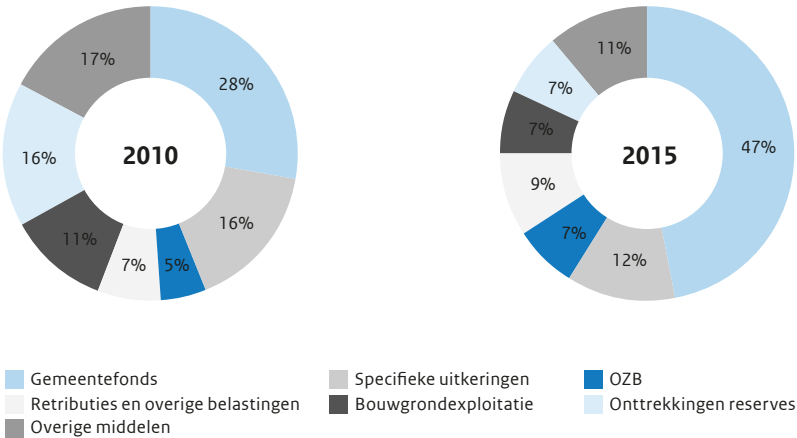
### Schaalvergroting

Gelijktijdig met het organiseren van een grotere nabijheid bij burgers bestaat de trend naar schaalvergroting, met als voornaamste doel het versterken van de bestuurskracht. Uit de cijfers van de afgelopen tien jaar blijkt dat de gemeentelijke schaal toeneemt. Deze toename is zichtbaar op meer niveaus. Allereerst is de bevolking – ondanks regionale schommelingen – in omvang toegenomen. De bevolkingsgroei concentreert zich vooral in de steden. Het is daarbij wel opmerkelijk dat de relatieve omvang van de vier grootste gemeenten kleiner geworden is. Er zijn dus steeds meer grote steden. Daarnaast neemt de schaal van gemeenten ook toe doordat de ontwikkeling van gemeentelijke herindelingen ook in de laatste tien jaar vrijwel onverminderd is doorgezet. Dit laatste vindt plaats ondanks het uitgangspunt sinds 2002 dat herindelingen in principe van onderop tot stand moeten komen. Een derde niveau van toenemende schaalvergroting is de intensivering van samenwerking tussen gemeenten, zeker ook als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein. Maar de trend is ook voor die tijd zichtbaar. Om dit te faciliteren zijn de mogelijkheden om samen te werken uitgebreid in de Wgr. Wel is per 1 januari 2015 daarbij de mogelijkheid tot het vormen van een Wgr-plusregio niet langer mogelijk. De gemeenten in de voormalige plusregio's hebben hun samenwerking – op verschillende manieren – wel gecontinueerd.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Dat is een uitdrukking van een andere trend, namelijk dat intergemeentelijke samenwerking tussen verschillende regio's sterk kan verschillen: het kan de vorm krijgen van een ambtelijke fusie, maar er zijn ook minder zware vormen zichtbaar, zoals een netwerksamenwerking (bijvoorbeeld de U10). Het object van intergemeentelijke samenwerking is in de loop van het afgelopen decennium wel veranderd. Waar in 2006 de meeste samenwerkingsvormen zich richtten op natuur, milieu en afvalverwerking en het minst op ruimtelijke ordening, staan ruimtelijke ordening en milieu anno 2016 als een samenvoeging die het vaakst voorkomt. Ook werkgelegenheid is in vergelijking met 2006 een nieuwe categorie. Dat wekt uiteraard geen verbazing als we de overheveling van taken in het sociaal domein in ogenschouw nemen, die voor een belangrijk deel binnen samenwerkingsverbanden tussen gemeenten worden uitgevoerd. Het is – mede gegeven de decentralisaties in het sociaal domein – aannemelijk dat het belang van intergemeentelijke samenwerking in de komende jaren alleen maar zal toenemen. Het belang van intergemeentelijke samenwerking wordt benadrukt in het rapport 'Maak verschil' van de Studiegroep Openbaar Bestuur, die pleit voor een nauwere samenwerking tussen overheden om de regionale economie te versterken.

**Figuur** Verdeling van inkomstenbronnen van gemeenten, 2010 en 2015



BZK Kennisbank openbaar bestuur, 2016.

### Grotere financiële druk op overheden

Ook op het terrein van de financiën van gemeenten en provincies valt een aantal ontwikkelingen op. Allereerst de inkomsten van gemeenten. In algemene zin kan gezegd worden dat de inkomsten via het gemeentefonds enorm zijn toegenomen. De grootste stijging komt voort uit decentralisaties in het sociaal domein, waarmee de omvang van het gemeentefonds stijgt van € 18,4 miljard in 2014 naar € 27,3 in 2015. De overheveling van de taken in het sociaal domein ging in 2015 echter gepaard met een stevige bezuiniging. De ozb is op dit moment de grootste 'eigen' inkomstenbron van gemeenten. Een andere belangrijke inkomstenbron voor gemeenten was voorheen het grondbeleid, maar sinds het uitbreken van de economische crisis in 2007 blijkt deze vorm van inkomsten juist ook een risico te kunnen vormen.

Het bedrag kan per gemeente sterk verschillen. Een oorzaak hiervan is de verdelingssystematiek van het gemeentefonds, die kostengeoriënteerd is. Dat betekent dat in de verdeling rekening wordt gehouden met een aantal gemeentelijke kenmerken. Het geld in het gemeentefonds wordt verdeeld op basis van maatstaven. In 1960 kende het gemeentefonds vier maatstaven in combinatie met zogenaamde "verfijningen" voor bepaalde taken. Bij de introductie van de Financiële verhoudingswet in 1997 waren er 41 verdeelmaatstaven, in 2003 waren dat er 48, in 2010 60 en in 2015 zijn dat er 92. Gelijktijdig nam het aantal gemeenten af van 572 in 1997 tot 390 in 2016.

De economische crisis heeft een grote impact gehad op lokale en regionale overheden. Vlak na de kredietcrisis bleek dat verschillende overheden financiële kapitalen hadden geplaatst bij risicovolle banken, waarvan Landsbanki in IJsland het bekendst is. Als reactie hierop is in Nederland het schatkistbankieren verplicht gesteld. Op termijn hebben overigens veel betrokken overheden (een deel) van hun tegoeden teruggekregen. De financiële positie van gemeenten is sinds de crisis in 2008 op onderdelen verslechterd. Het eigen vermogen en de solvabiliteit zijn gedaald en de schuldquote is gestegen. Maar dit heeft nauwelijks effect gehad op het weerstandsvermogen van gemeenten. Het aantal gemeenten met een hoge schuldquote of lage solvabiliteit is wel gestegen en dat impliceert een toenemend risico op een verslechterde financiële positie. Dit heeft zich vooralsnog niet vertaald in een stijging van gemeenten die onder preventief toezicht worden geplaatst of die een artikel 12-status hebben. Sterker nog, dit aantal is juist in de afgelopen tien jaar gedaald. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat gemeenten (en provincies) in de jaren vóór de economische crisis voldoende financiële reserves konden opbouwen door hoge accressen, grondexploitatie en de verkoop van nutsbedrijven.

Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
*Decentraal bestuur in cijfers*

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
*Decentraal bestuur in thema's*

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur

## Stabiliteit van het bestuur

Stabiliteit van het bestuur is een belangrijke voorwaarde voor een bestuurskrachtige overheid. Een belangrijke vraag is uiteraard of de stabiliteit van het gemeentelijke bestuur groter of kleiner is geworden. Door de invoering van de dualisering in 2002 zou deze stabiliteit minder groot zijn geworden. In dit hoofdstuk beperken wij ons echter tot de afgelopen tien jaar. Uit de cijfers blijkt dat het aantal afgetreden wethouders in de jaren 2006-2016 relatief stabiel is. Per collegeperiode treden ongeveer evenveel wethouders af. In de eerste twee jaar van de collegeperiode zijn er relatief weinig wisselingen: ongeveer 10-11% van de wethouders treedt dan af. Naarmate de collegeperiode zijn einde nadert, treden meer wethouders af. Doet de omvang van de gemeente er dan nog toe? Het antwoord is niet eenduidig. Middelgrote gemeenten hebben relatief weinig wisselingen, maar juist in de laatst gemeten periode gaat die uitspraak niet op. De conclusie lijkt dus te luiden dat de stabiliteit – ondanks de toegenomen politieke versplintering en opkomst van lokale partijen – niet is afgenomen. Dat zegt iets over het adaptief vermogen van de lokale democratie, namelijk dat zij in staat is om exogene ontwikkelingen op te vangen.

## Interbestuurlijke verhoudingen

De afgelopen jaren heeft er veel gespeeld in de interbestuurlijke verhoudingen. Dat betreft uiteraard de decentralisaties in het sociaal domein, de bezuinigingen die daarmee gepaard gingen, maar ook de vrij plotselinge vluchtelingenproblematiek in 2015 waar overheden – gezamenlijk – een oplossing voor moesten vinden. Binnen die contextuele ontwikkelingen kan op basis van een ervaringsonderzoek naar de interbestuurlijke verhoudingen, gesteld worden dat het denkbeeld en oordeel over de interbestuurlijke verhoudingen zijn verbeterd. Betrokkenen bij Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen geven de interbestuurlijke verhoudingen het hoogste rapportcijfer sinds de start van de belevingsonderzoeken in 2006. De voornaamste reden is een samenwerkingsgericht denken en handelen door de verschillende overheden. Gedeelde belangen en uitdagingen dragen bij aan een goede onderlinge verhouding. Horizontale samenwerking wordt daarbij positiever beleefd dan verticale samenwerking. Wat ook bijdraagt, is het behoud van voldoende beleidsvrijheid om in te kunnen spelen op lokale omstandigheden. Die vrijheid wordt nu door meer betrokkenen ervaren dan voorheen.

Een belangrijk element in de interbestuurlijke verhoudingen zijn de verschillende vormen waarbinnen interbestuurlijk wordt samengewerkt. Daarbij onderscheiden wij vier vormen, die de afgelopen tien jaar gebruikelijk zijn geworden<sup>2</sup>:

1. **Code Interbestuurlijke Verhoudingen** - De Code Interbestuurlijke Verhoudingen bevat afspraken tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Die dragen eraan bij dat er een goed samenspel ontstaat tussen de verschillende medeoverheden, zodat ieder zijn verantwoordelijkheid in het bestel kan waarmaken.
2. **Bestuursakkoorden** - In de bestuursakkoorden worden afspraken gemaakt tussen Rijk, provincies en gemeenten over de opgaven die gerealiseerd moeten worden. De meest recente bestuursakkoorden zijn die van 2007, 2008, 2011 en 2015. De akkoorden bevatten doorgaans een visie op de taken van de verschillende overheidslagen en afspraken over een vermindering van interbestuurlijke lasten en over verschillende thema's in het kader van de bestuurlijke en financiële verhoudingen (onder andere: bestuurskracht en provinciale belastingen).
3. **Ad-hocsamenwerking** - Naast generieke afspraken tussen de bestuurslagen vindt interbestuurlijke samenwerking ook plaats als gevolg van specifieke, bijzondere situaties. Met de gedachte dat gemeenten en regio's hun eigen specifieke opgaven hebben is deze vorm van samenwerking steeds vaker ingezet. Dat hebben wij bijvoorbeeld gezien bij het sluiten van City Deals, waarbij ad-hocsamenwerking plaatsvindt tussen verschillende partijen om specifieke opgaven in stedelijke regio's gezamenlijk aan te pakken. In dit kader kan echter ook gewezen worden op de intensieve samenwerking rond het migratievraagstuk en de decentralisaties in het sociale domein. Ook bij deze vraagstukken werden afspraken tussen bestuurslagen gemaakt rondom een specifiek thema.
4. **Interbestuurlijke ambassadeurs** - Een relatief nieuwe vorm is die van de interbestuurlijke ambassadeur, die op een bepaald domein doorzettingsmacht heeft. Het figuur van een interbestuurlijke ambassadeur staat boven de partijen en probeert tussen de betrokken bestuurslagen te bemiddelen. Het bekendste voorbeeld hiervan is de Deltacommissaris.

<sup>2</sup> Steur, B.F. & Parie-Joosen, L. (2016). Openbaar besturen in beeld. Achtergronddocument. Den Haag: Studiegroep Openbaar Bestuur.

Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
*Decentraal bestuur in cijfers*

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
*Decentraal bestuur in thema's*

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur

## Grotere diversiteit en differentiatie

Een andere ontwikkeling is de toenemende diversiteit in de inrichting en het functioneren van het Nederlandse openbaar bestuur. Deze diversiteit komt voort uit het feit dat economische en maatschappelijke opgaven per regio kunnen verschillen. Het oplossen van die opgaven vraagt om maatwerk. Dat kan alleen geleverd worden als decentrale overheden in hun inrichting en functioneren kunnen differentiëren in hun aanpak en werkwijze. Decentrale overheden gebruiken de ruimte die zij nu al hebben om op verschillende manieren te werken. Dat zagen we hierboven al bij de vormgeving van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. In de ene gemeente wordt gekozen voor een lichte vorm van samenwerking, zoals de U10, terwijl in andere gemeenten juist wordt gekozen voor een zwaardere vorm op basis van de Wgr, zoals in de vormgeving van de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag. Gemeenten geven aan dat zij meer willen experimenteren met vormen die aansluiten bij hun eigen specifieke situatie, zoals blijkt uit het aantal ingediende voorstellen voor de Experimentenwet of zoals vanuit lokale bestuurders wordt aangegeven in opiniestukken.

## Opleidingsniveau

Vanaf 2012 wordt naar het opleidingsniveau van volksvertegenwoordigers en bestuurders gekeken in de Staat van het Bestuur. Dit valt samen met de bredere politiek-maatschappelijke belangstelling voor opleidingsniveau als nieuwe scheidslijn in de samenleving.<sup>3</sup> Het opleidingsniveau van personen werkzaam in het openbaar bestuur lijkt - ook al meten we het nog niet echt lang - steeds hoger te worden. Steeds meer volksvertegenwoordigers en wethouders hebben hoger onderwijs genoten. Doorgaans is dat een hbo-opleiding. Voor burgemeesters geldt dat zij in de meeste gevallen een universitaire opleiding hebben genoten. Opvallend is tevens dat op provinciale schaal het opleidingsniveau van de volksvertegenwoordigers hoger is. Een ruime meerderheid van politici en bestuurders binnen provincies heeft een universitaire achtergrond. Het totaal aantal hoger opgeleiden bedraagt 92%. Helaas hebben we hierbij niet de cijfers kunnen gebruiken van het opleidingsniveau van ambtenaren op gemeentelijk en provinciaal niveau.

<sup>3</sup> Bovens, M. & Wille, A. (2011). Diplomademocratie. Amsterdam: Bert Bakker.

## Verdergaande digitalisering

De impact van de technologische ontwikkelingen van de afgelopen tien jaar is erg groot geweest en uit deze Staat van het Bestuur blijkt dat ook het openbaar bestuur zich hiervan rekenschap geeft. Niet alleen hebben gemeentelijke en provinciale overheden hun communicatie met burgers en bedrijven verder ontwikkeld, maar we zien ook dat deze overheden veel van hun dienstverlening gedigitaliseerd hebben. Uit de cijfers uit de Staat van het Bestuur blijkt niet of de verdere technologisering ook andere consequenties heeft gehad voor het functioneren van het openbaar bestuur. Dat ligt echter wel voor de hand. Er valt bijvoorbeeld aan te nemen dat ook binnen gemeenten en provincies op een andere manier gewerkt wordt als gevolg van de tablets en cloud-technologie. Bovendien is het aannemelijk dat gemeenten en provincies hun werkwijze bij maatschappelijke problemen gekanteld hebben. Gebruiken gemeenten bijvoorbeeld in toenemende mate de mogelijkheden van analytics en big data voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken? Zijn gemeenten in staat om aan de hand van technologische mogelijkheden te komen tot nieuwe, innovatieve methoden om maatschappelijke problemen op te lossen?

## Discussies over het openbaar bestuur

In het afgelopen decennium is de discussie over wenselijke hervormingen in het openbaar bestuur onverminderd voortgegaan. De discussie is door de tijd heen echter wel enigszins van karakter veranderd. Als we door de oogharen naar deze discussie kijken, kunnen we een aantal lijnen onderscheiden. In de eerste plaats gaat de hervormingsdiscussie niet zozeer over het openbaar als zodanig, maar juist veel meer over specifieke aspecten van dat openbaar bestuur. Onderwerpen die hierbij aan de orde kwamen, waren bijvoorbeeld welke taken gedecentraliseerd moesten worden en op welke wijze. Een fundamentele, integrale discussie over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur is in de afgelopen tien jaar minder aan de orde geweest. Een reden hiervoor is misschien wel dat ons denken over openbaar bestuur in relatie tot maatschappelijke opgaven en verschillen is veranderd. In de tweede plaats ging de discussie over het openbaar bestuur in de afgelopen tien jaar sterk over de vraag op welke wijze het (functioneren van het) openbaar bestuur een bijdrage kan leveren aan noodzakelijke besparingen binnen het openbaar bestuur. Veel hervormingsdiscussies hadden dus als achtergrond een specifiek besparingsoogmerk.



Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
*Decentraal bestuur in cijfers*

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
*Decentraal bestuur in thema's*

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur

In het afgelopen jaar is een aantal rapporten verschenen met analyses over het openbaar bestuur en aanbevelingen voor het aanpassen van het bestuur aan de uitdagingen van de toekomst. Uit de rapporten komt het beeld naar voren dat de inhoudelijke opgaven zullen leiden tot een toenemend belang van de regio/intergemeentelijke samenwerking. Met name het advies van de Studiegroep Openbaar Bestuur is aanleiding geweest om in 2016 te starten met een zestal proeftuinen om van onderop en uit de praktijk te leren hoe om te gaan met regionale samenwerking en versterking van de regionale economie. Het is aan het nieuwe kabinet om keuzes te maken over de betekenis van deze rapporten en de veranderingen die dit gaat vragen.

## 1.3 Tien jaar Staat van het Bestuur

In het bovenstaande is gekeken in hoeverre het openbaar bestuur is veranderd tegen de achtergrond van een groot aantal nieuwe uitdagingen voor dat openbaar bestuur. In deze paragraaf willen wij de vraag andersom stellen. Stel je voor dat je alleen kijkt naar de zes verschenen edities van de Staat van het Bestuur, wat zien wij dan eigenlijk? Het is niet toevallig dat voor dit hoofdstuk gekozen is voor een vogelvlucht van de laatste tien jaar door het openbaar bestuur. De ontwikkelingen die in het openbaar bestuur en de lokale democratie gaande zijn, worden zichtbaar in de keuzes die gemaakt worden in de Staat van het Bestuur. Het is dus ook aardig om deze veranderingen ten slotte even neer te zetten.

Het eerste dat opvalt, is de keuze voor nieuwe thema's in de Staat van het bestuur, zoals opleidingsniveau (2010) en bevolkingsdaling (2010). Maar er verdwijnen ook thema's uit de Staat. Waar in de Staat van 2006 nog separaat op de dualisering van het gemeentebestuur werd ingegaan, werd dit thema twee jaar later geïntegreerd binnen andere thema's. Vervolgens komt dualisering als nieuwe relevante context minder voor in de Staat. Een thema dat ook – maar onterecht – uit de Staat van het Bestuur is verdwenen, is de rekenkamer(funcitie) (t/m 2008). Dit blijft een belangrijk thema, zeker nu er meer nadruk wordt gelegd op het aspect van *monitory democracy*.

Er is een geleidelijke uitbreiding van wat in een Staat van het Bestuur moet komen. Langzaam maar zeker wordt datgene wat onder de Staat van het Bestuur valt, breder opgevat. In de eerste edities lag de focus uitsluitend op gemeenten en provincies. Sinds 2010 zijn daar ook de waterschappen bij gekomen. Vanaf 2016 ontbreekt ook Caribisch Nederland niet. Dat is nog best opvallend, want zij

hebben al sinds 10 oktober 2010 de status van openbaar lichaam. Het valt ook op dat er weinig gegevens beschikbaar zijn, behalve een aantal financiële gegevens voor Caribisch Nederland. De vraag is dan natuurlijk wat nog ontbreekt. Het antwoord is uiteraard dat het Rijk en de Europese Unie nog geen plaats hebben gekregen.

De verwachting is dat de cijfers in de Staat in het afgelopen decennium gestandaardiseerd zouden zijn – en daarmee door de tijd vergelijkbaar. Dat blijkt (lang niet) niet voor alle onderdelen het geval te zijn. Voor een aantal onderdelen is duidelijk dat met terugkerende reeksen wordt gewerkt. Dat geldt vooral voor cijfers over het functioneren van het lokaal en provinciaal bestuur op het terrein van de financiën, op het terrein van de mensen binnen het openbaar bestuur of op het terrein van de digitalisering. Er zijn echter onderdelen waar de vergelijking door de tijd een stuk ingewikkelder is. Dat geldt vooral voor het functioneren van de lokale democratie – en dan vooral op het gebied van de directe en participatieve democratie. Daar ontbreekt nog altijd belangrijke informatie.

Ten slotte valt het op dat de Staat van het Bestuur beleidsrijker is geworden. Tien jaar geleden bestond de Staat vooral uit een overzicht van kwantitatieve gegevens over het functioneren van het openbaar bestuur. Eigenlijk werd ook nauwelijks duiding gegeven aan deze cijfers. In de verschillende edities werd langzaam maar zeker vaker duiding gegeven aan de cijfers, maar ook werden conclusies getrokken en voorstellen gedaan hoe een bepaalde trend verder ontwikkeld zou worden of gekeerd zou kunnen worden.

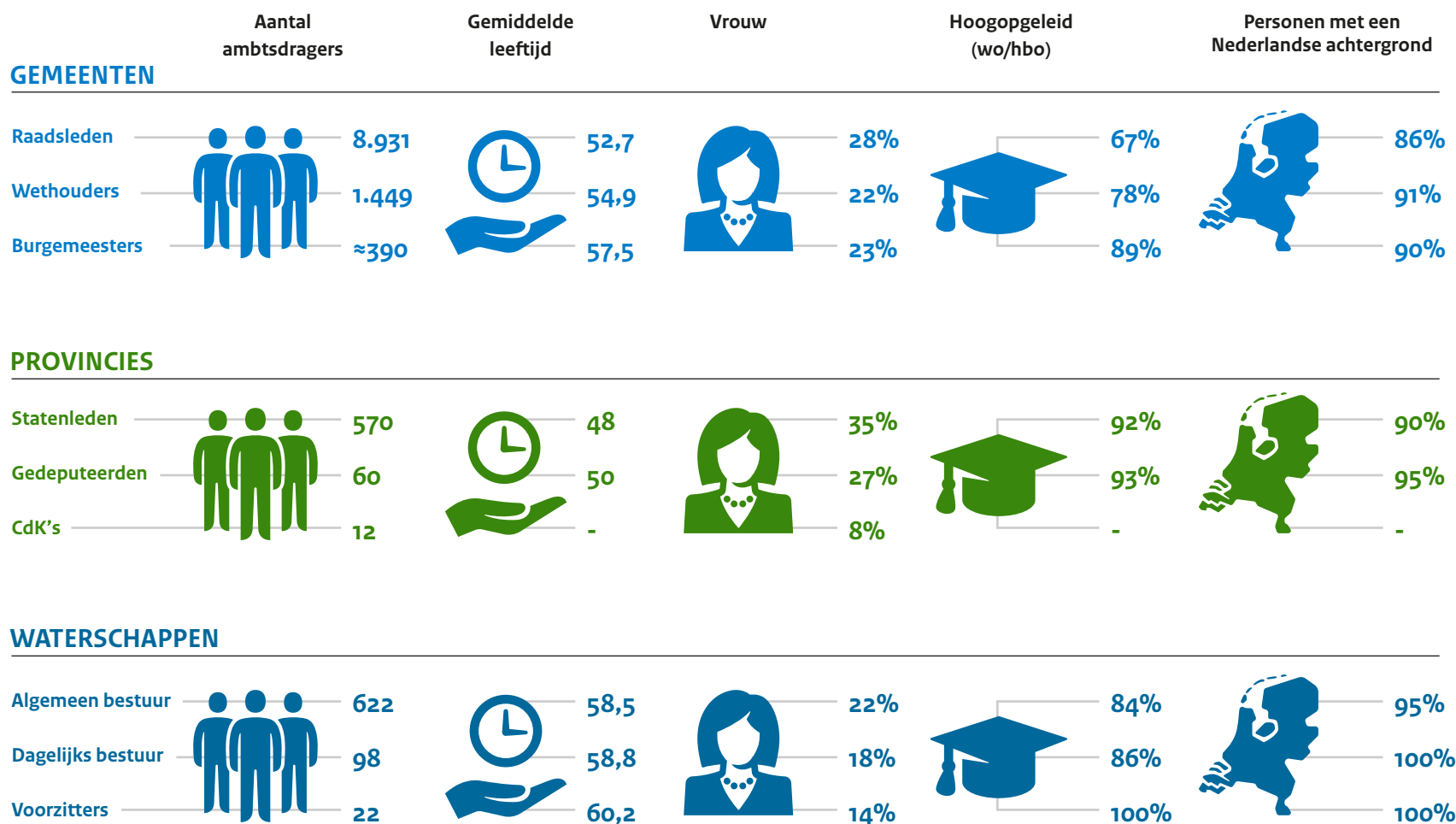
## Tot slot

De Staat van het Bestuur bestaat een decennium. Tien jaren van veranderingen in het openbaar bestuur. Is er nu veel veranderd? Het is een kwestie van waardering. De een zal de cijfers bekijken en zeggen dat er veel is veranderd in het openbaar bestuur, een ander aanschouwt dezelfde cijfers en zal juist zeggen dat er zo weinig is veranderd. Beide perspectieven zijn waar. Het is onterecht om te stellen dat het openbaar bestuur niet verandert. Het openbaar bestuur is een uitdrukking van de tijd en past zich dus ook aan. Het is echter ook onterecht om te stellen dat het openbaar bestuur zich optimaal aanpast aan de veranderende omstandigheden. Wat zou daar voor nodig zijn? De veranderende wereld vereist een aantal interventies in het openbaar bestuur. Deze interventies moeten vooral gericht zijn op het creëren van adaptiviteitsvermogen in het openbaar bestuur, zodat het openbaar bestuur het vermogen heeft zich voldoende aan te passen aan de normen van deze tijd.

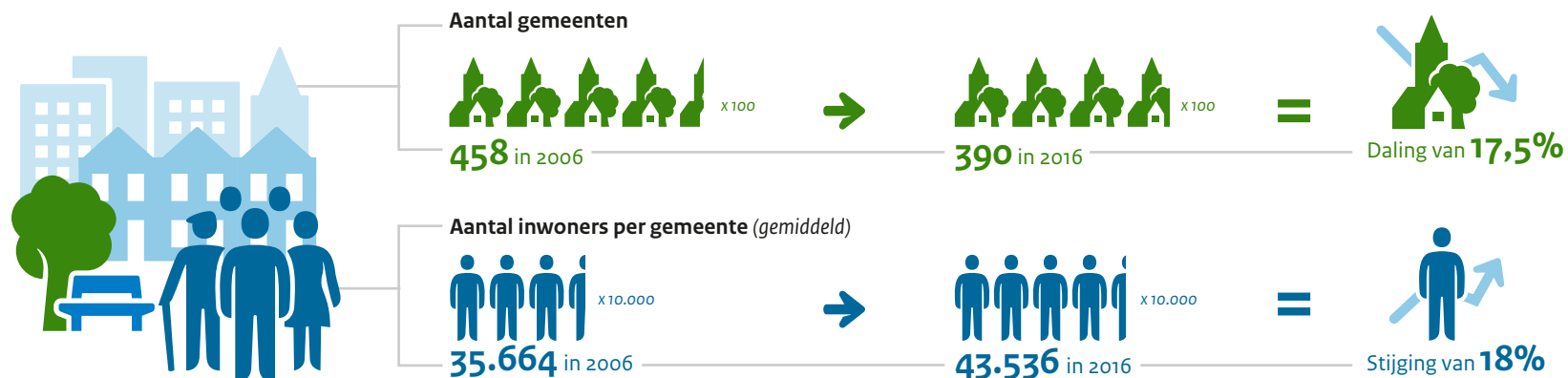
# Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers

## Gemeenten, Provincies en Waterschappen in 2016

Aantallen en profielschets van de decentrale bestuurders



## 2. Gemeenten



### 2.1 Gemeenten en hun inwoners

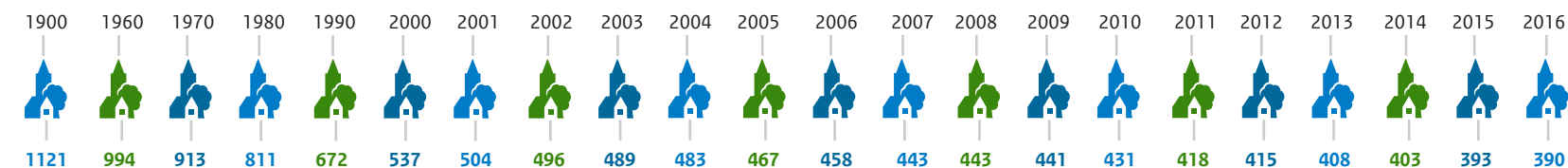
Rond het thema 'Gemeenten en hun inwoners' zijn twee trends in Nederland zichtbaar. Eén daarvan is het proces van bestuurlijke schaalvergroting door gemeentelijke herindelingen en intensieve samenwerking op het regionaal niveau en de andere is de demografische transitie. Wat we zien, is een daling van het aantal gemeenten als gevolg van samenvoeging en herindeling van gemeenten. Hierdoor zijn gemeenten met minder dan 5.000 inwoners zeldzaam geworden. Een herindeling biedt kansen op het terrein van bestuurskracht, effectiviteit, efficiency en dienstverlening aan de burger. Het kan echter ook leiden tot een grotere afstand tussen burger en bestuur. Wat we ook zien is dat vergrijzing en individualisering voortzetten en het aantal eenpersoonshuishoudens toeneemt. Gemeenten staan mede hierdoor voor veranderde opgaven. Opgaven die vaak een aanpak op regionaal niveau vereisen. Zo hebben steeds meer gemeenten te maken met bevolkingskrimp en de gevolgen daarvan. Dit wordt in goede banen geleid door interbestuurlijke samenwerking. In dit kader zijn het meerjarige Actieplan Bevolkingsdaling en de conclusies van de Studiegroep Openbaar Bestuur relevant. Doel is om een betere aansluiting te krijgen van de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur bij de huidige en toekomstige maatschappelijke en economische opgaven. De inhoudelijke opgave staat hierbij centraal.

Voor gemeenten is het inwonertal en de ontwikkeling ervan belangrijk, omdat het bepalend is voor veel zaken. Een groei of krimp van het inwonertal is bijvoorbeeld van invloed op het benodigde aanbod van woningen, arbeidsplaatsen en voorzieningen. En de uitkering van het Gemeentefonds wordt vastgesteld aan de hand van verdeelmaatstaven waaronder het aantal inwoners.

#### Daling aantal gemeenten door samenvoegingen

Al lange tijd is er in Nederland een proces van bestuurlijke schaalvergroting aan de gang. Het aantal gemeenten is in de loop van de tijd verminderd. In de eerste helft van de twintigste eeuw verliep deze daling nog langzaam (met gemiddeld twee gemeenten per jaar tussen 1900 en 1960). Maar als gevolg van het samenvoegen van kleine gemeenten tot of bij grotere gemeenten is deze daling aanzienlijk sneller verlopen (met gemiddeld negen gemeenten per jaar tussen 1960 en 2016).



**Figuur** Ontwikkeling van het aantal gemeenten 1990 - 2016

\* Peildatum voor de gegevens in de tabel is 1 januari van het betreffende jaar.

Bron: CBS.

In de periode 2000 – 2016 is het aantal gemeenten als gevolg van gemeentelijke herindelingen met 147 afgenomen. Een deel van deze afname is het gevolg van een herindelingoperatie in de provincie Overijssel tussen 2000 en 2001. In die tijd zijn 33 gemeenten opgeheven. In andere jaren schommelt de daling van het aantal gemeenten sterk: van bijvoorbeeld geen opheffingen (2007-2008) tot vijftien in 2006-2007.

Op 1 januari 2017 telt Nederland nog 388 gemeenten. De verwachting is dat in de jaren daarna het aantal gemeenten wederom snel zal dalen.

### Beleidskader gemeentelijke herindeling

Het kabinet heeft een beleidskader gemeentelijke herindeling, waarin weergegeven wordt hoe gemeentelijke herindelingen worden beoordeeld en getoetst. Iedere gemeentelijke herindeling is uniek, en per geval is er een afweging nodig op basis van de lokale en regionale omstandigheden, ontwikkelingen en context. Het kabinet toetst deze afweging in ieder geval aan de volgende vijf criteria:

- Draagvlak;
- Interne samenhang (dorps- en kernenbeleid);
- Bestuurskracht;
- Evenwichtige regionale verhoudingen;
- Duurzaamheid.

Sinds het beleidskader voor gemeentelijke herindelingen uit 2002 is het uitgangspunt dat herindelingen van onderop tot stand moeten komen. Dat betekent dat herindelingen in principe geïnitieerd worden door een besluit van de betrokken gemeenteraden. In bijzondere gevallen neemt de provincie het initiatief.

Bijvoorbeeld in het geval dat de bestuurskracht van een gemeente zo verzwakt is door bestuurlijke en financiële problemen, dat lokale taken blijven liggen. In 2013 is het beleidskader voor het laatst herzien.

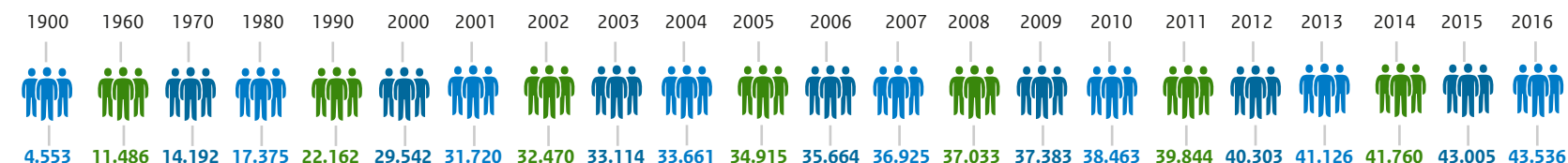
In 2015 heeft het kabinet een aanvulling op het beleidskader gestuurd aan de Tweede Kamer over de toepassingscriteria van een bijzondere manier van herindelen: de 'lichte samenvoeging'. Waar bij een 'reguliere' samenvoeging de betrokken gemeenten worden opgeheven en een nieuwe wordt ingesteld, wordt bij een lichte samenvoeging ten minste één gemeente niet opgeheven. Hierdoor blijven de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan opheffing voor (ten minste) één van de betrokken gemeenten achterwege. Er is in dat geval sprake van twee aanvullende criteria:

- Er is overeenstemming tussen de gemeenten over toepassing van de variant 'lichte samenvoeging'.
- Er zijn afspraken over de rechtspositie van het personeel.

In alle gevallen worden er in het jaar voorafgaand aan de herindeling herindelingsverkiezingen georganiseerd.

### Schaalvergroting bij gemeenten

In de periode 2000 – 2016 is het gemiddeld aantal inwoners per gemeente met bijna 50% gestegen als gevolg van de gemeentelijke herindeling en bevolkingsgroei. Een gemiddelde gemeente in ons land telt nu 43.536 inwoners. Ter vergelijking: in 1900 was dit 4.553, in 1960 11.486 en in 2000 29.542.

**Figuur** Gemiddeld inwonertal per gemeente, 1960-2016

\* Peildatum voor de gegevens in de tabel is 1 januari van het betreffende jaar.

Bron: CBS.

Het aantal kleine gemeenten is met de jaren afgenomen. In 1900 had 82% van de gemeenten minder dan 5.000 inwoners. In 1960 was dit al teruggelopen tot 56% en in 2016 zijn er nog vijf gemeenten met een dergelijke omvang in Nederland te vinden.

De geografische spreiding van de inwoners van Nederland is veranderd. In 1900 woonden 1.137.000 inwoners in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (G4): dat was 22% van de bevolking. In 1960 woonden ruim twee keer zoveel inwoners in de G4 en was dit aandeel nog steeds 22% van de bevolking. Daarna nam het aandeel van de Nederlandse bevolking in de G4 af. Het aandeel lijkt zich de laatste jaren te hebben gestabiliseerd op 13,3 % per 1-1-2012 en 13,7% per 1-1-2016.

### Gevolgen van schaalvergroting

Hoewel de redenen voor gemeenten om te kiezen voor een herindeling verschillen, speelt bestuurskracht vaak een rol (zie paragraaf 6.1). Een gemeente heeft soms meer ambities dan zij zelfstandig kan waarmaken. Of er wordt geconstateerd dat het moeilijker wordt om op kleine schaal gemeentelijke taken te blijven uitvoeren of voorzieningen aan te bieden aan inwoners. De effecten van een herindeling hangen dan ook samen met de door de gemeenten op voorhand geformuleerde doelstellingen en de gemeentelijke opgaven waarvoor herindeling een oplossing kan bieden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan economische of maatschappelijke opgaven, de positie van een gemeente in relatie tot medeoverheden en andere partners of het verminderen van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie.

Gemeentelijke schaalvergroting heeft ook gevolgen voor de nabijheid van het lokale bestuur en de betrokkenheid van inwoners bij de gemeente. Het Centraal Planbureau heeft in 2014 onderzocht wat het effect is van gemeentelijke herindelingen op de werking van de representatieve democratie. De analyse duidt erop dat dit een punt van aandacht is voor de nieuwe gemeente. Enerzijds biedt een herindeling dus kansen op het terrein van bestuurskracht, effectiviteit, efficiency en dienstverlening aan de burger. Anderzijds kan een herindeling ertoe leiden dat de afstand tussen burger en bestuur toeneemt.

Om de betrokkenheid van inwoners bij het bestuur te vergroten, kan worden gedacht aan een actief dorps- en kernenbeleid. Een praktijkvoorbeeld hiervan is de gemeente Súdwest-Fryslân. In deze herindelingsgemeente met 74 kernen bestond - bij zowel voor- als tegenstanders van de fusie - tijdens het fusieproces de zorg dat door de schaalvergroting de afstand tussen bestuur en burger zou vergroten. Daarom heeft het nieuwe gemeentebestuur ingezet op de ontwikkeling van een dorps- en kernenbeleid. Per kern is een wethouder of ambtelijke dorpscoördinator aangewezen. Uit het evaluatieonderzoek van de herindeling Súdwest-Fryslân blijkt dat deze aanpak wordt gewaardeerd. Gemeenten hebben dus te maken met een zogenaamde dubbelopgave wanneer een herindeling wordt overwogen: enerzijds zal de schaal waarop (nieuwe) opgaven en kansen zich voordoen goed moeten aansluiten op de schaal van beleidsontwikkeling, anderzijds dient het lokale bestuur ook in de toekomst nabij, betrokken en benaderbaar te zijn.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur



Tabel Aantal gemeenten verdeeld naar grootteklasse o.b.v. inwonertal, 2010-2016

Aantal inwoners (per 1 jan.)	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
Minder dan 5.000 inwoners	6	1%	6	1%	6	1%	6	2%	6	20%	6	2%	5	1%
5.000 tot 20.000 inwoners	165	38%	150	36%	146	35%	136	33%	131	33%	119	30%	118	30%
20.000 tot 50.000 inwoners	191	44%	191	46%	190	46%	193	47%	192	48%	192	49%	191	49%
50.000 tot 100.000 inwoners	43	10%	46	11%	47	11%	46	11%	44	11%	45	11%	45	12%
100.000 of meer inwoners	26	6%	25	6%	26	6%	27	7%	30	7%	31	8%	31	8%
Totaal	431	100%	418	100%	415	100%	408	100%	403	100%	393	100%	390	100%

Bron: CBS.

Bevolkingstransitie

Door de toegenomen levensverwachting en immigratie verwacht het CBS dat Nederland over dertig jaar meer dan 18 miljoen inwoners heeft, die ruim 8,5 miljoen huishoudens vormen. De toegenomen levensverwachting in combinatie met de naoorlogse geboortegolf uit zich in ontgroening en vergrijzing.

Grijs , groen, groei en krimp

Nederland vergrijsd en dit heeft effect op de woningmarkt, onderwijs, voorzieningen, arbeidsmarkt, zorg en bereikbaarheid. In 2015 is 26% van de huishoudens 65+. Over dertigjaar is dat 40% en hiervan zal het merendeel zelfs 75+ zijn<sup>4</sup>.

Vergrijzing en individualisering betekenen een toename van het aandeel eenpersoonshuishoudens (>40% in 2045). De bevolkingsgroei is niet evenredig verdeeld over Nederland. In de laatste twintigjaar kregen steeds meer regio's te maken met bevolkingskrimp. Veel stedelijke gebieden blijven echter groeien, terwijl de landelijke gebieden vaker krimpen. Bij deze ontwikkeling spelen de verhuispatronen van jongvolwassenen een belangrijke rol. In de meeste Europese landen bestaan bevolkingsgroei en -krimp naast elkaar, ook in ons land.<sup>5</sup> Langzaam maar zeker krijgen meer regio's in Nederland met een bevolkingsdaling te maken. Tussen 1995 en 1999 was de bevolking in 16% van de gemeenten gedaald. In de afgelopen vijf jaar (2010–2014) was dat bij ruim een derde van de gemeenten het geval.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Bron: Abf, Primos 2016

<sup>5</sup> Bron: Eurostat, 2015

<sup>6</sup> Bron: CBS, 2015

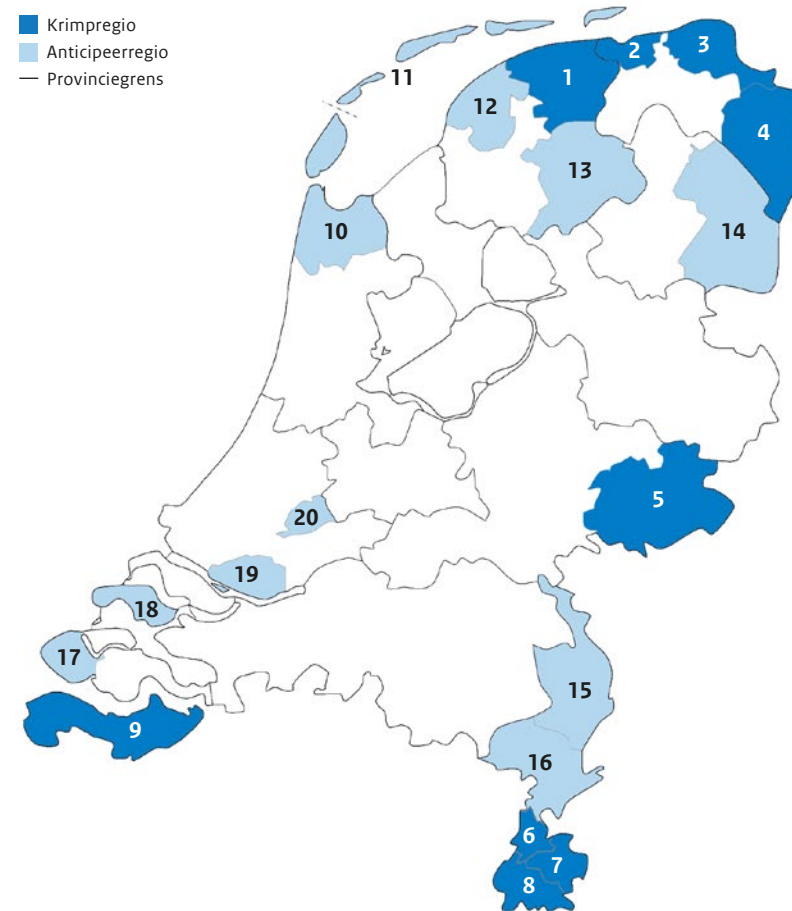
Aandacht voor de gevolgen van krimp: de regio centraal

Bevolkingskrimp is in de afgelopen twintigjaar veranderd van een lokaal naar een regionaal verschijnsel. Deze structurele verandering op regionale schaal heeft, in combinatie met ontgroening en vergrijzing, verstrekende gevolgen voor wonen, werk, onderwijs, ruimte, zorg- en welzijnsvoorzieningen. De bevolkingssamenstelling verandert en daarmee ook de wensen en behoeften van burgers. Om deze redenen is er in de loop van de tijd meer aandacht gekomen voor de gevolgen van de ‘demografische transitie’.

Er zijn in Nederland gebieden gedefinieerd die zich onderscheiden in zogenoemde ‘krimpregio’s’ en ‘anticiperregio’s’. Dit zijn gebieden waar een structurele bevolkingsdaling al merkbaar is en gebieden waar in de toekomst sprake zal zijn van bevolkingsdaling. Zie figuur.



**Figuur** Krimp- en anticipeerregio's in Nederland



**Krimpregio's:** 1-Noordoost Fryslân, 2-De Marne, 3-Eemsdelta, 4-Oost-Groningen, 5-Achterhoek, 6-Westelijke Mijnstreek, 7-Parkstad, 8-Maastricht-Mergelland, 9-Zeeuws-Vlaanderen  
**Anticipeerregio's:** 10-Kop van Noord-Holland, 11-Friese Waddeneilanden, 12-Noordwest Fryslân, 13-Zuidoost Fryslân, 14-Oost-Drenthe, 15-Noord-Limburg, 16-Midden-Limburg, 17-Walcheren, 18-Schouwen-Duiveland, 19-Hoeksche Waard, 20-Krimpenerwaard

In de periode tot 2045 daalt het aantal huishoudens in topkrimpregio's met 48.000. Hier gaat het om de gevolgen van de transitie aan te pakken, ongewenste effecten te beperken en kwaliteit in de regio toe te voegen. Het streven is de regio's op duurzame wijze te blijven ontwikkelen.

In 2009 is het eerste (Interbestuurlijk) Actieplan Bevolkingsdaling opgesteld. Hierin lag het accent op agendering en bewustwording van de problematiek. Ondertussen verschoof het accent naar programmering, uitvoering en beleidsverankering. Dit was de aanleiding tot een nieuw Actieplan Bevolkingsdaling. Het voortouw blijft bij de (gemeenten in) krimp- en anticipeerregio's. Bovenlokale afstemming en samenwerking is hierbij belangrijk. Daar waar (landelijke) wet- en regelgeving aan de orde is, is het Rijk aan zet. Onmisbare partners bij een effectieve aanpak van de gevolgen van bevolkingsdaling zijn ook de maatschappelijke organisaties als woningcorporaties, onderwijs- en zorginstellingen, bewoners en bedrijven.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

## 2.2 Gemeenten en hun bestuurders

*In het hoofdstuk 'Gemeenten en hun bestuurders' is het proces van bestuurlijke schaalvergroting te zien aan een geleidelijke daling van het aantal gemeenteraadsleden en wethouders in Nederland. In de gemeenteraden zien we een mix van nieuwkomers en geroutineerden. De gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders weerspiegelen de bevolking in die zin dat de leden en wethouders een uiteenlopende maatschappelijke en economische achtergrond hebben. De gemeenteraden en colleges zijn echter eenzijdiger wat betreft de persoonskenmerken van hun leden: het profiel 'hoogopgeleid, man en met een Nederlandse achtergrond' voert nog steeds de boventoon. Bij de grotere gemeenten is overigens een ontwikkeling naar een diverser profiel te signaleren (met onder andere jongere en van buiten de raad afkomstige wethouders). Diversiteit is in de loop van de jaren het kenmerk van de partijpolitieke samenstelling van de gemeentelijke besturen geworden. Lokale partijen zijn gegroeid en kleuren sinds 2014 ruim een derde van de raden. 2014 is ook het jaar dat 'afrekende' met de dominantie van enkele landelijke partijen. Onze gemeenten hebben burgemeesters die vrijwel allemaal hoogopgeleid en zeer ervaren bestuurders zijn. De burgemeesters worden sinds 1998 door veelal dezelfde politieke partijen geleverd. Al jaren wordt er landelijk debat gevoerd over de benoemingswijze van de burgemeester.*

Gemeentebesturen worden gevormd door raadsleden, wethouders en burgemeesters. Raadsleden zijn gekozen volksvertegenwoordigers en bepalen in de gemeenteraad de hoofdlijnen van het bestuur. De burgemeester is voorzitter, maar geen lid van de raad. Dit betekent dat de burgemeester niet deelneemt aan stemmingen. Hij of zij kan vanuit zijn/haar eigen portefeuille of wettelijke taken wel onderwerpen in de raad inbrengen. De taken, bevoegdheden en rolverdeling van de gemeentelijke bestuursorganen is geregeld in de Gemeentewet en in de Wet dualisering gemeentebestuur.

### Raadsleden

De gemeenteraad vormt het algemeen bestuur van de gemeente. De taken van de raad worden kortweg geduïd als: volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle. De raad stelt de kaders voor en controleert het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester, die verantwoording verschuldigd zijn aan de raad.

### Aantal raadsleden

In de Gemeentewet is bepaald hoeveel raadsleden een gemeente mag hebben op basis van het inwonertal. Naarmate de gemeente groter is, is er een groter aantal raadszetels. Het aantal burgers dat vertegenwoordigd wordt door een raadslid neemt toe naarmate gemeenten groter zijn. Zo kan een raadslid van een grote gemeente tien keer zoveel mensen vertegenwoordigen als een raadslid van een kleine gemeente.

De algemene trend is dat het totaal aantal raadsleden geleidelijk aan daalt als gevolg van gemeentelijke herindelingen. Sinds 1998 is aantal raadsleden met 14% gedaald, van 10.349 tot 8.931 raadsleden in 2016. Zie tabel<sup>7</sup>.

**Figuur** Aantallen raadsleden verdeeld naar grootteklasse van gemeenten, 2016

Inwonertal gemeente	Aantal raadsleden	Aantal burgers per raadslid
Minder dan 3.000 inwoners	9	<333
3.001 tot 6.000 inwoners	11	272-545
6.001 tot 10.000 inwoners	13	461-769
10.001 tot 15.000 inwoners	15	666-1.000
15.001 tot 20.000 inwoners	17	882-1.176
20.001 tot 25.000 inwoners	19	1.052-1.315
25.001 tot 30.000 inwoners	21	1.190-1.428
30.001 tot 35.000 inwoners	23	1.304-1.521
35.001 tot 40.000 inwoners	25	1.400-1.600
40.001 tot 45.000 inwoners	27	1.481-1.666
45.001 tot 50.000 inwoners	29	1.551-1.724
50.001 tot 60.000 inwoners	31	1.612-1.935
60.001 tot 70.000 inwoners	33	1.818-2.121
70.001 tot 80.000 inwoners	35	2.000-2.285
80.001 tot 100.000 inwoners	37	2.162-2.702
100.001 tot 200.000 inwoners	39	2.564-5.128
Meer dan 200.000 inwoners	45	>4.444

Bron: Gemeentewet en eigen berekening ministerie van BZK op basis van gegevens van Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC, 2016.

<sup>7</sup> De cijfers van 2014 betreffen de gegevens van na de verkiezingen.

Tabel Formeel en feitelijk aantal raadsleden, 1998 - 2016

Jaar	Formeel aantal*	Feitelijk aantal**
1998	10.384	10.349
2002	9.972	9.952
2006	9.610	9.562
2010	9.375	9.289
2011		9.168
2012		9.175
2013		9.087
2014	9.077	9.018
2015		8.897
2016		8.931

Bron: Gemeentewet en eigen berekening ministerie van BZK op basis van gegevens van Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC, 2016.

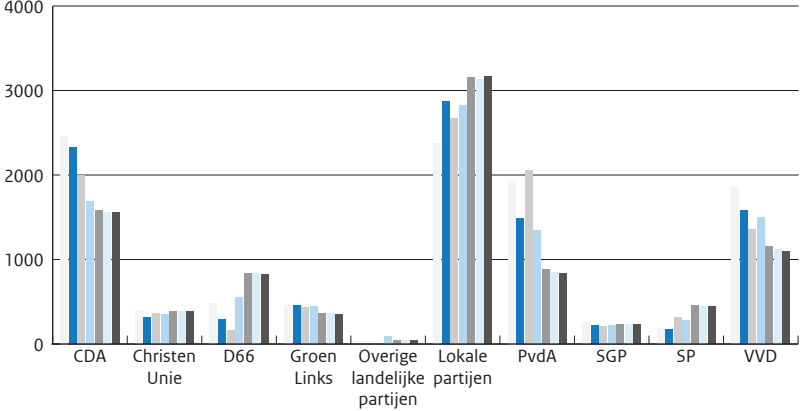
\* Dit betreft formele maximale aantal raadsleden het (o.b.v. de Gemeentewet) per 1 januari van het betreffende verkiezingsjaar.

\*\* Deze cijfers zijn op diverse momenten in het jaar vastgesteld. Als gevolg van vacatures is het mogelijk dat de cijfers gedurende een jaar fluctueren. De cijfers kunnen iets afwijken van de cijfers in Staat van Bestuur 2014 door verschil in brongebruik en meetmomenten.

Partijpolitieke signatuur

Van alle raadsleden in 2016 vertegenwoordigt ruim een derde een lokale politieke partij. Samen met de raadsleden van de twee grootste landelijke partijen nemen zij bijna twee derde van alle gemeenteraadszetels in. De politieke inkleuring is het resultaat van verkiezingsuitslagen en terug te zien in onderstaand figuur. Uit de figuur wordt duidelijk dat enkele voorheen dominante partijen het sinds 2014 met minder raadsleden moeten stellen.

Figuur Aantal raadsleden verdeeld naar politieke partij, 1998-2016



Bron: BMC, 2016.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur




Tabel Gemiddelde leeftijd van raadsleden per grootteklasse van gemeenten, 1998-2016\*

Gemeentegrootte	1998	2002	2006	2010	2012	2014	2015	2016
Minder dan 10.000 inwoners	49,9	50,9	56,5	54,5	55,2	56,6	57,0	57,5
10.001 tot 20.000 inwoners	50	51,5	52,7	53,4	54,5	52,7	53,6	54,0
20.001 tot 50.000 inwoners	49,4	51,3	51,9	52,1	54,0	51,8	52,7	53,5
50.001 tot 100.000 inwoners	48,3	50,6	50,7	50,0	52,0	50,8	52,0	52,3
Meer dan 100.000 inwoners	46	47,4	47,3	46,5	48,2	45,3	46,4	47,4
Totaal	49,2	50,9	51,9	51,5	53,1	51,2	52,0	52,7

Opmerking: Bij een vergelijking van jaar op jaar moet wel rekening gehouden worden met het feit dat de raad als geheel elk zittingsjaar gemiddeld één jaar ouder wordt.

\* Gebaseerd op gegevens van vóór de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014.

Leeftijd

De gemiddelde leeftijd van gemeenteraadsleden is tussen 1998 en 2016 gestegen van 49,2 naar 52,7 jaar. Hoe groter de gemeente, hoe lager de gemiddelde leeftijd van de raadsleden. In gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zijn de raadsleden in 2016 gemiddeld ruim vijf jaar jonger dan in andere gemeenten.

Verhouding man/vrouw

Het heeft na de invoering van het kiesrecht voor vrouwen in 1919 lang geduurd voordat het aandeel van vrouwen in de gemeenteraad boven de 5% uitkomt. In 1962 is 4% van de raadsleden vrouw, maar daarna neemt dit percentage snel toe tot 22% in 1990. Vervolgens zwakt de groei af. Het aandeel daalt licht en sinds 1998 stijgt het weer tot 18% in 2014, 2015 en 2016. Naarmate een gemeente groter is, zitten meer vrouwen in de gemeenteraad. Ook hier vallen de 100.000+ gemeenten op met hun meer gemengde gemeenteraden. De trend van ‘meer vrouwen in de raad en vooral bij de grotere gemeenten’ doet zich bij gemeenten in alle provincies voor.<sup>8</sup>

Het aandeel vrouwelijke raadsleden verschilt sterk per politieke partij. GroenLinks kent het grootste aandeel in 2016 (39%) en ook de SP scoort hoog (35%). Bij de SGP staat de teller daarentegen nog op 0%, hoewel in 2014 voor het eerst een vrouw tot SGP-raadslid werd verkozen.

