



> Retouradres

Het provinciebestuur

Contactpersoon

Ruud Smeets

T 0652809447

ruud.smeets@minbzk.nl

Kenmerk

2014-0000545611

Datum 29 oktober 2014
Betreft Aanbieding Staat van het Bestuur 2014

Hierbij bied ik u de Staat van het Bestuur 2014 aan. De Staat van het Bestuur is een tweejaarlijkse trendrapportage waarin feiten en cijfers over bestuurlijke, financiële en maatschappelijke ontwikkelingen in het decentrale bestuur centraal staan. Door deze ontwikkelingen systematisch en langdurig te volgen worden trends in het decentrale bestuur zichtbaar.

De Staat van het Bestuur 2014 bestaat uit drie delen. Het eerste deel biedt een algemeen beeld van de stand van zaken en trends bij gemeenten, provincies en waterschappen. In het tweede deel wordt dieper ingegaan op de cijfermatige achtergrond. Hier wordt aandacht besteed aan interbestuurlijke verhoudingen, de betekenis van Europa voor het binnenlandse bestuur en de positie en betrokkenheid van burgers en bestuurders in het decentrale bestuur.

Het derde deel richt zich op de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014. U vindt hier een analyse van de opkomst en het stemgedrag, de rekrutering en kandidaatstelling van gemeenteraadsleden en de inhoud van de collegeakkoorden. Ook wordt in dit deel ingegaan op de decentralisaties in het sociaal domein. Het decentraliseren van taken op het gebied van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en participatie naar gemeenten kan terecht worden gezien als een structuurhervorming. Deze betekent voor gemeenten niet alleen een overdracht van taken en middelen, maar ook een verandering in de werkwijze en een transformatie van de eigen organisatie. Zo zal het contact tussen burger en overheid op een andere manier georganiseerd moeten worden. De interactie tussen burger en overheid krijgt in deze Staat van het Bestuur dan ook nadrukkelijk aandacht. De nog op te stellen Agenda Lokale democratie zal aan deze interactie nieuwe impulsen kunnen geven, waarbij zowel de participatieve als ook de representatieve democratie in ogenschouw worden genomen.

Ik breng de Staat van het Bestuur graag onder uw aandacht. De inhoud van de Staat van het Bestuur 2014, alsmede de achterliggende onderzoeksgegevens treft u aan op de kennisbank van het Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties van het ministerie van BZK.
Zie hiervoor: www.kennisopenbaarbestuur.nl/thema/staat-van-het-bestuur-2014/

Datum
29 oktober 2014

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



dr. R.H.A. Plasterk

Pos. NL
Port Betaaid
Port Payé
Pays-Bas

Provincie Flevoland
ONTVANGEN
04 NOV. 2014

Provincie Flevoland (FL)
t.a.v. het Provinciebestuur
Postbus 55
8200 AB LELYSTAD

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Staat van het Bestuur

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
DEEL 1	Decentraal bestuur in cijfers	8
2	Gemeenten	10
2.1	Gemeenten en hun inwoners	12
2.1.1	Daling aantal gemeenten	12
2.1.2	Beleidskader herindeling	13
2.1.3	Inwoneraantallen	16
2.1.4	Bevolkingstransitie	16
2.2	Gemeenten en hun bestuurders	18
2.2.1	Raadsleden	19
2.2.2	Wethouders	25
2.2.3	Burgemeesters	33
2.3	Vergelijkend perspectief gemeentelijke bestuurders	40
2.4	Financiën van gemeenten	40
2.5	Bestuurskracht	46
2.6	Intergemeentelijke samenwerking	48
2.7	Caribisch Nederland (BES-eilanden)	51
2.7.1	Inleiding	51
2.7.2	Wet- en regelgeving van de openbare lichamen	51
2.7.3	Financiële verhouding tussen Rijk en openbare lichamen	53
3	Provincies	56
3.1	Provincies en hun inwoners	58
3.2	Provincies en hun bestuurders	59
3.2.1	Leden Provinciale Staten	59
3.2.2	Leden Gedeputeerde Staten	65
3.2.3	Commissarissen van de Koning	70
3.2.4	Vergelijkend perspectief provinciale bestuurders	70
3.3	Financiën van provincies	72
4	Waterschappen	76
4.1	Algemeen	78
4.2	Schaalvergroting en samenwerking	78
4.3	Waterschappen en hun bestuurders	80
4.3.1	Het algemeen bestuur	81
4.3.2	Het dagelijks bestuur	86
4.3.3	De voorzitter	90
4.3.4	Vergelijkend perspectief	91
4.4	Financiën van waterschappen	92
4.5	De OESO over het Nederlandse waterbeheer	96

DEEL 2	Decentraal bestuur in thema's	98
5	Interbestuurlijke verhoudingen	100
5.1	Inleiding	102
5.2	Objectieve indicatoren voor de interbestuurlijke verhoudingen	102
5.2.1	Structuur en kaderstelling	103
5.2.2	Financiering en prestatieafspraken	105
5.2.3	Monitoring en toezicht	108
5.3	Ervaringen met de interbestuurlijke verhoudingen	110
5.3.1	Oordeel over uitgangspunten en praktijk	111
5.3.2	Samenwerking binnen en met andere bestuurslagen	112
5.3.3	Bestuurlijke drukte	114
5.3.4	Autonomie decentrale overheden en responsiviteit van het Rijk	117
5.3.5	Decentralisatieopgaven	120
5.3.6	Bestuurskracht	124
5.3.7	Europa	127
6	Europa en het binnenlands bestuur	130
6.1	Inleiding	132
6.2	Decentrale overheden en Europa	132
6.2.1	Staatssteun decentrale overheden	133
6.2.2	Dienstverlening en dienstenrichtlijn	136
6.2.3	Aanbestedingen	136
6.3	Grensoverschrijdende samenwerking	137
6.4	Europese fondsen	138
7	De burger centraal	144
7.1	Inleiding	146
7.2	Het begrip burgerparticipatie	146
7.3	Gemeenten en burgerparticipatie	148
7.3.1	Algemeen	148
7.3.2	Actueel beeld eerste en tweede generatie	148
7.3.3	Actueel beeld derde generatie	150
7.3.4	Hoe wordt omgegaan met informele verzoeken?	151
7.4	Burgers	151
7.4.1	Wie participeert en met welk doel?	151
7.4.2	De invloed van de burgers	153
	Ontwikkeling referenda in Nederland in historisch perspectief	
7.5	Publieke dienstverlening	159
7.5.1	Context verbetering in publieke dienstverlening	159
7.5.2	Hoe beoordelen burgers de dienstverlening?	159
7.5.3	Gebruikersperspectief in de publieke dienstverlening	162
7.5.4	Relatie tussen betere dienstverlening en minder ervaren regeldruk	164
7.5.5	Digitale dienstverlening	165
7.5.6	Transparantie	166
7.5.7	Ervaringen en doorontwikkeling: een vooruitblik	168
8	De bestuurder centraal	170
8.1	Inleiding	172
8.2	Bestuurswisselingen	172
8.2.1	Bestuurswisselingen in cijfers: gemeenten	172
8.2.2	Bestuurswisselingen in cijfers: provincies	179
8.3	Agressie en geweld	182
8.3.1	Veilige Publieke Taak	182
8.3.2	Agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers	182

DEEL 3	Gemeenteraadsverkiezingen 2014 & Decentralisatie als structuurhervorming	186
9	Gemeenteraadsverkiezingen 2014 in cijfers	188
9.1	Inleiding	190
9.2	Opkomst	190
9.3	Uitslag	193
9.4	Verschuivingen binnen het decentraal bestuur	197
9.4.1	Veranderingen bij raadsleden	197
9.4.2	Veranderingen bij wethouders	199
10	Rekrutering en kandidaatstelling	204
10.1	Inleiding	206
10.2	Problemen bij rekrutering en kandidaatstelling	206
10.3	Mogelijke oorzaken van de problemen bij rekrutering en kandidaatstelling	208
10.4	De wijze van benaderen van kandidaten	209
10.5	Kenmerken van kandidaten	210
11	Gemeenteraadsverkiezingen in vier gemeenten	212
11.1	Inleiding	214
11.2	Het verkiezingsprogramma	214
11.3	De rekrutering van de kandidaten	214
11.4	De verkiezingscampagne	215
11.5	Uitslagen en formatie	216
11.6	De invloed van landelijke partijen	216
12	Collegeakkoorden	218
12.1	Inleiding	220
12.2	Typering, detaillering en context	222
12.3	Inhoud collegeakkoorden	223
13	Decentralisatie als structuurhervorming	228
13.1	Inleiding	231
13.2	Decentralisatieplannen van het kabinet	234
13.3	Regionale samenwerking	235
13.4	Budgetten decentralisaties	237
13.5	Wetgeving	238
13.6	Aanloop naar 1 januari 2015	242
13.7	Tot slot	244

BIJLAGEN	246
Literatuurlijst	248
Verwijsindex	252
Bijlage 1 Overzichtskaarten	253
1. Overzichtskaart gemeenten	253
2. Overzichtskaart leeftijd burgemeesters naar gemeente	254
3. Overzichtskaart man/vrouwverdeling burgemeester naar gemeente	255
4. Overzichtskaart politieke kleur van de burgemeester naar gemeente	256
Bijlage 2 Tabellen gemeentefinanciën	257
Bijlage 3 Tabellen provinciefinanciën	258
Bijlage 4 Maten voor gemeenten	260

1 Inleiding

Het decentraal bestuur staat dicht bij de burger. Mensen hebben directe contacten met gemeenten voor allerlei diensten, van het verkrijgen van paspoorten tot het aanvragen van vergunningen. Ook voeren provincies, gemeenten en waterschappen rijksbeleid uit (ook wel medebewind genoemd) op diverse terreinen: van rioolwaterzuivering tot sociale zekerheid en jeugdbeleid. Hoe het decentraal bestuur in Nederland functioneert, is dus van essentieel belang voor de maatschappij en voor de relatie tussen de mensen en de overheid.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wil om deze reden inzicht bieden in de ontwikkelingen bij het decentraal bestuur. Door de ontwikkelingen systematisch te volgen en een stand van zaken te geven, worden trends zichtbaar. Dergelijke inzichten kunnen belangrijk zijn voor de onderbouwing van beleidsvorming, maar dienen ook als nuttige bron van informatie voor wie – al dan niet wetenschappelijk – geïnteresseerd is in de situatie van het decentraal bestuur.

Om deze reden wordt de Staat van het Bestuur uitgegeven. Het is een tweejaarlijkse trendrapportage waarin feiten en cijfers over bestuurlijke en financiële ontwikkelingen in het decentraal bestuur centraal staan. Deze editie van 2014 is de vijfde publicatie in de reeks. De eerste twee delen van de Staat van het Bestuur zijn – met het oog op de continuïteit en de vergelijkbaarheid van cijfers – zo veel als mogelijk in lijn met eerdere edities. Het derde deel van deze bundel is (wederom) meer thematisch van aard.

Het eerste deel “decentraal bestuur in cijfers” biedt een algemeen beeld van de stand van zaken en trends bij gemeenten, provincies en waterschappen. Voor het eerst worden in deze editie ook de ontwikkelingen in Caribisch Nederland getoond. In het tweede deel “decentraal bestuur in thema’s” wordt dieper ingegaan op, maar ook verder gekeken dan de cijfermatige achtergronden. Zo wordt onder meer aandacht besteed aan interbestuurlijke verhoudingen, de betekenis van Europese regels voor het binnenlands bestuur, en de positie en betrokkenheid van burgers en bestuurders in het decentrale bestuur. Het derde “themadeel” gaat in op een tweetal meer actuele onderwerpen: de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 en decentralisatie als structuurhervorming. Hierbij wordt er – overeenkomstig de andere delen van deze trendrapportage – vooral een feitelijk beeld geschetst van de processen.

Aan deze publicatie ligt uiteenlopend onderzoek ten grondslag. Zo is in deze Staat ook de achtergrondstudie “Maten voor gemeenten” van het Sociaal Cultureel Planbureau opgenomen waarin wordt ingegaan op de herkomst en besteding van de lokale middelen over een periode van ruim 10 jaren. Het is de wens en de ambitie van het ministerie van BZK om zoveel mogelijk achtergrondinformatie bij deze rapportage voor een breed publiek toegankelijk te maken. De digitale inhoud van de Staat van het Bestuur 2014, alsmede de achterliggende onderzoeksgegevens, treft u aan op de kennisbank van het Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties van het ministerie van BZK. Zie hiervoor: www.kennisopenbaarbestuur.nl/thema/staat-van-het-bestuur-2014/

DEEL 1

Decentraal bestuur in cijfers



Hoofdstuk 2

Gemeenten

De kern van trendrapportages zoals de Staat van het Bestuur wordt gevormd door de cijfers. In de eerste drie hoofdstukken (deel 1 van deze publicatie) wordt het decentrale bestuur beschreven. In dit hoofdstuk is er onder meer aandacht voor inwoners, bestuurders en de financiën van de gemeenten. Tevens worden bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking beschreven. Voor het eerst worden in deze Staat van het Bestuur ook de inwoners, de bestuurders, de bestuursvorm en de financiën in Caribisch Nederland beschreven.

De cijfers in dit hoofdstuk geven de stand van zaken weer van voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014. Terugkijkend levert dit inzichten op in de samenstelling van het openbaar bestuur in een periode zonder reguliere gemeenteraadsverkiezingen, waardoor bijvoorbeeld de effecten van gemeentelijke herindeling zichtbaar worden. In het themadeel gemeenteraadsverkiezingen wordt in hoofdstuk 9 aan de hand van de meest recente cijfers weergegeven wat de invloed is geweest van de verkiezingen op het decentrale bestuur.

DE BURGEMEESTERS IN 2014



57
JAAR



78%

MAN



91%

AUTOCHTOON



86%

HOGER OPGELEID
(HBO/WO)

2.1 Gemeenten en hun inwoners

Het inwonertal van gemeenten is bepalend voor veel zaken. Zo kunnen grotere gemeenten doorgaans aanspraak maken op extra vergoedingen en hebben ze een stevigere inkomenspositie als gevolg van gemeentelijke heffingen. Ook voor de samenstelling van het decentraal bestuur heeft de demografie van gemeenten gevolgen. Ontwikkelingen binnen deze demografie zijn daarom relevant.

2.1.1 Daling aantal gemeenten

Al lange tijd is er in Nederland een proces van bestuurlijke schaalvergroting aan de gang. Het aantal gemeenten is in de loop der tijd dan ook verminderd. In de eerste helft van de twintigste eeuw verliep deze daling nog langzaam: van 1.121 gemeenten in 1900 naar 994 gemeenten in 1960. Dit komt neer op een gemiddelde daling van ruim 2 gemeenten per jaar.

Als gevolg van het samenvoegen van kleine gemeenten tot of bij grotere gemeenten is deze daling in de afgelopen 52 jaar aanzienlijk sneller verlopen (zie tabel 1). Over de periode 1960-2014 bedraagt de gemiddelde daling ruim 11 per jaar.

Tabel 1 Aantal gemeenten en hun inwoners

Jaar *	Aantal gemeenten	Inwonertal NL	Gemiddeld inwonertal per gemeente
1900	1.121	5.104.000	4.553
1960	994	11.417.254	11.486
1970	913	12.957.621	14.192
1980	811	14.091.014	17.375
1990	672	14.892.574	22.162
2000	537	15.863.950	29.542
2001	504	15.987.075	31.720
2002	496	16.105.285	32.470
2003	489	16.192.572	33.114
2004	483	16.258.032	33.661
2005	467	16.305.526	34.915
2006	458	16.334.210	35.664
2007	443	16.357.992	36.925
2008	443	16.405.399	37.033
2009	441	16.485.787	37.383
2010	431	16.557.612	38.463
2011	418	16.654.979	39.844
2012	415	16.725.902	40.303
2013	408	16.779.575	41.126
2014	403	16.829.289	41.760

* Peildatum voor de gegevens in de tabel is 1 januari van het betreffende jaar. In bijlage 1 is een overzichtsk kaart van de Nederlandse gemeenten opgenomen.

Bron: CBS.

In de periode 2000 – 2014 is het aantal gemeenten als gevolg van gemeentelijke herindelingen met 134 afgenomen. Gemiddeld is dat een vermindering van een kleine 10 gemeenten per jaar. Deze daling verschilt wel sterk per jaar. Een groot deel van de totale daling is het gevolg van een grote herindelingsoperatie in de

provincie Overijssel tussen 2000 en 2001. In dat jaar zijn 33 gemeenten opgeheven. Daar staat tegenover dat er tussen 2007 en 2008 geen gemeenten werden opgeheven en ook in het daarop volgende jaar vervielen slechts 2 gemeenten. De jaren 2010 – 2011 kenden weer een opleving in het aantal opgeheven gemeenten (respectievelijk 10 en 13). Per 1 januari 2012 vervielen 3 gemeenten (415 gemeenten in totaal) en in 2013 nam het aantal met 7 af naar 408. Door gemeentelijke herindelingen in de provincie Fryslân telt Nederland per 1 januari 2014 nog 403 gemeenten.

Voor 2015 en 2016 zijn diverse herindelingen in voorbereiding. Bij de herindelingen per 1 januari 2015 zijn in totaal 16 gemeenten betrokken waardoor het aantal gemeenten met 10 zal afnemen tot 393. Deze wetsvoorstellen zijn inmiddels door de Eerste en Tweede Kamer aangenomen. Daarnaast heeft de ministerraad ingestemd met twee nieuwe herindelingen per 1 januari 2016. Indien de Staten-Generaal instemt met deze voorstellen zal het totaal aantal gemeenten dalen tot 390. De verwachting is dat in de jaren daarna het aantal gemeenten verder zal dalen.

2.1.2 Beleidskader herindeling

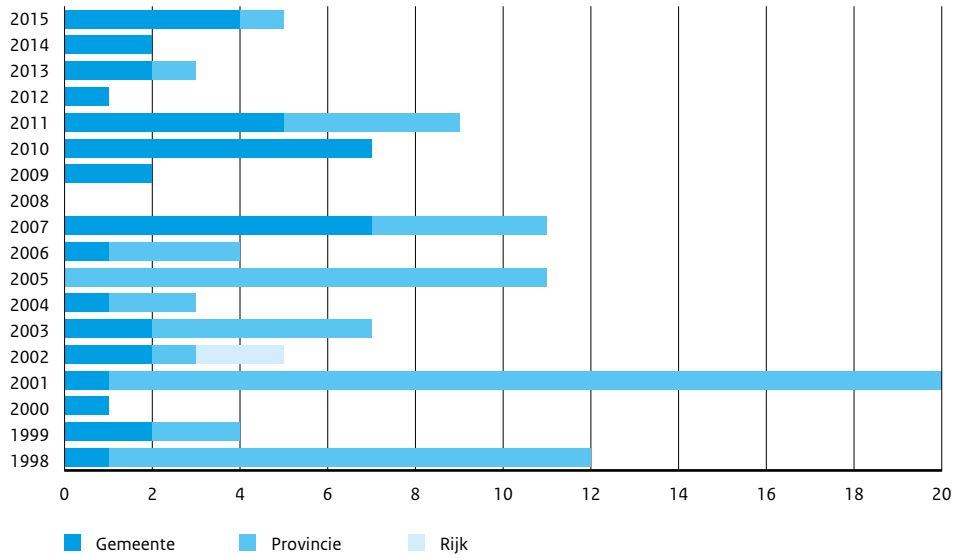
Het kabinet heeft een beleidskader gemeentelijke herindeling ontwikkeld waarin weergegeven wordt hoe gemeentelijke herindelingen worden beoordeeld en getoetst. Iedere gemeentelijke herindeling is uniek, en per geval is er een afweging nodig op basis van de lokale en regionale omstandigheden, ontwikkelingen en context. Het kabinet zal deze afweging in ieder geval toetsen aan de volgende 5 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 dienen te 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. Met het beleidskader denkt het kabinet gemeenten en provincies goed te kunnen faciliteren in hun rol bij gemeentelijke herindelingen. Het meest recente beleidskader (mei 2013) is van toepassing voor herindelingen vanaf 1 januari 2016.

Het uitgangspunt dat gemeentelijke herindelingen van onderop tot stand behoren te komen heeft weinig effect gehad op het aantal gemeenten dat bij een herindeling is betrokken. In paragraaf 2.1.1 is reeds aangegeven dat de daling van het aantal gemeenten per decennium redelijk stabiel is. Er zijn wel verschuivingen waar te nemen wanneer er gekeken wordt naar de initiatiefnemer van de herindeling.

Figuur 1 Initiatiefnemers bij gemeentelijke herindeling



Bron: CBS, ministerie van BZK.

In de periode 1998-2011 komen twee op de drie herindelingen tot stand op initiatief van de gemeente. De laatste jaren zijn echter, in lijn met de gedachtelijn van het beleidskader, steeds vaker de gemeenten zelf initiatiefnemer van de herindeling. In 2013 hebben er twee herindelingen van onderop plaatsgevonden en is één herindeling geïnitieerd door de provincie. Van de zes (geplande) herindelingen per 2014 en 2015 is slechts één herindeling op initiatief van de provincie in gang gezet.

Herindeling in de praktijk

Het vraagstuk van de gemeentelijke herindeling is bijna even oud als het ontstaan van de gemeenten zelf. Bij het aanvaarden van de Gemeentewet in 1851 telde Nederland 1209 gemeenten. In 2014 is dat aantal met tweederde teruggebracht naar 403 gemeenten.

Er zijn verschillende redenen om tot herindeling te komen. Het versterken van de bestuurskracht is de voornaamste in de afgelopen decennia.

In de afgelopen twintig jaar is het aantal gemeenten met 36,6% gedaald. 158 gemeentelijke herindelingen liggen hieraan ten grondslag, waarbij de meeste herindelingen tussen 1994 en 2004 hebben plaatsgevonden: 108.

In veel gevallen gaat het om fusies waarbij twee of meerdere gemeenten zowel bestuurlijk als territoriaal één gemeente worden, al dan niet onder een nieuwe gemeentenaam. In 45 gevallen is er een nieuwe gemeentenaam gekozen die niet terug te voeren is op de naam van één van de oude gemeenten. De per 1 januari 2014 ontstane gemeente De Friese Meren (fusie van de Friese gemeenten Gaasterlân-Sleat, Lemsterland en Skasterlân) is hier een mooi voorbeeld van. Een gemeente kan ook opgesplitst worden. Zo behoren onderdelen van de per 1 januari 2014 opgeheven gemeente Boarnsterhim nu tot de gemeenten Leeuwarden, Heerenveen, De Friese Meren en Súdwest-Fryslân.

Wanneer men het aantal herindelingen beziet per provincie, dan blijkt dat deze het meest in Noord-Brabant zijn voorgekomen (41 herindelingen van 1994 tot 2014). Dit is voornamelijk te danken aan een herindeling in deze provincie in 1997, waarbij 27 nieuwe gemeenten werden gevormd. Wanneer men alleen kijkt naar het aantal herindelingen dat na de eeuwwisseling plaats heeft gevonden, blijkt dat de gemeenten in Zuid-Holland en Overijssel het vaakst opnieuw zijn ingedeeld. Sinds het jaar 2000 hebben zich zowel in Zuid-Holland als in Overijssel 17 herindelingen voorgedaan. De minst heringedeelde provincies zijn de provincies Groningen (1 herindeling) en de provincie Flevoland (0 herindelingen).



Bronnen:

Het ministerie van BZK en CBS.

Derksen & Schaap, *Lokaal bestuur*, Dordrecht 2007, pagina 214.

Postma, *Leren van gemeentelijke herindeling*, Rotterdam 2002, pagina 62.

2.1.3 Inwoneraantallen

In tabel 1 was al te zien dat het gemiddelde aantal inwoners per gemeente als gevolg van het dalende aantal gemeenten en de groei van de bevolking sterk is gestegen. In 1900 was de gemiddelde gemeentegrootte 4.553 inwoners. In 1960 woonden gemiddeld genomen al 11.486 mensen in een gemeente. Op 1 januari 2014 was dit aantal toegenomen tot 41.760.

Tabel 2 Aantal gemeenten per grootteklasse

Aantal inwoners (per 1 januari)	2010		2011		2012		2013		2014	
Minder dan 5 000 inwoners	6	1,4%	6	1,4%	6	1,4%	6	1,5%	6	1,5%
5 000 tot 20 000 inwoners	165	38,3%	150	35,9%	146	35,2%	136	33,3%	131	32,5%
20 000 tot 50 000 inwoners	191	44,3%	191	45,7%	190	45,8%	193	47,3%	192	47,6%
50 000 tot 100 000 inwoners	43	10,0%	46	11,0%	47	11,3%	46	11,3%	44	11,0%
100 000 of meer inwoners	26	6,0%	25	6,0%	26	6,3%	27	6,6%	30	7,4%
Totaal	431	100%	418	100%	415	100%	408	100%	403	100%

Bron: CBS.

Het aantal kleine gemeenten is met de jaren dan ook afgenomen. In 1900 had 81,9% van de gemeenten minder dan 5.000 inwoners. In 1960 was dit reeds teruggelopen tot 55,9% en in 2012 zijn er nauwelijks nog gemeenten met die omvang in Nederland te vinden. Bijna de helft van de Nederlandse bevolking woont inmiddels in gemeenten tussen de 20.000 en 50.000 inwoners.

De spreiding van de inwoners van Nederland is in vergelijking met 1900 ook sterk veranderd. In 1900 woonden er 1.137.000 inwoners in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Dat was 22% van de toenmalige bevolking. In 1960 woonden 2.459.750 inwoners in de G4, dat was 21,5% van de toenmalige bevolking. In de jaren daarna neemt het aandeel van de Nederlandse bevolking dat woont in de vier grootste steden van Nederland steeds verder af. Het percentage lijkt zich te stabiliseren: op 1 januari 2014 woonde 13,5% van de Nederlandse bevolking in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag of Utrecht, terwijl dit op 1 januari 2012 13,3% was.

2.1.4 Bevolkingstransitie

In de komende jaren zullen delen van Nederland met groei en andere delen met krimp te maken krijgen. De omslag naar krimp concentreert zich in een paar regio's (o.a. Groningen, Zeeland, Limburg). Juist in deze gebieden zal de omslag effect hebben op de woningmarkt, onderwijs, voorzieningenniveau, arbeidsmarkt, zorg en bereikbaarheid.

In ruim een kwart van de Nederlandse gemeenten daalt het aantal inwoners tot 2040 met meer dan 2,5% ofwel een kwart miljoen inwoners. Voor de periode 2008-2025 wordt verwacht dat de groei van het aantal huishoudens nog door zal gaan van 7,2 miljoen naar 8,1 miljoen bij een bevolkingstoename van 16,4 naar 17,2 miljoen. Hierna zal het totale aantal inwoners in heel Nederland daadwerkelijk gaan dalen.

Onder invloed van een afnemend kindertal neemt het groeitempo van de gehele Nederlandse bevolking af. Een dalend kindertal betekent veroudering van de bevolking waarbij de hogere levensverwachting nog zorgt voor versterking en vergrijzing. Na 2025 zal naar verwachting het totale aantal inwoners in heel Nederland gaan dalen.

Er zijn in Nederland gebieden gedefinieerd die zich onderscheiden in zogenoemde "Topkrimpgebieden" en "Anticipergebieden". Dit zijn gebieden waar substantiele en structurele bevolkingsdaling al duidelijk is en

gebieden waar in de toekomst sprake zal zijn van bevolkingsdaling. Figuur 2 geeft de geografische afbakening van de krimp- en anticipeergebieden aan.¹

In de periode tot 2040 is er vooral in de regio's parkstad Limburg, Noord-Oost Groningen en Zeeuws-Vlaanderen sprake van bevolkingsdaling. Naar verwachting is de krimp in deze drie topkrimpregio's rond 2015 tot ruim 150.000 inwoners opgelopen. De daling is in alle bovengenoemde regio's structureel tot 2040. In de periode tot 2040 daalt het aantal leerlingen in de topkrimpregio's en anticipeerregio's met respectievelijk 12% en 20%. De beroepsbevolking neemt in de regio's in dezelfde periode af met 20%, respectievelijk 30%. De toename van 65+ ers in die gebieden stijgt tot 2040 spectaculair namelijk met bijna 50%, respectievelijk 70%.²

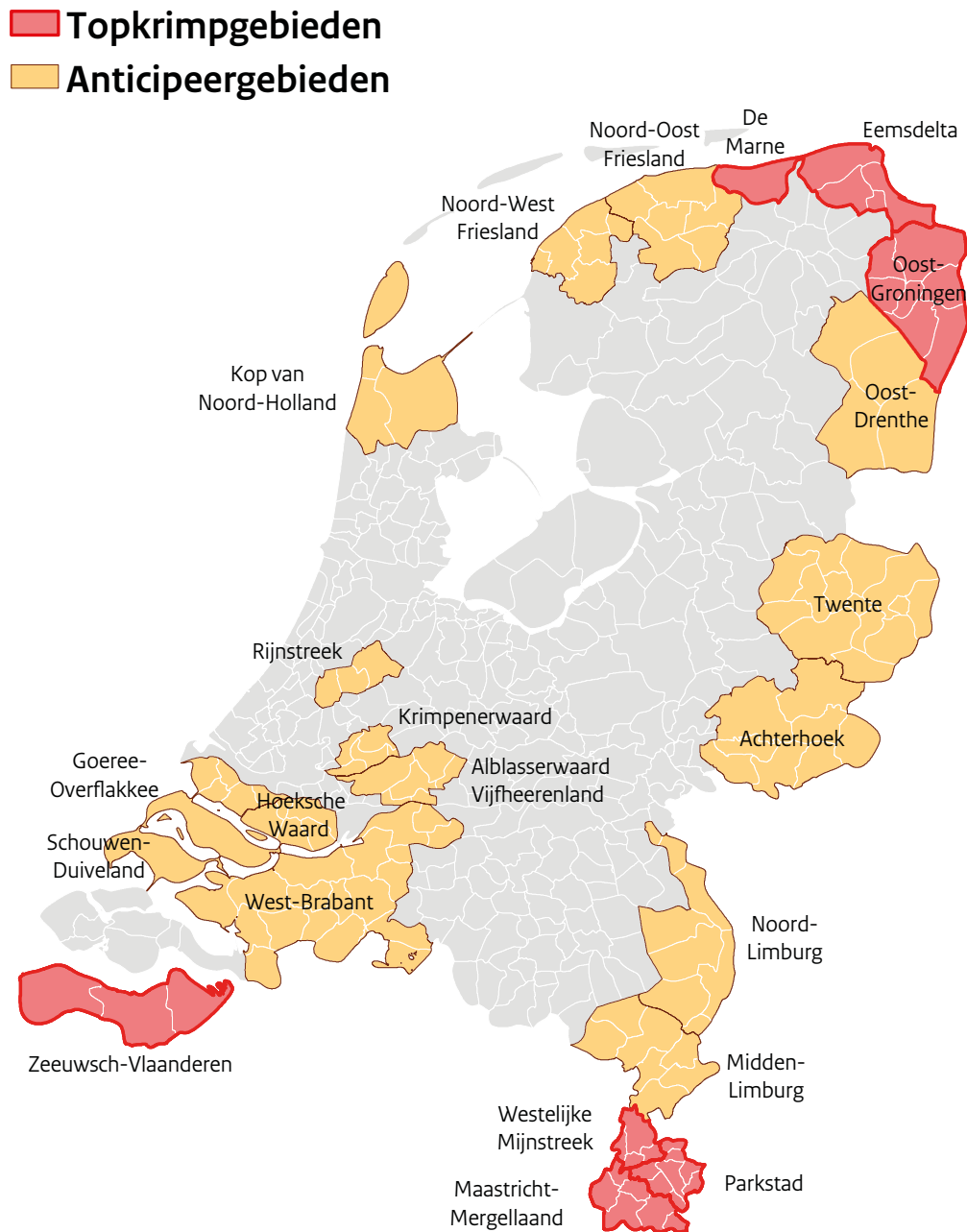
Krimp heeft effecten op diverse terreinen en om die reden is er in de loop van de tijd meer aandacht gekomen voor "demografische transitie" in plaats van het beperktere begrip "krimp". Krimp brengt meervoudige demografische veranderingen met zich mee. Niet enkel neemt de bevolking en het aantal huishoudens af, daar komt bij dat het aantal leerlingen flink daalt, de beroepsbevolking in snel tempo afneemt en het aandeel 65+ers en 75+ers fors stijgt.

Structurele krimp op regionale schaal zal, in combinatie met ontgroening en vergrijzing, gevolgen hebben voor terreinen als wonen, ruimte, onderwijs, zorg- en welzijnsvoorzieningen en werk. De samenstelling van de bevolking verandert en daarmee ook de wensen en behoeften van burgers. Ontwikkelingen als ontgroening en vergrijzing zorgen voor een andere dynamiek in de regio. Het gaat er in deze regio's om de gevolgen van de transitie aan te pakken, de ongewenste effecten te beperken en kwaliteit aan het gebied toe te voegen. Het streven is het gebied op duurzame wijze te blijven ontwikkelen. Het Rijk faciliteert daartoe.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31757, nr. 31.

² ABF Research, Actuele demografische ontwikkelingen en verwachtingen, Delft, 2013.

Figuur 2 Topkrimp en anticipeergebieden



Bron: ABF Research, 2013.

2.2 Gemeenten en hun bestuurders

Gemeentebesturen worden gevormd door raadsleden, wethouders en burgemeesters. De 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 en geen onderwerpen in de raad kan inbrengen.

De taken, bevoegdheden en rolverdeling van de gemeentelijke bestuurders is geregeld in de Gemeentewet en in de Wet dualisering gemeentebestuur. Deze paragraaf beschrijft de stand van zaken en de ontwikkelingen met betrekking tot deze groepen bestuurders.

2.2.1 Raadsleden

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

Aantal raadsleden

Het aantal raadsleden hangt af van het aantal inwoners van een gemeente. In de Gemeentewet is bepaald hoeveel raadsleden een gemeente mag hebben op basis van de inwoneraantallen. 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 worden. Zo kan een raadslid van een grote gemeente meer dan 13 keer zoveel mensen vertegenwoordigen als een raadslid van een kleine gemeente.

Tabel 3 Aantallen raadsleden

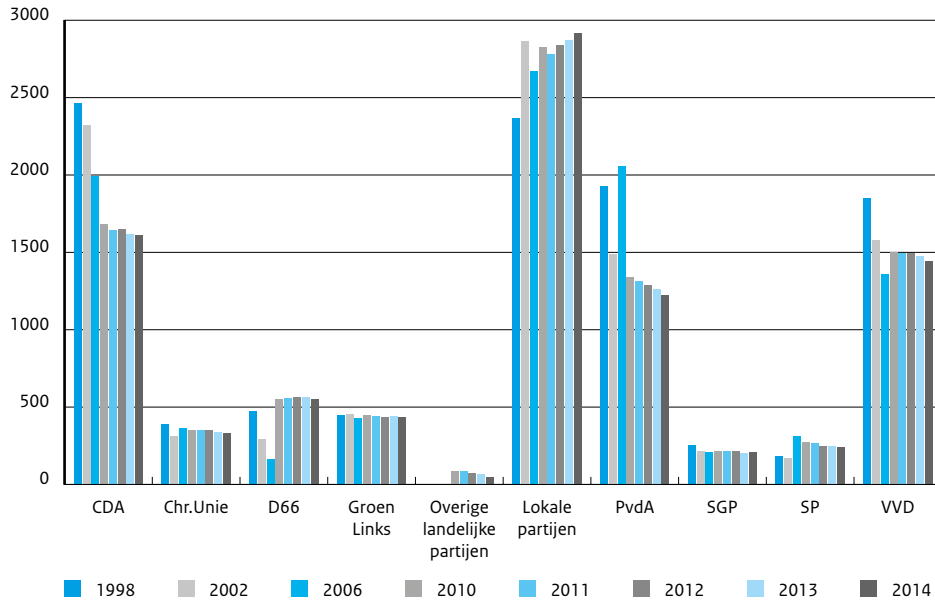
Inwonertal	Aantal raadsleden	Aantal burgers per raadslid	Jaar	Formeel aantal *
< 3.000	9	<333	1998	10.384
3.001-6.000	11	272-545	2002	9.972
6.001-10.000	13	461-769	2006	9.610
10.001-15.000	15	666-1.000	2010	9.375
15.001-20.000	17	882-1.176	2014	9.077
20.001-25.000	19	1.052-1.315		
25.001-30.000	21	1.190-1.428		
30.001-35.000	23	1.304-1.521		
35.001-40.000	25	1.400-1.600	Jaar	Feitelijk aantal **
40.001-45.000	27	1.481-1.666	1998	10.349
45.001-50.000	29	1.551-1.724	2002	9.952
50.001-60.000	31	1.612-1.935	2006	9.562
60.001-70.000	33	1.818-2.121	2010	9.289
70.001-80.000	35	2.000-2.285	2011	9.168
80.001-100.000	37	2.162-2.702	2012	9.175
100.001-200.000	39	2.564-5.128	2013	9.087
>200.000	45	>4.444	2014	9.018

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

** Dit cijfer is op diverse momenten in het jaar vastgesteld. Als gevolg van vacatures is het mogelijk dat de cijfers gedurende een jaar fluctueren. De cijfers wijken iets af van de cijfers in de vorige Staat van Bestuur omdat er andere bronnen met verschillende meetmomenten zijn gebruikt.

Bronnen: Gemeentewet en eigen berekening ministerie van BZK op basis van gegevens van Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC, 2014.

De algemene trend is dat het totale aantal raadsleden daalt als gevolg van gemeentelijke herindelingen. Sinds 1998 is het formele aantal raadsleden gedaald van 10.384 naar 9077 in 2014. Dit komt neer op een daling van ongeveer 12,5%. Het feitelijke aantal raadsleden ligt steeds iets onder het maximale, formele aantal. In 2014 zijn er feitelijk 9018 raadsleden.

Figuur 3 Aantal raadsleden naar politieke partij

Voor de cijfers en percentages in deze en de komende tabellen en grafieken in de periode 1998 tot en met 2014 geldt dat de gegevens van 1998-2010 afkomstig zijn van Stichting Decentraalbestuur.nl en de cijfers van 2011 tot en met 2014 afkomstig zijn van BMC. In sommige gevallen heeft het ministerie van BZK dit materiaal bewerkt tot één geheel.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC, 2014; bewerkt door het ministerie van BZK.

Leeftijd van raadsleden

De gemiddelde leeftijd van raadsleden is tussen 1998 en 2014 gestegen van 49,2 naar 55 jaar. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met het feit dat de raad als geheel elk zittingsjaar gemiddeld één jaar ouder wordt. In een volledige raadsperiode is het daarom vanzelfsprekend dat de gemiddelde leeftijd aan het einde ten minste 3 jaar hoger ligt en dat de gemiddelde leeftijd weer daalt na verkiezingen. Onderstaande tabel is gebaseerd op gegevens van vóór de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014. Naar verwachting daalt de gemiddelde leeftijd van raadsleden dus weer.

Tabel 4 Gemiddelde leeftijd raadsleden naar gemeentegrootte

	1998	2002	2006	2010	2011	2012	2013	2014
0 – 9.999 inwoners	49,9	50,9	56,5	54,5	55,2	55,2	56,1	57,7
10.000 – 19.999 inwoners	50,0	51,5	52,7	53,4	54,1	54,5	55,4	56,4
20.000 – 49.999 inwoners	49,4	51,3	51,9	52,1	53,1	54,0	55,0	55,9
50.000 – 99.999 inwoners	48,3	50,6	50,7	50,0	51,0	52,0	52,8	53,6
100.000 inwoners of meer	46,0	47,4	47,3	46,5	47,2	48,2	49,4	50,5
Totaal	49,2	50,9	51,9	51,5	52,3	53,1	54,1	55,0

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC, 2014; bewerkt door het ministerie van BZK.

De tabel wijst uit dat hoe groter de gemeente is, hoe lager de gemiddelde leeftijd van de raadsleden is. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is te vinden in de bevolkingssamenstelling van de grotere gemeenten; de gemiddelde leeftijd van bewoners van grotere gemeenten is lager dan die van bewoners in kleinere gemeenten. In grotere steden (100.000 +) ligt de gemiddelde leeftijd van raadsleden in 2014 bijna 5 jaar lager dan het landelijke gemiddelde.

De gemiddelde leeftijd van raadsleden stijgt over de gehele linie in de periode 1998-2014. Er doen zich echter weinig verschillen voor tussen de leeftijd van de raadsleden naar politieke partij of naar gemeente.

Achtergrond van de raadsleden

Verhouding man/vrouw

Het heeft na de invoering van het kiesrecht voor vrouwen in 1919 lang geduurd voordat het percentage vrouwen in de gemeenteraad boven de 5% uitkomt. In 1962 is nog maar 4,3% van de raadsleden vrouw. Daarna neemt het aandeel van vrouwelijke gemeenteraadsleden relatief snel toe, waarbij het percentage tussen 1970 en 1990 van 7,2% naar 21,6% stijgt. Na 1990 vlakt de stijging af en tussen 1994 en 1998 is er zelfs sprake van een lichte daling van het percentage vrouwelijke raadsleden.

Uit tabel 5 komt naar voren dat sinds 1998 het percentage vrouwelijke raadsleden toeneemt van 23% in 1998 tot 27% in 2010. Dit percentage wordt ook in 2011, 2012 en 2014 bereikt. Uit de tabel volgt dat naarmate de gemeente groter is, er ook meer vrouwen in de gemeenteraad zitten.

Tabel 5 Aandeel vrouwelijke raadsleden naar gemeentegrootte

	1998	2002	2006	2010	2011	2012	2013	2014
0 – 9.999 inwoners	21%	20%	20%	22%	23%	23%	25%	25%
10.000 – 19.999 inwoners	20%	22%	24%	24%	24%	25%	25%	25%
20.000 – 49.999 inwoners	23%	23%	26%	26%	26%	26%	25%	26%
50.000 – 99.999 inwoners	26%	27%	28%	28%	28%	28%	28%	28%
100.000 inwoners of meer	29%	29%	34%	34%	34%	33%	32%	33%
Totaal	23%	24%	26%	27%	27%	27%	26%	27%

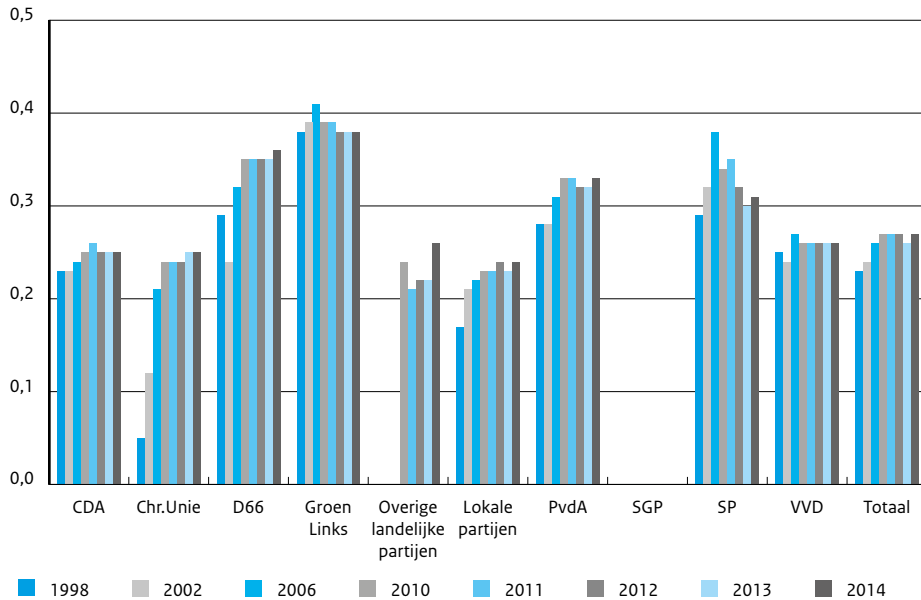
De cijfers die in deze tabel bij 2010 staan kunnen afwijken van de cijfers die zijn opgenomen in de vorige edities van de Staat van het Bestuur. Dit is mogelijk doordat bij de editie van 2010 de cijfers voor "slechts" 80% van alle bestuurders bekend waren tijdens het meetmoment i.v.m. de nasleep en coalitievorming na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC, 2014; bewerkt door het ministerie van BZK.

De trend die uit de tabel naar voren komt doet zich overigens voor in gemeenten in alle provincies, waarbij de kanttekening gemaakt moet worden dat het percentage vrouwelijke raadsleden in de provincie Limburg achterblijft ten opzichte van het percentage in de overige provincies.

Figuur 4 laat zien dat het aandeel vrouwelijke raadsleden sterk verschilt per politieke partij. GroenLinks en D66 kennen het grootste percentage vrouwelijke raadsleden, gevolgd door de PvdA en de SP. In 2014 is 38% van de raadsleden van GroenLinks vrouwelijk en bij D66 is dat 36%.

Figuur 4 Aandeel vrouwelijke raadsleden naar politieke partij

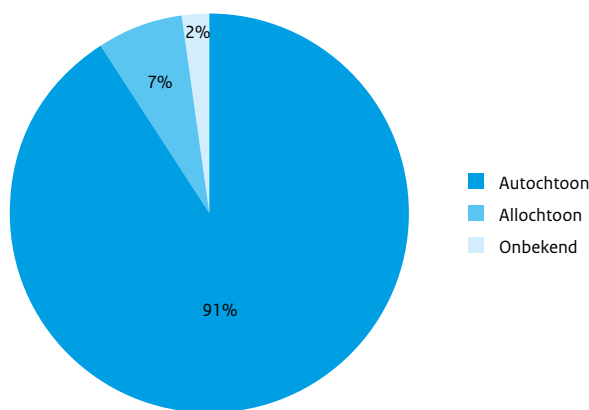


Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC, 2014; bewerkt door het ministerie van BZK.

Herkomst van raadsleden

Bij herkomst wordt gekeken naar waar de raadsleden van origine vandaan komen. Het gaat hierbij in eerste instantie om de vraag waar de ouders van de raadsleden geboren zijn.³ Uit de cijfers blijkt dat van alle Nederlandse raadsleden 91% autochtoon is. 7% van de raadsleden is allochtoon en van 2% is het onbekend.

Figuur 5 Herkomst raadsleden



In totaal 2221 raadsleden hebben de enquête ingevuld waarin vragen over herkomst gesteld zijn. Dit is bij benadering 25% van alle raadsleden die actief zijn in Nederland. Het is niet uit te sluiten dat de cijfers een vertekend beeld geven, daar het mogelijk is dat juist raadsleden van allochtone herkomst deze vragen niet hebben willen beantwoorden.

Bron: BMC, 2014.

³ De definitie die hier – en bij de andere onderdelen over herkomst – gebruikt wordt is de volgende: *Autochtonen* zijn mensen van wie beide ouders in Nederland zijn geboren, ongeacht het geboorteland van de persoon zelf. *Allochtonen* zijn mensen van wie tenminste één van de ouders niet in Nederland is geboren. De groep allochtonen is onderverdeeld in *westerse* en *niet-westerse* landen. Tot de categorie *niet-westers* behoren allochtonen uit alle landen buiten Europa, Noord-Amerika, Australië en Nieuw-Zeeland. Bij de *niet-westerse* allochtonen zijn de mensen met een Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse/Arubaanse etniciteit apart onderscheiden.

In de gehanteerde definitie voor autochtone en allochtone mensen wordt geen rekening gehouden met het geboorteland van de persoon in kwestie. Toch levert dit relevante informatie op. Als je alleen naar het geboorteland van de raadsleden kijkt, dan is 96,1% van de raadsleden in Nederland geboren. Ongeveer 3,5% is niet in Nederland geboren, waarvan minder dan 2% in een niet-westers land.

Tabel 6 Geboorteland raadsleden en ouders van raadsleden

Land	Het geboorteland van het raadslid		Geboorteland vader		Geboorteland moeder	
	Aantallen	Percentage	Aantallen	Percentage	Aantallen	Percentage
Nederland	2135	96,1%	2102	94,6%	2080	95%
Suriname	10	0,5%	8	0,4%	8	0,4%
Vm. Ned. Antillen of Aruba	5	0,2%	1	0,0%	1	0,0%
Turkije	11	0,5%	15	0,7%	15	0,7%
Marokko	2	0,1%	3	0,1%	3	0,1%
Europa (incl. vm Sovjetrep.)	22	0,1%	32	1,4%	44	0,2%
Noord-Amerika, Indonesië, Japan of Oceanië	10	0,5%	19	0,9%	21	0,9%
Anders	14	0,6%	10	0,5%	17	0,8%
Totaal	2209	99,5%	2189	98,6%	2189	98,6%
Onbekend	12	0,5%	32	1,4%	32	1,4%
Totaal	2221	100%	2221	100%	2221	100%

Bron: BMC, 2014; bewerkt door het ministerie van BZK.

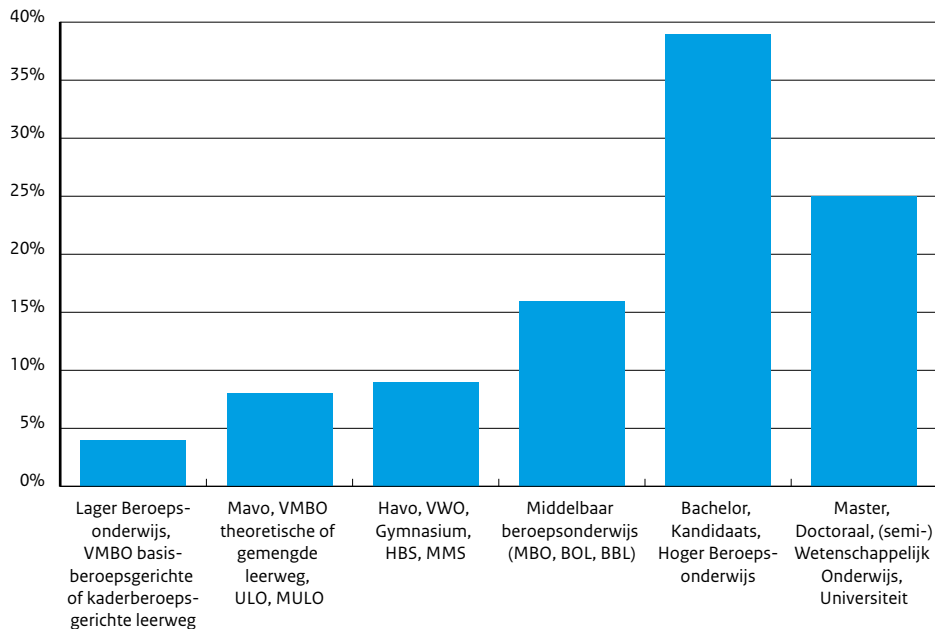
Opleidingsniveau van raadsleden

De meeste raadsleden hebben een bachelor, kandidaatsexamen of hoger beroepsonderwijs afgerond.⁴ Iets meer dan een kwart heeft een akte, getuigschrift of diploma behaald aan de universiteit.

Uit figuur 6 blijkt dat het merendeel van de raadsleden een HBO-opleiding afgerond heeft (38,6%), gevolgd door 24,6% die universitair geschoold is. Slechts 3,8% van de raadsleden heeft als hoogste opleiding Lager Beroepsonderwijs of VMBO genoten.

⁴ Onder afgerond wordt verstaan: laatst behaalde akte, getuigschrift of diploma na een opleiding van tenminste 2 jaar.

Figuur 6 Opleidingsniveau raadsleden



Bron: BMC, 2014.

Betaald werk / arbeidsverleden raadsleden

Het zijn van gemeenteraadslid is een “nevenfunctie”. Ruim tweederde van alle raadsleden (68,9%) verricht, naast zijn of haar raadswerkzaamheden, ook betaald werk. 31,9% verricht geen betaald werk (meer). Het merendeel van de werkende raadsleden is werkzaam in het particuliere bedrijfsleven (18,1%) en als zelfstandig ondernemer (21,7%). Een combinatie van het raadslidmaatschap met een baan bij de overheid komt in 15,6% van de gevallen voor.

Tabel 7 Betaald werk raadsleden

Werk tijdens raadslidmaatschap	aantal	percentage
Zelfstandige	483	21,7%
Rijksoverheid, provincie, gemeente, samenwerkingsverband, semi-overheid	346	15,6%
Onderwijs	138	6,2%
Gezondheidszorg	97	4,4%
Maatschappelijke organisatie	75	3,4%
Particulier bedrijfsleven	402	18,1%
Geen werk	709	31,9%
Totaal	2221	100%

In totaal hebben 2221 raadsleden antwoord gegeven op de onderzoeksvraag over betaald werk naast het raadslidmaatschap. Dat is bij benadering 25% van alle raadsleden.

Bron: BMC, 2014.

2.2.2 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 de laatste jaren gedaald. In 1998 waren er nog 1.726 wethouders, dit aantal is in de loop van de jaren gestaag teruggelopen naar 1396 in 2014.

Tabel 8 Aantallen wethouders

Inwonertal	Voltijders **	Met deeltijders ***		Jaar	Max. aantal voltijders formeel****
	Aantal FTE	Aantal	Omvang FTE		
< 3.000	2	2	2	1998	2.100
3.001-6.000	2	3	2,2	2002	1.998
6.001-10.000	3	3	3	2006	1.923
10.001-15.000	3	4	3,3	2010	1.873
15.001-20.000	3	4	3,3	2014	1.815
20.001-25.000	4	5	4,4		
25.001-30.000	4	5	4,4		
30.001-35.000	5	6	5,5		
35.001-40.000	5	6	5,5		
40.001-45.000	5	7	5,5	1998	1.726
45.001-50.000	6	7	6,6	2002	1.687
50.001-60.000	6	8	6,6	2006	1.561
60.001-70.000	7	8	7,7	2010	1.494
70.001-80.000	7	9	7,7	2011	1.464
80.001-100.000	7	9	7,7	2012	1.455
100.001-200.000	8	10	8,8	2013	1.416
>200.000	9	11	9,9	2014	1.396

* Bij het aantal wethouders betreft het personen en niet het aantal FTE.

** Voor iedere gemeente is, ongeacht de grootte, het verplicht minimaal 2 wethouders aan te stellen.

*** In het geval van het gebruik van deeltijders bedraagt het aantal wethouders ten hoogste 25% van het aantal raadsleden, met dien verstande dat de tijdsbestedingnorm van de wethouders gezamenlijk ten hoogste 10% meer bedraagt dan de tijdsbestedingnorm zou hebben bedragen indien er geen deeltijders zouden zijn geweest.

**** Dit betreft het formele maximale aantal voltijds wethouders per 1 januari van het betreffende verkiezingsjaar.

Bron: Gemeentewet, Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC, 2014; bewerkt door het ministerie van BZK.

De daling van het aantal wethouders komt niet over de gehele linie voor. Als gevolg van de herindelingen is het aantal wethouders in gemeenten tot 10.000 inwoners met meer dan tweederde afgenomen. Een deel van deze wethouders komt echter terug in de nieuw gevormde grotere gemeenten. Zo laat tabel 9 zien dat het aantal wethouders in de gemeenten met 50.000-99.999 en in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners sinds 2010 is toegenomen, een daling in de categorie 50.000-99.999 in 2013 en 2014 daargelaten.

Tabel 9 Aantallen wethouders naar gemeentegrootte

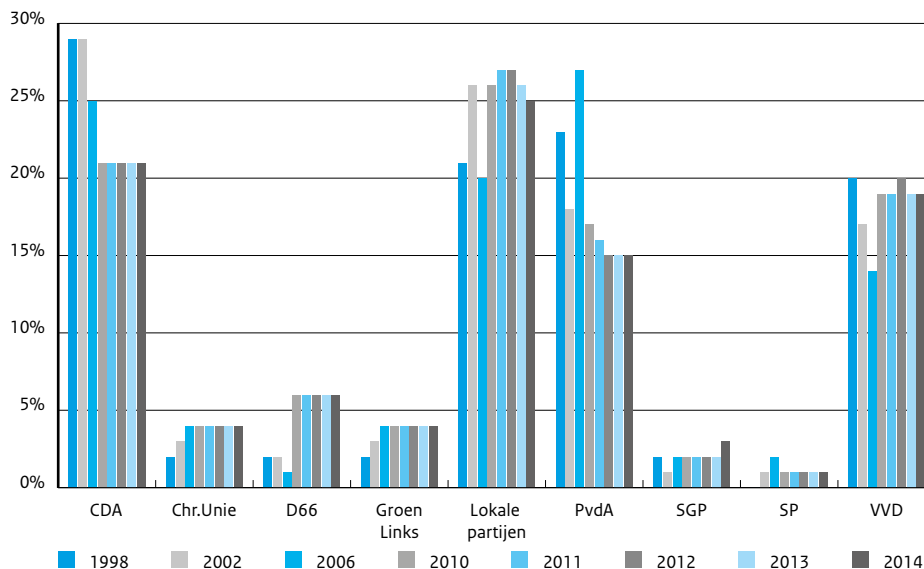
	1998	2002	2006	2010	2011	2012	2013	2014
0 – 9.999 inwoners	295	193	143	105	91	86	79	75
10.000 – 19.999 inwoners	521	488	423	369	345	327	300	291
20.000 – 49.999 inwoners	602	666	665	682	684	681	673	666
50.000 – 99.999 inwoners	154	185	184	196	202	217	208	205
100.000 inwoners of meer	154	155	146	142	142	144	156	159
Totaal	1726	1687	1561	1494	1464	1455	1416	1396

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC; bewerkt door het ministerie van BZK.

Wethouders naar politieke partij

De laatste jaren doen zich weinig verschuivingen voor in het aandeel wethouders naar politieke partij. Het aandeel wethouders is bij CDA, ChristenUnie, D66, GroenLinks, PvdA en de SP in de periode 2012-2014 gelijk gebleven, terwijl er bij de lokale partijen en de VVD sprake is van een lichte daling. Daarbij wordt opgemerkt dat wijzigingen als gevolg van de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 hier niet zijn meegenomen (zie hiervoor hoofdstuk 9).

Figuur 7 Aandeel wethouders naar politieke partij



Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC, 2014; bewerkt door het ministerie van BZK.

Als er naar de periode 1998-2014 gekeken wordt, dan valt op dat de grootste veranderingen in de verdeling van de wethouders over de politieke partijen vooral optreden na de gemeenteraadsverkiezingen. Een politieke partij die een goed verkiezingsresultaat behaalt, zal doorgaans ook meer wethouders leveren.

Het aandeel wethouders van het CDA is na de verkiezingen van 2002, van 2006 en van 2010 gedaald. In 2006 leverden de raadsverkiezingen de PvdA een grote winst op. Hierdoor werd de PvdA de grootste leverancier van wethouders in dat jaar. Na de verkiezingen van 2010 is het aantal PvdA-wethouders weer flink gedaald. De lokale politieke partijen nemen altijd een groot deel van het aantal beschikbare wethoudersposities in. Vanaf 2010 zijn de lokale partijen de grootste leverancier van wethouders.

Leeftijd van wethouders

Aan het eind van een zittingsjaar is de gemiddelde leeftijd van de wethouders logischerwijs hoger dan aan het begin. Na verkiezingen treedt er doorgaans, net als bij de raadsleden, "verjonging" op. Wethouders zijn gemiddeld genomen ouder in kleinere gemeenten dan in grotere. De gemiddelde leeftijd van wethouders naar politieke partij laat weinig verschillen zien.

Tabel 10 Gemiddelde leeftijd wethouders naar gemeentegrootte

	1998	2002	2006	2010	2011	2012	2013	2014
0 – 9.999 inwoners	51,7	53,0	54,2	57,0	57,2	57,6	58,0	58,2
10.000 – 19.999 inwoners	51,4	52,0	53,6	55,8	55,7	56,6	57,4	58,0
20.000 – 49.999 inwoners	50,9	50,1	52,8	53,1	53,9	54,7	55,6	56,8
50.000 – 99.999 inwoners	48,6	47,3	51,0	52,1	53,0	53,4	54,2	55,4
100.000 inwoners of meer	47,6	46,6	48,5	46,1	48,1	49,0	49,3	51,4
Totaal	50,7	51,8	52,6	53,4	53,9	54,6	55,4	56,5

Bron: BMC, 2014; bewerkt door het ministerie van BZK.

Tabel 11 Gemiddelde leeftijd wethouders naar politieke partij

	1998	2002	2006	2010	2011	2012	2013	2014
CDA	51,5	53,0	52,6	52,9	53,0	54,1	55,3	56,3
ChristenUnie	50,9	50,6	51,9	53,2	53,5	53,7	53,5	55,9
D66	46,7	49,4	47,1	52,2	53,3	53,1	53,7	54,2
GroenLinks	44,9	47,4	48,9	51,0	52,4	52,8	53,1	54,9
Lokale partijen	51,1	51,7	52,8	54,2	54,9	55,3	56,5	57,9
PvdA	49,4	51,0	52,9	54,2	55,2	55,9	55,7	56,8
SGP	53,4	50,7	51,5	53,2	54,5	55,8	55,8	57,0
SP	45,0	48,2	53,9	51,2	52,2	49,9	50,9	51,7
VVD	51,6	52,1	53,2	52,8	52,9	54,1	55,0	55,7
Totaal	50,7	51,8	52,6	53,4	53,9	54,6	55,4	56,5

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC, 2014; bewerkt door het ministerie van BZK.

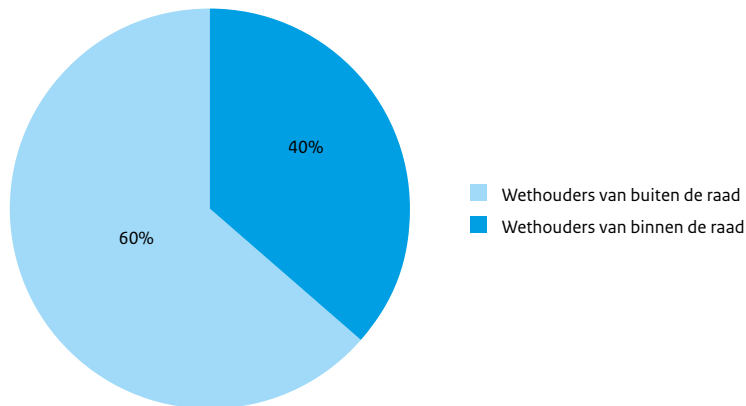
Voor alle politieke partijen geldt dat de gemiddelde leeftijd van de wethouders in de analyseperiode gestegen is. De gemiddelde leeftijd van wethouders van de SP is over de gehele periode het laagste van alle partijen.

Wethouders 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 2014 is het aandeel wethouders van buiten de raad sterk doorgroeid naar maar liefst 40%. Dit percentage was in 2010 “slechts” 27,3%. In het geval van tussentijdse vervanging van wethouders wordt er vaker gekozen wordt voor een wethouder van buiten de raad.

Figuur 8 Aandeel wethouders van binnen of buiten de raad



Het aantal wethouders dat hierover uitsluitel heeft gegeven, bedroeg 597. Dat is bijna 43% van het totaal aantal wethouders.

Bron: BMC, 2014.

De wethouder van buiten de raad komt het vaakst voor bij de kleinste (48%) en grootste (46%) gemeentegrootte. In alle categorieën daartussen ontlopen de percentages elkaar niet veel (37% om 40%).

Tabel 12 Aandeel wethouders van binnen of buiten de raad naar gemeentegrootte

	Wethouder van binnen of buiten de raad in 2014			
	Van binnen de raad		Van buiten de raad	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
< 10.000 inw	17	52%	16	48%
10.000 – 20.000 inwoners	77	63%	46	37%
20.000 – 50.000 inwoners	185	60%	121	40%
50.000 – 100.000 inwoners	50	60%	33	40%
> 100.000 inwoners	28	54%	24	46%
Totaal	357	60%	240	40%

Bron: BMC, 2014.

Er zijn verschillen per politieke partij hoe vaak een wethouder van buiten de raad geïnstalleerd wordt. D66 (65%), ChristenUnie (52%) en GroenLinks (50%) benoemen het vaakst een wethouder van buiten de raad, terwijl de PvdA (31%) en de VVD (35%) dit veel minder vaak doen.

Tabel 13 Aandeel wethouders van binnen of buiten de raad naar politieke partij

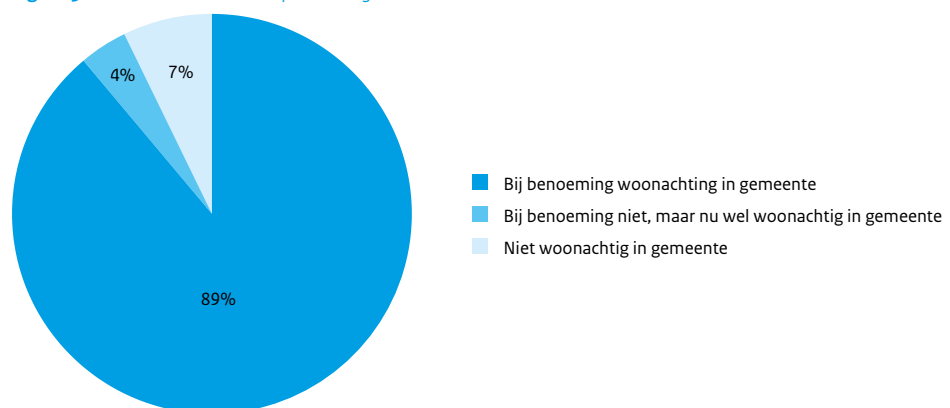
	Wethouder van binnen of buiten de raad in 2014			
	Van binnen de raad		Van buiten de raad	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Andere partij	1	8%	11	92%
CDA	79	57%	59	43%
ChristenUnie	11	48%	12	52%
D66	13	35%	24	65%
GroenLinks	8	50%	8	50%
Plaatselijke Partij	105	66%	55	34%
PvdA	58	69%	26	31%
SGP	8	53%	7	47%
SP	2	100%	0	0%
VVD	72	65%	38	35%
Totaal	357	60%	240	40%

Bron: BMC, 2014.

Wethouders van binnen of buiten de gemeente

Het blijkt dat 89% van de wethouders bij benoeming reeds in de betreffende gemeente woonachtig is. Van de 11% die dit niet is, verhuist 4% alsnog naar de gemeente waar de wethouder werkzaam is. 7% van de wethouders die niet in de gemeente woonachtig is ten tijde van de benoeming, is niet alsnog verhuisd naar die gemeente. De grootte van de gemeente lijkt weinig invloed te hebben op de percentages van wethouders van binnen en buiten de gemeente.

Figuur 9 Wethouders van binnen of buiten de gemeente



Bron: BMC, 2014.

Verhouding man/vrouw

Het aandeel vrouwelijke wethouders varieert en ligt in de periode 2006 en 2014 tussen de 18 en 20 procent.

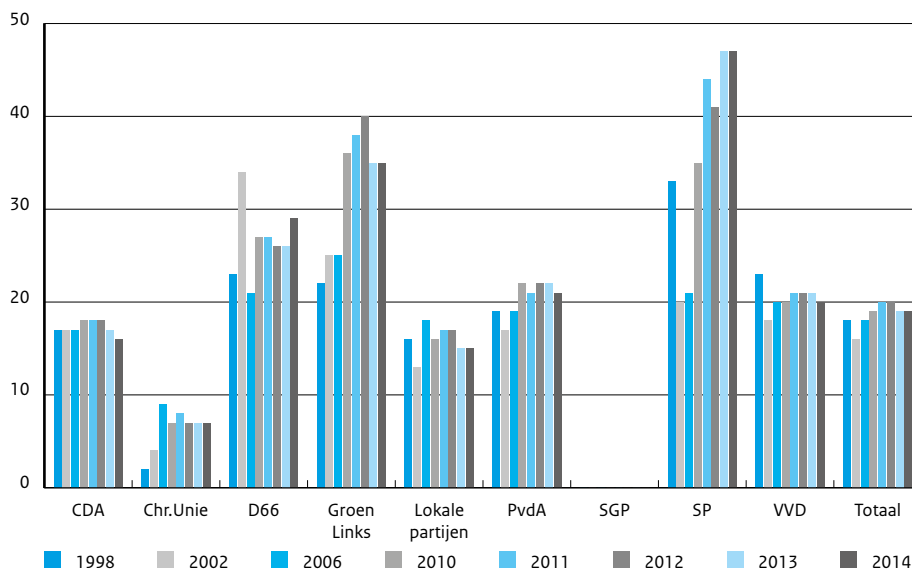
Tabel 14 Aandeel vrouwelijke wethouders naar gemeentegrootte

	1998	2002	2006	2010	2011	2012	2013	2014
0 – 9.999 inwoners	20%	17%	15%	22%	19%	16%	16%	19%
10.000 – 19.999 inwoners	14%	14%	20%	17%	17%	17%	18%	18%
20.000 – 49.999 inwoners	20%	16%	16%	18%	19%	19%	18%	17%
50.000 – 99.999 inwoners	13%	15%	18%	21%	22%	23%	23%	23%
100.000 inwoners of meer	24%	25%	22%	26%	27%	26%	23%	19%
Totaal	18%	16%	18%	19%	20%	20%	19%	19%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC, 2014; bewerkt door het ministerie van BZK.

Het aantal vrouwelijke wethouders varieert in alle klassen gemeentegrootte door de jaren heen. De grotere gemeenten (>50.000 inwoners) hebben doorgaans een aandeel vrouwelijke wethouders dat boven het landelijke gemiddelde ligt, maar zij hebben niet constant het hoogste aandeel van alle gemeenteklassen, zoals dat wel bij de raadsleden het geval is.

Figuur 10 Aandeel vrouwelijke wethouders naar politieke partij



Tot 2013 kende de SGP uit principiële overwegingen geen vrouwelijke wethouders. De gemeenteraadsverkiezing van 2014 hebben voorsnog niet geresulteerd in vrouwelijke wethouders van SGP huize.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC, 2014; bewerkt door het ministerie van BZK.

De verschillen tussen politieke partijen in het aandeel vrouwelijke wethouders zijn groot. SP, GroenLinks en D66 hebben de meeste vrouwelijke wethouders. In veel partijen is het aantal vrouwelijke wethouders in de periode 2006-2010 toegenomen. Alleen bij de SP en D66 heeft deze stijging zich in de periode 2011 en 2014 doorgezet. Hierbij moet wel aangetekend worden dat bij partijen met een klein aantal wethouders een nieuwe vrouwelijke wethouder groot effect heeft op het percentage. Uit figuur 10 komt verder naar voren dat het aandeel vrouwelijke wethouders bij de CDA, PvdA en VVD al jaren relatief stabiel is.

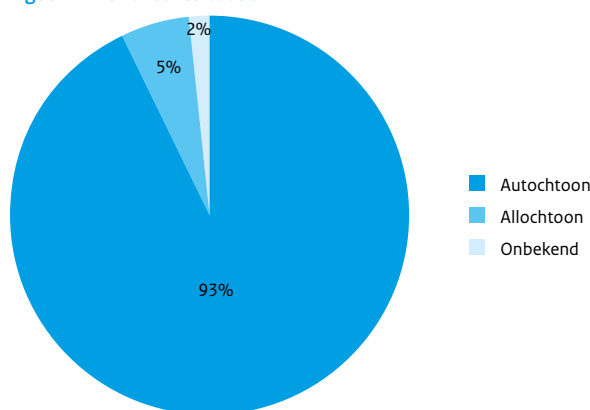
Het aandeel vrouwelijke wethouders naar regio schommelt in de periode 1998-2014, zonder dat daar een direct patroon uit af te leiden is of daar aanwijsbare redenen voor zijn. Het landelijk percentage blijft stabiel tussen de 18% en 20%, waarbij in 2013 en 2014 het percentage als gezegd 19% is.

Herkomst van de wethouders

De herkomst van de wethouders wordt bepaald door vast te stellen waar de ouders van de wethouders geboren zijn. Wanneer beide ouders in Nederland geboren zijn, is er sprake van autochtone herkomst, in alle andere gevallen niet.⁵

Zoals in figuur 11 te zien is, is 93% van de wethouders van autochtone herkomst, 5% van allochtone herkomst en van 2% is het onbekend.

Figuur 11 Herkomst wethouders



In totaal 603 wethouders hebben de enquête ingevuld waarin vragen over afkomst gesteld zijn. Dit is bij benadering 43,3% van alle wethouders die actief zijn in Nederland. Enige terughoudendheid bij de cijfers is geboden, daar het mogelijk is dat juist wethouders van allochtone afkomst deze vragen niet hebben willen beantwoorden.

Bron: BMC, 2014.

Los van de gehanteerde definitie, is het interessant om te kijken waar de wethouder en zijn of haar ouders geboren zijn. Een kleine 97% van de wethouders is in Nederland geboren. Zoals blijkt uit tabel 15 zijn slechts enkele wethouders niet in Nederland geboren. Van ruim 95% van de wethouders is de vader en/of moeder in Nederland geboren. Uit de tabel volgt niet in hoeverre beide ouders van de wethouder in Nederland zijn geboren.

Indien de vader of moeder van de wethouder niet in Nederland geboren is, dan is het geboorteland in de meeste gevallen gelegen in Europa inclusief voormalige Sovjetrepublieken (1,7% van de vaders, respectievelijk 1,5% van de moeders), of in Noord-Amerika, Indonesië, Japan of Oceanië (1% van de vaders, respectievelijk 0,8% van de moeders).

⁵ De definitie die hier gebruikt wordt is de volgende:
Autochtonen zijn mensen van wie beide ouders in Nederland zijn geboren, ongeacht het geboorteland van de persoon zelf.
Allochtonen zijn mensen van wie tenminste één van de ouders niet in Nederland is geboren.

Tabel 15 Geboorteland wethouders en ouders van wethouders

Land	Het geboorteland van de wethouder		Geboorteland vader		Geboorteland moeder	
	Aantallen	Percentage	Aantallen	Percentage	Aantallen	Percentage
Nederland	585	97,0%	574	95,2%	577	95,7%
Vm. Ned. Antillen of Aruba	3	0,5%	1	0,2%	0	0,0%
Turkije	1	0,2%	1	0,2%	1	0,2%
Europa (incl. vm Sovjetrep.)	3	0,5%	10	1,7%	9	1,5%
Noord-Amerika, Indonesië, Japan of Oceanië	2	0,3%	6	1,0%	5	0,8%
Anders	1	0,2%	1	0,2%	1	0,2%
Totaal	595	98,7%	593	98,3%	593	98,1%
Onbekend	8	1,3%	10	1,7%	10	1,9%
Totaal	603	100%	603	100%	603	100%

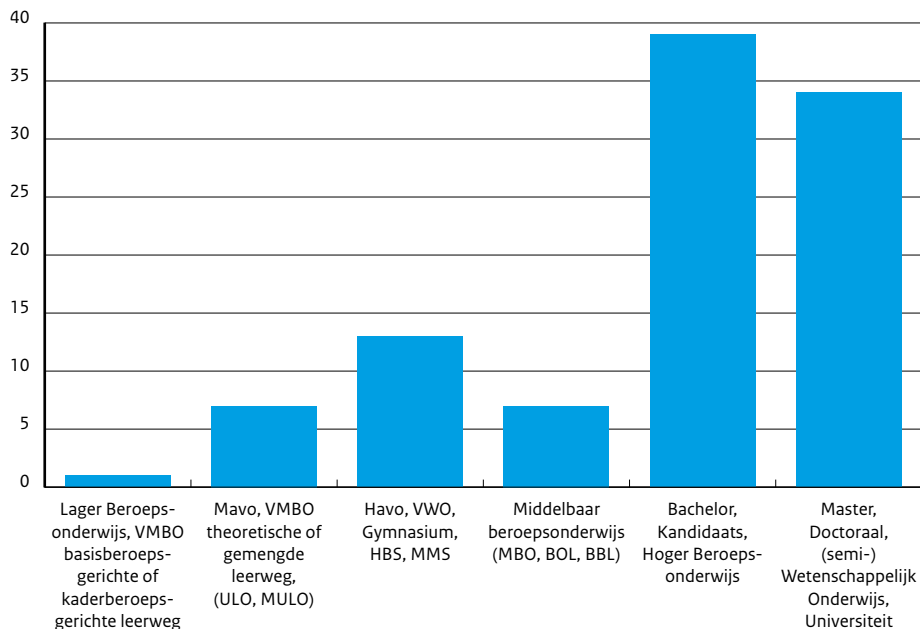
603 wethouders hebben de vraag over de afkomst van de wethouder en zijn/haar ouders voorgelegd gekregen en 595 wethouders hebben deze vraag (volledig) beantwoord. Dat is 43% van het totaal aantal wethouders.

Bron: BMC, 2014; bewerkt door het ministerie van BZK.

Opleidingsniveau wethouders

Meer dan 38% van de wethouders heeft een acte, getuigschrift of diploma behaald in het Hoger Beroepsonderwijs. Een iets kleiner percentage (33,5%) heeft een master of doctoraal aan de universiteit afgerond.⁶ 1% van de wethouders heeft Lager Beroepsonderwijs of VMBO gevolgd.

Figuur 12 Opleidingsniveau wethouders



Bron: BMC, 2014.

⁶ Onder afgerond wordt verstaan: de laatst behaalde acte, getuigschrift of diploma na een opleiding van tenminste 2 jaar.

Betaald werk wethouders

84% van de wethouders verricht geen betaald werk naast zijn of haar wethouderschap, terwijl 16% dit wel doet. Van de groep wethouders die naast het wethouderschap betaald werk verrichten, is 14,9% werkzaam bij de overheid en als zelfstandige 7,3%.

Tabel 16 Soort betaald werk wethouders

	aantal	percentage
Zelfstandige	44	7,3%
Rijksoverheid, provincie, gemeente, samenwerkingsverband, semi-overheid	90	14,9%
Particulier bedrijfsleven	15	2,5%
Onderwijs	12	2,0%
Gezondheidszorg	9	1,5%
Maatschappelijke organisatie	9	1,5%

Het percentage is gebaseerd op een totaal aantal respondenten van 603.

Bron: BMC, 2014.

2.2.3 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 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 adviserende rol.

Burgemeesters worden door de jaren heen *continu* benoemd. In zoverre zijn gegevens over burgemeesters niet zozeer afhankelijk van de gemeenteraadsverkiezingen, zoals wel het geval is voor raadsleden en wethouders.

Aantallen burgemeesters

In theorie zijn er altijd evenveel burgemeesters als er gemeenten zijn. De praktijk is echter ingewikkelder. In sommige gemeenten waar de burgemeester langdurig ziek is, fungeert een wethouder als locoburgemeester. Tegelijkertijd zijn er gemeenten met vacatures voor de positie van burgemeester. In een aantal gevallen is door de commissaris van de Koning een waarnemend burgemeester aangesteld. De redenen die daaraan ten grondslag kunnen liggen zijn:

- een in voorbereiding zijnde herindeling waardoor, na overleg met de raad, besloten kan worden de burgemeestersvacature niet open te stellen;
- ziekte van een burgemeester;
- vervulling van een burgemeestersvacature in de periode tussen het ontslag van de zittende burgemeester en de nieuw te benoemen burgemeester;
- bij bestuurlijke problemen.

Uit het bovenstaande volgt dat het aantal burgemeesters niet altijd gelijk is aan het aantal gemeenten. In de hierna volgende cijfers over burgemeesters is geen onderscheid gemaakt tussen benoemde en waarnemende burgemeesters. De vermelde aantallen en percentages zijn dan ook inclusief de eventuele waarnemende burgemeesters.

Burgemeesters naar politieke partij

Van alle politieke partijen heeft het CDA al gedurende een lange tijd het grootste aantal burgemeestersposten. In 2014 werd meer dan een derde van alle burgemeestersposten vervuld door een burgemeester van het CDA (33%). De VVD neemt de tweede plaats in met 28% van de burgemeestersposten en de PvdA heeft met 25% het derde grootste aandeel.

Wanneer men de verdeling van de burgemeestersposten naar het aantal inwoners bekijkt, dan verandert het beeld. Niet het CDA, maar de PvdA heeft het hoogste aandeel burgemeestersposten naar percentage inwoners. Dit komt hoofdzakelijk doordat in drie van de vier grootste steden van Nederland de burgemeesterspost wordt vervuld door een burgemeester van de PvdA.

Tabel 17 Aantal burgemeesters naar politieke partij

	2006		2010		2011		2012		2013		2014	
	gemeenten	inwoners	gemeenten	inwoners	gemeenten	inwoners	gemeenten	inwoners	gemeenten	inwoners	gemeenten	inwoners
CDA	34%	29%	33%	26%	33%	25%	34%	26%	33%	25%	33%	27%
ChristenUnie	2%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	2%	2%	2%
D66	6%	6%	6%	7%	6%	6%	5%	5%	5%	4%	6%	4%
GroenLinks	2%	1%	2%	1%	2%	1%	2%	1%	2%	1%	2%	1%
Lokale partijen	0%	0%	2%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	1%	3%	2%
PvdA	27%	34%	26%	33%	27%	37%	25%	34%	25%	34%	25%	33%
SGP	1%	0%	1%	1%	1%	1%	2%	1%	1%	1%	2%	1%
VVD	26%	28%	26%	29%	26%	27%	26%	27%	27%	29%	28%	31%

De tabel geeft weer hoe de verdeling van burgemeestersposten over de politieke partijen zich heeft ontwikkeld. Per jaar staat in de eerste kolom steeds per partij welk percentage gemeenten een burgemeester heeft die lid is van betreffende partij. In de tweede kolom staat vervolgens het percentage inwoners die de burgemeester vertegenwoordigt.

Bron: BMC, 2014.

Uit tabel 17 blijkt dat zich tussen 2006 en 2014 een aantal kleine verschuivingen heeft voorgedaan. Het stabiele beeld is vooral opvallend.

Leeftijd van burgemeesters

Ten opzichte van 1998 is de gemiddelde leeftijd van burgemeesters in zijn totaliteit toegenomen met bijna 3 jaar: een stijging van 54,2 jaar (1998) naar 57 jaar (2014) gemiddeld.

Tabel 18 Gemiddelde leeftijd burgemeesters naar gemeentegrootte

	1998	2002	2005	2006	2009	2010	2011	2012	2014
0-9.999 inwoners	53,4	55,6	56,4	55,9	58,3	57,8	57,8	59,6	57,3
10.000 - 19.999 inwoners	54,1	55,7	56,6	55,9	56,9	56,6	57,9	57,7	57,4
20.000 - 49.999 inwoners	54,5	55,0	56,1	55,3	56,3	55,9	57,2	56,8	56,3
50.000 - 999.999 inwoners	54,8	55,9	57,0	56,0	56,0	56,3	56,5	56,5	57,1
100.000 of meer inwoners	56,6	55,7	55,8	55,4	55,8	55,8	55,7	56,1	59,0
Totaal	54,2	55,5	56,4	55,6	56,6	56,3	57,3	57,2	57,0

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC, 2014; bewerkt door het ministerie van BZK.

De periode 1998 tot en met 2014 overziend, blijkt dat de gemiddelde leeftijd van de burgemeesters over de gehele linie is gestegen. De toename in gemiddelde leeftijd lijkt zich te stabiliseren in de periode vanaf 2011.

Uit tabel 18 blijkt dat de leeftijd van de burgemeesters van de grootste gemeenten in de periode 2012-2014 het sterkst is toegenomen (59 jaar in 2014), terwijl bij de kleinste gemeenten de gemiddelde leeftijd het meest is afgenomen (ongeveer 57 jaar in 2014).⁷

Verhouding man/vrouw

Het totale aantal vrouwelijke burgemeesters is in de periode 1998 tot 2014 gestegen. In 2014 is 22% van de burgemeesters vrouw terwijl dit in 1998 17% was. Opvallend is de stijging van het aandeel vrouwelijke burgemeesters in de middelgrote –en grote gemeenten, terwijl het percentage in de kleinere steden en dorpen alsmede in de grootste gemeenten (>100.000 inwoners) gedaald is.

Tabel 19 Aandeel vrouwelijke burgemeesters naar gemeentegrootte

	1998	2002	2006	2010	2011	2012	2014
0 – 9.999 inwoners	23%	25%	31%	33%	28%	26%	24%
10.000 – 19.999 inwoners	20%	22%	23%	22%	25%	26%	23%
20.000 – 49.999 inwoners	11%	16%	15%	16%	18%	20%	23%
50.000 – 99.999 inwoners	6%	16%	14%	10%	9%	13%	19%
100.000 inwoners of meer	4%	16%	21%	17%	12%	12%	7%
Totaal	17%	19%	20%	19%	19%	21%	22%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC, 2014; bewerkt door het ministerie van BZK.

Als men naar het aandeel vrouwelijke burgemeesters per politieke partij kijkt, dan valt op dat het percentage bij GroenLinks – ondanks de daling ten opzichte van 1998 – nog steeds het grootst is (43%).⁸ De Lokale partijen hebben in 2014 een aandeel van 27% vrouwelijke burgemeesters, gevolgd door de VVD met 25%. Bij het CDA is het aandeel 19% en bij de PvdA is dit 23% in 2014.

Tabel 20 Aandeel vrouwelijke burgemeesters naar politieke partij

	1998	2002	2006	2010	2011	2012	2013	2014
CDA	9%	11%	13%	17%	17%	15%	18%	19%
PvdA	25%	26%	25%	17%	17%	24%	20%	23%
VVD	19%	19%	23%	24%	24%	26%	26%	25%
GroenLinks	100%	50%	67%	38%	38%	50%	56%	43%
D66	31%	26%	23%	22%	22%	18%	18%	22%
ChristenUnie	0%	0%	0%	0%	0%	0%	9%	0%
Lokale partijen	0%	0%	0%	11%	11%	0%	17%	27%
Totaal	17%	19%	20%	19%	19%	21%	21%	22%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC, 2014; bewerkt door het ministerie van BZK.

⁷ In de bijlage is een kaart opgenomen van de gemiddelde leeftijd van burgemeesters per gemeente.

⁸ Hierbij dient opgemerkt te worden dat het aantal vrouwelijke burgemeesters van GroenLinks relatief gering is, waardoor het percentage relatief snel fluctueert. Dit kan in enige mate vertekenen.

Het aandeel vrouwelijke burgemeesters naar de provincies in Nederland laat een divers beeld zien. De provincie Drenthe (8% in 2012, 0% in 2013) blijft met 8% in 2014 achter bij het landelijk gemiddelde. De provincies Flevoland (33% in 2014), Noord-Holland (34% in 2014) leveren het grootste aandeel vrouwelijke burgemeesters.⁹

Tabel 21 Aandeel vrouwelijke burgemeesters naar provincie

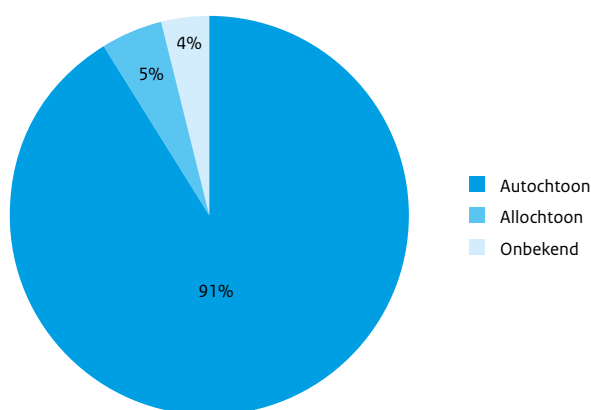
	1998	2002	2006	2010	2011	2012	2013	2014
Drenthe	17%	17%	17%	0%	0%	8%	0%	8%
Flevoland	25%	0%	33%	33%	33%	33%	33%	33%
Fryslân	16%	19%	23%	18%	15%	19%	15%	17%
Gelderland	14%	25%	21%	20%	18%	16%	16%	18%
Groningen	13%	33%	26%	14%	22%	22%	22%	22%
Limburg	13%	6%	12%	13%	12%	15%	18%	21%
Noord-Brabant	15%	16%	18%	19%	19%	23%	27%	24%
Noord-Holland	17%	23%	24%	28%	32%	31%	34%	34%
Overijssel	11%	8%	4%	5%	8%	16%	12%	16%
Utrecht	22%	33%	25%	26%	23%	15%	15%	15%
Zeeland	12%	12%	8%	0%	0%	0%	0%	15%
Zuid-Holland	24%	21%	25%	22%	25%	27%	27%	22%
Totaal	17%	19%	20%	19%	20%	21%	21%	22%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC, 2014; bewerkt door het ministerie van BZK.

Herkomst burgemeester

Herkomst wordt bepaald door het geboorteland van de beide ouders. 91% van de Nederlandse burgemeesters is autochtoon, 5% is allochtoon en van 4% is de herkomst onbekend. In onderstaande figuur is dit grafisch weergegeven in de afgeronde percentages.

Figuur 13 Herkomst burgemeester



Op basis van een enquête is de herkomst van de burgemeesters bepaald. Ongeveer de helft van alle burgemeesters heeft de betreffende vragen beantwoord.

Bron: BMC, 2014.

⁹ In de bijlagen is een kaart opgenomen waarin de verdeling mannelijke en vrouwelijke burgemeesters in Nederland is weergegeven.

De voorgaande percentages zeggen niet alles over de herkomst van de burgemeester, aangezien niet weergegeven wordt wat het geboorteland van de ouders of de burgemeester zelf is.

Uit tabel 22 volgt dat 97,3% van de burgemeesters zelf in Nederland is geboren. Het percentage voor de ouders (95,0% van de vaders en 94,7% van de moeders) is kleiner.

Tabel 22 Geboorteland burgemeester en ouders

Land	Het geboorteland van de burgemeester		Geboorteland vader		Geboorteland moeder	
	Aantallen	Percentage	Aantallen	Percentage	Aantallen	Percentage
Nederland	330	97,3%	322	95,0%	321	94,7%
Suriname	0	0,0%	3	0,9%	2	0,6%
Marokko	1	0,3%	1	0,3%	1	0,3%
Europa (incl. vm Sovjetrep.)	1	0,3%	1	0,3%	3	0,9%
Noord-Amerika, Indonesië, Japan of Oceanië	2	0,6%	5	1,5%	5	1,5%
Anders	1	0,3%	1	0,3%	1	0,3%
Totaal	335	98,8%	333	98,2%	333	98,2%
Onbekend	4	1,2%	6	1,8%	6	1,8%
Totaal	339	100,0%	339	100,0%	339	100,0%

n=339.

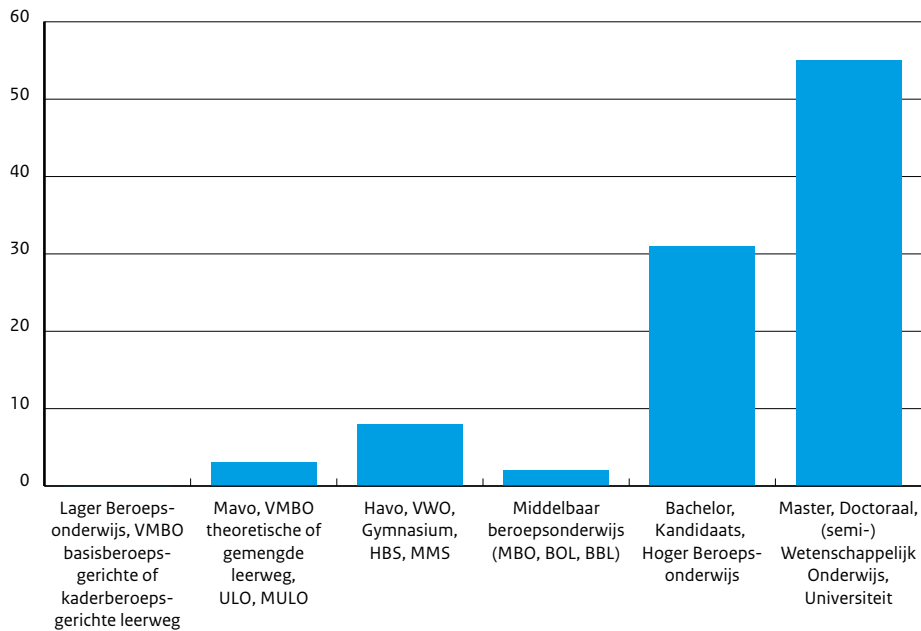
Bron: BMC, 2014; bewerkt door ministerie van BZK.

