



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Staat van het Bestuur

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
DEEL 1	Decentraal bestuur in cijfers	6
2	Gemeenten	8
2.1	Gemeenten en hun inwoners	10
2.1.1	Daling aantal gemeenten	10
2.1.2	De afgelopen 12 jaar en vooruit	11
2.1.3	Beleidskader herindeling	11
2.1.4	Inwoneraantallen	12
2.1.5	Bevolkingskrimp	12
2.2	Gemeenten en hun bestuurders	14
2.2.1	Raadsleden	14
2.2.2	Wethouders	21
2.2.3	Burgemeesters	29
2.3	Vergelijkend perspectief gemeentelijke bestuurders	34
2.4	Financiën van gemeenten	35
2.5	Bestuurskracht	39
2.6	Intergemeentelijke samenwerking	40
3	Provincies	42
3.1	Provincies en hun inwoners	44
3.2	Provincies en hun bestuurders	44
3.2.1	Leden Provinciale Staten	44
3.2.2	Leden Gedeputeerde Staten	50
3.2.3	Commissarissen van de Koningin	55
3.2.4	Vergelijkend perspectief provinciale bestuurders	56
3.3	Financiën van provincies	57
4	Waterschappen	62
4.1	Algemeen	64
4.2	Schaalvergroting	64
4.3	Waterschappen en hun bestuurders	67
4.3.1	Het algemeen bestuur	67
4.3.2	Het dagelijks bestuur	71
4.3.3	De voorzitter	75
4.4	Financiën	76
4.5	Bestuursakkoord Water leidt tot toename samenwerking	79

DEEL 2	Decentraal bestuur in thema's	80
5	Interbestuurlijke verhoudingen	82
5.1	Inleiding	84
5.2	Objectieve indicatoren	84
5.2.1	Structuur en kaderstelling	85
5.2.2	Prestatieafspraken en financiering	88
5.2.3	Toezicht en monitoring	89
5.3	Beleving	91
5.3.1	Oordeel over uitgangspunten en praktijk	91
5.3.2	Samenwerking met andere bestuurslagen	93
5.3.3	Bestuurlijke drukte	93
5.3.4	Autonomie medeoverheden en responsiviteit Rijk	94
5.3.5	Eurocrisis	95
5.3.6	Decentralisatieopgaven	95
5.3.7	Bestuurskracht	101
5.3.8	Agenda voor de toekomst	102
6	Europa en het binnenlands bestuur	104
6.1	Euregionale samenwerking	106
6.2	Structuurfondsen	108
6.3	Decentrale overheden Europaproof	110
6.3.1	Staatssteun	110
6.3.2	Aanbestedingen	113
6.3.3	Dienstenrichtlijn	114
7	De burger centraal	116
7.1	Betrokkenheid burgers bij lokaal bestuur	118
7.1.1	Burgerparticipatie	118
7.1.2	Informeel participatie	120
7.2	Publieke dienstverlening	125
7.2.1	Context verbetering in publieke dienstverlening	125
7.2.2	Resultaten	128
7.2.3	Ervaringen en doorontwikkeling	134
8	De bestuurder centraal	138
8.1	Bestuurswisselingen	140
8.1.1	Onderzoek	140
8.1.2	Bestuurswisselingen in cijfers: gemeenten	141
8.1.3	Bestuurswisselingen in cijfers: provincies	147
8.2	Agressie en geweld	150
8.2.1	Programma Veilige Publieke Taak	150
8.2.2	Onderzoekresultaten	150

DEEL 3	Stabiliteit van het lokale bestuur	154
9	Stabiliteit van het lokale bestuur	156
9.1	Inleiding	156
9.2	De democratische legitimiteit van het lokaal bestuur	157
9.2.1	Wat is democratische legitimiteit	157
9.2.2	Democratische legitimiteit en kenmerken van een gemeente	158
9.2.2.1	Geografische kenmerken	158
9.2.2.2	Politiek-bestuurlijke kenmerken	159
9.2.2.3	Persoonlijke kenmerken	160
9.2.2.4	Effecten van democratische legitimiteit gewogen	160
9.3	De financiële positie van het lokale bestuur	160
9.3.1	Gemeentefondsuitkeringen	161
9.3.2	Specifieke uitkeringen	162
9.3.3	Belastingen	162
9.3.4	Overige eigen inkomsten, waaronder grondexploitatie	163
9.3.5	Uitgaven	164
9.4	Conclusie	165
	BIJLAGEN	168
Bijlage 1	Overzichtskaarten	170
1.	Overzichtskaart gemeenten	170
2.	Gemiddelde leeftijd raadsleden per gemeente	171
3.	Percentage vrouwelijke raadsleden per gemeente	172
4.	Gemiddelde leeftijd wethouders per gemeente	173
5.	Percentage vrouwelijke wethouders per gemeente	174
6.	Leeftijd burgemeester per gemeente	175
7.	Man/vrouwverdeling burgemeesters	176
8.	Politieke kleur van burgemeesters per gemeente	177
Bijlage 2	Tabellen gemeentefinanciën	178
Bijlage 3	Tabellen provinciefinanciën	179
Bijlage 4	Verschillende vormen van euregionale samenwerking	180
Bijlage 5	Overzichtskaart Euregionale samenwerking grensgebieden	181
Bijlage 6	Advies Studiegroep Begrotingsruimte	182
Bijlage 7	Literatuurlijst	186
Bijlage 8	Verwijsindex	188

1 Inleiding

Het decentrale bestuur staat dicht bij de burgers. Burgers hebben directe contacten met gemeenten voor allerlei zaken, van het verkrijgen van rijbewijzen tot het aanvragen van vergunningen. Ook voeren provincies, gemeenten en waterschappen rijksbeleid uit op diverse terreinen: van rioolwaterzuivering tot sociale zekerheid tot jeugdbeleid. Het functioneren van het decentrale bestuur in Nederland is derhalve van groot belang voor de maatschappij en voor de relatie tussen de burgers en de overheid.

Vanuit dit besef verwerft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kennis over de huidige stand van zaken en actuele ontwikkelingen bij het decentrale bestuur. Door deze ontwikkelingen systematisch te volgen, worden trends zichtbaar gemaakt. Dergelijke inzichten zijn belangrijk voor de onderbouwing van de beleidsvorming, maar kunnen ook een nuttige bron van informatie zijn voor wie geïnteresseerd is in de toestand van het decentrale bestuur.

Vanwege deze redenen stelt BZK de Staat van het Bestuur samen, een twejaarlijkse trendrapportage waarin feiten en cijfers over bestuurlijke, financiële en maatschappelijke ontwikkelingen in het decentrale bestuur centraal staan.

In 2006 werd de eerste versie van dit trendrapport uitgegeven. In dit rapport lag evenals in de editie van 2008 de focus op gemeenten en provincies en de interbestuurlijke verhoudingen tussen deze bestuurslagen en het Rijk. In 2010 werd de Staat van het Bestuur uitgebreid met de waterschappen, in de editie van 2012 zijn de waterschappen wederom opgenomen.

De Staat van het Bestuur 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 Europese regels voor het binnenlandse bestuur, de positie en betrokkenheid van burgers en bestuurders in het decentrale bestuur.

Het derde deel richt zich op de stabiliteit en veerkracht van het lokale bestuur. Sinds 2010 is de omvang van de bezuinigingen als gevolg van de financiële crisis nog verder toegenomen. Gemeenten, provincies en waterschappen worden daar direct door getroffen. Deze bezuinigingen, gevoegd bij de omvangrijke decentralisatie van taken vereist met name van gemeenten creativiteit en veerkracht om de voorzieningen en de dienstverlening aan burgers op niveau te houden. Het is de vraag wat dit voor implicaties zal gaan hebben voor het gemeentelijke bestuur. Daarnaast kunnen deze ontwikkelingen invloed hebben op de legitimiteit van het lokaal bestuur. Om die reden is er onderzoek verricht naar de stand van zaken van deze legitimiteit en factoren die de legitimiteit beïnvloeden.

DEEL 1

Decentraal
bestuur in cijfers





Hoofdstuk 2

Gemeenten



KONINKRIJK DER NEDERLANDEN
EUROPESE UNIE
PASPOORT

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 grote gemeenten 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 het aantal gemeenten per jaar van ruim 2.

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 volledige periode gezien is de gemiddelde daling van het aantal gemeenten 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

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

Bron: CBS.

2.1.2 De afgelopen 12 jaar en vooruit

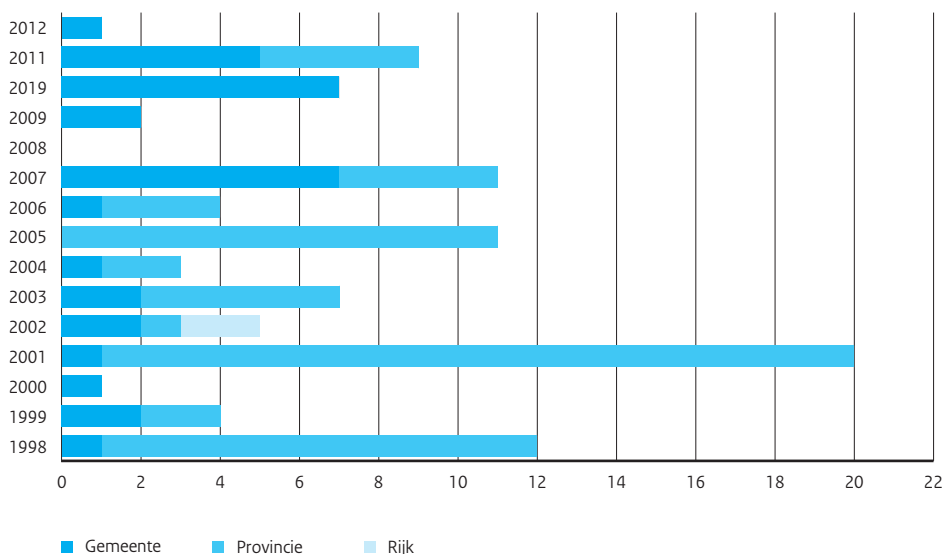
In de periode 2000 – 2012 is het aantal gemeenten met 122 afgenomen, gemiddeld 10 per jaar. Echter, de daling per jaar verschilt sterk. Een groot deel van de totale daling is het gevolg van een grote herindelingsoperatie in de provincie Overijssel tussen 2000 en 2001. In dat jaar zijn 33 gemeenten opgeheven. 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 2009 – 2011 kenden weer een opleving in het aantal opgeheven gemeenten (respectievelijk 10 en 13), terwijl per 1 januari 2012 weer slechts 3 gemeenten vervielen, waardoor Nederland op dit moment 415 gemeenten telt.

Voor 2013 en 2014 zijn diverse herindelingen in voorbereiding en tevens zijn er gesprekken over nieuw te plannen herindelingen gaande. De verwachting is dan ook dat het aantal gemeenten de komende jaren verder zal dalen.

2.1.3 Beleidskader herindeling

Vanaf 18 december 2002 is een beleidswijziging doorgevoerd met het in werking treden van het beleidskader herindeling. De benadering van dit beleidskader was 'van onderop' herindelen. Ook in de daarop volgende beleidskaders (meest recente dateert van 12 juli 2011) is dit uitgangspunt verwoord.¹ De afweging en keuze tot gemeentelijke herindeling wordt daarmee overgelaten aan betrokken gemeentebesturen. Dat neemt niet weg dat ook de provincie, in uitzonderlijke situaties, bevoegd is tot het doen het voorstellen tot gemeentelijke herindeling. Deze beleidswijziging heeft weinig tot geen effect gehad op het tempo van de daling van het aantal gemeenten. In het voorafgaande is reeds aangegeven dat gemiddeld genomen de daling van het aantal gemeenten per decennium redelijk stabiel is. Waar wel verschuivingen in zijn opgetreden is in de initiatiefnemer van de herindeling.

Figuur 1 Initiatiefnemers bij gemeentelijke herindeling



Bron: CBS, ministerie van BZK.

In de periode 1998-2012 is het merendeel van de herindelingen tot stand gekomen op initiatief van provincies, namelijk 2 van de 3. De laatste jaren zijn echter, in lijn met de gedachtenlijn van het beleidskader, steeds vaker de gemeenten zelf initiatiefnemer van de herindeling.

¹ Zie Kamerstukken II 2009/10, 28 750, nr. 5 en Kamerstukken II 2010/11, 28 750, nr. 28.

2.1.4 Inwoneraantallen

In tabel 1 was al te zien dat het gemiddelde aantal inwoners per gemeenten als gevolg van het dalende aantal gemeenten en de groei van de bevolking sterk is gestegen. In 1900 was de gemiddelde gemeente-grootte 4.553 inwoners. In 1960 woonden gemiddeld genomen al 11.486 mensen in een gemeente. Op 1 januari 2012 was dit aantal toegenomen tot 40.303.

Tabel 2 Gemiddeld aantal inwoners gemeenten

Aantal inwoners (per 1 jan.)	1900		1960		2010		2011		2012	
Minder dan 5 000 inwoners	918	81,90%	556	55,90%	6	1,40%	6	1,40%	6	1,40%
5 000 tot 20 000 inwoners	179	16,00%	344	34,60%	165	38,30%	150	35,90%	146	35,20%
20 000 tot 50 000 inwoners	16	1,40%	61	6,10%	191	44,30%	191	45,70%	190	45,80%
50 000 tot 100 000 inwoners	4	0,40%	19	1,90%	43	10,00%	46	11,00%	47	11,30%
100 000 of meer inwoners	4	0,40%	14	1,40%	26	6,00%	25	6,00%	26	6,30%
Totaal	1121	100%	994	100%	431	100%	418	100%	415	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.

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 was dit ongeveer gelijk met 2.459.750 inwoners in de G4; 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, hetgeen betekent dat de spreiding over Nederland is toegenomen. Op 1 januari 2012 woonde 13,3% van de Nederlandse bevolking in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag of Utrecht.

2.1.5 Bevolkingskrimp

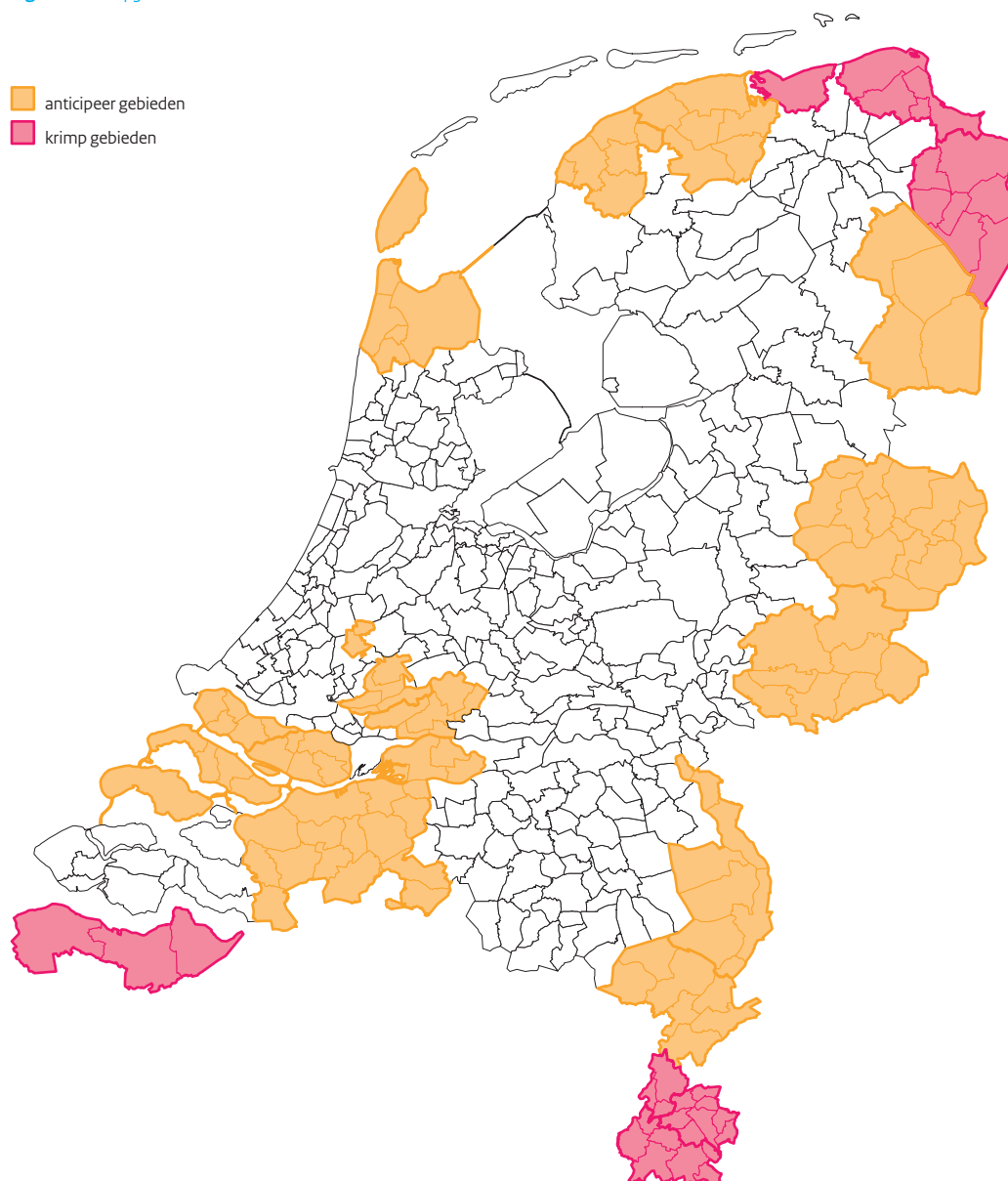
In ruim een kwart van de Nederlandse gemeenten daalt het aantal inwoners tot 2040 met meer dan 2,5 procent of te wel een kwart miljoen inwoners. In de komende jaren zullen delen van Nederland met groei en andere delen met krimp te maken krijgen. De omslag naar krimp betreft niet heel Nederland maar concentreert zich in een paar regio's. Juist in deze gebieden zal de omslag effect hebben op de woningmarkt, onderwijs, voorzieningenniveau, arbeidsmarkt, zorg en bereikbaarheid

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 groei tempo van de gehele Nederlandse bevolking af. Een dalend kindertal betekent veroudering van de bevolking waarbij de hogere levensverwachting nog zorgt voor versterking en vergrijzing. De Nederlandse samenleving zal daarom steeds verder ontgroenen en vergrijzen en op den duur gaan krimpen.

Voor de verdere uitwerking en implementatie van het Programma Bevolkingsdaling zijn in Nederland gebieden gedefinieerd die zich onderscheiden in zogenoemde 'Topkrimpgebieden' en 'Anticipatiegebieden'. Dit zijn feitelijk gebieden waar bevolkingsdaling al manifest is en gebieden waar in de toekomst sprake zal zijn van bevolkingsdaling.

Figuur 2 Krimpgebieden



Bron: Dienst voor het kadaster, Apeldoorn. Dienst Landelijk Gebied 2011.

Deze kaart geeft de geografische afbakening van de krimp- en anticipeergebieden weer zoals gedefinieerd in het 'Actieplan Bevolkingsdaling' en de 'Interbestuurlijke Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling'.

In de periode tot 2025 is er vooral in de regio's parkstad Limburg, Noord-Oost Groningen en Zeeuws-Vlaanderen sprake van bevolkingsdaling. Naar verwachting is rond 2015 in deze drie topkrimpregio's de krimp opgelopen tot ruim 150.000 inwoners. In Zeeuws-Vlaanderen en Oost-Groningen is de bevolkingsdaling tot 2025 minder drastisch. Wel is de daling in alle bovengenoemde regio's structureel tot 2040. In de periode 2010-2020 en 2020-2040 is of zal in deze regio's sprake zijn van:

- *Bevolkings- en/of huishoudensdaling:*
in sommige gebieden is sprake van een daling van huishoudens van 4,5% en van bevolking van 20%.

- *Een sterk dalend aantal leerlingen:*
in sommige gebieden is in beide perioden van 2010-2020 resp. 2020-2040 sprake van een afname van 25%.
- *Een daling van de beroepsbevolking:*
in sommige gebieden 5 tot 10%.
- *Een sterk stijgend aandeel ouderen:*
in sommige gebieden stijgt het aandeel ouderen in 2040 tot circa 40% tot 43%.

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 transitie van bevolkingsgroei naar bevolkingsdaling betekent meer dan alleen maar minder inwoners. 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.

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 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 per gemeente. Dat is bepaald in de Gemeentewet. Naarmate de gemeente groter is, is er een groter aantal raadszetels. Het aantal burgers dat vertegenwoordigd wordt door een raadslid neemt naarmate gemeenten groter worden toe. 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		
20.001-25.000	19	1.052-1.315	Jaar	Feitelijk aantal **
25.001-30.000	21	1.190-1.428	1998	10.349
30.001-35.000	23	1.304-1.521	2002	9.952
35.001-40.000	25	1.400-1.600	2006	9.562
40.001-45.000	27	1.481-1.666	2010	9.289
45.001-50.000	29	1.551-1.724	2011	9.168
50.001-60.000	31	1.612-1.935	2012	9.175
60.001-70.000	33	1.818-2.121		
70.001-80.000	35	2.000-2.285		
80.001-100.000	37	2.162-2.702		
100.001-200.000	39	2.564-5.128		
>200.000	45	>4.444		

* 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. Het kan zijn dat deze cijfers afwijken in vergelijking met cijfers uit de voorgaande Staat van het Bestuur. Dit komt omdat er in deze Staat van het Bestuur gebruik wordt gemaakt van een andere bron. Deze bron heeft gebruik gemaakt van verschillende meetmomenten in het jaar.

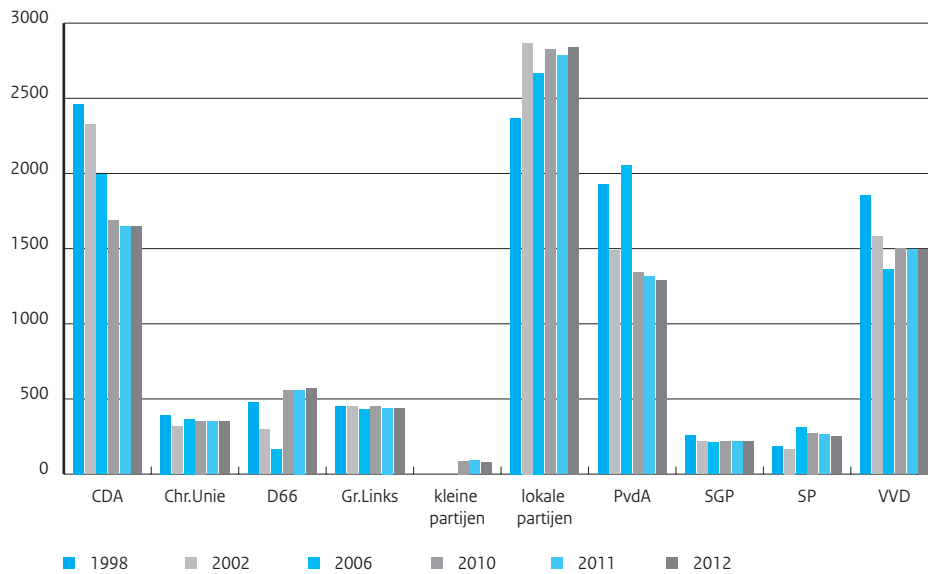
Bron: Gemeentewet en eigen berekening ministerie van BZK op basis van gegevens van Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC.

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 9.375 in 2010. Dit komt neer op een daling van 9,3%. Het feitelijke aantal ligt steeds iets onder het maximale, formele aantal. In 2012 zijn er feitelijk 9.175 raadsleden.

Raadsleden naar politieke partij

Naast een daling van het aantal raadsleden is er ook een verschuiving opgetreden in de verdeling van het aantal raadszetels over de diverse politieke partijen. CDA, VVD en de PvdA hebben sinds 1998 zetels verloren. Uitzondering op deze trend is het verkiezingsjaar 2006, waar de PvdA grote winst boekt die ten koste gaat van met name de VVD, D66 en het CDA.

In maart 2010 zijn er voor de laatste keer landelijke gemeenteraadsverkiezingen gehouden. Uit de figuur blijkt dat de lokale partijen het grootste aantal raadsleden blijven leveren, dat de PvdA fors inlevert en dat het verlies van raadszetels zich bij de CDA doorzet. Ook na 2010 zijn er nog lichte verschuivingen in het aantal zetels per partij waarneembaar. Dit komt voornamelijk omdat er bij gemeentelijke herindelingen gemeenteraadsverkiezingen worden gehouden en de raad na die verkiezingen een nieuwe samenstelling krijgt. De volgende landelijke gemeenteraadsverkiezingen zijn gepland in 2014.

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 2012 geldt dat de gegevens van 1998-2010 afkomstig zijn van Stichting Decentraalbestuur.nl en de cijfers van 2011 en 2012 afkomstig zijn van BMC. In sommige gevallen heeft het ministerie van BZK dit materiaal bewerkt tot één geheel.

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

Leeftijd van raadsleden

De gemiddelde leeftijd van raadsleden is tussen 1998 en 2012 gestegen van 49,2 naar 53,1 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. In de samenstelling na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010 is het gemiddelde raadslid inderdaad enkele jaren jonger dan in de samenstelling van vóór de verkiezingen. Dit is echter niet over de gehele linie naar gemeentegrootte het geval.

Tabel 4 Gemiddelde leeftijd raadsleden naar gemeentegrootte

	1998	2002	2005	2006	2009	2010	2011	2012
0-9.999 inwoners	49,9	50,9	53,6	56,5	54,8	54,5	55,2	55,2
10.000 - 19.999 inwoners	50	51,5	53,8	52,7	54,9	53,4	54,1	54,5
20.000 - 49.999 inwoners	49,4	51,3	53,8	51,9	54,5	52,1	53,1	54
50.000 - 99.999 inwoners	48,3	50,6	53	50,7	52,4	50	51	52
100.000 of meer inwoners	46	47,4	50,7	47,3	49,6	46,5	47,2	48,2
Totaal	49,2	50,9	53,4	51,9	53,8	51,5	52,3	53,1

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC; bewerkt door 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 ruim 3 jaar lager dan

het landelijke gemiddelde. In de loop der jaren is dit verschil verder toegenomen, waarbij in de periode 2010 tot en met 2012 het verschil (ongeveer) 5 jaar bedraagt.

De gemiddelde leeftijd van raadsleden stijgt over de gehele linie in de periode 1998-2012. Er doen zich echter weinig verschillen voor tussen de leeftijd van de raadsleden naar politieke partijen of naar gemeente.

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 totale percentage vrouwelijke raadsleden toeneemt van 22,7% in 1998 tot ruim 26% in 2010 en 2012. Het blijkt dat het percentage in 2012 niet verder toeneemt en het aandeel vrouwelijke raadsleden in vergelijking met 2010 zelfs iets terugloopt. Uit de tabel volgt tevens dat naarmate de gemeente groter is, er ook meer vrouwen in de gemeenteraad zitten.

Tabel 5 Aandeel vrouwelijke raadsleden naar gemeentegrootte

	1998	2002	2005	2007	2009	2010*	2012
0-9.999 inwoners	20,90%	20,20%	18,80%	21,20%	21,40%	23,00%	23,13%
10.000 - 19.999 inwoners	20,30%	21,50%	22,00%	23,10%	23,30%	24,10%	25,25%
20.000 - 49.999 inwoners	22,90%	23,30%	23,00%	24,80%	24,90%	26,40%	25,62%
50.000 - 99.999 inwoners	25,50%	27,40%	26,80%	27,50%	26,70%	27,90%	27,82%
100.000 of meer inwoners	28,90%	28,60%	29,10%	34,40%	33,20%	34,40%	33,33%
Totaal	22,70%	23,50%	23,50%	25,60%	25,50%	26,80%	26,65%

* De cijfers die in deze tabel bij 2010 staan kunnen afwijken van de cijfers die zijn opgenomen in de vorige editie van 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.

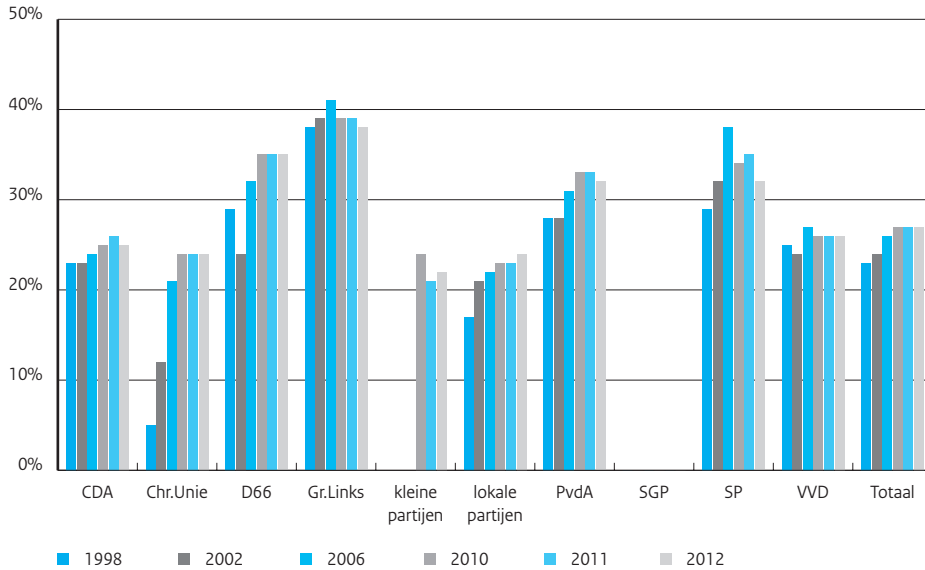
Bron: Stichting Decentraalbesteding.nl en BMC; bewerkt door ministerie van BZK.

De trend die uit de tabel naar voren komt doet zich overigens voor in alle provincies, waarbij de kantekening gemaakt moet worden dat het percentage vrouwelijke raadsleden in de provincies Zeeland, Noord-Brabant en Limburg achterblijft ten opzichte van het percentage in de overige 9 provincies.²

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 2012 is 38% van de raadsleden van GroenLinks vrouw en bij D66 is dat 35%. De SGP komt niet in de figuur naar voren, aangezien de partij uit principiële overtuigingen geen vrouwen op de kieslijst plaatst.

² In de bijlagen is een overzicht van het percentage vrouwelijke raadsleden verspreid over Nederland opgenomen.

Figuur 4 Aandeel vrouwelijke raadsleden naar politieke partij

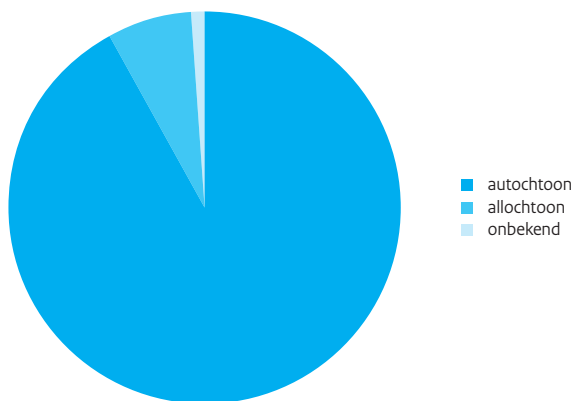


Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC; bewerkt door ministerie BZK.

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 92 % autochtoon is, 7% van de raadsleden is allochtoon en van 1% is het onbekend.

Figuur 5 Herkomst raadsleden*



* In totaal 4602 raadsleden hebben de enquête ingevuld waarin vragen over herkomst gesteld zijn. Dit is bij benadering 50% 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.

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 een ruime 96% in Nederland geboren. Ongeveer 3,5% is niet in Nederland geboren en van dit percentage kan bij benadering 2,5% aangemerkt worden als niet-westerse allochtoon. 94,2% van de raadsleden geeft aan dat de vader in Nederland is geboren, terwijl 93,5% aangeeft dat dit voor de moeder het geval is.

Tabel 6 Geboortelands raadsleden en ouders van raadsleden

Het geboorteland van het raadslid			Geboorteland vader		Geboorteland moeder	
Land	Aantallen	Percentage	Aantallen	Percentage	Aantallen	Percentage
Nederland	4422	96,1	4335	94,2	4302	93,5
Suriname	14	0,3	18	0,4	18	0,4
Vm. Ned. Antillen of Aruba	6	0,1	2	0	1	0
Turkije	45	1	59	1,3	59	1,3
Marokko	13	0,3	17	0,4	17	0,4
Europa (incl. vm Sovjetrep.)	35	0,8	49	1,1	69	1,5
Noord-Amerika, Indonesië, Japan of Oceanië	24	0,5	44	1	52	1,1
Anders	20	0,4	21	0,5	22	0,5
Totaal	4579	99,5	4545	98,8	4540	98,7
Onbekend	23	0,5	57	1,2	62	1,3
Totaal	4602	100	4602	100	4602	100

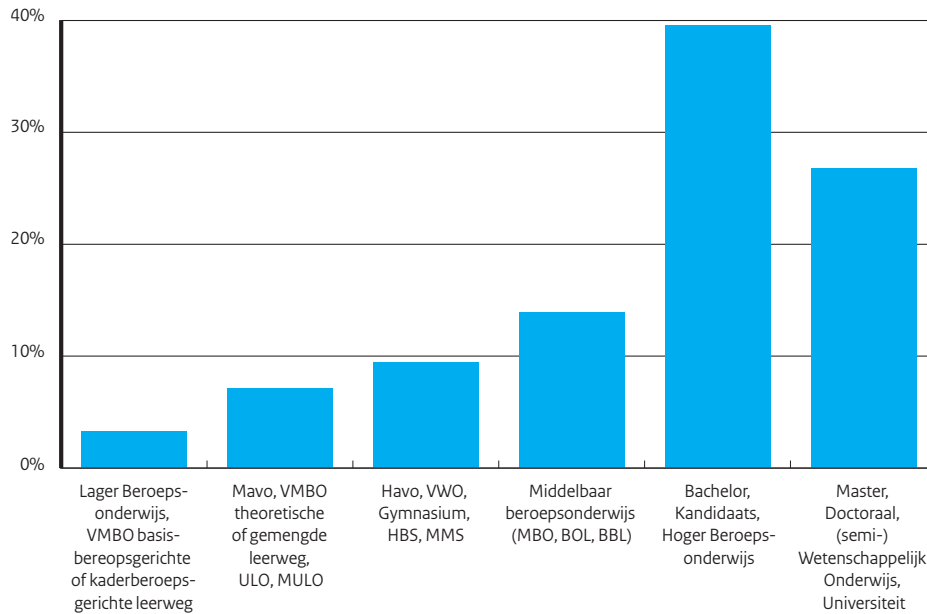
Bron: BMC; bewerkt door het ministerie van BZK.

Opleidingsniveau van raadsleden

De meeste raadsleden hebben een bachelor, kandidaats 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 (39,5%), gevolgd door 27% die universitair geschoold is. Slechts 3% 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.

Betaald werk / arbeidsverleden raadsleden

Bijna driekwart van alle raadsleden (74%) verricht, naast zijn of haar raadswerkzaamheden, ook betaald werk. 26% verricht geen betaald werk. Het merendeel van de raadsleden is werkzaam in het particuliere bedrijfsleven (21%) en als zelfstandig ondernemer (20%). Een combinatie van het raadslidmaatschap met een baan bij de overheid komt in 16% van de gevallen voor.

Tabel 7 Betaald werk raadsleden*

Werk tijdens raadslidmaatschap	aantal	%
Zelfstandige	931	20%
Rijksoverheid, provincie, gemeente, samenwerkingsverband, semi-overheid	738	16%
Onderwijs	371	8%
Gezondheidszorg	218	5%
Maatschappelijke organisatie	209	5%
Particulier bedrijfsleven	941	21%
Geen werk	1174	26%
	4582	100%

* In totaal hebben 4582 raadsleden antwoord gegeven op de onderzoeksvraag over betaald werk naast het raadslidmaatschap. Dat is bij benadering 50% van alle raadsleden.

Bron: BMC.

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

Het aantal wethouders is als gevolg van gemeentelijke herindelingen gedaald. In 1998 waren er nog 1.726 wethouders en dit aantal is in de loop van de jaren gestaag teruggelopen naar 1.455 in 2012.

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		
20.001-25.000	4	5	4,4	Jaar	Feitelijk aantal*
25.001-30.000	4	5	4,4	1998	1.726
30.001-35.000	5	6	5,5	2002	1.687
35.001-40.000	5	6	5,5	2006	1561
40.001-45.000	5	7	5,5	2010	1494
45.001-50.000	6	7	6,6	2011	1464
50.001-60.000	6	8	6,6	2012	1455
60.001-70.000	7	8	7,7		
70.001-80.000	7	9	7,7		
80.001-100.000	7	9	7,7		
100.001-200.000	8	10	8,8		
>200.000	9	11	9,9		

* 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 tijdsbestedingsnorm van de wethouders gezamenlijk ten hoogste 10% meer bedraagt dan de tijdsbestedingsnorm 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: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC; bewerkt door 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 inwoners toeneemt.

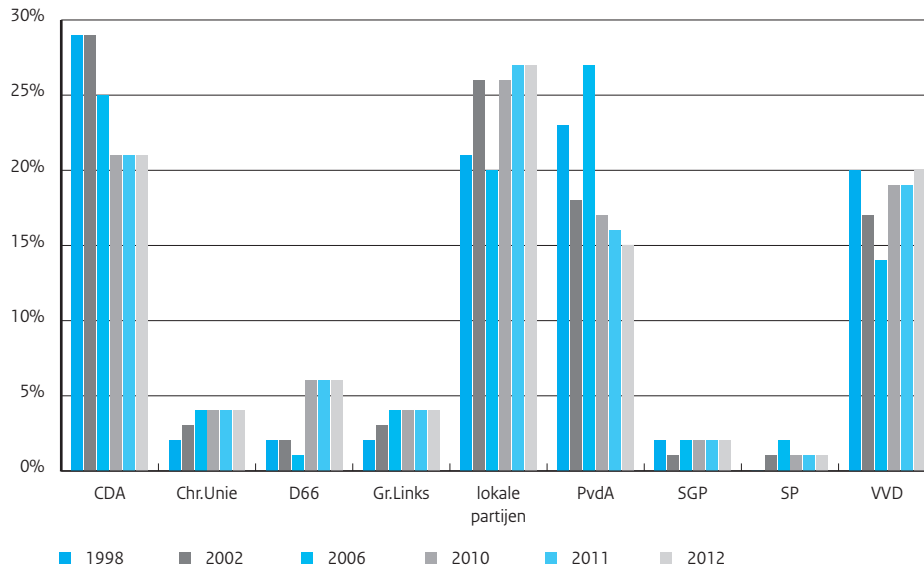
Tabel 9 Aantallen wethouders naar gemeentegrootte

	1998	2002	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012
0-9.999 inwoners	295	193	150	143	116	117	105	91	86
10.000 - 19.999 inwoners	521	488	430	423	378	359	369	345	327
20.000 - 49.999 inwoners	602	666	673	665	703	703	682	684	681
50.000 - 99.999 inwoners	154	185	196	184	188	196	196	202	217
100.000 of meer inwoners	154	155	150	146	140	138	142	142	144
Totaal	1.726	1.687	1.599	1561	1.525	1.513	1494	1464	1455

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

Wethouders naar politieke partij

Net als bij de raadsleden is bij de CDA en de PvdA een daling van het aandeel wethouders te zien in onderstaande figuur. De VVD heeft de vermindering van het aantal wethouders van 1998 tot 2006 kunnen doorbreken en stijgt sinds 2006 weer in aandeel. Het aantal wethouders van D66 is gegroeid. Opvallend is ook het grote aandeel wethouders van lokale partijen. Deze ontwikkelingen zijn voor een belangrijk deel gerelateerd aan de verkiezingsuitslagen: een politieke partij die een goed verkiezingsresultaat behaalt zal doorgaans ook meer wethouders leveren.

Figuur 7 Aandeel wethouders naar politieke partij

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC.

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. Na de verkiezingen in 2010 is de gemiddelde leeftijd gedaald van 55,2 in 2009 naar 52,8 in 2010. Gemiddeld gezien zijn de oudste wethouders te vinden in de kleinere gemeenten. De gemiddelde leeftijd van wethouders naar politieke partij laat weinig verschillen zien.⁵

⁵ In de bijlagen is een overzicht van de gemiddelde leeftijd naar politieke partij opgenomen.

Tabel 10 Gemiddelde leeftijd wethouders naar gemeentegrootte

	1998	2002	2005	2006	2009	2010*	2011	2012
0-9.999 inwoners	51,7	53	55,7	54,2	58,4	56,4	57,2	57,6
10.000 - 19.999 inwoners	51,4	52	54,9	53,6	55,9	54,3	55,7	56,6
20.000 - 49.999 inwoners	50,9	50,1	54,7	52,8	55,7	53	53,7	54,7
50.000 - 99.999 inwoners	48,6	47,3	53,1	51	53,6	51,4	53	53,4
100.000 of meer inwoners	47,6	46,6	48,9	48,5	51,5	48,9	48,1	49
Totaal	50,7	51,8	54,1	52,6	55,2	52,8	53,9	54,6

* De cijfers voor 2010 betreffen een telling op basis van 80% van alle bestuurders.