<sup>8</sup> Hierbij valt op dat het aandeel vrouwelijke raadsleden in de provincie Limburg achterblijft.



Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

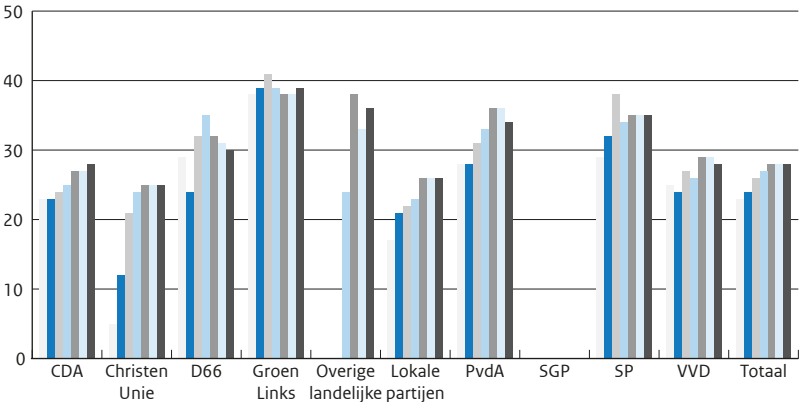
Tabel Procentueel aandeel van vrouwelijke raadsleden per grootteklasse van gemeenten, 1998-2016\*

	1998	2002	2006	2010	2012	2014	2015	2016
Minder dan 10.000 inwoners	21%	20%	20%	22%	23%	26%	29%	29%
10.001 tot 20.000 inwoners	20%	22%	24%	24%	25%	25%	25%	25%
20.001 tot 50.000 inwoners	23%	23%	26%	26%	26%	28%	28%	27%
50.001 tot 100.000 inwoners	26%	27%	28%	28%	28%	28%	28%	28%
Meer dan 100.000 inwoners	29%	29%	34%	34%	33%	34%	34%	34%
Totaal	23%	24%	26%	27%	27%	28%	28%	28%

Bron: BMC, 2016.

\* De cijfers van 2010 kunnen afwijken van de cijfers in de vorige edities van Staat van het Bestuur. Dit is mogelijk doordat bij de editie van 2010 de cijfers van 'slechts' 80% van alle bestuurders bekend waren tijdens het meetmoment i.v.m. de nasleep en coalitievorming na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010.

Figuur Procentueel aandeel van vrouwelijke raadsleden per politieke partij, 1998-2016



Bron: BMC, 2016.

Herkomst<sup>9</sup>

Van alle Nederlandse raadsleden heeft 87% een Nederlandse achtergrond en 6% een migratieachtergrond. Van de overige raadsleden (7%) is de herkomst onbekend. Ter vergelijking: van de totale Nederlandse bevolking heeft 78% een Nederlandse achtergrond en 22% een migratieachtergrond (10% uit westerse landen plus 12% uit niet-westerse landen).<sup>10</sup>

Gehanteerde definitie van Nederlandse achtergrond en migratieachtergrond

Bij de herkomst wordt gekeken naar waar de raadsleden van origine vandaan komen en dan gaat het om de vraag waar de ouders geboren zijn. Personen met een Nederlandse achtergrond zijn personen van wie beide ouders in Nederland zijn geboren, ongeacht het geboorteland van de persoon zelf. Personen met een migratieachtergrond zijn personen van wie tenminste één van de ouders niet in Nederland is geboren. Deze groep is onderverdeeld in personen uit westerse en niet-westerse landen. Tot de categorie niet-westerse landen behoren alle landen buiten Europa, Noord-Amerika, Australië en Nieuw-Zeeland. Bij deze categorie zijn Turkije, Marokko, Suriname en de voormalige Nederlandse Antillen/Aruba apart onderscheiden.

<sup>9</sup> In totaal hebben 3.034 raadsleden de enquêtevragen over herkomst ingevuld. Ondanks dit aantal is niet uit te sluiten dat de cijfers een vertekend beeld geven, omdat het denkbaar is dat juist raadsleden met een migratieachtergrond deze vragen niet hebben willen beantwoorden.

<sup>10</sup> Bron: CBS, 2015

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Tabel Geboorteland van raadsleden en hun ouders (verdeling in %), 2016

Geboorteland	raadslid	vader raadslid	moeder raadslid
Nederland	91%	88%	87%
Suriname	0%	0%	0%
Voormalige Nederlandse Antillen of Aruba	0%	0%	0%
Turkije	1%	2%	2%
Marokko	0%	1%	1%
Europa (incl. voormalige Sovjetrepublieken)	1%	1%	2%
Noord-Amerika, Indonesië, Japan of Oceanie	0%	1%	1%
Anders	1%	0%	0%
Totaal	94%	93%	93%
Onbekend	6%	7%	7%
Totaal (N=3.229)	100%	100%	100%

Bron: BMC, 2016.

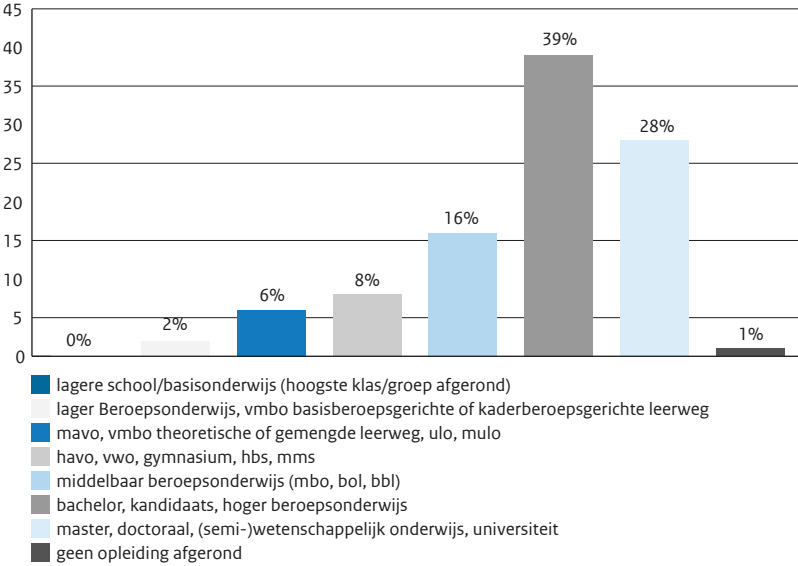
In deze definitie is geen rekening gehouden met het geboorteland van de persoon in kwestie. Als uitsluitend naar het geboorteland van de raadsleden wordt gekeken, dan is 91% van hen in Nederland geboren en 2% niet. Van die laatste groep komt de helft uit een niet-westers land.

Opleidingsniveau

Van de raadsleden heeft 67% universitair of hoger beroepsonderwijs afgerond. Bij 16% is dit het middelbaar beroepsonderwijs. Slechts 2% van de raadsleden heeft als hoogste opleiding lager beroepsonderwijs of vmbo-beroepsgericht. Ter vergelijking: van de Nederlandse bevolking tussen 15 en 75 jaar heeft 29% universitair of hoger beroepsonderwijs afgerond.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Bron: CBS, juni 2016.

Figuur Procentuele verdeling van raadsleden naar opleidingsniveau, d.w.z. de laatst behaalde acte, getuigschrift of diploma na een opleiding van tenminste 2 jaar, 2016



Bron: BMC, 2016.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur



Betaald werk

Gemeenteraadslid zijn is vaak een nevenfunctie voor de betrokkenen. Drie kwart van alle raadsleden (74%) verricht naast de raadswerkzaamheden ook betaald werk en een kwart (24%) niet. Het merendeel van de werkende raadsleden is werkzaam in het particuliere bedrijfsleven of zelfstandig ondernemer. De combinatie van het raadslidmaatschap met een baan bij de overheid komt in 14% van de gevallen voor.

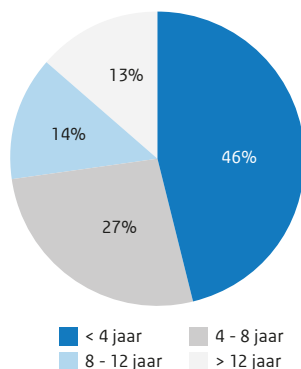
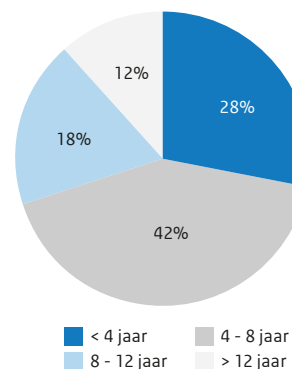
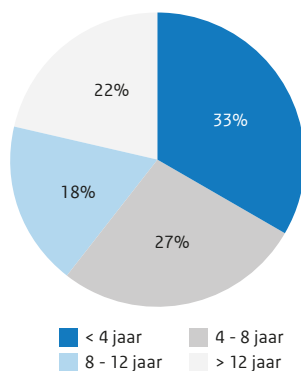
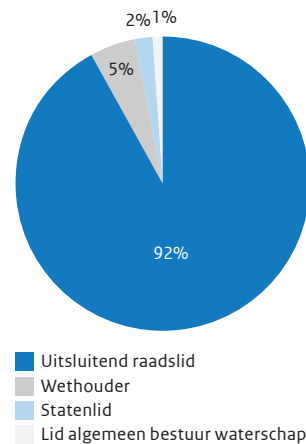
Tabel Betaald werk van raadsleden (verdeling in aantal en %), 2016

	Aantal raadsleden	%
Zelfstandige	598	19%
Rijksoverheid, provincie, gemeente, samenwerkingsverband, semi-overheid	435	14%
Onderwijs	218	7%
Gezondheidszorg	158	5%
Maatschappelijke organisatie	131	4%
Particulier bedrijfsleven	643	21%
Anders	102	3%
Geen werk	797	26%
Totaal	3.082	100%

Bron: BMC, 2016.

Ervaring

De gemeenteraden in ons land zijn een mix van ‘nieuwkomers en routiniers’. Bijna de helft van de raadsleden is minder dan vier jaar raadslid in de huidige gemeente en ruim een kwart is dat acht jaar of langer. Van alle raadsleden is 6% al eerder raadslid geweest in een andere gemeente. Drie kwart van hen heeft in die andere gemeente vier jaar of langer ervaring opgedaan. De werkervaring in het politieke bestuur betreft voor het leeuwendeel van de raadsleden uitsluitend het raadslidmaatschap. Van alle raadsleden is 5% ook voor korte of langere tijd wethouder geweest en 3% lid van Provinciale Staten of algemeen bestuurslid van een waterschap.

**Figuur** Ervaring van raadsleden, 2016**Aantal jaar raadslid in huidige gemeente****Aantal jaar raadslid in andere gemeente****Totaal aantal jaar werkzaam in politiek bestuur****Politieke functies die bekleed zijn**

Bron: BMC, 2016.

**Wethouders**

Het college van burgemeester en wethouders is belast met het dagelijks bestuur van de gemeente. Het aantal wethouders bedraagt ten hoogste 20% van het aantal raadsleden, met dien verstande dat er niet minder dan twee wethouders zijn (artikel 36 Gemeentewet).

**Aantal wethouders**

Als gevolg van gemeentelijke herindelingen is het aantal wethouders gedaald. In 1998 waren er nog 1.726 wethouders, terwijl in 2016 dit aantal 1.449 bedroeg. De daling wordt vooral veroorzaakt door gemeentelijke herindelingen waar kleinere gemeenten vaker mee te maken hebben. Het aantal wethouders in gemeenten tot 10.000 inwoners is sinds 1998 met bijna 80% afgenomen. Een deel van deze wethouders komt echter terug in de nieuw gevormde grotere gemeenten. Dit is te zien aan de sinds 2010 stijgende lijn van het aantal wethouders in gemeenten vanaf 20.000 inwoners. De opschaling van gemeenten is hier te zien.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Tabel Aantal wethouders verdeeld naar grootte van gemeenten, 1998-2016

	1998	2002	2006	2010	2012	2014	2015	2016
Minder dan 10.000 inwoners	295	193	143	105	86	82	67	60
10.001 tot 20.000 inwoners	521	488	423	369	327	314	302	295
20.001 tot 50.000 inwoners	602	666	665	682	681	710	704	711
50.001 tot 100.000 inwoners	154	185	184	196	217	220	206	210
Meer dan 100.000 inwoners	154	155	146	142	144	155	162	173
Totaal	1.726	1.687	1.561	1.494	1.455	1.481	1.441	1.449

Bron: BMC 2016.

Tabel Gemiddelde leeftijd van wethouders per grootte van gemeenten, 1998-2016

	1998	2002	2006	2010	2012	2014	2015	2016
Minder dan 10.000 inwoners	51,7	53	54,2	57,0	57,6	58,1	58,5	59,4
10.001 tot 20.000 inwoners	51,4	52	53,6	55,8	56,6	55,4	56,0	57,3
20.001 tot 50.000 inwoners	50,9	50,1	52,8	53,1	54,7	53,9	54,8	55,1
50.001 tot 100.000 inwoners	48,6	47,3	51,0	52,1	53,4	51,3	52,2	52,6
Meer dan 100.000 inwoners	47,6	46,6	48,5	46,1	49,0	48,7	49,5	49,9
Totaal	50,7	51,8	52,6	53,4	54,6	53,7	54,4	54,9

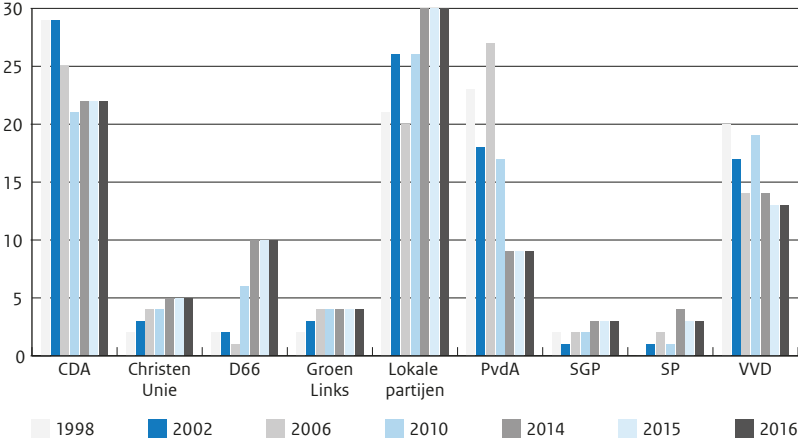
Bron: BMC 2016.

Partijpolitieke signatuur

Lokale politieke partijen nemen met 30% het grootste deel in van het aantal beschikbare wethoudersposities en daarna komt het CDA met 22%. De andere politieke partijen volgen hen op afstand. De grootste veranderingen in de verdeling van wethoudersposities tussen de politieke partijen is zichtbaar in de jaren waarin gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden. Een politieke partij die een goed verkiezingsresultaat behaalt, levert doorgaans ook meer wethouders.

Zo is het aandeel CDA-wethouders na de verkiezingen van 2002, 2006, 2010 en 2014 gedaald. In 2006 leverden de raadsverkiezingen de PvdA grote winst op. Hierdoor werd de PvdA de grootste leverancier van wethouders in dat jaar, maar na de verkiezingen van 2010 is dit weer gekeerd.

Figuur Aantal wethouders verdeeld naar politieke partij (in %), 1998-2016



Bron: BMC, 2016.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Leeftijd

De gemiddelde leeftijd van wethouders in de periode 1998-2016 gestegen. Een wethouder is nu gemiddeld 54,9 jaar (in 1998 was dat 50,7 jaar). Hoe groter de gemeente, hoe jonger de wethouders. Wethouders in gemeenten beneden 10.000 inwoners zijn gemiddeld 5,5 jaar ouder dan hun collega's in gemeenten boven 100.000 inwoners. Er zijn geen grote verschillen in de gemiddelde leeftijd van wethouders afkomstig uit de verschillende politieke partijen. Alleen de SP levert iets jongere wethouders en de lokale partijen leveren iets oudere wethouders.

Afkomstig van binnen of buiten de raad

Sinds 2002 is het mogelijk dat wethouders van buiten de raad worden benoemd. Ook is het mogelijk dat een wethouder niet alleen van buiten de raad, maar ook van buiten de gemeente afkomstig is. Wordt iemand van buiten de gemeente benoemd, dan heeft hij of zij een jaar de tijd om zich in de gemeente te vestigen (woonplaatsvereiste). Sinds 2007 is het mogelijk dat de gemeenteraad deze periode op verzoek van de betrokken wethouder jaarlijks verlengt met een periode van maximaal een jaar.

Het aantal colleges met wethouders van buiten de raad neemt sinds een aantal jaren toe. In 2016 is dit aandeel 37%. In 2010 was dit 27%. Bij tussentijdse vervanging van wethouders wordt er overigens vaker gekozen voor een wethouder van buiten de raad. Een wethouder van buiten de raad komt het vaakst voor bij gemeenten vanaf 100.000 inwoners (45%). D66 levert relatief vaker een wethouder van buiten de raad dan de andere partijen.

Wethouders van binnen of buiten de gemeente

Het blijkt dat 87% van de wethouders bij benoeming al in de betreffende gemeente woont en 13% niet. Uiteindelijk verhuist 4% van die wethouders alsnog naar de gemeente waar hij of zij werkzaam is en 9% blijft buiten die gemeente wonen. Bij de grotere gemeenten vinden relatief meer verhuizingen van wethouders plaats.

Tabel Wethouders van binnen of buiten de raad per grootte van gemeenten (in aantal en %), 2016

	van binnen de raad		van buiten de raad	
	aantal	%	aantal	%
Minder dan 10.000 inwoners	21	70%	9	30%
10.001 tot 20.000 inwoners	80	59%	56	41%
20.001 tot 50.000 inwoners	189	65%	102	35%
50.001 tot 100.000 inwoners	56	67%	28	33%
Meer dan 100.000 inwoners	23	55%	19	45%
Totaal	369	63%	214	37%

Bron: BMC, 2016.

Tabel Wethouders van binnen of buiten de raad per politieke partij (in aantal en %), 2016

	van binnen de raad		van buiten de raad	
	aantal	%	aantal	%
CDA	81	68%	39	32%
PvdA	34	61%	22	39%
VVD	48	62%	29	38%
D66	30	52%	28	48%
Groen Links	16	70%	7	30%
Christen Unie	19	58%	14	42%
SGP	24	75%	8	25%
SP	15	60%	10	40%
Lokale partij	94	65%	50	35%
Overige landelijke partij	0	0%	0	0%
Anders	4	57%	3	43%
Totaal	365	63%	210	37%

Bron: BMC, 2016.

**Tabel** Procentueel aandeel vrouwelijke wethouders per grootteklasse van gemeenten, 1998-2016

	1998	2002	2006	2010	2012	2014	2015	2016
Minder dan 10.000 inwoners	20%	17%	15%	22%	16%	24%	24%	22%
10.001 tot 20.000 inwoners	14%	14%	20%	17%	17%	18%	18%	18%
20.001 tot 50.000 inwoners	20%	16%	16%	18%	19%	21%	20%	22%
50.001 tot 100.000 inwoners	13%	15%	18%	21%	23%	25%	25%	26%
Meer dan 100.000 inwoners	24%	25%	22%	26%	26%	23%	23%	24%
Totaal	18%	16%	18%	19%	20%	21%	21%	22%

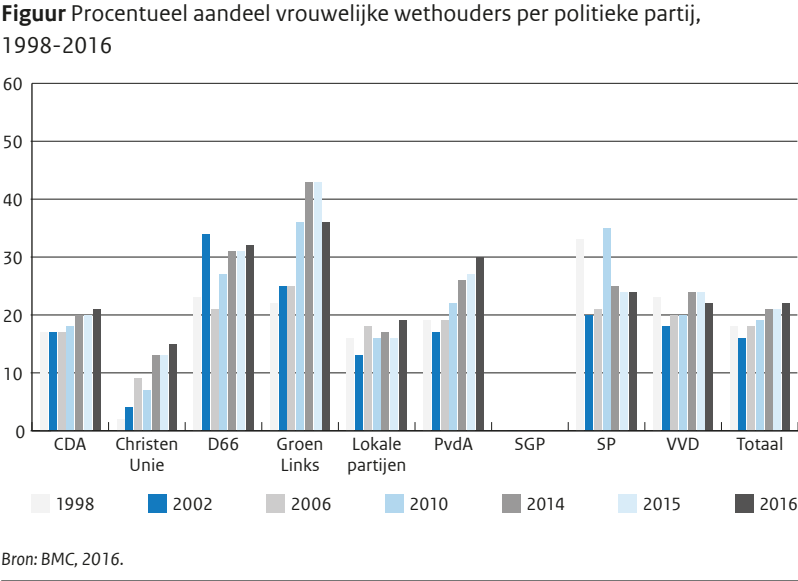
Bron: BMC, 2016.

**Verhouding man/vrouw**

Het aandeel van vrouwelijke wethouders in de colleges bedraagt in de periode 2006-2016 tussen 18 en 22%. Het procentuele aandeel vrouwelijke wethouders varieert door de jaren heen in alle groottes van gemeenten. De grotere gemeenten (>= 50.000 inwoners) hebben doorgaans een aandeel dat boven het landelijk gemiddelde ligt. Dit hebben zij echter niet constant alle jaren zoals dat bij de raadsleden het geval is.

De verschillen tussen politieke partijen in het leveren van vrouwelijke wethouders zijn groot. SP, GroenLinks en D66 hebben de meeste vrouwelijke wethouders. In veel partijen is het aantal vrouwelijke wethouders vanaf 2014 toegenomen en sindsdien vrij stabiel. Alleen bij GroenLinks is het aantal in 2016 gedaald.<sup>12</sup> De SGP neemt een uitzonderlijke positie in vanwege het feit dat de partij tot 2013 uit principiële overwegingen geen vrouwelijke vertegenwoordigers toeliet. Sindsdien is het wel mogelijk, maar de verkiezing in 2014 heeft vooralsnog niet geresulteerd in een vrouwelijke wethouder van SGP-huize (wel in een vrouwelijk raadslid).

<sup>12</sup> Hierbij moet aangetekend worden dat bij partijen met een klein aantal wethouders, zoals bij Groenlinks, een nieuwe vrouwelijke wethouder een groot effect heeft op het groeipercentage.





Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Tabel Geboorteland van wethouders en hun ouders (verdeling in %), 2016

Geboorteland	wethouder	vader wethouder	moeder wethouder
Nederland	93%	92%	91%
Suriname	0%	0%	0%
Voormalige Nederlandse Antillen of Aruba	0%	0%	0%
Turkije	0%	0%	0%
Marokko	0%	0%	0%
Europa (incl. voormalige Sovjetrepublieken)	0%	0%	1%
Noord-Amerika, Indonesië, Japan of Oceanië	0%	1%	1%
Anders	0%	0	0%
Totaal	95%	94%	93%
Onbekend	5%	6%	7%
Totaal (N=612)	100%	100%	100%

Bron: BMC, 2016.

Herkomst<sup>13</sup>

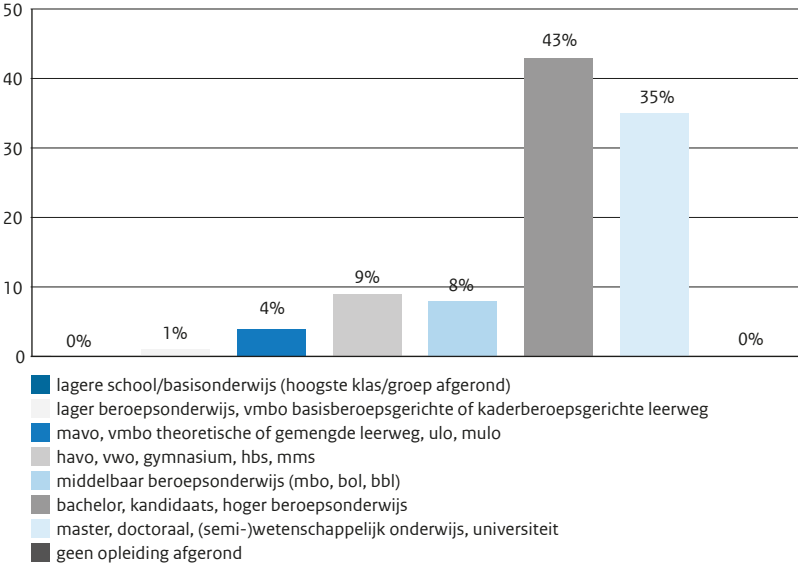
Van alle wethouders heeft 91% een Nederlandse achtergrond en 3% een migratieachtergrond. Van de overige 6% is de achtergrond onbekend. Bij personen met een migratieachtergrond gaat het vooral om personen uit de voormalige Nederlandse Antillen of Aruba en landen in Europa inclusief voormalige Sovjetrepublieken, Suriname, Turkije of Marokko. Hier is dezelfde definitie gehanteerd als bij de herkomst van gemeenteraadsleden. Daarbij is geen rekening gehouden met het geboorteland van de persoon in kwestie. Als alleen naar het geboorteland van de wethouders zelf gekeken wordt, dan is 93% van hen in Nederland geboren. Er zijn slechts enkele wethouders niet in Nederland geboren.

<sup>13</sup> In totaal hebben 579 wethouders de enquêtevragen over herkomst ingevuld. Ondanks dit aantal is niet uit te sluiten dat de cijfers een vertekend beeld geven, omdat het denkbaar is dat juist wethouders met een migratieachtergrond deze vragen niet hebben willen beantwoorden.

Opleidingsniveau

Ruim drie kwart van de wethouders heeft universitair onderwijs (35%) of hoger beroepsonderwijs (43%) afgerond. Bij 8% is dit het middelbaar beroepsonderwijs. Slechts 1% van de wethouders heeft als hoogste opleiding lager Beroepsonderwijs of vmbo-beroepsgericht.

Figuur Procentuele verdeling van wethouders naar opleidingsniveau, d.w.z. de laatst behaalde akte, getuigschrift of diploma na een opleiding van tenminste 2 jaar, 2016



Bron: BMC, 2016.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Tabel Betaald werk vóór het wethouderschap (verdeling in aantal en %), 2016

	aantal	%
Zelfstandige	112	19%
Rijksoverheid, provincie, gemeente, samenwerkingsverband, semi-overheid	148	25%
Onderwijs	77	13%
Gezondheidszorg	26	4%
Maatschappelijke organisatie	33	6%
Particulier bedrijfsleven	153	26%
Anders	26	4%
Niet van toepassing	17	3%

Bron: BMC, 2016.

Betaald werk vóór het wethouderschap

De wethouders zijn afkomstig uit verschillende hoeken van de economie en maatschappij. Een kwart van hen komt uit het particuliere bedrijfsleven en nog eens een kwart uit de (semi-)overheid. Twee andere belangrijke ‘springplanken’ naar het wethouderschap zijn het zelfstandig ondernemerschap en het onderwijs.

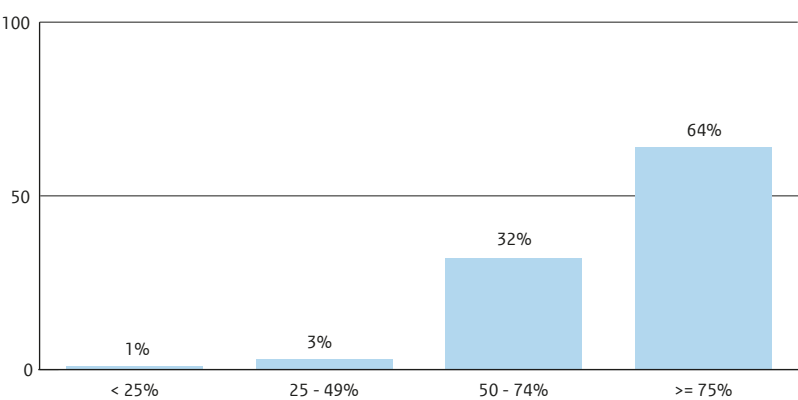
Functie in voltijd of deeltijd

Het wethouderschap wordt in 63% van de gevallen voltijds en in 37% van de gevallen deeltijds uitgeoefend.

Betaald werk tijdens het wethouderschap

Voor de meeste wethouders (84%) is het wethouderschap de enige betaalde baan. Voor de andere wethouders (16%) is dat het niet; zij verrichten ook ander betaald werk. Van deze laatste groep is 4% werkzaam bij de overheid en als zelfstandige 6%.

Figuur Procentuele verdeling van wethouders naar hun bestede tijd aan het wethouderschap (in deeltijdfactoren), 2016



Tabel Betaald werk van wethouders (verdeling in aantal en %), 2016

	aantal	%
Zelfstandige	36	6%
Rijksoverheid, provincie, gemeente, samenwerkingsverband, semi-overheid	22	4%
Onderwijs	14	2%
Gezondheidszorg	2	0%
Maatschappelijke organisatie	7	1%
Particulier bedrijfsleven	14	2%
Anders	7	1%
Geen werk	486	84%

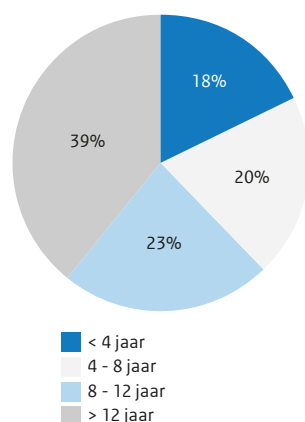
Bron: BMC, 2016.

## Ervaring

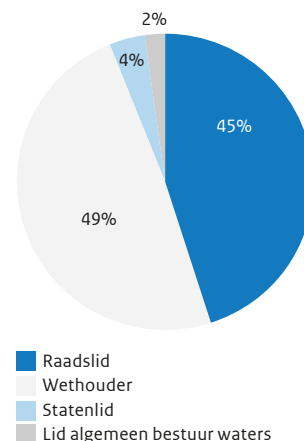
De wethouders in ons land hebben naast hun werkervaring die zij hebben opgedaan voordat zij wethouder werden, ook veel ervaring in het openbaar bestuur. Zo is tweevijfde van de wethouders al twaalf jaar of langer werkzaam in het openbaar bestuur en nog eens een kwart heeft tussen acht en twaalf jaar ervaring. Dit betreft meestal ervaring als wethouder, raadslid en soms als lid van Provinciale Staten of bestuurslid bij een waterschap.

**Figuur** Ervaring van wethouders, 2016

**Totaal aantal jaar werkzaam in politiek bestuur**



**Politieke functies die bekleed zijn**



Bron: BMC, 2016.

## Burgemeesters

De burgemeester is voorzitter van de raad en voorzitter, tevens lid, van het college van burgemeester en wethouders. Als lid van het college kan de burgemeester ook een eigen portefeuille krijgen toevertrouwd. De burgemeester heeft bovendien als eenhoofdig bestuursorgaan een aantal eigenstandige bevoegdheden op het terrein van onder meer de openbare orde en veiligheid. De burgemeester wordt benoemd door de Kroon op aanbeveling van de gemeenteraad. De commissaris van de Koning heeft daarbij een procedurele rol. De benoeming is voor zes jaar, maar de burgemeester kan één of meer keren voor een zelfde periode worden herbenoemd.

## Aantallen burgemeesters

In theorie zijn er evenveel burgemeesters als er gemeenten zijn, maar de praktijk is ingewikkelder. In sommige gemeenten waar de burgemeester langdurig ziek is, fungeert een wethouder als locoburgemeester tenzij de commissaris aanleiding ziet om een waarnemend burgemeester te benoemen. In andere gemeenten is er een vacature voor de positie van burgemeester. Ook dan kan er redenen zijn om de commissaris een waarnemer te laten benoemen en de vacature niet of nog niet open te stellen. De redenen die aan deze waarneming ten grondslag kunnen liggen zijn:

- een in voorbereiding zijnde herindeling waarbij, na overleg met de raad, besloten kan worden de burgemeestersvacature niet open te stellen;
- vervulling van een burgemeestersvacature in de periode tussen het ontslag van de zittende burgemeester en de nieuw te benoemen burgemeester;
- bij bestuurlijke problemen;
- Het aantal burgemeesters is dus niet altijd gelijk aan het aantal gemeenten. De hieronder gepresenteerde cijfers hebben betrekking op zowel door de Kroon benoemde burgemeester als door de commissaris van de Koning benoemde waarnemend burgemeesters.

## Partijpolitieke signatuur

Van alle politieke partijen heeft het CDA al lange tijd het grootste aantal burgemeestersposten. Een derde van alle burgemeestersposten wordt vervuld door een burgemeester van het CDA. De VVD en PvdA nemen de tweede en derde plaats in met een aandeel van 28% en 23%.

Als gekeken wordt naar de verdeling van de burgemeestersposten naar het aantal inwoners, dan verandert het beeld. Niet het CDA, maar de PvdA heeft dan het grootste aandeel burgemeestersposten. Dit wordt verklaard door het feit dat in zes van de twaalf gemeenten met meer dan 150.000 inwoners de burgemeester van PvdA-huize komt. Opvallend is het stabiele beeld over een reeks van jaren.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

**Tabel** Procentueel aandeel van burgemeesters per politieke partij, uitgedrukt in % van het aantal gemeenten (1e kolom) en in % van het aantal inwoners (2e kolom), 1998–2016

	1998		2002		2006		2010		2014		2015		2016	
	Gem.	Inw.	Gem.	Inw.	Gem.	Inw.	Gem.	Inw.	Gem.	Inw.	Gem.	Inw.	Gem.	Inw.
CDA	44%	36%	37%	30%	34%	29%	33%	26%	32%	26%	33%	28%	33%	27%
ChristenUnie	1%	0%	2%	1%	2%	1%	2%	2%	3%	2%	3%	2%	3%	1%
D66	5%	5%	6%	5%	6%	6%	6%	7%	6%	5%	5%	4%	5%	5%
Groen Links	0%	0%	1%	1%	2%	1%	2%	1%	2%	1%	2%	1%	2%	1%
Lokale partijen							2%	1%	2%	2%	3%	2%	3%	3%
PvdA	29%	37%	31%	39%	27%	34%	26%	33%	25%	33%	24%	32%	23%	32%
SGP	1%	1%	1%	0%	1%	0%	1%	1%	2%	1%	2%	1%	2%	1%
VVD	20%	20%	22%	24%	26%	28%	26%	29%	28%	30%	26%	30%	28%	28%

Bron: BMC, 2016.

**Leeftijd**

In 2016 is de gemiddelde leeftijd van burgemeesters 57,5 jaar. Vergeleken met tien jaar geleden is dit een stijging van circa twee jaar. Deze stijging heeft zich over een langere periode voltrokken. Opvallend is hier het verschil tussen grote en kleine gemeenten: raadsleden en wethouders van kleinere gemeenten zijn gemiddeld ouder dan hun ambtsgenoten in grotere gemeenten. Bij burgemeesters is dat niet zo.

**Verhouding man/vrouw**

Het aantal vrouwelijke burgemeesters is in de periode 1998 - 2016 gestegen. In 2016 is 23% van de burgemeesters vrouw, terwijl dit in 1998 17% was. Opvallend is de grotere stijging van het aandeel vrouwelijke burgemeesters in de middel-grote en grote gemeenten. Bij de grootste gemeenten (100.000+) blijft dit aandeel nog wel achter op dat bij de andere gemeenten. Als gekeken wordt naar het aandeel vrouwelijke burgemeesters per provincie, dan valt op dat Noord-Holland (35%) en Limburg (30%) in 2016 koplopers zijn en dat Drenthe (0%) ver achterblijft bij het landelijk gemiddelde.

**Tabel** Gemiddelde leeftijd van burgemeesters per grootteklasse van gemeenten, 1998-2016

	1998	2002	2006	2010	2012	2014	2015	2016
Minder dan 10.000 inwoners	53,4	55,6	55,9	56,8	59,6	57,7	54,5	55,0
10.001 tot 20.000 inwoners	54,1	55,7	55,9	56,3	57,7	57,2	57,9	58,2
20.001 tot 50.000 inwoners	54,5	55	55,3	56,9	56,8	56,0	56,8	57,0
50.001 tot 100.000 inwoners	54,8	55,9	56,0	55,4	56,5	57,1	56,6	57,1
Meer dan 100.000 inwoners	56,6	55,7	55,4	55,7	56,1	59,0	60,1	60,1
Totaal	54,2	55,5	55,6	56,5	57,2	56,8	57,1	57,5

Bron: BMC, 2016.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Tabel Procentueel aandeel vrouwelijke burgemeesters per grootteklasse van gemeenten, 1998-2016

	1998	2002	2006	2010	2012	2014	2015	2016
Minder dan 10.000 inwoners	23%	25%	31%	33%	26%	30%	31%	33%
10.001 tot 20.000 inwoners	20%	22%	23%	22%	26%	23%	22%	23%
20.001 tot 50.000 inwoners	11%	16%	15%	16%	20%	22%	24%	23%
50.001 tot 100.000 inwoners	6%	16%	14%	10%	13%	19%	11%	24%
Meer dan 100.000 inwoners	4%	16%	21%	17%	12%	7%	10%	10%
Totaal	17%	19%	20%	19%	21%	22%	22%	23%

Bron: BMC, 2016.

Tabel Procentueel aandeel vrouwelijke burgemeesters per provincie, 1998-2016

	1998	2002	2006	2010	2014	2015	2016
Drenthe	17%	17%	17%	0%	8%	0%	0%
Flevoland	25%	0%	33%	33%	33%	33%	17%
Friesland	16%	19%	23%	18%	17%	17%	17%
Gelderland	14%	25%	21%	20%	14%	15%	20%
Groningen	13%	33%	26%	14%	26%	26%	22%
Limburg	13%	6%	12%	13%	21%	21%	30%
Noord-Brabant	15%	16%	18%	19%	24%	26%	27%
Noord-Holland	17%	23%	24%	28%	34%	39%	35%
Overijssel	11%	8%	4%	5%	16%	12%	16%
Utrecht	22%	33%	25%	26%	19%	20%	19%
Zeeland	12%	12%	8%	0%	15%	23%	23%
Zuid-Holland	24%	21%	25%	22%	22%	17%	18%
Totaal	17%	19%	20%	19%	22%	22%	23%

Bron: BMC, 2016.

Herkomst

Van alle burgemeesters in Nederland heeft 90% een Nederlandse achtergrond en 4% een migratieachtergrond; van 6% is de achtergrond niet bekend. In de hierbij gehanteerde definitie is uitgegaan van het geboorteland van de ouders en niet van de persoon in kwestie. Als alleen naar het geboorteland van de burgemeesters gekeken wordt, dan blijkt dat 94% van hen in Nederland geboren is.

Opleidingsniveau

Burgemeesters zijn hoog opgeleid. Meer dan de helft van hen (59%) heeft een universitaire opleiding afgerond. Daarnaast heeft bijna een derde (30%) een opleiding aan het hoger beroepsonderwijs of op een vergelijkbaar niveau afgerond. Burgemeesters zijn dus vaker hoger opgeleid dan wethouders en raadsleden.

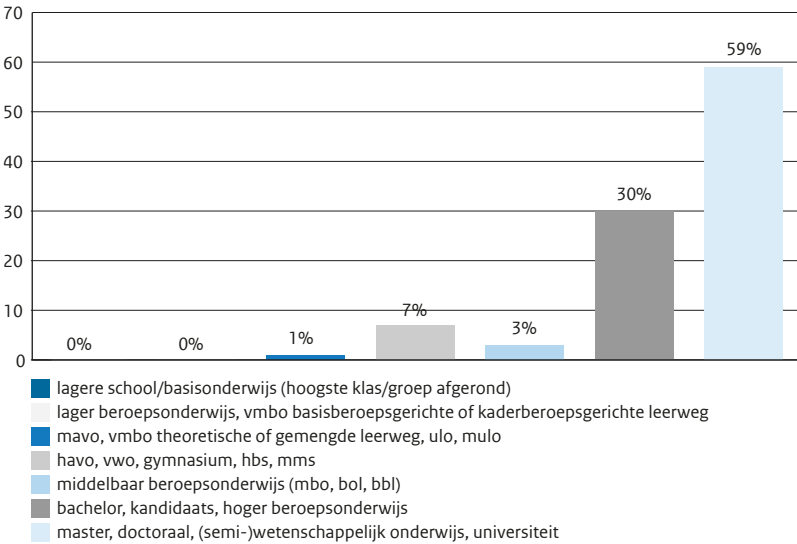
Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Tabel Geboorteland van burgemeesters en hun ouders (verdeling in %), 2016

Geboorteland	burgemeester	vader burgemeester	moeder burgemeester
Nederland	94%	90%	90%
Suriname	0%	1%	0%
Voormalige Nederlandse Antillen of Aruba	1%	1%	1%
Marokko	0%	0%	0%
Europa (incl.voormalige Sovjetrepublieken)	1%	2%	1%
Noord-Amerika, Indonesië, Japan of Oceanie	0%	1%	2%
Anders	0%	0%	0%
Totaal	95%	94%	94%
Onbekend	5%	6%	9%
Totaal (N=154)	100%	100%	100%

Bron: BMC, 2016.

Figuur Procentuele verdeling van burgemeesters naar opleidingsniveau, d.w.z. de laatst behaalde acte, getuigschrift of diploma na een opleiding van tenminste 2 jaar, 2016



Bron: BMC, 2016.

Tabel Arbeidsverleden van burgemeesters (verdeling in aantal en %), 2016

	Aantal	%
Zelfstandige	9	6%
Rijksoverheid, provincie, gemeente, samenwerkingsverband, semi-overheid	84	58%
Onderwijs	16	11%
Gezondheidszorg	6	4%
Maatschappelijke organisatie	7	5%
Particulier bedrijfsleven	16	11%
Anders	2	1%
Niet van toepassing	4	3%
Totaal	144	100%

Bron: BMC, 2016.

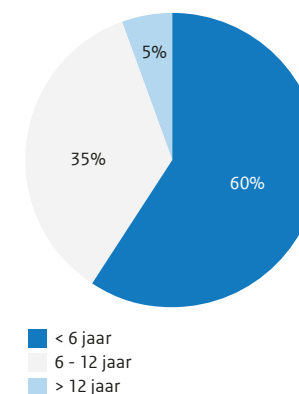
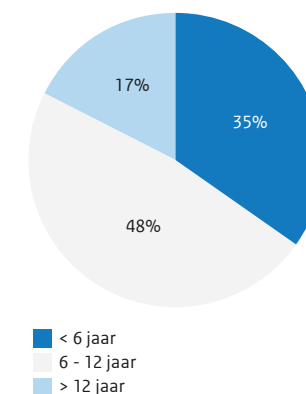
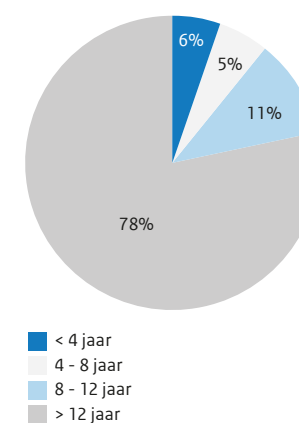
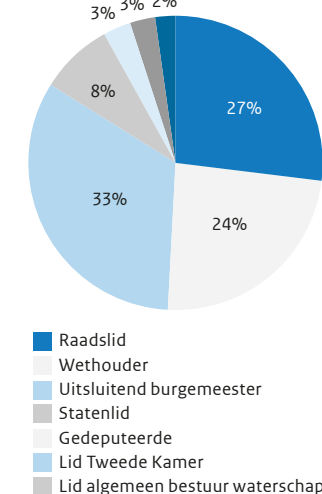
Arbeidsverleden

Het burgemeesterschap is een voltijdbaan. Vóór hun carrière als burgemeester was het merendeel van de huidige burgemeesters al werkzaam bij de (semi-) overheid (58%). Een kleinere groep is afkomstig uit het onderwijs of particulier bedrijfsleven.

**Ervaring**

De huidige burgemeesters zijn ervaren bestuurders die vaak ook thuis zijn in het ambt van raadslid en wethouder. Dit blijkt uit het volgende:

- Drie kwart van de burgemeesters (78%) is langer dan twaalf jaar werkzaam in het openbaar bestuur.
- De helft van de burgemeesters heeft ervaring als gemeenteraadslid en/of wethouder. Een derde heeft alleen als burgemeester ervaring in het openbaar bestuur. Een kleine maar noemenswaardige groep is Statenlid of gedeputeerde bij een provincie geweest.
- Twee van de vijf burgemeesters zijn met zijn of haar tweede of derde ambtstermijn bezig. Het overige deel van de burgemeesters zit in hun eerste termijn van zes jaar.
- Burgemeesters kunnen gedurende hun burgemeesterscarrière doorstromen naar andere gemeenten. Dit is bij één op de tien burgemeesters het geval. Het merendeel van hen heeft meer dan zes jaar ervaring in een of meer andere gemeente(n).

**Figuur** Ervaring van burgemeesters, 2016**Aantal jaar ervaring in huidige gemeente****Aantal jaar ervaring in andere gemeente****Aantal jaren werkzaam in politiek bestuur****Eerder beklede functies**

Bron: BMC, 2016.



Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

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

### Profielen met elkaar vergeleken

In bovenstaand schema zijn de samengevatte profielen van de verschillende politieke ambtsdragers naast elkaar gezet.

Bij een vergelijking van deze profielen vallen de volgende zaken op:

- Voor wethouders geldt dat naarmate de gemeenten groter zijn hun gemiddelde leeftijd daalt. Voor burgemeesters gaat dit niet op. Bij gemeenten vanaf 100.000 inwoners is de gemiddelde leeftijd van de burgemeesters juist hoger: ruim twee jaar boven het gemiddelde.
- Onder de politieke ambtsdragers zijn vrouwen het beste vertegenwoordigd bij de raadsleden. De burgemeesters en wethouders scoren op dit punt lager en nagenoeg gelijk. Opvallend is dat zowel bij de raadsleden als de wethouders het percentage vrouwen toeneemt naarmate de gemeente groter is. Bij de burgemeesters is exact het tegenovergestelde zichtbaar.
- Burgermeesters zijn vergeleken met wethouders meer geworteld in de overheidssector en het openbaar bestuur, hebben meer ervaring in hun huidige voltijdbaan en zijn hoger opgeleid. Ongeveer hetzelfde geldt voor wethouders ten opzichte van raadsleden.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur



### 2.3 Bestuurswisselingen

*Bestuurswisselingen, dat wil zeggen het voortijdig terugtreden van bestuurders en volksvertegenwoordigers, zijn van alle jaren. Ruim drie kwart van de gemeenten heeft een of meer wisselingen in de huidige zittingsperiode gehad. De uitstroom van raadsleden en wethouders lag rond 10%. Van de afgetreden raadsleden stroomt ongeveer één op de tien door naar het wethouderschap.*

Onder bestuurswisselingen wordt verstaan het voortijdig terugtreden van bestuurders en volksvertegenwoordigers. Hier gaat het vooral om bestuurswisselingen op gemeentelijk niveau (raadsleden, wethouders en burgemeesters) en op provinciaal niveau (commissarissen van de Koning, gedeputeerden en statenleden.

Bestuurswisselingen zijn van alle tijden. Functies in het lokale bestuur worden beëindigd om gezondheidsredenen, pensioen of een wisseling van werk. Ook politiek bestuurlijke conflicten en verstoorde verhoudingen kunnen de aanleiding zijn voor het vertrek van burgemeester en wethouders.

**Tabel** Gemeenten met bestuurswisselingen (in aantal en %) en aandeel in het totaal aantal bestuurswisselingen, per grootteklasse van gemeenten, in 2014-2016

Inwonersklasse	Aantal gemeenten met nieuwe bestuurders		Aandeel in totaal aantal bestuurswisselingen in %
	Aantal	%	
Minder dan 10.000 inwoners	15	63%	5%
10.001 tot 20.000 inwoners	70	71%	23%
20.001 tot 50.000 inwoners	155	81%	50%
50.001 tot 100.000 inwoners	41	87%	13%
Meer dan 100.000 inwoners	29	97%	9%
Totaal	310	77%	100%

Bron: BMC, 2016.

#### Dynamiek

##### Drie kwart van de gemeenten wisselt<sup>14</sup>

In de periode 2014-2016 hebben in 310 gemeenten een of meer bestuurswisselingen plaatsgevonden. Dit komt neer op 77% van het totaal aantal gemeenten (403 per 1 januari 2014). Het aandeel gemeenten met een bestuurswisseling is lager dan in de vorige periode 2012-2014 (85%), nagenoeg gelijk aan de periode 2010-2012 (73%) en veel hoger dan in de periode 2007-2009 (38%).

Gemeenten met een inwonertal tot 20.000 hebben minder vaak met bestuurswisselingen te maken dan andere gemeenten. De grootste gemeenten hebben vrijwel allemaal hiermee te maken gehad. Van alle bestuurswisselingen in de jaren 2014-2016 betrof 50% gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners en 23% gemeenten met 10.000 tot 20.000 inwoners.

<sup>14</sup> De cijfers in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op onderzoek van BMC in opdracht van het ministerie van BZK. De onderzochte periode beslaat de jaren 2014-2016, waarbij de gegevens van 2014 dateren van ná de gemeenteraadsverkiezingen.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Wisselingen bij raadsleden

Minder aftredende leden

Zoals eerder is aangegeven, bedraagt het feitelijk aantal raadsleden in Nederland 8.931 (januari 2016). Er zijn in de periode 2014-2016 638 raadsleden afgetreden. Dat is 7% van het totale aantal raadsleden. Het aandeel afgetreden raadsleden ligt in vergelijking met de vorige periode 2012-2014 lager: in 2012 trad 9% van de raadsleden af. Verhoudingsgewijs kennen GroenLinks en SP meer aftredende raadsleden (12-13%) dan de andere politieke partijen. Ook lijkt het erop dat de grootste gemeenten iets meer met vertrek te maken hebben gehad.

Tabel Aandeel zittende en afgetreden raadsleden per politieke partij 2014-2016

	Nog zittend raadslid		Afgetreden raadslid	
	Aantal	%	Aantal	%
CDA	1.434	94%	94	6%
ChristenUnie	360	95%	20	5%
D66	755	93%	60	7%
GroenLinks	305	88%	42	12%
Kleine partijen	37	93%	3	8%
Lokale partijen	2.849	94%	175	6%
PvdA	759	92%	70	8%
SGP	210	94%	13	6%
SP	388	87%	57	13%
VVD	992	91%	104	9%
Totaal	8.089	93%	638	7%

Bron: BMC, 2016.

Meer doorstroming naar het wethouderschap

In de periode 2014-2016 zijn 60 raadsleden wethouder geworden. Dat is 4% van het totaal aantal van 1.449 wethouders in 2016. Hiermee is sprake van een stijgende doorstroom vergeleken met de periode 2010-2012 waarin de doorstroom vanuit de raadsleden 1% bedroeg. De periode 2014-2016 telt 136 nieuwe wethouders. Dat is 9% van het totaal (1.449). Hiervan zijn er zestig afkomstig uit de raad (44%) en 76 van buiten de raad (56%). Die aantallen waren in de periode 2012-2014 respectievelijk 79 (36%) en 237 (64%). Vooral in gemeenten met 10.000 tot 50.000 inwoners treden veel nieuwe wethouders van buiten de raad aan.

Tabel Nieuwe wethouders van binnen en buiten de raad (in aantal en %) per grootteklasse van gemeenten, 2014-2016

	Wethouder die eerst raadslid was		Wethouder die niet eerst raadslid was	
	Aantal	%	Aantal	%
Minder dan 10.000 inwoners	1	33%	2	67%
10.001 tot 20.000 inwoners	12	44%	15	56%
20.001 tot 50.000 inwoners	27	36%	47	64%
50.001 tot 100.000 inwoners	13	72%	5	28%
Meer dan 100.000 inwoners	7	50%	7	50%
Totaal	60	44%	76	56%

Bron: BMC, 2016.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur



**Tabel** Afgetreden wethouders verdeeld naar politieke partij: in aantal en % van het totaal, periode 2014-2016

	Aantal nog zittende wethouders (a.)	Aantal afgetreden wethouders (b.)	Verhouding a. en b.	
CDA	290	26	92%	8%
ChristenUnie	62	6	91%	9%
D66	125	19	87%	13%
GroenLinks	47	8	85%	15%
Kleine partijen	0	0	0%	0%
Lokale partijen	380	43	90%	10%
PvdA	123	9	93%	7%
SGP	43	3	93%	7%
SP	48	3	94%	6%
VVD	167	22	88%	12%
Totaal	1.285	139	89%	11%

Bron: BMC, 2016.

**Wisselingen bij wethouders**

In de periode 2014-2016 zijn 139 wethouders in Nederland afgetreden en hebben 1.285 wethouders hun werk gecontinueerd. De uitstroom komt neer op 11% van het totale wethoudersbestand in die periode. Wat betreft de politieke kleuring van de zittende en afgetreden wethouders kan geconstateerd worden, dat de grotere wethouderleveranciers D66 en VVD iets meer wisselingen hebben dan CDA en PvdA. Een analyse naar gemeentegrootte laat geen verschillen op dit vlak zien.

**Wisselingen bij burgemeesters**

Bestuurswisselingen bij burgemeesters kunnen om diverse redenen plaatsvinden. Het aantal burgemeesters dat gedwongen moet vertrekken fluctueert per jaar. Het is overigens niet altijd duidelijk of er sprake is van een gedwongen vertrek. Een burgemeester die zich onvoldoende gesteund weet door de raad zal in de regel niet voor herbenoeming in aanmerking willen komen. Vervroegd pensioen is dan ook een uitweg om een gedwongen vertrek te voorkomen.

## 2.4 Financiën van gemeenten

De grootste inkomstenbron voor gemeenten is het Rijk. Het gemeentefonds is, sinds de decentralisatie in het sociale domein, goed voor de helft van de financiële middelen van de lokale overheid. De mogelijkheden voor gemeenten om lokale belastingen te heffen is in ons land beperkt vergeleken met andere landen. De OZB is op dit moment de grootste 'eigen' inkomstenbron. Gemeenten geven op dit moment het meeste geld uit aan de gedecentraliseerde taken in het sociale domein: werk/inkomen, jeugd en maatschappelijke ondersteuning. De financiële positie van gemeenten is sinds de crisis in 2008 op onderdelen verslechterd. Het eigen vermogen en de solvabiliteit zijn gedaald en de schuldquote is gestegen. Dit heeft nauwelijks effect gehad op het weerstandsvermogen van gemeenten. Het aantal gemeenten met een hoge schuldquote of lage solvabiliteit is gestegen en dat impliceert een toenemend risico op een verslechterde financiële positie.

Gemeenten stellen jaarlijks een begroting op. Dit gebeurt op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De gemeentelijke begroting bestaat uit twee delen: de beleidsbegroting die het programmaplan en toelichtende paragrafen bevat, en de financiële begroting met overzichten van de baten en lasten en de uiteenzetting van de financiële positie met bijbehorende toelichtingen.