Opleidingsniveau

Meer dan de helft van de burgemeesters heeft een master of doctoraal behaald aan de universiteit (54,7%). Iets minder dan een derde heeft een bachelor, het kandidaats of Hoger Beroepsonderwijs afgerond (31%). Een kleine 9% heeft Havo, VWO, Gymnasium, HBS of MMS als hoogste opleidingsniveau genoten.¹⁰

¹⁰ Onder afronden of behalen wordt verstaan: het behalen van een acte, getuigschrift of diploma na een opleiding van tenminste 2 jaar.

Figuur 14 Opleidingsniveau burgemeester



Bron: BMC, 2014.

Dienstjaren en arbeidsverleden burgemeesters (betaald werk)

Bijna 63% van de burgemeesters is minder dan zes jaar burgemeester van zijn of haar huidige gemeente. Een kleine 29% van de burgemeesters vervult de functie tussen de 6 en 12 jaar en een ruime 8% langer dan 12 jaar.¹¹

Het burgemeesterschap is een fulltime betrekking en daarom is, in tegenstelling tot wethouders en raadsleden, niet gekeken naar ander betaald werk van burgemeesters. Wel is gekeken naar het arbeidsverleden. Vóór de carrière als burgemeester is het merendeel van de personen reeds werkzaam bij de overheid (61%).

Tabel 23 Arbeidsverleden burgemeester

	aantal	Percentage
Zelfstandige	9	4%
Rijksoverheid, provincie, gemeente, samenwerkingsverband, semi-overheid	125	61%
Onderwijs	19	9%
Gezondheidszorg	3	1%
Maatschappelijke organisatie	15	7%
Particulier bedrijfsleven	33	16%
Niet van toepassing	1	0%
Totaal	205	100%

n=205.

Bron: BMC, 2014.

¹¹ BMC 2014.

De staat van het burgemeestersambt anno 2014

Het huidige burgemeestersambt blijkt een hybride functie waarin verschillende taken en rollen zijn verenigd. De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad en voorzitter van het college. Hij is lid van het bestuur van de regionale brandweer en heeft het gezag over de politie in het kader van de handhaving van de openbare orde en hulpverlening. Hij heeft verschillende bestuurlijke bevoegdheden, o.a. op het terrein van openbare orde en veiligheid, en heeft ook op andere beleidsterreinen bij wet aan hem opgedragen taken. De burgemeester houdt toezicht op de rechtmatigheid van de gemeentelijke besluitvorming en is opperbevelhebber bij crises. De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente en is het symbolische gezicht van gemeente en gemeenschap.

Het hybride karakter van het ambt blijkt ook uit de tijdsbesteding van burgemeester. De burgemeester is allereerst voorzitter, van zowel raad als college. Hij besteedt daar gemiddeld 16,4% van de tijd aan, ofwel 9,4 uur per week. De burgemeester geeft daarnaast uitvoering aan eigen portefeuilles, niet zijnde veiligheidsbeleid. Het onderhouden van contacten met de samenleving staat ook hoog op de lijst, evenals het representeren van de gemeente. Deze taak wordt in termen van tijdsbesteding gevolgd door de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Aan activiteiten in het kader van intergemeentelijke samenwerking besteden burgemeesters ruim 10% van hun tijd.

Hun rol in de gemeentelijke beleidsprocessen vinden burgemeesters uitermate belangrijk. Het vertegenwoordigen van de gemeente blijkt de belangrijkste activiteit, gevolgd door het uitvoeren van bij wet aan de burgemeester opgedragen taken en het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad. Relatief het minst belangrijk – maar nog steeds belangrijk – is het voorbereiden van raadsbesluiten op initiatief van het college of de gemeenteraad en de uitvoering hiervan.

Bron: N. Karsten, L. Schaap, F. Hendriks, S. van Zuydam, G.J. Leenknecht, Majesteitelijk en magistratelijk, de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt, Den Haag 2014.

2.3 Vergelijkend perspectief gemeentelijke bestuurders

Tot slot van deze opsomming van cijfers over de gemeentelijke bestuurders, worden er enkele dwarsverbanden gelegd. Een aantal punten wordt kort aangestipt.

Burgemeesters zijn gemiddeld 2 jaar ouder dan raadsleden (57 om 55 jaar) en een half jaar ouder dan wethouders (56,5 jaar). Voor raadsleden en wethouders geldt dat naarmate de gemeenten groter worden, de leeftijd van de bestuurders daalt. Voor burgemeesters gaat dit laatste niet op. Van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is de gemiddelde leeftijd van burgemeesters 59 jaar. Dit is twee jaar ouder dan het gemiddelde.

Onder de bestuurders zijn de vrouwen in 2012 het beste vertegenwoordigd bij de raadsleden (27%), gevolgd door de burgemeesters (21%) en de wethouders (20%). Opvallend is dat zowel bij de raadsleden als de wethouders het percentage vrouwelijke bestuurders toeneemt naarmate de gemeente groter wordt, terwijl bij de burgemeesters exact het tegenovergestelde zichtbaar is (zie tabel 24).

Tabel 24 Aandeel vrouwelijke bestuurders in 2014 naar gemeentegrootte

	Raadsleden	Wethouders	Burgemeesters
0-9.999 inwoners	25%	19%	24%
10.000 - 19.999 inwoners	25%	18%	23%
20.000 - 49.999 inwoners	26%	17%	23%
50.000 - 99.999 inwoners	28%	23%	19%
100.000 of meer inwoners	33%	19%	7%
Totaal	27%	19%	22%

Bron: BMC en Stichting decentraalbestuur.nl, 2014; bewerkt door het ministerie van BZK.

De burgemeesters zijn van de bestuurders het hoogst opgeleid, gevolgd door de wethouders en daarna de raadsleden. Ongeveer 86% van de burgemeesters heeft een HBO en/of universitaire opleiding genoten, terwijl dit bij de wethouders en raadsleden 72%, respectievelijk 62% is.

De verschillen tussen de bestuurders voor wat betreft de herkomst zijn relatief gering. Bij de wethouders is 93% van autochtone afkomst, bij de burgemeesters is dat 91% en bij de raadsleden 91%.

2.4 Financiën van gemeenten

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.

Inkomstenbronnen gemeenten

De uitgaven van gemeenten worden uit verschillende inkomstenbronnen bekostigd. Belangrijke bronnen zijn de rijksuitkeringen: het gemeentefonds (35,7% in 2014) en de specifieke uitkeringen (19,1% in 2014). Een belangrijk deel van de specifieke uitkeringen ligt in de sociale sfeer (bijstand, re-integratie, sociale werkvoorziening). Naast de uitkeringen van het Rijk hebben de gemeenten inkomsten uit de onroerende-zaakbelasting (OZB), retributies en overige belastingen, bouwgrondexploitatie, onttrekkingen aan de reserves en overige eigen middelen. De cijfers in de tabel zijn gebaseerd op de jaarrekening, met uitzondering van de gegevens vanaf 2013 die gebaseerd zijn op de begroting omdat de rekeningcijfers nog niet beschikbaar zijn.

Tabel 25 Inkomsten gemeenten (in miljoenen euro's)

Jaar	Jaarrek 2008	Jaarrek 2009	Jaarrek 2010	Jaarrek 2011	Jaarrek 2012	Begr 2013	Begr 2014
Gemeentefonds *	16.198	17.690	18.591	18.370	18.437	17.941	18.356
Specifieke uitkeringen **	10.650	11.165	10.163	9.613	9.212	9.067	9.858
OZB ***	2.797	2.935	3.043	3.170	3.336	3.598	3.711
Retributies en overige belastingen ***	4.781	4.758	4.814	4.943	4.984	5.144	5.147
Bouwgrondexploitatie	8.720	7.878	7.171	6.992	6.242	5.057	4.540
Onttrekkingen reserves	7.585	9.214	10.563	9.162	9.070	3.909	3.448
Overige middelen	11.717	16.950	11.310	12.212	11.142	7.425	6.421
Totaal	62.448	70.588	65.656	64.461	62.423	52.141	51.481

* Jaarrekeningcijfers conform de slotwetten gemeentefonds en begrotingscijfers conform de ontwerpbegrotingen gemeentefonds.
Bron: Het ministerie van BZK.

** Begrotingscijfers gebaseerd op Onderhoudsrapporten Specifieke Uitkeringen 2013 en 2014. Bron: Het ministerie van BZK.

*** Begrotingscijfers conform "Atlas Lokale Lasten" 2013 en 2014. Bron: Coelo.

De overige informatie is afkomstig van het CBS. Meer informatie over de gebruikte bronnen is te vinden op: <http://www.kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/bronvermelding-cijfers-inkomsten-van-gemeenten-en-provincies/>

Gemeenten geven geld uit op een groot aantal terreinen. De verdeling over de terreinen (clusters) is in de volgende tabel weergegeven. Het eerste (OZB) en de laatste vijf (overige eigen middelen, bouwgrondexploitatie, toevoegingen reserves, overige belastingen en algemene uitkering) hebben een afwijkend karakter. Met de inkomsten uit deze clusters wordt een belangrijk deel van de uitgaven op de andere clusters betaald. Het meeste geld wordt besteed aan voorzieningen voor werk en inkomen. Ook in onderstaande tabel zijn de cijfers gebaseerd op de jaarrekening. Uitzondering hierop zijn de gegevens vanaf 2013 die gebaseerd zijn op de begroting omdat de rekeningcijfers nog niet beschikbaar zijn.

Tabel 26 Uitgaven gemeenten (in miljoenen euro's)

Jaar	Jaarrek 2008	Jaarrek 2009	Jaarrek 2010	Jaarrek 2011	Jaarrek 2012	Begr 2013*	Begr 2014*
OZB	10	1	1	1	1	0	0
Werk en inkomen	10.716	11.354	12.016	11.742	11.274	10.833	11.259
Maatschappelijke zorg	6.030	6.685	6.810	6.654	6.386	6.360	6.317
Educatie	4.002	3.812	3.344	3.130	3.160	2.980	2.982
Kunst en ontspanning	2.796	2.981	3.063	2.989	3.024	2.832	2.845
Groen	1.914	2.077	2.098	2.064	2.064	1.906	1.919
Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	2.848	3.073	2.902	2.844	2.738	2.353	2.216
Oudheid	429	439	452	434	442	408	400
Riolering	1.220	1.302	1.313	1.363	1.365	1.394	1.406
Reiniging	1.975	2.089	2.116	2.048	2.033	2.084	2.054
Wegen en water	4.095	4.506	4.600	4.544	4.469	4.187	4.181
Openbare orde en veiligheid	1.606	1.756	1.851	1.782	1.762	1.768	1.740
Fysiek milieu	631	679	697	701	661	621	625
Bevolkingszaken	694	772	857	819	805	772	830
Bestuur	803	843	904	865	870	802	819
Algemene ondersteuning	4.770	5.315	4.112	4.006	4.378	2.909	3.034
Overige eigen middelen	2.047	2.513	2.294	2.414	2.458	2.297	1.906
Bouwgrondexploitatie	8.117	8.291	7.894	7.895	7.345	4.987	4.453
Toevoegingen reserves	7.742	12.095	8.330	8.158	7.177	2.644	2.497
Overige belastingen	0	0	0	0	1	0	0
Algemene uitkering	4	6	0	7	10	3	0
Totaal	62.448	70.588	65.656	64.461	62.423	52.141	51.481

* De cijfers voor deze jaren zijn op begrotingsbasis, omdat de rekeningcijfers 2013 en 2014 nog niet beschikbaar zijn.

Bron: Informatie voor Derden, CBS; bewerkt door het ministerie van BZK.

Lokale lasten gemeenten

Gemeenten ontvangen naast de middelen uit het gemeentefonds en specifieke uitkeringen ook inkomsten uit eigen lokale heffingen. Onderstaande tabel laat de ontwikkeling zien van de opbrengsten van de belangrijkste lokale heffingen voor de periode 2008-2014. De gegevens in de tabel zijn gebaseerd op de begroting. In deze periode is een stijging van de OZB te zien. De ontwikkeling van de retributies geeft een wisselend beeld. Opvallend is de daling van de inkomsten uit bouwvergunningen. Met uitzondering van de reclamebelasting vertonen de overige belastingen een stijgende trend.

Tabel 27 Opbrengsten lokale heffingen gemeenten (op basis van begrotingen in miljoenen euro's)

Categorie	Soort	Jaarrek 2008	Jaarrek 2009	Jaarrek 2010	Jaarrek 2011	Jaarrek 2012	Begr 2013	Begr 2014
OZB	Onroerende-zaakbelastingen	2.797	2.935	3.043	3.170	3.336	3.598	3.711
Retributies	Secretarieleges	296	309	303	299	304	292	291
	Baten marktgeld	29	31	30	29	31	33	32
	Reinigingsheffingen	1.714	1.748	1.753	1.758	1.738	1.766	1.743
	Rioolrechten	1.187	1.249	1.304	1.368	1.419	1.463	1.496
	Baten begraafplaatsrechten	98	98	102	103	108	114	115
	Bouwvergunningen	603	455	435	424	382	436	390
	Baatbelasting	2	2	-4	2	1	1	1
	Totaal retributies	3.928	3.892	3.922	3.982	3.982	4.104	4.068
Overige belastingen	Parkeerbelasting	517	538	552	598	610	645	660
	Baten roerende woon en bedrijfsruimten	2	2	2	2	2	3	3
	Forensenbelasting	23	24	25	26	28	28	29
	Toeristenbelasting	137	121	131	148	159	162	170
	Hondenbelasting	55	58	59	61	64	64	64
	Reclamebelasting	11	16	20	19	20	23	21
	Precariobelasting	109	107	103	106	119	115	132
Totaal overige belastingen	853	866	891	960	1.001	1.040	1.079	
Totale opbrengst	7.578	7.692	7.857	8.112	8.320	8.742	8.858	

Bron: Jaren 2008 tot en met 2012 CBS (Informatie voor derden) en vanaf 2013 "Atlas Lokale Lasten" van het Coelo.

Vermogenspositie gemeenten

Op basis van de gemeentelijke balansen maakt het CBS een overzicht van de vermogenspositie van gemeenten. Het eigen vermogen vertoont de laatste jaren een dalende trend, het vreemd vermogen een stijgende trend. De omvang van de voorzieningen ligt vanaf 2008 op een structureel lager niveau, maar vertoont vanaf 2011 weer een stijging. Ten opzichte van 2003 is de vermogenspositie van gemeenten (eigen vermogen, vreemd vermogen en voorzieningen) gegroeid. Het eigen vermogen is in 2012 en 2011 wel gedaald ten opzichte van de periode voor 2010.

Tabel 28 Eigen vermogen, vreemd vermogen en voorzieningen van gemeenten op basis van rekeningen (in miljarden euro's)

Jaar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Eigen vermogen	25,4	24,2	25,3	27,5	28,2	30,0	34,3	32,2	31,2	29,9
waarvan algemene reserve	5,3	7,1	9,7	10,4	10,8	11,3	11,7	11,4	11,0	10,5
waarvan bestemmingsreserve	20,1	17,0	14,6	15,7	16,0	17,7	21,1	20,6	20,1	18,8
waarvan resultaat	0,0	0,1	1,0	1,5	1,3	1,0	1,6	0,2	0,1	0,7
Vreemd vermogen	40,6	41,9	40,1	38,8	37,1	44,0	45,1	48,8	50,1	51,7
Voorzieningen	6,7	9,3	10,3	11,4	10,6	7,0	7,0	7,0	7,2	7,8

De cijfers over de laatste twee jaren zijn, evenals bij de vorige edities van de Staat van het Bestuur, op dit moment nog niet beschikbaar.

Bron: CBS/Statline.

Nauwelijks artikel 12-uitkeringen

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

Tabel 29 Artikel 12-gemeenten, aantal en uitkering (bedragen (in miljoenen euro's)

Jaar	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Aantal gemeenten	4	4	4	4	4	4	3
Artikel 12-uitkering	20.465	27.899	23.145	21.378	31.273	23.025	22.248
	Boskoop	Boskoop	Boarnsterhim	Boarnsterhim	Boarnsterhim	Boarnsterhim	Ten Boer
	Lelystad	Lelystad	Boskoop	Lelystad	Lelystad	Lelystad	Lelystad
	Loppersum	Loppersum	Lelystad	Loppersum	Loppersum	Loppersum	Millingen a/d Rijn
	Ouderkerk	Ouderkerk	Loppersum	Millingen a/d Rijn	Millingen a/d Rijn	Millingen a/d Rijn	

* Raming van het bedrag.

Bron: Het 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 tabel 30 is te zien dat na 2006 het aantal gemeenten onder preventief toezicht zeer beperkt is. Het gaat in 2014 om bijna 9% van het totaal aantal gemeenten. Negen gemeenten staan in 2014 en in 2013 onder preventief toezicht vanwege een niet sluitende (meerjaren)begroting.

Tabel 30 Aantal gemeenten onder preventief en repressief toezicht

Jaar	Preventief financiën	Preventief Termijn	Preventief ARHI	Repressief	Aantal gemeenten
2003	15	18	38	418	489
2004	24	21	42	396	483
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

Bron: Het ministerie van BZK.

10 jaar Maten voor gemeenten

Een belangrijke vraag is wat burgers krijgen voor hun belastinggeld. Bijna 20% van de publieke middelen worden uitgegeven door gemeenten. "Maten voor gemeenten" geeft inzicht in de herkomst en de besteding van deze lokale middelen. Daartoe worden de gemeentelijke uitgaven jaarlijks in verband gebracht met indicatoren voor de gemeentelijke productie van goederen en diensten. Sinds 2003 zijn er 11 afleveringen van Maten voor gemeenten verschenen.

Uit ruim 10 jaar Maten voor gemeenten is gebleken dat de productie van gemeentelijke diensten op een vrij constant niveau is gebleven en dat de uitgaven licht zijn gestegen. Wanneer de productie en uitgaven van gemeenten in 2001 op 100 wordt gesteld, dan komt de productie in 2011 uit op 98 en de uitgaven op 109. Dit impliceert een gemiddelde kostprijsstijging van 1% per jaar boven de jaarlijkse inflatie. Kostprijsstijgingen blijken in het algemeen gepaard te gaan met verbeteringen van de effectiviteit en kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening. De kostprijzen van gemeentelijke diensten stijgen sneller dan in de marksector gebruikelijk is, maar sporen wel globaal met die in de gehele publieke dienstverlening.

In een achtergrondstudie van het SCP wordt nader ingegaan op het meten van de gemeentelijke prestaties, de resultaten sinds 2001 en bijzondere ontwikkelingen. U treft deze studie in bijlage 4 van deze Staat van het Bestuur aan.

2.5 Bestuurskracht

De term bestuurskracht komen we sinds de jaren '80 van de vorige eeuw tegen in onderzoeken naar de gevolgen van gemeentelijke herindelingen. Omdat de term sindsdien weinig eenduidig is gebruikt heeft een aantal partijen, waaronder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO), in 2010 een definitie vastgesteld in de publicatie 'Handreiking Bestuurskrachtonderzoeken'. Bestuurskracht is "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."¹²

Om vast te stellen of een gemeente voldoende toegerust is om haar maatschappelijke opgaven aan te kunnen, kan worden overwogen om een bestuurskrachtonderzoek te doen. Hierbij gaat het erom dat een organisatie een goed beeld krijgt van de kwaliteit van het eigen functioneren, hoe de taken worden uitgevoerd en of de doelstellingen worden behaald. De uitkomsten of consequenties van een bestuurskrachtonderzoek staan niet op voorhand vast en het leidt niet automatisch tot een gemeentelijke herindeling of samenwerking.

De basis voor dit soort bestuurskrachtonderzoeken is gelegd in 1997 door prof. dr. Th. A.J. Toonen e.a. in een onderzoek naar de effecten van gemeentelijke herindeling op de kwaliteit van het lokaal bestuur. Sindsdien zijn er ongeveer 200 bestuurskrachtonderzoeken verricht bij gemeenten, provincies en waterschappen.¹³ Toonen e.a. hebben hiervoor een basismodel ontwikkeld waarbij er vier verschillende rollen die een gemeente heeft worden onderscheiden:

- De gemeente als bestuurder van de gemeenschap. Doet de gemeente de juiste dingen en sluit dat 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?
- 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?

Een belangrijk punt voor het goed laten landen van de aanbevelingen van een bestuurskrachtonderzoek is dat er in de organisatie voldoende lerend vermogen en veranderbereidheid bestaat. De stichting Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) van de VNG ontwikkelt instrumenten en werkwijzen die bijdragen aan het leer- en ontwikkelproces van gemeenten.

Als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein zal het aantal gemeentelijke taken vanaf januari 2015 sterk toenemen. De nieuwe taken op het gebied van de jeugdzorg, langdurige zorg en participatie zullen aanvullende eisen stellen aan de bestuurskracht van gemeenten. Dat houdt in dat er voldoende bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht bij gemeenten aanwezig moet zijn om de nieuwe taken goed te kunnen organiseren en uitvoeren. Voor een aantal taken trekken gemeenten in regionaal verband op zodat zij de kosten kunnen drukken, de kwaliteit vergroten, de kwetsbaarheid verminderen en 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, maar dit is afhankelijk van de gekozen juridische constructie van samenwerking.

¹² 'Handreiking Bestuurskracht. Tips voor een bestuurskrachtonderzoek in uw organisatie', juni 2010. Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) e.a.

¹³ 'Meta-analyse bestuurskrachtonderzoek'. Rapport van BMC, opgesteld in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010), pagina 5.

Het is niet altijd mogelijk om bepaalde maatschappelijke uitkomsten volledig toe te schrijven aan het gevoerde beleid van een gemeente, omdat die effecten kwalitatief van aard en daarom soms lastig te meten zijn. Wel blijkt uit een analyse van een groot aantal bestuurskrachtonderzoeken dat vijf elementen in het bijzonder bijdragen aan de bestuurskracht van gemeenten: ¹⁴

- Bestuurlijke stabiliteit
- Financiële gezondheid
- Een strategische visie voor de langere termijn
- Interactie met de samenleving
- Een kwalitatieve en kwantitatieve goede organisatie

¹⁴ *Meta-analyse bestuurskrachtonderzoek*, BMC (2010), pagina 5.

2.6 Intergemeentelijke samenwerking

Al decennialang werken gemeenten met elkaar samen op bovenlokaal niveau (d.w.z. tussen gemeenten en provincies in). De samenwerkingsverbanden bevinden zich buiten de bestuurlijke hoofdstructuur van Thorbecke (gemeenten, provincies en de nationale overheid). Door de drie decentralisaties binnen het sociaal domein wordt intergemeentelijke samenwerking in toenemende mate belangrijk omdat verondersteld wordt dat samenwerking de slagkracht en weerbaarheid van gemeenten verbetert. De samenwerkingsverbanden worden in principe gezien als tijdelijke hulpstructuren.

De verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking zijn gebaseerd op de keuze voor een bepaalde rechtsvorm (publiek- of privaatrecht) en een bepaalde organisatie- of bestuursvorm. Privaatrechtelijk kan worden gekozen voor samenwerking in bijvoorbeeld een stichting of vennootschap. Publiekrechtelijk kan worden gekozen voor juridische borging op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Er worden meestal drie organisatievormen onderscheiden, te weten het netwerkmodel, het matrixmodel en de meest zware vorm van samenwerking; het integratiemodel.

Het netwerkmodel is een lichte vorm van samenwerking waarbij het vooral gaat om het delen van kennis, bestuurlijke afstemming of strategievorming. In dit model blijven ambtenaren in dienst van de eigen gemeente. Voorbeelden van deze samenwerkingsvorm zijn het stedelijk netwerk “BrabantStad” en het samenwerkingsverband “Zwolle Kampen Netwerkstad”.

In een matrixmodel voert elk van de gemeenten één of meerdere taken uit voor de overige deelnemende gemeenten. Ambtenaren worden dan meestal aangesteld in de desbetreffende gemeente die een beleidsterrein uitvoert. Hiermee is sprake van specialisatie. Voorbeelden van deze samenwerkingsvorm zijn de K5 Krimpenerwaard en de inmiddels opgeheven samenwerking Middelsee-gemeenten in Friesland.

In het integratiemodel voegen gemeenten hun ambtelijke organisatie geheel of gedeeltelijk samen. De deelnemende gemeenten sluiten vervolgens een contract met de ambtelijke organisatie over de diensten die aan de afzonderlijke gemeenten worden geleverd. Er worden twee soorten ambtelijke integratie onderscheiden; een centrumgemeentenconstructie, waarbij een gemeente de ambtelijke organisatie bij (een grotere) buurgemeente onderbrengt, en de mogelijkheid waarin min of meer gelijkwaardige gemeenten een nieuwe ambtelijke dienst instellen. Twee voorbeelden van ambtelijke integratie bij een centrumgemeente zijn het Groningse Ten Boer en de Twentse gemeenten Losser en Enschede. De BEL-gemeenten (Blaricum, Eemnes en Laren) hebben sinds 2008 een gelijkwaardige ambtelijke fusie gerealiseerd waardoor de slagkracht verbeterd kan worden.

Een voordeel van ambtelijke integratie is de mogelijkheid om burgernabije gemeentepolitiek te combineren met bestuurskrachtverbetering en vermindering van kwetsbaarheid.¹⁵ Ook lichtere vormen van intergemeentelijke samenwerking dragen bij aan de verbetering van de bestuurskracht maar dat laat zich dan vooral gelden op uitvoerende taken zoals een gezamenlijke afvalophaaldienst, bedrijfsvoeringstaken of een gezamenlijke lobby richting andere overheden. Toch kiezen veel gemeenten voor een zwaardere samenwerking vanwege de vrijblijvendheid en onzekerheid van lichtere samenwerkingsvormen.

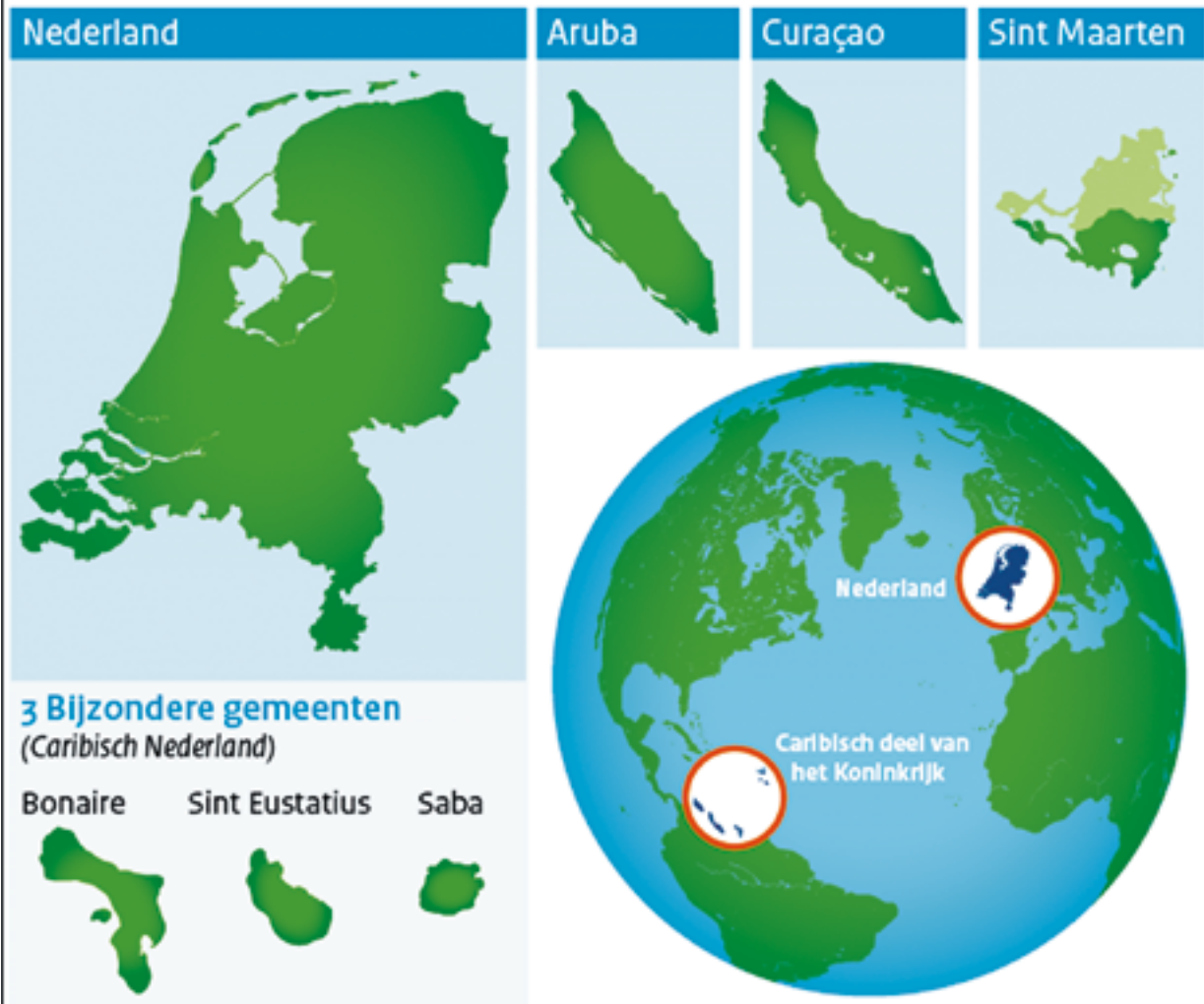
In een advies van de Commissie Van Aartsen uit 2007 wordt gesproken over een “kluwen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden” dat bestuurlijke drukte veroorzaakt als gevolg van deelname door de collegeleden aan al die overlegstructuren.¹⁶ De commissie pleit onder andere voor verdergaande gemeentelijke opschaling. Omdat gemeentelijke herindeling bij veel gemeenten gevoelig ligt en men hecht aan de burgernabijheid van het gemeentebestuur, is de verwachting dat intergemeentelijke samenwerking in de context van de decentralisatieopgaven belangrijk blijft.

¹⁵ Herweijer, M. en M.J. Fraanje, Samenwerken aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking onderzocht, Deventer 2012.

¹⁶ De Eerste Overheid, VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet (Commissie van Aartsen), juni 2007.

Koninkrijk der Nederlanden

Het **Koninkrijk der Nederlanden** bestaat uit 4 landen:
Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten.



Bonaire, Sint Eustatius, Saba hebben een aparte status binnen Nederland. Zij heten **Caribisch Nederland**. Met de landen Aruba, Curaçao, en Sint Maarten vormen ze het **Caribisch deel van het Koninkrijk**.

Caribisch deel van het Koninkrijk

- | | |
|-----------|------------------|
| 1 Aruba | 4 Sint Maarten |
| 2 Curaçao | 5 Saba |
| 3 Bonaire | 6 Sint Eustatius |

0 1.000 km



2.7 Caribisch Nederland (BES-eilanden)

2.7.1 Inleiding

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.¹⁷ Deze status komt overeen met de zogenaamde status aparte die Aruba in 1986 verwierf. Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat thans 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.¹⁸ De drie eilanden vormen Caribisch Nederland. De bijzondere positie – de drie eilanden maken deel uit van de Nederlandse territoriale decentralisatie (provincies en gemeenten – van deze openbare lichamen in het Nederlandse staatsbestel, kan aanleiding geven tot afwijkingen van de Nederlandse wetgeving. Daarbij heeft dit bestel geresulteerd in nieuwe interbestuurlijke verhoudingen tussen de BES-eilanden en het Rijk. Er is afgesproken dat de eerste vijf jaar na 10 oktober 2010 een legislatieve terughoudendheid wordt betracht. Tevens is afgesproken dat vijf jaar na de transitie de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur door Nederland en de drie eilanden gezamenlijk zal worden geëvalueerd.

Tabel 31 Kenmerken Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Land	Hoofdstad	Inwoners	Oppervlakte	Talen
Bonaire	Kralendijk	18.400 inwoners	28,8 km ² (60 inw./km ²)	Nederlands en Papiaments
Saba	The Bottom	1.800 inwoners	13 km ² (138 inw./km ²)	Nederlands en Engels
Sint Eustatius	Oranjestad	3.897 Inwoners	21 km ² (171 inw./km ²)	Nederlands en Engels

Bron: Het ministerie van BZK.

2.7.2 Wet- en regelgeving van de openbare lichamen

De wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES)¹⁹ strekt er toe de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in te stellen, alsmede de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van hun besturen te regelen. Bovendien worden regels gesteld over de verhouding van deze openbare lichamen tot het Rijk. De openbare lichamen vallen rechtstreeks onder het Rijk; er is ook geen middenbestuur zoals dat tussen het Rijk en de gemeenten wel het geval is. Er is voor 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.

Zijn wettelijke basis is de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES). 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

¹⁷ 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. 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 de 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.

¹⁸ De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden) worden ook wel bijzondere gemeenten genoemd.

¹⁹ Staatsblad 2010, nr. 345.

taken op het gebied van hoger toezicht. Hij is belast met het toetsen van besluiten van de openbare lichamen met het oog op behoorlijk bestuur. Het gaat dan bijvoorbeeld om benoeming, schorsing en ontslag van eilandambtenaren. De Rijksvertegenwoordiger kan besluiten van de openbare lichamen ter vernietiging voordragen aan de verantwoordelijke minister die vervolgens beziet of het voor vernietiging door de Kroon in aanmerking komt. De Rijksvertegenwoordiger is daarnaast in algemene zin belast met het bevorderen van goed bestuur, door bijvoorbeeld eilandsraadverordeningen goed te keuren, te rapporteren, etc.

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 op soortgelijke wijze ingevoerd als in het Europese deel van Nederland. Uitgangspunten zijn het vergroten van de slagvaardigheid van het bestuur, het versterken van de controlerende functie van de eilandsraad en de versterking van de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger.

De eilandsraad

De eilandsraad is naast volksvertegenwoordiging ook een kaderstellend en controlerend orgaan. Daarnaast heeft de raad 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 heeft een zittingsduur van vier jaren. De eilandsraad kan vanwege een politiek conflict met het bestuurscollege niet tussentijds worden vervangen. De eilandsraad kan alleen tussentijds worden ontbonden wanneer er sprake is van grove taakverwaarlozing door het openbaar lichaam. De vergaderingen van de eilandsraad zijn openbaar.

De eilandsraad van Bonaire bestaat uit negen leden. De eilandsraden van de Sint Eustatius en Saba bestaan elk uit vijf leden. De staffel zoals die voor Nederlandse gemeenten op basis van de Gemeentewet wordt toegepast is voor de eilanden niet overgenomen.²⁰ Wel beschikt de eilandsraad over de bevoegdheid om een hoger aantal leden vast te stellen, met dien verstande dat het altijd een oneven aantal dient te zijn en dat het aantal leden niet hoger kan worden gesteld dan vijftien voor Bonaire en negen voor Sint Eustatius respectievelijk Saba.²¹ Vermeerdering of vermindering van het aantal leden van de eilandsraad kan niet tijdens de zittingsduur van de eilandsraad plaatsvinden, maar treedt pas in werking bij de eerstvolgende periodieke verkiezing.

Het bestuurscollege

Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam berust bij het bestuurscollege dat bestaat uit gedeputeerden. Voor Bonaire zijn dit er drie, voor Sint Eustatius en Saba ieder twee. Dit is in afwijking van de Gemeentewet, waar is bepaald dat het aantal wethouders ten hoogste 20% bedraagt van het aantal raadsleden.

Een belangrijke consequentie van het dualisme is de onverenigbaarheid van de functie van eilandsraadslid en gedeputeerde. Bij de invoering van het dualisme in Nederland is tevens voorgeschreven dat er een (gemeenschappelijke) rekenkamer of rekenkamerfunctie dient te zijn en dat de gemeenteraad de beschikking heeft over een griffier, opdat de raad zijn controlerende en kaderstellende taak goed kan uitvoeren.

²⁰ Indien dit wel was toegepast dan zou dat een forse toename van het aantal eilandsraadsleden ten opzichte van de situatie voor 10-10-10 als gevolg hebben gehad. De wetgever heeft echter gemeend dat uitbreiding van het aantal eilandsraadsleden in de praktijk tot problemen zou kunnen leiden door de geringe bevolkingsomvang van de eilanden. Bovendien betekende de invoering van het dualisme al een toename van het aantal politici. Daarom is het aantal eilandsraadsleden in beginsel gehandhaafd op het niveau van voor de transitie.

²¹ Deze aantallen zijn afgeleid van de staffels die zijn opgenomen in de Gemeentewet.

Net als de Nederlandse gemeenten beschikken de openbare lichamen over een gemeenschappelijke rekenkamer en een griffier om de controlerende en kaderstellende taak uit te kunnen voeren. Het eilandsbestuur (of bestuurscollege) bezit autonomie daar waar het de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van het openbaar lichaam betreft.²²

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.²³

De gezaghebber

De gezaghebber is voorzitter van de eilandsraad en belast met de handhaving van de orde van de vergaderingen van de raad. De gezaghebber is géén lid van de eilandsraad en neemt ook niet aan de stemmingen deel. Bij verhindering of ontstentenis van de gezaghebber wordt hij in het dualistisch bestuursstelsel als voorzitter vervangen door een lid van de eilandsraad. Dit lid zal in voorkomend geval de vergaderingen voorzitten, de oproep tot de vergadering doen uitgaan en de uitgaande stukken ondertekenen.

De gezaghebber is tevens voorzitter van het bestuurscollege. Bij verhindering of ontstentenis van de gezaghebber wordt hij als voorzitter en lid van het bestuurscollege vervangen door een door het bestuurscollege aan te wijzen gedeputeerde. De gezaghebber bevordert de eenheid van het beleid van het bestuurscollege. Deze zorgplicht is er op gericht het collegiale bestuur te versterken. 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 gedualiseerd stelsel niet langer deel meer van uitmaken, kan hij een belangrijke schakelfunctie tussen de eilandsraad en het bestuurscollege vervullen.

2.7.3 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 hun financiële verhouding met het Rijk.

In relatie tot financiën is het van belang om te melden dat – net als in Europees Nederland – een groot aantal taken op Bonaire, Sint Eustatius en Saba een verantwoordelijkheid zijn van het Rijk, inclusief de financiën. Dit geldt bijvoorbeeld voor gezondheidszorg, onderwijs, politie, sociale uitkeringen en rijksbelastingen. Deze taken met daaraan gekoppeld inkomsten en uitgaven worden hieronder niet nader toegelicht.

College financieel toezicht

Het college financieel toezicht is verantwoordelijk voor het adviseren van de besturen van de openbare lichamen en van de minister. Ook is het college verantwoordelijk voor het begeleiden van het bestuurscollege bij het dagelijks beheer. Deze rol is wettelijk vastgelegd in de wet financiën BES. Vergeleken met de toezichthouder op provincies en gemeenten (de minister van BZK respectievelijk de provincie) is er wel een belangrijk verschil. De feitelijke toezichtshandelingen, zoals het beslissen omtrent het afgeven van geen bezwaar, beslissingen omtrent goedkeuring en het geven aan aanwijzingen, liggen bij de minister van BZK.

²² 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.

²³ 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.

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 BES-fonds

Het BES-fonds, de belangrijkste inkomstenbron van de openbare lichamen, kent in 2014 de volgende verdeling. Bonaire maakt aanspraak op € 19,4 miljoen, Sint Eustatius op € 7,5 miljoen en Saba op € 6,3 miljoen. Een verhouding van respectievelijk 58%, 23% en 19%.

Tabel 32 Vrije uitkeringen BES 2011-2014 (in miljoen \$)

	2011	2012	2013	2014
Bonaire	16,9	25,9	26,7	26,7
St. Eustatius	7,5	9,9	10,5	10,5
Saba	5,3	8,4	8,7	8,7

Bron: Het ministerie van BZK.

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 2011-2014 (zie tabel 33, 34 en 35 voor de verschillende eilanden).

Tabel 33 Opbrengsten lokale heffingen Bonaire (in \$)

	2011	2012	2013	2014
Motorrijtuigenbelasting	2.273.743	2.402.458	2.501.117	2.500.000
Logeergastenbelasting	2.713.408	1.969.317	1.769.749	1.700.000
Verhuurautobelasting	558.659	649.200	614.525	650.000
Grondbelasting	2.022.346	809.212	2.449.581	1.200.000
Opcenten	279.330	1.830.000	307.263	1.200.000
Precariorechten	614.525	785.172	675.978	700.000
Totale opbrengst	8.462.011	8.445.359	8.318.222	7.950.000

Bron: Het ministerie van BZK.

Tabel 34 Opbrengsten lokale heffingen Sint Eustatius (in \$)

	2011	2012	2013	2014
Motorrijtuigenbelasting	254.386	262.506	259.000	259.000
Logeergastenbelasting	25.671	56.795	60.500	127.000
Verhuurautobelasting	5.101	5.875	6.000	6.000
Totale opbrengst	285.158	325.176	325.500	392.000

Bron: Het ministerie van BZK.

Tabel 35 Opbrengsten lokale heffingen Saba (in \$)

	2011	2012	2013	2014
Motorrijtuigenbelasting	115.821	113.764	126.000	130.000
Logeergastenbelasting	52.352	68.014	62.500	60.000
Totale opbrengst	168.173	181.778	188.500	190.000

De begrote opbrengsten uit eilandelijke belastingen bedragen gemiddeld circa USD 8,7 miljoen (€ 6,3 miljoen).

Bron: Het ministerie van BZK.

Bijzondere uitkeringen

Op grond van de Wet FinBES 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.

Ten opzichte van de gemeentelijke specifieke uitkeringen, is het aantal bijzondere uitkeringen beperkt (zie tabel 36).

Tabel 36 Bijzondere uitkeringen (in €)

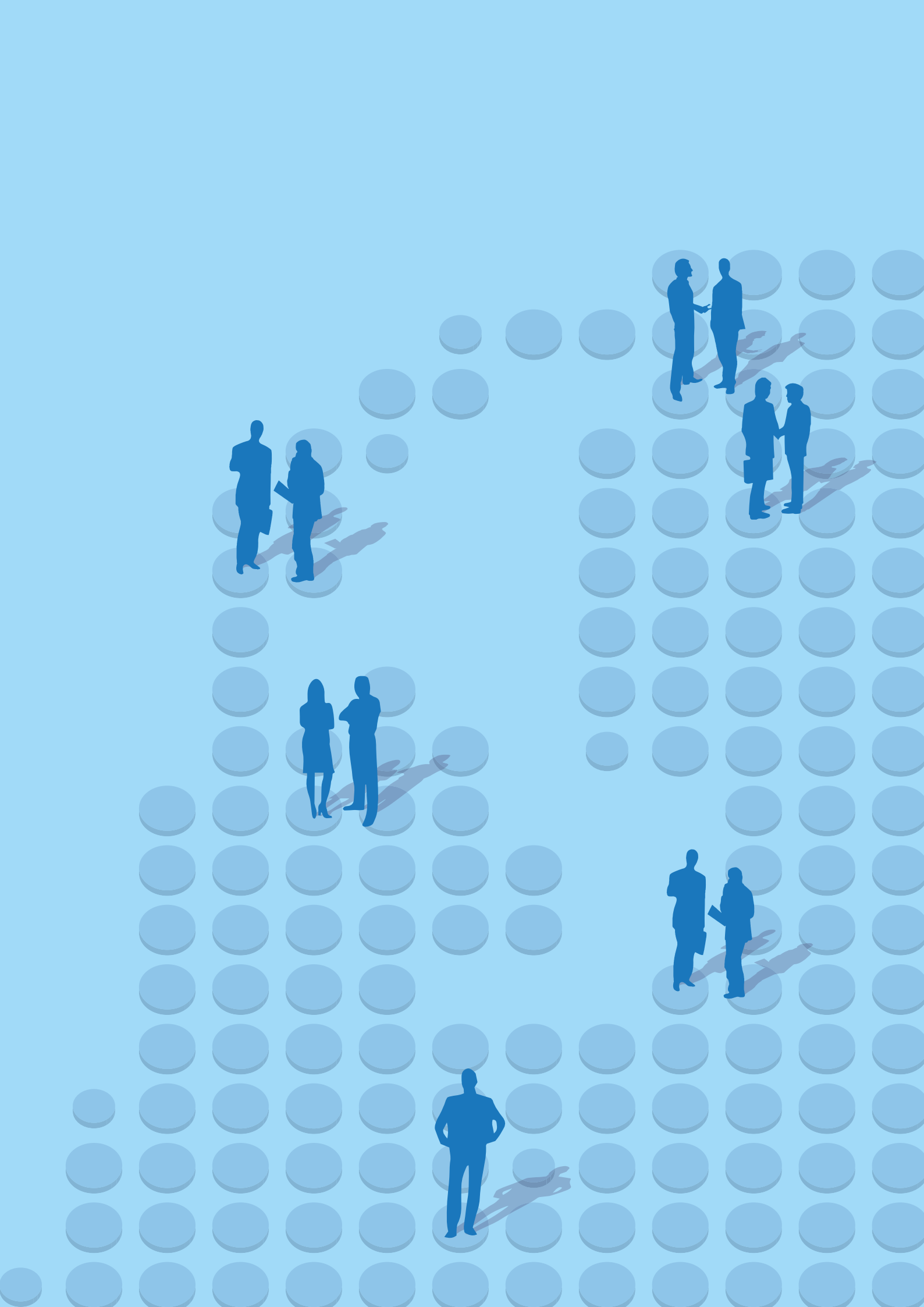
	2011	2012	2013	2014
Integrale aanpak sociaal economische initiatieven	0	2.020.000	1.248.000	1.848.000
Regionale meld- en coördinatiecentra	80.000	0	0	0
Wet sociale kanstrajecten jongeren	800.000	856.240	867.371	818.460
Natuurprojecten	0	0	0	7.500.000 (2014-2016)
Modernisering bibliotheken	0	443.703	0	0

Bron: Het ministerie van BZK.

Hoofdstuk 3

Provincies

De kern van trendrapportages zoals de Staat van het Bestuur wordt gevormd door de cijfers. In dit hoofdstuk is er onder meer aandacht voor de inwoners, de bestuurders en de financiën van de provincies.



3.1 Provincies en hun inwoners

Nederland telt twaalf provincies. Ruim de helft (52%) van de bevolking woont in Zuid-Holland, Noord-Holland en Noord-Brabant. Samen met Gelderland hebben deze drie provincies ook de meeste gemeenten.

Tabel 37 Inwoners en gemeenten per provincie*

Provincie	Inwoners	Percentage	Gemeenten	Percentage	Inwoners per gemeente
Zuid-Holland	3.577.032	21,3%	65	16,1%	55.031
Noord-Holland	2.741.369	16,3%	53	13,2%	51.724
Noord-Brabant	2.479.274	14,7%	67	16,6%	37.004
Gelderland	2.019.692	12,0%	56	13,9%	36.066
Utrecht	1.253.672	7,4%	26	6,4%	48.218
Overijssel	1.139.697	6,8%	25	6,2%	45.588
Limburg	1.120.006	6,7%	33	8,2%	33.939
Fryslân	646.317	3,8%	24	6,0%	26.930
Groningen	582.728	3,4%	23	5,7%	25.336
Drenthe	488.988	2,9%	12	3,0%	40.749
Flevoland	399.893	2,4%	6	1,5%	66.649
Zeeland	380.621	2,3%	13	3,2%	29.278
Nederland	16.829.289	100%	403	100%	41.376 **

* peildatum voor de gegevens is 1 januari 2014.

** 41.376 bedraagt het gemiddeld aantal inwoners per gemeente.

Bron: CBS/ Statline.

De drie provincies met het grootste aantal inwoners hebben echter gemiddeld genomen niet de grootste gemeenten. Flevoland is de provincie met het hoogste gemiddelde aantal inwoners per gemeente. Dit is het gevolg van het geringe aantal gemeenten, waarbij met name Almere wel veel inwoners heeft. Zuid-Holland neemt de tweede plaats in en Noord-Holland de derde. De provincie Fryslân (26.930) en de provincie Groningen (25.336) hebben de kleinste gemiddelde gemeentegrootte qua inwoners per gemeente.

3.2 Provincies en hun bestuurders

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

3.2.1 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. De laatste verkiezing van de leden van de Provinciale Staten heeft plaatsgevonden op 2 maart 2011. De eerstvolgende verkiezingen zijn op dinsdag 18 maart 2015. De verkiezingen voor de leden van de Provinciale Staten vinden dan tegelijk plaats met de verkiezingen voor de waterschapsbesturen.

Aantal statenleden

Het aantal statenleden is afhankelijk van het inwonertal van een provincie. Bij de verkiezing van 2007 is het aantal statenleden met 200 verminderd tot 564 leden. De belangrijkste reden hiervoor was dat het aantal leden niet in verhouding stond tot de omvang van het provinciale takenpakket. Sinds de provinciale statenverkiezingen van 2 maart 2011 zijn er in totaal 566 statenleden. Het aantal zetels in de provincie Gelderland is met 2 gestegen door een toename van het aantal inwoners in de provincie.

Tabel 38 Aantal statenleden per provincie in de periode 2005 - 2014

Provincie	2005	2008	2009	2012	2014
Groningen	55	43	43	43	43
Fryslân	55	43	43*	43	43
Drenthe	51	41	41	41	41
Overijssel	63	47	47	47	47
Gelderland	75	53	53	55	55
Flevoland	47	39	39	39	39
Utrecht	63	47	47	47	47
Noord-Holland	83	55	55*	55	55
Zuid Holland	83	55	55	55	55
Zeeland	47	39	39	39	39
Noord-Brabant	79	55	55	55	55
Limburg	63	47	47	46	47
Totaal	764	564	564	566	566

* In dit jaar was in de provincie Fryslân één zetel niet bezet. In Noord-Holland gold dat voor twee.

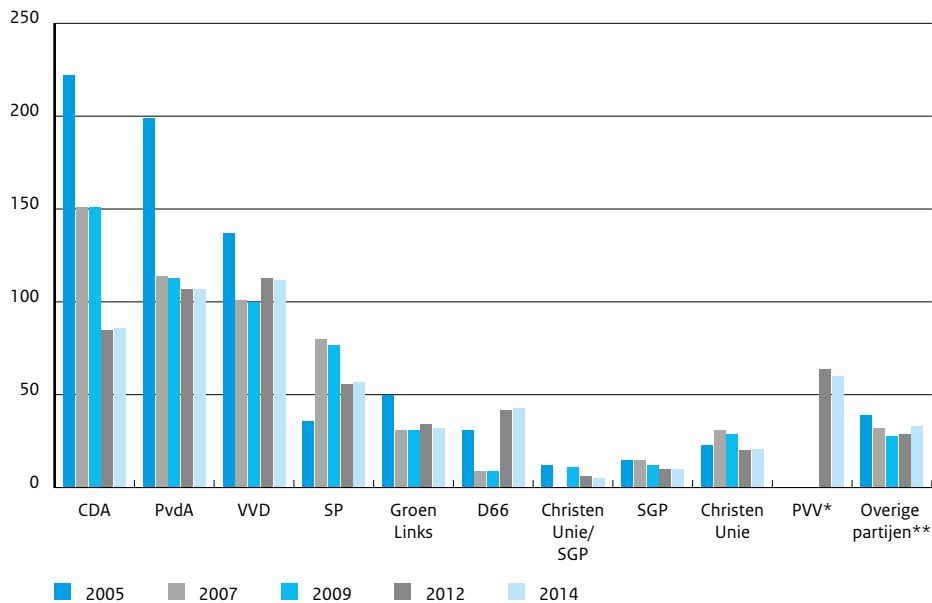
Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

Het aantal statenleden varieert sinds 2008 van minimaal 39 bij provincies met 400.000 inwoners of minder, tot maximaal 55 statenleden bij provincies met meer dan twee miljoen inwoners (artikel 8 Provinciewet).

Statenleden naar politieke partij

De onderstaande figuur laat de verdeling van de statenleden over de politieke partijen zien. Te zien is dat het aantal statenleden bij de CDA, de PvdA en de VVD het grootst is. In 2014 hadden deze drie partijen gezamenlijk 53,9% van alle zetels. In 2005 was dit aandeel nog 73,1%.

Figuur 15 Aantal statenleden naar politieke partij



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

** In 2005 was de LPF in diverse provincies met 11 statenleden vertegenwoordigd. Deze zijn opgenomen in de categorie "overige partijen".

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

De figuur laat een paar bijzonderheden zien. Het CDA, de PvdA en de VVD hebben sinds 2005 een behoorlijk aantal statenleden verloren, waarbij de VVD als enige van die partijen in 2012 herstel heeft laten zien. De vierde partij op basis van het aantal statenleden is de PVV, in 2012 de nieuwkomer in de Provinciale Staten. Naast statenleden voor de ChristenUnie en SGP zijn er in 2005, 2009, 2012 en 2014 ook een aantal statenleden voor de lijstcombinatie ChristenUnie/SGP.

Leeftijd statenleden

In vergelijking met 2009 is de gemiddelde leeftijd van de statenleden in 2014 met één jaar gestegen. Dit is vergelijkbaar met de stijging die bij gedeputeerden ingetreden is in dezelfde periode. Wanneer de gemiddelde leeftijd per provincie tegen elkaar afgezet wordt, dan blijkt dat gemiddeld genomen de jongste statenleden zich in Zuid-Holland en Limburg bevinden. Daar is de gemiddelde leeftijd 49 jaar. Drenthe heeft met een gemiddelde leeftijd van 58 jaar de “oudste” statenleden.

Tabel 39 Gemiddelde leeftijd statenleden

Provincie	Leeftijd statenleden		
	2009	2012	2014
Groningen	50	48	50
Fryslân	51	51	53
Drenthe	53	54	58
Overijssel	55	57	53
Gelderland	51	50	52
Flevoland	50	48	50
Utrecht	49	48	50
Noord-Holland	52	53	54
Zuid-Holland	48	46	49
Zeeland	51	53	55
Noord-Brabant	52	49	52
Limburg*	--	48	49
Totaal	51	50	52

* De geboortedata van statenleden zijn door de provincie Limburg in 2009 niet verstrekt.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

Verhouding man/vrouw bij de statenleden

Voor statenleden geldt dat de verdeling tussen mannen en vrouwen bij de verkiezingen van 2007 sterk is veranderd. In 2005 bedroeg het aandeel vrouwelijke statenleden 28,1% en na de verkiezingen van 2007 steeg dit aandeel tot 36%. Inmiddels is het aandeel teruggelopen naar 34,5% in 2012 (na de verkiezingen van 2011) en naar 31,8% in 2014.

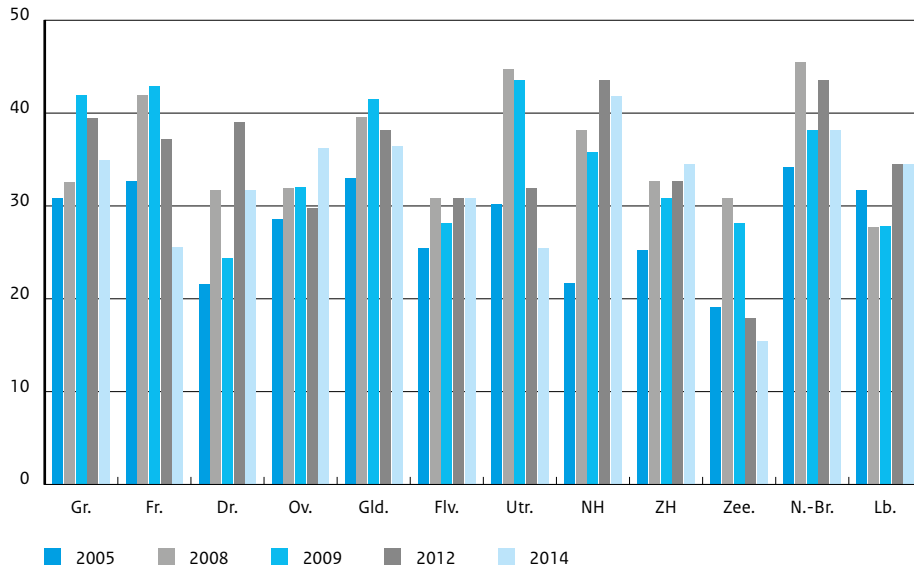
Tabel 40 Aandeel vrouwelijke statenleden

	Aandeel vrouwelijke bestuurders				
	2005	2007	2009	2012	2014
Statenleden	28,1%	36,0%	34,8%	34,5%	31,8%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

In 2014 heeft de provincie Noord-Holland met 41,8% het hoogste aandeel vrouwelijke statenleden. Zoals uit figuur 16 blijkt heeft Zeeland met 15,4% het laagste aandeel vrouwelijke statenleden.

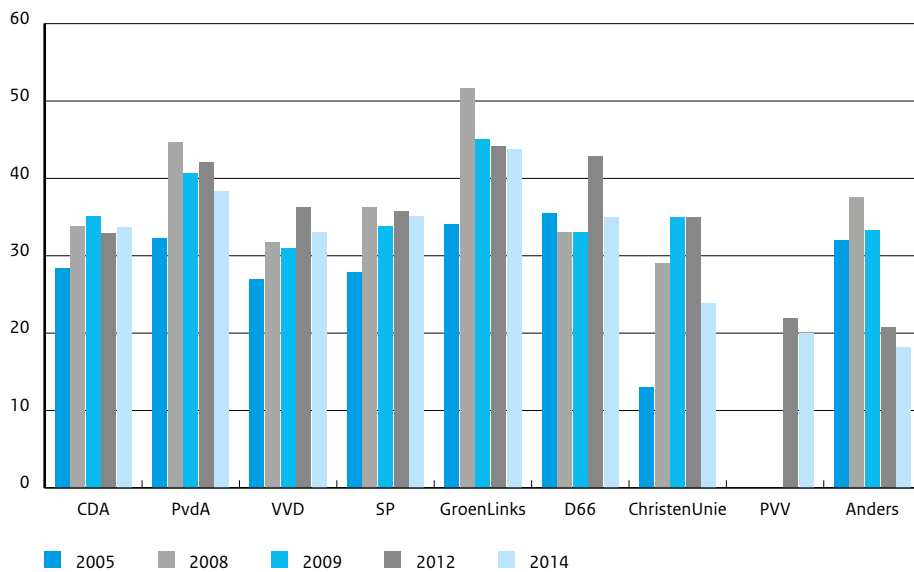
Figuur 16 Aandeel vrouwelijke statenleden naar provincie 2005 – 2014



Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

Van de politieke partijen heeft GroenLinks met 43,8% in 2014 het hoogste aandeel vrouwelijke statenleden, gevolgd door D66 en de PvdA. De PVV heeft met 20% het laagste aandeel vrouwelijke statenleden. Lopende de periode neemt het aandeel vrouwelijke statenleden af. Dit geldt met name voor de partijen D66 en ChristenUnie, maar dit is ook zichtbaar bij andere partijen. De verklaring daarvoor kan zijn dat verhoudingsgewijs meer vrouwen dan mannen aftreden en dat zij dan ook relatief vaker door mannen worden vervangen.

Figuur 17 Aandeel vrouwelijke statenleden naar partij 2005 -2014



Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

Afgetreden en niet herkozen statenleden

Tabel 41 Afgetreden bestuurders

	2008-2009		2009-2012		2012-2014	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage *	Aantal	Percentage
Statenleden	45	7,8%	393	69,4%	49	8,7%

* Als 100% is het aantal actieve bestuurders in de statenperiode 2011-2015 genomen. Voor de Statenleden is dat 566.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014

Zoals uit de tabel blijkt, hebben er in de periode 2009-2012 veel wijzigingen plaatsgevonden in de provinciale staten. Dit kan verklaard worden door het feit dat er op 2 maart 2011 provinciale statenverkiezingen plaats hebben gevonden. Een kleine 70% van de statenleden is afgetreden en niet herkozen in de periode 2009-2012. In de periode van 2012 tot 2014 zijn 49 statenleden afgetreden.

Tabel 42 Aantal afgetreden en niet herkozen statenleden per provincie

Provincie	Statenleden		
	2008-2009	2009-2012	2012-2014
Groningen	5*	29	5
Fryslân	6**	31	6
Drenthe	4	24	6
Overijssel	2	33	4
Gelderland	5	37	4
Flevoland	1	25	0
Utrecht	7	38	8
Noord-Holland	1	35	5
Zuid Holland	4	38	1
Zeeland	3	21	2
Noord-Brabant	7	47	4
Limburg	0	35	4
Totaal	45	393	49

* waarvan er drie gedeputeerde zijn geworden.

** waarvan er één gedeputeerde is geworden.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

Zoals uit tabel 42 af te lezen is, zijn de afgetreden statenleden redelijk verspreid over de provincies. In Utrecht zijn in de periode 2012-2014 8 statenleden afgetreden, terwijl er in Flevoland niemand is afgetreden.

Tabel 43 Aantal afgetreden en niet herkozen statenleden per partij

Partij	Statenleden		
	2008-2009	2009-2012	2012-2014
CDA	9	107	9
PvdA	8	82	6
VVD	8	64	15
SP	10	63	3
GroenLinks	4	20	3
D66	0	3	3
ChristenUnie/SGP	5	10	2
SGP	0	5	0
ChristenUnie	0	18	0
PVV	1	Niet bekend	4
Overige partijen	1	21	4

NB: het betreft steeds de verschillen in personen op de meetmomenten. Bestuurders die na een meetmoment aantreden en voor het volgende meetmoment al afgetreden zijn, worden daarmee niet geregistreerd.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

In de periode 2012-2014 zijn in totaal 49 statenleden afgetreden. Bij de VVD zijn de meeste statenleden afgetreden, namelijk 15. In 80% van de gevallen waarvan de reden bekend is, treedt men af om persoonlijke redenen. In 20% van de gevallen treedt men af om politieke redenen.

Opleidingsniveau van statenleden

Een meerderheid van de statenleden heeft een wetenschappelijke opleiding afgerond (51,8%), terwijl 33,7% van de statenleden een diploma in het Hoger Beroepsonderwijs behaald heeft.

Tabel 44 Opleidingsniveau statenleden

	Statenleden	
	2012	2014
Voortgezet onderwijs	6,2%	5,8%
Middelbaar beroepsonderwijs	8,0%	8,3%
Hoger beroepsonderwijs	30,8%	33,7%
Wetenschappelijk onderwijs	54,1%	51,8%
Anders / overig	0,9%	0,4%
Totaal	100%	100%

Het aantal respondenten is 362 in 2014, respectievelijk 338 in 2012 van in totaal 566 statenleden. Peildatum 1 januari 2014.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014. Aantal respondenten is 362 van de in totaal 566 statenleden (=63,9%).

Betaald werk statenleden

In 2014 werken de meeste statenleden als zelfstandige (20,7%) en in de particuliere sector (18,1%). Daarnaast werken veel statenleden voor de overheid: 10,7% bij de gemeentelijke overheid, 6,2% bij de rijksoverheid en 3,8% bij de semi-overheid / zelfstandige bestuursorganen. 9,5% heeft geen andere functie dan het werk voor de Provinciale Staten.

Tabel 45 Arbeidssituatie van statenleden

	2012	2014
Werkzaam als zelfstandige	20,0%	20,7%
Werkzaam bij gemeentelijke overheid	10,7%	11,8%
Werkzaam bij rijksoverheid	6,2%	6,0%
Werkzaam bij een semi-overheidsorganisatie / ZBO	3,8%	2,3%
Werkzaam in het onderwijs	9,1%	10,6%
Werkzaam in de zorg	7,4%	5,6%
Werkzaam bij maatschappelijke organisatie	8,4%	6,2%
Werkzaam in de particuliere sector	17,7%	18,1%
Anders	5,5%	9,3%
Verricht geen betaald werk	11,2%	9,5%
Totaal	100%	100%

Het aantal respondenten is 518 in 2014, respectievelijk 419 in 2012 van in totaal 566 statenleden.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

3.2.2 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 planerende functie en houden op financieel gebied toezicht op de gemeentebesturen.

Aantal gedeputeerden

Het aantal gedeputeerden varieert per provincie. Volgens de wet bedraagt het aantal gedeputeerde ten minste drie en ten hoogste zeven (artikel 35a Provinciewet). Het aantal gedeputeerden is na de verkiezingen in 2003 met 7 verminderd ten opzichte van het aantal na de verkiezingen in 1999. Vanaf 2005 tot de verkiezingen van 2011 is het totaal aantal leden van de Gedeputeerde Staten gelijk gebleven. Er vinden in die periode wel enkele kleine verschuivingen plaats binnen de provincies. Na de verkiezingen van 2011 is het totaal aantal leden teruggebracht naar 58.

Tabel 46 Aantal leden Gedeputeerde Staten

Provincie	2005	2007	2009	2012	2014
Groningen	5	6	6	6	6
Fryslân	5	5	5	5	5
Drenthe	5	6	6	4	4
Overijssel	6	6	6	5	5
Gelderland	6	6	6	5	5
Flevoland	5	4	4	4	4
Utrecht	6	6	6	4	4
Noord-Holland	6	7	7	6	6
Zuid-Holland	6	7	7	5	5
Zeeland	6	5	5	4	4
Noord-Brabant	7	6	6	5	5
Limburg	6	5	5	5	5
Totaal	69	69	69	58	58

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014; bewerkt door het ministerie van BZK.

Gedeputeerden naar politieke partij

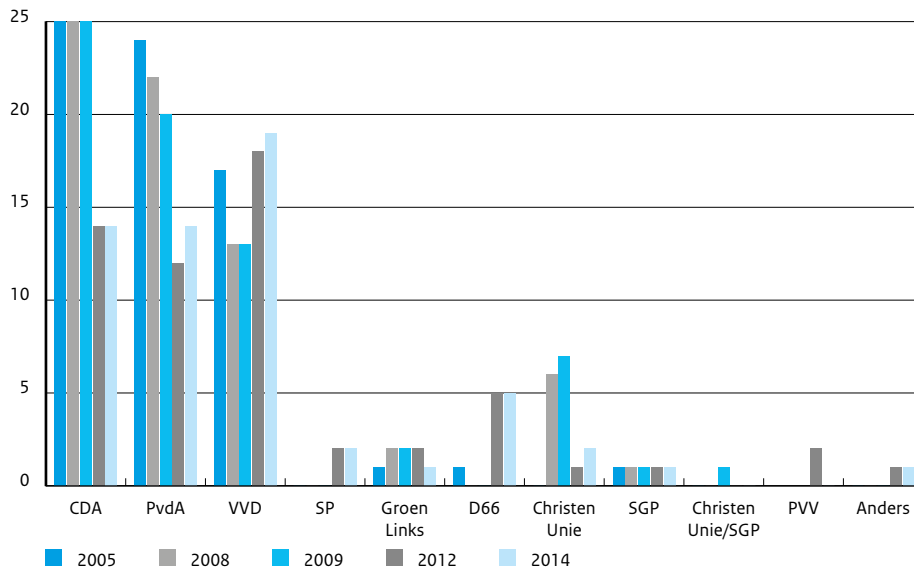
Ook onder de gedeputeerden zijn het CDA, de PvdA en de VVD de grootste leveranciers van bestuurders. In tabel 47 is te zien dat met name het CDA en de PvdA bij de laatste verkiezingen in 2011 zetels hebben ingeleverd (zie kolom 2012), terwijl de VVD juist enkele zetels heeft gewonnen. De SP, D66 en de PVV leveren na de verkiezingen ook gedeputeerden. Ook is er voor het eerst een gedeputeerde die niet verbonden is aan één van de landelijke politieke partijen.²⁴

Tabel 47 Aantal en aandeel gedeputeerden naar politieke partij.

Partij	2005		2008		2009		2012		2014	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
CDA	25	36,2%	25	36,2%	25	36,2%	14	24,1%	14	23,7%
PvdA	24	34,8%	22	31,9%	20	29,0%	12	20,7%	14	23,7%
VVD	17	24,6%	13	18,8%	13	18,8%	18	31,0%	19	32,2%
SP	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	3,4%	2	3,4%
GroenLinks	1	1,4%	2	2,9%	2	2,9%	2	3,4%	1	1,7%
D66	1	1,4%	0	0,0%	0	0,0%	5	8,6%	5	8,5%
ChristenUnie	0	0,0%	6	8,7%	7	10,1%	1	1,7%	2	3,4%
SGP	1	1,4%	1	1,4%	1	1,4%	1	1,7%	1	1,7%
ChristenUnie/SGP	0	0,0%	0	0,0%	1	1,4%	0	0,0%	0	0,0%
PVV	--	--	--	--	--	--	2	3,4%	0	0,0%
Anders	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	1,7%	1	1,7%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

Figuur 18 Aantal gedeputeerden naar politieke partij



Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

²⁸ Na een collegecrisis in Limburg in april 2012 levert de PVV geen gedeputeerden meer. PvdA gedeputeerden zijn hierna in de plaats getreden van de PVV gedeputeerden.

Leeftijd van gedeputeerden

Gemiddeld genomen zijn gedeputeerden in Utrecht met 46 jaar het “jongst”. Gedeputeerden in Zeeland zijn met gemiddeld 62 jaar het “oudst”. Het is aannemelijk dat in 2015 een verjonging zal plaatsvinden, waarbij huidige gedeputeerden zullen plaatsmaken voor nieuwe gedeputeerden.

Tabel 48 Gemiddelde leeftijd gedeputeerden

Provincie	Leeftijd gedeputeerden		
	2009	2012	2014
Groningen	53	48	51
Fryslân	50	49	51
Drenthe	56	55	58
Overijssel	49	51	52
Gelderland	55	52	56
Flevoland	56	51	53
Utrecht	56	44	46
Noord-Holland	48	50	52
Zuid Holland	54	48	50
Zeeland	56	60	62
Noord-Brabant	51	54	56
Limburg *	--	48	56
Totaal	53	50	53

* De geboortedata van gedeputeerden zijn in 2009 niet door de provincie Limburg verstrekt.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

Verhouding man/vrouw

Bij de gedeputeerden is het aandeel vrouwen bij de verkiezingen van 2007 sterk toegenomen. Was in 2005 18,8% van de gedeputeerden vrouw, in 2007 is dit 30,4%. Na de verkiezingen van 2011 is dit percentage in 2012 weer iets teruggelopen naar 29,3%. Het aandeel vrouwen is in 2014 nog verder teruggelopen tot 28,8%.

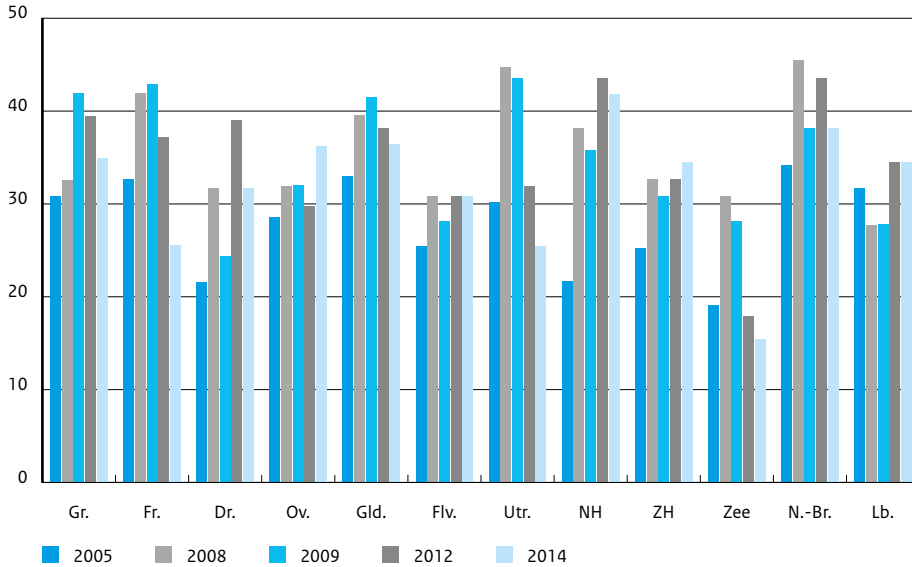
Tabel 49 Aandeel vrouwelijke gedeputeerden

	2005	2007	2009	2012	2014
Gedeputeerden	18,8%	30,4%	30,4%	29,3%	28,8%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

De provincie Fryslân heeft in 2014 met 60% het hoogste aandeel vrouwelijke gedeputeerden, terwijl de provincies Zeeland en Limburg geen vrouwelijke gedeputeerden hebben in 2014.

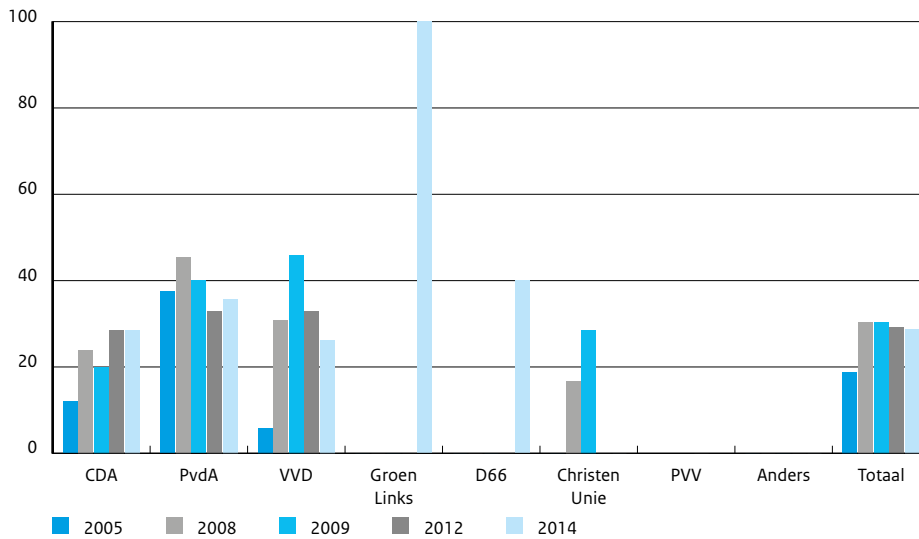
Figuur 19 Aandeel vrouwelijke gedeputeerden naar provincie 2005-2014



Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

GroenLinks heeft in 2014 met een aandeel van 100% de meeste vrouwelijke gedeputeerden, daarna gevolgd door D66, PvdA, VVD en CDA. De PVV, de ChristenUnie en de niet-landelijke partijen hebben geen vrouwelijke gedeputeerden in 2014.

Figuur 20 Aandeel vrouwelijke gedeputeerden naar partij 2005-2014



Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

Achtergrond van gedeputeerden

De gedeputeerden die bij de laatste verkiezingen zijn aangetreden hadden in 67,2% van de gevallen ten tijde van hun aantreden zitting in de Provinciale Staten. Bij 18 gedeputeerden (31,0%) was dit niet het geval.

Tabel 50 Achtergrond gedeputeerden ten tijde van aantreden

Herkomst	2009		2012		2014	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Binnen de staten	40	58,0%	39	67,2%	38	64,4%
Buiten de staten	25	36,2%	18	31,0%	21	35,6%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

Gedeputeerden 'van buiten'

Ten tijde van het aantreden van gedeputeerden is het mogelijk dat een gedeputeerde niet woonachtig is in de provincie waar hij of zij voor is aangetreden. Van de zittende gedeputeerden was 89,6% ten tijde van het aantreden woonachtig in de provincie. Voor slechts 3 gedeputeerden (5,2%) was dit niet het geval. Van 3 gedeputeerden (5,2%) is het onbekend.

Tabel 51 Woonplaats van gedeputeerden ten tijde van aantreden

Woonachtig	2009		2012		2014	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Binnen de provincie	56	81,2%	52	89,6%	56	94,9%
Buiten de provincie	3	4,3%	3	5,2%	3	5,1%
Onbekend	10	14,5%	3	5,2%	0	0,0%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

Opleidingsniveau van gedeputeerden

Bij de gedeputeerden heeft in 2014 61,7% een universitaire studie afgerond en heeft 31,9% een opleiding aan het Hoger Beroepsonderwijs afgerond.

Tabel 52 Opleidingsniveau gedeputeerden

	Gedeputeerden	
	2012	2014
Voortgezet onderwijs	0,0%	0,0%
Middelbaar beroepsonderwijs	4,5%	6,4%
Hoger beroepsonderwijs	24,4%	31,9%
Wetenschappelijk onderwijs	71,1%	61,7%
Anders / overig	0,0%	0,0%
Totaal	100%	100%

Het aantal respondenten is 48 in 2014, respectievelijk 45 in 2012 van de in totaal 58 gedeputeerden.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

3.2.3 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.

Behalve voor de provincie vervult de CdK 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.

Sinds 2010 zijn CdK's doorgaans lid van het CDA, de VVD, de PvdA of D66. In 2014 levert het CDA 4 CdK's (33%), de VVD 4 (33%), de PvdA 3 (25%) en D66 1 (9%).

Tabel 53 Commissarissen van de Koning naar politieke partij

Partij	Aantal CdK's					Aandeel CdK's				
	2006	2008	2010	2012	2014	2006	2008	2010	2012	2014
CDA	4	5	5	5	4	33%	42%	42%	42%	33%
VVD	3	3	4	4	4	25%	25%	33%	33%	33%
PvdA	2	2	3	3	3	17%	17%	25%	25%	25%
D66	2	1	0	0	1	17%	8%	0%	0%	9%
GroenLinks	1	1	0	0	0	8%	8%	0%	0%	0%
Totaal	12	12	12	12	12	100%	100%	100%	100%	100%

Peildatum juni 2014.

Bron: Het ministerie van BZK.

Aandeel vrouwelijke Commissarissen van de Koning

Onder CdK's levert de man-vrouwverdeling al jarenlang een nogal eenzijdig beeld op. In de periode vanaf 2008 tot 2014 schommelt het aantal vrouwelijke commissarissen tussen de 1 (8%) en 2 (afgerond 17%). In 2014 is het aantal vrouwelijke CdK's beperkt tot één, te weten mevrouw Bijleveld (Overijssel).

3.2.4 Vergelijkend perspectief provinciale bestuurders

Tot slot van deze opsomming van cijfers over de provinciale bestuurders, worden er enkele dwarsverbanden gelegd. Een aantal punten wordt kort aangestipt in vergelijking tussen de statenleden en gedeputeerden. Kanttekening hierbij is dat er in 2011 verkiezingen geweest zijn voor nieuwe provinciale staten, waardoor het aantal personele veranderingen vele malen hoger is dan in een periode waarin er geen sprake is van verkiezingen, zoals tussen 2012 en 2014 het geval was. De gegevens over de provinciale bestuurders verschillen betrekkelijk weinig ten opzichte van de vorige editie.

In 2012 was de gemiddelde leeftijd van statenleden en gedeputeerden exact gelijk, te weten 50 jaar. Nu twee jaar later is de gemiddelde leeftijd van statenleden, 52 jaar en van gedeputeerden 53 jaar. Daarmee ligt de gemiddelde leeftijd nu al hoger dan in 2009, toen statenleden gemiddeld 51 jaar oud waren. Anders gezegd, in deze periode zijn statenleden gemiddeld ouder dan in de periode 2007 – 2011.

Het aandeel vrouwen in het provinciebestuur is sinds 2012 afgenomen. In 2012 zijn bij de provinciale bestuurders vrouwen het best vertegenwoordigd bij de statenleden (34,5%), gevolgd door de gedeputeerden (29,3%) en de CdK's (16,6%). In 2014 was dit respectievelijk 31,8%, 28,8% en 8,3%.

Wanneer men kijkt naar opleiding, dan is duidelijk dat de gedeputeerden gemiddeld genomen een hogere opleiding hebben gehad dan statenleden. Van de gedeputeerden heeft 93,6% HBO en/of universitair onderwijs genoten, terwijl dit bij de statenleden 85,6% is.

Voor wat betreft de werksituatie zijn weinig vergelijkingen te maken, daar de statenleden veelal betaald werk verrichten naast de werkzaamheden voor de provinciale staten, terwijl dit voor de gedeputeerden en CdK's (veelal) niet het geval is.

Het aantal afgetreden provinciale bestuurders kan wel tegen elkaar afgezet worden.

Tabel 54 Afgetreden bestuurders

	2008-2009		2009-2012		2012-2014	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
CdK's	4	33,3%	5	41,7%	3	25,0%
Gedeputeerden	15	17,9%	61	88,4%	9	15,3%
Statenleden	45	7,8%	393	69,4%	49	8,7%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

Het aantal mutaties blijkt in absolute aantallen vrij hoog. De gegevens bieden niet de mogelijkheid om onderscheid te maken tussen de verschillende momenten en redenen om af te treden, maar duidelijk is dat zowel in de Provinciale Staten als in de Gedeputeerde Staten de veranderingen in deze periode relatief groot zijn geweest. Dit heeft te maken met de verkiezing van de leden van de Provinciale Staten in 2011.

Tot slot nog een opmerking over de herkomst van de provinciale bestuurders. In deze editie van de Staat van het bestuur is gepoogd informatie te verschaffen over de herkomst en achtergrond van de diverse bestuurders, waaronder die in de provincie.²⁵

Tabel 55 Herkomst statenleden en gedeputeerden (naar percentage in 2012-2014)

	Statenleden		Gedeputeerden	
	2012	2014	2012	2014
Autochtoon	44,3%	57,1%	31,0%	57,6%
Westerse allochtoon	1,9%	1,1%	0,0%	1,7%
Niet-westerse allochtoon	2,1%	2,7%	1,7%	0,0%
Onbekend	51,6%	39,2%	67,2%	40,7%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014.

Bij het onderdeel herkomst en achtergrond van de provinciale bestuurders was er in het onderzoek sprake van een lagere respons dan voor andere onderdelen. Van 39,2% van de statenleden, respectievelijk 40,7% van de gedeputeerden is de achtergrond niet bekend, omdat in veel gevallen de vraag niet beantwoord is.

²⁵ De volgende definities zijn gebruikt:

Autochtonen zijn mensen van wie beide ouders in Nederland zijn geboren, ongeacht het geboorteland van de persoon zelf.

Allochtonen zijn mensen van wie tenminste één van de ouders niet in Nederland is geboren. De groep allochtonen is onderverdeeld in *westerse* en *niet-westerse* landen. Tot de categorie *niet-westers* behoren allochtonen uit alle landen buiten Europa, Noord-Amerika, Australië en Nieuw-Zeeland.

Bij de *niet-westerse* allochtonen zijn de mensen met een Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse/Arubaanse etniciteit apart onderscheiden.

3.3 Financiën van provincies

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 (programmplan en toelichtende paragrafen) en de financiële begroting (met overzichten van baten en lasten en de uiteenzetting van de financiële positie), inclusief bijbehorende toelichtingen.

Inkomstenbronnen provincies

Provincies krijgen hun financiële middelen uit verschillende bronnen. Belangrijke inkomstenbronnen zijn de rijksuitkeringen: het provinciefonds (14,8% in 2014) en de specifieke uitkeringen (29% in 2014).

Een andere bron van inkomsten is de opbrengst van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Deze inkomsten laten een stijgende lijn zien. Verder hebben de provincies 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. De cijfers in de tabel zijn gebaseerd op de jaarrekening, met uitzondering van de gegevens vanaf 2013, die gebaseerd zijn op de begroting omdat de rekeningcijfers nog niet beschikbaar zijn.

Tabel 56 Inkomsten provincies (in miljoenen euro's)

Jaar	Jaarrekening 2008	Jaarrekening 2009	Jaarrekening 2010	Jaarrekening 2011	Jaarrekening 2012	Begroting 2013	Begroting 2014
Provinciefonds *	1.213	1.322	1.482	1.268	1.686	1.138	1.172
Specifieke uitkeringen **	2.349	2.096	2.385	2.451	2.336	2.355	2.290
MRB	1.333	1.402	1.433	1.439	1.438	1.452	1.520
Heffingen en rechten	27	26	17	28	24	51	5
Onttrekkingen reserves	1.996	2.609	3.902	3.308	6.409	1.704	2.158
Overige middelen	1.549	13.750	1.801	3.034	2.145	1.420	752
Totaal	8.467	21.204	11.020	11.528	14.039	8.119	7.897

* Jaarrekeningcijfers conform de slotwetten provinciefonds en begrotingscijfers conform de ontwerp-begrotingen provinciefonds.

** Begrotingscijfers gebaseerd op Onderhoudsrapporten Specifieke Uitkeringen 2013 en 2014.

Bron: Het ministerie van BZK.

De overige informatie is afkomstig van het CBS. Meer informatie over de gebruikte bronnen is te vinden op:

<http://www.kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/bronvermelding-cijfers-inkomsten-van-gemeenten-en-provincies/>.

Provincies geven geld uit op een groot aantal terreinen. De verdeling over de terreinen (clusters) is in de volgende tabel aangegeven. De laatste zes (uitkering provinciefonds, eigen middelen, dividend- en winstuitkeringen, geldleningen, toevoegingen reserves en overige middelen) hebben een afwijkend karakter. Met de inkomsten uit deze clusters wordt een belangrijk deel van de uitgaven op de andere clusters betaald. Het meeste geld wordt besteed aan landwegen, jeugdhulpverlening en verkeer en vervoer. Ook in onderstaande tabel zijn de cijfers gebaseerd op de jaarrekening. Uitzondering hierop zijn de gegevens vanaf 2013, die gebaseerd zijn op de begroting omdat de rekeningcijfers nog niet beschikbaar zijn.

Tabel 57 Uitgaven provincies (in miljoenen euro's)

	Jaarrek 2008	Jaarrek 2009	Jaarrek 2010	Jaarrek 2011	Jaarrek 2012	Begr 2013	Begr 2014
Algemeen bestuur	82	84	91	102	106	88	91
Algemeen concern	212	210	209	211	227	203	245
Bestuurlijke organisatie	37	39	27	40	18	18	16
Openbare orde en veiligheid	15	17	16	13	12	13	12
Landwegen	648	715	888	835	996	983	1.305
Waterwegen	142	148	161	172	269	149	164
Verkeer en vervoer	984	1.017	1.336	1.397	1.135	1.120	1.129
Waterhuishouding	169	204	207	189	166	124	118
Milieubeheer	520	603	598	552	581	472	421
Natuurbeheer	426	568	611	576	538	644	426
Recreatie	100	112	125	108	113	180	100
Agrarische zaken	138	148	164	209	196	176	93
Economische zaken	346	897	507	578	769	492	516
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	236	293	263	322	250	225	221
Stedelijke vernieuwing	138	98	105	109	120	57	57
Volksgesondheid	39	63	56	54	27	18	23
Maatschappelijke voorzieningen en volkshuisvesting	320	316	335	342	357	286	147
Educatie, sport en cultuur	268	317	376	372	327	272	251
Jeugdhulpverlening	1.102	1.197	1.202	1.199	1.216	1.157	1.184
Uitkering provinciefonds	17	25	28	25	0	0	8
Eigen middelen	26	0	27	0	0	0	0
Dividend-en winstuitkeringen	52	186	140	181	25	4	13
Geldleningen	69	119	68	73	168	113	101
Toevoegingen reserves	2.010	13.541	3.084	3.422	5.724	1.117	1.105
Overige middelen	373	288	395	447	699	210	151
Totaal	8.467	21.204	11.020	11.528	14.039	8.119	7.897

Bron: CBS begrotingscijfers ingedeeld op basis van clusters provinciefonds door het ministerie van BZK.

Opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB)

Provincies hebben de mogelijkheid om – binnen wettelijke grenzen – de opcenten MRB vast te stellen. Alle provincies heffen opcenten MRB boven het rekestarief in het provinciefonds. De geheven opcenten blijven echter wel ver onder de maximaal te heffen opcenten, ook na de daling van het wettelijk maximum in 2012. Dit maximum wordt jaarlijks geïndexeerd voor inflatie.

Tabel 58 Opcenten motorrijtuigenbelasting provincies (bedragen in euro's)

Jaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gemiddelde opcenten MRB provincies	69,27	70,68	73,00	75,89	77,64	78,33	79,08	79,87	81,04	79,12
Maximaal te heffen opcenten MRB	99,00	102,40	105,00	107,90	111,90	116,70	119,40	105,00	107,30	109,20
Rekestarief PF opcenten MRB	55,52	55,52	55,52	55,52	55,52	55,52	55,52	65,90	65,90	65,90

Bron: Het ministerie van BZK.

Vermogenspositie provincies

In tabel 59 staat de ontwikkeling van het eigen vermogen (reserves en rekeningresultaat) en het vreemd vermogen (voorzieningen, vlottende passiva en leningen onroerend goed) van provincies op basis van de jaarrekeningen. Uit de tabel blijkt dat zowel het eigen vermogen als het vreemd vermogen een stijgende trend laat zien. De opmerkelijke daling van het resultaat van de provinciale rekeningen in 2004 ten opzichte van 2003 wordt veroorzaakt door het negatieve rekeningsaldo van de provincie Zuid-Holland in 2004 én vooral door een incidenteel hoog rekeningsaldo van ruim € 300 miljoen bij de provincie Utrecht in 2003. 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 van de gezamenlijke provincies vertoont eerst een dalende lijn, maar neemt de laatste jaren toe.

Tabel 59 Ontwikkeling eigen vermogen en vreemd vermogen provincies (in miljoenen euro's)

Jaar	Jaarrek 2003	Jaarrek 2004	Jaarrek 2005	Jaarrek 2006	Jaarrek 2007	Jaarrek 2008	Jaarrek 2009	Jaarrek 2010	Jaarrek 2011	Jaarrek 2012
Eigen vermogen	3.086	3.015	3.242	3.819	5.012	5.213	16.322	15.832	16.281	17.981
• Algemene reserve	639	522	695	785	863	875	5.667	4.547	5.058	5.163
• Bestemmingsreserve	2.031	2.410	2.453	2.819	3.751	4.061	10.482	10.967	10.910	12.429
• Resultaat	416	83	94	215	398	277	173	318	313	388
Vreemd vermogen	2.576	2.761	3.169	3.319	4.032	4.725	5.285	5.714	6.582	6.584
• Voorzieningen	955	1.195	1.483	1.673	1.744	406	494	492	619	916
• Vlottende passiva	1.083	1.085	1.244	1.299	1.874	3.819	4.260	4.684	5.314	5.012
• Leningen o.g.	538	481	442	347	414	500	530	537	649	656

Bron: Het ministerie van BZK.

Geen preventief toezicht op provincies

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

Hoofdstuk 4

Waterschappen

De kern van trendrapportages zoals de Staat van het Bestuur wordt gevormd door de cijfers. In dit hoofdstuk is er onder meer aandacht voor inwoners, bestuurders en de financiën van de waterschappen. De waterschappen zijn functionele overheden met een specifieke taakomschrijving. Zij behoren tot de decentrale overheden en zijn voor het eerst in 2010 in de Staat van het Bestuur opgenomen.



4.1 Algemeen

Net zoals het Rijk, de provincies en de gemeenten zijn ook de waterschappen overheden. Anders dan de andere drie overheden, hebben de waterschappen een wettelijk beperkte, specifieke opdracht, namelijk de regionale en lokale zorg voor het waterbeheer. Waterschappen zijn dan ook een vorm van functioneel overheidsbestuur. De waterschappen hebben hun staatsrechtelijke verankering in de Grondwet en zorgen op grond van de Waterschapswet voor onder meer de bescherming tegen water, voldoende en schoon oppervlakte- en grondwater en de zuivering van afvalwater. Deze taken zijn in het laaggelegen en waterrijke Nederland dermate belangrijk, dat zij bij een aparte overheid zijn neergelegd.

Het kaartje hiervoor geeft aan welke 23 waterschappen ons land in 2014 kent.

De volgende gegevens geven de omvang van de taken van de waterschappen weer:

- beheer van ongeveer 18.000 km waterkeringen, 225.000 km waterlopen, 3.700 gemalen en 350 afvalwaterzuiveringsinstallaties;
- zuivering van jaarlijks 2 miljard m³ afvalwater (net zoveel als 800.000 Olympische zwembaden);
- het beheer over zo'n 7.500 km wegen door vijf waterschappen in het westen van het land (als neventaak).