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

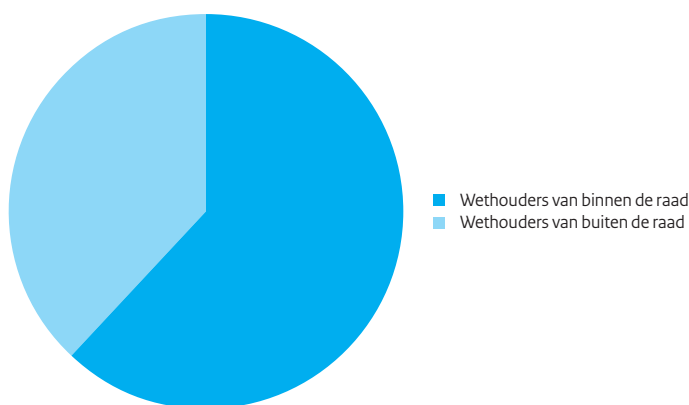
Wethouders van binnen of buiten de raad

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.

Eind 2007 zijn ongeveer 350 (23,0%) van de 1.525 wethouders van buiten de raad afkomstig. Van hen zijn er op dat moment 85 (5,6% van totaal) woonachtig buiten de gemeente. Het aantal colleges zonder wethouders van buiten de raad is tussen sinds 2007 gestaag gedaald. Dit betekent dat er in het geval van tussen-tijdse vervanging van wethouders er vaker gekozen wordt voor een wethouder van buiten de raad.

In 2012 is het aandeel wethouders van buiten de raad sterk doorgroeid naar maar liefst 38%. Dit percentage was in 2010 'slechts' 27,3%.⁶

Figuur 8 Aandeel wethouders van binnen of buiten de raad



Het totaal aantal wethouders die hierover uitsluitsel gegeven hebben bedraagt 1072. Dat is een kleine 74% van het totaal aantal wethouders.

Bron: BMC.

⁶ In de bijlagen is een tabel opgenomen met daarin het aandeel wethouders van buiten de raad voor de periode 2007-2010. Deze tabel komt uit de editie Staat van het Bestuur uit 2010.

De wethouder van buiten de raad komt het vaakst voor bij de gemeentegrootte van 10.000-20.000 inwoners (44%). In alle categorieën daarboven ontlopen de percentages elkaar niet veel (37% om 38%). In de kleinste gemeenten komt de wethouder van buiten de raad het minst vaak voor (34%).

Tabel 11 Aandeel wethouders van buiten de raad in de periode 2007-2012 naar gemeentegrootte

Gemeentegrootte		<10.000	10.000	20.000	50.000	100.000	Totale
			-20.000	-50.000	-100.000	en meer	gemiddelde
Van buiten raad 2007	Binnen gemeente	16,80%	13,40%	18,20%	18,70%	23,60%	17,40%
	Buiten gemeente	7,60%	5,90%	4,70%	7,40%	5,00%	5,60%
	Totaal 2007	24,40%	19,20%	22,90%	26,10%	28,60%	23,00%
Van buiten raad 2009	Binnen gemeente	19,20%	18,60%	22,80%	19,20%	25,30%	19,30%
	Buiten gemeente	8,70%	7,40%	7,50%	9,70%	8,30%	7,90%
	Totaal 2009	27,90%	26,00%	30,30%	28,90%	33,60%	27,20%
Van buiten raad 2010*	Binnen gemeente	16,30%	18,60%	22,00%	16,00%	22,30%	20,00%
	Buiten gemeente	7,60%	9,50%	5,80%	9,40%	6,30%	7,30%
	Totaal 2010	23,90%	28,10%	27,80%	25,40%	28,60%	27,30%
Van buiten raad 2012*	Totaal 2012	34%	44%	37%	37%	38%	38%

* De cijfers voor 2010 betreffen een telling op basis van 80% van de bestuurders. De totale cijfers van 2012, niet gespecificeerd naar "binnen/buiten de gemeente" zoals de cijfers van 2007 en 2009 van Decentraalbestuur.nl, zijn afkomstig van BMC.

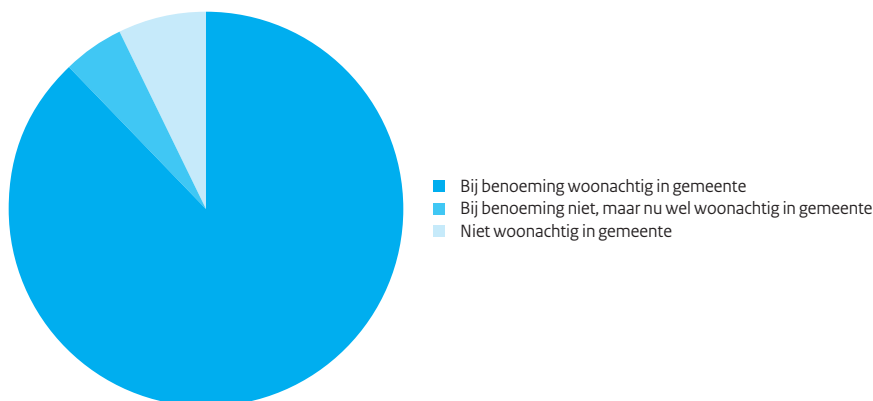
Bron: Decentraalbestuur.nl en BMC; bewerkt door ministerie van BZK.

Er zijn verschillen per politieke partij hoe vaak een wethouder van buiten de raad geïnstalleerd wordt. D66 (59%), GroenLinks (49%) en de SP (50%) benoemen het vaakst een wethouder van buiten de raad, terwijl de PvdA (33%), de VVD (35%) en het CDA (39%) dit veel minder vaak doen.

Wethouders van binnen of buiten de gemeente

Het blijkt dat 88% van de wethouders bij benoeming reeds in de betreffende gemeente woonachtig is. Van de 12% die dit niet is, verhuist 5% 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



Het aantal wethouders dat in 2012 antwoord heeft gegeven op de onderzoeksvraag is in totaal 1071. Dat is een ruime 73% van het totaal aantal wethouders.

Bron: BMC.

Verhouding man/vrouw

Het aandeel vrouwelijke wethouders schommelt in de periode 1998 tot 2012 tussen de 16,0% (2002) en de 19,5% (2012).

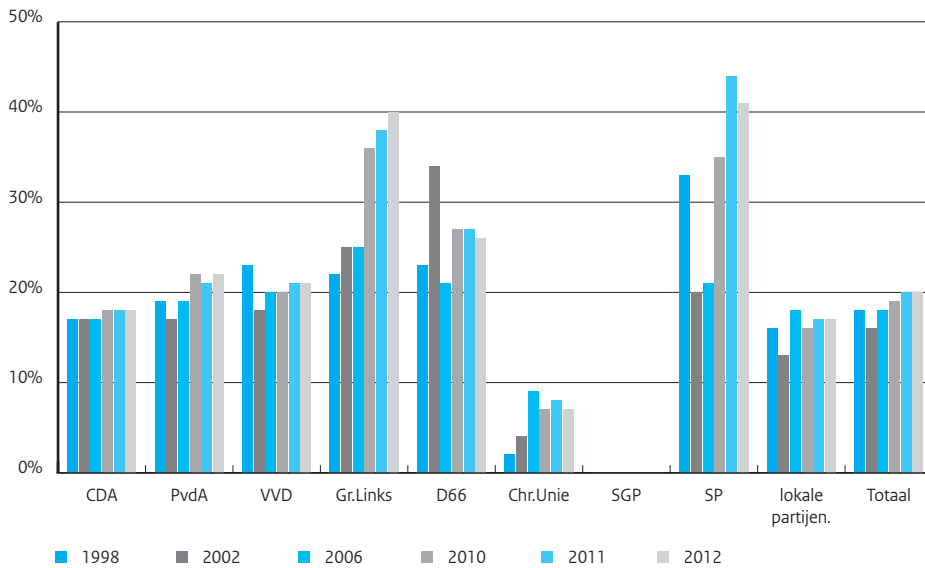
Tabel 12 Aandeel vrouwelijke wethouders naar gemeentegrootte

	1998	2002	2005	2007	2009	2010	2012
0-9.999 inwoners	20,20%	17,20%	20,70%	19,30%	20,50%	22,50%	16,28%
10.000 - 19.999	14,40%	13,80%	14,70%	19,70%	19,50%	15,60%	16,51%
20.000 - 49.999	19,80%	15,50%	16,60%	16,10%	17,20%	17,10%	19,09%
50.000 - 99.999	13,00%	15,30%	13,30%	18,60%	18,40%	15,00%	22,58%
100.000 of meer	24,00%	24,70%	23,30%	21,40%	19,60%	27,10%	25,69%
Totaal	18,00%	16,00%	16,70%	18,00%	18,40%	18,10%	19,52%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC; bewerkt door 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 vrouwen 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.

De verschillen in aandeel vrouwelijke wethouders tussen politieke partijen zijn groot. Veel partijen kennen een toename van het aantal vrouwelijke wethouders in 2006 en/of 2010. Bij de meeste politieke partijen heeft deze stijging zich in 2011 en 2012 niet doorgezet. Uitzonderingen hierop zijn GroenLinks en de SP, die het grootste percentage vrouwelijke wethouders hebben. Uit figuur 10 blijkt dat D66 de derde partij is als het aankomt op het percentage vrouwelijke wethouders, al is dit percentage sinds 2010 gedaald. Hierbij moet wel aangetekend worden dat bij partijen met een klein aantal wethouders, een wijziging van het aantal vrouwelijke wethouders tot aanzienlijke verschuivingen in het aandeel vrouwelijke wethouders kan leiden. Uit figuur 10 komt verder naar voren dat het aandeel vrouwelijke wethouders bij de CDA, PvdA en VVD relatief stabiel is.

Figuur 10 Aandeel vrouwelijke wethouders naar politieke partij

De SGP kent uit principiële overwegingen geen vrouwelijke wethouders en staat in alle jaren op 0%.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC.

Het aandeel vrouwelijke wethouders naar spreiding in het land schommelt in de periode 1998-2012, 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%.⁷

Herkomst van de wethouders

De herkomst van de wethouders wordt bepaald door in kaart te brengen waar de ouders van de wethouder geboren zijn. Wanneer beide ouders in Nederland geboren zijn is er sprake van een autochtone Nederlander, in alle andere gevallen niet.⁸

Zoals in figuur 10 te zien is, is 94% van de wethouders van autochtone herkomst, 5% van allochtone herkomst en van 1% is het onbekend.

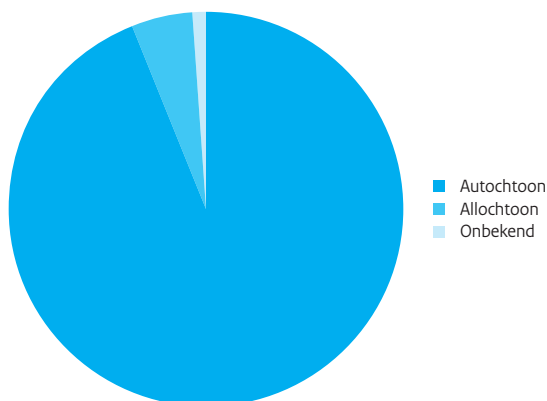
⁷ In de bijlagen is een overzicht van het percentage vrouwelijke wethouders verspreid over Nederland opgenomen.

⁸ 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.

Figuur 11 Herkomst wethouders



Bron: BMC.

Los van de gehanteerde definitie, is het interessant om te kijken waar de wethouder en zijn of haar ouders geboren zijn. Een kleine 98% van de wethouders is in Nederland geboren. Het merendeel van de niet in Nederland geboren wethouders is in Turkije geboren, al is dit percentage gering met slechts 0,5%. Van ruim 96% 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 incl. voormalige Sovjetrepublieken (0,8% van de vaders, respectievelijk 1,2% van de moeders), of in Noord-Amerika, Indonesië, Japan of Oceanië (0,7% van de vaders, respectievelijk 0,8% van de moeders).

Tabel 13 Geboorteland wethouders en ouders van wethouders

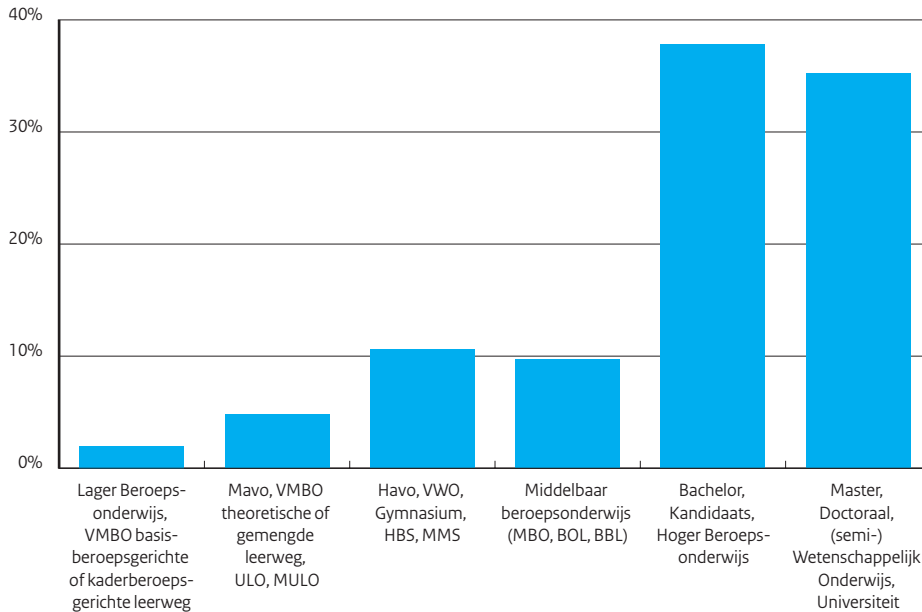
Het geboorteland van de wethouder			Geboorteland vader		Geboorteland moeder	
Land	Aantallen	Percentage	Aantallen	Percentage	Aantallen	Percentage
Nederland	1050	97,9	1031	96,2	1030	96,1
Suriname	1	0,1	1	0,1	1	0,1
Vm. Ned. Antillen of Aruba	4	0,4	3	0,3	1	0,1
Turkije	5	0,5	5	0,5	5	0,5
Marokko	0	0	1	0,1	1	0,1
Europa (incl. vm Sovjetrep.)	1	0,1	9	0,8	13	1,2
Noord-Amerika, Indonesië, Japan of Oceanië	3	0,3	8	0,7	9	0,8
Anders	4	0,4	4	0,4	2	0,2
Totaal	1068	99,6	1062	99,1	1062	99,1
Onbekend	4	0,4	10	0,9	10	0,9
Totaal	1072	100	1072	100	1072	100

Bron: BMC; bewerkt door ministerie van BZK.

Opleidingsniveau wethouders

Meer dan 37% van de wethouders heeft een akte, getuigschrift of diploma behaald in het Hoger Beroepsonderwijs. Een iets kleiner percentage (35,2%) heeft een master of doctoraal aan de universiteit afgerond.⁹ 2% van de wethouders heeft lager beroepsonderwijs of VMBO gevolgd.

Figuur 12 Opleidingsniveau wethouders



Bron: BMC.

Betaald werk wethouders

19% van de wethouders verricht betaald werk naast zijn of haar wethouderschap. Het merendeel van de wethouders die naast het wethouderschap betaald werk verrichten, is werkzaam als zelfstandige (9%).

Tabel 14 Soort betaald werk wethouders

	aantal	%
Zelfstandige	94	9%
Rijksoverheid, provincie, gemeente, samenwerkings- verband, semi-overheid	41	4%
Onderwijs	21	2%
Gezondheidszorg	14	1%
Maatschappelijke organisatie	11	1%
Particulier bedrijfsleven	24	2%
Geen werk	862	81%

Bron: BMC.

⁹ Onder afgerond wordt verstaan: de laatst behaalde akte, getuigschrift of diploma na een opleiding van tenminste 2 jaar.

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 Koningin 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. En in een aantal gevallen kan door de commissaris van de Koningin een waarnemend burgemeester worden 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;
- de ziekte van een burgemeester;
- de vervulling van een burgemeestersvacature in de periode tussen het ontslag van de zittende burgemeester en de nieuw te benoemen burgemeester;
- bij bestuurlijke problemen.

Uit bovenstaande volgt dat het aantal burgemeesters al met al niet altijd gelijk is aan het aantal gemeenten. In de hierna volgende cijfers over burgemeesters is er 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 2012 werd meer dan een derde van alle burgemeestersposten vervuld door een burgemeester van het CDA (34%). De VVD neemt de tweede plaats in met 26% van de burgemeestersposten en de PvdA heeft met 25% het derde grootste aandeel in 2012.

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 % 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 15 Burgemeesters naar politieke partij

	1998	1998	2002	2002	2006	2006	2006	2006	2010	2010	2012	2012
	gemeenten	inwoners	gemeenten	inwoners	gemeenten	inwoners	gemeenten	inwoners	gemeenten	inwoners	gemeenten	inwoners
CDA	44%	36%	37%	30%	34%	29%	34%	29%	33%	26%	34%	26%
Chr.Unie	1%	0%	2%	1%	2%	1%	2%	1%	2%	2%	2%	2%
D66	5%	5%	6%	5%	6%	6%	6%	6%	6%	7%	5%	5%
Gr. Links	0%	0%	1%	1%	2%	1%	2%	1%	2%	1%	2%	1%
lokale partijen									2%	1%	1%	0%
PvdA	29%	37%	31%	39%	27%	34%	27%	34%	26%	33%	25%	34%
SGP	1%	1%	1%	0%	1%	0%	1%	0%	1%	1%	2%	1%
VVD	20%	20%	22%	24%	26%	28%	26%	28%	26%	29%	26%	27%

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: Stichting Decentraalbesteding.nl.

Uit tabel 15 blijkt dat zich tussen 1998 en 2012 een aantal verschuivingen heeft voorgedaan. De VVD heeft meer burgemeestersposten ingenomen (van 20% in 1998 naar 26% in 2012) en heeft ook meer burgemeesters in grotere gemeenten gekregen (20% in 1998 naar 27% in 2012). De tendens die uit de tabel volgt is dat het CDA sinds 1998 burgemeestersposten heeft ingeleverd ten gunste van met name de PvdA en de VVD.

Leeftijd van burgemeesters

De gemiddelde leeftijd van burgemeesters is over het geheel genomen vrij stabiel. Ten opzichte van 1998 is de gemiddelde leeftijd van burgemeesters in zijn totaliteit toegenomen met 3 jaar: een stijging van 54,2 jaar (1998) naar 57,2 jaar (2012) gemiddeld.

Tabel 16 Gemiddelde leeftijd burgemeesters naar gemeentegrootte

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

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

Uit de tabel blijkt dat kleine gemeenten gemiddeld oudere burgemeesters hebben. In 2012 bedraagt de gemiddelde leeftijd 59,6 jaar voor de kleinste gemeenten (< 10.000) en 56,1 voor de grootste gemeenten (>100.000). Hoe groter de gemeente, des te jonger is de burgemeester, al zijn de verschillen tussen de verschillende grootten van gemeenten niet groot. De verschillen in de gemiddelde leeftijd van burgemeesters naar politieke partij en naar gebied in Nederland is gering.¹⁰

¹⁰ In de bijlagen zijn gegevens opgenomen over de gemiddelde leeftijd van de burgemeesters naar politieke partij en regio in Nederland.

Verhouding man/vrouw

Het totale aantal vrouwelijke burgemeesters is in de periode 1998 tot 2012 licht gestegen. In 2012 is 21% van de burgemeesters vrouw, terwijl dit in 1998 17% is. Sinds 1998 zijn de meeste vrouwelijke burgemeesters werkzaam in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners (categorie 0 – 9.999 en 10.000 – 19.999).

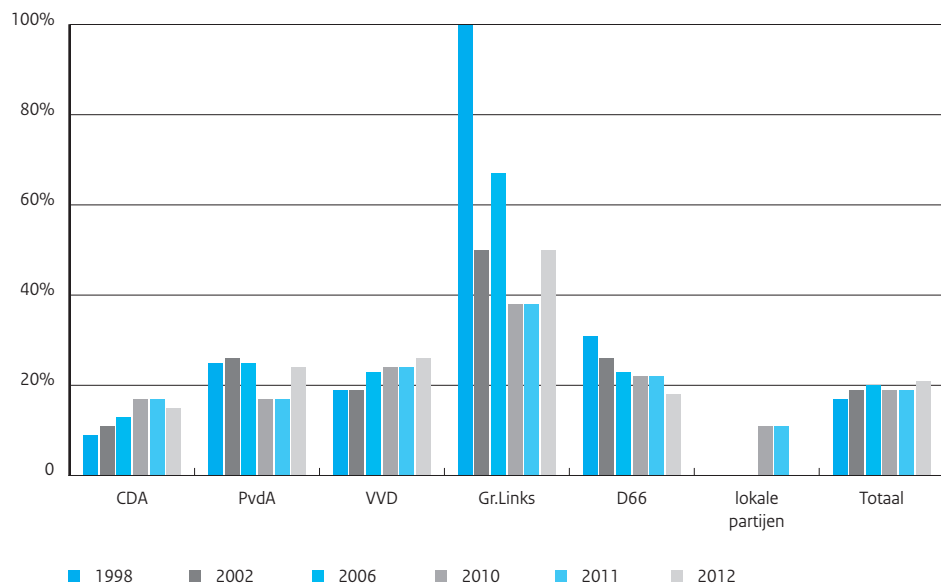
Tabel 17 Aandeel vrouwelijke burgemeesters naar gemeentegrootte

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

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC.

Het aandeel vrouwelijke burgemeesters per politieke partij, is bij GroenLinks relatief het grootst. Dit beeld is wel enigszins vertekend, gezien het relatief kleine aantal burgemeesters dat tot GroenLinks behoort (7 in 2012). Van de overige partijen heeft de VVD het grootste aandeel (26%) vrouwelijke burgemeesters. Bij het CDA is het aandeel 15% en bij de PvdA is dit 24%. De VVD is de enige van de drie grote partijen waarbij er sinds 1998 tot 2012 een stijgende lijn te zien is in het aantal vrouwelijke burgemeesters. Bij D66 neemt het aandeel vrouwelijke burgemeesters gestaag af.

Figuur 13 Aandeel vrouwelijke burgemeesters naar politieke partij



Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC.

Het aandeel vrouwelijke burgemeesters naar provincies in Nederland laat een divers beeld zien. In de provincie Zeeland is in 2012 geen enkele vrouwelijke burgemeester werkzaam. De provincie Drenthe (8% in 2012 en 0% in zowel 2010 als 2011) blijft de laatste jaren ook sterk achter bij het landelijk gemiddelde. De provincies Flevoland (33% in 2012), Noord-Holland (31% in 2012) leveren het grootste aandeel vrouwelijke burgemeesters.¹¹

¹¹ In de bijlagen is een kaart opgenomen waarin de spreiding van het aantal vrouwelijke burgemeesters in Nederland is weergegeven.

Tabel 18 Aandeel vrouwelijke burgemeesters naar provincie

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

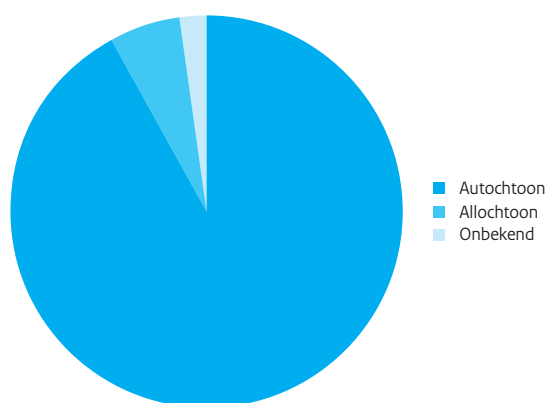
Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC.

Herkomst burgemeester

Herkomst wordt, zoals reeds eerder aangegeven is, bepaald door het geboorteland van de beide ouders. Een kleine 93% van de Nederlandse burgemeesters is autochtoon, een kleine 6% van de burgemeester is allochtoon en van een kleine 2% is het onbekend.

In totaal 333 burgemeesters van het mogelijke maximale aantal van 415 heeft antwoord gegeven op de vraag over herkomst (van 6 is het onbekend). Dat is 80,2%.

In onderstaande figuur is dit grafisch weergegeven in afgeronde percentages

Figuur 14 Herkomst burgemeester

Bron: BMC; bewerkt door het ministerie van BZK.

De percentages hierboven zeggen uiteraard niet alles over de herkomst van de burgemeester, aangezien niet duidelijk is wat het geboorteland van de ouders of de burgemeester zelf is. Uit tabel 19 volgt dat 97,3% van de burgemeesters zelf in Nederland is geboren. Van 95% van de burgemeesters is de vader in Nederland geboren en voor 94,7% geldt dat de moeder in Nederland geboren is.

Tabel 19 Geboorteland burgemeester en ouders

Het geboorteland van de burgemeester			Geboorteland vader		Geboorteland moeder	
Land	Aantallen	Percentage	Aantallen	Percentage	Aantallen	Percentage
Nederland	330	97,3	322	95,0	321	94,7
Suriname	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 Oceanie	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

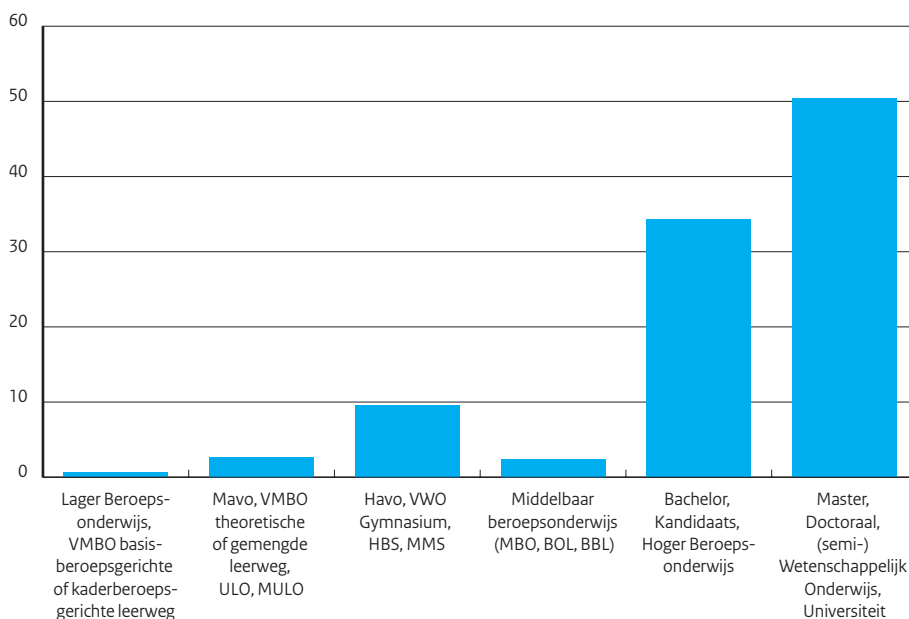
Respons onder burgemeesters is ruim 80%.

Bron: BMC; bewerkt door ministerie van BZK.

Opleidingsniveau

Meer dan de helft van de burgemeesters heeft een master of doctoraal behaald aan de universiteit (50,4%). Iets meer dan een derde heeft een bachelor of het kandidaat Beroepsonderwijs afgerond (34,3%). Een kleine 10% heeft Havo, VWO, Gymnasium, HBS of MMS als hoogste opleidingsniveau genoten.¹²

Figuur 15 Opleidingsniveau burgemeester



Bron: BMC.

¹² Onder afronden of behalen wordt verstaan: het behalen van een acte, getuigschrift of diploma na een opleiding van tenminste 2 jaar.

Arbeidsverleden burgemeesters (betaald werk)

Iets meer dan 66% van de burgemeesters is minder dan zes jaar burgemeester van zijn of haar huidige gemeente. Een kleine 30% van de burgemeesters vervult de functie tussen de 6 en 12 jaar, terwijl een ruime 4% langer dan 12 jaar burgemeester van zijn of haar huidige gemeente is. Ongeveer 40% van de burgemeesters is daarvoor burgemeester geweest van een andere gemeente. Vóór de carrière als burgemeester is het merendeel van de personen reeds werkzaam bij de overheid (62%).

Tabel 20 Arbeidsverleden burgemeester

	aantal	%
Zelfstandige	27	8%
Rijksoverheid, provincie, gemeente, samenwerkingsverband, semi-overheid	205	62%
Onderwijs	35	11%
Gezondheidszorg	7	2%
Maatschappelijke organisatie	17	5%
Particulier bedrijfsleven	38	11%
Niet van toepassing	4	1%
Totaal	333	100%

Bron: BMC.

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 ongeveer 4 jaar ouder dan raadsleden (57,2 om 53,1 jaar) en 2,5 jaar ouder dan wethouders (54,6 jaar). Voor raadsleden, wethouders en burgemeesters geldt dat naarmate de gemeenten groter worden, de leeftijd van de bestuurders daalt.

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 21)

Tabel 21 Vrouwelijke bestuurders in 2012

	Raadsleden	Wethouders	Burgemeesters
0-9.999 inwoners	23%	16%	26%
10.000 - 19.999 inwoners	25%	17%	26%
20.000 - 49.999 inwoners	26%	19%	20%
50.000 - 99.999 inwoners	28%	23%	13%
100.000 of meer inwoners	33%	26%	12%
Totaal	27%	20%	21%

Bron: BMC.

De burgemeesters zijn van de bestuurders het hoogst opgeleid, gevolgd door de wethouders en daarna de raadsleden. Ongeveer 85% van de burgemeesters heeft een HBO en/of universitaire opleiding genoten, terwijl dit bij de wethouders en raadsleden 72%, respectievelijk 66% is.

De verschillen tussen de bestuurders voor wat betreft de herkomst zijn relatief gering. Bij de wethouders is 94% van autochtone afkomst, bij de burgemeesters is dat 93% en bij de raadsleden 92%.

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 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. Een belangrijke bron is het gemeentefonds (34,5% in 2012). Een tweede belangrijke inkomstenbron wordt gevormd door de specifieke uitkeringen (26,1 % in 2012). Een belangrijk deel ligt in de sociale sfeer (bijstand, reïntegratie, sociale werkvoorziening). Naast de uitkeringen van het Rijk hebben de gemeenten inkomsten uit de Onroerende Zaakbelasting (OZB), heffingen en rechten, overige belastingen en eigen middelen.

Tabel 22 Ontwikkeling baten gemeenten op basis van begroting (indexcijfers, 2001=100)¹³

Jaar	2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gemeentefonds	100	118	102	112	129	136	149	156	156	158
Specifieke uitkeringen*	100	108	103	101	92	89	97	98	96	88
OZB	100	115	139	107	105	109	114	118	122	129
Heffingen en rechten	100	115	142	147	156	163	176	179	181	183
Overige belastingen	100	128	97	101	106	111	116	117	133	142
Overige eigen middelen	100	120	147	172	190	209	221	224	215	205
Totaal	100	114	114	118	123	128	138	141	140	136

* Specifieke uitkeringen inclusief Europese subsidies en uitkeringen van provincies.

Bron: Opgave CBS, bewerking door ministerie van BZK.

Uitgaven van gemeenten stijgen minder dan van Rijk

De volgende tabel bevat een meerjarig overzicht van de uitgaven van de gemeenten. Hierbij wordt een vergelijking gemaakt met de ontwikkeling van de uitgaven van het Rijk. De gemeenten geven tot 2004 geleidelijk meer uit. In 2005 lopen de uitgaven terug om vanaf geleidelijk 2006 weer te groeien. In 2011 en 2012 zien we echter weer een daling van de uitgaven. De uitgaven van gemeenten zijn procentueel minder gestegen dan de uitgaven van het Rijk. Ter vergelijking: de uitgaven van de provincies zijn juist sterker gegroeid (zie paragraaf 3.3). De uiteenlopende ontwikkeling wijst op verschillen in de taakontwikkeling waarvoor de drie bestuurslagen zich gesteld zien.

¹³ In paragraaf 2.2 zijn in de tabellen alleen de indexcijfers opgenomen (beginjaar 2001), de tabellen met de absolute bedragen zijn opgenomen in de bijlagen.

Tabel 23 Ontwikkeling lasten gemeenten en uitgaven Rijk op basis van begroting (x € miljard, indexcijfers: 2001=100)

Jaar	2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Uitgaven gemeenten	38,3	43,6	43,7	45,4	47,1	49,1	52,8	54,2	53,6	52,3
Indexcijfer	100	114	114	118	123	128	138	141	140	136
Uitgaven Rijk	133,9	132,8	136	146,7	156,8	168,8	179	194,8	188,4	183,8
Indexcijfer	100	99	102	110	117	126	134	145	141	137

Bron: Miljoenennota's en CBS.

Gemeenten geven geld uit op een groot aantal terreinen. De verdeling over de terreinen (clusters) is in de volgende tabel aangegeven. Het eerste (OZB) en de laatste drie (overige eigen middelen, 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.

De relatief grote stijging van de uitgaven aan het cluster Maatschappelijke zorg houden verband met de invoering van de WMO.

Tabel 24 Ontwikkeling lasten gemeenten per cluster op basis van begroting (indexcijfers, 2001=100)

Jaar	2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
OZB										
Werk en inkomen	100	111	114	111	105	105	122	134	136	129
Maatschappelijke zorg	100	120	124	123	168	183	200	206	209	208
Educatie	100	118	116	110	102	90	85	76	71	71
Kunst en ontspanning	100	115	121	127	131	134	146	151	151	151
Groen	100	116	125	127	132	136	148	152	152	153
Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	100	97	87	86	82	86	91	90	85	88
Oudheid	100	119	132	123	119	129	133	139	139	142
Riolering	100	113	111	116	120	126	132	138	140	144
Reiniging	100	115	110	112	116	122	127	130	128	128
Wegen en water	100	118	114	117	127	136	142	154	153	157
Openbare orde en veiligheid	100	132	165	177	184	207	224	231	237	241
Fysiek milieu	100	127	124	126	128	138	148	150	143	142
Bevolkingszaken	100	118	129	138	147	153	172	183	186	188
Bestuur	100	146	146	149	157	164	173	175	178	178
Algemene ondersteuning	100	104	114	144	158	165	102	98	94	87
Overige eigen middelen	100	116	113	129	134	150	207	207	201	187
Overige belastingen	100	123	0	0	0	0	0	0	0	0
Algemene uitkering	100	153	49	66	26	5	4	2	1	3
Totaal	100	114	114	118	123	128	138	141	140	136

Bron: Opgave CBS, bewerking door ministerie van BZK.

Ontwikkeling financiële ruimte gemeenten

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties berekent jaarlijks wat de financiële ruimte van de gemeenten in de toekomst is. De ontwikkeling van de inkomstenbronnen wordt afgezet tegen de ontwikkeling van de uitgavenclusters. De inkomsten en kosten lopen van jaar tot jaar op door prijs- en areaalontwikkeling. Daarnaast is er invloed door veranderingen in het gemeentelijke takenpakket en wijzigingen in de bekostiging daarvan, die onder meer het gevolg zijn van het Coalitieakkoord van het

kabinet-Rutte en de gesloten Bestuursakkoorden. Uit de tabel blijkt dat de financiële ruimte de komende jaren naar verwachting zal afnemen.

Tabel 25 Financiële ruimte volgens vooruitblik uit financiële overzichten gemeenten
(cumulatief na vijf jaar, x € miljoen)

Jaar	2012	2013	2014	2015	2016
Kostenontwikkeling	153	894	1.755	2.407	3.576
Inkomstenontwikkeling	-166	261	959	1.257	2.378
Financiële ruimte	-319	-633	-796	-1.150	-1.198

Bron: Ministerie van BZK, gemeentefondsbegrotingen en circulaire's.

Lokale lasten gestegen

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 2007-2012 zien. We zien in deze periode een stijging van alle heffingen.

Tabel 26 Opbrengsten lokale heffingen gemeenten (x € miljoen)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Onroerende-zaakbelastingen	2.635	2.739	2.868	2.961	3.063	3.237
Hondenbelasting	54	56	57	58	58	61
Toeristenbelasting	113	119	131	132	139	150
Precariobelasting	85	92	100	66	94	104
Parkeerbelasting	445	494	533	566	582	614
Reinigingsheffingen	1.652	1.732	1.767	1.771	1.766	1.769
Rioolrechten	1.093	1.168	1.244	1.303	1.351	1.415
Bouwvergunningen	438	487	530	493	485	466
Secretarieleges	224	247	268	281	291	291
Totale opbrengst	6.739	7.134	7.498	7.631	7.829	8.109

Bron: CBS.

Eigen vermogen gemeenten gegroeid

Op basis van de gemeentelijke balansen maakt het CBS een overzicht van de vermogenspositie van gemeenten. Het eigen vermogen en vreemd vermogen zijn gegroeid ten opzichte van 2001.

Tabel 27 Ontwikkeling eigen vermogen en vreemd vermogen van gemeenten op basis van de jaarrekening (x € miljard)

Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Eigen vermogen	24,1	25	25,4	24,2	25,3	27,5	28,2	30	34,3	32,2
waarvan algemene reserve	5,4	5,4	5,3	7,1	9,7	10,4	10,8	11,3	11,7	11,4
waarvan bestemmings reserve	18	19	20,1	17	14,6	15,7	16	17,7	21,1	20,6
waarvan resultaat	0,7	0,6	0	0,1	1	1,5	1,3	1	1,6	0,2
Vreemd vermogen	39,4	40,1	40,6	41,9	40,1	38,8	37,1	44	45,1	48,8
Voorzieningen	4,8	5,2	6,7	9,3	10,3	11,4	10,6	7	7	7

Bron: Opgave CBS, bewerking door ministerie van BZK.

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 € 20 à € 30 miljoen als extra ondersteuning, binnen de kaders van het gemeentefonds.

Tabel 28 Artikel 12-gemeenten (aantal en uitkering, bedragen x € 1.000)

Jaar	2006	2007	2008	2009	2010	2011**	2012**
Aantal gemeenten	5	3	4	4	4	4	4
Artikel 12-uitkering*	26.556	21.970	20.465	27.899	23.145	22.416	22.397
	Boskoop	Boskoop	Boskoop	Boskoop	Boarnsterhim	Boarnsterhim	Boarnsterhim
	Lelystad	Lelystad	Lelystad	Lelystad	Boskoop	Lelystad	Lelystad
	Neder Betuwe	Simpelveld	Loppersum	Loppersum	Lelystad	Loppersum	Loppersum
	Nieuwkoop		Ouderkerk	Ouderkerk	Loppersum	Millingen a/d Rijn	Millingen a/d Rijn
	Simpelveld						

* Exclusief terugbetaling gemeente Den Haag van € 82.504 tot en met 2004.

** Raming van de uitkering.

Bron: Ministerie van BZK.

Preventief toezicht van de provincie

Gemeenten zonder een sluitende meerjarenraming 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 (ARHI). De overige gemeenten staan onder repressief toezicht. Na enkele jaren van stijging is vanaf 2006 het aantal gemeenten zonder sluitende meerjarenraming afgenomen.

Tabel 29 Aantal gemeenten onder preventief toezicht

Jaar	Preventief financiën	Preventief Termijn	Preventief ARHI	Repressief	Aantal gemeenten
2001	13	39	10	442	504
2002	11	27	56	401	495
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

Bron: Ministerie van BZK

2.5 Bestuurskracht

De basis voor bestuurskrachtonderzoeken is gelegd in 1997 met een opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan prof. Dr. Th. A.J. Thoonen e.a. om een onderzoek te verrichten 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. Onder bestuurskracht wordt verstaan “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”.

Uit een steekproef van BMC in 2010 van 56 bestuurskrachtonderzoeken blijkt dat de bestuurskracht van gemeenten als dienstverlener, als deelnemer in samenwerking en als beheerder van een organisatie voldoende of hoger scoort. Dat geldt zowel voor grote als kleine gemeenten. Kleinere gemeenten geven zelf veelal (nog) niet klaar te zijn voor toekomstige ontwikkelingen als e-government, digitalisering of een volgende, forse decentralisatieagenda.

Uit de analyse blijkt verder dat er geen directe relatie is tussen schaalgrootte en bestuurskracht. Kortom, ook kleinere gemeenten kunnen bestuurskrachtig zijn. Vijf elementen in het bijzonder dragen bij aan de bestuurskracht van gemeenten:

1. Bestuurlijke stabiliteit
2. Financiële gezondheid
3. Een strategische visie voor de langere termijn
4. Interactie met de samenleving
5. Een kwalitatieve en kwantitatieve goede organisatie

Naast bestuurskrachtonderzoeken is in 2005, op initiatief van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en iets later de VNG, ‘De Staat van de Gemeente’ gestart. In 2008 is deze opgenomen in waarstaatjegemeente.nl. Klaas Abma en Arno Korsten gaan in hun boek ‘Gemeenten in rapportcijfers’¹⁴ na wat de ‘De Staat van de Gemeente’ heeft opgeleverd aan informatie door de uitkomsten over de jaren 2005 t/m 2007 te analyseren. In die periode is het instrument in totaal 175 keer toegepast door 152 gemeentebesturen. Er blijken 41 gemeenten te zijn die zowel aan de ‘De Staat van de Gemeente’ als aan bestuurskrachtmetingen deelnamen. Gebleken is dat in provincies waar gemeenten het instrument hebben toegepast, weinig bestuurskrachtmetingen werden uitgevoerd. Andersom ook. Het grote verschil tussen de ‘De Staat van de Gemeente’ als instrument en bestuurskrachtmetingen is dat de eerste alleen de indrukken meet die voor burgers waarneembaar zijn, terwijl bestuurskrachtmetingen zich ook richten op achterliggend beleid.