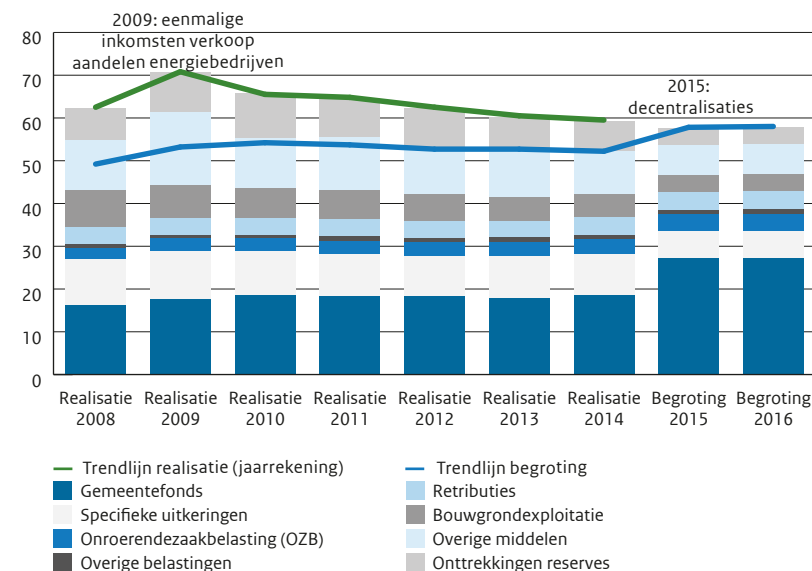
### Inkomsten en uitgaven van gemeenten

De uitgaven van gemeenten worden uit verschillende inkomstenbronnen bekostigd. Belangrijke bronnen zijn:

- rijksuitkeringen: het gemeentefonds en de specifieke uitkeringen;
- eigen lokale heffingen: de onroerendezaakbelasting (OZB), retributies en overige belastingen;
- bouwgrondexploitatie, onttrekkingen aan de reserves en overige eigen middelen.

Zie figuur voor de inkomsten uit genoemde bronnen.

**Figuur** Inkomsten van gemeenten verdeeld naar inkomstenbron  
(x € miljoen), 2008-2016



Bron: CBS(Statline) met uitzondering van:

- 1 Gemeentefonds. Bron: Ministerie van BZK: jaarrekeningcijfers conform slotwetten gemeentefonds en begrotingscijfers conform ontwerpbegrotingen gemeentefonds.
- 2 Specifieke uitkeringen. Bron jaarrekeningcijfers 2010-2013: CBS: informatie aangeleverd door gemeenten en gecorrigeerd door het CBS (Informatie voor Derden). Bron jaarrekeningcijfers 2014 en begrotingscijfers 2015: Bron: Ministerie van BZK, Onderhoudsrapporten Specifieke uitkeringen 2015 en 2016. Bron begrotingscijfers 2016: Ministerie van BZK: Bijlagen specifieke uitkeringen in de ontwerpbegroting 2016 van het ministerie van BZK (met bewerking door het ministerie van BZK).
- 3 OZB. Bron begrotingscijfers: COELO Atlas lokale lasten 2015 en 2016.
- 4 Overige middelen: CBS(Statline) en bewerking BZK.

\* Voorlopige cijfers.

Zie voor meer informatie Inkomsten gemeenten op de website Kennisbank Openbaar Bestuur.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

**Toelichting bij de figuur**

De cijfers in de tabel zijn gebaseerd op de jaarrekening, met uitzondering van de gegevens vanaf 2015 die gebaseerd zijn op de begroting. De rekeningcijfers zijn in de jaren 2010 tot en met 2014 ongeveer € 10 miljard euro hoger dan de begrotingscijfers in die jaren. Het verschil is vooral zichtbaar bij de onttrekkingen uit reserves en overige middelen. Met ingang van 2015 is een groot aantal taken op het gebied van jeugd, zorg en participatie gedecentraliseerd naar gemeenten. Hierdoor zijn de inkomsten uit het gemeentefonds met ingang van 2015 met ongeveer € 10 miljard gestegen. Een deel van die stijging wordt gecompenseerd door een daling van de specifieke uitkeringen (o.a. op het gebied van participatie).

**Grootste inkomstenbron: het gemeentefonds**

Het gemeentefonds is met een begrotingsaandeel van 48% in 2016 de belangrijkste inkomstenbron. De specifieke uitkeringen van het Rijk aan gemeenten hebben een aandeel van 11% en zijn bedoeld voor de uitvoering van specifiek beleid van de Rijksoverheid.

**Grootste uitgavenpost: het sociale domein**

Gemeenten geven geld uit op een groot aantal beleidsvelden. Het meeste geld wordt besteed aan taken in het sociale domein: werk en inkomen, jeugd en maatschappelijke ondersteuning. Aan de uitgavenkant van gemeenten zijn de decentralisaties van taken op het gebied van jeugd, zorg en participatie minder goed zichtbaar dan aan de inkomstenkant. Dit komt omdat een groot deel van de taken al bij gemeenten lag en met de decentralisaties alleen op een andere manier is gefinancierd. De jeugdzorgtaken zijn wel volledig nieuw met ingang van 2015 en dat is zichtbaar in de stijging van de uitgaven op het beleidsveld jeugd en maatschappelijke ondersteuning. Zie tabel.

**Tabel** Uitgaven van gemeenten verdeeld naar beleidsveld (x € miljoen), 2010-2016\*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Rekening	Rekening	Rekening	Rekening	Rekening**	Begroting	Begroting**
Werk en inkomen	12.016	11.742	11.274	11.417	11.953	11.656	11.482
Jeugd en maatschappelijke ondersteuning	6.810	6.654	6.386	6.169	6.080	13.302	13.161
Educatie	3.344	3.130	3.160	3.092	3.109	2.854	2.774
Cultuur en ontspanning	5.613	5.487	5.530	5.423	5.408	5.006	4.947
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	8.200	8.089	7.868	7.639	7.771	6.934	6.735
Riolering en reiniging	3.429	3.411	3.398	3.343	3.220	3.248	3.252
Openbare orde en veiligheid	1.851	1.782	1.762	1.927	1.796	1.776	1.789
Bestuur en algemene ondersteuning	5.873	5.690	6.053	6.211	6.011	4.435	4.820
OZB	1	1	1	1	0	0	0
Overige eigen middelen***	18.519	18.475	16.988	15.120	14.085	8.386	7.900
Totaal	65.656	64.460	62.420	60.343	59.432	57.597	56.861

Bron: CBS (Statline) met bewerking door het ministerie van BZK.

\* Zie onderdeel a. van de toelichting bij tabel 'Inkomsten gemeenten'.

\*\* Voorlopige cijfers. Zie voor meer informatie Inkomsten gemeenten op de website Kennisbank Openbaar Bestuur.

\*\*\* De daling van de 'overige eigen middelen' tussen 2014 en 2015 is overigens geen reële daling, maar is te verklaren door het in alle jaren aanwezige verschil tussen de jaarrekening- en begrotingscijfers.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur
 

**Tabel** Opbrengsten van lokale heffingen door gemeenten, verdeeld naar categorieën (x € miljoen), 2010-2016

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016**
		Rekening	Rekening	Rekening	Rekening	Rekening	Begroting	Begroting
OZB *	Onroerendezaakbelastingen	3.043	3.170	3.336	3.446	3.542	3.866	3.955
Overige belastingen	Parkeerbelasting	564	598	610	621	642	665	675
	Baten roerende woon- en bedrijfsruimten	2	2	2	2	1	2	1
	Forensenbelasting	25	26	28	30	29	31	30
	Toeristenbelasting	131	148	159	167	180	174	189
	Hondenbelasting	59	61	64	65	65	65	62
	Reclamebelasting	20	19	20	21	24	23	21
	Precariobelasting	103	106	119	137	159	154	204
	Retributies	303	299	304	270	304	291	303
	Baten marktgeld	30	29	31	28	28	32	33
	Reinigingsheffing	1.753	1.758	1.738	1.731	1.712	1.723	1.714
	Rioolheffing	1.305	1.368	1.419	1.456	1.494	1.531	1.563
	Baten begraafplaatsrechten	102	103	108	109	109	118	121
	Bouwvergunningen	435	424	382	334	371	382	383
	Baatbelasting	-4	2	1	1	2	1	1
Totale opbrengst		7.869	8.112	8.320	8.417	8.662	9.057	9.253

Bron: CBS (Statline) met uitzondering van:  
\* Bron begrotingscijfers: COELO Atlas lokale lasten 2015 en 2016.  
\*\* Voorlopige cijfers. Zie voor meer informatie Inkomsten gemeenten op de website Kennisbank Openbaar Bestuur.

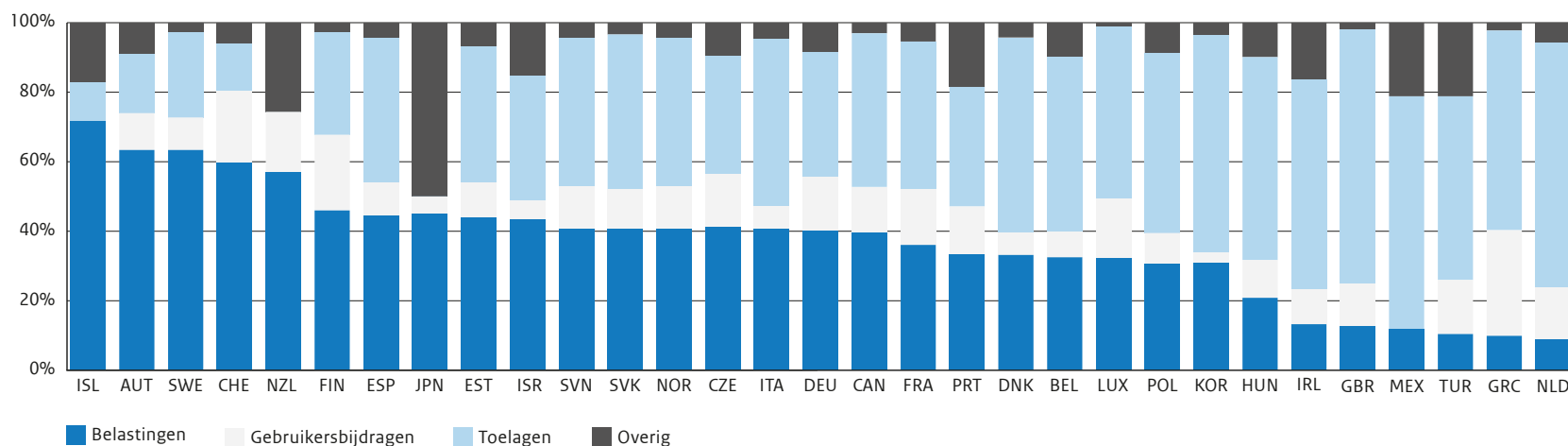
Lokale heffingen gemeenten: stijging van OZB en overige belastingen

Gemeenten ontvangen naast de rijksuitkeringen ook inkomsten uit eigen lokale heffingen. In de periode 2010-2016 is hierin een stijging van de OZB te zien. De overige belastingen laten op een paar uitzonderingen na een stijgende trend zien. Voor de precariobelasting komt naar verwachting per 2017 een einde aan deze stijgende trend, vanwege het wetsvoorstel om de heffing van deze belasting in te perken. De ontwikkeling van de retributies geeft tenslotte een wisselend beeld. Zie tabel.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> De gegevens in de tabel zijn gebaseerd op de begroting.



**Figuur** Samenstelling gemeentelijke inkomsten, 2010



Bron: OECD/Korea Institute of Public Finance (2012), *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing.

### Gemeentelijk belastinggebied

Het gemeentelijke belastinggebied in Nederland is klein (zie figuur) en is kleiner geworden door de decentralisaties in het sociale domein. Op dit moment wordt gesproken over een mogelijke verruiming van het belastinggebied.

In 2015 zijn verschillende studies gepubliceerd, onder andere door het Centraal Planbureau (CPB), de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en - in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) - de commissie Financiële ruimte voor gemeenten (commissie Rinnooy Kan) over de inrichting en vormgeving van het gemeentelijke belastinggebied. In al deze studies wordt vanuit verschillende invalshoeken gepleit voor een verschuiving van € 4 miljard van rijksbelastingen (loon- en inkomstenbelasting) naar gemeentebelastingen.

Argumenten die in de studies worden genoemd voor de wenselijkheid van deze verschuiving zijn onder andere: versterking van de lokale democratie, vergroting van de doelmatigheid en de mogelijkheid om de lasten op arbeid te verlagen met een positief effect voor de werkgelegenheid.



Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Tabel Financiële positie van gemeenten in Nederland, 2008-2014

Op rekeningbasis	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Exploitatiesaldi	1.205	4.312	-2.067	-929	-1.230	137	-74
2. Eigen vermogen	30.019	34.291	32.174	31.232	29.943	30.010	29.062
3. Vaste activa (materieel en immaterieel)	42.543	45.241	47.996	50.266	52.540	53.638	54.929
4. Solvabiliteit gemiddeld	37%	40%	37%	35%	33%	34%	33%
5. Netto schuldquote gecorrigeerd gemiddeld	36%	32%	45%	49%	56%	60%	62%
6. Exploitatieruimte gemiddeld	2%	7%	-4%	-2%	-2%	0%	0%
7. Weerstandsvermogen	55%	56%	59%	57%	57%	58%	56%
8. Grondexploitatie gemiddeld	16%	15%	18%	19%	20%	21%	22%
9. EMU saldo	-3.087	-4.902	-4.819	-3.085	-2.816	-2.327	-930

Macro-economisch beeld van de financiële positie van gemeenten

Er is nog geen eenduidig beeld over hoe de financiële positie van gemeenten het beste bepaald kan worden en hoe dit berekend moet worden. Vanuit de ministeries van BZK en Financiën en de VNG is gewerkt aan een set indicatoren die een macro-economisch beeld geeft van (de ontwikkeling van) de financiële positie van gemeenten. Deze set die in de onderstaande tabel is gepresenteerd, is ook besproken met CBS, SCP en CPB. De betrokkenen zijn van oordeel dat er nu een goede set cijfers ligt. De weging tussen de indicatoren is voorbehouden aan het openbaar bestuur.

Toelichting

- 1. Het exploitatiesaldo betreft het saldo van alle gemeenten getotaliseerd, voor bestemming, op rekeningbasis en volgens het baten-lastenselsel.
- 2. Het eigen vermogen betreft de algemene reserve, de bestemmingsreserves en het rekeningsaldo.
- 3. De vaste activa betreft de totale vaste activa op basis van het baten-lastenselsel.
- 4. De solvabiliteit betreft het eigen vermogen als aandeel van het balanstotaal. Hoe hoger de solvabiliteit, hoe sterker de eigen vermogenspositie van de gemeenten.
- 5. De schuldquote betreft de verhouding tussen de schuld en de totale baten. Een hoger percentage betekent meer schuld ten opzichte van de baten. Het BBV maakt onderscheid tussen de ongecorrigeerde en de gecorrigeerde netto schuldquote, waarbij gecorrigeerd wordt voor verstrekte leningen. Deze gecorrigeerde netto schuldquote is opgenomen in de set.

- 6. De exploitatieruimte wordt berekend door het saldo van de baten en lasten (exclusief mutaties over reserves) te delen door het totaal aan baten. Een hogere exploitatieruimte impliceert een groter overschot.
- 7. Het weerstandsvermogen betreft het eigen vermogen gedeeld door het totaal aan baten voor mutaties en bestemming. Deze ratio geeft de mate aan waarin gemeenten hun eigen vermogen kunnen inzetten bij tegenvallende baten. Hoe hoger deze ratio, hoe meer gemeenten dit eigen vermogen kunnen inzetten.
- 8. Voor de berekening van de grondexploitatie worden de niet in exploitatie genomen gronden en de bouwgrond in exploitatie bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten. Een hoger percentage betekent doorgaans een hoger risico op het gebied van grondexploitatie.
- 9. Het EMU saldo betreft het saldo van de inkomsten en uitgaven, zoals gepubliceerd door het CBS.

Onderlinge samenhang

Tussen de verschillende indicatoren bestaan enkele verbanden. Zo zal een dalende solvabiliteit doorgaans samengaan met een stijgende schuldquote. Het exploitatiesaldo vormt de basis voor de mutatie in het eigen vermogen en dit saldo bepaalt tevens de exploitatieruimte. De totale baten spelen bij diverse indicatoren een rol. Zo bepalen zij in combinatie met de totale lasten het exploitatiesaldo, vormen zij de noemer van de schuldquote, de grondexploitatie en de exploitatieruimte en vormen zij tot slot de noemer van het weerstandsvermogen.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Financiële positie van gemeenten is verslechterd

Sinds 2009 is de financiële positie van gemeenten op onderdelen verslechterd. We zien dat het eigen vermogen en de solvabiliteit zijn gedaald. De schuldquote is gestegen, maar het effect op het weerstandsvermogen van gemeenten is beperkt. De exploitatieruimte ontwikkelt zich na een fors tekort in 2010 richting de nullijn. Dit beeld is niet verrassend gegeven de context van de financiële en economische crisis in die tijd. In 2014 lijkt een stabilisatie te zijn opgetreden. Zie onderstaande figuur.

Naast dit macrobeeld is het van belang om naar de positie van de individuele gemeenten te kijken: zijn er verschillen en ontstaan er risico's? Om dit inzichtelijk te maken is de categorisering toegepast, die het vakberaad van financieel toezichthouders (BZK, provincies, VNG) gebruikt:

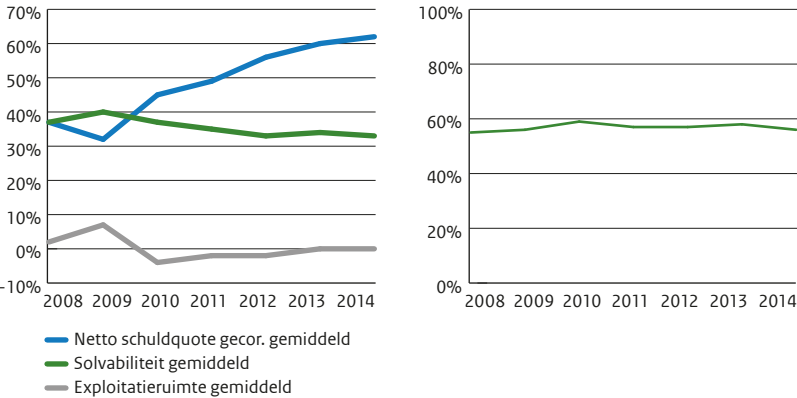
Kengetal:	Categorie A	Categorie B	Categorie C
Netto schuldquote	<90%	90-130%	>130%
Solvabiliteitsratio	>50%	20-50%*	<20%
Grondexploitatie	<20%	20-35%	>35%
Structurele exploitatieruimte	>0%	>0%	<0%

Voor het weerstandsvermogen is nog geen categorisering ontwikkeld.

\* Voor de solvabiliteit kan overwogen worden om categorie B te laten lopen van 20-40%.

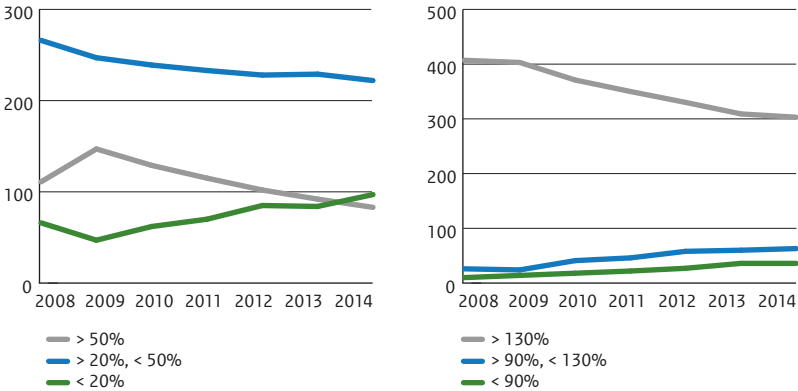
Vanaf 2008 stijgt het aantal gemeenten met een hoge schuldquote of een lage solvabiliteit. Dit impliceert dat het risico toeneemt dat een aantal gemeenten een verslechterde financiële positie hebben. Hierbij moet opgemerkt worden, dat het macro-economische beeld in dit opzicht kan afwijken van het individuele beeld. Dit betekent dat de verschillen tussen gemeenten groter of kleiner worden. Zie onderstaande figuur.

Figuur Ontwikkeling van netto schuldquote, solvabiliteit, exploitatieruimte en weerstandsvermogen, 2008-2014



Bron: Ministerie van BZK.

Figuur Ontwikkeling van de solvabiliteit en netto schuldquote, in aantallen gemeenten, 2008-2014



Bron: Ministerie van BZK.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

**Hoe gaan gemeenten om met bezuinigingen en meevallers?**

Het CPB heeft recent onderzoek gedaan naar hoe gemeenten omgaan met financiële mee- en tegenvallers<sup>16</sup>. Uit dit onderzoek volgt dat de mee- en tegenvallers alleen effect sorteren binnen het fysieke of sociale domein waarbinnen ze optreden. Een financiële tegenvaller in het sociale domein wordt opgevangen door een verlaging van de bestedingen binnen het sociale domein, en niet door bijvoorbeeld een verlaging van de investeringen in de publieke ruimte. Dit is overigens geen unieke Nederlandse situatie. Ook in de Verenigde Staten wordt een overschrijding gecompenseerd door een verlaging binnen de taakvelden, waar de overschrijding zich voorgedaan heeft<sup>17</sup>. Dit kan verband houden met de budgettaire spelregels die ook gemeenten hanteren, namelijk dat een overschrijding gecompenseerd moet worden binnen de eigen sector.

Ook leiden financiële tegenvallers in de regel niet tot het verhogen van de lokale belastingen. Hogere uitgaven worden dus niet gecompenseerd door het verhogen van de gemeentelijke baten in de vorm van het aanpassen van de tarieven van de gemeentelijke belastingen, heffingen en leges.

Incidentele meevallers zoals uit de verkoop van aandelen in een energiematschappij, hebben geen directe invloed op het structurele uitgavenniveau van gemeenten. Deze incidentele meevallers hebben wel effect op de balanspositie van een gemeente, omdat bijvoorbeeld schulden worden afgelost en investeringen in materiële vaste activa via de meevaller worden gefinancierd. Ook kiezen gemeenten ervoor om een alternatief te creëren voor de niet langer aanwezige dividenden, door de verkoopopbrengst (deels) op een depositorekening te storten.

Bij meevallers in de algemene uitkering van het gemeentefonds heeft eerder onderzoek uitgewezen dat dit voor 80% leidt tot hogere gemeentelijke uitgaven en voor 20% tot lagere lasten voor de burger.

<sup>16</sup> <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-14apr2016-hoe-gaan-gemeenten-om-met-financiele-mee-en-tegenvallers.pdf>

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld: Skidmore, M. en W. Dyar, 2015, Diminishing health, rising health care costs and longrun growth in local government spending, CESifo Working Paper 5646.

Ook heeft het CPB in 2015 een meer kwalitatief onderzoek uitgevoerd<sup>18</sup>. Dit leverde de volgende proposities op:

1. Doelmatigheid ontstaat door krapte; in goede tijden ontstaat vet op de botten.
2. Gemeenten dichten gaten in de begroting in deze volgorde:
  - Doelmatigheidsslagen
  - Versobering van het dienstenpakket
  - Lastenverzwaring
3. Gemeenten zien niet veel mogelijkheden meer om nog doelmatiger te werken.
4. De dreiging van een artikel 12-status prikkelt gemeenten om de begroting op orde te brengen.
5. Ideeën om de begroting sluitend te maken, komen vooral uit de ambtenarij.
6. Ambtenaren lijken bereid om in het eigen vlees te snijden.
7. Burgerparticipatie beïnvloedt vooral beleidsdetails.
8. Gemeenten keren meevallers niet uit aan de burgers.
9. Meevallers worden vooral geïnvesteerd in huisvesting van voorzieningen.
10. Meevallers leiden in de toekomst mogelijk tot een extra bezuinigingsopgave.

De meeste proposities spreken voor zich, met uitzondering van de laatste. Als gemeenten een meevaller gebruiken om kapitaalgoederen aan te schaffen, leidt dat ook tot hogere afschrijvingen. Als de meevaller een gevolg is van de verkoop van aandelen, kan een gemeente de misgelopen dividenden willen compenseren. Door de verplichting van schatkistbankieren menen gemeenten dat hiertoe de ruimte beperkt is.

**Beperkt aantal artikel 12uitkeringen**

Gemeenten die meerjarig geen sluitende begroting kunnen bereiken, kunnen een aanvraag doen voor een artikel 12-uitkering. Jaarlijks krijgen deze gemeenten, binnen de kaders van het gemeentefonds, gemiddeld € 25 miljoen als extra ondersteuning.

Het aantal ‘artikel 12-gemeenten’ is jaarlijks op één hand te tellen.

<sup>18</sup> <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-27aug2015-hoe-gemeenten-de-praktijk-met-hun-geld-omgaan.pdf>

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 <i>Decentraal bestuur in cijfers</i>
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 <i>Decentraal bestuur in thema's</i>
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

**Tabel Artikel 12-gemeenten: aantal en uitkering (bedragen x € 1.000), 2010-2016**

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal gemeenten	4	4	4	4	3	4	3
Artikel 12-uitkering*	23.145	21.378	31.273	23.025	22.248	30.742	20.362
	Boarnsterhim	Boarnsterhim	Boarnsterhim	Boarnsterhim	Ten Boer	Ten Boer	Ten Boer
	Boskoop	Lelystad	Lelystad	Lelystad	Lelystad	Lelystad	Lelystad
	Lelystad	Loppersum	Loppersum	Loppersum	Millingen a/d Rijn	Vlissingen	Vlissingen
	Loppersum	Millingen a/d Rijn	Millingen a/d Rijn	Millingen a/d Rijn		Muiden	

\* Raming van het bedrag.

Bron: Ministerie van BZK.

### Preventief toezicht van de provincie

Gemeenten zonder een sluitende (meerjaren)begroting worden onder preventief toezicht van de provincie gesteld. Dit geldt ook voor gemeenten die hun begroting niet tijdig hebben ingediend of bij een herindeling zijn betrokken, conform de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). De overige gemeenten staan onder repressief toezicht.

In de afgelopen tien jaar is het aantal gemeenten dat vanwege een niet sluitende (meerjaren)begroting onder preventief toezicht is gesteld, zeer beperkt. Het gaat in 2016 om tien gemeenten: nog geen 3% van het totaal aantal gemeenten.

**Tabel Aantal gemeenten onder preventief toezicht, 2005-2016**

Jaar	Preventief Financiën	Preventief Termijn	Preventief ARHI	Repressief	Aantal gemeenten
2005	30	9	43	385	467
2006	20	13	20	405	458
2007	19	2	10	412	443
2008	14	1	15	413	443
2009	10	2	41	388	441
2010	15	4	35	377	431
2011	7	12	32	367	418
2012	8	3	28	376	415
2013	9	5	23	371	408
2014	9	4	22	368	403
2015	16	4	10	365	393
2016	10	2	13	365	390

Bron: Ministerie van BZK, Toezichtverslagen provincies op gemeenten.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

# 3. Provincies

## 3.1 Provincies en hun inwoners

Nederland is ingedeeld in twaalf provincies die variëren naar inwonertal en ruimtelijke structuur. In Zuid-Holland, Noord-Holland, Noord-Brabant en Gelderland is bijna twee derde van alle burgers gehuisvest. Meer dan de helft van de gemeenten ligt in deze vier provincies. Dit staat in schril contrast met het gezamenlijke bevolkings- en gemeente-aandeel van provincies als Flevoland, Zeeland en Drenthe, dat nog geen 10% is. Inwoners en ruimtelijke structuur zijn van invloed op de regionale verschillen die zich in ons land voordoen.

De provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Noord-Brabant en Gelderland huisvesten bijna 11 miljoen ingezetenen en bestaan uit 228 gemeenten. Hieronder bevinden zich ook een aantal grote gemeenten die sterk verstedelijkt zijn en het gemiddelde inwonertal per gemeente in deze provincies omhoog stuwen. Het gemiddelde inwonertal per gemeente varieert van circa 25.000 in de provincie Groningen tot circa 67.000 in de provincie Flevoland. Dit laatste is toe te schrijven aan de gemeente Almere in combinatie met de afwezigheid van andere (middel)grote gemeenten. Zie tabel.

Tabel Inwoners en gemeenten per provincie (peildatum 1-1-2016)

Provincie	Inwoners		Gemeenten		Inwonertal / Gemeente
	Aantal	%	Aantal	%	
Zuid-Holland	3.622.303	21,3%	60	15.4%	60.372
Noord-Holland	2.784.854	16,4%	48	12.3%	58.018
Noord-Brabant	2.498.749	14,7%	66	16.9%	37.860
Gelderland	2.035.351	12,0%	54	13.9%	37.692
Utrecht	1.273.613	7,5%	26	6.7%	48.985
Overijssel	1.144.280	6,7%	25	6.4%	45.771
Limburg	1.116.260	6,6%	33	8.5%	33.826
Friesland	646.040	3,8%	24	6.2%	26.918
Groningen	583.721	3,4%	23	5.9%	25.379
Drenthe	488.629	2,9%	12	3.1%	40.719
Flevoland	404.068	2,4%	6	1.5%	67.345
Zeeland	381.252	2,3%	13	3.3%	29.327
Nederland	16.979.120	100%	390	100%	43.536

Bron: CBS/Statline, 2016.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

### 3.2 Provincies en hun bestuurders

*Het provinciale bestuur in Nederland bestaat uit 570 statenleden, 60 gedeputeerden en twaalf commissarissen van de Koning (cdK's). In de afgelopen jaren zien we bij de statenleden een verjonging optreden en een bontere politieke kleuring ontstaan. Bij de gedeputeerde en cdK's is dat niet het geval. Veel provinciale ambtsdragers hebben als lokale ambtsdragers ervaring in het openbaar bestuur opgedaan. Voor de meeste gedeputeerden geldt dat het statenlidmaatschap de springplank is voor de functie die zij nu bekleden.*

Het bestuur van een provincie wordt gevormd door de commissaris van de Koning (cdK), de Gedeputeerde Staten en de Provinciale Staten. De taken en bevoegdheden van deze organen zijn neergelegd in de Provinciewet.

#### Leden Provinciale Staten

De Provinciale Staten zijn het vertegenwoordigende orgaan van de provincie. Zij hebben verordende bevoegdheden en budgetrecht. De Provinciale Staten controleren de Gedeputeerde Staten en de commissaris van de Koning (in zijn hoedanigheid als provinciaal orgaan). De leden van de Provinciale Staten worden iedere vier jaar gekozen en de verkiezingen hiervoor vinden tegelijk plaats met de verkiezingen voor de waterschapsbesturen. De laatste verkiezing heeft plaatsgevonden op 18 maart 2015.

#### Aantal statenleden

Op dit moment telt het openbaar bestuur 570 statenleden. Het aantal statenleden is afhankelijk van het inwonertal van een provincie en varieert, volgens artikel 8 Provinciewet, van minimaal 39 bij kleine provincies (< 400.000 inwoners) tot maximaal 55 bij grote provincies (> 2 miljoen inwoners).

Bij de verkiezing in 2007 is het totaal aantal statenleden overigens sterk vermindert. De belangrijkste reden hiervoor was het veranderde provinciale takenpakket, waardoor het aantal leden niet meer in verhouding stond tot de omvang hiervan.

Tabel Aantal statenleden per provincie, 2005-2016

Provincie	2005	2008	2009	2012	2014	2016
Groningen	55	43	43	43	43	43
Friesland	55	43	43*	43	43	43
Drenthe	51	41	41	41	41	41
Overijssel	63	47	47	47	47	47
Gelderland	75	53	53	55	55	55
Flevoland	47	39	39	39	39	41
Utrecht	63	47	47	47	47	49
Noord-Holland	83	55	55*	55	55	55
Zuid Holland	83	55	55	55	55	55
Zeeland	47	39	39	39	39	39
Noord-Brabant	79	55	55	55	55	55
Limburg	63	47	47	47	47	47
Totaal	764	564	564	566	566	570

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2016.

Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
Decentraal bestuur in cijfers

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
Decentraal bestuur in thema's

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

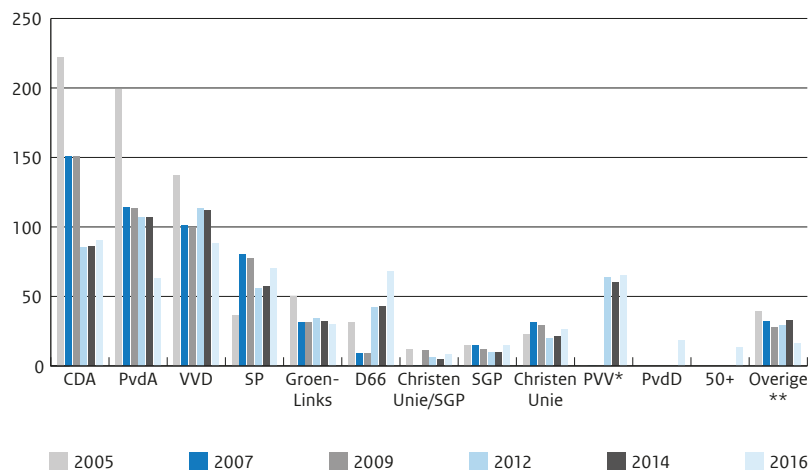
10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur

### Partijpolitieke signatuur

CDA en VVD leveren het grootste aantal statenleden en worden sinds de verkiezingen van 2015 op de voet gevolgd door SP, D66, PVV en PvdA. Bij die verkiezingen is voor het eerst in jaren het aandeel van de CDA-, PvdA- en VVD-statenleden onder de 50% gekomen.

**Figuur** Aantal statenleden verdeeld naar politieke partij (2005-2016)



\* Tijdens de meting van 2012 vonden er in enkele provincies afsplitsingen van de PVV plaats. Deze zijn hierin niet verwerkt.

\*\* In 2005 was de LPF in diverse provincies met elf statenleden vertegenwoordigd. Deze zitten in 'overige partijen'.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2016.

### Leeftijd

Een statenlid is gemiddeld 48 jaar. Na verkiezingen is het gebruikelijk dat de gemiddelde leeftijd van de statenleden daalt. In 2016 is de gemiddelde leeftijd niet alleen lager dan in 2014, maar ook lager dan in 2012, een jaar waarin eveneens kort voor de peildatum verkiezingen hebben plaatsgevonden. Er is dus sprake van een verjongingstrend bij de statenleden.

De jongste statenleden bevinden zich in Noord-Brabant, Zuid-Holland en Groningen (gemiddeld 45-46 jaar) en de oudste statenleden in Friesland, Drenthe en Flevoland (gemiddeld 52-53 jaar).

**Tabel** Gemiddelde leeftijd van statenleden (2009-2016)

Provincie	2009	2012	2014	2016
Totaal	51	50	52	48

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

### Verhouding man/vrouw

Eén op de drie statenleden is een vrouw. Hiermee kent deze bestuurslaag in vergelijking met het lokale bestuur een relatief hoog aantal vrouwen. Het aandeel vrouwelijke statenleden schommelt de afgelopen tien jaar tussen 28% en 36%. In 2016 heeft de provincie Utrecht met 45% het hoogste aandeel vrouwelijke statenleden en de provincies Limburg en Zeeland met 26% het laagste aandeel. Van de politieke partijen heeft de PvdD met 67% in 2016 het hoogste aandeel vrouwelijke statenleden, gevolgd door D66 en SP met 44% respectievelijk 40%. De partijen 50PLUS en PVV hebben het kleinste aandeel vrouwen als statenlid.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Let wel, omdat sommige partijen weinig statenleden leveren, kan een hoog procentueel aandeel een laag absoluut aantal vertegenwoordigen.

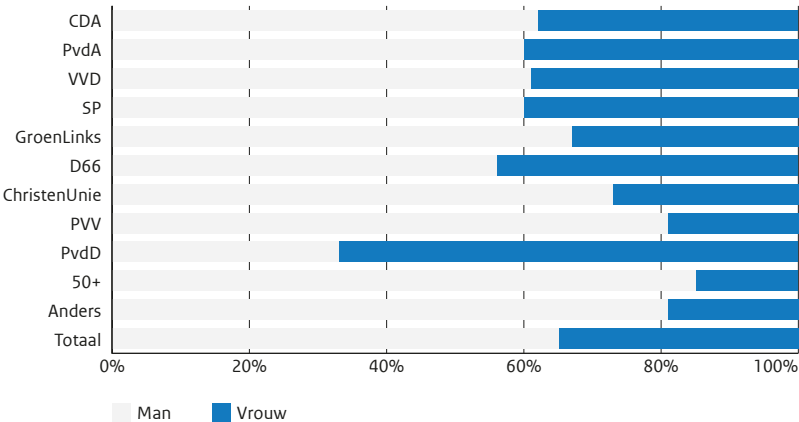
Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

**Tabel** Procentueel aandeel van vrouwelijke statenleden, totaal en per provincie, 2005-2016

Provincie	2005	2008	2009	2012	2014	2016
Groningen	31	33	42	40	35	33
Friesland	33	42	43	37	26	42
Drenthe	22	32	24	39	32	27
Overijssel	29	32	32	30	36	36
Gelderland	33	40	42	38	36	35
Flevoland	26	31	28	31	31	39
Utrecht	30	45	44	32	26	45
Noord-Holland	22	38	36	44	42	42
Zuid Holland	25	33	31	33	35	33
Zeeland	19	31	28	18	15	26
Noord-Brabant	34	46	38	44	38	33
Limburg	32	28	28	35	35	26
Totaal	28	36	35	35	32	35

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2016.

**Figuur** Procentuele verdeling van Statenleden naar man-vrouw, totaal en per politieke partij, 2016



Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2016.

**Tabel** Statenleden verdeeld naar herkomst (in %), 2012-2016

Herkomst	2012	2014	2016
Nederlandse achtergrond	44%	57%	28%
Migratieachtergrond: westers land	2%	1%	2%
migratieallochtoon			
Migratieachtergrond: niet-westers land allochtoon	2%	3%	2%
Onbekend	52%	39%	69%
Totaal	100%	100%	100%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

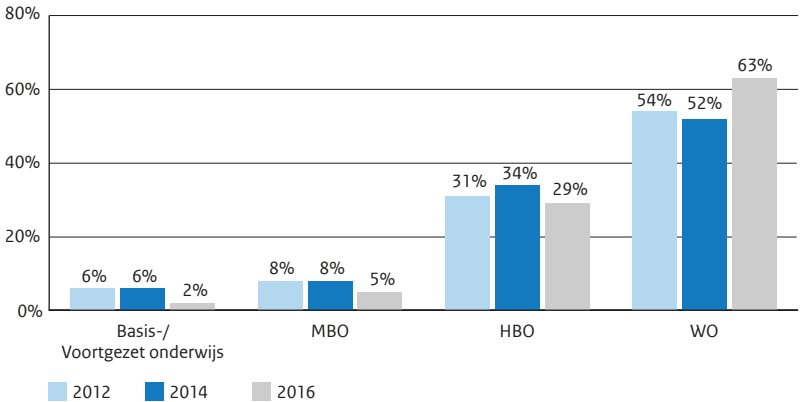
**Herkomst**

Van ruim twee derde van de statenleden is de herkomst niet bekend. Het aandeel ‘onbekend’ is groter dan in de voorgaande peilingen. Van de statenleden waarvan de herkomst wel bekend is, had in 2016 90% een Nederlandse achtergrond en in 2014 93%. Hiermee wijkt de achtergrond van de statenleden niet veel af van die van de raadsleden (86%), wethouders (91%) en burgemeesters (90%).

**Opleidingsniveau**

Bijna twee derde van de statenleden heeft een wetenschappelijke opleiding afgerond (63%) en ruim een kwart van de statenleden (29%) heeft een hbo-diploma. Het opleidingsniveau van de statenleden is bij de laatste verkiezingen iets gestegen.

**Figuur** Statenleden verdeeld naar opleidingsniveau, 2012-2016



Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.



Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Tabel Betaald werk van Statenleden, in % (2012-2016)

Werkzaam:	2012	2014	2016
als zelfstandige	20%	21%	23%
bij gemeentelijke overheid	11%	12%	11%
bij rijksoverheid	6%	6%	5%
bij semi-overheidsinstelling / ZBO	4%	2%	2%
in het onderwijs	9%	11%	10%
in de zorg	7%	6%	4%
bij maatschappelijke organisatie	8%	6%	8%
in de particuliere sector	18%	18%	21%
anders / overig	6%	9%	5%
Verricht geen betaald werk	11%	10%	12%
	100% (N=419)	100% (N=518)	100% (N=429)

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

Betaald werk

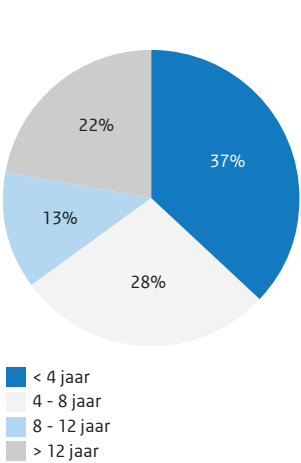
Statenlid zijn is een deeltijdbaan: 88% van de leden verricht betaald werk naast deze functie. In 2016 werken de meeste statenleden als zelfstandige (23%) of in loondienst in de particuliere sector (21%). Verder werken veel statenleden voor de overheid.

Ervaring

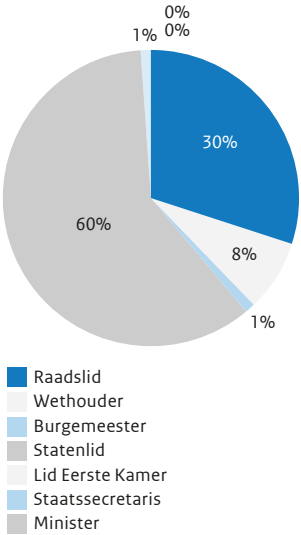
Statenleden vormen een gemengde groep van ervaren en minder ervaren ambtsdragers. Ruim een derde is minder dan vier jaar actief in een politieke functie (37%) en ruim een vijfde (22%) is dat meer dan twaalf jaar. De helft van de huidige statenleden komt vanuit het lokale bestuur. Meestal is hij of zij raadslid geweest.

Figuur Ervaring van Statenleden, 2016

Aantal jaren actief in de politiek (verdeling in %)



Eerder beklede functies (verdeling in %)



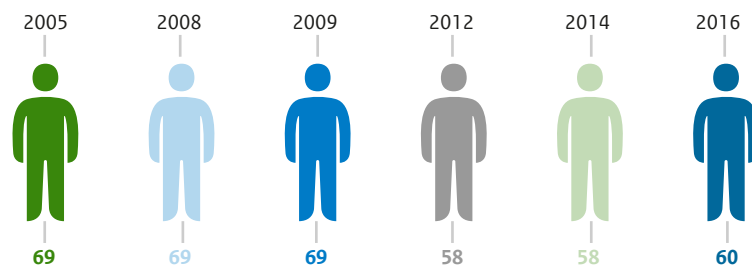
Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014. (N=223).

Leden Gedeputeerde Staten

De Gedeputeerde Staten vormen het dagelijks bestuur van de provincies. Zij hebben als taak het voorbereiden en uitvoeren van besluiten van Provinciale Staten. Verder voeren de Gedeputeerde Staten een groot aantal regelingen van de Rijksoverheid in medebewind uit. Zij hebben ook een coördinerende en plannende functie en houden op financieel gebied toezicht op de gemeentebesturen.

Aantal gedeputeerden

Het openbaar bestuur telt zestig gedeputeerden. Het aantal gedeputeerden per provincie varieert van drie tot zeven: het minimum en maximum volgens artikel 35a Provinciewet. In de loop van de jaren hebben (per provincie) kleine verschuivingen in de aantallen gedeputeerden plaatsgevonden. Alleen na de verkiezingen van 2011 was er sprake van een grotere verschuiving, namelijk een krimp van het aantal.

**Figuur** Aantal gedeputeerden, 2005–2016

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014. (N=223).

**Partijpolitieke signatuur**

CDA en VVD zijn met elk vijftien gedeputeerden en D66 met tien gedeputeerden de grootste leveranciers. Samen zorgen ze voor twee derde van het totaal aantal.

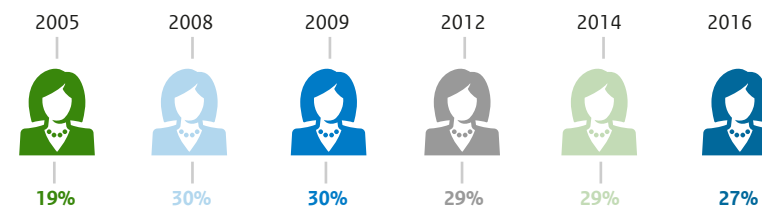
**Leeftijd**

Een gedeputeerde is gemiddeld 50 jaar. Gedeputeerden in Groningen en Friesland zijn met gemiddeld 42–43 jaar het jongst. Gedeputeerden in Gelderland, Drenthe en Noord-Holland zijn met hun gemiddelde leeftijd van 55–56 jaar het oudst.

Net zoals bij de statenleden daalt de gemiddelde leeftijd van gedeputeerden na de verkiezingen. Alleen tekent zich hier geen verjongingstrend af, zoals bij de statenleden wel het geval is.

**Verhouding man/vrouw**

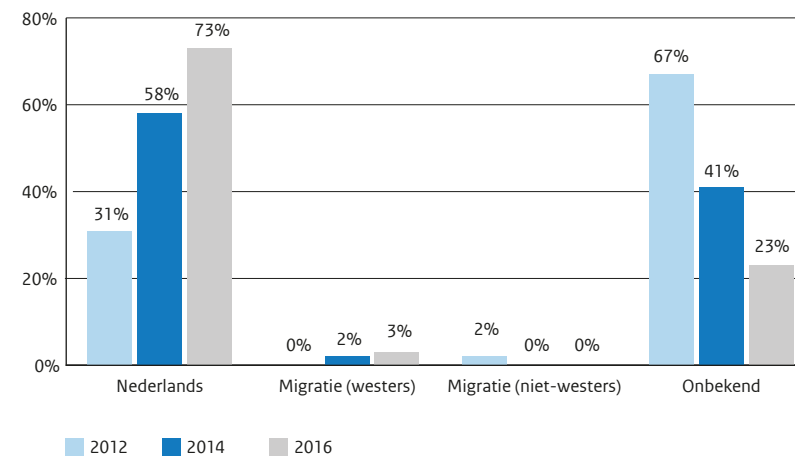
Van de gedeputeerden is 27% vrouw. Dit aandeel is in de periode 2008–2016 stabiel tot licht afgenomen, terwijl daarvóór, tussen 2005 en 2008, nog sprake was van een duidelijke toename.

**Figuur** Procentueel aandeel vrouwelijke gedeputeerden, 2005–2016

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

**Herkomst**

Van een kwart van de gedeputeerden is de herkomst niet bekend. Dit aandeel is veel lager dan bij de statenleden. Van de statenleden waarvan de herkomst wel bekend is, had in 2016 95% een Nederlandse achtergrond en dat is ongeveer net zoveel als in 2012.

**Figuur** Gedeputeerden verdeeld naar herkomst (in %), 2012–2016

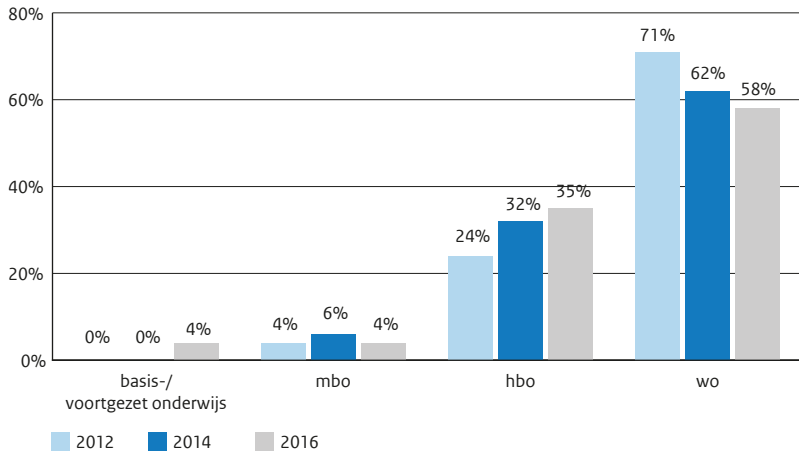
Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Opleidingsniveau

Van de gedeputeerden heeft in 2016 58% een universitaire studie afgerond en 35% een opleiding aan het hoger beroepsonderwijs.

Figuur Opleidingsniveau van gedeputeerden (in %), 2012-2016



Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2016.

Achtergrond en ervaring

Een gedeputeerde hoeft bij zijn of haar aantreden niet woonachtig te zijn in de provincie waarvoor hij of zij aantreedt. Bijna alle gedeputeerden woonden echter al in 'hun' provincie; voor 5% gold dit niet.

Bijna drie kwart van de gedeputeerden was ten tijde van het aantreden lid van de Provinciale Staten. Een kwart komt dus 'van buiten'.

Drie kwart van de gedeputeerden is langer dan acht jaar actief in het openbaar bestuur. Een groot deel van de gedeputeerden is zoals gezegd eerder statenlid geweest. Veel gedeputeerden zijn (ook) in het lokale bestuur werkzaam geweest als raadslid en/of wethouder.

Tabel Gedeputeerden woonachtig binnen of buiten de provincie, in aantal en % (2009-2016)

Woonachtig	2009		2012		2014		2016	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Binnen de provincie	56	81,2%	52	89,6%	56	94,9%	57	95,0
Buiten de provincie	3	4,3%	3	5,2%	3	5,1%	0	0
Onbekend	10	14,5%	3	5,2%	0	0,0%	3	5,0%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

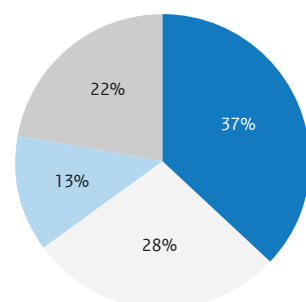
Tabel Gedeputeerden verdeeld naar afkomst van binnen of buiten de Provinciale Staten (in aantal en %), 2009-2016

Herkomst	2009		2012		2014		2016	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Binnen de Staten	40	58%	39	67%	38	64%	44	73%
Buiten de Staten	25	36%	18	31%	21	36%	16	27%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

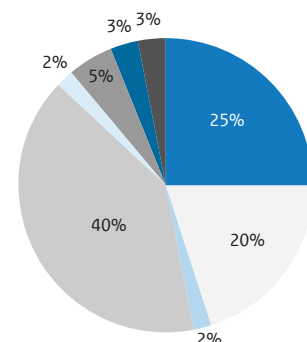
**Figuur** Ervaring van gedeputeerden, 2016

Aantal jaren actief in de politiek (verdeling in %)



■ < 4 jaar  
■ 4 - 8 jaar  
■ 8 - 12 jaar  
■ > 12 jaar

Eerder beklede functies (verdeling in %)



■ Raadslid  
■ Wethouder  
■ Burgemeester  
■ Statenlid  
■ Lid Tweede Kamer  
■ Minister  
■ Lid algemeen bestuur waterschap  
■ Lid dagelijks bestuur waterschap

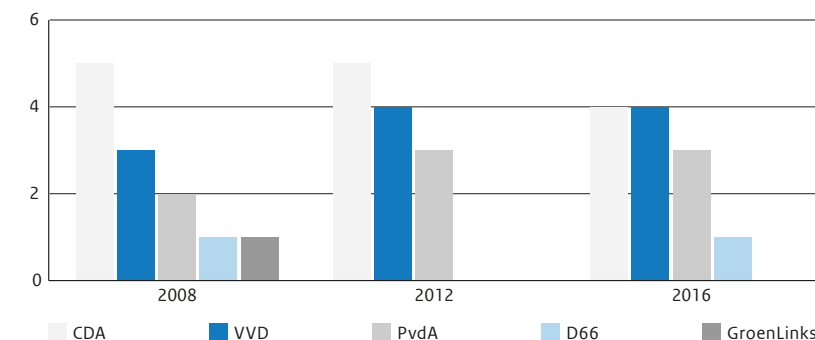
Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014. (N= 20).

### Commissarissen van de Koning

De commissaris van de Koning (cdK) wordt voor een periode van zes jaar door de Kroon benoemd. De cdK is voorzitter van Provinciale Staten en voorzitter, tevens lid, van Gedeputeerde Staten.

De cdK vervult behalve de provinciale taken ook een aantal taken als Rijksorgaan. In die hoedanigheid ziet hij bijvoorbeeld in belangrijke mate toe op de (her) benoemingsprocedure van burgemeesters en adviseert hij over koninklijke onderscheidingen. Voor zijn optreden als Rijksorgaan is de cdK verantwoording verschuldigd aan de regering.

**Figuur** Aantal cdK's per politieke partij, 2008-2016



Bron: ministerie van BZK, 2016.

Sinds 2010 zijn cdK's doorgaans lid van het CDA, de VVD, de PvdA of D66. In 2016 levert het CDA en de VVD allebei vier cdK's, de PvdA drie cdK's en D66 één cdK.

Al jarenlang bedraagt het aantal vrouwelijke cdK's één of twee. Sinds 2014 vervult mevrouw Bijleveld deze functie in de provincie Overijssel.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 <i>Decentraal bestuur in cijfers</i>
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 <i>Decentraal bestuur in thema's</i>
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur



Schema Profielen met elkaar vergeleken			
2016	Statenleden	Gedeputeerden	CdK's
Totaal aantal ambtsdragers	570	60	12
Gemiddelde leeftijd	48	50	-
Vrouwelijk geslacht	35%	27%	8%
Is hoogopgeleid (wo/hbo)	92%	93%	-
Heeft een Nederlandse achtergrond	90%	95%	-
Arbeidsverleden	Raadslid (42%) Wethouder (12%)	Raadslid (50%) Wethouder (40%) Statenlid (80%)	-
Heeft andere betaalde baan ernaast	88%	-	-
	1. zelfstandige 2. bedrijfsleven 3. gemeente of onderwijs		
Tenminste 8 jaar ervaring in openbaar bestuur	35%	75%	-
Meest voorkomende politieke signatuur	1. CDA 2. VVD 3. D66 of SP	1. CDA of VVD 2. D66 3. SP	1. CDA of VVD 2. PvdA

### Profielen met elkaar vergeleken

In bovenstaand schema zijn de samengevatte profielen van de verschillende politieke ambtsdragers naast elkaar gezet.

Bij een vergelijking van deze profielen valt het volgende op:

- Een deel van de ambtsdragers maakt in zijn/haar loopbaan de overstap van lokaal naar provinciaal bestuur en van statenlid naar gedeputeerde. Dit laatste komt overigens vaker voor dan de stap van raadslid naar wethouder bij gemeenten.
- CDA en VVD kleuren het provinciale bestuur, samen met D66 en SP. Bij de cdK's is de kleuring iets anders: daar is de PvdA relatief meer aanwezig dan D66 en SP.
- Het profiel 'hoogopgeleid met een Nederlandse achtergrond' is hier van toepassing. Daaraan kan het label 'man' toegevoegd worden, hoewel dit label hier op minder personen van toepassing is dan in het lokale bestuur.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

### 3.3 Bestuurwisselingen

De Provinciale Statenverkiezingen zorgen voor een vernieuwde samenstelling van de Staten en het college van gedeputeerden. Deze bestuurswisseling betreft twee derde deel van de statenleden en gedeputeerden. Tussen de verkiezingen door wisselt één op de tien statenleden en één op de zes gedeputeerden.

#### Statenleden

In de periode 2009-2012 hebben veel wijzigingen plaatsgevonden in de Provinciale Staten, wat rechtstreeks verband houdt met de Provinciale Statenverkiezingen die op 2 maart 2011 hebben plaatsgevonden. Bijna 70% van de statenleden is toen afgetreden. De periode 2014-2016 toont ongeveer hetzelfde beeld. In de perioden waarin geen verkiezingen plaatsvinden, treedt 8 à 9% van de statenleden af. Dit zijn 45 tot 50 leden in totaal.

#### Gedeputeerden

In de periode 2012-2016 zijn absoluut en relatief gezien minder gedeputeerden afgetreden als gevolg van provinciale verkiezingen of tussentijds dan in de periode 2008-2012. Verhoudingsgewijs lijken er bij de gedeputeerden meer tussentijdse wisselingen te zijn (15-18%) dan bij de statenleden (8-9%).