4.2 Schaalvergroting en samenwerking

Na de watersnoodramp van 1953 is de schaalvergroting van de waterschappen op gang gekomen. In 1950 waren er nog ruim 2.600 en in 2014 zijn er 23 waterschappen. Sinds het verschijnen van de vorige Staat van het Bestuur in 2012 zijn de waterschappen Veluwe en Vallei & Eem samengegaan tot Waterschap Vallei en Veluwe (1-1-2013) en zijn de waterschappen Regge en Dinkel en Velt en Vecht gefuseerd tot Waterschap Vechtstromen (1-1-2014).

In mei 2011 hebben de waterschappen met het Rijk, de provincies, gemeenten en drinkwaterbedrijven het Bestuursakkoord Water (BAW) afgesloten. Het BAW heeft als doelen de transparantie, slagvaardigheid en doelmatigheid binnen het waterbeheer in Nederland te vergroten en de bestuurlijke drukte en kwetsbaarheid te verminderen. De voorbereiding en uitvoering van het BAW heeft een impuls gegeven aan het intensiveren van de samenwerking tussen de waterschappen onderling en van de waterschappen met andere overheden. Zoals de twee zojuist gegeven voorbeelden aangeven, leidt een intensieve samenwerking soms tot een fusie.

In maart 2014 heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in het rapport "Water Governance in The Netherlands, fit for the future?" een oordeel gegeven over de organisatie van het Nederlandse waterbeheer.²⁶ De minister van Infrastructuur en Milieu heeft naar aanleiding van dit rapport op 17 maart 2014 het volgende aan de Tweede Kamer geschreven: "De bevindingen van de OESO geven dan ook geen aanleiding om bestuurlijke of organisatorische veranderingen in het waterbeheer door te voeren. Desalniettemin kunnen waterschappen zelf bezien waar opschaling interessant is in het kader van doelmatig bestuur".²⁷ De fusies in 2013 en 2014 leren dat dit gebeurt en dat de schaalvergroting van de waterschappen als een autonoom proces verloopt. Ook de komende jaren zullen waarschijnlijk nog enkele fusies plaatsvinden. In juli 2014 zullen Provinciale Staten van Limburg een besluit nemen over een fusie van de twee huidige waterschappen in die provincie en momenteel zijn de waterschappen Groot Salland en Reest en Wieden aan het onderzoeken of een fusie voldoende meerwaarde heeft ten opzichte van intensieve samenwerking. Deze twee voorbeelden geven ook aan dat een fusie van verschillende zijden kan worden geïnitieerd.

²⁶ In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt uitgebreider ingegaan op de bevindingen van de OESO.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28966 nr. 27, pagina 1-2.

Tabel 60 geeft het effect van de fusies op het gemiddelde inwoneraantal van de waterschappen weer.

Tabel 60 Aantal waterschappen en gemiddeld inwonertal per waterschap

Jaar	Aantal waterschappen	Gemiddeld inwonertal
1950	2647	3.788
1975	810	16.789
1985	255	56.682
1995	89	173.305
2005	26	627.136
2010	26	637.500
2012	25	669.214
2014	23	731.642

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. gegevens van het CBS.

Gebieden en omvang van de waterschappen

Omdat de grenzen van waterschappen worden bepaald door waterstaatkundige factoren, zoals stroomgebieden, dijkringen, bemalings- en boezemgebieden, vallen deze vaak niet samen met gemeente- en provinciegrenzen. De provincies hebben een belangrijke rol in de afstemming van het ruimtelijk beleid en het waterbeleid en zijn ook de toezichhouders van de waterschappen.

De ontwikkeling van het aantal provincies waar een waterschap gemiddeld mee te maken heeft is een illustratie van de schaalvergroting die de waterschappen doormaken. Zoals tabel 61 aangeeft, ligt veel meer dan de helft van de waterschappen inmiddels in meer dan één provincie. Het waterschap Rivierenland ligt zelfs in vier provincies.

Tabel 61 Aantal provincies per waterschap

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

Bron: Unie van Waterschappen.

Ook tussen waterschappen en gemeenten is er de nodige afstemming. In 2014 is het aantal gemeenten waarmee één waterschap gemiddeld te maken heeft toegenomen als gevolg van de schaalvergroting (zie tabel 62).

Tabel 62 Aantal gemeenten per waterschap

Aantal gemeenten per waterschap	Komt voor bij		
	2010	2012	2014
1 t/m 10 gemeenten	4 waterschappen	2 waterschappen	1 waterschap
11 t/m 20 gemeenten	9 waterschappen	13 waterschappen	10 waterschappen
21 t/m 30 gemeenten	8 waterschappen	6 waterschappen	7 waterschappen
31 t/m 40 gemeenten	4 waterschappen	4 waterschappen	5 waterschappen
41 t/m 50 gemeenten	1 waterschap	Geen	Geen
Gemiddeld aantal gemeenten/waterschap	20,6	20,6	22,0
Hoogste aantal gemeenten/waterschap	44	38	37
Laagste aantal gemeenten/waterschap	3	6	8

Bron: Unie van Waterschappen.

Om een vergelijking met de gemeenten en provincies mogelijk te maken, is aan het begin van dit hoofdstuk het gemiddeld aantal inwoners per waterschap weergegeven. Gegeven de taakuitoefening is het aantal inwoners een wat minder gebruikelijke maatstaf om de omvang van een waterschap weer te geven. Deze omvang wordt vrijwel altijd uitgedrukt in de oppervlakte van het gebied dat een waterschap in beheer heeft. De gegevens in tabel 63 en 64 laten zien dat de beheergebieden van de waterschappen gemiddeld steeds groter worden als gevolg van fusies en gebiedscorrecties.

Tabel 63 Omvang beheergebieden van de waterschappen

Oppervlakte beheergebied per waterschap in hectare (ha)	2010	2012	2014
Gemiddelde oppervlakte per waterschap	113.494 ha	143.233 ha	152.156 ha
Kleinste beheergebied	35.113 ha	35.113 ha	35.113 ha
Grootste beheergebied	355.000 ha	346.000 ha	346.000 ha

Bron: Unie van Waterschappen.

Tabel 64 Omvang beheergebieden van de waterschappen

Oppervlakte beheergebied per waterschap in hectare (ha)	Komt voor bij		
	2010	2012	2014
< 50.000 ha	2 waterschappen	2 waterschappen	2 waterschappen
50.000 - 100.000 ha	6 waterschappen	4 waterschappen	3 waterschappen
100.000 - 150.000 ha	10 waterschappen	9 waterschappen	7 waterschappen
150.000 - 200.000 ha	6 waterschappen	6 waterschappen	6 waterschappen
> 200.000 ha	2 waterschappen	4 waterschappen	5 waterschappen

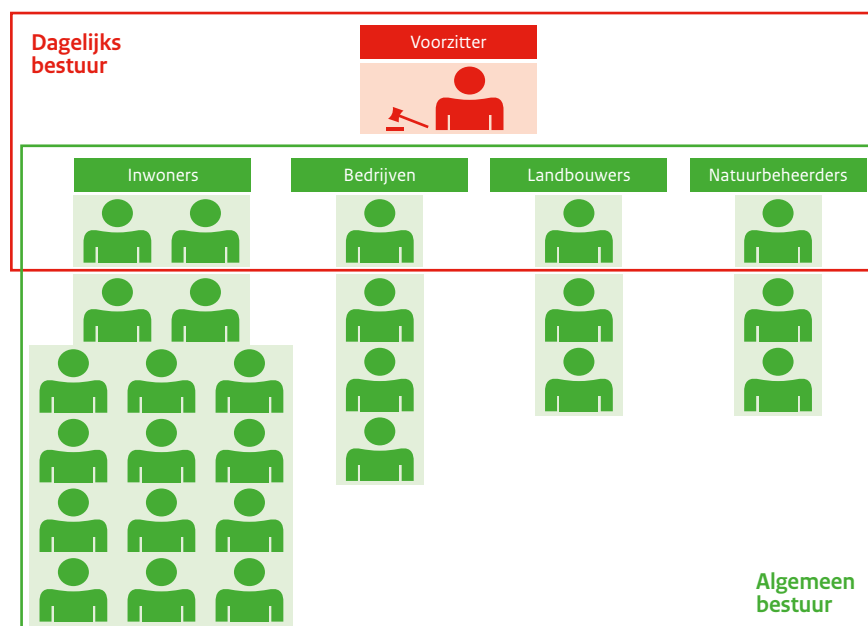
Bron: Unie van Waterschappen.

4.3 Waterschappen en hun bestuurders

De waterschappen kennen drie bestuursorganen. Het hoogste orgaan is het algemeen bestuur, wat een vergelijkbare positie en functie als de gemeenteraad en Provinciale Staten heeft. Het dagelijks bestuur kan worden vergeleken met college van B&W en Gedeputeerde Staten. Tot slot is de voorzitter de evenknie van de burgemeester en de Commissaris van de Koning. Wat wel anders is, is dat de waterschappen een monistische bestuursvorm hebben, waarbij de leden van het dagelijks bestuur ook lid van het algemeen bestuur zijn. Alleen de voorzitter en in uitzonderlijke gevallen een lid van het dagelijks bestuur dat “van

buiten het algemeen bestuur wordt benoemd” zijn daarop de uitzondering. De voorzitter is wél lid van het dagelijks bestuur, maar niet van het algemeen bestuur. De gemeenten en provincies hebben een duaal bestel, waarbij de leden van het college van B&W en van Gedeputeerde Staten niet in de gemeenteraad respectievelijk Provinciale Staten zitting hebben.

Figuur 21 Bestuur waterschappen



Bron: Unie van Waterschappen.

4.3.1 Het algemeen bestuur

De rol van het algemeen bestuur wordt wel samengevat met de begrippen beleidsbepaling, kaderstelling, bijsturing, controle en externe verantwoording. Als hoogste, democratisch gekozen orgaan stelt het algemeen bestuur het beleid en de regels vast die gelden voor de taken van het waterschap alsmede de kaders waarbinnen het dagelijks bestuur de taken en het beleid moet uitvoeren. Het algemeen bestuur stelt op grond van de Waterschapswet onder meer het waterbeheerplan, peilbesluiten (met betrekking tot waterstanden), de begroting, de jaarrekening en belastingverordeningen vast.

Het algemeen bestuur controleert de wijze waarop het dagelijks bestuur het beleid uitvoert en de leden leggen verantwoording af aan hun achterbannen.

De omvang van het algemeen bestuur van een waterschap wordt door de provincie bepaald en ligt, afhankelijk van de omvang van het waterschap, volgens de wet tussen de 18 en 30 leden. Het waterschap is als vorm van functioneel bestuur gebaat bij een afgewogen vorm van belangenrepresentatie en daarom zijn in het algemeen bestuur van een waterschap vertegenwoordigers van de inwoners, agrariërs, overige bedrijven en bos- en natuurterreinbeheerders uit het gebied opgenomen.

De bestuurscategorie “ingezetenen” vertegenwoordigt de belangen van iedereen die in het waterschapsgebied woont, werkt en recreëert en wordt via algemene verkiezingen samengesteld. De andere drie categorieën zijn vertegenwoordigers van organisaties die voor hun dagelijkse activiteiten direct afhankelijk zijn van de kwaliteit en hoeveelheid oppervlaktewater en dus van de taakuitvoering door de waterschappen. Zij hebben daarom een directe vertegenwoordiging in het bestuur. Door de zogenoemde

“geborgde zetels” die zij in het bestuur bezetten, wordt specifieke kennis, waaronder gebiedskennis, ingebracht in het algemeen bestuur, wat de kwaliteit van de besluitvorming ten goede komt. De bezetting van deze zetels gebeurt niet via algemene verkiezingen, maar door middel van benoeming door hun koepelorganisaties LTO (agrariërs), de Kamers van Koophandel (overige bedrijven) en de Vereniging van Bos- en Natuureigenaren (VBNE, de opvolger van het Bosschap).

De provincies bepalen voor ieder waterschap met hoeveel zetels de verschillende categorieën in het algemeen bestuur worden vertegenwoordigd. De categorie ingezetenen moet op grond van de Waterschapswet altijd de meerderheid van de zetels bezetten en er zijn op dit moment minimaal zeven en maximaal negen zetels gereserveerd voor de drie specifieke categorieën van belanghebbenden. Bij de uiteindelijke verdeling houdt de provincie rekening met de aard en de omvang van het belang dat een categorie heeft bij de taken van het waterschap. Zo zullen de categorieën ingezetenen en bedrijven in waterschappen in dichtbevolkte, stedelijke gebieden met veel bedrijvigheid een groter aandeel in het algemeen bestuur hebben dan in waterschappen in dunner bevolkte gebieden met veel agrarische activiteiten en/of natuurgebieden.

In de aanloop naar de volgende verkiezingen voor de waterschapsbesturen in maart 2015 wordt momenteel in verschillende provincies de discussie gevoerd over een eventuele vermindering van het aantal zetels voor de drie specifieke categorieën.

Tabel 65 Bestuurssamenstelling van de waterschappen in 2014

Aantal zetels	Aantal AB-leden	Ingezetenen	Agrariërs	Bedrijven	Natuur
Totaal	641	456 (71%)	82 (13%)	73 (11%)	30 (5%)
Gemiddelde	27,9	19,8	3,6	3,2	1,3
Hoogste	30	23	4	5	2
Laagste	23	1	3	2	1

Bron: Unie van Waterschappen.

De verkiezingen voor de waterschapsbesturen vinden in principe net zoals voor het Rijk, provincies en gemeenten eenmaal in de vier jaar plaats. De verkiezingen zijn voor het laatst gehouden in november 2008 en sinds die tijd is er gediscussieerd over hoe de waterschapsverkiezingen het beste gehouden zouden kunnen worden. De volgende verkiezingen vinden in maart 2015 plaats; dit worden stembusverkiezingen die gelijktijdig met de Provinciale Statenverkiezingen plaatsvinden.

Na 2008 zijn er wel verkiezingen geweest bij waterschappen die zijn gefuseerd. Dit heeft slechts tot een marginale verandering van de landelijke zetelverhoudingen geleid (zie tabel 66).

Tabel 66 Aandeel zetels categorie "ingezetenen" in de algemene besturen.

Lijst	Aandeel zetels 2010	Aandeel zetels 2012	Aandeel zetels 2014
Water Natuurlijk	19,9%	20,0%	20,0%
CDA	17,7%	17,6%	17,1%
PvdA	12,0%	11,8%	11,6%
VVD	11,8%	12,0%	12,1%
Algemene Waterschapspartij	6,4%	6,6%	6,6%
ChristenUnie	4,6%	4,5%	4,2%
SGP	3,4%	3,5%	3,3%
Werk aan Water	2,6%	2,7%	2,6%
Partij voor de Dieren	1,6%	1,7%	1,8%
Overigen	20,1%	19,6%	20,8%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%

Bron: Unie van Waterschappen.

De fusies leiden er wel toe dat de omvang van het gebied dat per lid van het algemeen bestuur wordt bestuurd en het gemiddeld aantal inwoners per lid van het algemeen bestuur toenemen. Tabel 67 geeft dat weer.

Tabel 67 Aantal inwoners en oppervlakte beheergebied per lid algemeen bestuur

	Inwoners per AB-lid			Gebied per AB-lid		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Gemiddelde	23.623	24.200	26.639	4.994 ha	5.340 ha	5.566 ha
Hoogste	46.667	46.667	46.667	14.200 ha	13.840 ha	13.841 ha
Laagste	4.274	9.565	9.565	1.170 ha	1.170 ha	1.170 ha

Bron: Unie van Waterschappen.

Landelijke waterschapsverkiezingen 2015

In november 2008 vonden er voor het eerst door de waterschappen georganiseerde landelijke verkiezingen plaats, waarbij iedere ingezetene van achttien jaar of ouder per brief kon stemmen. Bij deze waterschapsverkiezingen was er sprake van een lage opkomst (24%), een aanzienlijk aantal ongeldige stemmen en een uitgestelde bekendmaking van de uitslagen.

In de evaluatie van deze verkiezingen heeft de Tweede Kamer aangegeven dat de volgende waterschapsverkiezingen niet meer op dezelfde wijze zouden moeten plaatsvinden. Het kabinet heeft vervolgens laten onderzoeken wat de meest geschikte vorm van verkiezen is, waarbij met name het direct en het indirect verkiezen tegen elkaar zijn afgewogen. Bij indirecte verkiezingen zouden de leden van de gemeenteraden of van Provinciale Staten hun stem uitbrengen op de leden van het algemeen bestuur.

Het kabinet Rutte II heeft in het regeerakkoord een definitief voorstel gedaan waarin de verkiezingen van vertegenwoordigers voor de ingezetenen in het algemeen bestuur van het waterschap gelijktijdig met de verkiezing voor de Provinciale Staten plaatsvindt. De regering heeft hiermee gekozen voor directe verkiezingen, op basis van de Kieswet, waarbij de ingezetene van het waterschap de stem via de stembus uitbrengt. Dit is met de inwerkingtreding van de wet aanpassing waterschapsverkiezingen geregeld (Staatsblad 2014, nr. 63).

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de waterschapsverkiezingen die op 18 maart 2015 zullen plaatsvinden. De waterschappen verstrekken een kostenvergoeding aan de gemeenten via het Gemeentefonds.

Achtergronden leden algemeen bestuur

De gegevens die nu volgen hebben betrekking op de leden van het algemeen bestuur die niet ook lid van het dagelijks bestuur zijn. De gegevens van 2014 zijn gebaseerd op een enquête, die niet voor alle vragen in een hoge respons heeft geresulteerd. Gemiddeld lag de respons rond de 34%. Bij vergelijkingen met voorgaande jaren is daarom enige voorzichtigheid geboden.

Verhouding vrouw/man

Tabel 68 geeft een beeld van de verhouding van het aantal vrouwen en mannen in de algemene besturen van de waterschappen in de periode 2010 tot en met 2014.

Tabel 68 Verdeling vrouwen en mannen in algemene besturen

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

Bron: Unie van Waterschappen.

Leeftijd

De gemiddelde leeftijd van de leden van het algemeen bestuur is medio 2014 61,4 jaren. Dit is gebaseerd op een respons van 34% van de in totaal 537 leden van het algemeen bestuur die niet ook lid van het dagelijks bestuur zijn. Medio 2012 was de gemiddelde leeftijd 58,8 (respons 81%). Uit deze gegevens kan de conclusie worden getrokken dat de verkiezingen die naar aanleiding van de twee waterschapsfusies zijn gehouden en de overige vervangingen van bestuursleden die hebben plaatsgevonden niet tot verjonging van de algemene besturen hebben geleid. Zonder deze mutaties zou de gemiddelde leeftijd immers 60,8 jaren zijn geweest.

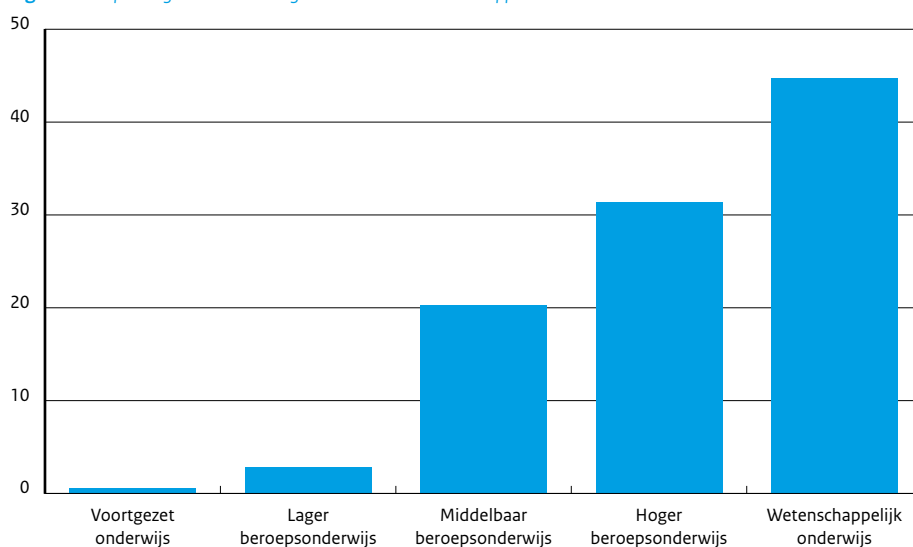
Politieke carrière

Op het peilmoment februari 2014 bekleedden de leden van het algemeen bestuur gemiddeld gedurende 14,2 jaren een politieke functie (respons 34%). De leden waren op dat moment gemiddeld 8,9 jaren als bestuurder binnen de waterschappen actief (respons 34%).

Opleidingsniveau

Figuur 22 geeft aan dat ruim 75% van de leden van de algemene besturen een opleiding op HBO- of wetenschappelijk niveau heeft afgerond. De overigen hebben een MBO-diploma (20,3%), een LBO-diploma (2,9%) of alleen het voortgezet onderwijs doorlopen (0,6%). Deze vraag kende een respons van 32%.

Figuur 22 Opleidingsniveau leden algemeen besturen waterschappen



Bron: Unie van Waterschappen.

Herkomst

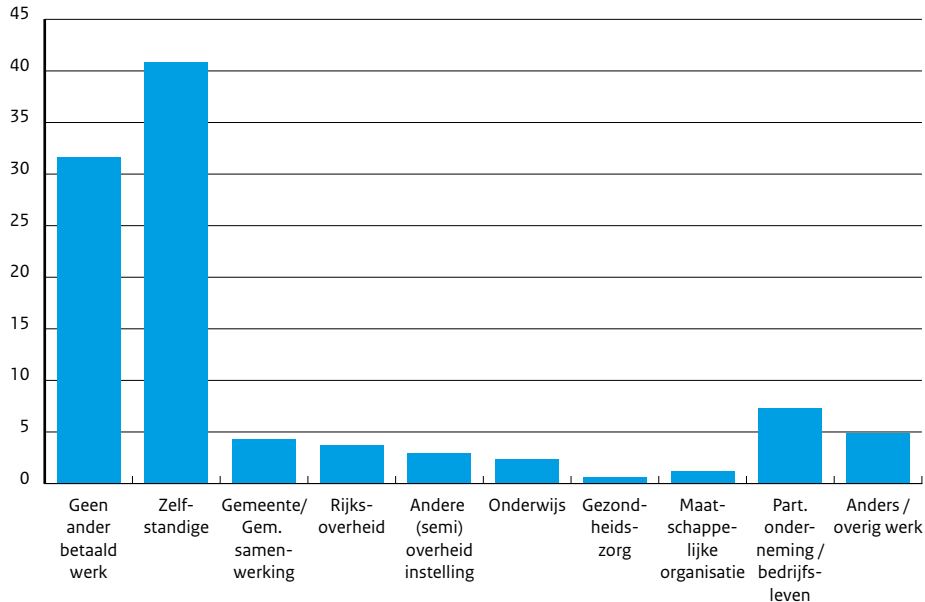
Van de leden van het algemeen bestuur van de waterschappen is 5,5% allochtoon.²⁸

Werksituatie

Het lidmaatschap van het algemeen bestuur is een deeltijdfunctie, waaraan in de regel 0,5 tot 1 dag per week wordt besteed. Voor 32% van de leden van het algemeen bestuur is dit het enige betaalde werk. De overigen verrichten naast hun bestuurslidmaatschap ook nog ander betaald werk. Figuur 26 laat zien dat de overgrote meerderheid als zelfstandige of in loondienst in het particuliere bedrijfsleven werkt.

²⁸ Allochtonen zijn mensen van wie tenminste één van de ouders niet in Nederland is geboren. Tot de groep westerse allochtonen behoren mensen uit alle landen van Europa, Noord-Amerika, Australië en Nieuw-Zeeland. De respons op deze vraag was 32%. Van de allochtone groep heeft 88,9% een westerse allochtone achtergrond en 11,1% een niet-westerse allochtone achtergrond.

Figuur 23 Werksituatie leden algemeen besturen



Bron: Unie van Waterschappen.

4.3.2 Het dagelijks bestuur

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 in ontwerp voorbereidt en na vaststelling daarvan door het algemeen bestuur uitvoert.

De voorzitter van een waterschap is geen lid van het algemeen bestuur, maar hij is dat 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 vier tot zes leden. Met uitzondering van de wettelijke verplichting dat ten minste één lid een vertegenwoordiger van de specifieke belangencategorieën moet zijn, is de samenstelling van het dagelijks bestuur vrij. De leden van het dagelijks bestuur zijn in principe uit het algemeen bestuur afkomstig, maar als het door de provincie vastgestelde waterschapsreglement dat toelaat, is er de mogelijkheid een bestuurslid van buiten het algemeen bestuur te benoemen. Het algemeen bestuur benoemt de leden van het dagelijks bestuur, met uitzondering van de voorzitter die door de Kroon wordt benoemd.

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.

Tabel 69 geeft aan dat 62% van de leden van de dagelijks besturen van de waterschappen vertegenwoordigers van de ingezetenen zijn en 38% vertegenwoordigers van de geborgde zetels.

Tabel 69 Samenstelling van de dagelijks besturen in 2014

Aantal zetels	Aantal DB-leden	Ingezetenen	Agrariërs	Bedrijven	Natuur
Totaal	104	64 (62%)	21,5 * (21%)	17,5 * (17%)	1 (1%)
Gemiddelde	4,5	2,8	0,9	0,8	0,04
Hoogste	6	5	1	1	1
Laagste	4	2	0	0	0

* Bij één waterschap is er sprake van een "fractie" met de naam "agrarische en andere bedrijven", waarvan één vertegenwoordiger lid is van het dagelijks bestuur.

Bron: Unie van Waterschappen.

Het feit dat de gemiddelde oppervlakte en het gemiddeld aantal inwoners dat door een lid van het dagelijks bestuur wordt bestreken stijgt, is het gevolg van de fusies van de waterschappen alsmede de verkleining van enkele colleges. Tabel 70 geeft dat aan.

Tabel 67 Aantal inwoners en oppervlakte beheergebied per lid dagelijks bestuur

	Aantal inwoners per DB-lid			Oppervlakte gebied per DB-lid		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Gemiddelde	145.134	148.848	170.365	30.278 ha	32.097 ha	35.040 ha
Hoogste	280.000	280.000	280.000	88.750 ha	86.500 ha	86.500 ha
Laagste	21.368	42.000	44.000	7.023 ha	7.023 ha	7.023 ha

Bron: Unie van Waterschappen.

Ondanks dat er geen landelijke verkiezingen hebben plaatsgevonden, hebben de verkiezingen en de daarop volgende samenstelling van nieuwe dagelijkse besturen bij de twee waterschappen die in 2013 en 2014 uit een fusie zijn ontstaan voor sommige partijen tot aanzienlijke veranderingen van het aandeel zetels in de dagelijkse besturen geleid. Tabel 71 laat zien dat Water Natuurlijk in 2014 het grootste aantal zetels heeft.

Tabel 71 Aandeel en aantal zetels naar "partij"

Lijst	Aandeel zetels 2010	Aandeel zetels 2012	Aandeel zetels 2014	Aantal zetels 2014
CDA	27,8%	27,5%	20,3%	12
Water Natuurlijk	23,6%	24,6%	28,8%	17
PvdA	13,9%	13,0%	13,6%	8
VVD	8,3%	8,7%	10,2%	6
SGP	6,3%	6,5%	5,1%	3
Algemene Waterschapspartij	2,8%	2,9%	1,7%	1
Christen Unie	2,1%	2,2%	3,4%	2
Werk aan Water	1,4%	1,4%	1,7%	1
Partij voor de Dieren	0,0%	0,0%	0,0%	0
Overigen	13,9%	13,0%	15,3%	9
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	59

Bron: Unie van Waterschappen.

Achtergronden leden dagelijks bestuur

Verhouding vrouw/man

In 2014 is het aandeel vrouwen in de dagelijkse besturen met 15% weer gelijk aan dat in 2010.

Tabel 72 Verdeling vrouwen en mannen in dagelijkse besturen

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

Bron: Unie van Waterschappen.

De gegevens die tot nu toe van de leden van het dagelijks bestuur waren opgenomen, hadden betrekking op alle 104 leden in de 23 waterschappen.

Leeftijd leden dagelijks bestuur

De gemiddelde leeftijd van de leden van het dagelijks bestuur is medio 2014 60,6 jaren. Dit is gebaseerd op een respons van 38% van de in totaal 104 leden van het dagelijks bestuur. De opvolging van enkele DB-leden en de nieuwe dagelijkse besturen van de twee waterschappen die sinds 2012 zijn gefuseerd hebben tot enige verjonging van de colleges geleid: zonder deze mutaties zou de gemiddelde leeftijd 61,0 jaren zijn geweest. Medio 2012 was de gemiddelde leeftijd van de leden van het dagelijks bestuur namelijk 59,0 jaren.

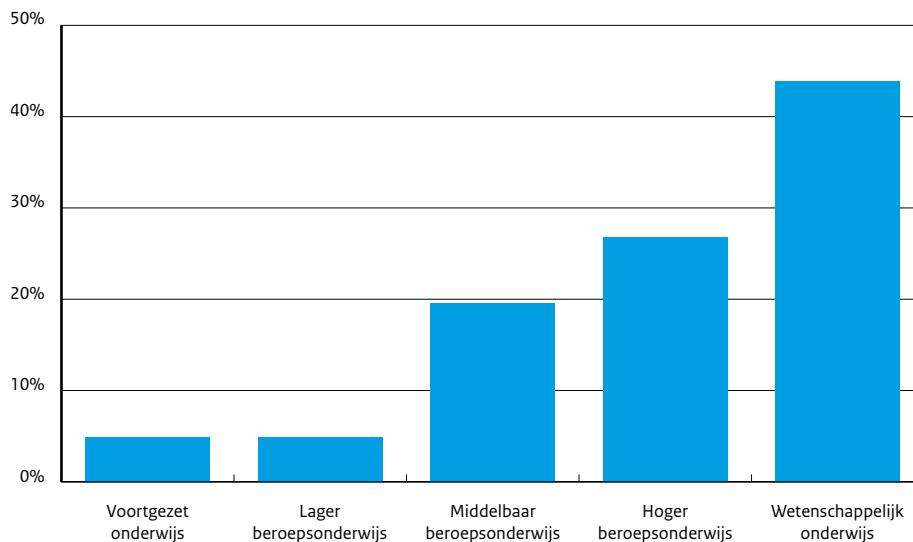
Politieke carrière

Op het peilmoment februari 2014 bekleedden de leden van het dagelijks bestuur gemiddeld gedurende 17,4 jaren een politieke functie (respons 38%). De leden waren op dat moment gemiddeld 9,5 jaren als bestuurder binnen de waterschappen actief.

Opleidingsniveau

Ruim 70% van de leden van de dagelijkse besturen heeft een opleiding op HBO- of wetenschappelijk niveau afgerond en bijna 20% heeft een MBO-diploma.

Figuur 24 Opleidingsniveau leden dagelijkse besturen (in percentages)

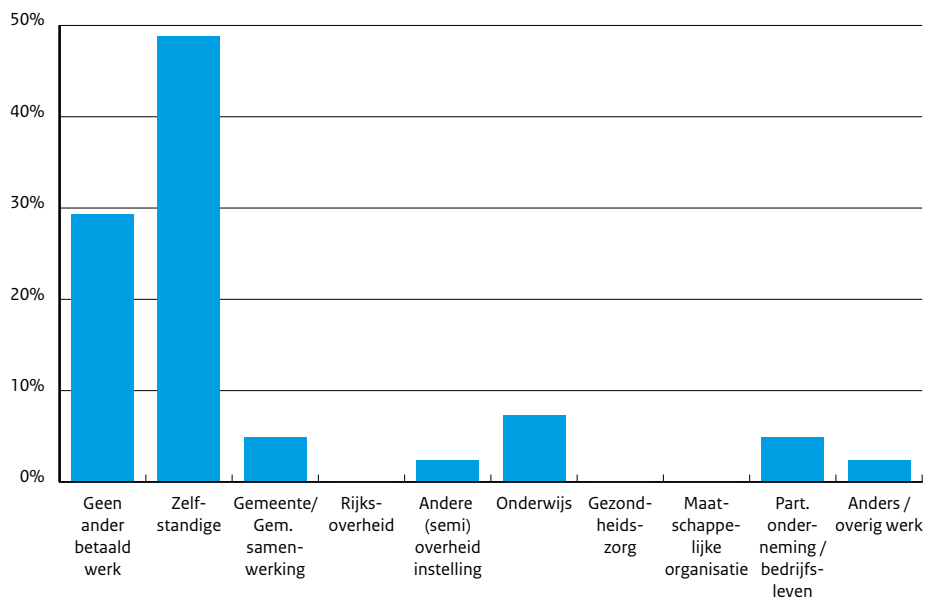


Bron: Unie van Waterschappen.

Arbeidssituatie leden dagelijks bestuur

Het lidmaatschap van het dagelijks bestuur is een parttime-functie, waarbij geldt dat de meeste leden 2-3 dagen in de week voor het waterschap actief zijn. Voor 29% van de leden van het dagelijks bestuur is het bestuurslidmaatschap de enige betaalde functie. Uit de volgende figuur blijkt dat 53% van de leden naast hun bestuurswerk als zelfstandige of in loondienst in het particuliere bedrijfsleven werkt.

Figuur 25 Arbeidssituatie leden dagelijkse besturen (in percentages)



Bron: Unie van Waterschappen.

Herkomst

Van de leden van het dagelijks bestuur van de waterschappen heeft 10% een westers allochtone achtergrond.²⁹

4.3.3 De voorzitter

De voorzitter³⁰ van een waterschap zorgt er voor dat het waterschap bestuurlijk zo goed mogelijk functioneert en leidt de vergaderingen van het algemeen en van het dagelijks bestuur. De voorzitter is formeel geen lid van het algemeen bestuur, maar wel van het dagelijks bestuur. Dit betekent dat hij wel stemrecht in het dagelijks bestuur heeft, 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 herbenoeming kan volgen.

*Achtergronden voorzitters***Verhouding vrouw/man**

Onder de 23 waterschapsvoorzitters zijn momenteel 4 vrouwen. Dit betekent een aandeel van 17%. In 2012 was dat 12% en in 2010 8%.

Politieke achtergrond

Als gevolg van fusies en invulling van vacatures vinden er nieuwe benoemingen van voorzitters plaats. Uit tabel 73 blijkt dat dit tot verschuivingen heeft geleid wanneer men kijkt naar de politieke achtergrond van de voorzitters. Het aandeel van het CDA is gedaald en het aandeel van voorzitters die niet partij gebonden zijn is toegenomen.

Tabel 73 Politieke kleur voorzitters waterschappen

Politieke partij	Aantal voorzitters			Aandeel		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
CDA	7	5	4	27%	20%	17%
VVD	6	5	5	23%	20%	22%
PvdA	4	6	4	15%	24%	17%
D66	4	4	3	15%	16%	13%
Partijloos	5	5	7	19%	20%	30%
Totaal	26	25	23	100%	100%	100%

Bron: Unie van Waterschappen.

Leeftijd voorzitters

De gemiddelde leeftijd van de voorzitters is medio 2014 58,8 jaren.³¹ Medio 2012 was dat 57,9 jaren en medio 2010 57,4 jaren.

Politieke carrière

Op het peilmoment februari 2014 bekleedden de voorzitters gemiddeld 18,2 jaren een politieke functie. De voorzitters waren op dat moment gemiddeld 7,9 jaren als bestuurder binnen de waterschappen actief.

²⁹ Respons op de vragen onder de dagelijks bestuurders over leeftijd, politieke carrière, opleidingsniveau, arbeidssituatie en herkomst lag tussen de 38 en 40%.

³⁰ Bij veel waterschappen dijkgraaf en bij twee waterschappen watergraaf genoemd.

³¹ Respons op de vragen onder de voorzitters over leeftijd, politieke carrière, opleidingsniveau, nevenfuncties en herkomst bedroeg 52%.

Opleidingsniveau

Alle voorzitters waarvan het opleidingsniveau bekend is (96%), hebben een HBO of wetenschappelijke opleiding afgerond.

Nevenfuncties voorzitters

Van de voorzitters die deze vraag hebben beantwoord heeft 58% naast hun bestuurslidmaatschap geen ander betaald werk. De anderen hebben wel (een) betaalde nevenfunctie(s), die zeer uiteenlopen gaat.

Herkomst

Alle voorzitters van de waterschappen die deze gegevens hebben aangeleverd zijn autochtoon.

4.3.4 Vergelijkend perspectief

Het aandeel vrouwelijke waterschapsbestuurders is sinds 2010 toegenomen. Dat geldt niet in de dagelijkse besturen, waar het aandeel gelijk is gebleven, maar wel in de algemene besturen en onder de voorzitters. Vrouwen zijn anno 2014 het beste vertegenwoordigd in het algemeen bestuur (21%) en het minst in het dagelijks bestuur (15%). Onder voorzitters is het aandeel vrouwen 17%.

Van de drie groepen waterschapsbestuurders zijn medio 2014 de voorzitters met 58,8 jaren gemiddeld het jongst, gevolgd door de leden van het dagelijks bestuur met 60,6 jaren. De leden van het algemeen bestuur zijn gemiddeld het oudst, 61,4 jaren.

De voorzitters hebben de meeste politieke ervaring, maar zijn gemiddeld genomen het kortst als bestuurder bij een waterschap actief. Voorzitters bekleedden in februari 2014 18,2 jaren een politieke functie en waren gedurende gemiddeld 7,9 jaren bij de waterschappen actief. De leden van het algemeen bestuur hadden gedurende 14,2 jaren een politieke functie en werkten 8,9 jaren als bestuurder voor waterschappen. De leden van het dagelijks bestuur hebben met gemiddeld 9,5 jaren het langst ervaring de bij de waterschappen en zijn 17,4 jaren werkzaam in een politieke functie.

Een opleiding op HBO- of wetenschappelijk niveau komt het meest voor bij de voorzitters (100%), gevolgd door de leden van het algemeen bestuur (76,2%) en die van het dagelijks bestuur (71%).

Voor ongeveer 30% van zowel de leden van het algemeen als het dagelijks bestuur is het werk voor het waterschap de enige betaalde functie. Onder de voorzitters geldt dit voor ongeveer 60%.

In de algemene besturen vinden we 5,5% allochtonen en in de dagelijkse besturen 10%. Het gaat hier vrijwel altijd om mensen met een westers allochtone achtergrond. Geen van de voorzitters heeft een allochtone achtergrond.

4.4 Financiën van waterschappen

Belastingopbrengsten

Een waterschap bekostigt zijn taakuitoefening nagenoeg geheel door het heffen van eigen belastingen. Deze afgezonderde financiering zorgt er voor dat er geen concurrentie is tussen essentiële bescherming tegen overstromingen en goed waterbeheer en andere maatschappelijke zaken. Het eigen belastingstelsel heeft er in belangrijke mate voor gezorgd dat er in de afgelopen decennia grote verbeteringen in het Nederlandse waterbeheer konden worden doorgevoerd.

De waterschappen kennen vier verschillende belastingen:

- Watersysteemheffing, de inmiddels in omvang grootste belasting, voor de bekostiging van het beheer en onderhoud van waterkeringen alsmede de maatregelen in watersystemen die zich richten op schoon en voldoende oppervlaktewater.
- Zuiveringsheffing voor het dekken van de kosten van de zuivering van het afvalwater dat burgers en bedrijven op de riolering lozen.
- Verontreinigingsheffing, die in rekening wordt gebracht als afvalwater rechtstreeks in het oppervlaktewater wordt geloosd.
- Wegenheffing voor de bekostiging van de wegentaak bij vijf waterschappen.

De opbrengsten van de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing dekken het grootste deel van de kosten van een waterschap. De verontreinigingsheffing en de wegenheffing hebben een relatief kleine opbrengst. Burgers en bedrijven betalen belasting over de onderdelen die voor hen van toepassing zijn.

Door een ingrijpende wijziging van het belastingstelsel van de waterschappen in 2009 zijn de opbrengsten van de verschillende belastingen niet vergelijkbaar met die van de jaren daarvoor. Vandaar dat in de volgende tabel alleen gegevens vanaf 2009 voorkomen.

Tabel 74 Opbrengsten van de diverse waterschapsbelastingen 2009-2014

		2009	2010	2012	2014
Watersysteemheffing	bedrag	1.028	1.081	1.175	1.290
	indexcijfers	100	105	114	125
Zuiveringsheffing	bedrag	1.097	1.134	1.204	1.241
	indexcijfers	100	103	110	113
Verontreinigingsheffing	bedrag	12	10	10	9
	indexcijfers	100	83	83	75
Wegenheffing	bedrag	35	37	38	35
	indexcijfers	100	106	109	100

Bron: CBS/Statline.

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de instandhouding van een omvangrijke infrastructuur zoals dijken, duinen, dammen, gemalen, afvalwaterzuivering (riolering), zuiveringsinstallaties en vaar- en landwegen. Het onderhoud en de aanpassing van deze infrastructuur vereist omvangrijke investeringen. Deze investeringen zijn mede verantwoordelijk voor de stijging van de belastingopbrengst bij de waterschappen (zie tabel 75).

Tabel 75 Omvang opgelegde belastingopbrengsten waterschappen 2000-2014

	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

Bron: CBS/Statline.

In 2011 hebben de waterschappen in het Bestuursakkoord Water (BAW) de afspraak gemaakt dat hun belastingopbrengst in de periode 2010 tot en met 2020 slechts gematigd zal stijgen.³² Het BAW bevat afspraken tussen Rijk, provincies, gemeenten, waterleidingbedrijven en waterschappen om het totale waterbeheer in Nederland eenvoudiger, transparanter en goedkoper te maken. Om er voor te zorgen dat burgers en bedrijven het waterbeheer kunnen blijven betalen, is afgesproken dat de partijen de lastenstijging gematigd zullen houden. Het streven is een doelmatigheidswinst die tot en met 2020 oploopt tot jaarlijks minimaal € 750 miljoen. Deze doelmatigheidswinst moet de lastenstijging zo veel als mogelijk beperken, maar kan lastenstijgingen niet in zijn geheel voorkomen. Daarnaast worden efficiëncymaatregelen getroffen zoals het verbeteren van de onderlinge samenwerking tussen de waterschappen en met andere partners. Jaarlijks wordt in Water in Beeld, de rapportage van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer over de uitvoering van het waterbeleid, aangegeven of de waterschappen wat dit aspect betreft “op koers” liggen. De rapportage over het jaar 2013 is op 20 mei 2014 door de minister aan de Tweede Kamer gestuurd.³³

Waterschappen kijken ook naar innovatieve oplossingen met het oog op kostenbesparingen. De waterschappen zetten in op het verhogen van de efficiëntie, waarbij geïnvesteerd wordt in zich snel terugverdiende maatregelen. Door bijvoorbeeld op een duurzame manier met afvalwaterzuivering om te gaan wordt er bespaard op energie en geld. Hiermee wordt de dienstverlening goedkoper en beter.

Kosten

De in tabel 76 opgenomen netto-kosten naar “beleidsvelden”, oftewel onderdelen van de taakuitoefening van de waterschappen, geven nog iets meer inzicht in de besteding van de belastingmiddelen dan de eerder gepresenteerde opbrengsten van de verschillende belastingen. Uit de cijfers blijkt dat de kosten van de aanleg en het beheer van waterkeringen na 2010 sterk toenemen. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn de participatie van de waterschappen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma en de overname van de muskusrattenbestrijdingstaak van de provincies, die beiden in 2011 zijn gestart.

³² Bestuursakkoord Water, Den Haag 2011.

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 27625, nr. 317.

De daling van de kosten bij het heffen en invorderen van belastingen komt voort uit verdere samenwerking tussen waterschappen (schaalvoordelen) en de samenwerking met gemeenten (bijvoorbeeld door het gezamenlijk heffen en innen van belastingen).

Tabel 76 Ontwikkeling netto-kosten naar beleidsveld o.b.v. begrotingen 2010-2014 (nominale bedragen in miljoenen euro's)

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

De tabel laat afgeronde bedragen zien, terwijl de berekening van de totalen is gebaseerd op niet afgeronde bedragen. Daardoor wijkt het totaal van 2010 € 1 miljoen af van de som van de samenstellende delen.

Bron: Unie van Waterschappen.

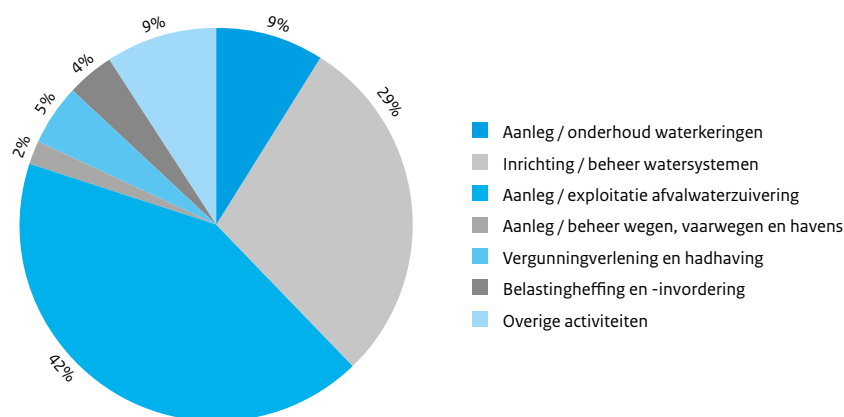
Tabel 77 Ontwikkeling netto-kosten waterschappen naar beleidsvelden o.b.v. begrotingen 2010-2014 (indexcijfers)

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

Bron: Unie van Waterschappen.

In figuur 26 is de verdeling van de netto-kosten van het jaar 2014 over de beleidsvelden grafisch weergegeven. Uit de figuur blijkt dat de kosten van de waterschappen vooral te maken hebben met de exploitatie van installaties voor de afvalwaterzuivering (42%) en met activiteiten in watersystemen (29%).

Figuur 26 Verdeling netto-kosten begroting 2014 naar beleidsvelden



Bron: Unie van Waterschappen.

Eigen vermogen neemt af

De volgende tabel geeft de vermogenskant van de balans van de waterschappen weer.

Tabel 78 Eigen en vreemd vermogen waterschappen o.b.v. jaarrekeningen 2005-2013 (in miljoenen euro's)

	2005	2007	2009	2011	2013
Eigen vermogen	870	1.069	929	869	757
• waarvan algemene reserves	331	377	300	370	249
• waarvan bestemmingsreserves	443	471	683	498	438
• waarvan resultaat jaarrekening	97	221	-54	1	70
Vreemd vermogen	5.509	5.864	6.520	7.235	7.716
• waarvan voorzieningen	277	275	241	171	146
• waarvan vaste schuld	4.493	4.888	5.361	5.764	6.088
• waarvan kortlopende leningen o.g.	-	-	568	835	956
• waarvan overlopende en overige passiva	739	701	350	465	526
Totale vermogen	6.379	6.934	7.449	8.104	8.473
aandeel eigen vermogen	14%	15%	12%	11%	9%

Bron: CBS (gegevens 2005-2009); bewerkt door Unie van Waterschappen. Unie van Waterschappen (2011-2013).

Tabel 78 geeft aan dat waterschappen een relatief gering deel van hun activa met eigen middelen hebben gefinancierd en dus een groot beroep op de geld- en kapitaalmarkt doen. Ingegeven door de wens om zo min mogelijk reserves aan te houden, daalt het eigen vermogen sinds 2007.

4.5 De OESO over het Nederlandse waterbeheer

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Unie van Waterschappen hebben de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) gevraagd om te onderzoeken welke ontwikkelingen van invloed zijn op het Nederlandse waterbeheer, welke risico's Nederland in de toekomst kan verwachten en te toetsen of Nederland hier voldoende op is voorbereid. De bevindingen van de OESO zijn op 17 maart 2014 in het rapport "Water Governance in the Netherlands: Fit for the future?" gepresenteerd.

De OESO ziet in Nederland een mondiaal voorbeeld als het op waterbeheer aankomt: de taken worden goed uitgevoerd tegen relatief lage kosten (1,26% van het BNP). De OESO oordeelt ook positief over de organisatie van het Nederlandse waterbeleid, waarin de functionele besturen van de waterschappen goed samen werken met de centrale, provinciale en lokale overheden en waarbij stakeholders betrokken worden in de besluitvormingsprocessen en hierin ook een stem hebben.

Hoewel de OESO constateert dat Nederland het goed doet op het gebied van waterbeheer, worden er in het rapport wel een aantal aanbevelingen opgenomen met het oog op (toekomstige) uitdagingen. Deze aanbevelingen komen kortweg op het volgende neer:

- Zorg voor bewustwording en draagvlak onder de inwoners voor het waterbeheer: een zaak van nationaal belang.
- Versterk economische prikkels ten behoeve van duurzaam en toekomstbestendig waterbeheer, om de financiële houdbaarheid van het waterbeheer te garanderen.
- Versterk de relatie en samenwerking tussen waterbeheer, landgebruik en ruimtelijke ordening.
- Verbeter de kennisinfrastructuur en met name de relatie tussen uitvoering en wetenschap.
- Lever meer inspanningen met betrekking tot de uitwerking van de Europese Kaderrichtlijn Water, om stagnatie op onderdelen te voorkomen.
- Versterk onafhankelijke verantwoordingsmechanismen, zodat toezicht, transparantie (meer vergelijkbaarheid van prestaties) en kostenefficiëntie in het waterbeheer worden verbeterd.

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft in de Kamerbrief d.d. 17 maart 2014 geschetst welke stappen gezet worden in reactie op het rapport en de aanbevelingen van de OESO.³⁴ Het Rijk zal dit doen in overleg met de waterschappen, provincies, gemeenten en de waterleidingbedrijven.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28966 nr. 27.

DEEL 2

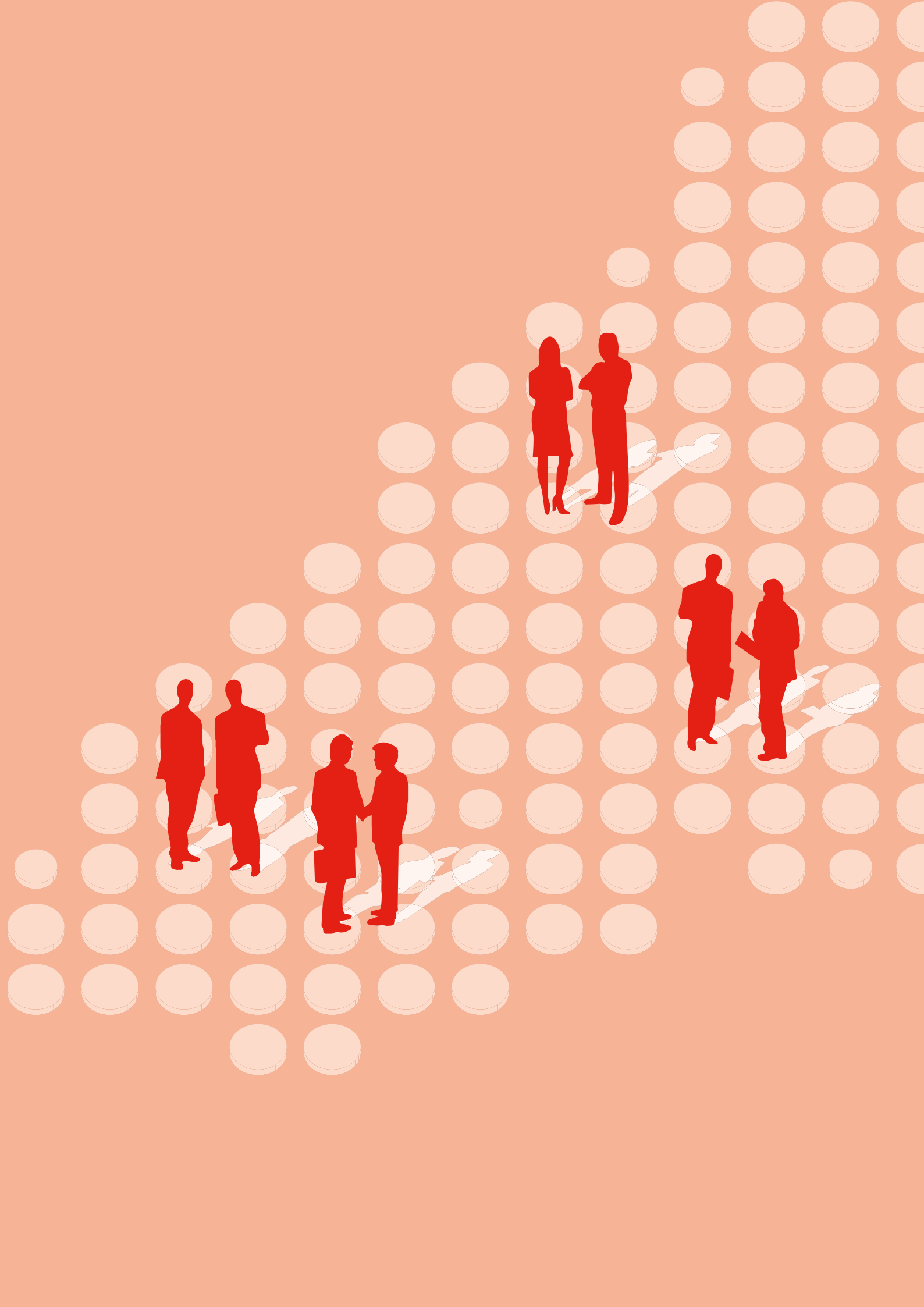
Decentraal

bestuur in thema's

Hoofdstuk 5

Interbestuurlijke verhoudingen

De hoofdstukken 5 tot en met 8 (deel 2 van de Staat van het bestuur) gaan over het decentrale bestuur in thema's. In dit hoofdstuk staan de interbestuurlijke verhoudingen centraal. Bij interbestuurlijke verhoudingen gaat het om de relatie tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen. Op basis van objectieve en meer subjectieve indicatoren worden de interbestuurlijke verhoudingen anno 2014 beschreven. Hiertoe worden cijfers en onderzoek naar de ervaringen met de interbestuurlijke verhoudingen gebruikt.



5.1 Inleiding

Bij maatschappelijke opgaven zijn veelal verschillende overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties betrokken. Het is van belang dat zij goed kunnen samenwerken. Dit hoofdstuk richt zich op de praktijk van de interbestuurlijke relaties en verhoudingen tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen dragen samen de verantwoordelijkheid voor een goed bestuur van Nederland. De medeoverheden hebben een eigen verantwoordelijkheid, waarbij duidelijk en erkend is dat de keuzes die zij maken ten aanzien van beleid en uitvoering gevolgen kunnen 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.³⁵

Voor het in kaart brengen van interbestuurlijke relaties bestaat geen eenduidige maat of grootte. Een thermometer voor interbestuurlijke verhoudingen moet dan ook verschillende invalshoeken bevatten. In navolging van de vorige twee edities van de Staat van het Bestuur wordt op twee manieren inzicht in de interbestuurlijke verhoudingen gegeven. Enerzijds wordt gekeken naar de ontwikkeling van objectieve, cijfermatige indicatoren en anderzijds is door middel van een enquête onder bestuurders en ambtenaren onderzocht hoe zij hier tegen aan kijken. Daarbij is ook aandacht voor thema's als de bestuursafspraken tussen Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen en de aan de bestuursafspraken verbonden decentralisatieoperaties. Deze onderdelen komen in paragraaf 5.3 aan de orde.

5.2 Objectieve indicatoren voor de interbestuurlijke verhoudingen

Er is een set van objectieve indicatoren voor de interbestuurlijke verhoudingen ontwikkeld. Voor een deel van de indicatoren is in 2006, 2008, 2010 en 2012 informatie verzameld over de toenmalige staat van de verhoudingen. Er is in de interbestuurlijke verhoudingen een onderscheid te maken tussen horizontale en verticale relaties. Bij horizontale relaties gaat het om de relaties *binnen* dezelfde bestuurslaag (bijvoorbeeld de relaties tussen twee gemeenten). Een voorbeeld hiervan zijn de regionale samenwerkingsverbanden die gemeenten met elkaar aangaan. Hierover ging paragraaf 2.6 intergemeentelijke samenwerking. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op het bepalen van meetpunten voor de verticale relaties; de relaties *tussen* de bestuurslagen. Bij dergelijke relaties gaat het hier om de taakverdeling en relaties tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden.

Vier invalshoeken

Bij het inventariseren van de meetpunten voor interbestuurlijke verhoudingen zijn, evenals in de eerdere edities van de Staat van het Bestuur vier invalshoeken gehanteerd. De vier invalshoeken zijn:

- Structuur en kaderstelling: De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de bestuurslagen en het stellen van kaders in de vorm van beleidsregels die gelden voor deze bestuurslagen (paragraaf 5.2.1).
- Financiering en prestatieafspraken: De afspraken tussen de bestuurslagen over te leveren prestaties en de wijze waarop de bekostiging is vormgegeven. Een taak kan bijvoorbeeld een specifieke uitkering betreffen of rechtstreeks zijn bekostigd vanuit het Gemeentefonds of Provinciefonds (paragraaf 5.2.2).

³⁵ Er is een Code Interbestuurlijke Verhoudingen waarin afspraken tussen het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zijn neergelegd die eraan bijdragen dat er een goed samenspel ontstaat tussen de verschillende medeoverheden, zodat ieder zijn verantwoordelijkheid in het bestel waar kan maken. 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; <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/02/11/kamerbrief-actualisering-code-interbestuurlijke-verhoudingen.html>

- Monitoring en toezicht: Het toezicht op en het monitoren van de uitvoering van taken op basis van afspraken die zijn gemaakt over kaders, prestatieafspraken en bekostiging (paragraaf 5.2.3).
- Uitvoering en ervaringen: Het uitvoeren van taken en de afstemming binnen of tussen bestuurslagen en hoe hier tegenaan gekeken wordt (paragraaf 5.3).

5.2.1 Structuur en kaderstelling

De stand van zaken op het vlak van structuur en kaderstelling in Nederland wordt op basis van een aantal indicatoren uiteengezet, te weten: het aantal inwoners per bestuurder, het aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers per bestuurslaag en het aantal circulaire van het Rijk aan gemeenten én provincies.

Aantal inwoners per bestuurder en bestuurders/volksvertegenwoordigers per bestuurslaag

Het aantal inwoners per bestuurder is in 2014 verder toegenomen. In 2014 kende ons land 16.829.289 inwoners (peildatum: 01-01-2014); dit was 16.725.902 in 2012. Het aantal bestuurders in 2014 is 1.972; in 2012 was het aantal 2.057 bestuurders.³⁶ Het aantal inwoners per bestuurder in 2014 is daarmee 8.534. Dit was 8.131 in 2012.

De onderverdeling van het aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers per bestuurslaag is als volgt:

- 245 bij het Rijk (was in 2012 eveneens 245, 252 in 2010, 252 in 2008, 251 in 2006).
- 624 bij de provincies (Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, was in 2012 eveneens 624, 644 in 2010, 643 in 2008, 764 in 2006).
- 10.762 bij gemeenten (B&W en raadsleden, was in 2012 10.992, 11.274 in 2010, 11.440 in 2008, 11.753 in 2006).³⁷
- 664 bij waterschappen (algemeen bestuur en voorzitters, was 709 in 2012, 735 in 2010, 874 in 2008, 899 in 2006).³⁸

Aantal circulaire van het Rijk aan gemeenten

In 2013 zijn er in totaal 88 circulaire aan gemeenten verzonden.³⁹ In vergelijking met 2011 een daling van ongeveer 40% (van 148 naar 88). Het aantal circulaire neemt in de periode 2007 tot en met 2012 gestaag af. In 2013 (88) is het aantal nagenoeg gelijk aan het aantal in 2012 (87). Ondanks de dalende gemiddelde trend, is bij een aantal beleidsterreinen een toename zichtbaar (Bestuurlijke organisatie, Welzijn, GBA/burgerzaken). De stijging op deze specifieke terreinen is deels te verklaren door de modernisering van de GBA (Basisregistratie personen) en de aanstaande decentralisaties in het sociaal domein. Met het oog op deze decentralisatie, is het aannemelijk dat in de komende jaren een lichte stijging van het aantal circulaire te zien zal zijn op deze beleidsdomeinen. De generieke daling van het aantal circulaire wordt vooral veroorzaakt door de afname op de beleidsterreinen veiligheid/openbare orde, financiën en dienstverlening.

³⁶ Onder bestuurders worden in deze context verstaan: ministers, staatssecretarissen, commissarissen van de Koning (CdK's), gedeputeerden, burgemeesters, wethouders, gezaghebbers en gedeputeerden op de BES-eilanden, en voorzitters en leden van het algemeen bestuur van de waterschappen.

³⁷ In 2014 is er net als in 2012 voor gekozen om het werkelijke aantal burgemeesters op te nemen; in eerdere edities is als uitgangspunt één burgemeester per gemeente genomen (het formele aantal). Dit levert een ander cijfer op wat met name voortvloeit uit het feit dat er waarnemend burgemeesters zijn, bijvoorbeeld in verband met gemeentelijke herindelingen.

³⁸ Evenals in 2012 is het aantal leden van het algemeen bestuur en de voorzitters (die geen deel uitmaken van het algemeen bestuur) als uitgangspunt genomen. In de vorige editie waren ook de bestuurders en volksvertegenwoordigers van de inmiddels opgeheven deelgemeenten opgenomen. Dat aantal (dagelijks bestuur en deelraad) betrof 548 in 2012.

³⁹ In 2008 is het onderzoek naar circulaire ten opzichte van de eerste Staat van het Bestuur uitgebreid. Sindsdien wordt er niet alleen gekeken naar het aantal ontvangen circulaire, maar tevens naar de herkomst en de inhoud. Het betreft ook circulaire die niet als zodanig zijn aangeduid.

Tabel 79 Aantal en percentage circulaire naar beleidsterrein

Beleidssterrein	2007		2009		2011		2012		2013	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Sociale Zaken	109	37,5%	98	44,7%	36	24,3%	41	47,0%	31	34,0%
Veiligheid/ openbare orde	43	14,8%	29	13,2%	24	16,2%	4	4,6%	0	0,0%
Financiën	21	7,2%	10	4,6%	23	15,5%	5	5,6%	7	7,9%
Vreemdelingenzaken	21	7,2%	3	1,4%	3	2,0%	1	1,1%	7	7,9%
Wonen	16	5,5%	14	6,4%	7	4,7%	2	2,3%	6	6,7%
Infrastructuur & Milieu	15	5,2%	16	7,3%	3	2,0%	0	0,0%	0	0,0%
Bestuurlijke organisatie	14	4,8%	8	3,7%	1	0,7%	5	5,6%	10	11,2%
Rechtspositie	13	4,5%	8	3,7%	13	8,8%	4	4,6%	5	5,6%
Welzijn	11	3,8%	3	1,4%	7	4,7%	16	18,5%	16	20,0%
GBA/ Burgerzaken	8	2,7%	9	4,1%	5	3,4%	6	6,9%	5	5,6%
Dienstverlening	6	2,1%	7	3,2%	14	9,5%	0	0,0%	0	0,0%
Inburgering	6	2,1%	11	5,0%	2	1,4%	1	1,2%	1	1,1%
Kieswet	5	17,0%	1	0,5%	3	2,0%	1	1,2%	0	0,0%
Onderwijs	3	1,0%	2	0,9%	7	4,7%	1	1,2%	0	0,0%
Cultuur	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Totaal	291	100%	219	100%	148	100%	87	100%	88	100%

Bron: Universiteit van Tilburg, 2014.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft met 56 circulaire in 2013 de meeste circulaire verzonden (64%), gevolgd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met 30 circulaire (34%).

Het is interessant te kijken met welk doel circulaire opgesteld worden. Uit onderzoek blijkt dat er een aantal duidelijk herkenbare categorieën kan worden onderscheiden:

- verstrekken van informatie (categorie A);
- verzoeken om medewerking (categorie B);
- ondersteuning bij beleidsontwikkeling (categorie C);
- normstelling in de vorm van een regeling (categorie D);
- normstelling in de vorm van een nadere specificatie van regelgeving of beleid (categorie E).

Tabel 80 Aantal en percentage circulaire naar categorie

Categorie	2007		2009		2011		2012		2013	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
A	140	45,0%	117	53,4%	71	48,0%	64	73,6%	43	48,9%
B	35	11,3%	35	16,0%	12	8,1%	13	14,9%	21	23,9%
C	37	11,9%	40	18,3%	34	23,0%	7	8,1%	13	14,8%
D	6	1,9%	6	2,7%	4	2,7%	1	1,2%	3	3,4%
E	93	29,9%	21	9,6%	27	18,2%	2	2,3%	8	9,1%
Totaal	311	100%	219	100%	148	100%	87	100%	88	100%

Bron: Universiteit van Tilburg, 2014.

In tabel 80 is de dalende trend in het totaal aantal circulaire zichtbaar. Per categorie komt een wisselend beeld naar voren. Wat opvalt is dat het aantal circulaire waarin verzocht wordt om medewerking (categorie B) toeneemt sinds 2011. Het aantal circulaire met als doel informeren (categorie A) is gedurende de periode 2007-2013 het grootst. In recent onderzoek wordt een verband gelegd tussen het aantal circulaire en decentralisaties.⁴⁰

Aantal circulaire van het Rijk aan provincies

Evenals in voorgaande jaren is onderzocht hoeveel circulaire aan de provincies zijn gezonden. De provincies ontvangen beduidend minder circulaire dan gemeenten. Tevens is de aard van deze circulaire de laatste jaren beperkt tot het verstrekken van informatie of het verzoeken om medewerking. In 2012 hadden alle circulaire het verstrekken van informatie als doel. In 2013 was er één circulaire (afkomstig van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) waarin provincies werd verzocht om medewerking. Deze circulaire is opgenomen in de categorie bestuurlijke organisatie.

Tabel 81 Aantal en percentage circulaire aan provincies naar beleidsterrein

Beleidssterrein	2007		2009		2011		2012		2013	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Rechtspositie	10	35,7%	9	47,4%	5	45,5%	4	44,4%	5	38,5%
Financiën	4	14,3%	6	31,6%	5	45,5%	3	33,3%	3	23,1%
Veiligheid / Openbare orde	7	25,0%	1	5,3%	0	0,0%	0	0,0%		0,0%
Milieu	1	3,6%	1	5,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Bestuurlijke organisatie	2	7,1%	1	5,3%	0	0,0%	1	11,1%	4	30,8%
Vreemdelingen-zaken	2	7,1%	1	5,3%	0	0,0%	1	11,1%	1	7,7%
Verkiezingen	2	7,1%	0	0,0%	1	9,0%	0	0,0%	0	0,0%
Totaal	28	100%	19	100%	11	100%	9	100%	12	100%

Bron: Universiteit van Tilburg, 2014.

Evenals bij de gemeenten is er een dalende trend in het aantal circulaire dat wordt verzonden. Dat in 2013 een stijging is waar te nemen binnen het domein bestuurlijke organisatie is onder andere toe te schrijven aan de rol die provincies spelen bij herindelingen.

5.2.2 Financiering en prestatieafspraken

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 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 bijbehorende bedragen. Specifiek geld van het Rijk is een belangrijke inkomstenbron voor de decentrale overheden. In 2014 bedroeg dit bedrag ruim 13,3 miljard euro. Een specifieke uitkering betreft Rijksgeld en wordt na besteding door een decentrale overheid financieel en beleidsmatig verantwoord aan de verstrekker. Het kabinetsbeleid van de laatste jaren is erop gericht om deze financiële verantwoording terug te dringen en de beleidsvrijheid voor decentrale overheden te vergroten door het aantal specifieke uitkeringen te verminderen. Voor wat betreft de beleidsmatige verantwoording (het monitoren van prestaties) geldt dat deze zo summier mogelijk dient te zijn.

⁴⁰ Van der Geld, M. en T. 's Jongens, L. Penninx, M. van der Staak, Het Nederlands openbaar bestuur, Een onderzoek naar circulaire en prestatieafspraken, Tilburg 2014, pagina 14-19.

In 2014 zijn er 35 specifieke uitkeringen (in 2012 waren er 55; in 2010 88; in 2008 101 en in 2006 136). In tabel 82 wordt de onderverdeling per departement weergegeven, waarbij opgemerkt moet worden dat er ook wijzigingen zijn opgetreden omdat departementen werden samengevoegd, danwel taken van het ene departement naar het andere zijn overgegaan.

Tabel 82 Aantal specifieke uitkeringen naar departement per jaar

Departement	Aantal 2006	Aantal 2008	Aantal 2010	Aantal 2012	Aantal 2014
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	13	6	3	3	0
Economische Zaken (EZ)	10	8	12	0	6
Financiën (FIN)	1	1	0	0	0
Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)	15	9	5	5	4
Veiligheid en Justitie (V&J)	0	0	0	3	2
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)	28	14	6	3	2
Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)	19	10	7	6	5
Verkeer en Waterstaat (V&W)	9	8	11	0	0
Infrastructuur en Milieu (I&M)	0	0	0	24	16
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) *	24	19	25	0	0
Wonen, Wijken en Integratie (WWI) *	0	12	6	0	0
Integratie en Asiel (I&A) *	0	0	0	2	0
Landbouw, Natuur en Visserij (LNV) *	8	4	5	0	0
Economische Zaken, Landbouw en Infrastructuur (EL&I) *	0	0	0	9	0
Jeugd en Gezin (J&G) *	0	6	4	0	0
Justitie (JUS) *	9	4	4	0	0
Totaal	136	101	88	55	35

* Deze departementen bestaan niet meer als zodanig anno 2014.

Bron: Het ministerie van BZK, 2014.

De cijfers laten zien dat de doelstelling tot vermindering van het aantal specifieke uitkeringen gehaald wordt. De dalende trend wordt gecontinueerd. Eén van de middelen om het aantal specifieke uitkeringen te verminderen, is de introductie van de decentralisatie-uitkering. Bij een decentralisatie-uitkering wordt het geld overgeheveld van een departementale uitkering naar het Gemeente- of Provinciefonds, waardoor geen verantwoording meer hoeft te worden afgelegd aan het ministerie over de prestaties. Dit instrument wordt steeds vaker als serieus alternatief voor een specifieke uitkering gezien. Bovendien worden steeds minder vaak kleine uitkeringen verstrekt via de zogeheten verzameluitkering (een bundeling van specifieke uitkeringen onder € 10 miljoen).

De daling van het totaal aantal specifieke uitkeringen zal zich naar verwachting verder voortzetten tot 19 in 2017. Uit de realisatiecijfers tegen die tijd zal moeten blijken in hoeverre deze vermindering daadwerkelijk kon worden gerealiseerd.⁴¹ Het merendeel van de specifieke uitkeringen wordt verstrekt door het ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M). Dit ministerie kent dan ook de sterkste daling in het aantal specifieke uitkeringen (van 24 uitkeringen in 2012 naar 16 uitkeringen in 2014). In de komende jaren zal dit aantal bij het ministerie van I&M waarschijnlijk richting de 5 specifieke uitkeringen gaan (verwachting over 2017).

⁴¹ Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2014, Brief aan de Tweede Kamer d.d. 13 mei 2014. Zie: http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail.jsp?id=2014Zo8679&did=2014D17012

In het kader van de verantwoording van de besteding van specifieke uitkeringen is verder het volgende van belang. De provincies, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen leggen verantwoording af aan het Rijk volgens de systematiek van Single Information Single Audit (Sisa). Dat betekent: eenmalige informatieverstrekking met eenmalige accountantscontrole. Vóór 2006 moesten medeoverheden over iedere aparte specifieke uitkering een aparte verantwoording met daarbij een controleverklaring van de accountant inleveren. Sinds de introductie van Sisa wordt de verantwoording opgenomen in één bijlage, de zogenoemde Sisa-bijlage, die een onderdeel vormt van de reguliere jaarrekening van de genoemde medeoverheden. Daarmee valt de Sisa-bijlage onder de werking van de controleverklaring die de accountant afgeeft bij de jaarrekening. De Sisa-systematiek wordt sinds 2006 op steeds grotere schaal toegepast. De bestuurlijke drukte en de administratieve lasten zijn daardoor verminderd.

Naast de specifieke uitkeringen geven prestatieafspraken inzage in de onderlinge verhoudingen tussen het Rijk en medeoverheden. 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 waarbij het beoogde resultaat waar mogelijk concreet en in meetbare termen is geformuleerd.

Per 1 januari 2014 zijn er in totaal 220 prestatieafspraken. Van de 220 prestatieafspraken die in de periode van 2001 tot en met 1 januari 2014 zijn aangegaan, zijn er 116 nog geldig. Van 26 prestatieafspraken is de geldigheid onbekend en van 78 is de looptijd inmiddels verstreken. 64 van de geldende prestatieafspraken zijn in de periode 2012 tot en met 1 januari 2014 tot stand gekomen. Het aantal geïnventariseerde prestatieafspraken groeit gestaag (2008: 50, 2010: 89, 2012: 145 en 2014: 220).⁴²

⁴² Het Nederlands openbaar bestuur, Tilburg 2014.

5.2.3 Monitoring en toezicht

Aantal monitoren in een jaar

In de editie van de Staat van het Bestuur 2012 is de volgende definitie voor rijksmonitoren gehanteerd: “Door het Rijk periodiek (longitudinaal) uitgevoerde gestandaardiseerde gegevensverzamelingen (van in principe vaste gegevens) onder medeoverheden”. Op basis van deze definitie worden uitsluitend de monitoren die geadresseerd zijn aan de medeoverheden, geïnventariseerd.⁴³

Tabel 83 toont een overzicht van monitoren onder medeoverheden per departement/planbureau opgenomen in 2012 en 2014.

Tabel 83 Aantal rijksmonitoren onder medeoverheden per departement en planbureaus in 2012 en 2014

	Aantal rijksmonitoren jan 2011-feb 2012	Aantal rijksmonitoren maart 2012-feb 2014
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	12	12
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	8	4
Economische Zaken (Landbouw en Innovatie)	7	3
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	5	7
Infrastructuur en Milieu	4	1
Veiligheid en Justitie	2	1
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	2	6
Financiën	0	- *
Defensie	0	- *
Algemene Zaken	0	- *
Buitenlandse Zaken	0	- *
Centraal Bureau voor de Statistiek	8	7
Planbureau voor de Leefomgeving	0	0
Centraal Plan Bureau	0	0
Sociaal en Cultureel Planbureau	0	0
Totaal	48	41

* De ministeries van Financiën, Defensie, Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken zijn in 2014 niet meegenomen in de inventarisatie omdat hier in 2012 geen monitoren naar de medeoverheden werden gevonden. Financiën is wel betrokken bij diverse interdepartementale monitoren.

Bron: Panteia/ Research voor Beleid, 2014.

In de periode maart 2012 – februari 2014 zijn 41 rijksmonitoren geïnventariseerd. Het betreft monitoren die onder verantwoordelijkheid van een departement of een plan- of statistiekbureau vallen en een periodieke, gestandaardiseerde actieve uitvraag kennen onder medeoverheden (gemeenten, waterschappen en/of provincies). “Actief” wil zeggen dat voor de monitor gegevens nodig zijn die niet automatisch uit bestaande gegevensbestanden te halen zijn. Bij de vorige inventarisatie (over de periode 2011- februari 2012) werden 48 rijksmonitoren geïnventariseerd. Het aantal rijksmonitoren lijkt dus afgenomen.⁴⁴ Uit deze inventarisatie van rijksmonitoren kan worden geconcludeerd dat de ontwikkeling van monitoren in beweging is: 14 monitoren die in 2012 nog liepen zijn stopgezet, terwijl er sindsdien 8 nieuwe zijn gestart.

⁴³ Consequentie van deze keuze is dat de vergelijkbaarheid met de monitoren die geïnventariseerd zijn in de periode vóór 2012 beperkt is.

⁴⁴ In de inventarisatie van 2014 zijn monitoren gevonden die in inventarisatie voor 2012 ook reeds bestonden, maar toen niet als zodanig zijn benoemd.

Tabel 84 Aantal monitoren naar beleidsterrein in 2012 en 2014

Beleidssterrein	Aantal monitoren 2012	Aantal monitoren 2014
Arbeidsmarkt, werk & inkomen, sociale werkvoorziening	4	6
Sport, onderwijs, cultuur	3	6
Economie, bedrijvenvestiging, landbouw & veehouderij	7	4
Veiligheid, integriteit	6	4
Maatschappelijke opvang, wmo, welzijn	2	4
Leefomgeving	7	3
Financieel/economisch	2	3
Vastgoed en woningmarkt	2	2
Integratie en burgerparticipatie	2	2
Jongeren en kinderrechtthema's	2	2
Sociale zekerheid	4	1
E-overheid / ICT en overheid	2	1
Overig *	4	3
Totaal	48	41

* Bestuur, HRM/personeelsbeleid, infrastructuur/wegen

Bron: Panteia/ Research voor Beleid, 2014.

Bovenstaande tabel geeft een globale indruk van de verschillende beleidsthema's van de rijksmonitoren. In vergelijking met 2012 valt vooral de afname in het aantal monitoren op in de categorieën economie (economie, bedrijvenvestiging, landbouw en veehouderij), leefomgeving en sociale zekerheid. Daarentegen is er een toename te zien van het aantal monitoren in de categorie sport, onderwijs en cultuur.

Vernietiging van gemeentelijke en provinciale besluiten

Op 1 oktober 2012 is de Wet revitalisering generiek toezicht in werking getreden. Deze wet regelt het afschaffen van een groot aantal ingezette specifieke toezichtbepalingen. Met de afschaffing van de specifieke toezichtbepalingen is het generieke instrumentarium, waaronder schorsing en vernietiging, in het interbestuurlijk toezichtveld ontdaan van het *ultimum remedium* karakter wat dit instrument voorheen typeerde. Deze verandering in het interbestuurlijk toezicht heeft tot op heden niet geleid tot een toename van het aantal vernietigingen.

In tabel 85 is vermeld hoe vaak het Rijk sinds 1996 lokale of provinciale besluiten heeft vernietigd. In 2012 en 2013 zijn er geen besluiten vernietigd en dit geldt eveneens voor de eerste helft van 2014. De tabel laat zien dat er sinds 1996 in totaal 11 besluiten zijn vernietigd.

Tabel 85 Aantal vernietigingen van gemeentelijke besluiten

Jaar	Aantal vernietigingen
1996	3
1998	0
2000	0
2002	1
2004	0
2006	4
2008	2
2010	1
2012	0
2013	0
2014	0
Totaal	11

Het aantal in 2014 is de stand van zaken tot 1 augustus 2014.

Bron: Het ministerie van BZK, 2014.

Preventief toezicht

In paragraaf 2.4 is preventief toezicht al aan de orde gekomen. Daar is uiteengezet dat het aantal gemeenten dat onder preventief toezicht staat vanwege een niet sluitende meerjarenraming zeer beperkt is. Het gaat in 2014 om 2,2% van het totaal aantal gemeenten; zowel in 2014 als in 2013 staan 9 gemeenten onder preventief toezicht vanwege een niet sluitende (meerjaren)begroting.

5.3 Ervaringen met de interbestuurlijke verhoudingen

Sinds 2006 wordt tweejaarlijks geïnventariseerd hoe er tegen de interbestuurlijke verhoudingen wordt aangekeken en hoe deze worden beleefd. Voor dit belevingsonderzoek worden enquêtes gestuurd aan verschillende respondenten werkzaam bij het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Hierbij worden drie typen functionarissen onderscheiden: ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers. Bij de inventarisatie van 2012 zijn waterschappen voor het eerst als doelgroep meegenomen.

De vraag in hoeverre er nu sprake is van tevredenheid over de bestuurlijke betrekkingen tussen centrale overheid en medeoverheden is in de enquête van 2014, uitgevoerd ten behoeve van de Staat van het Bestuur 2014, vertaald naar een aantal deelvragen over verschillende aspecten van interbestuurlijke samenwerking. Daarbij is rekening gehouden met de actuele bestuurlijke en politieke context. In de kern zijn de aan de respondenten voorgelegde vragen en stellingen hetzelfde gebleven ten opzichte van de vorige edities. De enquête werd eind februari uitgezet in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014. De volgende onderwerpen kwamen onder meer in de enquête aan bod: de voorgenomen decentralisaties in het sociale domein, de bezuinigingen bij het Rijk en de decentrale overheden, en de discussie rond bestuurlijke herinrichting.

Eind 2012 heeft de afdeling Advisering van de Raad van State haar derde periodieke beschouwing van de interbestuurlijke verhoudingen uitgebracht. Daarin concludeert de Raad dat de verhoudingen sinds 2009 niet zijn verbeterd. De Raad constateert dat door de economische crisis, de afgenomen overheidsinkomsten en de urgentie van de te treffen maatregelen, de naleving van de regels en het nakomen van afspraken onder druk is komen te staan. Volgens de Raad is het in dit licht juist van belang dat de wettelijke bepalingen, afspraken en omgangvormen in acht worden genomen.

In de volgende paragrafen komen de belangrijkste uitkomsten van de onderzoekenquête aan bod. Het algemene beeld dat hieruit naar voren komt, is dat de denkbeelden over de interbestuurlijke verhoudingen redelijk stabiel zijn gebleven. De interbestuurlijke verhoudingen scoren weliswaar een onvoldoende, maar uit een meerderheid van de reacties blijkt dat men nog steeds achter het stelsel en de uitgangspunten van de interbestuurlijke verhoudingen staat. Wel zetten de financieel krappe tijden en de decentralisatieopgaven de bestuurlijke verhoudingen onder druk en dat heeft zijn weerslag op de onderlinge relaties. Respondenten blijven net als in 2012 echter waarde hechten aan samenwerking met andere bestuurslagen en samenwerking binnen dezelfde bestuurslaag. Duidelijk is wel dat de stijgende positieve beoordeling van de interbestuurlijke verhoudingen sinds 2010 tot een halt is gekomen.⁴⁵

5.3.1 Oordeel over uitgangspunten en praktijk

Ruim driekwart van de respondenten van de verschillende bestuurslagen geeft de interbestuurlijke verhoudingen in 2014 een onvoldoende (gemiddeld een 5,2). Veruit het grootste deel van de respondenten die de verhoudingen met een onvoldoende beoordelen doen dit met een rapportcijfer 4 of 5 (zie figuur 30).⁴⁶ In 2012 scoorden de interbestuurlijke verhoudingen met 6,1 nog wel een voldoende. De beoordeling van dit jaar is de laagste sinds de start van het onderzoek naar interbestuurlijke verhoudingen in 2006.

De respondenten bij de waterschappen en de provincies geven de laagste beoordeling van de bestuurslagen met een 4,7 respectievelijk 4,9. De respondenten bij de waterschappen waren twee jaar geleden nog het meest positief en gaven de interbestuurlijke verhoudingen toen met een 6,7 een ruime voldoende. In 2014 geven alleen de respondenten bij het Rijk en de gemeenten de interbestuurlijke verhoudingen met een 5,6 respectievelijk 5,7 een krappe voldoende.

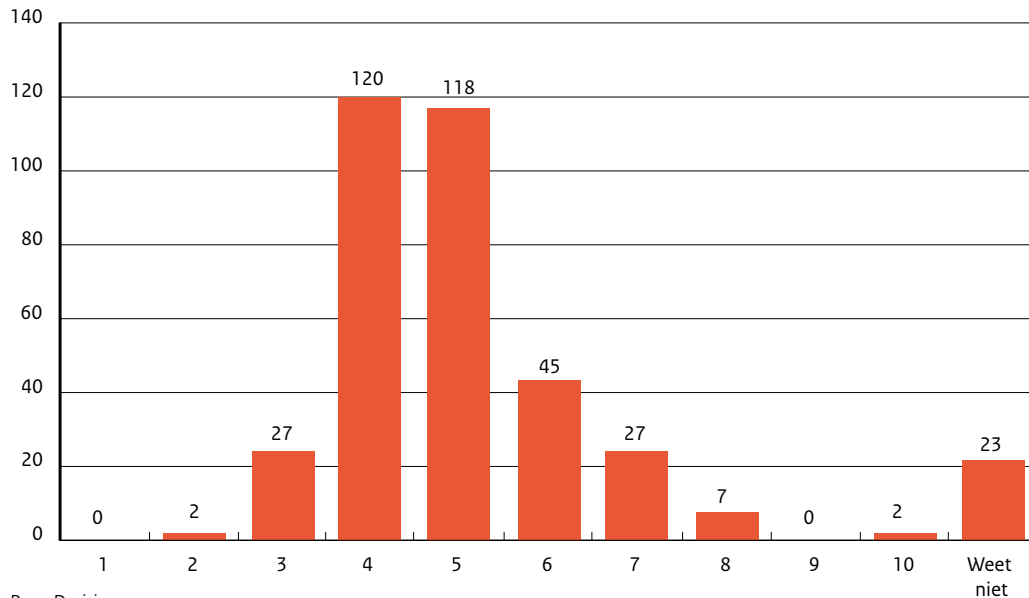
Het onderscheid naar functie van de respondenten laat zien dat volksvertegenwoordigers de interbestuurlijke verhoudingen het beste waarderen. Ambtenaren beoordelen de verhoudingen een fractie lager en bestuurders geven de laagste beoordeling.⁴⁷ Respondenten actief in het maatschappelijk domein beoordelen de interbestuurlijke verhoudingen met 5,4 gemiddeld nu beter dan de collega's uit het fysieke domein en de sector middelen, maar nog steeds onvoldoende. In 2012 waren de respondenten bij gemeenten, leden Provinciale Staten én de respondenten actief in het maatschappelijk domein het minst positief in hun beoordeling van de interbestuurlijke verhoudingen.

⁴⁵ Deze gegevens komen uit het onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, door Decisio is uitgevoerd ten behoeve van de Staat van het Bestuur 2014. Alle gegevens in deze paragraaf zijn gebaseerd op dit onderzoek.

Decisio, Belevingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen (IBV), Amsterdam 2014.

⁴⁶ Bij het IBV-onderzoek in 2012 waren de meest frequent gegeven rapportcijfers voor de interbestuurlijke verhoudingen een "6" (128) en een "7" (126).

⁴⁷ Belevingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen 2014, Decisio, Amsterdam 2014, pagina 15.

Figuur 27 Frequentie van cijfermatige beoordelingen interbestuurlijke verhoudingen

Opvallend is dat de trend tussen 2008 en 2012 van een groeiend aandeel respondenten dat een verslechtering van de interbestuurlijke verhoudingen signaleert (2008: 17%, 2010: 34%, 2012: 40%), zich in 2014 niet heeft doorgezet. Het aandeel respondenten dat een verslechtering waarneemt is met 32% weer terug op het niveau van 2010.

Voor de verslechtering van de interbestuurlijke verhoudingen worden diverse redenen aangevoerd. Dat de overige bestuurslagen meer als concurrent dan als partner wordt gezien, zorgt volgens 42% voor verslechtering van de verhoudingen. Daarbij geeft 32% aan dat er een onduidelijke rolverdeling is tussen bestuurslagen. Ook worden de decentralisatievraagstukken en onduidelijkheden die dit met zich meebrengt als oorzaken genoemd.

De groep die verbeteringen ziet is in de afgelopen jaren met 30% stabiel gebleven ten opzichte van 2012 en is daarmee nog steeds aanzienlijk. Ruim 60% is in 2014 van mening dat de verhoudingen zijn verbeterd door het besef bij overheden dat samenwerking noodzakelijk is. In 2012 was dat nog 71%.

5.3.2 Samenwerking binnen en met andere bestuurslagen

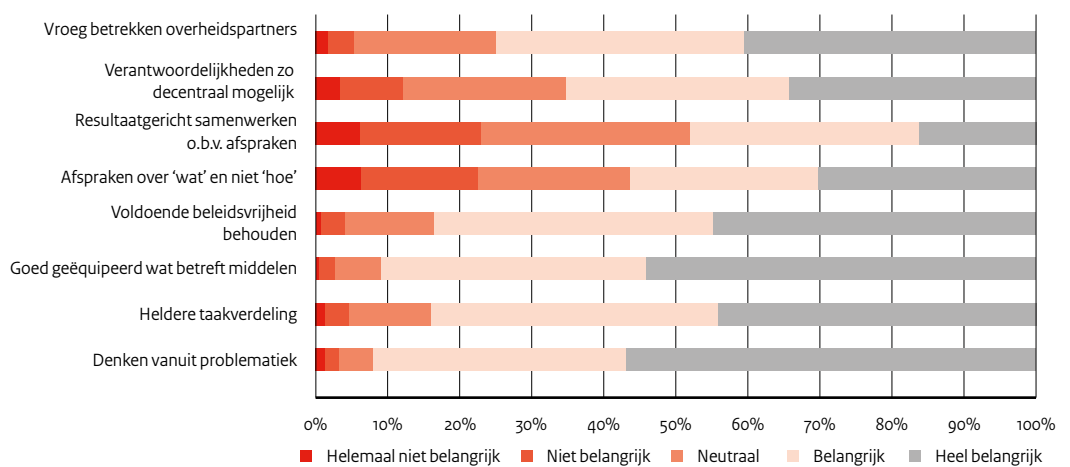
De samenwerking *binnen* de eigen bestuurslaag (horizontale samenwerking) kan met 59% vaker op de tevredenheid van respondenten rekenen dan samenwerking *tussen* bestuurslagen (verticale samenwerking) met 31%. De respondenten bij de waterschappen blijken met 70% het meest tevreden over de samenwerking binnen de eigen bestuurslaag, terwijl die bij de provincies het minst tevreden zijn (47%). Het grootste deel van de respondenten (79%) denkt dat het bundelen van kennis en expertise en het realiseren van betere afstemming, coördinatie en samenwerking kan bijdragen aan het oplossen van problemen. Deze antwoorden verschillen weinig van de antwoorden twee jaar geleden.

Over de samenwerking *tussen* de bestuurslagen zijn de meningen minder uitgesproken, net zoals het geval was in eerdere jaren. Ruim 30% van de respondenten is tevreden tegenover 15% van de respondenten die aangeven ontevreden te zijn. Meer dan de helft geeft echter aan neutraal te staan tegenover de samenwerking tussen de bestuurslagen. De tevredenheid over de samenwerking is net als in 2012 het grootste onder

de respondenten van de waterschappen (45%) en het kleinste onder gemeenten (23%). Ook hier wordt, net als bij de samenwerking binnen bestuurslagen, bundeling van kennis en betere afstemming als een mogelijke oplossing voor de problemen gezien.

De uitgangspunten van de interbestuurlijke verhoudingen (uit de Code Interbestuurlijke Verhoudingen) worden in 2014 onverminderd onderschreven (zie figuur 28). Denken vanuit problematiek, voldoende toegerust zijn met middelen (geld, mankracht en bevoegdheden) om taken uit te kunnen voeren wordt door 90% van de ondervraagden belangrijk gevonden. Voldoende beleidsvrijheid (83%) en een heldere taakverdeling tussen overheden (84%) zijn daarnaast belangrijke uitgangspunten voor de respondenten.

Figuur 28 Hoe belangrijk zijn de volgende uitgangspunten van interbestuurlijke verhoudingen?



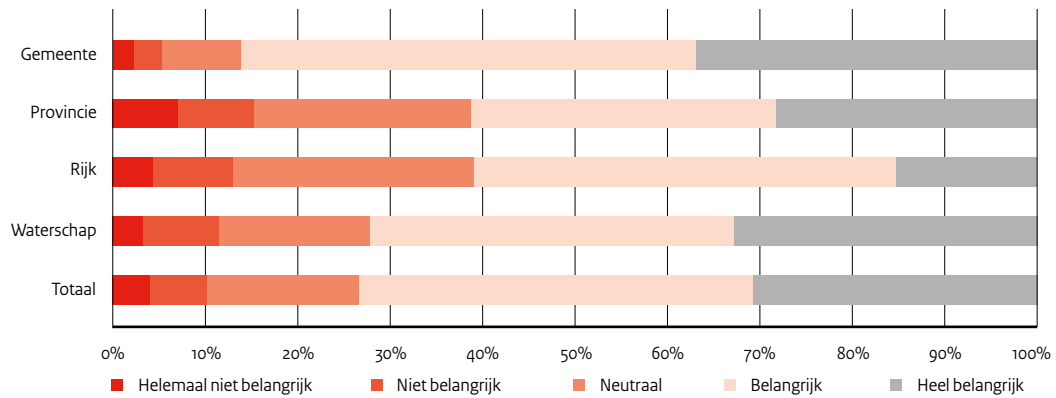
n= 376.