De ‘De Staat van de Gemeente’ is een zogenoemde gemeentemonitor die in maximaal 50 indicatoren aangeeft hoe een gemeentebestuur opereert. Het is een instrument dat de houding en opvatting van burgers over hun gemeentebestuur weergeeft op zes rollen die een burger kan vervullen: als kiezer, als klant, als onderdaan, als partner, als wijkbewoner en als belastingbetaler. Gemiddeld gaven ruim 500 burgers per gemeente hun oordeel. In totaal hebben er zo’n 87.500 Nederlanders een oordeel gegeven over hun gemeentebestuur. De beoordeling wordt uitgedrukt in rapportcijfers. Deze rapportcijfers zijn het rekenkundige gemiddelde van ruim zestig onderliggende indicatoren.

In juni 2010 is de Handreiking Bestuurskrachtonderzoek vastgesteld door IPO, UvW, VNG, KING en BZK. Het bevat tips voor een bestuurskrachtonderzoek voor overheden. De bestuurslagen hebben zich met die afspraken gecommitteerd aan een inspanningsverplichting om de bestuurskracht in de eigen bestuurslaag te versterken. De populariteit voor het bestuurskrachtonderzoek nam in de periode 2008 – 2010 toe echter in de afgelopen jaren is het niet meer in populariteit gestegen. Het leereffect van bestuurskrachtonderzoeken wordt versterkt als gemeenten periodiek een onderzoek uitvoeren en de uitkomsten omzetten in

¹⁴ Abma, K, en A. Korsten, 2009, Gemeenten in Rapportcijfers

actie. Kwaliteit Instituut Nederlandse Gemeenten (KING) ondersteunt en adviseert bij het inrichten van die strategische leercyclus.

In 2012 onderzoekt Klaas Abma in 'Beoordelen van gemeenten' 291 rapporten naar de kwaliteit van 262 gemeenten. Abma constateert dat met een bestuurskrachtonderzoek een algemeen beeld op hoofdlijnen wordt geschetst van wat gemeenten van hun taken en opgaven terecht brengen. Verbeteringen die gemeenten naar aanleiding van bestuurskrachtonderzoeken aanbrachten, waren vooral operationeel van aard en het betrof veelal de dienstverlening (paspoorten, rijbewijzen, vergunningen). Dat waren precies de thema's waar de gemeenten al goed op scoorden. Het lerend vermogen op meer ingewikkelde thema's zoals visie en ambitie blijkt vaak te ontbreken of de antwoorden blijven vaag. Abma concludeert dat gemeenten meer lerend vermogen moeten ontwikkelen om de langere termijn uitdagingen het hoofd te bieden. Dat sluit aan bij de aanpak die KING heeft ontwikkeld. Ten slotte bevestigt Abma het beeld dat eerder in 2010 naar voren kwam: grotere gemeenten hebben géén grotere bestuurskracht dan kleinere gemeenten en schaal-grootte van een gemeente zegt niets over de kwaliteit van het bestuur. De stabiliteit van gemeenten neemt weliswaar toe bij gemeentelijk herindeling, maar de kwaliteit van het bestuur niet.

Internationaal wordt de aanpak van Nederland met de leercyclus zoals ontwikkeld door KING gezien als een best practice door de leden van De Raad van Europa (2011). Nederland geeft met de leercyclus benadering van KING invulling aan de "good governance" beleidslijn van de Raad van Europa.

2.6 Intergemeentelijke samenwerking

Maatschappelijke opgaven spelen in toenemende mate op bovenlokaal niveau. Gemeenten voeren hun taken steeds vaker uit via intergemeentelijke samenwerking. Intergemeentelijke samenwerking neemt daardoor een steeds belangrijker plaats in in het openbaar bestuur. Tegelijkertijd kan de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van de samenwerking in de praktijk versterkt worden. Het ministerie van BZK is samen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en een aantal consortiumpartners in 2009 gestart met kennisontwikkeling en kennisverspreiding om de samenwerkingspraktijk te versterken. De VNG heeft dat initiatief in 2011 overgenomen met het Programma Slim Samenwerken. Daarnaast wordt de Wet Gemeenschappelijke Regeling (WGR) gewijzigd om de werking van deze publiekrechtelijke samenwerking te verbeteren.

Samenwerkingspraktijk

De samenwerkingspraktijk is zeer divers. Het kan gaan om publiekrechtelijke (zowel lichte regeling, centrum regeling en openbaar lichaam) en/of privaatrechtelijke samenwerking. Nieuw is de overheidscoöperatie als samenwerkingsvorm (bijvoorbeeld parkeren in Amersfoort). Daarnaast is er blijvend interesse voor de netwerksamenwerking zoals die vorm krijgt in bijvoorbeeld Kampen Zwolle Netwerkstad en Brabantstad. Er is ook sprake van ambtelijke fusies (bijvoorbeeld de Waard) en samenwerking gericht op één onderwerp (ICT of belastingen) of op meerdere onderwerpen (bijvoorbeeld BEL-gemeenten, Drechtsteden); samenwerking tussen een klein of een (zeer) groot aantal betrokken gemeenten (vastgoed-informatie, 315 gemeenten), tussen een kleine en een grote gemeente (ICT samenwerking Hoorn, belasting samenwerking Apeldoorn/Epe en Ten Boer/Groningen) of alleen kleine gemeenten samen (Zuid-Kennemerland) of juist twee grotere gemeenten (belastingssamenwerking Haarlem en Haarlemmermeer). Er wordt wel verwezen naar de lappendeken van samenwerkingsverbanden. Daarbij ontstaat het beeld dat het mogelijk een onwenselijke situatie zou zijn. Tegelijkertijd bestaat de visie dat een lappendeken ook wel als "patchwork" gezien kan worden: een mooi geheel van veelzijdigheid. De verschillende visies en veronderstellingen ten aanzien van gemeentelijke samenwerking komen meer aan het licht en leiden tot een verdieping van de discussie en het leerproces en de kennisontwikkeling met naar verwachting een positief effect op de versterking van de samenwerkingspraktijk.

Trends in samenwerking

Er doen zich diverse trends voor op het vlak van intergemeentelijke samenwerking:

- De bestuurlijke drukte en de behoefte aan ordening en uniformering nemen toe.
- De trend van verzakelijking (resultaatgerichtheid) zet verder door, er wordt in toenemende mate gewerkt met prestatie afspraken (goed opdrachtgever- en opdrachtnemerschap).
- Behoeft aan verdere professionalisering van samenwerking neemt toe. De onderlinge kennisuitwisseling over samenwerking tussen gemeenten neemt toe sinds 2009 met het kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking. Ook het toepassen van wetenschappelijke kennis en het hergebruik van kennis beschikbaar gesteld door de profit sector door de gemeentelijke samenwerkingspraktijk neemt toe (Wetenschappelijk Congres Gemeentelijke Samenwerking).
- De impuls van professionalisering door kennisuitwisseling verspreidt zich naar andere bestuurslagen.
- Naast de Wgr wordt ook gebruik gemaakt van privaatrechtelijke regelingen.
- Er is sprake van opschaling. Enerzijds door herindeling en anderzijds doordat meer gemeenten deelnemen aan bestaande samenwerkingsverbanden. Ook heeft een stevige opschaling plaatsgevonden van de waterschappen. Rond 1850 waren er 3500 waterschappen. Vlak na de Tweede Wereldoorlog waren er nog 2600 waterschappen. In 1974 waren dit er 800 en in 1997 66. Anno 2009 zijn het er 26 en in 2012 staat de teller op 25.
- Samenwerken leeft en samenwerken loont. Kostenbesparing blijkt veelal geen argument te zijn om te gaan samenwerken en in de praktijk blijkt de winst lastig aan te tonen. Zowel het aantal verplichte als vrijwillige samenwerkingen neemt toe. Boerzelfstandig blijven, neemt toe (Blaricum Eemnes Laren (Bel-gemeenten), de gemeente Ten Boer.¹⁵

¹⁵ Rapport van bevindingen Quick scan Interbestuurlijke Shared Services, Interbestuurlijk Team Shared Services, Amsterdam, maart 2012.

Hoofdstuk 3

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 30 Inwoners en gemeenten per provincie*

Provincie	Inwoners	%	Gemeenten	%	Inwoners per gemeente
Zuid-Holland	3.550.881	21,2%	72	17,3%	49.318
Noord-Holland	2.708.466	16,2%	55	13,3%	49.245
Noord-Brabant	2.463.555	14,7%	67	16,1%	36.769
Gelderland	2.009.901	12,0%	56	13,5%	35.891
Utrecht	1.236.975	7,4%	26	6,3%	47.576
Overijssel	1.137.578	6,8%	25	6,0%	45.503
Limburg	1.122.993	6,7%	33	8,0%	34.030
Friesland	647.279	3,9%	27	6,5%	23.973
Groningen	580.747	3,5%	23	5,5%	25.250
Drenthe	490.698	2,9%	12	2,9%	40.892
Flevoland	395.466	2,4%	6	1,5%	65.911
Zeeland	381.363	2,3%	13	3,1%	29.336
Nederland	16.725.902	100,0%	415	100,0%	40.303

* Peildatum voor de gegevens in de tabel is 1 januari 2012.

Bron: CBS.

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 lage aantal gemeenten, waaronder de grote gemeente Almere. Zuid-Holland neemt de tweede plaats in en Noord-Holland de derde. Met een gemiddelde gemeentegrootte die onder het Nederlandse gemiddelde ligt, neemt Noord-Brabant de zevende positie in. Friesland heeft de kleinste gemiddelde gemeentegrootte. Dat is deels te verklaren door de vier Friese waddengemeenten.

3.2 Provincies en hun bestuurders

Het bestuur van een provincie wordt gevormd door de commissaris van de Koningin, 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 Koningin (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 4 maart 2015.

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. Na de provinciale statenverkiezingen van 2 maart 2011 bedraagt het totaal aantal statenleden 566. Het aantal zetels in de provincie Gelderland is met 2 gestegen door een toegenomen aantal inwoners in de provincie.

Tabel 31 Aantal statenleden per provincie in de periode 2005 - 2012

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

* In dit jaar was in Friesland één zetel niet bezet. In Noord-Holland gold dat voor twee. Daardoor ontbreekt in de meeste van de volgende tabellen achtergrondinformatie over deze potentiële statenleden.

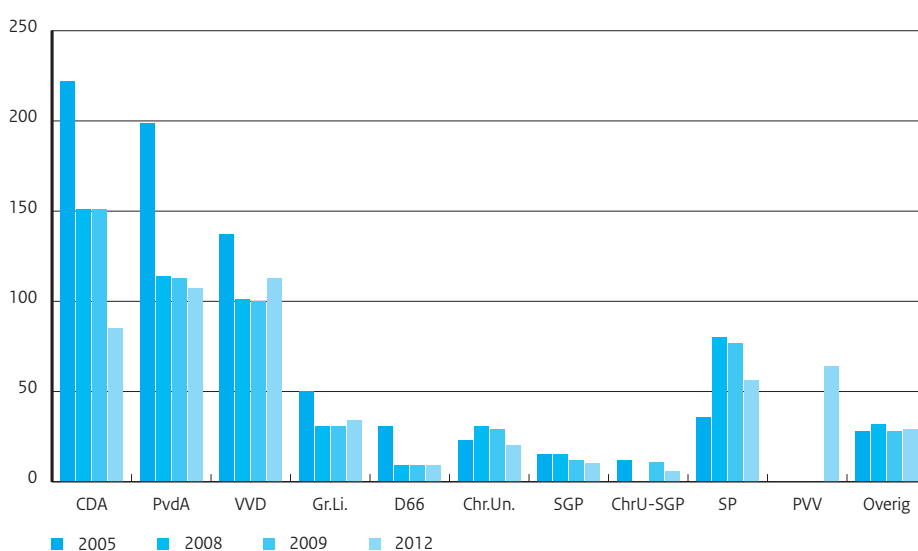
Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

Het aantal statenleden varieert sinds 2008 van minimaal 39 bij provincies met 400.000 inwoners of minder tot maximaal 55 bij provincies met meer dan 2.000.000 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 het CDA, de PvdA en de VVD het grootst is. In 2012 hadden deze drie partijen gezamenlijk 53,9% van alle zetels. In 2005 was dit aandeel nog 73,1%.

Figuur 16 Aantal statenleden naar politieke partij



* Afsplitsingen die zich in de Provinciale Staten hebben voorgedaan in 2012 zijn niet in de gegevens verwerkt.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

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 laat zien. De vierde partij op basis van het aantal statenleden is de PVV, de nieuwkomer in de Provinciale Staten in 2012. Naast statenleden voor de CU en SGP is er in 2005, 2009 en 2012 ook een aantal statenleden voor de lijstcombinatie CU/SGP.

Leeftijd statenleden

In vergelijking met 2009 is de gemiddelde leeftijd van de statenleden in 2012 met één jaar iets gedaald. Dit is vergelijkbaar met de daling die bij gedeputeerden ingetreden is in dezelfde periode. Wanneer de gemiddelde leeftijd per provincie tegen elkaar afgezet wordt, dan blijkt dat de jongste statenleden zich zowel in 2009 als in 2012 in Zuid-Holland bevinden, met een gemiddelde leeftijd van 46 jaar in 2012. Overijssel heeft met een gemiddelde leeftijd van 57 jaar de "oudste" statenleden.

Tabel 32 Gemiddelde leeftijd statenleden

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

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

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

Verhouding man/vrouw bij 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 verkiezingen van 2007 is dit aandeel gestegen tot 36%. Inmiddels is het aandeel iets teruggelopen naar 34,5% in 2012 na de verkiezingen van 2011.

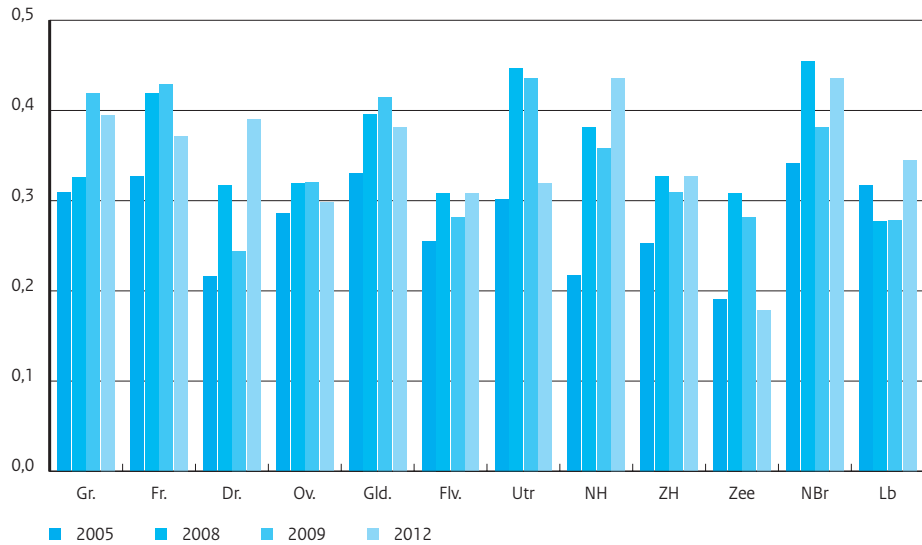
Tabel 33 Aandeel vrouwelijke statenleden

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

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

In 2012 hebben de provincies Noord-Brabant en Noord-Holland met 43,6% het hoogste aandeel vrouwelijke statenleden. Zoals uit figuur 17 blijkt heeft Zeeland met 17,9% het laagste aandeel in 2012.

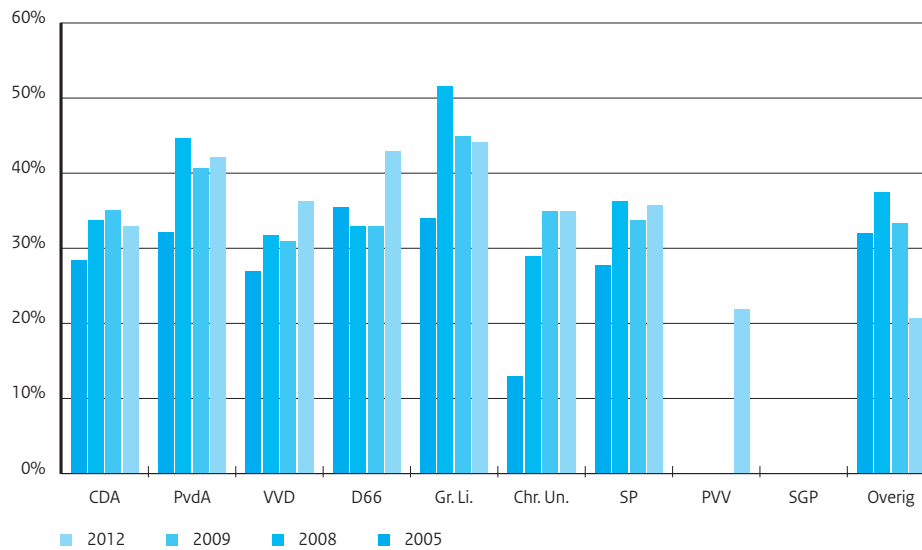
Figuur 17 Aandeel vrouwelijke statenleden naar provincie 2005 - 2012



Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

Van de politieke partijen heeft GroenLinks met 44,1% in 2012 het hoogste aandeel vrouwelijke statenleden, gevolgd door D66 en de PvdA. De categorie 'overige partijen' heeft met 20,7% het laagste aandeel.

Figuur 18 Aandeel vrouwelijke statenleden naar partij 2005 - 2012



* NB: Gegevens van SGP niet in de figuur opgenomen. Deze zijn namelijk steeds 0%.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

Afgetreden en niet herkozen statenleden

Tabel 34 Afgetreden bestuurders

	2008-2009		2009-2012	
	Abs	%	Abs	%*
Statenleden	45	7,8	393	69,4

* Als 100% is het aantal actieve bestuurders in de statenperiode 2007-2011 genomen. Voor de statenleden is dat 566.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

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.

Tabel 35 Aantal afgetreden en niet herkozen statenleden per provincie

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

* Waarvan er drie gedeputeerde zijn geworden.

** Waarvan er één gedeputeerde is geworden.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

Zoals uit de tabel af te lezen is, zijn de afgetreden en niet herkozen bestuurders redelijk verspreid over de provincies. De provincie Noord-Brabant scoort het hoogst in de periode 2009-2012 met 47 statenleden die afgetreden en niet herkozen zijn.

Tabel 36 Aantal afgetreden en niet herkozen statenleden per partij

Partij	statenleden	
	2008-2009	2009-2012
CDA	9	107
PvdA	8	82
VVD	8	64
SP	10	63
GroenLinks	4	20
D66	0	3
ChristenUnie/SGP	5	10
SGP	0	5
ChristenUnie	0	18
Overige partijen	1	21

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.

De meeste afgetreden en niet herkozen bestuurders zijn lid van het CDA. Ook de PvdA heeft veel bestuurders die zijn afgetreden en niet opnieuw zijn gekozen. Dit hangt vermoedelijk samen met de voor deze partijen relatief slechte verkiezingsuitslag en het feit dat deze partijen voor de verkiezingen van maart 2011 veel statenleden leverden.

Opleidingsniveau van statenleden

Een meerderheid van de statenleden heeft een wetenschappelijke opleiding afgerond (54,1%), terwijl 30,8% van de statenleden een diploma in het Hoger beroepsonderwijs behaald heeft.

Tabel 37 Opleidingsniveau statenleden

	statenleden
Voortgezet onderwijs	6,2%
Middelbaar beroepsonderwijs	8,0%
Hoger beroepsonderwijs	30,8%
Wetenschappelijk onderwijs	54,1%
Anders / overig	0,9%
	100% = 338

Aantal respondenten is 338 van de in totaal 566 statenleden (=59,7%). Peildatum is 1 januari 2012.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

Betaald werk statenleden

De meeste statenleden werken als zelfstandige (20%) en in de particuliere sector (17,7%). 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. 11,2% verricht geen betaald werk.

Tabel 38 Arbeidssituatie van statenleden

	Statenleden
Werkzaam als zelfstandige	20,0%
Werkzaam bij gemeentelijke overheid	10,7%
Werkzaam bij rijksoverheid	6,2%
Werkzaam bij een semi-overheidsorganisatie / ZBO	3,8%
Werkzaam in het onderwijs	9,1%
Werkzaam in de zorg	7,4%
Werkzaam bij maatschappelijke organisatie	8,4%
Werkzaam in de particuliere sector	17,7%
Anders	5,5%
Verricht geen betaald werk	11,2%
	100% = 419

Aantal respondenten onder statenleden is 419 van de in totaal 566 statenleden (=74%).

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

3.2.2 Leden Gedeputeerde Staten

De Gedeputeerde Staten vormen het dagelijks bestuur van de provincie. 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 planende 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 39 Aantal leden Gedeputeerde Staten

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

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

Gedeputeerden naar politieke partij

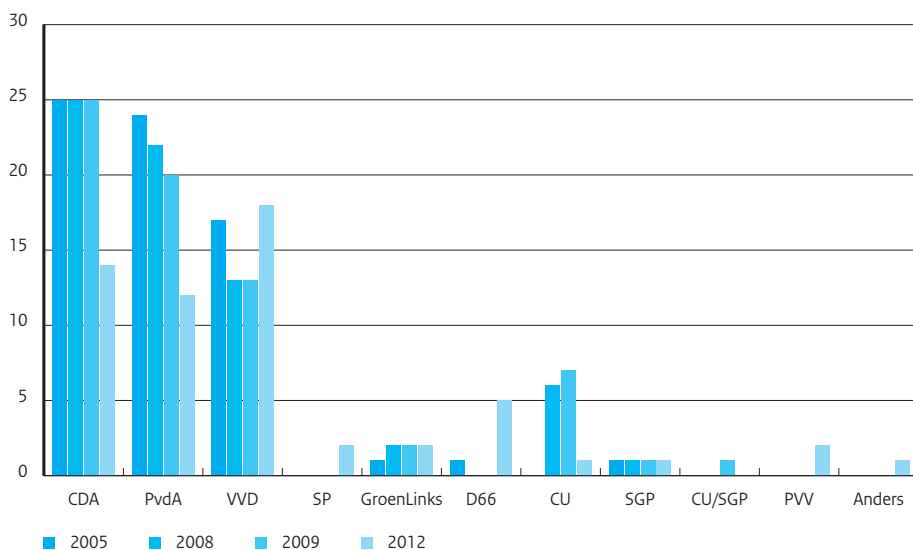
Ook onder de gedeputeerden zijn het CDA, de PvdA en de VVD de grootste leveranciers van bestuurders. In figuur 19 is te zien dat met name het CDA en de PvdA bij de laatste verkiezingen zetels hebben ingeleverd, terwijl de VVD juist enkele zetels heeft gewonnen. De SP, D66 en de PVV leveren na de verkiezingen ook gedeputeerden, terwijl er voor het eerst een gedeputeerde is die niet verbonden is aan één van de landelijke politieke partijen¹.

Tabel 40 Gedeputeerden naar politieke partij absoluut en in percentage

Partij	2005		2008		2009		2012	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
CDA	25	36,2	25	36,2	25	36,2	14	24,1
PvdA	24	34,8	22	31,9	20	29	12	20,7
VVD	17	24,6	13	18,8	13	18,8	18	31
SP	0	0	0	0	0	0	2	3,4
Groen Links	1	1,4	2	2,9	2	2,9	2	3,4
D66	1	1,4	0	0	0	0	5	8,6
ChristenUnie	0	0	6	8,7	7	10,1	1	1,7
SGP	1	1,4	1	1,4	1	1,4	1	1,7
ChristenUnie/SGP	0	0	0	0	1	1,4	0	0
PVV	--	--	--	--	--	--	2	3,4
Anders	0	0	0	0	0	0	1	1,7
Totaal	69		69		69		58	

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

Figuur 19 Aantal gedeputeerden naar politieke partij



Peildatum: Maart 2012.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

¹ Na een collegecrisis in Limburg in april 2012 levert de PVV geen gedeputeerden meer, inmiddels is er een nieuwe college van Gedeputeerde Staten gevormd, waarin de PvdA de positie van de PVV heeft overgenomen.

Leeftijd van Gedeputeerden

Ten opzichte van 2009 is de gemiddelde leeftijd van de gedeputeerden in 2012 met 3 jaar gedaald. Dit heeft erme toe gemaakt dat na de verkiezingen doorgaans een verjonging optreedt. Gemiddeld genomen zijn gedeputeerden in Utrecht met 44 jaar het “jongst”. Gedeputeerden in Zeeland zijn met gemiddeld 60 jaar het “oudst”.

Tabel 41 Gemiddelde leeftijd gedeputeerden

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

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

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

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%.

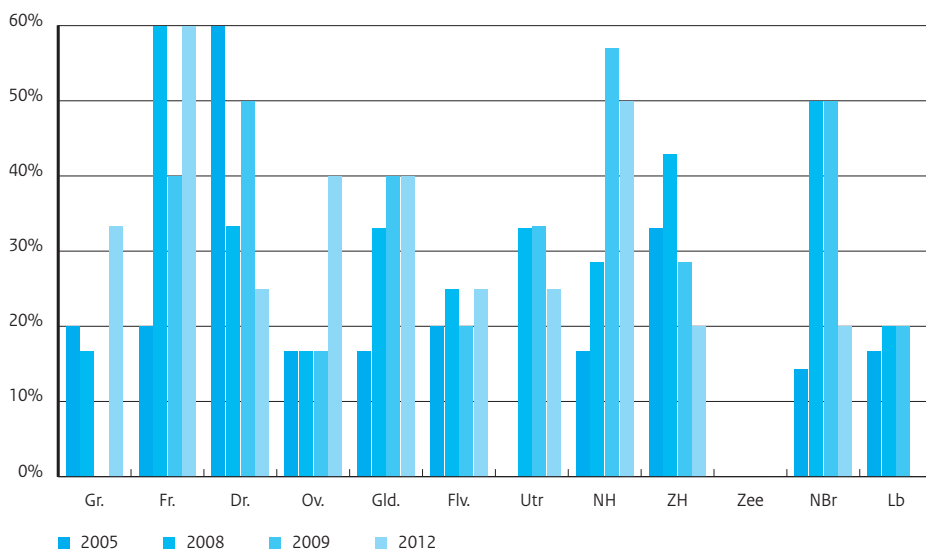
Tabel 42 Aandeel vrouwelijke Gedeputeerden

	Aandeel vrouwelijke bestuurders			
	2005	2007	2009	2012
Gedeputeerden	18,8%	30,4%	30,4%	29,3%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

Friesland heeft in 2012 met 60% het hoogste aandeel vrouwelijke gedeputeerden, terwijl de provincies Zeeland en Limburg geen vrouwelijke gedeputeerden hebben in 2012.

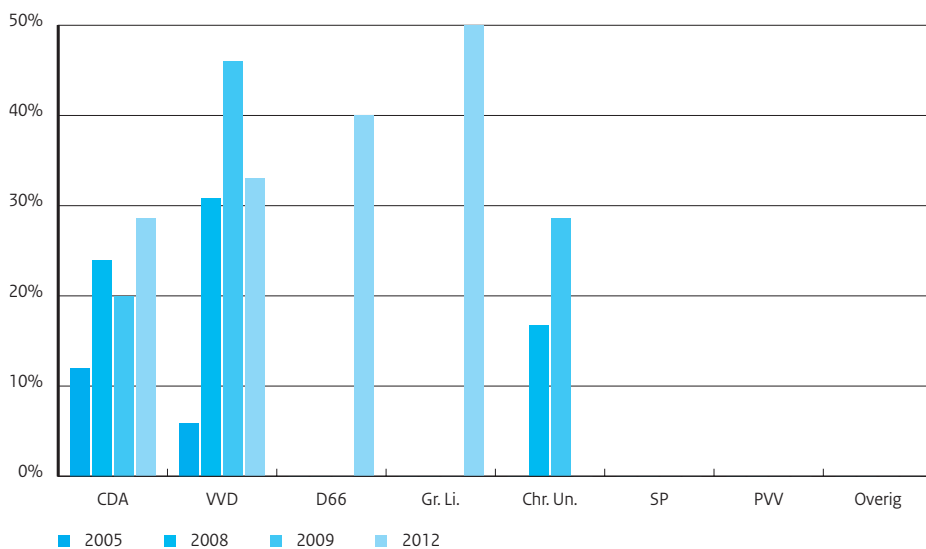
Figuur 20 Aandeel vrouwelijke gedeputeerden naar provincie 2005-2012



Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

Van de politieke partijen heeft GroenLinks in 2012 het hoogste aandeel vrouwelijke gedeputeerden, gevolgd door de PvdA en D66. De PVV, de ChristenUnie hebben geen vrouwelijke gedeputeerden in 2012.

Figuur 21 Aandeel vrouwelijke Gedeputeerden naar partij 2005-2012



Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

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 en van 1 gedeputeerde (1,7%) is het niet bekend.

Tabel 43 Achtergrond Gedeputeerde ten tijde van aantreden

Herkomst	2009		2012	
	Abs	%	Abs	%
Eerst verkozen in de Staten	40	58,0	39	67,2
Niet eerst verkozen in de Staten	25	36,2	18	31,0
Onbekend	4	5,8	1	1,7

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

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 gedeputeerde 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 44 Woonplaats van gedeputeerde ten tijde van aantreden

Woonachtig	2009		2012	
	Abs	%	Abs	%
Binnen de provincie	56	81,2	52	89,6
Buiten de provincie	3	4,3	3	5,2
Onbekend	10	14,5	3	5,2

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

Afgetreden en niet herkozen gedeputeerden

Tabel 45 Afgetreden bestuurders

	2008-2009		2009-2012	
	Abs	%	Abs	%*
Gedeputeerden	15	17,9	61	88,4

* Als 100% is het aantal actieve bestuurders in de statenperiode 2007-2011 genomen. Voor de gedeputeerden is dat 69 en voor de statenleden 566.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

Zoals uit de tabel blijkt, hebben er in de periode 2009-2012 veel wijzigingen plaatsgevonden in de gedeputeerde staten. Dit kan verklaard worden door het feit dat er op 2 maart 2011 provinciale statenverkiezingen plaats hebben gevonden. Maar liefst 61 van de 69 gedeputeerden zijn in de periode 2009-2012 afgetreden, wat neerkomt op 88,4%. Met name het CDA, PvdA en de VVD hebben veel gedeputeerden verloren, door een slechte verkiezingsuitslag bij de verkiezingen in 2011.

Opleidingsniveau van gedeputeerden

Bij de gedeputeerden heeft 71,1% een wetenschappelijke opleiding met succes doorlopen en heeft 24,4% een opleiding aan het Hoger beroepsonderwijs afgerond.

Tabel 46 Opleidingsniveau gedeputeerden

	Gedeputeerden
Voortgezet onderwijs	0%
Middelbaar beroepsonderwijs	4,4%
Hoger beroepsonderwijs	24,4%
Wetenschappelijk onderwijs	71,1%
Anders / overig	0%
	100% = 45

Aantal respondenten 45 van de in totaal 58 gedeputeerden (=77,6%). Meetpunt is 1 januari 2012.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

3.2.3 Commissarissen van de Koningin

De Kroon benoemt de commissaris van de Koningin (CdK) voor een periode van zes jaar. De CdK is voorzitter van Provinciale Staten en voorzitter, tevens lid, van de Gedeputeerde Staten. Voorts heeft hij een beperkt aantal eigenstandige taken op grond van de Provinciewet en in medebewind.

Zo is de CdK betrokken bij politiebijstand voor handhaving van de openbare orde en coördineert hij bij rampen die de gemeentegrenzen overschrijden. De CdK is tevens voor een beperkt aantal taken rijksorgaan. In die hoedanigheid ziet hij bijvoorbeeld toe op de 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 er alleen maar CdK's van het CDA, VVD en de PvdA. Het CDA levert 5 CdK's (42%), de VVD 4 (33%) en de PvdA 3 (25%). In de periode 1999 tot 2008 zijn er ook CdK's van D66 en GroenLinks geweest, maar die zijn sinds 2008 teruggetreden.

Tabel 47 Aantal CdK's naar politieke partij

Partij	Aantal CdK's absoluut					Aantal CdK's in %				
	1999	2006	2008	2010	2012	1999	2006	2008	2010	2012
CDA	4	4	5	5	5	33%	33%	42%	42%	42%
VVD	3	3	3	4	4	25%	25%	25%	33%	33%
PvdA	3	2	2	3	3	25%	17%	17%	25%	25%
D66	2	2	1	0	0	17%	17%	8%	0%	0%
GroenLinks	0	1	1	0	0	0%	8%	8%	0%	0%
Totaal	12	12	12	12	12	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: Ministerie van BZK, peildatum 10 Mei 2012.

Verhouding man/vrouw

Onder CdK's levert de man-vrouwverdeling al jarenlang een nogal eenzijdig mannelijk beeld op. In de periode vanaf 2008 tot 2012 schommelt het aantal vrouwelijke Commissarissen tussen de 1 (8,3%) en 2 (16,6%). In 2012 zijn er twee vrouwelijke CdK's, te weten mw. Peijs in Zeeland en mw. Bijleveld in Overijssel. Beiden zijn lid van het CDA.

Tabel 48 Aandeel vrouwelijke CdK's

	Aandeel vrouwelijke bestuurders			
	2005	2007	2009	2012
CdK's	8,3%	16,6%	8,3%	16,6%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

Tabel 49 Afgetreden en niet herkozen CdK's

	2008-2009		2009-2012	
	Abs	%	Abs	%*
CdK's	4	33,3	5	41,7

* Als 100% is het aantal actieve bestuurders in de statenperiode 2007-2011 genomen. Voor de CdK's is dat 12.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

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 er kort aangestipt in vergelijking tussen de statenleden en gedeputeerden. Kanttekening hierbij is dat er in 2011 verkiezingen geweest zijn voor nieuwe provinciale staten. Het aantal personele veranderingen is daarmee vele malen hoger dan in een periode waarin er geen sprake is van verkiezingen.

De leeftijd van statenleden en gedeputeerden is redelijk met elkaar te vergelijken en in 2012 is de gemiddelde leeftijd van gedeputeerden en statenleden zelfs exact gelijk, te weten 50 jaar.

In 2012 zijn bij de provinciale bestuurders de vrouwen het best vertegenwoordigd bij de statenleden (34,50%), gevolgd door de gedeputeerden (29,30%) en de CdK's (16,60%). Dit patroon doet zich overigens reeds sinds 2005 voor en continueert zich. Wanneer men kijkt naar opleiding, dan is duidelijk dat de gedeputeerden hoger opgeleid zijn dan de statenleden. Van de gedeputeerden heeft 95,50% Hbo en/of universitair onderwijs genoten, terwijl dit bij de statenleden 84,9% is.

Het is niet zinvol voor wat betreft de arbeidssituatie vergelijkingen te maken, aangezien de functie van CdK's en gedeputeerden full time is en het lidmaatschap van provinciale staten een nevenfunctie is. Het aantal afgetreden provinciale bestuurders kan wel tegen elkaar afgezet worden.

Tabel 50 Afgetreden bestuurders

	2008-2009		2009-2012	
	Abs	%	Abs	%*
CdK's	4	33,3	5	41,7
Gedeputeerden	15	17,9	61	88,4
Statenleden	45	7,8	393	69,4

* Als 100% is het aantal actieve bestuurders in de statenperiode 2007-2011 genomen. Voor de CdK's is dat 12, voor de gedeputeerden 69 en voor de statenleden 566. 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.

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.

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 etnische achtergrond van de diverse bestuurders, waaronder die in de provincie. Wanneer men dergelijk onderzoek doet is een heldere definitie noodzakelijk.² Daarnaast is het noodzakelijk om een respons te genereren die de representativiteit van de onderzoeksgegevens waarborgt. Bij het onderdeel “herkomst” en de origine van de provinciale bestuurders, is de respons op de onderzoeksvragen achter gebleven. Van 51,2% van de statenleden, respectievelijk 67,2% van de gedeputeerden is niet bekend van welke origine zij zijn, omdat in veel gevallen de vraag niet beantwoord is. Om die reden is de herkomst niet nader uitgewerkt in dit hoofdstuk.

3.3 Financiën van provincies

De provincies maken sinds 2004 begrotingen die zijn toegenomen op het dualisme. Dit gebeurt op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De provinciale begroting bestaat uit twee delen: de beleidsbegroting (programmaplan en toelichtende paragrafen) en de financiële begroting (met overzichten van baten en lasten en de uiteenzetting van de financiële positie) met de bijbehorende toelichtingen.

Overige eigen middelen sterk gestegen

Provincies krijgen hun financiële middelen uit verschillende bronnen. De belangrijkste inkomstenbron is de algemene uitkering uit het provinciefonds, die het Rijk jaarlijks beschikbaar stelt. Daarnaast ontvangen provincies specifieke bedragen voor taken die zij in medebewind uitvoeren. Een andere bron van inkomsten is de opbrengst van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. De ‘overige eigen middelen’ van de provincies bestaan zoals blijkt uit de begrotingen onder andere uit onttrekkingen uit reserves en voorzieningen en uit opbrengsten van de aandelen in energiebedrijven. Deze eigen middelen zijn de afgelopen jaren sterk gestegen.

Tabel 51 Ontwikkeling baten provincies op basis van begroting (indexcijfers, 2001=100)

Jaar	2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Algemene uitkering	100	114	103	109	115	119	131	136	117	116
Specifieke uitkeringen	100	110	132	138	163	227	237	211	207	203
Motorrijtuigenbelasting	100	118	142	152	164	179	191	197	200	202
Heffingen en rechten	100	70	92	78	78	54	47	52	63	101
Overige eigen middelen	100	140	187	219	283	290	454	662	729	869
Indexcijfer totaal baten	100	117	134	144	167	192	228	256	260	282

Bron: Ministerie van BZK.

² De volgende definities worden gehanteerd bij dit onderdeel:

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.

Lasten van provincies relatief hard gegroeid

In de volgende tabel staat een meerjarig overzicht van de lasten van provincies. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt met de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Dit vergelijk is interessant omdat de hoogte van de algemene uitkering uit het provinciefonds afhankelijk is van de hoogte van de rijksuitgaven. Als de Rijksuitgaven stijgen dan is ook de algemene uitkering uit het provinciefonds hoger en hebben provincies meer te besteden. Wel is als gevolg van de economische crisis de koppeling tussen de algemene uitkering uit het provinciefonds en de rijksuitgaven (= normeringssystematiek) tijdelijk buitenwerking gesteld in de periode 2009 tot en met 2011. In 2012 is deze weer ingevoerd. De lasten van de provincies gaan geleidelijk omhoog. Deze toename is echter sterker dan de toename van de uitgaven bij het Rijk. De lasten van de provincies konden sterker stijgen door extra baten omdat provincies hun aandelen in energiebedrijven hebben verkocht en de opbrengsten van de motorrijtuigenbelasting gegroeid zijn.

Tabel 52 Ontwikkeling lasten provincies en uitgaven Rijk op basis van begroting (x € miljoen, indexcijfers: 2001=100)

Jaar	2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Uitgaven provincies										
Apparaatskosten	720	838	878	914	891	967	1.030	1.087	1.077	1.087
Overdrachten	1.455	1.699	1.735	1.674	1.932	2.676	3.907	4.308	4.402	4.107
Kapitaallasten	242	242	263	286	348	327	384	353	381	238
Overige lasten	839	1.027	1.485	1.830	2.269	2.281	2.088	2.576	2.612	3.754
Totaal	3.256	3.807	4.361	4.704	5.440	6.251	7.409	8.324	8.473	9.186
Indexcijfer	100	117	134	144	167	192	228	256	260	282
Uitgaven Rijk										
Totaal	133.893	132.764	135.968	146.743	156.804	168.764	179.001	194.788	188.369	183.816
Indexcijfer	100	99	102	110	117	126	134	145	141	137

Bron: Ministerie van BZK.

Provincies geven geld uit op een groot aantal terreinen. De verdeling over de terreinen (clusteronderdelen) is in de volgende tabel aangegeven. De laatste zes (uitkering provinciefonds, eigen middelen, dividend- en winstuitkeringen, geldleningen, algemene reserves en overige eigen middelen) hebben een afwijkend karakter. Met de baten op deze clusters wordt een belangrijk deel van de lasten op de andere clusters betaald. Het meeste geld wordt besteed aan jeugdhulpverlening, verkeer en vervoer en provinciale wegen.

Tabel 53 Ontwikkeling lasten provincies per cluster op basis van begroting (indexcijfers, 2001=100)

Jaar	2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Algemeen bestuur	100	127	141	148	143	152	161	157	179	156
Algemeen concern	100	129	101	106	206	155	186	214	217	147
Bestuurlijke organisatie	100	86	89	96	165	239	180	353	161	192
Openbare orde en veiligheid	100	150	181	220	229	245	264	252	253	362
Landwegen	100	111	119	122	158	147	169	166	181	177
Waterwegen	100	108	98	101	115	131	137	153	164	173
Verkeer en vervoer	100	105	127	146	170	209	244	256	285	263
Waterhuishouding	100	94	79	78	88	98	110	124	106	72
Milieubeheer	100	120	105	108	112	138	169	151	179	142
Natuurbeheer	100	123	147	157	200	553	630	737	847	748
Recreatie	100	129	180	152	158	345	395	481	369	331
Agrarische zaken	100	161	167	190	220	271	409	500	543	490
Economische zaken	100	126	135	175	187	211	230	335	311	309

Jaar	2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	100	132	137	135	186	183	280	224	309	228
Stedelijke vernieuwing	100	253	102	126	95	241	215	225	212	192
Volksgezondheid	100	128	123	122	143	99	99	125	114	120
Maatschappelijke voorzieningen en volkshuisvesting	100	114	124	126	135	140	155	204	149	131
Educatie, sport en cultuur	100	128	134	158	172	181	196	245	227	220
Jeugdhulpverlening	100	121	145	171	190	212	232	222	249	249
Uitkering provinciefonds	100	141	0	5	6	1	32	30	0	0
Eigen middelen	0	0	0	100	15	41	545	412	0	0
Dividend- en winst-uitkeringen	0	0	26	28	44	215	1.261	105	332	31
Geldleningen	100	40	39	61	58	57	68	45	188	180
Algemene reserve	0	0	92	107	149	128	146	257	138	197
Overige middelen	100	68	342	259	233	208	262	273	153	392
Indexcijfer totaal	100	117	134	144	167	192	228	256	260	282

Bron: Ministerie van BZK.