Tabel Aantal afgetreden statenleden per provincie in periode 2008-2016

	2008-2009	2009-2012	2012-2014	2014-2016
Groningen	5*	29	5	32
Friesland	6**	31	6	29
Drenthe	4	24	6	35
Overijssel	2	33	4	34
Gelderland	5	37	4	24
Flevoland	1	25	0	40
Utrecht	7	38	8	28
Noord-Holland	1	35	5	37
Zuid-Holland	4	38	1	38
Zeeland	3	21	2	26
Noord-Brabant	7	47	4	40
Limburg	0	35	4	35
Totaal	45	393	49	398

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2016.

Tabel Aantal afgetreden statenleden in periodes 2007-2009, 2012-2014 en 2014-2016

	2008-2009		2009-2012		2012-2014		2014-2016	
	Abs	%	Abs	%	Abs.	%	Abs.	%
Statenleden	45	7,8	393	69,4	49	8,7	398	69,8

Bron: Decentraalbestuur.nl, 2014.

Tabel Aantal afgetreden gedeputeerden in periode 2008-2016

	2008-2009		2009-2012		2012-2014		2014-2016	
	Abs	%	Abs	%	Abs.	%	Abs.	%
Gedeputeerden	15	17,9	61	88,4	9	15,3	40	66,6

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

### 3.4 Financiën van provincies

*Het financiële beeld van de provincies laat aan de inkomstenkant over de afgelopen tien jaar een grillig verloop zien. Dit geldt voor zowel de bron als een omvang van de inkomsten. Onder meer de decentralisaties van taken is hier debet aan. Aan de uitgavenkant zien we ook een wisselend patroon over de jaren heen. Dit wordt voor een deel bepaald door de uitgaven in het fysieke domein van verkeer, vervoer, recreatie en toerisme. De stijgende trend in het eigen en vreemd vermogen van de provincies als totaal lijkt sinds 2012 omgebogen te zijn tot een licht dalende trend.*

Provincies stellen jaarlijks een begroting op. Dit gebeurt op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De provinciale begroting bestaat uit twee delen: de beleidsbegroting (programmaplan en toelichtende paragrafen) en de financiële begroting (met overzichten van baten en lasten en de uiteenzetting van de financiële positie), inclusief bijbehorende toelichtingen.

#### Inkomsten

##### Inkomstenbronnen

Een belangrijke inkomstenbron voor provincies is het provinciefonds met een begrotingsaandeel van 25% in 2016.

In de jaren voor 2016 vormden ook de specifieke uitkeringen een belangrijke inkomstenbron. In de jaren 2014 en 2015 is de samenstelling van deze twee typen rijksuitkeringen sterk gewijzigd. De uitkering uit het provinciefonds is in 2015 verlaagd in verband met de overheveling van de provinciale taken op het

gebied van jeugdzorg naar gemeenten. In 2016 is deze uitkering weer gestegen doordat - als gevolg van de decentralisatie van Rijk naar provincie van de taken op het gebied van verkeer en vervoer - de specifieke uitkering voor die taken (€ 1,8 miljoen) is omgezet naar een uitkering via het provinciefonds.

Een andere inkomstenbron is de opbrengst van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting (MRB). Deze inkomsten zijn in 2014 gestegen en sindsdien stabiel gebleven zoals ook in de periode daarvoor. Provincies hebben de mogelijkheid om binnen wettelijke grenzen de opcenten MRB vast te stellen. Alle provincies heffen opcenten MRB boven het rektarief in het provinciefonds. De geheven opcenten blijven echter onder het gestelde maximum (ook na de daling hiervan in 2012). Dit maximum wordt jaarlijks geïndexeerd voor inflatie.

Provincies hebben tot slot inkomsten uit heffingen en rechten, onttrekkingen aan reserves en uit overige middelen. Bij de laatste categorie gaat het bijvoorbeeld om de opbrengsten van de aandelen in energiebedrijven.

#### Totaalbeeld

De inkomstenbronnen leveren bij elkaar een totaalbeeld van inkomsten op, dat een wisselend verloop laat zien. 2010 was goed voor € 11 miljard, 2012 spande de kroon met € 14 miljard, 2015 zorgde voor een laagtepunt op nog geen € 8 miljard en 2016 trok het weer bij naar bijna € 9 miljard.

#### Uitgaven

Provincies geven geld uit op een groot aantal terreinen. Het meeste geld wordt uitgegeven aan verkeer en vervoer (34% in 2016), op afstand gevolgd door recreatie & natuur (10% in 2016). Door de decentralisatie van de taken op het gebied van jeugdzorg naar gemeenten, zijn de provinciale uitgaven op het gebied van welzijn met ingang van 2015 sterk gedaald.

**Tabel** Opcenten op de motorrijtuigenbelasting provincies, 2007-2016

Jaar	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gemiddelde opcenten MRB provincies	73,00	75,89	77,64	78,33	79,08	79,87	81,04	79,12	82,20	80,26
Maximaal te heffen opcenten MRB	105,00	107,90	111,90	116,70	119,40	105,00	107,30	109,20	109,20	110,60
Rektarief PF opcenten MRB	55,52	55,52	55,52	55,52	55,52	65,9	65,9	65,9	65,9	65,9

Bron: Ministerie van BZK.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur
 

**Tabel** Inkomsten van provincies verdeeld naar inkomstenbron (x € miljoen), 2010-2016

Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016****
	Rekening	Rekening	Rekening	Rekening	Rekening	Begroting	Begroting
Provinciefonds*	1.482	1.268	1.686	1.553	1.296	952	2.160
Specifieke uitkeringen**	2.385	2.451	2.336	2.299	2.138	1.945	47
Motorrijtuigenbelasting (MRB)	1.433	1.439	1.438	1.415	1.534	1.537	1.533
Overige heffingen en rechten	18	25	25	25	33	30	27
Onttrekkingen reserves	3.902	3.308	6.409	3.554	3.390	2.974	3.551
Overige middelen***	1.857	2.864	2.139	1.429	1.489	263	1.380
Totaal	11.077	11.355	14.033	10.275	9.879	7.702	8.698

Bron: CBS (Statline) met uitzondering van:

\* Provinciefonds. Bron ministerie van BZK: jaarrekeningcijfers conform slotwetten provinciefonds en begrotingscijfers conform ontwerpbegrotingen provinciefonds.

\*\* Specifieke uitkeringen. Bron jaarrekeningcijfers: CBS: informatie aangeleverd door gemeenten en gecorrigeerd door het CBS (Informatie voor Derden). Bron begrotingscijfers: ministerie van BZK. 2015: Overzicht specifieke uitkeringen 2016. Bron 2016: Bijlage specifieke uitkeringen in de ontwerpbegrotingen 2016 van het ministerie van BZK (met bewerking door het ministerie van BZK).

\*\*\* Overige middelen: CBS (Statline) en bewerking BZK.

\*\*\*\* Voorlopige cijfers.

Opmerking: De cijfers in de tabel zijn gebaseerd op de jaarrekeningen, met uitzondering van de gegevens vanaf 2015, die gebaseerd zijn op de begroting omdat de rekeningcijfers nog niet beschikbaar zijn.

Zie voor meer informatie de bronvermelding op de themapagina Inkomsten gemeenten op de website Kennisbank Openbaar Bestuur.

**Tabel** Uitgaven van provincies verdeeld naar terreinen of hoofdfuncties (x € miljoen), 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Rekening	Rekening	Rekening	Rekening	Rekening	Begroting	Begroting
Algemeen bestuur	311	354	351	349	366	375	317
Openbare orde en veiligheid	17	14	12	11	12	12	7
Verkeer en vervoer	2.384	2.407	2.400	2.189	2.509	2.939	2.971
Waterhuishouding	208	187	166	100	120	106	132
Milieubeheer	606	559	581	510	416	345	355
Recreatie en natuur	729	674	651	722	894	758	885
Economische en agrarische zaken	775	696	965	603	608	576	547
Welzijn	1.945	1.937	1.927	1.826	1.693	448	375
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	365	436	371	385	375	310	221
Financiering en algemene dekkingsmiddelen	3.739	4.092	6.611	3.582	2.887	1.833	2.887
Totaal provinciale functies	11.077	11.355	14.033	10.275	9.879	7.702	8.698

Bron: CBS Statline.

Opmerking: De cijfers in de tabel zijn gebaseerd op de jaarrekeningen, met uitzondering van de gegevens vanaf 2015, die gebaseerd zijn op de begroting omdat de rekeningcijfers nog niet beschikbaar zijn.



Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Tabel Eigen en vreemd vermogen van provincies\*, 2005-2014

Jaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Eigen vermogen	3.242	3.819	5.012	5.213	16.322	15.832	16.281	17.981	16.643	15.937
- Algemene reserve	695	785	863	875	5.667	4.547	5.058	5.163	4.019	3.876
- Bestemmingsreserve	2.453	2.819	3.751	4.061	10.482	10.967	10.910	12.429	12.465	11.759
- Resultaat	94	215	398	277	173	318	313	388	159	302
Vreemd vermogen	3.169	3.319	4.032	4.725	5.285	5.714	6.582	6.584	6.159	6.135
- Voorzieningen	1.483	1.673	1.744	406	494	492	619	916	784	909
- Vlottende passiva	1.244	1.299	1.874	3.819	4.260	4.684	5.314	5.012	4.765	4.665
- Leningen onroerend goed	442	347	414	500	530	537	649	656	610	561

\* op basis van de jaarrekeningen.

Bron: CBS (StatLine).

Vermogenspositie provincies

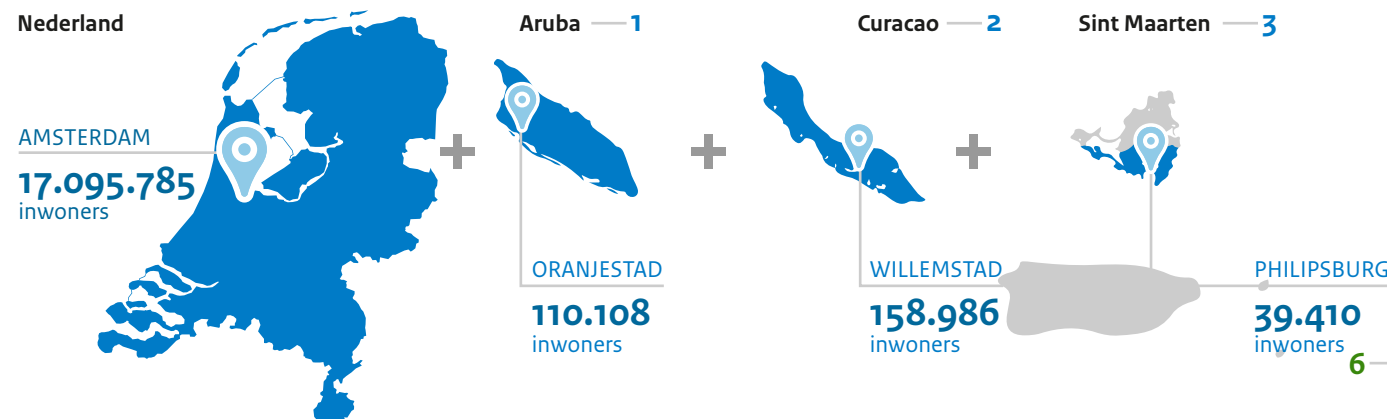
In onderstaande tabel is de ontwikkeling van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van provincies weergegeven. Het eigen vermogen en het vreemd vermogen laten een stijgende trend zien, maar sinds 2012 is een lichte daling ingezet. De sterke stijging van het eigen vermogen in 2009 ten opzichte van 2008 wordt vooral veroorzaakt door de verkoop van aandelen energiebedrijven van een aantal provincies. Het beroep op opgenomen vreemd vermogen toont eerst een dalende lijn, maar neemt de laatste jaren toe.

Geen preventief toezicht op provincies

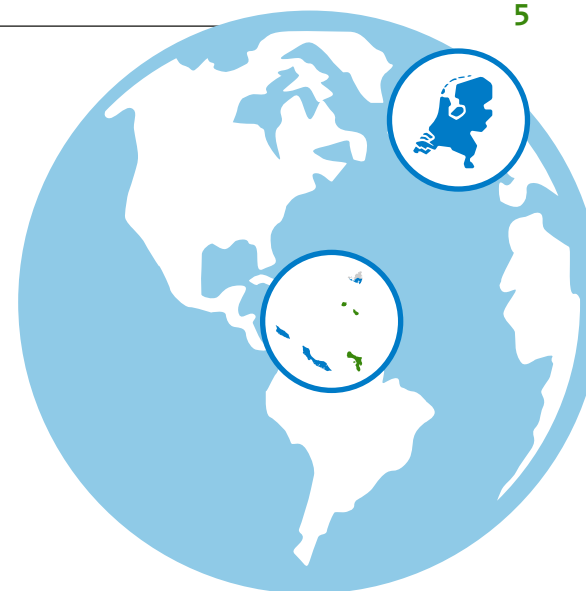
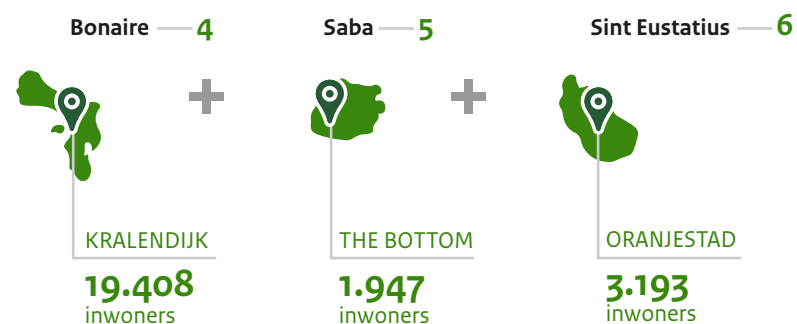
Provincies zonder een sluitende begroting worden onder preventief toezicht van het Rijk gesteld. Ook provincies die hun begroting niet tijdig hebben ingediend kunnen onder preventief toezicht van het Rijk komen. Gemeten vanaf 1997 heeft geen enkele provincie onder preventief toezicht gestaan.

## 4. Caribisch Nederland

### KONINKRIJK DER NEDERLANDEN



### CARIBISCH NEDERLAND



Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn sinds 2010 openbare lichamen en vormen samen Caribisch Nederland. De toen gewijzigde staatkundige structuur biedt ruimte voor (wetgevende, bestuurlijke, beleidsmatige en uitvoerende) differentiatie voor de eilanden. De uitwerking hiervan is in 2015 geëvalueerd.

Uit het evaluatierapport 'Vijf jaar verbonden' (oktober 2015) kwam naar voren, dat vooral op de terreinen gezondheidszorg en onderwijs vooruitgang is geboekt. Tegenover deze positieve resultaten staat een teleurstelling over de ontwikkeling van het welvaartsniveau. Een factor die hierbij meegespeeld heeft, is de kwetsbaarheid van het lokale bestuur. Denk bijvoorbeeld aan: beperkte capaciteit, grote afhankelijkheid van individuele personen, het op orde krijgen van het financiële verantwoordingsproces en het beheersen van de rolopvattingen binnen het dualisme.

Staatkundige structuur

Op 10 oktober 2010 hebben Curaçao en Sint Maarten, de twee grootste eilanden die deel uitmaakten van de Antillen, de status van land binnen het Koninkrijk der Nederlanden gekregen.<sup>20</sup> Deze status komt overeen met de zogenaamde status aparte die Aruba in 1986 verwierf. Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat sindsdien uit vier landen: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn op 10 oktober 2010 openbare lichamen geworden in de zin van artikel 134 van de Grondwet.<sup>21</sup> De drie eilanden vormen Caribisch Nederland. De bijzondere positie van deze openbare lichamen in het Nederlandse staatsbestel - de drie eilanden maken geen deel uit van de Nederlandse territoriale decentralisatie (provincies en gemeenten) kan aanleiding geven tot afwijkingen van de Nederlandse wetgeving. Daarbij heeft dit bestel geresulteerd in nieuwe interbestuurlijke verhoudingen tussen de drie eilanden en het Rijk.

<sup>20</sup> In 2008 hebben de Nederlandse Antillen en Nederland besloten om de Nederlandse Antillen te ontmantelen. Redenen hiervoor waren o.a. aanhoudende slechte economische omstandigheden op de eilanden, een zeer hoge staatsschuld en een toename van armoede en criminaliteit. 15 Referenda gehouden in 2004 en 2005 hebben de basis gelegd voor de nieuwe staatkundige verhoudingen van Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Daaruit bleek dat het grootste deel van bevolking bij het Koninkrijk der Nederlanden wil blijven horen. De uitkomst van de referenda vormde een basis voor verdere gesprekken over de staatkundige toekomst van de eilanden.

<sup>21</sup> De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden ook wel bijzondere gemeenten genoemd.

Evaluatie: het nodige bereikt, maar er zijn nog stappen te maken

In 2015 heeft de evaluatiecommissie Caribisch Nederland een rapport uitgebracht over de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur van Caribisch Nederland.<sup>22</sup> Hoewel de commissie van mening is dat vijf jaar te kort is voor een definitief oordeel, dienen de bevindingen als basis voor een impuls om de oorspronkelijke doelstellingen van de staatkundige verandering in de komende jaren dichterbij te brengen.<sup>23</sup> Nederland richt zich in dit verband op sociaaleconomische ontwikkeling, betere collectieve voorzieningen en bestuurlijke ontwikkeling. Tevens zal meer dan tot nu toe ruimte geboden worden aan (wetgevende, bestuurlijke, beleidsmatige en uitvoerende) differentiatie ten aanzien van de drie eilanden.

Wet- en regelgeving van openbare lichamen

De Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES)<sup>24</sup> strekt ertoe de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in te stellen en de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van hun besturen te regelen. Daarnaast worden regels gesteld over de verhouding van deze openbare lichamen tot het Rijk. De openbare lichamen vallen rechtstreeks onder het Rijk. Er is geen middenbestuur zoals dat tussen het Rijk en de gemeenten wel het geval is. Er is gekozen om tussen het Rijk en de openbare lichamen een bestuurlijke schakel te plaatsen in de vorm van de Rijksvertegenwoordiger.

De Rijksvertegenwoordiger

De Rijksvertegenwoordiger is een bestuursorgaan van de Rijksoverheid en vormt de bestuurlijke schakel tussen het Rijk en de openbare lichamen. De Rijksvertegenwoordiger werkt primair onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>22</sup> Spies, J.W.E., Soons, A.H.A., Thodé, G.A.E., Verhey, L.F.M. en Weekers, F.H.H., Vijf jaar verbonden: Bonaire, St Eustatius, Saba en Europees Nederland, Evaluatie Caribisch Nederland, oktober 2015

<sup>23</sup> Kamerbrief, Kabinetsreactie op rapport evaluatie Spies (12-05-2016), pag. 1-2.

<sup>24</sup> Staatsblad 2010, nr. 345



Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

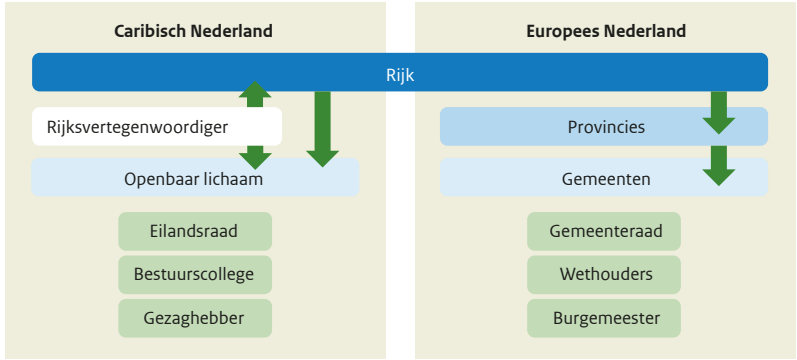
Tabel Kenmerken van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 2016

Land	Hoofdstad	Inwoners	Oppervlakte	Talen
Bonaire	Kralendijk	19.408	28,8 km2 (673 inw./km²)	Nederlands en Papiaments
Saba	The Bottom	1.947	13 km2 (150 inw./ km²)	Nederlands en Engels
Sint Eustatius	Oranjestad	3.193	21 km2 (152 inw./km²)	Nederlands en Engels

Bron: CBS.

De belangrijkste taak van de Rijksvertegenwoordiger bestaat uit het bevorderen van de samenwerking tussen de Haagse departementen en de lokale overheden en besturen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ook zorgt hij voor goede afstemming tussen de departementen onderling. De Rijksvertegenwoordiger heeft bovendien diverse taken op het gebied van hoger toezicht. Het gaat dan bijvoorbeeld om de goedkeuring van de benoeming, schorsing en ontslag van eilandambtenaren en het goedkeuren van eilandsraadverordeningen.

Figuur Staatkundige structuur van Caribisch en Europees Nederland



Bron: Ministerie van BZK, 2016.

### De bestuursorganen

Het bestuur van het openbaar lichaam wordt gevormd door drie bestuursorganen: de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber. Het bestuurscollege bestaat uit de gezaghebber en de gedeputeerden. De drie bestuursorganen zijn vergelijkbaar met de bestuursorganen in gemeenten.

Het bestuursmodel van de openbare lichamen is dualistisch en komt in grote lijnen overeen met dat van gemeenten. Hoewel voor de eilanden - als openbare lichamen ex artikel 134 van de Grondwet - de grondwettelijke waarborgen die gelden voor gemeenten ontbreken, zijn deze waarborgen voor de eilanden op het niveau van de wet vastgelegd zodat ook in dat opzicht de positie van gemeenten zoveel mogelijk wordt benaderd.

### De eilandsraad

De eilandsraad is naast een volksvertegenwoordiging ook een kaderstellend en controlerend orgaan. De raad heeft ook budgetrecht. De verordeningen worden in beginsel door de eilandsraad vastgesteld. Verder benoemt de eilandsraad de gedeputeerden, die evenals de gezaghebber, aan de raad verantwoording schuldig zijn.

De eilandsraad van Bonaire bestaat uit negen leden. De eilandsraden van de Sint Eustatius en Saba bestaan elk uit vijf leden. De verdeelsleutel voor het aantal raadsleden zoals die voor Nederlandse gemeenten op basis van de Gemeentewet wordt toegepast is voor de eilanden niet overgenomen. Wel beschikt de eilandsraad over de bevoegdheid om een hoger aantal leden vast te stellen.

### Het bestuurscollege

Het bestuurscollege van Bonaire bestaat uit drie gedeputeerden, die van Saba en Sint Eustatius tellen elk twee. Dit is in afwijking van de Gemeentewet, waar is bepaald dat het aantal wethouders ten hoogste 20% bedraagt van het aantal raadsleden.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur



Het eilandsbestuur bezit autonomie daar waar het de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van het openbaar lichaam betreft.<sup>25</sup> Besluiten van het eilandsbestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, zoals eilandsraadverordeningen met externe werking (denk aan belastingverordeningen en subsidieregelingen) worden via het afkondigingsblad van het openbaar lichaam bekend gemaakt en zijn daarmee bindend.<sup>26</sup>

### De gezaghebber

De gezaghebber is voorzitter van de eilandsraad en belast met de handhaving van de orde van de raadsvergaderingen. De gezaghebber is géén lid van de eilandsraad en neemt niet deel aan de stemmingen. De gezaghebber wordt (net als de burgemeester) voor zes jaar door de Kroon benoemd op aanbeveling van de Rijksvertegenwoordiger. De eilandsraad kan voorafgaand daaraan via een uit zijn midden gevormde vertrouwenscommissie zijn mening geven over door de Rijksvertegenwoordiger geschikt geachte sollicitanten. Deze benoemingsprocedure komt overeen met de procedure die tot 2001 gold voor de benoeming van burgemeesters.

De gezaghebber is tevens voorzitter van het bestuurscollege en bevordert de eenheid van het beleid van het bestuurscollege. De gezaghebber heeft daartoe de bevoegdheid onderwerpen aan de agenda toe te voegen en eigen voorstellen aan het bestuurscollege te doen. Hoewel het politieke primaat bij de gedeputeerden berust, speelt de gezaghebber een belangrijke rol. Doordat de gezaghebber tevens voorzitter is van de eilandsraad, waar de gedeputeerden in het gedualiseerde stelsel niet langer deel meer van uitmaken, kan hij een belangrijke schakelfunctie tussen de eilandsraad en het bestuurscollege vervullen.

### Financiële verhouding tussen Rijk en openbare lichamen

De Wet financiële verhouding openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Wet financiën BES) stelt regels met betrekking tot de financiële functie van de openbare lichamen, hun bevoegdheid tot het heffen van belastingen en

<sup>25</sup> Met de term “huishouding” worden “eigen” aangelegenheden bedoeld waarbij een ondergrens aan de autonome verordenende bevoegdheid gesteld is: eilandsraadverordeningen dienen zich te beperken tot het belang van het openbaar lichaam. Het eilandsbestuur mag niet treden in de bijzondere belangen van de ingezetenen. Voorts is er ook een bovengrens aan de lokale autonomie: eilandsraadverordeningen mogen niet in strijd zijn met hoger recht.

<sup>26</sup> De regeling voor het openbaar lichaam verschilt op dit punt met de Gemeentewet waarin de gemeente als alternatief kan kiezen voor opnemings in een andere door de gemeente algemeen verkrijgbaar gestelde uitgave.

hun financiële verhouding met het Rijk. In relatie tot financiën is – net als in Europees Nederland – een groot aantal taken op Bonaire, Sint Eustatius en Saba de verantwoordelijkheid van het Rijk, inclusief de financiën. Dit geldt bijvoorbeeld voor gezondheidszorg, onderwijs, politie, sociale uitkeringen en rijksbelastingen.

### College financieel toezicht

Het college financieel toezicht is verantwoordelijk voor het adviseren van de besturen van de openbare lichamen en van de minister van BZK bij de uitoefening van zijn bevoegdheden in het kader van het financieel toezicht. Ook is het college verantwoordelijk voor het begeleiden van het bestuurscollege bij het dagelijks beheer. Vergeleken met het toezicht op provincies en gemeenten is er wel een belangrijk verschil. Waar bij provincies en gemeenten repressief toezicht uitgangspunt is, geldt op de eilanden preventief toezicht als regel. De feitelijke toezichtshandelingen, zoals beslissingen omtrent het afgeven van geen bezwaar of goedkeuring en het geven van aanwijzingen, liggen bij de minister van BZK.

### Financiën openbaar lichaam

De eilandelijke middelen worden verdeeld over de eilanden conform een systematiek lijkend op de Financiële verhoudingswet. Er is een eigen belastinggebied, een vrije uitkering (vergelijkbaar met de algemene uitkering uit het gemeentefonds) en bijzondere uitkeringen (vergelijkbaar met specifieke uitkeringen). Een verschil ten opzichte van gemeenten is dat er drie aparte geldstromen zijn voor de drie eilanden. Er is dus geen sprake van een fonds zoals we dat kennen voor gemeenten met verdeelmaatstaven en de solidariteitsgedachte.

### Vrije uitkering uit het BESfonds

Het BES-fonds, de belangrijkste inkomstenbron van de openbare lichamen, kent in 2016 de volgende verdeling: Bonaire maakt aanspraak op € 24,1 miljoen, Sint Eustatius op € 9,7 miljoen en Saba op € 7,8 miljoen. Een verhouding van respectievelijk 57,9%, 23,3% en 18,8%.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Eilandbelastingen

Voor de bekostiging van eilandelijke taken mogen de openbare lichamen ook enkele in de wet limitatief genoemde eilandbelastingen heffen en innen (vergelijkbaar met het gesloten systeem voor gemeenten). Het gaat om de ingediende eilandelijke begrotingen in de periode 2012-2015.

Tabel Vrije uitkeringen van Bonaire, St. Eustatius en Saba (in miljoen €), 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Bonaire	25,9	26,7	26,7	24,1	24,1
St. Eustatius	9,9	10,5	10,5	10,2	9,7
Saba	8,4	8,7	8,7	8,9	18,8

Bron: Het ministerie van BZK.

Tabel Opbrengsten uit lokale heffingen Bonaire (in \$), 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Motorrijtuigenbelasting	2.402.458	2.501.117	2.500.000	2.500.000	2.680.000
Logeergastenbelasting	1.969.317	1.769.749	1.700.000	1.700.000	2.037.000
Verhuurautobelasting	649.200	614.525	650.000	650.000	690.000
Grondbelasting	809.212	2.449.581	1.200.000	1.200.000	1.617.000
Opcenten	1.830.000	307.263	1.200.000	1.200.000	750.000
Precariorechten	785.172	675.978	700.000	700.000	610.000
Totale opbrengst	8.445.359	8.318.222	7.950.000	7.950.000	8.384

Bron: Rijksbegroting.

Tabel Opbrengsten uit lokale heffingen Sint Eustatius (in \$), 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Motorrijtuigenbelasting	262.506	259.000	259.000		
Logeergastenbelasting	56.795	60.500	127.000		
Verhuurautobelasting	5.875	6.000	6.000		
Totale opbrengst	325.176	325.500	392.000	300.000	307.000

Bron: Rijksbegroting.

Tabel Opbrengsten uit lokale heffingen Saba (in \$), 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Motorrijtuigenbelasting	113.764	126.000	130.000	130.000	136.000
Logeergastenbelasting	68.014	62.500	60.000	70.000	72.000
Totale opbrengst	181.778	188.500	190.000	200.000	208.000

\* Begrote opbrengsten uit eilandelijke belastingen bedragen gemiddeld circa USD 8,45 miljoen. Bron: Rijksbegroting.

Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
*Decentraal bestuur in cijfers*

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
*Decentraal bestuur in thema's*

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur

### Bijzondere uitkeringen

Op grond van de Wet financiën BES kunnen de afzonderlijk verantwoordelijke departementen aan de openbare lichamen een financiële bijdrage in de vorm van een bijzondere uitkering verstrekken ten behoeve van een bepaalde publieke taak (vergelijkbaar met specifieke uitkeringen aan gemeenten). Een overzicht van bijzondere uitkeringen wordt jaarlijks uiterlijk op de derde woensdag van mei aan de Tweede Kamer aangeboden.



# 5. Waterschappen

Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
Decentraal bestuur in cijfers

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
Decentraal bestuur in thema's

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur

De waterschappen hebben tien jaar geleden het proces van fusies en schaalvergroting afgerond. Met nog één fusie in het vooruitzicht staan 22 waterschappen voor de taak Nederlanders te beschermen tegen water en de zorg voor onder andere voldoende en schoon oppervlakte- en grondwater en de zuivering van afvalwater. Waterschappen werken hierin samen met provincies en gemeenten in hun gebied. Per waterschap zijn dat gemiddeld twee provincies en 22 gemeenten.

In het algemeen bestuur van de waterschappen zitten tussen achttien en dertig vertegenwoordigers van inwoners, agrariërs, overige ondernemers en bos- en natuurterreinbeheerders. Het inwonersaandeel is in de laatste jaren gestegen tot bijna drie kwart. Naast het algemeen het bestuur van de waterschappen is er een dagelijks bestuur en een voorzitter.

In totaal telt waterrijk Nederland 742 waterschapsbestuurders. Een waterschap bekostigt zijn taakuitoefening bijna volledig door het heffen van eigen belastingen.

Hierdoor ontstaat er geen concurrentie tussen bijvoorbeeld bescherming tegen overstromingen en goed waterbeheer en andere maatschappelijke zaken.

Waterschappen investeren doorlopend in waterkeringen, waterlopen, gemalen, zuiveringsinstallaties en andere waterwerken. Veranderende weersomstandigheden, zeespiegelstijging, bodemdaling, verzilting en aangescherpte (Europese) milieunormen zorgen voor volle investeringsagenda's bij de waterschappen. Zij staan nu voor de uitdaging om de stijging van de belastingopbrengsten die deze veranderingen met zich meebrengt, gematigd te houden om ervoor te zorgen dat we waterbeheer kunnen blijven betalen. Waterschappen zetten daarom in op intensivering van de onderlinge samenwerking en de samenwerking met gemeenten.

## 5.1 Waterschappen en schaalvergroting

De waterschappen hebben hun staatsrechtelijke verankering in de Grondwet en zijn, anders dan het Rijk, provincies en gemeenten die als lichamen van algemeen bestuur een in principe onbeperkt takenpakket (open huishouding) hebben, overheden met een wettelijk beperkte, specifieke opdrachtgesloten huishouding). Op grond van de Waterschapswet zorgen zij voor de bescherming tegen water, voor droge voeten, voor voldoende en schoon oppervlakte- en grondwater, voor de muskus- en beverrattenbestrijding en voor de zuivering van afvalwater.

Deze taken zijn in ons laaggelegen, waterrijke land zodanig belangrijk, dat zij bij een aparte overheid zijn neergelegd.

De volgende gegevens illustreren de omvang van de taken van de waterschappen:

- beheer van ongeveer 18.000 km waterkeringen, 225.000 km waterlopen, 3.850 gemalen en 335 afvalwaterzuiveringsinstallaties;
- zuivering van jaarlijks 2 miljard m<sup>3</sup> afvalwater (net zoveel als 800.000 olympische zwembaden);
- beheer over circa 7.500 km wegen door vijf waterschappen in het westen van het land (als neventaak).

In 2016 zijn er 22 waterschappen. Per 1 januari 2016 zijn de waterschappen 'Groot Salland' en 'Reest en Wieden' samengegaan tot het Waterschap Drents Overijsselse Delta. Het kaartje hieronder geeft de ligging van de 22 waterschappen weer. Op dit moment is er alleen nog sprake van de fusie van de twee Limburgse waterschappen.

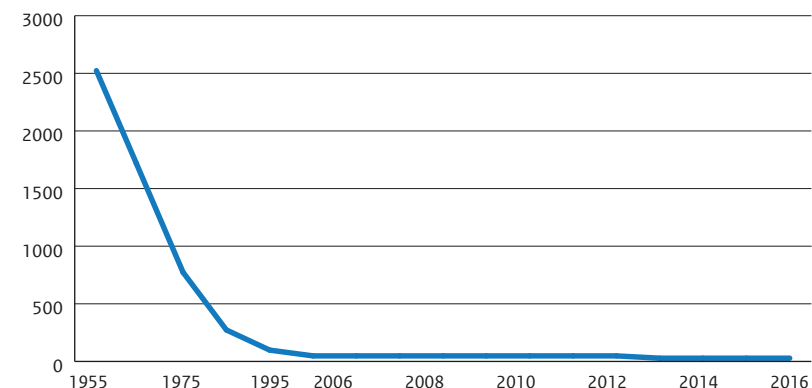


Figuur Waterschapskaart van Nederland



Bron: Unie van Waterschappen.

Figuur Ontwikkeling van het aantal waterschappen 1955-2016



Bron: Unie van Waterschappen.

In 1950 waren er nog ruim 2.600 waterschappen. De watersnoodramp van 1953 was de start van het proces van schaalvergroting van de waterschappen. Toen werd namelijk de conclusie getrokken dat de versnippering van het beheer van dijken over een groot aantal organisaties de waterveiligheid in de weg stond. Ook bij latere fusies was het verminderen van de kwetsbaarheid een belangrijke reden. Daarnaast zijn het vergroten van de efficiency en het verhogen van de kwaliteit van de taakuitoefening belangrijke redenen voor samenvoegingen geweest. Het is goed hierbij te vermelden dat het initiatief tot fuseren altijd vanuit de waterschappen zelf, zonder druk van een andere overheid, is gekomen.

### Gebieden en omvang van de waterschappen

De omvang van een waterschap wordt vrijwel altijd uitgedrukt in het aantal hectares dat in beheer is. Het aantal inwoners is gezien de taken en opgaven van de waterschappen als gebiedsbeheerders minder relevant. De gegevens in de tabel laten zien dat de beheergebieden van de waterschappen gemiddeld steeds groter worden, veroorzaakt door de fusies.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur



Tabel Omvang beheergebieden van de waterschappen, 2010-2016

Oppervlakte beheergebied per waterschap in ha	2010	2012	2014	2016
Gemiddelde oppervlakte per waterschap	113.494 ha	143.233 ha	152.156 ha	159.077ha
Kleinste beheergebied	35.113 ha	35.113 ha	35.113 ha	35.113 ha
Grootste beheergebied	355.000 ha	346.000 ha	346.000 ha	346.000 ha

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. gegevens voor Waterschapspeil 2010, 2012, 2014 en 2016.

Tabel Aantal provincies per waterschap, 2010-2016

Aantal provincies per waterschap	2010	2012	2014	2016
Komt voor bij:				
1	11 waterschappen	10 waterschappen	9 waterschappen	8 waterschappen
2	11 waterschappen	11 waterschappen	8 waterschappen	8 waterschappen
3	3 waterschappen	3 waterschappen	5 waterschappen	5 waterschappen
4	1 waterschap	1 waterschap	1 waterschap	1 waterschap
Gemiddeld aantal provincies per waterschap	1,8	1,8	1,9	2,0
Hoogste aantal provincies per waterschap	4	4	4	4
Laagste aantal provincies per waterschap	1	1	1	1

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. gegevens voor Waterschapspeil 2010, 2012, 2014 en 2016\*.

\* Publicaties van de Unie van Waterschappen.

Tabel Aantal gemeenten per waterschap, 2010-2016

Aantal gemeenten per waterschap	2010	2012	2014	2016
Gemiddeld aantal gemeenten/waterschap	20,6	20,6	22,0	21,9
Hoogste aantal gemeenten/waterschap	44	38	37	37
Laagste aantal gemeenten/waterschap	3	6	8	8

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. gegevens voor Waterschapspeil 2010, 2012, 2014 en 2016.

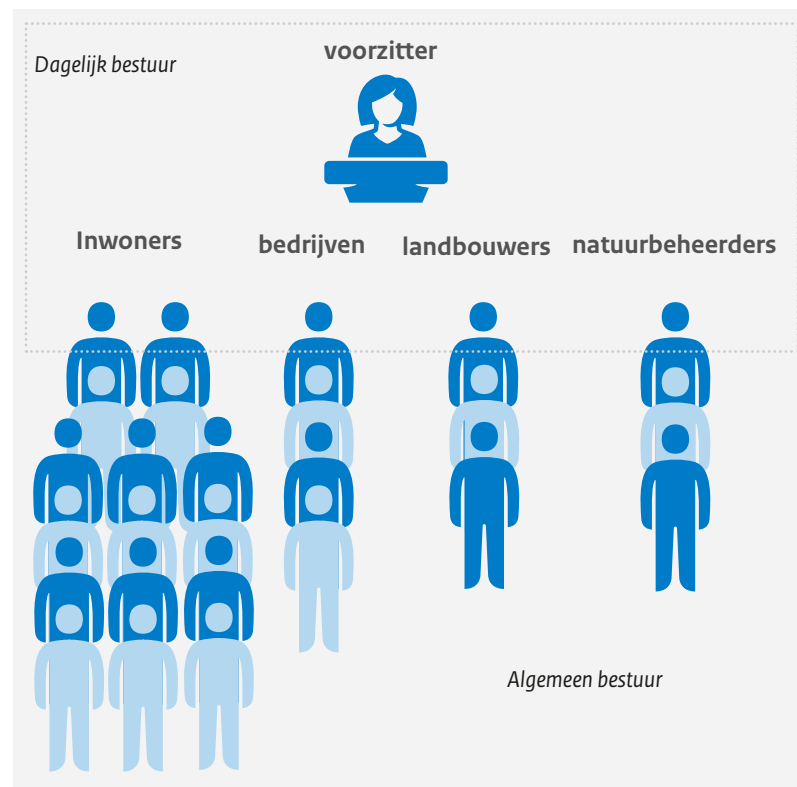
De provincies hebben een belangrijke rol in de afstemming van het ruimtelijk beleid en het waterbeleid en zijn ook de toezichthouders van de waterschappen. De ontwikkeling van het aantal provincies waar een waterschap gemiddeld mee te maken heeft, is ook een illustratie van de schaalvergroting die de waterschappen doormaken. Zoals de tabel aangeeft, ligt bijna twee derde van de water-

schappen ondertussen in meer dan één provincie. Het waterschap Rivierenland ligt in vier provincies. Ook tussen een waterschap en de gemeenten in een gebied is er veel afstemming. De volgende tabel laat zien met hoeveel gemeenten de waterschappen te maken hebben.

## 5.2 Waterschappen en hun bestuurders

De waterschappen kennen drie bestuursorganen: het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter. Anders dan de gemeenten en provincies, die een duaal bestel kennen, hebben de waterschappen een monistische bestuursvorm, waarbij de leden van het dagelijks bestuur ook lid van het algemeen bestuur zijn. Alleen de voorzitter en in uitzonderlijke gevallen leden van het dagelijks bestuur die 'van buiten het algemeen bestuur worden benoemd', zijn daarop de uitzondering. De voorzitter is wél lid van het dagelijks bestuur, maar niet van het algemeen bestuur.

### BESTUURSVORM VAN WATERSCHAPPEN



Bron: Unie van Waterschappen.

### Het algemeen bestuur

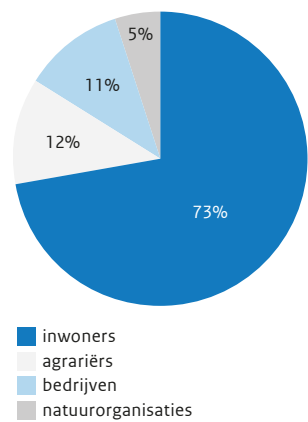
Als hoogste, democratisch gekozen orgaan stelt het algemeen bestuur het beleid en de regels met betrekking tot de taken van het waterschap vast. Ook bepaalt het algemeen bestuur de kaders waarbinnen het dagelijks bestuur de taken en het beleid moet uitvoeren en controleert het de beleidsuitvoering.

De provincie, de toezichthouder van de waterschappen, bepaalt de omvang van het algemeen bestuur en deze varieert op grond van de Waterschapswet tussen de achttien en ten hoogste dertig leden. In het algemeen bestuur van het waterschap zitten vertegenwoordigers van de inwoners, agrariërs, overige ondernemers en bos- en natuurterreinbeheerders uit het gebied. De laatste drie groepen hebben een directe vertegenwoordiging in het bestuur op basis van 'geborgde' zetels, omdat de organisaties die zij vertegenwoordigen voor hun dagelijkse activiteiten direct afhankelijk zijn van de kwaliteit en hoeveelheid oppervlaktewater en dus van de taakuitoefening van de waterschappen. De bezetting van deze geborgde zetels gebeurt niet zoals voor de vertegenwoordigers van de inwoners via algemene verkiezingen, maar door benoeming door hun koepelorganisaties. Dit zijn Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO) voor de agrariërs, de Kamer van Koophandel voor de overige ondernemers en de Vereniging van Bos- en Natuureigenaren (VBNE) voor de beheerders van bos- en natuurterreinen.

De provincies bepalen voor ieder waterschap met hoeveel zetels de verschillende categorieën in het algemeen bestuur worden vertegenwoordigd. De vertegenwoordigers van de inwoners moeten op grond van de wet altijd de meerderheid van de zetels bezetten en er moeten minimaal zeven en maximaal negen zetels worden gereserveerd voor de drie specifieke categorieën van belanghebbenden. In aanloop naar de waterschapsverkiezingen van maart 2015 hebben drie provincies voor vijf waterschappen besloten het aantal geborgde zetels voor agrariërs, bedrijven en natuurorganisaties naar beneden bij te stellen ten gunste van inwoners. De vertegenwoordigers van de inwoners bezetten hierdoor nu 73% van de zetels in de besturen, in 2014 was dit nog 71%. Door de fusie van twee waterschappen is het totaal aantal leden van de algemene besturen sinds 2014 met negentien afgenomen tot 622.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

**Figuur** Bestuurssamenstelling van de waterschappen in 2016



Aantal zetels	Aantal AB-leden	Inwoners	Agrariërs	Bedrijven	Natuur
Totaal	622	453	75	66	28
Gemiddelde	28,3	20,6	3,4	3,0	1,3
Hoogste	30	23	4	5	2
Laagste	23	16	3	2	1

Bron: Unie van Waterschappen.

De meest recente waterschapsverkiezingen hebben in maart 2015 plaatsgevonden, tegelijk met de stembusgang voor Provinciale Staten. Deze samenloop van twee verkiezingen is waarschijnlijk de reden dat de verkiezingen een opkomst van 43,5%, kenden, waar dat bij de vorige verkiezingen 22,7% was.

**Tabel** Aantal inwoners en oppervlakte beheergebied per lid algemeen bestuur

	Inwoners per AB-lid				Gebied per AB-lid			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Gemiddelde	23.623	24.200	26.639	27.314	4.994	5.340	5.566	5.733
Hoogste (ha)	46.667	46.667	46.667	45.167	14.200	13.840	13.841	13.840
Laagste (ha)	4.274	9.565	9.565	12.717	1.170	1.170	1.170	1.170

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. gegevens voor Waterschapspeil.

**Tabel** Verdeling vertegenwoordigers van de categorie ‘inwoners’ in de algemene besturen over de verschillende lijsten, 2010-2016

Lijst	Procentueel aandeel zetels				Aantal zetels
	2010	2012	2014	2016	2016
Water Natuurlijk	20%	20%	20%	18%	81
CDA	18%	18%	17%	17%	75
PvdA	12%	12%	12%	11%	48
VVD	12%	12%	12%	15%	66
Algemene Waterschapspartij	6%	7%	7%	6%	29
Christen Unie	5%	5%	4%	5%	22
SGP	3%	4%	3%	4%	16
50Plus	0%	0%	0%	5%	21
Partij voor de Dieren	2%	2%	2%	4%	16
Overigen	23%	22%	23%	17%	79
Totaal	100%	100%	100%	100%	453

Bron: Unie van Waterschappen.

De bovenstaande tabel laat zien dat de verkiezingen tot behoorlijke verschuivingen in de landelijke zetelverhoudingen hebben geleid. Van de partijen met een aandeel van meer dan 10% heeft de VVD aan aandeel gewonnen en Water Natuurlijk, CDA en PvdA enigszins aan aandeel verloren. 50PLUS was de grootste nieuwkomer in de waterschappen. Bij de vorige verkiezingen deden zij nog niet mee en in 2015 haalden zij zetels in 18 van de 22 waterschapsbesturen. De Partij voor de Dieren is qua zetelaandeel bijna verdubbeld.

De fusies van de afgelopen jaren hebben ertoe geleid dat de omvang van het gebied en het gemiddeld aantal inwoners per lid van het algemeen bestuur zijn toegenomen. Zie tabel.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur



Tabel Verdeling vrouwen en mannen in algemene besturen, 2010 - 2016

	AB-leden-vrouwen				AB-leden-mannen			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Aantal zetels	115	114	99	114	475	456	428	414
Gemiddeld aandeel	19%	20%	21%	22%	81%	80%	79%	78%
Hoogste aandeel	35%	38%	42%	44%	95%	92%	92%	96%
Laagste aandeel	5%	8%	8%	4%	65%	62%	58%	56%

Bron: Unie van Waterschappen; o.b.v. de websites van de waterschappen (gegevens 2016 naar 12 augustus 2016); in alle jaren gebaseerd op 100% van de populatie.

Achtergrond leden algemeen bestuur (niet zijnde leden dagelijks bestuur)

De onderstaande gegevens hebben betrekking op de leden van het algemeen bestuur die niet ook lid van het dagelijks bestuur zijn\*. De gegevens zijn deels gebaseerd op enquêtes die niet voor alle vragen een hoge respons kenden. Daarom geven niet alle gegevens een representatief beeld van de totale populatie en moeten vergelijkingen tussen de jaren met de nodige voorzichtigheid gebeuren.

\* Het gaat om de volgende aantallen AB-leden: 2010 590; 2012: 570; 2014: 539 en 2016: 528.

Verhouding vrouw/man

Het aandeel vrouwen in het algemeen bestuur van waterschappen stijgt al sinds 2010 iedere twee jaar met 1%. De verkiezingen van 2015 hebben hierin geen verandering gebracht.

Leeftijd

De gemiddelde leeftijd van de leden van het algemeen bestuur was in april 2016 58,5 jaar.<sup>27</sup> De waterschapsverkiezingen van maart 2015 hebben ervoor gezorgd, dat de gemiddelde leeftijd in de algemene besturen bijna vier jaar lager ligt dan vlak voor deze verkiezingen.

Politieke carrière<sup>28</sup>

In april 2016 bekleedden de leden van het algemeen bestuur gemiddeld gedurende 6,5 jaar een politieke functie. De leden waren op dat moment gemiddeld 4,1 jaar als bestuurder binnen de waterschappen actief.<sup>29</sup> Voor 59% van de leden van het algemeen bestuur is de huidige bestuursperiode hun eerste periode als waterschapsbestuurder.<sup>30</sup>

Opleidingsniveau<sup>31</sup>

De volgende figuur laat zien dat bijna drie kwart van de leden van de algemeen besturen een opleiding op hbo- of wetenschappelijk niveau heeft afgerond. De overigen hebben een mbo-diploma (8%), een lbo-diploma (1%) of hebben alleen het voortgezet onderwijs doorlopen (7%).

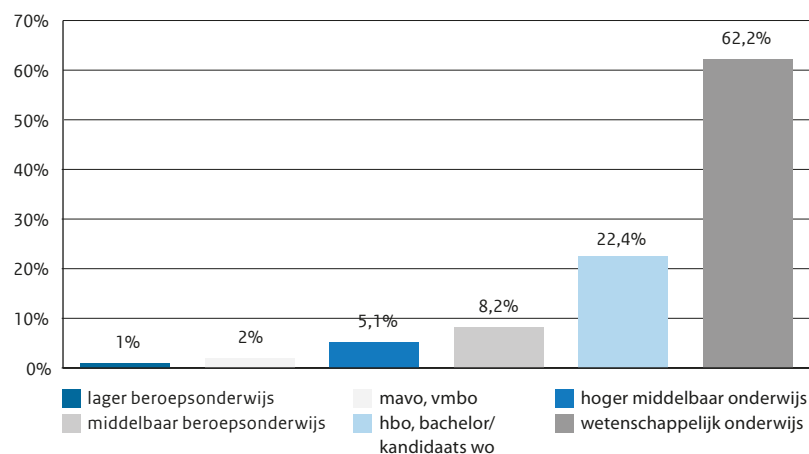
<sup>28</sup> Netto respons 19%

<sup>29</sup> Netto respons 61%

<sup>30</sup> Netto respons 74%

<sup>31</sup> Netto respons 19%

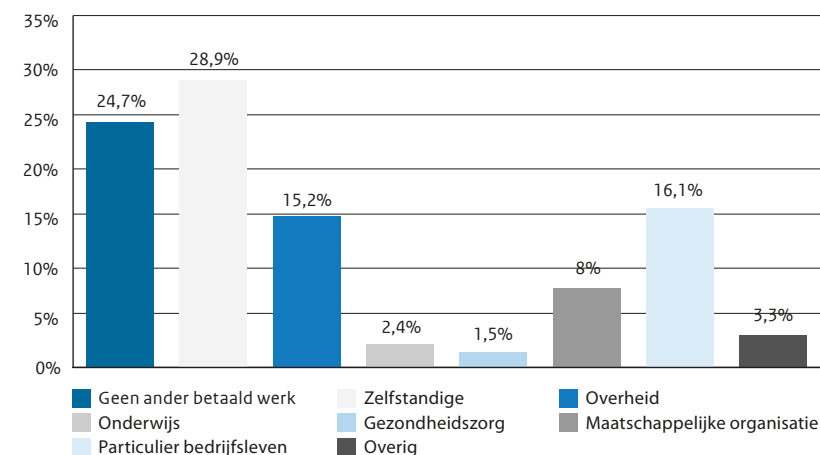
<sup>27</sup> Netto respons 65%

**Figuur** Opleidingsniveau leden algemeen besturen waterschappen in 2016

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. gegevens voor Waterschapspeil.

**Arbeidssituatie<sup>32</sup>**

Het lidmaatschap van het algemeen bestuur is een deeltijdfunctie, waaraan in de regel een halve tot een hele dag per week wordt besteed. Voor 25% van de leden van het algemeen bestuur was dit in april 2016 het enige betaalde werk. De overigen verrichten naast hun bestuurslidmaatschap ander betaald werk. Hiervan werkt 45% als zelfstandige of is in loondienst in het particuliere bedrijfsleven. Zie figuur.

<sup>32</sup> Netto repsons 64%**Figuur** Arbeidssituatie leden algemeen besturen in 2016

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. gegevens voor Waterschapspeil.

**Afkomst<sup>33</sup>**

Leden van de algemeen besturen van de waterschappen hebben voor 95% een Nederlandse achtergrond en voor 5% een migratieachtergrond.<sup>34</sup>

**Het dagelijkse bestuur<sup>35</sup>**

Het dagelijks bestuur bereidt de besluiten van het algemeen bestuur voor en voert deze uit. Dit betekent dat het dagelijks bestuur onder andere beleidsplannen, verordeningen, investeringsbesluiten en begrotingen voorbereidt en deze nadat het algemeen bestuur ze heeft vastgesteld, ook uitvoert.

De voorzitter van een waterschap is geen lid van het algemeen bestuur, maar wel van het dagelijks bestuur. Daarnaast bestaat het dagelijks bestuur uit een door het algemeen bestuur te bepalen aantal andere leden. De omvang van het dagelijks bestuur varieert per waterschap van drie tot vijf leden.

<sup>33</sup> Netto respons 21%<sup>34</sup> Mensen met een migratieachtergrond zijn mensen van wie tenminste één van de ouders niet in Nederland is geboren.<sup>35</sup> De informatie in deze paragraaf over de leden van het dagelijks bestuur omvat niet de gegevens over de voorzitters, ondanks dat deze formeel leden van de dagelijks besturen zijn. De informatie over de voorzitters is in de volgende paragraaf opgenomen

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Er bestaat een wettelijke verplichting dat ten minste één lid van het dagelijks bestuur een vertegenwoordiger is van één van de specifieke belangencategorieën. Verder is de samenstelling van het dagelijks bestuur vrij. De leden van het dagelijks bestuur zijn in principe uit het algemeen bestuur afkomstig, maar als de provincie dit mogelijk maakt, kunnen zij van buiten het algemeen bestuur worden benoemd. Het algemeen bestuur benoemt de leden van het dagelijks bestuur, met uitzondering van de door de Kroon benoemde voorzitter.

Onderstaande tabel laat zien dat 74% van de leden van de dagelijks besturen van de waterschappen vertegenwoordigers zijn van de inwoners en 26% vertegen-

woordigers van de geborgde zetels. In de vorige bestuursperiode bezetten de inwonersvertegenwoordigers nog 62% van de zetels.

De waterschapsverkiezingen van maart 2015 en de daarop volgende collegevormingen hebben tot veranderingen in de zetelverdeling geleid. Uit de volgende tabel blijkt dat VVD, CDA en ChristenUnie zetels hebben gewonnen en dat Water Natuurlijk en PvdA zetels hebben verloren in de dagelijkse besturen.

Tabel Samenstelling van de dagelijks besturen in 2016

Aantal zetels	DB-leden	Inwoners	Agrariërs	Bedrijven	Natuur
Totaal	98	73 (74%)	17,5* (18%)	7,5* (8%)	0 (0%)
Gemiddelde	4,5	3,3	0,8	0,4	0,0
Hoogste	5	4	1	1	0
Laagste	3	2	0	0	0

\* Bij drie waterschappen is er sprake van een ‘fractie’ waarin de ‘agrarische en andere bedrijven’, samen één vertegenwoordiger in het dagelijks bestuur hebben.

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. de websites van de waterschappen op 12 augustus 2016.