Bron: Decisio, 2014.

Op de vraag welke uitgangspunten het minst belangrijk zijn, volgen dezelfde vier uitgangspunten (denken vanuit problematiek, heldere taakverdeling, voldoende middelen en voldoende beleidsvrijheid) als twee jaar geleden. Opvallend is de relatieve onbekendheid van de *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*. Uit de antwoorden komt naar voren dat 69% van de respondenten niet bekend is met de Code. De bekendheid met de Code is nog het hoogst onder de categorie bestuurders en de respondenten bij de waterschappen.

Uit figuur 29 blijkt dat het merendeel van de respondenten het belangrijk vindt dat er in een volgende kabinetsperiode nieuwe afspraken worden gemaakt over interbestuurlijke verhoudingen (73% ten opzichte van 77% in 2012). Uit de respons blijkt dat gemeenten dit het meest wenselijk achten (86%), waarbij samenwerking en de verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen overheden in relatie tot de financiering centraal moet staan.

Figuur 29 In hoeverre vindt u het van belang dat in de volgende kabinetsperiode (nieuwe) afspraken worden gemaakt over de interbestuurlijke verhoudingen?



n= 322.

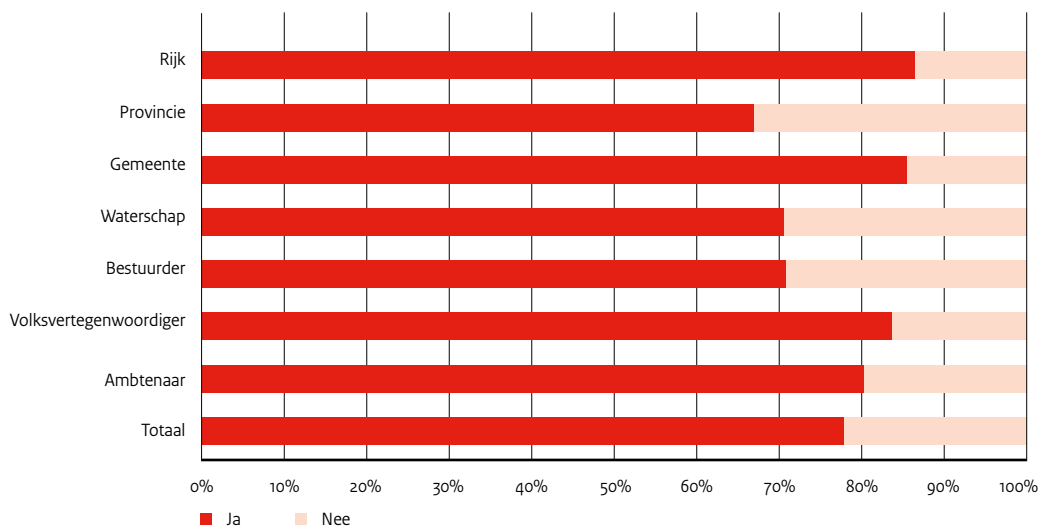
Bron: Decisio, 2014.

5.3.3 Bestuurlijke drukte

Eén van de doelstellingen van het regeerakkoord van het kabinet Rutte II is dat de rijksoverheid goedkoper, flexibeler en efficiënter gaat werken. In dit proces is het wezenlijk om te kijken of en hoe regeldruk ervaren wordt.⁴⁸ Uit figuur 30 komt naar voren dat het merendeel van de respondenten bestuurlijke drukte ervaart (78%). Dit aandeel ligt weliswaar hoger dan in 2012 toen een ruime 70% die mening was toegedaan, maar is nogal altijd lager dan in 2010 toen dit aandeel 85% bedroeg. De drukte wordt bij alle bestuurslagen ervaren, zij het in relatief mindere mate bij provincies (67%) en de waterschappen (71%). Rijk en gemeenten zijn met 87%, respectievelijk 86% koploper.

⁴⁸ Regeerakkoord van het kabinet Rutte II, "Bruggen slaan". Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord>.

Figuur 30 Bent u van mening dat er in Nederland sprake is van bestuurlijke drukte?

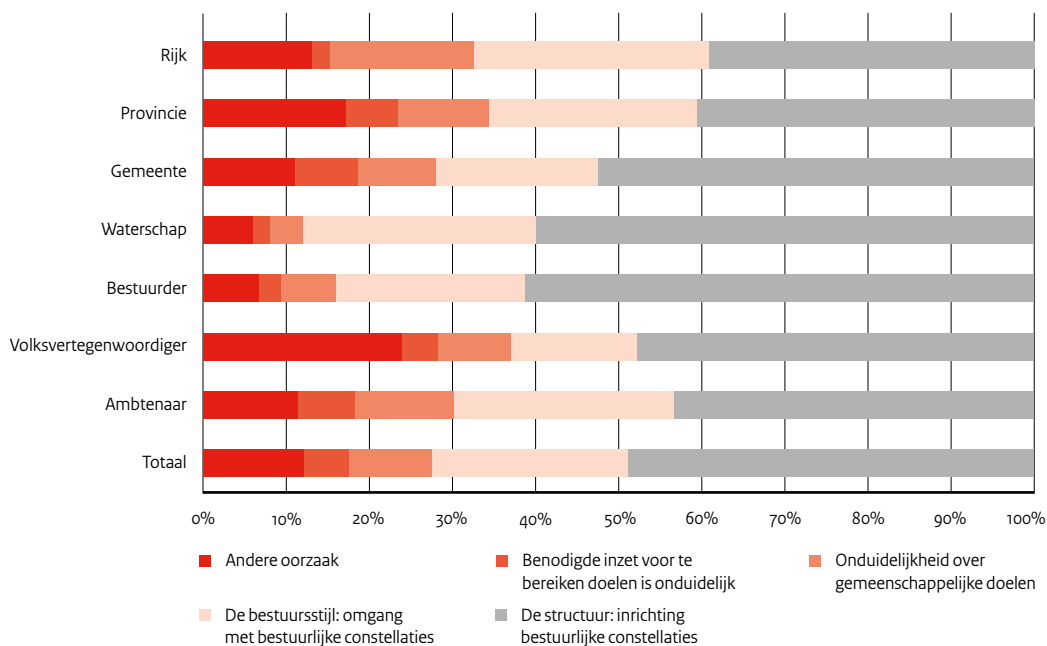


n= 349.

Bron: Decisio, 2014.

De bestuurlijke drukte wordt volgens de respondenten net als in 2012 vooral veroorzaakt door de bestuurlijke inrichting en hoe er vervolgens mee wordt omgegaan (24%). Uit figuur 31 blijkt dat de inrichting van het bestuur door vertegenwoordigers van waterschappen (60%) en door bestuurders (49%) vaker dan gemiddeld genoemd wordt als oorzaak van bestuurlijke drukte.

Figuur 31 Oorzaak van bestuurlijke drukte

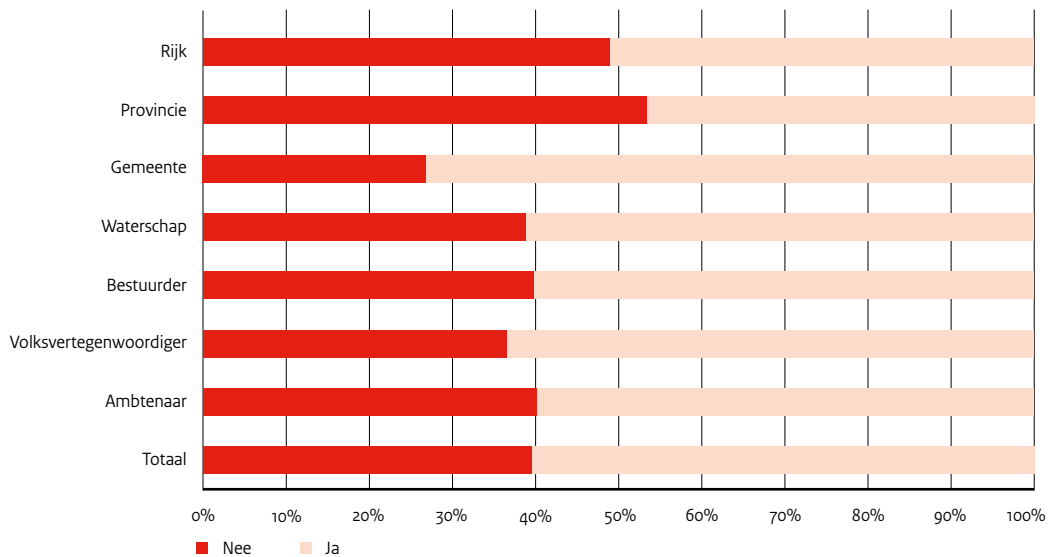


n=280.

Bron: Decisio, 2014.

Het terugdringen van het aantal bestuurslagen op bepaalde beleidsterreinen (zie figuur 32) is een mogelijke oplossing voor het verminderen van de bestuurlijke drukte: 61% van de respondenten is van mening dat op hun beleidsterrein het aantal bestuurslagen kan worden teruggedrongen, waarbij gemeenten (ruim 70%) hoger scoren dan het Rijk en provincies (rond de 50%). Dit komt overeen met de gegevens uit 2012.

Figuur 32 Bent u van mening dat het aantal bestuurslagen op het beleidsterrein waarop u werkzaam bent kan worden teruggedrongen?



n=327.

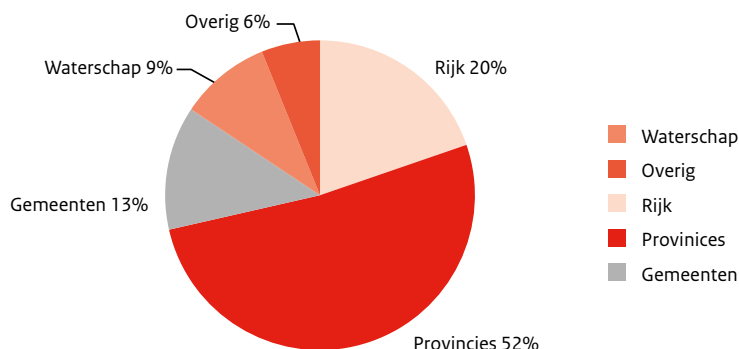
Bron: Decisio, 2014.

Gemiddeld geldt dat voor het terugdringen van de betrokkenheid van bestuurslagen provincies het vaakst worden genoemd als en de waterschappen het minst (41% ten opzichte van 13%).

De beleidsterreinen natuur en water en ruimtelijke ordening worden het vaakst (respectievelijk 22% en 21%) genoemd als terrein waar het aantal bestuurslagen kan worden teruggedrongen. Bij ruimtelijke ordening geeft meer dan de helft van de respondenten aan dat de betrokkenheid van de provincies hier kan worden teruggebracht (zie figuur 33).⁴⁹

⁴⁹ Belevingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen 2014, pagina 30-31.

Figuur 33 Op welk niveau van het beleidsterrein ruimtelijke ordening kunnen de bestuurslagen worden teruggedrongen?



In de opzet van het onderzoek is alle respondenten eerst de vraag voorgelegd op welke beleidsterreinen het aantal bestuurslagen kan worden teruggedrongen en op welke (maximaal drie) beleidsterreinen dit het geval is (n=488). Vervolgens is gevraagd welke bestuurslaag binnen dat beleidsterrein kan worden teruggedrongen. De uitkomst hiervan op het beleidsterrein ruimtelijke ordening is hierboven weergegeven (n=147).

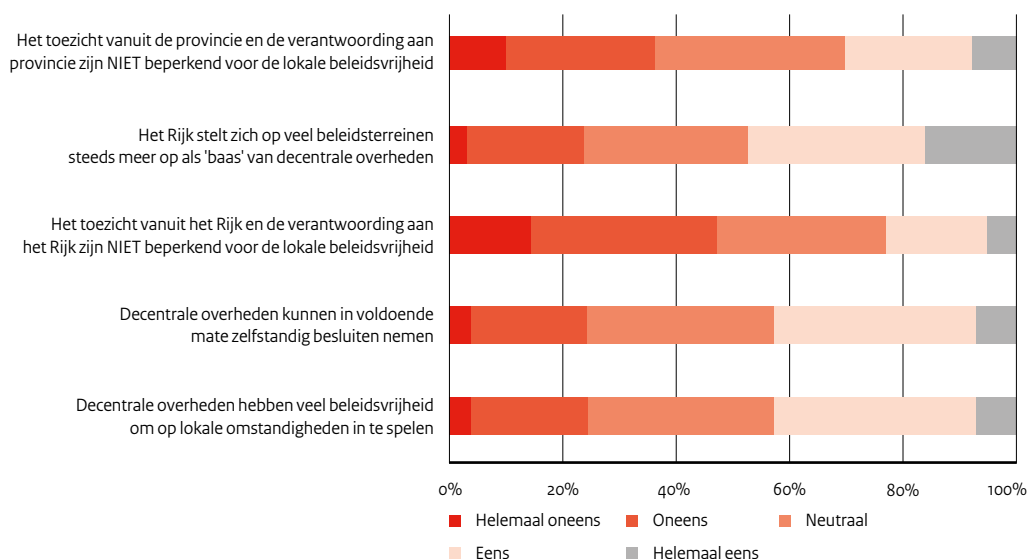
Bron: Decisio, 2014.

5.3.4 Autonomie decentrale overheden en responsiviteit van het Rijk

De houding van de respondenten ten aanzien van de stellingen over de beleidsvrijheid van decentrale overheden is ten opzichte van het vorige belevingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen niet ingrijpend gewijzigd. De grote stabiliteit is eerder opvallend. Net als in 2012 is circa 40% van alle respondenten het eens met de stelling dat decentrale overheden “veel beleidsvrijheid hebben om op lokale omstandigheden in te spelen” (zie figuur 34). Circa 40% staat neutraal ten opzichte van deze stelling en een minderheid (21%) geeft aan dat decentrale overheden weinig beleidsvrijheid hebben.

De respondenten bij gemeenten wijken bij een aantal stellingen af van het gemiddelde. Zij zijn iets minder positief over de eigen lokale beleidsvrijheid: 28% van de respondenten bij gemeenten onderschrijft de stelling en 28% is het oneens met de stelling (ten opzichte van 21% gemiddeld).

Figuur 34 Stellingen over beleidsvrijheid van decentrale overheden



n=356.

Bron: Decisio, 2014.

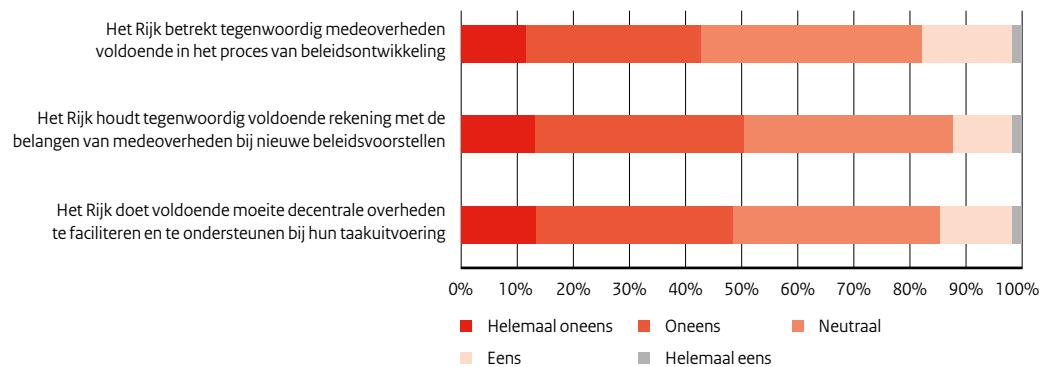
Bijna de helft van de respondenten (47%) is het oneens met de stelling dat “het toezicht vanuit het Rijk en de verantwoording aan het Rijk NIET beperkend zijn voor de lokale beleidsvrijheid”. De respondenten bij de gemeenten antwoorden het meest negatief (60% mee eens) op deze stelling. Van de provinciale respondenten en de respondenten bij de waterschappen is dit respectievelijk 45% en 42%. De respondenten bij het Rijk zijn echter veel positiever: slechts 22% is het oneens met deze stelling.

Volksvertegenwoordigers blijken een uitgesproken opvatting te hebben: ruim 60% is het oneens met de stelling dat het toezicht van en verantwoording aan het Rijk niet beperkend is voor de beleidsvrijheid (45% gemiddeld). Bijna de helft van de respondenten is eveneens van mening dat het Rijk zich op veel beleidsterreinen steeds meer als “baas” van de decentrale overheden opstelt. De gemeentelijke respondenten zijn het meest uitgesproken in hun oordeel (bijna 55% oneens), gevolgd door die bij de provincies en waterschappen (iets minder dan 50% oneens) en het Rijk (minder dan 30% oneens). Waar het toezicht van de provincie betreft met betrekking tot inperking van de lokale beleidsvrijheid, zijn respondenten gemiddeld positiever.⁵⁰

De houding van het Rijk

Net als in 2012 is een klein aandeel van de respondenten positief over de wijze waarop het Rijk de decentrale overheden betreft bij beleidsontwikkeling en rekening houdt met hun belangen (zie figuur 35). Een minderheid van de respondenten is van mening dat het Rijk de medeoverheden voldoende betreft, rekening met de belangen houdt en moeite doet om medeoverheden te ondersteunen (tussen de 12% en 19% eens).

Figuur 35 Stellingen over de houding van het Rijk ten aanzien van decentrale overheden



n=354.

Bron: Decisio, 2014.

⁵⁰ Belevingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen 2014, pagina 35.

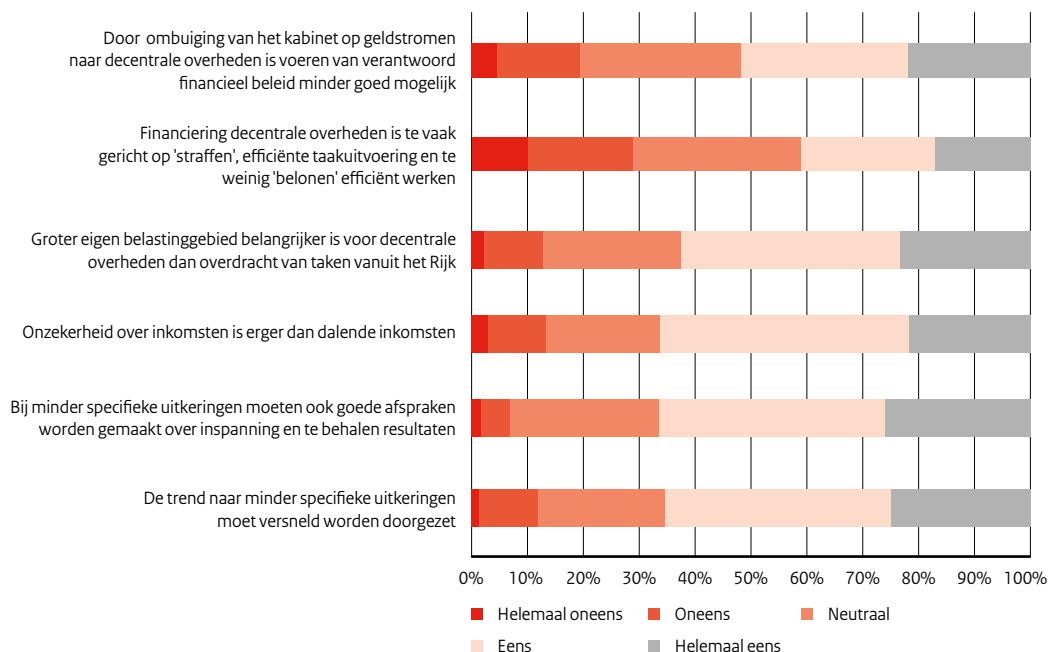
Financiering en autonomie

Een belangrijk aandachtspunt in de relatie tussen het Rijk en decentrale overheden met betrekking tot financiën is de verhouding tussen specifieke uitkeringen en algemene uitkeringen en de mate waarin de lokale beleidsvrijheid beperkt wordt door financiële risico's als gevolg van decentralisatie van taken. Niet alleen bij het Rijk (46% eens), maar ook bij provincies, gemeenten en waterschappen wordt de stelling (in meer of minder mate) onderschreven dat specifieke uitkeringen niet hoeven te leiden tot inperking van lokale beleidsvrijheid. Bij provincies, gemeenten en waterschappen ligt het percentage wel lager (tussen de 35% en 40% eens).

Respondenten onderschrijven ook de stelling dat de beleidsvrijheid wordt ingeperkt door de financiële risico's die gepaard gaan met de overdracht van taken bij decentralisatie. De decentralisaties in het sociale domein dragen mogelijk bij aan de steun voor deze stelling.⁵¹

De financiële risico's bij decentralisatie van taken wordt door meer dan de helft van alle respondenten (54% eens) als een probleem ervaren. Bij grote of toenemende financiële risico's voor decentrale overheden kan een eigen belastinggebied de ervaren problemen verminderen en de mogelijkheid bieden om eigen prioriteiten te stellen. Minder dan de helft van de respondenten (45%) is het eens met deze stelling. 40% van de respondenten stelt dat een groter eigen belastinggebied belangrijker is voor decentrale overheden dan overdracht van taken vanuit het Rijk (zie figuur 36). Een meerderheid van 65% is van mening dat het aantal specifieke uitkeringen versneld moet worden verminderd; bij gemeenten is zelfs driekwart van de respondenten die mening toegedaan. Ruim de helft van de respondenten is van mening dat het minder goed mogelijk is verantwoord financieel beleid te voeren als decentrale overheid, als gevolg van de ombuigingen van het kabinet op de geldstromen (richting decentrale overheden).

Figuur 36 Stellingen over autonomie van decentrale overheden en financiën



n=314.

Bron: Decisio, 2014.

⁵¹ Belevingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen 2014, pagina 35-37.

De constatering dat een groter eigen belastinggebied belangrijker is voor decentrale overheden dan overdracht van taken vanuit het Rijk, illustreert dat decentrale overheden veel belang hechten aan beheersing van de financiële risico's. Onzekerheid over inkomsten vormt hierbij een grotere zorg dan de mogelijke daling hiervan (ruim 40% is het hiermee eens).

Ten behoeve van de Staat van het Bestuur 2014 is naar aanleiding van de actuele bezuinigingen op de rijksbegroting, die ook uitstraalt naar decentrale overheden vanwege de wijze waarop hun financiën afhangen van rijksbijdragen, een nieuwe stelling voorgelegd. Ruim de helft van de respondenten (52%) is het eens met de stelling dat *“door de ombuigingen van het kabinet op de geldstromen naar de decentrale overheden, het minder goed mogelijk is verantwoord financieel beleid te voeren als decentrale overheid”*. De respondenten van gemeenten, provincies en waterschappen zijn grotendeels gelijkgestemd: meer dan de helft van de respondenten onderschrijft de stelling. Tussen 15% en 20% ziet hier minder problemen en is van mening dat de decentrale overheden ondanks ombuigingen vanuit het Rijk nog wel degelijk in staat zijn om een verantwoord financieel beleid te voeren.⁵²

5.3.5 Decentralisatieopgaven

Decentralisaties in het sociale domein

In het belevingsonderzoek van 2012 zijn stellingen over de verschillende decentralisatieopgaven opgenomen. Hieruit bleek dat zowel de gemeenten, voor wat betreft de decentralisaties in het sociale domein (evenals de waterschappen met betrekking tot water) achter de decentralisatie van taken stonden. Provincies waren van oordeel dat door de decentralisaties in het ruimtelijke domein en op het terrein van economie en natuur, de slagkracht vergroot kon worden. Gemeenten uitten hun bezorgdheid over de financiële risico's en de mogelijkheden om de eigen organisatie in te kunnen richten voor de uitvoering van de decentralisatieopgaven.

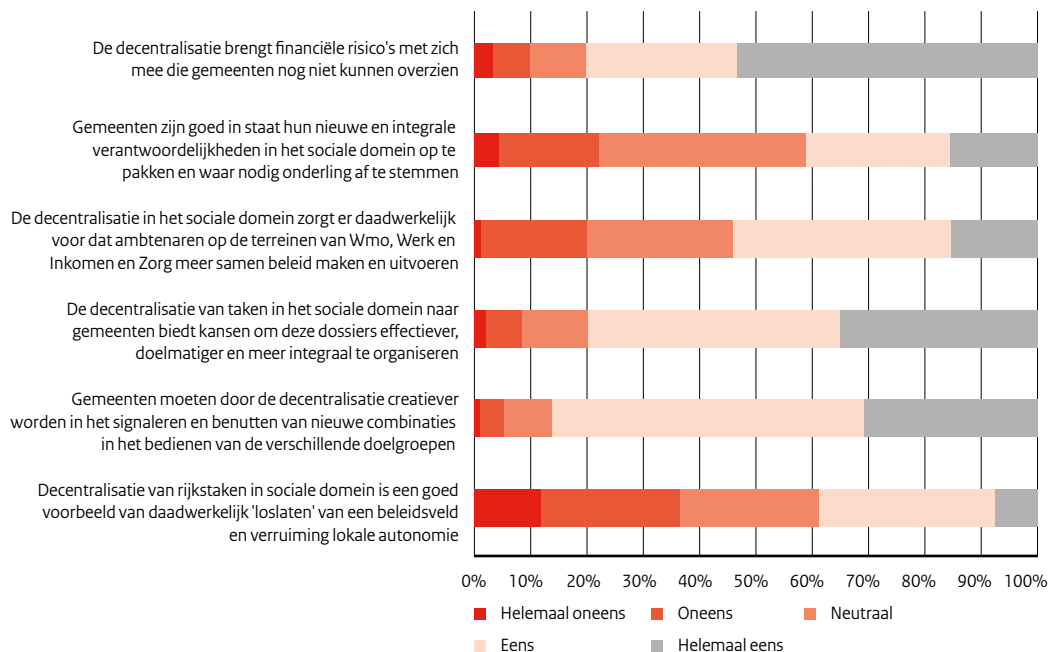
Ook in 2014 blijken de decentralisatieopgaven een belangrijk thema voor veel bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren.⁵³ Zoals we hiervoor zagen vinden decentrale overheden het beheersen van financiële risico's bij de overdracht van taken van Rijk naar medeoverheden van groot belang bij decentralisaties. Dat geldt zeker ook voor het sociale domein.

Een grote meerderheid (80%) van de respondenten is het eens met de stelling dat *“decentralisatie financiële risico's met zich meebrengt die gemeenten nog niet kunnen overzien”* (zie figuur 37).

⁵² Belevingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen 2014, pagina 38.

⁵³ Het betreft de invoering per 1 januari 2015 van de Participatiewet, de overgang van de gehele jeugdzorg naar gemeenten en de overgang van onderdelen van de AWBZ naar de Wmo.

Figuur 37 Stellingen over decentralisaties in het sociale domein



Deze stellingen zijn alleen voorgelegd aan respondenten die hebben aangegeven dat ze te maken hebben met het sociale beleidsterrein (n=94).

Bron: Decisio, 2014.

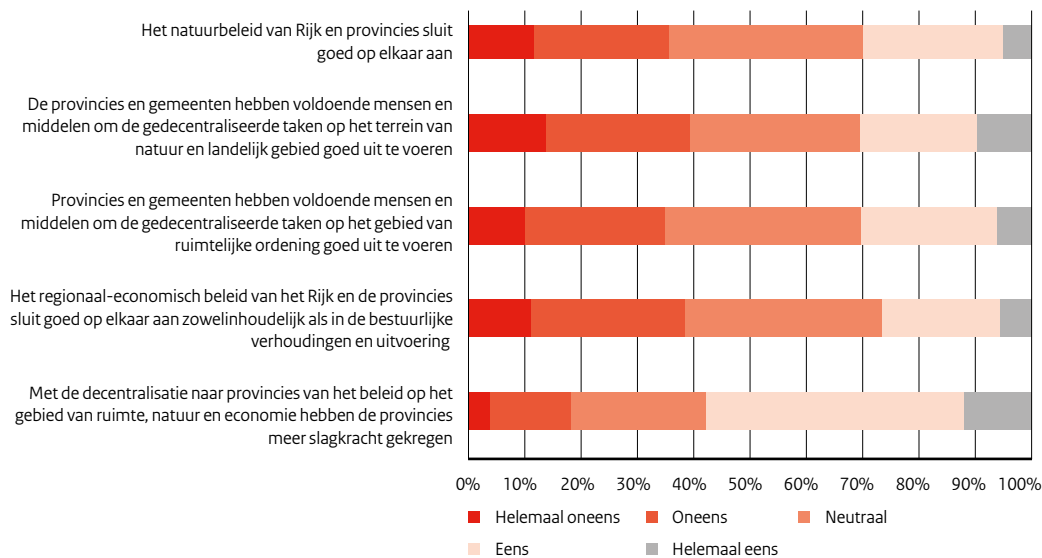
Er zijn twijfels of gemeenten straks daadwerkelijk in staat zullen zijn om de integrale verantwoordelijkheid voor het sociale domein op te pakken en waar nodig ook onderling af te stemmen. 41% van de respondenten gelooft dat gemeenten daar wel toe in staat zijn. Bijna net zoveel respondenten zijn neutraal en een minderheid is negatief (22% oneens).

Ofschoon de gevolgen en financiële risico's van de decentralisaties nog niet kunnen worden overzien, worden ook de positieve effecten van deze decentralisaties onderkend. Een meerderheid (55% eens) van de respondenten zegt dat de decentralisaties er daadwerkelijk voor zorgen dat ambtenaren op de terreinen van Wmo, Werk en Inkomen en Zorg meer samen beleid maken en uitvoeren. Een nog grotere meerderheid (80% eens) denkt dat de decentralisatie van taken in het sociale domein ook kansen biedt om de dossiers effectiever, doelmatiger en meer integraal te organiseren.

Decentralisatie op het terrein van ruimte, natuur en economie

Op de terreinen ruimte, natuur en economie waardeert een ruime meerderheid van de respondenten het terugtreden van de rijksoverheid ten gunste van de provincies. Een meerderheid (58%) is het eens met de stelling dat “met de decentralisatie naar de provincies van het beleid op het gebied van ruimte, natuur en economie de provincies meer slagkracht hebben gekregen”.

Figuur 38 Stellingen over bestuurlijke verhoudingen op het terrein van ruimte, natuur en economie



Deze stelling is alleen voorgelegd aan respondenten die hebben aangegeven dat ze te maken hebben met het fysieke beleidsterrein (water, economie, landbouw en infrastructuur; n=159).

Bron: Decisio, 2014.

Over de aansluiting tussen het rijksbeleid en het regionaal economisch beleid van de provincies zijn de respondenten minder positief. Met de stelling dat “het regionaal-economische beleid van het Rijk en de provincies goed op elkaar aansluiten, zowel inhoudelijk als in de bestuurlijke verhoudingen en uitvoering” is circa 28% van de respondenten het eens. Een grotere groep (38%) is het daar mee oneens. De provinciale respondenten wijken in hun respons nauwelijks af van het gemiddelde.

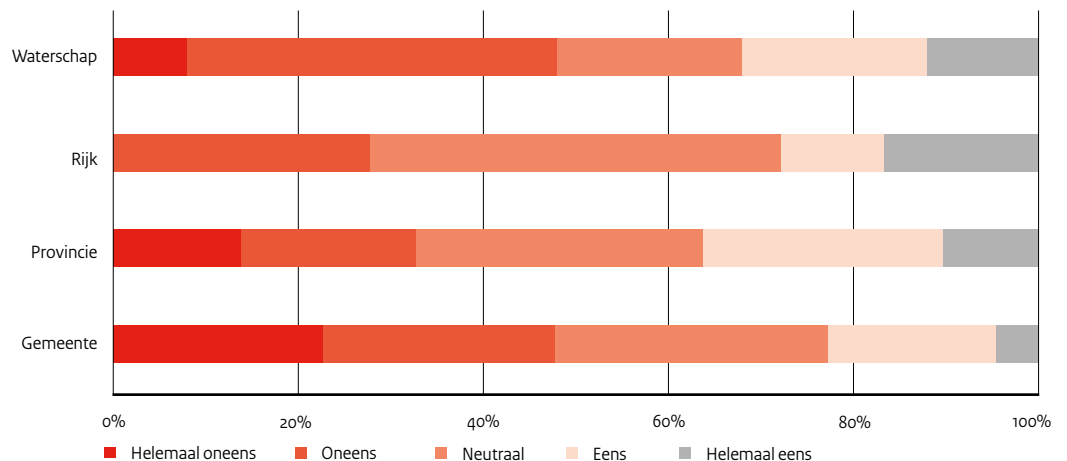
Ook over de aansluiting van het beleid op het terrein van natuur oordeelt men minder positief. Een iets grotere groep (36%) respondenten is het oneens met de stelling dat “het natuurbeleid van Rijk en provincies goed op elkaar aansluiten”, terwijl circa 30% het hiermee eens is. Van de provinciale respondenten is net geen 30% het oneens met deze stelling en 41% van de respondenten is het eens. 14% van de gemeentelijke respondenten is het eens en 45% het oneens met de stelling.⁵⁴

Met de stelling dat “provincies en gemeenten voldoende mensen en middelen tot hun beschikking hebben om de gedecentraliseerde taken op het gebied van ruimtelijke ordening uit te voeren” is iets minder dan een derde van de geënquêteerden het eens. Op een stelling van gelijke strekking over de gedecentraliseerde taken op het terrein van natuur en landelijk gebied geeft tussen de 35% en 40% van de respondenten aan dat er niet genoeg mensen en middelen beschikbaar zijn.

⁵⁴ Belevingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen 2014, pagina 42-43.

Zoals eerder aangegeven zijn de gemeentelijke respondenten relatief minder positief over de beschikbare mensen en middelen voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken. Op het terrein van natuur en landelijke gebied is bijna 50% van de respondenten bij gemeenten en waterschappen van mening dat de personele en financiële capaciteit niet volstaan voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken (zie figuur 39).

Figuur 39 Provincies en gemeenten hebben voldoende mensen en middelen tot hun beschikking om de gedecentraliseerde taken op het terrein van natuur en landelijk gebied goed uit te voeren



n=145.

Bron: Decisio, 2014.

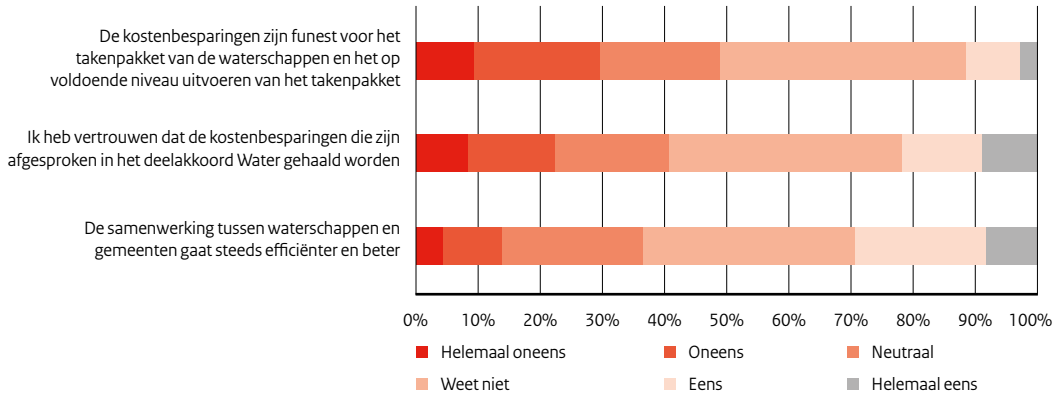
Decentralisatie op het terrein van water

De decentralisatie in het beleidsdomein water is vastgelegd in het “Bestuursakkoord Water” (2011). In dit akkoord zijn de water gerelateerde onderdelen verder uitgewerkt. Doelstelling is het efficiënter beleggen van taken bij decentrale overheden, voornamelijk bij de waterschappen. Dit moet in een totale doelmatigheidswinst resulteren die oploopt tot ongeveer 750 miljoen euro per jaar in 2020.

In figuur 40 zijn de reacties van de respondenten op een drietal stellingen weergegeven. Volgens de respondenten verloopt de samenwerking tussen waterschappen en gemeenten steeds efficiënter en beter: 45% onderschrijft een stelling van deze strekking, iets meer dan 20% is het oneens. Van deze respondenten geeft 35% aan vertrouwen te hebben dat de in het deelakkoord water afgesproken besparingen ook daadwerkelijk zullen worden gehaald; 35% heeft dat vertrouwen echter niet. Dat de kostenbesparingen funest zouden zijn voor het op voldoende niveau uitvoeren van het takenpakket van de waterschappen wordt door een minderheid van de respondenten onderschreven. Bijna 50% van alle respondenten is het daar geheel niet mee eens, een kleine 20% is het daarmee eens. In 2012 was de verhouding 30% tegen circa 15%.⁵⁵

⁵⁵ Staat van het Bestuur 2012, pagina 100. Alle edities van de Staat van het Bestuur zijn terug te vinden op www.kennisopenbaarbestuur.nl.

Figuur 40 Stellingen over samenwerking tussen waterschappen en gemeenten

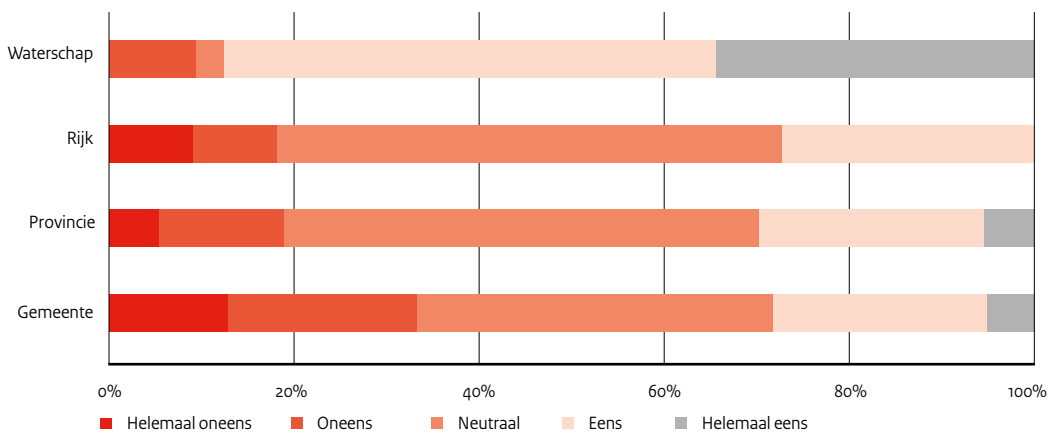


n=195.

Bron: Decisio, 2014.

De beoordeling van de stellingen over samenwerking door de verschillende groepen respondenten loopt uiteen. De waterschappen hebben een duidelijk positiever beeld van de samenwerking dan de gemeenten. Bij waterschappen is 88% van de respondenten de mening toegedaan dat de samenwerking steeds beter en efficiënter verloopt, bij gemeenten is dat slechts 28% (zie figuur 41).

Figuur 41 Samenwerking tussen waterschappen en gemeenten gaat steeds efficiënter en beter



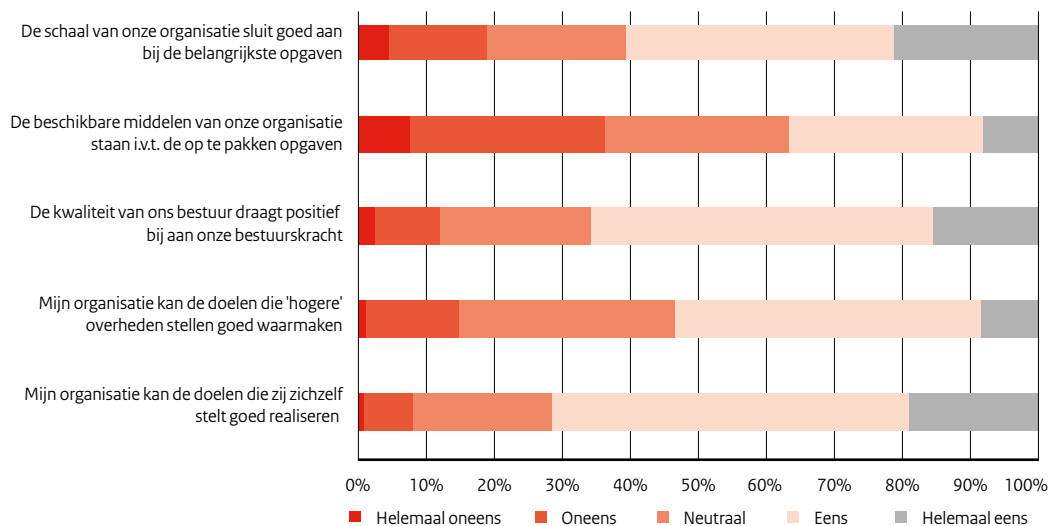
n=119.

Bron: Decisio, 2014.

5.3.6 Bestuurskracht

Figuur 42 laat zien dat de respondenten overwegend positief zijn over de kwaliteit van het eigen bestuur en de mate waarin hun organisatie er in slaagt om de eigen doelstellingen te realiseren. De waterschappen beschouwen zichzelf in de eerste plaats als partner in het bestuurlijk bestel, het Rijk vooral als beleidsbepaler en provincies en gemeenten zien zich als publieke dienstverlener. Ruim 70% van de respondenten is het eens met de stelling dat de eigen organisatie de gestelde doelen goed kan realiseren en 64% geeft aan dat de kwaliteit van hun bestuur bijdraagt aan de eigen bestuurskracht. Met de stelling of de beschikbare middelen in verhouding staan tot de opgaven die moeten worden opgepakt, is 37% het oneens en 36% het eens.

Figuur 42 Stellingen over de bestuurskracht van de eigen organisatie



n=358.

Bron: Decisio, 2014.

Er bestaan duidelijke verschillen in de perceptie van bestuurskracht tussen bestuurslagen en de verschillende functies binnen die bestuurslagen. De respondenten bij de waterschappen blijken bovengemiddeld positief te zijn over de bestuurskracht van de eigen organisatie. Op alle stellingen is het aandeel dat het eens is met de stellingen het hoogst bij de waterschappen (gemiddeld 78% eens over vijf stellingen). De belangrijkste verschillen worden hieronder aangestipt:

“De schaal van onze organisatie sluit goed aan bij de belangrijkste opgaven”

Onder volksvertegenwoordigers is een minderheid (42%) het eens met deze stelling, onder ambtenaren (63%) en bestuurders (66%) is een meerderheid deel het eens.

“Beschikbare middelen van de organisatie staan in verhouding tot de op te pakken opgaven”

Een meerderheid van de respondenten bij gemeenten (52%) is het oneens met deze stelling. Dit percentage ligt boven het gemiddelde van 37% over alle respondenten. Bij bestuurders is bijna de helft (49%) van de respondenten van mening dat de beschikbare middelen in verhouding staan tot de opgaven. Onder ambtenaren en volksvertegenwoordigers is dit percentage respectievelijk 33% en 27%.

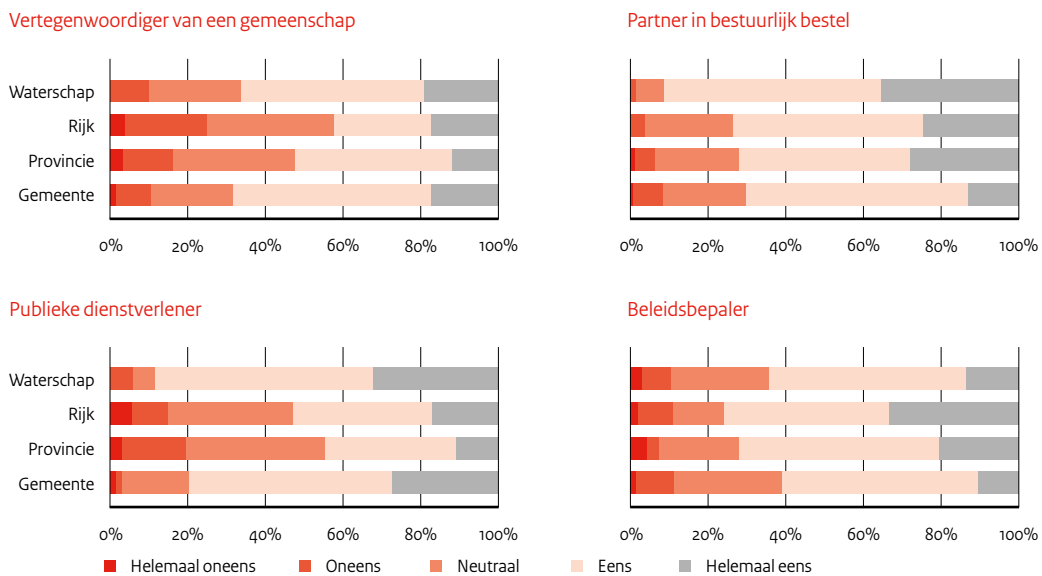
“Mijn organisatie kan de doelen die hogere overheden stellen goed waarmaken”

De respondenten bij provincies (57%) en het Rijk (61%) zijn het bovengemiddeld vaak eens met deze stelling, terwijl bij gemeenten (40%) minder respondenten het eens en veel respondenten het oneens (24%) zijn. Volksvertegenwoordigers (66%) zijn het bovengemiddeld vaak eens met de stelling in vergelijking met ambtenaren (46%) en bestuurders (53%).⁵⁶

⁵⁶ Belevingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen 2014, pagina 17.

Bestuurskracht kan voor een organisatie worden “uitgesplitst” naar verschillende rollen die een overheid geacht wordt te vervullen zoals partner in het bestel, vertegenwoordiger van de gemeenschap, dienstverlener en beleidsbepaler. Gemiddeld is 75% van de respondenten van mening dat hun eigen organisatie die rol vervult. Bij waterschappen is dit aandeel het grootst met 91%. Ook de rol van de waterschappen als publieke dienstverlener wordt door een grote groep onderschreven: 88% is het eens met deze stelling ten opzichte van 68% gemiddeld (zie figuur 43). Rijk en de provincies zien zich vooral in de rol als beleidsbepaler: 76% van de respondenten bij het Rijk ziet vooral die rol. Het minst ziet men zich in de rol van vertegenwoordiger van een gemeenschap (42% eens). Dat beeld wordt door de vertegenwoordigers van gemeenten gedeeld: 68% ziet het Rijk het minst in die rol. De rol die door respondenten bij gemeenten het meest wordt onderkend, is die van publieke dienstverlener (80% eens). Provincies voelen zich vooral beleidsbepaler en partner in het bestuurlijk bestel en het minst vaak dienstverlener.

Figuur 43 In hoeverre vervult uw organisatie de volgende rollen?



n=347.

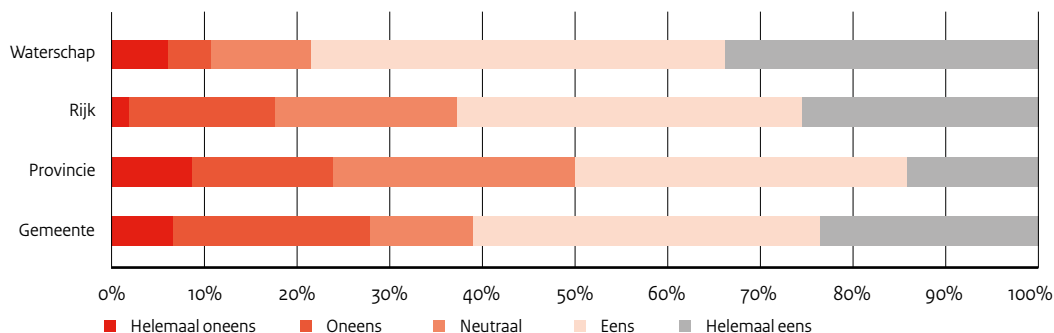
Bron: Decisio, 2014.

Op de vraag in welke mate bestuurlijke schaalvergroting bij kan dragen aan de versterking van de bestuurskracht in Nederland, reageren de respondenten van provincies en gemeenten het meest positief met gemiddeld een 5,0 (op een schaal van 1 tot 10). Geen enkele bestuurslaag is optimistisch over de bijdrage van schaalvergroting aan de versterking van de bestuurskracht. Onderscheid naar functie laat zien dat de volksvertegenwoordigers het meest positief zijn. Zij beoordelen dit met een 5,6 terwijl bestuurders en ambtenaren een stuk negatiever zijn.⁵⁷

Wanneer naar de mogelijke effecten van de bestuurlijke opschaling op de bestuurskracht van gemeenten en provincies wordt gekeken, geeft gemiddeld 62% van de respondenten aan dat bestuurlijke opschaling een positief effect op de bestuurskracht van gemeenten kan hebben. Een merendeel van de respondenten bij gemeenten (61%) is het daarmee eens. Respondenten bij waterschappen zijn het hier het vaakst mee eens (78%) en respondenten bij de provincies (50%) het minst vaak (zie figuur 44).

⁵⁷ Belevingsonderzoek Interbestuurlijke verhoudingen 2014, pagina 49.

Figuur 44 De bestuurskracht van gemeenten kan (nog) verder worden vergroot door middel van bestuurlijke opschaling

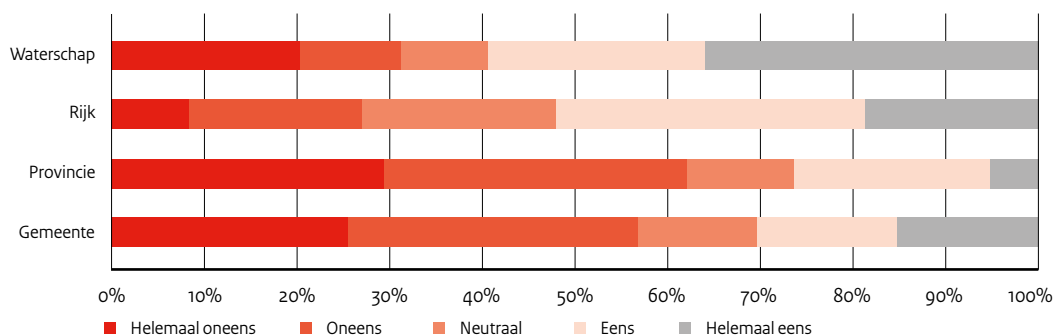


n=344.

Bron: Decisio, 2014.

Op de vraag of de bestuurskracht van provincies vergroot kan worden door bestuurlijke opschaling wordt minder vaak een positieve respons gegeven. Gemiddeld is 38% van de respondenten het hier mee eens (zie figuur 45). Opvallend hierbij is dat respondenten bij provincies (62%) en gemeenten (57%) het vaker oneens zijn met deze stelling dan respondenten bij waterschappen (27%) en het Rijk (31%).

Figuur 45 De bestuurskracht van provincies kan (nog) verder worden vergroot door middel van bestuurlijke opschaling



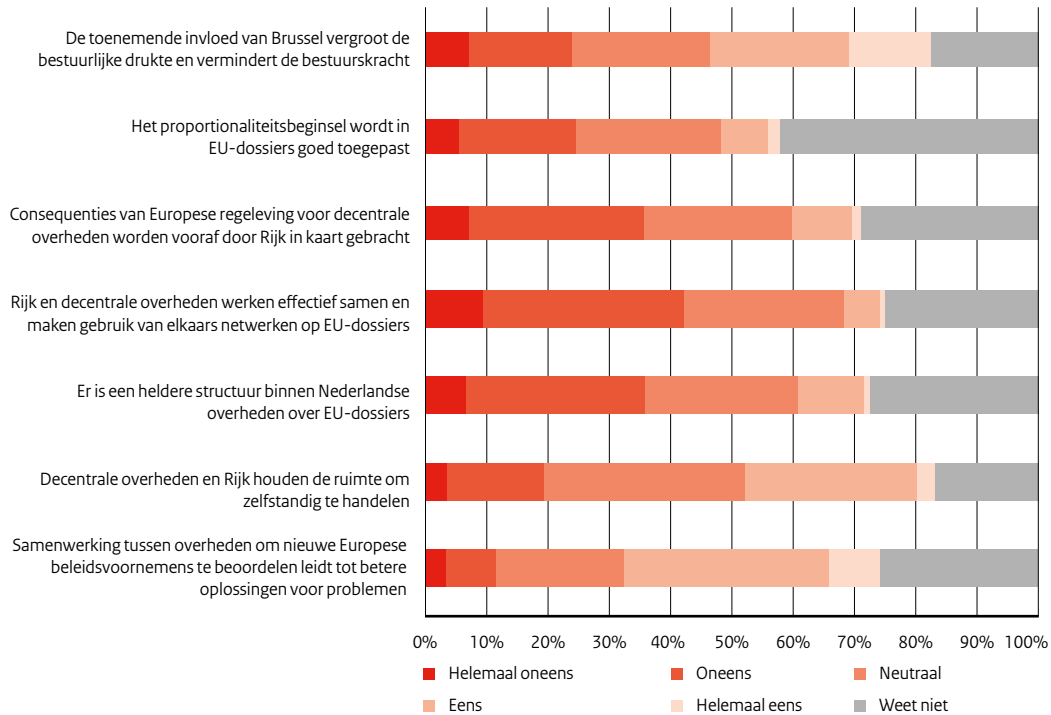
n=332.

Bron: Decisio, 2014.

5.3.7 Europa

De invloed van de Europese Unie op de positie en taakuitoefening van de decentrale overheden in Nederland neemt de laatste jaren continu toe. De Europese Unie kan met recht als een vierde bestuurslaag worden gezien. De respondenten zijn zeven stellingen voorgelegd (zie figuur 46) en uit de reacties blijkt dat 29% van de respondenten op Europees niveau actief is. In bijna 80% van de gevallen is dit op het fysieke domein (water, economie, landbouw en infrastructuur), al dan niet in combinatie met een ander domein. In algemene zin wordt het belang van de samenwerking tussen de medeoverheden onderkend. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat dit momenteel niet op effectieve wijze gebeurt en dat vooralsnog een heldere structuur ontbreekt.

Figuur 46 De mening van respondenten over het thema Europa



In de beantwoording van de enquête was het met betrekking tot de vragen over Europa mogelijk om “weet niet” in te vullen, vanwege uiteenlopende Europese werkerterreinen/ervaringen van de respondenten, waardoor zij mogelijk niet alle vragen konden beantwoorden.

n=360.

Bron: Decisio, 2014.

Ruim 40% van de respondenten onderschrijft het belang van samenwerking tussen medeoverheden om nieuwe Europese beleidsvoornemens te beoordelen op bestuurlijke en financiële consequenties voor decentrale overheden. Van de respondenten deelt 36% niet de mening dat het Rijk voorafgaand aan de implementatie van Europese regelgeving de financiële en bestuurlijke consequenties voor decentrale overheden voldoende in kaart brengt. Ruim 40% van de respondenten geeft aan dat de verschillende bestuurslagen momenteel niet effectief samenwerken op het gebied van EU-dossiers en 36% van de respondenten geeft aan dat het in Nederland aan een heldere structuur over EU-dossiers ontbreekt.

De meningen zijn verdeeld over de vraag of de toenemende invloed vanuit Brussel leidt tot een vergroting van de bestuurlijke drukte. Ruim 36% van de respondenten is het met deze stelling eens en ongeveer een kwart van de respondenten is het hier mee oneens. Eén op de vijf respondenten vindt dat Nederlandse overheden onvoldoende ruimte behouden om zelfstandig te handelen (31% eens). De vraag of het proportionaliteitsbeginsel⁵⁸ in EU-dossiers goed wordt toegepast kon door 42% van de respondenten niet worden beantwoord en 24% antwoordde neutraal. Slechts 10% van de respondenten onderschrijft de stelling.

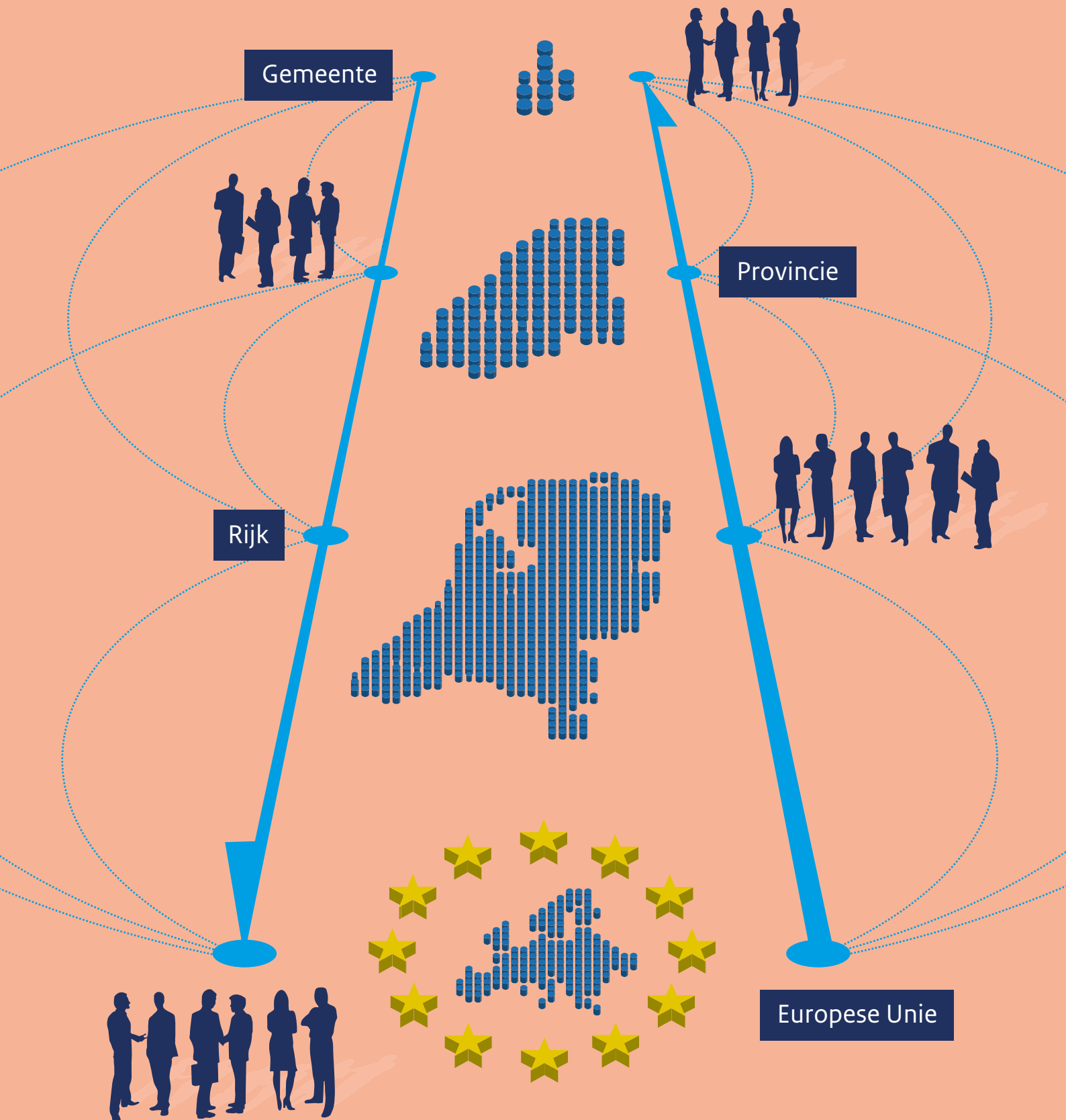
⁵⁸ Het proportionaliteitsbeginsel is een rechtsbeginsel dat nauw verbonden is met het subsidiariteitsbeginsel. Het beginsel dient te garanderen dat de EU niet méér doet dan nodig is om de doelstellingen van het Verdrag van Amsterdam te bereiken en dat de inhoud en de vorm van een optreden van de Unie zich moet beperken tot het strikt noodzakelijke.

Hoofdstuk 6

Europa en het binnenlands bestuur

Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke vraagstukken doen zich steeds vaker voor op Europees niveau. Een aanzienlijk deel van de regelgeving in Nederland komt uit de Europese Unie (EU) en de implementatie, uitvoering en naleving hiervan vindt voor een groot gedeelte plaats op het lokale en regionale niveau. Dit hoofdstuk gaat hierop in waarbij onder meer aandacht besteed wordt aan staatssteun, dienstverlening, grensoverschrijdende samenwerking en Europese fondsen.

Europa en het binnenlands bestuur



6.1 Inleiding

De maatschappelijke en politiek-bestuurlijke vraagstukken, waar Nederland mee geconfronteerd wordt, doen zich steeds vaker ook op Europees en mondiaal niveau voor. De globalisering in economisch, politiek en sociaal opzicht en de voortschrijdende Europese integratie zijn medebepalend voor de vele veranderingen op het gebied van het Nederlandse openbaar bestuur. Een aanzienlijk deel van de wet- en regelgeving in Nederland komt direct of indirect uit de Europese Unie (EU). Deze regelgeving raakt steeds meer decentrale overheden op allerlei gebieden, zoals aanbesteding, dienstenverkeer, grensoverschrijdende samenwerking, milieu, migratie en staatssteun.

6.2 Decentrale overheden en Europa

Europa is de omgeving waar bijna 500 miljoen mensen leven en werken in een kleine tachtigduizend gemeenten.⁵⁹ De implementatie, uitvoering en naleving van Europese wet- en regelgeving vindt voor een groot gedeelte plaats op het lokale en regionale niveau.⁶⁰ Uit onderzoek blijkt dat tussen de 50% en 80% van de Nederlandse regelgeving van Europese oorsprong is.⁶¹ De Europese regelgeving zal ook in de toekomst van grote invloed zijn op het takenpakket van provincies en gemeenten.

De laatste jaren is de discussie over de invloed en omgang met Europa in Nederland in volle gang. Uit de financieel-economische crisis is de les getrokken dat er meer Europees toezicht, monitoring en handhaving nodig is om de eurozone goed te laten functioneren. Daarnaast is Europese samenwerking op terreinen als energie, klimaat, asiel en migratie, alsmede de vervolmaking van de interne markt het doel. De inzet van het kabinet Rutte II is hierop gericht.

Uitgangspunt voor wat betreft 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”. Dit heeft geresulteerd in de Nederlandse subsidiariteitsexercitie. Deze exercitie leidde tot 54 actiepunten die tot doel de overdracht van beleidsterreinen aan nationale overheden hebben. 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.⁶²

De relatie tussen Brussel en het binnenlands bestuur is belangrijk en aan verandering onderhevig. Dit heeft in 2013 ook geleid tot een vernieuwde EU paragraaf in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Europa is een vast onderdeel van de werkzaamheden binnen alle bestuurslagen geworden. In 2013 is eveneens het actieplan “Europa en decentrale overheden” geëvalueerd. Nauwe samenwerking tussen het Rijk en de decentrale koepels moet worden voortgezet en dit zal in de reguliere beleidsprocessen worden versterkt.

⁵⁹ Met Europa verbonden, een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag 2013.

⁶⁰ Het Comité van de Regio's schat dat ongeveer in 70% van de gevallen de uitvoering ligt bij de decentrale overheden. Zie: Witboek van het Comité van de Regio's, multi-level governance.

⁶¹ Met Europa verbonden, Den Haag 2013.

⁶² Het betreft initiatieven als de oprichting van het Kenniscentrum Europa decentraal, de toetreding van IPO en VNG tot de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) en het Interdepartementaal Staatssteun Overleg (ISO), de realisatie van ambtelijk overleg in het Europa Overleg Binnenlands Bestuur (EOBB). Eerder is in 2008 door het Rijk, IPO en VNG overeenstemming bereikt over het actieplan “Europa en Decentrale Overheden”.

Raad van Europa

Ook het beleid binnen de Raad van Europa raakt de vraagstukken met betrekking tot het openbaar bestuur. Zo heeft Nederland op 1 juli 1991 het Europees handvest inzake lokale autonomie geratificeerd en in 2009 tevens het aanvullende protocol burgerparticipatie. In het handvest zijn bepalingen opgenomen over het recht op lokaal en regionaal zelfbestuur. In het aanvullend protocol zijn bepalingen opgenomen over het recht op participatie in het lokaal en regionaal bestuur. Het Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa oefent als initiatiefnemer van het handvest controle uit op de naleving van het handvest. Nederland is in mei 2013 voor het laatst gemonitord.

Het Congres bestaat uit lokale en regionale bestuurders uit de verschillende aangesloten lidstaten van de Raad van Europa. Rekening houdend met de man-vrouw verhouding, de geografische spreiding en variëteit in politieke achtergrond bestaat de Nederlandse delegatie uit 14 provinciale en gemeentelijke leden (7 leden en 7 plaatsvervangende leden).

Bron: Het ministerie van BZK en Raad van Europa: <http://hub.coe.int/web/coe-portal>

6.2.1 Staatssteun decentrale overheden

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” onverenigbaar met de interne markt worden verklaard (art. 107 lid 1 VWEU).

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 de 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.

Mede als gevolg van de vatbaarheid voor klachten neemt de aandacht voor staatssteun bij decentrale overheden toe. Er doet zich een aantal trends en ontwikkelingen voor.

Aantal staatssteunzaken neemt toe

Over het algemeen neemt het aantal staatssteunprocedures van decentrale overheden, die lopen via het Coördinatiepunt staatssteun Decentrale Overheden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, toe. Na een periode van relatieve stabiliteit stijgt het aantal staatssteunzaken, waarbij de grootste categorie de kennisgevingen is. Deze categorie –van melding vrijgestelde- steunmaatregelen is toegenomen.

Kennisgevingen worden (meestal zonder verder onderzoek van de Europese Commissie) gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie, waarna de steunmaatregelen mogen worden uitgevoerd.

Het is aannemelijk dat het aantal in de toekomst verder zal toenemen omdat er in de Algemene Groepsvrijstellingsverordening meer categorieën van melding worden vrijgesteld. In andere gevallen is de Commissie overgegaan tot de formele procedure, onderzoeken op eigen initiatief of de procedure voor onrechtmatige steun.

Staatssteun en gebiedsontwikkeling

Binnen staatssteunprocedures zijn er relatief veel klachtprocedures op het terrein van gebiedsontwikkeling. De Europese Commissie heeft de mogelijkheid om in het geval van (vermeende) ten onrechte verleende staatssteun een procedure te starten met als doel het geld terug te vorderen.⁶³ Het ministerie van BZK is in dit kader voornemens een handreiking staatssteun en gebiedsontwikkeling uit te brengen.

Diensten van algemeen economisch belang (DAEB)

De in 2012 vastgestelde regelgeving rond zogenaamde diensten van algemeen economisch belang (DAEB) leidt tot veel vragen bij decentrale overheden. In juli 2014 is over dit onderwerp in opdracht van BZK een handreiking gepubliceerd.

Formele onderzoeksprocedure gemeenten met een Betaald Voetbalorganisatie (BVO)

In 2011 is ook een betrèkkelijk groot aantal klachten wegens vermeende steun aan BVO's in behandeling genomen. Dit heeft in maart 2013 geleid tot de opening van de formele onderzoeksprocedure. De klachten (allen van particulieren) betreffen diverse vormen van steun, zoals het kwijtschelden van leningen en het verlagen van de stadionhuur. De Europese Commissie heeft de klachten gebundeld in één informatieverzoek en Nederland gevraagd aan te tonen dat er geen sprake is geweest van onrechtmatige (staats)steun. Eind september 2014 is er nog geen besluit van de Europese Commissie over deze zaken.

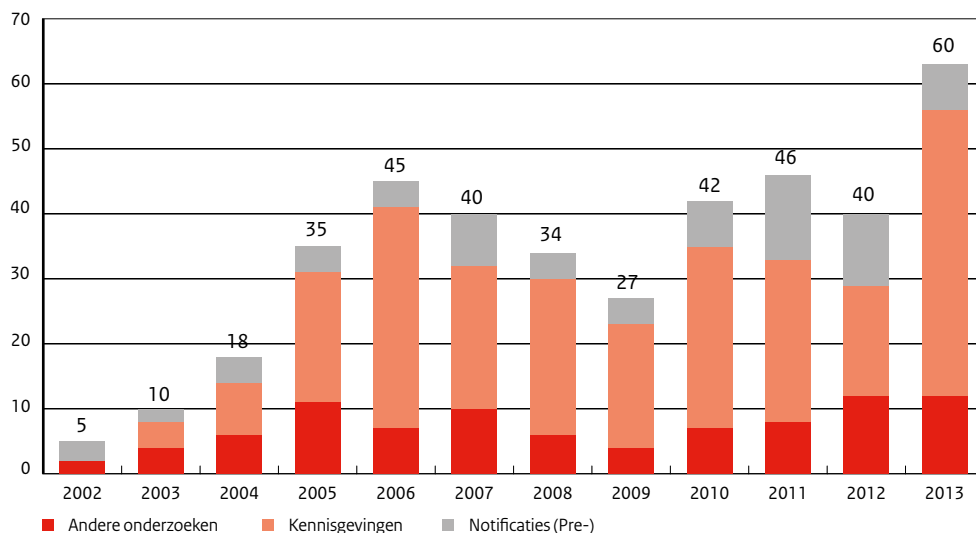
Groot aantal lopende consultaties

In het kader van de modernisering van de staatssteunregels (State Aid Modernisation, SAM) heeft de Europese Commissie in 2012 en 2013 veel consultaties geopend. Ze heeft daarbij een ruime eigen bevoegdheid, maar consulteert ook de lidstaten. Diverse departementen, waaronder het ministerie van BZK, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben meegewerkt aan de Nederlandse reactie. In 2014 moet de nieuwe regelgeving doorgevoerd zijn.

Figuur 47 laat een aantal instrumenten zien met betrekking tot melden, kennis geven en onderzoeken van staatssteunzaken. Uit de figuur blijkt dat het aantal kennisgevingen van de (decentrale) overheden aan de Europese Commissie toeneemt. De cijfers in figuur 47 worden uitgewerkt per provincie (zie tabel 86). De meeste meldingen zijn afkomstig van de provincies zelf, maar de tabel bevat ook de meldingen die door gemeenten zijn gedaan. In de rij divers in tabel 86 staan meldingen en kennisgevingen die door een aantal provincies samen worden gedaan, bijvoorbeeld door het IPO of het Samenwerkingsverband Noord-Nederland.

⁶³ Sinds januari 2013 is er één decentrale terugvorderingszaak aangespannen. Een Nederlandse gemeente zou niet-marktconforme grondprijzen hebben verleend en kwaliteitsbijdragen hebben kwijtgescholden. Hiermee zou ten onrechte staatssteun verleend zijn aan projectontwikkelaars. Er is beroep aangetekend in deze zaak bij het Europese Hof van Justitie.

Figuur 47 Staatssteunzaken decentrale overheden



“Andere onderzoeken” betreft voornamelijk bij de Europese Commissie ingediende staatssteunklachten en onderzoeken op eigen initiatief van de Commissie.

Bron: Het ministerie van BZK.

Tabel 86 Staatssteunzaken decentrale overheden per provincie

Provincie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal
Drenthe	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	2	0	5
Flevoland	1	6	7	0	5	1	3	1	0	3	1	4	32
Fryslân	2	1	3	2	8	2	1	2	3	0	1	5	30
Gelderland	0	0	2	6	5	1	2	2	3	3	1	6	31
Groningen	0	1	0	1	0	3	1	0	3	1	0	1	11
Limburg	0	0	1	2	10	8	6	3	6	12	7	9	64
Noord-Brabant	0	1	1	6	3	9	10	6	4	9	1	6	56
Noord-Holland	0	1	1	1	1	4	4	3	7	3	6	2	33
Utrecht	0	0	0	0	0	1	0	4	7	2	0	3	17
Overijssel	0	0	1	3	2	3	2	1	2	5	2	11	32
Zeeland	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1	1	2	7
Zuid-Holland	0	0	0	9	10	5	0	4	5	2	13	9	57
Divers	2	0	1	3	1	2	4	4	2	4	5	5	31
Totaal	5	10	18	35	45	40	34	30*	42	46	40	63	408*

* In het geval dat er namens meerdere decentrale overheden een melding wordt gedaan, wordt er in deze tabel elke betrokken decentrale overheid afzonderlijk geteld. Hierdoor is het mogelijk dat het aantal iets boven het totale aantal staatssteunzaken uit figuur 47 komt.

Bron: Het ministerie van BZK.

6.2.2 Dienstverlening en dienstenrichtlijn

Om ondernemers te faciliteren in hun dienstverlening is er een dienstenrichtlijn ontwikkeld. Het doel van deze richtlijn is dat bouwondernemingen, organisatoren van evenementen, horeca-exploitanten en vele andere dienstverleners gemakkelijker dan voorheen overal in de Europese Unie aan de slag kunnen. De Europese Commissie heeft berekend dat de implementatie van de dienstenrichtlijn voor 0,8% extra economische groei heeft gezorgd.⁶⁴

Nieuwe regelgeving mag niet strijdig met de dienstenrichtlijn zijn. In veel gevallen betekent dit dat nieuwe regelgeving gemeld (genotificeerd) moet worden bij de Europese Commissie. Het Ministerie van Economische Zaken begeleidt gemeenten, provincies en waterschappen hierbij. Om gemeenten op weg te helpen bestaan er al standaard notificatieformulieren voor alle bepalingen uit de VNG modelverordening. In 2011 hebben 76 overheden in totaal 364 regelingen genotificeerd. Hiermee was Nederland, na Duitsland, het land met het hoogste aantal notificaties.

Burgers en ondernemers ondervinden soms last van een overheid die niet of niet tijdig beslist op aanvragen. Daarom kent de dienstenrichtlijn het principe van de *Lex silencio positivo*. Indien niet tijdig wordt beslist, wordt aangenomen dat de vergunning of aanvraag is verleend. Gemeenten en provincies dienen nu per regelgeving aan te geven of zij de *Lex silencio positivo* expliciet uitzonderen. Hierdoor wordt de overheid gestimuleerd om efficiënt te werken en krijgen burgers en ondernemers sneller reactie op hun aanvragen.

Daarnaast zijn alle betrokken overheden aangesloten op het elektronische Dienstenloket (Antwoordvoorbedrijven.nl), waardoor ondernemers online informatie over wet- en regelgeving kunnen opvragen en enkele procedures digitaal kunnen afhandelen. In de komende jaren zal het aanbod van het Dienstenloket worden uitgebreid. Tot slot zijn alle gemeenten, provincies en waterschappen aangesloten op het Interne Markt Informatiesysteem (IMI), waardoor overheden beter kunnen samenwerken met overheden in andere lidstaten. Indien een Nederlandse ondernemer een vergunning aanvraagt in een andere lidstaat, kan de betreffende overheid direct contact opnemen met een Nederlandse overheidsorganisatie indien bepaalde zaken in de aanvraag onduidelijk zijn. Hierdoor is het niet langer noodzakelijk dat een burger soms zelf van het ene naar het andere loket gestuurd wordt.

6.2.3 Aanbestedingen

De Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn onder meer opgesteld om binnen de Europese Unie vrije en eerlijke concurrentie te stimuleren. Dit moet ook leiden tot een interne markt voor overheidsopdrachten. Daarbij moet een goede toepassing van de richtlijnen door centrale en decentrale overheden resulteren in een professioneler inkoopproces.

In de praktijk bekijken centrale en decentrale overheden of een opdracht volgens een Europese procedure moet worden aanbesteed. Dit dient te gebeuren voordat er contracten worden gesloten voor de uitvoering van (bouw)werken, leveringen en dienstverlening aan gemeente of provincie.

Sinds 1 april 2013 is een nieuwe aanbestedingswet van kracht die onder andere tot doel strekt meer concurrentie en minder administratieve lasten voor ondernemers te bewerkstelligen. Het wordt nog bezien op welke wijze de wet geëvalueerd wordt en wat de effecten van de wet zijn.⁶⁵

⁶⁴ J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation, in: Economic papers 456, juni 2012, pagina 2-3.

⁶⁵ Het onderzoek naar het aantal aanbestedingen is in 2012 voor het laatst uitgevoerd. Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2012, Significant.

6.3 Grensoverschrijdende samenwerking

Nederland beschikt over een groot grensgebied. Zeven van de twaalf provincies grenzen aan het buitenland en iets meer dan 2,4 miljoen mensen wonen in Nederlandse grensgemeenten. Juist in de grensgebieden worden burgers, maatschappelijke organisaties, instellingen en overheden geconfronteerd met hindernissen als gevolg van taalverschillen, cultuurverschillen en verschillen in nationale regelgeving. Dit is bijvoorbeeld het geval bij grensoverschrijdende contacten op het terrein van wonen, werken, onderwijs en zorg.

Hoewel binnen de Europese Unie dankzij het vrije verkeer van kapitaal, goederen, personen en diensten de contacten enorm zijn toegenomen, is ook duidelijk zichtbaar dat elk land nog steeds zijn eigen wettelijke systeem heeft – en zal houden – op bepaalde terreinen. Om praktische belemmeringen van grensverkeer te kunnen wegnemen, is de Taskforce grensoverschrijdende samenwerking (GROS) in het leven geroepen. In deze Taskforce zitten vertegenwoordigers van alle ministeries – uitgezonderd het ministerie van Algemene Zaken – en vertegenwoordigers van de grensregio's. De commissarissen van de Koning zijn ook vertegenwoordigd en zetten zich in voor praktische oplossingen voor knelpunten die rond de grens worden ervaren, terwijl de Speciaal Vertegenwoordiger voor de Buurlanden zich richt op de externe relaties met de buurlanden.

De Taskforce GROS komt hoofdzakelijk bij elkaar indien het noodzakelijk is om gezamenlijk en op het niveau van de leden besluiten te nemen. Met Vlaanderen wordt al enige tijd gewerkt met een gezamenlijke actielijst. Met Nordrhein-Westfalen en Nedersaksen inmiddels ook. In 2013 en 2014 ligt het accent op een grensoverschrijdende arbeidsmarkt.

De Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS)

De EGTS is een Europese rechtsvorm voor grensoverschrijdende samenwerking. Nederland is verantwoordelijk, en subsidieert met een aantal andere landen, de European Urban Knowledge Network (EUKN) in Den Haag. EUKN is een EGTS waarin een negental lidstaten, nationale kenniscentra, Eurocities, het URBACT-programma en de Europese Commissie deelneemt met als doel 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.

De Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking (BGTS)

Naast de EGTS wordt de bestaande Benelux-overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking uit 1986 herzien en gemoderniseerd. Het nieuwe Benelux-verdrag grensoverschrijdende en inter-territoriale samenwerking kent drie samenwerkingsopties: een administratieve afspraak, een gemeenschappelijk orgaan en de BGTS. De BGTS komt in de plaats van het grensoverschrijdend openbaar lichaam, waarvan er momenteel negen bestaan langs de grens met Duitsland en 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.

Europese Territoriale Samenwerking (Interreg)

Interreg is een Europese subsidieregeling voor ruimtelijke en regionale ontwikkeling. Aan de projecten die onder Interreg vallen werken partijen uit verschillende landen samen. Er zijn drie verschillende Interreg-programma's die zich richten op samenwerking: in de grensregio's (A), tussen regio's in verschillende landen (B) en door heel de Europese Unie (C). Het Interreg A-programma (grensoverschrijdende samenwerking) is bedoeld om het economische, sociale en culturele potentieel van de grensregio's te versterken. Het programma biedt subsidiemogelijkheden voor steden en provincies, in samenwerking met bedrijfsleven en instellingen. Nederland doet in de periode 2007-2013 mee aan het Programma Vlaanderen-Nederland, het Programma Duitsland-Nederland en het Programma Euregio Maas-Rijn (Nederland is verantwoordelijk voor dit programma waarin met België en Duitsland wordt samengewerkt). De Euregio's hebben een belangrijke rol bij zowel de uitvoering van de programma's als bij de subsidieverstrekking.

In het kader van Interreg B neemt Nederland deel aan het programma voor Noord-West Europa en het Noordzee-programma. Het Europese subsidieprogramma URBACT (onderdeel van Interreg C) richt zich op de samenwerking tussen steden in 29 landen en heeft de uitwisseling van ervaringen op verschillende thema's in stedelijke netwerken als voornaamste doel.

6.4 Europese fondsen

Met de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF, beter bekend als de structuurfondsen) zet Europa in op het verkleinen van welvaartsverschillen binnen en tussen de verschillende Europese regio's, zodat de regio's economisch sterker worden. De fondsen vallen onder het Europese cohesiebeleid. De fondsen van de Europese Unie zijn bedoeld om de economie van een lidstaat te verbeteren en de economische, sociale en territoriale samenhang binnen de Europese Unie te vergroten. De structuurfondsen worden gevoed vanuit de Europese begroting en kennen een looptijd van zeven jaar. Begin 2014 is een nieuwe programma-periode gestart, die loopt tot en met 2020.

Nederland maakt met name gebruik van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)⁶⁶ en het Europees Sociaal Fonds. In Nederland zijn deze Europese structuurfondsen voor provincies, gemeenten en waterschappen een belangrijke financiële bron. Daarnaast maken de provincies gebruik van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO; pijler 2 van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid) en in mindere mate van het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV). Tezamen vormen deze vier fondsen de zogenaamde Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) in Nederland.

Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

Nederland ontving tussen 2007 en 2013 bijna € 1,9 miljard uit de Europese structuurfondsen. Hiervan is ruim € 1,6 miljard beschikbaar voor regionale ontwikkeling (concurrentiekracht en werkgelegenheid). De helft van dit bedrag ging naar een nationaal programma uit het Europees Sociaal Fonds en de andere helft naar vier regionale programma's (zie tabel 87). Daarnaast ontving Nederland in het kader van territoriale samenwerking Interreg IV € 247 miljoen.

Tabel 87 Verdeling structuurfondsen en cofinanciering regionale programma's (in miljoenen euro's) voor 2007-2013

	Aandeel SF 2007-2013	Aandeel in SF gemiddeld	Bedrag SF	Bedrag cofinanciering	Bedrag totaal
Noord	27,5%	20,7%	169,5	85,0	254,5
Oost	19,8%	19,8%	164,0	39,0	203,0
West	33,0%	37,2%	310,6	81,6	392,2
Zuid	19,7%	22,3%	186,0	48,8	234,8
Totaal	100%	100%	830,0 *	254,4	1.084,5

* In de tabel is gewerkt met afgeronde bedragen; de optelsom van niet afgeronde bedragen komt uit op € 830 miljoen.

Bron: Het ministerie van EZ.

De huidige Doelstelling 2-programma's binnen de EFRO worden uitgevoerd door de betrokken provincies en steden.⁶⁷ Elk programma is gericht op het creëren van aantrekkelijke steden waarbij de nadruk ligt op innovatie, ondernemerschap en kenniseconomie. In de programma's Zuid en Oost ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de provincie, in het noorden bij het Samenwerkingsverband Noord-Nederland en in het programma "Kansen voor West" zijn de middelen hiervoor direct toegewezen aan de vier grote

⁶⁶ Onder het EFRO vallen de programma's voor Europese Territoriale Samenwerking (ETS; voorheen Interreg) en de EFRO programma's gericht op de vier regio's.

⁶⁷ Regeling van de minister van Economische Zaken van 12 november 2007, nr. WJZ 7130350, houdende de Rijkscofinanciering voor EFRO-programma's 2007-2013 voor doelstelling 2.

steden en door middel van subdelegatie is ook de verantwoordelijkheid hiervoor belegd bij de individuele steden en de colleges van Burgemeester en Wethouders. De Management Autoriteit is belegd bij de gemeente Rotterdam.

Het Europees Sociaal Fonds (ESF)

Het ESF-programma richt zich op het vergroten van het aanpassingsvermogen van werkenden en werkzoekenden en op het investeren in menselijk kapitaal. Een kwart van de ESF-middelen wordt aan gemeenten beschikbaar gesteld met als doel om voor kansarmen de mogelijkheden op de arbeidsmarkt te vergroten.⁶⁸ Het beheer, de controle en de beoordeling van het ESF is op nationaal niveau georganiseerd bij het Agentschap SZW.

Partnerschapsovereenkomst voor Europese Fondsen

Met de aanvang van de nieuwe begrotingsperiode van de Europese Unie, 2014-2020, is voor het eerst de samenhang tussen de Europese Structuur- en Investeringsfondsen samengebracht in één strategisch document, de Partnerschapsovereenkomst. Deze overeenkomst beoogt een toegespitste en doelmatige samenhang tussen de fondsen. Dit geldt voor de hierboven beschreven fondsen EFRO, ESF, ELFPO en EFMZV.⁶⁹

Tabel 88 Jaarlijkse budgetten per ESI-fonds (in miljoen euro's) voor 2014-2020

Programma	ESI-fonds	Totaal	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Noord-Nederland (20,41%)	EFRO *	103,5	13,9	14,2	14,5	14,8	15,1	15,4	15,7
Oost-Nederland (19,77%)	EFRO	100,3	13,5	13,8	14,0	14,3	14,6	14,9	15,2
Zuid-Nederland (22,40%)	EFRO	113,6	15,3	15,6	15,9	16,2	16,5	16,9	17,2
West-Nederland (37,42%)	EFRO	189,8	25,5	26,0	26,6	27,1	27,6	28,2	28,8
POP3 *	ELFPO *	607,3	87,1	87,0	86,9	86,7	86,6	86,5	86,4
ESF	ESF *	507,3	72,4	72,4	72,4	72,4	72,4	72,4	72,4
EFMZV	EFMZV *	101,5	13,9	14,1	14,2	14,5	14,8	14,9	15,2

* Voor EFRO is er verder in de periode 2014-2020 € 91 miljoen beschikbaar aan rijkscofinanciering. Er geldt voor EFRO en ESF een vast cofinancieringspercentage van 50%. Bij ESF zijn de gepresenteerde cijfers onder voorbehoud. Het cofinancieringspercentage voor ELFPO is voor agrarisch natuurbeheer vastgesteld op 75% en voor de overige maatregelen op 50%. Pas na vaststelling van de EFMZV-Verordening worden het budget en de maatregelen bekend voor EFMZV. POP3 staat voor het nieuwe Plattelandsontwikkelingsprogramma.

Bron: Het ministerie van Economische Zaken, Partnerschapsovereenkomst, 2014.

Voor de EFRO-programma's in vier regio's en ETS-programma's voor grensoverschrijdende samenwerking ligt de uitvoeringsverantwoordelijkheid bij de decentrale overheden. Ook hebben de decentrale overheden een directe betrokkenheid bij ELFPO.

⁶⁸ Onder kansarmen worden 55-plussers met een uitkering, niet-uitkeringsontvangers, arbeidsbelemmerden, of gedeeltelijk arbeidsgeschikten verstaan. Zie: http://www.agentschapszw.nl/subsidies/esf_a

⁶⁹ Op 22 augustus 2014 heeft de Europese Commissie ingestemd met een Partnerschapsovereenkomst met Nederland. In deze overeenkomst is vastgelegd dat de EU in de periode tot en met 2014 ruim 2 miljard euro investeert in Nederland.

EFRO – vier regionale programma's

Met EFRO wordt ingezet op de versterking van de concurrentiepositie en meer werkgelegenheid. Hiertoe zijn in Nederland een viertal operationele programma's opgesteld (zie de regio's in de tabellen). Innovatie en koolstofarme economie zijn binnen deze programma's de belangrijkste prioriteiten. Bij het laatste punt gaat het vooral om duurzame energie en een efficiënter gebruik van energie. De middelen zijn met name bedoeld voor het midden- en kleinbedrijf. Aanvullend is in Nederland afgesproken om de verplichte besteding aan integrale duurzame stedelijke ontwikkeling in te vullen door middel van vier zogeheten geïntegreerde territoriale investeringsprogramma's (GTI's) in de regio West (zie tabel 89). Elke regio heeft een eigen strategie ten behoeve van innovatie gericht op het vergroten van de concurrentiekracht; dit is ook een voorwaarde om in aanmerking te kunnen komen voor de innovatiemiddelen uit EFRO.⁷⁰

Tabel 89 Prioriteiten per operationeel programma

Programma	Voornaamste investeringsprioriteiten
Noord-Nederland	<ul style="list-style-type: none"> - verbeteren van R&D-infrastructuur; - het bevorderen van bedrijfsinvesteringen in innovatie en onderzoek; - het bevorderen van onderzoek en innovatie in CO₂-arme technologieën.
Oost-Nederland	<ul style="list-style-type: none"> - het bevorderen van bedrijfsinvesteringen in innovatie en onderzoek; - het bevorderen van onderzoek en innovatie in CO₂-arme technologieën.
Zuid-Nederland	<ul style="list-style-type: none"> - het versterken van de onderzoeks- en innovatie infrastructuur; - het versterken en verbreden van het open innovatiesysteem; - het bevorderen van onderzoek en innovatie in CO₂-arme technologieën.
West-Nederland	<ul style="list-style-type: none"> - het bevorderen van bedrijfsinvesteringen in innovatie en onderzoek; - het bevorderen van de productie en distributie van hernieuwbare energie; - het bevorderen van energie-efficiëntie en gebruik hernieuwbare energie in publieke infrastructuur. <p>GTI's:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het bevorderen van werkgelegenheid en ondersteuning arbeidsmobiliteit door middel van ondersteunen werkgelegenheidsvriendelijke groei; - het bevorderen van sociale insluiting en bestrijding van armoede.

Bron: Het ministerie van Economische Zaken, Partnerschapsovereenkomst, 2014.

Nederland zet binnen ESF en EFRO (regio West) in op duurzame stedelijke ontwikkeling met behulp van GTI's in de G4 (De gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht). De nadruk ligt hierbij op de vier grote steden met het oog op de daar aanwezige, meer structurele problemen.

De samenloop van problemen in de G4 is gebaat bij geïntegreerde territoriale investeringen: een aanpak van de problemen langs meerdere wegen, waarbij duurzame stedelijke ontwikkeling alleen effectief en kostenefficiënt kan zijn wanneer een significant bedrag beschikbaar is. De GTI's in de G4 vormen daarnaast een coherente voortzetting van het beleid tot 2013, waarbij de verantwoordelijkheid van de uitvoering van sommige programma's bij de G4 was belegd. Voorheen was dit ondergebracht in het Doelstelling 2-programma Stedelijke Gebieden (tussen 2000 en 2006).

URBACT

URBACT is 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. Zij helpen steden om praktische en duurzame oplossingen te vinden, kennis en best practices uit te wisselen. URBACT wordt gefinancierd door zowel de Europese Unie (EFRO) als ook de lidstaten. Nederland is ook in de periode 2014-2020 betrokken bij URBACT.

⁷⁰ Het betreft een Regionale Innovatiestrategie voor Slimme Specialisatie (RIS3 of S3). In deze RIS3-en hebben de vier regio's en (grote) gemeenten hun doelen en keuzes op het gebied van innovatie geformuleerd.

Europese Territoriale Samenwerking⁷¹

In de grensoverschrijdende en transnationale samenwerking met de buurlanden liggen er voor Nederland drie belangrijke uitdagingen: de verbetering van een innovatieve bedrijfsomgeving, de transitie naar een koolstofarme economie en een milieuvriendelijke en hulpbron efficiënte economie. De ETS-programma's vormen voor Nederland goede instrumenten om dit op te pakken. Meer dan in het verleden worden de ETS-programma's sterk gericht op deze uitdagingen om daarmee een goede bijdrage te leveren aan de Europa 2020-strategie.⁷² In tabel 90 wordt een overzicht gegeven van de jaarlijkse budgetten die met de ETS-programma's gemoeid zijn.

In de vier programma's⁷³ voor grensoverschrijdende samenwerking waarin Nederland participeert, zal in afstemming met de buurlanden een substantieel deel van de middelen worden ingezet op vier thema's:

- Versterking van onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie.
- Ondersteuning van de overgang naar een koolstofarme economie in alle bedrijfstakken.
- Bevordering van werkgelegenheid en ondersteuning van arbeidsmobiliteit.
- Bescherming van het milieu en bevordering van efficiënt gebruik van hulpbronnen.

Ten opzichte van de periode 2007-2013 is het gebied van een aantal grensoverschrijdende 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.