Ruimte bij 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. De geheven opcenten blijven echter wel ver onder de maximaal te heffen opcenten ook na de daling van het maximaal te heffen opcenten in 2012.

Tabel 54 Opcenten motorrijtuigenbelasting provincies (per 1 april van het jaar)

Jaar	2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gemiddelde opcenten MRB provincies	58,99	62,53	69,27	70,68	73	75,89	77,64	78,33	79,08	79,87
Maximaal te heffen opcenten MRB	80	89,9	99	102,4	105	107,9	111,9	116,7	119,4	105
Rekestarief PF opcenten MRB	55,48	55,48	55,52	55,52	55,52	55,52	55,52	55,52	55,52	65,9

Bron: Ministerie van BZK.

Eigen vermogen provincies sterk gegroeid

In tabel 55 staat de ontwikkeling van het eigen vermogen (reserves en rekeningresultaat) en het vreemd vermogen (voorzieningen, vlottende passiva en leningen o.g.) 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 rekeningssaldo van de provincie Zuid-Holland in 2004, maar vooral door een incidenteel hoog rekeningssaldo 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 56 laat zien dat er wel grote verschillen zijn tussen de provincies.

Tabel 55 Ontwikkeling eigen vermogen en vreemd vermogen van provincies op basis van de jaarrekening (x € miljoen)

Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Eigen vermogen	2.467	2.591	3.086	3.015	3.242	3.819	5.012	5.213	16.322	15.832
- Algemene reserve	436	797	639	522	695	785	863	875	5.667	4.547
- Bestemmingsreserve	1.865	1.673	2.031	2.410	2.453	2.819	3.751	4.061	10.482	10.967
- Resultaat	165	121	416	83	94	215	398	277	173	318
Vreemd vermogen	2.629	2.584	2.576	2.761	3.169	3.319	4.032	4.725	5.285	5.714
- Voorzieningen	891	985	955	1.195	1.483	1.673	1.744	406	494	492
- Vlottende passiva	1.026	976	1.083	1.085	1.244	1.299	1.874	3.819	4.260	4.684
- Leningen o.g.	712	622	538	481	442	347	414	500	530	537

Bron: Ministerie van BZK.

Tabel 56 Eigen vermogen en vreemd vermogen van provincies op basis van de jaarrekening 2010 (x € miljoen)

provincies	algemene reserve	bestemmings-reserves	voorzieningen	saldo van de rekening	leningen o/g	vlottende passiva	(balans) totaal passiva
Drenthe	47	313	30	3	1	138	533
Flevoland	16	72	15	5	0	109	216
Friesland	35	115	18	23	0	347	537
Gelderland	8	4.860	0	100	28	507	5.503
Groningen	59	747	34	12	0	419	1.271
Limburg	32	1.796	8	25	3	379	2.244
Noord-Brabant	2.685	494	17	55	5	624	3.881
Noord-Holland	228	1.159	191	27	47	646	2.297
Overijssel	1.167	728	76	25	0	442	2.438
Utrecht	119	333	30	8	2	261	753
Zeeland	88	76	23	1	0	170	358
Zuid-Holland	64	274	50	35	451	642	1.516
Totaal	4.547	10.967	492	318	537	4.684	21.546

Bron: Ministerie van BZK.

Geen preventief toezicht op provincies

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

Hoofdstuk 4

Waterschappen



4.1 Algemeen

De waterschappen zijn overheden, net zoals het Rijk, de provincies en de gemeenten. Zij hebben een specifieke opdracht, namelijk de regionale en lokale zorg voor het waterbeheer en zijn daardoor zogenoemde functionele, decentrale overheden. De taken van de waterschappen omvatten de bescherming tegen water, het zorgen voor droge voeten, voldoende en schoon oppervlakte- en grondwater en de zuivering van afvalwater. Voor ons laaggelegen, waterrijke land zijn dit dermate belangrijke taken, dat zij bij een aparte overheid zijn belegd. Ook andere, met name Europese, landen kennen regionale waterorganisaties, zoals de Duitse 'wasserverbände', de Engelse 'drainage authorities' en de Belgische 'polders en wateringen'.

Enkele waterschappen hebben als neventaak het beheer van land- en vaarwegen. Om een indruk te krijgen van de omvang de taken van de waterschappen, zijn enkele kenmerkende gegevens opgenomen:

- De waterschappen beheren ongeveer 18.000 km waterkeringen en 225.000 km waterlopen.
- De waterschappen zuiveren jaarlijks 2 miljard m³ afvalwater in 350 zuiveringsinstallaties.
- Als neventaak hebben de waterschappen het beheer over zo'n 7.500 km wegen.
- Bij de waterschappen werken ongeveer 11.000 medewerkers.

4.2 Schaalvergroting

In de jaren vijftig van de vorige eeuw is schaalvergroting van de waterschappen op gang gekomen. In 1950 waren er nog ruim 2.600 organisaties en momenteel zijn er 25 waterschappen¹.

Op 4 november 2009 hebben de waterschappen een plan aan het toenmalige kabinet aangeboden om de transparantie, slagvaardigheid en doelmatigheid binnen het waterbeheer in Nederland te vergroten en de bestuurlijke drukte en kwetsbaarheid te verminderen. Dit plan is inmiddels verankerd in het mei 2011 afgesloten Bestuursakkoord Water, dat onderdeel uitmaakt van de Bestuursafspraken 2011-2015. Het plan heeft een impuls gegeven aan de gesprekken tussen alle waterbeheerders over intensievere samenwerking. Soms resulteert intensievere samenwerking in een fusie. Op 1 januari 2011 zijn de twee waterschappen die er daarvoor in Zeeland waren, gefuseerd tot Waterschap Scheldestromen. In 2013 zullen de waterschappen Veluwe en Vallei & Eem samengaan en in 2014 waarschijnlijk de waterschappen Regge en Dinkel en Velt en Vecht.

Tabel 57 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	175.274
2005	26	627.136
2010	26	637.500
2012	25	666.232

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

¹ Strikt formeel gezien is er nog een 26ste waterschap, namelijk het zeer kleine Blija Buitendijks (100 ha, geen inwoners) in Friesland. Vanwege het sterk afwijkende karakter van dit waterschap, zijn de gegevens van 'Blija' niet opgenomen in deze publicatie.

Gebieden en omvang van de waterschappen

Het kaartje hieronder geeft de ligging van de verschillende waterschappen weer.

Figuur 22 Waterschapskaart van Nederland



Bron: Unie van Waterschappen.

De grenzen van waterschappen worden vooral bepaald door waterstaatkundige factoren: (deel)stroomgebieden, dijkkringen, bemalings- en boezemgebieden. De grenzen van waterschappen vallen doorgaans dan ook niet samen met gemeente- en provinciegrenzen. Meer dan de helft van de waterschappen heeft een interprovinciaal karakter. Waterschap Rivierenland ligt zelfs in vier provincies.

De tabellen hieronder geven een beeld met hoeveel gemeenten en hoeveel provincies de waterschappen te maken hebben. Door fusies van gemeenten is het aantal gemeenten waarmee één waterschap, ondanks de waterschapsfusie in Zeeland, gemiddeld te maken heeft gelijk gebleven.

Tabel 58 Aantal gemeenten per waterschap in 2010 en 2012

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

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. gegevens voor Waterschapspeil 2012.

Tabel 59 Aantal provincies per waterschap in 2010 en 2012

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

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. gegevens voor Waterschapspeil 2012.

In de eerste tabel in dit hoofdstuk is het gemiddeld aantal inwoners per waterschap weergegeven. Meestal wordt de omvang van een waterschap echter uitgedrukt in de oppervlakte van zijn beheergebied. Uit onderstaande cijfers over 2010 en 2012 blijkt het effect van fusies van waterschappen: de beheergebieden van de waterschappen worden gemiddeld groter. Eerder in dit hoofdstuk zagen we al dat het aantal inwoners per waterschap toeneemt. Overigens kan een verandering van de omvang van het beheergebied en van het aantal inwoners natuurlijk ook door andere factoren dan fusies van waterschappen worden veroorzaakt. Zo spelen ook gebiedscorrecties, gemeentelijke uitbreidingen en bevolkingskrimp een rol.

Tabel 60 Omvang beheergebieden van de waterschappen in 2010 en 2012

Oppervlakte beheergebied per waterschap in ha	Komt voor bij	
	2010	2012
- 50.000 ha	2 waterschappen	2 waterschappen
50.000 - 100.000 ha	6 waterschappen	4 waterschappen
100.000 - 150.000 ha	10 waterschappen	9 waterschappen
150.000 - 200.000 ha	6 waterschappen	6 waterschappen
> 200.000 ha	2 waterschappen	4 waterschappen
Gemiddelde oppervlakte per waterschap	113.494 ha	143.233 ha
Kleinste beheergebied	35.113 ha	35.113 ha
Grootste beheergebied	355.000 ha	346.000 ha

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. gegevens voor Waterschapspeil 2010.

4.3 Waterschappen en hun bestuurders

Het bestuur van een waterschap bestaat uit het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter. Deze bestuursorganen zijn vergelijkbaar met die van gemeenten (gemeenteraad, college van B&W en burgemeester) en provincies (Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en Commissaris van de Koningin). Anders dan bij provincies en gemeenten is er geen sprake van een duaal bestel: bij waterschappen zijn de leden van het dagelijks bestuur in de regel ook lid van het algemeen bestuur. Alleen de voorzitter is in uitzonderlijke gevallen een lid van het dagelijks bestuur is daarop de uitzondering. De voorzitter is wél lid van het dagelijks bestuur, maar niet van het algemeen bestuur. En de wet maakt het mogelijk dat een waterschap een lid van buiten het algemeen bestuur tot lid van het dagelijks bestuur benoemt, maar dit komt in de praktijk echter nauwelijks voor.

4.3.1 Het algemeen bestuur

Het algemeen bestuur stelt het beleid en de regels vast die gelden voor de taken die aan het waterschap zijn opgedragen. Voorts controleert het algemeen bestuur de wijze waarop het dagelijks bestuur het beleid uitvoert.

Het algemeen bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van categorieën die belang hebben bij de taken van het waterschap. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in algemene taakbelangen en specifieke taakbelangen. Algemene taakbelangen zijn de belangen van iedereen die in het waterschapsgebied woont. De bestuurscategorie 'ingezetenen' vertegenwoordigt deze algemene taakbelangen. Specifieke taakbelangen hebben betrekking op de bijzondere belangen die specifieke groepen bij de taken van waterschappen hebben. Eigenaren van gronden (met name agrariërs en natuurterreinbeheerders) alsmede bedrijven vertegenwoordigen deze specifieke taakbelangen. Door hiervoor zetels in de algemeen besturen in te ruimen, wordt de vertegenwoordiging van hun belangen zeker gesteld. Vandaar dat wel over de 'geborgde zetels' wordt gesproken.

De provincie bepaalt in het waterschapsreglement voor elk waterschap afzonderlijk met hoeveel zetels de verschillende categorieën in het algemeen bestuur worden vertegenwoordigd. Daarbij wordt rekening gehouden met de aard en de omvang van het belang dat een categorie heeft bij de taken van het waterschap. Ligt een waterschap in een dichtbevolkt stedelijk gebied met veel bedrijvigheid, dan hebben de categorieën ingezetenen en bedrijven een groter aandeel in het algemeen bestuur dan in een waterschap dat ligt in een dunbevolkt gebied met veel agrarische activiteiten. Het waterschapsbestuur kent minimaal 18 en maximaal 30 leden. De categorie ingezetenen moet altijd de meerderheid van de zetels bezetten. Het totale aantal zetels voor de specifieke belangencategorieën bedraagt ten minste zeven en ten hoogste negen.

Tabel 61 Bestuurssamenstelling van de waterschappen in 2012

Aantal zetels	Aantal AB-leden	Ingezetenen	Agrariërs	Bedrijven	Natuur
Totaal	684	484 (71%)	89 (13%)	80 (12%)	31 (5%)
Gemiddelde	27,4	19,4	3,6	3,2	1,2
Hoogste	30	23	4	5	2
Laagste	21	14	3	2	1

Bron: Unie van Waterschappen.

Tabel 62 Aantal inwoners en oppervlakte beheergebied per lid algemeen bestuur

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

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. gegevens voor Waterschapspeil 2012.

De leden van het algemeen bestuur die de geborgde zetels bezetten, worden voorgedragen door LTO (agrariërs), de Kamers van Koophandel (bedrijven) en het Bosschap (natuurterreinbeheerders). De vertegenwoordigers van de ingezetenen worden gekozen via algemene, directe verkiezingen waarbij zowel politieke partijen als andere organisaties die belangen in het regionale waterbeheer willen behartigen een kandidatenlijst kunnen indienen. De tot nu toe enige verkiezingen die volgens dit stelsel hebben plaatsgevonden, waren in november 2008 en de volgende verkiezingen zouden in november 2012 moeten plaatsvinden. Het kabinet Rutte heeft echter een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend dat inhoudt dat de vertegenwoordigers van de categorie ingezetenen voortaan op indirecte wijze zouden moeten worden gekozen door de leden van de gemeenteraden. Tijdens de behandeling op 2 juli 2012 door de Tweede Kamer bleek er echter geen meerderheid voor dit wetsvoorstel te zijn. Om tijd te hebben voor het verder nadenken over de meest ideale vorm voor de waterschapsverkiezingen heeft de Tweede Kamer in hetzelfde debat ingestemd met het voorstel van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu om de verkiezingen twee jaar uit te stellen; tot eind 2014 dus. Dit betekent dat de huidige leden van de algemene besturen twee jaar langer in functie blijven.

De waterschapsfusie in Zeeland in 2011 heeft tot een marginale verandering van de landelijke zetelverhoudingen geleid in vergelijking met 2010.

Tabel 63 Verdeling vertegenwoordigers categorie 'ingezetenen' in de algemene besturen over de verschillende lijsten in 2012

Lijst	Aantal zetels 2012	Aandeel zetels 2012	Aandeel zetels 2010
Water Natuurlijk	97	20,0%	19,9%
CDA	85	17,6%	17,7%
PvdA	57	11,8%	12,0%
VVD	58	12,0%	11,8%
Algemene Waterschapspartij	32	6,6%	6,4%
CU	22	4,5%	4,6%
SGP	17	3,5%	3,4%
Werk aan Water	13	2,7%	2,6%
Partij voor de Dieren	8	1,7%	1,6%
Overigen	95	19,6%	20,1%
Totaal	484	100,0%	100,0%

Bron: Unie van Waterschappen.

Achtergronden leden algemeen bestuur (niet zijnde lid algemeen bestuur)

Tot nu toe zijn in dit hoofdstuk de gegevens van alle leden van het algemeen bestuur opgenomen. In de gegevens over de achtergronden van de leden van het algemeen bestuur die hierna zijn opgenomen, gaat het alleen om de leden van het algemeen bestuur die niet ook nog lid van het dagelijks bestuur zijn.

Verhouding vrouw/man

In de tabel hieronder is de verdeling van het aantal en van de aandelen vrouwen en mannen in de algemene besturen weergegeven. De waterschapsfusie in Zeeland en diverse algemeen bestuursleden die zijn opgevolgd hebben er toe geleid dat het aandeel van vrouwen in het algemeen bestuur iets is gestegen. Gemiddeld één op de vijf leden van het algemeen bestuur is vrouw.

Tabel 64 Verdeling vrouwen en mannen in algemene besturen in 2012

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

Bron: Unie van Waterschappen.

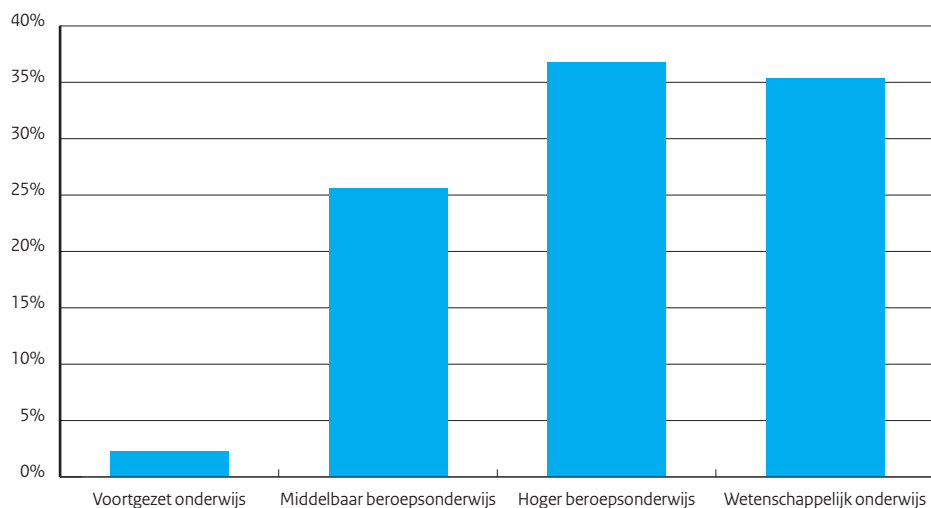
Leeftijd leden algemeen bestuur

Ten behoeve van deze rapportage is voor het eerst informatie verzameld over de leeftijd van de leden van de bestuursorganen van de waterschappen. Daaruit blijkt dat de gemiddelde leeftijd van de leden van het algemeen bestuur 58,8 jaren bedraagt. Dit is gebaseerd op een respons van 464 van de in totaal 570 leden van het algemeen bestuur die niet ook lid van het dagelijks bestuur zijn (respons 81%).

Opleidingsniveau

Ongeveer 72% van de leden van de algemene besturen heeft een opleiding op HBO- of wetenschappelijk niveau afgerond. De overigen hebben een MBO-diploma (25,5%) behaald of alleen het voortgezet onderwijs genoten (2,3%). Bij deze resultaten moet wel worden opgemerkt dat de respons op dit deel van de uitvraag met 23% laag was.

Figuur 23 Opleidingsniveau leden algemeen besturen waterschappen



Bron: Unie van Waterschappen.

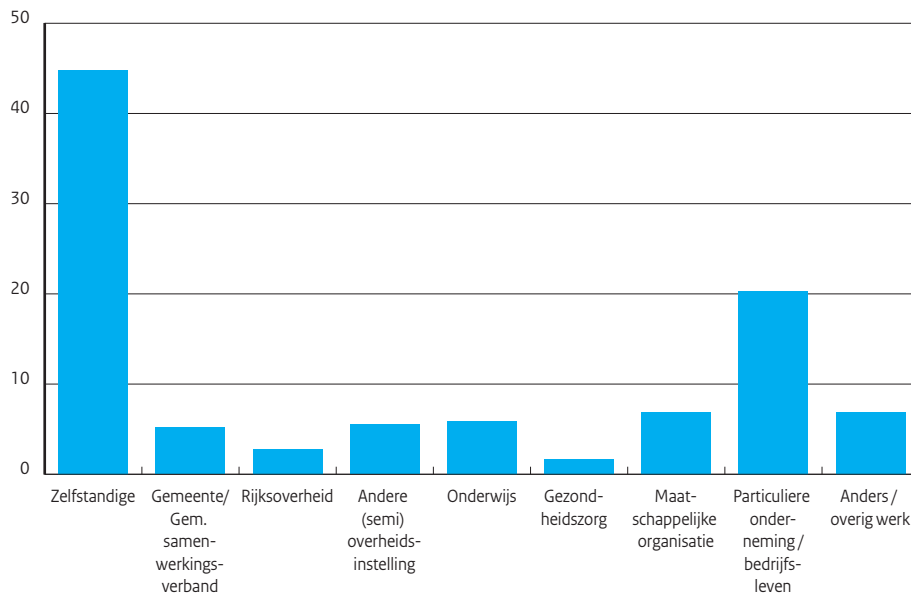
Tabel 65 Opleidingsniveau leden algemeen besturen waterschappen

	Aantal	%
Voortgezet onderwijs	3	2,3%
Middelbaar beroepsonderwijs	34	25,6%
Hoger beroepsonderwijs	49	36,8%
Wetenschappelijk onderwijs	47	35,3%
Totaal	133	100%
Respons	23%	

Bron: Unie van Waterschappen.

Arbeidsituatie leden algemeen bestuur

Het lidmaatschap van het algemeen bestuur is een parttimefunctie, waaraan in de regel 0,5 tot 1 dag per week wordt besteed. Voor 23% van de leden van het algemeen bestuur is dit het enige betaalde werk. De overigen verrichten naast hun bestuurslidmaatschap ook nog ander betaald werk. De figuur hieronder geeft aan dat de overgrote meerderheid daarvan (65%) als zelfstandige of in loondienst in het particulier bedrijfsleven werkt.

Figuur 24 Arbeidsituatie leden algemeen besturen waterschappen die naast het bestuurslidmaatschap nog andere betaalde functie hebben

Bron: Unie van Waterschappen.

Tabel 66 Arbeidssituatie leden algemeen besturen die naast bestuurslid-maatschap andere betaalde functie hebben

	Aantal	Aandeel
Zelfstandige	130	44,8%
Gemeente / Gem. samenwerkingsverband	15	5,2%
Rijksoverheid	8	2,8%
Andere (semi) overheidsinstelling	16	5,5%
Onderwijs	17	5,9%
Gezondheidszorg	5	1,7%
Maatschappelijke organisatie	20	6,9%
Particuliere onderneming / bedrijfsleven	59	20,3%
Anders / overig werk	20	6,9%
Totaal	290	100%
Respons	66%	

Bron: Unie van Waterschappen.

Van allochtone afkomst

Van de leden van de algemeen besturen van de waterschappen is 2,3% van allochtone afkomst².

Tabel 67 Aantal en aandelen autochtonen en allochtonen in de algemeen besturen

Herkomst	Aantal	Aandeel
Autochtoon	3510	97,7%
Allochtoon	7	2,3%
Totaal	317	100%
Respons	54%	

Bron: Unie van Waterschappen.

4.3.2 Het dagelijks bestuur

Alle besluiten die door het algemeen bestuur worden genomen, worden door het dagelijks bestuur voorbereid. Daardoor ligt een belangrijk aandeel in de beleidsbepaling mede in handen van het dagelijks bestuur. Verder is het dagelijks bestuur belast met de uitvoering van het vastgestelde beleid, zoals de uitvoering en handhaving van beleidsplannen, wetten en verordeningen. Tot de taken van het dagelijks bestuur hoort ook het verlenen van vergunningen en/of ontheffingen en het toepassen van bestuursdwang.

Het dagelijks bestuur van een waterschap bestaat uit de voorzitter en een door het algemeen bestuur te bepalen aantal andere leden. Het aantal leden van het dagelijks bestuur varieert per waterschap. De samenstelling van het dagelijks bestuur is in beginsel vrij, maar artikel 40 van de Waterschapswet stelt wel dat ten minste één lid vertegenwoordiger van de specifieke belangencategorieën moet zijn. De leden van het dagelijks bestuur zijn in principe uit het algemeen bestuur afkomstig. Indien het door de provincie vastgestelde waterschapsreglement dat toelaat, bestaat 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. In de informatie in deze paragraaf zijn de gegevens over de voorzitters, die formeel lid van het dagelijks bestuur zijn, niet meegenomen.

² Allochtonen zijn mensen van wie tenminste één van de ouders niet in Nederland is geboren. Autochtonen zijn dan mensen van wie beide ouders in Nederland zijn geboren, ongeacht het geboorteland van de persoon zelf.

Uit tabel 68 blijkt dat de plaatsen in de dagelijks besturen van de waterschappen voor 61% worden bezet door vertegenwoordigers van de ingezetenen en voor 39% door vertegenwoordigers van de geborgde zetels.

Tabel 68 Samenstelling van de dagelijks besturen in 2012

Aantal zetels	Aantal DB-leden	Ingezetenen	Agrariërs	Bedrijven	Natuur
Totaal	114	69 (61%)	23,5 * (21%)	20,5 * (18%)	1 (1%)
Gemiddelde	4,6	2,8	0,9	0,8	0
Hoogste	6	4	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 effect van de fusies van waterschappen blijkt ook uit de volgende tabel: de gemiddelde oppervlakte en het gemiddeld aantal inwoners dat door een lid van het dagelijks bestuur wordt bestreken, zijn gestegen.

Tabel 69 Aantal inwoners en oppervlakte beheergebied per lid dagelijks bestuur

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

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. gegevens voor Waterschapspeil 2012.

De waterschapsfusie in Zeeland in 2011 heeft niet tot grote verschuivingen van de landelijke zetel-verhouding in de dagelijkse besturen geleid heeft.

Tabel 70 Vertegenwoordiging van de verschillen 'partijen' uit het algemeen bestuur in het dagelijks bestuur (categorie ingezetenen)

Lijst	Aantal zetels 2012	Aandeel zetels 2012	Aandeel zetels 2012
CDA	19	27,5%	27,8%
Water Natuurlijk	17	24,6%	23,6%
PvdA	9	13,0%	13,9%
VVD	6	8,7%	8,3%
SGP	4,5*	6,5%	6,3%
Algemene Waterschapspartij	2	2,9%	2,8%
CU	1,5*	2,2%	2,1%
Werk aan Water	1	1,4%	1,4%
Partij voor de Dieren	0	0,0%	0,0%
Overigen	9	13,0%	13,9%
Totaal	69	100,0%	100,0%

* Gecombineerde lijst CU/SGP bij één waterschap.

Bron: Unie van Waterschappen.

Verhouding vrouw/man

Sinds 2010 is het aandeel van de vrouwen in de dagelijkse besturen gedaald van 15% naar momenteel 13%. Dit aandeel is dus lager dan in de algemene besturen (20%).

Tabel 71 Verdeling vrouwen en mannen in dagelijkse besturen

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

Bron: Unie van Waterschappen.

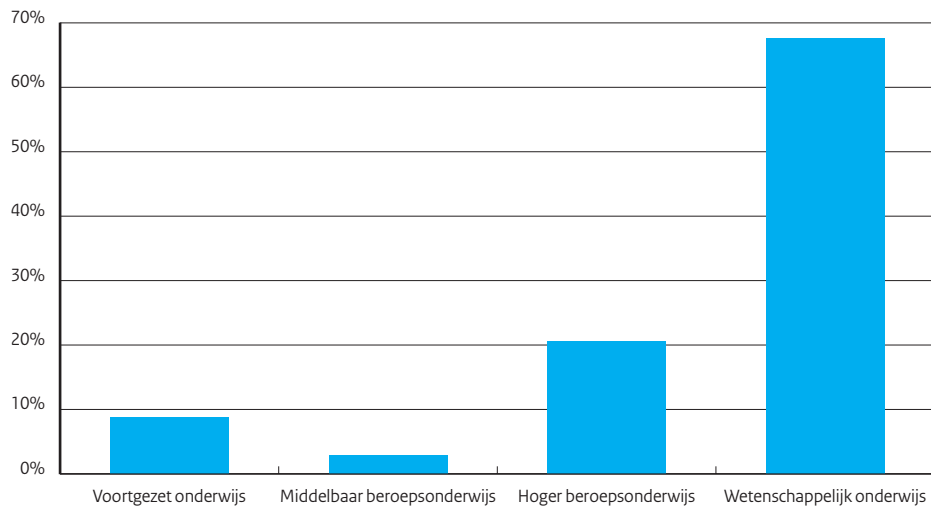
Leeftijd leden dagelijks bestuur

De gemiddelde leeftijd van de leden van het dagelijks bestuur is 59,0 jaren. Dit is gebaseerd op een respons van 92 van de in totaal 114 leden van het dagelijks bestuur (respons 81%).

Opleidingsniveau

Bijna 90% van de leden van de dagelijks besturen heeft een opleiding op HBO- of wetenschappelijk niveau afgerond. De respons op dit deel van de uitvraag was 30%.

Figuur 25 Opleidingsniveau leden dagelijks besturen waterschappen



Bron: Unie van Waterschappen.

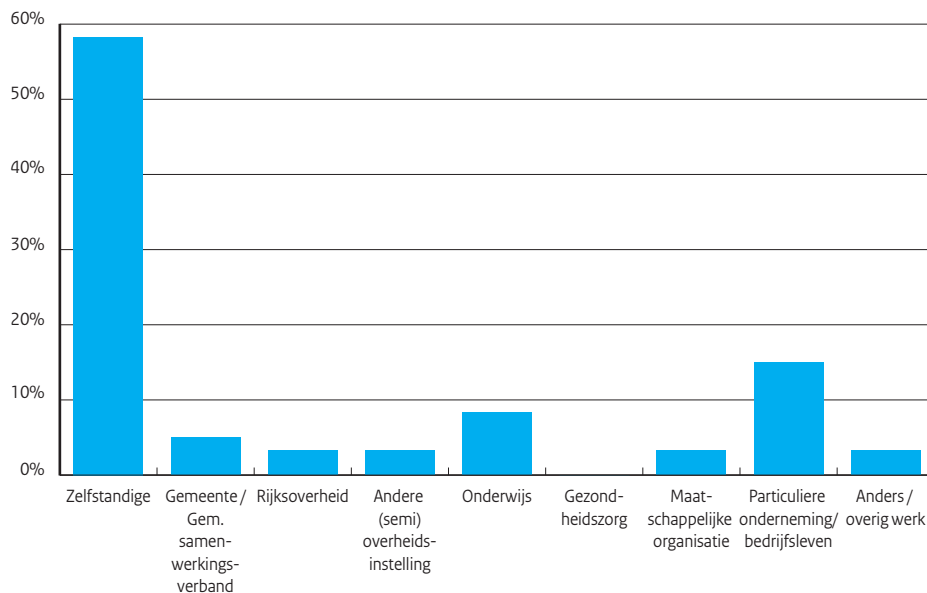
Tabel 72 Opleidingsniveau leden algemeen besturen waterschappen

	Aantal	Aandeel
Voortgezet onderwijs	3	8,8%
Middelbaar beroepsonderwijs	1	2,9%
Hoger beroepsonderwijs	7	20,6%
Wetenschappelijk onderwijs	23	67,6%
Totaal	34	100%
Respons	30%	

Bron: Unie van Waterschappen.

Arbeidssituatie leden dagelijks bestuur

De meeste leden van de dagelijkse besturen zijn 2-3 dagen in de week voor het waterschap actief. Het gaat hier dus om een parttime-functie. Voor 28% van de leden van het dagelijks bestuur is het bestuurslidmaatschap het enige betaalde werk. De volgende figuur laat zien dat de overgrote meerderheid van de overige bestuursleden daarnaast als zelfstandige of in loondienst in het particulier bedrijfsleven functioneert (73%).

Figuur 26 Arbeidssituatie leden dagelijks besturen waterschappen die naast het bestuurslidmaatschap nog andere betaalde functie hebben

Bron: Unie van Waterschappen.

Tabel 73 Arbeidsituatie leden dagelijks besturen waterschappen die naast het bestuurslidmaatschap nog andere betaalde functie hebben

	Aantal	Aandeel
Zelfstandige	35	58,3%
Gemeente / Gem. samenwerkingsverband	3	5,0%
Rijksoverheid	2	3,3%
Andere (semi) overheidsinstelling	2	3,3%
Onderwijs	5	8,3%
Gezondheidszorg	0	0,0%
Maatschappelijke organisatie	2	3,3%
Particuliere onderneming / bedrijfsleven	9	15,0%
Anders / overig werk	2	3,3%
Totaal	60	100%
Respons	73%	

Bron: Unie van Waterschappen.

Van allochtone afkomst

Van de leden van de dagelijks besturen van de waterschappen is 1,5% van allochtone afkomst (respons 57%).

4.3.3 De voorzitter

De voorzitter van een waterschap bevordert het goed functioneren van het waterschap en geeft leiding aan de vergaderingen van het algemeen en van het dagelijks bestuur. De voorzitter maakt geen deel uit van het algemeen bestuur en heeft daarin dus ook geen stemrecht. De voorzitter is wél lid van het dagelijks bestuur en kan daarin dus mee stemmen. De voorzitter ondertekent samen met de secretaris alle stukken die uitgaan van het dagelijks en het algemeen bestuur. Voorts vertegenwoordigt de voorzitter het waterschap 'in en buiten rechte'. Dit betekent dat de voorzitter zelf, dan wel een door hem gemachtigde persoon, alle notariële akten en overeenkomsten van het waterschap tekent. Bij een vacature stelt het algemeen bestuur een aanbeveling op die via Provinciale Staten aan de minister van Infrastructuur en Milieu wordt toegezonden. De voorzitter wordt door de Kroon benoemd voor een periode van zes jaar. Onder de 25 waterschapsvoorzitters zijn momenteel drie vrouwen (12%; in 2010: 8%).

Sinds 2010 zijn enkele voorzitters opgevolgd en dat heeft er toe geleid dat er aanzienlijke verschuivingen in het aandeel van de verschillende politieke partijen hebben plaatsgevonden.

Tabel 74 Politieke kleur voorzitters waterschappen in 2010 en 2012

Politieke partij	Aantal voorzitters		Aandeel	
	2010	2012	2010	2012
CDA	7	5	27%	20%
VVD	6	5	23%	20%
PvdA	4	6	15%	24%
D'66	4	4	15%	16%
Partijloos	5	5	19%	20%
Totaal	26	25	100%	100%

Bron: Unie van Waterschappen (peilmoment 2010 en 2012: 1 juni).

Leeftijd voorzitters

De gemiddelde leeftijd van de voorzitters is 57,9 jaren. In 2010 was dat 57,4 jaren.

Opleidingsniveau

Alle voorzitters waarvan het opleidingsniveau bekend is (respons 84%) hebben een wetenschappelijke opleiding afgerond.

Nevenfuncties voorzitters

Het voorzitterschap van een waterschap is een fulltime-functie. De Waterschapswet maakt het mogelijk dat de voorzitter bepaalde, betaalde nevenfuncties vervult. 81% van de voorzitters (respons 64%) heeft naast hun bestuurslidmaatschap geen ander betaald werk. De overige voorzitters zijn naast hun werk voor het waterschap met name actief in het onderwijs.

Afkomst

Alle voorzitters van de waterschappen die deze gegevens hebben aangeleverd zijn autochtoon (respons 56%).

4.4 Financiën

Belastingopbrengsten

De waterschappen bekostigen hun taken in hoge mate zelf. Deze afgezonderde financiering garandeert dat er geld beschikbaar is voor de voor Nederland essentiële bescherming tegen overstromingen en zorg voor goed waterbeheer, zonder dat die middelen financieel hoeven te concurreren met andere belangrijke maatschappelijke zaken. Het eigen bekostigingssysteem van de waterschappen heeft er in belangrijke mate aan bijgedragen dat er de afgelopen decennia grote verbeteringen in het Nederlandse waterbeheer konden worden doorgevoerd.

Tabel 75 Opbrengsten uit belastingheffing waterschappen 2000-2012

	Totale belastingopbrengst	
	x € miljoen	Indexcijfers
2001	1.600	100
2002	1.683	105
2003	1.757	110
2004	1.880	118
2005	1.961	123
2006	2.028	127
2007	2.047	128
2008	2.093	131
2009	2.173	136
2010	2.262	141
2011	2.343	146
2012	2.426	152

Bron: CBS Statline.

De stijging van de belastingopbrengsten wordt met name veroorzaakt door investeringen die moeten plaatsvinden om in te spelen op zeespiegelstijging, een veranderende neerslagverdeling over het jaar, verstedelijking, bodemdaling, verziltting en aangescherpte (Europese) milieu-eisen. Daarnaast hebben de waterschappen, net zoals iedereen, te maken met algemene prijsstijgingen. Tot slot kan de overname van taken van andere overheden niet onvermeld blijven. Recente voorbeelden van dit laatste uit 2011 zijn de

muskusrattenbestrijding, die van de provincies is overgenomen, en een deel van de financiering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, dat van het Rijk is overgenomen. In het Bestuursakkoord 'Water' hebben de waterschappen afgesproken er naar te streven dat de extra kosten die hiervan het gevolg zijn niet leiden tot een meer dan gematigde ontwikkeling van hun belastingen. Door doelmatigheidswinst te realiseren, vullen de waterschappen deze afspraak in. Jaarlijks wordt in 'Water in Beeld', de rapportage van de staatssecretaris 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.

In 2009 heeft er een ingrijpende wijziging van het belastingstelsel van de waterschappen plaatsgevonden, waardoor de opbrengsten van de verschillende belastingen niet vergelijkbaar zijn met die van de jaren daarvoor. Vandaar dat in de volgende tabellen alleen gegevens vanaf 2009 voorkomen.

De waterschapsbelastingen bestaan uit twee hoofdcomponenten: de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing. Daarnaast zijn er de wegeheffing en de verontreinigingsheffing, die slechts een relatief beperkte opbrengst genereren.

Tabel 76 Opbrengsten van de diverse waterschapsbelastingen 2009-2012

Jaar		2009	2010	2011	2012
Watersysteemheffing	bedrag	1.028	1.081	1.121	1.175
	indexcijfers	100	105	109	114
Zuiveringsheffing	bedrag	1.097	1.134	1.176	1.204
	indexcijfers	100	103	107	110
Verontreinigingsheffing	bedrag	12	10	9	10
	indexcijfers	100	83	75	83
Heffing wegenbeheer	bedrag	35	37	37	38
	indexcijfers	100	106	106	109

Bron: CBS Statline.

Met de watersysteemheffing worden de kosten van waterkeringen ('droge voeten') en schoon en voldoende oppervlaktewater gedekt. Burgers, bedrijven en organisaties die belang hebben bij deze taken betalen hiervoor belasting. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende groepen: ingezetenen (alle gezinshuishoudens), eigenaren van gebouwen (gezinnen met een eigen huis en eigenaren van bedrijfspanden), grondeigenaren (voornamelijk agrariërs) en eigenaren van natuurterreinen.

Met de zuiveringsheffing bekostigen de waterschappen de zuivering van afvalwater. Huishoudens en bedrijven betalen naar de omvang en mate van vervuiling van het afvalwater dat zij op de riolering lozen.

De vijf waterschappen die ook het wegenbeheer in het takenpakket hebben, kunnen het bekostigen van deze taak laten lopen via de watersysteemheffing of een aparte wegeheffing instellen. Vier waterschappen kennen zo'n aparte heffing.

Kosten

Sinds 2009 bouwen de waterschappen historie op met het weergeven van hun netto-kosten naar 'beleidsvelden' of wel onderdelen van hun taakuitoefening. Deze invalshoek geeft een ander inzicht in de besteding van de middelen dan de eerder gepresenteerde opbrengsten van de verschillende belastingen. Tabel 77 maakt duidelijk dat het grootste deel van de kosten van de waterschappen te maken heeft met de exploitatie van installaties voor de afvalwaterzuivering en voor activiteiten in watersystemen. De kosten van de aanleg en het beheer van waterkeringen nemen sinds 2011 sterk toe, onder andere door de participatie van de waterschappen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma en de overname van de muskusrattenbestrijding.

Tabel 77 Ontwikkeling netto-kosten waterschappen naar beleidsvelden o.b.v. begrotingen 2009-2012 (bedragen * € 1 mln.)

Jaar	2009	2010	2011	2012
Aanleg en onderhoud waterkeringen	118	119	143	165
Inrichting en onderhoud watersystemen (inclusief planvorming)	755	787	817	844
Bouw en exploitatie installaties afvalwaterzuivering	1.045	1.067	1.103	1.070
Aanleg en onderhoud land- en vaarwegen	54	61	56	59
Vergunningverlening en handhaving	126	127	124	114
Belastingheffing en invordering	119	119	116	115
Overig	90	93	95	85
Totaal	2.307	2.374	2.453	2.453

De tabel laat afgeronde bedragen zien. Daardoor wijken de totalen soms € 1 miljoen af van de som van de samenstellende delen.

Bron: Unie van Waterschappen.

Tabel 78 Ontwikkeling netto-kosten waterschappen naar beleidsvelden o.b.v. begrotingen 2009-2012 (indexcijfers)

Jaar	2009	2010	2011	2012
Aanleg en onderhoud waterkeringen	100	101	122	141
Inrichting en onderhoud watersystemen (inclusief planvorming)	100	104	108	112
Bouw en exploitatie installaties afvalwaterzuivering	100	102	106	102
Aanleg en onderhoud land- en vaarwegen	100	113	103	109
Vergunningverlening en handhaving	100	101	99	90
Belastingheffing en invordering	100	100	97	97
Overig	100	103	105	94
Totaal	100	103	106	106

Bron: Unie van Waterschappen.

Eigen vermogen neemt af

In de tabel hieronder is de vermogenskant van de balans van de waterschappen in beeld gebracht.

Tabel 79 Eigen en vreemd vermogen waterschappen o.b.v. jaarrekeningen 2005-2011 (x € miljoen)

Jaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Eigen vermogen	870	866	1.069	993	929	919	869
- waarvan algemene reserves	331	361	377	400	300	373	370
- waarvan bestemmingsreserves	443	404	471	592	683	503	498
- waarvan resultaat jaarrekening	97	101	221	1	-54	44	1
Vreemd vermogen	5.509	5.684	5.864	6.233	6.520	6.950	7.235
- waarvan voorzieningen	277	262	275	268	241	183	171
- waarvan vaste schuld	4.493	4.699	4.888	5.202	5.361	5739	5764
- waarvan kortlopende leningen o.g.	-	-	-	476	568	693	835
- waarvan overlopende en overige passiva	739	723	701	287	350	335	465
Totale vermogen	6.379	6.549	6.934	7.226	7.449	7.870	8.104
aandeel eigen vermogen	14%	13%	15%	14%	12%	12%	11%

Gegevens 2011 zijn verzameld door de Unie van Waterschappen.