Tabel Vertegenwoordiging van de verschillen ‘partijen’ uit het algemeen bestuur in het dagelijks bestuur (categorie inwoners)

Lijst	Procentueel aandeel zetels				Aantal zetels
	2010	2012	2014	2016	2016
CDA	28%	28%	20%	23%	17
Water Natuurlijk	24%	25%	29%	23%	17
PvdA	14%	13%	14%	10%	7
VVD	8%	9%	10%	16%	12
SGP	6%	7%	5%	4%	3
Algemene Waterschapspartij	3%	3%	2%	3%	2
Christen Unie	2%	2%	3%	7%	5
50Plus	0%	0%	0%	0%	0
Partij voor de Dieren	0%	0%	0%	0%	0
Overigen	15%	14%	17%	14%	10
Totaal	100%	100%	100%	100%	73

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. de websites van de waterschappen op 12 augustus 2016.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur



**Tabel** Verdeling vrouwen en mannen in dagelijkse besturen

	DB-leden-vrouwen				DB-leden-mannen			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Aantal zetels	18	15	16	18	101	99	88	80
Gemiddeld aandeel	15%	13%	15%	18%	85%	87%	85%	82%
Hoogste aandeel	40%	40%	60%	60%	100%	100%	100%	100%
Laagste aandeel	0%	0%	0%	0%	60%	60%	40%	40%

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. de websites van de waterschappen op 13 mei 2014.

**Verhouding man/vrouw**

In 2016 is het aandeel vrouwen in de dagelijkse besturen met 18% hoger dan in 2014 (toen 15%)<sup>36</sup>.

**Leeftijd<sup>37</sup>**

De gemiddelde leeftijd van de leden van het dagelijks bestuur was in april 2016 58,8 jaar. De verkiezingen en daarop volgende samenstelling van de colleges hebben tot een verjonging met ongeveer 2,5 jaar in de dagelijkse besturen geleid.

**Politieke carrière<sup>38</sup>**

Op het peilmoment april 2016 bekleedden de leden van het dagelijks bestuur gemiddeld gedurende 14,2 jaar een politieke functie. De leden waren op dat moment gemiddeld 8,7 jaar als bestuurder binnen de waterschappen actief. Van de collegeleden was 68% ook lid van het dagelijks bestuur in de vorige periode.

**Opleidingsniveau**

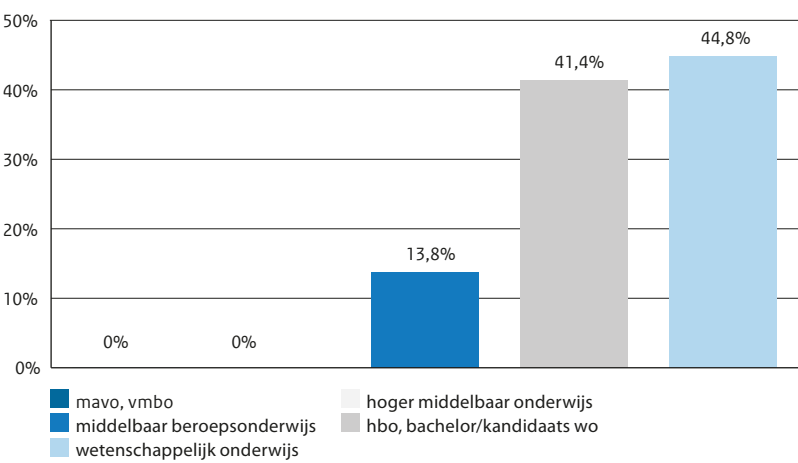
Ruim 85% van de leden van de dagelijks besturen heeft een opleiding op hbo- of wetenschappelijk niveau afgerond en bijna 14% heeft een mbo-diploma (respons 30%).

<sup>36</sup> Het gaat om de volgende aantallen DB-leden: 2010 119; 2012: 114; 2014: 104 en 2016: 98.

<sup>37</sup> Netto respons 64%

<sup>38</sup> Netto respons 22%

**Figuur** Opleidingsniveau leden dagelijks besturen waterschappen in 2016



Bron: Unie van Waterschappen.

**Arbeidssituatie leden dagelijks bestuur<sup>39</sup>**

Het lidmaatschap van het dagelijks bestuur is een deeltijdfunctie. De meeste leden zijn twee of drie dagen in de week voor het waterschap actief. Voor een kwart van de leden van het dagelijks bestuur is het bestuurslidmaatschap de enige betaalde functie. Van de leden heeft 53% naast hun bestuurswerk een functie als zelfstandige of in loondienst in het particuliere bedrijfsleven.

<sup>39</sup> Netto respons 69%

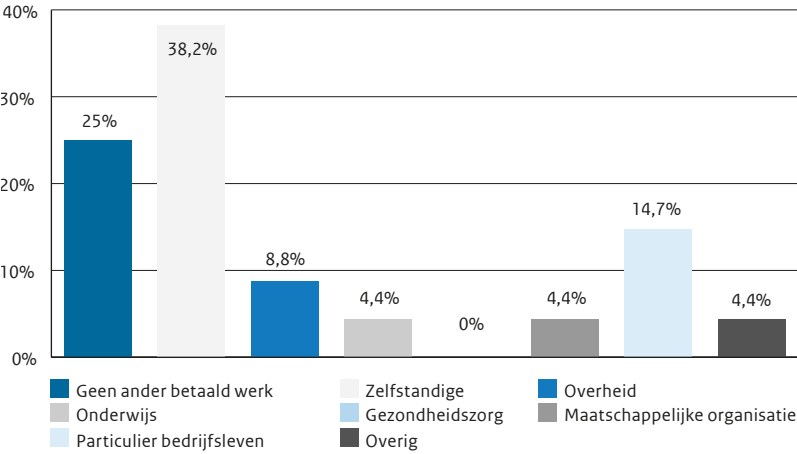


Tabel Politieke kleur voorzitters waterschappen

Politieke partij	Aantal voorzitters				Aandeel			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
CDA	8	6	5	5	31%	24%	22%	23%
VVD	6	5	5	4	23%	20%	22%	18%
PvdA	4	6	4	4	15%	24%	17%	18%
D'66	4	4	3	2	15%	16%	13%	9%
Partijloos	4	4	6	7	15%	16%	26%	32%
Totaal	26	25	23	22	100%	100%	100%	100%

Bron: Unie van Waterschappen (peilmoment jaarlijks in april), basis is 100% van de populatie.

Figuur Arbeidssituatie leden dagelijks besturen waterschappen in 2016



Bron: Unie van Waterschappen.

Herkomst<sup>40</sup>

Alle leden van de dagelijks besturen van de waterschappen hebben een Nederlandse achtergrond.

De voorzitter

De voorzitter van een waterschap, ook wel ‘dijkgraaf’ of ‘watergraaf’ genoemd,

<sup>40</sup> Netto respons 33%

heeft een vergelijkbare functie als een burgemeester en leidt de vergaderingen van het algemeen en van het dagelijks bestuur. Als lid van het dagelijks bestuur heeft de voorzitter wel stemrecht in het dagelijks bestuur, maar niet in het algemeen bestuur. Bij een vacature stelt het algemeen bestuur een voordracht op, die via Provinciale Staten aan de minister van Infrastructuur en Milieu wordt gezonden. De voorzitter wordt door de Kroon benoemd voor een periode van zes jaar, waarna één of meer herbenoemingen kunnen volgen.

Geslacht

Onder de 22 waterschapsvoorzitters zijn momenteel drie vrouwen. Dit is een aandeel van 14%. In 2014 was dat 17%, in 2012 12% en in 2010 8%.

Politieke achtergrond

Tussen 2010 en 2016 is het aandeel voorzitters dat niet verbonden is met een politieke partij, toegenomen. Bovenstaande tabel laat dit zien.

Leeftijd voorzitters

De gemiddelde leeftijd van de voorzitters was in april 2016 60,2 jaar. Medio 2014 was dat 58,8 jaar, medio 2012 57,9 jaar en medio 2010 57,4 jaar.

Politieke carrière<sup>41</sup>

Op het peilmoment april 2016 bekleedden de voorzitters gemiddeld 17,2 jaar een politieke functie. De voorzitters waren op dat moment gemiddeld 9,8 jaar binnen de waterschappen actief.

<sup>41</sup> Netto respons 45%

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Schema Profielen met elkaar vergeleken				
2016	Algemeen bestuur		Dagelijks bestuur	
Totaal aantal ambtsdragers	622		98	
Gemiddelde leeftijd	58,5		58,8	
Vrouwelijk geslacht	22%		18%	
Is hoogopgeleid (wo/hbo)	84%		86%	
Heeft een Nederlandse achtergrond	95%		100%	
Heeft andere betaalde baan ernaast	75%		75%	
Ervaring bij waterschap: gemiddeld aantal jaren	4,1		8,7	
Politieke ervaring: gemiddeld aantal jaren	6,5		14,2	
Meest voorkomende politieke signatuur	1. Water Natuurlijk		1. Water Natuurlijk	
	2. CDA		2. CDA	
	3. VVD		3. VVD	
			1. Partijloos	
			2. CDA	
			3. VVD	

### Opleidingsniveau

Alle voorzitters waarvan het opleidingsniveau bekend is, hebben een hbo- of wetenschappelijke opleiding afgerond.

### Nevenfuncties<sup>42</sup>

Van de voorzitters heeft 40% naast bestuurder bij het waterschap geen ander betaald werk. De overige voorzitters hebben één of meer betaalde nevenfuncties bij de overheid, in het onderwijs en het bedrijfsleven.

### Profielen met elkaar vergeleken

In bovenstaand schema zijn de samengevatte profielen van de verschillende waterschapsbestuurders naast elkaar gezet.

Bij een vergelijking van deze profielen valt het volgende op:

- De voorzitters van de waterschappen zijn iets ouder en ervarener in zowel de politiek als het waterschapsbestuur dan de leden van het dagelijkse bestuur. Ten opzichte van de leden van het algemene bestuur zijn deze verschillen groter.
- Het profiel van de huidige waterschapsbestuurders is eenzijdig qua achtergrond (Nederlands), geslacht (man) en opleidingsniveau (hoog).
- Water Natuurlijk is sterk vertegenwoordigd in het dagelijks en algemeen bestuur, maar niet vertegenwoordigd in de bestuurslaag van voorzitters.

### Bestuurswisselingen<sup>43</sup>

Sinds de verkiezingen van maart 2015 zijn 8 van 528 leden (=1,5%) van het algemeen bestuur die niet ook lid van het dagelijks bestuur zijn, vertrokken (1,5%). In drie gevallen was het aanvaarden van een andere functie de reden; in de andere gevallen ging het om uiteenlopende redenen.

De dagelijkse besturen van de waterschappen hebben sinds de verkiezingen van maart 2015 met geen enkele bestuurswisseling te maken gehad.

In de periode maart 2015 – april 2016 is aan één voorzitter op eigen verzoek eervol ontslag verleend. Omdat het om een waterschap ging dat in een fusieproces zat, is er geen nieuwe voorzitter benoemd. Eén van de leden van het dagelijks bestuur heeft het voorzitterschap op zich genomen.

<sup>42</sup> Netto respons 59%

<sup>43</sup> De gegevens hebben betrekking op de periode sinds de waterschapsverkiezingen in maart 2015. Het gaat dus om bestuurswisselingen in één jaar.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

### 5.3 Financiën van waterschappen

#### Belastingopbrengsten

Een waterschap bekostigt zijn taakuitoefening nagenoeg volledig door het heffen van eigen belastingen. Deze wijze van financiering zorgt ervoor dat er geen concurrentie is tussen de essentiële bescherming tegen overstromingen en goed waterbeheer en andere maatschappelijke zaken (zoals zorg, economische ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking). Waterschappen investeren doorlopend om ervoor te zorgen dat de waterkeringen, waterlopen, gemalen, zuiveringsinstallaties en andere waterwerken blijven functioneren. Momenteel zorgen veranderende weersomstandigheden, zeespiegelstijging, bodemdaling, verzilting en aangescherpte (Europese) milieunormen voor volle investerings-agenda's bij alle 22 waterschappen. Dit zorgt dan ook voor een stijging van de belastingopbrengsten van de waterschappen.

In 2011 hebben de waterschappen in het Bestuursakkoord Water (BAW) met het Rijk, de provincies, gemeenten en waterleidingbedrijven, afgesproken de stijging van belastingopbrengst gematigd te houden om ervoor te zorgen dat burgers en bedrijven het waterbeheer kunnen blijven betalen. De waterschappen zetten vooral in op intensivering van de onderlinge samenwerking en de samenwerking met gemeenten (afstemming riolering en afvalwaterzuivering, heffing van belastingen). De besparingen kunnen lastenstijgingen echter niet in zijn geheel voorkomen. Daarnaast geldt dat burgers die voor kwijtschelding in aanmerking komen en huishoudens en bedrijven die hun belastingen niet meer kunnen betalen een steeds groter wordende kostenpost vormen.

Sinds een ingrijpende wijziging van het belastingstelsel van de waterschappen in 2009 kennen zij vier belastingen:

1. watersysteemheffing, waarmee de kosten van waterveiligheid, voldoende en schoon oppervlaktewater worden gedekt;
2. zuiveringsheffing, van waaruit de kosten worden betaald van de zuivering van het afvalwater dat burgers en bedrijven op de riolering lozen;
3. verontreinigingsheffing, die in rekening wordt gebracht als een burger of een bedrijf afvalwater rechtstreeks in oppervlaktewater loost;
4. wegenheffing, waarmee vijf waterschappen het beheer van wegen, dat zij als 'neventaak' hebben, bekostigen.

Tabel Omvang opgelegde belastingopbrengsten waterschappen 2000-2016

	Totale belastingopbrengst (nominale waarden)	
	x € miljoen	Indexcijfers
2000	1.547	100
2002	1.716	111
2004	1.911	124
2006	2.060	133
2008	2.123	137
2010	2.262	146
2012	2.426	157
2014	2.575	166
2016	2.692	174

Bron: CBS Statline.

De watersysteem- en zuiveringsheffingen leveren de waterschappen het leeuwendeel van de opbrengsten. Zie tabel.

Tabel Opbrengsten van de vier waterschapsbelastingen (in € miljoen), 2010 - 2016

	2010	2012	2014	2016
Watersysteemheffing	1.081	1.175	1.290	1.377
Zuiveringsheffing	1.134	1.204	1.241	1.270
Verontreinigingsheffing	10	10	9	9
Heffing wegenbeheer	37	38	35	36

Bron: CBS Statline.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur



**Tabel** Ontwikkeling nettokosten waterschappen naar beleidsvelden o.b.v. begrotingen 2010-2016 (nominale bedragen x € 1 mln)

	2010	2012	2014	2016
Aanleg en onderhoud waterkeringen	119	165	227	308
Inrichting en onderhoud watersystemen	659	712	733	736
Bouw en exploitatie installaties afvalwaterzuivering	1.067	1.070	1.064	1.051
Aanleg en onderhoud land- en vaarwegen	61	59	51	49
Vergunningverlening en handhaving	127	114	118	113
Belastingheffing en invordering	119	115	111	109
Overig	221	218	221	231
Totaal	2.374	2.453	2.525	2.597

De tabel toont afgeronde bedragen. De berekening van de totalen is gebaseerd op niet afgeronde bedragen, waardoor het totaal van 2010 €1 miljoen afwijkt van de som der delen.

Bron: Unie van Waterschappen.

**Kosten**

De kosten van de waterschappen hebben vooral te maken hebben met de bouw en exploitatie van hun installaties voor de afvalwaterzuivering (40%) en met de inrichting en het onderhoud van de watersystemen (28%). Daarnaast zijn er kosten met betrekking tot vergunningverlening, belastingheffing en aanleg en onderhoud van wegen en waterkeringen. Zie tabel boven.

Wat vooral opvalt, is dat de kosten van aanleg en onderhoud van waterkeringen sinds 2010 fors zijn toegenomen. De belangrijkste oorzaak hiervan is de deelname van de waterschappen in de financiering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma sinds 2011. Dit is een programma van waaruit investeringen in primaire waterkeringen van de waterschappen worden bekostigd. Tot 2011 werd dit volledig door het Rijk gefinancierd. Sinds 2014 leggen de waterschappen de helft van de benodigde gelden in. In 2016 gaat het om € 186 miljoen. De kosten van heffing en invordering van de waterschapsbelastingen dalen door de oprichting van regionale belastingkantoren. In deze organisaties hebben de waterschappen vaak samen met gemeenten hun belastingtaken ondergebracht, waardoor schaalvoordelen ontstaan.

**Tabel** Ontwikkeling nettokosten waterschappen naar beleidsvelden o.b.v. begrotingen 2010-2016 (indexcijfers)

	2010	2012	2014	2016
Aanleg en onderhoud waterkeringen	100	139	190	258
Inrichting en onderhoud watersystemen	100	108	111	112
Bouw en exploitatie installaties afvalwaterzuivering	100	100	100	99
Aanleg en onderhoud land- en vaarwegen	100	97	84	80
Vergunningverlening en handhaving	100	90	93	89
Belastingheffing en invordering	100	97	93	92
Overig	100	99	100	104
Totaal	100	103	106	109

Bron: Unie van Waterschappen.

	Inleiding
	1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
	Deel 1 <i>Decentraal bestuur in cijfers</i>
	2. Gemeenten
	3. Provincies
	4. Caribisch Nederland
	5. Waterschappen
	Deel 2 <i>Decentraal bestuur in thema's</i>
	6. Bestuurskracht en samenwerking
	7. Interbestuurlijke verhoudingen
	8. Democratie en burgerparticipatie
	9. Publieke dienstverlening
	10. Veilig bestuur
	11. Europa en het binnenlands bestuur




Vermogenspositie

De waterschappen hebben een relatief gering deel van hun activa met eigen middelen gefinancierd. Zie tabel.

Tabel Eigen en vreemd vermogen waterschappen o.b.v. jaarrekeningen 2005-2015 (x € 1 miljoen)

	2005	2007	2009	2011	2013	2015
<b>Eigen vermogen</b>	<b>870</b>	<b>1.069</b>	<b>929</b>	<b>870</b>	<b>757</b>	<b>798</b>
- waarvan algemene reserves	331	377	300	351	252	256
- waarvan bestemmingsreserves	443	471	683	516	438	473
- waarvan resultaat jaarrekening	97	221	-54	3	32	68
<b>Vreemd vermogen</b>	<b>5.509</b>	<b>5.864</b>	<b>6.520</b>	<b>7.235</b>	<b>7.708</b>	<b>8.072</b>
- waarvan voorzieningen	277	275	241	171	146	151
- waarvan vaste schuld	4.493	4.888	5.361	5.964	6.271	6.555
- waarvan kortlopende leningen o.g.	-	-	568	737	878	883
- waarvan overlopende en overige passiva	739	701	350	382	414	483
<b>Totale vermogen</b>	<b>6.379</b>	<b>6.934</b>	<b>7.449</b>	<b>8.105</b>	<b>8.465</b>	<b>8.870</b>

Bron: Gegevens 2005 t/m 2013 zijn afkomstig van het CBS en bewerkt voor deze publicatie.

Gegevens 2015 zijn verzameld door de Unie van Waterschappen en gebaseerd op de voorlopige jaarrekeningen 2015.

# Deel 2 Decentraal bestuur in thema's

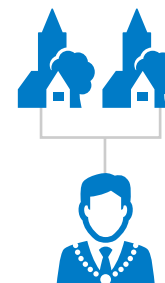
[Klik hier voor meer thema's >](#)

## BESTUURSKRACHT EN SAMENWERKING

Een gemiddelde gemeente neemt deel aan **16** samenwerkingsverbanden.

Met in totaal **47** verschillende partners.

Een gemiddeld samenwerkingsverband telt **8** deelnemers.



In 2016 zijn in totaal **16** gemeenten **ambtelijk gefuseerd**. In 2010 waren dit **2** gemeenten en in 2006 **0**.

In 2016 staan **27** **economic boards** op de kaart.

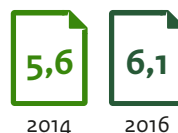
[Bekijk het uitgebreide figuur >](#)



## INTERBESTUURLIJKE VERHOUDINGEN

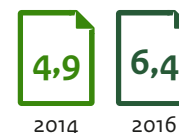
Ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers bij Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen ervaren de **interbestuurlijke verhoudingen** in 2016 **beter** dan in 2006.

### Gemeenten



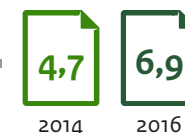
+

### Provincies



+

### Waterschappen



+

### Rijk



=

### GEMIDDELD



Rapportcijfer voor interbestuurlijke verhoudingen, 2006-2016

## DEMOCRATIE EN BURGERPARTICIPATIE



93%



Van de Nederlanders vindt democratie de **beste vorm van regeren**.

76%



Geeft een voldoende aan het **functioneren van de democratie** in Nederland.

60%



Vindt het goed als burgers **mee kunnen beslissen** over belangrijke kwesties. Dit kan in **verschillende vormen**.  
[Bekijk het uitgebreide figuur >](#)

57%



82%



Burgers voelen zich minder verbonden met hun gemeente dan met Nederland.  
[Bekijk het uitgebreide figuur >](#)



# Deel 2 Decentraal bestuur in thema's

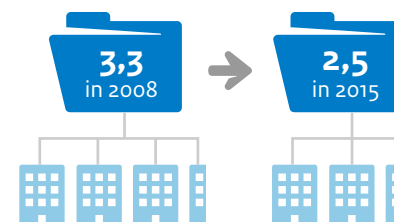
[< Klik hier voor meer thema's](#)

## PUBLIEKE DIENSTVERLENING

Geleidelijk aan krijgt de **publieke dienstverlening** een **hogere waardering**. [Bekijk het uitgebreide figuur >](#)

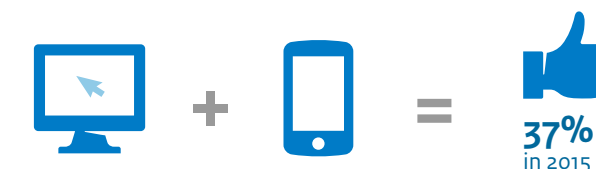


Burgers hebben **per casus** gemiddeld met **minder organisaties** te maken.



Het gebruik van **digitale contactkanalen** (e-mail, websites en apps) **neemt toe**. Van alle burgers heeft nu **37%** de voorkeur voor één van de digitale contactkanalen.

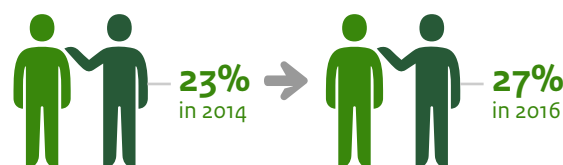
[Bekijk het uitgebreide figuur >](#)



## VEILIG BESTUUR

Het aantal **slachtoffers** van agressie en geweld onder **politieke ambtsdragers** is **gestegen**.

[Bekijk het uitgebreide figuur >](#)



Het aandeel **face to face incidenten** is in de afgelopen twee jaar **afgenomen**.

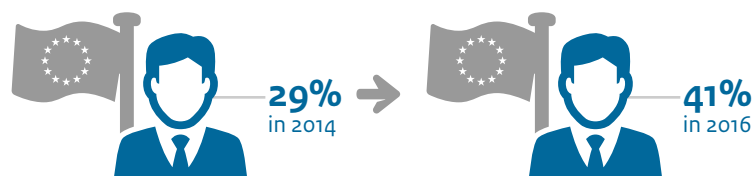


Het aandeel **incidenten via sociale media** is daarentegen **verdubbeld**.



## EUROPA EN HET BINNENLANDS BESTUUR

De **invloed van de Europese Unie (EU)** op de **positie en taakuitoefening** van de decentrale overheden in Nederland **neemt de laatste jaren verder toe**. Steeds meer respondenten\* geven aan op Europees niveau actief te zijn:



Het aantal **staatssteunzaken** aan decentrale overheden **neemt toe**. Hieronder vallen kennisgevingen, (pre-)notificaties en andere onderzoeken.

[Bekijk het uitgebreide figuur >](#)



\* Personen die werkzaam zijn bij Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen (ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers)

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

# 6. Bestuurskracht en samenwerking

De ontwikkelingen rond intergemeentelijke samenwerking zijn samen te vatten in termen als groei, diversificering en intensivering. Intergemeentelijke samenwerking is in beweging: wat vandaag wordt vastgesteld, is bij wijze van spreken morgen alweer achterhaald. Een volledig overzicht van de verschillende regionale samenwerkingsverbanden, hun kenmerken en ontwikkelingen ontbreekt (nog).

De decentralisaties in het sociale domein en andere regionale opgaven hebben tot meer en intensievere samenwerkingsverbanden geleid. Die nemen allerlei vormen aan, afhankelijk van partners, taken en beleidsveld waarop de samenwerking is gericht. Een gemiddelde gemeente neemt deel aan zestien samenwerkingsverbanden met in totaal 47 verschillende partners. De activiteiten concentreren zich vooral rond ruimtelijke ordening en milieu, sociale zaken en werkgelegenheid en zorg en welzijn.

Een van de achterliggende motieven van gemeenten om onderling samen te werken of een gemeentelijke herindeling te initiëren - en hiermee schaalgrootte te creëren - is om de bestuurskracht te versterken. Ook ambtelijke fusies met buurgemeenten worden ter versterking van de bestuurskracht aangegaan: sinds 2010 is het aantal ambtelijke fusies in Nederland toegenomen van twee naar zestien. Tien jaar geleden kenden we dit fenomeen nog niet.

We zien hier de trend naar schaalvergroting in het openbaar bestuur. En ook het streven naar een doeltreffender en doelmatiger decentraal overheidsbeleid, waaraan onder andere het bedrijfsleven en de maatschappelijke partners bijdragen.

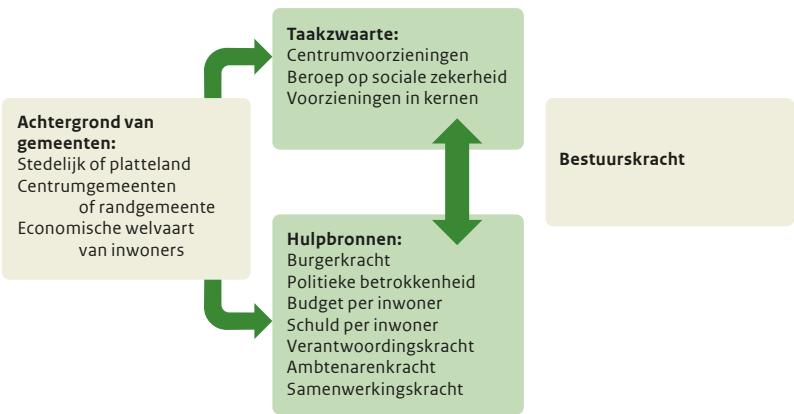
Een gevolg van de toegenomen intergemeentelijke samenwerking is dat een groter deel van de gemeentelijke uitgaven via de regionale samenwerkingsverbanden is gaan lopen. Dit raakt direct de rol van de gemeenteraad. Om de afstand tussen raad en regio niet te groot te maken heeft de Raad voor het openbaar bestuur in december 2015 het advies 'Wisselwerking' uitgebracht. De raad adviseert dat de relatie tussen gemeenteraden en de regionale samenwerking verandert van een relatie met een statische kwaliteit (organisatiestructuren, uitvoeren, beheersen, verantwoorden) naar een relatie met een dynamische kwaliteit (anticiperen, leren, gezamenlijk evalueren, ontwikkelen, aanpassen).

## 6.1 Bestuurskracht

Bestuurskracht is volgens de definitie van het ministerie van BZK, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO): “het vermogen van gemeenten en provincies om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en hiervoor in de maatschappelijke context de juiste verbindingen aan te gaan”.<sup>44</sup>

Bestuurskracht wordt ook wel gezien als een evenwicht tussen de taakzwaarte van gemeenten en de beschikbaarheid van passende hulpbronnen. Het gaat dan om de vraag of je als gemeente voldoende hulpbronnen kunt mobiliseren om de taken waarvoor je staat ook adequaat uit te voeren.<sup>45</sup> Dit wordt geïllustreerd in onderstaand figuur. De achtergrondfactoren, determinanten voor taakzwaarte en de hulpbronnen hierin zijn niet limitatief.

Figuur Bestuurskrachtmodel



Bron: Ministerie van BZK, 2016.

<sup>44</sup> Vastgesteld in 2010 in 'Handreiking Bestuurskrachtonderzoeken'.

<sup>45</sup> Bron: Herweijer e.a., 2014



Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
*Decentraal bestuur in cijfers*

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
*Decentraal bestuur in thema's*

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur

### Het instrument bestuurskrachtonderzoek

Sinds 1997 zijn ongeveer tweehonderd bestuurskrachtonderzoeken verricht bij gemeenten, provincies en waterschappen. In dat jaar legde prof. dr. Th.A.J. Toonen e.a. de basis voor dit instrument in een onderzoek naar de effecten van gemeentelijke herindeling op de kwaliteit van het lokale bestuur. Zijn model onderscheidt vier verschillende rollen van een gemeente:

#### **Rollen van de gemeente in het basismodel bestuurskrachtonderzoek**

- *De gemeente als bestuurder van de gemeenschap. Doet de gemeente de juiste dingen en sluiten die aan bij de ambitie van inwoners? Kunnen burgers en maatschappelijke partners participeren en wordt er integer gehandeld?*
- *De gemeente als publieke dienstverlener. Hoe waardeert de burger de dienstverlening en kunnen alle diensten worden geleverd die de gemeente - al dan niet in medebewind - moet leveren?*
- *De gemeente als onderdeel van het bestuurlijk stelsel. Hoe werkt de gemeente samen met andere overheden? En is de gemeente een betrouwbare partner?*
- *De gemeente als georganiseerde organisatie. Zijn medewerkers voldoende gekwalificeerd? Hoe is de bedrijfsvoering georganiseerd en is ambtelijk ondernemerschap mogelijk?*

De laatste jaren is de populariteit van het instrument afgenomen en vanaf 2010 zijn nog slechts een paar bestuurskrachtonderzoeken verricht. Dit heeft echter niet afgedaan aan de bereidheid van gemeenten om het eigen functioneren te evalueren. Jaarlijks vinden er nog altijd gemeentelijke herindelingen plaats en ook ambtelijke fusies zijn flink populairder geworden als oplossing voor een ervaren bestuurskrachtprobleem.

### Decentralisaties in het sociaal domein en bestuurskracht

Als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein is het aantal gemeentelijke taken vanaf januari 2015 sterk toegenomen. De nieuwe taken op het gebied van de jeugdzorg, langdurige zorg en participatie stellen aanvullende eisen aan de bestuurskracht van gemeenten. Voor een aantal taken werken gemeenten daarom samen in regionaal verband, zodat zij bijvoorbeeld de kosten kunnen drukken, de kwaliteit vergroten, de kwetsbaarheid verminderen of het innovatieve vermogen kunnen verbeteren. De grotere schaal zorgt ervoor dat zij een sterkere gesprekspartner zijn voor maatschappelijke organisaties en over meer specialistische kennis en capaciteit beschikken.

De samenwerking kan daarnaast meer zekerheid bieden ten aanzien van de financiële risico's die met de decentralisaties gepaard gaan. Dit is afhankelijk van de gekozen juridische constructie van samenwerking.

### De omgevingswet

In het voorjaar van 2016 is de Omgevingswet aangenomen door het parlement. Naar verwachting zal deze nieuwe wet in 2019 in werking treden. Met de Omgevingswet wil de overheid een groot aantal wetten, algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen op het gebied van de leefomgeving samenvoegen en vereenvoudigen.

De Omgevingswet gaat uit van het beginsel 'decentraal, tenzij' en past in de ontwikkeling waarbij de Rijksoverheid steeds meer taken en bevoegdheden overdraagt aan de decentrale overheden. Ook deze decentralisatie stelt dus aanvullende eisen aan de bestuurskracht van gemeenten. Het betekent een verandering voor overheden.

Zo komt er in de plaats van een structuurvisie een integrale omgevingsvisie die in samenspraak met de samenleving opgesteld moet worden. Dit vereist ook een grotere regionale oriëntatie waarbij een gemeente samen optrekt met de provincie, buurgemeenten en uitvoeringsorganisaties. De fysieke leefomgeving houdt niet op bij de grens van een gebied of netwerk. Besluiten binnen het ene gebied kunnen gevolgen hebben voor andere gebieden. Dat dwingt tot samenwerking over de beheersgebieden heen. Bestuurlijke samenwerking is dan noodzakelijk om de verbinding met andere partners in de keten te leggen. Daarnaast dienen alle bestemmingsplannen en regels voor de fysieke leefomgeving geïntegreerd te worden tot één gemeentelijk omgevingsplan. De organisatie en werkprocessen dienen hierop aangepast te worden. Net als bij de decentralisaties in het sociaal domein, gaat het om een transitie (nieuwe taken en verantwoordelijkheden) en een transformatie. Met de term transformatie wordt een andere manier van organiseren, denken en werken bedoeld.

Alle gemeenten in Nederland werken dus op onderdelen samen. Het gaat dan niet alleen om samenwerking op het terrein van gedecentraliseerde taken. Ook op andere beleidsdomeinen weten zij elkaar te vinden. In de volgende paragraaf wordt intergemeentelijke samenwerking nader bekeken.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

## 6.2 Intergemeentelijke samenwerking

Gemeenten hebben te maken met een groot aantal maatschappelijke, bestuurlijke en economische opgaven die in toenemende mate op regionaal niveau plaatsvinden. Om deze opgaven het hoofd te kunnen bieden, is het voor gemeenten soms noodzakelijk om op bovenlokaal niveau samen te werken.

### Diverse vormen van samenwerking

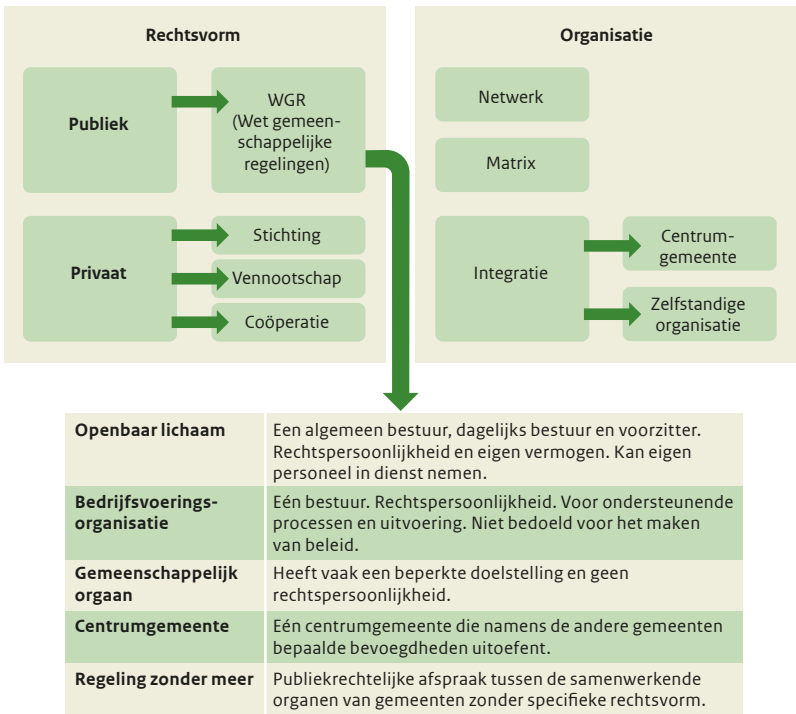
Als gemeenten besluiten om samen te werken zal er nagedacht moeten worden over de rechtsvorm en organisatie- of bestuursvorm. De rechtsvorm kan zowel privaat- als publiekrechtelijk van aard zijn. Een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm is gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr kent vijf verschillende samenwerkingsvormen. In volgorde van afnemen de zwaarte zijn dit: het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie, het gemeenschappelijk orgaan, de centrumgemeente en de regeling zonder meer. Daarnaast worden er meestal drie organisatie- of bestuursvormen onderscheiden: de netwerk-, matrix- en integratievorm. Zie figuur.

Privaatrechtelijke samenwerking kan door het oprichten van een zelfstandige organisatie (besloten vennootschap, naamloze vennootschap, stichting, coöperatie of vereniging) of via een dienstverleningsovereenkomst, een opdrachtovereenkomst, een convenant of een bestuursovereenkomst.

Begin 2016 is in opdracht van het ministerie van BZK onderzoek gedaan naar het functioneren van het regionaal bestuur in Nederland. Dit onderzoek heeft een overzicht opgeleverd van alle samenwerkingsverbanden die voorkomen in de paragraaf ‘verbonden partijen’ van de gemeentelijke begrotingen die zijn opgesteld in 2014 (begrotingen 2015). Deze informatie geeft waardevolle inzichten, maar er kunnen enkele kanttekeningen geplaatst worden bij de volledigheid ervan. In de begroting staan uitsluitend samenwerkingsrelaties waarin gemeenten zowel een bestuurlijk als financieel belang hebben. Samenwerkingsverbanden die niet voldoen aan de definitie van verbonden partij zijn daarmee uit het zicht.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Van een financieel belang is sprake indien de gemeente risico loopt met aan deze partijen beschikbaar gestelde middelen of als de gemeente aangesproken kan worden als de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt. Van bestuurlijk belang is sprake als de gemeente zeggenschap heeft, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur, hetzij uit hoofde van stemrecht.

Figuur Vormen van intergemeentelijke samenwerking



Bron: Ministerie van BZK, 2016.

Daarom ontbreken vooralsnog exacte cijfers over het aantal publiek- en privaatrechtelijke intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de verschillende onderzoeksmethoden maken een vergelijking door de jaren heen lastig.

Uit het onderzoek blijkt dat er grote verschillen zijn in de keuzes die gemeenten maken wat betreft de organisatie- en rechtsvorm. Zo is in de gemeente Brielle 91% van de samenwerkingsverbanden gebaseerd op de Wgr, terwijl dit in Hoogezand-Sappemeer 31% is. De gemeentegrootte blijkt voor de inrichtingskeuzes niet van belang.

Ook het aantal samenwerkingsverbanden van gemeenten blijkt niet afhankelijk van de omvang van de gemeente.<sup>47</sup>

Verder blijkt uit het onderzoek het volgende:

- Gemeenten onderhouden in totaal 779 samenwerkingsverbanden die zijn opgenomen in de gemeentelijke begrotingen;
- Gemeenten nemen deel aan gemiddeld zestien verschillende samenwerkingsverbanden. Een gemiddeld samenwerkingsverband telt acht deelnemers. Het ledenaantal varieert van twee leden tot 54 leden;<sup>48</sup>
- Ruim 80% van de samenwerkingsverbanden heeft minder dan tien deelnemers;<sup>49</sup>
- Gemeenten werken vaak met dezelfde partners samen. Gemiddeld heeft een gemeente 209 samenwerkingsrelaties. Van de 209 samenwerkingsrelaties zijn er 47 uniek (dus met verschillende partners).<sup>50</sup>

#### Eén op de zeven gemeenten deelt de ambtelijke organisatie met de buren

Sinds 2010 is het aantal ambtelijke fusies in Nederland toegenomen van twee naar zestien. Op dit moment heeft één op de zeven gemeenten haar ambtelijke organisatie samengevoegd met die van een of meer buurgemeenten. Dit kwam ruim tien jaar geleden nog niet voor in Nederland.<sup>51</sup>

#### Groeiend aandeel van gemeentelijke uitgaven via samenwerkingsverbanden

De meest recente cijfers over de uitgaven via samenwerkingsverbanden gaan tot en met het jaar 2013. In 2013 werd meer dan 16% van de totale gemeentelijke uitgaven besteed in een samenwerkingsverband. Dat is een verdubbeling ten opzichte van 2005. De verwachting is dat dit percentage in 2015 en 2016 verder is opgelopen door de decentralisaties. In 2013 gaven circa veertig gemeenten meer dan 30% van hun uitgaven uit via intergemeentelijke samenwerking. Dit zijn vooral kleinere gemeenten; grotere gemeenten besteedden een kleiner deel van hun uitgaven in een samenwerkingsverband.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> Boogers, M., Klok, P.J., Denters, B., Sanders, M. (2016). Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit. Enschede: Universiteit Twente, pag. 28.

<sup>48</sup> Boogers, M., Klok, P.J., Denters, B., Sanders, M. (2016). Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Enschede: Universiteit Twente, pag. 43.

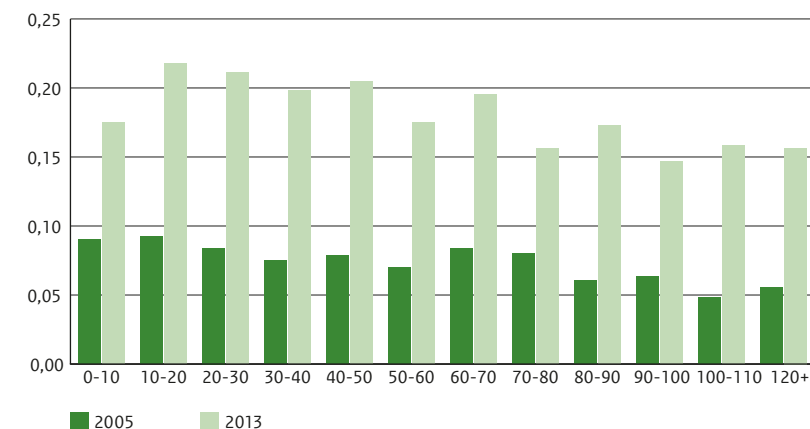
<sup>49</sup> Rapport 'Maak Verschil', Studiegroep Openbaar Bestuur (2016), achterliggend document.

<sup>50</sup> Boogers, M., Klok, P.J., Denters, B., Sanders, M. (2016). Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Enschede: Universiteit Twente, pag. 29-30.

<sup>51</sup> SeinstraVandeLaar, 'Raad en griffie in positie bij ambtelijke fusie' (2015).

<sup>52</sup> Rapport 'Maak Verschil', Studiegroep Openbaar Bestuur (2016), achterliggend document

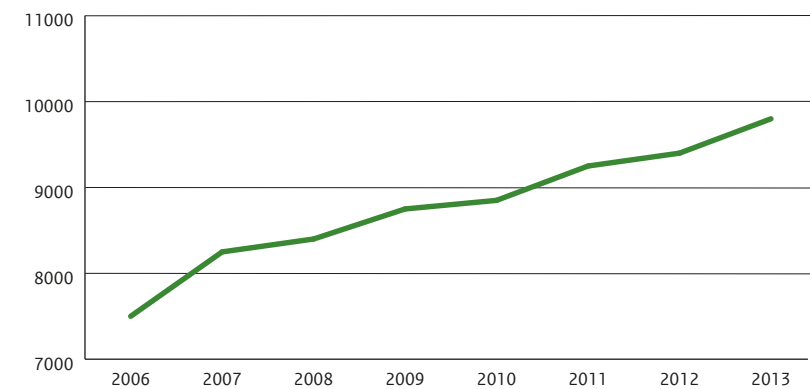
**Figuur** Aandeel van gemeentelijke uitgaven via samenwerkingsverbanden, verdeeld naar grootteklasse van gemeenten, in 2005 en 2013



Bron: COELO op basis van CBS-data.

De groei van intergemeentelijke samenwerking is ook te zien in de ontwikkeling van de inkomsten van gemeenschappelijke regelingen. Die toont een stijgende lijn van € 7,5 miljard in 2006 tot bijna € 10 miljard in 2013.

**Figuur** Ontwikkeling van de inkomsten van gemeenschappelijke regelingen, 2005-2013



Bron: CBS.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

**Tabel** Verdeling van samenwerkingsverbanden naar taakgebied waarop samengewerkt wordt (in % en aantal)

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

\* Omdat een aantal samenwerkingsverbanden meer dan één taak behartigen, is het totaalpercentage hoger dan 100%.  
Bron: Universiteit Twente, 2016.

**Beleidsonderwerpen**

Samenwerkende gemeenten kunnen zich in een samenwerkingsverband met één of meer beleidsonderwerpen bezig houden. De meest voorkomende onderwerpen waarop de samenwerking tussen gemeenten in een regio is gericht, zijn ruimtelijke ordening en milieu en sociale zaken en werkgelegenheid. Daarnaast werken veel gemeenten samen op het gebied van bedrijfsvoering en welzijn en zorg. De onderwerpen wonen en financiën worden daarentegen in de meeste gevallen lokaal georganiseerd.<sup>53</sup>

**Congruente samenwerking**

Congruentie gaat over de mate waarin sprake is van territoriale overlap tussen twee of meer samenwerkingsverbanden of regio-indelingen. Daarbij wordt meestal vooral gekeken naar gelijke buitengrenzen. Binnen die gelijke buitengrenzen is vervolgens vaak sprake van (verschillende) indelingen op kleinere schaal.

<sup>53</sup> Boogers, M., Klok, P.J., Denters, B., Sanders, M. (2016). Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit. Enschede: Universiteit Twente, pag. 39.

Als we kijken naar de mate van congruentie rond (semi-) verplichte samenwerking per domein (veiligheid, fysiek en sociaal), dan speelt incongruentie vooral in het sociale domein. Hierbinnen vallen bijvoorbeeld de arbeidsmarkt-regio's, jeugdzorgregio's, centrumgemeenten Maatschappelijke Opvang, GGD's en passend onderwijsregio's. Voor deze regio's is er vaak geen sprake van gelijke buitengrenzen. De regio-indelingen binnen de domeinen veiligheid (waaronder indeling politie, veiligheidsregio's, arrondissementen en de veiligheidshuizen) en fysiek (omgevingsdiensten, BRZO-indeling en MIRT-gebiedsindeling) zijn wel nagenoeg congruent aan elkaar. Het beeld wordt ingewikkelder als ook gekeken wordt naar de vrijwillige en van onderop ingestelde samenwerkingsverbanden van decentrale overheden. Dat zijn de samenwerkingsverbanden die geen deel uitmaken van een landsdekkende regio-indeling. Het gaat dan om bijvoorbeeld een intergemeentelijke sociale dienst, een ambtelijke fusieorganisatie of een gezamenlijke muziekschool. De incongruentie in deze categorie is groot vanwege de diversiteit aan onderwerpen waarop wordt samengewerkt. Bij iedere samenwerking wordt een passende schaal gevonden. De vraag is vervolgens of het hinderlijk is dat gemeenten in samenwerkingsverbanden opereren die qua schaal en samenstelling steeds van elkaar verschillen. Bij de (semi-)verplichte samenwerkingsverbanden voor de decentralisaties bleek dat gemeenten vaak goede redenen hebben om voor incongruentie te kiezen, bijvoorbeeld omdat de jeugdzorg op een ander gebied georiënteerd is dan de arbeidsmarkt. Het gevolg is wel dat er met steeds verschillende gemeenten moet worden afgestemd, wat zou kunnen leiden tot meer bestuurlijke druk. Er zijn echter geen aanwijzingen dat incongruentie leidt tot een vermindering van de effectiviteit van de samenwerking.

**Aandacht voor betere wisselwerking**

De groei van intergemeentelijke samenwerking heeft consequenties voor de rol van de gemeenteraad. Inherent aan samenwerking is namelijk dat het leidt tot een verlies van autonomie van de afzonderlijke gemeenten. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) constateert in zijn rapport 'Wisselwerking' van december 2015 dat raadsleden soms een afstand ervaren tot het regionale samenwerkingsverband. De raad heeft een aantal aanbevelingen om dit probleem te mitigeren. Zo stelt zij voor dat collegeleden in samenwerkingsverbanden de gemeenteraden proactief moeten worden betrokken bij belangrijke beleidsbeslissingen om te zorgen voor een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de regionale samenwerking.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Raad voor het openbaar bestuur, 'Wisselwerking' (2015), pag. 5.

## 6.3 Openbaar bestuur en economie

*Het openbaar bestuur is belangrijk voor de economie. Wetenschappers uit de institutionele economie hebben in diverse studies aangetoond dat de institutionele context van een land van (doorslaggevende) betekenis is voor het economische groeivermogen. Goed openbaar bestuur levert een directe bijdrage aan economische groei door het creëren van democratische en rechtstatelijke waarborgen, zoals participatie, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en transparantie. Maar de economie vraagt ook inzet van het openbaar bestuur op diverse beleidsterreinen. Hierbij gaat het in ieder geval om het (regionaal) economische beleid, transport en mobiliteit, ruimtelijke ordening, arbeidsmarkt, onderwijs en cultuur.*

*De inrichting en de werkwijze van het openbaar bestuur zijn mede bepalend voor de inhoudelijke koers op de genoemde beleidsterreinen. Een belangrijk aspect hiervan is de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuurslagen. Door taken en verantwoordelijkheden op die schaal te organiseren waar de vraagstukken spelen, kunnen oplossingen effectiever en efficiënter tot stand komen. De steden vragen bijvoorbeeld ook om maatwerkoplossingen voor hun uitdagingen op het gebied van sociale en fysieke leefbaarheid. Het ministerie van BZK heeft hiervoor het programma Agenda Stad lopen. Hierbij worden concrete samenwerkingsafspraken verankerd in City Deals.*

### Economische ontwikkeling

Het openbaar bestuur draagt bij aan de economische ontwikkeling, in de rol van beleidsmaker, aanjager, verbinder, regisseur en schepper van randvoorwaarden. Verschillende studies hebben de relatie tussen openbaar bestuur en economie aangetoond. In 'Openbaar bestuur en economische ontwikkeling', het achtergronddocument bij het rapport 'Maak Verschil' van de Studiegroep Openbaar Bestuur (SOB) in 2016, zijn de inzichten uit die studies bij elkaar gebracht. Het openbaar bestuur doet volgens de SOB zijn invloed gelden langs de volgende lijnen:

- **Vertrouwen** - Vertrouwen in instituties heeft een positieve invloed op de welvaartsontwikkeling. In samenlevingen waar dit vertrouwen hoog is zijn de transactiekosten in het economische verkeer laag. Het effect op economische groei loopt via een gemakkelijke overdracht van menselijk kapitaal, governance (draagvlak voor hervormingen), eigendomsrechten, patenten en het stimuleren van handel.

- **Democratie en rechtstaat** - Het positieve effect van democratie op economische groei heeft te maken met de invloed van de maatschappij. Oorzaken van dit effect zijn: breder gedragen en meer economische hervormingen, investeringen in onderwijs en gezondheid, grotere private investeringen, meer belastingheffing en publieke goederen en meer sociale stabiliteit. De rechtstaat heeft een positieve werking op het investeringsklimaat en daarmee op de economie.
- **Welzijn** - Er is een positieve relatie tussen 'happiness' en productiviteit aangetoond. Geconstateerd wordt dat de overheid een tendens naar inclusieve (duurzame) economische groei stimuleert, waardoor meer aandacht is voor immaterieel welzijn. De kwaliteit van bestuur kan hier invloed op hebben via onder andere inclusieve instituties, politieke participatie, creatie van een eerlijk speelveld, betrouwbaarheid, effectiviteit en vrijheid.
- **Schaal** - Wanneer de schaal van een gemeente toeneemt - door samenwerkingsverbanden of herindeling - ontstaan er schaalvoordelen. Publieke voorzieningen kunnen bijvoorbeeld goedkoper worden aangeboden omdat er een grotere afzetmarkt is. Grotere gemeenten hebben een betere financiële draag- en veerkracht, zijn innovatiever en productiever en kunnen beter personeel aan zich binden waardoor hun professionaliteit, continuïteit en dienstverlening verbetert. Tegenover deze schaalvoordelen staan de schaalnadelen. Bijvoorbeeld de hogere apparaatskosten door het eventueel vervullen van de functie van centrumgemeente en de grotere fysieke afstand tussen burger en gemeente (minder contacten) met een lagere betrokkenheid en verkiezingsopkomst tot gevolg. Er is niet één optimale schaal, daar dit per vraagstuk en regio zal verschillen.
- **Externaliteiten** - Als relevante effecten die niet direct binnen de economische afwegingen vallen, zijn de agglomeratie-effecten te noemen. Deze treden op bij een concentratie van mensen en bedrijven in een bepaald (stedelijk) gebied: kennis-spillovers, gedeelde arbeidsmarkt, afzetmarkt, aantrekkelijke voorzieningen, sociale interacties en hoogopgeleiden. Agglomeratie-effecten leiden, ondanks het feit dat er ook agglomeratienadelen kunnen optreden, tot een hogere productiviteit en aantrekkelijkheid van een land.<sup>55</sup> De mate waarin regio's gefragmenteerd zijn (in verhouding meer kleinere steden hebben) is van invloed op de productiviteit. Een bestuursorgaan op het grootstedelijk niveau, dat zorgt voor een betere coördinatie tussen actoren, is een manier om fragmentatie aan te pakken.

<sup>55</sup> Een twee keer zo hoge dichtheid van steden in Nederland leidt tot een productiviteitsgroei van 2 tot 5 procent (CPB en PBL, 2015).

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur



- **Decentralisaties** - Decentralisaties kunnen leiden tot een grotere concurrentie tussen lokale overheden die daardoor geprikkeld worden om hun beleid doelmatiger uit te voeren en meer in hun gemeente te investeren met als doel aantrekkelijker te worden voor inwoners en bedrijven. Dit leidt tot een verbetering van het groeivermogen en het welzijn. Beleid wordt effectiever geïmplementeerd als de overheid dichter bij de burgers besluiten neemt.
- **Financiële verhoudingen** - Effecten van decentralisaties kunnen worden versterkt als ze samengaan met de decentralisatie van belastingen. Dan kan immers een lokale afweging worden gemaakt over het niveau van voorzieningen en het niveau van belastingen. Dit draagt bij aan een betere financiële discipline van decentrale overheden en zorgt voor lagere overheidstekorten. De mate van verevening beïnvloedt de doelmatigheid (efficiency - equity).
- **Menselijk kapitaal** - Menselijk kapitaal (kennis, vaardigheden en bekwaamheden van individuen) levert een belangrijke bijdrage aan de economische welvaart. De maatschappij is gebaat bij een goede kwaliteit en service van de overheid: ambtenaren die integer, flexibel en resultaatgericht handelen in een complexe omgeving. Nieuwe technologieën en uitdagingen (digitalisering, netwerk- en informatiesamenleving, volatiliteit, internationalisering) vragen een ander soort ambtelijk vakmanschap.
- **Leiderschap** - De overheid is niet meer een-op-een gekoppeld aan een economische en/of maatschappelijke opgave. De overheid is nu één van de spelers in het veld van deze opgaven. De focus op leiderschap is hiermee ook veranderd: van individueel, personen en posities naar collectief, processen en relaties. Leiders zijn van meerwaarde voor de economie als zij in staat zijn te verbinden, nieuwe ambities te formuleren, een visie te creëren, een platformfunctie aan te bieden en partnerschappen aan te gaan. De meeste steden met effectief leiderschap weten zich te specialiseren, te onderscheiden van andere steden en kennen een hogere productiviteit.
- **Nieuwe werkwijzen** - Nieuwe manieren van werken (als gevolg van digitalisering) stimuleren de productiviteit en creativiteit. Het bedrijfsleven loopt hierin voorop en de overheid kent een catching-up effect. Het flexibele werken leidt niet alleen tot kostenbesparingen, maar ook tot meer vertrouwen, verantwoordelijkheid en vrijheid.
- **Gezamenlijke visie** - Het opstellen van een goede gezamenlijke cross-sectorale strategie of visie in de lokale economie kan van invloed zijn op de economische ontwikkeling van regio's. Een dergelijke visie helpt bij het accommoderen van nieuwe ontwikkelingen zoals globalisering en duurzaamheid, bij het onderkennen van de risico's en onzekerheden en bij het beëindigen van onderlinge conflicten.

- **Betrokkenheid stakeholders** - Een succesvolle strategische visie wordt niet alleen opgesteld door stemgerechtigden in de regio, maar door verschillende economische stakeholders in de lokale economie: bedrijven, investeerders, onderwijsinstellingen, woningcorporaties, maatschappelijke organisaties, inwoners, studenten, forenzen, et cetera.