Transnationale samenwerking

Voor de twee transnationale ETS-programma's⁷⁴ waarin Nederland participeert, worden naar verwachting vijf prioritaire thema's benoemd:

- Versterking van onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie (innovatieve bedrijfsomgeving).
- Ondersteuning van de overgang naar een koolstofarme economie in alle bedrijfstakken.
- Bevordering van de aanpassingen aan de klimaatverandering, risicopreventie en –beheer.
- Bescherming van het milieu en bevordering van efficiënt gebruik van hulpbronnen.
- Bevordering van duurzaam vervoer en opheffing van knelpunten in centrale netwerkinfrastructuren.

Het thema klimaatadaptatie is voor Nederland belangrijk en zal in de transnationale programma's worden gecombineerd met bijvoorbeeld thema's als koolstofarme economie. Thema's als versterking van concurrentiekracht van kleine en middelgrote ondernemingen, alsmede inclusie van achtergebleven gebieden, worden mogelijk als overkoepelende thema's opgenomen.

Interregionale samenwerking

Het Interregionale samenwerkingsprogramma is belangrijk voor Nederlandse provincies en gemeenten en kan door middel van onderzoek en uitwisseling van best practices een goede bijdrage leveren aan de uitvoering van regionale (ESIF-)programma's. Een goede aansluiting van het Interregionale samenwerkingsprogramma op de praktijk wordt geborgd door op zes thema's toe te spitsen:

- Versterking van onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie (innovatieve bedrijfsomgeving).
- Versterking van het concurrentievermogen van het MKB.
- Ondersteuning van de overgang naar een koolstofarme economie in alle bedrijfstakken.
- Bescherming van het milieu en bevordering van efficiënt gebruik van hulpbronnen.
- Sociale inclusie en armoedebestrijding.
- Bevordering werkgelegenheid.

⁷¹ Voorheen heette dit Interreg.

⁷² Het betreft de strategie van de Europese Unie ten behoeve van economische groei in de komende 10 jaren, waarbij ingezet wordt op een slimme, duurzame en inclusieve economie in een snel veranderende wereld.

⁷³ Dit zijn het Duitsland-Nederland programma, België-Nederland programma, Programma Euregio-Maas-Rijn en het Twee Zeeën programma.

⁷⁴ Dit zijn het Noordzee programma en het Noord-West Europa programma.

Tabel 90 Verdeling jaarlijkse budgetten Europese Territoriale Samenwerking (2014-2020)

	Verdeling Nederland	Aandeel Nederland
Interreg A	309.675.917	79,47%
Interreg B	80.000.000	20,53%
Totaal	389.675.917	100,00%

Verdeling over vier regionale samenwerkingsprogramma's (2014-2020)

Interreg A	Verdeling in Percentage	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Definitieve totale verdeling
EMR	7,3%	1.120.977	1.636.779	2.337.424	4.247.085	4.332.027	4.418.667	4.507.041	22.600.000
België-Nederland	30,37%	4.665.365	6.812.065	9.728.061	17.675.830	18.029.346	18.389.933	18.757.732	94.058.333
Twee Zeeën	16,76%	2.574.855	3.759.638	5.369.001	9.755.443	9.950.552	10.149.563	10.352.554	51.911.604
Duitsland-Nederland	45,57%	6.998.964	10.219.436	14.594.003	26.517.218	27.047.562	27.588.513	28.140.284	141.105.980
Totaal	100%	15.360.162	22.427.918	32.028.489	58.195.575	59.359.487	60.546.676	61.757.610	309.675.917

Bron: Het ministerie van Economische Zaken, 2014.

Plattelandontwikkelingsprogramma (POP3)

De middelen die Nederland ontvangt vanuit het ELFPO voor het plattelandontwikkelingsprogramma zijn beperkt. Van de totale Europese middelen voor het ELFPO is slechts 0,6% toebedeeld aan Nederland. De middelen die Nederland ontvangt vanuit het ELFPO (tussen € 86,4 - € 87,1 miljoen per jaar) zijn niet alleen Europees gezien beperkt, ook nationaal gezien is dat het geval. Daarbij wordt een aanzienlijk deel van deze Europese middelen, namelijk een bedrag van € 40 miljoen per jaar, ingezet voor het herstel, instandhouding en de verbetering van ecosystemen die verbonden zijn met de landbouw en de bosbouw. Rijk en provincies zijn overeengekomen dat het ontwikkelingsprogramma concreet wordt gericht op de volgende thema's:

- Versterken van innovatie, verduurzaming en concurrentiekracht.
- Inzetten op jonge boeren;
- Natuur en landschap (zoals afgesproken in het natuurpact).
- Verbeteren van de waterkwaliteit.
- LEADER (inclusief projecten onder het programma Duurzaam Door).⁷⁵

Dit betekent dat wordt ingezet op een aantal plattelandsprioriteiten waaronder: de bevordering van kennisoverdracht en innovatie, het versterken van de levensvatbaarheid en concurrentievermogen van landbouwbedrijven in alle regio's, duurzaam bosbeheer, de organisatie van de voedselketen, instandhouding en verbetering van ecosystemen, duurzaam grondstofgebruik, CO₂-reductie en de economische ontwikkeling van plattelandsgebieden.⁷⁶

⁷⁵ LEADER staat voor Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale, en is gericht op duurzame ontwikkeling van plattelandsgebieden.

⁷⁶ Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, kamerbrief van de staatssecretaris van Economische Zaken d.d. 6 december 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28265, nr. 168.

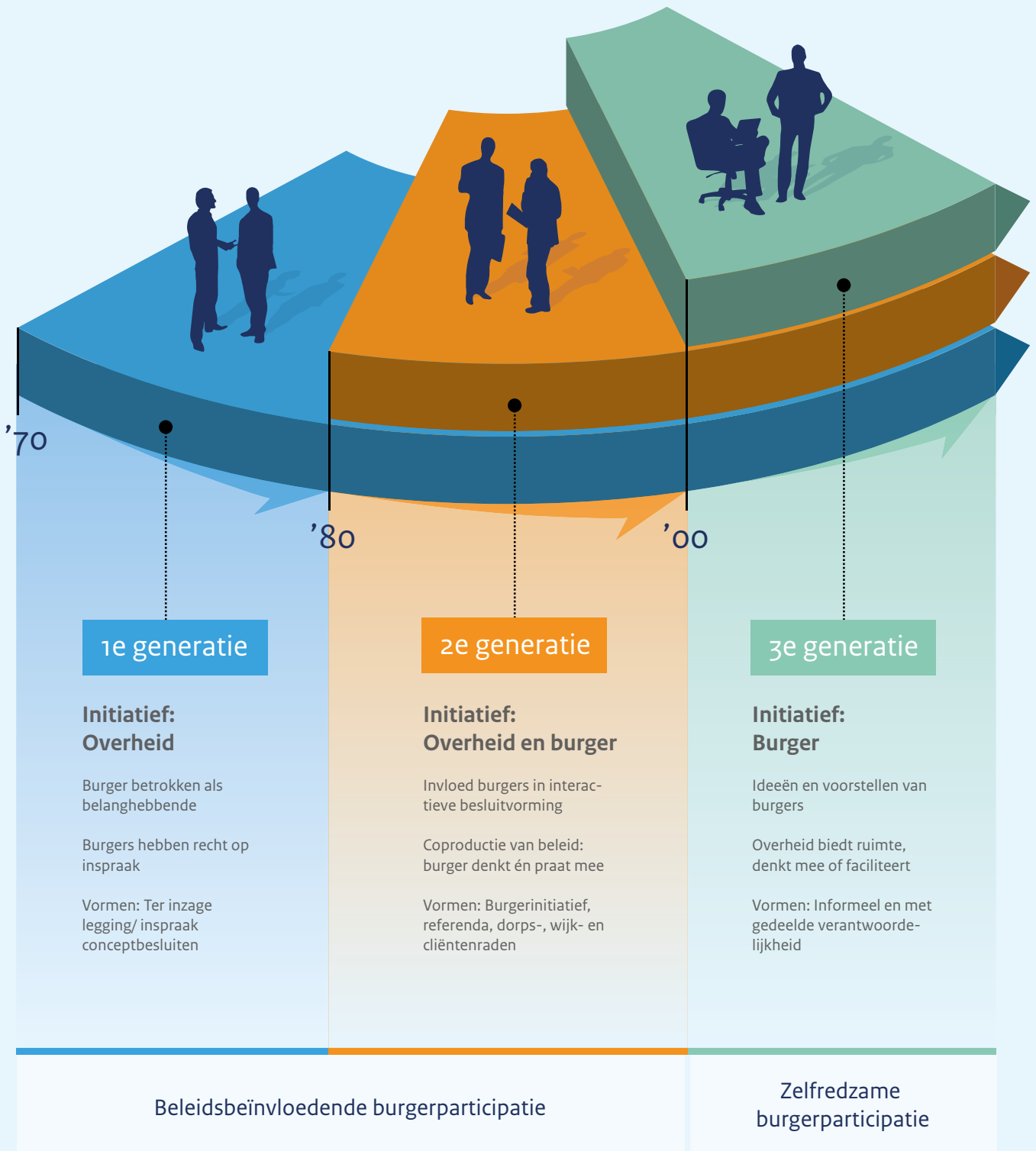
Hoofdstuk 7

De burger centraal

In dit hoofdstuk staat de burger en de verhouding tussen de burger en de overheid centraal. De burger heeft in toenemende mate ruimte en mogelijkheden om zich te laten gelden in het publieke domein en hierin te participeren. Zowel de overheid als de burger lijkt op zoek te zijn naar interactie en samenwerking. Deze interactie vindt vooral plaats daar waar de overheid als dienstverlener optreedt. Naast burgerparticipatie wordt in het tweede deel van dit hoofdstuk ingegaan op deze dienstverlening aan de burger.

Burgerparticipatie

Alle generaties burgerparticipatie bestaan naast elkaar, zonder hiërarchie



7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de burger en de verhouding tussen de burger en de overheid centraal. De burger heeft in toenemende mate ruimte en mogelijkheden om zich te laten gelden in het publieke domein en hierin te participeren. Zowel de overheid als de burgers lijken op zoek te zijn naar interactie en samenwerking. Zo is er de wens van met name decentrale overheden om de burgers meer te betrekken om draagvlak voor het beleid te creëren, terwijl bij burgers de wens groter wordt om daadwerkelijk meer invloed uit te kunnen oefenen op het beleid. Mede door nieuwe methoden en (technologische) ontwikkelingen, kan de interactie tussen de overheid en de burger in deze tijd ook makkelijker tot stand komen dan in het verleden het geval was. Dit komt naar voren in het eerste deel van dit hoofdstuk over burgerparticipatie.

Interactie tussen de burger en de overheid vindt vooral plaats daar waar de overheid als dienstverlener optreedt. Bijvoorbeeld door het verstrekken van een paspoort, een vergunning, zorg, etc. De dienstverlening van de overheid is continu in ontwikkeling en wordt zo veel als mogelijk aangepast aan de wensen van de burger. Slimme, veelal digitale methoden maken beter en sneller inzichtelijk wat de burger wil of vindt van de dienstverlening van de overheid. Hierdoor is het mogelijk om de dienstverlening van de overheid te verbeteren en het contact tussen de burger en de overheid soepeler vorm te geven. Het tweede deel van dit hoofdstuk (vanaf paragraaf 7.5) gaat in op de dienstverlening aan de burger en hoe zich dit ontwikkeld heeft.

7.2 Het begrip burgerparticipatie

Binnen het openbaar bestuur en met name op lokaal niveau is de rol en positie van de burgers volop in ontwikkeling. Er is een groep burgers die actief participeert. Dit zijn wel iets vaker hoogopgeleide, autochtone burgers van middelbare leeftijd.

De afgelopen twee decennia is door gemeenten geëxperimenteerd met verschillende vormen van burgerparticipatie en zijn er onderzoeken uitgevoerd naar burger- en overheidsparticipatie. Gemeenten hanteren diverse methoden om burgers te betrekken, waarbij het vergroten van het draagvlak onder burgers een belangrijke drijfveer vormt. Inmiddels behoort burgerparticipatie dan ook tot het standaardrepertoire van alle gemeenten.⁷⁷ Gemeenten stellen zich positief op ten aanzien van initiatieven tot participatie. Sterker nog: er wordt in toenemende mate op betrokkenheid van burgers in het publieke domein gerekend. Er wordt ook meer van eigen verantwoordelijkheid van burgers uitgegaan, getuige ook de collegeakkoorden die na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 tot stand zijn gekomen.⁷⁸

Burgerparticipatie werd in de Staat van het Bestuur 2012 gedefinieerd als een manier van beleidsvoering waarbij burgers (al dan niet georganiseerd in maatschappelijke organisaties) direct of indirect in de gelegenheid gesteld worden om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid. Binnen deze definitie ligt de nadruk op beleid en de mogelijkheden van burgers om samen met de overheid het beleid te bepalen.⁷⁹

⁷⁷ Zo heeft een meerderheid van de gemeenten een door de raad vastgestelde nota burgerparticipatie. Ook ontvangt een grote meerderheid van gemeenten (in)formele verzoeken van burgers en daar wordt in de regel ook op ingegaan.

⁷⁸ De in dit hoofdstuk opgenomen cijfers zijn, tenzij anders vermeld, ontleend aan de navolgende publicaties:

Monitor Burgerparticipatie, een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie, ProDemos 2014.

Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie, SCP 2014.

Enquête doe-democratie, Partners en Pröpper 2013.

prof. dr. S.A.H. Denters, drs. J.H.M. Bakker e.a., Burgerinitiatieven in Overijssel, een inventarisatie, Enschede 2013.

⁷⁹ Staat van het Bestuur 2012, pagina 118.

Sinds het uitbrengen van de “kabinetsnota Doe-democratie” in 2013 vallen onder het participatiebegrip ook de door burgers zelf ontplooiden initiatieven in het publieke domein.⁸⁰ De nadruk ligt op mee doen in plaats van mee praten en/of beleid maken. In deze editie van de Staat van het Bestuur wordt het begrip participatie dan ook gedefinieerd als een vorm van initiatief waarbij burgers (al dan niet georganiseerd) in de gelegenheid zijn, of gesteld worden, om invloed uit te oefenen in het publieke domein door zelf te doen of door mee te praten met de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid.

Participatie functioneert vooral naast en is daarmee veelal complementair aan de representatieve democratie. Het is een uiting van betrokkenheid en mede-eigenaarschap van burgers bij de publieke zaak. Er zijn diverse vormen van participatie, zoals: “random acts of kindness” (bijdragen zonder eigenbelang), burgers die hun eigen zorg organiseren of samen met ondernemers een nieuw bestemmingsplan opstellen.

Drie generaties burgerparticipatie

Vanuit de brede definitie zijn er drie generaties burgerparticipatie te onderscheiden. Deze zijn in de tijd na elkaar ontwikkeld, maar komen naast elkaar voor zonder dat er van een hiërarchie sprake is. De eerste generatie burgerparticipatie ontstond in de jaren zeventig van de vorige eeuw en betreft vormen als terinzage legging en inspraak door belanghebbenden op conceptbesluiten. De essentie van deze eerste generatie burgerparticipatie is dat de overheid burgers aanspreekt als belanghebbenden en hen de mogelijkheid biedt om opvattingen hierover kenbaar te maken, alvorens besluiten definitief genomen worden.

De tweede generatie burgerparticipatie heeft betrekking op een werkwijze waarbij burgers betrokken worden in een vroege fase van de beleids- en besluitvorming. Het gaat dan vooral om coproductie van beleid. Het formele burgerinitiatief en het referendum behoren tot de tweede generatie burgerparticipatie, evenals het oprichten van dorps- en wijkraden en cliëntenraden.⁸¹ Ook een ontwikkeling als open overheid behoort tot deze generatie.

Het verbindende element is dat het vormen betreft waarmee burgers invloed kunnen uitoefenen op de beleids- en besluitvorming van de overheid. Burgers, maatschappelijke organisaties en/of (sociaal) ondernemers worden bij de tweede generatie burgerparticipatie niet alleen aangesproken als belanghebbenden, maar ook als deskundigen. Uitgangspunt daarbij is gelijkwaardigheid van alle betrokkenen in het meedenken over gemeentelijke beleidsontwikkeling. De eerste en tweede generatie burgerparticipatie worden ook wel als beleidsbeïnvloedende participatie gezien.⁸²

Van derde generatie burgerparticipatie is sprake wanneer de rollen zijn omgedraaid. Niet zozeer het overheidshandelen staat centraal, maar de initiatieven die burgers zelf nemen om zaken te realiseren in het publiek domein. Er wordt ook wel van informeel burgerinitiatief gesproken. De overheid geeft hierbij vooral ruimte aan het initiatief en faciliteert waar nodig. Deze generatie burgerparticipatie wordt ook aangeduid als zelfredzame participatie.⁸³ Wat wordt verstaan onder een faciliterende rol van de overheid, kan per initiatief verschillen. In het ene geval is dit het verstrekken van een vergunning voor activiteiten die samenhangen met het initiatief, in het andere geval is dit meedenken of meedoen. In veel gevallen kan een initiatief ook heel goed zonder een rol van de overheid tot stand komen.

⁸⁰ De Doe-democratie, Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving (juni 2013). Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/07/09/kabinetsnota-doe-democratie.html>

⁸¹ Onder formeel burgerinitiatief wordt het recht verstaan om met voldoende steun en onder bepaalde voorwaarden een onderwerp op de agenda van een vertegenwoordigend orgaan te plaatsen. Veel gemeenten, de Tweede Kamer en de Europese Commissie kennen dit recht.

⁸² Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie, SCP 2014, pagina 11.

⁸³ Burgermacht op eigen kracht?, SCP 2014, pagina 11.

Geen hiërarchie, wel een accentverschuiving

Zoals eerder aangegeven, is er geen hiërarchie tussen de verschillende generaties burgerparticipatie. Welke vorm van participatie “het beste” is, hangt van de specifieke situatie af.

In de huidige tijd gaat de aandacht in toenemende mate uit naar de autonome kracht van de samenleving. Dat gaat gepaard met nieuwe vormen van zelforganisatie door burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in het publieke domein. Informele participatie-instrumenten worden hierbij belangrijker. Burgers richten nu bijvoorbeeld veelvuldig een informeel verzoek aan de gemeente om ondersteuning bij eigen activiteiten. Meer dan driekwart van de gemeenten heeft te maken met informele verzoeken van burgers, terwijl het gebruik van formele burgerinitiatieven in gemeenten afneemt.⁸⁴

7.3 Gemeenten en burgerparticipatie

7.3.1 Algemeen

Er zijn diverse redenen voor colleges van burgemeesters en wethouders om burgerparticipatie te stimuleren. Het belangrijkste doel is het vergroten van het draagvlak voor beleid, gevolgd door het bevorderen van de zelfwerkzaamheid van burgers. Daarna volgt het genereren van informatie of ideeën van burgers als het belangrijkste doel (zie tabel 91). Gemeenten lijken bij het toepassen van participatieprocessen veelal te redeneren vanuit de eigen doelstellingen.

Tabel 91 Belangrijkste doel van burgerparticipatie volgens het college van B&W in 2013

Doel	Percentage gemeenten
Draagvlak voor beleid vergroten	41,2%
Zelfwerkzaamheid van burgers bevorderen	22,7%
Ideeën of informatie van burgers genereren	13,4%
Kwaliteit van beleid verhogen	11,3%
Sociale cohesie versterken	9,3%
Kostenbesparing door inwoners zelf taken te laten uitvoeren	2,1%

Bron: ProDemos, 2014.

7.3.2 Actueel beeld eerste en tweede generatie

Het beschikken over een door de raad vastgestelde nota, alsmede een budget voor burgerparticipatie, is een indicatie voor de mate waarin gemeenten open staan voor burgerparticipatie. Het aantal gemeenten dat momenteel beschikt over een dergelijke nota is sinds 2011 gestegen. Opvallend is de ontwikkeling bij de kleine gemeenten: 38% van de kleine en niet-stedelijke gemeenten beschikte over een dergelijke nota (2011) en in 2013 is dit percentage gestegen tot 56%. Het percentage ligt in grote en stedelijke gemeenten nog steeds aanzienlijk hoger: 63% in 2011 en 75% in 2013. Ongeveer een derde deel van de grote en stedelijke gemeenten heeft een budget voor burgerparticipatie gereserveerd. In kleine en niet-stedelijke gebieden ligt dit percentage op 16%.⁸⁵

⁸⁴ Monitor Burgerparticipatie, ProDemos 2014.

⁸⁵ De informatie is gebaseerd op een onderzoek van ProDemos waarin 97 gemeenten de vragen beantwoord hebben. Monitor Burgerparticipatie, ProDemos 2014.

De nota burgerparticipatie van een gemeente beschrijft in de regel de activiteiten om burgers te betrekken. Gemeenten beschikken over een aantal methoden, waaronder: inspraakavonden, themabijeenkomsten, burgerpanels, stads-, dorps- of wijkgesprekken, enquêtes en e-participatie. Ruim 30% van de gemeenten, het betreft verhoudingsgewijs meer grote dan kleine gemeenten, beschikt inmiddels over een digitaal burgerpanel waarmee zij gericht kunnen vragen naar de opvattingen van hun inwoners.⁸⁶

Iets meer dan de helft van de gemeenten beschikt over een verordening die het mogelijk maakt voor burgers om een onderwerp op de agenda van de gemeenteraad te plaatsen (formeel burgerinitiatief). In 2011 had 65,9% van de gemeenten nog een dergelijke mogelijkheid. De mogelijkheid én het gebruik van formele burgerinitiatieven lijkt af te nemen. In 2013 geeft 72% van de gemeenten aan dat er geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid voor burgers om een onderwerp op de agenda van de gemeenteraad te zetten. In 26% van de gemeenten is hier 1 tot 5 keer gebruik van gemaakt en in 2% van de gevallen 5 tot 10 keer. Dit laatste gegeven is gelijk aan 2011, toen er ook in enkele gemeenten actief gebruik is gemaakt van het formele burgerinitiatief.

Het aantal gemeenten met een referendumverordening is in 2013 in vergelijking met het jaar 2011 gelijk gebleven (29%). In 2013 is er opvallend weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een referendum te organiseren.⁸⁷

*Dorps- en Wijkraden*⁸⁸

Dorps- en/of wijkraden worden door gemeenten ingezet om de burgerparticipatie te bevorderen. Het zijn organen gebaseerd op territoriale grenzen die de ontwikkeling en uitvoering van publieke taken moeten stimuleren. Een dorps- of wijkraad is monistisch van aard: er is geen sprake van een college of een oppositie. De raden beschikken over beperkte bevoegdheden, veelal op het gebied van leefbaarheid en zelfredzaamheid.

In ongeveer de helft van de Nederlandse gemeenten wordt gewerkt met dorps- en/of wijkraden. Het feit dat een gemeente beschikt over dorps- of wijkraden, wil echter nog niet zeggen dat daarmee het streven om juist “bottom-up initiatieven” een plek te geven, is gerealiseerd. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat gemeenten nog geen werkbare manier hebben gevonden om deze informele initiatieven een plek te geven in het beleidskader.

Uit een enquête gehouden onder gemeenten blijkt dat het merendeel van de dorps- en wijkraden een privaatrechtelijke grondslag heeft in de vorm van een stichting of vereniging.⁸⁹ De bestuursleden van deze raden worden, voor een periode van 3 à 4 jaar, door de leden van de stichting zelf benoemd. De samenwerking tussen de gemeente en de dorps- of wijkraad is dan ook niet noodzakelijkerwijs een gegeven. Meestal wordt er in de praktijk voor gekozen om afspraken met de gemeente op informele basis te maken.

⁸⁶ Burgerpanels in gemeenten, I&O Research 2014.

⁸⁷ Zie voor meer informatie over referenda het onderwerp over de ontwikkeling van de referenda in Nederland in historisch perspectief verderop in dit hoofdstuk.

⁸⁸ Deze paragraaf is gebaseerd op het onderzoek dorps- en wijkraden in Nederland, Necker van Naem 2013; Bestuur in Samenhang, Den Haag 2013; Vertrouwen in burgers, WRR 2012; en de Staat van het Bestuur edities 2010 en 2012.

⁸⁹ In het geval een dorps- of wijkraad niet op privaatrechtelijke basis berust, fungeren artikel 83 en 84 van de Gemeentewet als wettelijke basis. Deze artikelen zien toe op het instellen van bestuurscommissies door de raad, het college of de burgemeester. In dat geval zijn degenen die zitting nemen in de raad wel benoemd door de gemeente. Hierdoor zal in de praktijk ook meer contact zijn tussen de gemeente en de raad, dan in het geval van privaatrechtelijke dorps- en wijkraden.

In herindelingsgemeenten is een hoger aantal dorps- of wijkraden dan in andere gemeenten. In 68% van de herindelingsgemeenten is er minimaal één dorps- of wijkraad, terwijl het landelijk gemiddelde op 53% ligt. In negen van tien grote gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Almere, Groningen, Breda en Nijmegen) is minimaal één dorps- of wijkraad actief. In de grote stedelijke centra beschikt 75% van de wijkraden over een eigen budget dat de bewoners naar eigen inzicht mogen besteden. In de kleine en niet stedelijke gemeenten ligt dit op 50%. Gemeentelijke subsidies vormen een belangrijke inkomstenbron voor de raden. Een behoorlijk aantal raden dient subsidieverantwoording aan de gemeente(raad) af te leggen.

Over het algemeen wordt er positief geoordeeld over de functie van de dorps- en wijkraden, hoewel er grote verschillen kunnen bestaan tussen het functioneren en de representativiteit van de verschillende raden. Er zijn enkele knelpunten in de praktijk die voornamelijk op het vlak van communicatie, de afbakening van de bevoegdheden tussen de dorps- en wijkraden en de gemeente, en de representativiteit opspelen.

7.3.3 Actueel beeld derde generatie

Het gebruik van derde generatie burgerparticipatie-instrumenten is aanzienlijk toegenomen sinds 2010. In 80% van de gemeenten is dit te zien. Een ruime meerderheid van de gemeenten heeft in 2013 veel aandacht voor de doe-democratie. Naar verhouding hebben beleidsprofessionals het meeste aandacht voor het ondersteunen en stimuleren van de doe-democratie en gemeenteraden het minst.⁹⁰ In 94% van de gemeenten zijn er ook burgers die initiatieven nemen gericht op versterken van sociale samenhang en actieve deelname aan de samenleving. 82% van de gemeenten geeft aan dat er sprake is van vrijwilligerswerk en zelforganisatie gericht op instandhouding van lokale voorzieningen.

In de overgrote meerderheid van gemeenten (ruim 87%) verzoeken burgers de gemeenten informeel om ondersteuning bij burgerinitiatieven. Dit gebeurt ook meerdere keren per jaar (zie tabel 92). In een kwart van de gemeenten zelfs twintig of meer keer per jaar.

Tabel 92 Informele verzoeken om ondersteuning van burgers aan gemeenten 2011-2013

Informele verzoeken	Percentage gemeenten dat informeel verzoek heeft ontvangen
1 tot 5 keer	31,6 %
5 tot 10 keer	26,6 %
10 tot 20 keer	13,9 %
20 of meer keer	24,2 %

Bron: ProDemos, 2014.

⁹⁰ 75% van de beleidsprofessionals hebben "veel of behoorlijk" aandacht voor het ondersteunen en stimuleren van de doe-democratie, terwijl dit bij de gemeenteraden 45% is. Enquête doe-democratie, Partners en Pröpper 2013.

7.3.4 Hoe wordt omgegaan met informele verzoeken?

In de regel reageert de gemeente welwillend op informele verzoeken. Slechts 2,5% van de verzoeken wordt niet ingewilligd. De gemeente speelt op meerdere manieren een faciliterende rol. De meest voorkomende wijze van faciliteren is: het leveren van deskundigheid, het beschikbaar stellen van faciliteiten (zoals een zaal) of financiële ondersteuning in de vorm van een kleine subsidie.⁹¹ Ook andere methoden van faciliteren blijken veelvuldig voor te komen (zie tabel 93).

Tabel 93 Methoden van faciliteren die gemeenten toepassen

Strategie	Percentage gemeenten dat deze strategie vaak of met enige regelmaat hanteert
Een betrouwbare en duidelijke samenwerkingspartner zijn	73%
Beleid en voorzieningen voor werving, ondersteuning en deskundigheidsbevordering van vrijwilligers	69%
In de samenwerking met burgers, bedrijven en organisaties actief zoeken naar win-win situaties	66%
Helpen met het oplossen van belangentegenstellingen en –conflicten	61%
Initiatiefnemers ondersteunen met tijd en deskundigheid uit de ambtelijke organisatie	56%
Met gemeentelijk beleid en projecten actief aansluiting zoeken bij maatschappelijke initiatieven	54%
Initiatiefnemers verder helpen door verbindingen tussen partijen te leggen	53%

Bron: Partners en Pröpper, 2013.

7.4 Burgers

7.4.1 Wie participeert en met welk doel?

Uit onderzoek blijkt dat ruim een derde van de burgers participeert in bestuur, beleid of in de buurt. Deze qua omvang stabiele groep is vaker hoog opgeleid, van middelbare leeftijd en autochtoon. De onderwerpen waarop participatie plaatsvindt verschuift wel enigszins van het (inter)nationale naar het lokale niveau: mensen blijken meer interesse te hebben voor thema's op lokaal niveau (gemeente en buurt), in plaats van (inter)nationale onderwerpen.⁹² Ook gemeenten nemen een toename waar als het gaat om de derde generatie burgerparticipatie. Daarnaast is er een grote groep burgers die niet actief participeert in de vorm van bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, inspraak of burgerinitiatief.⁹³

De drijfveren van burgers om actief te zijn in het publieke domein zijn onder andere gelegen in het zelf mede (kunnen) bepalen van wat er gebeurt in dit domein. Burgers geven aan dat indien er meer zelfredzaamheid van hen verwacht wordt, zij ook meer invloed op het beleid (tweede generatie burgersparticipatie) willen uitoefenen. Autonomie, persoonlijk contact met en waardering van de gemeente worden door burgers ook als stimulerende factoren voor burgerparticipatie genoemd.

⁹¹ Enquête doe-democratie, Partners en Pröpper 2013.

⁹² Burgermacht op eigen kracht?, SCP 2014, pagina 41-42.

⁹³ Uit onderzoek van het CBS (2013) blijkt dat 72% van de burgers niet actief zijn geweest, ook niet in gemeentelijke beleidsvorming; 8% heeft iets gedaan om voorzieningen in de buurt in stand te houden of de buurt mooier of veiliger te maken ('zelfredzaamheid'), 10% van de burgers heeft in beleid of bestuur geparticipeerd en 10% is zowel zelfredzaam als politiek actief.

De belangrijkste drijfveer voor vrijwilligerswerk is om andere mensen te helpen. Andere drijfveren zijn bijvoorbeeld werken aan maatschappelijke veranderingen (meer van 50%), het ontwikkelen en toepassen van eigen ideeën (60%) en het kunnen handelen overeenkomstig politieke overtuiging of geloof (iets meer dan 30%).⁹⁴

Burgerparticipatie op Europees niveau

Naast burgerparticipatie op nationaal niveau, worden burgers ook in gelegenheid gesteld om op Europees niveau te participeren.

Europees Burgerinitiatief

Een Europees burgerinitiatief is een oproep aan de Europese Commissie om een wetsvoorstel in te dienen over een onderwerp waarvoor de EU wetgevingsbevoegdheid heeft. Het is een instrument waarmee de Europese burger zich rechtstreeks tot de Europese Commissie kan wenden om zaken te agenderen. Mits aan de voorwaarden van het Europees burgerinitiatief wordt voldaan, dient de Europese Commissie naar het voorstel te kijken en hierover te oordelen.

Het Europees Parlement en de Raad van de EU hebben de regels en procedures voor het burgerinitiatief in februari 2011 in een EU-verordening vastgelegd.¹ Een burgerinitiatief moet worden gesteund door minstens één miljoen EU-burgers uit minimaal 7 van de 28 EU-lidstaten. Voor elk van die 7 lidstaten is ook een minimumaantal handtekeningen vereist. Op die manier wordt verzekerd dat het voorstel breed gedragen wordt. De organisatoren van het Europees burgerinitiatief moeten burgers van de Unie zijn die de kiesgerechtigde leeftijd voor het Europees Parlement hebben bereikt. Zij vormen het burgercomité van ten minste zeven personen die inwoners zijn van ten minste zeven verschillende lidstaten (een vierde van de lidstaten).

Begin september 2014 zijn er in totaal 28 Europese burgerinitiatieven daadwerkelijk geregistreerd door de Europese Commissie. In twee gevallen is het gehele proces van registratie tot en met het indienen van het burgerinitiatief succesvol doorlopen. In februari en april hebben er hoorzittingen in het Europees Parlement plaatsgevonden en vervolgens heeft de Europese Commissie een inhoudelijk en juridisch oordeel gegeven over de voorstellen. Elke lidstaat is verantwoordelijk voor het controleren en certificeren van de steunbetuigingen die in dat land verzameld worden voor een bepaald Europees burgerinitiatief. Het ministerie van BZK is hiervoor verantwoordelijk en heeft deze werkzaamheden bij drie Europese burgerinitiatieven verricht (waaronder bij de initiatieven Right to Water en One of Us die de gehele procedure doorlopen hebben). Zie voor meer informatie: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?!g=nl>

¹ Verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:NL:PDF>

⁹⁴ Burgermacht op eigen kracht?, SCP 2014, pagina 58-61.

Programma “Europa voor de Burger”

Op 12 december 2006 stelden het Europees Parlement en de Raad van Ministers het programma “Europa voor de Burger” vast. Het hoofddoel van het programma is het vergroten en stimuleren van de directe betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij Europa. Europa wil de rechten en plichten die het Europees burgerschap voor burgers met zich meebrengt duidelijker naar voren brengen. Om het programma Europa voor de Burger bekend te maken onder de doelgroep en om deze bij te staan in het indienen van subsidieaanvragen, faciliteren de Europese Commissie en nationale overheden Europe for Citizens Points (ECPs). In Nederland is het Europe for Citizens Point officieel op 1 juli 2011 van gestart gegaan. Het Europe for Citizens Point Nederland is gevestigd binnen DutchCulture, centre for international cooperation.

Overheden stellen zich in algemene zin ruimhartig op waar het ondersteunen van initiatieven van burgers betreft. Uit onderzoek naar burgerinitiatieven als vorm van burgerparticipatie in de provincie Overijssel blijkt deze welwillendheid. Initiatiefnemers geven aan dat zij van de betrokken gemeente(n) veel adviezen en subsidies hebben ontvangen. Deze bijdragen werden verwelkomd, maar zijn niet noodzakelijk voor het slagen van het initiatief geweest. Tevens komt naar voren dat gemeenten moeite hebben om in het beleidsproces ruimte in te bouwen voor het burgerinitiatief.⁹⁵

Burgerinitiatieven in Overijssel

Meer dan de helft van de inwoners van Overijssel (55%) die de afgelopen twee jaar betrokken is geweest bij een burgerinitiatief, geeft aan dat ze door de overheid – veelal de gemeente - zijn ondersteund. In Overijssel wordt één derde van de burgerinitiatieven helemaal door burgers zelf uitgevoerd zonder enige vorm van ondersteuning. Twee derde van de inwoners van Overijssel is van mening dat overheden burgerinitiatieven zo actief en ruim mogelijk moeten ondersteunen. Ruim een kwart (28%) vindt dat alleen de hoogst noodzakelijke ondersteuning zou moeten worden geboden. Slechts 4% vindt dat overheden zich helemaal niet met burgerinitiatieven moeten bemoeien.

Bron: Burgerinitiatieven in Overijssel, een inventarisatie, Universiteit Twente, Enschede 2013.

7.4.2 De invloed van de burgers

De invloed die burgers uit kunnen oefenen door middel van participatie kan sterk verschillen per participatietraject. In 67% van de gemeenten ligt het hoogste niveau bij raadplegen (34%) en adviseren (33%, zie tabel 94). Hierbij valt op dat in kleine gemeenten het raadplegen van de burgers het hoogst scoort van alle categorieën (ruim 51%), terwijl adviseren bij de middelgrote gemeenten het hoogst scoort (eveneens ruim 51%). In 5,5% van de gemeenten is de besluitvorming binnen gestelde kaders geheel aan de burgers overgelaten.⁹⁶ Uit onderzoek blijkt eveneens dat echte overdracht van politieke zeggenschap aan burgers en

⁹⁵ Burgerinitiatieven in Overijssel, een inventarisatie, Universiteit Twente, Enschede 2013.

⁹⁶ Enquête doe-democratie, Partners en Pröpper 2013.

sociaal ondernemerschap weinig voorkomt (respectievelijk door 6% en 9% van de respondenten genoemd).⁹⁷

Tabel 94 Maximale niveau van invloed van burgers in beleidsprocessen bij gemeenten (in percentage)

	2013	Groot	Middelgroot	Klein
Informereren	6,2%	4,8%	5,1%	8,1%
Raadplegen	34,0%	19,0%	25,6%	51,4%
Adviseren	33,0%	28,6%	51,3%	16,2%
Coproduceren	20,6%	28,6%	12,8%	24,3%
Meebeslissen	6,2%	19,0%	5,1%	0,0%

Bron: ProDemos, 2014.

Het belangrijkste beleidsstuk van een gemeente is de begroting. De invloed van burgers op het opstellen van deze begroting zegt iets over de mate waarin burgers daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen. Gezien de grote bezuinigingen waar de gemeenten de afgelopen jaren mee te kampen hebben gehad en de mogelijke consequenties hiervan op het voorzieningenniveau ligt het voor de hand dat burgers hier bij betrokken worden. Uit onderzoek blijkt dat in 2013 in 59% van de gemeenten activiteiten ontplooid om burgers te betrekken bij besluitvorming over de begroting en/of bezuinigingen. 41% van de gemeenten heeft geen activiteiten ondernomen om burgers invloed te geven op de gemeentelijke begroting en bezuiniging.⁹⁸ In vergelijking met 2011 is dit een grote toename omdat dit percentage toen 27% bedroeg.

Of burgers worden betrokken bij de planvorming rondom de decentralisaties is eveneens een indicator van de mate waarin burgers daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op belangrijke (beleids)ontwikkelingen van de gemeente. Het blijkt dat 20,6% van de gemeenten geen concrete plannen heeft gemaakt (of ze zijn nog in ontwikkeling) om burgerparticipatie te organiseren bij de beleidsontwikkeling rondom de drie decentralisaties; 49,5% van de gemeenten gaat burgerparticipatie vooral organiseren via de cliëntenraad Sociale Zaken/Wet Werk en Bijstand, en 63,9% gaat de participatie vooral organiseren via de WMO-adviesraad.⁹⁹

Resumerend, lijkt er sprake te zijn van een accentverschuiving bij burgerparticipatie. Er wordt minder gebruikgemaakt van formele instrumenten en er is juist een toename van het aantal informele verzoeken bij gemeenten. Ook is er sprake van een toename van het aantal lokale initiatieven en een afname van meer landelijke/internationale initiatieven.

Een aandachtspunt bij burgerparticipatie is of de doelen en verwachtingen van de overheid overeenkomen met de doelen en verwachtingen die burgers daarbij hebben. De nadruk bij gemeenten ligt primair op het creëren van draagvlak voor het eigen beleid, terwijl de nadruk bij de burgers ligt op het kunnen uitoefenen van invloed op zaken die zij van belang achten in het publieke domein. Dit vraagt om samenspel en dialoog tussen burgers en overheid om burgerparticipatie verder vorm te geven.

⁹⁷ Het gaat hier om 40 van de 97 responderende gemeenten in de enquête van ProDemos over het jaar 2013. Monitor burgerparticipatie, Den Haag 2014.

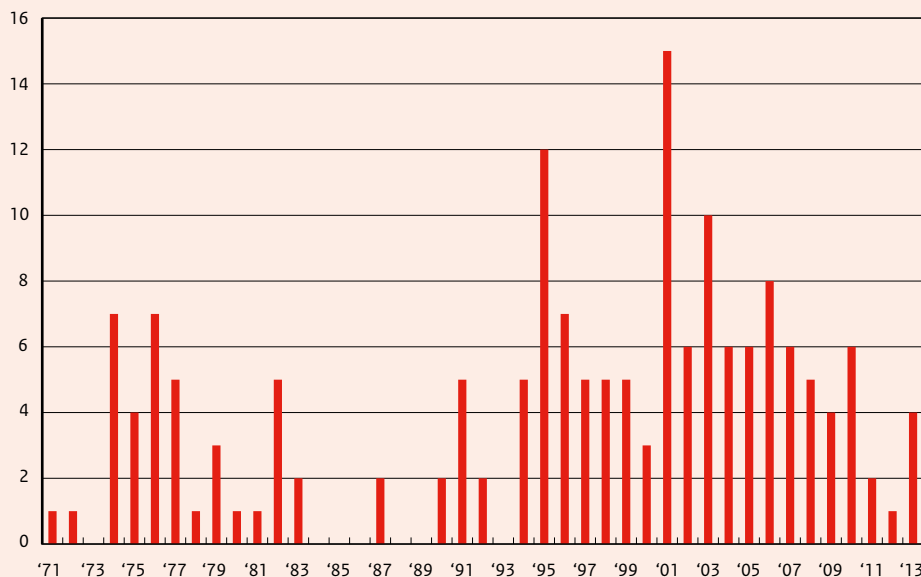
⁹⁸ Het gaat hier om 40 van de 97 responderende gemeenten in de enquête van ProDemos over het jaar 2013. Monitor burgerparticipatie, Den Haag 2014.

⁹⁹ Monitor burgerparticipatie, Den Haag 2014.

Ontwikkeling referenda in Nederland in historisch perspectiefⁱ

In 1906 werd het eerste lokale referendum in Nederland gehouden.ⁱⁱ Het instrument is echter pas sinds de jaren '70 van de vorige eeuw frequent toegepast. Van 1970 tot en met 1979 vonden in totaal 29 lokale referenda plaats en in het hierop volgende decennium werden 11 lokale volksraadplegingen georganiseerd. Vanaf de jaren negentig raakte het referenduminstrument pas echt in zwang; van 1990 tot en met 1999 werd 48 maal een lokaal referendum uitgeschreven en tussen 2000 en 2009 zijn er zelfs 69 referenda gehouden. De laatste vier jaren is door dertien verschillende gemeenten een volksraadpleging georganiseerd. Dit brengt het totale aantal lokale Nederlandse referenda in de periode 1906-2013 op 176. In onderstaande figuur is het aantal lokale referenda in Nederland per jaar weergegeven.

Overzicht aantallen lokale referenda in Nederland (1971-2013)



Vanaf de jaren zeventig tot circa 2010 is er sprake van een drietal zogenaamde referendumgolven: een periode waarin het aantal referenda langzaam toeneemt, om vervolgens weer af te zwakken. De eerste golf begint in 1972 en eindigt in 1978 met een piek in 1974 en 1976. Veel referenda in deze tijdsperiode hadden betrekking op (voorgenomen) gemeentelijke herindelingen. De tweede te onderscheiden golf loopt van begin jaren negentig tot eind jaren negentig. In deze periode gingen veel referenda eveneens over gemeentelijke herindelingen; een onderwerp dat doorgaans ook tot de hoogste opkomsten leidt.ⁱⁱⁱ

ⁱ Het materiaal in deze paragraaf is, tenzij anders aangegeven, afkomstig van lopend promotieonderzoek van K.H.J. (Koen) van der Krieken (Tilburg University) naar het lokale referendum in Nederland. Eind 2014 zal naar aanleiding van dit onderzoek een rapport van het ministerie van BZK verschijnen over het lokale referenduminstrument in Nederland. Dit onderzoek richt zich primair op de referendumsituatie in het Europese deel van Nederland; de volksraadplegingen in het Caribisch deel van het Koninkrijk zijn hier niet meegenomen.

ⁱⁱ In Nederland heeft sinds de Bataafse Republiek slechts één nationaal referendum plaatsgevonden. Dit was het referendum over het Grondwettelijk Verdrag voor de Europese Unie van 1 juni 2005. Een meerderheid van de kiezers (61,6%) was tegen instemming door Nederland met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. De opkomst was met 63,3% hoog te noemen. In een vijftal provincies bestaat de mogelijkheid tot het uitschrijven van een raadgevend en/of raadplegend provinciaal referendum. De provincies Limburg, Zeeland, Fryslân, Noord-Holland en Utrecht hebben een provinciale referendumverordening. Tot op heden is er nog nooit een provinciaal referendum georganiseerd.

ⁱⁱⁱ De hoogste opkomst (97,5%) was bij een referendum over een voorgenomen herindeling in Balgoij (1977).

Ook de naamgeving van (nieuwe) gemeenten en allerlei fysieke onderwerpen – bijvoorbeeld de locatie van te bouwen zwembaden – zijn aansprekende onderwerpen. De derde en laatste referendumgolf begon net voor de eeuwwisseling en kende een piek in het jaar 2001 met in totaal 15 referenda in één jaar tijd. De verklaring is deels gelegen in een nieuwe voorgenomen ronde gemeentelijke herindelingen waar een aantal gemeenten referenda over hebben uitgeschreven. Als wordt ingezoomd op de periode 2006-2013 dan vallen de volgende zaken op. In deze acht jaren deden zich in totaal 36 referenda voor. Er is wel een neergaande trend qua aantallen referenda zichtbaar. In 2006 werd acht maal een referendum georganiseerd; in 2012 vond er slechts één plaats.^{iv} Enige uitzonderingen hierop zijn 2010 en 2013 met respectievelijk zes en vier lokale volksraadplegingen. Een aantal gemeenten heeft aangegeven dat ze in de loop van 2014 een referendum zal organiseren.^v

Combinatie referenda en andere stemmingen

Verreweg de meeste lokale referenda in Nederland werden als afzonderlijke (*stand alone*) verkiezing georganiseerd; het ging om 111 van de 176 gehouden referenda. Een minderheid van 62 referenda vond gelijktijdig plaats met een andere stemming of verkiezing. Van drie lokale referenda ontbreken de gegevens.

Typen referenda

Het referendum wordt doorgaans onderverdeeld in verschillende vormen.^{vi} In Nederland wordt onderscheid gemaakt tussen het raadplegende en het raadgevende referendum. Het verschil tussen deze twee typen referenda is gelegen in de vraag wie het initiatief neemt tot het houden van het referendum. Er wordt gesproken van een raadplegend referendum als een staatsorgaan beslist tot het houden van een referendum. Als burgers een referendum afdwingen kan men spreken van een raadgevend referendum. De mogelijkheid tot een raadplegend of raadgevend referendum moet wel zijn vastgelegd in de (lokale) referendumverordening.

Het is primair de gemeenteraad die het initiatief neemt tot het houden van een referendum. Van de 36 referenda in de periode 2006-2013 waren er 31 raadplegend van aard en 5 raadgevend van aard. In onderstaande tabel staat de verdeling naar type referenda over de periode 1906-2013.

Typen referenda (1906-2013)

	Aantal	Percentage
Raadplegend referendum	149	84,7%
Raadgevend referendum	27	15,3%

Onderwerpen van referenda

Als gezegd zijn (voorgenomen) herindelingen en aanpassingen in het fysieke domein onderwerpen die veel aan referenda onderworpen zijn. Bijna 52% van alle lokale referenda in Nederland had als onderwerp herindeling of grenswijziging, terwijl ruim 21% van de referenda ging over aanpassingen in de fysieke ruimte binnen de betreffende gemeente.^{vii} Iets meer dan 22% van de Nederlandse referenda had zulke uiteenlopende onderwerpen dat ze niet in een overkoepelende categorie in te delen zijn.

^{iv} Dit was een raadplegend referendum in de gemeente Onderbanken over de toekomst als zelfstandige gemeente. Ruim 57% van de kiezers stemde voor zelfstandigheid.

^v Stand van zaken van eind februari 2014. De gemeente Dalfsen heeft gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 2014 een volksraadpleging gehouden over het raadsbesluit van 16 december 2013 over de Rechterensdijk.

^{vi} P.C. Gilhuis, Het referendum: Een rechtsvergelijkende studie, Alphen aan den Rijn 1981.

^{vii} Enkele voorbeelden van recente referenda binnen dit onderwerp zijn: het referendum in Arnhem over de bouw van het Kunstencluster (2013), de aanleg van een ondergrondse parkeergarage onder de Singelgracht in Amsterdam (2010), de bouw van de Homburg Campus (onderwijsinstelling en schouwburg) in de gemeente Cuijk (2009), het voornemen tot de bouw van een "Shopping Mall" in Tilburg (2009).

Een voorbeeld van zo'n referendum is en de Amsterdamse stemming in 2002 over de externe verzelfstandiging van het gemeentevervoerbedrijf (GVB).

In acht gevallen ging het referendum tussen 2001 en 2008 over de benoeming van burgemeesters. In die periode hadden gemeenten de mogelijkheid om in de benoemingsprocedure een zogenaamd burgemeestersreferendum in te zetten. De gemeenteraad koos in zo'n geval voor twee kandidaten en kiesgerechtigde inwoners van een gemeente konden via een referendum aangegeven welke van de twee kandidaten volgens hen zou moeten worden aanbevolen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor benoeming. Mede op basis van deze juridisch niet bindende stemming bepaalde de raad de uiteindelijke volgorde van aanbeveling.^{viii} In 2008 besloot het parlement de artikelen in de Gemeentewet betreffende het burgemeestersreferendum te schrappen.^{ix}

Vraagstellingen en kiesdrempels bij referenda

De gemeenten hebben de nodige vrijheid in het vaststellen van de regels voor een referendum. Zo kunnen er kiesdrempels gehanteerd of afspraken gemaakt worden over de benodigde opkomst om het referendum geldig te laten zijn.^x De vraagstelling is ook van wezenlijk belang bij referenda. Bij ruim de helft van alle Nederlandse referenda (54,5%) is gekozen voor een enkelvoudige vraagstelling waarop burgers met "ja", "nee" of "voor", "tegen" konden antwoorden. Bij 50 van de 176 referenda is er sprake van een vraagstelling waar kiezers uit meerdere antwoordopties konden kiezen en tijdens 25 referenda werden kiesgerechtigde burgers in de gelegenheid gesteld antwoord te geven op meerdere vragen.

Een voorbeeld van een enkelvoudige vraag is: "Bent u voor of tegen de bouw van het kunstcluster? Voor / Tegen" (referendum in de gemeente Arnhem op 15 mei 2013).

Een voorbeeld van een vraagstelling waar twee antwoordopties mogelijk waren, betreft een referendum in Harlingen. Daar lag de volgende vraag voor: "De raad van de gemeente Harlingen is van plan een besluit te nemen over de bestuurlijke toekomst van de gemeente en vraagt vooraf uw mening. Als inwoner van Harlingen kies ik voor: het vormen van een nieuwe gemeente samen met de gemeenten Franekeradeel, Het Bildt en Menameradiel of het voortbestaan van de gemeente Harlingen als zelfstandige gemeente" (referendum in de gemeente Harlingen van 19 juni 2013).

Een voorbeeld met meerdere vragen en antwoorden: "De raad van de gemeente Ferwerderadiel is van plan een besluit te nemen over de bestuurlijke toekomst van de gemeente en vraagt vooraf uw advies. Vraag 1: Mijn advies aan de gemeenteraad is om te kiezen voor: Een herindeling van de gemeente Ferwerderadiel met andere gemeenten / Het zelfstandig blijven van de gemeente Ferwerderadiel door intensieve samenwerking met andere gemeenten. Vraag 2: Als de gemeenteraad van Ferwerderadiel zou besluiten tot een herindeling, bij welke gemeente(n) zou uw dorp volgens u moeten worden ingedeeld? Bij de gemeenten Dantumadiel, Dongeradeel en Kollumerland c.a. / Bij de gemeente Leeuwarden" (referendum over de bestuurlijke toekomst van de gemeente Ferwerderadiel van 29 mei 2013).

^{viii} L.J. de Graaf, L. Schaap, M.J.G.J.A. Boogers en L. Mulder, 2009, Lokale referenda in Nederland sinds 1990, Openbaar bestuur, 19(8), 23-31.

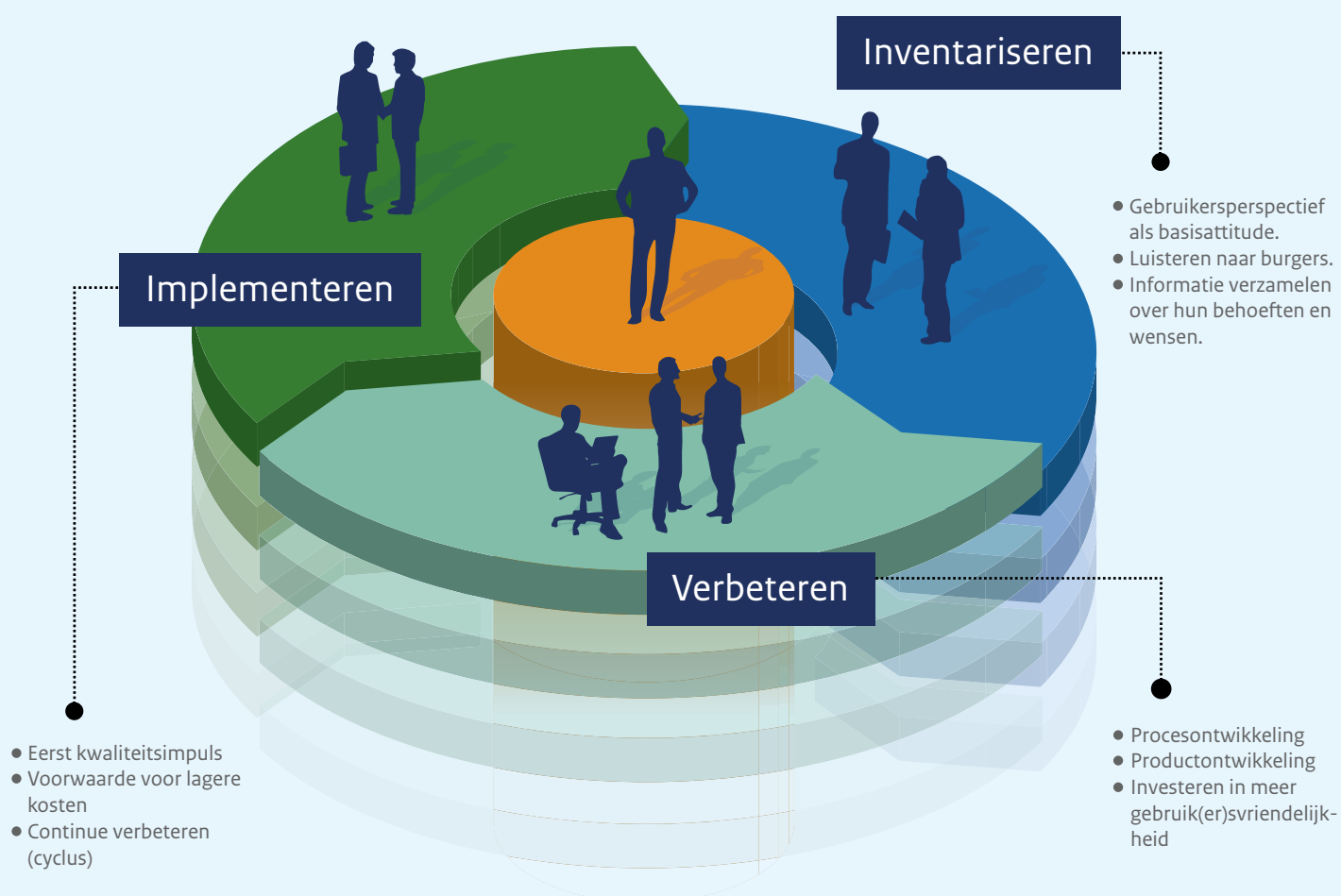
^{ix} Wet van 4 december 2008, houdende wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het raadplegend burgemeestersreferendum, Stb. 2008, 538.

^x Een analyse van deze drempels onder 126 referenda laat een gevarieerd beeld zien. In 21% van de gevallen was er geen sprake van een kies- of opkomstdrempel bij lokale stemmingen. Bij 31 referenda werd een kiesdrempel van 30% gebruikt. Dertien gemeenten kozen er voor om het referendum pas geldig te laten zijn indien minstens de helft van alle kiesgerechtigden de gang naar de stembus maakte.

Dienstverlening aan de burger

Kwaliteit als randvoorwaarde voor kostenbeheersing

↑ Kwaliteitsverbetering



Diensten waarop dit model van toepassing is:



Paspoort



Vergunningen



Informatievraag



(Jeugd) zorg



Beveiliging



Onderwijs

7.5 Publieke dienstverlening

7.5.1 Context verbetering in publieke dienstverlening

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor een kwalitatief goede en doelmatige publieke dienstverlening aan burgers. Veel burgers komen vooral via de dienstverlening in direct contact met de overheid. Dat verklaart het belang ervan, evenals de noodzaak de dienstverlening zo kostenefficiënt mogelijk tot stand te brengen.

Visie op publieke dienstverlening

In de overheidsbrede “Visie op dienstverlening” hebben de overheden gezamenlijk een ambitie vastgesteld voor de periode 2011 tot 2020.¹⁰⁰ De ambitie verwoordt een aantal uitgangspunten voor een adequate publieke dienstverlening.¹⁰¹ Het regeerakkoord van het kabinet Rutte II bouwt op de uitgangspunten van deze visie voort, met extra accenten op digitale dienstverlening (“Digitaal 2017”) en de decentralisaties naar de gemeenten in het sociale domein (zie ook hoofdstuk 13 over decentralisatie als structuurhervorming).

Goedkoper en beter

Goedkopere en betere dienstverlening is een belangrijk doel en in het belang van zowel de burgers als de publieke organisaties. Uit de praktijk blijkt dat publieke organisaties efficiënter en effectiever hun diensten kunnen aanbieden wanneer zij zich richten op de behoeften van gebruikers.¹⁰² Dit gebruikersperspectief is bij de inrichting van dienstverleningsprocessen zelfs een voorwaarde om “zowel goedkoper als beter” te leveren. Het is geen verschuiving van “dienstverlenend naar efficiency”, maar meer een samengaan van beide doelen. Dit geldt ook voor de digitale dienstverlening. Flexibiliteit en tijdswinst blijken de belangrijkste redenen voor burgers om digitaal contact te zoeken met de overheid. Gebruikersproblemen en onwetendheid zijn de grootste barrières. Alleen door gebruikers centraal te stellen worden ze verleid digitaal zaken te doen en zal een zodanig transactievolume ontstaan dat efficiencywinsten een behoorlijke omvang kunnen aannemen. Ook de Nationale ombudsman wijst op het belang om beter aan te sluiten op de behoeften van burgers om de dienstverlening te verbeteren en het vertrouwen van burgers te winnen.¹⁰³

7.5.2 Hoe beoordelen burgers de dienstverlening?

In 2013 is op verzoek van de Nationale ombudsman onderzoek naar tevredenheid over publieke dienstverlening herhaald dat eerder in de jaren 2008, 2009 en 2010 is gedaan.¹⁰⁴ Burgers zijn in 2013 gemiddeld iets meer tevreden over de geleverde overheidsdienstverlening dan daarvoor. Speciale aandacht is er voor de meting van 55 levensgebeurtenissen die worden gekenmerkt door de betrokkenheid van een keten van overheidsorganisaties (van geboorte tot overlijden). De waardering voor deze dienstverlening stijgt licht in 2013 naar een 6,8. De waardering voor de individuele organisaties stijgt naar een 7,1 in 2013 (zie figuur 48). De oordelen van burgers over de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid in zijn geheel veranderen niet sterk en zijn gematigd positief. Uit onderzoek naar de waardering van de dienstverlening van publieke organisaties blijkt ook dat een groot deel van de burgers, gebruikers en niet-gebruikers tezamen, positief is over de publieke dienstverlening.

¹⁰⁰ De “Visie op dienstverlening” is op 30 mei 2011 aan de Tweede Kamer gestuurd op basis van de “implementatie-agenda voor dienstverlening”, met de 6 uitgangspunten die in de Bestuurlijke Regiegroep Dienstverlening en e-Overheid van 3 september 2010 zijn vastgesteld. Sectoren kiezen hun eigen benadering, zoals Waterschappen die een doelgroepenbenadering als richtsnoer nemen.

¹⁰¹ De vier uitgangspunten komen neer op het centraal stellen van de gebruiker, een snellere dienstverlening met meer gemak, meer kostenefficiëntie en een grotere transparantie (w.o. servicenormen) en aanspreekbaarheid.

¹⁰² Gebruikers, burgers, ondernemers of klanten zijn termen die allemaal voor de doelgroep van toepassing zijn.

¹⁰³ De burger gaat digitaal, 9 december 2013. Zie: http://www.nationaleombudsman.nl/sites/default/files/2013170_de_burger_gaat_digitaal.pdf

¹⁰⁴ Kwaliteit van overheidsdienstverlening 2013, TNS Nipo, Amsterdam 2013.

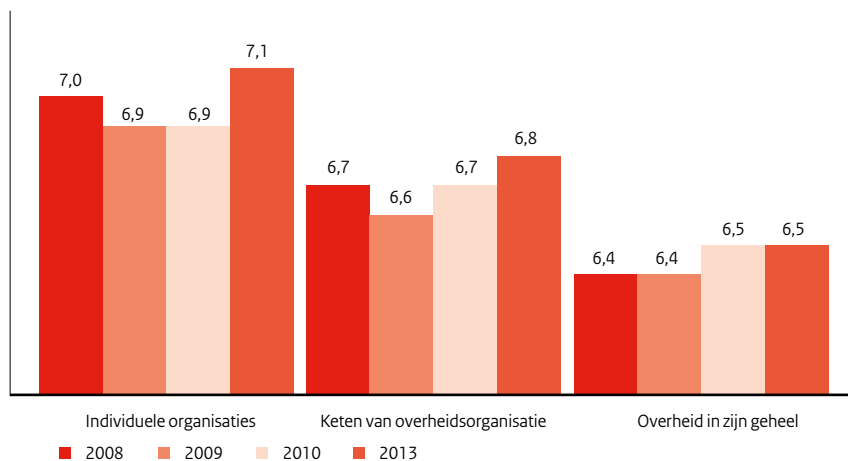
Amsterdam: betere dienstverlening en efficiencywinst

De gemeente Amsterdam zet zich in voor goedkopere en betere dienstverlening. Bij de telefonische dienstverlening, het digitale kanaal en de fysieke loketten zijn verbeteringen doorgevoerd. De telefonische dienstverlening functioneerde niet optimaal door het aantal doorverwijzingen. Door verbeteringen in de kennisbank, ontsluiting van backoffice systemen en gerichte coaching en training op vaardigheden en bejegening, is het mogelijk geworden dat 70 à 80% van de telefoontjes in één keer wordt afgehandeld en de rest wordt doorverbonden met de deskundige.

Bij de loketten wordt grotendeels niet meer op afspraak gewerkt. Dat gaf te veel verspilling door "no-shows" (circa 30%). Op basis van historische gegevens over het aantal contactmomenten met burgers wordt nu de inzet van personeel gepland. Door de personeelsinzet af te stemmen op de behoeften van klanten, blijven de wachttijden kort. De dienstverlening aan de balie, per telefoon en digitaal worden op dezelfde manier ontwikkeld. Ondanks een ruimere openstelling (van 37 naar 50 à 60 uur per week) wordt vanaf 2015 een structurele besparing van 10 miljoen euro verwacht.

Dat de tevredenheid over de dienstverlening bij levensgebeurtenissen achterblijft bij die van eenvoudige processen, heeft als belangrijkste oorzaak dat meerdere organisaties betrokken zijn. Bij levensgebeurtenissen bedraagt de gemiddelde keten 3 overheidsorganisaties. De samenwerking tussen organisaties wordt als matig beoordeeld. Om die reden scoren de ketens van overheidsorganisaties lager dan individuele organisaties. Voor publieke organisaties wordt als aandachtspunt geformuleerd dat zij nog onvoldoende opereren vanuit het perspectief van gebruikers.¹⁰⁵

Figuur 48: Waardering over de overheidsdienstverlening: een (licht) stijgende trend



Bron: TNS NIPO, 2013.

¹⁰⁵ Burgers over de kwaliteit van publieke diensten, SCP, Den Haag 2013, pagina 31. In dit rapport van het SCP wordt er vanuit gegaan – op basis van een redelijk stabiel beeld over de periode 2002 tot en met 2010 - dat dit oordeel over de periode 2010-2013 niet sterk zal afwijken van het beeld van 2010.

Ondanks deze gematigd positieve cijfers, is er ruimte voor verbetering in de dienstverlening getuige het onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening bij gemeenten. Uit tabel 95 blijkt het aantal gebruikers dat slecht/matig oordeelt over product-, proces- en contextkwaliteit van gemeentelijke voorzieningen gemiddeld tussen de 10% en de 32% te liggen. Uit deze cijfers volgt dat een substantiële minderheid vindt dat de kwaliteit te wensen over laat.¹⁰⁶

Tabel 95: Percentage gebruikers in verschillende sectoren dat slecht/matig oordeelt over de aspecten

Aspecten	gem	wmo	huur	mus	bib	kdv	Bso	bus ^g
Productkwaliteit	27	34	21	10	10	13	15	21
resultaten ^a			11	7	14			
punctualiteit, snelheid ^b	37	40	30					21
deskundigheid personeel	18	30		13	7	13	15	
persoonlijke aandacht ^c								
rekening houden met wensen gebruiker/ouders		34						
Proceskwaliteit	23	23	24	9	7	12	12	31
motivatie/vriendelijkheid personeel	16	14		8	8	6	7	21
informatievoorziening	14	32	24	9	7	19	17	27
Contextkwaliteit	28	23	11	18	11	24	23	36
wachttijd ^d	40	24						44
prijs/betaalbaarheid				28	9	54	48	55
flexibiliteit, openingstijden, telefonische bereikbaarheid	34	25	11	8	20	14	12	
beschikbaarheid (plaatsen)						29	26	25
bereikbaarheid instelling ^e	23	22		13	6	10	13	
onderhoud gebouwen/voertuigen								26
hygiene gebouwen/voertuigen						23	24	38
beschikbaarheid moderne apparatuur/leermiddelen						12	14	
Voorzieningen ^f				25	8			
Gemiddelde^h	26	27	19	14	10	20	20	32

Legenda: gem = gemeenteloket wmo = wmo loket gemeente huur = woningcorporatie
mus = musea bib = bibliotheken kdv = kinderdagverblijven
bso = buitenschoolse opvang bus = lokaal ov (bus/tram/metro)

^a Resultaat behandeling (zorg), collectie (cultuur), geschiktheid woning

^b Snelheid afhandeling klacht, snelheid verstrekken to egewezen zorg

^c Persoonlijke aandacht; aandacht voor persoonlijke problemen

^d Wachttijd aansluiting openbaar vervoer, wachttijd loket

^e Bij bso: vervoer van school naar bso-locatie

^f Horeca/winkel/leestafel/internet voorziening/voorzieningen voor mensen met beperkingen

^g Rapportcijfer 5 of lager

^h Het gemiddelde van de percentages matige/slechte scores per voorziening

Bron: Burgers over de kwaliteit van publieke diensten, SCP Den Haag 2013, pagina 40; bewerkt door het ministerie van BZK.

¹⁰⁶ Burgers over de kwaliteit van publieke diensten, SCP Den Haag 2013, pagina 40; bewerkt door het ministerie van BZK.

7.5.3 Gebruikersperspectief in de publieke dienstverlening

Het oordeel van burgers over de publieke dienstverlening (zie tabel 95) geeft op macroniveau een indicatie waar verbeteringen van de dienstverlening mogelijk zijn. Individuele publieke organisaties zijn vooral gebaat bij verbeteringsuggesties van gebruikers die ervaring met de dienstverlening hebben. Dit is ook essentieel voor de bevordering van de digitale dienstverlening op basis van de afspraken uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte II. Uitgangspunt van “Digitaal 2017” is “digitaal, tenzij” of anders gezegd “digitaal waar het kan, persoonlijk als het moet”.

Meer kennis van en over gebruikers (het gebruikersperspectief) kan bijdragen aan verbeteringen in het proces én van de dienstverlening (het handelingsperspectief). Een aantal instrumenten kan daarbij ondersteunen.

Klantonderzoek en servicenormen

Voor steeds meer organisaties biedt het traditionele klanttevredenheidsonderzoek (bijvoorbeeld op basis van enquêtes waarbij cijfers worden gegeven) onvoldoende impulsen om processen te verbeteren. Zij zijn op zoek naar kennis van de behoeften van klanten die hen een handelingsperspectief bieden. Recent klantonderzoek, waarbij de feedback van klanten integraal onderdeel is van het proces om tot betere dienstverlening te komen, biedt die meerwaarde.¹⁰⁷ Dat blijkt onder andere uit de groeiende populariteit van het “toptakenconcept” voor (gemeentelijke) websites: de meest gebruikte diensten worden als eerste getoond op de website.¹⁰⁸ Het blijkt ook uit de toenemende belangstelling voor “usability research” (onderzoek naar gebruikersgegevens) bij de inrichting van digitale processen en uit het ontstaan van andere vormen van (vooral) kwalitatief klantonderzoek. De zogenaamde Net Promoter Score voor de publieke sector is hier een voorbeeld van.

Het handelingsperspectief in beeld: Net Promoter Score voor de publieke sector

De Net Promoter Score (NPS) voor de publieke sector is een vorm van klantonderzoek die veel suggesties oplevert om de dienstverlening (continue) te verbeteren. De NPS voor de publieke sector is een combinatie van een gesloten en een open vraagstelling met de nadruk op het laatste. De methode is simpel en kost burgers circa 2 minuten invultijd.

De vraagstelling van NPS voor de publieke sector ziet er als volgt uit:

- In hoeverre verwacht u - op een schaal van 0 (zeker niet) tot 10 (zeer zeker) - dat u tegen een vriend, familielid of kennis positief praat over uw ervaring met de dienstverlening waarvan u gebruik heeft gemaakt?
- Waarom geeft u deze score?
- Wat zou er beter kunnen?
- Mogen we eventueel contact met u opnemen voor een toelichting op uw reactie?
- Zo ja, wat is uw telefoonnummer?

¹⁰⁷ Deze vorm van klantonderzoek wordt wel als derde generatie klantonderzoek aangeduid, terwijl het gebruik van enquêtes tot de tweede generatie behoort.

¹⁰⁸ Begin 2014 werd dit toptakenconcept door circa 30 gemeenten toegepast.

Het is niet alleen belangrijk informatie op te halen bij materiedeskundige gebruikers, maar hen ook te vertellen wat er mee gedaan is. Dit kan door het zoveel mogelijk openlijk publiceren van de dienstverleningskwaliteit waarop de gebruikers (burger/ondernemer) mogen rekenen. Dit bevordert transparantie en de aanspreekbaarheid op een zeker kwaliteitsniveau. Een goede manier is het gebruik van klantgerichte servicenormen. Een voorbeeld is: “Heeft u een klacht over een ambtenaar, dan nemen we binnen 2 dagen telefonisch contact met u op”.¹⁰⁹ Ook de Nationale ombudsman prijst het gebruik van servicenormen aan.¹¹⁰ Servicenormen werken als een vorm van verwachtingenmanagement dat niet alleen prettig is voor burgers, maar ook overbodige contacten tussen overheid en gebruiker voorkomt.

Persoonlijke effectiviteit van de professional en informele aanpak

Dienstverlening krijgt vaak vorm in het directe contact tussen professional en burger. Tijdigheid, snelheid en accurate worden gewaardeerd, terwijl ook een vriendelijke en gastvrije bejegening van burgers en ondernemers succesfactoren zijn in het directe contact. Daarbij kan er een vraag achter de vraag schuilgaan, die beter gevonden en geadresseerd kan worden in direct contact. Persoonlijke effectiviteit is een voorwaarde voor een meer persoonlijke aanpak die wordt gestimuleerd via een project zoals “Prettig contact met de overheid”.¹¹¹

De veelal formele, juridische en hoofdzakelijk schriftelijke wijze waarop de overheid aanvragen, zienswijzen, klachten en bezwaren behandelt, sluit niet altijd aan bij het perspectief en de behoeften van burgers. Daarbij zijn met deze processen de nodige kosten gemoeid en is er kans op vervolgprocedures. Uit onderzoek blijkt dat de behandeling van een klacht of bezwaar in 2013 wederom als één van de slechtste vormen van overheidsdienstverlening beoordeeld wordt, met een gemiddelde van 5,1 in 2013 op een 10-punts schaal.¹¹² Van de mensen die een bezwaarprocedure doorlopen is maar liefst 70% ontevreden, voor een deel door gebrekkige communicatie en informatievoorziening over de besluitvorming. Vanuit het project “Prettig contact met de overheid” worden bestuursorganen ondersteund om, wanneer zij voornemens zijn om een negatieve beslissing te nemen of na ontvangst van een aanvraag, zienswijze, klacht of bezwaar, snel (binnen 2-10 dagen) persoonlijk (telefonisch) contact op te nemen met de burger om te bespreken wat er speelt en op welke wijze de vraag of het probleem van de burger het best kan worden behandeld.

Het verbeteren van de dienstverlening en inzetten op een meer informele aanpak heeft de aandacht. In 2013 functioneerden 450 pionierprojecten bij bestuursorganen waarbij ofwel in de primaire besluitvormingsfase of bij de behandeling van bezwaren en klachten de informele aanpak wordt toegepast. De projecten variëren in omvang en vinden binnen 16 verschillende overheidsdomeinen (belastingen, vergunningen, Wmo, etc.) en op verschillende niveaus (directie, afdeling, team) plaats. Op macroniveau (dat wil zeggen in heel Nederland) wordt in circa 18% van de gevallen de informele aanpak ingezet bij de behandeling van bezwaren.¹¹³ Wat primaire besluitvormingsprocedures betreft, is dat moeilijker vast te stellen maar het gaat om een beduidend lager percentage.

¹⁰⁹ Overheidsbrede Implementatieagenda van Bestuurlijke Regiegroep Dienstverlening en e-Overheid, Het Ministerie van BZK 2011, pagina 18.

¹¹⁰ Digitaal verkeer tussen overheid en burger, De Nationale ombudsman 2011, pagina 27-31.

¹¹¹ Meer informatie over dit project van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is te vinden op de website www.prettigcontactmetdeoverheid.nl.

¹¹² Jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2013, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33876, nr. 2, pagina 9. Ook in het rapport Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening van TNS NIPO in 2009 (pagina 9-10) wordt de dienstverlening bij klacht en bezwaar het slechtst beoordeeld. De afhankelijkheidsrelatie en de lengte van het proces zijn factoren die tot dit lage oordeel leiden.

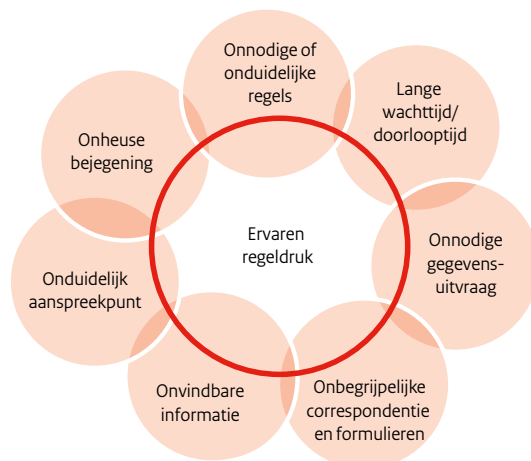
¹¹³ Dit cijfer is berekend door het kenniscentrum dienstverlening, een samenwerking tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

De relatief beperkte inzet bij publieke organisaties van de zogenaamde informele aanpak biedt ruimte voor een grootschaliger gebruik. De informele aanpak vergroot zowel de kwaliteit als de aanvaardbaarheid van overheidsbesluiten (in het bijzonder in geval van negatieve besluiten). Het heeft daarbij een positief effect op het vertrouwen van de burger in de overheid en draagt daarmee bij aan de legitimiteit van de overheid.¹¹⁴ Daarnaast neemt het aantal procedures af (gemiddeld wordt ongeveer 60% van het aantal bezwaren ingetrokken en informeel afgehandeld waarna ook geen beroepsprocedure meer volgt), nemen de kosten voor de overheid af (met gemiddeld ruim 20%), wordt de doorlooptijd van de procedures verkort (met gemiddeld 37%), stijgt de tevredenheid van de burger (met gemiddeld 40%) en de arbeidstevredenheid van de ambtenaar (met gemiddeld 20%).¹¹⁵

7.5.4 Relatie tussen betere dienstverlening en minder ervaren regeldruk

Veel burgers ervaren regeldruk. Het terugdringen van wetten en regels voelen burgers niet altijd als een vermindering van de regeldruk. Hun ervaring van regeldruk wordt meer bepaald door de kwaliteit van de dienstverlening. Hieronder is in figuur 49 weergegeven welke aspecten hierbij een rol kunnen spelen.

Figuur 49 Door burgers ervaren regeldruk



Bron: Het ministerie van BZK.

Wanneer burgers in het contact met de overheid een minimum aan regeldruk en administratief gedoe ervaren, dan is het aannemelijk dat dit het vertrouwen in de overheid ten goede komt. Het kabinet Rutte II heeft ambities geformuleerd op dit vlak en stelt in het regeerakkoord van 2012 “een betrouwbare overheid [te willen zijn] die kansen biedt en grenzen stelt; die optimaal beschermt en minimaal belemmert.”¹¹⁶ Het kabinet heeft zich bij haar aantreden in 2012 ten doel gesteld om in de periode 2012-2017 de administratieve lasten van burgers en professionals terug te dringen met 352 miljoen euro.¹¹⁷ Het kabinet heeft ervoor gekozen om de door eerdere kabinetten ingezette decentralisatiebeweging in het sociaal domein voort te zetten.

¹¹⁴ K. van den Bos, L. van der Velden, Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid, Den Haag 2012.

¹¹⁵ L. van der Velden, C. C. J. M. Koetsenruijter, M.C. Euwema, Prettig contact met de overheid 2, Ministerie van BZK, Den Haag 2010.

¹¹⁶ Regeerakkoord van het kabinet Rutte II, “Bruggen Slaan”, pagina 1. Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>

¹¹⁷ Goed Geregeld, een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017, brief van de ministers van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en voor Wonen en Rijksdienst inzake de modernisering van de overheid (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 29362, nr. 212).

De participatiewet, de jeugdwet en de Wmo 2015 zijn inmiddels een feit en vanaf 1 januari 2015 worden gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdzorg, werk en inkomen en de zorg aan langdurig zieken en ouderen. Dit zal mogelijk effect hebben op de (ervaren) regeldruk voor de burgers.

Hoe burgers de regeldruk ervaren is ook afhankelijk van de wijze waarop professionals (gemeenteambtenaren, leraren, politieambtenen, etc.) de burgers tegemoet treden en kunnen treden. Vaak worden professionals geconfronteerd met de nodige administratieve werkzaamheden en regeldruk. Er zijn richtlijnen ontwikkeld om de regeldruk voor professionals te beperken om meer te kunnen sturen op de vele prestatie-indicatoren.¹¹⁸ Toepassing van deze maatregelen kan de regeldruk voor professionals helpen beperken. Als dit gerealiseerd wordt, kunnen professionals zich (meer) richten op het vormgeven van het contact met de burgers en op die wijze de dienstverlening van een impuls voorzien.

7.5.5 Digitale dienstverlening

Er is een trend om de dienstverlening waar mogelijk digitaal aan te bieden. Ook in het regeerakkoord van het kabinet Rutte II is een passage hierover opgenomen: “Bedrijven en burgers kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen – zoals het aanvragen van een vergunning – digitaal afhandelen.”¹¹⁹

De mate waarin digitale dienstverlening (de zogenaamde e-dienstverlening) wordt toegepast, is niet eenduidig weer te geven. Het is wel evident dat deze vorm van dienstverlening een vlucht genomen heeft de laatste jaren. E-dienstverlening kan de vorm hebben van een digitale aanvraag per e-mail, een webformulier, een applicatie of een berichtensysteem voor bedrijven. Er kunnen hierbij verschillende niveaus worden onderscheiden. De eenvoudigste manier is het op de website aanbieden van een formulier in pdf-formaat, dat kan worden gedownload en vervolgens per e-mail worden ingezonden. Geavanceerder is een webformulier of een te downloaden applicatie, zoals bij de aangifte inkomstenbelasting. Hierin kunnen allerlei functionaliteiten worden ingebouwd zoals invoercontrole, voorafgevulde of overgeslagen velden, identificatie, betaalvoorzieningen, rekenhulpen, etc.

Voor het eenvoudig afhandelen van transacties met de overheid is DigiD ontwikkeld. Met behulp van DigiD kan de burger zich identificeren bij het aangaan van transacties.¹²⁰ Sinds 2013 biedt 95% van alle gemeenten identificatie via DigiD aan op de website. Ook het aantal authenticaties op jaarbasis groeit gestaag en in 2013 was hier een bedrag van 117 miljoen euro mee gemoeid. Het percentage bij provincies en waterschappen is lager dan bij gemeenten, omdat deze overheidsorganisaties minder producten met “burgercontacten” hebben en daarom DigiD voor de uitvoering van de dienstverlening niet altijd nodig achten.

Tabel 96 Percentage instanties waarbij burger gebruik maakt van digitale diensten en zich identificeert met DigiD

	2005	2007	2009	2011	2013
Gemeenten	7%	59%	88%	93%	95%
Provincies	0%	17%	42%	58%	58%
Waterschappen	0%	11%	26%	46%	46%

Bron: Het ministerie van BZK (2013) en *overheid.nl monitor* (2005-2011).

¹¹⁸ Er zijn richtlijnen ontwikkeld om slimmer te kunnen sturen op prestatie-indicatoren in de publieke sector. Die richtlijnen behelzen het volgende: prestatie-indicatoren dienen betekenisvol te zijn, ruime dekking te hebben, stuurinformatie op te leveren voor het verbeteren van processen en niet gericht te zijn op hard afrekenen. De professional dient daarbij bij de ontwikkeling betrokken te zijn zonder overmatige informatieverplichtingen. Zie: Slimmer sturen, handreiking voor het gebruik van prestatie-indicatoren in publieke dienstverlening, Utrecht 2013, pagina 22-26.

¹¹⁹ Regeerakkoord van het kabinet Rutte II, “Bruggen slaan”, pagina 10.

¹²⁰ DigiD is in 2012 bekroond met een World Summit Award, een initiatief van de Verenigde Naties om de beste e-content en de meest innovatieve ICT-toepassingen te selecteren en te promoten.

7.5.6 Transparantie

Overheden willen burgers beter op de hoogte houden van voor hen relevante informatie. Dat kan gaan om bekendmakingen of om de te verwachten kwaliteit van dienstverlening. Transparantie is gediend bij een open informatieverstrekking. Transparantie kan ook helpen de interne bedrijfsvoering te sturen, zoals in het geval van servicenormen het geval is. Hieronder worden enkele aspecten van de open overheid toegelicht, waaronder de relevante wet- en regelgeving en het beleid met betrekking tot bekendmakingen.

Regelgeving en beleid officiële bekendmakingen

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.¹²¹ Om decentrale overheden te ondersteunen, stelt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een centrale publicatievoorziening ter beschikking. Tegen een jaarlijkse vergoeding kunnen deelnemende overheidsorganisaties gebruikmaken van de Gemeenschappelijke Voorziening Officiële Publicaties (GVOP). Via de GVOP kunnen zij hun formele publicatieblad digitaal uitgeven. Tabel 97 laat het aantal deelnemende organisaties zien. De digitale bladen worden uitgegeven op www.officielebekendmakingen.nl en verschijnen tevens via de dienst bekendmakingen op www.overheid.nl.

Tabel 97 Deelnemende organisaties Gemeenschappelijke Voorziening Officiële Publicaties (GVOP)

	2013	2014
Gemeenten	81%	89%
Provincies	75%	83%
Waterschappen	100%	100%

Peildatum is 1 april 2014.

Bron: Het ministerie van BZK, Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP), Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR), 2014.

Een goede toegankelijkheid van de inhoud van de wet- en regelgeving is van belang voor burgers, bedrijven en voor de overheid zelf. Om deze reden publiceert de Rijksoverheid sinds 2003 haar wet- en regelgeving in geconsolideerde vorm in de wettenbank www.wetten.nl. In 2008 is een centrale databank (CVDR) voor decentrale regelgeving tot stand gekomen en op 1 januari 2011 werd publicatie van decentrale regelgeving via deze databank een wettelijke verplichting. Uit de onderstaande cijfers blijkt dat inmiddels het merendeel van de decentrale overheden gebruik maakt van de databank.

Tabel 98 Mate waarin centrale publicatie van decentrale regelgeving op internet plaatsvindt

	2007	2009	2011	2013
Gemeenten	10%	29%	95%	99,8%
Provincies	33%	42%	92%	92%
Waterschappen	30%	74%	88%	96%

Bron: Het ministerie van BZK (2013), *overheid.nl monitor (2007–2011)*, rapportage ICTU e-Overheid voor Burgers©, 2008–2011 en <http://koop.overheid.nl/producten/lokale-regelgeving>.

¹²¹ Wet elektronische bekendmaking http://wetten.overheid.nl/BWBR0024913/geldigheidsdatum_07-08-2014

Bekendmakingen op decentraal niveau

Gemeenten maken wekelijks in de plaatselijke bladen of het digitale Gemeentebblad bekend welke besluiten zij willen nemen of hebben genomen, zoals het afgeven van vergunningen of het vaststellen van regelgeving. Provincies en waterschappen maken hun plannen bekend in een eigen digitaal publicatieblad of in de Staatscourant. Tabel 99 geeft een beeld van de ontwikkeling van het aantal periodieke bekendmakingen op decentraal niveau.

Tabel 99 Periodieke bekendmakingen via de website (landelijke publicatie standaard) op decentraal niveau

	2007	2009	2011	2013
Gemeenten	35%	52%	54%	66%
Provincies	42%	75%	33% *	92%
Waterschappen	48%	85%	77%	84%

* Deze daling is vermoedelijk veroorzaakt door de overgang naar een nieuw zoekstelsel op de website 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.

Bron: Het ministerie van BZK (2013) en overheid.nl monitor (2007-2011).

Wanneer burgers en bedrijven geïnteresseerd zijn in wat er gebeurt in hun directe woon- en werkomgeving, dan dienen zij actief de papieren of digitale publicaties bij te houden. Via het internet kunnen overheden geïnteresseerden tijdig, proactief en gedetailleerd informeren over belangrijke ontwikkelingen in hun (toekomstige) omgeving. Dit kan ertoe bijdragen dat de dienstverlening wordt verbeterd.

Servicenormen

Servicenormen zijn als gezegd belangrijk om inzicht te krijgen in de dienstverlening en om deze te verbeteren. Door helderheid te geven over reactietermijnen, wachttijden aan de balie, terugbelafspraken en veel andere aspecten van dienstverlening, zullen burgers en ondernemers reële verwachtingen hebben van de overheid met minder (mogelijk) onnodige contacten tot gevolg. Het voeren van servicenormen levert ook een bijdrage aan de doelstelling de "open overheid" gestalte te geven op het vlak van de publieke dienstverlening.

Wanneer servicenormen zijn ingebed in de bedrijfsvoering van de overheidsorganisatie, dan wordt er gesproken van een kwaliteitshandvest. In tabel 100 is weergegeven welk percentage van de decentrale overheden over een kwaliteitshandvest met servicenormen beschikt.

Tabel 100 Percentage decentrale overheden met kwaliteitshandvest inclusief servicenormen

	2007	2009	2011	2013
Gemeenten	15%	24%	41%	60%
Provincies	42%	33%	58%	83%
Waterschappen *	0%	4%	12%	17%

* De waterschappen hebben inmiddels uniforme servicenormen ontwikkeld en afgesproken dat deze in 2015 geïmplementeerd moeten zijn. Verwacht wordt dat dit bij de volgende meting leidt tot een aanzienlijk hoger aandeel. Meer informatie hierover is te vinden op de website www.uvw.nl.

Bron: [Overheid.nl](http://overheid.nl) monitor (2007 – 2011); KING (gemeenten), IPO (provincies), UvW (waterschappen), 2013.

Gebleken is dat veel publieke organisaties op het decentraal niveau servicenormen voeren en dat dit aantal in de loop van de tijd is toegenomen. Met de ontwikkeling van de dienstverlening is het zaak dat de servicenormen ook bij de tijd blijven. In de eerste helft van 2014 zijn hiertoe de nodige stappen gezet.

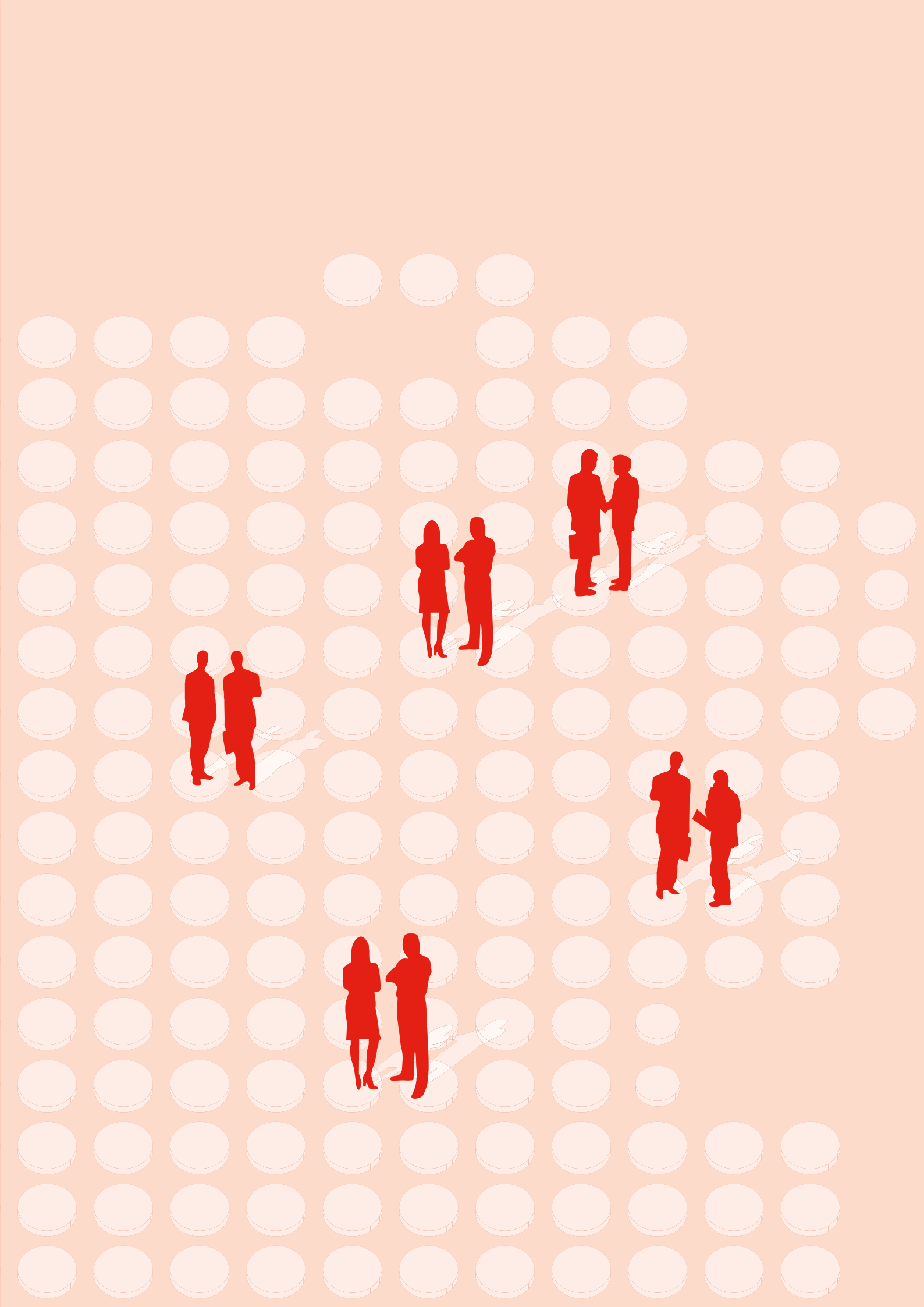
7.5.7 Ervaringen en doorontwikkeling: een vooruitblik

De komende jaren ligt de nadruk op het verbeteren van de dienstverlening in algemene zin. Het perspectief van de gebruiker zal voorop staan bij de ontwikkeling van dienstverleningsprocessen. Speciale aandacht gaat uit naar het stimuleren van online overheidsdienstverlening via onder meer het “Programma Digitaal 2017”. Naast het vitaliseren van de vraagkant (de burger) is een goed functionerende gemeenschappelijk digitale infrastructuur (GDI) een belangrijke randvoorwaarde voor het realiseren van digitale diensten en processen. Via deze lijnen wordt de vermindering van de ervaren regeldruk aangepakt. Belangrijk is om digitalisering in perspectief te houden: “Digitaal waar het kan, persoonlijk waar nodig”. Persoonlijk waar nodig is niet alleen gericht op de behoefte en de digitale vaardigheden van de burger. Naast de toegankelijkheid van voorzieningen voor burgers is het vooral zaak om digitale dienstverlening met verstand verder te brengen. Het kan bijvoorbeeld minder zinvol zijn om een dienst digitaal aan te bieden als deze dienst maar heel weinig wordt afgenomen. Vanaf 1 januari 2015 krijgen gemeenten te maken met de gedecentraliseerde taken op het gebied van jeugdzorg, ouderenzorg en de Wmo. Dit kan complexe dienstverleningsvraagstukken voor de gemeenten met zich meebrengen. In die situaties is het van belang om een goede combinatie van digitale en persoonlijke dienstverlening aan de burger aan te bieden die bij voorkeur beter en kostenefficiënter is.