Bron: Unie van Waterschappen.

De tabel 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. In 2010 was het aandeel van het eigen vermogen bij provincies 77% en bij gemeenten 37%, terwijl dat bij de waterschappen 12% was. De tabel laat ook zien dat de omvang van het eigen vermogen (reserves) van 2005 naar 2006 licht daalde en dat in 2007 sprake was van een redelijk forse stijging. Deze werd veroorzaakt door de uitbetaling van een 'superdividend' (totaal € 250 miljoen) door de NWB Bank (Waterschapsbank). Vanaf 2008 is dan weer sprake van een daling. Naar verwachting zal deze daling zich ook in de komende jaren voortzetten, omdat de waterschappen blijven inspelen op de politieke en maatschappelijke wens om zo min mogelijk reserves aan te houden.

4.5 Bestuursakkoord Water leidt tot toename samenwerking

De samenwerking in het waterbeheer, met name tussen de waterschappen onderling en van waterschappen met andere overheden, is onder invloed van het in mei 2011 afgesloten Bestuursakkoord Water (BAW) geïntensiveerd. Het BAW omvat de gezamenlijke afspraken van het Rijk, de provincies, gemeenten, waterleidingbedrijven en waterschappen die als doel hebben om de transparantie, slagvaardigheid en doelmatigheid binnen het totale Nederlandse waterbeheer te vergroten en de bestuurlijke drukte en kwetsbaarheid daarbinnen te verminderen.

De waterschappen zetten vooral in op de samenwerking met gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat, waterleidingbedrijven en met andere waterschappen. De intensivering van de samenwerking is één van maatregelen die de waterschappen treffen om de doelmatigheid te vergroten. Hiermee proberen de waterschappen zo veel mogelijk te voorkomen dat de extra kosten die in het waterbeheer gemaakt moeten worden om op diverse ontwikkelingen in te spelen ook tot hogere belastingen leiden. De stijgende kosten kunnen hiermee echter niet in zijn geheel worden opgevangen.

In het kader van de samenwerking met gemeenten hebben de waterschappen twee speerpunten. Allereerst zijn op landelijk niveau afspraken gemaakt over de afstemming tussen de rioleringsstaak van de gemeenten en de afvalwaterzuiveringstaak van de waterschappen (samen ook wel de 'afvalwaterketen' genoemd). De afspraken kennen een drieledig doel:

- het realiseren van kostenbesparingen oplopend tot € 380 miljoen per jaar in 2020;
- het vergroten van de kwaliteit van de uitvoering van de taken en van het innovatievermogen;
- het verminderen van de kwetsbaarheid.

Intensievere samenwerking op het gebied van investeringsprogrammering en de uitvoering van operationele taken moeten er toe leiden dat deze doelen worden bereikt. In de verschillende regio's zijn de waterschappen en gemeenten inmiddels volop aan de slag hier invulling aan te geven. Daarbij worden ook vaak waterleidingbedrijven betrokken.

Het tweede belangrijke onderwerp in de samenwerking met gemeenten is belastingheffing. Met name sinds 2005 hebben de waterschappen de onderlinge samenwerking op dit onderwerp al versterkt. Dit heeft er inmiddels toe geleid dat vrijwel alle waterschappen hun belastingtaken hebben ondergebracht in regionale belastingkantoren. Momenteel wordt er met name geïnvesteerd in het samenwerken met gemeenten. De samenwerking leidt niet alleen tot een verlaging van de uitvoeringskosten, maar ook tot vermindering van de kwetsbaarheid en een betere dienstverlening. Een voorbeeld van dit laatste is dat burgers en bedrijven één loket in hun regio krijgen waarmee zij al hun zaken met betrekking tot lokale belastingen kunnen afdoen.

In de samenwerking tussen de waterschappen en Rijkswaterstaat worden de krachten op een groot aantal terreinen gebundeld. Speerpunten hierbij zijn de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie voor het hoogwaterbeschermingsprogramma, crisisbeheersing, inkoop en het verzamelen en ontsluiten van informatie.

Ook onderling slaan de waterschappen de handen op veel terreinen ineen. Naast de al eerder genoemde gezamenlijke belastingheffing zijn de belangrijkste kansgebieden: inkoop, ICT en diverse shared services voor de ondersteunde processen (P&O, financiën e.d.).

DEEL 2

Decentraal bestuur in thema's





Hoofdstuk 5

Interbestuurlijke verhoudingen



5.1 Inleiding

Voor het in kaart brengen van interbestuurlijke relaties bestaat geen eenduidige maat of grootheid. Een ‘thermometer’ voor interbestuurlijke verhoudingen moet dan ook verschillende invalshoeken bevatten. Evenals in de ‘Staat van het Bestuur 2010’ zijn twee wegen bewandeld om een beeld te krijgen van de interbestuurlijke verhoudingen:

- ontwikkeling van objectieve, cijfermatige indicatoren die iets zeggen over belangrijke aspecten van interbestuurlijke verhoudingen;
- enquête onder bestuurders en ambtenaren over hoe ze tegen dit onderwerp aankijken.

Daarbij is ook aandacht voor thema’s als de bestuursafspraken tussen Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen, bestuurskracht en de aan de bestuursafspraken verbonden grote decentralisatieoperaties. De gegevens zijn verworven op een tijdstip dat gelegen is vóór de val van het kabinet-Rutte.

5.2 Objectieve indicatoren

Er is een set van objectieve indicatoren voor de interbestuurlijke verhoudingen ontwikkeld. Voor een deel van de indicatoren is in 2006, 2008 en 2010 informatie verzameld over de toenmalige staat van de verhoudingen. Deze indicatoren zijn afgeleid van de definitie voor interbestuurlijke verhoudingen: ‘de taakverdeling en de relaties tussen rijksoverheid en de decentrale overheden’. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen horizontale en verticale relaties. Bij horizontale relaties gaat het om onderlinge relaties tussen ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen; de relaties binnen dezelfde bestuurslaag. Een voorbeeld hiervan zijn de regionale samenwerkingsverbanden die gemeenten met elkaar aangaan. Hierover ging paragraaf 2.5. 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 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*: Het gaat om 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;
- *Prestatieafspraken en financiering*: 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;
- *Toezicht en monitoring*: Deze invalshoek betreft het toezicht op en het monitoren van de uitvoering van taken op basis van afspraken die zijn gemaakt over kaders, prestatieafspraken en bekostiging;
- *Uitvoering en overleg*: Het gaat om het uitvoeren van taken en de afstemming binnen of tussen bestuurslagen bij de uitvoering.

Set van indicatoren

In bijlage 1 bij de ‘Staat van het Bestuur 2010’ is de set van indicatoren opgenomen die is ontwikkeld voor het in beeld brengen van de interbestuurlijke verhoudingen. De meetbaarheid van sommige indicatoren voor interbestuurlijke verhoudingen in het algemeen is soms klein, bijvoorbeeld in het geval van het aantal structurele bestuurlijke overleggen. In 2010 zijn de meeste van deze meetpunten geactualiseerd.

5.2.1 Structuur en kaderstelling

Op het vlak van structuur en kaderstelling is op vier meetpunten bekeken wat de stand van zaken is.

Aantal inwoners per bestuurder in Nederland

Het aantal inwoners per bestuurder is in 2012 verder toegenomen. In 2012 kende ons land 16.725.902 inwoners (peildatum: 01-01-2012; voorlopig cijfer; was 16.574.989 in 2010) en 13.118 bestuurders. Het aantal inwoners per bestuurder is daarmee 1275 (was 1.233 in 2010, 1.184 in 2008, 1.137 in 2006).

Aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers per bestuurslaag

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

- 245 bij het Rijk (Eerste Kamer, Tweede Kamer en kabinet, was 252 in 2010, 252 in 2008, 251 in 2006);
- 624 bij de provincies (Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, was 644 in 2010, 643 in 2008, 764 in 2006);
- 10.992 bij gemeenten (B&W en raadsleden, was 11.274 in 2010, 11.440 in 2008, 11.753 in 2006)¹;
- 548 bij stadsdelen en deelgemeenten (dagelijks bestuur en deelraad, was 537 in 2010, 647 in 2008, 667 in 2006)²;
- 709 bij waterschappen (dagelijks en algemeen bestuur, was 735 in 2010, 874 in 2008, 899 in 2006)³.

Hieruit valt af te leiden dat de toename van het aantal inwoners per bestuurder niet alleen voortvloeit uit een toename van het aantal inwoners. Bij alle bestuurslagen met uitzondering van de 'stadsdelen en deelgemeenten', neemt het aantal bestuurders ook echt af. Waar het aantal bestuurders toeneemt is dat slechts in geringe mate.

Aantal circulaire aan gemeenten vanuit het Rijk

In 2008 is het onderzoek naar circulaire ten opzichte van de eerste Staat van het Bestuur uitgebreid. Ook is gekeken naar het aantal ontvangen circulaire, maar tevens is gekeken naar de herkomst en de inhoud. Het betreft ook circulaire die niet als zodanig zijn aangeduid. In 2010 is deze lijn voortgezet. Dat is ook gebeurd voor 2012. In 2011 zijn er in totaal 148 circulaire aan gemeenten verzonden (was 219 in 2009 en 311 in 2007). Het aantal circulaire is hiermee afgenomen met meer dan 32 %. We zien globaal een aanzienlijke daling. Bij een aantal beleidsterreinen doet zich echter een toename voor (Financiën, Rechtspositie, WMO/Welzijn, Dienstverlening, Verkiezingen en Onderwijs). De daling wordt vooral veroorzaakt door de afname van het aantal circulaire op het beleidsterrein 'Sociale Zaken' met meer dan 63% (van 98 in 2009 naar 36 in 2011).

¹ In 2010 is als uitgangspunt genomen: 1 burgemeester per gemeente. In de telling voor 2012 is het feitelijk aantal burgemeesters meegenomen. De afwijkingen vloeien met name voort uit het feit dat er waarnemend burgemeesters zijn in verband met gemeentelijke herindelingen.

² Vermeldenswaardig is dat het kabinet een wetsvoorstel heeft ingediend met het doel de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen af te schaffen (Kamerstukken II, 33017, nrs 1 e.v.). Het oogmerk van het voorstel is tevens de bestaande deelgemeenten met ingang van 2015 af te schaffen. Het voorstel is op 5 juli 2012 door de Tweede Kamer aanvaard en ter behandeling doorgeleid naar de Eerste Kamer.

³ In 2012 inclusief voorzitters die geen deel uitmaken van het algemeen bestuur.

Tabel 80 Aantal circulaire's aan gemeenten naar beleidsterrein

Beleidssterrein	2007		2009		2011	
	aantal	% van totaal	aantal	% van totaal	aantal	% van totaal
Sociale Zaken	109	37,5%	98	44,7%	36	24,3%
Veiligheid/openbare orde	43	14,8%	29	13,2%	24	16,2%
Financiën	21	7,2%	10	4,6%	23	15,5%
Vreemdelingenzaken	21	7,2%	3	1,4%	3	2,0%
Wonen	16	5,5%	14	6,4%	7	4,7%
Milieu	15	5,2%	16	7,3%	3	2,0%
Algemeen Bestuur	14	4,8%	8	3,7%	1	0,7%
Rechtspositie	13	4,5%	8	3,7%	13	8,8%
WMO/Welzijn	11	3,8%	3	1,4%	7	4,7%
GBA/burgerzaken	8	2,7%	9	4,1%	5	3,4%
Dienstverlening	6	2,1%	7	3,2%	14	9,5%
Inburgering	6	2,1%	11	5,0%	2	1,4%
Verkiezingen	5	1,7%	1	0,5%	3	2,0%
Onderwijs	3	1,0%	2	0,9%	7	4,7%
Totaal	291 ⁴	100,0%	219	100,0%	148	100,0%

Bron: BMC.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was met 47 circulaire's verantwoordelijk voor de meeste circulaire's (31,8% van het totaal aantal circulaire's). Op de tweede plaats volgt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met 37 circulaire's (25% van het totaal aantal). Daarna volgen het ministerie van Infrastructuur en Milieu (23 circulaire's) en het ministerie van Veiligheid en Justitie (21 circulaire's). De wisseling in de rangorde tussen het ministerie van BZK en het ministerie van SZW vloeit mede voort uit de departementale herindeling die bij het aantreden van het kabinet-Rutte heeft plaatsgevonden, waarbij een deel van het voormalige ministerie van VROM is samengegaan met een deel van al het bestaande ministerie van BZK.

Met betrekking tot de inhoud van de circulaire's is onder andere onderzocht wat het doel was van de circulaire:

- 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).

⁴ Het totaal van 311 wijkt af van het totaal van 291 (voor 2007 opgenomen in tabel 80), omdat er in 2007 diverse beleidsterreinen waren in verband waarmee in 2007 circulaire's zijn verzonden, maar in verband waarmee in 2009 en 2011 geen circulaire's meer zijn verzonden. Bedoelde beleidsterreinen zijn in tabel 80 niet meegenomen.

Tabel 81 Doelen van circulaires aan gemeenten

categorie		2007		2009		2011	
		aantal	in %	aantal	in %	aantal	in %
A	Verstrekken van informatie, bijvoorbeeld de aankondiging van nieuw beleid of nieuwe wetgeving	140	45,0%	117	53,4%	71	48,0%
B	Verzoek om medewerking	35	11,3%	35	16,0%	12	8,1%
C	Ondersteuning bij beleidsontwikkeling	37	11,9%	40	18,3%	34	23,0%
D	Normstelling in de vorm van een regeling	6	1,9%	6	2,7%	4	2,7%
E	Normstelling in de vorm van een nadere specificatie van regelgeving of beleid	93	29,9%	21	9,6%	27	18,2%
	Totaal	311 ⁵	100,0%	219	100,0%	148	100,0%

Bron: BMC.

Over de diverse jaren bezien valt vooral de voortgaande procentuele toename op van de categorie 'ondersteuning bij beleidsontwikkeling'.

Aantal circulaires aan provincies vanuit het Rijk

Evenals in 2009 en 2007 is onderzocht hoeveel circulaires aan de provincies zijn gezonden. Dat waren er 11 in 2011 (was 19 in 2009 en 28 in 2007). Deze circulaires zijn allen afkomstig van het ministerie van BZK.

Tabel 82 Aantal circulaires aan provincies naar beleidsterrein

Beleidssterrein	aantal circulaires		in %		aantal circulaires		in %	
	2007		2009		2011			
Rechtspositie	10	35,7	9	47,4	5	45,5		
Financiën	4	14,3	6	31,6	5	45,5		
Veiligheid/openbare orde	7	25,0	1	5,3	0	0		
Milieu	1	3,6	1	5,3	0	0		
Algemeen bestuur	2	7,1	1	5,3	0	0		
Vreemdelingenzaken	2	7,1	1	5,3	0	0		
Verkiezingen	2	7,1	0	0,0	1	9		
Totaal	28	100,0	19	100,0	11	100,0		

Bron: BMC.

Evenals bij de gemeenten is het aantal circulaires dat is verzonden sterk teruggelopen. Opvallend is de sterke procentuele toename van circulaires op het beleidsterrein 'financiën' in 2011 in vergelijking met 2009 en 2007. Het aantal circulaires op genoemd beleidsterrein wijkt in 2011 overigens weinig af van dat in 2009.

⁵ Het totaal van 311 wijkt af van het totaal van 291 (voor 2007 opgenomen in tabel 80), omdat er in 2007 diverse beleidsterreinen waren in verband waarmee in 2007 circulaires zijn verzonden, maar in verband waarmee in 2009 en 2011 geen circulaires meer zijn verzonden. Bedoelde beleidsterreinen zijn in tabel 80 niet meegenomen.

5.2.2 Prestatieafspraken en financiering

Op het vlak van prestatieafspraken en financiering is bekeken wat de stand van zaken is omtrent specifieke uitkeringen en prestatieafspraken.

Aantal specifieke uitkeringen

In 2012 zijn er 55 specifieke uitkeringen (in 2010 waren er 88; in 2008 101; in 2006 136). De ambitie was om het aantal specifieke uitkeringen in 2012 terug te brengen tot 45. Ook al is die ambitie niet gehaald; er is sprake van een gestage teruggang van het aantal specifieke uitkeringen over de jaren 2006 tot en met 2012.

Tabel 83 Aantal specifieke uitkeringen naar departement en jaar (terugkijkend)

departement	aantal 2006	aantal 2008	Aantal 2010	aantal 2012
WWI	0	12	6	0
I&A	0	0	0	2
BZK	13	6	3	3
EZ	10	8	12	0
LNV	8	4	5	0
EL&I	0	0	0	9
FIN	1	1	0	0
J&G	0	6	4	0
VWS	15	9	5	5
JUS	9	4	4	0
V&J	0	0	0	3
OCW	28	14	6	3
SZW	19	10	7	6
V&W	9	8	11	0
VROM	24	19	25	0
I&M	0	0	0	24
Totaal	136	101	88	55

Bron: Ministerie van BZK.

Het totaal voor het jaar 2010 (88) wijkt af van het totaal dat voor 2010 in de ‘Staat van het Bestuur 2010’ is opgenomen (70). De reden hiervoor is dat er hier is uitgegaan van een voorspeld aantal (dus vooruitkijkend), terwijl in tabel 83 is uitgegaan van de realisatiecijfers (dus terugkijkend).

De ministeries van EL&I en I&M leveren – rekening houdend met de departementale herindeling die bij het aantreden van het kabinet-Rutte heeft plaatsgevonden – voor wat betreft de laatste periode de grootste bijdrage aan de afname. Ook de andere departementen realiseren een relatief grote afname. De belangrijkste oorzaak van de daling van het aantal specifieke uitkeringen is de omzetting naar ‘decentralisatie-uitkeringen’. De verwachting op dit moment is dat de daling van het aantal specifieke uitkeringen zich voortzet in de komende periode en dat het aantal in 2015 daalt naar 33.

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): 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 is sinds 2006 steeds een stapje gegroeid. De bestuurlijke drukte en de administratieve lasten zijn daardoor verminderd.

Prestatieafspraken

In een onderzoek naar prestatieafspraken zijn in totaal 145 verschillende documenten met prestatieafspraken geïnventariseerd. In de periode 2001 tot en met mei 2010 zijn 114 prestatieafspraken tot stand gekomen. In de periode juni 2010 tot en met eind 2011 zijn 31 nieuwe prestatieafspraken gesloten. Daarmee komt het totaal aantal geïnventariseerde prestatieafspraken op 145. Prestatieafspraken zijn in deze tellingen op naam geteld, hoewel dezelfde prestatieafpraak met meerdere gemeenten en/of provincies kan zijn gesloten. Van de 145 prestatieafspraken die in de periode 2002-december 2011 zijn aangegaan, zijn er in december 2011 nog 113 van kracht. Er zijn 23 prestatieafspraken in de afgelopen periode komen te vervallen, terwijl voor 9 afspraken geldt dat het niet bekend is of de prestatieafpraak nog van kracht is of niet. Het aantal geïnventariseerde prestatieafspraken bedroeg in 2008 50 en in 2010 89. Uit de inventarisatie van 145 in 2012 blijkt dat er sprake is van een gestage groei.

5.2.3 Toezicht en monitoring

Aantal monitoren in een jaar

In principe zou ten behoeve van de vergelijkbaarheid met de resultaten uit eerdere edities van de Staat van het Bestuur, de inventarisatie in 2012 zoveel mogelijk gelijk moeten zijn aan die van de vorige edities. Een van de doelstellingen van de inventarisatie is immers het vaststellen van eventuele ontwikkelingen in het aantal rijksmonitoren over de jaren. Een complicatie hierbij is dat de inventarisatie van eerdere edities van de Staat zich niet heeft beperkt tot monitoren geadresseerd aan medeoverheden, terwijl dit bij de inventarisatie in het kader van deze Staat expliciet wel de bedoeling is. De inventarisatie van eerdere 'Staten' bevat een groot aantal monitoren dat niet is gericht op medeoverheden. Voor de inventarisatie van de Staat van het Bestuur 2012 wordt uitgegaan van de volgende definitie: Rijksmonitoren onder medeoverheden zijn door het Rijk periodiek (longitudinaal) uitgevoerde gestandaardiseerde gegevensverzamelingen (van in principe vaste gegevens) onder medeoverheden. Bij eerdere 'Staten' werd als definitie gehanteerd: het systematisch en periodiek volgen en presenteren van beleidsrelevant geachte ontwikkelingen. Om ook in de toekomst met voorgaande jaren te kunnen vergelijken volgt hieronder de tabel 'overzicht monitors 2012 onder medeoverheden per departement/planbureau'.

Tabel 84 Overzicht monitors 2012 onder mede-overheden per departement/planbureau

Departement/planbureau	aantal rijksmonitoren 2011-2012
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	12
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	8
Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	7
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	5
Infrastructuur en Milieu	4
Veiligheid en Justitie	2
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	2
Financiën	0
Defensie	0
Algemene Zaken	0
Buitenlandse Zaken	0
Centraal Bureau voor de Statistiek	8
Planbureau voor de Leefomgeving	0
Centraal Plan Bureau	0
Sociaal Cultureel Planbureau	0
Totaal	48

Bron: Panteia/ Research voor Beleid.

Vernietiging van gemeentelijke en provinciale besluiten

In tabel 85 is vermeld hoe vaak het Rijk sinds 1996 lokale of provinciale besluiten heeft vernietigd. In 2012 is er voorsnog sprake van 1 vernietigingszaak. De tabel laat zien dat het aantal besluiten dat vanaf 1996 vernietigd is, zeer beperkt is.

Tabel 85 Vernietigingen

jaar	aantal vernietigingen
1996	3
1998	0
2000	0
2002	1
2004	0
2006	4
2008	2
2010	1
2012	0 ⁶

Bron: Ministerie van BZK.

Preventief toezicht

In tabel 86 zijn de resultaten opgenomen van een recente inventarisatie van het aantal keren dat de provincies preventief toezicht hielden/houden op de gemeenten. Te zien is dat na 2006 het aantal gemeenten dat onder preventief toezicht staat vanwege een niet sluitende meerjarenraming relatief zeer beperkt is. Het gaat in 2012 om bijna 2% van het totale aantal gemeenten.

⁶ Dit betreft de stand van zaken op 1 augustus 2012.

Tabel 86 Aantal gemeenten onder toezicht

jaar	Geen sluitende meerjarenraming	% van totaal	Termijnoverschrijding	% van totaal	Preventief toezicht (ARHI)	% van totaal	Repressief toezicht	% van totaal	totaal aantal gemeenten
2002	11	2,22%	27	5,45%	56	11,31%	401	81,01%	495
2004	24	4,97%	21	4,35%	42	8,70%	396	81,99%	483
2006	20	4,37%	13	2,84%	20	4,37%	405	88,43%	458
2008	14	3,16%	1	0,23%	15	3,39%	413	93,23%	443
2010	15	3,48%	4	0,93%	35	8,12%	377	87,47%	431
2012	8	1,93%	3	0,72%	28	6,75%	376	90,60%	415

Bron: Ministerie van BZK.

5.3 Beleving

Door middel van een enquêteonderzoek is net als in 2006, 2008 en 2010 geïnventariseerd hoe de interbestuurlijke verhoudingen in de praktijk worden beleefd. De enquêtes werden gestuurd aan respondenten bij gemeenten, provincies en het Rijk. De enquête is in 2012 voor de eerste keer ook voorgelegd aan respondenten bij waterschappen. Daarbij is onderscheid gemaakt naar drie typen functionarissen: ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers. De enquête is uitgezet en beantwoord op een tijdstip dat voorafging aan de val van het kabinet-Rutte.

Het algemene beeld is dat de denkbeelden over de interbestuurlijke verhoudingen redelijk stabiel zijn. De interbestuurlijke verhoudingen scoren voldoende en een meerderheid staat achter het stelsel en de uitgangspunten van de interbestuurlijke verhoudingen. De financieel krappe tijden zetten de bestuurlijke verhoudingen onder druk, maar dat heeft slechts geringe weerslag op de onderlinge verhoudingen. Respondenten blijven waarde hechten aan samenwerking met anderen en binnen dezelfde bestuurslaag. Ook is er brede steun om te komen tot nieuwe afspraken tussen de bestuurslagen, bijvoorbeeld over decentralisaties.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- oordeel over uitgangspunten en praktijk van de interbestuurlijke verhoudingen;
- samenwerking met andere bestuurslagen;
- bestuurlijke drukte;
- autonomie decentrale overheden en responsiviteit Rijk;
- eurocrisis;
- decentralisatieopgaven;
- bestuurskracht;
- agenda voor de toekomst.

5.3.1 Oordeel over uitgangspunten en praktijk

De interbestuurlijke verhoudingen krijgen van alle bestuurslagen gemiddeld een voldoende. De provincies geven al jaren gemiddeld een 6. Gemeenten geven in 2012 gemiddeld een 5,8 een daling van een halve punt ten opzichte van 2010 waarmee ze weer terug zijn op het niveau van 2008. De Rijksrespondenten geven met een 6,2 een iets lager waarderingscijfer dan de 6,5 in 2010. De respondenten bij de waterschappen zijn het meest positief en geven de interbestuurlijke verhoudingen een ruime voldoende, namelijk een 6,7. Een nadere analyse toont verder aan dat de minst positieve beoordelingen gegeven worden door respondenten bij gemeenten, door leden van Provinciale Staten en door respondenten die actief zijn in het sociale

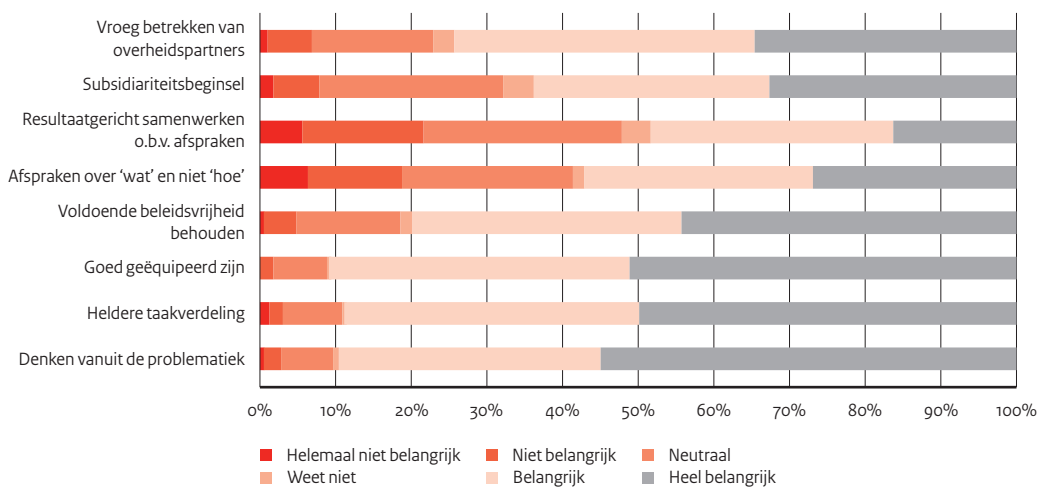
domein. Als wordt gekeken naar de inhoudelijke beoordelingen, dan valt op dat bestuurlijke drukte nog steeds door een grote meerderheid wordt ervaren (72 procent), maar dat er wel sprake is van een duidelijke verbetering aangezien in de vorige edities meer dan 80 procent van de respondenten aangaf dat er sprake was van bestuurlijke drukte. Anderzijds ervaren veel betrokkenen de decentralisaties die momenteel plaatsvinden weliswaar als principieel 'goed', maar worden veel kanttekeningen geplaatst bij de uitvoering daarvan. De actualiteit van onder meer de decentralisatie van de Jeugdzorg, de invoering van de Wet werken naar vermogen en de onzekerheden waarmee de decentralisaties gepaard gaan (met name in het sociale domein), klinken door in de enquêteresultaten.

Opvallend is dat ook in 2012 het aandeel van de respondenten dat een verslechtering van de interbestuurlijke verhoudingen signaleert, is gegroeid. In 2008 zag 17 procent een verslechtering, in 2010 was dit 34 procent en in 2012 40 procent. Voor deze verslechtering geven de respondenten verschillende redenen aan. 43 procent zien medeoverheden meer als concurrent dan als partner. Anderen noemen de houding van het Rijk of onduidelijke afspraken als reden.

De groep die verbeteringen ziet in de afgelopen jaren is iets kleiner geworden, maar met ruim 30 procent nog steeds aanzienlijk. 71 procent van hen vindt dat de verhoudingen zijn verbeterd door het besef bij overheden dat samenwerking noodzakelijk is. Een meerderheid van de respondenten (59 procent) is dan ook tevreden of helemaal tevreden over de samenwerking met partners binnen de eigen bestuurslaag. Deze samenwerking zorgt volgens tweederde van de respondenten ervoor dat problemen worden opgelost door betere afstemming en coördinatie en 75 procent zegt dat problemen worden opgelost door bundeling van kennis en expertise. Over de samenwerking tussen bestuurslagen, aangeduid als verticale samenwerking, zijn de meningen minder uitgesproken. Ruim 20 procent is (helemaal) tevreden, een kwart is (helemaal) ontevreden en de overige respondenten hebben geen mening gegeven. Desondanks zegt een meerderheid van ongeveer 60 procent dat ook verticale samenwerking leidt tot het oplossen van problemen door betere afstemming en coördinatie en door bundeling van kennis en expertise. Ruim de helft van de respondenten is van mening dat verticale samenwerking leidt tot kostenbesparingen.

Bijna onveranderd in de afgelopen jaren zijn de uitgangspunten van interbestuurlijke verhoudingen (uit de 'Code Interbestuurlijke Verhoudingen') die men het belangrijkste vindt, namelijk goed geëquipeerd zijn, een heldere taakverdeling en denken vanuit de problematiek. Op het uitgangspunt resultaatgericht samenwerken op basis van afspraken na vindt een meerderheid van de respondenten de uitgangspunten (heel) belangrijk. Het denken vanuit de problematiek en goed geëquipeerd zijn zijn de uitgangspunten waarvan de meeste respondenten aangeven dat hier het minst aan wordt voldaan.

Figuur 27 Steun voor uitgangspunten Code



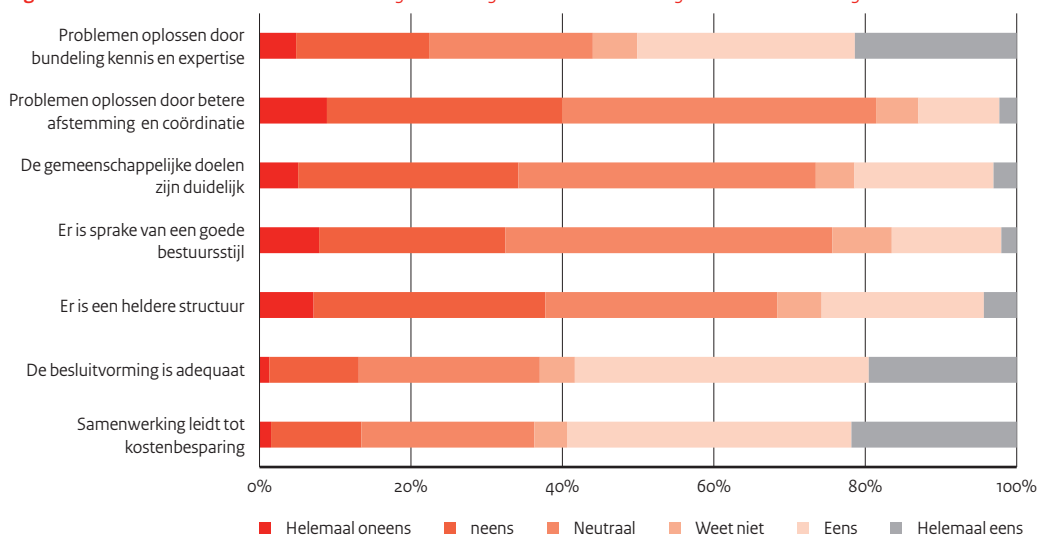
Bron: Decisio.

5.3.2 Samenwerking met andere bestuurslagen

In 2011 zijn er nieuwe bestuursafspraken gemaakt. Een kleine helft van de respondenten is bekend met de nieuwe bestuursafspraken, onder respondenten van de waterschappen is dat zelfs bijna 90 procent. Bij rijksrespondenten liggen de verhoudingen anders: een meerderheid is onbekend met de afspraken, iets meer dan een kwart is wel op de hoogte van het bestaan van de afspraken. Ongeveer 23 procent van de respondenten zegt tevreden te zijn over de bestuursafspraken, maar de meesten weten het niet of geven geen mening. Onder de waterschappen is ruim 60 procent tevreden over de gemaakte afspraken.

De tevredenheid over de samenwerking met partners binnen de eigen bestuurslaag scoort hoger dan de tevredenheid over verticale samenwerking. Bijna 60 procent van de respondenten is hier tevreden of helemaal tevreden over. Maar ook in het samenwerken met andere bestuurslagen zien de meeste respondenten zeker wel voordelen. Met name zien de respondenten dat de samenwerking het oplossen van maatschappelijke problemen helpt door een betere afstemming en coördinatie en door bundeling van kennis en expertise. Daarnaast is een meerderheid van mening dat verticale samenwerking tot kostenbesparingen leidt.

Figuur 28 In welke mate bent u het eens met de volgende stellingen over de samenwerking met andere bestuurslagen?

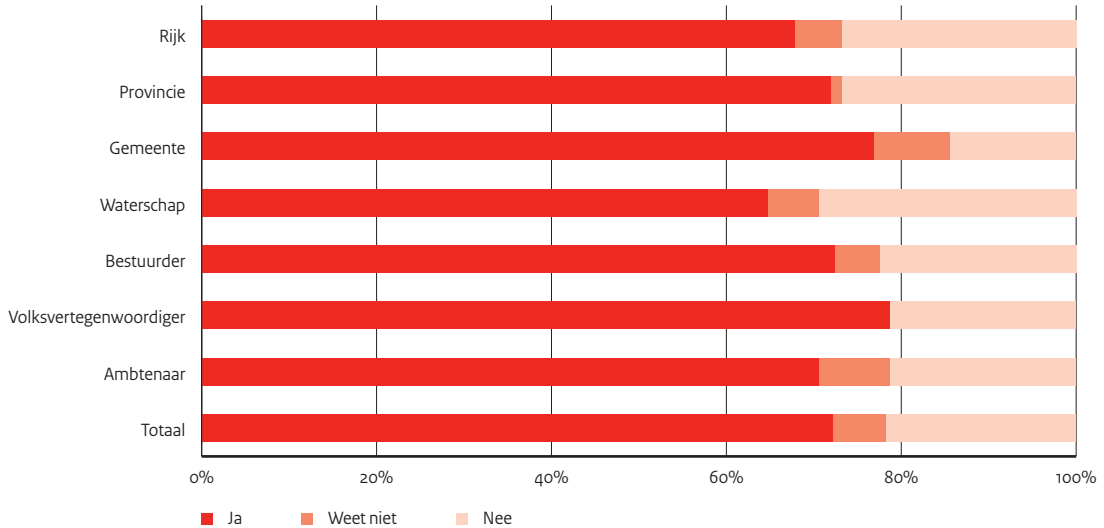


Bron: Decisio.

5.3.3 Bestuurlijke drukte

Een van de thema's waar een lichte verandering is waar te nemen ten opzichte van vorige belevingsonderzoeken is bestuurlijke drukte. Waar in 2010 nog 85 procent van de respondenten vond dat er sprake was van bestuurlijke drukte, is dat in 2012 iets meer dan 70 procent. Een daling van ruim 10 procentpunt. Dit geldt niet alleen voor het totale gemiddelde, maar ook wanneer de resultaten naar bestuurslaag worden uitgesplitst. De bestuurlijke drukte wordt volgens de respondenten voornamelijk veroorzaakt door de structuur van de inrichting van bestuurlijke constellaties. Vertraging in de besluitvorming is het vaakst genoemde ongewenste effect van bestuurlijke drukte (64 procent). Dit is niet veranderd ten opzichte van het onderzoek in 2010. Wel geven iets minder mensen anno 2012 ten opzichte van 2010 aan dat op hun beleidsterrein het aantal bestuurslagen teruggebracht kan worden (respectievelijk 53 en 60 procent).

Figuur 29 Bent u van mening dat er in Nederland sprake is van bestuurlijke drukte?

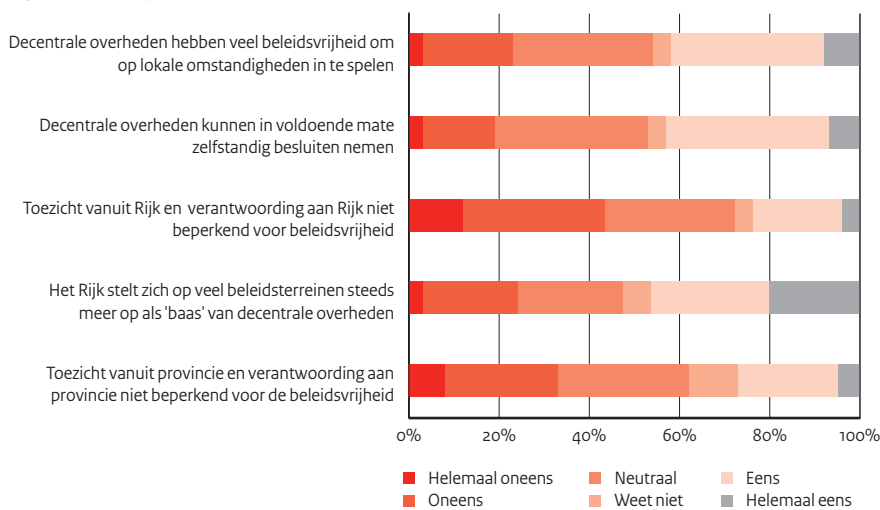


Bron: Decisio.

5.3.4 Autonomie medeoverheden en responsiviteit Rijk

De respondenten hebben zich, net als in vorige edities uitgesproken over de autonomie van decentrale overheden en over de houding van het Rijk. De meningen hierover zijn nauwelijks anders dan twee jaar geleden. De houding van het Rijk wordt nog steeds kritisch beoordeeld: waar in 2010 34 procent van de respondenten vond dat het Rijk niet voldoende moeite doet om decentrale overheden te faciliteren en te ondersteunen bij hun taakuitvoering, ligt dit percentage nu hoger met 53 procent. Het zijn met name de respondenten bij de decentrale overheden die een kritische houding hebben ten opzichte van het Rijk. Een kwart van de respondenten vindt echter dat het Rijk wel voldoende moeite doet om te faciliteren en te ondersteunen. De Rijksambtenaren zelf zijn positiever gestemd: van hen vindt 38 procent dat het Rijk voldoende moeite doet.

Figuur 30 Stellingen over de beleidsvrijheid van decentrale overheden



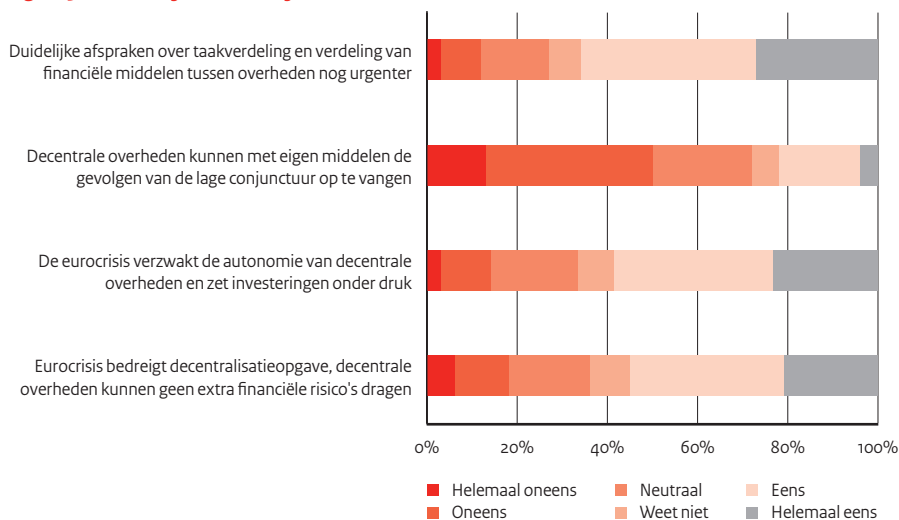
Bron: Decisio.

5.3.5 Eurocrisis

De eurocrisis is een actueel thema voor de overheden in Nederland, omdat er door de eurocrisis bezuinigd moet worden binnen alle bestuurslagen. De verdienmodellen voor overheden die tot 2008 de basis vormden voor investeringen zijn door de crisis onder druk komen te staan waardoor er naar nieuwe mogelijkheden en verdienmodellen gezocht moet worden. Kortom, alle bestuurslagen staan voor een grote uitdaging en er moeten stevige beleidskeuzes gemaakt worden om de eurocrisis het hoofd te bieden.

Dat het opvangen van de gevolgen van de eurocrisis grote uitdagingen met zich meebrengt blijkt mede uit het feit dat de helft van de respondenten het niet eens is met de stelling dat decentrale overheden met eigen middelen de gevolgen van de lage conjunctuur op kunnen vangen. Een meerderheid van de respondenten vindt dat de eurocrisis de autonomie van decentrale overheden verzwakt en de decentralisatieopgaven bedreigt. Dit maakt volgens een ruime meerderheid van de respondenten het maken van duidelijke afspraken over de verdeling van taken en financiële middelen urgenter.