Een bestuurlijke verandering die gericht is op het stimuleren van de regionale economie is de ontwikkeling dat gemeenten in regionale samenwerkingsverbanden strategische visies en bijbehorende actieprogramma's opstellen. Gemeenten zijn zich ervan bewust dat veel economische opgaven de gemeentegrenzen overschrijden en een regionale aanpak vragen.<sup>56</sup> Samen met verschillende regiopartners kan dus meer bereikt worden. Voorbeelden van deze ontwikkeling zijn er onder meer te vinden in de regio's Utrecht (U10), Drechtsteden, Regio Zwolle, Regio Twente en de Metropoolregio's Rotterdam-Den Haag en Amsterdam.

**U10** is een samenwerkingsverband van tien gemeenten (Bunnik, De Bilt, Houten, IJsselstein, Nieuwegein, Stichtse Vecht, Utrecht, Vianen, Woerden, Zeist). Zij delen samen één daily urban system. In dit netwerk ontwikkelen zij nieuwe vormen van regionale samenwerking. Dat gebeurt op het gebied van economie, sociaal domein, ruimte, wonen, energietransitie en duurzaamheid en mobiliteit. Doel is om samen te verkennen of en waar meerwaarde schuilt in samenwerking. Als die er is, worden gemeenschappelijke ambities geformuleerd en bepalen de gemeenten die mee willen doen een passende organisatievorm. Jaarlijks ontmoeten alle collegeleden elkaar op de collegedag. Ongeveer vier keer per jaar vinden de U10 Beraden plaats, waar gemeenteraadsleden met elkaar praten over onderwerpen die later in de raden zelf aan de orde komen. De bestuurlijke kern van U10 wordt gevormd door de bestuurstafels, die ondersteund worden door ambtelijke werkgroepen. De gemeentesecretarissen in de netwerkdirectie dragen bij aan initiatieven rond uitvoering en bedrijfsvoering en zorgen voor voldoende ambtelijke capaciteit.

<sup>56</sup> Zie ook hoofdstuk 8 'Interbestuurlijke verhoudingen'.



Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Binnen de **Drechtsteden** werken zes gemeenten samen. Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht trekken samen op, maar maken ook hun eigen keuzes. De gemeente Hardinxveld-Giessendam maakt binnenkort ook deel uit van de Drechtsteden. De regio is toonaangevend in de maritieme sector en heeft een strategische positie op de as Rotterdam-Antwerpen.

Het algemeen bestuur van de Drechtsteden wordt gevormd door de Drechtstraad. Dat is uniek in Nederland: de Drechtsteden vormen de enige gemeenschappelijke regeling waarvan het algemeen bestuur bestaat uit raadsleden. Iedere fractie van de zes gemeenteraden heeft één vertegenwoordiger in de Drechtstraad en elk lid heeft zijn eigen stemgewicht. Hiermee heeft de Drechtstraad een directe verbinding met de gekozen gemeenteraden

In een regionaal Meerjarenprogramma bepaalt de Drechtstraad voor vier jaar de kaders voor het regionaal beleid. Dit komt tot stand in samenspraak met het bedrijfsleven en de maatschappelijke partners. De gemeenten willen niet fuseren, maar wel bouwen aan een netwerk, waarin ambtenaren van verschillende Drechtstedengemeenten met elkaar samenwerken.

**Regio Zwolle** is een lichte vorm van bestuurlijke samenwerking tussen twintig gemeenten (Dalfsen, Ommen, Hardenberg, Raalte, Olst-Wijhe, Elburg, Hattem, Oldebroek, Heerde, Kampen, Dronten, Noordoostpolder, Zwartewaterland, Steenwijkerland, Meppel, Staphorst, Urk, Westerveld, De Wolden, Zwolle). Het is – zoals ze het zelf beschrijven – een groeiproces van herkenning van gemeenschappelijke vraagstukken en erkenning dat deze gezamenlijk opgelost kunnen worden. Het partnership ligt in vier provincies: Overijssel, Gelderland, Drenthe en Flevoland, maar dat staat de samenwerking niet in de weg.

Er is een regiegroep met daarin vertegenwoordigd gemeente, provincie, regio, portefeuillehoudersoverleg EZ en Economic Board. Sinds 2013 werken ondernemers, onderwijs en overheid samen in de Economic Board (Kennispoort Regio Zwolle, Polymer Science Park, Health Innovation Park, Trade Office en Innovatiecluster Agro&Food) en zijn resultaten geboekt op het gebied van vernieuwend ondernemerschap, innovatie, clustervorming, menselijk kapitaal en internationalisering.

In 2012 zijn de Twentse gemeenten op een nieuwe manier gaan samenwerken. Aanleiding was de toen al aangekondigde afschaffing van de Wgr+ (stadsregiostatus) per 1 januari 2015. De heroriëntatie van de gemeentelijke samenwerking in Twente heeft geleid tot twee gemeenschappelijke regelingen: een vernieuwde gemeenschappelijke regeling **Regio Twente**, en een nieuwe regeling op het gebied van bedrijfsvoering (het Twentebedrijf).

De Twentse gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal vormen Netwerkstad Twente. Dit samenwerkingsverband richt zich voornamelijk op de realisatie van één arbeidsmarkt, één verkeer- en vervoersmarkt en één woningmarkt voor de ruim 600.000 inwoners van Twente. Samen met de provincie Overijssel hebben de gemeenten een ontwikkelagenda voor Twente opgesteld, met als doel een vitaal en innovatief Twente in 2040.

Het algemeen bestuur is de 'gemeenteraad' van Regio Twente. De vijftien leden bestaan uit collegeleden van de samenwerkende gemeenten. Het algemeen bestuur wordt geadviseerd door diverse portefeuilleberaden, waarin collegeleden uit de gemeenten zitting hebben. Daarnaast is er de commissie Grens Twente waarin Twentse afgevaardigden naar de diverse Euregio-organen een gemeenschappelijk standpunt bepalen over besluiten die binnen de Euregio worden genomen.

**Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH)** is de samenwerking van 23 gemeenten die hun krachten bundelen om het gebied beter bereikbaar te maken en het economisch vestigingsklimaat te versterken. De MRDH bestaat uit twee pijlers: Vervoersautoriteit en Economisch Vestigingsklimaat. De MRDH is een vrijwillige samenwerking en heeft vanuit het Rijk de status van vervoerregio gekregen. Daarmee heeft MRDH wettelijke taken op het gebied van verkeer en vervoer (concessies vervoerbedrijven); zij ontvangt hiervoor middelen van het Rijk. Voor de dekking van programma's en projecten voor de versterking van het Economisch Vestigingsklimaat wordt de inwonerbijdrage ingezet.

MRDH kent een overlegstructuur bestaande uit een algemeen en dagelijks bestuur, twee bestuurscommissies, twee adviescommissies en een rekeningencommissie. Er wordt nauw samengewerkt met onder meer bedrijfsleven, kennisinstellingen, omliggende regio's zoals Drechtsteden en Leiden, de provincie, het Rijk en de Economische Programmaraad Zuidvleugel (EPZ) om de ambitie van de regio te realiseren: topregio van Europa worden en de internationale concurrentiepositie verbeteren.

De **Metropoolregio Amsterdam (MRA)** is het informele samenwerkingsverband van 32 gemeenten, provincies Noord-Holland en Flevoland en Stadsregio Amsterdam (samenwerking van vijftien gemeenten). MRA omvat het grondgebied van het noordelijk deel van de Randstad, van IJmuiden tot Lelystad en van Purmerend tot de Haarlemmermeer. Alle partners werken vrijwillig en vanuit eigen kracht aan het versterken van de internationale concurrentiekracht en het verbeteren van het woon-, leef- en werkklimaat. De democratische legitimatie van besluiten vindt plaats in de raden en Staten van de aangesloten gemeenten en provincies. De coördinatie van de activiteiten op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en economie gebeurt door drie Platforms: Platform Ruimtelijke Ordening, Platform Bereikbaarheid MRA en Platform Regionaal Economische Structuur. In het Voorzittersoverleg MRA worden de strategische opgaven van de verschillende domeinen op elkaar afgestemd. Deelnemers zijn de voorzitters van de drie Platforms, aangevuld met een regionale vertegenwoordiger uit Flevoland.

Een ander voorbeeld van een ontwikkeling die de (lokale, regionale) economie kan versterken is de oprichting van zogenaamde *Economic Boards*. Vaak hebben deze samenwerkingsverbanden de vorm van een zogenoemde 'triple helix', waarbinnen overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen vertegenwoordigd zijn. Vooral tussen 2010 en 2015 zijn in Nederland veel van *Economic Boards* opgericht. Het doel is meestal om te komen tot een economische agenda en het stimuleren van innovatie, investeringen en bedrijvigheid door gebruik te maken van elkaars netwerk en kennis. Er zijn nu 27 boards in kaart gebracht.

**Figuur** Economic Boards in Nederland



Bron: Economic boards in Nederland, P. van Erk i.o.v. ministerie van BZK, 2016.



Economic Boards	Gespecialiseerde Boards
1. Economic Board Groningen	3. Strategic Board Energy Valley / Strategic Board Healthy Ageing Network Northern Netherland
2. Economic platform Groningen-Assen	4. Boards Noord-Holland Noord (Leisure Board, Greenport Noord Holland Noord, Energy Board, Holland Health en Maritiem & Off Shore)
5. Economic Board Zwolle	13. Food Valley NL Health Valley Greenport Holland
6. Economic Board Amsterdam	
7. Economic Development Board Almere	<b>Economische strategische agenda's</b>
8. De Diamant van Midden Nederland	14. Achterhoek (Agenda 2020)
9. Twente Board	18. Albasserwaard-Vijfheerenlanden (Visie 2030)
10. Economic Board Gooi- en Vechtstreek	19. Regio Rivierenland (Speerpunten)
11. Strategic Board Stedendriehoek	20. Hoeksche Waard (Visie 2030)
12. Economic Board Utrecht	
15. Rotterdam Economic Council	
16. Economic Board Arnhem-Nijmegen	
17. Economische Programmaraad Zuidvleugel	
21. Agrifood Capital	
22. Midpoint Brabant	
23. Strategic Board Delta region	
24. Greenport Venlo                      Brainport Network Board (= 21 t/m 27)	
25. Brainport Regio Eindhoven	
26. Keyport 2020	
27. Limburg Economic Development	

Bron: Economic boards in Nederland, P. van Erk i.o.v. ministerie van BZK, 2016.

De economische visies en agenda's die in gezamenlijkheid worden opgesteld zijn vaak uniek voor de regio. De inhoudelijke regionale opgaven zijn leidend voor de samenwerking op regionaal niveau. Dat betekent dat er ruimte moet zijn voor maatwerk. Niet in elke regio bestaat dezelfde behoefte, of liggen dezelfde kansen. Voorbeelden van hiervan zijn enkele gespecialiseerde boards die zich richten op bijvoorbeeld agrifood, het maritiem cluster, health of clean tech. Omdat verschillende bestuurslagen, kennisinstellingen en het bedrijfsleven deelnemen in de *Economic Boards* is er een betere toegang tot de benodigde middelen (kennis, kapitaal) en kan er maatwerk geleverd worden voor wat betreft wet- en regelgeving.

*Economic boards* zijn een illustratie van het toenemend belang van (regionale) samenwerking met verschillende partijen in het openbaar bestuur en ook met private partijen. Deze trend staat ook beschreven in het rapport *Maak verschil* (2016) van de Studiegroep Openbaar Bestuur. De Studiegroep adviseert meer ruimte voor differentiatie, deregulering en een dehiërarchisering om het openbaar bestuur krachtiger in te kunnen laten spelen op regionaal-economische opgaven. In vervolg op de Studiegroep Openbaar Bestuur hebben het Rijk (ministeries van BZK, EZ en I&M), VNG en IPO gezamenlijk het initiatief genomen voor zes proeftuinen ‘Maak verschil’:

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

**Proeftuinen Maak Verschil**

In het rapport 'Maak verschil', van de Studiegroep Openbaar Bestuur is onderzocht welke kansen er liggen voor verdere economische ontwikkeling door de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur beter te organiseren. Om meer inzicht te verkrijgen in wat werkt en niet werkt bij regionaal economische samenwerking, en daaraan gerelateerde thema's zoals wetgeving en financiën, toetsen de zes geselecteerde proeftuinregio's (Noordoost Fryslân, regio Zwolle, regio Eindhoven, de Drechtsteden, Zeeland en Metropool Amsterdam) de aanbevelingen van de Studiegroep Openbaar Bestuur in hun samenwerkingspraktijk. De ervaringen in de proeftuinen leiden tot een advies in het voorjaar van 2017 over de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur voor het volgende kabinet. De proeftuinen 'Maak verschil' zijn een gezamenlijk initiatief van Rijk, VNG en IPO.

**Agenda Stad**

Steden zijn steeds belangrijker als motor voor de economie. In de stad wordt het meeste geld verdiend, daar zijn de meeste banen te vinden, daar trekken de meeste mensen naartoe. Drie kwart van de Nederlandse bevolking woont in een stedelijke omgeving en dit zal de komende decennia nog verder toenemen. De toenemende verstedelijking biedt ook uitdagingen voor bijvoorbeeld voor sociale en fysieke leefbaarheid van de steden. Om deze redenen heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vanaf 2014 het programma Agenda Stad opgezet. Agenda Stad heeft tot doel de economische potenties van de verstedelijking zo goed mogelijk te benutten en de nadelen waar mogelijk te ondervangen. Dat gebeurt in nauwe samenwerking met de steden, medeoverheden en stakeholders zoals kennisinstellingen, kennisnetwerken, woningcorporaties, ondernemers, brancheverenigingen et cetera. Concrete samenwerkingsafspraken worden verankerd in zogenaamde City Deals. De steden bepalen zelf, in overleg met de betrokken departementen, de opgave die in iedere City Deal geadresseerd wordt. Met de City Deals committeren de deelnemers zich aan de ambitie om groei, leefbaarheid en innovatie te stimuleren. Hierbij staan de bestaande praktijken en financieringsmodellen soms ook ter discussie.

**De Europese Agenda Stad (Urban Agenda)**

Voor veel opgaven is de EU een onmisbare speler, bijvoorbeeld waar het gaat om energievraagstukken of de inclusie van migranten. Daarom zijn in Europees verband de *partnerships* in het leven geroepen waarbinnen lidstaten samenwerken met de Europese steden en de Europese Commissie met als doel betere regelgeving, betere toegang en benutting van Europese fondsen en betere kennisdeling

en samenwerking tussen steden. Zij verkennen hoe EU-beleid meer in lijn kan worden gebracht met de stedelijke praktijk. Inmiddels zijn vier *partnerships* (zie eerste vier in onderstaand overzicht) gestart met twintig betrokken Europese steden, waaronder vier Nederlandse. Onlangs is besloten tot de start van nog eens vier *partnerships*. Deze *partnerships* doen, vanuit het perspectief van de steden, concrete voorstellen voor betere Europese regelgeving, een betere toegang voor steden tot Europese fondsen en betere kennisdeling. De nationale Agenda Stad en de Europese Agenda Stad liggen in elkaars verlengde. In toenemende mate zijn stedelijke vraagstukken grensoverschrijdend en onderling vergelijkbaar. Nederlandse steden kunnen leren van andere Europese steden over hoe zij omgaan met de grote maatschappelijke opgaven. Op 30 mei 2016 hebben de EU-ministers voor stedelijk beleid, onder voorzitterschap van minister Plasterk (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), het Pact van Amsterdam aangenomen. Hierin staat dat Europese steden een steviger vinger in de pap krijgen bij Europese regelgeving, toegang tot fondsen en kennisuitwisseling. Het Pact van Amsterdam bevat twaalf prioritaire thema's, die voor de ontwikkeling van stedelijke gebieden van essentieel belang zijn:

Overzicht van partnerships Europese Agenda Stad	
1. Opvang en integratie van migranten en vluchtelingen	7. Klimaatadaptatie
2. Luchtkwaliteit	8. Energietransitie
3. Armoede in de stad	9. Duurzaam landgebruik
4. Huisvesting	10. Stedelijke mobiliteit
5. Circulaire economie	11. Digitale transitie
6. Banen en vaardigheden in de lokale economie	12. Innovatie van openbare aanbesteding

# 7. Interbestuurlijke verhoudingen

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen dragen samen de verantwoordelijkheid voor een goed bestuur van Nederland. Het is van belang dat zij in de praktijk ook goed samenwerken. De keuzes die zij afzonderlijk maken in hun beleid en uitvoering kunnen gevolgen hebben voor de verantwoordelijkheden van andere overheden. Goede interbestuurlijke verhoudingen tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zijn noodzakelijk om de gezamenlijke doelstellingen te realiseren, problemen in de Nederlandse samenleving het hoofd te bieden en ambities te realiseren. In de Code Interbestuurlijke Verhoudingen zijn afspraken gemaakt tussen het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen over de omgangsvormen tussen de medeoverheden. Het gaat onder meer om afspraken over taken (decentraal wat kan, centraal wat moet), verantwoording, de wijze van betrekken van decentrale overheden en inzicht in gevolgen van beleidsvoornemens.<sup>57</sup>

Dit hoofdstuk gaat eerst in op de beleving van de interbestuurlijke verhoudingen door de betrokkenen zelf en vervolgens op de veranderingen in de verhoudingen. Daarna komen zaken aan de orde als circulaire, afspraken, monitoring en toezicht, die ook een indicatie zijn van de relatie tussen de bestuurslagen.

## 7.1 Beleving van interbestuurlijke verhoudingen

*Het denkbeeld en oordeel over de interbestuurlijke verhoudingen zijn verbeterd. Betrokkenen bij Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen geven deze verhoudingen het hoogste rapportcijfer sinds de start van de belevingsonderzoeken in 2006. De voornaamste reden is het samenwerkingsgericht denken en handelen door de verschillende overheden. Gedeelde belangen en uitdagingen dragen bij aan een goede onderlinge verhouding. Horizontale samenwerking wordt positiever beleefd dan verticale. Wat ook bijdraagt is het behoud van voldoende beleidsvrijheid om in te kunnen spelen op lokale omstandigheden. Die vrijheid wordt nu door meer betrokkenen ervaren dan voorheen. Over de hele linie zijn de waterschappen het meest tevreden over de interbestuurlijke verhoudingen en de gemeenten het minst. Het zijn vooral de taken, middelen en verantwoording die in de interbestuurlijke verhoudingen bij de gemeenten parten spelen. Betrokkenen bij Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen zijn positief over de ontwikkeling van de bestuurskracht en vooral die van de eigen organisatie. De bestuurlijke schaalvergroting draagt volgens hen bij aan de slagkracht van gemeenten. De slagkracht van de provincies in het fysieke domein wordt als groter dan voorheen ervaren. Er is ook ruimte voor verbetering geconstateerd. De ruimte ligt vooral op het vlak van het vroegtijdiger betrekken van de overheidspartners, de beschikbaarheid van middelen en het denken vanuit de inhoudelijke opgaven. Daarnaast mag het Rijk volgens de medeoverheden meer rekening houden met de decentrale overheden.*

<sup>57</sup> De Code is een afspraak tussen het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en het Rijk. Bron: Code Interbestuurlijke verhoudingen 2013: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/02/11/kamerbrief-actualisering-code-interbestuurlijke-verhoudingen>

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

**Tabel** Gemiddeld rapportcijfer voor interbestuurlijke verhoudingen, verdeeld naar werkring van de respondent, 2014 en 2016

	Gemeenten	Provincies	Waterschappen	Rijk
2016	6,1	6,4	6,9	6,6
2014	5,6	4,9	4,7	5,6

Bron: Decisio.

**Belevingsonderzoek**

Sinds 2006 wordt tweejaarlijks geïnventariseerd hoe tegen de interbestuurlijke verhoudingen wordt aangekeken door personen die onderdeel zijn van het systeem, en dus werkzaam zijn bij het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Hierbij worden ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers onderscheiden.<sup>58</sup> Ook in 2016 is het belevingsonderzoek uitgevoerd. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan bod: de interbestuurlijke verhoudingen, de samenwerking binnen en tussen overheden, de decentralisatieopgaven in het fysiek domein, bestuurskracht en de invloed van de EU.<sup>59</sup>

**Interbestuurlijke verhoudingen**

**Hogere rapportcijfers van alle bestuurslagen**

De interbestuurlijke verhoudingen in Nederland worden het hoogst beoordeeld sinds 2006. In 2016 gaf 80% van de respondenten uit de verschillende bestuurslagen de interbestuurlijke verhoudingen een voldoende, terwijl in 2014 drie kwart van de respondenten nog een onvoldoende gaf. Het gemiddelde rapportcijfer is 6,4 en ligt daarmee nu 1,2 punt hoger dan in 2014. Het grootste deel van de respondenten heeft een rapportcijfer zes of zeven gegeven (zie figuur).<sup>60</sup>

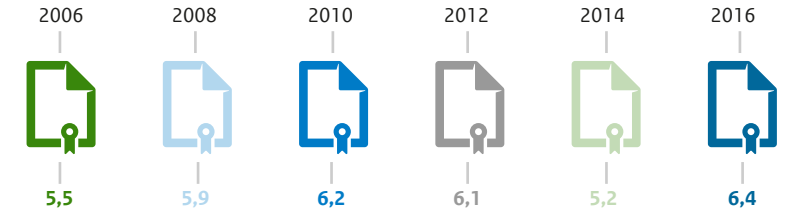
Respondenten van gemeenten gaven de laagste beoordeling (6,1) en respondenten van de waterschappen de hoogste (6,9). Twee jaar geleden waren de respondenten van gemeenten en het Rijk nog het meest positief (5,6) en de respondenten van de waterschappen het minst positief (4,7). Zie tabel.

<sup>58</sup> Bij de inventarisatie van 2012 zijn de waterschappen voor het eerst als doelgroep meegenomen.

<sup>59</sup> Deze gegevens komen uit het onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door Decisio is uitgevoerd.

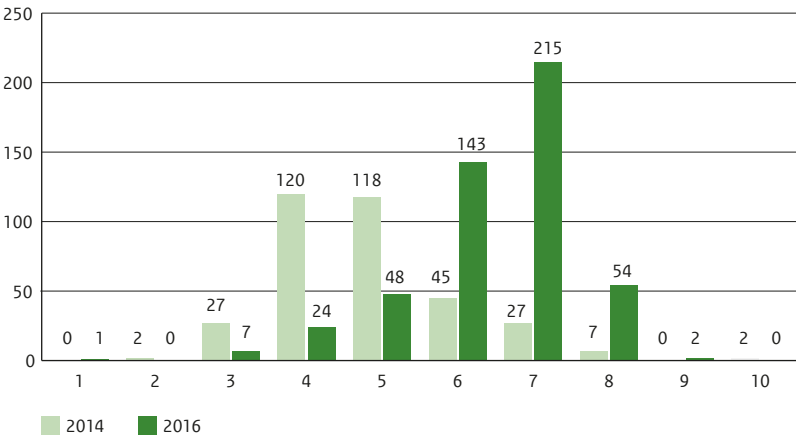
<sup>60</sup> Bij het IBV-onderzoek in 2014 waren de meest frequent gegeven rapportcijfers voor de interbestuurlijke verhoudingen een “4” (120) en een “5” (118).

**Figuur** Gemiddeld rapportcijfer voor interbestuurlijke verhoudingen, 2006-2016



Bron: Decisio.

**Figuur** Verdeling van respondenten (n=524) naar gegeven rapportcijfer voor de interbestuurlijke verhoudingen, 2016



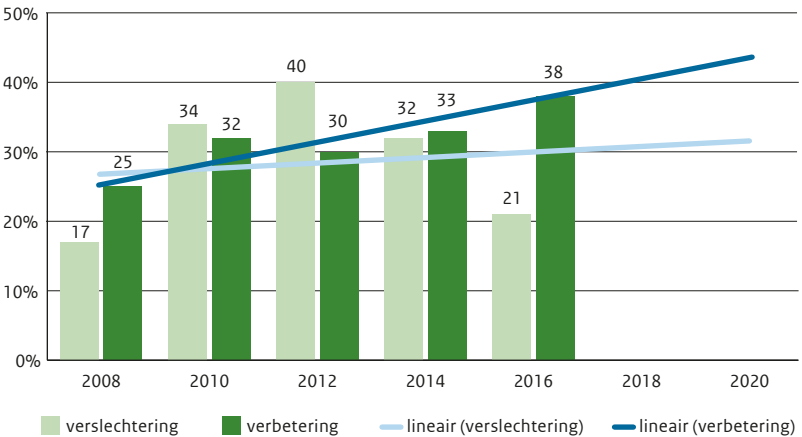
Bron: Decisio, 2016.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Ambtenaren geven de interbestuurlijke verhoudingen met een 6,5 het hoogste cijfer. Bestuurders geven een 6,4 en volksvertegenwoordigers een 6,2.<sup>61</sup> Per beleidsdomein zijn hierin weinig verschillen. In het fysieke domein geven respondenten gemiddeld een 6,5 (2014: 5,2), in het sociale domein een 6,2 (2014:5,4) en in het bestuurlijke domein een 6,4 (2014: 5,2).

Het groeiend aantal respondenten dat een verslechtering van de interbestuurlijke verhoudingen signaleerde, vakt af na 2012. Er is een groeiende groep respondenten die verbeteringen ziet en beleeft. Zie figuur.

**Figuur** Procentueel aandeel van respondenten die een verbetering dan wel een verslechtering van de interbestuurlijke verhoudingen beleeft, 2008-2016



Bron: Decisio, bewerking ministerie van BZK (lineaire trend: extrapolatie van data 2008-2016).

De voornaamste reden die respondenten geven voor de verbetering van de interbestuurlijke verhoudingen is een toenemend besef bij overheden dat samenwerking noodzakelijk is (41%). Ook worden betere afspraken en een veranderde houding bij het Rijk en decentrale overheden als reden genoemd (23%). Voor de verslechtering voeren respondenten diverse redenen aan. De belangrijkste zijn het missen van een duidelijke rolverdeling (28%) en het zien van overige bestuurslagen als concurrent in plaats van partner (26%).

<sup>61</sup> Belevingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen 2016, Decisio, Amsterdam 2016, pag 6.

Ook wordt hier de houding van het Rijk tegenover de andere bestuurslagen genoemd.

**Samenwerking binnen en tussen bestuurslagen**

De samenwerking binnen de eigen bestuurslaag (horizontaal) wordt positiever beoordeeld dan de samenwerking tussen verschillende bestuurslagen (verticaal).

**Horizontale samenwerking: tevreden waterschappen en provincies verdeeld**

Van de respondenten is 66% tevreden over de samenwerking met partners binnen de eigen bestuurslaag. Bij de waterschappen is deze tevredenheid het grootst (89%) en bij de provincies het kleinst (56%).

Het grootste deel van de respondenten denkt dat het bundelen van kennis en expertise (82%) en het realiseren van een betere afstemming, coördinatie en samenwerking (75%) kan bijdragen aan het oplossen van problemen. Deze antwoorden verschillen weinig van de antwoorden van twee jaar geleden.

**Verticale samenwerking: gemeenten nemen neutrale of positieve houding aan**

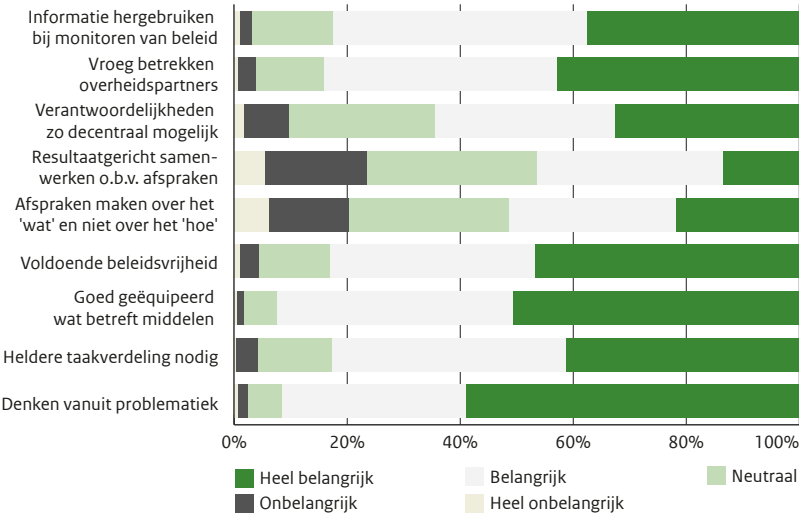
Vergeleken met voorgaande jaren is een grotere groep respondenten (46%) tevreden over de samenwerking tussen de bestuurslagen. Iets minder dan de helft (41%) geeft echter aan neutraal te staan tegenover de samenwerking tussen de bestuurslagen. De tevredenheid over deze samenwerking is net als in 2014 het grootst onder respondenten van waterschappen (64%) en het kleinst onder respondenten van gemeenten (30%). Ook hier worden bundeling van kennis en betere afstemming als een mogelijke oplossing voor problemen gezien.

**Code Interbestuurlijke Verhoudingen: belangrijk en vaak onbekend**

De uitgangspunten van de interbestuurlijke verhoudingen (uit de Code Interbestuurlijke Verhoudingen) worden in 2016 onverminderd door de respondenten onderschreven. Van de respondenten vindt 92% het belangrijk dat overheden voldoende uitgerust zijn met middelen (geld, mankracht en bevoegdheden) om taken goed te kunnen uitvoeren. Een nagenoeg gelijk percentage respondenten hecht belang aan het uitgangspunt dat vanuit de problematiek gedacht wordt, dat overheidspartners vroegtijdig betrokken worden en dat informatie bij monitoring wordt hergebruikt. Zie figuur.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

**Figuur** Procentuele verdeling van respondenten naar het belang dat zij hechten aan de verschillende uitgangspunten van interbestuurlijke verhoudingen, 2016

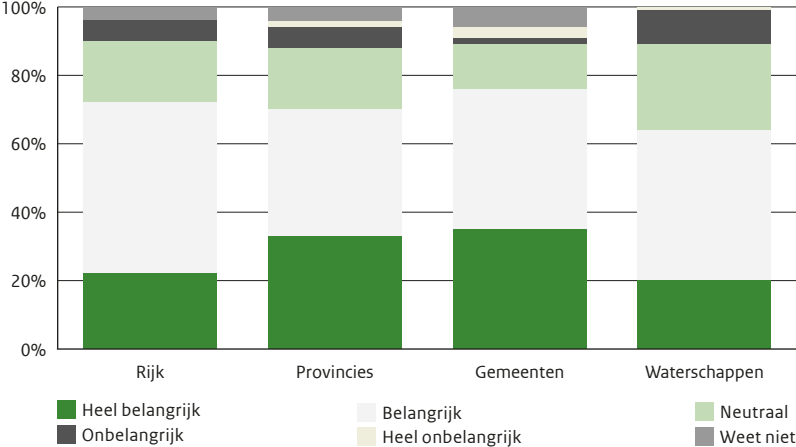


Bron: Decisio, 2016.

Op de vraag aan welke uitgangspunten het minst voldaan wordt, komen deels de als belangrijk aangeduide uitgangspunten terug: vroegtijdig betrekken van overheidspartners, voldoende middelen en denken vanuit de problematiek.

Ondanks het feit dat de respondenten de uitgangspunten van de Code veelal onderschrijven, is 63% van de respondenten niet bekend met de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. De bekendheid is het hoogst bij bestuurders en onder de respondenten bij de waterschappen. Gemiddeld krijgt de Code van alle respondenten het rapportcijfer 6,2.

**Figuur** Procentuele verdeling van respondenten (n=503) naar het belang dat zij hechten aan (nieuwe) afspraken over de interbestuurlijke verhoudingen in een volgende kabinetsperiode, per werkring, 2016

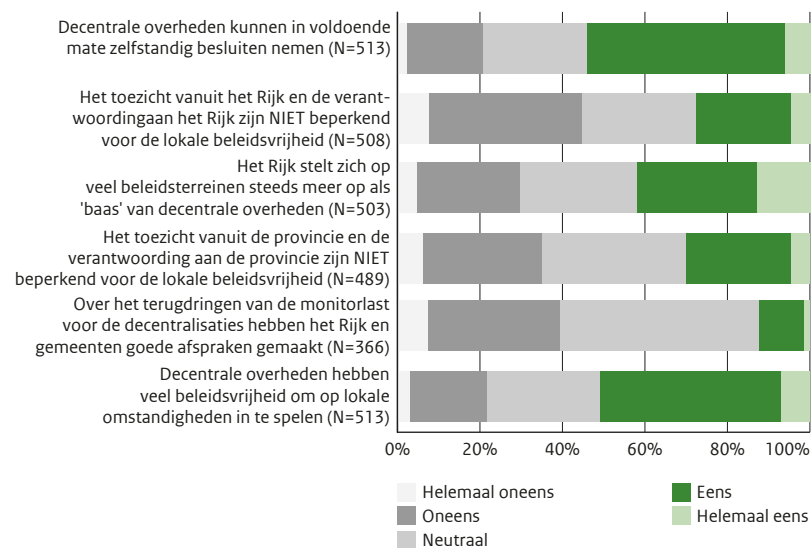


Bron: Decisio, 2016.

Het merendeel van de respondenten vindt het belangrijk dat er in een volgende kabinetsperiode (nieuwe) afspraken worden gemaakt over interbestuurlijke verhoudingen. Volgens de respondenten moet er dan veel aandacht uitgaan naar de beleidsinhoudelijke samenwerking en het bevorderen van de samenwerkingscultuur. Met name gemeentelijke respondenten willen ook aandacht voor de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, en de financiering daarvan.

#### Autonomie van decentrale overheden en de responsiviteit van het Rijk

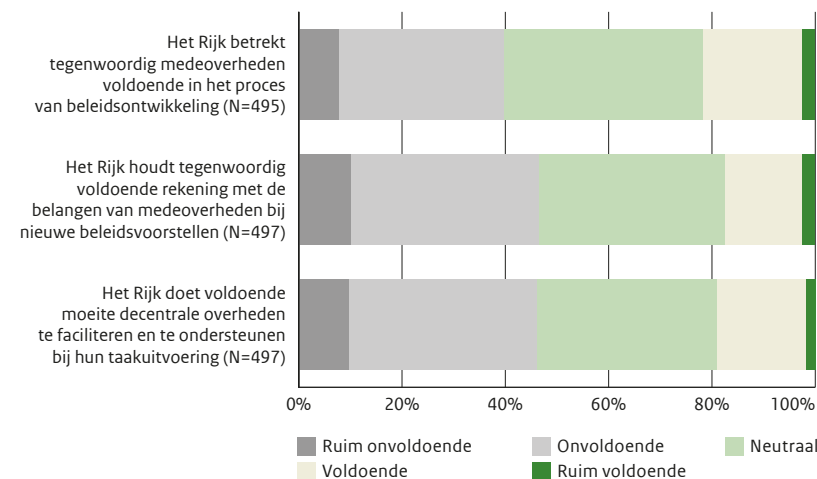
Circa de helft van de respondenten vindt dat decentrale overheden veel beleidsvrijheid hebben om op lokale omstandigheden in te spelen. In 2010 en 2012 was dit nog 40%.

**Figuur** Mening van respondenten over stellingen over beleidsvrijheid van decentrale overheden, 2016

Bron: Decisio, 2016.

Het toezicht vanuit het Rijk en de verantwoording aan het Rijk worden door een groot deel van de respondenten (44%) niet als beperkend voor de lokale beleidsvrijheid ervaren. Respondenten bij gemeenten zijn negatiever op dit vlak. Dat zijn vooral respondenten die in het bestuurlijk/financiële domein werkzaam zijn.

Van de respondenten vindt 40% het toezicht vanuit de provincie en de verantwoording aan de provincie beperkend voor de lokale beleidsvrijheid. Leden van Provinciale Staten beoordelen deze stelling positiever: 21% vindt het toezicht beperkend en 40% juist niet. Net als in 2014 oordelen zij dus positiever over hun eigen toezicht op gemeenten - vanuit het perspectief van decentrale beleidsvrijheid - dan de gemeenten waarop toezicht wordt gehouden.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> Belevingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen 2016, pagina 19**Figuur** Mening van respondenten over stellingen over de houding van het Rijk ten aanzien van decentrale overheden, 2016

Bron: Decisio, 2016.

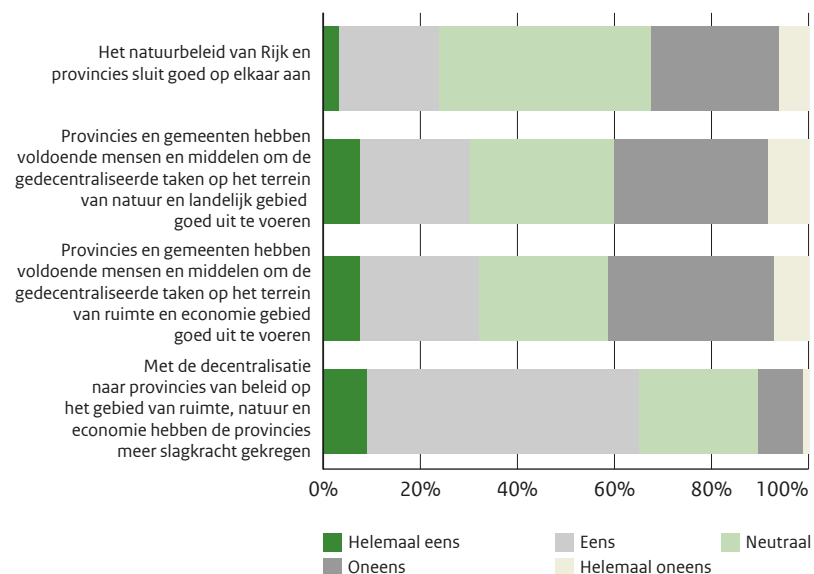
### Houding van het Rijk iets positiever beoordeeld

In vergelijking met voorgaande jaren wordt de houding van het Rijk ten aanzien van de belangen van medeoverheden positiever beoordeeld. Net als in 2014 oordelen respondenten het minst positief over de stelling dat het Rijk tegenwoordig 'voldoende rekening houdt met de belangen van medeoverheden bij nieuwe beleidsvoorstellen'.

### Decentralisatieopgaven in het fysieke domein

Ruimte, natuur en economie: positiever over slagkracht, maar zorg om voldoende middelen toegenomen

Vanaf 2014 zijn provincies verantwoordelijk voor de inrichting van het Natuurnetwerk Nederland, voorheen de Ecologische Hoofdstructuur. Daarnaast heeft het Rijk de ruimtelijke ordening en het economisch beleid in veel sterkere mate dan voorheen bij de provincies en gemeenten neergelegd. Ook de waterschappen hebben er taken op het gebied van waterbeheer en -veiligheid bij gekregen. In onderstaand figuur staan een aantal stellingen die iets zeggen over de interbestuurlijke verhoudingen in deze nieuwe context.

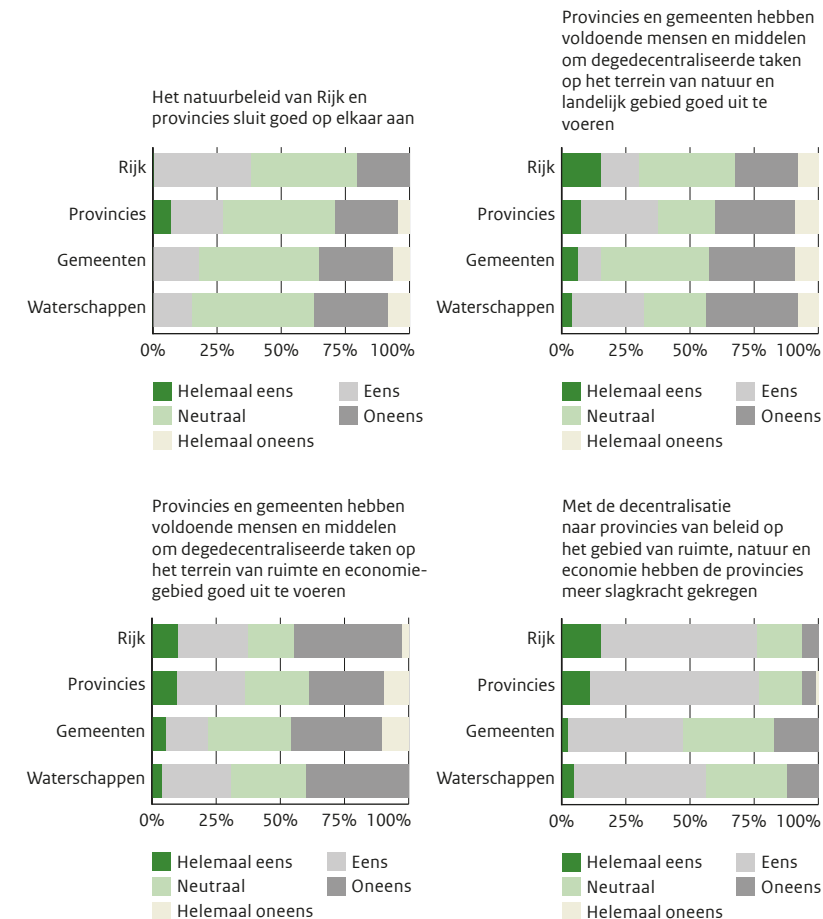
**Figuur** Mening van respondenten (N=215) over stellingen over bestuurlijke verhoudingen op het terrein van ruimte, natuur en economie, 2016

Deze stelling is alleen voorgelegd aan respondenten die hebben aangegeven dat ze te maken hebben met het fysieke beleidsterrein: water, economie, landbouw en infrastructuur.

Bron: Decisio, 2016.

Respondenten oordelen niet veel anders dan in 2014. Wel zijn zij positiever over de toegenomen slagkracht van de provincies als gevolg van de decentralisatie. Tegelijkertijd zijn ze negatiever over de toereikendheid van de capaciteit en middelen om de gedecentraliseerde taken uit te voeren.

De respondenten bij het Rijk en de provincies reageren het meest positief op de stellingen over de decentralisatie van ruimte, economie en natuur. De gemeentelijke respondenten zijn minder overtuigd dat ze voldoende middelen en menskracht hebben om de taken in het fysieke domein goed uit te kunnen voeren.

**Figuur** Mening van respondenten (n=209) over stellingen over decentralisatie naar bestuurslaag, 2016

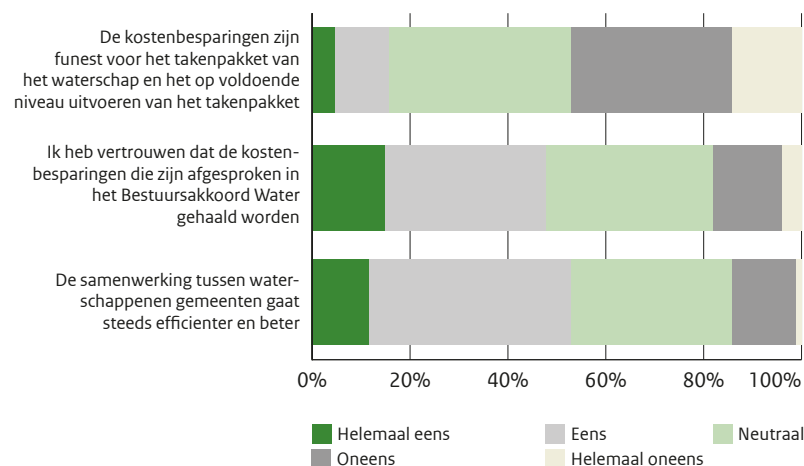
Bron: Decisio, 2016.



### Water: samenwerking waterschappen - gemeenten steeds beter

Aan de respondenten zijn drie stellingen voorgelegd die gaan over de samenwerking tussen waterschappen en gemeenten. Meer dan de helft (52%) van de respondenten is van mening dat de samenwerking steeds beter gaat. Dit beeld is vergeleken met 2014 positiever. In 2014 was 45% van mening dat de samenwerking steeds beter gaat en was 20% een tegenovergestelde mening toegedaan.<sup>63</sup>

**Figuur** Mening van respondenten (n=209) over stellingen over samenwerking tussen waterschappen en gemeenten, 2016



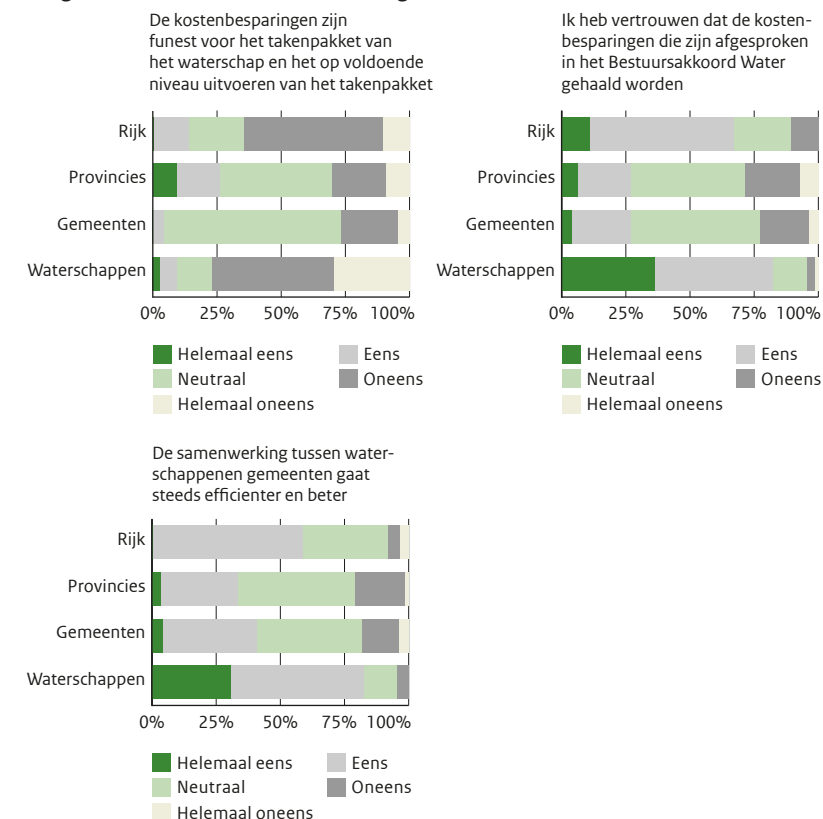
Bron: Decisio, 2016.

De respondenten van de waterschappen zijn het meest positief over de samenwerking en de kostenbesparingen. De respondenten bij de provincies en gemeenten hebben hierover meer twijfels. Twee jaar geleden waren de gemeentelijke respondenten op deze stellingen echter nog een stuk negatiever. Toen vond 28% van de gemeentelijke respondenten dat de samenwerking steeds beter ging, nu is dat 41%.<sup>64</sup> Daarnaast dacht in 2014 55% dat de kostenbesparingen niet gehaald zouden worden tegen 27% nu.

<sup>63</sup> Staat van het Bestuur 2014, pagina 123.

<sup>64</sup> Staat van het Bestuur 2014, pagina 124.

**Figuur** Mening van respondenten (n=209) over stellingen over decentralisatie op het gebied van water naar bestuurslaag, 2016



Bron: Decisio, 2016.

### Decentralisatieopgaven in het sociale domein

De eerste inzichten na de decentralisaties per 1 januari 2015 zijn vastgelegd in de Overall rapportage sociaal domein. Uit de rapportage blijkt dat 2015 een overgangsjaar is geweest, waarin gemeenten prioriteit hebben gegeven aan de continuïteit van de zorg en ondersteuning. De echte transformatie moet zich nog verder uitkristalliseren. De Transitiecommissie Sociaal Domein constateert dat de zorgcontinuïteit een belangrijk resultaat is, gezien de omvangrijke en ingrijpende verandering met een verschuiving van verantwoordelijkheden en geldstromen.

### Rijk en gemeenten met elkaar verbonden

De Overall rapportage sociaal domein laat ook zien dat er bij gemeenten veel aandacht is geweest voor samenwerking, zowel tussen gemeenten onderling als met maatschappelijke partners. Deze samenwerking heeft verschillende vormen aangenomen. Gemeenten zien de voordelen van samenwerking onder andere op het vlak van de jeugdzorg en het gezamenlijk dragen van de financiële risico's op dit terrein. Gemeenten ervaren daarnaast een spanningsveld tussen de uniforme werking van intergemeentelijke samenwerking en de mogelijkheid van gemeenten om maatwerk te bieden aan inwoners. De eerste inzichten maken ook duidelijk dat de gemeenteraden nog zoekende zijn. Het gaat hierbij onder meer om de grip op de regionale samenwerking en de ervaren werkdruk in relatie tot de taakuitbreiding en informatievoorziening.<sup>65</sup>

Het Rijk en de VNG zien door de decentralisaties een samenwerking tussen Rijk en gemeenten ontstaan, die gebaseerd is op gelijkwaardigheid en horizontale samenwerking. Zij vinden elkaar beter te verstaan, zijn aanspreekbaar voor elkaar en adresseren gezamenlijke opgaven. Er is meer verbinding tussen deze twee bestuurslagen.

Rijk en gemeenten hebben een gedeelde verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het sociale domein zonder dat er sprake is van een hiërarchische verhouding. Om hier kracht bij te zetten en een volgende fase van de transformatie in te gaan, willen Rijk en gemeenten met een integrale inhoudelijk samenhangende agenda en goede overlegstructuur gaan werken. Een gezamenlijk programma sociaal domein moet het complexe veranderproces in de komende tijd doen versnellen.<sup>66</sup>

### Bestuurskracht

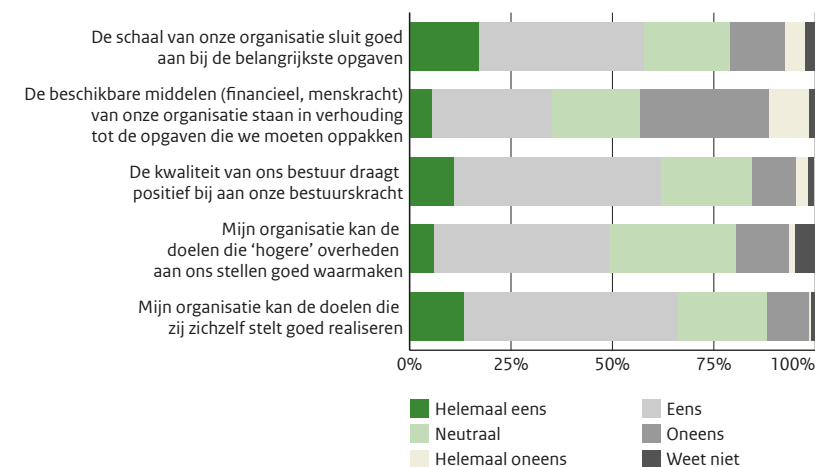
#### Positief over het eigen kunnen

De respondenten zijn in meerderheid positief over de bestuurskracht van zijn of haar eigen organisatie. Dit geldt voor vier van de vijf voorgelegde stellingen. Respondenten reageren minder positief over de stelling of de hoeveelheid middelen en mensen in verhouding staan tot de opgaven. Zie figuur.

<sup>65</sup> Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (34477 Sociaal domein) van 13 mei 2016

<sup>66</sup> Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (34477 Sociaal domein) van 30 september 2016

**Figuur** Mening van respondenten over stellingen over de bestuurskracht van de eigen organisatie, 2016



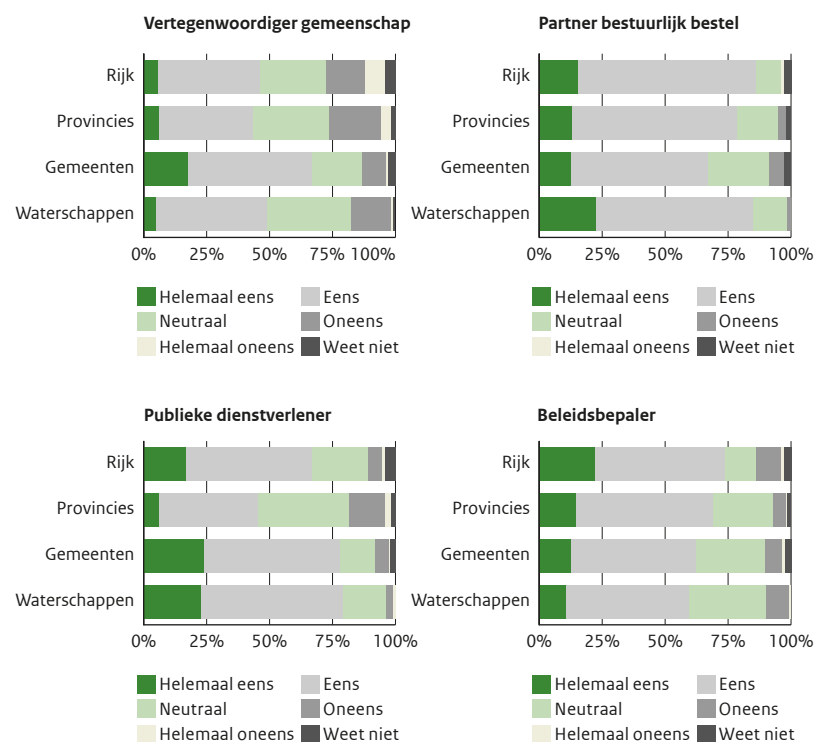
Bron: Decisio, 2016.

De waterschappen zijn het meest uitgesproken over hun bestuurskracht: 85% is van mening dat de schaal van de waterschappen passend is en dat zij goed in staat zijn hun eigen doelen te realiseren. De waterschappen zijn ook het sterkst van mening dat de mensen en middelen voldoende zijn in relatie tot de opgaven.

### Gemeenten en waterschappen dienstverlenend, Rijk en provincie beleidsbepalend

De gemeentelijke respondenten voelen zich in sterke mate publieke dienstverlener en vertegenwoordiger van een gemeenschap. Ook de respondenten van de waterschappen zien zichzelf vooral als publieke dienstverlener. De respondenten van de provincies zien zich juist het minst in die rollen. Rijksmedewerkers voelen zich van de bestuurslagen het meest beleidsbepaler en partner in het bestuurlijk bestel.

**Figuur** Oordeel van respondenten (n=524) over de mate waarin hun organisatie zijn rol vervuld, 2016



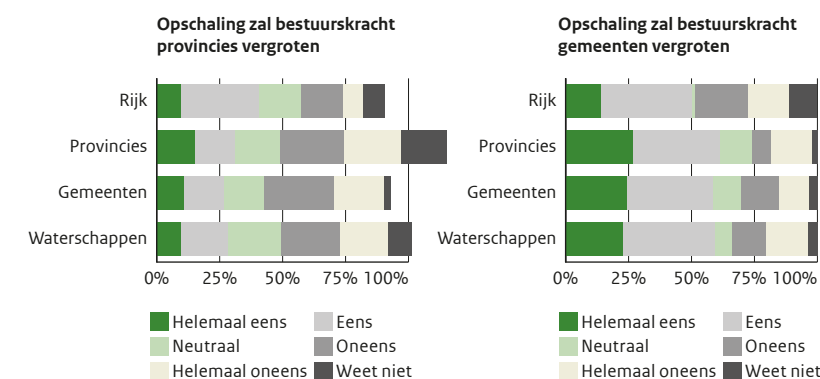
Bron: Decisio, 2016.

### Schaalvergroting draagt bij aan bestuurskracht van vooral gemeenten

Op de vraag in welke mate bestuurlijke schaalvergroting kan bijdragen aan de versterking van de bestuurskracht, geven respondenten op een schaal van één tot tien (in oplopende bijdrage aan de bestuurskracht) gemiddeld een zes. Hierbij hebben de respondenten van het Rijk de hoogste verwachtingen (6,5) en de waterschappen de laagste (5,5).

Schaalvergroting heeft volgens de respondenten vooral een positief effect op de bestuurskracht van gemeenten (60%). Bij provincies zijn de verwachtingen lager: 30 tot 50% verwacht een verbetering van de bestuurskracht. Zie figuur.