Hoofdstuk 8

De bestuurder centraal

Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan de achtergronden van de bestuurswisselingen op gemeentelijk en provinciaal niveau. Er wordt inzage gegeven in de verschillende redenen waarom bestuurders en volksvertegenwoordigers aftreden. Ook wordt ingegaan op de mate waarin bestuurders en politieke ambtsdragers bij het uitoefenen van hun publieke taak worden geconfronteerd met agressie en geweld.



8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de positie van de bestuurder. Hierbij komen allereerst bestuurswisselingen op het decentrale niveau aan bod. Daarna wordt er aandacht besteed aan agressie en geweld waar bestuurders en politieke ambtsdragers mee geconfronteerd worden bij het uitoefenen van hun functie in het publieke domein. De gegevens die daar naar voren komen geven een beeld van de mate van agressie en geweld waar vertegenwoordigers van het Rijk, provincies gemeenten en waterschappen mee geconfronteerd worden.

8.2 Bestuurswisselingen

Net als in de voorgaande edities wordt in deze Staat van het Bestuur aandacht besteed aan het voortijdig terugtreden van bestuurders en volksvertegenwoordigers. Het gaat daarbij met name om de bestuurswisselingen op gemeentelijk niveau (dus bij raadsleden, wethouders en burgemeesters) en op provinciaal niveau (CdK's, gedeputeerden en statenleden). Bestuurswisselingen zijn van alle tijden. Functies in het lokaal bestuur worden beëindigd om gezondheidsredenen, pensioen of een wisseling van werk. Ook politiek-bestuurlijke conflicten en verstoorde verhoudingen kunnen de aanleiding zijn voor het opstappen van burgemeester en wethouders.¹²²

De gemiddelde zittingsduur van de burgemeester is in de laatste jaren verder afgenomen, mede als gevolg van een toename van het aantal vrijwillig en gedwongen vertrokken burgemeesters.¹²³ Bestuurswisselingen hebben de aandacht en worden ook in de Tweede Kamer aan de orde gesteld, bijvoorbeeld in het Algemeen Overleg van 12 maart 2009 over de "Staat van de dualisering".¹²⁴ De toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beloofde een onderzoek naar de oorzaken van het tussentijds aftreden van wethouders. De resultaten van het onderzoek zijn in de Staat van het Bestuur 2012 toegelicht.¹²⁵ Belangrijkste conclusie daarbij is dat sinds de jaren '90 weliswaar sprake is van een stijging van het aantal teruggetreden bestuurders, maar dat de dualisering niet verantwoordelijk is voor de stijging van het aantal voortijdig teruggetreden wethouders.

In dit hoofdstuk volgen kwantitatieve gegevens over de bestuurswisselingen bij gemeenten en provincies. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een uiteenzetting van de resultaten van het meest actuele onderzoek naar agressie en geweld tegen ambtsdragers.

8.2.1 Bestuurswisselingen in cijfers: gemeenten

Bij de volgende cijfers gaat het om een beeld van alle mogelijke redenen die tot aftreden leiden. De cijfers zijn gebaseerd op onderzoek van BMC in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De onderzochte periode beslaat de jaren 2012-2014, waarbij de gegevens van 2010 dateren van ná de gemeenteraadsverkiezingen en de recente gegevens van vóór de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014.

¹²² Zie het onderzoek naar de oorzaken van bestuurswisselingen bij burgemeesters in de periode 2000-2006 van A.F.A. Korsten, H. Aardema, De Vallende Burgemeester, een onderzoek naar factoren, omstandigheden, preventie en interventiemogelijkheden, Den Haag 2006.

¹²³ N.Karsten, L. Schaap, F. Hendriks, S. van Zuydam, G.J. Leenknecht, Majesteitelijk en Magistratief, De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt, Den Haag 2014, pagina 223.

¹²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 30902 nr. 15.

¹²⁵ De vallende wethouders, BMC/Open Universiteit, Den Haag 2011.

In 342 gemeenten heeft er een bestuurswisseling plaatsgevonden in de periode 2012-2014. Afgezet tegen het totaal aantal gemeenten (403, januari 2014) komt dit neer op een percentage van 85% van de gemeenten. Opvallend is het hogere percentage gemeenten met een bestuurswisseling in de afgelopen periode (85% in de periode 2012-2014, vergeleken met 73% in de periode 2010-2012 en 38% in de periode 2007-2009).

In de onderstaande tabel wordt het aantal gemeenten waar een bestuurswisseling heeft plaatsgevonden gespecificeerd naar gemeenteklasse voor de periode 2012-2014.

Tabel 101 Gemeenten met bestuurswisselingen naar gemeenteklasse in 2012-2014

	Aantal gemeenten met nieuwe bestuurders	Aandeel gemeenten met nieuwe bestuurders in de klasse	Aandeel gemeenten met nieuwe bestuurders naar klasse
	Aantal	Percentage	Percentage
< 10.000 inwoners	25	74%	7%
10-20.000 inwoners	86	83%	25%
20-50.000 inwoners	161	84%	47%
50-100.000 inwoners	43	93%	13%
> 100.000 inwoners	27	100%	8%
Totaal	342	85%	100%

Bron: BMC, 2014.

Het merendeel van de gemeenten valt qua inwonertal in de klassen 10.000-20.000 en 20.000-50.000 inwoners. Deze gemeenten leveren dan ook over het totaal gezien vaak de hoogste percentages als gekeken wordt naar het totaal aantal veranderingen, zoals ook in de hierna volgende tabellen te zien is. 47% van alle bestuurswisselingen betrof gemeenten met tussen de 20.000-50.000 inwoners in de jaren 2012-2014. Van deze gemeenten heeft 84% nieuwe bestuurders gekregen in deze periode. De bestuurswisselingen van de grootste gemeenten (>100.000 inwoners) vormen 8% van het totaal aantal bestuurswisselingen.

Raadsleden

Zoals reeds eerder is aangegeven bedraagt het feitelijk aantal raadsleden in Nederland 9018 (januari 2014). Er zijn 754 raadsleden afgetreden in de periode 2012-2014. Dat is 9% van het totale aantal raadsleden. In de onderstaande tabel staat het aantal afgetreden raadsleden gespecificeerd naar politieke partij.¹²⁶

¹²⁶ De cijfers die naar voren komen in bovenstaande en volgende tabellen tellen in totaal op tot een aantal van 8827 raadsleden. Dit is minder dan het eerder genoemde feitelijke aantal van 9018.

Tabel 102 Aandeel zittende en afgetreden raadsleden naar partij 2012-2014

	Nog zittend raadslid		Afgetreden raadslid	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
CDA	1447	91%	140	9%
ChristenUnie	294	91%	28	9%
D66	504	92%	45	8%
GroenLinks	387	90%	42	10%
Kleine partijen	68	89%	8	11%
Plaatselijke Partij	2549	92%	213	8%
PvdA	1107	90%	117	10%
SGP	184	94%	11	6%
SP	224	91%	23	9%
VVD	1309	91%	127	9%
Totaal	8073	91%	754	9%

Bron: BMC, 2014.

In tabel 103 wordt het aantal zittende en afgetreden raadsleden gespecificeerd naar inwonersklasse.

Tabel 103 Aandeel zittende en afgetreden raadsleden naar inwonersklasse 2012-2014

	Nog zittend raadslid		Afgetreden raadslid	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
< 10.000 inwoners	376	90%	40	10%
10-20.000 inwoners	1466	89%	178	11%
20-50.000 inwoners	3931	93%	304	7%
50-100.000 inwoners	1401	92%	123	8%
> 100.000 inwoners	899	89%	109	11%
Totaal	8073	91%	754	9%

Bron: BMC, 2014.

Het totale percentage afgetreden raadsleden van 9% ligt in vergelijking met de periode 2010-2012 2% hoger (was 7% in 2012). Met uitzondering van de kleinste gemeenteklasse waar een daling te zien is (van 13% naar 10%), is in de overige inwonersklassen sprake van een stijging tussen de 1 en 4% wanneer de cijfers uit de periode 2012-2014 en die van 2010-2012 vergeleken worden.

Het totale aantal wethouders was 1396 (januari 2014). In 2012 bedroeg dit aantal 1442. Uit tabel 104 blijkt dat 79 raadsleden in de periode 2012-2014 wethouder zijn geworden. Hieruit volgt dat een kleine 5,7% van de wethouders voorheen raadslid is geweest. In de periode 2010-2012 was dit percentage 3,1%.

In de onderstaande tabel wordt het aantal raadsleden dat wethouder is geworden gespecificeerd naar partij. Bij VVD is de doorstroom het hoogst: 1,7%, gevolgd door GroenLinks (1,2%), CDA (1,1%) en PvdA en SGP (1,0%). Bij ChristenUnie, SP en de kleine partijen is niemand doorgestroomd. Let wel: de uitslag en collegevorming van na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 is hierbij niet meegenomen.

Tabel 104 Aandeel raadsleden dat wethouder is geworden naar partij 2012-2014

	Raadslid is wethouder geworden		Was in 2012 raadslid	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
CDA	17	1,1%	1570	98,9%
ChristenUnie	0	0,0%	322	100,0%
D66	2	0,4%	547	99,6%
GroenLinks	5	1,2%	424	98,8%
Kleine partijen	0	0,0%	76	100,0%
Plaatselijke Partij	16	0,6%	2746	99,4%
PvdA	12	1,0%	1212	99,0%
SGP	2	1,0%	193	99,0%
SP	0	0,0%	247	100,0%
VVD	25	1,7%	1411	98,3%
Totaal	79	1,0%	8748	99,0%

Bron: BMC, 2014.

In tabel 105 wordt het aantal afgetreden raadsleden dat wethouder is geworden gespecificeerd naar gemeentegrootte. In de periode 2010-2012 was het aandeel in de kleinste gemeenten het grootst, namelijk 1,1%. Voor de periode 2012-2014 is het percentage van de grootste gemeenten het hoogst (1,7%).

Het totale aantal raadsleden dat wethouder is geworden in de periode 2012-2014 bedraagt 79. Dat is 0,9% van het totaal aantal wethouders van 1396 (januari 2014). Hiermee is sprake van een lichte stijging in de doorstroom vergeleken bij de periode 2010-2012: toen was 0,6% van de nieuwe wethouders voorheen raadslid. In de periode 2007-2009 werden 101 raadsleden wethouder. Dat was toen 6,7% van het totale aantal wethouders.

Tabel 105 Aandeel raadsleden dat wethouder is geworden naar gemeentegrootte 2012-2014

	Raadslid is wethouder geworden		Was in 2012 raadslid	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
< 10.000 inwoners	1	0,2%	415	99,8%
10-20.000 inwoners	13	0,8%	1631	99,2%
20-50.000 inwoners	35	0,8%	4200	99,2%
50-100.000 inwoners	13	0,9%	1511	99,1%
> 100.000 inwoners	17	1,7%	991	98,3%
Totaal	79	0,9%	8748	99,1%

Bron: BMC, 2014.

In de periode 2012-2014 zijn er 216 nieuwe wethouders. Dat is 15,5% van het totaal (1396). Hiervan zijn er 79 afkomstig uit de raad (36,5%) en 137 van buiten de raad (63,5%). Die aantallen waren in de periode 2010-2012 respectievelijk 50 (47%) en 93 (53%).

De wethouder van buiten de raad is sinds 2010 nadrukkelijk in opmars. Bij ChristenUnie, SP, D66 en de kleine partijen zijn de percentages voor wethouders van buiten de raad het hoogst. Het betreft echter vrij kleine aantallen in absolute cijfers.

Tabel 106 Aandeel nieuwe wethouders van binnen en buiten de raad naar partij 2012-2014

	Wethouder die eerst raadslid was in 2012		Nieuwe wethouder die niet eerst raadslid was	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
CDA	17	38,6%	27	61,4%
ChristenUnie	0	0,0%	10	100,0%
D66	2	18,2%	9	81,8%
GroenLinks	5	50,0%	5	50,0%
Kleine partijen	0	0,0%	1	100,0%
Plaatselijke Partij	16	39,0%	25	61,0%
PvdA	12	29,3%	29	70,7%
SGP	2	28,6%	5	71,4%
SP	0	0,0%	1	100,0%
VVD	25	50,0%	25	50,0%
Totaal	79	36,5%	137	63,5%

Bron: BMC, 2014.

In tabel 107 wordt het aantal nieuwe wethouders van buiten de raad gespecificeerd naar gemeentegrootte. Vooral in kleinere gemeenten tot 50.000 inwoners treden veel nieuwe wethouders van buiten de raad aan. Het aantal nieuw aangetreden wethouders van buiten de raad neemt met de gemeentegrootte af.

Tabel 107 Aandeel nieuwe wethouders van binnen en buiten de raad naar gemeentegrootte 2012-2014

	Wethouder die eerst raadslid was in 2012		Nieuwe wethouder die niet eerst raadslid was	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
< 10.000 inwoners	1	7,1%	13	92,9%
10-20.000 inwoners	13	25,5%	38	74,5%
20-50.000 inwoners	35	37,2%	59	62,8%
50-100.000 inwoners	13	48,1%	14	51,9%
> 100.000 inwoners	17	56,7%	13	43,3%
Totaal	79	36,6%	137	63,4%

Bron: BMC, 2014.

Wethouders

In de Staat van het Bestuur 2010 is een trendanalyse opgenomen waarbij gekeken is naar het cijfermateriaal van voortijdig teruggetreden wethouders. De cijfers laten zien dat er sprake is van een geleidelijke stijging van het percentage afgetreden wethouders over drie voorafgaande bestuursperiodes van 26% tot 30%.

In de bestuursperiode 2012-2014 is het percentage afgetreden wethouders gestegen. In de periode 2010-2012 is dit aantal 154 (10,3% van het totaal), terwijl in 2012-2014 dit aantal 242 is (17,3% van het totaal). Tabel 108 geeft een totaalbeeld van teruggetreden en nog zittende wethouders.

Tabel 108 Teruggetreden en nog zittende wethouders 2012-2014

Aantal gemeenten bij aanvang periode	Totaal aantal wethouders bij aanvang periode	Aantal afgetreden wethouders	Nog zittende wethouders
415	1396	242	1154

Bron: BMC, 2014.

In tabel 109 zijn de cijfers van het aantal zittende en afgetreden wethouders onderverdeeld naar politieke partijen. Waar in de periode 2010-2012 het aantal afgetreden wethouders van de SP 27,8% bedroeg, is dit percentage nu aanmerkelijk lager (17,6%). Wat opvalt is dat het percentage afgetreden wethouders van CDA, PvdA en VVD ten opzichte van de vorige periode is gestegen van respectievelijk 8,1% naar 15,1%, 11,1% naar 18,8%, en 13,4% naar 20,4%.

Tabel 109 Aandeel afgetreden wethouders naar partij 2012-2014

	Afgetreden wethouder		Nog zittende wethouder	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
CDA	44	15,1%	247	84,9%
ChristenUnie	6	11,8%	45	88,2%
D66	11	12,6%	76	87,4%
GroenLinks	8	14,3%	48	85,7%
Kleine partijen	1	100,0%	0	0,0%
Plaatselijke Partij	71	18,8%	307	81,2%
PvdA	39	18,6%	171	81,4%
SGP	3	10,0%	27	90,0%
SP	3	17,6%	14	82,4%
VVD	56	20,4%	219	79,6%
Totaal	242	17,3%	1154	82,7%

Bron: BMC, 2014.

In de onderstaande tabel wordt het aantal zittende en afgetreden wethouders gespecificeerd naar gemeentegrootte.

Tabel 110 Aandeel afgetreden wethouders naar gemeentegrootte 2012-2014

	Afgetreden wethouder		Nog zittende wethouder	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
< 10.000 inwoners	16	20,5%	62	79,5%
10-20.000 inwoners	61	20,7%	234	79,3%
20-50.000 inwoners	103	15,4%	568	84,6%
50-100.000 inwoners	32	15,4%	176	84,6%
> 100.000 inwoners	30	20,8%	114	79,2%
Totaal	242	17,3%	1154	82,7%

Bron: BMC, 2014.

In de kleinste twee en de grootste gemeenteklassen blijkt sprake van het hoogste percentage afgetreden wethouders: 20,5%, 20,7% en 20,8%. In de gemeenten tussen de 20.000 en 100.000 inwoners ligt het percentage het laagst: 15,4%.

Bestuurswisselingen bij burgemeesters

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

De gegevens in tabel 111 hebben betrekking op die gevallen waar sprake is van een evident gedwongen vertrek van de burgemeester. In de periode 2002-2005 is er een toename te zien met een piek in 2005 (14 gevallen). In de daarop volgende jaren schommelt het percentage rond de 1%. In 2012 en 2013 was sprake van een lichte stijging naar ongeveer 2%.

Tabel 111 Gedwongen vertrek burgemeesters 2000-2014

Jaartal	Aantal zittende burgemeesters	Aantal gedwongen vertrek	Percentage gedwongen vertrek Percentage
2000	497	2	0,4%
2001	460	4	0,9%
2002	449	2	0,4%
2003	432	5	1,2%
2004	432	9	2,1%
2005	406	14	3,4%
2006	402	5	1,3%
2007	391	5	1,3%
2008	400	7	1,8%
2009	397	3	0,8%
2010	385	5	1,0%
2011	364	4	1,1%
2012	362	8 *	2,2%
2013	353	7	2,0%
2014	348	2 **	0,6%

* Aantal gecorrigeerd door toevoeging van vertrekkende burgemeesters in de periode na de peildatum (april 2012) ten behoeve van de Staat van het Bestuur 2012.

** Dit betreft het aantal tot en met mei 2014.

Bron: Het ministerie van BZK.

Naast het gedwongen vertrek stromen burgemeesters op verschillende wijzen uit het ambt. Sommigen gaan met FPU of pensioen. Anderen, ongeveer 25,6% van het totaal, stromen door naar een volgende burgemeesterspost.

Tabel 112 Oorzaak van uitstromende burgemeesters 2006-2014

Oorzaak uitstroom burgemeesters	Periode 2006-2010	Periode t/m 2012	Periode t/m 2014
FPU	66	99	115
Pensioen	15	20	26
Doorstroming burgemeesterspost	54	78	96
Gemeentelijke herindeling	11	29	35
Andere werkkring	23	28	37
Overig (ziekte, overlijden)	12	31	37
Onbekend	4	7	29
Totaal	185	292	375

De aantallen in de tabellen zijn cumulatief; in de laatste kolom is het totaal weergegeven van de periode 2006 tot en met 2014.

Bron: Het ministerie van BZK.

8.2.2 Bestuurswisselingen in cijfers: provincies

In maart 2011 vonden er verkiezingen plaats voor de Provinciale Staten. Dit gegeven bemoeilijkt een vergelijking van deze periode (2009-2012) met de periode ervoor (2007-2009) en de periode daarna (2012-2014). Het aantal personele veranderingen is immers vele malen hoger dan in een periode waarin er geen verkiezingen plaatsvinden. Er is daarom gekozen voor een vergelijking van de cijfers van de periode 2012-2014 met die van 2007-2009. Uit deze vergelijking komt een redelijk stabiel beeld naar voren. Het aandeel voortijdig afgetreden gedeputeerden is in de jaren 2012-2014 met 15,3% iets lager dan in de periode 2007-2009, toen 17,9% van de gedeputeerden voortijdig aftrad. Het aandeel afgetreden statenleden is 8,7% in de periode 2012-2014 en bedroeg 7,8% in 2007-2009.

Tabel 113 Aantal afgetreden en niet-teruggekeerde CdK's, gedeputeerden, statenleden

	2007-2009		2009-2012		2012-2014	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
CdK's	4	33,3%	5	41,7%	3	25,0%
Gedeputeerden	15	17,9%	61	88,4%	9	15,5%
Statenleden	45	7,8%	393	69,4%	49	8,7%

In de statenperiode 2007-2011 bedraagt het totaal aantal gedeputeerden 69 en het totaal aantal statenleden 564. Hierna is het aantal gedeputeerden en statenleden gewijzigd. Voor de periode 2012-2014 in de tabel is uitgegaan van het huidige aantal van 58 gedeputeerden en 566 statenleden. Over de gehele periode bedraagt het aantal CdK's 12.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014 (peilmoment februari 2014).

Het aantal veranderingen in zowel de Provinciale Staten als de Colleges van gedeputeerden was in de periode 2009-2012, na de verkiezingen, het grootst. Het aantal mutaties in absolute aantallen lijkt voor de periode 2012-2014 weer te stabiliseren tot het niveau van de periode die voorafging aan de Statenverkiezingen. De gegevens van tabel 114 bieden niet de mogelijkheid om onderscheid te maken tussen de verschillende momenten en redenen om af te treden. Vastgesteld kan worden dat het aftreden en niet-terugkeren van statenleden en gedeputeerden in meerdere provincies speelt. Wat betreft het aantal afgetreden gedeputeerden lijkt er in vergelijking met de periode 2007-2009 sprake te zijn van een afname, maar dat kan ook met het peilmoment te maken hebben omdat een deel van 2014 nog niet is meegenomen.

Tabel 114 Aantal afgetreden en niet-teruggekeerde statenleden en gedeputeerden per provincie

Provincie	Statenleden			Gedeputeerden		
	2008-2009	2009-2012	2012-2014	2008-2009	2009-2012	2012-2014
Groningen	5 *	29	5	3	7	3
Fryslân	6 **	31	6	1	2	0
Drenthe	4	24	6	1	5	0
Overijssel	2	33	4	0	4	0
Gelderland	5	37	4	0	4	1
Flevoland	1	25	0	0	3	1
Utrecht	7	38	8	2	7	0
Noord-Holland	1	35	5	4	7	0
Zuid Holland	4	38	1	1	6	0
Zeeland	3	21	2	0	4	1
Noord-Brabant	7	47	4	2	7	0
Limburg	0	35	4	1	5	3
Totaal	45	393	49	15	61	9

* waarvan er drie gedeputeerde zijn geworden.

** waarvan er één gedeputeerde is geworden.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014 (peilmoment februari 2014).

Tabel 115 Aantal afgetreden en niet-teruggekeerde statenleden en gedeputeerden per partij

Partij	Statenleden			Gedeputeerden		
	2008-2009	2009-2012	2012-2014	2008-2009	2009-2012	2012-2014
CDA	9	107	9	3	21	0
PvdA	8	82	6	8	18	2
VVD	8	64	15	3	12	3
SP	10	63	3	0	0	0
GroenLinks	4	20	3	1	3	1
D66	0	3	3	0	0	1
ChristenUnie/ SGP	5	10	2	0	1	0
SGP	0	5	0	0	0	0
ChristenUnie	0	18	0	0	6	0
PVV			4	0	0	2
Overige partijen	1	21	4	0	0	0
Totaal	45	393	49	15	61	9

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014 (peilmoment februari 2014).

Tabel 115 geeft inzicht in de politieke kleur van het aantal afgetreden en niet-teruggekeerde statenleden en gedeputeerden in de periode 2012-2014 in vergelijking met de periode 2007-2009 en 2009-2012.

Tabel 116 Aantal afgetreden en niet-teruggekeerde CdK's, statenleden en gedeputeerden naar geslacht

	Man						Vrouw					
	2008-2009		2009-2012		2012-2014		2008-2009		2009-2012		2012-2014	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
CdK's	3	75,0%	7	77,8%	2	66,7%	1	25,0%	2	22,2%	1	33,3%
Gedeputeerden	9	60,0%	42	68,9%	7	77,8%	6	40,0%	19	31,1%	2	22,2%
Statenleden	24	53,3%	255	64,9%	23	46,9%	21	46,7%	138	35,1%	26	53,1%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014 (peilmoment februari 2014).

Het aandeel vrouwen dat aftreedt bij gedeputeerden en statenleden is over algemeen lager dan het aandeel mannen (zie tabel 116). Veel meer mannen treden af en komen na de verkiezing niet meer terug. Alleen bij statenleden ligt het percentage vrouwen dat aftreedt voor deze periode hoger dan bij mannen. Het aantal commissarissen van de Koning uitgesplitst naar geslacht is te gering om hierover uitspraken te kunnen doen.

Tabel 117 Aantal nieuw aangetreden CdK's, statenleden en gedeputeerden naar geslacht

	Man						Vrouw					
	2007-2009		2009-2012		2012-2014		2007-2009		2009-2012		2012-2014	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
CdK's	4	100,0%	3	75,0%	3	100,0%	0	0,0%	1	25,0%	0	0,0%
Gedeputeerden	5	45,5%	19	79,2%	3	75,0%	6	54,5%	5	20,8%	1	25,0%
Statenleden	34	69,4%	241	67,1%	42	80,8%	15	30,6%	118	32,9%	10	19,2%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2014 (peilmoment februari 2014).

In de periode 2012-2014 zijn er in vergelijking met de periode 2007-2009 relatief minder vrouwelijke gedeputeerden aangetreden (25% ten opzichte van een kleine 55%). Hetzelfde geldt voor het aantal statenleden (ruim 19% in de periode 2012-2014, ten opzichte van een kleine 31% in de periode 2007-2009). Bij de nieuw aangetreden statenleden en gedeputeerden zijn de mannen dus sterk in de meerderheid.

8.3 Agressie en geweld

8.3.1 Veilige Publieke Taak

Het is van groot belang voor het openbaar bestuur dat werknemers met een publieke taak - zoals ambulancemedewerkers, brandweermensen, onderwijzers en conducteurs - en politieke ambtsdragers hun taak veilig en integer kunnen uitoefenen. Verbaal en fysiek geweld is onacceptabel. Het programma Veilige Publieke Taak (VPT) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties richt zich op het voorkomen, beperken en afhandelen van gevallen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. De aanpak betreft werkgeversmaatregelen¹²⁷ (vanuit het ministerie van BZK), strafrechtelijke maatregelen (vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie) en het bevorderen van de regionale ketensamenwerking.

Het programma neemt aan de ene kant een coördinerende, aanjagende en stimulerende rol op zich. Aan de andere kant monitort het programma in hoeverre de verschillende overheidssectoren hun verantwoordelijkheid met betrekking tot de verschillende maatregelen nemen. Hoofdpijnen van het programma zijn de lokaal-bestuurlijke aanpak en het ondersteunen van werkgevers en werknemers, preventie van agressie en geweld, en het aanpakken van de dader.

Burgemeesters en andere politieke ambtsdragers functioneren op gezichtsbepalende posities voor de samenleving waardoor zij zowel in hun functie als in de privésfeer te maken kunnen krijgen met agressie en geweld. In 2014 is voor de derde maal onderzoek gedaan naar agressie en geweld bij bestuurders en volksvertegenwoordigers van gemeenten, provincies en waterschappen.¹²⁸

8.3.2 Agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers

Aantal slachtoffers en getuigen

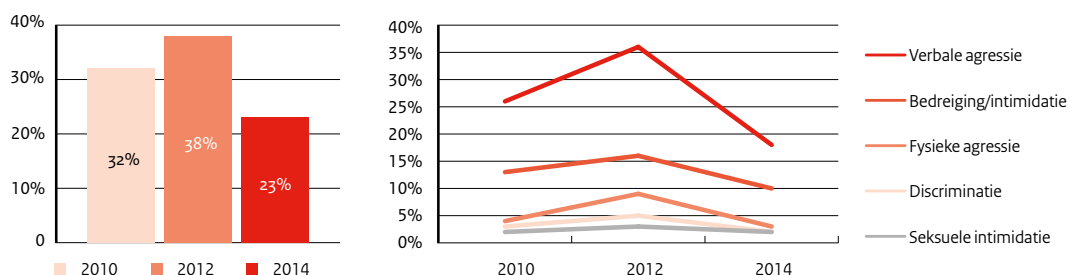
In 2014 is het percentage slachtoffers van agressie en geweld onder politieke ambtsdragers ten opzichte van 2012 gedaald van 38% naar 23%. In 2010 was dit percentage 32% (zie figuur 50). De politieke ambtsdragers die met agressie en geweld worden geconfronteerd zijn gemiddeld vier keer per jaar slachtoffer. Van de politieke ambtsdragers worden de burgemeesters het meest geconfronteerd met agressie en geweld: 45% geeft aan slachtoffer te zijn geweest in het afgelopen jaar. Ten opzichte van 2012 is dit een daling van 16%.

Verbale agressie komt het meest voor. Van de politieke ambtsdragers geeft 18% aan verbale agressie meegemaakt te hebben, gevolgd door bedreiging en intimidatie (10%) en fysieke agressie (3%). In 2012 was het percentage wat met verbale agressie te maken heeft gehad nog 34%.

¹²⁷ Het VPT-beleid voorziet in acht maatregelen: een norm stellen, melden van agressie en geweld, registreren van incidenten, voorlichting en training aan medewerkers, een duidelijk signaal aan daders, het bevorderen van aangifte bij de politie, het verhalen van schade en het bieden van nazorg.

¹²⁸ Monitor agressie en geweld openbaar bestuur 2014, Den Haag 2014. De gegevens in de monitor hebben betrekking op een periode van 12 maanden.

Figuur 50 Slachtofferschap en vormen van agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers

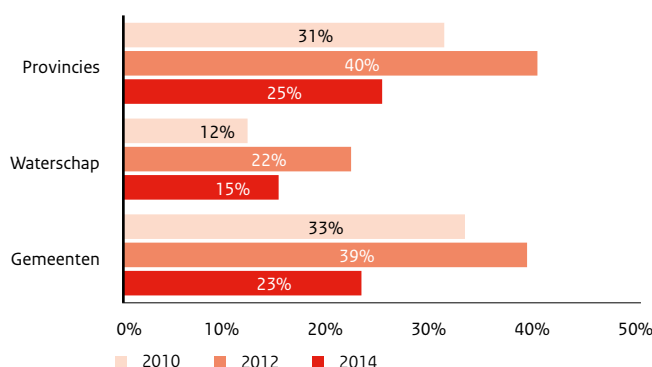


Bron: Monitor agressie en geweld openbaar bestuur, 2014.

Niet alleen het aantal slachtoffers is gedaald, ook het gemiddeld aantal keren dat een slachtoffer een incident meemaakte, is in de afgelopen twee jaar afgenomen. De afname van het aantal incidenten doet zich voornamelijk voor bij de minder ernstige situaties. Het aantal ernstige en zeer ernstige incidenten is vrijwel gelijk gebleven.

De mate waarin politieke ambtsdragers worden geconfronteerd met agressie en geweld verschilt tussen de bestuurslagen (zie figuur 51). Bij de waterschappen heeft gemiddeld 22% van de politieke ambtsdragers ervaring met agressie en geweld, tegen gemiddeld 23% bij de gemeenten en 25% bij de provincies.

Figuur 51 Slachtofferschap van agressie en geweld naar bestuurslaag



Bron: Monitor agressie en geweld openbaar bestuur, 2014.

De meeste incidenten vinden face-to-face plaats (50%) en vooral wethouders en raadsleden hebben hiermee te maken. Dit percentage is met 4% afgenomen ten opzichte van 2012. Van de incidenten vindt in 2014 11% via sociale media plaats.

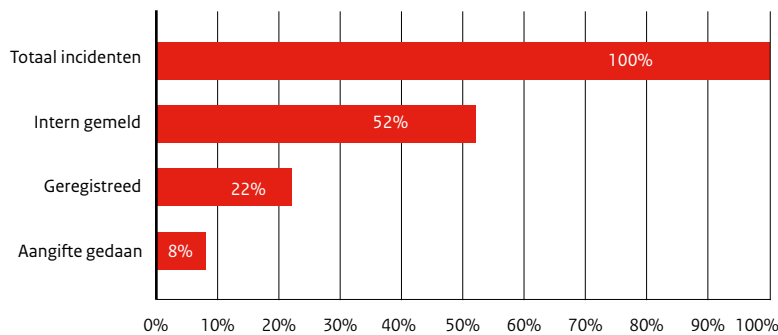
Het percentage getuigen van agressie en geweld is bij de provincies, gemeenten en waterschappen in 2014 gestegen ten opzichte van het percentage in 2012. Binnen de bestuurslaag gemeenten zijn de burgemeesters, wethouders en raadsleden in 2014 vaker getuige van agressie en geweld ten opzichte van 2012. Burgemeesters blijken het vaakst getuige (60%) van een incident te zijn.

Reactie op agressie en geweld

Bij zes van de tien gevallen van agressie en geweld grijpt één van de aanwezigen in bij een incident. De meest voorkomende manier van ingrijpen is het bieden van verbale hulp en het inpraten op en het kalmeren van de dader. De voornaamste redenen om niet in te grijpen zijn “de situatie was snel opgelost” (49%) en “het hoort bij de functie” (28%).

De meldingsbereidheid bij agressie en geweld (zie figuur 52) is gestegen met tien procent, van 39% naar 49%. Bij gemeenten is de grootste meldingsbereidheid (50% in 2014), terwijl de sterkste stijging is te zien bij de waterschappen (van 16% naar 38% in 2014). Ook wordt er meer aangifte gedaan: de aangiftbereidheid is gestegen van 11% naar 13%. Onder burgemeesters is deze gestegen van 23% naar 38% in 2014. Figuur 52 laat de bereidheid en de wijze van het melden van agressie en geweld zien.¹²⁹

Figuur 52 Bereidheid tot het doen van melding van agressie en geweld



Bron: Monitor agressie en geweld openbaar bestuur, 2014.

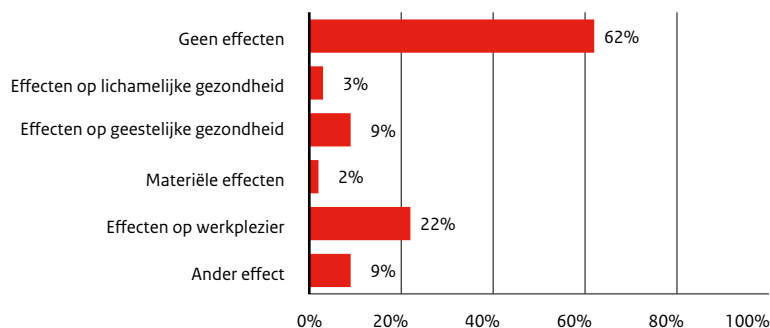
Minder dan de helft van de ambtsdragers geeft aan dat zij voldoende nazorg hebben ontvangen na een ervaring met agressie en geweld. Dit percentage is gestegen van 40% naar 46%. Een aandachtspunt is dat voor bijna de helft van de slachtoffers geldt dat er nauwelijks gereageerd is op hun behoefte aan nazorg.

Gevolgen van agressie en geweld

Figuur 53 laat de effecten van agressie en geweld op de slachtoffers zien. Van de ambtsdragers die slachtoffer waren, geeft 62% aan dat agressie en geweld geen gevolgen voor hen heeft. Daarentegen geeft 22% aan dat het effect heeft op het werkplezier en volgens 9% heeft het invloed op de geestelijke gezondheid.

¹²⁹ Monitor agressie en geweld openbaar bestuur, 2014, pagina 65.

Figuur 53 Effecten van slachtofferschap



De vraag over effecten van slachtofferschap is in het onderzoek van 2012 op een andere wijze gesteld. Dit maakt een vergelijking met de cijfers van 2014 niet mogelijk.

Bron: Monitor agressie en geweld openbaar bestuur, 2014.

Net als in 2012 heeft bijna een vijfde van de ambtsdragers moeite om beslissingen te nemen als zij daardoor een risico lopen in aanraking te komen met agressie en geweld. Van de ambtsdragers geeft 9% aan daadwerkelijk beïnvloed te worden in het nemen van beslissingen. Tegelijk is het percentage ambtsdragers dat stelt dat bij beslissingen over handhaving het bestuur zijn rug recht houdt, zelfs bij dreiging van agressie en geweld, gestegen van 67% naar 73%. Ruim een derde (35%) van de bestuurders en volksvertegenwoordigers geeft aan dat de functie risicovolle situaties met zich meebrengt. In 2012 was dit nog 26%. Meer ambtsdragers dan in 2012 stellen dat standpunten van collega's worden beïnvloed door agressie en geweld.

Agressie- en geweldsbeleid in organisaties

Ongeveer 50% van de ambtsdragers geeft aan dat er voldoende ondersteuning is en dat er goede procedures en regels zijn. Volgens bestuurders en volksvertegenwoordigers is de aanpak en ondersteuning door de organisatie verder verbeterd ten opzichte van 2012. Het percentage ambtsdragers dat aangeeft voldoende voorlichting en training te krijgen is in 2014 licht gestegen ten opzichte van 2012 (28% ten opzichte van 26% in 2012).¹³⁰

Wanneer er gekeken wordt naar wie verantwoordelijk is voor de aanpak van agressie en geweld binnen de gemeente, geven raadsleden (85%) en wethouders (77%) aan dat het aan de burgemeester is om in eerste instantie te reageren naar aanleiding van een incident. De meeste burgemeesters zijn het daar grotendeels mee eens; 28% van hen vindt dat de gemeentesecretaris de eindverantwoordelijke is.

Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat politieke ambtsdragers en medewerkers in het openbaar bestuur in vergelijking met 2012 in mindere mate slachtoffer van agressie en geweld zijn. Deze afname zit wel voornamelijk in de minder ernstige incidenten. Hoewel er meer maatregelen worden getroffen door de bestuurslagen, blijft nazorg en de implementatie van agressie- en geweldsbeleid nog onverminderd de aandacht vragen.

¹³⁰ Monitor agressie en geweld openbaar bestuur, 2014, pagina 72.

DEEL 3

Gemeenteraads- verkiezingen 2014 & Decentralisatie als structuur- hervorming

In dit onderdeel van de Staat van het Bestuur 2014 wordt stilgestaan bij de gemeenteraadsverkiezingen. In vier hoofdstukken wordt achtereenvolgens ingegaan op de kerncijfers van de verkiezingen, de rekrutering en kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen en de collegeakkoorden die na de verkiezingen tot stand zijn gekomen.

Bij de analyse van de collegeakkoorden worden een aantal onderwerpen uitgelicht die in veel gemeenten aan de orde zijn geweest bij de collegevorming en het opstellen van het collegeakkoord. De aanstaande decentralisaties in het sociale domein zijn hier een goed voorbeeld van. Hier wordt in dit onderdeel de nodige aandacht aan besteed en het is tevens de opmaat naar het daarop aansluitende themadeel: decentralisatie als structuurhervorming. Dit is het sluitstuk van deze editie van de Staat van het Bestuur 2014.

Hoofdstuk 9

Gemeenteraads- verkiezingen 2014 in cijfers

In dit hoofdstuk van de Staat van het Bestuur wordt stilgestaan bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014. Op 19 maart zijn in 380 gemeenten verkiezingen gehouden. In 23 gemeenten werden geen verkiezingen gehouden als gevolg van recente en aanstaande gemeentelijke herindelingen op een ander moment. Het hoofdstuk bestaat uit kerncijfers van de verkiezingen. Achtereenvolgens gaat het over de opkomst bij de verkiezingen, de verkiezingsuitslag, het stemgedrag, het vertrouwen in en de tevredenheid met het lokale bestuur en de veranderingen in de samenstelling van het lokale bestuur als gevolg van de verkiezingen. De cijfers worden daar waar mogelijk afgezet tegen de cijfers zoals van voor de verkiezingen die in hoofdstuk 2 beschreven zijn.



9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de kerncijfers van de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 2014. Achtereenvolgens gaat het over de opkomst bij de verkiezingen, de verkiezingsuitslag, het stemgedrag, het vertrouwen in en de tevredenheid met het lokale bestuur en de veranderingen in de samenstelling van het lokale bestuur als gevolg van de verkiezingen.

9.2 Opkomst

De gemeenteraadsverkiezingen vonden in 380 gemeenten plaats. Het opkomstpercentage bij de gemeenteraadsverkiezingen op 19 maart 2014 was 54%. Van de 12.489.683 stemgerechtigden hebben er 6.744.390 hun stem uitgebracht. Hiervan zijn er 24.674 ongeldige en 27.846 blanco stemmen uitgebracht. In totaal waren er dus 6.691.870 geldige stemmen.¹³¹

De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen

Het opkomstpercentage – het gemiddelde van heel Nederland – bedroeg als gezegd ongeveer 54%. In figuur 54 wordt geïllustreerd hoe de opkomstpercentages over Nederland verdeeld zijn.

Vergelijking met gemeenteraadsverkiezingen in 2010 en 2006

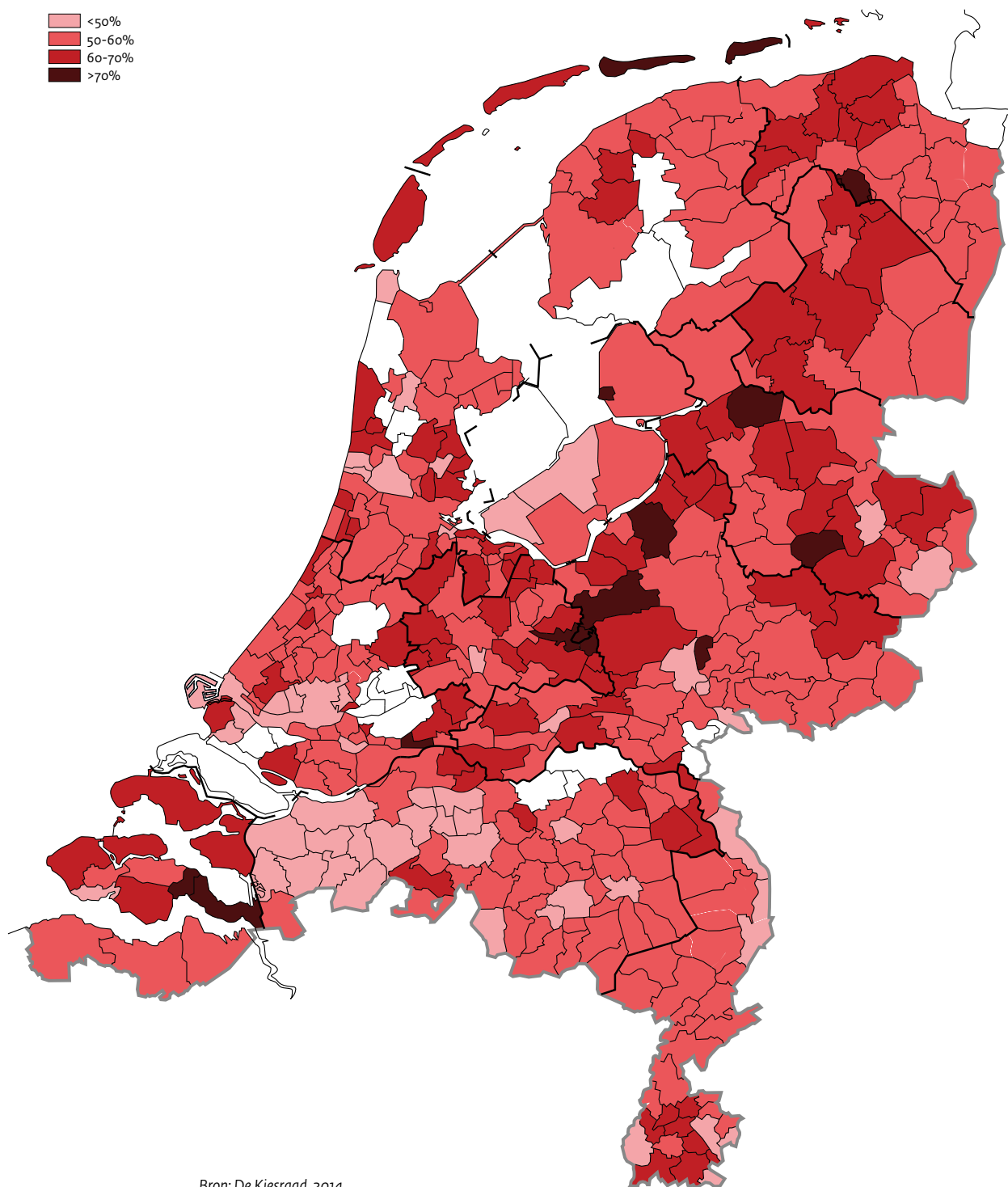
De opkomst bij de verkiezingen in 2010 was 54,15%. Dit betekent dat de opkomstcijfer in 2014 stabiel is gebleven ten opzichte van 2010. De gemeente Schiermonnikoog had net als bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 de hoogste opkomst met 85,3% (2014), respectievelijk 82,5% (2010). De opkomst in 2014 was met 42,6% het laagst in de gemeente Schiedam. Dit is 1% minder dan de laagste opkomst in het jaar 2010 (in Eindhoven was de opkomst destijds ongeveer 43,6%).

Van de 380 gemeenten waar verkiezingen gehouden zijn, hebben 125 gemeenten een opkomstpercentage dat lager ligt dan het gemiddelde landelijke opkomstpercentage (54%).

Op provinciaal niveau heeft Zeeland net als in 2010 de hoogste opkomst met 58,64%. De laagste opkomst is net als in 2010 die van Noord-Brabant: 50,17% van de kiesgerechtigden hebben hier hun stem uitgebracht in 2014. De opkomst is relatief het meeste gedaald in de provincie Flevoland, met 5% minder kiezers in 2014 vergeleken met 2010. In Overijssel, Noord-Holland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg is het opkomstpercentage gedaald. In de overige provincies steeg het opkomstpercentage. Die stijging is relatief het grootst in Drenthe, daar steeg de opkomst van 54,53% naar 56,63%.

¹³¹ Op de website www.verkiezingsuitslagen.nl van de Kiesraad worden de feiten over de verkiezingen weergegeven.

Figuur 54 Opkomstpercentages gemeenten



Historische vergelijking

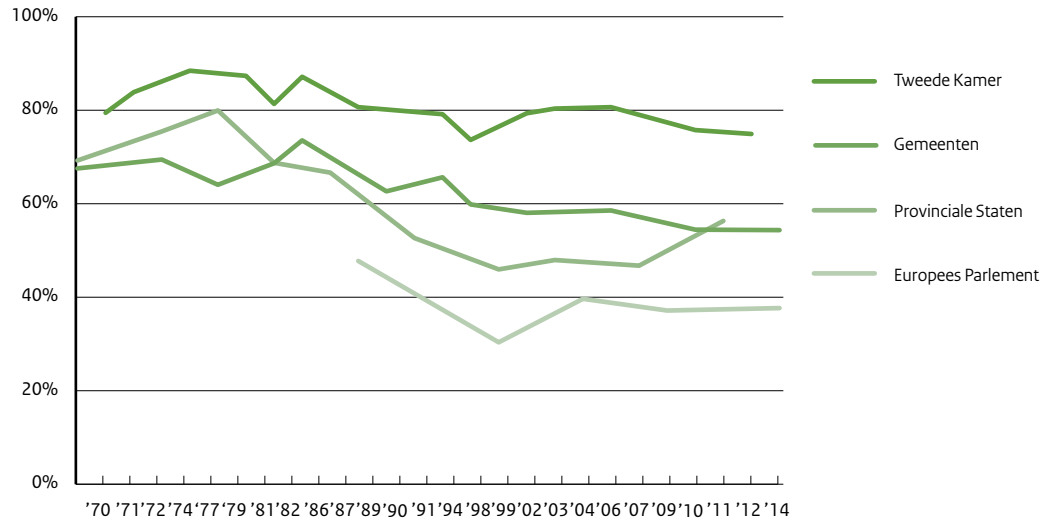
De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen vertoont – met uitzondering van een kleine opleving in 2006 – een licht dalende trend. In de onderstaande tabel wordt de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen afgezet tegen de opkomstcijfers bij de landelijke, provinciale en Europese verkiezingen.

Tabel 118 *Historische gegevens opkomst diverse verkiezingen*

Jaar	Gemeenten	Provinciale Staten	Tweede Kamer	Europees Parlement
1970	67,2%	68,9%		
1971			79,1%	
1972			83,5%	
1974	69,1%	75,1%		
1977			88,1%	
1978	63,7%	79,6%		
1981			87,0%	
1982	68,3%	68,4%	81,0%	
1986	73,2%		86,8%	
1987		66,3%		
1989			80,3%	47,4%
1990	62,3%			
1991		52,3%		
1994	65,3%		78,8%	
1998	59,5%		73,3%	
1999		45,6%		30,0%
2002	57,7%		79,0%	
2003		47,6%	80,0%	
2004				39,3%
2006	58,2%		80,3%	
2007		46,4%		
2009				36,8%
2010	54,1%		75,4%	
2011		56,0%*		
2012			74,57%	
2014	54,0%			37,3%

* In 2011 werden voor het eerst gelijktijdig met de Provinciale Statenverkiezingen eilandraadsverkiezingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba gehouden. De opkomst op de BES-eilanden bedroeg 75,06%.

Grafisch ziet dit er als volgt uit:



Bron: De Kiesraad, 2014.

9.3 Uitslag

Op 19 maart 2014 vonden in 23 van de 403 Nederlandse gemeenten géén verkiezingen plaats. Reden is dat deze gemeenten ofwel vervroegde of verlate gemeenteraadsverkiezingen hebben in verband met gemeentelijke herindelingen.

Bij de verkiezingen van 19 maart waren er 8560 raadszetels te verdelen onder de deelnemende partijen. In tabel 119 is het overzicht opgenomen van het aantal uitgebrachte stemmen in procenten en naar aantal zetels. In de tabel zijn eveneens de uitslagen van 2010 en 2006 opgenomen zodat er een vergelijking mogelijk is.

Tabel 119 Verkiezingsuitslag 2014 in vergelijking met de uitslag in 2010 en 2006

Politieke partij	Aandeel stemmen	Aantal zetels	Aandeel zetels	Aandeel stemmen	Aantal zetels	Aandeel zetels	Aandeel stemmen	Aantal zetels	Aandeel zetels
	2006			2010			2014 *		
Lokale partijen	22,10%	2043	23,14%	23,70%	2277	26,31%	27,77%	2602	30,40%
PvdA	23,58%	2004	22,70%	15,74%	1251	14,46%	10,25%	799	9,33%
VVD	13,87%	1250	14,16%	15,68%	1432	16,55%	12,21%	1089	12,72%
CDA	16,83%	1749	19,81%	14,82%	1531	17,69%	14,43%	1499	17,51%
D66	2,71%	148	1,68%	8,08%	541	6,25%	12,06%	824	9,63%
GL	6,03%	417	4,72%	6,73%	436	5,04%	5,38%	354	4,13%
SP	5,68%	332	3,76%	4,16%	250	2,89%	6,6%	440	5,14%
CU	3,64%	346	3,92%	3,76%	331	3,82%	4,06%	359	4,19%
SGP	1,64%	182	2,06%	1,77%	197	2,28%	1,96%	205	2,39%
Trots op Nederland	-	-	-	1,24%	61	0,70%	0,17%	7	0,08%
Lijst Rita Verdonk									
CU/SGP	1,22%	103	1,17%	1,04%	90	1,04%	1,255%	107	1,25%
PVV	-	-	-	0,77%	17	0,20%	0,63%	16	0,18%
PvdA/GL	0,76%	82	0,93%	0,57%	62	0,72%	0,71%	79	0,92%
FNP	0,43%	54	0,61%	0,41%	52	0,60%	0,35%	45	0,53%
PvdA/GL/D66	0,44%	57	0,65%	0,36%	44	0,51%	0,41%	59	0,69%
PvdD	-	-	-	0,30%	6	0,07%	0,52%	12	0,14%
Verenigde	0,16%	8	0,09%	0,22%	12	0,14%	0,21%	13	0,15%
Senioren Partij									
GL/D66	0,11%	10	0,11%	0,21%	24	0,28%	0,14%	17	0,20%
PvdA/D66	0,11%	12	0,14%	0,10%	11	0,13%	0,08%	6	0,07%
VVD/D66	0,03%	4	0,05%	0,08%	11	0,13%	0,05%	8	0,09%
TROTS/OPA	-	-	-	-	-	-	0,03%	1	0,01%
Partij van het Noorden	-	-	-	-	-	-	0,03%	3	0,03%
OPA	-	-	-	-	-	-	0,41%	14	0,16%
Artikel 50	-	-	-	-	-	-	0,02%	1	0,01%
Nederland duurzaam	-	-	-	-	-	-	0,02%	1	0,01%

* Deze tabel laat voor 2014 alleen die partijen zien die in 2014 zetels hebben behaald bij de gemeenteraadsverkiezingen. Voor 2014 betekent dit dat er 9 partijen niet zijn opgenomen in het overzicht. Het aandeel zetels is berekend door het percentage van het totale aantal zetels te delen door het behaalde aantal zetels per partij maal honderd.

Bron: De Kiesraad; bewerkt door het ministerie van BZK, 2014.

Uitslag naar stemverdeling (aandeel stemmen)

Bij de verkiezingen hebben de lokale partijen gezamenlijk het grootste aandeel stemmen (27,77%) behaald, gevolgd door het CDA (14,43% van de stemmen), de VVD (12,21%), D66 (12,06%) en de PvdA (10,25%). In 2010 behaalde de lokale partijen eveneens de meeste zetels, terwijl dit in 2006 voor de PvdA gold (23,58% van de stemmen).

De lokale partijen, D66, de ChristenUnie en de SGP laten sinds de verkiezingen in 2006 een stijgende lijn zien in de verkiezingsuitslag, terwijl bij het CDA en de PvdA een dalende trend waarneembaar is. Bij de kleinere partijen zijn de verschuivingen beperkt. Wanneer de uitslag van 2014 afgezet wordt tegen die van 2010 valt op dat GroenLinks zetels verliest, terwijl de SP, de ChristenUnie en de SGP winst hebben behaald.

Uitslag naar zetelverdeling

Er kan een verschil optreden in het aandeel stemmen (absoluut) en het aandeel zetels die een partij bemachtigt. Tabel 119 laat naast de stemverdeling ook de procentuele zetelverdeling zien. Voor 2014 geldt dat er een duidelijk verschil is wat betreft zetelverdeling tussen D66 en de VVD. Beide partijen hebben ongeveer even veel stemmen gekregen, maar D66 heeft 265 zetels minder dan de VVD. In 2010 kreeg de PvdA, hoewel zij het grootste aantal stemmen van de drie grote partijen heeft, minder zetels dan de VVD en het CDA. Dit verschil is aanzienlijk: het verschil tussen het CDA en de PvdA is 280 zetels in 2010.

Er zijn ook verklaringen voor dit verschil. De zetelverdeling wordt per gemeente bepaald. In hoofdstuk 2 is reeds aangegeven dat een raadslid van een grote gemeente meer dan 13 keer zoveel inwoners kan vertegenwoordigen dan een raadslid van een kleine gemeente. In kleinere gemeenten zijn dan ook verhoudingsgewijs meer zetels te verdelen. Dit betekent dat een partij bij een verkiezing in kleinere gemeente minder stemmen nodig heeft, om een zetel te winnen. Het verschil in aantal stemmen en zetelverdeling tussen de VVD en D66 is dan ook veroorzaakt door het grotere aantal zetels dat de VVD in kleine gemeenten heeft ten opzichte van D66.

Grootste partij

De lokale partijen hebben bij de verkiezingen gewonnen. In 272 gemeenten is een lokale partij of een lokale lijstcombinatie de grootste partij. Van de landelijke partijen heeft het CDA met 43 gemeenten het hoogste aantal gemeenten waarin de partij de grootste is.

Tabel 120 Aantal gemeenten waarin de partij de grootste is

	2006	2010	2014
Lokale partijen	94	147	272
CDA	102	80	43
PvdA	165	55	7
VVD	30	73	14
D66	1	7	17
GroenLinks	1	2	0
SP	7	3	6
ChristenUnie, SGP, ChristenUnie/SGP	19	25	23
PVV	-	1	1
Totaal	419	393	383

De cijfers onder 2014 geven de stand van zaken van na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 weer.

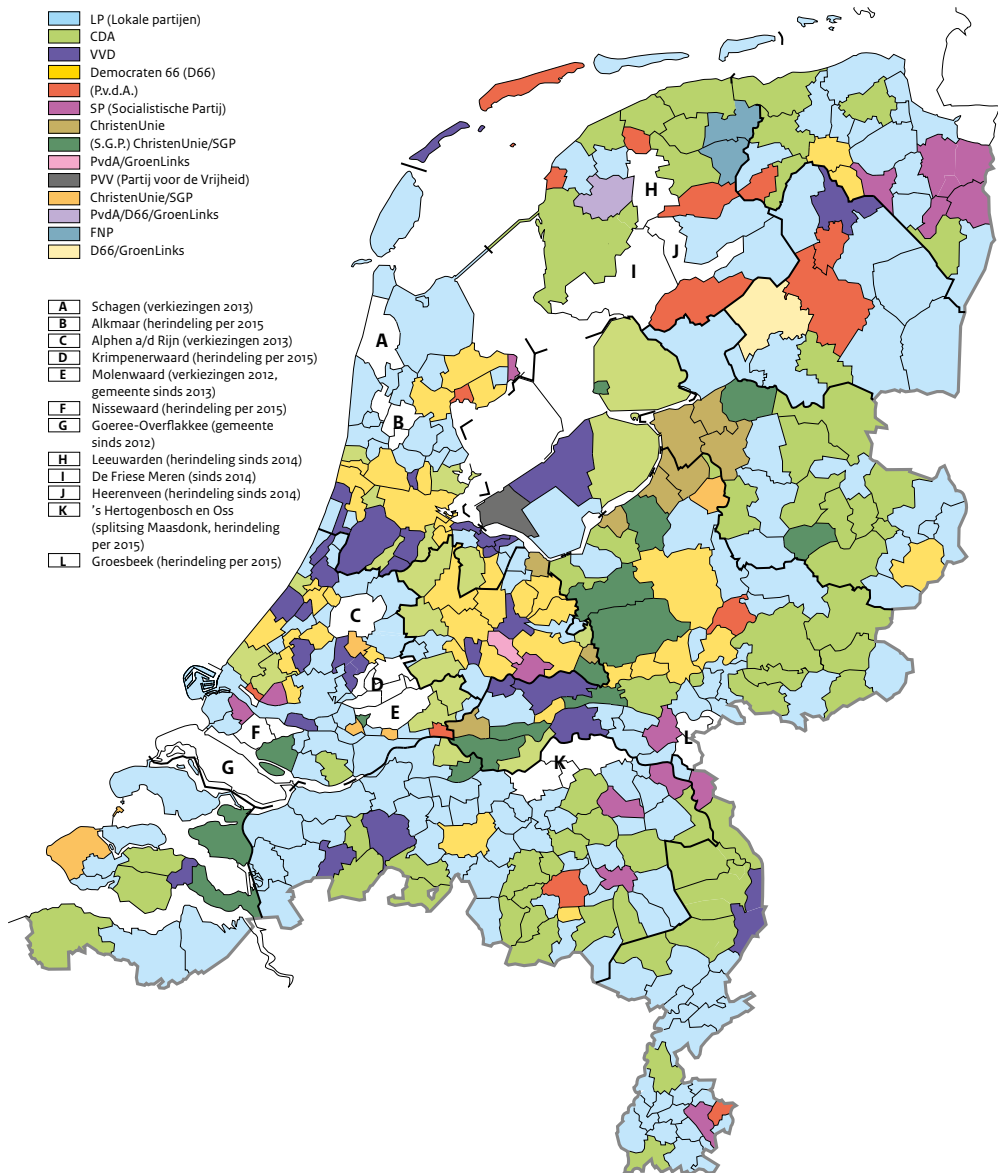
Bron: De Kiesraad, 2014.

Uit tabel 120 komt naar voren dat er aanzienlijke verschuivingen hebben voorgedaan wanneer de uitslag van 2014 afgezet wordt tegen die in 2010. De PvdA was in 2010 in 55 gemeenten de grootste partij, terwijl dat in 2014 in 7 gemeenten het geval is. De VVD is als grootste partij teruggedaan van 73 gemeenten in 2010, naar 14 gemeenten in 2014. Bij D66 en de SP is het aantal gemeenten waar zij de grootste zijn gestegen in deze periode. Wat opvalt is dat de ChristenUnie en de SGP een relatief stabiel beeld laten zien (een daling van 25 gemeenten in 2010 naar 23 gemeenten in 2014 waar deze partijen de grootste waren). GroenLinks is in geen enkele gemeente de grootste partij, terwijl de PVV in Almere de grootste partij is gebleven.

Resultaten gemeenteraadsverkiezingen in Nederland

Figuur 55 laat de grootste partijen per gemeente op de kaart van Nederland zien.

Figuur 55 Uitslagen verkiezingen – de grootste partij per gemeente



Bron: De Kiesraad, 2014.

De kaart laat een diffuus beeld zien. Wat opvalt is dat de lokale partijen vooral in Zuid-Nederland goed vertegenwoordigd zijn als grootste partij. Het CDA is vooral het grootst in het oostelijk deel van het land en in het noordwesten van de provincie Fryslân. D66 is vooral groot in het westen en midden van het land (de grotere gemeenten in Noord-Holland en Utrecht). De ChristenUnie is in een aantal gemeenten in Overijssel en Gelderland de grootste partij.

9.4 Verschuivingen binnen het decentraal bestuur

In deze paragraaf wordt beschreven welke verschuivingen zich hebben voorgedaan in het decentrale bestuur na de verkiezingen van 2014. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan de veranderingen bij raadsleden en wethouders. In hoofdstuk 2 is reeds aandacht besteed aan de gemeenten en hun bestuurders en wel over de periode van voor de laatste gemeenteraadsverkiezingen.

9.4.1 Veranderingen bij raadsleden

Er wordt hier ingegaan op de verdeling van de raadszetels, de vrouw/man verhouding, de leeftijd van raadsleden en de bestuurlijke ervaring van raadsleden.

Tabel 121 laat het aantal raadszetels naar politieke partij zien na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014. Tevens zijn de voorgaande jaren waarin gemeenteraadsverkiezingen plaatsvonden opgenomen in het overzicht, waarbij voor die jaren de stand van zaken ná de respectievelijke gemeenteraadsverkiezingen is weergegeven.

Tabel 121 Aantal raadsleden naar politieke partij

	1998	2002	2006	2010	2014
CDA	2462	2326	1991	1686	1580
ChristenUnie	393	316	366	353	384
D66	475	296	164	554	837
GroenLinks	451	452	429	448	361
Kleine partijen				88	42
Lokale partijen	2369	2868	2669	2824	3159
PvdA	1929	1490	2055	1343	880
SGP	256	218	210	217	230
SP	185	168	311	273	458
VVD	1852	1581	1360	1501	1156

De cijfers van 2014 geven de stand van zaken weer per juli 2014.

Bron: BMC.

Wanneer het aantal raadsleden naar politieke partij in 2014 afgezet wordt tegen het aantal in 2010, dan valt op dat bij de PvdA, de VVD, GroenLinks en het CDA een daling te zien is van het aantal raadsleden. Bij de ChristenUnie en de SGP is een stijging te zien. Bij D66, de SP en de lokale partijen is een aanzienlijke stijging te zien.

Verhouding vrouw/man

In 2014 was na de gemeenteraadsverkiezingen 28,2% van alle raadsleden vrouw. Het aandeel vrouwelijke raadsleden neemt gestaag toe in de periode 1998 tot en met 2014. Tevens blijkt uit onderstaande tabel dat hoe groter de gemeente is, des te groter het aandeel vrouwelijke raadsleden. Dit geldt voor de gehele periode die weergegeven is voor de gemeenten vanaf 20.000 inwoners.

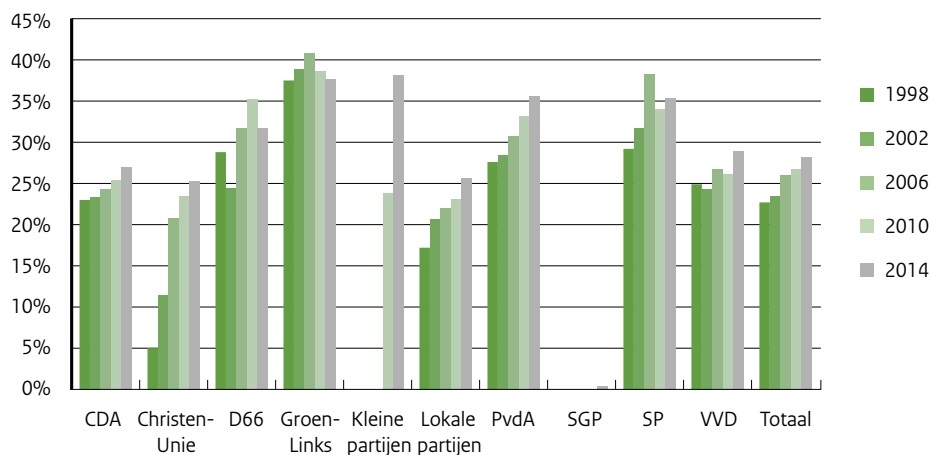
Tabel 122 Aandeel vrouwelijke raadsleden naar gemeentegrootte

	1998	2002	2006	2010	2014
0 – 9.999 inwoners	21%	20%	20%	22%	26,0%
10.000 – 19.999 inwoners	20%	22%	24%	24%	24,8%
20.000 – 49.999 inwoners	23%	23%	26%	26%	28,0%
50.000 – 99.999 inwoners	26%	27%	28%	28%	28,5%
100.000 inwoners of meer	29%	29%	34%	34%	34,4%
Totaal	23%	24%	26%	27%	28,2%

De cijfers van 2014 geven de stand van zaken weer per juli 2014. De percentages zijn in tegenstelling tot eerdere jaartallen nu met één decimaal achter de komma beschikbaar.

Bron: BMC en Stichting Decentraalbestuur.nl.

GroenLinks heeft het grootste aandeel vrouwelijke raadsleden (37,7%), gevolgd door de PvdA (35,6%) en de SP (35,4%). Dit percentage is bij GroenLinks wel iets lager dan het percentage in 2010 (39,7%). Alle overige partijen hebben meer vrouwelijke raadsleden in 2014 vergeleken met het aantal in 2010.

Figuur 56 Aandeel vrouwelijke raadsleden naar politieke partij

De cijfers van 2014 geven de stand van zaken weer per juli 2014.

Bron: BMC en Stichting Decentraalbestuur.nl.

Leeftijd van raadsleden

In algemene zin geldt: hoe groter de gemeente, des te lager de gemiddelde leeftijd van de raadsleden. Dit is ook na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 zichtbaar. De gemiddelde leeftijd van alle raadsleden samen, is na de verkiezingen in 2014 is 51,2 jaren. Dit is iets lager dan de gemiddelde leeftijd bij de laatste twee gemeenteraadsverkiezingen in 2010 (51,5 jaren) en 2006 (51,9 jaren).

Tabel 123 Gemiddelde leeftijd raadsleden naar gemeentegrootte

	1998	2002	2006	2010	2014
0 – 9.999 inwoners	49,9	50,9	56,5	54,5	56,6
10.000 – 19.999 inwoners	50,0	51,5	52,7	53,4	52,7
20.000 – 49.999 inwoners	49,4	51,3	51,9	52,1	51,8
50.000 – 99.999 inwoners	48,3	50,6	50,7	50,0	50,8
100.000 inwoners of meer	46,0	47,4	47,3	46,5	45,3
Totaal	49,2	50,9	51,9	51,5	51,2

De cijfers van 2014 geven de stand van zaken weer per juli 2014.

Bron: BMC en Stichting Decentraalbestuur.nl.

Nieuwe raadsleden

Na elke gemeenteraadsverkiezing is er een groot aantal nieuwe raadsleden dat voor het eerst zitting neemt in de gemeenteraad. In 2014 is dit percentage nieuwe raadsleden ongeveer 50%. Het grootste aandeel nieuwe raadsleden is te vinden in de grotere gemeenten.¹³² In 2010 was het aandeel nieuwe raadsleden na de verkiezingen 37,6%. Dit betekent dat zij voor de verkiezingen geen zitting hadden in de raad waarvoor de raadsleden zijn verkozen.

9.4.2 Veranderingen bij wethouders

Deze paragraaf behandelt de veranderingen in de kenmerken van wethouders als gevolg van de verkiezingen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de verdeling van de wethouders naar gemeentegrootte en politieke partij, de vrouw/man verhouding, de leeftijd van wethouders en de bestuurlijke ervaring.

Aantal wethouders naar gemeentegrootte

In tabel 124 wordt een overzicht gegeven van het aantal wethouders naar gemeentegrootte in de periode 1998-2014. Voor 2014 betreft het een overzicht van de wethouders als resultaat van de coalitieonderhandelingen na de verkiezingen van maart 2014.

Tabel 124 Aantal wethouders naar gemeentegrootte

	1998	2002	2006	2010	2014
0 – 9.999 inwoners	295	193	143	105	82
10.000 – 19.999 inwoners	521	488	423	369	314
20.000 – 49.999 inwoners	602	666	665	682	710
50.000 – 99.999 inwoners	154	185	184	196	220
100.000 inwoners of meer	154	155	146	142	155
Totaal	1726	1687	1561	1494	1481

De cijfers van 2014 geven de stand van zaken weer per juli 2014.

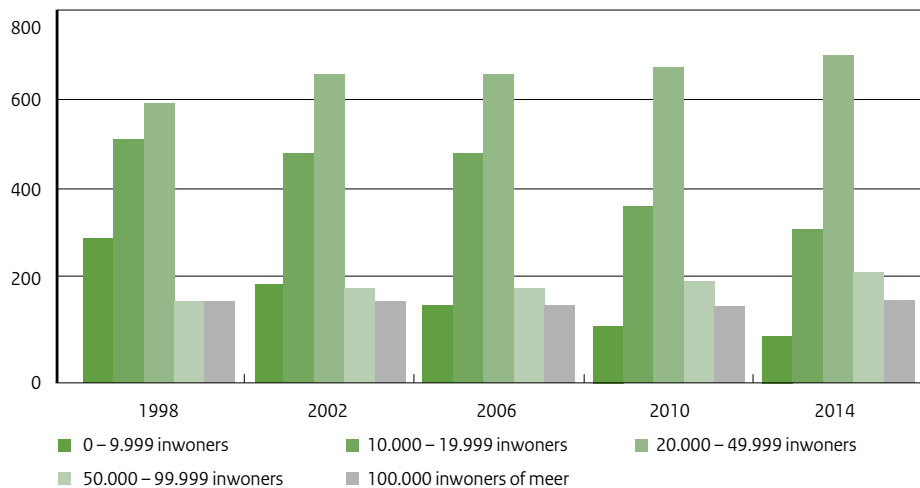
Bron: BMC.

Het totaal aantal wethouders is in de periode 1998 tot 2014 gedaald. In de kleinere gemeenten (tot 20.000 inwoners) is deze daling het sterkst als gevolg van herindelingen, waardoor kleine gemeenten verdwijnen. Het aantal wethouders in gemeenten met meer dan 20.000 inwoners is de afgelopen jaren juist toegenomen.

¹³² Dit komt naar voren uit gegevens van raadslid.nu. Zie hiervoor: <http://www.raadslid.nu/content/forse-vernieuwing-gemeenteraad> (geraadpleegd op 16 september 2014).

men. Het aantal wethouders is het hoogst in de categorie 20.000 tot 50.000 inwoners. Dit is niet vreemd, omdat het aantal gemeenten in deze categorie beduidend hoger is dan in de andere categorieën.

Figuur 57 Aantal wethouders naar gemeentegrootte



De cijfers van 2014 geven de stand van zaken weer per juli 2014.

Bron: BMC.

Aandeel wethouders naar politieke partij

Tabel 125 geeft een beeld van het aandeel wethouders per politieke partij. De tabel laat de politieke kleur zien van de wethouders na de totstandkoming van de colleges na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014.

Tabel 125 Aandeel wethouders per politieke partij

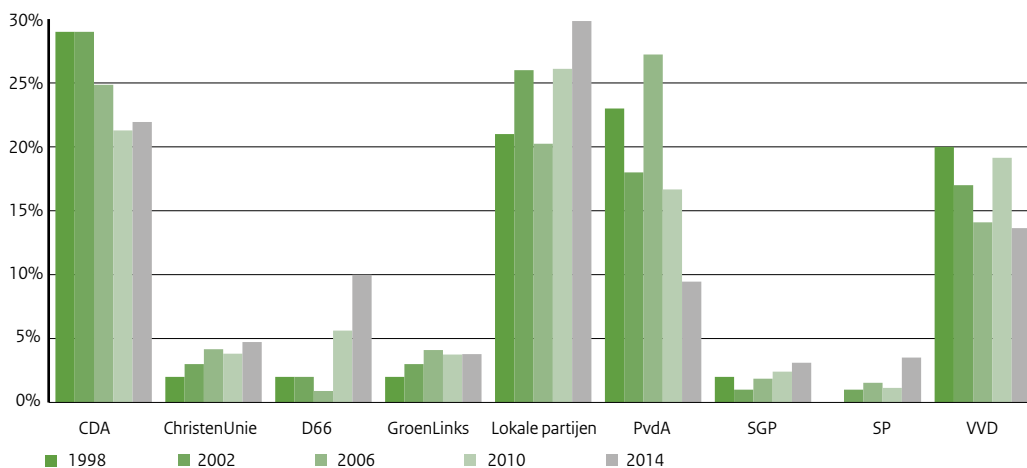
	1998	2002	2006	2010	2014
CDA	29%	29%	25%	21%	22%
ChristenUnie	2%	3%	4%	4%	5%
D66	2%	2%	1%	6%	10%
GroenLinks	2%	3%	4%	4%	4%
Lokale partijen	21%	26%	20%	26%	30%
PvdA	23%	18%	27%	17%	9%
SGP	2%	1%	2%	2%	3%
SP	0%	1%	2%	1%	4%
VVD	20%	17%	14%	19%	14%

De cijfers van 2014 geven de stand van zaken weer per juli 2014.

Bron: BMC.

De grootste veranderingen in de verdeling van de aandelen wethouders over de politieke partijen treden – vanzelfsprekend - op na gemeenteraadsverkiezingen. Wat opvalt is dat na de verkiezingen van 2014 het aantal PvdA wethouders aanzienlijk is gedaald. Uit de tabel valt ook af te leiden dat het aandeel wethouders van D66 en de lokale partijen stijgt. Dit is sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 het geval.

Figuur 58 Aantal wethouders per politieke partij



Bron: BMC.

Verhouding vrouw/man

Het aandeel vrouwelijke wethouders is net als het aandeel vrouwelijke raadsleden na de verkiezingen gestegen. In 2010 was 19% van alle wethouders vrouw. Na de verkiezingen in 2014 is dit aandeel gestegen naar 21%. Bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is het aandeel vrouwelijke wethouders echter gedaald ten opzichte van 2010.

Tabel 126 Aandeel vrouwelijke wethouders naar gemeentegrootte

	1998	2002	2006	2010	2014
0 – 9.999 inwoners	20%	17%	15%	22%	24,4%
10.000 – 19.999 inwoners	14%	14%	20%	17%	17,8%
20.000 – 49.999 inwoners	20%	16%	16%	18%	20,8%
50.000 – 99.999 inwoners	13%	15%	18%	21%	25,5%
100.000 inwoners of meer	24%	25%	22%	26%	22,6%
Totaal	18%	16%	18%	19%	21,0%

De cijfers van 2014 geven de stand van zaken weer per juli 2014. De percentages zijn in tegenstelling tot eerdere jaartallen nu met één decimaal achter de komma beschikbaar.

Bron: BMC.

Wanneer men kijkt naar het aandeel vrouwelijke wethouders naar politieke partij, dan komt het volgende beeld naar voren.

Tabel 127 Aandeel vrouwelijke wethouders naar politieke partij

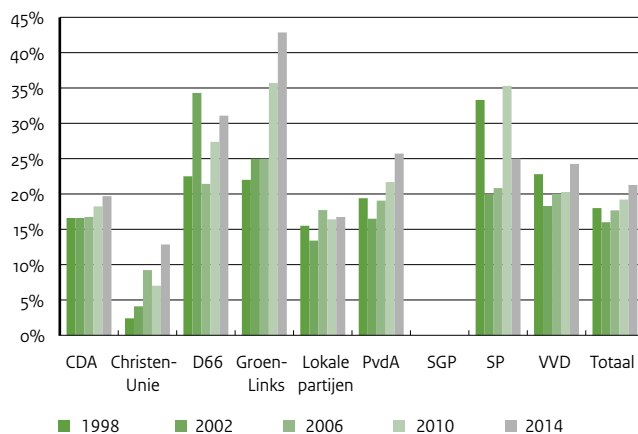
	1998	2002	2006	2010	2014
CDA	17%	17%	17%	18%	20%
ChristenUnie	2%	4%	9%	7%	13%
D66	23%	34%	21%	27%	31%
GroenLinks	22%	25%	25%	36%	43%
Lokale partijen	16%	13%	18%	16%	17%
PvdA	19%	17%	19%	22%	26%
SGP	0%	0%	0%	0%	0%
SP	33%	20%	21%	35%	25%
VVD	23%	18%	20%	20%	24%
Totaal	18%	16%	18%	19%	21%

De cijfers van 2014 geven de stand van zaken weer per juli 2014.

Bron: BMC.

Na de verkiezingen heeft GroenLinks met 43% het grootste aandeel vrouwelijke wethouders. Het aandeel vrouwelijke wethouders van de ChristenUnie is bijna verdubbeld, van 7% (2010) naar 13% (2014). Dit percentage is sterk gestegen door het relatief lage aantal wethouders. D66, de PvdA, CDA en de VVD laten een stijging in het aantal vrouwelijke wethouders zien wanneer 2014 met 2010 vergeleken wordt. Alleen bij de SP daalt het aandeel vrouwelijke wethouders van 35% (2010) naar 25% in 2014.

Figuur 59 Aandeel vrouwelijke wethouders naar politieke partij



De cijfers van 2014 geven de stand van zaken weer per juli 2014.

Bron: BMC.

In 2014 is het aantal vrouwelijke wethouders het hoogst in de provincie Noord-Holland (29%), gevolgd door de provincie Fryslân (28%); dit is in die provincies een stijging ten opzichte van 2010. In diezelfde periode is er in 2014 ook een stijging te zien in de provincies Gelderland, Limburg en Noord-Brabant. De overige provincies laten een relatief stabiel beeld zien, met uitzondering van Drenthe waar het percentage vrouwelijke wethouders van 18% (2010) naar 9% (2014) is gedaald.

Tabel 128 Aandeel vrouwelijke wethouders naar provincie

	1998	2002	2006	2010	2014
Drenthe	15%	13%	22%	18%	9,1%
Flevoland	28%	22%	12%	19%	19,2%
Fryslân	19%	10%	20%	24%	28,0%
Gelderland	18%	18%	13%	16%	22,2%
Groningen	18%	13%	27%	23%	18,2%
Limburg	9%	7%	10%	14%	12,4%
Noord-Brabant	14%	15%	18%	16%	21,7%
Noord-Holland	25%	24%	23%	22%	29,1%
Overijssel	15%	11%	15%	18%	17,6%
Utrecht	24%	21%	24%	28%	24,2%
Zeeland	20%	20%	17%	11%	15,2%
Zuid-Holland	19%	17%	17%	21%	21,0%
Totaal	18%	16%	18%	19%	21,3%

De cijfers van 2014 geven de stand van zaken weer per juli 2014. De percentages zijn in tegenstelling tot eerdere jaartallen nu met één decimaal achter de komma beschikbaar.

Bron: BMC.

Leeftijd van wethouders

De gemiddelde leeftijd van wethouders bij het aantreden is in 2014 licht gestegen ten opzichte van de cijfers in 2010. De gemiddelde leeftijd van wethouders is nu 53,7 jaar. Er is sinds 1998 een stijgende lijn te zien wanneer naar het totaalbeeld gekeken wordt. In de grootste gemeenten, met meer dan 100.000 inwoners is de leeftijd lager dan het gemiddelde. In de kleinste gemeenten, met minder dan 10.000 inwoners ligt de leeftijd daarentegen duidelijk hoger dan het gemiddelde.

Tabel 129 Gemiddelde leeftijd wethouders naar gemeentegrootte

	1998	2002	2006	2010	2014
0 – 9.999 inwoners	51,7	53	54,2	57,0	58,1
10.000 – 19.999 inwoners	51,4	52	53,6	55,8	55,4
20.000 – 49.999 inwoners	50,9	50,1	52,8	53,1	53,9
50.000 – 99.999 inwoners	48,6	47,3	51,0	52,1	51,3
100.000 inwoners of meer	47,6	46,6	48,5	46,1	48,7
Totaal	50,7	51,8	52,6	53,4	53,7

De cijfers van 2014 geven de stand van zaken weer per juli 2014.

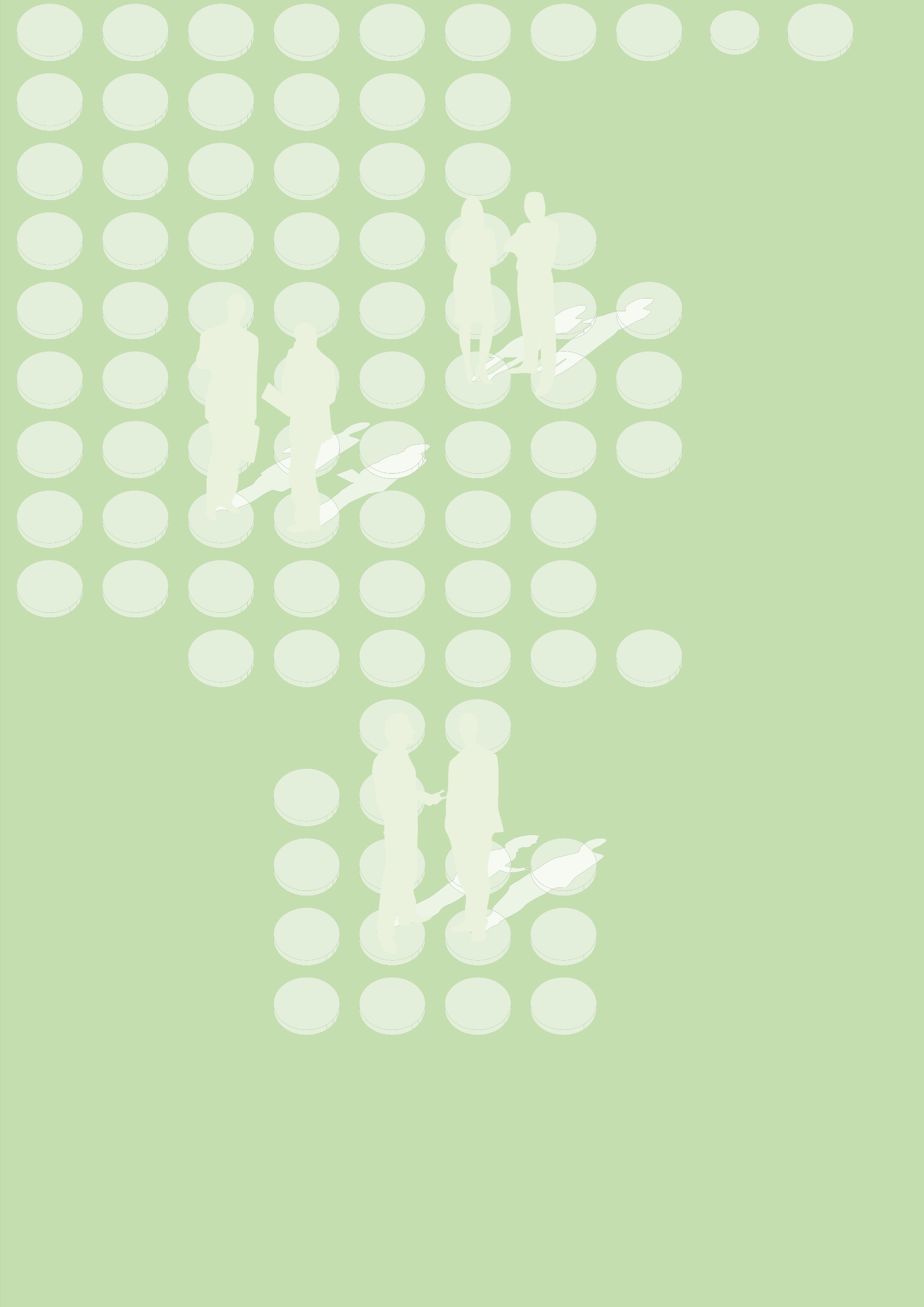
Bron: BMC.

Hoofdstuk 10

Rekrutering en kandidaatstelling

Politieke partijen vervullen van oudsher een belangrijke schakelfunctie tussen openbaar bestuur en samenleving. Zij brengen allereerst hun ideeën en de wensen die volgens hen binnen de samenleving leven bijeen in een partijprogramma. Verder rekruteren en selecteren de partijen kandidaten voor vertegenwoordigende organen en voor andere functies in het openbaar bestuur.

Dit hoofdstuk gaat in op de rekrutering en kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen. De problemen en de mogelijke oorzaken hiervan bij rekrutering van raadsleden komen hierbij aan bod. Tevens is er aandacht voor de kenmerken van de kandidaten.



10.1 Inleiding

De rekrutering van politiek talent is een taak van politieke partijen. Zij hebben het monopolie op de kandidaatstelling, maar hebben het moeilijker gekregen door het dalende ledental. Dit kan de zoektocht naar potentiële kandidaten voor vertegenwoordigende lichamen bemoeilijken. Daarnaast is er sprake van vergrijzing met name bij de ledenaanhanger van de grotere partijen. Daarbij is het de vraag hoe aantrekkelijk men het raadslidmaatschap beschouwt. Dit alles heeft consequenties voor de rekrutering en selectie van kandidaten en het is de vraag wat het effect hiervan is.

In 2006 is voor het eerst op structurele wijze onderzoek gedaan naar de wijze waarop de kandidaatstelling bij de politieke partijen voor de gemeenteraadsverkiezingen is verlopen en wat voor omstandigheden daarbij een rol speelden. Aanleiding vormde de aanhoudende daling van de ledentallen van met name de grote landelijke partijen en berichten uit afdelingen dat door het krimpende ledenbestand de rekrutering steeds moeizamer verliep. Het onderzoek is zowel in 2010 als in 2014 herhaald.¹³³

10.2 Problemen bij rekrutering en kandidaatstelling

Op het eerste gezicht lijkt er geen eenduidig verband te zijn tussen de ontwikkeling van het ledental van de politieke partijen en de (problemen rond) rekrutering. In totaal telden de landelijke politieke partijen in 2014 een kleine 309.000 leden. Dat zijn er zo'n 1000 meer dan in 2010.¹³⁴

In de Staat van het Bestuur 2010 bleek dat de problemen rondom rekrutering en kandidaatstelling – ondanks een verminderd aantal raadszetels in verband met gemeentelijke herindelingen – niet zijn afgenomen. De problemen waren vergeleken met 2006 niet groter, maar stabiel. In 2006 meldde 31,9% van de geënquêteerde lokale partijen en afdelingen van de landelijke partijen dat het hun “enige” moeite had gekost om voldoende geschikte kandidaten voor de verkiesbare plaatsen op de lijst te vinden, tegen 33,1% in 2010. In 2006 sprak 14,3% van “veel” moeite, in 2010 12,6%. Kortom: in 2010 had in totaal 45,7% van de partijafdelingen en lokale partijen in mindere of meerdere mate moeite bij de rekrutering van geschikte kandidaten, en in 2006 46,2% – nagenoeg evenveel dus.

In 2014 is het beeld verrassend verbeterd: 40,1% van de partijafdelingen¹³⁵ en lokale partijen rapporteerde nu in mindere of meerdere mate moeite te hebben gehad bij de rekrutering. De groep met “enige” moeite bleef met 31,8% min of meer stabiel. Het aandeel afdelingen en lokale partijen dat “veel” moeite bij de rekrutering had ervaren, daalde echter tot 8,3% - een teruggang van een derde. Het verschil met beide voorgaande verkiezingsjaren kan nauwelijks worden verklaard uit de ontwikkeling van het totale ledental van de partijen: in 2014 telden zij gezamenlijk bijna 1000 meer leden vergeleken met 2010, terwijl daarnaast het aantal raadsleden met enkele honderden afnam. De oorzaak van deze opmerkelijke daling lijkt vooral te maken te hebben met de verder toegenomen bereidheid van afdelingen en lokale partijen om niet-partijleden kandidaat te stellen: zo'n 31% in 2006 en 2010, bijna 43% in 2014 – een toename van meer dan een derde.

¹³³ G. Voerman, M. Boogers, Rekrutering revisited: de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 vergeleken met 2006. Groningen/Tilburg, 2010.

G. Voerman, M. Boogers, Rekrutering revisited: de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 vergeleken met 2014. Groningen/Enschede, 2014.

¹³⁴ De ledentallen van de lokale partijen worden niet centraal geregistreerd en zijn hierdoor niet bekend.

¹³⁵ Het blijkt dat een gemiddeld aantal leden van een partijafdeling 15 personen bedraagt.
G. Voerman, M. Boogers, Rekrutering revisited, 2014.

Wat daarbij opvalt is dat van de afdelingen die “geen” of “nauwelijks” moeite hadden bij het vinden van kandidaten, een groeiend aantal rapporteerde dat zij niet-partijleden hadden gerekruteerd: in 2006 ging het om 19,4%, in 2010 om 21,1% en in 2014 om 29,6% van deze afdelingen. Dit alles lijkt erop te duiden dat afdelingsbestuurders het kandideren van niet-leden niet zozeer (meer) als een noodgreep beschouwen maar het steeds normaler gaan vinden: bij de rekrutering komen voor hen kennelijk ook niet-partijleden in aanmerking, wat natuurlijk het potentieel aanzienlijk verruimt. Lokale partijen hadden overigens altijd al veel minder moeite met het kandideren van niet-leden: in 2006 en 2010 bewandelde ruim de helft van hen deze weg; in 2014 zelfs twee derde.

Tabel 129 *Mate waarin het partijen moeite kost om geschikte kandidaten te vinden voor verkiesbare plaatsen (Enige/veel moeite in procentage)*

	2006	2010	2014
CDA	46,6%	52,6%	47,6%
ChristenUnie	40,0%	47,1%	34,1%
D66	55,9%	30,3%	40,5%
GroenLinks	45,0%	51,1%	50,0%
PvdA	49,0%	52,1%	44,0%
SGP	47,0%	38,5%	42,0%
SP	42,2%	56,7%	Nb
VVD	50,8%	48,4%	37,7%
Totaal landelijke partijen	47,9%	47,5%	42,6%
Lokale partijen	36,8%	36,3%	34,9%
Totaal	46,2%	45,7%	40,1%

Bron: Voerman en Boogers, 2014.