Figuur 31 Uw mening over de stellingen over de eurocrisis



Bron: Decisio.

5.3.6 Decentralisatieopgaven

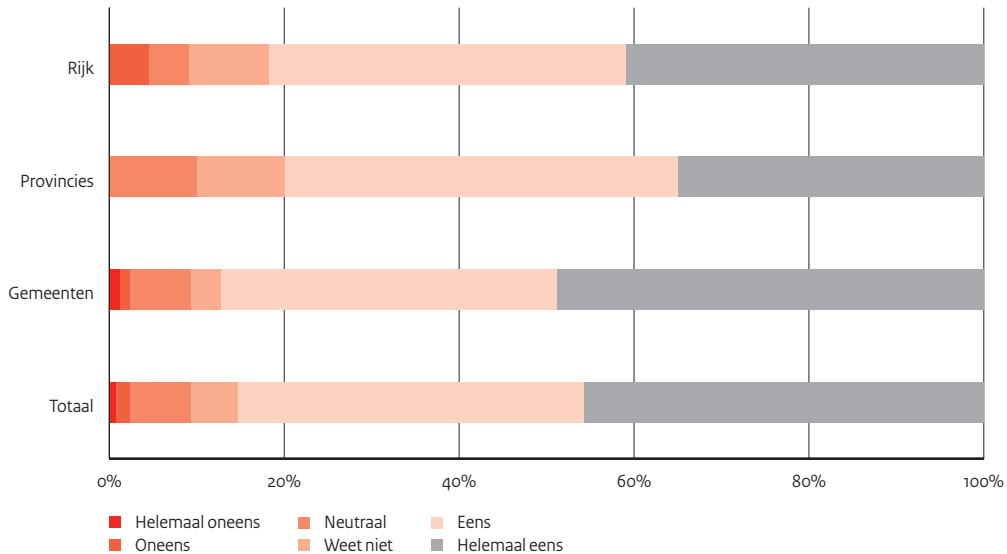
Een belangrijke toevoeging in het belevingsonderzoek van 2012 zijn de stellingen over de verschillende decentralisatieopgaven. Over het algemeen geldt dat de 'ontvangende' partij van de gedecentraliseerde taken achter het principe van de decentralisatie staat. Een meerderheid van de respondenten bij gemeenten vindt de decentralisatie van taken in het sociale domein een goede zaak, dit geldt ook voor een meerderheid van de respondenten van de waterschappen ten aanzien van de decentralisatie in het domein water. Ook een meerderheid van de respondenten bij provincies is van mening dat provincies slagkrachtiger kunnen worden door de decentralisatie in het ruimtelijke domein, economie en natuur. De respondenten van gemeenten zijn wel terughoudend waar het de financiële risico's betreft en het aanpassingsvermogen van hun organisatie om de decentralisatieopgaven en beoogde bezuinigingen goed op te vangen. De discussie over of decentrale overheden voldoende middelen hebben om hun taken goed uit te voeren blijft daarmee, net als in voorgaande jaren, actueel.

Decentralisatie in het sociale domein

Van alle geënquêteerden die actief zijn in het sociale domein, vindt een grote meerderheid dat het goed is dat "gemeenten meer verantwoordelijkheid krijgen bij het formuleren en uitvoeren van het beleid gericht op

alle doelgroepen aan de onderzijde van de arbeidsmarkt”. De respondenten namens de gemeenten zijn over dit principe het meest positief. Bijna 50 procent van de gemeentelijke respondenten is het hier “helemaal mee eens” en bijna 30 procent “eens”. Ook de respondenten vanuit het Rijk zijn overwegend positief.

Figuur 32 *Het is goed dat gemeenten meer verantwoordelijkheid krijgen bij het formuleren en uitvoeren van beleid gericht op alle doelgroepen aan de onderzijde van de arbeidsmarkt*



Bron: Decisio.

Respondenten hebben echter wel enige kanttekeningen bij de vormgeving van de decentralisatie. Deze kanttekeningen betreffen onder meer de financiële risico's voor gemeenten. Een meerderheid van de respondenten vindt financiële prikkels voor gemeenten goed, maar tegelijkertijd vindt een nog grotere meerderheid ook dat de invoering van de Wet Werken naar Vermogen (WWNV) gepaard gaat met te grote financiële risico's voor gemeenten. 57 procent van de respondenten in het sociale domein is van mening dat (ook financiële) prikkels voor gemeenten goed zijn. Van alle rijksrespondenten is dit zelfs meer dan 80 procent, maar ook iets meer dan de helft van de gemeentelijke respondenten is deze mening toegedaan.

Ongeveer de helft van alle respondenten oordeelt verder dat de beoogde bezuinigingen op de rijkssubsidie ten behoeve van de sociale werkvoorziening het aanpassingsvermogen van gemeenten en SW-bedrijven te boven gaat. Ook hier is er weer een scheiding tussen enerzijds gemeentelijke respondenten en anderzijds de respondenten vanuit het Rijk. Circa 55 procent van alle gemeentelijke respondenten ondersteunt de stelling dat “het aanpassingsvermogen van gemeenten en SW-bedrijven niet groot genoeg is om de beoogde bezuinigingen op de rijkssubsidie ten behoeve van de SW-werkplekken op te kunnen vangen” en slechts 15 procent denkt dat dit geen problemen oplevert. De respondenten die werkzaam zijn bij de ministeries, oordelen weliswaar niet dat gemeenten en SW-bedrijven de bezuinigingen wel kunnen opvangen, maar zij geven vaak aan het “niet te weten” (ruim 40 procent).

De respondenten oordelen verder uiteenlopend over de stelling dat “de WWNV een goed voorbeeld is van daadwerkelijk ‘loslaten’ van een beleidsveld door de landelijke overheid en verruiming van de lokale autonomie”. Iets meer respondenten (circa 36 procent) zijn het hier helemaal mee oneens of mee oneens, terwijl circa een derde van de respondenten het er juist wel (helemaal) mee eens is.

Bij de beoordeling van de stellingen over decentralisatie in het sociale domein, wat betreft met name de Wet werken naar vermogen (WWNV), blijkt dat de antwoorden van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren grotendeels overeen komen. Op de volgende onderdelen komen opvallende verschillen naar voren:

- Bestuurders zijn het twee keer zo vaak (helemaal) eens met de stelling dat het goed is dat gemeenten meer verantwoordelijkheden krijgen wat betreft de doelgroepen aan de onderzijde van de arbeidsmarkt dan volksvertegenwoordigers en ambtenaren (72 procent van alle bestuurders versus circa 36 à 39 procent voor volksvertegenwoordigers en ambtenaren).
- Bestuurders vinden het ook vaker goed dat gemeenten meer geprikkeld worden, ook financieel, op dit vlak (circa 73 procent van alle bestuurders is het met betreffende stelling helemaal eens of eens). Volksvertegenwoordigers en ambtenaren zijn dan duidelijk voorzichtiger (de voorstanders tellen op tot respectievelijk 53 procent en 50 procent).
- In het algemeen reageren bestuurders wat uitgesprokener dan volksvertegenwoordigers en ambtenaren. Zij zijn ook wat vaker van mening dat de WWNV gepaard gaat met grote financiële risico's voor gemeenten en dat het aanpassingsvermogen van gemeenten en SW-bedrijven niet groot genoeg is, gelet op de beoogde bezuinigingen op de sociale werkvoorziening.

Decentralisatie vanuit AWBZ naar gemeenten door middel van uitbreiding Wmo

Een andere decentralisatie in het sociale domein, die aanhaakt bij de ontwikkelingen rondom de WWNV, betreft delen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Het voornemen is om de functies van dagbesteding en begeleiding uit de AWBZ over te hevelen naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), zodat gemeenten op dit vlak meer verantwoordelijkheden krijgen.

Circa tweederde van alle respondenten vindt de decentralisatie van functies uit de AWBZ naar de Wmo "logisch". Zij zijn het helemaal eens (32 procent) of eens (34 procent) met de stelling dat "het logisch is dat vanwege de inhoudelijke raakvlakken en de overlappen qua doelgroepen met het werken naar vermogen, het welzijnswerk en de jeugdzorg, ook de dagbesteding en de begeleiding uit de AWBZ naar gemeenten worden overgeheveld". Het aantal voorstanders is procentueel bij het Rijk minder hoog, maar altijd nog ruim de helft.

De verschillen tussen bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren zijn klein. Bestuurders zijn wederom iets uitgesprokener (ruim 75 procent is het eens of helemaal eens met bovenstaande stelling), maar ook naar functie is er grote consensus over de logica achter deze decentralisatie.

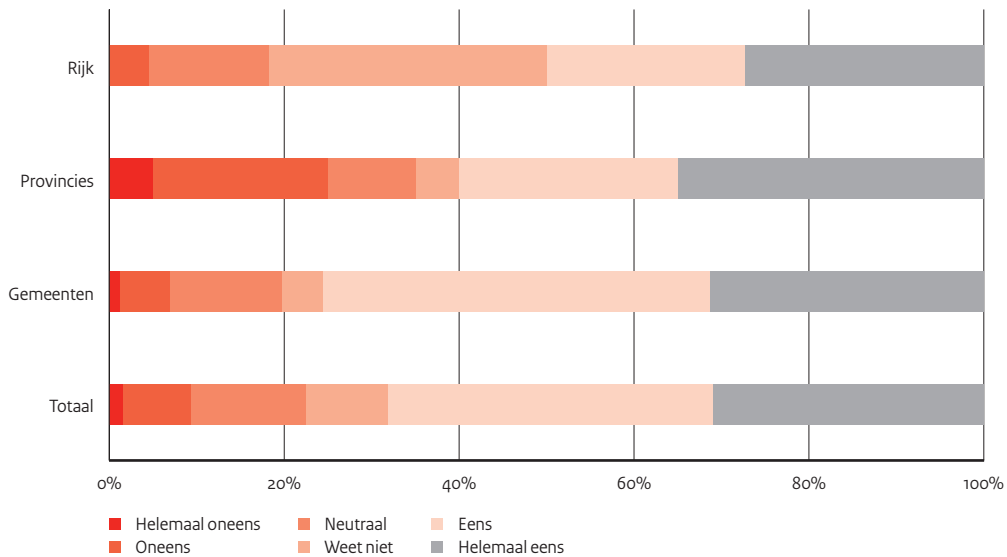
Er is ook een grote mate van eensgezindheid ten aanzien van de stelling dat "gemeenten door de decentralisatie creatiever moeten worden in het signaleren en benutten van nieuwe combinaties in het bedienen van de verschillende doelgroepen". Zo kunnen ambtelijke capaciteit, huisvesting en ondersteunende voorzieningen wellicht efficiënter worden benut indien zij worden ingezet voor meerdere, op elkaar aansluitende doelgroepen. Ruim driekwart van de ondervraagden is het met deze stelling (helemaal) eens.

Bestuurders, volksvertegenwoordigers en in het sociale domein actieve ambtenaren zijn over het algemeen van mening dat de decentralisaties in het sociale domein ook in de praktijk leiden tot meer integraal beleid en meer synergie in de uitvoering. Ruim 60 procent van alle respondenten is het helemaal eens (23 procent) of eens (39 procent) met de stelling dat "de decentralisatie in het sociale domein er daadwerkelijk voor zorgt dat ambtenaren op de terreinen van Wmo, Werk en Inkomen en Zorg meer samen beleid maken en uitvoeren" en van de bestuurders zelfs 83 procent.

Beoordeling van en overwegingen bij overheveling van jeugdzorgtaken naar gemeenten

Een derde decentralisatie in het sociale domein betreft die van uiteindelijk alle vormen van jeugdzorg naar de gemeenten. Uiterlijk per 1 januari 2016 wil het kabinet dat alle voorzieningen voor jeugdzorg, die nu nog onder de AWBZ vallen, worden overgeheveld naar de Wmo. Bijna 70 procent van de respondenten ziet kansen om de jeugdzorg effectiever en doelmatiger te organiseren.

Figuur 33 De decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten biedt kansen om de jeugdzorg, doelmatiger en meer integraal te organiseren



Bron: Decisio.

De provincies zijn wat betreft de jeugdzorg de overheidslaag die verantwoordelijkheden zou moeten afstaan. Dit kan mede verklaren dat respondenten vanuit de provincies het vaker (helemaal) oneens zijn met de stelling dat “de decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten kansen biedt om de jeugdzorg effectiever, doelmatiger en meer integraal te organiseren”. Ook van de provinciale respondenten is echter een ruime meerderheid van mening dat er wel kansen zijn. Bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren oordelen in grote lijnen hetzelfde over deze stelling.

De reactie op de stelling dat “de verplichting om de jeugdzorg (boven)lokaal te organiseren een efficiëncy-nadeel voorkomt, omdat niet 12 provincies maar 425 gemeenten nu op dit vlak een taak krijgen”, leidt tot gemengde reacties. Ruim 30 procent van de respondenten is het (helemaal) met deze stelling eens, maar circa 20 procent is het er ook (helemaal) mee oneens. Een groot deel van de respondenten antwoordt het niet te weten of staat er neutraal tegenover.

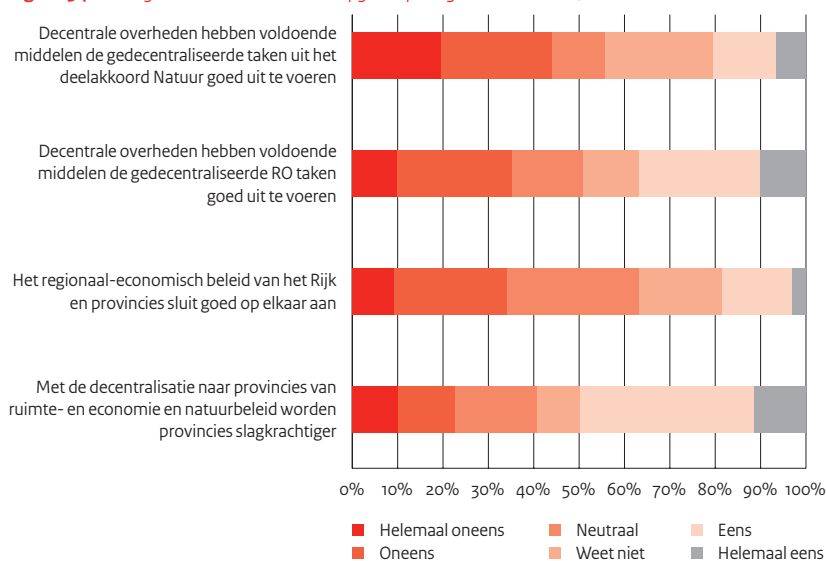
Tot slot is de stelling voorgelegd dat “gemeenten goed in staat zijn hun nieuwe en integrale verantwoordelijkheid op het gebied van jeugdzorg op te pakken en waar nodig onderling af te stemmen”. De gemeentelijke respondenten oordelen dan het meest positief. Van deze groep is circa 14 procent het helemaal eens en nog eens 33 procent eens met de stelling. Respondenten die verbonden zijn aan het Rijk of de provincies, oordelen wat minder positief. Zoals hiervoor vaker is gebleken, zijn de bestuurders relatief uitgesproken en in dit geval relatief positief. Circa 55 procent van deze groep acht gemeenten goed in staat de jeugdzorg-taken goed op te pakken en onderling af te stemmen.

Decentralisatie in het ruimtelijke domein, economie en natuur

Ondanks de dalende budgetten zet de overheid in op het versterken van de internationale concurrentiepositie van Nederland, het doorzetten van de transitie naar duurzame energie en het voorbereiden van Nederland op klimaatverandering. Om dit efficiënt te organiseren worden verschillende taken bij decentrale overheden belegd. Provincies worden verantwoordelijk voor de inrichting van het landelijk gebied, beleid ten aanzien van natuur, recreatie en toerisme, landschap, structuurversterking van landbouw en leefbaarheid. Tevens krijgt de provincie een belangrijkere rol in het regionaal-economische domein, omdat het rijk zich hieruit terugtrekt.

Een overzicht van de stellingen en hoe deze door de respondenten, werkzaam binnen een van de ‘harde’ domeinen, zijn beantwoord is opgenomen in figuur 34. Hieruit blijkt dat een op de twee respondenten van mening is dat door de decentralisatie van taken binnen het ruimtelijk-, economisch en natuurbeleid de slagkracht van provincies groter wordt. Voor het uitvoeren van de gedecentraliseerde taken in het beleidsdomein ‘natuur’ zijn volgens meer respondenten voldoende middelen beschikbaar bij de decentrale overheden als voor het uitvoeren van de gedecentraliseerde taken op het gebied van ruimtelijke ordening.

Figuur 34 Stellingen over de decentralisatieopgave op het gebied van ruimte, natuur en economie



Bron: Decisio.

Afgezien van de stelling ‘Decentrale overheden hebben voldoende middelen de gedecentraliseerde RO taken goed uit te voeren’ zijn er bij de overige stellingen enkele verschillen in hoe de te onderscheiden doelgroepen de stellingen hebben beantwoord:

- *Decentrale overheden hebben voldoende middelen voor de uitvoer van taken uit het deelakkoord Natuur:* Gemiddeld is 44 procent van de respondenten het oneens met deze stelling. Zowel bij de respondenten werkzaam bij de provincie als bij de volksvertegenwoordigers ligt dit percentage met 58 procent bovengemiddeld hoog. Bij het Rijk is het beeld tegenovergesteld met 42 procent van de respondenten die de stelling onderschrijft. Dit is ruim twintig procentpunt hoger dan het gemiddelde van 20 procent die het (helemaal) eens is met de stelling.
- *Het regionaal-economisch beleid van het Rijk en provincies sluit goed op elkaar aan:* 34 procent van de respondenten is het hier niet mee eens. Onder de respondenten van gemeenten ligt dit percentage bovengemiddeld hoog op 48 procent. Van deze respondentengroep is maar 7 procent het eens met de stelling, dit is relatief weinig ten opzichte van het gemiddelde van 18 procent van de respondenten die het met de stelling eens zijn. De overige onderscheiden doelgroepen wijken niet of nauwelijks af van de gemiddelde scores.
- *Met de decentralisatie naar provincies van ruimte-, economie- en natuurbeleid worden provincies slagkrachtiger:* De provincies als ontvangende partij zijn het hier bovengemiddeld vaak mee eens. Van deze respondentengroep geeft 64 procent aan het (helemaal) eens te zijn met de stelling. Ook het Rijk ondersteunt de stelling voornamelijk (63 procent is het eens of helemaal eens). Bij gemeenterespondenten zijn de meningen meer verdeeld. 30 Procent is het niet eens met de stelling en eveneens dertig procent is het wel eens of helemaal eens. Bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren beoordelen de stelling redelijk gelijk.

Decentralisatie water

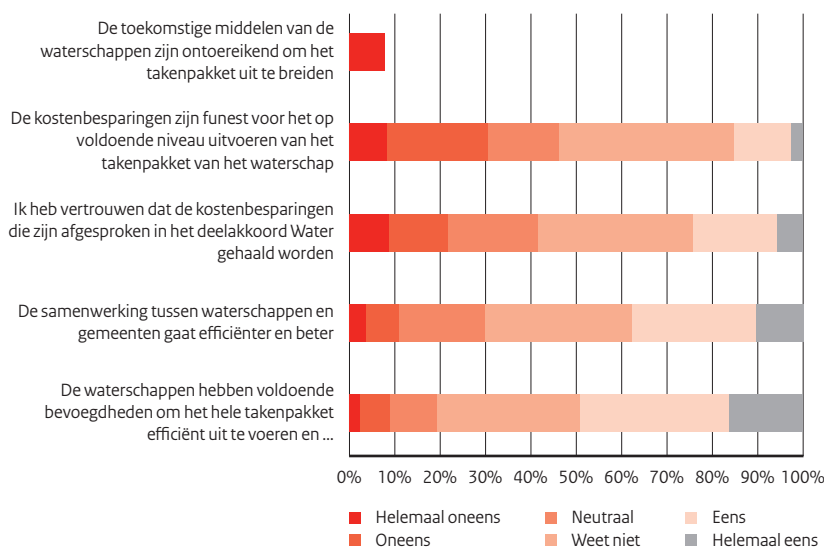
De decentralisatie in het beleidsdomein 'water' is vastgelegd in het deelakkoord 'Water'. Door taken efficiënter te beleggen bij decentrale overheden, voornamelijk bij de waterschappen streeft de overheid naar een doelmatigheidswinst van ongeveer 750 miljoen euro in 2020.

Het totaaloverzicht van de stellingen en hoe deze beoordeeld zijn (figuur 35) laat zien dat de stellingen met de meeste medestanders zijn:

- De waterschappen hebben voldoende bevoegdheden om het volledige takenpakket efficiënt uit te voeren en doelmatigheidswinsten te realiseren (49 procent is het eens of helemaal eens).
- De samenwerking tussen waterschappen en gemeenten gaat steeds efficiënter en beter (37 procent is het eens of helemaal eens).

Dat de toekomstige middelen ontoereikend zijn om het takenpakket uit te breiden en dat kostenbesparingen funest zijn voor het op voldoende niveau uitvoeren van het takenpakket van de waterschappen wordt door meer mensen ontkend (kleine 30 procent) dan bevestigd (kleine 20 procent).

Figuur 35 In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over de decentralisatieopgave water



Bron: Decisio.

Bij uitsplitsing naar bestuurslagen en functie valt een aantal zaken op:

- **Stelling 1 en 2:** Met de eerste twee stellingen over of de middelen ontoereikend zijn en of de kostenbesparingen funest zijn, zijn de meeste respondenten van waterschappen het (helemaal) oneens. De helft is het niet eens dat de middelen ontoereikend zouden zijn en ruim 63 procent van hen is het niet eens dat de kostenbesparingen funest zijn voor het op voldoende niveau uitvoeren van het takenpakket. Ook bestuurders scoren hier bovengemiddeld. Van hen is 38 procent het niet eens met de eerste stelling en 43 procent het niet eens met de tweede stelling. De overige bestuurslagen en functies geven een gemiddeld beeld, waarbij relatief veel respondenten aangeven het antwoord op de stelling niet te weten.
- **Stelling 3:** Bij de waterschappen, de ontvangende partij van de gedecentraliseerde taken, is 60 procent het hiermee eens of helemaal mee eens. Gemiddeld genomen is 22 procent het niet eens met de stelling, maar bij de volksvertegenwoordigers ligt dit bovengemiddeld hoog met 34 procent die de stelling niet ondersteunt.
- **Stelling 4:** Driekwart van de respondenten werkzaam bij een waterschap ondersteunt deze stelling. Ook onder bestuurders is een meerderheid van 62 procent het (helemaal) eens met de stelling. De overige bestuurslagen en functies laten een gemiddeld beeld zien. Alleen gemeenterespondenten hebben met

18 procent iets vaker dan gemiddeld aangegeven het (helemaal) niet eens te zijn met de stelling. Van hen heeft echter ook 32 procent gezegd het (helemaal) eens te zijn.

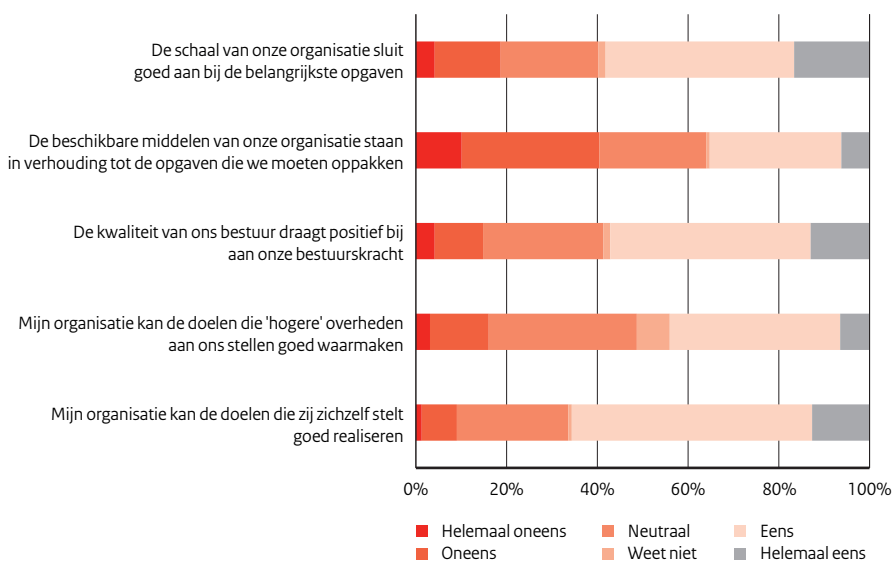
- *Stelling 5:* Gemiddeld is de helft van de respondenten het eens of helemaal eens met deze stelling. Onder de waterschappen is dit zelfs 70 procent van de respondenten. Aan de andere kant is gemiddeld 8 procent van de respondenten het niet eens met de stelling, maar ligt dit percentage bij waterschappen tien procentpunt hoger op 18 procent. Bij de overige doelgroepen geven relatief veel mensen aan de stelling niet te kunnen beoordelen.

5.3.7 Bestuurskracht

Figuur 36 laat zien, dat de respondenten relatief positief zijn over de kwaliteit van het eigen bestuur en de mate waarin hun organisatie de eigen doelstellingen kan realiseren. 56 procent is het eens met de stelling dat de kwaliteit van hun bestuur positief bijdraagt aan de bestuurskracht. 66 procent is het (helemaal) eens dat hun organisatie de doelen die zij zichzelf stelt goed kan realiseren. Daarnaast vindt 58 procent van de respondenten dat de schaal van hun organisatie goed aansluit bij de belangrijkste opgaven.

Dit staat in contrast met het feit dat de minst ondersteunde stelling de stelling is dat de beschikbare middelen van de organisatie in verhouding staan tot de opgaven van de organisatie. 36 procent is het hier (helemaal) mee eens, maar 40 procent is het hier niet of helemaal niet mee eens.

Figuur 36 Stellingen over de bestuurskracht van de eigen organisatie



Bron: Decisio.

Waar de uitsplitsing naar de verschillende doelgroepen opmerkelijke verschillen laat zien worden deze hieronder aangestipt:

- *Stelling 1 (de schaal van onze organisatie sluit goed aan bij de belangrijkste opgaven):* 18 procent is het hier (helemaal) niet mee eens, maar bij gemeenten ligt dit percentage met 26 procent gemiddeld wat hoger. De provincies steunen de stelling, van deze respondentengroep geeft 73 procent aan het eens dan wel helemaal eens te zijn met de stelling (gemiddelde is 58 procent).
- *Stelling 2 (De beschikbare middelen van onze organisatie staan in verhouding tot de opgaven die wij moeten oppakken):* Gemiddeld is 35 procent het hiermee eens en 40 procent het hier niet mee eens. Bij de waterschappen is een grote meerderheid van 80 procent het (helemaal) eens met de stelling. Bij gemeenten en volksverte-

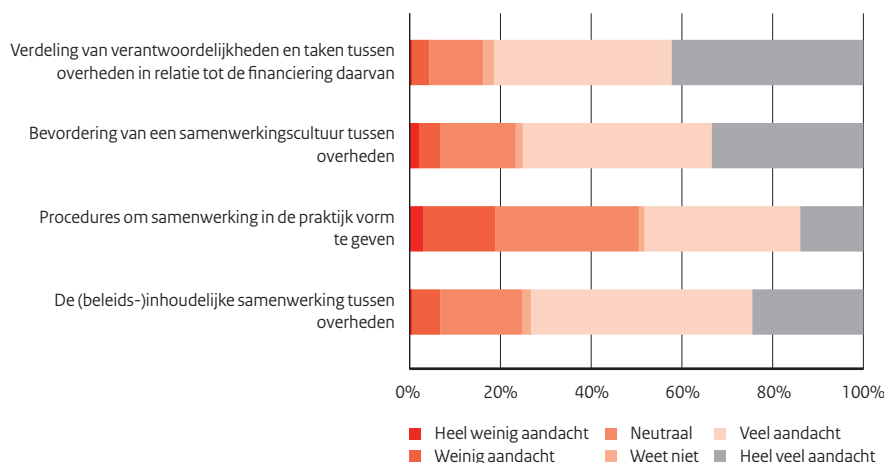
genwoordigers is juist een relatief hoog percentage het niet of helemaal niet eens met de stelling. Respectievelijk 53 en 54 procent.

- *Stelling 3 (De kwaliteit van ons bestuur draagt positief bij aan onze bestuurskracht):*
Gemiddeld is 57 procent het eens met de stelling en 15 procent het oneens. Zowel bestuurders als respondenten werkzaam bij een waterschap zijn het eens dat het bestuur bijdraagt aan de bestuurskracht van hun organisatie. Onder volksvertegenwoordigers zijn echter de respondenten die het hier niet mee eens zijn (26 procent) oververtegenwoordigd ten opzichte van het gemiddelde van 15 procent.
- *Stelling 4 (Mijn organisatie kan de doelen die 'hogere' overheden aan ons stellen goed waarmaken):*
Over het algemeen liggen de antwoorden van de verschillende respondentgroepen relatief dicht bij het gemiddelde (44 procent is het eens of helemaal eens, 16 procent is het oneens of helemaal oneens). Alleen de respondenten van de waterschappen springen eruit, met 70 procent die het (helemaal) eens is met de stelling.
- *Stelling 5 (Mijn organisatie kan de doelen die zij zichzelf stelt goed realiseren):*
Wederom wijken de verschillende respondentgroepen niet veel af van het gemiddelde van 46 procent die het (helemaal) eens is en 9 procent die het (helemaal) oneens is, alleen de waterschappen ondersteunen de stelling bovengemiddeld, met 88 procent van hen die het eens of helemaal eens is met de stelling. Belangrijk is bij de interpretatie van deze stelling rekening te houden met het feit dat waterschappen een ander bekostigingstelsel hebben waarbij zij grotendeel over eigen middelen beschikken.

5.3.8 Agenda voor de toekomst

De respondenten vinden het belangrijk dat er nieuwe afspraken worden gemaakt over de interbestuurlijke verhoudingen. Dit werd in de voorgaande edities al belangrijk gevonden, maar anno 2012 geven de respondenten bij rijk en gemeenten vaker aan dat nieuwe afspraken belangrijk zijn, respectievelijk 74 en 80 procent. Dit is ongeveer 10 procentpunt hoger dan in 2010. Een ruime meerderheid wil nieuwe afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden en taken in relatie tot de financiering, over de samenwerkingscultuur en over de beleidsinhoudelijke samenwerking tussen overheden. Speciale aandacht zal daarbij besteed moeten worden aan de wijze waarop in de praktijk decentralisatie wordt vormgegeven. Met het nog steeds actuele vraagstuk van de bestuurlijke drukte waarop wel zichtbaar vooruitgang is geboekt, staat dit voor veel respondenten vanuit met name gemeenten en ook provincies bovenaan de agenda.

Figuur 37 Welke aspecten verdienen aandacht in de toekomst?



Bron: Decisio.

Hoofdstuk 6

Europa en

het binnenlands bestuur



6.1 Euregionale 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 deze contacten enorm toegenomen, is ook duidelijk zichtbaar dat elk land nog steeds zijn eigen wettelijke systeem heeft – en zal houden – op bepaalde terreinen. Vooral in de grensgebieden ondervinden de inwoners de praktische belemmeringen van die grens (NB soms juist veroorzaakt door het omzetten van Europese regelgeving door buurlanden in tegengestelde richtingen). Werken, studeren of wonen in het andere land is dan in theorie wel mogelijk, maar in de praktijk is het niet altijd eenvoudig om ook daadwerkelijk over die grens heen te stappen. Tegelijkertijd liggen er juist in de grensgebieden bijzondere ontwikkelingskansen.

Euregionale Samenwerking

Een belangrijke vorm van internationale samenwerking is die van de decentrale overheden in de grensstreken. Dit geldt in het bijzonder voor de Euregio's. Er zijn verschillende samenwerkingsverbanden aan de Nederlands-Duitse grens op basis van de Anholt-overeenkomst en aan de Nederlands-Belgische grens op basis van het Benelux-verdrag. In bijlage 4 is een tabel te vinden met de verschillende vormen van samenwerking.

Op aanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur in 2008 het rapport 'Besturen over Grenzen' uitgebracht. Naar aanleiding van dit rapport hebben de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris voor Europese Zaken besloten een Taskforce grensoverschrijdende samenwerking (GROS) in te stellen. In deze Taskforce GROS zitten vertegenwoordigers van alle ministeries – uitgezonderd het ministerie van Algemene Zaken – en vertegenwoordigers van de grensregio's. De Taskforce GROS moest in eerste instantie aan de oplossing van knelpunten op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking een extra impuls geven.

Enkele voorbeelden van opgeloste knelpunten zijn:

- het digitaal infoportaal voor grensarbeiders (www.startpuntgrensarbeid.nl) dat opgezet is ten behoeve van Nederlandse grensarbeiders die in Noordrijn-Westfalen willen werken en vice versa. Dit wordt nu ook uitgebreid naar Vlaanderen;
- een equivalentielijst Nederland-Duitsland in het voortgezet onderwijs ten bate van het gemakkelijker instromen van middelbare scholieren in beide landen;
- gemakkelijker toegang tot ambulances aan weerszijden van de grens met België;
- een kennismigrantenregeling ten behoeve van migranten uit derde landen die in Nederland werken en over de grens willen wonen;
- een gezamenlijke brandweer met een gezamenlijk brandweerprotocol voor Baarle-Hertog en Baarle-Nassau.

Na deze tijd is besloten om het GROS-project voort te zetten met een lichte permanente structuur. Dit houdt in dat enerzijds het mandaat van de Grensmakelaar niet is verlengd en anderzijds dat er een nadrukkelijker rol is weggelegd voor de Commissarissen van de Koningin in het GROS-proces. Ook heeft de minister van Buitenlandse Zaken per 1 juli 2011 een Speciaal Vertegenwoordiger voor de Buurlanden aangesteld, die zich richt op de externe GROS-contacten met de buurlanden. De Taskforce GROS wordt voortgezet als verbindende schakel voor bestuurlijk Nederland en de grensregio's, maar zal alleen bijeenkomen indien het noodzakelijk is om gezamenlijk en op het niveau van de leden besluiten te nemen.

EGTS

De Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS) is een Europese rechtsvorm voor grensoverschrijdende samenwerking. De onderwerpen die binnen een EGTS worden ondergebracht, kunnen erg breed zijn. De meerwaarde van een EGTS moet met name gezocht worden in het verbinden van de verschillende overheidslagen en in trilaterale samenwerking. De EGTS verordening is innovatief in de zin dat niet alleen lokale en regionale overheden meedoen, maar ook centrale overheden. Daarmee verschilt de EGTS van samenwerkingsmogelijkheden op basis van het Benelux-verdrag en het Anholt-verdrag. Daarnaast kunnen ook publiekrechtelijke instellingen meedoen en is het toepasselijke recht het recht van de lidstaat waar de EGTS zetelt. Nederland participeert momenteel in twee samenwerkingsverbanden op basis van de EGTS-verordening, namelijk:

- EGTS Hulst, Sint-Gillis-Waas, Beveren en Stekene (zetel België).
- EUKN EGTS (zetel Nederland): het European Urban Knowledge Network (EUKN) is een intergouvernamenteel kennisnetwerk dat fungeert als kennisplatform voor Europese steden met betrekking tot stedelijke vraagstukken op het gebied van bijvoorbeeld integratie en leefbaarheid.

Tevens zijn er een aantal in voorbereiding:

- Euregio Maas-Rijn: partners van Nederlands en Belgisch Limburg, de regio Aken, de Provincie van Luik en de Duitstalige gemeenschap in België zijn van plan een EGTS op te richten rondom de thema's taalonderwijs, mobiliteit, milieu en grensoverschrijdende gezondheidszorg.
- EGTS Parkstad Limburg en StädteRegion Aachen.
- EGTS grensoverschrijdend bedrijventerrein Coevorden-Emlichheim.

BGTS

Naast de EGTS wordt de bestaande Benelux-overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking uit 1986 herzien en gemoderniseerd, mede in het licht van de Europese ontwikkelingen. Het nieuwe Benelux-verdrag grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking kent drie samenwerkingsopties: een administratieve afspraak, een gemeenschappelijk orgaan en de Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking (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 het nieuwe verdrag en van de BGTS moet met name gezocht worden in de grotere flexibiliteit waarmee deze kan worden ingezet. Zo kunnen de Benelux-landen met dit nieuwe verdrag binnen de EU opnieuw een pioniersfunctie vervullen, net als in 1986.

In de BGTS worden niet alleen de innovatieve elementen van de EGTS geïncorporeerd, maar deze worden ook gecombineerd met de huidige flexibiliteit van de bestaande Anholt-/Benelux-overeenkomst voor grensoverschrijdende samenwerking. Zo neemt de BGTS alle categorieën van deelnemers over van de EGTS (als een EGTS kan, kan een BGTS ook altijd). Ook regelt dit nieuwe verdrag de grensoverschrijdende zetelverplaatsing van een BGTS. Verder kunnen, naast de Benelux-lidstaten, ook Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië toetreden tot dit nieuwe Benelux-verdrag. Daarmee wordt recht gedaan aan de ambitie van de Benelux Unie om meer samen te werken met de buurlanden. Deze uitbreiding is in Nederland met name van belang voor de regio Limburg.

6.2 Structuurfondsen

De Europese Unie is een belangrijke verstrekker van financiële middelen. Dit betreft vooral Europese Structuurfondsen en communautaire onderzoeks- en actieprogramma's met subsidies. Van deze laatste programma's is geen volledig overzicht beschikbaar, maar van de Europese Structuurfondsen wel.

Van 2007 t/m 2009 nam Nederland zowel deel aan de oude tot 2006 durende Structuurfondsperiode (beschikbaar budget mocht uitgegeven worden tot en met medio 2009), als aan de nieuwe Structuurfondsperiode. Deze periode loopt van 2007 tot en met 2013.

2000-2006

Tussen 2000 en 2006 waren diverse onderdelen van de Structuurfondsen van belang voor de decentrale overheden:

- *Doelstelling 1 (Cohesiefonds)*: Ontwikkeling en structurele aanpassing van een regio met ontwikkelingsachterstand. In Nederland was Flevoland het enige Doelstelling 1-gebied.
- *Doelstelling 2 (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling/EFRO)*: Economische en sociale omschakeling van in structurele moeilijkheden verkerende regio's. In Noord-, Oost- en Zuid-Nederland zijn Doelstelling 2-gebieden aangewezen. De regio's waren (en zijn, zie hieronder) zelf verantwoordelijke voor de uitvoering. Verder voerden negen steden binnen Doelstelling 2 een programma uit (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Maastricht, Arnhem, Nijmegen en Enschede).
- *Doelstelling 3 (Europees Sociaal Fonds/ESF)*: Ondersteunen van reïntegratietrajecten voor werklozen en scholing van werkenden. Deze doelstelling werd (en wordt, zie hieronder) centraal vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geregeld voor heel Nederland.
- *Equal*: Het op innovatieve manieren bestrijden van ongelijkheid en discriminatie op de arbeidsmarkt met behulp van transnationale partnerschappen.
- *Interreg*: Een programma bestaande uit grensoverschrijdende samenwerking binnen grensregio's (IIIA), transnationale samenwerking voor bevordering van integratie tussen verschillende Europese regio's waarbij Nederland meedoet aan het Noordzee- en het Noordwest-Europa-programma (IIIB) en interregionale samenwerking tussen decentrale overheden en andere publieke partijen in de EU (IIIC).
- *Urban II*: Een communautair initiatief van de Europese Commissie, waarbij innovatieve projecten werden gesteund op het gebied van stedelijke vernieuwing in achterstandswijken. In de periode 2000-2006 zijn gebieden in Amsterdam, Rotterdam en Heerlen aangewezen.
- *Leader+*: Innovatieve plattelandsonwikkeling.

2007-2013

Nederland ontvangt tussen 2007 en 2013 bijna € 1,9 miljard uit de Europese Structuurfondsen. Hiervan is ruim € 1,6 miljard beschikbaar voor regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid. De helft van dit bedrag gaat naar een nationaal programma uit het Europees Sociaal Fonds en de andere helft (€ 830 miljoen) naar vier regionale programma's (noord, oost, zuid en west): € 169,5 miljoen gaat naar Noord-Nederland, € 164 miljoen naar Oost-Nederland, € 310,6 miljoen naar West-Nederland en € 186 miljoen naar Zuid-Nederland (zie tabel 87 hieronder). Daarnaast ontvangt Nederland € 247 miljoen voor Interreg IV.

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

	Aandeel SF 2007-2010	Aandeel SF	Aandeel in SF gemiddeld	Bedrag SF	Steun-intensiteit ¹	Bedrag cofinanciering	Bedrag totaal
Noord	27,5	11,6	20,7	169,5	13,0	85,0	254,5
Oost	19,8	19,8	19,8	164,0	6,8	39,0	203,0
West	33,0	42,9	37,2	310,6	5,2	81,6	392,2
Zuid	19,7	25,7	22,3	186,0	6,0	48,8	234,8
Totaal	100,0	100,0	100,0	830,0*	31,0	254,4	1.084,5

* In de tabel is gewerkt met afgeronde bedragen. Optelsom van niet afgeronde bedragen komt uit op € 830 mln.

Bron: Ministerie van EL&I.