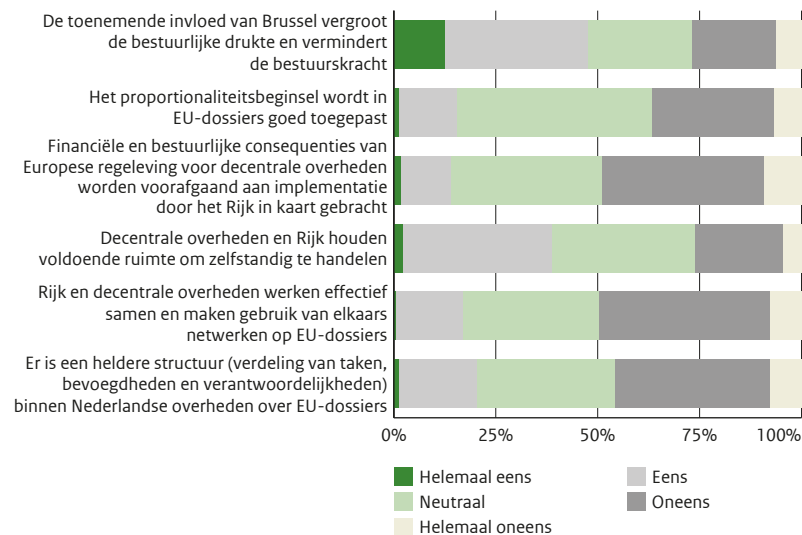
**Figuur** Mening van respondenten (n=524) over stellingen over schaalvergroting en bestuurskracht provincies en gemeenten, 2016



Bron: Decisio, 2016.

### Invloed van de Europese Unie

De invloed van de Europese Unie (EU) op de positie en taakuitoefening van de decentrale overheden in Nederland neemt de laatste jaren verder toe. Van de respondenten geeft 41% aan op Europees niveau actief te zijn. Dit is hoger dan in 2014 toen 29% van de respondenten op Europees niveau actief was. In 64% van de gevallen is dit op het fysieke domein (water, economie, landbouw en infrastructuur) al dan niet in combinatie met een ander domein.

Figuur Mening van respondenten over stellingen over Europa<sup>67</sup>, 2016

Bron: Decisio, 2016.

Bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren blijken kritisch over de invloed van Brussel omdat het de bestuurlijke drukte vergroot en bestuurskracht vermindert. De ruimte om zelfstandig te handelen wordt positiever beoordeeld; ruim 70% is hierover neutraal tot positief. Op het vlak van samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden en een heldere verdeling van taken en bevoegdheden op Europese dossiers is volgens de respondenten nog wel wat te winnen.

<sup>67</sup> Vanwege uiteenlopende Europese werkterreinen/ervaringen van de respondenten, konden zij mogelijk niet alle vragen beantwoorden. Daarom was het mogelijk om 'weet niet' in te vullen en hierdoor is er een verschil in de netto respons per stelling ontstaan.

## 7.2 Veranderende verhoudingen

*De decentralisaties in het sociale domein en het fysieke domein veranderen de interbestuurlijke verhoudingen. De decentralisaties brengen met zich mee: gedeelde verantwoordelijkheid, grensoverschrijdend samenwerken en nieuwe overlegstructuur (regietafels). De interbestuurlijke verhoudingen zijn meer bepalend geworden voor de relatie tussen overheid en burger.*

De afgelopen jaren hebben, zoals eerder vermeld, decentralisaties plaatsgevonden of zijn nog aan de gang in het sociale domein en in het fysieke domein. De Raad van State heeft in haar vierde beschouwing op de interbestuurlijke verhoudingen specifiek aandacht besteed aan de gevolgen van de decentralisaties voor deze verhoudingen. Niet alleen de uitvoering maar ook de invulling van beleid is bij de andere overheden neergelegd. Daarmee is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de overheidstaak ontstaan en krijgen de interbestuurlijke verhoudingen een dynamischer karakter. De nieuwe verhoudingen die daarmee zijn ontstaan, kunnen niet zonder meer worden getoetst aan de traditionele kaders.

De Raad van State betoogt op grond van vier algemene kenmerken dat de decentralisaties de interbestuurlijke verhoudingen veranderen:

- Met de concepten 'beleid op maat' en 'integraal beleid' krijgt rechtsgelijkheid een andere invulling. Dat heeft implicaties voor het toezicht op de uitvoering en de rechtsbescherming van burgers.
- Door de ruimte die decentrale overheden hebben gekregen voor eigen beleid, krijgt medebewind een andere inhoud. Je kunt feitelijk niet meer spreken van regeling en bestuur die 'gevoerd' worden en van medewerking aan de 'uitvoering' van hogere regelgeving.
- Door de decentralisaties is de noodzaak tot intergemeentelijke samenwerking bij een aantal van de nieuwe gemeentelijke taken toegenomen. Dit heeft gevolgen voor de democratische legitimatie van de beleidsvorming en het toezicht op en verantwoording van uitvoering.
- Gemeenten en provincies blijven voor hun inkomsten in hoge mate afhankelijk van de uitkeringen uit respectievelijk het gemeentefonds en het provinciefonds en daarmee van het Rijk. Hoewel de decentrale overheden meer eigen beleidsverantwoordelijkheid hebben gekregen, zijn de middelen die daarvoor zijn verstrekt minder dan voorheen. Hierdoor is de speelruimte om zelf afspraken te maken in relatieve zin afgenomen.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur



### Gezamenlijke verantwoordelijkheid

Het gegeven dat het bij de gedecentraliseerde taken om medebewind gaat, maakt - aldus de Raad van State - dat er weliswaar gescheiden beleidsbevoegdheden zijn, maar dat het om een gezamenlijke verantwoordelijkheid gaat waarbij grensoverschrijdend moet worden samengewerkt.

### Bepalend voor kwaliteit van relatie tussen overheid en burger

Het voorgaande brengt volgens de Raad mee dat de aard en intensiteit van de interbestuurlijke verhoudingen in hoge mate bepalend zijn geworden voor de doelmatigheid en kwaliteit van het overheidsbeleid zoals deze door de burger worden ervaren. De interbestuurlijke verhoudingen zijn daarmee nog meer bepalend geworden voor de kwaliteit van de verhouding tussen overheid en burger.

### Regietafel

Rond de decentralisaties in het sociaal domein is de afgelopen jaren extra aandacht geschonken aan de governance en zijn nieuwe overlegstructuren ingericht om de gezamenlijke verantwoordelijkheid vorm te geven. Zo is de regietafel ingericht waaraan zowel de verantwoordelijke bewindslieden gezamenlijk deelnemen als vertegenwoordigers van koepels en van individuele gemeenten.

## 7.3 Circulaires, afspraken, monitoring en toezicht

Het gezamenlijk dragen van de verantwoordelijkheid voor goed bestuur in Nederland vraagt om helderheid over communicatie, afspraken, financiering, toezicht en verantwoording. Het gaat ook om beleidsvrijheid en vertrouwen in elkaar. Het kabinet wil in dit kader de financiële verantwoording door decentrale overheden terugdringen. Dit lijkt te lukken door een vermindering van het aantal specifieke uitkeringen en een opkomst van de decentralisatie-uitkeringen. Tegelijkertijd vindt een groeiversnelling plaats in het aantal prestatieafspraken tussen het Rijk en medeoverheden. Deze afspraken zijn zoveel mogelijk SMART-geformuleerd, waardoor samen de verantwoording genomen wordt. Voor de beleidsverantwoording zijn in de afgelopen twee jaar minder rijksmonitoren uitgevoerd dan in de jaren daarvoor en de kleinere set monitoren is vernieuwd. Het Rijk heeft de laatste jaren meer circulaire aan gemeenten verzonden. Deze lagen vooral op het vlak van financiën en welzijn, terreinen waarop veel veranderingen plaatsvinden. Het aantal circulaire aan provincies is al jaren zeer beperkt, evenals het aantal onder preventief toezicht gestelde gemeenten.

### Circulaires van het Rijk

Een circulaire is een informerende brief met gelijke inhoud die aan verschillende instellingen wordt rondgestuurd, bijvoorbeeld naar alle gemeenten of alle provincies. Binnen de overheid wordt veel gebruik gemaakt van circulaire voor bijvoorbeeld de praktische toepassing van wetgeving of het informeren over de omvang en verdeling van het gemeentefonds.

### Aantal circulaire aan gemeenten vanaf 2014 gestegen

In 2015 zijn in totaal 123 circulaire aan gemeenten verzonden. In vergelijking met 2013 is dit een stijging van ongeveer 40%. Het aantal circulaire nam in de periode 2007 tot en met 2012 nog gestaag af. Vooral op de beleidsterreinen financiën en welzijn is het aantal verstuurd circulaire toegenomen. Wat opvalt is dat er in 2014 veel meer circulaire zijn verstuurd op het beleidsterrein wonen dan in de jaren daarvoor.

**Tabel** Circulaires aan gemeenten per beleidsterrein (in aantal en %), 2011–2015

Beleidssterrein	2011		2012		2013		2014		2015	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Sociale Zaken	36	24%	41	47%	31	35%	28	22%	28	22%
Veiligheid/ openbare orde	24	16%	4	5%	0	0	0	0	2	2%
Financiën	23	15,5%	5	6%	7	8%	14	11%	20	16%
Vreemdelingenzaken	3	2%	1	1%	7	8%	1	1%	1	1%
Wonen	7	5%	2	2%	6	7%	48	38%	9	7%
Infrastructuur & Milieu	3	2%	0	0	0	0	0	0	0	0
Bestuurlijke organisatie	1	1%	5	6%	10	11%	5	4%	5	4%
Rechtspositie	13	9%	4	5%	5	6%	10	8%	10	8%
Welzijn	7	5%	16	18%	16	20%	48	38%	45	38%
GBA/ Burgerzaken	5	3%	6	7%	5	6%	10	8%	3	2%
Dienstverlening	14	9,5%	0	0	0	0	0	0	1	1%
Inburgering	2	1%	1	1%	1	1%	0	0	0	0
Kieswet	3	2%	1	1%	0	0	2	2%	0	0
Onderwijs	7	5%	1	1%	0	0	0	0	0	0
Cultuur	0	0%	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>	<b>148</b>	<b>100%</b>	<b>87</b>	<b>100%</b>	<b>88</b>	<b>100%</b>	<b>127</b>	<b>100%</b>	<b>123</b>	<b>100%</b>

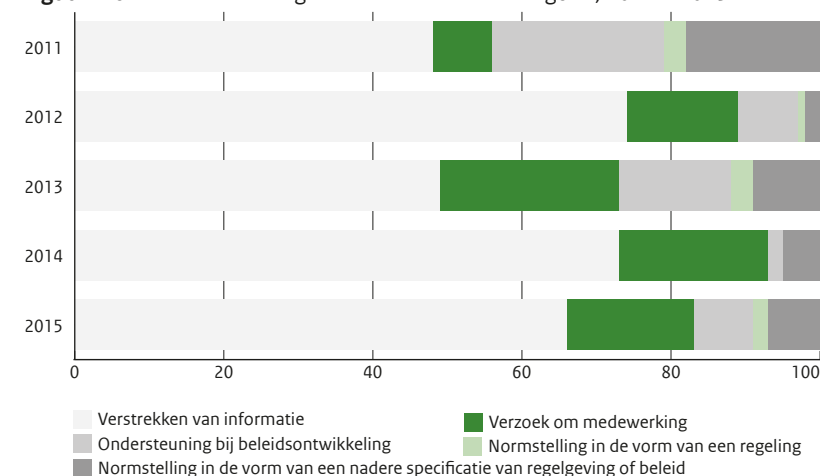
Bron: BMC, 2014.

De circulaire van financiën gingen met name over SiSa<sup>68</sup> en Iv3<sup>69</sup>. Over de uitvoering van de Wet gemeenschappelijke hulpverlening zijn elf circulaire verzonden en over de uitvoering van de Participatiewet zeven.

In de praktijk blijkt dat circulaire vaak bedoeld zijn om informatie over beleidsvoornemens aan de gemeenten te verstrekken. Daarnaast worden door middel van circulaire gemeenten regelmatig verzocht om medewerking te verlenen aan een bepaald voornemen of initiatief. Zie onderstaand figuur voor de verschillende doelen waarvoor een circulaire wordt verzonden.

<sup>68</sup> SiSa: Single information, Single audit; de verantwoordingssystematiek van specifieke uitkeringen.

<sup>69</sup> Informatie voor derden (Iv3) is een rapportage waarin medeoverheden financiële informatie verstrekken aan derden (zoals CBS, ministeries, EU).

**Figuur** Procentuele verdeling van circulaire naar categorie, 2011 – 2015

Bron: BMC, 2016.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur



Aantal circulaires aan provincies beperkt<sup>70</sup>

Provincies ontvangen aanzienlijk minder circulaires dan gemeenten (ruim tien keer minder). Het merendeel van de circulaires aan provincies wordt verzonden met als doel het verstrekken van informatie (A). In 2015 was dit zelfs uitsluitend het doel. In 2014 was voor een kwart van de circulaires de aard wel iets anders, namelijk het geven van een normstelling in de vorm van een nadere specificatie van regelgeving of beleid (E).<sup>71</sup> De meeste circulaires gaan over rechtspositionele en financiële zaken.

Financiering en prestatieafspraken

Het ministerie van BZK stelt elk jaar naar aanleiding van artikel 20 van de Financiële verhoudingswet een Onderhoudsrapportage Specifieke Uitkeringen (OSU) op. Dit rapport geeft inzicht in de specifieke uitkeringen die worden

verstrekt door het Rijk met de bijbehorende bedragen. Een specifieke uitkering betreft rijksgeld en wordt na besteding door een decentrale overheid financieel en beleidsmatig verantwoord aan het Rijk. Specifieke uitkeringen van het Rijk zijn een belangrijke inkomstenbron voor de decentrale overheden.

In de Code interbestuurlijke verhoudingen is het uitgangspunt opgenomen de financiële verantwoording terug te dringen en de beleidsvrijheid voor decentrale overheden te vergroten door het aantal specifieke uitkeringen te verminderen. Een manier om het aantal specifieke uitkeringen te verminderen is de introductie van de decentralisatie-uitkering. Hierbij wordt het geld van een departementale uitkering overgeheveld naar het gemeente- of provinciefonds en hoeft er geen verantwoording meer te worden afgelegd aan het betreffende ministerie over de prestaties. Dat geld is dus vrij besteedbaar.<sup>72</sup>

Tabel Aantal specifieke uitkeringen op jaarbasis per departement, 2006-2015

Departement	Aantal 2006	Aantal 2008	Aantal 2010	Aantal 2012	Aantal 2014	Aantal 2015
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	13	6	3	3	0	0
Economische Zaken (EZ)	10	8	12	0	6	4
Financiën (FIN)	1	1	0	0	0	0
Volksgesondheid, Welzijn en Sport (VWS)	15	9	5	5	4	2
Veiligheid en Justitie (V&J)				3	2	2
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	28	14	6	3	2	3
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	19	10	7	6	5	2
Verkeer en Waterstaat (V&W)	9	8	11	0	0	0
Infrastructuur en Milieu (I&M)				24	16	9
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) *	24	19	25			
Wonen, Wijken en Integratie (WWI) *		12	6			
Integratie en Asiel (I&A) *			0	2		
Landbouw, Natuur en Visserij (LNV) *	8	4	5			
Economische Zaken, Landbouw en Infrastructuur (EL&I) *				9		
Jeugd en Gezin (J&G) *		6	4			
Justitie (JUS) *	9	4	4			
Totaal	136	101	88	55	35	22

\* Deze departementen bestaan niet meer als zodanig anno 2014.  
Bron: Ministerie van BZK, 2016.

<sup>70</sup> Bron: BMC, 2016

<sup>71</sup> Dit ging over het thema verkiezingen.

<sup>72</sup> Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen (OSU) 2015. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 13 mei 2015

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

Tabel Aantal prestatieafspraken 2008-2016 en status 2016

2008	2010	2012	2014	2016
50	89	145	220	283
Prestatieafspraken 2016				
Geldig				103
Looptijd verstreken				120
Geldigheid onbekend				60

Bron: BMC, 2016.

Daling van specifieke uitkeringen

Sinds 2006 is er een dalende trend van het aantal specifieke uitkeringen, namelijk van 136 in 2006 tot 22 in 2015. Hiermee zijn de financiële verantwoordingslasten verminderd.

Prestatieafspraken

Naast de specifieke uitkeringen zijn prestatieafspraken van invloed op de onderlinge verhoudingen tussen het Rijk en de medeoverheden.

Prestatieafpraak

Onder een prestatieafpraak wordt verstaan een schriftelijke afspraak tussen het Rijk en één of meer gemeenten, provincies of waterschappen (of een koepelorganisatie) of maatschappelijke instellingen of bedrijven, over wederzijds te leveren beleidsprestaties binnen een bepaalde periode. Hierbij is het beoogde resultaat waar mogelijk concreet en in meetbare termen geformuleerd.

In de periode 2001-2016 zijn het Rijk en de medeoverheden in totaal 283 prestatieafspraken aangegaan. Het aantal prestatieafspraken groeit jaarlijks: in de periode 2014 tot en met 2016 zijn 64 prestatieafspraken gemaakt.

Tabel Aantal rijksmonitoren onder medeoverheden per departement en planbureaus, 2012, 2014 en 2016

Departement	Aantal rijksmonitoren jan. 2011 - feb. 2012	Aantal rijksmonitoren mrt. 2012 - feb. 2014	Aantal rijksmonitoren mrt. 2014 - feb. 2016
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	12	12	9
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	5	7	7
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	2	6	6
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	8	4	5
Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	7	3	4
Infrastructuur en Milieu	4	1	1
Veiligheid en Justitie	2	1	1
Statistiekbureau/ Planbureau			
Centraal Bureau voor de Statistiek	8	7	7
Totaal	48	41	40

Bron: BMC, 2016.



Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur



**Tabel** Aantal rijksmonitoren verdeeld naar beleidsterrein, 2012, 2014 en 2016

Beleidssterrein	Aantal monitoren		
	2012	2014	2016
Arbeidsmarkt, werk & inkomen, sociale werkvoorziening	4	6	6
Sport/onderwijs/cultuur	3	6	7
Economie, bedrijvenvestiging, landbouw & veehouderij	7	4	3
Veiligheid, integriteit	6	4	2
Maatschappelijke opvang, Wmo, welzijn	2	4	3
Leefomgeving	7	3	4
Financieel/economisch	2	3	4
Vastgoed en woningmarkt	2	2	2
Integratie en burgerparticipatie	2	2	2
Jongeren en kinderrechtentema's	2	2	3
Sociale zekerheid	4	1	1
E-overheid / ICT en overheid	2	1	1
Overig*	4	3	3
<b>Totaal</b>	<b>48</b>	<b>41</b>	<b>40</b>

\* Bestuur, HRM/personeelsbeleid, infrastructuur/wegen.  
Bron: BMC, 2016.

**Monitoring en toezicht**

Monitoring door het Rijk en toezicht op wettelijke medebewindstaken door het Rijk en de provincies zijn tot slot van invloed op de interbestuurlijke verhoudingen.

**Aantal rijksmonitoren neemt af**

Een Rijksmonitor is een door het Rijk periodiek (longitudinaal) uitgevoerde gestandaardiseerde gegevensverzameling (van in principe vaste gegevens) onder medeoverheden. Op basis van deze definitie zijn de monitoren die geadresseerd zijn aan de medeoverheden, geïnventariseerd.<sup>73</sup>

De inventarisatie laat zien dat het aantal rijksmonitoren gestaag afneemt: van 48 in de periode 2011-2012 tot veertig in de periode 2014-2016. Het laat ook de dynamiek van de rijksmonitoren zien. In de periode 2014-2016 zijn vijf monitoren stopgezet en vier nieuwe monitoren gestart. Dit aantal is lager dan in de periode van 2012-2014, toen veertien monitoren zijn stopgezet en acht nieuwe zijn gestart. Er zijn geen opvallende verschuivingen waar te nemen in de verdeling naar beleidsterreinen waarop de monitoren betrekking hebben.

**Interbestuurlijk toezicht**

Gemeenten hebben te maken met een toezichthouder per beleidsdomein. De provincie is de toezichthouder voor onder meer ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, huisvesting. Het Rijk is toezichthouder voor de gemeenten op terreinen waar provincies geen taak en expertise hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor onderwijswetten en sociale zaken.

Het interbestuurlijk toezicht is alleen gericht op de uitvoering van wettelijke medebewindstaken. Het is niet bedoeld om kwaliteit van de taakuitvoering te verbeteren. Ingrijpen gebeurt alleen als wettelijk vastgelegde medebewindstaken niet (juist) worden uitgevoerd. Of als besluiten in strijd zijn met het algemeen belang of het recht. In dat geval kan de toezichthouder gebruik maken van indeplaatsstelling, schorsing of vernietiging.

<sup>73</sup> Consequentie van deze keuze is dat de vergelijkbaarheid met monitoren die geïnventariseerd zijn in de periode voor 2012 beperkt is.

Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
*Decentraal bestuur in cijfers*

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
*Decentraal bestuur in thema's*

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur

### Vernietiging van gemeentelijke en provinciale besluiten

Voordat tot vernietiging wordt overgegaan, wordt de interventieladder doorlopen, waarvan de laatste stap vernietiging is. Het Rijk heeft sinds 1996 elf lokale of provinciale besluiten vernietigd. Na 2010 is tot op heden geen enkel besluit meer vernietigd. Aan de interventie is sinds 2012 wel meerdere keren begonnen, wat in drie gevallen heeft geleid tot schorsing van een besluit.



## 8. Democratie en burgerparticipatie

Het ministerie van BZK richt zich op goed openbaar bestuur dat responsief, behoorlijk en resultaatgericht is. Daarvoor moeten steeds weer goede voorwaarden worden gecreëerd voor economische groei, de aanpak van maatschappelijke vraagstukken en vertrouwen in de overheid. Burgers, democratie en openbaar bestuur zijn daarbij een overkoepelend aandachtsgebied. Vraag daarbij is hoe we democratische instituties en openbaar bestuur optimaal laten functioneren wanneer burgers en hun organisaties meer aan zet komen<sup>74</sup>.

### 8.1 Democratie

*Democratie is vrijheid en een manier van besluitvorming. Het laatste is in beweging: participatieve en directe vormen van democratie komen op.*

Van de Nederlanders vindt 93% een democratie de beste vorm van regeren en ruim 76% geeft een voldoende aan het functioneren van de democratie in ons land<sup>75</sup>. Bij het woord democratie denken Nederlanders vooral aan vrijheid en een manier van besluiten nemen. Over democratie en vrijheid zijn ze positiever dan over democratie en besluitvorming. Over de uiteenlopende besluitvormingsprocedures zijn de hoger opgeleide burgers het meest tevreden en kritisch positief en de lageropgeleide burgers het minst.

Over democratie zijn burgers aanzienlijk positiever dan over de uitwerking daarvan in de politieke praktijk. Er is vooral kritiek op het gebrek aan responsiviteit.<sup>76</sup>

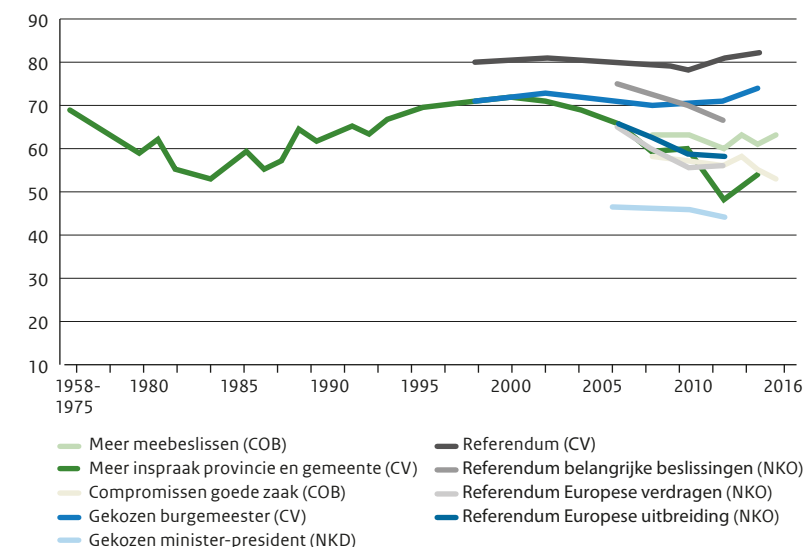
#### Directe en participatieve democratie

De steun voor meer inspraak en zeggenschap van burgers is groot. Het lijkt erop dat burgers directe democratie zien als een poging om de representatieve

democratie te verbeteren, in plaats van dat ze het systeem van representatie in zijn geheel zouden willen vervangen door een meer participatieve democratie<sup>77</sup>.

Al jaren volgt uit onderzoek dat ruim 60% van de kiesgerechtigde bevolking vindt dat het goed zou zijn als burgers mee zouden kunnen beslissen over belangrijke kwesties<sup>78</sup>. Dit kan op verschillende manieren vorm krijgen. In onderstaande tabel is de wenselijkheid van verschillende direct democratische varianten in kaart gebracht.

**Figuur** Wenselijkheid van directe democratische varianten (in % van de kiesgerechtigden), 2016



Bron: Continu Onderzoek Burgerperspectieven, SCP, 2016.

<sup>74</sup> BZK, 2015, 'Samen werken aan goed openbaar bestuur'.

<sup>75</sup> BZK, 2016, Bewegende beelden van democratie, Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015

<sup>76</sup> SCP, 2 oktober 2015, 'Meer democratie, minder politiek?'.

<sup>77</sup> SCP, 2 oktober 2015, 'Meer democratie, minder politiek?'.

<sup>78</sup> Sociaal Cultureel Planbureau, 2016, Continu Onderzoek Burgerperspectieven

Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
Decentraal bestuur in cijfers

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
Decentraal bestuur in thema's

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

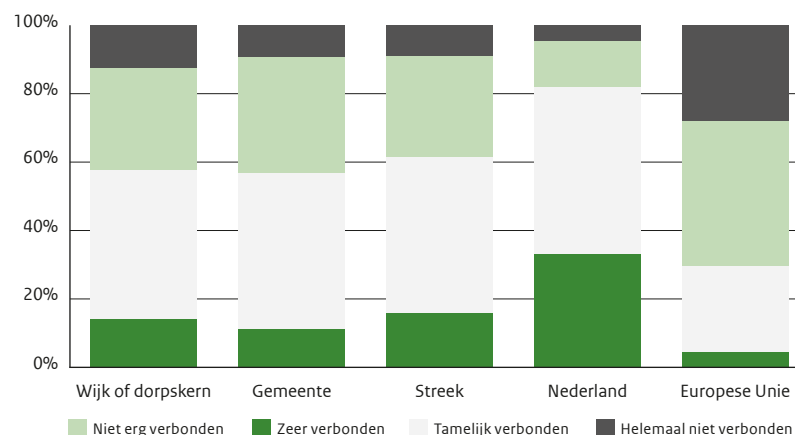
11. Europa en het binnenlands bestuur

Steeds vaker wordt beweerd dat het representatieve stelsel in steeds grotere mate – en om verschillende redenen – de nodige legitimiteit ontbeert. Van een legitimiteitscrisis blijkt uit onderzoek echter geen sprake<sup>79</sup>. Met de opkomst van directe en participatieve vormen van democratie neemt het belang van de representatieve democratie niet af, maar verandert die van karakter. Onder invloed van directe en participatieve vormen is er sprake van depolitisering van de gemeentepolitiek. Dat gebeurt via juridisering en informalisering van de lokale democratie. Gepleit wordt met deze vormen van democratie ook de representatieve democratie te versterken<sup>80</sup>.

### Verbondenheid

Nederlanders voelen zich minder verbonden met hun gemeente (57%) dan met Nederland (82%). Dit wordt gevisualiseerd in onderstaand figuur uit het Lokaal Kiezersonderzoek 2016. Veel initiatieven gericht op het versterken van de participatieve democratie proberen hier verandering in aan te brengen. Toch blijft stemmen de populairste vorm van lokale politieke participatie: 54% ging in 2014 naar de stembus. 19% nam in de afgelopen vijf jaar deel aan een of meer van elf andere participatiemogelijkheden<sup>81</sup>.

**Figuur** Verbondenheid met geografische niveaus (in % van de kiesgerechtigden)



Bron: Lokaal Kiezersonderzoek 2016, BZK/SKON, 2016.

<sup>79</sup> Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur, 2015

<sup>80</sup> Tonkens, Trappenburg, Hurenkamp, Schmidt, mei 2015, 'Montessori-democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek'.

<sup>81</sup> BZK/SKON, 2016, Democratie dichterbij, Lokaal Kiezersonderzoek 2016

## 8.2 Burgerinitiatieven en democratische waarden

*De participatieve democratie waarin burgerinitiatieven bijdragen aan publieke doelen, vraagt om een andere relatie tussen overheid en burger. Beide werken aan democratische waarden en het maatschappelijke belang. De participerende en cocreërende rol van de overheid bij burgerinitiatieven is nog in ontwikkeling.*

Burgerinitiatieven nemen op directe wijze deel aan het realiseren van publieke doelen en laten dit niet over aan gekozen vertegenwoordigers. Daardoor zijn ze te duiden als een uitingvorm van directe of participatieve democratie. In de zoektocht naar de nieuwe relatie tussen overheid en burger stellen overheden regelmatig de vraag in welke mate burgerinitiatieven democratisch zijn en in ons representatieve democratische bestel passen. Burgerinitiatieven geven net als overheden inhoud aan democratische waarden en verwezenlijken een maatschappelijk belang, maar dan op een andere manier. Die manieren kunnen elkaar aanvullen en elkaars tekortkomingen deels wegnemen.

Overheidsparticipatie bij en cocreatie met burgerinitiatieven zijn bij overheden de tot nu toe de minst ontwikkelde rollen. Het handen en voeten geven hieraan betreft alle overheidslagen en ook andere instituties<sup>82</sup>. Dat dit niet makkelijk is, blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek naar veertien bewonersbedrijven. Daar is gekeken hoe gemeenten en woningcorporaties tegen bewonersbedrijven aankijken en in welke mate en hoe zij hen faciliteren. Conclusie: overheden zijn niet toegesneden op activisme van onderaf; de bewonersbedrijven passen niet in de bekende hokjes. De bewonersbedrijven ervoeren ingewikkelde regelgeving, verschillende belangen van betrokken gemeentelijke afdelingen, fundamentele veranderingen in het organisatieapparaat en wispelturigheid die samenhangt met politieke besluitvorming<sup>83</sup>.

<sup>82</sup> Alterra Wageningen UR, maart 2014, 'Meervoudige democratie. Meer ruimte voor burgerinitiatieven in het natuurdomein'.

<sup>83</sup> TU Delft, augustus 2015, 'Project kennisontwikkeling experiment bewonersbedrijven'.

Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
*Decentraal bestuur in cijfers*

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
*Decentraal bestuur in thema's*

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur

## DEMOCRATISCHE WAARDEN VAN BURGERINITIATIEVEN EN OVERHEDEN NAAST ELKAAR GEZET

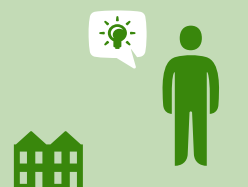
### Vrijheid



#### Burgerinitiatieven *Participatieve democratie*



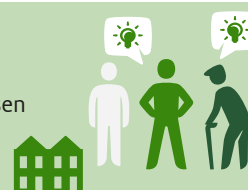
- Burger nemen zelf initiatief en realiseren eigen ideeën
- Directe zeggenschap
- Niet iedereen bij machte of zin in



### Gelijkheid



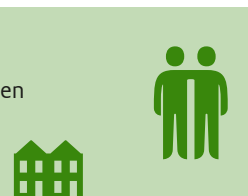
- Kracht van eigenheid en verschil
- Maatwerk
- Aansluiting en betrokkenheid van mensen
- Hechte clubvorming kan leiden tot uitsluiting



### Broederschap (solidariteit)



- Via kleinschalige gemeenschappen
- Geven en nemen op basis van vertrouwen
- Binnen eigen (kleine) kring



### Good governance (vertrouwen, transparantie, afrekenbaarheid en verantwoording)

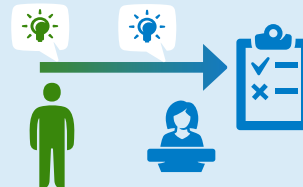


- Informeel: 'handshake'
- Onderling vertrouwen, korte lijnen, sociale controle
- Transparantie kan gebrekkig zijn.



#### Overheidsbeleid *Representatieve democratie*

- Burgers hebben indirecte invloed op overheidsbeslissingen
- Weinig ruimte voor zelforganisatie



- Uniformiteit en gelijke behandeling om willekeur en ongelijkheid te voorkomen
- Overheid maakt in praktijk ook verschil door keuzes



- Via verzorgingsstaat en instituties
- Vooraf vastgelegd
- Anoniem en abstract



- Formeel: 'handbook'
- Bureaucratische regeltoepassing
- Ondoorzichtig door complexe relatie burger en ambtenaar



Bron: Alterra Wageningen UR, 2014.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

### 8.3 Maatschappelijke initiatieven

*Overheden verwachten van burgerinitiatieven en maatschappelijke initiatieven dat zij een zelfredzame rol vervullen. Dit blijkt in de praktijk niet altijd goed mogelijk, wat heeft geleid tot een ondersteunende infrastructuur. Ook blijkt dat het om maatwerk op lokaal en regionaal niveau gaat. Overheden worstelen nog met hun rol. Ze willen zich goed verhouden tot de initiatieven, waarin thema's als regelgeving, financiering, democratische legitimiteit, aansprakelijkheid en continuïteit een plaats moeten krijgen. Ook sluit de overheidsorganisatie (hokjes) vaak niet aan bij de gedachtegang van de burgers (integraal). Samenwerking lijkt de sleutel te zijn naar het succes van maatschappelijke initiatieven en tot burgerkracht. Een 'harde' onderbouwing voor wat nu de beste samenwerkingsrelatie is, is er (nog) niet. Rond dit innovatieve beleidsonderwerp worden vooral veel kennis en ervaringen met elkaar gedeeld.*

In de derde generatie burgerparticipatie staat niet zozeer het overheidshandelen centraal, maar de initiatieven die burgers zelf nemen om zaken te realiseren in het publieke domein. In de praktijk participeren die burgers in een initiatief niet altijd alleen als burger, maar soms ook tegelijkertijd als ondernemer. De vraag wanneer sprake is van een burgerinitiatief speelt ook als het burgerinitiatief geformaliseerd wordt en die burgers daarmee vanuit een privaatrechtelijke rechtsvorm participeren in het publieke domein; bijvoorbeeld een vereniging, coöperatie of stichting. Daarnaast zijn er burgerinitiatieven waaraan invulling wordt gegeven door burgers samen met ondernemers en maatschappelijke organisaties. Mede daarom wordt in plaats van burgerinitiatief ook de term maatschappelijk initiatief gebruikt.

#### Zelfredzaamheid

Steeds vaker dichten overheden de burger een zelfredzame rol toe als het gaat om zorg, welzijn en participatie. Het is daarbij goed te bedenken dat burgers dit niet altijd kunnen. Onderzoek in Noord-Holland toont aan dat burgerinitiatieven die zich inzetten voor hun leefomgeving geen concrete aanpak kennen en het realiseren van hun ideeën vaak een brug te ver blijkt. Ze blijven steken in visievorming, het zoeken naar draagvlak binnen de lokale gemeenschap en het beïnvloeden van formele besluitvorming<sup>84</sup>. Gelukkig ontstaan er steeds meer

<sup>84</sup> Universiteit Wageningen, december 2014, 'Het mobiliseren en benutten van bovenlokaal burgerinitiatief'.

plekken waar initiatieven terecht kunnen voor steun in projectmanagement, conceptversterking, crowdfunding, juridische, fiscale of organisatorische zaken, netwerkbouw, communicatie, presentatie en marketing<sup>85</sup>.

Demografische ontwikkelingen hebben grote gevolgen voor de leefsituatie met betrekking tot participatie. Vraag is wat dit betekent voor de mogelijkheden tot (zelf)redzaamheid van mensen, de grenzen van de inzetbaarheid van het sociale netwerk in geval van nood en de bereidheid en mogelijkheid tot het bieden van ondersteuning aan anderen via vrijwilligerswerk. Het aantal vrijwilligers is de laatste jaren iets afgenomen<sup>86</sup>.

#### Rol van de overheid

De meeste reacties op de enquête 'behoeftepeiling ondersteuning burgerkracht'<sup>87</sup> gingen over de vraag hoe de gemeente om moet gaan met maatschappelijke initiatieven. Overheden worstelen met hun rol, maar willen zich goed verhouden tot initiatieven in het publieke domein. Een verhouding die weer kan bijdragen aan het succes van de maatschappelijke initiatieven. Daarbij spelen ook thema's als regelgeving, financiering, democratische legitimiteit, aansprakelijkheid en het waarborgen van continuïteit. Wat niet helpt, is dat de overheid vaak in hokjes is georganiseerd, terwijl burgers integraal denken. Ten aanzien van de transformatie in het sociale domein is de stelling de verschillende waarden van goed bestuur in de goede verhouding en volgorde met elkaar te verbinden. Dit betekent het zoeken naar werkvormen die passen bij de perspectieven van een netwerkende en participerende overheid. Maar daarnaast het vinden van inbedding - vanuit de perspectieven van een rechtmatige en presterende overheid - die de werkvormen mogelijk maakt en ondersteunt<sup>88</sup>. De rol van de overheid wordt bepaald op basis van een inschatting van lokale dynamiek en het doel of het vraagstuk waarop de sturing is gericht<sup>89</sup>. Daarbij dient de overheid ook oog te houden voor de reikwijdte of grenzen van participatie.

<sup>85</sup> Greenwish & Plan en Aanpak, maart 2015, 'knooppunten voor maatschappelijk initiatief. Je ziet ze pas, als je het doorhebt'.

<sup>86</sup> SCP, 2015, 'De sociale staat van Nederland 2015'.

<sup>87</sup> BZK & VNG, 2015, 'Uitkomsten enquête 3D en burgerkracht.'

<sup>88</sup> Transitiecommissie Sociaal Domein, januari 2016, 'De decentralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van kakelbont?'.  
<sup>89</sup> NSOB/PBL, 2014, 'Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving'.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur



Dat vraagt om aandacht voor mogelijke overvraging van participatie en voor spanning tussen participatieve en representatieve democratie<sup>90</sup>. Samenwerking lijkt de sleutel te zijn in de beantwoording van de vraag hoe de overheid zich dient te verhouden tot maatschappelijke initiatieven en tot burgerkracht. Maatwerk is de norm<sup>91</sup>.

### Innovatie

Mede omdat maatschappelijk initiatief binnen het publieke domein een innovatief beleidsonderwerp betreft, zijn vooral gegevens beschikbaar op basis van kwalitatief onderzoek. Die laten zien dat er veel gebeurt bij overheden om zich goed te verhouden tot maatschappelijke initiatieven. Veel wetenschappers en deskundigen op diverse beleidsterreinen komen met aanbevelingen en tips hoe te handelen. Gesproken wordt over overheidsparticipatie in een energieke samenleving waarin de overheid als ‘enabling state’ ontwikkelingen en initiatieven mogelijk maakt en faciliteert<sup>92</sup>. Bijvoorbeeld met onderzoek naar de aard, omvang en impact van maatschappelijk initiatief<sup>93</sup>, een taxonomie van maatschappelijke initiatieven<sup>94</sup>, een waarderingskader gebaseerd op de kenmerken legitimiteit, betrokkenheid en rendement<sup>95</sup> en een evaluatiekader dat kan worden toegepast op verschillende democratische praktijken<sup>96</sup>. Maar ook met de ontwikkeling van diverse instrumenten en facilitering van kennis, voor zowel overheden als initiatieven zelf<sup>97</sup>.

<sup>90</sup> SCP, 3 februari 2016, ‘Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel’.

<sup>91</sup> Instituut Maatschappelijke Innovatie, 2016, ‘Raadslid en Burgerkracht’.

<sup>92</sup> Idem 11

<sup>93</sup> Drift, mei 2015, ‘Quickscan aard, omvang en impact maatschappelijk initiatief’.

<sup>94</sup> Instituut Maatschappelijke Innovatie, 19 december 2014, ‘Maatschappelijke initiatieven in het 3D-domein. Zeven brillen op een nieuwe werkelijkheid’.

<sup>95</sup> IPW/Wolters Kluwer, 2015, ‘Hoe waardeer je een maatschappelijk initiatief? Handboek voor publieke ondernemers’.

<sup>96</sup> BZK, 2015, ‘Raadslid in de doe-democratie’.

<sup>97</sup> Zie [www.doedemocratie.net](http://www.doedemocratie.net)

### Platform Kracht in Nederland

Het platform Kracht in Nederland verstaat onder een maatschappelijk initiatief een langdurig initiatief dat vanuit de samenleving ontstaat om een maatschappelijk probleem op te lossen<sup>98</sup>. In hun database Maatschappelijke Exchange (MAEXchange) zijn bijna zevenhonderd initiatieven opgenomen die meervoudige welzijns waarde leveren aan 1,3 miljoen Nederlanders. Een waarde die vaak niet in geld is uit te drukken. Van deze initiatieven kennen 251 de reikwijdte van een gemeente en 84 van de provincie. De meeste van de initiatieven zijn actief op de thema's sociale cohesie, leefbaarheid, groen en openbare ruimte, wijk- en buurtontwikkeling, zorg en welzijn en duurzaamheid en energie. Circa 75.000 mensen zetten zich hiervoor in en één op vijftig wordt daarvoor betaald. De initiatieven hebben het meest behoefte aan geld, media-aandacht, vrijwilligers en materialen. Fondsen en gemeenten zijn de grootste geldgevers. De afhankelijkheid van subsidies en donaties neemt iets af naarmate het initiatief meer volwassen wordt. Naast geefgeld is er steeds meer behoefte aan andere financiële producten zoals leningen, crowdfunding en aandelen. De helft van de zevenhonderd initiatieven heeft behoefte aan meer vrijwilligers.

## 8.4 Ontwikkeling

Hoewel bijna drie kwart van de gemeenten het mogelijk heeft gemaakt dat burgers hun voorstellen op de agenda van de gemeenteraad kunnen krijgen (in 2010 was dat nog niet de helft), wordt de participatieladder niet zo vlot beklommen.

Voor het actuele beeld wordt gebruik gemaakt van de monitor burgerparticipatie van Pro Demos<sup>99</sup>.

<sup>98</sup> Kracht in NL, oktober 2015, ‘De maatschappelijke stand van het land’.

<sup>99</sup> Monitor burgerparticipatie ProDemos 2016 – Huis voor democratie en rechtsstaat, Den Haag, juni 2016

Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
Decentraal bestuur in cijfers

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
Decentraal bestuur in thema's

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

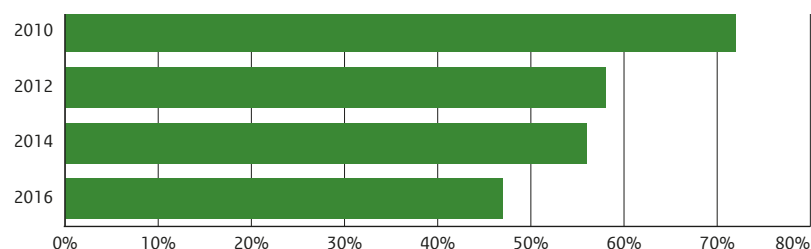
11. Europa en het binnenlands bestuur

### Monitor Burgerparticipatie

Deze monitor bestaat sinds 2010 met als doel de ontwikkeling van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie te volgen. In de editie van 2016 was de respons 30%. Van de 390 gemeenten in Nederland hebben 116 gemeenten de enquête volledig ingevuld. Dit percentage is hoger dan dat van de vorige editie.

Opvallend is dat burgerparticipatie steeds vaker in het licht van democratische betrokkenheid wordt gezien. Het instellen van een 'klassieke' verordening burgerinitiatief (1e generatie) waarmee een gemeente het mogelijk maakt dat een voorstel van burgers op de agenda van de raadsvergadering geplaatst kan worden, is inmiddels gemeengoed.

**Figuur** Aantal gemeenten met een verordening burgerinitiatieven (in % van het totaal), 2010-2016



Bron: Monitor Burgerparticipatie Pro Demos 2016.

Het aantal burgers dat informeel ondersteuning vraagt van de overheid bij hun initiatief (3e generatie) is afgenomen, zo blijkt uit de monitor. Een verklaring hiervoor wordt niet gegeven. Veel maatschappelijk initiatief weet zich uiteraard zonder overheidssteun te handhaven.

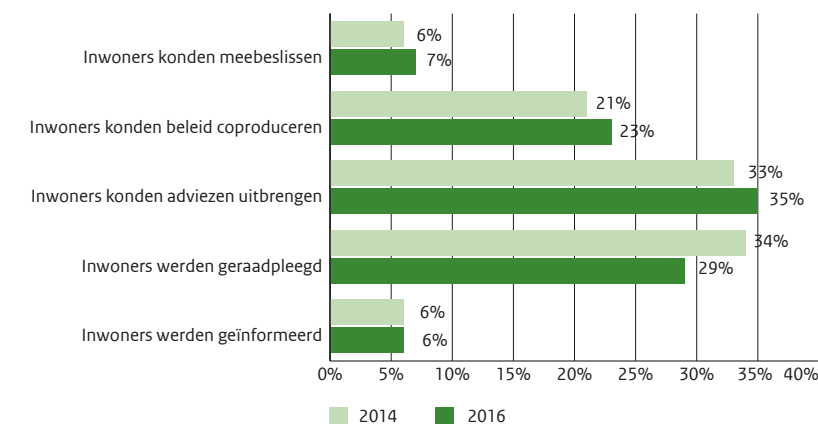
**Tabel** Aantal gemeenten waarin burgers bij de gemeente informeel om ondersteuning van initiatieven verzoeken (in %)

Komen burgers (en/of hun organisaties) ook informeel met verzoeken om ondersteuning van initiatieven bij de gemeente?	2014	2016
Ja	87%	64%
Nee	13%	36%

Bron: Monitor Burgerparticipatie Pro Demos 2016.

Burgers daadwerkelijk laten meebeslissen in democratische besluitvormingsprocessen blijft een marginaal verschijnsel. Uit de monitor volgt dat het percentage gemeenten dat hiertoe overgaat gelijk is gebleven.

**Figuur** Procentuele verdeling van gemeenten naar de aard van de burgerparticipatie, in 2014 en 2016



Bron: Monitor Burgerparticipatie Pro Demos 2016.

Het ministerie van BZK richt zich dan ook op adequate randvoorwaarden voor maatschappelijk initiatief en het bevorderen van meer participatieve vormen van democratie die het representatieve stelsel kunnen versterken.



# 9. Publieke dienstverlening

De overheid wordt een betere dienstverlener. Vooral de publieke dienstverlening waarbij meer organisaties betrokken zijn, wordt door de burgers hoger gewaardeerd dan jaren geleden. Sporen die gevolgd worden om de kwaliteit van de dienstverlening verder te verhogen zijn ketensamenwerking, digitalisering, dejuridisering en openheid. Hierbij worden positieve resultaten geboekt:

- Burgers hebben per casus met minder organisaties contact dan voorheen. Dit leidt tot meer gemak, efficiëntie en meer tevredenheid.
- Er wordt meer digitaal gecommuniceerd en afgehandeld. Dit is de ingezette lijn van de overheid (Digitaal 2017) en heeft ook de voorkeur van de burgers.
- Bij de klachten- en bezwaarprocedures blijkt de informele aanpak 'Passend Contact Met de Overheid' succesvol. De gehanteerde persoonlijke benadering versterkt het vertrouwen in de overheid.
- De deelname van decentrale overheden aan de centrale publicatievoorziening en databank voor decentrale regelgeving is gestegen. Een 100%-dekkingsgraad is in zicht. Hetzelfde geldt voor de bekendmakingen via [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl). Daarnaast is er vanuit het Rijk de nodige aandacht voor een veilige generieke digitale infrastructuur (GDI). Het aantal aansluitingen en gebruik ervan neemt toe, maar kan hoger.

In de komende tijd zijn de pijlen gericht op het digitaal aanbieden en doorontwikkelen van de online diensten vanuit het gebruikersperspectief en een goed functionerende GDI.

De minister van BZK draagt zorg voor een goed openbaar bestuur, waaronder voor een kwalitatief goede en doelmatige publieke dienstverlening aan burgers en bedrijven. Veel burgers en bedrijven komen vooral via de dienstverlening in direct contact met de overheid. Dit verklaart het belang ervan, evenals de noodzaak de dienstverlening zo kostenefficiënt mogelijk te leveren.

## Visie op publieke dienstverlening: efficiëntie én kwaliteit

Gezamenlijke overheden hebben in de 'Visie op dienstverlening' een ambitie vastgesteld voor de periode 2011 tot 2020<sup>100</sup>. Die ambitie betreft de uitgangspunten voor een adequate publieke dienstverlening: het centraal stellen van de gebruiker, een snellere dienstverlening, met meer gemak, een hogere kostenefficiëntie en een grotere transparantie en aanspreekbaarheid. Het regeerakkoord van kabinet Rutte II bouwt op deze uitgangspunten voort en plaatst extra accenten op digitale dienstverlening ('Digitaal 2017') en de decentralisaties naar de gemeenten in het sociale domein. De overheid gaat nu dus voor efficiëntie én kwaliteit.

Het onderzoek 'Betere en goedkopere dienstverlening op basis van het gebruikersperspectief'<sup>101</sup> uit 2015 toont (op basis van elf cases van publieke organisaties) aan, dat 'beter voor de gebruiker' en 'goedkoper voor de organisatie' samen kunnen gaan. Een voorwaarde hierbij is dat het gebruikersperspectief bij de inrichting van dienstverleningsprocessen als uitgangspunt genomen wordt. Alleen dan ontstaat een betere dienstverlening. De verwachting is dat de resultaten van dit onderzoek organisaties stimuleren tot een verandering in het denken over de publieke dienstverlening: minder alleen vanuit een efficiency gedreven aansturing van processen en méér op kwaliteit geïnspireerde processen met efficiencywinst als resultaat.

<sup>100</sup> De "Visie op dienstverlening" is op 30 mei 2011 aan de Tweede Kamer gestuurd.

<sup>101</sup> Betere en goedkopere dienstverlening op basis van het gebruikersperspectief, GBBO, november 2015.

Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
*Decentraal bestuur in cijfers*

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
*Decentraal bestuur in thema's*

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur

Dit hoofdstuk plaatst de publieke dienstverlening in een dynamiek van digitalisering, transparantie, veiligheid, standaardisering en maatwerk.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- de waardering van de publieke dienstverlening door de burgers en hun wensen en voorkeuren op dit terrein;
- het overheidsbrede programma 'Digitaal 2017', dat een goede en waar mogelijk digitale dienstverlening beoogt;
- het programma 'Passend Contact met de overheid' dat een andere (informele) aanpak bij de behandeling van bezwaarschriften voorstaat;
- transparantie van informatie voor burgers;
- ontwikkelingen in de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) als basis voor de samenwerking tussen overheidsorganisaties in het dienstverleningsproces.

## 9.1 Waardering van publieke dienstverlening<sup>102</sup>

### Totaaloordeel

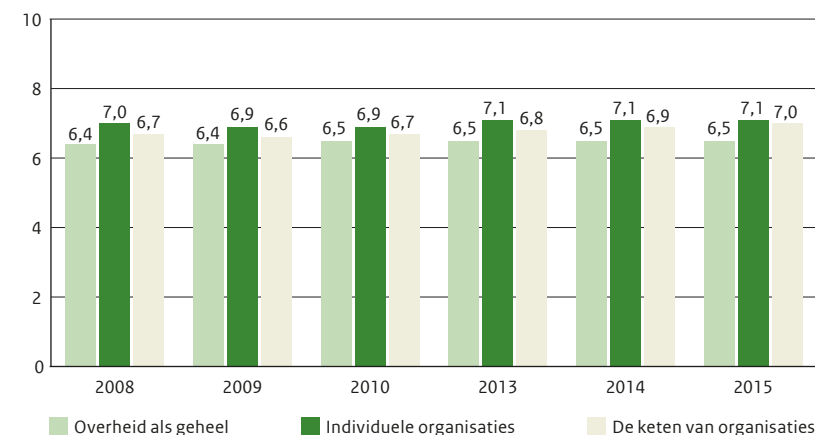
De waardering van de publieke dienstverlening is over de gehele periode 2008 – 2015 licht gestegen. De dienstverlening door de individuele organisaties wordt voor het derde achtereenvolgende jaar gewaardeerd met een 7,1 als gemiddeld rapportcijfer. Zie figuur.

### Samenwerking in de keten van organisaties verbeterd

Er is een lichte stijging van de tevredenheid over de overheidsdienstverlening in 'de keten'. In een keten werken meerdere organisaties samen om een product te leveren. Burgers en bedrijven hebben naar aanleiding van een levensgebeurtenis met minder organisaties te maken dan voorheen: in 2015 had men contact met gemiddeld 2,5 organisaties, waar dat er in 2008 nog gemiddeld 3,3 waren. In de waardering voor de samenwerking tussen verschillende organisaties zien we een positieve ontwikkeling met in 2015 voor het eerst het rapportcijfer zeven.

<sup>102</sup> De gegevens zijn ontleend aan het onderzoek 'De kwaliteit van de overheidsdienstverlening', dat in opdracht van het ministerie van BZK door I&O Research is uitgevoerd. Hierbij zijn in februari 2016 burgers ondervraagd.

**Figuur** Waardering van (overheids)dienstverlening op drie niveaus, uitgedrukt in een gemiddeld rapportcijfer van 1-10, 2008-2015

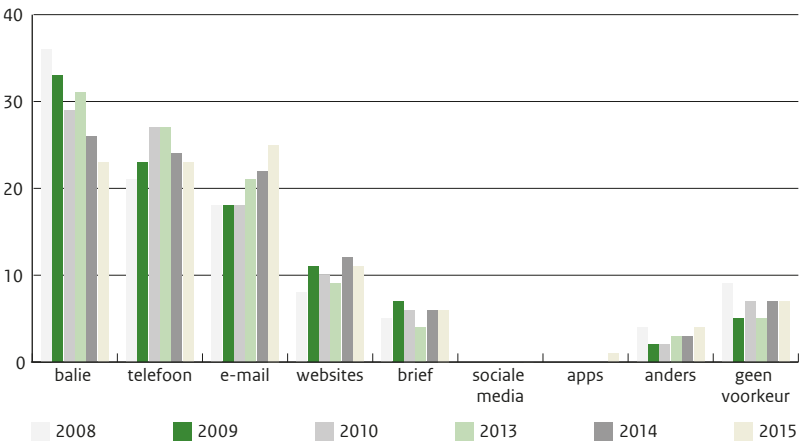


Bron: De kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2015, I&O Research, februari 2016, pag. 14.

### Voorkeur verschuift van fysieke kanalen naar e-mail

Niet alleen het gebruik van digitale contactkanalen neemt toe, ook wanneer de burgers wordt gevraagd naar hun voorkeurskanaal zien we met name bij e-mail een stijgende trend. E-mail komt in 2015 voor het eerst naar voren als het eerste voorkeurskanaal. Op een gedeelde tweede plaats staan het contact via telefoon en de balie. Voor deze twee contactkanalen is bovendien sprake van een afname van de voorkeur sinds 2013. Zie figuur.

**Figuur** Voorkeur voor verschillende contactkanalen, in % van het aantal respondenten, 2008-2015



Bron: De kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2015, I&O Research, februari 2016, pag. 51.

Van alle burgers en ondernemers heeft 37% de voorkeur voor één van de digitale contactkanalen: e-mail, websites en apps, bij elkaar. In 2013 en 2014 was dit respectievelijk 30% en 34%. Er is sprake van een kentering.

### Het programma 'Digitaal 2017'

Als burgers gebruik willen maken van het digitale kanaal, moet dat kanaal ook aanwezig zijn. Eén van de doelstellingen van het overheidsbrede programma 'Digitaal 2017' is het op een hoog kwaliteitsniveau digitaal aanbieden van de meest gebruikte diensten aan burgers en bedrijven door overheden.