Al met al lijkt er in 2014 dus sprake van een verbetering wat verklaard zou kunnen worden uit de beweging om ook niet-leden toegang tot de afdelingen en lokale partijen te verschaffen. Deze verbreding van het potentieel zal ertoe hebben bijgedragen dat het aandeel afdelingen en lokale partijen dat overwogen heeft om niet aan de raadsverkiezingen deel te nemen, verder is afgenomen – van 18,5% in 2006, 15,3% in 2010 tot 10,4% in 2014.

Tabel 130 *Aandeel partijen dat heeft overwogen om niet aan raadsverkiezingen deel te nemen (in procentage)*

	2006	2010	2014
CDA	0,9%	1,7%	1,2%
ChristenUnie	16,0%	9,8%	10,3%
D66	55,4%	42,9%	18,3%
GroenLinks	19,6%	22,5%	28,3%
PvdA	9,2%	4,5%	6,7%
SGP	11,4%	7,5%	13,6%
SP	46,8%	52,5%	Nb
VVD	5,5%	13,4%	3,6%
Totaal landelijke partijen	19,7%	15,2%	10,4%
Lokale partijen	10,1%	15,2%	17,6%
Totaal	18,5%	15,3%	12,5%

Bron: Voerman en Boogers, 2014.

10.3 Mogelijke oorzaken van de problemen bij rekrutering en kandidaatstelling

Gevraagd naar mogelijke oorzaken van problemen bij de rekrutering en kandidaatstelling wezen de afdelingen en lokale partijen die moeite hadden gehad om kandidaten te vinden in 2006 en 2010 in de richting van de actieve leden. Twee derde van hen beschouwde deze groep als te klein. Eveneens twee derde merkte het grote tijdsbeslag van het lidmaatschap van de gemeenteraad als reden aan. In beide jaren achtte zo'n 14% de onvoldoende geachte beloning voor de raadsleden als oorzaak voor de problemen bij de rekrutering. Bedreigingen leken aspirant-raadsleden niet te hebben afgeschrikt in 2006 en 2010.

In 2014 werden de afdelingen en lokale partijen die moeite hadden bij de rekrutering opnieuw gevraagd aan te geven waarom het lastig was voldoende geschikte kandidaten te vinden. Omdat vanaf 2015 gemeenten verantwoordelijk worden voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen (de zogeheten “decentralisaties in het sociale domein”), werd aan deze vraag een antwoordcategorie toegevoegd: “de complexiteit van nieuwe taken waarvoor de gemeente straks verantwoordelijk wordt”. Deze extra antwoordmogelijkheid compliceert de vergelijking met de beide eerdere verkiezingsjaren,¹³⁶ maar laat wel zien dat de te verwachten toegenomen complexiteit van het gemeentebestuur als gevolg van de decentralisaties zijn schaduw vooruit heeft geworpen: 15% van de afdelingen en lokale partijen die problemen hadden bij de kandidaatstelling wijt deze problemen hieraan. Net als in beide voorgaande verkiezingsjaren scoorden het gebrek aan voldoende actieve leden en het grote tijdsbeslag van het raadswerk relatief het hoogst; de hoogte van de beloning werd veel minder belangrijk geacht. Bedreigingen speelden ook in 2014 nauwelijks een rol.

Tabel 131 Mogelijke oorzaken voor problemen bij rekrutering naar politieke partij (in percentage)

	Te weinig actieve leden	Groot tijdsbeslag	Onvoldoende beloning	Complexiteit gemeentebestuur
CDA	51,0%	52,9%	7,7%	18,3%
ChristenUnie	34,7%	32,7%	4,1%	6,1%
D66	56,9%	56,9%	8,3%	12,5%
GroenLinks	62,1%	40,9%	7,6%	10,6%
PvdA	54,8%	40,8%	4,8%	16,3%
SGP	42,9%	60,7%	3,6%	17,9%
VVD	42,4%	33,0%	7,3%	12,5%
Lokale partijen	72,4%	40,4%	12,1%	18,0%
Totaal	56,3%	43,1%	8,3%	15,2%

Bron: Voerman en Boogers, 2014.

De problemen bij rekrutering van raadsleden moeten vooral verklaard worden uit de ontwikkeling van het ledental, de gemeentegrootte en de mate van lijstvernieuwing (het percentage niet-raadsleden op een verkiesbare plaats).

¹³⁶ De overige drie antwoordmogelijkheden scoorden in 2014 allen lager dan in 2010 en 2006, waarschijnlijk als gevolg van de toegevoegde antwoordmogelijkheid.

10.4 De wijze van benaderen van kandidaten

Lokale en landelijke partijen verschillen nogal in de wijze waarop ze hun kandidaten rekruteren. De landelijke partijen kijken in de regel vaker dan lokale partijen in eigen kring naar mogelijke kandidaten, hoewel dit in 2014 minder frequent gebeurt in vergelijking met 2010. Een mogelijke reden hiervoor is dat afdelingen in de aanloop naar de laatstgehouden raadsverkiezingen vaker niet-partijleden kandideerden. Vergeleken bij de partijafdelingen was voor de lokale partijen het partijlidmaatschap van de kandidaten al in 2010 minder “heilig” (ruim de helft zocht naar interne kandidaten) en dat is vier jaar later verder afgenomen (tot slechts iets meer dan een derde).

In een aantal gevallen maken partijen gebruik van door de gemeente geïnitieerde campagnes om burgers warm te maken voor het raadslidmaatschap. Ook de individuele aanpak waarbij potentiële kandidaten direct persoonlijk benaderd worden door leden van de afdelingen of lokale partijen is gangbaar. Daarbij worden ook “maatschappelijk actieve sleutelfiguren” of personen met “een leidende positie in de samenleving” gepolst. Opmerkelijk is wel dat het aandeel lokale afdelingen van landelijke partijen en lokale partijen die in 2014 een dergelijke strategie hanteren ten opzichte van 2010 is afgenomen. Een stijging van het gebruik van dergelijke benaderingen was aannemelijk geweest gezien de toename van het kandideren van niet-partijleden.

Tabel 132 Wijze van benadering van aspirant-kandidaten (in percentage)

	Op zoek naar talenten binnen partij		Via partij-contacten in samenleving		Oproep in krant of op internet		Via gemeentelijk programma		Anders	
	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014	2010	2014
CDA	67,3%	60,1%	75,1%	74,2%	21,6%	12,4%	3,8%	2,8%	14,6%	12,9%
Christen-Unie	80,7%	76,3%	54,0%	37,0%	5,7%	5,4%	1,7%	1,1%	10,8%	14,0%
D66	87,7%	67,5%	43,0%	35,3%	8,1%	7,3%	5,1%	1,3%	22,1%	18,7%
GroenLinks	75,1%	73,8%	70,9%	64,1%	31,4%	26,2%	6,8%	2,9%	14,5%	20,4%
PvdA	74,7%	74,3%	71,5%	61,4%	32,4%	26,9%	5,6%	4,7%	15,6%	14,6%
SGP	72,1%	81,6%	56,7%	42,9%	0,0%	4,1%	0,0%	2,0%	9,6%	12,2%
SP	95,2%	nb	33,7%	nb	1,9%	nb	0,0%	nb	9,7%	nb
VVD	75,3%	65,9%	67,4%	65,5%	18,2%	9,1%	5,9%	3,7%	12,6%	6,1%
Lokale partijen	53,6%	37,4%	85,0%	83,0%	14,4%	13,9%	4,0%	4,1%	12,6%	9,8%
Totaal	73,3%	59,4%	66,3%	57,6%	17,8%	14,0%	4,3%	3,2%	14,1%	12,6%

Bron: Voerman en Boogers, 2014.

Het is opvallend dat politieke partijen in algemene zin minder activiteiten ontplooiën, maar dat er anno 2014 kennelijk minder moeite is om kandidaten te vinden. Dit gegeven is terug te zien bij alle gemeentegrootten in Nederland, met uitzondering van de kleine gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. In die categorie blijft men meer moeite houden bij het rekruteren van kandidaten. Deze ontwikkeling kan op basis van het huidige onderzoek naar rekrutering van raadsleden niet verklaard worden.

10.5 Kenmerken van kandidaten

Gemeenteraden kennen al jarenlang een sterke oververtegenwoordiging van blanke mannen van middelbare leeftijd. Aan het eind van de afgelopen raadsperiode, zo is te zien in hoofdstuk 2, bestonden gemeenteraden voor 27% uit vrouwen. De gemiddelde leeftijd van het raadslid was ongeveer 55 jaar. Na de verkiezingen van 2014 is dit weer gedaald naar ruim 51 jaar.

Het percentage verkiesbaar geachte plaatsen dat door vrouwen, jongeren en alloctonen wordt bezet is in de periode 2010-2014 vrijwel constant gebleven. In 2006 werd bijna een vijfde van de verkiesbare plaatsen bezet door jongeren (tot 25 jaar), maar in 2010 en 2014 was hun aandeel afgenomen tot een tiende. Het aandeel vrouwen bleef wel stabiel op circa 30% in de periode 2006-2014. Een gering percentage werd in 2010 en 2014 door een persoon van allochtone afkomst bezet (zij het meer dan in 2006).

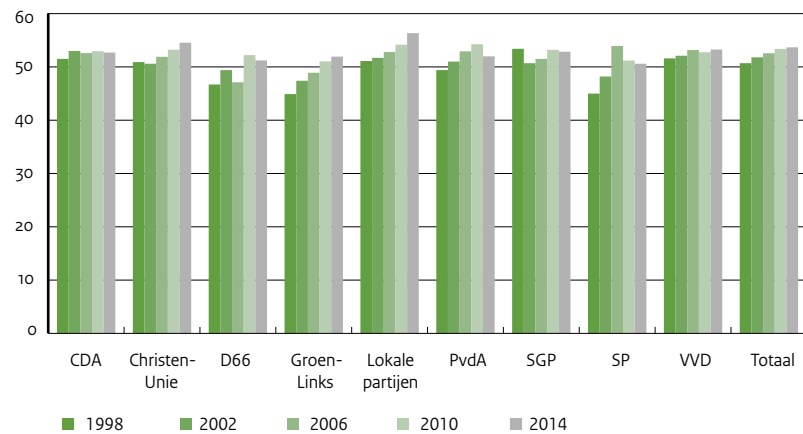
Tabel 133 Vrouwen, jongeren en alloctonen op verkiesbaar geachte plaatsen (als percentage van totaal verkiesbaar geachte plaatsen)

	Vrouwen			Jongeren (<25 jr)			Alloctonen		
	2006	2010	2014	2006	2010	2014	2006	2010	2014
CDA	26%	27%	28%	15%	6%	7%	1%	1%	3%
ChristenUnie	25%	16%	45%	15%	8%	14%	0%	1%	2%
D66	30%	27%	27%	23%	10%	9%	3%	5%	7%
GroenLinks	40%	41%	47%	19%	8%	6%	10%	10%	7%
PvdA	31%	34%	34%	18%	5%	8%	5%	9%	9%
SGP	0%	2%	2%	21%	9%	11%	0%	0%	1%
SP	40%	38%	nb	23%	7%	nb	5%	9%	nb
VVD	27%	28%	28%	14%	8%	10%	1%	2%	2%
Lokale partij	30%	31%	29%	18%	7%	9%	4%	4%	5%
Totaal	29%	29%	31%	19%	8%	9%	3%	5%	5%

Bron: Voerman en Boogers, 2014.

In de onderstaande figuur is de gemiddelde leeftijd naar politieke partij weergegeven. Er zijn weinig verschuivingen zichtbaar en voor vrijwel alle partijen geldt dat de gemiddelde leeftijd is toegenomen in 2014 vergeleken met 2010.

Figuur 6o Gemiddelde leeftijd wethouders naar politieke partij



De cijfers van 2014 geven de stand van zaken weer per juli 2014.

Bron: BMC.

Bestuurlijke ervaring van wethouders

In de Staat van het Bestuur 2010 kwam naar voren dat bijna een vijfde van de wethouders (19%) “nieuw” was. Toen bleek dat, net als bij raadsleden, het grootste aandeel nieuwe wethouders te vinden was bij de grootste gemeenten.

Na de collegeonderhandelingen van 2014 blijkt dat het aantal nieuwe wethouders 761 telt, dit is ruim 51%. Dit hoge percentage nieuwe wethouders is vermoedelijk mede ingegeven door het feit dat er in veel gemeenten meer partijen nodig waren om een meerderheidscollege te vormen en het aantal wethoudersposten is uitgebreid. Toch is in ruim 40 gemeenten het aantal wethoudersposten juist verminderd. In deze gemeenten is een aantal wethouders niet opgevolgd na de verkiezingen omdat er gekozen is voor een kleiner college. D66 en de lokale partijen behaalden de meeste nieuwe wethoudersposten na de verkiezingen van 2014: 77 respectievelijk 48.¹³⁷

¹³⁷ Binnenlands bestuur nr. 17, september 2014.



11.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de aanloop naar en het verloop van de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 centraal. Evenals bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 zijn ook nu de processen rondom de gemeenteraadsverkiezingen in kaart gebracht aan de hand van case studies in een viertal gemeenten.¹³⁸ Door middel van literatuuronderzoek, interviews en de bestudering van de lokale gang van zaken in Gouda, Meppel, Oisterwijk en Nederweert worden de gemeenteraadsverkiezingen vanaf de campagne tot en met de coalitieonderhandelingen beschreven. Het verkiezingsprogramma, de selectie van kandidaten, de campagne, de verkiezingsuitslag, formatie en de invloed van bovenlokale partijen komen hierbij aan bod.

11.2 Het verkiezingsprogramma

In het verkiezingsprogramma presenteert een partij haar ideeën en ambities voor de betreffende verkiezing. Op deze wijze wordt getoond waar een specifieke partij voor staat en wat de verschillen zijn met andere aan de verkiezingen deelnemende partijen. Het verkiezingsprogramma van een partij is een vast onderdeel van de aanloop naar de verkiezingen geworden, ondanks dat de belangrijkste doelgroep – de kiesgerechtigde inwoners - het verkiezingsprogramma nauwelijks leest. Enkele maanden voor de verkiezingen begint het schrijven aan het programma, vaak door een of meerdere actieve leden. Dit is ook de periode dat verschillende landelijke en lokale organisaties contact opnemen om hun standpunten en wensen kenbaar te maken. De partijen geven aan open te staan voor deze inbreng, maar de mate waarin zij de wensen ook opnemen in het programma verschilt. De tekst van het verkiezingsprogramma wordt definitief gemaakt via een Algemene Leden Vergadering (ALV) en vooral via websites en sociale media verspreid. Daarnaast worden teksten voor folders gebaseerd op het programma, vormt het de inbreng voor de digitale stemwijzer en wordt het door politici als hulpmiddel gebruikt bij debatten en coalitieonderhandelingen.

11.3 De rekrutering van de kandidaten

Het rekruteren van raadsleden kost al jaren moeite, maar in 2014 lijkt er ten opzichte van de vorige raadperiodes sprake te zijn van een verbetering.¹³⁹ In 2014 waren er in ten minste 97 gemeenten problemen met het werven van voldoende kandidaten.¹⁴⁰ Griffiers, burgemeesters en politieke partijen helpen soms bij het werven van kandidaat-raadsleden.

Uit de vier onderzochte gemeenten komt een wisselend beeld naar voren. Een aantal partijen heeft moeite om raadsleden te werven, terwijl andere partijen aangeven dat kandidaten zich spontaan aanmelden. Kandidaten worden vooral binnen het partijnetwerk gezocht. Het realiseren van een afspiegeling van de bevolking op de lijst, door ook jongeren, vrouwen en mensen uit verschillende kernen op de lijst te plaatsen, blijkt een lastige opgave.

¹³⁸ De gang van zaken rond de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 werd in Gouda en Meppel onderzocht door M. Rosema en M. Boedeltje. Zie: M. Rosema, M. Boedeltje, Gemeenteraadsverkiezingen 2010: Een blik achter de schermen, Enschede 2010. J.J.C. van Ostaijen, Bevlogen en begrensd, Een onderzoek naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2014, Tilburg 2014.

¹³⁹ Meer informatie hierover is te vinden in hoofdstuk 10 over de rekrutering en kandidaatstelling. Voor de gang van zaken rond de kandidaatstelling in 2006 en 2010 zie: G. Voerman, M. Boogers, Rekrutering revisited: de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 vergeleken met 2006. Groningen/Tilburg, 2011. G. Voerman, M. Boogers, Rekrutering revisited: de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 vergeleken met 2010. Groningen/Enschede, 2014.

¹⁴⁰ Gebrek aan kandidaten gemeenteraad, Nieuwsuur 5 januari 2014 (website).

De selectie van kandidaten vindt veelal plaats door een commissie, waarna het bestuur de lijst vaak nog kan wijzigen voor deze voor goedkeuring naar een ALV gaat. De gemiddelde lengte van lijsten is toegenomen van 17,5 kandidaat-raadsleden in 2010 naar 20,6 in 2014.¹⁴¹ Een groot deel van de kandidaten die op de lijst staat, heeft echter geen ambitie om in de raad te komen. In de vier onderzochte gemeenten was dat bij ongeveer de helft van alle kandidaten het geval.

De benoeming van de lijsttrekker verschilt per partij; in een aantal partijen wordt een interne verkiezing georganiseerd door leden, terwijl in andere partijen de lijsttrekker wordt voorgedragen door het bestuur.

11.4 De verkiezingscampagne

De verkiezingscampagne is een belangrijk moment voor een politieke partij. Het is het moment om naar buiten te treden, de zichtbaarheid te vergroten en de partij te positioneren (ten opzichte van andere partijen). Vrijwel alle partijen nemen hieraan deel. Enerzijds om de zwevende kiezers te verleiden om op de betreffende partij te stemmen en positieve publiciteit te genereren, en anderzijds om slechte publiciteit en kritiek van andere partijen te voorkomen. Zichtbaarheid is cruciaal in deze fase.

Een coördinator (vaak is dat de lijsttrekker) organiseert samen met een klein team actieve leden de verkiezingscampagne. De campagne kost veel tijd, voor veel lijsttrekkers ongeveer twintig uur per week. Het campagnebudget van partijen varieert bij de vier onderzochte gemeenten tussen de € 5000 en € 7000 en wordt vooral besteed aan promotiemateriaal en advertenties in regionale dagbladen. De inkomsten komen onder meer uit contributie, sponsors, afdrachten van raadsleden en wethouders en van bijdragen van de landelijke partijen.

Er blijken geen grote tegenstellingen tussen de partijen te zijn in de campagne. Partijen zijn minder uitgesproken ten opzichte van elkaar ten opzichte van 2010. Dit is bijvoorbeeld af te leiden uit de afwezigheid van een “plakoorlog” met posters in de onderzochte gemeenten. In debatten en in interactie via sociale media valt de meest uitgesproken toon te horen.

De ondervraagde partijen vinden het lastig om burgers te bereiken. Zo valt de opkomst bij het grote aantal debatten dat wordt georganiseerd tegen. Verder nemen burgers niet snel folders aan op straat. Via sociale media vindt de meeste interactie tussen politici plaats. Sociale media worden dan ook vooral gebruikt om de zichtbaarheid te vergroten en om informatie te zenden. Informele contacten, zoals bijvoorbeeld tijdens een politiek café, lijken nog het best te werken om met de kiezer in contact te komen. In de onderzochte gemeenten wordt ook gebruik gemaakt van het analyseren van het stemgedrag en wensen van burgers en van campagnewinkels of “pop-up stores”.

In de vier onderzochte gemeenten is de aandacht voor de gemeenteraadsverkiezingen van de regionale media beperkt. In de ogen van ondervraagde politici volgt nog maar een beperkt aantal media de verkiezingen. Dat de media niet altijd neutraal zijn in de berichtgeving, wordt door de politici niet als groot probleem ervaren. Ondanks deze verminderde aandacht, blijven politici en media elkaar in de campagne nodig hebben. Overigens lijken nieuwe digitale media wel meer aandacht voor de verkiezingen te krijgen.

¹⁴¹ Geen gebrek aan kandidaten voor nieuwe gemeenteraad, Necker van Naem 2014. Gepubliceerd op de website van Necker van Naem (geraadpleegd op 26 augustus 2014).

11.5 Uitslagen en formatie

De praktische organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen ligt bij de gemeenten. Nadat de stembureaus sluiten om 21.00 uur, worden de stemmen geteld door de leden (en eventuele tellers) van het stembureau. Door de verkiezingen blijken veel gemeenteraden behoorlijk vernieuwd¹⁴², zo ook in de vier onderzochte gemeenten. In twee gemeenten valt op dat de nieuwe raadsleden nauwelijks nevenfuncties hebben en dus niet op die wijze met de gemeenschap verbonden zijn.

Het landelijke beeld is dat er een grotere fragmentatie optreedt en lokale partijen meer stemmen hebben behaald dan tijdens voorgaande verkiezingen. Het aanbod van nieuwe lokale partijen was in 2014 ook een stuk groter dan voorgaande verkiezingen. Desalniettemin zijn enkele onderzochte gemeenten ook opvallend immuun voor een grotere fragmentatie en een groter stemmenaandeel van de lokale partijen.

De wijze waarop de formatie plaats vindt is niet geformaliseerd; er bestaan slechts informele regels. Zo neemt de grootste partij meestal het initiatief tot onderhandelen. In veel gemeenten wordt een externe informateur aangesteld. Tijdens de onderhandelingen blijkt in de onderzochte gemeenten nogmaals hoe klein de verschillen tussen de partijen zijn. Nog tijdens het schrijven van het collegeakkoord proberen belangenorganisaties invloed uit te oefenen. Zo geeft een griffier aan 10 e-mails van belangenorganisaties in deze periode ontvangen te hebben.

In algemene zin valt op dat de collegeakkoorden die tot stand zijn gekomen na de gemeenteraadsverkiezingen sterk verschillen van omvang, aard, stijl, opmaak en toon.¹⁴³

De thema's in de collegeakkoorden van de onderzochte gemeenten volgen de landelijke trend, met aandacht voor samenwerking, decentralisaties, welzijn, zorg, werkgelegenheid, binnenstad, economie en de ruimte voor burgers om meer verantwoordelijkheid te nemen. De overdracht van college en fractievoorzitters vindt vaak via een overdrachtsdocument plaats.

11.6 De invloed van landelijke partijen

Bij de gemeenteraadsverkiezingen doen veel partijen mee die ook in de landelijke politiek vertegenwoordigd zijn. De landelijke politiek speelt hierdoor ook een rol in de voorbereiding en de daadwerkelijke campagne van de lokale verkiezingen. De meeste ondersteuning vindt achter de schermen plaats. Landelijke partijen bieden "formats" en ondersteuning aan bij het schrijven van het verkiezingsprogramma en het organiseren van bijeenkomsten. Zij zijn bereikbaar voor vragen of advies voor lokale afdelingen, bieden gratis of tegen kosten campagnemateriaal aan en ondersteunen bij het gebruik van sociale media. Ook komt het voor dat verschillende lokale afdelingen van dezelfde partij elkaar ondersteunen. De invloed van landelijke partijen wordt door de ondervraagde lokale afdelingen niet als dwingend ervaren. Ook op de uitslag heeft de landelijke politiek invloed, met name omdat veel kiezers zich bij de keuze laten leiden door hun oordeel over de landelijke politiek(e verhoudingen). Lokale motieven lijken desalniettemin toe te nemen.¹⁴⁴

¹⁴² Forse vernieuwing gemeenteraad, Raadslid.nu, 27 maart 2014. Gepubliceerd op de website van Raadslid.nu (geraadpleegd op 12 september 2014).

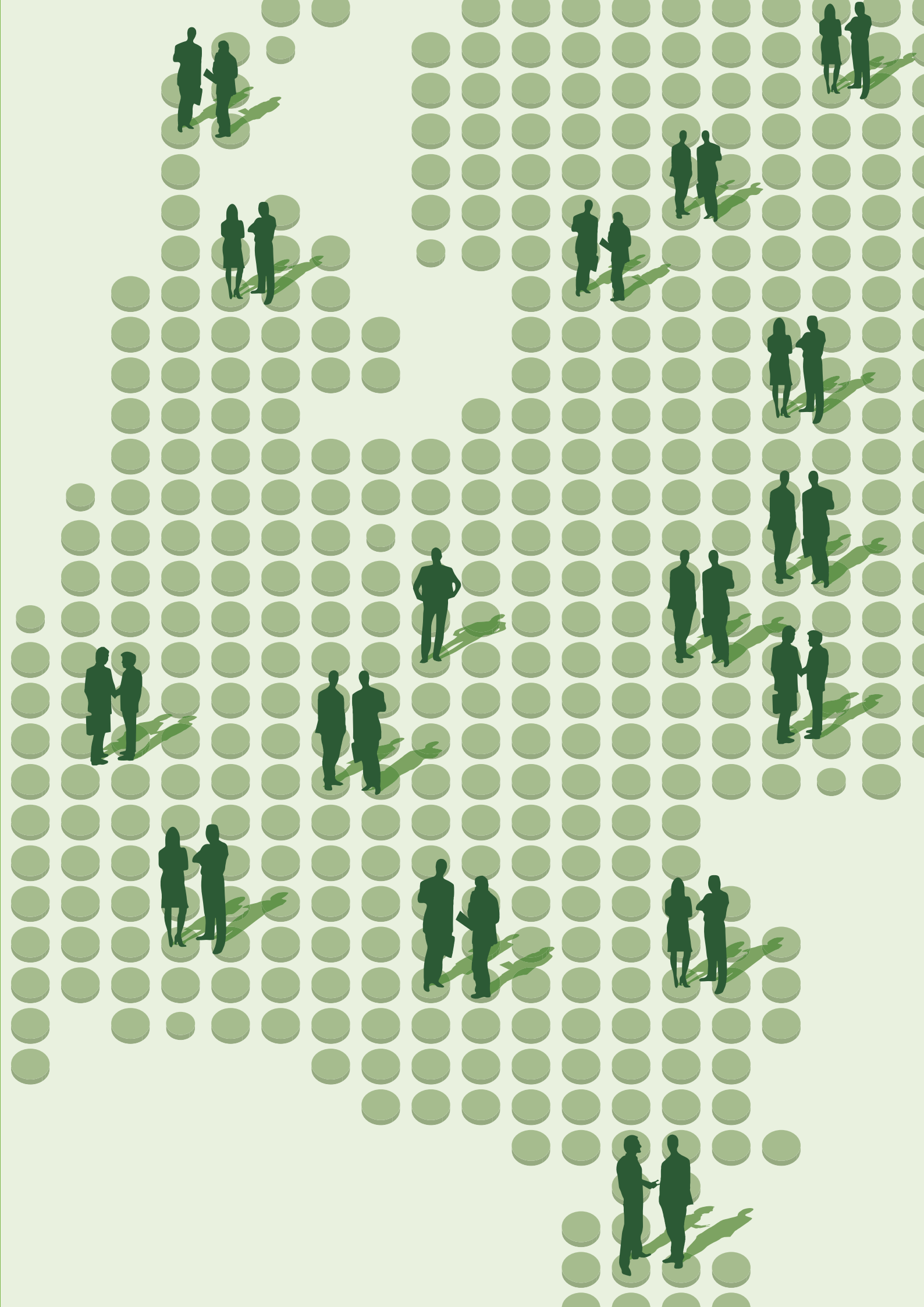
¹⁴³ R. Engbersen, K. van Dijken, Samen! vormgeven aan de verzorgingsstad, analyse collegeakkoorden gemeenteraadsverkiezingen 2014 van de middelgrote en grote steden, Platform31, Den Haag 2014. Een verkorte weergave van dit onderzoek inclusief persbericht is gepubliceerd op de website van Platform.nu (geraadpleegd op 13 juli 2014).

¹⁴⁴ Gemeenteraadsverkiezingen gaan eindelijk echt lokaal, TNS Nipo 2014. Gepubliceerd op de website van TNS Nipo (geraadpleegd op 27 februari 2014).
M. Boogers, L. Salome, Gemeenteraadsverkiezingen 2014. Wie stemt, wat en waarom?, BMC 2014.

Hoofdstuk 12

Collegeakkoorden

Collegeakkoorden vormen een interessante bron van informatie over actuele maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen en vraagstukken. Ze bieden inzicht in de wijze waarop gemeenten daarmee om willen gaan. In dit hoofdstuk volgt een analyse van een aantal collegeakkoorden zoals die na de collegevorming tot stand kwamen.



12.1 Inleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft na de gemeenteraadsverkiezingen 28 coalitie- of collegeakkoorden geanalyseerd.¹⁴⁵ In 2010 is door het ministerie van BZK een vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd.¹⁴⁶ Evenals de analyse van 2010 heeft deze analyse tot doel na te gaan welke thema's en onderwerpen in de akkoorden aan de orde komen. De analyse is toegespitst op de BZK-beleids-thema's en geeft een algemeen beeld van de inhoud van de rapporten op het terrein van bestuur, democratie, gemeentelijke financiën en organisatie. De door Platform31 uitgevoerde analyse van de collegeakkoorden 2014 waarbij voor alle 100.000+ gemeenten is gekeken naar stedelijke ontwikkelingen binnen de domeinen sociaal, wonen, economie en ruimte, is breder van opzet en biedt aanvullende informatie bij de door het ministerie van BZK uitgevoerde analyse.¹⁴⁷

In dit hoofdstuk zal er allereerst zal er kort worden stil gestaan bij de gemeenten die zijn onderzocht. Vervolgens zal de aard en typering van de collegeakkoorden aan de orde komen waarbij onderdelen uitgelicht worden.

¹⁴⁵ In een aantal gemeenten wordt het collegeakkoord voorafgegaan door een breed gedragen "coalitieakkoord". Dit coalitieakkoord vormt vervolgens het uitgangspunt voor het collegeakkoord. Naast de term "coalitieakkoord" worden collegeakkoorden in sommige gevallen ook wel met "bestuursakkoord" aangeduid.

¹⁴⁶ Staat van het Bestuur 2010, pagina 152.

¹⁴⁷ R. Engbersen, K. van Dijken, Samen! vormgeven aan de verzorgingsstad, Analyse collegeakkoorden gemeenteraadsverkiezingen 2014 van de middelgrote en grote steden, Den Haag 2014.

Onderstaande tabel laat zien welke gemeenten onderzocht zijn en welke partijen in die gemeenten de coalitie vormen.

Tabel 134 Samenstelling van de coalitie van gemeenten waarvan de collegeakkoorden zijn geanalyseerd

Naam gemeente	SP	Groen-Links	PvdA	Christen-Unie	D66	CDA	VVD	Lokale partij
Almelo	x		x		x	x		
Almere			x		x	x	x	x
Amersfoort			x	x	x		x	
Apeldoorn		x	x	x	x	x		
Arnhem	x	x			x	x		
Breda	x	x	x			x		x
Deurne							x	x
Deventer			x		x	x		x
Dordrecht				x *		x	x	x
Ede *			x	x	x	x		x
Eindhoven	x	x	x		x			
Emmen			x			x		x
Enschede				x	x	x	x	x
Groningen		x	x		x		x	
Haarlemmermeer			x		x		x	x
Heerlen			x		x	x	x	
Helmond	x	x				x	x	x
Hengelo	x		x		x			x
Leeuwarden		x	x			x		x *
Leiden	x		x		x		x	
Maassluis			x			x	x	x *
Maastricht	x	x			x		x	x
Nijmegen	x	x	x					x *
Schiedam	x		x		x	x	x	
Sittard-Geleen			x		x	x	x	x
Tilburg	x	x			x	x		
Zaanstad			x	x	x	x	x	x
Zwolle			x	x	x		x	

* Dordrecht: het betreft hier een combinatie van ChristenUnie/SGP.

* Ede: in Ede werd de SGP na de verkiezingen de grootste partij in de gemeente.

* Leeuwarden: in Leeuwarden leveren SP en PAL samen een wethouder. De verkiezingen in Leeuwarden vonden overigens niet plaats op 19 maart 2014, maar op 13 november 2013 in verband met een gemeentelijke herindeling waar Leeuwarden bij betrokken was.

* Maassluis: De Verenigde Senioren Partij levert geen wethouder maar is wel volwaardig coalitiepartner.

* Nijmegen: De Nijmeegse fractie is onderdeel van de coalitie die ook door de Verenigde Senioren Partij gesteund wordt.

Bron: Het ministerie van BZK, 2014.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat geen van de onderzochte akkoorden is opgesteld door een exclusief links college. In de analyse van 2010 was dat wel het geval in het college van Nijmegen. Dit college is na de verkiezingen van 2014 uitgebreid met de lokale partij de Nijmeegse fractie. De PvdA, de partij die sinds decennia de meeste wethouders in middelgrote en grote gemeenten levert, komt over alle gemeenten bezien met minder wethouders terug. De PvdA maakt in 21 van de 28 in het kader van deze analyse onderzochte gemeenten deel uit van het college.

Van de 28 collegeakkoorden worden er 9 gesteund door vijf en 15 colleges door vier partijen. In 17 van de 28 onderzochte colleges van B en W dragen lokale partijen bij aan het gemeentebestuur. Niet elke partij levert hierbij een wethouder.

Naast de grote winst van D66 in de gemeenteraadsverkiezingen van 2014, boekten de lokale partijen grote winst, zoals de Seniorenpartij Maastricht (Maastricht) en Wakker Emmen (Emmen). Een ander opvallend resultaat is dat de christelijke partijen in Zwolle (ChristenUnie) en Ede (SGP) de grootste partij vormen.

12.2 Typering, detaillering en context

Voor de collegeakkoorden van de raadsperiode 2014-2018 geldt dat ze, gelijk de vorige raadsperiode, op hoofdlijnen zijn geformuleerd. Voor het merendeel betreft het kaderstellende, globale afspraken waarin voornemens opgenomen zijn die nog verder uitgewerkt moeten worden. Vaak kan worden gelezen dat het akkoord nog een vervolg krijgt in de vorm van een agenda met een financiële vertaling waarin het college een aantal concrete vervolgstappen neemt waarbij ook de inzet van andere partners (inwoners, bedrijven, maatschappelijk middenveld, gemeenteraad) wordt verwacht. De afspraken tussen de collegepartijen zijn niet gedetailleerd en “dichtgetimmerd” en bieden zodoende meer ruimte voor verdere invulling in verbinding met andere partners. In de collegeakkoorden van 2014 wordt daar nadrukkelijk toe opgeroepen. In een aantal gevallen wordt ook de oppositie uitgenodigd om met voorstellen te komen. In meerdere akkoorden worden bij thema's nadrukkelijk de partners genoemd die moeten worden betrokken en hun verantwoordelijkheid dienen te nemen.

De onderzochte collegeakkoorden verschillen qua omvang, aard, stijl, opmaak en toon.¹⁴⁸

De meeste akkoorden zijn soepel - in een goed leesbare stijl – geschreven met een omvang van tussen de 12 en 22 pagina's met een enkele uitschieter naar boven (40 pagina's) en beneden (8 pagina's) redelijk compact te noemen. De akkoorden zijn vrij gemakkelijk te vinden op de site van de gemeente onder het kopje college-, coalitie- of bestuursakkoord.

Wat betreft toonzetting is het merendeel van de geanalyseerde collegeakkoorden positief en optimistisch. De colleges kiezen vaak een toekomstgerichte benadering; er wordt gesproken over uitdagingen en over het pakken van kansen tegen de achtergrond van de aangekondigde de centralisaties. Deze akkoorden stralen vooral daadkracht (“handen uit de mouwen”) en ambitie uit, zoals bijvoorbeeld het college van Haarlemmermeer dat tot de meest zorgzame en efficiënte gemeenten in het sociale domein wil behoren. In een aantal akkoorden wordt voor stabiliteit en vertrouwen gekozen in plaats van de weg naar vernieuwing in te slaan. Gemeenten die juist een periode van grote bestuurlijke en financiële instabiliteit hebben afgesloten, kiezen voor een meer neutrale toon van het akkoord. Het bestaande beleid en de inhoudelijke koers van het vorige college wordt dan gecontinueerd met een paar nieuwe accenten. Ook kunnen de zorgen over bezuinigingen en de financiële onzekerheden van de decentralisaties de ambities en de mogelijke keuzes van het college beperken en een minder optimistische toon tot gevolg hebben.

Uit de geanalyseerde akkoorden blijkt dat de nieuwe colleges zich bewust zijn van de maatschappelijk opgaven waarvoor zij nu verantwoordelijk zijn en dat die opgaven alleen in samenwerking met andere spelers uitgevoerd kunnen worden. Samenwerking is haast onvermijdelijk gezien de veranderingen en onzekerheden in het sociale domein. Het woord “samen” komt dan ook vaak terug in de titels van de akkoorden: “Samen het verschil maken” (Zaanstad), “Mensen maken samen de stad” (Amersfoort), “Duurzaam, samen, sterker” (Enschede), “Samen knokken met een glimlach” (Heerlen), “Samen Schiedam vernieuwen” en “Samen aan de slag voor een energiek Hengelo”.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Samen! vormgeven aan de verzorgingsstad. Analyse collegeakkoorden gemeenteraadsverkiezingen 2014 van de middelgrote en grote steden, Platform31. Een verkorte weergave van dit onderzoek en een persbericht is gepubliceerd op de website van Platform31 (ge raadpleegd op 13 juli 2014).

¹⁴⁹ Samen!, vormgeven aan de verzorgingsstad, Platform31, pagina 11.

De collegeakkoorden van 2014 kwamen tot stand in een voor gemeenten onzekere en (financieel) onrustige periode. Gemeenten zien zich geconfronteerd met omvangrijke bezuinigingen die consequenties hebben voor hun beleid. Momenteel bereiden gemeenten zich voor op een omvangrijke uitbreiding van taken en verantwoordelijkheden als gevolg van de drie decentralisaties in het sociale domein. Veel gemeentelijke organisaties moesten een forse krimp realiseren. Het is duidelijk dat met deze decentralisaties de zorg en het onderhavige beleid meer op het lokale niveau wordt belegd en dat dit tot veranderingen zal leiden in de huidige werkwijze van gemeenten.¹⁵⁰

Centraal in de navolgende analyse staat dan ook de vraag welk effect deze periode van verandering en de daarmee verbonden onzekerheid heeft op de collegeakkoorden? Hoe gaan de nieuw gevormde colleges om met deze uitdaging, welke thema's staan centraal in hun programma's voor de komende jaren, welke ontbreken en wie zien zij als hun partners bij de uitvoering?

12.3 Inhoud collegeakkoorden

In de collegeakkoorden van 2010 waren vijf thema's prominent vertegenwoordigd.¹⁵¹ Het stimuleren van de lokale economie, de noodzakelijke aanpassing van het financieel beleid door middel van bezuinigingen, de gemeente en haar plaats in de lokale samenleving, de veiligheid in de buurt en duurzame ontwikkeling kwamen toen frequent aan de orde. In 2014 komen deze thema's deels weer terug. Er is aandacht voor lokale economie en werkgelegenheid, financieel beleid, decentralisaties, participatie en de eigen verantwoordelijkheid van de burger.

Bij de door het ministerie van BZK uitgevoerde analyse van de collegeakkoorden 2014 is specifiek gekeken naar eventuele maatregelen om de lokale representatieve en participatieve democratie te verbeteren of te bevorderen en de voorlichting en dienstverlening aan burgers te optimaliseren. Ook is gekeken naar de decentralisaties en de wijze waarop gemeenten de grotere beleidsvrijheid invullen. Dat geldt ook voor samenwerking binnen de gemeente als met andere gemeenten en de gemeentefinanciën in relatie tot de bezuinigingen en nieuwe taken.

Grotere beleidsvrijheid voor gemeenten

Hoe de beleidsvrijheid door gemeenten wordt ingevuld, verschilt per collegeakkoord. Zo kan het door het Rijk aan de gemeente beschikbaar gestelde budget voor het sociale domein het kader vormen waarbinnen eigen beleid ontwikkeld en uitgevoerd wordt. Mocht dat budget niet toereikend zijn en overschreden worden dan zal eerst de oorzaak moeten worden vastgesteld om vervolgens tot aanpassing te komen. Is dat niet mogelijk, dan wordt gekeken naar extra budgetten binnen de begroting. Er zijn ook voorbeelden van gemeenten die op voorhand speciale fondsen met reserves inrichten om eventuele problemen rond de decentralisatie op te lossen.

Gemeenten nemen voorzorgsmaatregelen in de vorm van bijvoorbeeld een risicoreservering voor het geval de invoeringsfase duurder uitvalt dan voorzien. Voor tijdelijke extra inspanningen om de decentralisaties goed te implementeren, wordt een sociaal innovatief fonds of noodfonds voor kwetsbare groepen achter de hand gehouden dat ook kan worden aangesproken voor het op peil houden van het voorzieningenniveau. Ook zijn gemeenten bereid om eigen middelen vrij te maken om de omslag te kunnen maken van dure zorg achteraf naar preventie vooraf.

¹⁵⁰ Samen!, vormgeven aan de verzorgingsstad, Platform31, pagina 9

¹⁵¹ Staat van het Bestuur 2010, pagina 153.

Decentralisaties

Het is geen verrassing dat de decentralisaties een prominente plek in de huidige collegeakkoorden hebben gekregen. De gemeente wordt in deze raadsperiode verantwoordelijk voor vrijwel alle hulp op het gebied van werk en inkomen, de zorg en ondersteuning van volwassenen en de jeugdzorg. De decentralisaties worden als kans gezien om maatwerk in de zorg te leveren, dicht bij huis. Gemeenten hebben de ambitie om de uitvoering van de transitie niet te beperken tot het sociale domein maar ook onderwijs, veiligheid en wonen daarbij te betrekken. Met name de decentralisaties van de jeugdzorg wordt gezien als een kans om een goede verbinding te maken met het onderwijsbeleid.

Het is duidelijk dat nieuwe taken met minder geld moeten worden uitgevoerd. Gemeenten zien het als hun grootste uitdaging om de nieuwe taken binnen de beschikbare budgetten te regelen. Er wordt gezocht naar innovatieve en goedkopere manieren van organiseren en aanbesteden. In de akkoorden wordt als oplossing het terugdringen van de overheadkosten, maatschappelijk aanbesteden en het bevorderen en ondersteunen van de zelfredzaamheid genoemd waarbij ook een beroep op de verantwoordelijkheid van de directe woon- en leefomgeving van de zorgbehoevende wordt gedaan. Men zoekt naar methodes om ouders, cliënten, mantelzorgers en jongeren meer te betrekken bij beleidsontwikkeling waardoor de bureaucratie bij de uitvoering vermindert.

De burgers met hun zorgvraag en niet de instituties en regelgeving staan centraal bij de drie decentralisaties. De collegeakkoorden zijn op dit punt eensgezind. Voor de nieuwe taken gaat de gemeente uit van de eigen kracht van de inwoners. Termen als zelfredzaamheid en verantwoordelijkheid van de burger voor de eigen leefomgeving worden in dit verband vaak genoemd. De lokale overheid beweegt mee met actieve burgers die voor zichzelf zorgen en is achtervang en laatste redmiddel voor zwakkere en kansarme inwoners.

De wijkaanpak en het wijkgericht werken krijgen een nieuwe dimensie en betekenis in het sociale domein.¹⁵² De decentralisaties worden als een kans gezien om maatwerk in de zorg te leveren en de wijkteams vormen een onmisbare schakel om die zorg dichtbij de inwoners te regelen en te leveren. In het kader van de wijkaanpak worden ook sociale teams of wijkteams gepositioneerd als de oren en ogen van de wijk. Deze teams staan in verbinding met instellingen, en zijn in staat de zorgbehoefte en achterliggende problematiek snel te herkennen met aandacht voor het welbevinden van mantelzorgers en vrijwilligers.

Dat de transitie complex is en niet alles in één keer goed zal gaan in het overgangsjaar 2015, wordt in verschillende akkoorden onderkend. Gemeenten wachten niet af maar bereiden zich voor en nemen voorzorgsmaatregelen. Zo overweegt één van de onderzochte colleges het aanwijzen van een onafhankelijke sociale ombudsman/-vrouw op regionale schaal met als taak het bijstaan van inwoners met problemen bij de overgang naar de nieuwe werkwijze. Vergelijkbaar is het voornemen van een college om een zorgmeldpunt voor de eerste twee jaar ná invoering van de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning in te richten om de klachten en/of problemen op het gebied van zorg in kaart te brengen. Dit zorgmeldpunt kan ook suggesties opleveren voor het verbeteren van de zorg.

Uitgangspunt blijft echter dat voor de nieuwe taken een beroep op de eigen kracht van de inwoners wordt gedaan. Tegelijkertijd onderkennen de colleges dat er ook een cultuurverandering onder het bestuur en ambtelijk apparaat noodzakelijk is. Bestuurlijke en organisatorische ontschotting is nodig om dichter bij bewoners te komen en efficiënter uitvoering te kunnen geven aan de taken in het sociaal domein. De decentralisaties in het sociale domein vergen een cultuurverandering van het bestuurlijk en ambtelijk apparaat. Dat vraagt om een verbindende en een uitnodigende bestuursstijl en het decentrale bestuur wordt (zelf) uitgedaagd om deze stap te zetten.

¹⁵² Samen!, vormgeven aan de verzorgingsstad, Platform31, pagina 14.

Participatieve democratie

In de collegeakkoorden van 2014 wordt weinig aandacht besteed aan de formele democratie. Er is ogenschijnlijk weinig initiatief bij gemeenten om hier veranderingen in aan te brengen: democratische vernieuwing en maatregelen om de lokale representatieve democratie te bevorderen komen in de onderzochte akkoorden in ieder geval bijna niet voor. Wel wordt het idee van een gemeentebrede burgerbegroting geopperd om meer directe, democratische betrokkenheid en invloed van burgers te mobiliseren bij de keuze voor de inzet van financiële middelen.

Veel aandacht is er voor maatschappelijke initiatieven en de participatiesamenleving. De meeste afspraken die hierover in de akkoorden zijn opgenomen liggen niet vast maar bevatten een richting die samen met inwoners, maatschappelijke partners, ondernemers én gemeenteraad ingevuld moet worden. Er wordt ruimte geboden voor vernieuwende ideeën van inwoners, maatschappelijke partners en lokale bedrijven. Veel ruimte dus voor initiatieven van burgers, dorpen en wijken in de collegeakkoorden, maar het wordt vaak niet duidelijk hoe dat vervolgens gerealiseerd zal worden.

Bijna alle akkoorden dragen de boodschap uit dat de burgers niet van hun gemeente mogen verwachten dat zij alle problemen kan oplossen. De colleges doen een beroep op de eigen verantwoordelijkheid en stellen voor, waar mogelijk, samen met inwoners oplossingen te bedenken. De gemeente stimuleert, faciliteert en verbindt, jaagt initiatieven van burgers aan en laat ruimte voor actief burgerschap en ondernemerschap. Kortom: de colleges willen een terugtrekkende overheid naast een zelfredzame en actieve burger.

Het gaat in de akkoorden vooral om intenties om participatie te stimuleren en de invloed van inwoners te vergroten. In een aantal gevallen worden concrete thema's genoemd die op buurtniveau moeten worden aangepakt. Buurt en wijk moeten de kans krijgen om lokale voorzieningen zoals het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en parken over te nemen wanneer zij denken het zelf anders en beter te kunnen organiseren. Het college faciliteert en stimuleert samen met organisaties en ondernemers de bewonersinitiatieven en probeert tot wijkagenda's te komen. Wijkaanpak is daarmee ook een sleutelbegrip in de gebiedsgerichte aanpak van de gemeenten. Samen met corporaties, marktpartijen, andere relevante wijkpartijen en de bewoners wil men tot een per wijk op maat gesneden aanpak komen.

Om de intenties rond burgerparticipatie te concretiseren wordt in een aantal akkoorden een door het college te formuleren bestuursopdracht geïntroduceerd met als doel burgers mee te laten beslissen en mee te laten doen met het gemeentelijk beleid. Bestaande vormen van participatie zoals buurtplatforms en buurtbudgetten moeten zodanig ingericht worden dat ze aansluiten op de huidige generatie burgerparticipatie. Uitgangspunt is dat iedereen moet kunnen blijven meedoen.

In één van de onderzochte collegeakkoorden kondigt het college aan beleidsbeslissingen actief uit te dragen in aanwezigheid van inwoners die er direct mee te maken krijgen om de betrokkenheid van inwoners, ondernemers en belangengroepen en daarmee het maatschappelijk draagvlak verder te versterken. Ook de gemeenteraad is nadrukkelijk in beeld. Een actieve rol en betrokkenheid van gemeenteraden is belangrijk voor het slagen van burgerparticipatie. De raad weet welke initiatieven er leven en kan belemmeringen wegnemen.

In de collegeakkoorden klinkt het besef door dat burgerparticipatie en een daarop afgestemde bestuursstijl een goede communicatie vergt van de gemeentelijke organisatie. Het vraagt om een proactieve houding gericht op de informatiebehoefte van inwoners, bedrijven en instellingen, met een daarop afgestemd instrumentarium. Wijkwethouders worden ingezet om de communicatie en verbinding met burgers te stimuleren en om duidelijk te maken welke prioriteiten de gemeente heeft. Een college overweegt het opzetten van een monitor waarmee de tevredenheid van burgers kan worden gepeild over hun betrokkenheid en rol bij het tot stand komen en uitvoeren van gemeentelijk beleid.

Bestuur en ambtelijke organisatie

Als het college goed wil besturen dan is niet alleen de eigen gemeente relevant maar ook de buurgemeenten en de gemeenten in de regio. Het besef dat het college over een visie moet beschikken op de regio en de mogelijkheden om samen te werken met buurgemeenten en provincie, lijkt tegen de achtergrond van de decentralisaties alleen maar toe te nemen. Het belang van regionale samenwerking wordt in veel akkoorden benadrukt. Zo wordt gesteld dat regionale samenwerking geen doel op zich is, maar nodig is om de maatschappelijke opgaven en gedecentraliseerde taken aan te kunnen en de regio te positioneren. Regionale samenwerking is nodig op diverse terreinen met als doel het verminderen van kwetsbaarheid de verhoging van kwaliteit, het delen van voorzieningen, het verbeteren van de bereikbaarheid en de verlaging van kosten. De akkoorden bevatten verschillende voorbeelden waarbij diensten gezamenlijk door gemeenten en provincies worden ingekocht. Zo wordt er gezamenlijk een traineeprogramma opgezet en wordt er samengewerkt om medewerkers uit de zorg die hun baan verliezen te begeleiden naar een nieuwe baan. De regionale samenwerkingsstructuren en afspraken kunnen nog verbeterd worden. Het betreft dan de democratische legitimiteit en de relaties tussen de bestuurders. Men streeft naar een proactieve houding en optimale aanwezigheid en vertegenwoordiging in gemeentelijke en regionale samenwerkingsverbanden waarbij het uitgangspunt blijft dat de gemeenteraad moet kunnen blijven sturen op regionale beleidsafspraken. Gemeenschappelijke regelingen moeten opereren binnen de kaders van het lokale bestuur.

Uit de analyse komt de ambitie naar voren om de traditionele rol van de bepalende en regelende overheid in te ruilen voor een andere manier van samenwerken die meer gebaseerd is op wederzijds vertrouwen van en in de samenleving. Die nieuwe werkwijze moet samen met burgers en andere partners zowel in de gemeente als in regionale en intergemeentelijke verbanden worden uitgewerkt. Daarvoor moet het bestuur bereikbaar en zichtbaar zijn voor de mensen, zowel online als offline.

Om burgers, instellingen en ondernemers meer bij maatschappelijke vragen en het bedenken van oplossingen te kunnen betrekken willen de colleges met “de stad het gesprek” aangaan. Daarbij past ook een nieuwe werkwijze met een efficiënte manier van vergaderen en ruimte voor meer inbreng vooraf door de volledige gemeenteraad. Raadsleden moeten de mogelijkheid en de tijd krijgen om relevante informatie te verzamelen over belangrijke thema's. Burgers krijgen meer ruimte in vergaderingen om initiatieven in te brengen en het gesprek met de raad aan te gaan.

De nieuwe werkwijze verlangt ook van de ambtelijke organisatie een open, meedenkende en meewerkende houding. Ambtenaren moeten meer zichtbaar worden voor de inwoners. Het ideaalbeeld dat uit de akkoorden naar voren komt is een ambtelijke organisatie met jonge medewerkers die met één been in de samenleving staan en met één been in de organisatie. De organisatie werkt gebiedsgericht en is flexibel waardoor ze ook toekomstbestendig is met het oog op de vele veranderingen die nog volgen. Het wordt in één van de akkoorden als volgt omschreven: “de ambtelijke organisatie is dienstbaar aan de stad, kent de stad en luistert naar burger, bedrijven en instellingen”.

Gemeentefinanciën

In 2010 voerden de economische crisis en de bezuinigingen de boventoon in de onderzochte collegeakkoorden. In een aantal akkoorden wordt gesteld dat de financiële situatie van de gemeente nu gezond is. Maar er zijn ook gemeenten die nog steeds met de gevolgen van de taakstellingen uit de vorige collegeperiode te maken hebben. De meeste colleges lijken echter met een schone lei en een sluitende begroting aan deze raadsperiode te starten. Een aantal gemeenten heeft de beschikking over algemene reserves om eventuele risico's en tegenvallers in het sociale domein in de transitiefase op te kunnen vangen.¹⁵³

¹⁵³ Samen!, vormgeven aan de verzorgingsstad, Platform31, pagina 17.

In veel akkoorden hanteert het college als uitgangspunt een financieel gezonde gemeente met een reëel sluitende meerjarenbegroting. Lastenverzwaring voor de inwoners en bedrijven (behoudens inflatie) moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. Versterking van de financiële positie door bezuinigingen heeft prioriteit, maar dat mag niet ten laste van de inwoners gaan. Meevallers worden niet ingezet voor nieuw beleid, maar aan de algemene reserve toegevoegd of gebruikt voor het sluitend maken van de begroting 2015 en 2016. In de akkoorden is dus sprake van een sober en enigszins voorzichtig financieel beleid voor de komende jaren. Dat betekent dat alle bestedingen zorgvuldig zullen worden afgewogen en structurele uitgaven worden gefinancierd met structurele inkomsten.

In veel akkoorden wordt ingezet op het voorkomen van lastenverzwaring voor de burger. Dat betreft dan vooral het niet verhogen van de OZB, de afvalstoffenheffing en de rioolrechten. Het subsidiebeleid zal worden doorgelicht op doelmatigheid met het oog op door te voeren bezuinigingen. In één collegeakkoord wordt een bezuiniging op de Algemene Rekenkamer aangekondigd. Het budget van de Rekenkamer zal worden gehalveerd. In een aantal gemeenten wordt er vanuit het oogpunt van bezuiniging voor gekozen om een wethouder minder in het college op te nemen.

Duurzaamheid

Duurzaamheid is een begrip dat in een groot aantal akkoorden in brede zin terugkomt en dan niet in de enge betekenis van vraagstukken rond het milieu, klimaat of leefomgeving. Het begrip wordt ook toegepast op het terrein van gemeentelijke financiën waarbij gekozen wordt voor een bestemming die een duurzame meerjarige ontwikkeling genereert. Duurzaam vinden we in de akkoorden ook terug in de betekenis van een flexibele ambtelijke organisatie die toekomstbestendig en klaar is voor komende veranderingen als gevolg van de decentralisaties. Verandering van de bevolkingssamenstelling kan gevolgen hebben voor het voorzieningenniveau en de vitaliteit van de gemeente en de lokale economie. Door het in stand houden van een gevarieerd en duurzaam voorzieningenniveau blijft een gemeente ook op langere termijn aantrekkelijk voor haar bewoners.

Dienstverlening

De nadruk bij publieke dienstverlening verschuift van kwantiteit richting kwaliteit. De kwaliteit van de publieke dienstverlening moet worden verhoogd door naast innovatie ook aandacht te hebben voor houding, gedrag en klantgerichtheid van de ambtenaren. Een ander punt betreft het bevorderen van de toegankelijkheid en het laagdrempelig gebruik. De dienstverlening wordt zo veel mogelijk gedigitaliseerd. Een hoogwaardige loketfunctie voor een geleidelijk kleiner wordende groep inwoners blijft echter beschikbaar. Opvallend is het voornemen van een college om de decentrale stadswinkels die door het vorige college werden gesloten, te heropenen. Dienstverlening moet vooral ook weer een plaats in de wijk krijgen, dicht bij de burger.

Dit specifieke voorbeeld is illustratief voor de breed gedragen wens in de collegeakkoorden om de burger en het decentrale bestuur dicht bij elkaar te brengen en gezamenlijk de voorliggende en toekomstige uitdagingen aan te gaan. Conform het beeld in hoofdstuk 7 staat de burger hierbij centraal en is de dienstverlening van de decentrale overheid dichtbij, adequaat en op maat gesneden. Dit past bij het gehanteerde uitgangspunt bij de decentralisaties in het sociale domein van “één gezin, één plan, één regisseur”. In het volgende hoofdstuk wordt hier dieper op ingegaan.

Hoofdstuk 13

Decentralisatie als structuurhervorming

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de drie decentralisatie in het sociale domein als structuurhervorming. Vanaf 1 januari worden gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdzorg, werk en inkomen en de zorg aan langdurig zieken en ouderen. De verantwoordelijkheid op deze terreinen gaat over naar de gemeenten en de verantwoordelijkheid voor alle processen rondom de zorg worden bij de gemeenten belegd. Dit is een belangrijke structuurhervorming die per 1 januari 2015 van kracht wordt en waarvan de effecten op termijn merkbaar worden. De hele operatie is aanleiding om in deze Staat van het Bestuur aandacht aan de decentralisatie als structuurhervorming te besteden.



“In 1972 gaven we 1 miljard euro uit aan de AWBZ. In 2011 passeerden we de 25 miljard - dat is ruwweg 10 procent van de rijksbegroting. In die tussenliggende jaren stegen de uitgaven aan de langdurige zorg ruim anderhalf keer sneller dan ons BBP. Je hoeft geen rekenwonder te zijn om te snappen dat dit een onhoudbare ontwikkeling is. Temeer omdat het aantal oudere zorgvragers voorlopig alleen nog zal toenemen. Voor de Wajong geldt een soortgelijk verhaal. In 1998 telde Nederland iets meer dan 113.000 mensen met een Wajong-uitkering. Vorige maand bracht het CBS naar buiten dat het er nu 235.000 zijn. Het aantal jonge mensen dat met het stempel arbeidsgehandicapt weggestopt zit in een uitkering is in 15 jaar dus meer dan verdubbeld. Dat is financieel niet vol te houden, maar belangrijker: het is sociaal totaal ongewenst.

Het is duidelijk dat dit soort cijfers dwingt tot fundamentele hervormingen. De manier om kwijt te raken wat we hebben, is vasthouden aan wat we hebben. ‘Voor houdbare voorzieningen’ zeggen we dan. Dat is een goed verhaal, maar het is niet het hele verhaal. Want de financiën op orde brengen kan op veel verschillende manieren. En eerlijk is eerlijk: als het alleen een rekensom was geweest, waren er misschien ook wel gemakkelijkere manieren geweest om het geld bij elkaar te harken. De keuze om de houdbaarheid van ons sociale stelsel te verbinden met decentralisatie is zeker niet eenvoudig. Daar komt heel veel bij kijken, maar dat hoef ik u juist u niet uit te leggen.

Toch is het wel de beste manier om het te doen. Daar ben ik - daar zijn we in het kabinet - diep van overtuigd. De kracht van decentraliseren, van dingen aan gemeenten overlaten, is dat het dicht bij mensen gebeurt. Dus daar waar voorzieningen met elkaar verknoopt kunnen worden, dwars door bureaucratische regelingen, procedures en loketten heen en rekening houdend met lokale en regionale verschillen. Dat is de slag die we nu en de komende tijd met elkaar aan het maken zijn. De kansen van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, de langdurige zorg, jongeren die opgroeien in moeilijke gezinssituaties - het hangt allemaal nauw met elkaar samen. Dat is misschien geen heel nieuw inzicht. Maar het is wel voor het eerst dat deze onderwerpen én de voorzieningen die erbij horen in één hand komen.”

Bron: Speech van premier Rutte tijdens het KING Jaarcongres op 16-01-2014

13.1 Inleiding

De bovenstaande passage van de speech van premier Rutte geeft een duidelijk beeld van de motieven om taken en verantwoordelijkheden in het sociale domein bij de decentrale overheden te beleggen.

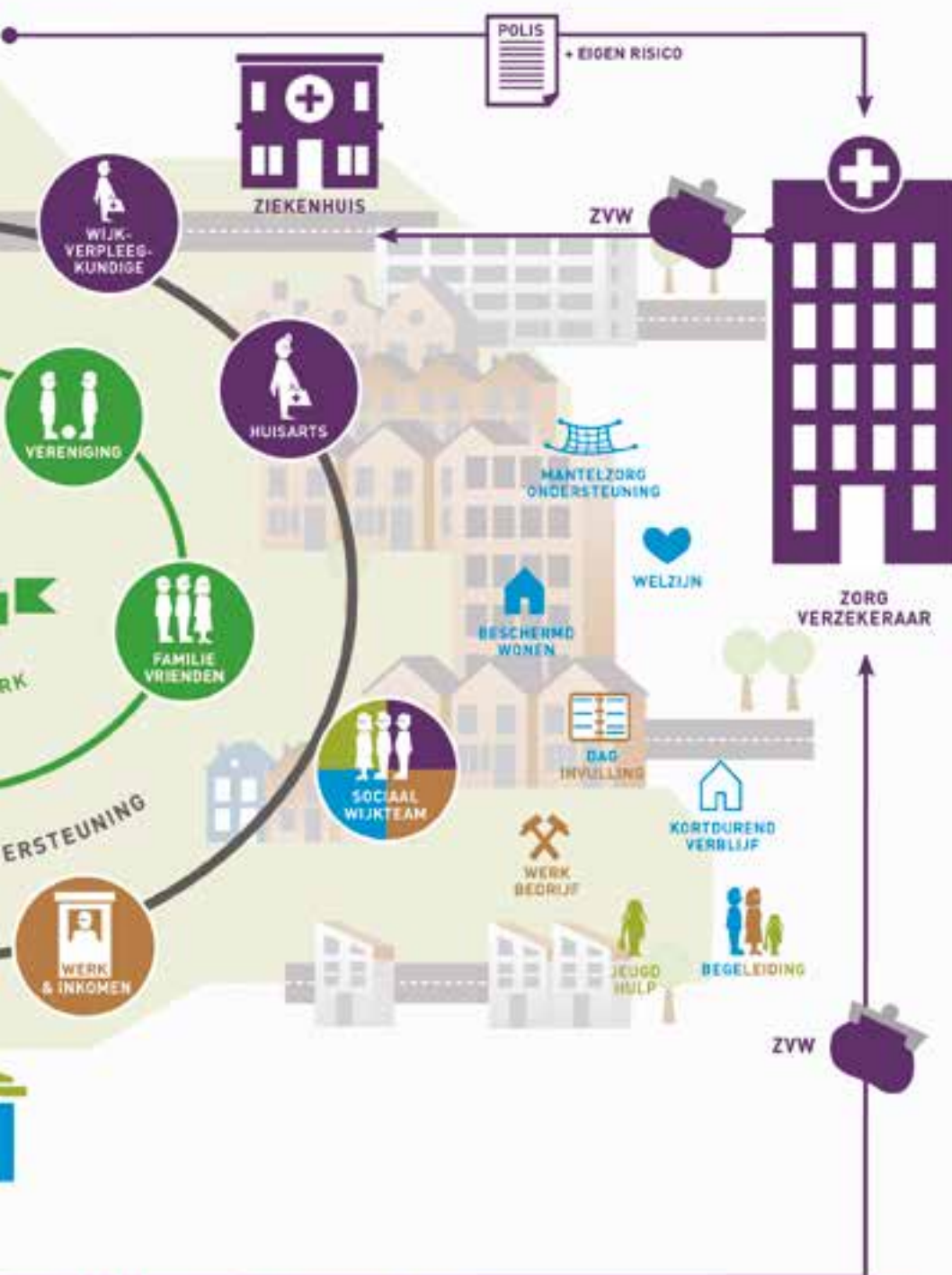
De decentralisatiebeweging is niet nieuw. Zo hebben gemeenten in het sociale domein met de inwerking-treding van de wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) per 1 januari 2007 een begin gemaakt met het meer op het lokale niveau organiseren van zorg. De Wmo verving de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), de welzijnswet en bevatte tevens het gedeelte huishoudelijke verzorging van de AWBZ. Ook de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 is een voorbeeld van verschuiving van taken en verantwoordelijkheden richting gemeenten. De WWB geeft, binnen bepaalde wettelijke kaders, gemeenten mogelijkheden om hun eigen bijstandsbeleid te vormen.

Deze beweging krijgt per 1 januari 2015 een zeer belangrijk vervolg wanneer de gemeenten verantwoordelijk worden voor de jeugdzorg, werk en inkomen en de zorg aan langdurig zieken en ouderen. Dit is tot op heden de grootste decentralisatiegolf in Nederland.

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de decentralisatie als structuurhervorming. De decentralisaties in het sociale domein zijn een majeure operatie die invloed hebben op het gemeentelijk bestel en het decentrale openbaar bestuur. Alle zaken die aan de decentralisaties ten grondslag liggen, of hieraan gekoppeld zijn, worden beschreven: de benodigde wetgeving, de financiële stromen, samenwerkingsverbanden en de voorbereiding richting 1 januari 2015.¹⁵⁴ De processen die hiermee gepaard gaan worden in de volgende figuur inzichtelijk gemaakt.

¹⁵⁴ Dit hoofdstuk geeft net als de andere onderdelen van de Staat van het Bestuur een feitelijke omschrijving van de activiteiten voorafgaand aan de decentralisaties in het sociale domein. Het proces wordt op hoofdlijnen omschreven.

de transitie binnen de gemeente



ZORG VERZEKERINGSWET

De bestaande wet wordt per 2015 aangevuld met persoonlijke verzorging en verpleging, behandeling GGZ, wijkverpleging.

WET MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING

De bestaande wet wordt per 2015 aangevuld met begeleiding/ dagbesteding, kortdurend verblijf en vervoer. De aanspraak hierop wordt een voorziening (geen recht). Op onderdelen worden kortingen doorgevoerd.

JEUGDWET

De gemeente wordt verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp, kindbescherming en jeugdreclassering.

PARTICIPATIEWET

Er komt één gemeentelijke regeling voor mensen die ondersteuning naar de arbeidsmarkt nodig hebben.

Een interactieve versie met achtergrondinformatie vind u op www.vilans.nl/transitiesinbeeld
Auteurs: Rian van de Schoot & Floor de Jong (ontwerp: Taluut)

13.2 Decentralisatieplannen van het kabinet

Het huidige kabinet heeft ervoor gekozen om de door eerdere kabinetten ingezette decentralisatiebeweging in het sociaal domein voort te zetten. De participatiewet, de jeugdwet en de Wmo2015 zijn inmiddels een feit en vanaf 1 januari 2015 worden gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdzorg, werk en inkomen en de zorg aan langdurig zieken en ouderen. Een deel van deze taken hebben zij nu ook al, een deel nemen zij over van de Rijksoverheid of de provincie (decentralisatie).

De omvang van de nieuwe verantwoordelijkheden maakt dat deze operatie als belangrijke structuurverandering wordt gezien voor het gemeentelijk bestel. Zo wordt er ongeveer 10 miljard euro aan middelen toegevoegd aan het Gemeentefonds. Er wordt van gemeenten gevraagd om uitvoeringskracht te bezitten en om die reden regionaal samen te werken. Bovendien zullen gemeenten meer dan voorheen het gesprek aan moeten gaan over de zelfredzaamheid van hun inwoners.

Uitgangspunten en visie van het kabinet

In de visie van het kabinet dient de zelfredzaamheid van de burger maximaal te worden gefaciliteerd en gestimuleerd. Goede ondersteuning en nog belangrijker goede gezondheid en actieve deelname aan de maatschappij zijn namelijk niet alleen een zaak van de overheid. Burgers zijn samen met hun netwerk in de eerste plaats zelf verantwoordelijk. Desalniettemin moeten mensen die het echt nodig hebben, kunnen blijven rekenen op de ondersteuning door de overheid. Ondersteuning die aansluit bij de behoefte van burgers en aansluit bij hun mogelijkheden. Gemeenten kunnen op deze manier beter inspelen op de behoefte van burgers.¹⁵⁵

Een belangrijk element in de plannen is dat vanuit de gemeente één persoon ondersteuning en begeleiding biedt aan mensen die dat nodig hebben. Deze persoon doet dat op basis van één plan voor het hele huishouden. Gemeenten zitten het dichtst bij de inwoners en kunnen deze zorg effectiever, met minder bureaucratie en goedkoper leveren.

Het creëren van één aanspreekpunt is een maatregel van het kabinet om gemeenten zo goed als mogelijk hun nieuwe taken kunnen laten uitvoeren. Minder regeldruk voor inwoners is het uitgangspunt, waarbij de regels zou eenvoudig mogelijk zijn. Eén aanspreekpunt voor inwoners met problemen is hier een uiting van. Daarnaast worden de geldstromen aan gemeenten voor de taken in het sociaal domein eenvoudiger en eenduidiger ingericht. Gemeenten krijgen uiteindelijk één budget om de participatie in de maatschappij te bevorderen. Besteding van en verantwoording over dit budget wordt zo voor gemeenten overzichtelijker.

De visie van het kabinet op de decentralisaties binnen het bestuurlijke stelsel wordt gegeven in een brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer:

“De decentralisaties in het sociale domein zijn de grootste ontwikkeling in het binnenlands bestuur in de laatste decennia. Er worden niet alleen taken en middelen overgedragen, maar er wordt ook van gemeenten verwacht dat ze integraal gaan werken in het sociale domein. De decentralisaties versterken de rol van gemeenten om burgers te ondersteunen en meer te laten participeren in de maatschappij. Maar let wel, er blijven situaties waarin de overheid nodig is, waar de problemen spreekwoordelijk over de schoenen lopen. In die gevallen moeten mensen kunnen blijven rekenen op ondersteuning. Gemeenten krijgen vanuit hun nieuwe verantwoordelijkheid in het sociale domein de opdracht om maatwerk te leveren en op individueel niveau te bezien hoe mensen kunnen blijven meedoen in de samenleving.”¹⁵⁶

¹⁵⁵ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 19-02-2013 aan de Tweede Kamer inzake de decentralisaties.

¹⁵⁶ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 18-10-2013 aan de Tweede Kamer inzake “Beeld ontwikkeling, ondersteuning en monitoring decentralisaties”.

Het is duidelijk dat de gemeenten het voortouw en een eigen verantwoordelijkheid hebben bij decentralisatie van overheidstaken. Het merendeel van deze taken zullen gemeenten op lokaal niveau uitvoeren en er is beleidsvrijheid aan de gemeenten om dit naar eigen inzicht te doen. Het is aangewezen dat gemeenten op bestuurlijk, ambtelijk en financieel gebied samenwerken om op die manier hun nieuwe verantwoordelijkheden adequaat in te vullen en de taken uit te voeren. Hierbij zullen sommige taken in het sociale domein (boven)regionaal kunnen worden opgepakt.

13.3 Regionale samenwerking

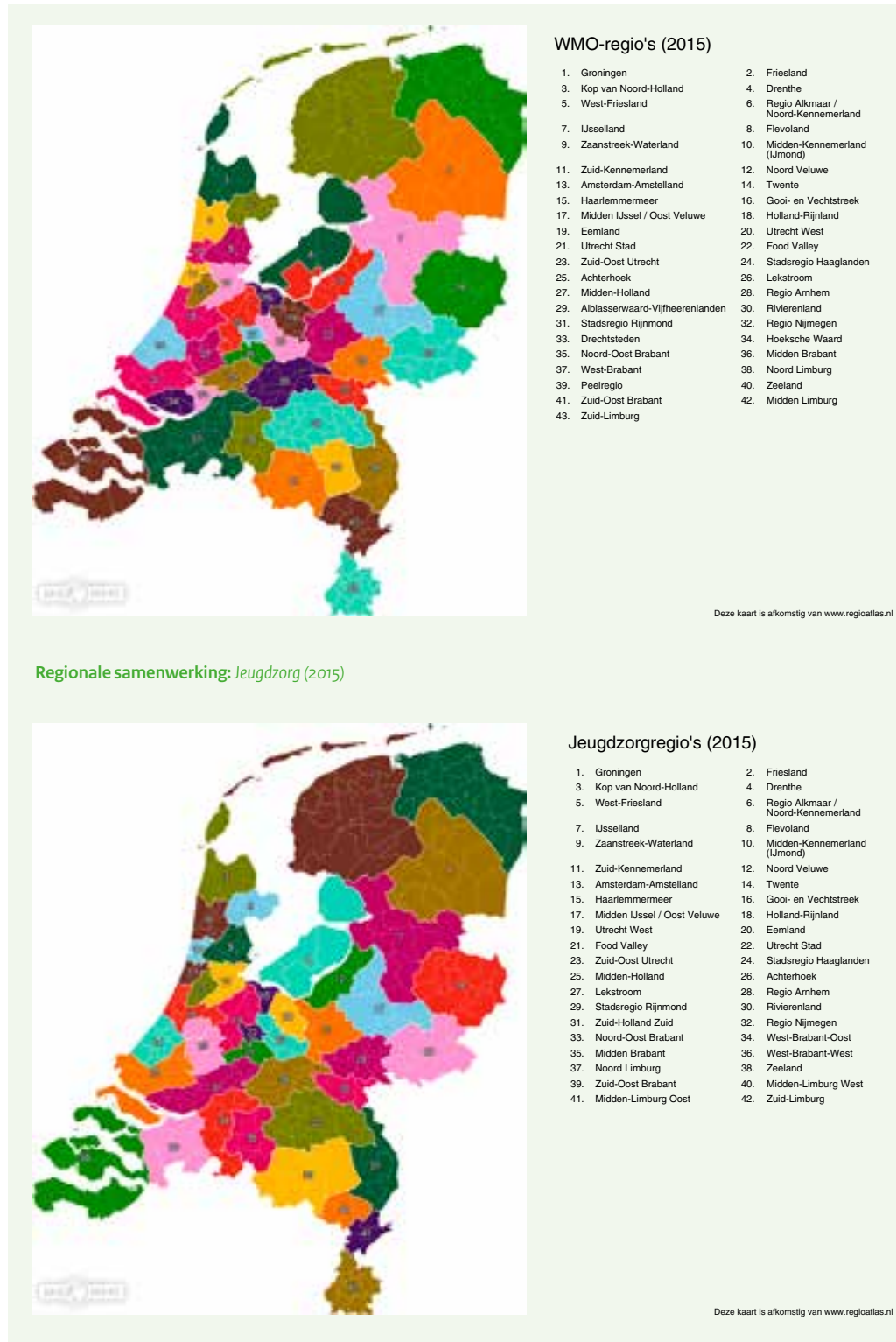
De hierna getoonde infographic “Hervorming van zorg en ondersteuning: de vertaling van transities binnen de gemeente”¹⁵⁷ maakt de processen rondom decentralisaties inzichtelijk. Het is evident dat er bij deze transitie het nodige komt kijken en dat de decentralisaties in het sociaal domein per 1 januari 2015 hoge eisen aan de gemeenten stellen. De gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid over veel verschillende nieuwe taken. Veel van de taken die per 1 januari 2015 gedecentraliseerd worden in het sociaal domein, zullen door gemeenten lokaal worden uitgevoerd. Er zijn ook taken die (boven)regionaal worden opgepakt, bijvoorbeeld waar het specialistische zorg betreft. Voor de uitvoering van die taken, maar ook voor de voorbereiding daarvan gedurende het transitieproces, richten gemeenten vaak samenwerkingsverbanden in. Samenwerken zorgt ervoor dat gemeenten:

- beschikken over voldoende specialistische kennis en capaciteit voor een toereikend aanbod van zorg- en hulpverlening;
- voldoende (gezamenlijke) draagkracht hebben om financiële schommelingen op te vangen;
- beschikken over meer slagkracht tegenover zorg- en dienstverleners in het (maatschappelijk midden) veld;
- de mogelijkheid hebben om kwalitatief hoogwaardige meerjarige contracten met professionele zorg- en dienstverleners af te sluiten.

¹⁵⁷ De infographic is ontwikkeld door Vilans. Zie: www.vilans.nl

Hieronder worden drie regionale samenwerkingsverbanden getoond op het gebied van de Wmo2015, arbeidsmarkt en jeugdzorg.

Figuur 62 Regionale samenwerking: Wmo-regio's (2015)



Regionale samenwerking: Arbeidsmarkt



Arbeidsmarktregio's

1. Groningen
2. Friesland
3. Drenthe
4. Noord-Holland Noord
5. IJsselvechtstreek
6. Flevoland
7. Zaanstreek/Waterland
8. Zuid-Kennemerland
9. Groot Amsterdam
10. Twente
11. Stedendriehoek en Noordwest Veluwe
12. Gooi en Vechtstreek
13. Holland-Rijland
14. Amersfoort
15. Food Valley
16. Midden-Utrecht
17. Zuid-Holland Centraal
18. Haaglanden
19. Achterhoek
20. Midden-Holland
21. Midden-Gelderland
22. Gorinchem
23. Rivierenland
24. Rijnmond
25. Rijk van Nijmegen
26. Drechtsteden
27. Noordoost-Brabant
28. West-Brabant
29. Midden-Brabant
30. Noord-Limburg
31. Helmond-De Peel
32. Zeeland
33. Zuidoost-Brabant
34. Midden-Limburg
35. Zuid-Limburg

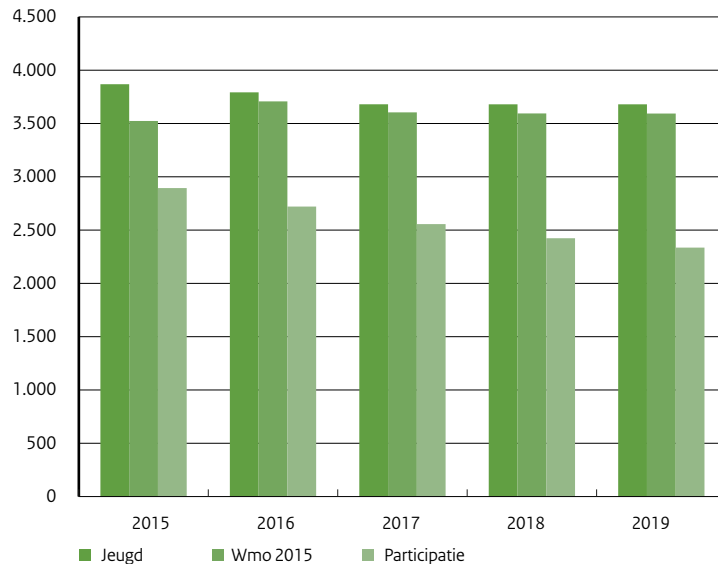
Deze kaart is afkomstig van www.regioatlas.nl

Bron: www.regioatlas.nl.

13.4 Budgetten decentralisaties

Met de decentralisaties in het sociaal domein beoogt de regering de dienstverlening zo dicht mogelijk bij de burger te brengen en gemeenten in staat te stellen integraal en samenhangend beleid te voeren. Hiermee kan worden voorkomen dat hulpverleners langs elkaar heen werken en kan een bijdrage worden geleverd aan een efficiëntere en effectievere overheid. Eén van de voorwaarden daarvoor is dat gemeenten ook de mogelijkheid krijgen de budgetten ontschot in te zetten.

Het kabinet heeft recent besloten de middelen voor het sociaal domein per 2015 via een integratie-uitkering binnen het gemeentefonds aan gemeenten te verstrekken. Met het verstrekken van de middelen via een integratie-uitkering worden gemeenten in staat gesteld integraal beleid te voeren. Dit past bij de decentralisatie van deze taken en is naar het oordeel van het kabinet een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle uitvoering. Daarnaast zijn bestuurlijke afspraken met de VNG gemaakt over de inzet van de middelen. Het gaat hierbij in 2015 om een bedrag van 10,3 miljard euro. De omvang per decentralisatie is weergegeven in onderstaande grafiek.

Figuur 63 Omvang decentralisaties (in miljoenen euro's)

Bron: Het ministerie van BZK, septembercirculaire gemeentefonds, 2014.

Het kabinet heeft samen met de VNG een integrale monitor sociaal domein ontwikkeld. De monitor geeft het kabinet inzicht in de effecten van het ingezette beleid en de werking van het gekozen stelsel. Het gaat daarbij om de vraag of de geformuleerde doelstellingen binnen het systeem worden gerealiseerd en of het systeem de juiste voorwaarden schept om de gewenste maatschappelijke effecten te bereiken.

Daarnaast heeft het kabinet de Transitiecommissie Sociaal Domein ingesteld met de opdracht te signaleren of gemeenten de noodzakelijke bestuurlijke, organisatorische en financiële maatregelen hebben getroffen en in staat zijn de decentralisaties in samenhang uit te voeren. De Transitiecommissie waarborgt dat de minister van BZK en gemeenten over gesignaleerde knelpunten en risico's worden geïnformeerd en geadviseerd, opdat zo nodig tijdig kan worden bijgestuurd.

Bovengenoemde nieuwe instrumenten moeten er voor zorgen dat er ook tijdens de transformatiefase een vinger aan de pols kan worden gehouden met betrekking tot de besteding van middelen. Hier blijft ook op andere wijze zicht op. Zo zijn de uitgaven van gemeenten aan het sociaal domein apart zichtbaar via het Informatiesysteem voor Derden (Iv3). Met behulp van de genoemde monitor en de informatie uit Iv3 over de uitgaven in het sociaal domein, houdt het Rijk zicht op de uitvoering van de taken in het sociaal domein. De middelen blijven bovendien apart zichtbaar op de gemeentefondsbeegroting.

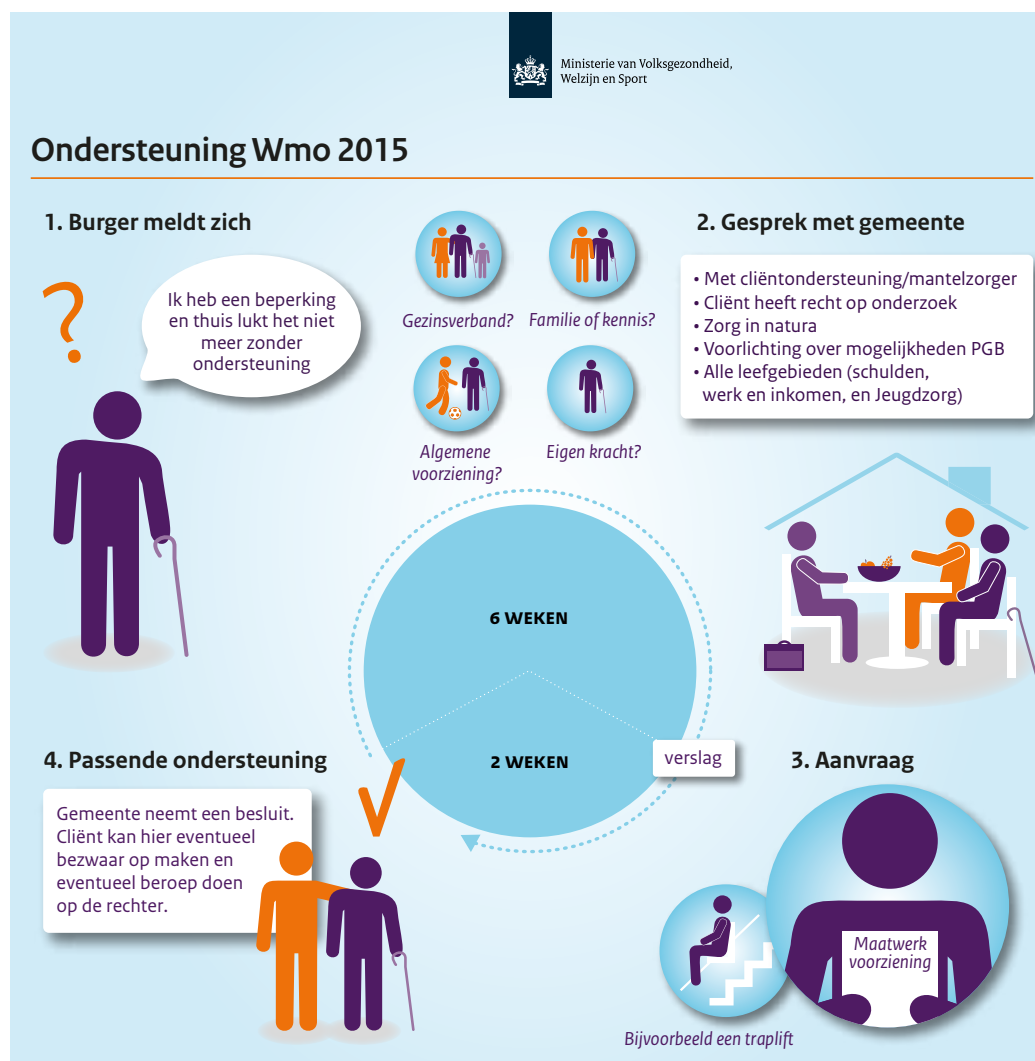
13.5 Wetgeving

Wmo 2015

De Wmo2015 is in feite een uitbreiding van het takenpakket van gemeenten; al in 2007 hebben gemeenten een rol gekregen in de maatschappelijke ondersteuning van mensen. De wet breidt dit takenpakket verder uit. De wet bevat een nieuwe regeling op basis waarvan de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de maatschappelijke ondersteuning van hun inwoners. Het kabinet Rutte II geeft met deze wet, dat de huidige Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) vervangt, uitwerking aan het deel van de maatregelen die in het regeerakkoord "Bruggen slaan" zijn opgenomen met betrekking tot de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor langdurige ondersteuning naar gemeenten.

Gemeenten worden met de inwerkingtreding van deze wet verantwoordelijk voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van mensen met een beperking, chronische psychische of psychosociale problemen. De ondersteuning moet erop gericht zijn dat mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving kunnen blijven. Verder dienen gemeenten voor mensen met psychische of psychosociale problemen, of voor mensen die - al dan niet in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld - de thuishituatie hebben verlaten, te voorzien in de behoefte aan beschermd wonen en opvang.

Figuur 64. Ondersteuning Wmo 2015



Bron: Het ministerie van VWS.

De wet beoogt de betrokkenheid van mensen bij elkaar te vergroten. De mogelijkheden van mensen of hun sociale omgeving om zelf te voorzien in hulp en ondersteuning is, volgens het kabinet, te veel op de achtergrond geraakt. Om het wonen in de eigen leefomgeving langer mogelijk te maken en het aantal mensen dat zich eenzaam voelt te verminderen, zal een groter beroep worden gedaan op het sociale netwerk van mensen en daar waar mogelijk ook op vrijwilligers. Dit wordt door de gemeente ook als zodanig meegenomen in de uitwerking van procedures. De figuur op deze pagina is een voorbeeld van dergelijke procedures.

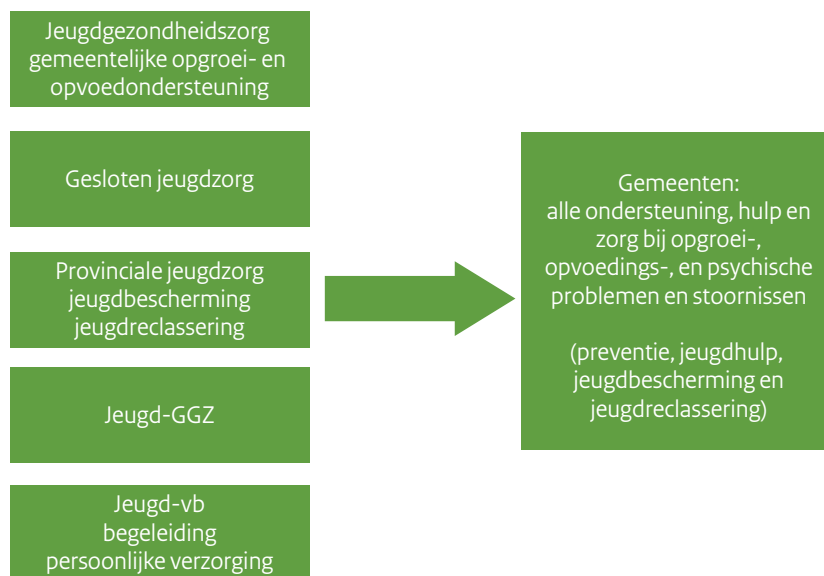
De Wmo2015 zet bovendien in op het versterken van de positie van mantelzorgers en vrijwilligers, op het verlichten van mantelzorg en vrijwilligerswerk en op het beter verbinden van informele en formele ondersteuning en zorg. Gemeenten krijgen met dit wetsvoorstel een belangrijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van deze doelen.

Jeugdwet

Alle kinderen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving. Het doel van de Jeugdwet is om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en effectiever te maken, met het uiteindelijke doel het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend maken en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving.

Decentralisatie van alle jeugdhulp naar gemeenten schept hiertoe de randvoorwaarden. De onderstaande figuur laat zien welke onderdelen dan overgaan en bij de gemeenten belegd worden.

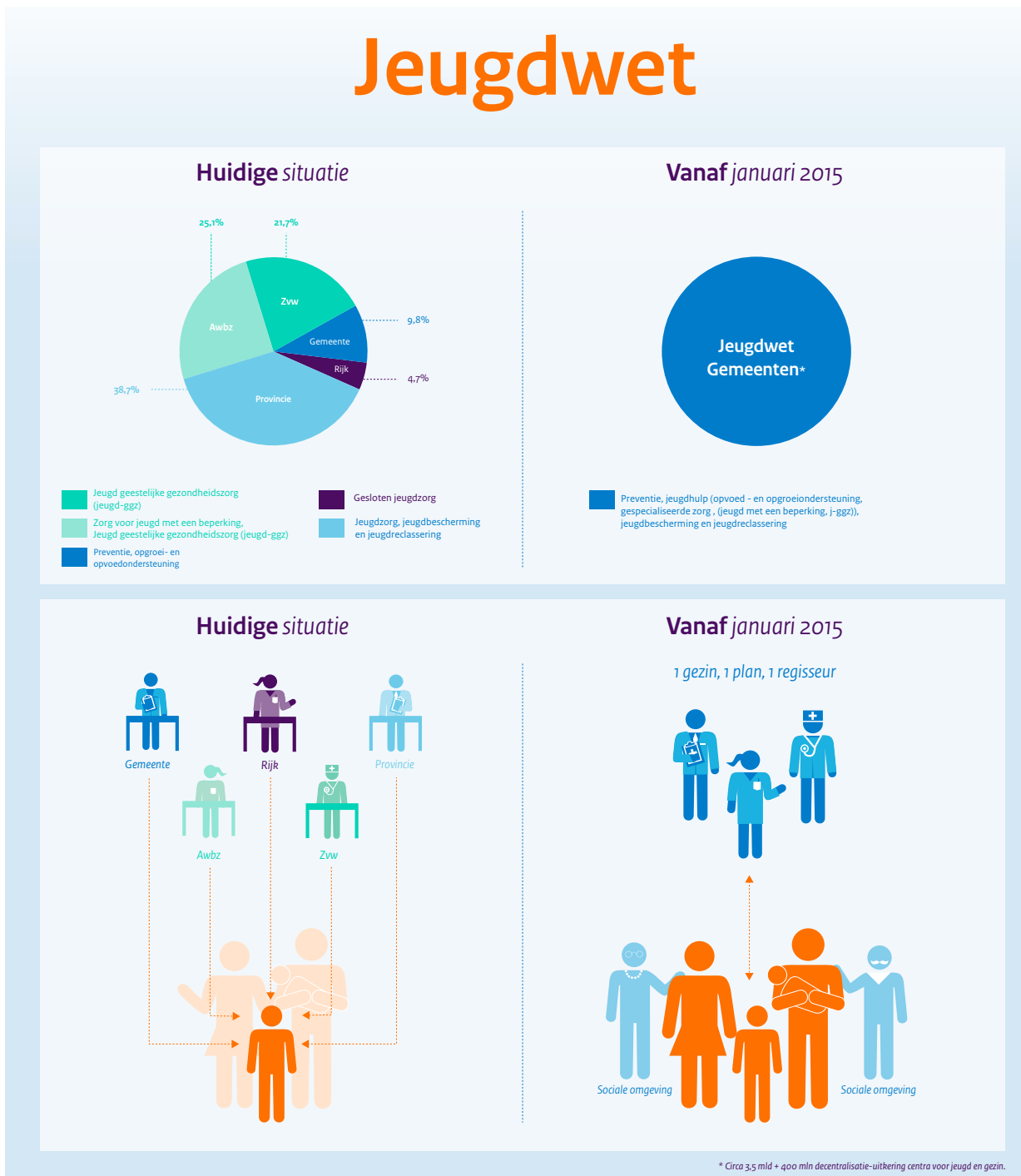
Figuur 65



Bron: Memorie van toelichting bij de Jeugdwet, 2014.