De huidige Doelstelling 2-programma's worden uitgevoerd door de betrokken provincies en steden. In de programma's Zuid en Oost ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de provincie, in het noorden bij het Samenwerkingsverband Noorden des Lands en in het programma "Kansen voor West" is de Management Autoriteit die is ondergebracht bij de Gemeente Rotterdam verantwoordelijk voor de uitvoering. Bij de programma's ligt de nadruk op innovatie, ondernemerschap en kenniseconomie. Elk van de programma's kent een prioriteit voor het creëren van aantrekkelijke steden. In het programma Kansen voor West zijn de middelen hiervoor direct toegewezen aan de vier grote steden en door middel van subdelegatie is ook de verantwoordelijkheid hiervoor belegd bij de individuele steden en de colleges van BenW.

Het ESF-programma richt zich op het vergroten van het aanpassingsvermogen van werkenden en werkzoekenden en op het investeren in menselijk kapitaal. Actie A (ongeveer 25% van de ESF-middelen) biedt subsidie aan gemeenten die 55-plussers met een uitkering, niet-uitkeringsontvangers, arbeidsbelemmerden, of gedeeltelijk arbeidsgeschikten helpen hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Het beheer, de controle en de beoordeling van het ESF is, net als in de periode 2000-2006, op nationaal niveau georganiseerd bij het Agentschap SZW. Uitvoering van de te subsidiëren acties vindt plaats op lokaal niveau.

Het Interreg IVA-programma (grensoverschrijdende samenwerking) is bedoeld om het economische, sociale en culturele potentieel van de grensregio's te versterken en 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 Eurogio Maas-Rijn (België, Nederland en Duitsland). Nederland is verantwoordelijk voor het programma Euregio Maas-Rijn. 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, evenals in de periode 2000-2006, 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. Ten slotte is Nederland verantwoordelijk voor het European Urban Knowledge Network (EUKN): een netwerk van nationale kenniscentra, waarin vijftien lidstaten, Eurocities, het URBACT-programma en de Europese Commissie participeren. Het EUKN biedt een platform om kennis en ervaringen uit te wisselen over stedelijk beleid op nationaal en op Europees niveau.

6.3 Decentrale overheden Europaproof

Veel Europese wet- en regelgeving heeft (direct en indirect) invloed op gemeenten, provincies en waterschappen. Het is daarom van belang dat de decentrale overheden 'Europaproof' zijn. Hiermee wordt bedoeld dat zij voldoen aan de Europese wet- en regelgeving en dat zij de kansen die Europa hen biedt optimaal benutten. Decentrale overheden zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor de correcte naleving van deze regels, maar worden daarbij wel ondersteund door het Rijk en de decentrale koepels.

Er zijn al diverse succesvolle stappen gezet om de samenwerking op dit vlak te versterken. Zo is er het Kenniscentrum Europa decentraal opgericht en zijn IPO en VNG toegetreden tot de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) en het Interdepartementaal Staatssteun Overleg (ISO). Het reeds bestaande ambtelijke overleg tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Buitenlandse Zaken met VNG en IPO over Europese aangelegenheden is geformaliseerd tot het Europa Overleg Binnenlands Bestuur (EOBB). In dit overleg zijn tegenwoordig ook de andere departementen en de Unie van Waterschappen betrokken. Naast deze regelingen die zich voornamelijk richten op de besluitvormings- en implementatiefase, wordt er nu ook extra aandacht besteed aan de mogelijkheden voor vroegtijdige samenwerking in de voorfase van het Europese beleidstraject. Hiervoor hebben in 2008 het Rijk, IPO en VNG gezamenlijke overeenstemming bereikt over het actieplan 'Europa en Decentrale Overheden'. Dit actieplan heeft niet als doel om nieuwe procedures en netwerken te realiseren, maar streeft naar een doelmatiger en vroegtijdiger benutting van de bestaande procedures en netwerken bij gedeelde EU-prioriteiten. Belangrijke Europese thema's voor decentrale overheden zijn staatssteun, Europees aanbesteden en de vier Europese vrijheden (personen, goederen, diensten en kapitaal). In de volgende paragrafen zal dieper op deze onderwerpen worden ingegaan.

6.3.1 Staatssteun

Controle op overheidssteun aan ondernemingen is een van de belangrijkste onderdelen van het mededingingsbeleid binnen de Europese Unie. Europese regelgeving moet leiden tot gelijke concurrentievoorwaarden voor alle ondernemingen op de gemeenschappelijke markt, en oneerlijke concurrentie door de inzet van publiek geld voorkomen. Daarom is het niet toegestaan voor de overheid om maatregelen te nemen, die concurrentievervalsing uitpakken door voordelen te scheppen voor bepaalde ondernemingen. De staatssteunregels gelden rechtstreeks, zowel voor het Rijk als voor de 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.

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 (zie ook hieronder) neemt de aandacht voor staatssteun bij decentrale overheden toe. De volgende trends en ontwikkelingen doen zich voor.

Aantal staatssteunzaken neemt toe

De meldingen van decentrale overheden lopen via het Coördinatiepunt staatssteun decentrale overheden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het Coördinatiepunt heeft van 2002 tot en met 2011 65 meldingen van gemeenten en provincies doorgeleid naar de Europese Commissie. Deze zijn vrijwel allemaal goedgekeurd.

In dezelfde periode zijn 184 kennisgevingen gedaan. Kennisgevingen worden (meestal zonder verder onderzoek van de Europese Commissie) gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie, waarna de steunmaatregelen mogen worden uitgevoerd. De laatste jaren neemt met name het aantal kennisgevingen voor steun aan landbouw toe. Van 2007 tot en met 2009 is het totale aantal kennisgevingen gedaald. Sinds 2010 neemt het aantal kennisgevingen weer toe. Decentrale overheden lijken vooral te 'wennen' aan de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV), maar ook van de landbouwvrijstelling wordt meer gebruik gemaakt.

In de overige zaken is de Commissie overgegaan tot de formele procedure, onderzoeken op eigen initiatief, of de procedure voor onrechtmatige steun.¹ Een staatssteunonderzoek op initiatief van de Europese Commissie is sinds 2005 niet meer voorgekomen. In 2010 en 2011 werd de formele onderzoeksprocedure niet één keer opgestart.

Het aantal meldingen dat na overleg met het Coördinatiepunt Staatssteun of op verzoek van de Commissie wordt afgeblazen of ingetrokken is stabiel en ligt op ongeveer tien per jaar.

Aantal staatssteunklachten bij de Europese Commissie neemt toe

Een trend die zich in 2010 en 2011 heeft voortgezet is de stijging van het aantal staatssteunklachten bij de Europese Commissie. Dergelijke klachten zijn vrij eenvoudig in te dienen, want de klager hoeft geen direct belanghebbende te zijn en de Commissie moet alle klachten in beginsel in behandeling nemen. 'Nederlandse' klachten hebben vooral betrekking op gebiedsontwikkeling, maar in 2011 is ook een betrekkelijk groot aantal klachten wegens vermeende steun aan Betaald Voetbal Organisaties in behandeling genomen.

Aantal consultaties neemt toe

De Europese Commissie heeft de afgelopen jaren veel aflopende staatssteunregelgeving vervangen, aangepast en gemoderniseerd. Ze heeft daarbij een ruime eigen bevoegdheid, maar consulteert in de regel ook de lidstaten. Zo heeft BZK, meestal in samenwerking met VNG en IPO, in 2011 onder meer bijgedragen aan consultaties over de regelgeving met betrekking tot breedband, diensten van algemeen economisch belang, regionale luchtvaart, etc.

Meer verantwoordelijkheid en taken voor de lidstaat

Bij nieuwe en aangepaste regelgeving is duidelijk dat de Europese Commissie de verantwoordelijkheid voor goede naleving van de staatssteunregels steeds meer bij de lidstaat legt. De Commissie maakt daarbij gebruik van haar bevoegdheid om achteraf te controleren of verleende steun 'staatssteunproof' was. Bovendien worden steeds meer eisen gesteld aan de periodieke rapportages. Ten slotte stimuleert de Commissie door informatievoorziening een actieve rol van de nationale rechter bij het beoordelen van staatssteunzaken.

¹ Als de Europese Commissie er op basis van de door de lidstaat geleverde informatie niet van overtuigd is of een steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, opent zij de formele onderzoeksprocedure. Wanneer steun onrechtmatig verleend is, kan de Commissie een procedure voor onrechtmatige steun starten.

Tabel 88 Staatssteunzaken decentrale overheden

Jaar	Meldingen	Kennisgevingen	Andere onderzoeken*	Totaal
2002	2	-	3	5
2003	4	4	2	10
2004	6	8	4	18
2005	11	20	4	35
2006	7	34	4	45
2007	10	22	8	40
2008	6	24	4	34
2009	4	19	4	27
2010	7	28	7	42
2011	8	25	13	46
Totaal	65	184	53	302

* Opgave van het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
De kolom betreft voornamelijk bij de Europese Commissie ingediende staatssteunklachten en onderzoeken op eigen initiatief van de Commissie.

Bron: Ministerie van BZK.

De aantallen uit bovenstaande tabel worden in tabel 89 verder uitgewerkt per provincie. 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 89 staan meldingen en kennisgevingen die door een aantal provincies samen wordt gedaan, bijvoorbeeld door het Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN).

Tabel 89 Staatssteunzaken decentrale overheden per provincie

Provincie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totaal
Drenthe	-	-	-	-	-	1	1	-	1	-	3
Flevoland	1	6	7	-	5	1	3	1	-	3	27
Fryslân	2	1	3	2	8	2	1	2	3	-	24
Gelderland	-	-	2	6	5	1	2	2	3	3	24
Groningen	-	1	-	1	-	3	1	-	3	1	10
Limburg	-	-	1	2	10	8	6	3	6	12	48
Noord-Brabant	-	1	1	6	3	9	10	6	4	9	49
Noord-Holland	-	1	1	1	1	4	4	3	7	3	25
Utrecht	-	-	-	-	-	1	-	4	7	2	14
Overijssel	-	-	1	3	2	3	2	1	2	5	19
Zeeland	-	-	1	2	-	-	-	-	-	1	3
Zuid-Holland	-	-	-	9	10	5	-	4	5	2	35
Divers	2	-	1	3	1	2	2	4	2	4	21
Totaal	5	10	18	35	45	40	32	30	42	46	302

Bron: Ministerie van BZK.

6.3.2 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.

Meer Europese aanbestedingen door decentrale overheden

Het aantal aanbestedingen door Nederlandse aanbestedende diensten is tussen 2007 en 2010 aanzienlijk gegroeid.

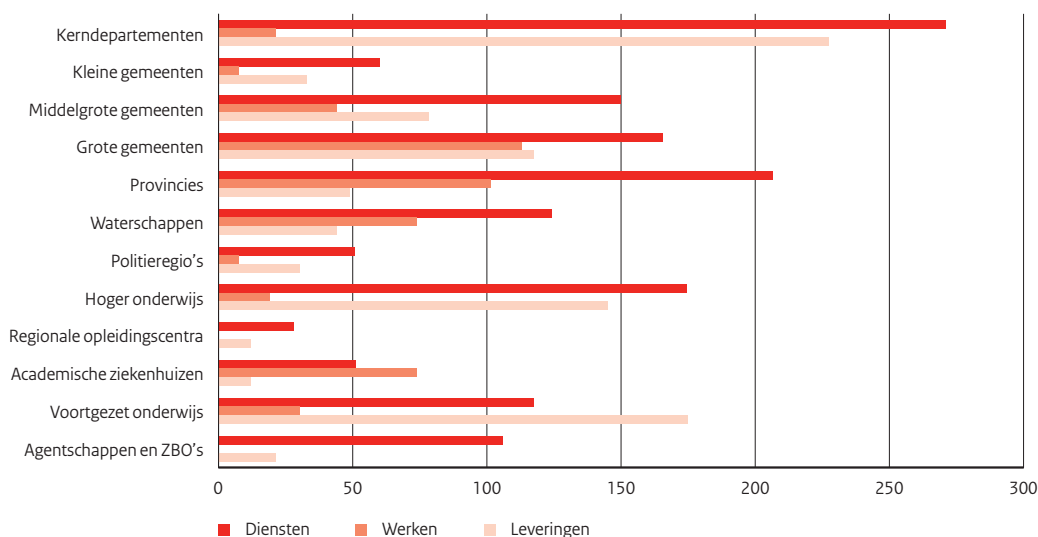
Tabel 90 Aantal Europese aanbestedingen per jaar

Jaar	Aantal
2007	5283
2008	4791
2009	4994
2010	6652
Eindtotaal	21720

Bron: Significant.

In figuur 38 is het aantal Europese aanbestedingen uitgesplitst naar categorie en naar type aanbestedende dienst.

Figuur 38 aantal aanbestedingen per jaar per aanbestedende dienst



Bron: Significant.

6.3.3 Dienstenrichtlijn

Alle overheidsinstanties in Nederland met regelgevende en uitvoerende bevoegdheden ten aanzien van dienstverlening zijn tussen 2007 en 2009 intensief betrokken geweest bij de implementatie van de dienstenrichtlijn. Dit geldt in het bijzonder voor gemeenten, provincies en waterschappen. Het doel van de Dienstenrichtlijn is dat bouwondernemingen, organisatoren van evenementen, horeca-exploitanten en vele andere dienstverleners gemakkelijker dan voorheen overal in de Europese Unie aan de slag kunnen. Alle wet- en regelgeving is door middel van de zogenoemde screening doorzocht om te zien of deze bepalingen bevat die relevant zijn voor dienstverleners. De Europese Commissie heeft berekend dat de implementatie van de dienstenrichtlijn voor 0,8% extra economische groei heeft gezorgd.

Maar ook na dat de implementatie blijft de dienstenrichtlijn relevant. Nieuwe regelgeving dient niet strijdig met de dienstenrichtlijn te zijn. In veel gevallen betekent dit dat bepaalde nieuwe eisen genotificeerd dienen te worden bij de Europese Commissie. Het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie 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* (LSP). Indien niet tijdig wordt beslist, wordt aangenomen dat de vergunning of aanvraag is verleend. Sinds 1 januari 2012 is de tijdelijke algemene uitzondering voor decentrale overheden voor de LSP komen te vervallen. Als gevolg hiervan moeten gemeenten en provincies nu per regelgeving aangeven of zij de LSP expliciet uitzonderen. Hierdoor wordt de overheid gestimuleerd om efficiënt te werken en krijgen burgers en ondernemers sneller reactie op hun aanvragen.

Hiernaast 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.



7.1 Betrokkenheid burgers bij lokaal bestuur¹

Burgerparticipatie kan gedefinieerd worden 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. Dit verschijnsel is een aanvulling op de representatieve democratie en een uiting van betrokkenheid en mede-eigenaarschap van burgers bij de publieke zaak. Door ontwikkelingen in het lokaal bestuur, zoals de individualisering en toenemende mondigheid van de burgers, de noodzaak van bezuinigingen en demografische krimp, gaat de aandacht in toenemende mate uit naar de autonome kracht van de samenleving. Te denken valt aan de individualisering en toenemende mondigheid van de burgers, de geleidelijke overgang van de verzorgingsstaat naar een waarborgstaat, de noodzaak van bezuinigingen, demografische krimp en andere urgente problemen die alle hensen aan dekken vragen. Als gevolg daarvan is er een accentverschuiving waarneembaar. Niet alleen de bijdrage aan de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid maakt deel uit van burgerparticipatie, ook vormen van zelforganisatie door burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in het publieke domein, in interactie met de overheid, horen daarbij.

Burgers bekleden behalve een actieve rol ook andere rollen vanuit het perspectief van het lokaal bestuur: kiezer, onderdaan en klant. In dit hoofdstuk komt (par. 7.2.) ook die laatste hoedanigheid aan bod, omdat ook deze van de overheid de vaardigheid verlangt om zich te verplaatsen in de wensen en behoeften van de burgers.

7.1.1 Burgerparticipatie

De rol en de positie van de burgers binnen het openbaar bestuur zijn aan veranderingen onderhevig, met name op lokaal niveau. Al bijna twee decennia hebben gemeenten daarom veel geëxperimenteerd met verschillende vormen van burgerparticipatie. Na het programma In Actie met Burgers! van de VNG, waar 100 gemeenten in 2009 experimenteerden met verschillende vormen van burgerparticipatie, is gewerkt aan een situatie waarin burgerparticipatie tot het standaardrepertoire van alle gemeenten behoort, zonder dat dit overigens door wet- en regelgeving is afgedwongen. In ieder geval blijkt dat er in het collegeprogramma van 91,1% van de geënquêteerde gemeenten afspraken zijn gemaakt om burgerparticipatie te bevorderen. In de vorige collegeperiode was dat nog 83%. In dat streven naar 'normalisatie' passen de ontwikkelingen van een benchmarkinstrument voor burgerparticipatie, waardoor gemeenten hun eigen vorderingen kunnen vergelijken met de stand van zaken in andere gemeenten, en ook pogingen om een professioneel netwerk te laten opbloeien waar vakontwikkeling onder elkaar wordt gestimuleerd. De groep van 180 deelnemers aan het project In Actie met Burgers! is inmiddels onder participatieportal.nl uitgegroeid tot een netwerk van 600 leden. BZK draagt bij aan de ontwikkeling en verspreiding van wetenschappelijke kennis en van internationale inspiratie op het terrein van burgerparticipatie.

Burgerparticipatie als gemeentelijk beleidsthema

50% van de gemeenten heeft een participatienota. In 2010 was dat 45,3%. Dit percentage loopt op naargelang de omvang van de gemeente. 51,9% van de ondervraagde gemeenten heeft ambtenaren in dienst die specifiek belast zijn met burgerparticipatie, terwijl dat twee jaar geleden nog in 40,7% van de gemeenten het geval was. Echter, hoewel er in het algemeen meer afspraken worden gemaakt ter bevordering van burgerparticipatie, worden deze afspraken toegepast op minder beleidsterreinen. Met name op het terrein van jongeren en cultuur en sport is er een vrij grote daling te zien (in 2012 nog maar iets meer dan 50% tegen 72% in 2010). Het lijkt wel alsof de burgers gepoogd hebben deze teruggang te compenseren door juist op deze terreinen vaker te komen met een eigen formeel burgerinitiatief, waarmee zij onderwerpen op de agenda van de raad kunnen krijgen, want ondanks een dalend gebruik van dit instrument over de hele linie is juist een stijging van 6,7% te zien in de inzet van maatschappelijke initiatieven op het gebied van jongeren en op het gebied van cultuur en sport.

¹ Tenzij anders is aangegeven is het cijfermateriaal in deze paragraaf ontleend aan de Monitor Burgerparticipatie 2012 van ProDemos

De gemeenten proberen hun ambtenaren toe te rusten op het terrein van burgerparticipatie. 75% biedt hen gelegenheid tot het volgen van speciale cursussen en trainingen, In 27% wordt specifiek HRM-beleid toegepast waarin de omgang met burgerparticipatie een aandachtspunt vormt.

Rol van de gemeenteraad

In 67 % van de gemeenten bestaan geen schriftelijke afspraken tussen raad en college ten aanzien van de omgang met burgerparticipatie (in 2010 was dit 70 %). De gemeenteraad is in een minderheid (15%) van de gemeenten het orgaan dat zelf participatietrajecten opzet. In 68% van de gemeenten stelt de raad kaders op voor burgerparticipatie, in 35 % wordt hieraan achteraf getoetst. De proactieve rol van gemeenten is zoals blijkt uit tabel 91 sinds 2009 duidelijk afgenomen.

Tabel 91 De rol van de gemeenteraad en burgerparticipatie

Jaar	2009	2011
Participatietrajecten controleren	65,5%	42,1%
Participatietrajecten opzetten	26,6%	17,2%
Stellen kaders participatiemogelijkheden	68,8%	62,5%

Bron: ProDemos.

Formeel burgerinitiatief

66% van de gemeenten heeft een verordening burgerinitiatief waarmee burgers in staat gesteld worden om een onderwerp op de agenda van de gemeenteraad te plaatsen. In vergelijking met 2010 is dat een toename van 5%.

Uit tabel 92 blijkt dat de populariteit van het instrument langzaam afneemt. In 2012 werd in 53% van de gemeenten geen gebruik gemaakt van het instrument, in 44% van de gemeenten werd tussen de 1 en 5 maal gebruik van gemaakt. In 2010 lagen deze percentages nog op 49 en 50%. Een meerderheid van de burgerinitiatieven wordt overigens afgewezen door de gemeenteraad. Hierbij moeten we afgaan op ouder onderzoek uit 2009², waaruit bleek dat van de 118 formele burgerinitiatieven uiteindelijk 66 (56%) niet waren aangenomen. Er is geen indicatie dat gemeenteraden intussen veel scheutiger zijn geworden. Belangrijkste reden voor afwijzing is dat een burgerinitiatief 'niet in het beleid van de raad past'.

Tabel 92 Aantal maal dat burgerinitiatief is toegepast (%)

Jaar	2010	2012
0	49	53
1-5	50	44
5-10	0	1
10-20	1	1

Bron ProDemos.

Referenda

Een ander formeel instrument voor burgerparticipatie betreft het lokaal referendum. Dit is echter een vorm van burgerparticipatie die nog nauwelijks in de definitie past en waar relatief weinig gebruik van wordt gemaakt. Niet meer dan 28% van de gemeenten beschikt over een referendumverordening, in geen enkele van deze gemeenten is gebruik gemaakt van deze verordening. In de afgelopen twee jaar zouden er derhalve geen referenda in Nederland zijn georganiseerd.

² Instituut voor Publiek en Politiek (ProDemos), Wipkippen, Wisselgeld en Wisselend succes, Amsterdam, 2009, <http://www.prodemos.nl/content/download/1024/7070/file/scriptiefinale.pdf>

Tabel 93 Referenda in Nederlandse gemeenten (in procenten)

Jaar	2010	2012
Referendumverordening aanwezig	36%	28%
Toepassing referendumverordening	10%	0%

Bron: ProDemos.

7.1.2 Informele participatie

Buiten de formele procedures voor burgerparticipatie, staat gemeenten een scala aan andere middelen ter beschikking om burgerparticipatie te stimuleren en te faciliteren. Gemeenten geven aan de afgelopen twee jaar verschillende methoden – waaraan alle inwoners kunnen meedoen – te hebben gebruikt.

Tabel 94. Gebruik participatiemethoden t.b.v. alle burgers (in procenten)

Jaar	2010	2012
Internetforum	24,8	25,2
Schouw	55,9	66,7
Stad/dorp/wijkgesprekken	79,3	78,5
Enquête	75,9	73,3
Inspraakavonden	93,8	97,8
Themabijeenkomsten	93,8	93,3

Bron: ProDemos.

De (themabijeenkomsten en inspraakavonden blijken door bijna alle gemeenten gebruikt te worden (93,3& respectievelijk 97,8%). Ook de enquête en de stads- dorps- of wijkgesprekken zijn veelgebruikte methoden (73, respectievelijk 78,5%), zij het dat hun populariteit in vergelijking met 2010 in beperkte mate is afgenomen. Het internetforum blijkt evenals in 2010 minder populair te zijn, 25,2% van de gemeenten geeft aan deze methode aangewend te hebben. Een reden hiervoor kan zijn dat gemeenten doorgaans niet beschikken over uitgebreide bestanden met e-mailadressen van hun burgers.

Tabel 95 Gebruik participatiemethoden t.b.v. selectie burgers (%)

Jaar	2010	2012
Burgerjury	5,5	4,4
Internetpanel	20	33,3
Burgerpanel	31,7	34,8
Enquête	75,2	60,8

Bron: ProDemos.

Participatiemethoden waaraan een geselecteerd deel van de inwoners kon meedoen, worden door gemeenten ook gebruikt. Een enquête is daarbij de methode die het vaakst toegepast wordt (60,8%), maar het valt wel op dat de populariteit daarvan in vergelijking met 2010 aanzienlijk is gedaald. De populariteit van het internetpanel is daarentegen relatief fors gestegen tot een percentage van 33,3% van de gemeenten.

E-participatie

Aandacht voor e-participatie richt zich op dit moment vooral op het gebruik van sociale media. De vergelijkbare paragraaf in de Staat van het Bestuur 2010 ging nog uitsluitend over interactieve websites van gemeenten. Nu is het platform voor interactie duidelijk verschoven naar ‘buiten’, gezien de fenomenale

groei van Facebook, Twitter etc, ook als het gaat om politieke en maatschappelijke onderwerpen. Het aantal bezoeken van Internet is ongeveer constant, terwijl het gebruik van de belangrijkste sociale media tussen 2010 en 2011 nog sterk is gestegen (+ 18%)³. In Nederland is het aantal actieve twitteraars in 2011 1 miljoen. Volgens een ledenenquête van de VNG heeft 62% van de respondenten een account op een of meerdere sociale media. Raadsleden spannen met 75% de kroon. Van de bestuurders heeft 67% van de burgemeesters een account, terwijl van de wethouders 56% een account heeft. Gemeentesecretarissen sluiten de rij met 46%. De meest gebruikte kanalen zijn Linked in, Twitter en Facebook (resp. 80, 60 en 41%)⁴.

Kenmerken van sociale media zijn onbegrensde deelmogelijkheden, snelheid en interactie. Op gemeentelijk niveau hebben sociale media vooral in het veiligheidsdomein een grote vlucht genomen. Het desbetreffende medium Burgernet heeft inmiddels ruim 600.000 deelnemers en zal op 31 december naar verwachting operationeel zijn in 280 gemeenten. Van de circa 400 Burgernetacties die maandelijks in gang worden gezet, leidt gemiddeld 10 procent rechtstreeks tot het aanhouden van de verdachte, of het oplossen van een vermissing. Daar bovenop komen de indirecte, ook waardevolle bijdragen aan het opsporingsproces (meldingen, signalementen) van circa 40 procent van de Burgernetacties.

Bij veel gemeenten die met sociale media beginnen is het overigens vooral eenrichtingverkeer en worden alleen plannen of besluiten gecommuniceerd. Uit de bovengenoemde VNG ledenpeiling blijkt ook dat veel gemeenten sociale media inzetten ter versterking van hun communicatie met de burger. Het wordt vooral gebruikt als aanvullend communicatiemiddel voor nieuws en besluitvorming van de gemeente (84%) en in mindere mate voor burgerparticipatie (41%). Deze stelling wordt door de verkenning van de Raad voor het Openbaar Bestuur ten behoeve van het advies 'In gesprek of verkeerd verbonden' (april 2012) bevestigd. Het instrument wordt vooral gebruikt om te zenden. Politici en politieke partijen lijken nog onvoldoende doordrongen van de interactieve en mobiliserende potentie van sociale media. Uit onderzoek van Ernst & Young (maart 2012) onder 934 ambtenaren blijkt dat nog geen 30% van de Nederlandse overheidsinstanties een sociale mediabeleid hanteren. De meeste overheden zitten nog in de pilotfase. Circa 74% van de respondenten is ervan overtuigd dat sociale media over vijf jaar niet meer zijn weg te denken.

Reikwijdte en draagvlak burgerparticipatie

Het WRR-advies Vertrouwen in Burgers laat zien dat burgers zelden tevreden zijn over inspraakprocedures. Bij de vele gesprekken in het land werd steevast gevraagd: "Wie heeft er wel eens aan inspraak meegedaan?" Daarbij stak steevast 1/3 tot 2/3 de hand op. Op de vraag "En vond je het een bevredigende ervaring?" bleven nog maar een paar handen naar boven (WRR 2012, p. 99). In 2009 had de Nationale Ombudsman dat ook gesignaleerd in zijn rapport "We gooien het de inspraak in". Burgers ervaren dat er te weinig met hun inbreng wordt gedaan, of het verwachtingenmanagement klopt niet. Bovendien is de samenstelling van deelnemers aan politieke participatie erg scheef. Uit onderzoek blijkt dat het invullen van burgerbudgetten met projecten en het meedoen aan maatschappelijke initiatieven in bredere lagen van de bevolking weerklank vinden dan inspraak en interactieve beleidsvorming, wat vaak klagers en tegenstanders uitlokt⁵.

Politieke participatie is in overwegende mate het domein van autochtone hoog opgeleide mannen van middelbare leeftijd (Dekker 2000⁶, Bovens en Wille 2011⁷). Bij kleinschalige bewonersinitiatieven ligt dat anders. In de eerste plaats zijn de persoonlijke kenmerken van de burgers die actief zijn in hun buurt gelijkmatiger gespreid qua geslacht, leeftijd, etnische herkomst en opleidingsniveau. De kans dat mensen actief worden in hun buurt hangt zeer sterk samen met de binding aan de buurt, de tijd dat mensen er wonen. Het onderzoek uit de Amsterdamse probleemwijken laat zien dat van de initiatiefnemers 25% tussen de 10 en 20 jaar in de buurt woont en 33% zelfs tussen de 20 en 50 jaar. Dat terwijl de gemiddelde woonduur in de stad rond 8,1 jaar ligt. De meeste initiatiefnemers hebben bovendien geen verhuisplannen

³ Cijfers van ComScore Media Metrix, vermeld in advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur, "In gesprek of verkeerd verbonden", april 2012, p. 24.

⁴ Ledenpeiling VNG 2011, zie <http://www.vng.nl/eCache/DEF/1/08/890.html>.

⁵ Opgenomen in themanummer Beleid en Maatschappij 2011, jrg 38 nr 4.

⁶ Dekker, P. (2000), Politieke Participatie in: J. Thomassen, K. Aarts en H. van der Kolk (red.), Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998. Kiezers en de smalle marges van de democratie, Den Haag, Sdu, 77-92.

⁷ Bovens, M. en A. Wille, 2011, Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

op korte termijn. Het gaat daar dus om de harde kern. De cijfers in tabel 96 bevestigen dit beeld. Deze cijfers zijn illustratief, betreffen het enige grootschalige survey-onderzoek dat bekend is. Zij komen weliswaar uit één stad (Enschede), maar zijn in lijn met andere minder grootschalige onderzoeken van Universiteit van Amsterdam en Universiteit van Tilburg, die eveneens concluderen dat de samenstelling van de deelnemers aan de 'doe-democratie' minder eenzijdig is dan die aan interactieve beleidsvorming. Het Sociaal en Cultureel Planbureau vergelijkt de samenstelling van de groep vrijwilligers, deelnemers aan collectieve actie en politiek geïnteresseerden. De oververtegenwoordiging van hoog opgeleiden is in deze drie categorieën het grootst bij de politiek geïnteresseerden en het laagst bij de vrijwilligers⁸.

Tabel 96 Collectieve betrokkenheid naar binding aan de buurt, geslacht en leeftijd

	Collectieve betrokkenheid		
	Laag		Hoog
Inwonende kinderen			
Nee	67,0%		41,2%
Ja	33,0%		58,8%
	N = 1056		
Eigendom woning			
Huur-woning	51,0%		40,7%
Eigen woning	49,0%		59,3%
	N = 1058		
Woontuur			
0-5 jaar	44,8%		18,4%
6 jaar of langer	55,2%		81,6% (!!)
	N = 871		
Geslacht*			
Man	45,3%		46,1%
Vrouw	54,5%		53,9%
	N = 1059		
Leeftijd			
18-29	34,3%		6,2%
30-49	34,3%		50,8%
50-69	22,6%		36,1%
70-ouder	12,6%		7,0%
	N = 1083		

Bron: Universiteit Twente, survey Leefomgeving en politiek '2002 – 2008'.

Onderzoek over burgerinitiatieven in 24 Amsterdamse wijken leert dat een brede groep deelnemers is bereikt. De meerderheid is vrouw (61%), bijna de helft is onder de vijftig (48%), de helft heeft lager of middelbaar onderwijs gevolgd (50%) en een vrij grote groep heeft een laag inkomen. Weliswaar zijn de autochtone Amsterdammers overgerepresenteerd, maar niet sterk (50% in de bevolking versus 60% in de groep initiatiefnemers).

Het Twentse onderzoek met buurtgerichte initiatiefnemers in de gemeente Enschede laat een soortgelijk beeld zien. Opmerkelijk is dat in Enschede onder de mensen die zichzelf kwalificeren als actief door middel van bovengemiddelde deelname aan collectieve buurtactiviteiten, hoger opgeleiden zelfs ondervetegenwoordigd zijn. Het lijkt daar vooral om middelbaar opgeleiden te gaan. Dit is opmerkelijk, omdat bij politieke participatie de verhoudingen meestal omgekeerd zijn. Bij de inkomensverdeling is de verdeling minder scheef. Onderstaande tabel geeft dat weer.

⁸ SCP, De Sociale Staat van Nederland 2011, blz 199

Tabel 97 Collectieve betrokkenheid naar hoogte van inkomen en opleiding

		Collectieve betrokkenheid bij buurtactiviteiten	
		Laag	Hoog
Inkomen			
Laag		38,6%	23,0%
Midden		33,1%	43,2%
Hoog		28,4%	33,8%
	N = 1068		
Opleiding			
Laag		16,3%	11,2%
Midden		47,1%	62,1%
Hoog		36,6%	26,7%
	N = 1088		

Bron: Universiteit Twente, survey Leefomgeving en politiek '2002 – 2008'

Men zou nog kunnen stellen dat het uit democratisch oogpunt niet veel uitmaakt hoe allerlei statistische categorieën in de groep actieve burgers verdeeld zijn, als ze maar de heersende opvattingen in de buurt vertegenwoordigen. Denters c.s. hebben in hun onderzoek met vragen over de tevredenheid van bewoners over diverse aspecten van hun buurt vastgesteld dat er vrijwel geen verschillen in opvattingen tussen actieve en minder actieve burgers bestaan. Wat betreft inspanningen van gemeenten om moeilijk bereikbare doelgroepen te betrekken blijkt dat zij massaal zijn afgestapt van het vertalen van communicatiemateriaal in een andere taal dan Nederlands. Dat doet in 2011 nog maar 22% van de gemeenten.

Bewonersbudgetten

Van de gemeenten werkt 51,1% met dorps- en/of wijkbudgetten die bewoners naar eigen inzicht mogen besteden. Dat was in 2010 nog 46,2%. De kleinste gemeenten met minder dan 10.000 inwoners werken niet met dorpsbudgetten. Verder valt op te merken dat hoe groter het inwoneraantal is, hoe groter de kans is dat deze gemeente met een dorps- en/of wijkbudget werkt. In een groot deel van de gevallen bestaat het dorps- of wijkbudget uit een bedrag tot 50.000 euro (42,2%) of een bedrag tussen 50.000 en 100.000 euro (21,7%). 5,8% van de gemeenten geeft aan meer dan 1 miljoen euro ter beschikking te hebben. Het aantal structurele territoriale dorps- en wijkraden is gelijk gebleven (50% van de gemeenten beschikt hierover. 58% van de gemeenten (waaronder alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners) stelt subsidies beschikbaar aan bewonersorganisaties voor eigen activiteiten.

Maatschappelijk initiatief en zelforganisatie

De manier waarop gemeenten met informele maatschappelijke initiatieven omgaan is divers. In 49,9% van de gemeenten komen informele initiatieven via wijkambtenaren bij de gemeente terecht. Daarnaast komen initiatieven via het gemeentelijk loket of de griffier (27,4% respectievelijk 25,9%) bij de gemeente terecht. 25,9% van de gemeenten onderneemt geen specifieke activiteiten voor de omgang met informele bewonersinitiatieven.

In 240 van de 440 gemeenten, deelgemeenten en stadsdelen wordt in het collegeprogramma voor de periode 2010-2014 nadrukkelijk aandacht besteed aan burgerparticipatie⁹. Niet zelden wordt dit onderwerp in het teken geplaatst van de te verwachten bezuinigingen, waarbij gemeenten het belang beklemtonen van een actieve samenleving die met maatschappelijke initiatieven bepaalde publieke verantwoordelijkheden zal moeten overnemen. Op een vraag waarmee gemeenten hun eigen inzet voor burgerparticipatie konden typeren als consulteren, coproduceren of de zelfredzaamheid van burgers vergroten koos 18,5% van de gemeenten voor die laatste optie, wat toch de meest vergaande variant betreft.

⁹ IPP, Quick Scan 2010.

Dat gemeenten nog worstelen met een passende ontvangst van maatschappelijke initiatieven is ook duidelijk. Bijna de helft van de gemeenten (48,9%) heeft wijkambtenaren rondlopen die initiatieven begeleiden. Een kwart heeft een speciaal gemeentelijk loket of heeft de taak om burgerinitiatieven in ontvangst te nemen aan de griffier toevertrouwd (27,4 resp. 25,9%). In een mystery-guest onderzoek dat in 2007 is gehouden en in 2011 is herhaald, zijn alle gemeenten aangeschreven door een initiatiefrijke zogenaamde burger die een plan voor een zeer aansprekend sociaal project presenteerde met verzoek om een reactie. Het goede nieuws is dat gemeenten ten opzichte van 2007 beter zijn gaan reageren op dergelijke maatschappelijke initiatieven. Minder positief is dat een burger in 2011 45 procent kans heeft dat een gemeente *geen* aandacht besteedt aan zijn of haar plan. Ditmaal ervoer mystery-guest Petra dat met haar kinderknutselclub. En in 2007 stond Eric met zijn seniorenethuis bij 49 procent van de gemeenten voor een dichte deur. Geen significante verbetering, maar daar staat tegenover dat er meer persoonlijke ontvangstbevestigingen uitgestuurd zijn. In 2007 reageerde 32 procent helemaal niet, terwijl nu 19 procent zich stil hield. “De overheid doet dus vaker open, maar de deur blijft op een kier. Een warm welkom is zeldzaam.”¹⁰

Het profiel van de actieve burger

Voor het lokaal bestuur is het niet zonder belang te weten wie eigenlijk de actieve burgers zijn. Vertegenwoordigen zij werkelijk hun buurt of wijk of toch vooral zichzelf of een klein groepje. Er is nogal wat onderzoek naar deze categorie burgers gedaan. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid onderscheidt in zijn rapport *Vertrouwen in Burgers* vier categorieën burgers van vergelijkbare omvang. Hier focussen we op de zogeheten Verantwoordelijken.

Evaluatie van burgerparticipatie

De gemeenten evalueren burgerparticipatie niet erg vaak. Slechts 1,5% van de gemeenten geeft aan burgerparticipatie altijd te evalueren, terwijl 15,6% burgerparticipatie vaak zegt te evalueren. Deze cijfers zijn nog weer achteruitgegaan ten opzichte van 2010.

Tabel 98 Evaluatie burgerparticipatie

	2010	2012
Gemeente evalueert nooit	2,8%	3%
Gemeente evalueert zelden	27,6%	21,5%
Gemeente evalueert soms	51,0%	58,5%
Gemeente evalueert vaak	13,1%	15,1%
Gemeente evalueert altijd	2,8%	1,5%

Bron: ProDemos.

Gemeenten die een participatienota hebben, evalueren significant vaker dan gemeenten die dat niet hebben. Daarnaast kan verwacht worden dat gemeenten met een ambtenaar die specifiek belast is met burgerparticipatie vaker evalueren dan gemeenten die die geen specifieke ambtenaar voor burgerparticipatie hebben. Dit blijkt inderdaad het geval, al is het verschil niet groot

¹⁰ Wander Engbers, Jolanda Hovius, Lucie Gooskens (2011) *Betrokken Burger 2011*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, paper voor studieproject *Burger als concurrent voor het openbaar bestuur*, gepubliceerd op de website van binnenlands bestuur.

7.2 Publieke dienstverlening

7.2.1 Context verbetering in publieke dienstverlening

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevordert - gegeven haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het openbare bestuur - een kwalitatief goede en doelmatige publieke dienstverlening aan burgers. Veel burgers hebben vooral via de dienstverlening direct met de overheid te maken. Dat verklaart het belang ervan.

Overheidsbrede visie op publieke dienstverlening

Nu bezuinigingen voelbaar worden is de vraag bij veel publieke organisaties of een teruggang van het niveau van de dienstverlening onvermijdelijk is. Tegelijkertijd is ook het besef groeiende dat betere (effectievere) dienstverlening voor burgers en bedrijven niet duurder maar juist kostenefficiënter kan worden georganiseerd¹¹. Dit is een 'dienstverleningsmodel' waarvan de contouren geschetst zijn in de overheidsbrede 'Visie op dienstverlening'¹², waarin de ambitie op het gebied van dienstverlening van de gezamenlijke overheden is vastgelegd voor de periode tot 2020. De ambitie verwoordt zes uitgangspunten voor een adequate publieke dienstverlening:

1. de vraag van burgers, bedrijven en instellingen staat centraal;
2. de overheid zorgt ervoor dat burgers, bedrijven en instellingen hun zaken snel en zeker kunnen regelen;
3. de overheid valt burgers, bedrijven en instellingen niet lastig met de verschillen tussen hun organisaties, maar opereert als één overheid;
4. de overheid stelt geen overbodige vragen. Gegevens die in basisregistraties zijn opgenomen en informatie die binnen de eigen organisatie beschikbaar is, wordt niet nogmaals gevraagd;
5. de overheid is transparant en aanspreekbaar;
6. de overheid richt de dienstverlening zo efficiënt mogelijk in, met inachtneming van de behoeften van burgers, bedrijven en instellingen.