### Kwaliteitsmeting digitale aanbod

Om een beeld te krijgen van het kwaliteitsniveau van dit digitale aanbod is in 2014 voor het eerst het aanbod van de medeoverheden in beeld gebracht. Om de kwaliteit van het digitale aanbod te kunnen meten is een inventarisatie gemaakt op basis van zogenaamde volwassenheidsniveaus.

Voor de medeoverheden is in 2015 een tweede meting uitgevoerd en het volwassenheidsniveau van de meest gebruikte producten vastgesteld.<sup>103</sup>

Volwassenheidsniveau	Omschrijving
Niveau I = 0%	Het aanvraag(formulier) is niet digitaal beschikbaar en op de website is alleen informatie over het product.
Niveau II = 33%	Digitaal downloaden van het aanvraagformulier waarbij de inzet van een printer nodig is om de aanvraag te verwerken (bijvoorbeeld voor het ondertekenen van de aanvraag).
Niveau III = 66%	Mogelijkheid om digitaal de aanvraag in te dienen door middel van bijvoorbeeld een webformulier, hierbij is de inzet van een printer niet nodig.
Niveau IV = 100%	De website geeft de mogelijkheid gebruik te maken van een voor ingevuld formulier en digitaal opsturen/uploaden. Informatievoorziening op maat
Product niet kunnen waarnemen	Indien er geen informatie over het product beschikbaar is: het product wordt niet aangeboden of er wordt vermeld dat het product niet van toepassing is voor de organisatie (door bijvoorbeeld deregulering). De waarnemingen die in deze categorie vallen, tellen niet mee in de berekeningen van de gemiddelden.

<sup>103</sup> In 2014 voor gemeenten 55 producten gemeten, voor provincies 29 en voor waterschappen 14.

Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
*Decentraal bestuur in cijfers*

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
*Decentraal bestuur in thema's*

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

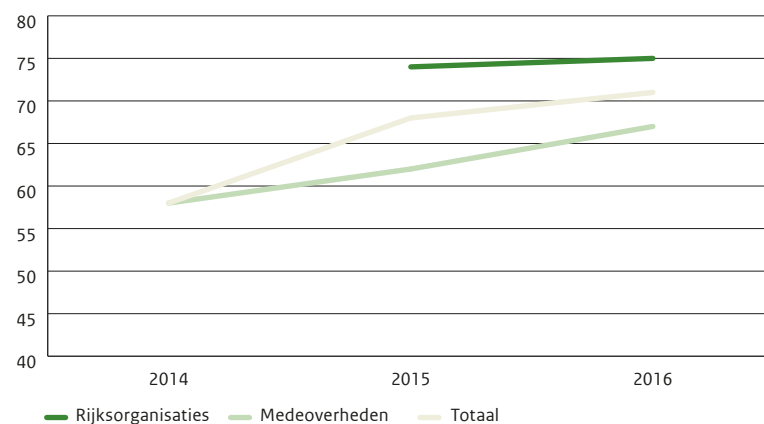
11. Europa en het binnenlands bestuur

## Groei in kwaliteit, kleine gemeenten maken inhaalslag, Rijksoverheid loopt voorop

De metingen laten zien dat er sprake is van een lichte groei bij de mede-overheden. Gemiddeld genomen stijgt de volwassenheid van het digitale productenpakket van 58% in 2014 naar 62% in 2015 en 67% in 2016<sup>104</sup>. In grotere gemeenten is de digitale volwassenheid groter dan in kleinere gemeenten. Opvallend is dat de grootste stijgers vooral de kleinere gemeenten zijn. Zij zijn bezig met een inhaalslag.

Voor de Rijksoverheid is de digitale volwassenheid van het aanbod van de meest gebruikte producten en diensten in 2015 voor het eerst gemeten. De 'hoogvolu-mediensten' van de verschillende grote uitvoeringsorganisaties scoren daarbij 90%. Voor de gehele overheid bedraagt de volwassenheid van het digitale aanbod in 2016 71% tegenover 68% in 2015.

**Figuur** Overzicht van de gemiddelde volwassenheidsscore digitale diensten van de overheid. 2014-2016



Bron: Meting aanbod digitale dienstverlening 2016; Meting digitale dienstverlening 2016, Deloitte, september 2016, pag. 13.

<sup>104</sup> Meting aanbod digitale dienstverlening 2016; In 2016 is het aantal gemeten producten voor gemeenten 57 en zijn - evenals in 2015 - ook de meest gebruikte producten van de Rijksorganisaties meegenomen in het onderzoek. Voor de Rijksorganisaties zijn in totaal 447 producten verdeeld over 71 organisaties meegenomen in het onderzoek

## Gebruikersvriendelijkheid ook meten

Bij dienstverlening gaat het niet alleen om het aanbod, maar ook om het gebruik dat van het aanbod wordt gemaakt. Dat neemt toe als de gebruikersvriendelijkheid stijgt. Om deze reden stimuleert het programma 'Digitaal 2017' via het netwerk voor professionals 'Gebruiker Centraal', het regelmatig doen van klantonderzoek in combinatie met het testen van gebruikersvriendelijkheid.

## Het programma 'Passend Contact met de Overheid'<sup>105</sup>

Bestuursorganen ontvangen jaarlijks gemiddeld ruim 2,6 miljoen bezwaarschriften en ook enkele miljoenen klachten. Daarnaast worden elk jaar enkele honderdduizenden beroepsprocedures tegen overheidsbesluiten aangetekend. De formele, juridische en hoofdzakelijk schriftelijke wijze waarop de overheid deze procedures uitvoert, brengt niet alleen hoge kosten met zich mee, maar sluit bovendien niet aan bij het perspectief en de behoeften van burgers. Het wordt al jaren als één van de slechtste vormen van overheidsdienstverlening beoordeeld.

<sup>105</sup> beleid Algemene wet bestuursrecht

Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
*Decentraal bestuur in cijfers*

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
*Decentraal bestuur in thema's*

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur

Tussen het jaar 2009 en 2014 loopt de tevredenheid van burgers over het indienen van een klacht of een bezwaarprocedure uiteen tussen de rapportcijfers 4,2 en 5,1<sup>106</sup>.

#### PCMO-aanpak: effectief en kostenbesparend

Vanuit het programma 'Passend Contact Met de Overheid' (PCMO) is nu een aanpak ontwikkeld om deze knelpunten te kunnen adresseren en om bestuursorganen te stimuleren en te ondersteunen om deze aanpak in hun processen te implementeren. De PCMO-aanpak staat ook bekend als de informele aanpak.

##### **De PCMO-aanpak**

*In de PCMO-aanpak neemt de ambtenaar snel (binnen 2-10 dagen) persoonlijk (telefonisch) contact op, wanneer hij:*

- voornemens is om een negatieve beslissing te nemen, of
- een klacht, zienswijze of bezwaar ontvangt.

*Vervolgens bespreekt hij met de burger wat er precies speelt en hoe zijn vraag of probleem het beste kan worden behandeld. De PCMO-aanpak is oplossingsgericht in plaats van proceduregericht en draagt bij aan het dejuridiseren van het contact tussen overheid en burger.*

Uit onderzoek onder de betrokken pionierende overheidsorganisaties blijkt dat de PCMO-aanpak aantoonbaar de aanvaardbaarheid van overheidsbesluiten vergroot en het vertrouwen van de burger in de overheid versterkt. En hiermee bijdraagt de aanpak bij aan de legitimiteit van het overheidshandelen. Dit geldt in het bijzonder wanneer er sprake is van een negatief besluit.

Daarnaast blijkt dat door de toegepaste aanpak:

- het aantal procedures afneemt (gemiddeld wordt tussen de 50- 60% van het aantal bezwaren ingetrokken en informeel afgehandeld waarna ook geen beroepsprocedure meer volgt);
- de doorlooptijd van de procedures afneemt (met gemiddeld 37%);
- de tevredenheid van de burger stijgt (met gemiddeld 40%);
- de arbeidstevredenheid van de ambtenaar stijgt (met gemiddeld 20%);
- de kosten voor de overheid met gemiddeld ruim 20% afnemen.

Dit laatste zou in geval van een landelijke implementatie kunnen leiden tot een jaarlijkse kostenbesparing van ongeveer € 100 miljoen per jaar. Gemiddeld hadden de pioniers door de afname van het aantal bezwaarprocedures de door hen gemaakte investeringen binnen een half jaar terugverdiend

Er zijn (ultimo 2015) ruim 450 pilotprojecten bij circa driehonderd bestuursorganen. Dit betekent dat de informele aanpak in ongeveer 20% van het totaal aantal bezwaarprocedures wordt toegepast.

#### Meer initiatieven

Naast de landelijke ondersteuning van bestuursorganen lopen in 2016 een aantal speciale pioniertrajecten op het gebied van de decentralisaties in het sociale domein (geschilbeslechting sociaal domein), voor een betere behandeling van Wob-verzoeken<sup>107</sup>, voor het verbeteren van de primaire besluitvormingsfase (voorafgaand aan inspraakprocedures), voor een snellere en betere behandeling van WOZ-bezwaren<sup>108</sup> en tot slot voor een effectieve inzet van bezwaaradviescommissies.

<sup>106</sup> Zie onder meer: "Kwaliteit van de overheidssdienstverlening 2014", I&O Research, januari 2014, blz. 20.

<sup>107</sup> Wet openbaarheid van bestuur

<sup>108</sup> Wet waardering onroerende zaken

## 9.2 Transparantie

De kwaliteit van publieke dienstverlening aan burgers en bedrijven is gebaat bij transparantie. Transparantie betekent ook een open informatieverstrekking.

Overheden willen burgers beter op de hoogte houden van voor hen relevante informatie. Dat kan gaan om bekendmakingen, wet- en regelgeving of bijvoorbeeld zaken die in de directe woon- en werkomgeving van burgers en bedrijven spelen. Daartoe worden zij gefaciliteerd door onder meer digitale publicatievoorzieningen en databanken van de centrale overheid. De laatste jaren is het gebruik hiervan sterk toegenomen en is een digitale slag bij de decentrale overheden gemaakt.

### Gemeenschappelijke Voorziening Officiële Publicaties

Vanaf 1 januari 2014 moeten gemeenten, provincies en waterschappen hun algemeen verbindende voorschriften bekendmaken in een elektronisch publicatieblad. Dit volgt uit de Wet elektronische bekendmaking. Het bekendmaken van een besluit is nodig om de regelgeving in werking te laten treden.

Om decentrale overheden te ondersteunen, stelt het ministerie van BZK een centrale publicatievoorziening ter beschikking. Tegen een jaarlijkse vergoeding kunnen overheidsorganisaties gebruikmaken van de Gemeenschappelijke Voorziening Officiële Publicaties (GVOP). Via de GVOP kunnen zij hun formele publicatieblad digitaal uitgeven. De digitale bladen worden uitgegeven op [www.officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.nl) en zijn tevens beschikbaar via de dienst Over uw Buurt op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl).

De deelname aan de GVOP is de laatste jaren sterk gestegen. Alle provincies, alle waterschappen en 90% van gemeenten nemen momenteel deel aan de GVOP.

**Tabel** Procentueel aantal deelnemende overheden aan de Gemeenschappelijke Voorziening Officiële Publicaties, 2013-2015

	2013	2014	2015
Gemeenten	81%	89%	90%
Provincies	75%	83%	100%
Waterschappen	100%	100%	100%

Peildatum is 31 december 2015.

Bron: Ministerie van BZK, Kennis en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP),

Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR), 2016.

### Centrale databank voor decentrale regelgeving

Een goede toegankelijkheid van de inhoud van de wet- en regelgeving is van belang voor burgers, bedrijven en voor de overheid zelf. Daarom publiceert de Rijksoverheid sinds 2003 haar wet- en regelgeving in geconsolideerde vorm in de wettenbank [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl). In 2008 is een centrale databank voor decentrale regelgeving (CVDR) tot stand gekomen en op 1 januari 2011 is publicatie van decentrale regelgeving via deze databank wettelijk verplicht. Ondertussen maken alle decentrale overheden (op één gemeente na) gebruik van de databank.

**Tabel** Mate waarin centrale publicatie van decentrale regelgeving op internet plaatsvindt, per type overheid, 2007-2015

	2007	2009	2011	2013	2015
Gemeenten	10%	29%	95%	≈100%	≈100%
Provincies	33%	42%	92%	92%	100%
Waterschappen	30%	74%	88%	96%	100%

Bron: Ministerie van BZK (2013), *overheid.nl monitor (2007-2011)*, rapportage ICTU eOverheid voor

Burgers©, 2008/2011 en [koop.overheid.nl/producten/lokale-regelgeving](http://koop.overheid.nl/producten/lokale-regelgeving).

### Digitalisering van overheidsberichten op decentraal niveau

Decentrale overheden informeren burgers en bedrijven, naast de verplichte elektronische publicaties over algemeen verbindende voorschriften, over allerlei andere zaken, zoals voorgenomen besluiten met betrekking tot vergunningverlening, het vaststellen van overige regelgeving en agenda's en besluitenlijsten van vergaderingen. Traditioneel gebeurt dit via het plaatselijke huis-aan-huisblad al dan niet in combinatie met publicatie op de eigen website met een centrale ontsluiting via [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl).

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur



Vooruitlopend op de inwerkingtreding van wetgeving, waarbij elektronische publicatie verplicht wordt, hebben veel decentrale overheden ervoor gekozen om deze berichten in het formele digitale publicatieblad op [www.officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.nl) of op een eigen website te publiceren. Een kwart van hen heeft via een eigen voorschrift al bepaald dat de digitale publicaties leidend zijn. Dit biedt de mogelijkheid om te stoppen met het publiceren in lokale kranten.

Vrijwel alle decentrale overheden ontsluiten hun bekendmakingen nu digitaal via [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) (via [www.officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.nl)). In 2013 deed 33% van de gemeenten dit bijvoorbeeld nog niet.

**Tabel** Procentueel aantal overheden die gebruik maken van periodieke decentrale overheidsberichten via [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl), 2007-2015

	2007	2009	2011	2013	2015
Gemeenten	35%	52%	54%	66%	97%
Provincies	42%	75%	33%*	92%	100%
Waterschappen	48%	85%	77%	84%	96%

Bron: Ministerie van BZK (2013) en [overheid.nl](http://overheid.nl) monitor (2007-2011).

\* Deze daling is vermoedelijk veroorzaakt door de overgang naar een nieuw zoekstelsel op de website [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl). De beheerder van de standaard heeft in 2011 vastgesteld dat een deel van de aangesloten overheidsorganisaties niet meer aan de meest recente versie van de standaard voldeed en die zijn op dat moment buiten beschouwing gebleven.

**Attenderingsservice**

Burgers en bedrijven dienen in veel gevallen actief de papieren of digitale publicaties bij te houden als zij geïnteresseerd zijn in wat er in hun directe woon- en werkomgeving speelt. Overheden kunnen via internet de geïnteresseerden tijdig, proactief en gedetailleerd informeren door gebruik te maken van de e-mail attenderingsservice ‘Over uw buurt’. In het kader van ‘Digitaal 2017’ wordt deze service zoveel mogelijk onder de aandacht gebracht, zodat uiteindelijk het bereik van deze e-mailservice zich kan meten met het bereik van een huis-aan-huisblad.

9.3 Generieke Digitale Infrastructuur (GDI)

Om digitale producten en diensten op een veilige, betrouwbare, efficiënte en eenvoudige manier aan burgers en bedrijven aan te kunnen bieden is de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI) belangrijk. De GDI bestaat uit basisvoorzieningen, standaarden en producten die het overheden, publieke organisaties en private partijen mogelijk maken om hun primaire processen doelmatig in te richten en te blijven ontwikkelen. Het gaat om zaken rond identificatie en authenticatie (waaronder DigiD en eHerkenning), dienstverlening via websites en portals (waaronder Mijnoverheid, Berichtenbox en Ondernemingsdossier), basisregistraties en netwerken.

De GDI en de te bereiken resultaten zijn vastgelegd in het Digiprogramma, onder regie van de Digicommissaris (Bureau NCDO) en het Nationaal Beraad Digitale Overheid.

In de afgelopen jaren is het aantal aansluitingen op de GDI-voorzieningen en het gebruik ervan toegenomen<sup>109</sup>. Ter illustratie:

- Het aantal berichten via de Berichtenbox van Mijn Overheid is exponentieel gestegen: in 2015 bedroeg het aantal verstuurd berichten bijna 44 miljoen, terwijl dit in dezelfde periode in 2014 27 miljoen was.
- Het aantal DigiD-authenticaties bedroeg eind 2015 ruim 206 miljoen en waren er 12,7 miljoen actieve gebruikers. In 2014 lag het aantal berichten op 117 miljoen en waren er 11,8 miljoen actieve gebruikers

Ondanks de positieve ontwikkeling is een groot aantal organisaties in 2015 nog niet aangesloten op de verschillende GDI-voorzieningen. Ook de aansluiting en het gebruik door ondernemingen van eHerkenning en Berichtenbox blijft achter bij de verwachtingen. Er is een voorstel tot een Wet GDI in voorbereiding. Deze is alleen gericht op authenticatievoorzieningen.

<sup>109</sup> Monitor Generieke Digitale Infrastructuur 2015 <http://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/monitor-generieke-digitale-infrastructuur-q2-2015/>  
Monitor Generieke Digitale Infrastructuur 2016 <http://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/monitor-generieke-digitale-infrastructuur-2016>

Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
*Decentraal bestuur in cijfers*

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
*Decentraal bestuur in thema's*

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur

## 9.4 Doorontwikkeling

De komende jaren ligt de nadruk op het verbeteren van de publieke dienstverlening in algemene zin. Het perspectief van de gebruiker staat voorop bij de (door) ontwikkeling van processen.

Speciale aandacht gaat uit naar het stimuleren van online overheidsdienstverlening via onder meer het programma Digitaal 2017. Enerzijds is deze aandacht erop gericht dat burgers en bedrijven eind 2017 zaken online kunnen doen, die voorheen schriftelijk aangevraagd moesten worden. Anderzijds is het wenselijk dat de aangeboden online diensten zo gebruikersvriendelijk mogelijk en tegen lage kosten worden vormgegeven. Een goed functionerende gemeenschappelijk digitale infrastructuur (GDI) is een randvoorwaarde voor het realiseren van digitale diensten die ook daadwerkelijk door overheden, burgers en bedrijven worden gebruikt.



# 10. Veilig bestuur

*Politieke ambtsdragers hebben in vergelijking met 2014 meer te maken met agressie en geweld. De toename betreft vooral verbaal geweld. Daarbij is een verdubbeling geconstateerd van agressie via sociale media.*

*Hoewel een meerderheid van de politieke ambtsdragers vindt dat de eigen organisatie adequaat reageert op incidenten van agressie en geweld en dat de organisatie voldoende doet om incidenten te voorkomen, vragen nazorg, voorlichting en training nog aandacht.*

Burgemeesters en andere politieke ambtsdragers vervullen een belangrijke rol in onze democratische rechtsstaat. Vanuit die rol moeten zij gemakkelijk benaderbaar zijn, open in de samenleving kunnen staan, het politieke debat vrij kunnen voeren, publieke taken vrij van dwang kunnen uitoefenen en besluiten zonder druk kunnen nemen. Indien zij hierin belemmerd worden, zich bij beslissingen laten beïnvloeden door agressie en geweld of overwegen om te stoppen is dat een belangrijk risico voor de integriteit, kwaliteit en continuïteit van het openbaar bestuur.

Het ministerie van BZK coördineert en stimuleert al langere tijd de aanpak van agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers. Voorheen (vanaf 2007) vanuit het programma *Veilige Publieke Taak*<sup>110</sup> en nu vanuit het programma *Bestuur en Veiligheid*.

Met het oog op de aanpak en de verdere beleidsontwikkeling is het van belang zicht te hebben op de aard en omvang van het probleem, de trends, ontwikkelingen en de mate van implementatie van het beleid. Dat is de reden dat in 2016 voor de vierde keer onderzoek is gedaan naar agressie en geweld tegen bestuurders en volksvertegenwoordigers van gemeenten, provincies en waterschappen<sup>111</sup>.

<sup>110</sup> Dit programma was ook gericht op de aanpak van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak, zoals conducteurs, onderwijzers, ambulancepersoneel et cetera.

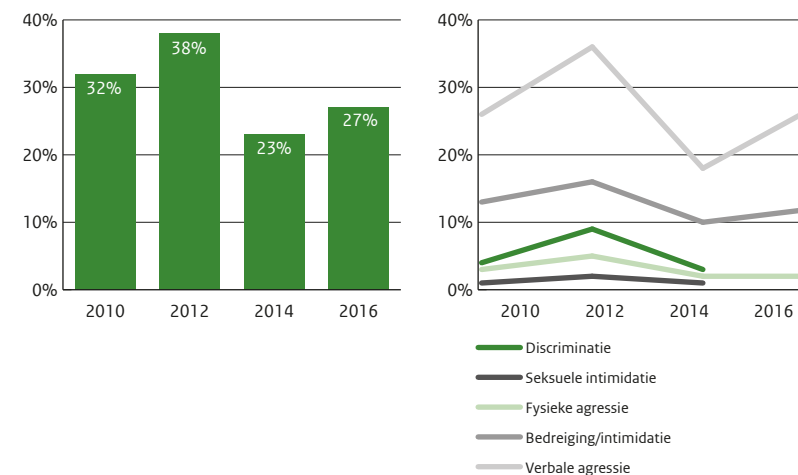
<sup>111</sup> Monitor integriteit en veiligheid 2016. Den Haag, 2016. De gegevens in de monitor hebben betrekking op een periode van twaalf maanden.

## 10.1 Aard en omvang van agressie en geweld

### Omvang

In 2016 is het percentage slachtoffers van agressie en geweld onder politieke ambtsdragers met vier procentpunten gestegen ten opzichte van 2014: van 23% naar 27%.<sup>112</sup> Evenals voorgaande jaren gaat het in de meeste gevallen om verbale agressie.

**Figuur** Slachtofferschap van agressie en geweld, 2010-2016<sup>113</sup>



Bron: Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur 2016.

<sup>112</sup> Procentpunt (of %-punt) is het absolute verschil tussen twee waarden uitgedrukt in procenten.

<sup>113</sup> In 2012 en 2014 waren vijf vormen van agressie en geweld voorgelegd. De categorieën 'discriminatie' en 'seksuele intimidatie' zijn samengevoegd met respectievelijk 'verbale agressie' en 'bedreiging/intimidatie'. De uitkomsten van voorgaande jaren kunnen niet opgeteld worden tot de drie nieuwe categorieën.

Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
Decentraal bestuur in cijfers

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
Decentraal bestuur in thema's

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

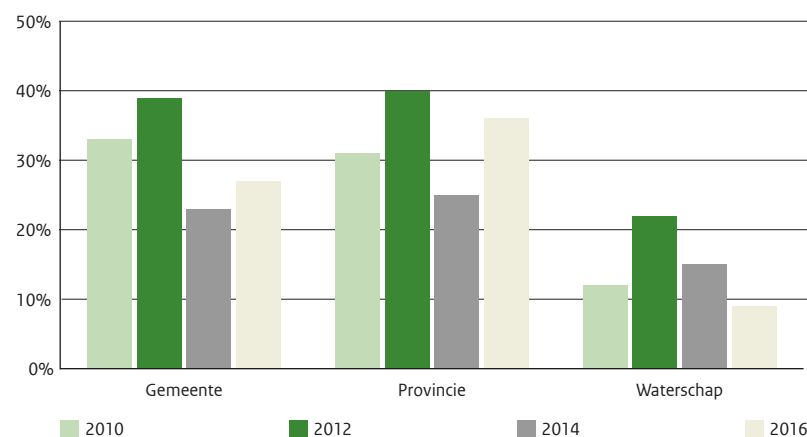
10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur

Politieke ambtsdragers bij provincies en gemeenten worden het meest geconfronteerd met agressie en geweld. In deze twee lagen van het openbaar bestuur is er in vergelijking met twee jaar geleden sprake van een stijging van het slachtofferschap. Het aantal slachtoffers bij de gemeente is met vier procentpunten gestegen en bij provincies met elf procentpunten, tot net onder het niveau van 2012. Bij de waterschappen blijft het slachtofferschap sinds 2012 verder dalen.

Binnen de gemeenten zijn nog steeds vooral burgemeesters en wethouders (respectievelijk 55% en 38%) slachtoffer van agressie en geweld. Het aandeel onder de raadsleden is lager (24%).

**Figuur** Slachtofferschap naar bestuurslaag en naar politieke functie bij gemeenten, periode 2010-2016



	2010	2012	2014	2016
Raadsleden	29%	36%	20%	24%
Wethouders	51%	53%	40%	38%
Burgemeesters	50%	61%	45%	55%

Bron: Monitor integriteit en veiligheid 2016.

Bron: Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur 2016.

Niet alleen het percentage slachtoffers neemt toe, ook het gemiddeld aantal keer dat politieke ambtsdragers te maken hadden met een incident stijgt sinds 2014. Een slachtoffer overkomt per jaar gemiddeld 5,2 geweldssituaties.

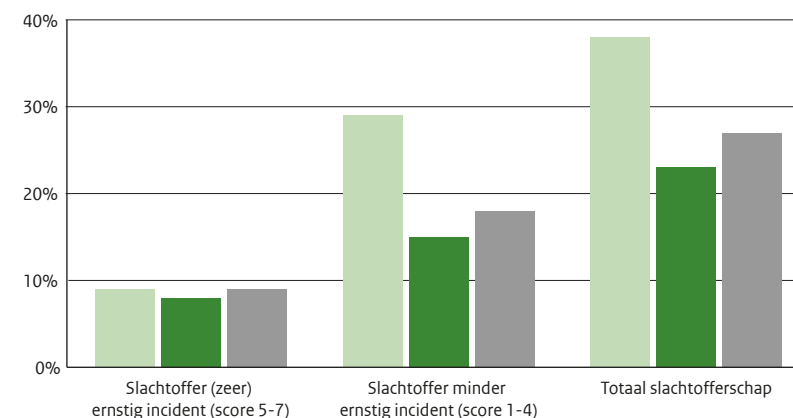
Het herhaald slachtofferschap neemt licht toe. Twee derde van de slachtoffers maakte in een jaar tijd meerdere incidenten van agressie en geweld mee.

### Aard van de incidenten

De meeste incidenten vinden face to face plaats. Het aandeel van dit type incidenten is in de afgelopen twee jaar afgenomen (van 50% naar 39%). Het aandeel incidenten van agressie via sociale media is daarentegen verdubbeld (van 11% naar 23%).

De incidenten werden in 2016 door twee derde van de slachtoffers als minder ernstig en door een derde als (zeer) ernstig ervaren. Verhoudingsgewijs is er vooral een toename zichtbaar bij de minder ernstige incidenten.

**Figuur** Incidenten naar ervaren ernst (scores op een schaal van 1 'niet ernstig' tot 7 'zeer ernstig'), 2012-2016



Bron: Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur 2016.

## 10.2 Gevolgen en nazorg

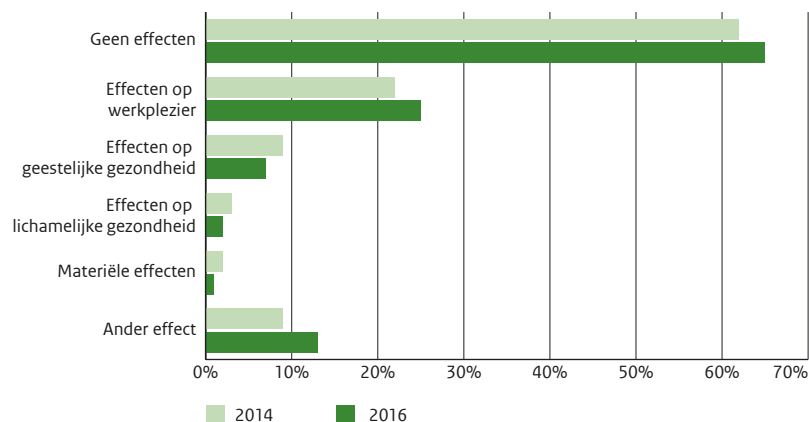
Iets meer dan de helft van de politieke ambtsdragers die te maken kreeg met een incident, heeft dit besproken of er ergens een melding van gedaan. De bereidheid hiertoe is het grootst onder wethouders en burgemeesters. Van zwaardere vormen van incidenten zoals bedreiging, intimidatie en fysieke agressie wordt vaker melding gedaan. Vier op de tien incidenten worden geregistreerd.

Het aantal aangiften blijft stabiel. Van de politieke ambtsdragers deed 14% aangifte van het incident.

### Effecten op slachtoffers

Een derde van de slachtoffers had na het incident te maken met nadelige gevolgen. Het meest ervaren zij een negatief effect op het werkplezier. Ook worden klachten over de geestelijke gezondheid ervaren. Fysieke klachten komen echter weinig voor. Daarnaast werden gevolgen van het incident zoals verdriet, gevoel van machteloosheid, slapeloosheid en verminderd vertrouwen in de medemens beschreven.

**Figuur** Effecten op het slachtoffer, 2014-2016<sup>114</sup> (meerdere antwoorden mogelijk)



Bron: Monitor integriteit en veiligheid openbaar bestuur 2016.

<sup>114</sup> Door een verandering in de vraagstelling is vergelijking met de uitkomsten van 2012 niet mogelijk.

### Nazorg

Twee van de tien politieke ambtsdragers die slachtoffer zijn geworden van agressie en geweld hadden behoefte aan nazorg. Dit is gelijk aan 2014, maar hoger dan in 2012.

Van de politieke ambtsdragers die behoefte hadden aan nazorg, beoordeelde 56% deze als voldoende. Drie kwart van de politieke ambtsdragers vindt dat de organisatie adequaat reageert op incidenten van agressie en geweld.

De meerderheid van de politieke ambtsdragers is van mening dat de eigen organisatie voldoende doet om incidenten te voorkomen. Ook is er in de meeste gevallen een norm geformuleerd zodat iedereen weet wanneer hij of zij moet optreden. Training of voorlichting die gericht is op het omgaan met agressie en geweld, komt minder vaak voor als inzet van de organisatie.

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur
 

**Tabel** Inzet organisatie op voorkomen van incidenten van agressie en geweld (% (helemaal) mee eens)– alle politieke ambtsdragers\*

	Organisatie doet voldoende om agressie en geweld door burgers te voorkomen	Er is duidelijke norm op basis waarvan politieke ambtsdragers grenzen weten wanneer zij moeten optreden	Heeft voldoende voorlichting en training gehad over hoe om te gaan met agressie en geweld door burgers
Slachtoffers	73%	58%	34%
Niet-slachtoffers	78%	65%	33%
Waterschap	85%	76%	38%
Provincie	70%	54%	30%
Gemeente	76%	63%	33%
Raadsleden	73%	61%	29%
Wethouders	89%	68%	42%
Burgemeesters	91%	76%	74%
Totaal	76%	63%	33%

Bron: Monitor integriteit en veiligheid 2016.  
\* Vanwege een gewijzigde vraagstelling zijn de uitkomsten niet vergelijkbaar met 2012 en 2014.

**Inloed op besluitvorming**

De meeste politieke ambtsdragers hebben het gevoel dat risico’s op agressie en geweld weinig invloed hebben op de besluitvorming. Van de ambtsdragers geeft 6% aan dat de mogelijkheid om in aanraking te komen met agressie of geweld effect heeft op de eigen beslissingen. Dit percentage ligt iets hoger onder degenen die wel eens een incident hebben meegemaakt. Verder zegt drie kwart van de ambtsdragers dat het geen effect heeft op bestuurlijke beslissingen rond handhaving. Een kwart ziet dat standpunten van collega-ambtsdragers wél beïnvloed worden door (de dreiging van) agressie en geweld.

# 11. Europa en het binnenlands bestuur

Veel maatschappelijke en politiek-bestuurlijke vraagstukken waar Nederland mee geconfronteerd wordt, doen zich ook op Europees en mondiaal niveau voor. De mondialisering in economisch, politiek en sociaal opzicht en de voortschrijdende Europese integratie zijn medebepalend voor de veranderingen op het gebied van het binnenlands openbaar bestuur. Een deel van de wet- en regelgeving in Nederland komt direct of indirect uit de Europese Unie (EU). Over de precieze omvang van dit deel lopen de meningen en onderzoeksresultaten overigens uiteen. Europa raakt decentrale overheden op allerlei gebieden: staatssteun, grensoverschrijdende samenwerking en Europese fondsen.

## **'Europees wat moet, nationaal wat kan' en 'Centraal wat moet, decentraal wat kan'**

*Europese Unie heeft meer dan 500 miljoen inwoners die leven en werken in een kleine 80.000 gemeenten.<sup>115</sup> Het uitgangspunt voor wat betreft de Europese regelgeving is "Europees wat moet, nationaal wat nationaal kan". Er moeten dus goede argumenten zijn om Europese regelgeving te rechtvaardigen, waarbij telkens de afweging gemaakt moet worden of beleidsdoelstellingen voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt. Dit is in lijn met de gedachte van het kabinet: "centraal wat moet, decentraal wat kan". Decentrale overheden zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor de correcte naleving van Europese regels, maar worden daarbij wel ondersteund door het Rijk, de decentrale koepels en initiatieven gericht op samenwerking op het Europees vlak.<sup>116</sup>*

<sup>115</sup> Bron: Eurostat

<sup>116</sup> Bron: Samen sterk in Europa, Ministerie van BZK, 2015PM noot

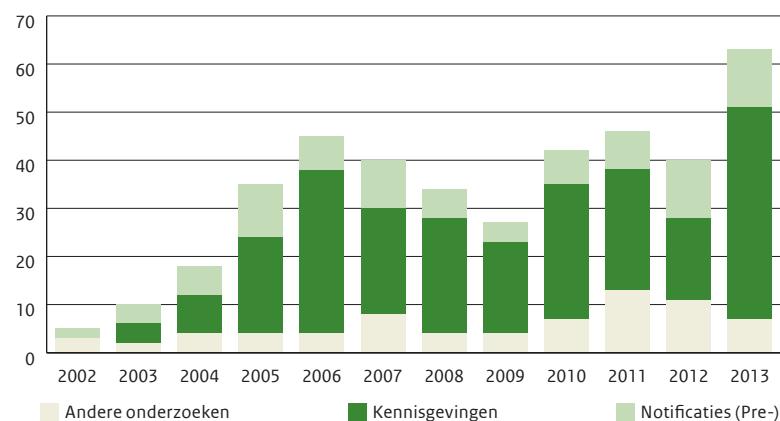
## 11.1 Staatssteun decentrale overheden

*De invloed van Europa op de positie en taakuitvoering van decentrale overheden in Nederland is toegenomen. We zien dit aan het gegeven dat bij alle bestuurslagen meer personen actief zijn op Europees niveau dan enkele jaren geleden. Hun activiteit is vooral gericht op het ruimtelijke en economische beleidsveld. We zien dat in de afgelopen jaren het aantal staatssteunzaken aan decentrale overheden is gestegen. De herziening van de staatssteunregels, gebaseerd op vertrouwen en steekproefcontroles achteraf, per 1 januari 2014 heeft hieraan bijgedragen.*

### Rol Europese Commissie

Regels over staatssteun vloeien voort uit de artikelen 107, 108 en 109 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Hierin is bepaald dat 'steunmaatregelen van de staten of in welke vorm dan ook door de staatsmiddelen bekostigd die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt' in beginsel onverenigbaar zijn met de interne markt.

De Europese Commissie heeft de exclusieve bevoegdheid om staatssteun goed te keuren dan wel af te wijzen. Daarom zijn de lidstaten in beginsel verplicht om voorgenomen steunmaatregelen ter goedkeuring aan de Commissie voor te leggen. Als sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU, moet de voorgenomen steun aan de Commissie gemeld worden. De Commissie beslist in dat geval of de steun verleend mag worden. Als de steun valt onder een meldingsvrijstelling, bestaat er geen meldingsplicht vooraf. Wel moet de steunverlener de Europese Commissie inlichten over de steun (kennisgeving). In beide gevallen moet jaarlijks over de verleende steun worden gerapporteerd aan Brussel.

**Figuur** Staatssteunzaken aan decentrale overheden, 2002-2013

Bron: Ministerie van BZK.

**State Aid Modernisation**

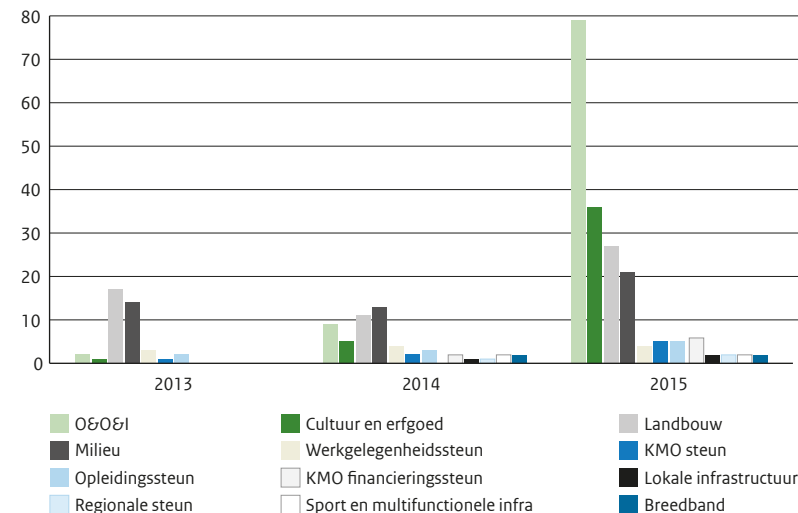
De herziening van de staatssteunregels State Aid Modernisation (SAM), die met name in 2015 heeft plaatsgevonden, heeft ertoe geleid dat meer staatssteun is vrijgesteld van een meldingsprocedure bij de Commissie. Tegelijk wordt een groter deel van de nalegingsverantwoordelijkheid bij de steunverlenende overheden neergelegd en moet worden voldaan aan nieuwe regels op het gebied van controle, transparantie en rapportage.

**Aantal staatssteunzaken neemt toe**

Het aantal staatssteunprocedures van decentrale overheden dat gecoördineerd wordt door het Coördinatiepunt staatssteun Decentrale Overheden van het ministerie van BZK, neemt toe. Zie figuur.

**Groei van aantal kennisgevingen**

Een van de pijlers van SAM is de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV). Met de vernieuwde AGVV is het aantal vrijgestelde steuncategorieën uitgebreid en zijn de drempelbedragen verhoogd. Nieuwe vrijgestelde categorieën zijn cultuur en erfgoed, lokale infrastructuur, sport- en multifunctionele steun en steun voor breedband. Decentrale overheden, met relatief veel kleine staatssteunzaken, kunnen de steunmaatregelen gemakkelijker 'staatssteunproof' maken. Sinds de invoering van SAM is het aantal kennisgevingen dan ook toegenomen.

**Figuur** Ontwikkeling van het aantal kennisgevingen per categorie, 2013-2015

Bron: Kenniscentrum Europa decentraal.

**Monitoring**

Monitoring is een instrument van de Europese Commissie om invulling te geven aan haar rol van toezichthouder op de staatssteunregels. Omdat de Commissie nu minder zaken vooraf onderzoekt en goedkeurt, voert ze achteraf steekproefsgewijs controles uit.

## 11.2 Grensoverschrijdende samenwerking

*Hoewel de contacten binnen Europa zijn toegenomen, behouden de landen hun eigen wetten en regels. Dit kan in grensgebieden belemmerend werken op het domein van wonen, werken, onderwijs. Om die belemmeringen weg te nemen, lopen diverse initiatieven, gericht op het uitwisselen van kennis en ervaring en het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking. Eén daarvan is de Taskforce grensoverschrijdende samenwerking (GROS) en sinds oktober 2015 is daar het Actieteam grensoverschrijdende economie en arbeid bijgekomen. Dit team is breed samengesteld en het ministerie van BZK zorgt voor borging van de gemaakte afspraken in de buurlanden. Verder zijn er enkele grensoverschrijdende, juridische samenwerkingsvormen.*

Nederland beschikt over een groot grensgebied: zeven van de twaalf provincies grenzen aan het buitenland en iets meer dan 2,2 miljoen mensen wonen in Nederlandse grensgemeenten. Juist in de grensgebieden worden burgers, maatschappelijke organisaties, instellingen en overheden geconfronteerd met belemmeringen als gevolg van verschillen in taal, cultuur en nationale regelgeving. Dit is bijvoorbeeld het geval op het domein van wonen, werken, onderwijs en zorg.

Om de belemmeringen weg te nemen zijn diverse initiatieven genomen, die gekenmerkt worden door kennisdeling en samenwerking tussen verschillende bestuurslagen, landen en betrokken partijen:

### Taskforce grensoverschrijdende samenwerking (GROS)

Hoewel binnen de EU dankzij het vrije verkeer van kapitaal, goederen, personen en diensten de contacten enorm zijn toegenomen, is ook duidelijk zichtbaar dat elk land op bepaalde terreinen nog steeds zijn eigen wettelijke systeem heeft en zal houden. Om praktische belemmeringen van grensverkeer te kunnen weg nemen, is de Taskforce grensoverschrijdende samenwerking (GROS) in het leven geroepen. Hierin zijn ministeries, euregio's, gemeenten, provincies en de buurlanden vertegenwoordigd. Via verschillende initiatieven zetten deze partijen zich in voor praktische oplossingen voor knelpunten die rond de grens worden ervaren.

### Actieteam grensoverschrijdende economie en arbeid

In oktober 2015 is een tijdelijk actieteam van start gegaan om de grensoverschrijdende economie en arbeid te stimuleren. Het actieteam heeft een brede samenstelling met bestuurders uit de grensregio's, MKB-NL, VNG en topambtenaren van enkele departementen. Het actieteam beëindigt haar werk begin 2017. Het ministerie van BZK zet zich in om de hieruit voortkomende afspraken ook met de buurlanden te borgen.

### Grensoverstijgende samenwerkingsvormen

Grensoverschrijdende samenwerking zien we in de volgende vormen:

#### Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS)

Op basis van Europese verordeningen kunnen overheden en publiekrechtelijke instellingen in de EU grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden oprichten om kansen te benutten en specifieke knelpunten aan te pakken. Twee voorbeelden:

- European Urban Knowledge Network (EUKN). Nederland is verantwoordelijk en subsidieert met een aantal andere landen de EUKN. Dit netwerk is een Europese rechtsvorm voor grensoverschrijdende samenwerking, waarin negen lidstaten, nationale kenniscentra, Eurocities, het URBACT-programma en de Europese Commissie deelnemen. Doel is om de uitwisseling van kennis en expertise op het gebied van stedelijke ontwikkeling in heel Europa te verbeteren door middel van onderzoek, ervaringen en pilots. Nederland neemt sinds 2005 deel.
- Interregionale Alliantie voor de Rijn-Alpen-Corridor EGTS. De alliantie is bedoeld om ontwikkelingen op het vlak van economie, ruimtelijke ordening, transport en economische planning samen te brengen om zo belangrijke problemen over capaciteit, duurzaamheid en het leven langs de corridor in beeld te brengen. Vanuit Nederland participeren het Havenbedrijf Rotterdam en de provincie Gelderland samen met regionale partners uit Duitsland en Italië.

#### Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking (BGTS)

De bestaande Benelux-overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking uit 1986 wordt herzien en gemoderniseerd. Het nieuwe Benelux-verdrag kent drie samenwerkingsopties: een administratieve afspraak, een gemeenschappelijk orgaan en de BGTS.

Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
*Decentraal bestuur in cijfers*

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
*Decentraal bestuur in thema's*

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur

De BGTS komt in de plaats van het grensoverschrijdend openbaar lichaam, waarvan er momenteel een aantal bestaan langs de grens met België. De meerwaarde van de BGTS is de grotere flexibiliteit ten opzichte van de EGTS, waarvan vrijwel alle voordelen ook in de BGTS te vinden zijn. Bovendien kunnen ook Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië toetreden tot dit nieuwe Benelux-verdrag. Meer samenwerking met de buurlanden is daarmee mogelijk.

Grensoverschrijdende samenwerking is terug te zien in het instrumentarium van de EU om de (sociaal-)economische doelstellingen te realiseren: de Europese fondsen.

## 11.3 Europese fondsen

*Grensoverschrijdende samenwerking staat ook centraal in het instrumentarium van de Europese Unie om de economie te versterken. Het gaat dan om de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF), gericht op versterking van het concurrentievermogen van het MKB, het op de markt brengen van innovaties, verbetering van de arbeidsmarkt en verduurzaming van de economie.*

*Begin 2014 is een nieuwe periode van zeven jaar gestart. Voor Nederland zijn vooral het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF) van belang. De provincies maken vooral gebruik van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).*

Voor de periode 2014-2020 hebben de EU-landen gezamenlijke doelen vastgesteld in het actieplan Europa 2020. Hierin hebben zij onder meer afgesproken om de economie te versterken. Instrumenten om dit te bereiken zijn de Europese fondsen en bijbehorende stimuleringsprogramma's.

### Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF)

Met de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) wordt ingezet op een vergroting van het concurrentievermogen van kleine en middelgrote bedrijven, het mogelijk maken en naar de markt brengen van innovaties, investeringen in een betere arbeidsmarkt en investeringen in een milieuvriendelijke economie. De structuurfondsen worden gevoed vanuit de Europese begroting en kennen een looptijd van zeven jaar. Begin 2014 is een nieuwe programmaperiode gestart.

Nederland ontvangt tussen 2014 en 2020 bijna € 1,8 miljard uit ESIF en maakt vooral gebruik van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF). De provincies maken ook gebruik van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en - in mindere mate - het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV).

Het ministerie van Economische Zaken heeft de coördinerende verantwoordelijkheid voor ESIF en is systeemverantwoordelijk voor EFRO, ELFPO en EFMZV. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is systeemverantwoordelijk voor het ESF.

Met ESIF worden verschillende type programma's gefinancierd. Het Rijk, de decentrale overheden en private partijen treden op als cofinanciers. De uitvoering ligt grotendeels op decentraal niveau en daarmee zijn de programma's ook belangrijk voor het realiseren van de beleidsdoelen van decentrale overheden.

#### Meer informatie

Voor een goede toegankelijkheid hebben de fondsen een gezamenlijke portal. Op deze site zijn ook de met EFRO en ESF gefinancierde projecten te vinden.  
[www.europaomdehoek.nl](http://www.europaomdehoek.nl).

### Landsdelige programma's (EFRO) voor innovatie

Er zijn in Nederland vier landsdelige EFRO-programma's: Operationeel Programma (OP) Noord, OP Oost, OP Zuid en Kansen voor West. Zij hebben twee doelstellingen: het versterken van onderzoek, ontwikkeling en innovatie en het ondersteunen van de overgang naar een koolstofarme economie. De belangrijkste doelgroep is het midden- en kleinbedrijf.

De Operationele Programma's worden uitgevoerd door de betrokken provincies en steden. De verantwoordelijkheid ervan is ondergebracht bij Samenwerkingsverband Noord Nederland respectievelijk provincie Gelderland, gemeente Rotterdam en Stimulus Programmamanagement (onderdeel van provincie Noord-Brabant).



Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
*Decentraal bestuur in cijfers*

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
*Decentraal bestuur in thema's*

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur

Elke regio of landsdeel heeft een slimme specialisatiestrategie opgesteld voor innovatie, gericht op het vergroten van de concurrentiekracht.<sup>117</sup> Deze strategieën zijn ook een voorwaarde om in aanmerking te kunnen komen voor de innovatiemiddelen uit EFRO. Hierbij wordt aangesloten op het nationale (topsectoren) beleid.

### Het Europees Sociaal Fonds (ESF) voor werkgelegenheid

Het ESF-programma is het belangrijkste Europese instrument om werkgelegenheid te ondersteunen, mensen aan werk te helpen en te zorgen voor eerlijke arbeidskansen voor EU-burgers.

De EU verdeelt het ESF-budget over alle lidstaten. Nederland heeft in de periode 2014 tot en met 2020 een bedrag van € 507 miljoen te besteden.

Het ESF wordt in Nederland uitgevoerd op basis van één landelijk Operationeel Programma dat is opgesteld door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en goedgekeurd door de Europese Commissie.<sup>118</sup> De uitvoering van het programma is opgedragen aan het Agentschap SZW.

De focus van het ESF-programma ligt op twee hoofdthema's:

- Re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De centrum-gemeenten van de 35 arbeidsmarktregio's zijn de voornaamste subsidieontvangers.
- Bevorderen van duurzame arbeidsinzet van werkenden. De subsidies gaan naar bedrijven, instellingen en sectorale organisaties.

Daarnaast voeren de vier grote steden elk een project uit gericht op het verbeteren van de sociaaleconomische omstandigheden in delen van de stad. Dit gebeurt in samenhang met de inzet vanuit EFRO voor duurzame stadsontwikkeling.

### Europese Territoriale Samenwerking (ETS) voor ruimtelijke en regionale ontwikkeling

In de grensoverschrijdende en transnationale samenwerking liggen er voor Nederland drie belangrijke uitdagingen: de verbetering van een innovatieve bedrijfsomgeving, de transitie naar een koolstofarme economie en een milieuvriendelijke en hulpbronefficiënte economie.

De ETS-programma's vormen goede instrumenten om dit op te pakken. ETS is een subsidieregeling voor ruimtelijke en regionale ontwikkeling. Aan de projecten - die bekend zijn onder de naam INTERREG - werken partijen uit verschillende landen samen. Er zijn drie typen ETS-programma's:

<sup>117</sup> Landsdeel West richt zich ook op integrale duurzame stedelijke ontwikkeling in de vier grote steden

<sup>118</sup> De uitvoering van het ESF vindt plaats in gedeeld beheer met de Europese Commissie, een vorm van medebewind.

	Inleiding
	1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
	Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
	2. Gemeenten
	3. Provincies
	4. Caribisch Nederland
	5. Waterschappen
	Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
	6. Bestuurskracht en samenwerking
	7. Interbestuurlijke verhoudingen
	8. Democratie en burgerparticipatie
	9. Publieke dienstverlening
	10. Veilig bestuur
	11. Europa en het binnenlands bestuur

#### INTERREG Grensoverschrijdend voor samenwerking in de grensregio's

Doel	Het versterken van het economische, sociale en culturele potentieel van de grensregio's.
Deelname Nederland	Nederland werkt in de periode 2014-2020 samen in vier programma's: Programma Vlaanderen-Nederland, Programma Duitsland-Nederland, Programma Euregio Maas-Rijn en Programma 2 Zeeën. Een substantieel deel van de middelen concentreert zich op vier thema's: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Versterken van onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie.</li> <li>• Ondersteunen van de overgang naar een koolstofarme economie in alle bedrijfstakken.</li> <li>• Bevorderen van werkgelegenheid en ondersteuning van arbeidsmobiliteit.</li> <li>• Beschermen van het milieu en bevorderen van efficiënt gebruik van hulpbronnen.</li> </ul> De inzet van het Rijk is vooral gericht op de eerste twee thema's.
Partners	De Euregio's (buurlanden en -regio's) hebben een belangrijke rol bij zowel de uitvoering van de programma's als bij de subsidieverstrekking.
Bijdrage uit Europa	Subsidiemogelijkheden voor steden en provincies in samenwerking met bedrijfsleven en instellingen.
Reikwijdte	Vergeleken met de periode 2007-2013 is het gebied van een aantal programma's uitgebreid. De programma's bereiken daarmee meer burgers, bedrijven en kennisinstellingen dan voorheen en bieden meer mogelijkheden te investeren in grensoverschrijdende samenwerking en innovatie.

#### INTERREG Transnationaal voor samenwerking in regio's in verschillende landen

Doel	Prioriteiten zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Versterken van onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie.</li> <li>• Ondersteunen van de overgang naar een koolstofarme economie in alle bedrijfstakken</li> <li>• Bevorderen van de aanpassingen aan de klimaatverandering</li> <li>• Risicopreventie en -beheer</li> <li>• Beschermen van het milieu</li> <li>• Bevorderen van efficiënt gebruik van materialen en hulpbronnen</li> </ul> Voor het Noordzeegebied is ook duurzaam vervoer als prioriteit benoemd.
Deelname Nederland	Nederland participeert in twee programma's: Noordwest Europa en Noordzeegebied. Voor Noordwest Europa gaat het om de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, Flevoland, Noord-Brabant, Overijssel, Gelderland, Zeeland en Limburg. Voor het Noordzeegebied zijn dit Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland, Overijssel, Zeeland, Friesland, Groningen en Drenthe.
Partners	Overheden (Rijk, gemeente, waterschap), kennisinstellingen (universiteiten, hogescholen), bedrijven, ontwikkelingsmaatschappijen en non profitinstellingen
Bijdrage uit Europa	Budget uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) in de periode 2014-2020 voor programma Noordwest Europa € 396 miljoen en voor programma Noordzeegebied € 167 miljoen.

#### INTERREG Europees breed voor interregionale en Europabrede samenwerking

Doel	Kennisopbouw en –uitwisseling, via projecten en platforms voor regionale en lokale overheden, ten behoeve van beleidsinstrumenten voor regionale ontwikkeling.
Deelname Nederland	Regio's uit alle 28 EU-lidstaten plus Zwitserland en Noorwegen kunnen deelnemen in het programma. Nederland doet onder andere mee aan URBACT, een Europees kennisuitwisselings- en leerprogramma om duurzame, stedelijke ontwikkeling te promoten. URBACT stelt steden in staat om samen te werken aan het ontwikkelen van oplossingen voor grote stedelijke uitdagingen, gezien de sleutelrol die zij spelen in de toename van complexe veranderingen in de samenleving.
Partners	Steden en platforms voor regionale en lokale overheden
Bijdrage uit Europa	URBACT wordt gefinancierd uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en door de lidstaten waaronder de Nederlandse Rijksoverheid.

Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
*Decentraal bestuur in cijfers*

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
*Decentraal bestuur in thema's*

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur

### Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)

Begin 2015 heeft de Europese Commissie het derde Plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 goedgekeurd. Nederland ontvangt circa € 607 miljoen voor de uitvoering van haar plattelandsontwikkelingsprogramma (POP3) uit het Europees Fonds voor de Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Het Rijk, de provincies, gemeenten en waterschappen leveren een gezamenlijke bijdrage aan het programma van minimaal eenzelfde bedrag.

POP3 is gericht op innovatie, verduurzaming en concurrentiekracht in de landbouw, op jonge agrariërs, op natuur en landschap, op waterkwaliteit en op LEADER<sup>119</sup>. In het programma is ook veel aandacht voor samenwerking en netwerkvorming. De uitvoering ligt in handen van de provincies en het ministerie van Economische Zaken.

<sup>119</sup> LEADER staat voor Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale en is gericht op duurzame ontwikkeling van plattelandsgebieden.



Inleiding

1. Openbaar bestuur  
in een veranderende wereld

Deel 1  
*Decentraal bestuur in cijfers*

2. Gemeenten

3. Provincies

4. Caribisch Nederland

5. Waterschappen

Deel 2  
*Decentraal bestuur in thema's*

6. Bestuurskracht en samenwerking

7. Interbestuurlijke verhoudingen

8. Democratie en burgerparticipatie

9. Publieke dienstverlening

10. Veilig bestuur

11. Europa en het binnenlands bestuur



## Colofon

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

Februari 2017

Inleiding
1. Openbaar bestuur in een veranderende wereld
Deel 1 Decentraal bestuur in cijfers
2. Gemeenten
3. Provincies
4. Caribisch Nederland
5. Waterschappen
Deel 2 Decentraal bestuur in thema's
6. Bestuurskracht en samenwerking
7. Interbestuurlijke verhoudingen
8. Democratie en burgerparticipatie
9. Publieke dienstverlening
10. Veilig bestuur
11. Europa en het binnenlands bestuur