Door alle verschillende vormen van jeugdhulp bij één bestuurslaag te leggen kan er beter worden gezien wat een jeugdige nodig heeft aan ondersteuning en zorg. Het principe van “één gezin, één plan, één regisseur” is voor het kabinet het uitgangspunt. De onderstaande figuur geeft een beeld van hoe dit vanaf 1 januari 2015 verschilt ten opzichte van de huidige situatie.

Figuur 66 Situatie vanaf januari met betrekking tot de Jeugdwet



Bron: Het ministerie van VWS, 2014.

In de nieuwe jeugdwet wordt de gemeente verantwoordelijk voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van de verschillende vormen van jeugdhulp en van gecertificeerde instellingen. Zij zorgt ervoor dat ieder kind dat een vorm van jeugdhulp nodig heeft, deze ook daadwerkelijk krijgt.

Participatiewet

Het doel van de Participatiewet is om meer mensen, ook mensen met een arbeidsbeperking, aan de slag te krijgen en bij te kunnen laten dragen aan de samenleving. Voor de meeste mensen is meedoen vanzelfsprekend; zij hebben een baan, kunnen voorzien in hun eigen levensonderhoud en zijn ook op andere manieren maatschappelijk actief. Voor andere mensen is volwaardig meedoen een grotere opgave. Het Kabinet wil ook aan deze mensen perspectief blijven bieden op volwaardig burgerschap. De mens staat daarbij centraal. Er wordt hierbij zo veel mogelijk uitgegaan van de eigen kracht van mensen en er wordt ondersteuning geboden waar dit nodig is. De Participatiewet is op deze belangrijke uitgangspunten gebaseerd.

Met de participatiewet streeft het Kabinet ernaar om te komen tot een inclusieve arbeidsmarkt. Een arbeidsmarkt die plaats biedt voor jongeren en ouderen en voor mensen met en zonder beperking. Participatie, vooral via werk, zorgt voor sociale, economische en financiële zelfstandigheid, draagt bij aan het gevoel van eigenwaarde en levert een bijdrage aan de sociale cohesie en de economie. De Participatiewet, die per 1 januari 2015 in werking treedt, levert hieraan een bijdrage.

Met de Participatiewet wil de overheid meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk krijgen. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de re-integratie van mensen die nog kunnen werken maar daarbij wel ondersteuning nodig hebben. Deze mensen zitten nu in de WWB (de wet Werk en Bijstand), Wsw (de Wet sociale werkvoorziening) en mensen met arbeidsvermogen in de Wajong. Basis voor het wetsvoorstel zijn afspraken in het Regeerakkoord, het sociaal akkoord 2013 en de nadere uitwerking daarvan op hoofdlijnen zoals die zijn afgesproken in de Werkkamer, begrotingsafspraken 2014 en de afspraken tussen coalitie en D66, de ChristenUnie en de SGP.

13.6 Aanloop naar 1 januari 2015

In het themadeel over de gemeenteraadsverkiezingen is naar voren gekomen dat de decentralisaties onderwerp zijn geweest in de verkiezingsprogramma's, campagnes en coalitieakkoorden die tot stand gekomen zijn. Het is logisch dat de nieuwe taken en verantwoordelijkheden die op de gemeenten afkomen ook juist bij die bestuurslaag de nodige aandacht krijgen.

Zowel gemeenten, het Rijk en partners hebben de nodige maatregelen getroffen om goed voorbereid te zijn voor de transitie. In gezamenlijkheid met de VNG, KING en het ministerie van VWS is een Ondersteunings Team Decentralisaties opgericht (OTD). Het OTD biedt brede ondersteuning aan gemeenten. Dit gebeurt in opdracht van de Transitiebureaus Jeugd en WMO. Het OTD is een "eerstelijns" ondersteuningsteam dat zich richt op de transities en vormt een eerste aanspreekpunt voor gemeenten, beantwoordt individuele vragen, levert advies op maat en brengt de gemeente in contact met de juiste experts. Het OTD heeft een accountteam klaar staan om vragen te beantwoorden. Bij specialistische vragen legt het team direct contact met deskundigen van alle ondersteuningsprogramma's van Rijk, VNG en KING. Verder ondersteunt het OTD de verschillende transitie managers en projectleiders Jeugd, Wmo en Participatie bij gemeenten en regio's. Hierbij wordt de ondersteuning van accountmanagers (werkzaam bij de verschillende ministeries, VNG en/of KING) op elkaar afgestemd.

Een concrete wijze waarop het Rijk ondersteuning biedt aan de gemeenten bij de voorbereidingen op de decentralisaties in het sociaal domein is via het programma Gemeenten van de Toekomst van het ministerie van BZK. Dit programma ondersteunt, informeert en adviseert op transitiethema's en op de transformatie naar nieuwe samenwerkingsconcepten. Belangrijke aandachtsgebieden zijn hierbij:

- Het verbeteren van slagkracht van gemeenten: een met elkaar samenhangende problematiek ook in samenhang benaderen en de verruimde mogelijkheden van de gemeenten benutten;

- Het versterken van burgerkracht en de participatiesamenleving: het verbeteren van de mogelijkheden tot het combineren van informele hulp en professionele ondersteuning en het demedicaliseren van de geboden hulp en ondersteuning;
- Het bevorderen van integraliteit en innovatie.

Specifieke voorbeelden van de voorbereiding door de gemeenten

De rol van het Rijk en andere organisaties als de VNG en KING zijn vooral faciliterend en ondersteunend. Op het niveau van de gemeenten gaat de transitie plaatsvinden en er wordt op decentraal niveau intensief gewerkt aan de voorbereiding op de drie decentralisaties. In het onderstaande kader wordt een tweetal voorbeelden gegeven van hoe gemeenten in regionaal verband deze voorbereiding hebben ingevuld.

In de **Regio Gooi en Vechtstreek** wordt op het sociaal domein samengewerkt door een zevental gemeenten: Blaricum, Bussum, Hilversum, Huizen, Laren, Muiden en Naarden. Daarnaast heeft de gemeente Eemnes voor het sociaal domein de samenwerking gezocht met Gooi en Vechtstreek. De regio ondersteunt de gemeenten bij het bestuurlijk en organisatorisch verbinden van de Jeugdwet, de Wet op passend onderwijs, de Participatiewet, de WMO en de Wet publieke gezondheid.

Op het terrein van de Jeugdwet zijn afspraken gemaakt tussen Bureau Jeugdzorg Noord- Holland en de gemeenten in de Gooi en Vechtstreek over de functies jeugdzorg per 2015. Deze afspraken zijn gemaakt in aanvulling op het Regionaal transitiearrangement Jeugdzorg Gooi- en Vechtstreek. Op het terrein van de participatiewet wordt gewerkt aan een duurzame verbetering van de werkgeversdienstverlening in de arbeidsmarktregio en het aan werk helpen van werkzoekenden. Bij de WMO werkt de regio gezamenlijk aan de nota vernieuwen en bekostigen Wmo 2015. Deze nota dient als basis voor het vormgeven van de individuele maatwerkvoorzieningen Wmo.

Daarnaast werkt de regio de vernieuwing van voorzieningen in het sociaal domein uit met een aantal projecten. Met de projecten wordt een vernieuwde en verbeterde dienstverlening voor de burger beoogd. Voorbeelden zijn:

- *Proeftuin Sociaal Domein*: waarbij gemeentelijke consultants samen met indicatiestellers van het CIZ 'aan de keukentafel' in gesprek gaan met inwoners die in 2014 AWBZ-begeleiding aanvragen. De gemeenten doen met deze gezamenlijke gesprekken in 2014 alvast ervaring op met de nieuwe doelgroepen en werkwijzen waar gemeenten in 2015 verantwoordelijk voor worden. In de proeftuin werken het CIZ en de gemeenten op basis van het principe één huishouden, één plan. Inwoners hebben hierdoor geen last van versnippering in de zorg en ondersteuning die zij ontvangen.
- *Uitvoeringsconvenant zelfregie*: De regio heeft een overeenkomst gesloten met zes landelijke organisaties in de langdurige zorg en hierin afspraken gemaakt over samenwerking in verschillende projecten. Het doel van deze projecten is om inwoners zoveel mogelijk zelf aan het roer te laten staan op het gebied van hun gezondheid, welzijn en participatie. Op deze manier gaan de regiogemeenten aan de slag met de hervormingen van de langdurige zorg die de komende tijd worden doorgevoerd.
- *Digitaal leefplein*: Het digitaal leefplein is een online platform dat de informatiepositie van inwoners versterkt. Inwoners kunnen op een beveiligde website een eigen plan opstellen. In het plan komt relevante informatie van verschillende dienstverleners in het sociaal domein overzichtelijk op één plek voor de gebruiker samen. Gebruikers bepalen zelf welke informatie zij met wie delen en kunnen zelf informatie over hun eigen situatie toevoegen. Het digitaal leefplein vormt een digitale verbinding tussen de inwoners, aanbieders van ondersteuning, de gemeenten, samenwerkende partners en de Regio. Met het digitaal leefplein maken gemeenten gegevensuitwisseling tussen partijen in het sociaal domein mogelijk. De gemeenten verbeteren van de informatiepositie van inwoners en inwoners om zelf te kunnen sturen op gezondheid, welzijn en participatie.

In de regio Twente hebben de 14 Twentse gemeenten zich verenigd in een samenwerkingsverband ("Samen 14") en bereiden zich samen voor op de nieuwe taken. Het gaat de gemeenten hierbij niet alleen om transitie, maar zeker ook om vernieuwing. Er wordt samengewerkt op taken als inkoop en contract-beheer, het Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK), het meldpunt van de crisisdienst, het inhoudelijk ondersteunen van het reflectiepunt (voor het verzamelen, bundelen en delen van informatie (zoals verwijspatronen) en het inrichten van een advies- en consultatiefunctie (bedoeld voor ondersteuning van de lokale toegang).

In Twente hoeft een hulpvrager zich straks niet meer te melden bij verschillende gemeentelijke loketten, maar krijgt te maken met een centrale toegang en een centraal contactpersoon. Meer maatwerk en meer nadruk op preventie en eigen kracht. Allemaal met het uitgangspunt: '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. Het belangrijkste doel is dat mensen actief blijven en zo lang mogelijk zelfstandig mee kunnen doen. Voor de meest kwetsbaren en mensen die (tijdelijk) de regie over hun leven kwijt zijn wordt hulp op maat geboden.

In april 2014 hebben de 14 gemeenten het Strategisch Inkoopdocument vastgesteld. Hierin staat op hoofdlijnen omschreven hoe de gemeenten de inkoop van zorg willen regelen. Om aanbieders in een vroeg stadium inzicht hierin te geven, organiseerde Samen14 rondetafelgesprekken. Doel was om zorgaanbieders te informeren en aanvullende informatie op te halen. Daarnaast organiseert de regio Plein14 bijeenkomsten: bedoeld om informatie uit te wisselen over inhoudelijke ontwikkelingen rondom de transitie, lokaal, regionaal en op landelijk gebied. Ook bieden deze bijeenkomsten ruimte aan alle deelnemende partijen om elkaar te ontmoeten en informeel met elkaar in gesprek te gaan met bestuurders, professionals, belangen- en patiënten vertegenwoordigers zowel AWBZ-Wmo als Jeugdzorg en ambtenaren.

13.7 Tot slot

De drie decentralisaties zijn in dit hoofdstuk als structuurhervorming beschreven.

De aanstaande structuurhervorming nodigt uit tot een andere manier van werken. Op dit moment, kort voor de daadwerkelijke invoering van de decentralisaties, ligt de nadruk op het goed laten landen van de nieuwe taken. Het merendeel van de gemeenten richt zich vooralsnog op het bieden van zorgcontinuïteit en het goed overnemen van de taken in het sociaal domein. De daadwerkelijke transformatie van de gemeentelijke organisatie is vervolgens voorzien voor 2015 en verder. Bij deze transformatie operatie zal ook zeker een beroep worden gedaan op de burger en de overheid om het onderlinge contact op een andere manier te organiseren. In hoofdstuk 7 kwam naar voren dat de burger op dit moment uiteenlopende middelen heeft om te participeren in de maatschappij en in contact met de overheid te treden om de dienstverlening (mede) vorm te geven. Dit gebeurt op het moment dat de burger meer en meer uitgenodigd wordt om de handschoen daadwerkelijk op te pakken. De interactie tussen de burger en de (decentrale) overheid past bij de transformatie opgave in het sociale domein. Het is aan de burger en overheid om in samenspel, en via een integrale aanpak, adequate zorg te organiseren.

Het decentrale openbare bestuur dient dit proces in goede banen te leiden en wordt hierbij ondersteund vanuit het Rijk. In deze bundel is aandacht besteed aan bestuurskracht, interbestuurlijke verhoudingen en stabiliteit van het bestuur. Deze aspecten van goed bestuur zullen in het licht van de decentralisaties in het sociale domein ook in de toekomst van wezenlijk belang blijven.

BIJLAGEN

Literatuurlijst

Verwijsindex

Literatuurlijst

- ABF Research, Actuele Demografische ontwikkelingen en verwachtingen, Delft, 2013.
- Allers, M.A. en C. Hoeber e.a., Atlas van de lokale lasten, 2012-2014, Coelo, Groningen, 2014.
- BMC, De vallende wethouder, een onderzoek naar de vertrekredenen van onvrijwillig tergetreden wethouders in de bestuursperiode 2006-2010, Den Haag, 2011.
- BMC, Meta-analyse bestuurskrachtonderzoek, Den Haag, 2010.
- BMC, Kerngegevens gemeentelijke bestuurders 2014, Den Haag, 2014.
- Boogers, M en L. Salome, Gemeenteraadsverkiezingen 2014. Wie stemt, wat en waarom, 2014.
- Bouwmans, H. Formatie slagveld voor wethouders, in: Binnenlands Bestuur nr. 17, 12 september 2014.
- Bruggen slaan, Regeerakkoord van het kabinet Rutte II, Den Haag, 2012.
- Burgerpanels in gemeenten, I&O Research, 2014.
- BZK, Bestuur in Samenhang, De bestuurlijke organisatie in Nederland, De Haag, 2013.
- BZK, Overheidsbrede Implementatieagenda van de Bestuurlijke Regiegroep Dienstverlening en e-Overheid, Den Haag, 2011.
- BZK, Staat van het Bestuur 2012, Den Haag, 2012.
- BZK, Staat van het Bestuur 2010, Den Haag, 2010.
- Comité van de Regio's, Witboek over Multilevel Governance, Brussel, 2009.
- Decisio, Belevingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen 2014, Amsterdam, 2014.
- Decisio, Belevingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen 2012, Amsterdam, 2012.
- De Doe-democratie, Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving, Den Haag, 2013.
- De Nationale ombudsman, Digitaal verkeer tussen overheid en burger, Den Haag, 2011.
- De Nationale ombudsman, De burger gaat digitaal, Den Haag, 2013.
- Denters, S.A.H. en J.H.M. Bakker e.a., Burgerinitiatieven in Overijssel, een inventarisatie, Enschede, 2013.
- Derksen, W. en L. Schaap, Lokaal bestuur, Dordrecht, 2007.
- Engbersen, R. en K. van Dijken, Samen! vormgeven aan de verzorgingsstad. Analyse collegeakkoorden gemeenteraadsverkiezingen 2014 van de middelgrote en grote steden, Platform31, Den Haag, 2014.
- Enquête doe-democratie, Partners en Pröpper, Vught, 2013.

Handreiking Bestuurskracht, Tips voor een bestuurskrachtonderzoek in uw organisatie, Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING), 2010.

Herweijer, M. en M.J. Fraanje, Samen werken aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking onderzocht, Deventer, 2012.

I&O Research, Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur 2014, Den Haag, 2014.

Karsten, N. en L. Schaap, F. Hendriks, S. van Zuydam, G.J. Leenknecht, Majesteitelijk en Magistratelijk, De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt, DEMOS Centrum voor burgerschap en bestuur/Tilburg University, Den Haag, 2014.

Korsten, A.F. A. en H. Aardema, De Vallende Burgemeester, een onderzoek naar factoren, omstandigheden, preventie en interventiemogelijkheden, Den Haag, 2006.

Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) e.a., Den Haag, 2010.

Monteagudo J. en A. Rutkowski, D. Lorenzani, The economic impact of the Services Directive: a first assessment following implementation, in: Economic papers, 456, juni 2012, pagina 2-3.

Necker van Naem, Dorps- en wijkraden in Nederland, Den Haag, 2013.

Panteia, Rijksmonitoren anno 2014, Inventarisatie ten behoeve van de Staat van Bestuur, Zoetermeer, 2014.

Postma, E., Leren van een gemeentelijke herindeling, Rotterdam, 2002.

ProDemos, Monitor Burgerparticipatie, een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie, Den Haag, 2013.

ROB, Met Europa verbonden, een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies, Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag, 2013.

Rosema, M. en M. Boedeltje, Gemeenteraadsverkiezingen 2010: Een blik achter de schermen, Enschede, 2010.

Ruimte, regie en rekenschap, rapport van de commissie Lodders, Den Haag, 2008.

SCP, Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie, Den Haag, 2014.

SCP, Burgers over de kwaliteit van publieke diensten, Den Haag, 2013.

SCP, Maten voor gemeenten, Den Haag, 2014.

Significant, Nalevingsmeting Europees aanbesteden, Barneveld, 2012.

Slimmer sturen, handreiking voor het gebruik van prestatie-indicatoren in publieke dienstverlening, Utrecht, 2013.

Stichting Decentraalbestuur.nl, Provinciale ambtsdragers 2005-2014, Den Haag, 2014.

Van den Bos, K en L. van der Velden, Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid, Den Haag, 2012.

Van der Geld, M. en T. 's Jongers, L. Penninx, M. van der Staak, Het Nederlandse openbaar bestuur, een onderzoek naar circulaire en prestatieafspraken, Tilburg, 2014.

Van der Velden, L. en C. C. J. M. Koetsenruijter, M.C. Euwema, Prettig contact met de overheid 2, Den Haag, 2010.

Van Ostaijen, J.J.C., Bevlogen en begrensd. Een onderzoek naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2014, DEMOS Centrum voor burgerschap en bestuur/Tilburg University, Den Haag, 2014.

VNG, De Eerste Overheid, VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet (Commissie van Aartsen), Den Haag, 2007.

Voerman, G. en M. Boogers, Rekrutering revisited: de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 vergeleken met 2006, Groningen/Tilburg, 2010.

Voerman G. en M. Boogers, Rekrutering revisited: de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 vergeleken met 2010, Groningen/Enschede, 2014.

WRR, Vertrouwen in Burgers, Amsterdam/ Den Haag, 2012.

Kamerstukken

Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 30902, nr. 15.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31757, nr. 31.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 27625, nr. 317.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28966, nr. 27.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28265, nr. 168.

Tweede kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33876, nr. 2.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 29362, nr. 212.

Actualisering code interbestuurlijke verhoudingen 2014, Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer over de herziening en herbevestiging van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen d.d. 11-2-2013. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/02/11/kamerbrief-actualisering-code-interbestuurlijke-verhoudingen.html>

Beeld ontwikkeling, ondersteuning en monitoring decentralisaties, Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 18-10-2013.

Nieuw beleidskader gemeentelijke herindelingen 2013, Brief van de Minister van BZK aan de Tweede kamer d.d. 28 mei 2013 inzake het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindeling. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/05/28/aanbiedingsbrief-bij-nieuw-beleidskader-gemeentelijke-herindeling.html>

Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2014, Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer d.d. 13 mei 2014.

Overheidsbrede Visie op dienstverlening, “samen doen”, publicatie van de Bestuurlijke Regiegroep daterend, 2010. http://www.e-overheid.nl/images/stories/over_het_NUP/overheidsbrede_visie_op_dienstverlening2011.pdf

Regeling van de minister van Economische Zaken van 12 november 2007, nr. WJZ 7130350, houdende de Rijkscofinanciering voor EFRO-programma's 2007-2013 voor doelstelling 2. http://wetten.overheid.nl/BWBR0022831/geldigheidsdatum_26-09-2014

Wet elektronische bekendmaking
http://wetten.overheid.nl/BWBR0024913/geldigheidsdatum_07-08-2014

Geraadpleegde websites

Necker van Naem, Geen gebrek aan kandidaten voor nieuwe gemeenteraad (blog op www.necker.nl), geraadpleegd op 25 september 2014.

Nieuwsuur, Gebrek aan kandidaten gemeenteraad (persbericht geraadpleegd op website), 5 januari 2014.

Platform31, Samen! vormgeven aan de verzorgingsstad. Analyse collegeakkoorden gemeenteraadsverkiezingen 2014 van de middelgrote en grote steden (persbericht op de website), 8 juni 2014.

TNS Nipo, Gemeenteraadsverkiezingen gaan eindelijk echt lokaal (website TNS Nipo), 27 februari 2014.

Raadslid.nu, Forse vernieuwing gemeenteraad, (op website www.raadslid.nu), 27 maart 2014.

Verwijsindex

Over het openbaar bestuur als geheel
www.rijksoverheid.nl en www.overheid.nl

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), samenhangende statistische informatie over het openbaar bestuur, geraadpleegd via www.cbs.nl

Over gemeenten
Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), www.vng.nl

Over informele contacten tussen bestuursorgaan en burger
www.prettigcontactmetdeoverheid.nl

Over provincies
Interprovinciaal overlegorgaan, www.ipo.nl

Over Raad van Europa
<http://hub.coe.int/web/coe-portal>

Over regio-indelingen
Regioatlas, www.regioatlas.nl

Over verkiezingsuitslagen
De Kiesraad, www.verkiezingsuitslagen.nl

Over waterschappen
Unie van Waterschappen, www.uvw.nl

SCP, Maten voor gemeenten, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, Jaarlijkse analyse van de prestaties van de lokale overheid vanaf 2003 tot en met 2013, geraadpleegd via www.scp.nl

Waterschapspeil, Unie van Waterschappen, Periodieke vergelijkingsrapportage waterschappen 2010, 2012 en 2014, inclusief landelijke brancherapportage, geraadpleegd via www.uvw.nl

Waar staat je gemeente? Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, Platform voor gemeentelijke Prestatievergelijkingen, geraadpleegd via www.watdoetjegemeente.nl

Bijlage 1 Overzichtskaarten

1. Overzichtskaart gemeenten

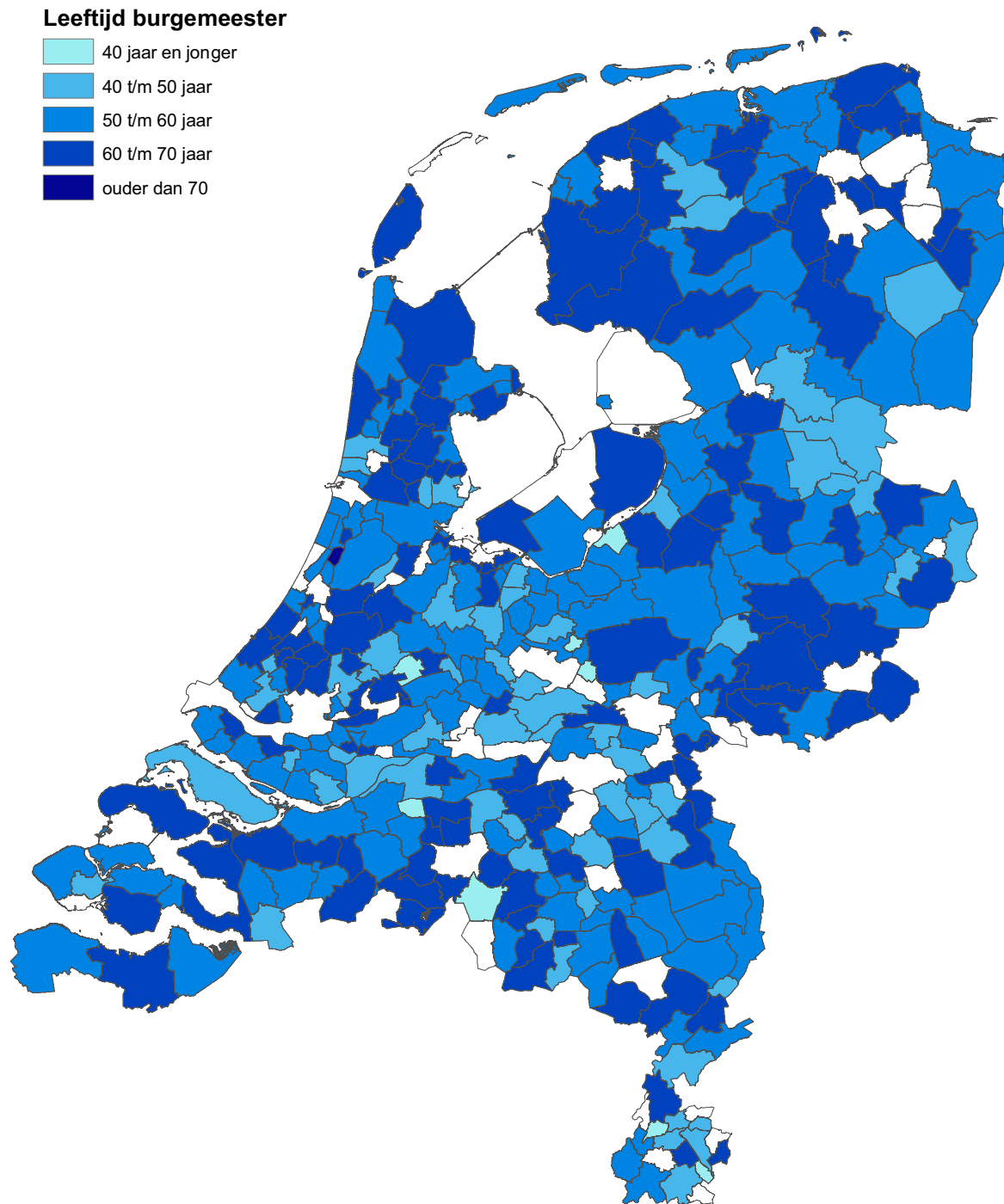
Indeling van Nederland in 12 provincies

Gemeentelijke indeling van Nederland op 1 januari 2014

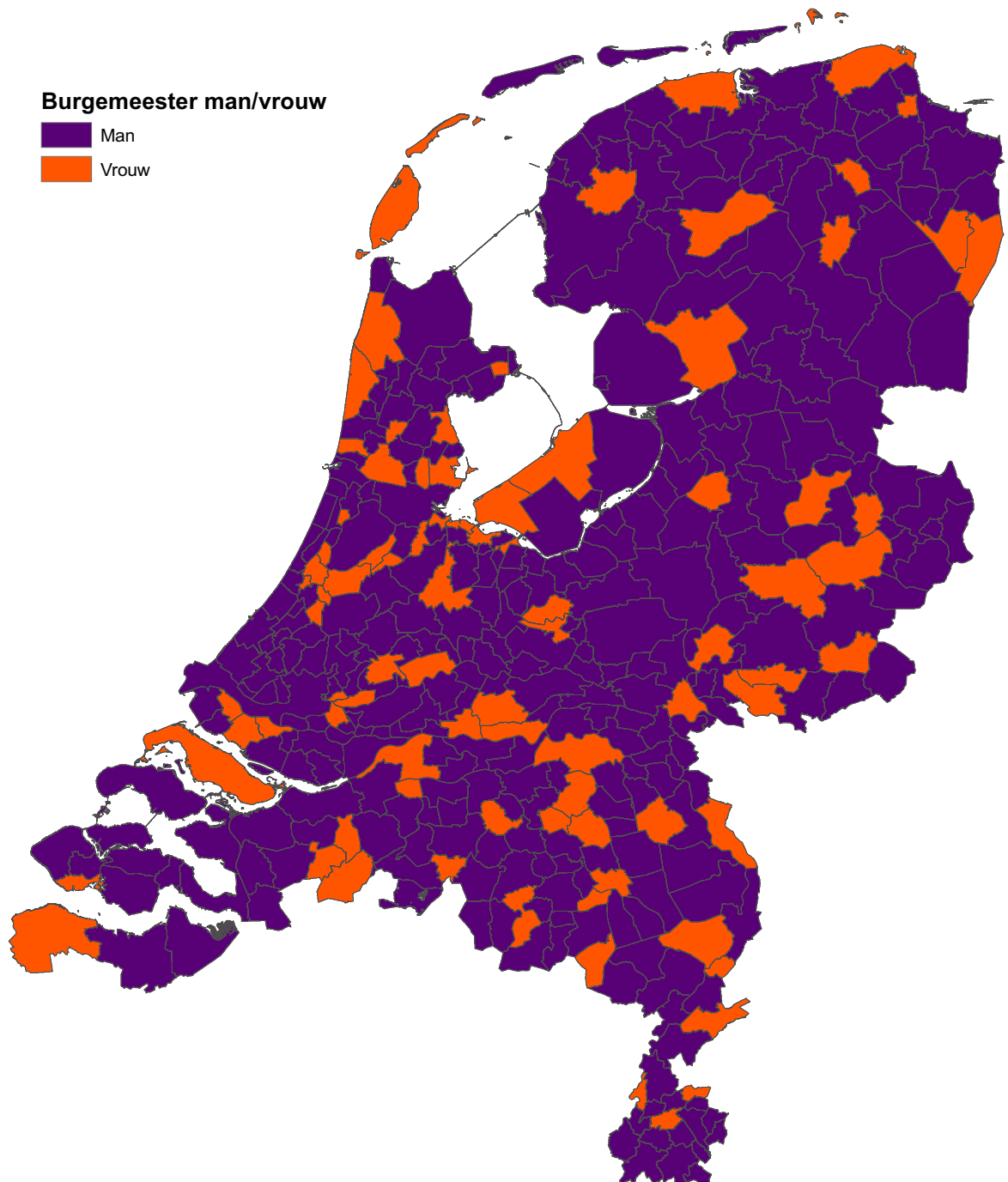
Aantal gemeenten in Nederland per 1-1-2014: 403



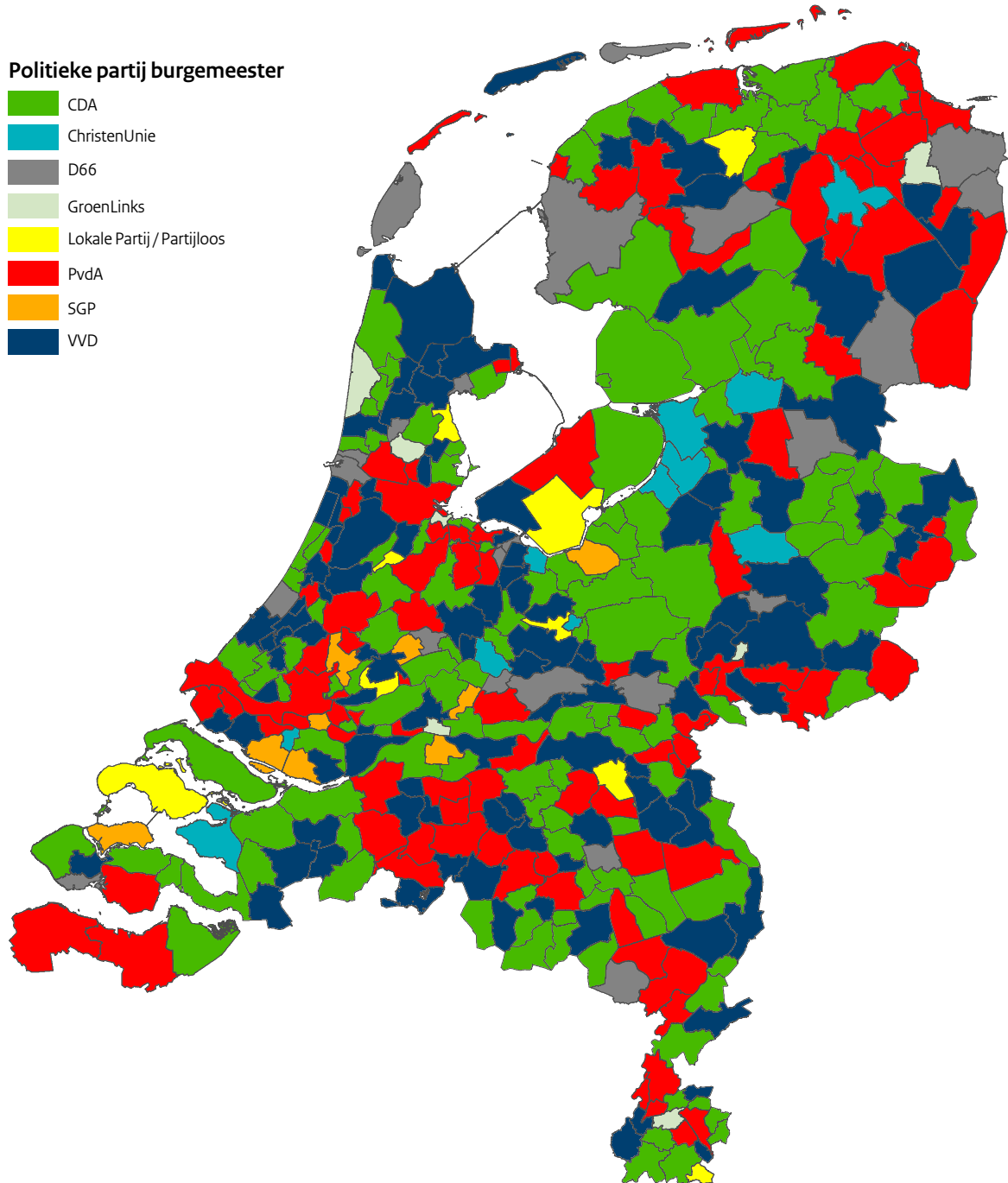
2. Overzichtskaart leeftijd burgemeesters naar gemeente



3. Overzichtskaart man/vrouwverdeling burgemeester naar gemeente



4. Overzichtskaart politieke kleur van de burgemeester naar gemeente



Bijlage 2 Tabellen gemeentefinanciën

Tabel Inkomsten gemeenten (indexcijfers 2008 = 100)

Jaar	Jaarrekening 2008	Jaarrekening 2009	Jaarrekening 2010	Jaarrekening 2011	Jaarrekening 2012	Begroting 2013	Begroting 2014
Gemeentefonds (1)	100	109	115	113	114	111	113
Specifieke uitkeringen (2)	100	105	95	90	86	85	93
OZB (3)	100	105	109	113	119	129	133
Retributies en overige belastingen (3)	100	100	101	103	104	108	108
Bouwgrondexploitatie	100	90	82	80	72	58	52
Onttrekkingen reserves	100	121	139	121	120	52	45
Overige middelen	100	145	97	104	95	63	55
Totaal	100	113	105	103	100	83	82

1: Jaarrekeningcijfers conform slotwet gemeentefonds. Begrotingscijfers conform ontwerpbegroting gemeentefonds.

2: Begrotingscijfers gebaseerd op Onderhoudsrapporten Specifieke Uitkeringen 2013 en 2014.

3: Begrotingscijfers conform 'Atlas Lokale Lasten' 2013 en 2014 van het Coelo.

Bron: CBS, met uitzondering van 1, 2 en 3.

Jaar	Jaarrekening 2008	Jaarrekening 2009	Jaarrekening 2010	Jaarrekening 2011	Jaarrekening 2012	Begroting 2013	Begroting 2014
OZB	100	15	6	7	8	0	0
Werk en inkomen	100	106	112	110	105	101	105
Maatschappelijke zorg	100	111	113	110	106	105	105
Educatie	100	95	84	78	79	74	74
Kunst en ontspanning	100	107	110	107	108	101	102
Groen	100	109	110	108	108	100	100
Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	100	108	102	100	96	83	78
Oudheid	100	102	105	101	103	95	93
Riolering	100	107	108	112	112	114	115
Reiniging	100	106	107	104	103	105	104
Wegen en water	100	110	112	111	109	102	102
Openbare orde en veiligheid	100	109	115	111	110	110	108
Fysiek milieu	100	108	111	111	105	98	99
Bevolkingszaken	100	111	124	118	116	111	120
Bestuur	100	105	112	108	108	100	102
Algemene ondersteuning	100	111	86	84	92	61	64
Overige eigen middelen	100	123	112	118	120	112	93
Bouwgrondexploitatie	100	102	97	97	90	61	55
Toevoegingen reserves	100	156	108	105	93	34	32
Overige belastingen	100	21	0	10	342	-7	193
Algemene uitkering	100	152	5	173	241	81	10
Totaal	100	113	105	103	100	83	82

Bron: CBS; ingedeeld op basis van clusters gemeentefonds door het ministerie van BZK.

Bijlage 3 Tabellen provinciefinanciën

Tabel Uitgaven provincies (indexcijfers 2008 = 100)

	Jaarrekening 2008	Jaarrekening 2009	Jaarrekening 2010	Jaarrekening 2011	Jaarrekening 2012	Begroting 2013	Begroting 2014
Algemeen bestuur	100	102	110	124	128	107	110
Algemeen concern	100	99	98	99	107	95	115
Bestuurlijke organisatie	100	106	73	109	50	48	44
Openbare orde en veiligheid	100	113	111	89	79	91	84
Landwegen	100	110	137	129	154	152	201
Waterwegen	100	104	113	121	189	105	116
Verkeer en vervoer	100	103	136	142	115	114	115
Waterhuishouding	100	121	123	112	99	73	70
Milieubeheer	100	116	115	106	112	91	81
Natuurbeheer	100	133	144	135	126	151	100
Recreatie	100	112	126	108	113	181	100
Agrarische zaken	100	108	119	151	142	127	67
Economische zaken	100	259	146	167	222	142	149
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	100	124	112	137	106	95	94
Stedelijke vernieuwing	100	71	76	79	87	41	41
Volksgezondheid	100	164	145	139	69	47	58
Maatschappelijke voorzieningen en volkshuisvesting	100	99	105	107	112	89	46
Educatie, sport en cultuur	100	118	140	139	122	101	94
Jeugdhulpverlening	100	109	109	109	110	105	107
Uitkering provinciefonds	100	146	163	143	0	0	44
Eigen middelen	100	0	102	0	0	0	0
Dividend- en winstuitkeringen	100	358	270	350	49	7	26
Geldleningen	100	173	99	107	243	164	146
Toevoegingen reserves	100	674	153	170	285	56	55
Overige middelen	100	77	106	120	187	56	40
Totaal	100	250	130	136	166	96	93

Bron: CBS; ingedeeld op basis van clusters provinciefonds door het ministerie van BZK.

Tabel Inkomsten provincies (indexcijfers 2008 = 100)

Jaar	Jaarrekening 2008	Jaarrekening 2009	Jaarrekening 2010	Jaarrekening 2011	Jaarrekening 2012	Begroting 2013	Begroting 2014
Provinciefonds (1)	100	109	122	105	139	94	97
Specifieke uitkeringen (2)	100	89	102	104	99	100	97
MRB	100	105	107	108	108	109	114
Heffingen en rechten	100	96	64	103	90	191	20
Onttrekkingen reserves	100	131	196	166	321	85	108
Overige middelen	100	887	116	196	138	92	49
Totaal	100	250	130	136	166	96	93

1: Jaarrekeningcijfers conform slotwet provinciefonds. Begrotingscijfers conform ontwerpbegroting provinciefonds.

2: Begrotingscijfers gebaseerd op Onderhoudsrapporten Specifieke Uitkeringen 2013 en 2014.

Bron: CBS, met uitzondering van 1 en 2.

Bijlage 4 Maten voor gemeenten

Evert Pommer, Ingrid Ooms en Saskia Jansen¹⁵⁸

1. Tien jaar Maten voor gemeenten

Rond de eeuwwisseling ontstond bij de Rijksoverheid steeds meer de behoefte om inzicht te krijgen in de prestaties die werden geleverd voor het geld van de belastingbetaler: welke waar krijg je voor je belastinggeld. Een belangrijke stuwende werking ging uit van het idee om in alle rijksbegrotingen verantwoordingsinformatie op te nemen in het kader van de VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording). Deze gedachte werd ook doorgetrokken naar de lokale overheden, waarbij de rijksoverheid meer inzicht wilde in de herkomst en de besteding van de lokale gelden. Dit inzicht moest bijdragen aan de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de middelen die gemeenten nodig hebben om hun wettelijke taken uit te kunnen voeren. “Maten voor gemeenten” beoogt dit inzicht te geven. Daartoe worden de gemeentelijke uitgaven jaarlijks in verband gebracht met indicatoren voor de gemeentelijke productie van goederen en diensten. Sinds 2003 zijn er 11 afleveringen van Maten voor gemeenten verschenen.

Uit ruim 10 jaar Maten voor gemeenten is gebleken dat de productie van gemeentelijke diensten op een vrij constant niveau is gebleven en dat de uitgaven licht zijn gestegen. Stellen we productie en uitgaven van gemeenten in 2001 op 100, dan komt de productie in 2011 uit op 98 en de uitgaven op 109. Dit impliceert een gemiddelde kostprijsstijging van 1% per jaar boven de jaarlijkse inflatie. Kostprijsstijgingen blijken in het algemeen gepaard te gaan met verbeteringen van de effectiviteit en kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening. Zo bleek uit de laatste rapportage voor 2013 dat bij de drie taakvelden waar de kostprijzen het snelst waren gestegen (openbare veiligheid, openbare gezondheidszorg en culturele voorzieningen) de kwaliteit van de voorziening was verbeterd en bij twee van deze drie taakvelden ook de waardering van de gebruikers.

De kostprijzen van gemeentelijke diensten stijgen wel sneller dan in de marktsector gebruikelijk is, maar sporen wel globaal met die in de gehele publieke dienstverlening. Dit hangt mede samen met de “ziekte van Baumol”, die met name dienstverlenende sectoren treft. Deze ziekte vloeit voort uit de arbeidsintensieve dienstverlening die de publieke productie kenmerkt en de geringe mogelijkheden om deze dienstverlening te automatiseren of te mechaniseren. Onderwijzers, politie agenten, welzijnswerkers en zorgverleners zijn moeilijk te vervangen door geautomatiseerde processen. In de marktsector lukt dit vaak beter, waardoor de arbeidsproductiviteit daar sneller stijgt.

In de laatste helft van de jaren negentig realiseerde de marktsector een gemiddelde kostprijzdaling van een ¼% per jaar, terwijl de gemeentelijke kostprijzen met gemiddeld 1¼% per jaar stegen en de kostprijzen voor de totale publieke dienstverlening met 2% per jaar. De eerste helft van het volgende decennium was het beeld nauwelijks anders, zij het dat de kostprijsstijging bij de totale publieke dienstverlening iets gematigder was. Deze matiging heeft zich doorgezet in de tweede helft van het vorige decennium, waarbij de jaarlijkse kostprijsstijging voor gemeentelijke diensten iets uitkwam boven die van de totale publieke dienstverlening (1%). Het lijkt er dus wel op dat gemeenten er in verhouding tot de marktsector en de totale publieke sector iets minder in zijn geslaagd om de kostprijzen te beheersen.

¹⁵⁸ De auteurs zijn werkzaam bij het Sociaal Cultureel Planbureau.

De gemeentelijke wereld is uiteraard aan verandering onderhevig: er vallen taken af en er komen taken bij. De vraag daarbij is of uitgaven en prestaties ook in deze situaties ‘in de pas lopen’ en of daaruit lessen kunnen worden getrokken voor de komende decentralisaties. Maar eerst gaan we in op de vraag waarom gemeentelijke prestaties langs de meetlat van gemeentelijke uitgaven worden gelegd. Daarbij worden de begrippen “prestatie” en “productie” als synoniemen gebruikt, terwijl doorgaans productie betrekking heeft op de geleverde diensten (output) en prestaties op de bereikte effecten (outcome).

2. Waarom gemeenten de maat genomen?

Meer transparantie in financiële verhoudingen

In 2000 verzocht het ministerie van BZK het SCP om een verkennende studie uit te voeren naar de mogelijkheid om informatie te verzamelen over de ontwikkeling van taken van gemeenten in relatie tot de totale middelen waarover ze kunnen beschikken (Kuhry en Van der Torre, 2001). Deze verkennende studie moest uitwijzen of het mogelijk was om een landelijk totaaloverzicht te geven van de prestaties die gemeenten leveren en de middelen die hiervoor werden ingezet. Dit verzoek vloeide voort uit het Plan van aanpak om de transparantie in de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten te verbeteren (TK 2000). De behoefte van het Rijk voor meer transparantie volgt mede uit een verzoek van de Algemene Rekenkamer om een aanscherping van de begrotingsverantwoording in het kader van de VBTB. Daarin is de ambitie verwoord een relatie te leggen tussen doelen, middelen en prestaties van beleid: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat gaat dat kosten? Tegelijkertijd veranderden financiële verhoudingen. Het aantal specifieke uitkeringen is drastisch verminderd, de verdeling van het gemeentefonds is ingrijpend gewijzigd en er zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de bepaling van het accres van het gemeentefonds (TK 2000).

Vooral signaleringsfunctie van belang

Mede gelet op het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv 2002) besloot de minister van BZK in 2002 om een globaal systeem van gemeentelijk prestatiemeting te ontwikkelen met een signalerende functie (TK 2002). Maten voor gemeenten zou als statistisch instrument worden ingezet om de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van BZK voor het totaal van gemeentelijke prestaties beter waar te kunnen maken. Het ministerie zou op basis van deze signalerende informatie beter in staat zijn om te bezien of gemeenten over voldoende middelen beschikken om de hun toegemeten taken adequaat uit te voeren.

Meting van gemeentelijke prestaties mogelijk maar lastig

In de verkennende studie van het SCP werd geconcludeerd dat er beperkingen kleven aan de meting van de gemeentelijke productie door de grote heterogeniteit van geleverde diensten en de beperkte mogelijkheden om de geleverde kwaliteit in de meting van de productie te betrekken. Bij de productie wordt een onderscheid gemaakt tussen drie typen indicatoren: fysieke prestatie- of gebruiksindicatoren, waarde-indicatoren en normeringsindicatoren.¹⁵⁹ Bij voorkeur meten we de productie met fysieke indicatoren, zoals het aantal misdrijven (bij openbare orde), het aantal bezoekers (bij musea), het aantal cliënten (bij huishoudelijke hulp) of de hoeveelheid afval (bij de reinigingsdienst). Helaas is dit niet altijd mogelijk, waardoor moet worden teruggevallen op waarde-indicatoren (door deflatie met een geschikte prijsindicator) of normeringsindicatoren (door uitgaven te relateren aan doelgroepen). Bij circa 55% van de uitgaven wordt gebruik gemaakt van fysieke indicatoren voor de productie van gemeentelijke diensten en bij circa 45% van waarde- of normeringsindicatoren (Pommer, Ooms en Jansen 2013, p. 16). Maten voor gemeenten gaat over de gemeentelijke productie (output). Een andere vraag is of geleverde prestaties bijdragen aan het behalen van maatschappelijke doelen (outcome), zoals een goed opgeleide beroepsbevolking, een gezonde bevolking en een veilige samenleving. Deze vraag naar de mate waarin geproduceerde diensten, zoals geslaagde leerlingen (onderwijs), geslaagde behandelingen (zorg) en opgehelderde misdrijven (politie), bijdragen aan de genoemde maatschappelijke doelen valt buiten de scope van Maten voor gemeenten.

¹⁵⁹ Prestatie-indicatoren hebben betrekking op geleverde producten (bijvoorbeeld geslaagde behandelingen in de zorg), gebruiksindicatoren op de afnemers van de diensten (patiënten in zorg), waarde indicatoren op gedefleerde uitgaven (zorguitgaven gecorrigeerd voor de prijs van zorg) en normeringsindicatoren op globale normen (personen met een gezondheidsprobleem).

Gemeenten steeds belangrijker

In 2011 waren gemeenten verantwoordelijk voor € 55 miljard (18%) van de € 300 miljard aan totale overheidsuitgaven (CBS, Statline). Van de daarvoor ingezette financiële middelen kwam 34% beschikbaar via een algemene uitkering uit het Gemeentefonds en 20% via specifieke uitkeringen die zijn gebonden aan een van rijkswege opgedragen taak (Pommer, Ooms en Jansen, 2013). Deze rijksmiddelen beslaan dus iets meer dan de helft van de gemeentelijke middelen. Daarnaast beschikken de gemeenten over eigen middelen in de vorm van eigen bijdragen, retributies, belastingen en eigen inkomsten uit verkoop of beleggingen. Gemeenten krijgen echter steeds meer taken opgedragen, met verwijzing naar het “subsidiariteitsbeginsel” (“decentraal wat kan, centraal wat moet”). Bovendien staan gemeenten dicht bij hun burgers, waardoor zij beter maatwerk zouden kunnen bieden en efficiënter zouden kunnen opereren. Sinds 2000 zijn omvangrijke decentralisaties – WWB (in 2003) en Wmo (in 2007) – doorgevoerd die tot een taakverzwaring voor de gemeenten hebben geleid. De gemeenten worden in 2015 ook geheel verantwoordelijk voor de participatie van thuiswonende mensen met een gezondheidsbeperking, personen met een arbeidsbeperking en jeugdigen met opvoedproblemen of gezondheidsbeperkingen.¹⁶⁰ Met deze overheveling in het sociaal domein krijgen de gemeenten ruim €10 miljard aan extra middelen, hetgeen overeenkomt met circa 20% van de huidige uitgaven in het gemeentelijke domein.

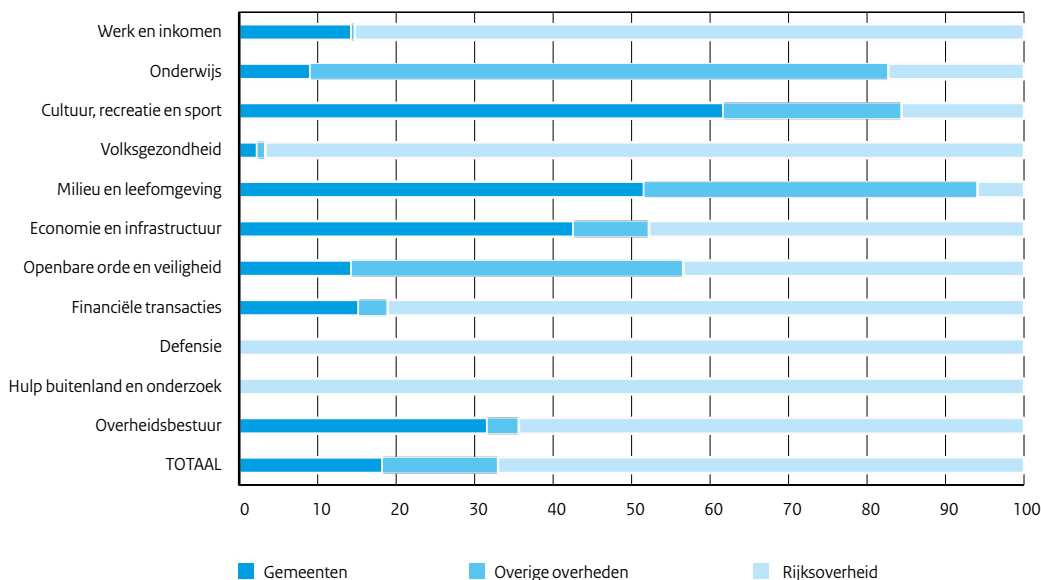
3. Gemeenten vooral betrokken bij participatie

Het aandeel van de gemeentelijke uitgaven in het totaal van de overheidsuitgaven verschilt sterk per sector (figuur 1).¹⁶¹ Gemeenten zijn vooral sterk vertegenwoordigd op het gebied van cultuur, recreatie en sport. Ook op het gebied van de toeleiding naar werk zijn gemeenten sterk vertegenwoordigd, maar dit komt niet in de figuur 1 tot uitdrukking omdat hierin ook de rubriek “inkomen” is opgenomen met grote uitgavenposten op rijksniveau als de AOW, de WIA en de Wajong. Verder speelt de gemeente een belangrijke rol op het gebied van milieu en leefomgeving (inclusief afvalverwerking en riolering) en economische zaken (inclusief grondbedrijven, vervoer en aanleg en onderhoud van wegen en water).

¹⁶⁰ De verantwoordelijkheid voor personen met gezondheidsbeperkingen die extramurale verzorging en verpleging behoeven (gaat naar de ZVW) en personen die intensieve intramurale zorg nodig hebben (gaat naar de WLZ) gaat niet over naar gemeenten. Zij blijven aangewezen op een voorziening van rijkswege.

¹⁶¹ Bij de indeling van sectoren wordt hier uitgegaan van een internationaal gangbare indeling in functies conform de COFOG systematiek. Verderop in dit hoofdstuk wordt voor het gemeentelijk domein de gangbare indeling in taakvelden gedaan op basis van de IV3 systematiek.

Figuur 1 Aandeel gemeentelijke uitgaven in de totale overheidsuitgaven, 2011 (in procenten)



Bron: CBS, Statline (COFOG classificatie); provincies/regio's inclusief politiekorpsen, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen en verzelfstandigde instellingen (onderwijs, musea, arbeidsbemiddeling); de cijfers wijken iets af van die in SCP (2013) door een andere afbakening van "openbaar bestuur" (excl. financiële transacties).

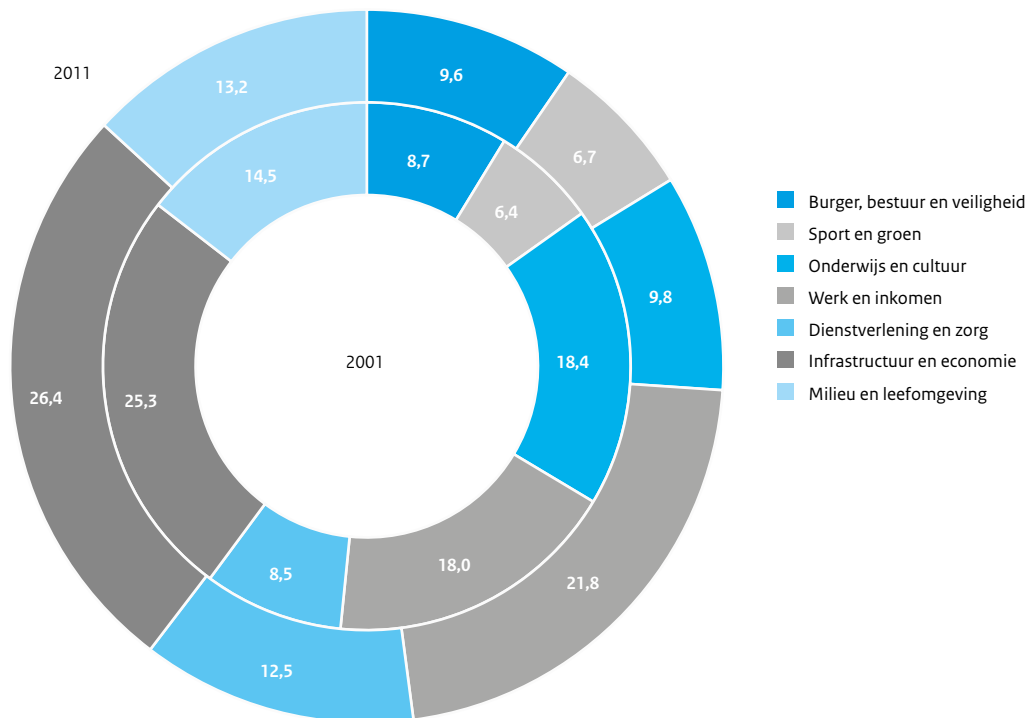
Op een aantal terreinen is de positie van gemeenten versterkt of verzwakt. Gemeenten hebben een groter aandeel in de overheidsuitgaven gekregen voor culturele, recreatieve en sportieve voorzieningen, openbare orde en veiligheid, economische activiteiten en infrastructurele werken. Gemeenten zijn in verhouding minder betrokken geraakt bij het onderwijs (met name bij het openbaar onderwijs), bij milieuzaken, de verbetering van de leefomgeving en het overheidsbestuur. Opmerkelijk is dat in het geheel van overheidsuitgaven het gemeentelijk aandeel is gedaald van 21% in 2001 naar 18% in 2011, terwijl toch het idee heerst dat gemeenten steeds meer overheidstaken uitvoeren. Dit idee is niet onterecht - de gemeentelijke uitgaven zijn door taakmutaties per saldo met 1,5% toegenomen in de beschouwde periode - maar de typische rijksuitgaven zijn sneller gestegen dan de typische gemeentelijke uitgaven. Met name de uitgaven voor de zorg (8,4% stijging per jaar bij een gemiddelde nominale stijging van 4,0%) zijn hiervoor verantwoordelijk. Typische gemeentelijke uitgaven zijn daarentegen achter gebleven op de gemiddelde uitgavenstijging, zoals voor cultuur, recreatie en sport (3,4% per jaar), milieu en leefomgeving (3,2%) en economie en infrastructuur (2,8%).

4. Minder geld aan onderwijs en meer aan zorg en werk

Aan infrastructuur en economie geven de gemeenten al sinds jaar en dag het meeste uit (figuur 2). Een goede tweede vormt de sector werk en inkomen, die in 2001 nog maar beslag legde op 18% van het gemeentelijk budget maar in 2011 op 22%. De belangrijkste oorzaak is gelegen in de overheveling van gelden voor de sociale werkvoorziening naar individuele gemeenten in 2008. De sector werk en inkomen zal met de decentralisatie in 2015 van jeugdzorg, zorg thuis en de Wajong opgesplitst worden in een sector inkomen (ruim € 7 miljard) en een sector sociaal domein (ruim € 20 miljard), waarin ook de maatschappelijke ondersteuning en het participatiebudget worden betrokken. Het sociaal domein zal daarmee met een aandeel van circa 32% verreweg de belangrijkste gemeentelijke sector vormen, op afstand gevolgd door infrastructuur en economie (circa 22%). Bij het onderwijs lopen de middelen voor openbaar onderwijs niet meer via de gemeentebegroting maar worden ze direct aan de scholen beschikbaar gesteld. De taak van gemeenten beperkt zich steeds meer tot onderwijshuisvesting. Hierdoor is het aandeel van de onderwijsuit-

gaven in het gemeentelijk budget bijna gehalveerd. Bij dienstverlening en zorg is de huishoudelijke hulp in 2007 aan het gemeentelijk takenveld toegevoegd, waardoor het gemeentelijk aandeel met 3%-punt is toegenomen. Sport en groen vormt in 2011 met circa 7% van de uitgaven de kleinste gemeentelijke sector.

Figuur 2 Aandeel van gemeentelijke sectoren in het totaal van gemeentelijke uitgaven, 2001 en 2011 (in percentages)



Bron: CBS, bewerking SCP.

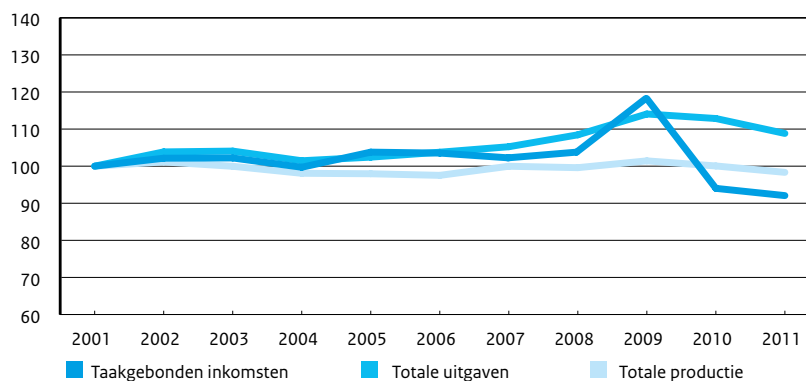
De specifieke uitkeringen vormen samen met de inkomsten van derden (o.a. eigen bijdragen van gebruikers) de zogenaamde taakgebonden inkomsten van gemeenten. Deze spelen een grote rol bij milieu en leefomgeving (80%), werk en inkomen (78%) en infrastructuur en economie (75%). Bij milieu en leefomgeving gaat het vooral om heffingen voor de afvoer van afval en afvalwater, bij werk en inkomen om specifieke uitkeringen van het rijk en bij infrastructuur en economie om eigen bijdragen (openbaar vervoer, parkeren), inkomsten uit bedrijfsvoering (grondexploitatie, nutsbedrijven) en specifieke uitkeringen (wegen). Bij de overige sectoren schommelen de taakgebonden inkomsten rond de 20% en worden de uitgaven grotendeels gefinancierd uit de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, gemeentelijke belastingen en eigen inkomsten uit deelnemingen en beleggingen.

5. Hogere uitgaven maar gelijkblijvende productie

De uitgaven van gemeenten hebben geen continu verloop (figuur 3). Tussen 2001 en 2006 is het uitgavenverloop nog betrekkelijk vlak. Daarna stijgen de uitgaven tot 2009 met 3,2% per jaar, om vervolgens te dalen, waarna de uitgaven in 2011 uiteindelijk 10%-punt hoger uitkomen dan in 2001. De uitgavenstijging in 2007 heeft onder meer te maken met de overheveling van de huishoudelijke hulp naar de gemeenten en de uitgavenstijging in 2008 met de overheveling van de sociale werkvoorziening naar gemeenten. In 2009 kan de stijging van de uitgaven grotendeels op conto worden geschreven van burgerzaken (vreemdelingenadministratie, burgerlijke stand), de jeugdgezondheidszorg (opzetten van centra voor jeugd en gezin en het

elektronisch kinddossier) en economische zaken (ontwikkeling van bedrijfsterreinen in het zicht van de economische crisis).

Figuur 3 Gemeentelijke productie, uitgaven en taakgebonden inkomsten, 2001-2011 (indexcijfers 2001=100)



Bron: CBS, bewerking SCP.

Veranderingen in kostprijzen

De gemeentelijke productie leek de afgelopen 10 jaar per saldo betrekkelijk constant, maar bereikte in 2006 een dieptepunt (-2,3%) en in 2009 een hoogtepunt (+1,7%). Gemiddeld blijft de productie in de periode 2001-2011 circa 1,0% per jaar achter op de uitgaven. Er is dus sprake van een kostprijsstijging. Deze kostprijsstijging is het grootst bij openbare gezondheidszorg (7,2% per jaar), veiligheid (4,9%) en burgerzaken (3,4%). Bij werk en reïntegratie (-1,1% per jaar), inkomen en bijstand (-0,6%) en maatschappelijke ondersteuning (-0,5%) zijn de uitgaven iets achtergebleven op de productie en zien we dus een kostprijzdaling. De forse stijging van de kostprijs bij openbare gezondheidszorg is voornamelijk gelokaliseerd bij de jeugdgezondheidszorg vanwege de ontwikkeling van een landelijk dekkend systeem van centra voor jeugd en gezin en een digitaal kinddossier. De centra voor jeugd en gezin hebben slechts beperkt bijgedragen aan de productie in de jeugdgezondheidszorg en het digitaal kinddossier moet bijdragen aan kwaliteitsverbetering. De kostprijsstijging bij burgerzaken komt tot uitdrukking in een kwaliteitsverbetering van de dienstverlening. De digitale toegankelijkheid van de loketdiensten is sterk verbeterd en gebruikers zijn steeds beter te spreken over de toegankelijkheid en professionaliteit van de publieksbalie (Eggink et al. 2013).

Jaar op jaar

Wanneer we de veranderingen in de kostprijs per jaar bekijken, zien we dalingen in de jaren 2004, 2007 en 2011. In de andere jaren zien we stijgingen. In 2011 daalde de kostprijs bij alle sectoren, behalve bij infrastructuur en economie. Deze afwijkende ontwikkeling is het gevolg van crisismaatregelen (zie ook paragraaf 7). De grootste kostprijsstijgingen zien we in 2001, 2008 en 2009. De kostprijsontwikkeling per sector volgt in grote lijnen de ontwikkeling van de gemiddelde gemeentelijke kostprijs. Uitzondering hierop is de sector werk en inkomen met een kostprijzdaling tot en met 2004 en een flinke daling in 2010 en 2011 (afname apparaatskosten bijstand, daling uitgaven gesubsidieerde arbeid). In 2008 zien we hier juist een kostprijsstijging door het beschikbaar stellen van extra middelen, die niet werden omgezet in extra arbeid en re-integratie. Dienstverlening en zorg vertoont ook een afwijkend beeld. Hier zien we in de een kostprijzdaling in de jaren 2004 (sterke groei productie bij inburgering), 2005 (sterke daling uitgaven bij voorzieningen voor gehandicapten) en 2008 (lichte daling door een nieuw stelsel van inburgering). Vanaf 2009 is de ontwikkeling juist weer minder gunstig, met een flinke kostprijsstijging in 2009.

Veranderingen in taakgebonden inkomsten

Van de totale uitgaven van gemeenten werd in de periode 2001-2011 tussen de 55% en 65% gefinancierd uit taakgebonden inkomsten. De ontwikkeling van de taakgebonden inkomsten schommelt licht rond de ontwikkeling van de uitgaven, maar vertoont in 2009 een forse stijging en in 2010 een forse daling. Per saldo blijven de inkomsten in de waargenomen periode 16,6% achter bij de uitgaven. De stijging in 2009 houdt verband met de verkoop van de gemeentelijke deelnemingen in het energiebedrijf Essent, die eenmalig circa € 5 miljard in het gemeentelijk laatje brachten. De daling in 2010 hangt onder meer samen met de sterke verliezen op de grondexploitatie, die in 2009 nog een winstpost opleverde van € 430 miljoen maar in 2010 omsloeg naar een verliespost van € 740 miljoen. Ook de sectorspecifieke inkomsten bij maatschappelijke ondersteuning zijn in 2010 gedaald (–€ 370 miljoen), terwijl de uitgaven zijn blijven stijgen. De daling van deze sectorspecifieke inkomsten hangt samen met het feit dat de overheveling van middelen voor de maatschappelijke opvang vanaf 2010 niet meer via een specifieke uitkering maar via een algemene (decentralisatie) uitkering verloopt.

6. Meer maar ook minder taken

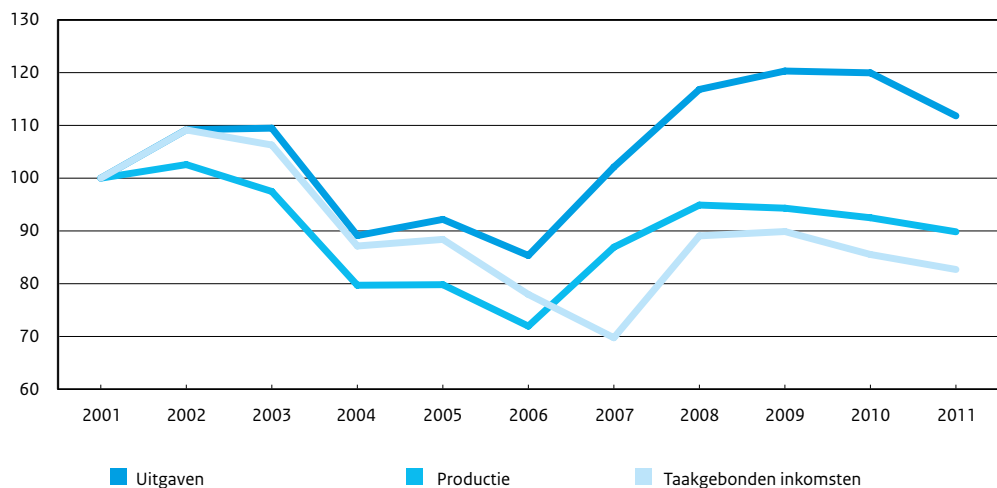
Regelmatig vinden er veranderingen plaats in de taken die gemeenten moeten uitvoeren. Sommige taken worden van het Rijk overgenomen (huishoudelijke hulp) of van de regio (sociale werkvoorziening), maar andere gemeentelijke taken worden weer regionaal georganiseerd (openbaar vervoer) of overgedragen aan andere publiekrechtelijke organisaties (onderwijs). Het teruggeven van gemeentelijke taken aan het Rijk komt echter nauwelijks voor. Tussen 2001 en 2011 zijn er verschuivingen in bestuurlijke taken geweest bij de volgende voorzieningen:

- Openbaar basisonderwijs. Vanaf 2005 is er steeds minder overheidsgeld via de gemeenten naar de scholen gegaan (–78%);
- Onderwijsachterstandenbeleid. Vanaf 2005 zijn de gemeentelijke uitgaven aan onderwijsachterstandenbeleid verminderd (–64%). Ook hier gaat het geld vaker rechtstreeks naar de scholen. Daarnaast wordt er sinds 2008 weer iets meer geld via de gemeenten uitgegeven aan voor- en vroegschoolse educatie. Dit compenseert echter de afname in de eerdere jaren geenszins;
- Schoolbegeleiding. Ook het geld voor de schoolbegeleiding gaat sinds 2008 naar de scholen zelf, waardoor de uitgaven van gemeenten aan deze taak zijn gehalveerd (–50%);
- Sociale werkvoorziening. In 2008 zijn de gemeenten volledig financieel verantwoordelijk geworden voor de sociale werkvoorziening. Tussen 2001 en 2011 stegen de gemeentelijke uitgaven hiervoor met € 1.840 miljoen (+ 56%);
- Huishoudelijke hulp. In 2007 is de huishoudelijke hulp overgeheveld naar gemeenten. De gemeenten ontvingen hiervoor een bruto budget van € 1.570 miljoen. De (bruto) uitgaven in 2011 bedroegen € 1.810 miljoen, inclusief aanvullende voorzieningen en uitvoeringskosten.
- Jeugdgezondheidszorg. De jeugdgezondheidszorg is sinds 2003 een nieuwe terrein voor gemeenten toen ze verantwoordelijk werden voor de consultatiebureaus. Vanaf 2008 werd een landelijk dekkend stelsel van Centra voor Jeugd en Gezin uitgerold, dat in 2011 is voltooid. In totaal gaven gemeenten in 2011 € 530 miljoen uit aan de jeugdgezondheidszorg.
- Openbaar vervoer. Door verzelfstandiging van het openbaar vervoer is de gemeentelijke inbreng vanaf 2004 sterk verminderd (–78%). In 2004 verzelfstandigde het openbaar vervoer in de gemeente Utrecht. Amsterdam en Rotterdam volgden in 2007.

Aan bovenstaande taken tezamen werd in 2011 door gemeenten € 6.370 miljoen uitgegeven. Dit komt overeen met 12% van de totale gemeentelijke uitgaven. Per saldo besteden gemeenten door deze taakmutaties in 2011 € 800 miljoen meer dan in 2001. Op een totaal van € 53 miljard aan uitgaven is dit een bescheiden taaktoename (1,5%).

Figuur 4 geeft een beeld van de totale gemeentelijke uitgaven en prestaties van de voorzieningen die betrokken zijn bij bovenstaande taakmutaties. De productie en de uitgaven lopen vanaf het begin meer uiteen dan in figuur 4. Duidelijk zijn de effecten van taakmutaties te zien in 2004 (openbaar vervoer), 2007 (huishoudelijke hulp) en 2008 (sociale werkvoorziening). De inkomsten van voorzieningen die betrokken zijn bij taakmutaties waren in 2001 voor het grootste deel taakgebonden (92%). In 2011 is dit aandeel gedaald naar 68%. Dit komt vooral doordat de inkomsten voor huishoudelijke hulp slechts voor 13% taakgebonden zijn en voor het grootste deel uit het gemeentefonds worden gefinancierd. Dit komt in de figuur tot uiting door een groter verschil tussen uitgaven en taakgebonden inkomsten in 2007. De inkomsten voor de sociale werkvoorziening zijn wel grotendeels taakgebonden, zodat deze vanaf 2008 weer toenemen.

Figuur 4 Gemeentelijke productie, uitgaven en taakgebonden inkomsten van voorzieningen betrokken bij taakmutaties 2001-2011 (indexcijfers 2001=100)



Bron: CBS, bewerking SCP.

Invloed taakmutaties op kostprijsontwikkeling beperkt

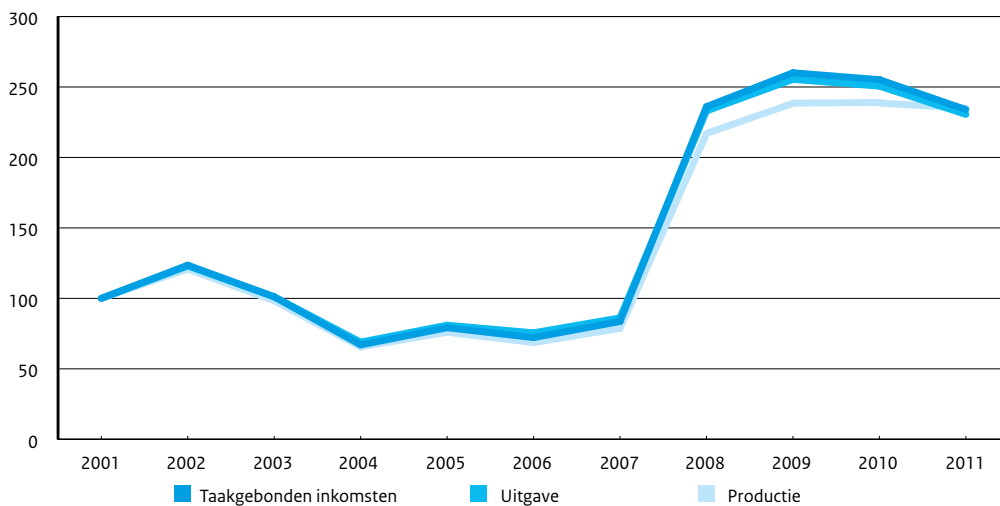
De taakmutaties blijken doorgaans geen grote invloed te hebben op de kostprijsontwikkeling bij de betrokken sectoren (figuur 4). Wel zien we bij onderwijs een kostprijsverhogend effect in 2005 (taakmutaties basisonderwijs en onderwijsachterstandenbeleid) en in de sector dienstverlening en zorg een hogere kostprijsstijging in 2003 (consultatiebureaus) en in 2008 (invoering centra voor Jeugd en Gezin). Dit laatste werkt door tot en met 2010. Bij de andere sectoren zien we nauwelijks een effect van de taakmutaties op de kostprijsontwikkeling. Taakmutaties hebben dus soms tot kostprijsstijgingen geleid maar nooit tot kostprijsdalingen. De uitgaven en prestaties van de huishoudelijke hulp lopen na de overheveling in 2007 betrekkelijk gelijkmatig op, maar we zien in 2010 wel een forse kostprijsstijging van 9%. Hiervoor is deels een beleidsingreep verantwoordelijk (goedkope alfahulp mocht niet meer door thuiszorginstellingen worden aangeboden) en deels een correctie op de uit de hand gelopen inkoop door gemeenten (instellingen schreven aanvankelijk in onder kostprijsniveau om huishoudelijke hulp te kunnen blijven bieden). De inkoop van huishoudelijke hulp heeft blijkbaar geleid tot onevenwichtige marktsituaties, die beleidsingrepen noodzakelijk hebben gemaakt. Bij de komende decentralisaties moeten we er dus voor waken dat de gehanteerde inkoopmodellen niet leiden tot onevenwichtige marktsituaties.

We lichten twee taakmutaties nader toe: de overheveling van de sociale werkvoorziening naar de gemeenten en de versterking van de gemeentelijke positie op de jeugdgezondheidszorg.

Sociale werkvoorziening

De uitgaven aan sociale werkplaatsen worden voor het grootste deel gedekt door specifieke inkomsten van de Rijksoverheid. De prestaties worden gemeten via een gebruiksindicator: het aantal werknemers werkzaam in sociale werkplaatsen (fte's). De ontwikkeling van prestaties, uitgaven en inkomsten lopen gelijk op, zowel voor als na de volledige overheveling naar de gemeenten (figuur 5). De overheveling naar gemeenten verandert de relatie tussen inkomsten, uitgaven en prestaties dus niet of nauwelijks, hoewel de prestaties na de overheveling enkele jaren zijn achterbleven.

Figuur 5 Gemeentelijke productie, uitgaven en taakgebonden inkomsten van sociale werkvoorziening 2001-2011 (indexcijfers 2001=100)

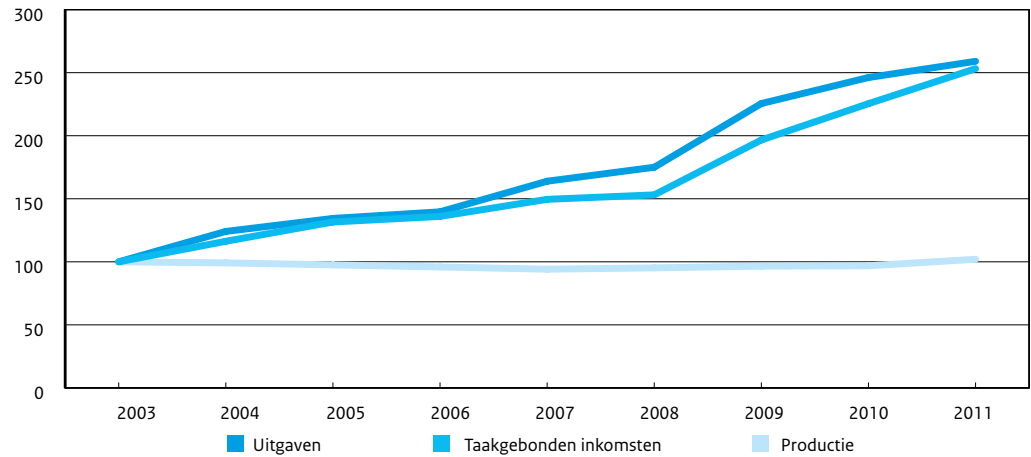


Bron: CBS, bewerking SCP.

Jeugdgezondheidszorg

Vanaf 2003 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de consultatiebureaus. Vanaf 2009 werden op gezag van en met geld van het Rijk steeds meer Centra voor Jeugd en Gezin opgezet. Sinds 2012 heeft elke gemeente zo'n centrum. Het gebruik van consultatiebureaus wordt gemeten aan de hand van het aantal kinderen dat contact heeft met een bureau. Voor de Centra voor Jeugd en Gezin zijn nog geen goede productiegegevens beschikbaar. We gaan uit van de gemiddelde bezoekfrequentie van middelgrote gemeenten (4%).

Figuur 6 Gemeentelijke productie, uitgaven en taakgebonden inkomsten van jeugdgezondheidszorg 2003-2011 (indexcijfers 2003=100)



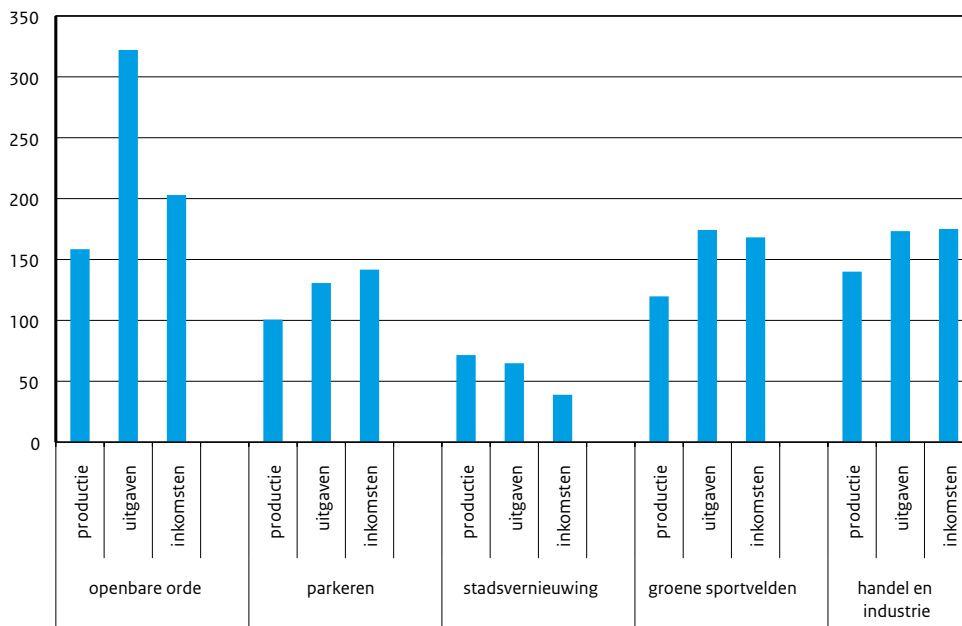
Bron: CBS, bewerking SCP.

Naast deze taakmutaties hebben gemeenten ook meer uitgegeven aan jeugdgezondheidszorg door overheveling van de prenatale voorlichting van de Awbz naar gemeenten, extra taken in het kader van opvoeden in de buurt en de invoering van het digitale kinddossier. Hiervoor zijn ook extra middelen ontvangen van het Rijk. Deze extra taken komen echter (nog) niet tot uitdrukking in de prestatiemaat, zodat deze achterblijft bij de uitgaven (figuur 6). Ook de contacten met de Centra voor Jeugd en Gezin zijn nog niet in lijn met de gedane uitgaven. Het gevolg is dat uitgaven en de prestaties behoorlijk uit elkaar zijn gaan lopen (zie figuur 6) met als resultaat een flinke kostprijsstijging (12% per jaar).

7. Discrepanties tussen uitgaven en prestaties

In deze paragraaf lichten we enkele opmerkelijke ontwikkelingen in de cijfers van Maten voor gemeenten toe, met name waar uitgaven en prestatie uit elkaar zijn gaan lopen. De voorzieningen die wij hier bespreken zijn openbare orde, parkeren, stadsvernieuwing, groene sportvelden en bevordering van handel en industrie (figuur 7).

Figuur 7 Gemeentelijke productie, uitgaven en taakgebonden inkomsten, 2011 t.o.v. 2001 (indexcijfers 2001=100)



Bron: CBS, bewerking SCP.

Openbare orde

De gemeentelijke uitgaven voor openbare orde hebben betrekking op specifieke politiezorg (bijvoorbeeld bij evenementen), stadswachten, criminaliteitspreventie en dergelijke. De productie van dit taakveld wordt gemeten door het aantal misdrijven tegen de openbare orde. De meer preventieve taken blijven hierbij buiten beeld, hoewel hieraan wel geld wordt uitgegeven. De prestaties blijven in toenemende mate achter bij de uitgaven. In eerste instantie nemen de uitgaven sterk toe door een grotere inzet van middelen voor toezicht en handhaving van de openbare orde en veiligheid en voor criminaliteitspreventie (driekwart van de stijging, zie Cebeon 2007). Daarnaast werd er ook meer uitgegeven aan beleids- en planvorming voor integrale veiligheid. Gemeenten hebben de laatste jaren vooral meer geld uitgegeven voor toezicht in de openbare ruimte en de bestrijding van overlast. Ook de inzet van politie bij voetbalwedstrijden en groot-schalige evenementen kosten de gemeenten steeds meer geld. Volgens een opgave van het ministerie van Veiligheid en Justitie is de politie meer dan een miljoen manuren kwijt aan inzet van personeel bij publieksevenementen, waaronder een derde voor voetbalwedstrijden (TK 2011).

Parkeren

Voor de prestaties van gemeenten op het terrein van parkeren zijn geen gebruiksindicatoren beschikbaar. De prestaties worden daardoor gemeten door (met tarieven) gedefleerde inkomsten. De uitgaven aan gemeentelijk parkeren zijn meestal lager dan de inkomsten, maar het verschil wordt in de laatste jaren wel kleiner. In de beschouwde periode is door gemeenten vaak geïnvesteerd in parkeergarages. Inmiddels lijkt dit in de grote steden tot overcapaciteit te leiden (Spark 2013). Ook de hoge tarieven leiden tot onderbezetting en maken de weg vrij voor particuliere initiatieven die concurreren met de gemeentelijke parkeergara-

ges (Het Parool, 10-09-2013). Volgens Spark (2013) daalde het aantal 'verkochte' parkeerplaatsen tussen 2008 en 2012 met 10%. De daling in het aantal 'verkochte' parkeeruren per parkeerplaats was met 25% nog veel sterker.

Stadsvernieuwing

Via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) werden steeds per vijf jaar specifieke uitkeringen aan gemeenten beschikbaar gesteld. Sinds 2011 zijn de ISV-gelden overgeheveld naar het gemeentefonds waardoor de taakgebonden inkomsten in 2011 veel lager zijn dan in 2001. Vanaf 2008 is er extra geld beschikbaar gekomen voor de aanpak van de 40 wijken met de grootste problemen. Hoewel de productie grotendeels in lijn ligt met de uitgaven aan stadsvernieuwing, blijken de effecten van de inzet van extra middelen op de leefbaarheid van de wijk echter beperkt te zijn (Permentier et al. 2013). De productie voor stadsvernieuwing wordt gemeten met een waarde-indicator (gedefleerde uitgaven).

Groene sportvelden

In de periode 2003-2010 is door gemeenten met een jaarlijkse reële uitgavengroei van 8% per jaar flink geïnvesteerd in groene sportvelden. Dit betreft de aanleg en onderhoud van (kunst)grasvelden en de daarbij behorende opstellen (zoals kleedkamers en kantines). De inkomsten bestaan voor het grootste deel uit huurpenningen en vertonen eenzelfde groei als de uitgaven. De prestaties worden gemeten door het aantal leden van sportverenigingen die gebruik maken van de sportvelden. De ontwikkeling van deze ledenaantallen blijft achter bij de ontwikkeling van de uitgaven. Wel is het zo dat met de opkomst van combinatiefuncties en buurtsportcoaches de sportvelden ook steeds vaker worden gebruikt voor activiteiten voor niet-leden van de betreffende sportverenigingen, maar dit verklaart nauwelijks de ontstane discrepantie.

Bevordering handel en industrie

Na het uitbreken van de crisis in 2008 hebben gemeenten investeringen in de bevordering van handel en industrie naar voren gehaald. Deze voorziening heeft betrekking op zaken als de organisatie van straatmarkten, het beschikbaar stellen van accommodaties en het bijdragen aan industriële en agrarische nijverheid. De prestaties worden gemeten door het aantal bedrijfsvestigingen. Het aantal bedrijfsvestigingen is door de investeringen blijven stijgen, maar blijft toch nog ver achter bij de stijging van de uitgaven.

8. Rooksignalen?

In deze bijdrage zijn we ingegaan op het algemene beeld over de relatie tussen gemeentelijke uitgaven en gemeentelijke prestaties en bijzondere ontwikkelingen. Bijzondere ontwikkelingen betreffen de gevolgen van taakmutaties – taken erbij en taken eraf – en situaties waarbij uitgaven en prestaties sterk uiteen zijn gaan lopen. Het algemene beeld is betrekkelijk geruststellend.

Gemeentelijke prestaties blijken weliswaar iets achter te lopen op gemeentelijke uitgaven, maar dat is een algemeen beeld in de publieke dienstverlening en hierin onderscheiden gemeenten zich niet in negatieve zin van het Rijk. Er hebben wel veranderingen in taken plaatsgevonden, maar hieruit kan geen eenduidige conclusie worden getrokken. Wel zien we dat er meer collectieve taken zijn bijgekomen (“preventie”), waar moeilijk een concrete prestatie aan kan worden verbonden. Dat zien we bijvoorbeeld bij de jeugdgezondheidszorg en openbare veiligheid. Door dit ‘meetprobleem’ lijken de prestaties sterk achter te blijven op de sterk gestegen uitgaven, maar hoe reëel dit is valt moeilijk te zeggen. Wel zien we bij nieuwe taken dat het lastig is goede marktomstandigheden te creëren. Zo hebben er bij de huishoudelijke hulp beleidsingrepen (te goedkope alfahulp) en prijscorrecties (tarieven onder de kostprijs) plaatsgevonden om de marktomstandigheden te normaliseren. Er zijn voorzieningen waarbij specifieke verklaringen zijn voor sterk uiteenlopende uitgaven en prestaties. Zo hebben gemeenten sterk geïnvesteerd in parkeervoorzieningen, maar blijken automobilisten – mede door de hoge tarieven – minder geïnteresseerd in deze voorziening dan verwacht. Gemeenten hebben ook sterk geïnvesteerd in groene sportvelden, maar ook hier lijkt overcapaciteit te zijn ontstaan door achterblijvende groei van sportverenigingen. Een vergelijkbare redenering geldt voor de bevordering van handel en industrie, waarbij gemeenten in het zicht van de economische crisis sterk hebben geïnvesteerd in bedrijfsvestigingen, maar weinig bedrijven hebben kunnen verlokken om deze te betreden. Al deze uiteenlopende ontwikkelingen in uitgaven en prestaties hebben gemeen dat gemeenten hebben geïnvesteerd in voorzieningen, waarvoor later minder belangstelling was dan verwacht. Hier ligt dan ook een aandachtspunt voor beleid.

Literatuur

- Eggink, Evelien, Debbie Verbeek-Oudijk en Evert Pommer (2013). Burgers over de kwaliteit van publieke diensten. Den Haag: Sociaal en cultureel Planbureau. SCP-publicatie 2013-35.
- Kuhry, B. en A.G.J. van der Torre (2001). Maten voor gemeenten: een verkennende studie naar prestatie-indicatoren in het kader van het 'Plan van Aanpak Transparantie in de financiële verhouding'. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. SCP werkdokument 74.
- Kuhry, Bob (2003). Maten voor gemeenten 2003: Onderzoek naar de prestaties van gemeenten in het kader van het 'Plan van Aanpak Transparantie'. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. SCP onderzoeksrapport 2003/9.
- Permentier, Matthieu, Jeanet Kullberg en Lonneke van Noije (2013). Werk aan de wijk: een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid. Sociaal en Cultureel Planbureau, SCP-publicatie 2013-15.
- Pommer, Evert, Ingrid Ooms en Saskia Jansen (2013). Maten voor gemeenten 2013: Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2006-2011. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. SCP-publicatie 2013-32.
- Rfv (2002). Advies over het plan van aanpak transparantie in de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten. Raad voor de financiële verhoudingen, brief van 29-3-2002 (Rfv 2002 065499).
- Spark (2013). Daling gebruik binnenstedelijke parkeerplaatsen. In: Parkeerbarometer, 21 november 2013 (opsteller: Rob Ebbing).
- TK (2000). Plan van Aanpak Transparantie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 400 B, nr. 7.
- TK (2001). Eerste tussenrapportage plan van aanpak transparantie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000 B, nr. 18.
- TK (2002). Derde tussenrapportage plan van aanpak transparantie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000 B/C, nr. 21.
- TK (2011). Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Veiligheid en Justitie voor het jaar 2012. Amendement van het lid Schouten. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33000 IV, nr. 15.

Colofon

Deze rapportage is een uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
De Unie van Waterschappen heeft bijgedragen aan de inhoud van deze rapportage.

Contactpersonen

DGBK - Bureau Verkenningen en Onderzoek

Dhr. R.W.J. Smeets

Ruud.Smeets@minbzk.nl

DGBK - Directie Bestuur, Democratie en Financiën

Dhr. R. Oenema

Rintje.Oenema@minbzk.nl

Ontwerp Infographics

Europa, burgerparticipatie en dienstverlening:

Awaake! Functional Internet

Decentralisatie:

Vilans.nl

Vormgeving

Formzet, Zoetermeer

Druk

Quantes, Rijswijk

Oktober 2014 | J-25371