Systeemwereld laten aansluiten bij de leefwereld van burgers

Het centraal stellen van de vraag van burgers (1e uitgangspunt van de 'Visie op dienstverlening') vertalen veel publieke organisaties in het bevorderen van klantgerichtheid. De Nationale ombudsman heeft de *interactie tussen overheid en burgers* in de context geplaatst¹³ van de fundamentele vraag of 'de mens zich aan het systeem moet aanpassen of het systeem aan de mens?' Drie eigenschappen worden onderkend voor een goede verhouding tussen burger en overheid. Zowel het Rijk als de medeoverheden achten deze eigenschappen ook relevant voor publieke dienstverleningsorganisaties:

- *Persoonlijk contact*: als burgers gehoor vinden bij de overheid en gepaste aandacht krijgen ontstaat een effectieve verbinding tussen mens en systeem. Dit vraagt van dienstverleners dat ze in het persoonlijke contact 'klanten het gevoel geven dat ze welkom zijn' (hostmanship). Het gaat in bejegening vaak om 'kleine dingen', waarvoor iedere medewerker een speciale eigen verantwoordelijkheid heeft. Een empathische attitude die gericht is op de beantwoording van de hulpvraag van de klant maakt hier deel van uit.
- *Behoorlijk handelen*: behoorlijkheidnormen gaan van bescherming van de integriteit van het menselijke lichaam, tot adequate informatievoorziening, van tijdigheid in de dienstverlening tot proportionaliteit. Behoorlijk handelen door de overheid wordt o.a. gestimuleerd door de uitvoering van de Wet Dwangsom die sinds 1 oktober 2009 tot doel heeft publieke organisaties te dwingen zich te houden aan de wettelijke termijnen van de Awb, door 'prettig contact met de overheid', door een adequate uitvoering van de Wob, het communiceren van servicenormen, het stimuleren van eenmalige uitvraag van gegevens, een

¹¹ Al of niet nadat investeringen zijn gedaan.

¹² De 'Visie op dienstverlening' is op 30 mei 2011 aan de TK 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.

¹³ zie 'Kafka als icoon' van Alex Brenninkmeijer, Christen Democratische Verkenningen, jaargang 2010, nr 3

adequate informatievoorziening via heldere websites (Webrichtlijnen), de bescherming van de identiteit van burgers (bv. via DiGiD).

- *Participatie*: uitgangspunt is dat de burger persoonlijk betrokken is bij alles wat zich in zijn leefomgeving afspeelt. Burgers willen serieus genomen worden en verwachten dat de ambtenaar de potentie wil zien van hun inbreng als ervaringsdeskundige ten behoeve van een verbeterde publieke dienstverlening. Dit sluit aan op de behoefte van meer integrale dienstverlening (op maat) zoals bij gedecentraliseerde taken (als Wmo, de Jeugdzorg) waarbij tevens wordt nagegaan of gebruikers een deel van de dienstverlening zelf kunnen doen.

Er is een brede onderstroom van activiteiten waarin het streven naar een kwalitatief betere dienstverlening zichtbaar wordt. Instrumenten die daarop ook een positieve invloed kunnen hebben zijn benchmarks (bijv. via waarstaatjegemeente.nl), burgermonitoren en bestuurskachtonderzoek. Van een project als 'In Actie met burgers' over participatie en burgerinitiatieven kan geleerd worden ook in de publieke dienstverlening de burger daadwerkelijk centraal te stellen, en zo bij te dragen aan een omdraaiing waarbij niet de bureaucratie bepaalt wat goed is voor de burger, maar de burger ook zelf aangeeft hoe de uitvoering van de dienstverlening effectief kan worden vormgegeven.

'Tevreden medewerkers leiden tot tevreden klanten' – gemeente Heemstede

(Bron: KINGgemeenten.nl)

De dienstverlening van de gemeente in Heemstede staat op een hoog niveau. Op Waarstaatjegemeente.nl, de webportal van KING die gemeenten met elkaar vergelijkt, had de gemeente Heemstede een score waar ze erg tevreden over waren.

Over de hele linie behaalt de gemeente goede tot zeer goede 'rapportcijfers' van de inwoners van Heemstede. Voor 'dienstverlening' behaalde de gemeente zelfs drie jaar op rij het hoogste cijfer. En dat terwijl Heemstede het jaar daarvoor, in 2006, nog niet uitblonk.

Gemeentesecretaris Willem van den Berg en Marcel Appels, Programmamanager Dienstverlening verklaren de vooruitgang: 'Investeren in mensen is de sleutel tot het succes. En dat in dubbel opzicht. Enerzijds zijn er de inwoners als afnemers van gemeentelijke diensten. Anderzijds zijn er de medewerkers van de gemeente.

Zij bepalen het imago van de gemeente en de kwaliteit van de dienstverlening.'

Heemstede sluit naadloos aan bij het adagium van de VNG: dienstverlening draait om mensen. 'Wij willen dat medewerkers *'denken als de klant'*', vervolgt Appels.

'Daarom houdt Heemstede medewerkers voor zich te verplaatsen in de burger, en vandaar uit te werken. Vanzelfsprekend binnen de gestelde kaders. Dit is niet alleen opgeschreven in de gemeentelijke visie, maar maakt ook deel uit van de missie van de organisatie en van het dienstverleningsconcept. Bovendien betreft Heemstede de medewerkers intensief bij de inrichting van de werkprocessen. 'De mensen die ermee moeten werken, moeten er immers achterstaan,' aldus Appels.' Daarnaast investeert de gemeente veel in opleidingen. Niet alleen in vakgerichte opleidingen en in klantgericht handelen en denken, maar ook in opleidingen over bredere gemeentelijke ontwikkelingen.

Betere dienstverlening en minder ervaren regeldruk

Het kabinet Rutte heeft zich bij haar aantreden in 2010 ten doel gesteld, dat in 2012 de administratieve lasten van burgers niet toenemen (o-lijn) en in 2015 met 15% zijn teruggedrongen ten opzichte van eind 2010¹⁴. Tot eind april 2012 was de realisatie van deze kwantitatieve doelstelling voor regeldrukvermindering

¹⁴ De doelstelling uit het regeerakkoord betreft een afname van 5% per jaar na 2012. In de bijlage is de afname per jaar te zien. Hier is uitgegaan van een reductie van 15% voor de gehele kabinetsperiode.

binnen handbereik. Het is nu aan een volgend kabinet om te beslissen over maatregelen die na 2012 tot effecten gaan leiden¹⁵. Daarnaast is het doel dat de aanpak van regeldruk meer merkbaar moet zijn voor de samenleving. Daarom wordt een sterkere nadruk gelegd op de verbetering van de (proces-)kwaliteit van de publieke dienstverlening. Uit onderzoek¹⁶ blijkt dat een vlot lopende publieke dienstverlening voor burgers bijdraagt aan het gevoel van minder administratief gedoe en een geringere (ervaren) regeldruk in het contact met uitvoeringsorganisaties. Dit versterkt het vertrouwen in de overheid.

Gemeente Oss haalt buitenwereld binnen

(Bron: KINGgemeenten.nl)

Lia Berben, directeur Publiekszaken: 'Medewerkers beseffen meer en meer dat dienstverlening niet om die ene bouwvergunning gaat, maar om de mensen die de vergunning aanvragen. Specialisten, zoals bouwkundigen, werken dan ook steeds meer over de dienst- en afdelingsgrenzen heen. Niet alleen intern, maar ook extern. De buitenwereld halen we binnen. Ook van de klant, bedrijven en burgers, vraagt dat een actieve houding. Als lokale overheid staan we zo midden in de samenleving, en zijn verknoopt met Osse burgers.'

Service normen in de publieke dienstverlening.

'De overheid is transparant en aanspreekbaar' is het 5e uitgangspunt van de 'Visie op Dienstverlening'. Het sluit aan op een aanbeveling van de Nationale ombudsman 'waar mogelijk de transparantie van de activiteiten van de uitvoeringsorganisaties te vergroten'¹⁷. Een transparante en aanspreekbare overheid wordt vertaald als: "Wij gebruiken servicenormen en dragen deze uit"¹⁸. Servicenormen zijn openlijk gecommuniceerde beloften over de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Idealiter zijn servicenormen opgesteld op basis van wensen van de gebruikers. Het transparante karakter van servicenormen zorgt ervoor dat publieke organisaties op hun handelen aanspreekbaar zijn. Door ze op de plek van de dienstverlening kenbaar te maken werken ze als een prikkel om te presteren in overeenstemming met de beloften. Ook de Nationale ombudsman prijst het gebruik van servicenormen aan¹⁹. Transparantie is een belangrijk aspect van een wederzijdse interactie en versterkt de geloofwaardigheid van publieke organisaties.

Open data

Net als in andere landen is 'open data' ook in Nederland een bekend fenomeen geworden²⁰. Open data (herbruikbare openbare overheidsinformatie) kan een belangrijke bijdrage leveren aan economische bedrijvigheid, innovatie, versterking van burgerschap en een efficiëntere overheid. Open data heeft potentieel een grote culturele en organisatorische impact op overheden zelf en op de samenleving. Deze impact ontstaat alleen als er een match ontstaat tussen vraag en aanbod naar data. BZK werkt nauw samen met EL&I om te zorgen voor deze match.

De maatschappelijke meerwaarde van open data vormt ook een pijler van de Nederlandse deelname aan het Open Government Partnership. In dat kader wordt in het najaar van 2012 een met de samenleving afgestemd actieplan over open overheid opgesteld, met als onderdelen open data, het versterken van burgerschap, integriteit en verbetering van dienstverlening.

¹⁵ Voortgangsrapportage Regeldruk burgers, professionals en interbestuurlijk tbv CEWI dd. 22 mei 2012, 9 mei 2012

¹⁶ Ernst&Young, Eindrapportage 'Betere dienstverlening; minder regeldruk?', 20 februari 2009, t.b.v. Actal, p. 3; Motivacion, Regeldruk, een kwalitatief onderzoek naar de perceptie van overheid en regeldruk vanuit de overheid, Amsterdam juli 2011

¹⁷ Ernst&Young, 2009, p.4

¹⁸ Overheidsbrede Implementatieagenda van Bestuurlijke Regiegroep Dienstverlening en e-Overheid, april 2011, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 18

¹⁹ De Nationale ombudsman, 16/8/2011, Digitaal verkeer tussen overheid en burger, p. 27-31

²⁰ Zie ook brief van Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Ontwikkelingen overheidsdienstverlening, d.d. 19 juni 2012, 2012-0000359573

Ook de medeoverheden, zoals gemeenten, maken een start met open data. De waterschappen hebben een aantal initiatieven met betrekking tot open data ontplooid. In 2009 is de intentieverklaring tot vrije verstrekking van geografische informatie ondertekend door het bestuur van de Unie van Waterschappen en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hierin verklaren de waterschappen zich te zullen inspannen om de toegankelijkheid van geo-informatie voor burgers, bedrijven en andere overheden (tegen maximaal de kosten van verstrekking) te vergroten. Provincies maken werk van open data door geografische informatie beschikbaar stellen via het provinciaal georegister. Zij worden daarvoor mede aangejaagd door de Europese Inspire richtlijn, die tot doel heeft om de uitwisseling van consistente en geharmoniseerde geo-informatie in Europa te verbeteren, en die een verplichting inhoudt om bepaalde gegevens openbaar beschikbaar te stellen.

Efficiëntere overheid

De combinatie 'hogere kwaliteit' en 'efficiency' wordt al lang niet meer als strijdig gezien. De afgelopen jaren is gebouwd aan de basisinfrastructuur voor het elektronisch uitwisselen van gegevens tussen overheden onderling en tussen overheid, burgers en bedrijven. Onder het motto "Eén digitale overheid: betere service, meer gemak" is (in i-NUP) de overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid" vastgelegd. I-NUP bouwt voort op het NUP, het nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid. Elke overheidsorganisatie (gemeente, provincie, waterschap en uitvoeringsorganisatie) is zelf verantwoordelijk voor de implementatie en het gebruik. Gemeenten krijgen in het kader van i-NUP extra implementatieondersteuning. De voortgang van gemeenten is te volgen op <http://www.e-overheid.nl/onderwerpen/voortgang-en-planning/landkaart>.

Efficiencyvoordelen worden niet alleen behaald door infrastructurele informatietrajecten, maar ook door vormen van 'slimmer werken' via het Programma Beter Werken in het Openbaar Bestuur (BWOB). Bij steeds meer publieke organisaties wordt *lean-processing* toegepast, met de attitude van 'continue verbeteren' in een lerende organisatie als belangrijkste kenmerk. Processen worden bottom up ontleed en overbodige handelingen (zoals onnodige controles) geschrapt. Van 'verspilling' in de procesvoering is sprake als een activiteit niet leidt tot meerwaarde voor klanten. Het toekennen van eigenaarschap aan (bedrijfsvoering) processen is voor medewerkers een belangrijke stimulans, in combinatie met het zo laag mogelijk in de organisatie leggen van bevoegdheden. Voor de professional gaat het om ruimte bieden om meer aandacht te kunnen geven aan het primaire proces.

Tot slot blijkt dat de besluitvormingsprocedures van de overheid effectiever en efficiënter kunnen worden vormgegeven wanneer bestuursorganen naar aanleiding van aanvragen, zienswijzen, klachten of bezwaren, persoonlijk contact opnemen met de betreffende burger, vragen wat er speelt en samen met de burger bespreken op welke wijze een vraag of probleem het beste behandeld kan worden. Een landelijke uitrol van deze (informele) aanpak wordt ondersteund en gestimuleerd met behulp van het project Prettig Contact met de overheid en leidt tot een significante tijd- en kostenbesparing en een hogere tevredenheid van de burger en de betrokken ambtenaar. Wanneer de burger het besluitvormingsproces als eerlijk en rechtvaardig ervaart leidt dat bovendien tot een veel grotere mate van aanvaardbaarheid van de daarmee samenhangende overheidsbesluiten. Dit effect treedt op wanneer overheidsbeslissingen in het voordeel van de burger zijn maar is nog sterker wanneer beslissingen in het nadeel van burgers zijn.

7.2.2 Resultaten

Het kabinet Balkenende IV had als doelstelling dat landelijk de tevredenheid van burger over overheidsdienstverlening van 'levensgebeurtenissen' in 2010 op een 7 zou liggen. Voor de jaren 2008 - 2010 zijn landelijke metingen verricht en is constant een niveau van ca 6,7 gemeten.

Gemeente Best lanceert ‘ideale’ website en voldoet aan webrichtlijnen

(bron: goedopgelost.nl)

Toen de website aan vernieuwing toe was, besloot de gemeente Best helemaal opnieuw te beginnen. Nieuwe techniek, nieuw ontwerp, nieuwe structuur en nieuwe content. Door de focus te leggen op de vragen die voor burgers het belangrijkste zijn, is een logische, gebruiksvriendelijke website gemaakt. Bovendien voldoet de website aan de webrichtlijnen, een vereiste voor gemeentelijke websites. Dit heeft opgeleverd:

- Inwoner van gemeente staat centraal.
- Optimale toegankelijkheid (website voldoet aan de webrichtlijnen).
- Toptakenbenadering (belangrijkste vragen en taken van burger zijn leidend bij inrichting website).
- Informatie op de site is gemakkelijk te vinden.
- Professioneel beheer.

Infrastructurele informatievoorziening

Op het gebied van de infrastructurele voorzieningen levert Nederland – op Zuid-Korea na – de beste prestaties op het gebied van e-Government, zo blijkt uit recent onderzoek van de Verenigde Naties (“E-Government for the People”). Volgens de onderzoekers is er in de meeste landen over de hele wereld vooruitgang geboekt bij de online dienstverlening. Over de Nederlandse situatie wordt opgemerkt dat de e-government strategie is gericht op meer efficiency en op het betrekken van burgers. Back-office systemen zijn geïntegreerd vanuit de overtuiging dat burgers hun gegevens slechts éénmalig hoeven aan te leveren. De Nederlandse overheid heeft een infrastructuur gecreëerd die burgers en bedrijven toegang geeft tot online overheidsprocessen door middel van elektronische authenticatie en identificatie met behulp van uniforme identificatienummers. Volgens de onderzoekers focust de Nederlandse overheid met haar ICT-strategie op efficiencyverbetering van de dienstverlening en een gelijktijdige vermindering van administratieve lasten. Het rapport refereert expliciet aan het Nationaal Uitvoeringsprogramma Programma betere dienstverlening (NUP) en de overeenkomst die hiervoor is gesloten tussen Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen. Een ander pluspunt in Nederland is het hoge niveau van toegang tot breedband internet. Dit heeft volgens het rapport de afgelopen jaren voor verdere groei van de e-dienstverlening gezorgd (zie tabellen 102-105).

e-Dienstverlening voor burgers

In tabel 99 zijn de 10 meest gevraagde gemeentelijke producten (voor burgers) geselecteerd. Aangegeven wordt in hoeverre deze producten volledig via internet kunnen worden afgehandeld (het aanbieden van informatie of het downloaden van een formulier wordt hierbij niet meegeteld). Het meerjarig perspectief laat voor (vrijwel) alle 10 onderzochte diensten een gestage groei zien in de mogelijkheden voor elektronische dienstverlening.

Tabel 99 Mate waarin 10 belangrijkste diensten gemeente online aan te vragen zijn ²¹

De mogelijkheid om...	2006	2007	2008	2009	2010	2011
online een afspraak te maken voor een reisdocument of rijbewijs	4%	9%	17%	22%	31%	40%
online een GBA-uittreksel aan te vragen	34%	56%	69%	76%	87%	94%
online een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) aan te vragen	nb	nb	47%	67%	78%	87%
een WMO-voorziening online aan te vragen of daarvoor een afspraak voor gesprek te maken	4% ²⁰	6%	8%	12%	16%	23%
online een parkeervergunning / ontheffing aan te vragen	7%	10%	12%	12%	15%	20%
online bijzondere bijstand aan te vragen	nb	nb	4%	6%	9%	14%
online de waarden voor Onroerende Zaak Belasting (OZB) in te zien	56%	83%	59%	66%	87%	92%
online een verhuizing binnen de gemeente door te geven	21%	44%	54%	64%	73%	83%
online de kwijtschelding van belastingen en heffingen aan te vragen	5%	6%	12%	7%	11%	14%
bezwaarschrift online in te dienen	11%	22%	21%	22%	29%	51%

Bron: Overheid.nl Monitor 2006 – 2011.

DigiD

Voor het eenvoudig afhandelen van transacties met de overheid is DigiD ontwikkeld²². Met behulp van DigiD kan de burger zich identificeren bij het aangaan van transacties. De implementatie van DigiD ontwikkelde zich bij gemeenten heel snel. Sinds 2010 biedt 93% van alle gemeenten identificatie via DigiD aan op de website. Het percentage bij provincies en waterschappen is lager, omdat deze overheidsorganisaties minder producten met 'burgercontacten' hebben en daarom DigiD voor de uitvoering van de dienstverlening niet altijd nodig achten.

Tabel 100 Burger kan zich identificeren met DigiD

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gemeenten	7%	25%	59%	76%	88%	93%	93%
Provincies	0%	17%	17%	25%	42%	50%	58%
Waterschappen	0%	0%	11%	22%	26%	33%	46%

Bron: Overheid.nl Monitor 2005 – 2011.

²¹ In 2006 betrof het nog een WVG-voorziening. Met ingang van 2007 is de WVG vervallen. Sindsdien vallen dergelijke voorzieningen onder de WMO.

²² DigiD is in 2012 bekroond met een World Summit Award, een initiatief van de VN om de beste e-content en de meest innovatieve ICT-toepassingen te selecteren en te promoten.

Zoetermeer implementeert eHerkenning samen met 5 andere gemeenten

(Bron: goedopgelost.nl)

Bedrijven werken steeds meer digitaal. Daarom heeft Zoetermeer samen met leverancier SIM en 5 andere gemeenten (Barneveld, Barendrecht, Gulpen-Wittem, Midden-Delfland en Veere) eHerkenning ontwikkeld en geïmplementeerd. Met eHerkenning – een soort DigiD voor bedrijven – kunnen bedrijven zich veilig, digitaal identificeren op het moment dat ze zaken doen met de overheid. Als ze een vergunning willen aanvragen bijvoorbeeld. Dit heeft opgeleverd:

- Eén functioneel ontwerp voor alle gemeenten.
- Generieke functionaliteiten.
- Kennis delen en ervaringen uitwisselen.
- Ontwikkelkosten gezamenlijk gedragen.

Online betalen

Ook de mogelijkheid om online te betalen neemt bij gemeenten nog steeds toe. Waar in 2009 nog bij 9% van de gemeenten online betaald kon worden, bieden in 2011 92% van de gemeenten deze mogelijkheid.

Tabel 101 Burger kan online product afrekenen

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gemeenten	9%	19%	46%	61%	80%	88%	92%

Bron: Overheid.nl Monitor 2005 - 2011.

Transparantie is ook gediend bij een open informatieverstrekking. Aspecten van de open overheid toegespitst op *E-overheid en informatieverstrekking* worden in de volgende thema's zichtbaar.

Bekendmakingen

Gemeenten maken wekelijks in de plaatselijke bladen of het Gemeenteblad 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 dagbladen of in de Staatscourant. Omdat burgers en bedrijven vaak geïnteresseerd zijn in wat er gebeurt in hun directe woon- en werkomgeving, moeten zij actief de papieren publicaties bijhouden. Via het internet kunnen overheden geïnteresseerden tijdig, proactief en gedetailleerd informeren over belangrijke ontwikkelingen in hun (toekomstige) omgeving.

In 2006 heeft de ICTU na een aantal pilotprojecten een landelijke standaard vastgesteld voor het publiceren van bekendmakingen op internet. Deze publicatiestandaard en -methode geeft aan hoe overheden de bekendmakingen op eenzelfde manier op internet kunnen publiceren. Daarbij gaat het om het tijdig attenderen van burgers en bedrijven op de voor hen relevante bekendmakingen en om de bekendmakingen via het internet doorzoekbaar en vindbaar te maken. In deze ontwikkeling lopen de waterschappen voorop. Met de overgang naar een nieuw zoekstelsel op de website www.overheid.nl heeft de beheerder van de standaard in 2011 moeten vaststellen dat een deel van de aangesloten overheidsorganisaties geruime tijd niet meer aan de meest recente versie van de standaard voldeed. De oudere versie van de standaard werd vanaf het moment van overgang naar de nieuwe zoekdienst niet meer ondersteund. De overheidsorganisaties die nog met de oude standaard werkten, zijn daarop uit de percentages gefilterd wat tot een daling ten opzichte van 2010 heeft geleid.

Tabel 102 Periodieke bekendmakingen via de website (landelijke publicatie standaard)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gemeenten	17%	35%	31%	52%	60%	54%
Provincies	17%	42%	50%	75%	75%	33%
Waterschappen	11%	48%	78%	85%	85%	77%

Bron: Overheid.nl Monitor 2006 - 2011.

Decentrale regelgeving

Een goede toegankelijkheid van alle wet- en regelgeving is van belang voor burgers, bedrijven en voor de overheid zelf. De Rijksoverheid publiceert sinds 2003 haar wet- en regelgeving in geconsolideerde vorm in de wettenbank www.wetten.nl. BZK startte direct daarna ook een pilot met gemeenten, provincies en waterschappen om decentrale regelgeving geconsolideerd volgens een standaard op internet te publiceren. 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 onderstaande cijfers blijkt dat deze verplichting door het overgrote deel van de decentrale overheden wordt nageleefd.

Tabel 103 Centrale publicatie op internet van decentrale regelgeving

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gemeenten	7%	10%	16%	29%	72%	95%
Provincies	25%	33%	42%	42%	42%	92%
Waterschappen	7%	30%	52%	74%	92%	88%

Bron: Overheid.nl Monitor 2006 – 2007; Rapportage ICTU e-Overheid voor Burgers 2008-2011.

Ruimtelijke plannen

Ruimtelijke plannen hebben invloed op de leef- en werkomgeving van burgers en bedrijven. Een bestemmingsplan bepaalt bijvoorbeeld voor een deel of en hoe een burger of bedrijf mag (ver)bouwen. Het online aanbieden op enigerlei wijze van één of meer ruimtelijke plannen is nagenoeg standaard bij overheidsorganisaties.

Tabel 104 Publicatie bestemmingsplannen via de website

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gemeenten	38%	37%	50%	76%	84%	90%	92%
Provincies	92%	92%	100%	100%	100%	100%	100%
Waterschappen	78%	81%	93%	96%	81%	85%	85%

Bron: Overheid.nl Monitor 2006 - 2011.

De Overheid.nl Monitor meet sinds 2008 hoeveel overheidsorganisaties hun ruimtelijke plannen ontsluiten via www.ruimtelijkeplannen.nl. In het kader van Digitale Uitwisseling in Ruimtelijke Processen (DURP) heeft de overheid een standaard ontwikkeld voor digitale ruimtelijke plannen om deze uitwisselbaar en vergelijkbaar te maken. Sinds 1 januari 2010 zijn overheden op grond van de Wet ruimtelijke ordening verplicht *nieuwe* ruimtelijke plannen te digitaliseren en te ontsluiten via RO-Online. RO-Online maakt via www.ruimtelijkeplannen.nl de plannen toegankelijk. Uit onderstaande tabel blijkt dat in 2011 nog niet alle gemeenten en provincies één of meer ruimtelijke plannen via deze standaard hebben gepubliceerd.

Tabel 105 Publicatie ruimtelijke plannen via [ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl) (landelijke standaard)

	2008	2009	2010	2011
Gemeenten	4%	9%	46%	63%
Provincies	33%	25%	67%	83%

Bron: Overheid.nl Monitor 2008 - 2011

Servicenormen

Servicenormen maken het abstracte begrip 'klantgerichtheid' concreet. Het publiceren ervan voedt het verwachtingenmanagement. Door helderheid te geven over reactietermijnen, wachttijden aan de balie, terugbelafspraken en veel andere aspecten van dienstverlening, zullen de klanten geen overspannen, maar juist reële verwachtingen hebben met minder onnodige contacten tot gevolg.

Tabel 106 Kwaliteitshandvest* met servicenormen

	2007	2008	2009	2010	2011
Gemeenten	15%	16%	24%	34%	41%**
Provincies	42%	42%	33%	50%	58%***
Waterschappen	0%	4%	4%	4%	12%

* Van een kwaliteitshandvest is sprake wanneer servicenormen zijn ingebed in de bedrijfsvoering.

** Denkbaar is dat dit percentage enigszins hoger uitkomt. Inmiddels 116 (stand mei 2012) gemeenten een Bewijs van Goede Dienst, waarmee aangetoond wordt dat de dienstverlening aan bedrijven op niveau is. In veel gevallen maken servicenormen onderdeel uit van het bewijs van goede dienst.

*** Dit cijfer wijkt af van de opgave van het IPO dat ervan uitgaat dat 100% van de provincies inmiddels servicenormen hanteert. Het verschil kan worden verklaard door de registratiemethode. In 2009 is voor het laatst per website gekeken of servicenormen voorkomen. Vanaf 2009 is de telling afhankelijk geworden van de aanmeldingen door de organisaties zelf. Dit geldt ook voor de waterschappen. Voor deze twee sectoren kan dus sprake zijn van een onderschatting. In het licht van de Uitvoeringsagenda's Regeldruk en Dienstverlening zal de werkelijke ontwikkeling de komende jaren worden gemonitord.

Bron: Overheid.nl Monitor 2007 - 2011, in 2009 is voor het laatst een jaronderzoek van de Overheid.nl monitor uitgevoerd, waarna maandelijks een continue monitor is gepubliceerd (voor het laatst in juni 2011).

In 'De basis op orde, werken aan de toekomst' schetst de VNG de dienstverlening in 2020. Onderdeel daarvan is 'de basis op orde is'²³. In dat kader wordt vanaf 2010 aangesloten bij de 'Visie op dienstverlening'. Daaraan is ondermeer inhoud gegeven door deelname van gemeenten aan www.waarstaatjegemeente.nl en door het gebruik van kwaliteitshandvesten met servicenormen ('wij gebruiken servicenormen en dragen deze uit'). Uit een steekproef van KING blijkt overigens dat bijna alle gemeenten plannen hebben of werken aan het invoeren van servicenormen. De VNG heeft in 2011 een set van 'minimum branchenormen' voor gemeenten gepubliceerd, met het oogmerk te komen tot een ondergrens voor de gemeentelijke dienstverlening. KING actualiseert de minimum branchenormen, die worden omgedoopt tot 'kwaliteitsrichtlijnen'. KING zal ze aanbieden - afhankelijk van de behoeften bij gemeenten - als onderdeel van een integraal aanbod van instrumenten ter verbetering van de directe dienstverlening

De provincies hebben gezamenlijk servicenormen opgesteld met het karakter van een minimumnormering. Deze servicenormen hebben betrekking op de afhandelingstermijn van brieven en email, aanvragen, bezwaren en klachten, de telefonische bereikbaarheid en de betalingstermijnen van facturen. In het provinciale burgerjaarverslag en op de website van de provincie wordt verantwoording afgelegd over het nakomen van deze servicenormen.

Op basis van het bestuursprogramma van de Unie van Waterschappen 'Scherp aan de Wind' is in 2011 visie op dienstverlening voor de waterschappen vastgesteld. Een van de eerste prioriteiten is een gezamenlijke set met minimum servicenormen voor de waterschappen. Ook publieke organisaties die behoren tot de Manifestgroep hanteren servicenormen, die tevens een beoordelingscriterium vormen in de visitaties.

Open data

Per september 2011 is het open data portaal operationeel. Het portaal bevat per 1 juni 2012 280 datasets, afkomstig van 25 verschillende overheidsorganisaties. Met deze datasets zijn meer dan 100 apps gerealiseerd, waarvan de helft is ontwikkeld binnen het kader van de wedstrijd apps4 Nederland. Niet alleen overheidsorganisaties openen data op eigen initiatief, hergebruikers kunnen ook vragen om specifieke

²³ De basis op orde, werken aan de toekomst; Dienstverlening draait om mensen, VNG, maart 2010

datasets. Dat is in het eerste jaar ongeveer 20 keer gebeurd. Daarnaast is er veel interactie tussen overheidsorganisaties en mensen die aan de slag willen met open data. Onder meer via de Linked in groep van 850 leden en de 1250 volgers van @opendata.nl. Op Rijksniveau zijn in 2012 pilots gestart en worden goede voorbeelden verzameld. In 2013 wordt actief ingezet op het wegnemen van belemmeringen bij het aanbieden van data, op het verspreiden van goede voorbeelden en op kennisdeling.

Prettig contact met de overheid

Medio 2012 zijn er bij ruim 220 overheidsorganisaties pilotprojecten op het gebied van de informele aanpak. Voor het ondersteunen van overheidsorganisatie bij het opstarten en vormgeven van pilotprojecten is het Kennis- en informatiecentrum 'Prettig contact met de overheid' ingericht. De informele aanpak sluit niet alleen beter aan op het perspectief en behoefte van de burger maar draagt met de sterkere mate van aanvaardbaarheid van het overheidshandelen ook bij aan de legitimiteit van het overheidshandelen. Dit is juist van groot belang in de huidige tijd met een economische crisis, waarin de overheid ingrijpende beslissingen moet nemen terwijl in de samenleving een ontwikkeling van horizontalisering plaats vindt.

7.2.3 Ervaringen en doorontwikkeling

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de ervaringen tot nu toe, gevolgd door voornemens tot doorontwikkeling in de komende jaren.

Meer interactie met burgers in een klantrol

Het centraal stellen van de vraag van burgers (of het bevorderen van klantgerichtheid) vereist kennis over de wensen van gebruikers van publieke diensten. Ook de Nationale ombudsman benadrukt het belang hiervan²⁴. Bij gebruikers van publieke diensten is die kennis aanwezig. Als gebruikers zijn zij materiedeskundigen. Het aftappen van deze kennis is nuttig maar vereist een intensievere interactie met burgers in een klantrol. Kennis over de wensen van gebruikers ontstaat door 'luisteren naar gebruikers'. Luisteren levert ook input voor vormen van 'slimmer werken' en voor een slimme ontwikkeling van infrastructurele informatieprojecten, waarop schaalvoordelen te behalen zijn.

Doorontwikkeling van vormen van luisteren naar gebruikers van publieke diensten

Er is ruimte voor verdere doorontwikkeling van:

- Gebruik van focusgroepen met gebruikers om de stap te zetten van 'naar binnen gericht' naar 'zich te verplaatsen in de behoeften van burgers' (In het rijksbrede netwerk Webcare wordt de inzet van sociale media voor dit doel gezien).
- Luisteren naar burgers kan ook bijvoorbeeld via kwalitatieve vormen van onderzoek naar klanttevredenheid zoals de Net Promotor Score (zie onderstaand kader). In 2012 wordt bij enkele gemeenten een pilot uitgevoerd om te bezien of deze methode leidt tot meer (kwalitatieve) verbeterinformatie en minder administratieve lastendruk.

²⁴ De Nationale ombudsman, 16/8/2011, Digitaal verkeer tussen overheid en burger.

'Luisteren naar burgers' met behulp van de Net Promotor Score

De Net Promotor Score wordt veel in het bedrijfsleven toegepast. De pilot is gericht op de vraag: "Wat kunnen overheidsinstanties leren van het denken in het bedrijfsleven over duurzame klantrelaties?" Dit gebeurt in een combinatie van meten van klanttevredenheid en kwalitatieve verbeteringsuggesties vragen aan klanten.

De Net Promoter Score is simpel en biedt ruimte voor het inwinnen van kwantitatieve en kwalitatieve informatie. De volgende vragen worden gesteld:

- Hoe waarschijnlijk is het op een schaal van 0-10 dat u jegens een vriend of collega positief praat over de dienstverlening van deze organisatie?
- Waarom geeft u deze score? Waarover was u enthousiast of wat kan beter?
- Mogen we contact met u opnemen voor een toelichting op uw commentaar?
- Zo ja, wat is uw telefoonnummer en e-mailadres?
- Hartelijk dank voor uw medewerking.

Transparantie over de kwaliteit van de dienstverlening bevorderen

Burgers in een klantrol leveren graag suggesties om de kwaliteit van de publieke dienstverlening te verbeteren. Als op hen een beroep wordt gedaan mogen zij ook verwachten dat publieke organisaties transparant zijn over de kwaliteit van de dienstverlening die burgers mogen verwachten (servicenormen). Zo praktiseren publieke organisaties bovendien verwachtingenmanagement dat veel onnodige (en dure) contacten voorkomt.

Doorontwikkeling van het gebruik van servicenormen

Het stimuleren van het gebruik van transparante servicenormen. Betere en snellere dienstverlening wat het gevoel van regeldruk reduceert. Servicenormen maken verwachtingenmanagement mogelijk wat leidt tot minder onnodige contacten met de overheid, tot minder personeel en tot minder kosten. In het kader van spoor 3 van de Uitvoeringsagenda Regeldruk en Dienstverlening voor gemeenten worden vanaf 2012/2013 extra activiteiten ontwikkeld om het gebruik van servicenormen te stimuleren. Het IPO zal de toepassing van de servicenormen bij de provincies monitoren²⁵. Het is de bedoeling dat een gezamenlijke set met minimum servicenormen voor de waterschappen in 2012 wordt vastgesteld.

Dienstverlening buiten de traditionele kaders

Als publieke organisaties zich in de hulpvraag van burgers verplaatsen biedt dat - op een aantal terreinen van de publieke dienstverlening - de mogelijkheid om bewust aandacht te besteden aan de bijdrage die burgers zelf aan de verbetering van hun eigen situatie kunnen leveren. Interactie in de dienstverlening kan veel vormen hebben. 'De burger centraal' betekent niet altijd dat publieke organisaties zelf hun dienstverlening anders gaan aanbieden. Zij kunnen dat ook overlaten aan burgers, burgerinitiatieven of maatschappelijke ondernemers die - binnen het kader van een netwerkmaatschappij - initiatieven ontplooiën en oplossingen bedenken zoals bij Buurtzorg (web) en Opvoedpoli. Deze samenwerkverbanden van professionals werken lokaal, zonder zwaar management en ze kunnen oplossingen op maat bieden. Dat type dienstverlening wint de sympathie van burgers en heeft ook een aantrekkingskracht op professionals, die het idee hebben dat ze in zulke organisaties weer eigenaar worden van hun eigen werk²⁶. Publieke organisaties doen er goed aan de ruimte te geven aan dergelijke initiatieven zonder dat ze worden ingekapseld in beleidsprogramma's of subsidievoorwaarden. De rol van de overheid is niet om het probleem of het initiatief over te nemen. Het eigenaarschap kan onder voorwaarden bij de nieuwe initiatiefnemers blijven.

²⁵ Uitvoeringsagenda Regeldruk en Dienstverlening voor Provincies, 2012

²⁶ 'Loslaten, vertrouwen, verbinden', door Jos van der Lans

Doorontwikkeling van dienstverlening buiten de traditionele kaders

Een belangrijke vraag is of ontwikkelingen als bij Buurtzorg breed toepasbaar zijn in de publieke dienstverlening. Een voorwaarde voor dit type maatschappelijk ondernemen is dat het efficiënt gebeurt en dat transparant is wat burgers mogen verwachten (in overeenstemming met hun behoeften en het vermogen om zelf voor oplossingen te zorgen). Dat kan zoveel mogelijk geëxpliciteerd worden in de vorm van servicenormen. Omdat met maatschappelijk ondernemen overheidsgeld gemoeid is, is een effectieve vorm van verantwoording noodzakelijk.

Betere dienstverlening en minder ervaren regeldruk

Met gemeenten, provincies en waterschappen zijn convenanten afgesproken om de regeldruk te beperken. De oriëntatie wordt sterker gericht op een aanpak van regeldruk die meer merkbaar zal zijn voor de samenleving²⁷. Daarom wordt een sterkere nadruk gelegd op de verbetering van de (proces-)kwaliteit van de publieke dienstverlening.

Doorontwikkeling minder ervaren regeldruk

- De VNG heeft in 2009 de Algemene Subsidie Verordening (ASV) opgesteld die dient als leidraad voor gemeenten bij het maken van hun eigen verordening voor subsidies. Met het programma 'subsidie zonder moeite' zijn in 2010 83 gemeenten ondersteund bij de invoering van de ASV. In 2012 wordt het vervolgprogramma gestart.
- 'Prettig contact met de overheid' wordt gekenmerkt door een dejuridiserende en pro-actieve informele aanpak van (aan-)vragen, zienswijzen, klachten en bezwaren. De informele aanpak heeft in 50%-60% van de gevallen de voorkeur en leidt in die gevallen ook tot een duurzame oplossing zonder bezwaar- of beroepsprocedure. Omdat de overheid door de economische crisis genoodzaakt is om maatregelen te nemen die voor burgers ingrijpende gevolgen kunnen hebben acht het kabinet het van groot belang om verder te investeren in de informele aanpak. Door een landelijke uitrol streeft het Kabinet ernaar dat deze aanpak voor 2015 bij tenminste 50% van de relevante bestuursorganen is aangeboden en geïmplementeerd. Nieuwe begeleidingstrajecten worden opgestart op het gebied van de uitvoering van de wet WOZ en in het kader van de bestuursafspraken met de VNG, de Unie van Waterschappen en het IPO. Daarnaast wordt een verbreding van het aantal projecten ondersteund bij de departementen (bijvoorbeeld VenJ en lenM) en inspecties (bijvoorbeeld Rijkswaterstaat) en uitvoeringsorganisaties (zoals de IND en de Belastingdienst).
- Bij de Nationale ombudsman komen veel klachten binnen van burgers. Na een daling in de periode 2006 - 2009 (tot 12.222) is het niveau in 2010 en 2011 opgelopen tot bijna 14.000. Met de Nationale ombudsman wordt de samenwerking verstevigd om op basis van zijn adviezen de lastendruk bij burgers te helpen verminderen.
- De professional moet uiteindelijk de uitgangspunten van de 'Visie op dienstverlening' waarmaken. Doel is de regeldruk voor professionals van publieke uitvoeringsorganisaties merkbaar te verminderen, zodat meer ruimte ontstaat voor de verbetering van het directe klantcontact. De professional wordt vaak met zoveel instrumenten geconfronteerd dat dit (te) veel energie van professionals opslokt en ten koste gaat van een grotere klantgerichtheid en aandacht voor het primaire proces. Kwaliteitsinstrumenten worden in 2013 geëvalueerd met het doel de professional te ontlasten om zo de kwaliteit van de dienstverlening te versterken.

Meer efficiency in de bedrijfsvoering

De combinatie 'hogere kwaliteit' en 'efficiency' wordt steeds vaker geïmplementeerd. Er zijn ook signalen dat er op dit vlak nog veel winst is te behalen²⁸. De afgelopen jaren is vooruitgang geboekt bij het versterken van de kwaliteit van de publieke dienstverlening, o.a. in het gebruik van e-dienstverlening. Veel vormen van 'slimmer werken' worden toegepast. Bij steeds meer publieke organisaties wordt *lean-processing* toegepast,

²⁷ Voortgangsrapportage Regeldruk burgers, professionals en interbestuurlijk tbv CEWI dd. 22 mei 2012, 9 mei 2012

²⁸ Hayo C. Barspul, in opdracht van House of Performance onder supervisie van de Universiteit Twente, Continue bezuinigen door continue te verbeteren, Een studie naar de bezuinigingsaanpak van de lokale overheid, juni 2011.

met de attitude van 'continue verbeteren' in een lerende organisatie als belangrijkste kenmerk.

Doorontwikkeling van de efficiencybevordering

Voor de (i-)NUP basisinfrastructuur staan de jaren tot 2015 in het teken van het afronden en in beheer brengen van de basisvoorzieningen en ligt de nadruk op het grootschalig implementeren en daadwerkelijk gebruik van de basisvoorzieningen. Van 2012 tot 2015 organiseert Beter Werken in het Openbaar Bestuur (BWOB) via het 'Slimmernetwerk' jaarlijks tenminste 8 zogenaamde doetanks. Dit zijn vrijwillige teams van sociale innovatoren uit allerlei organisaties in het openbare bestuur die oplossingen voor - in het slimmernetwerk gesignaleerde - praktische problemen ontwerpt, waarna ze worden geïmplementeerd bij organisaties en de kennis daarover wordt verspreid.

Uitgangspunt is dat bedrijfsvoering niet naar binnen gericht is, maar gericht op de behoeften van burgers ('waar is een burger nu werkelijk mee geholpen'). De overkoepelende opgave is te investeren in de interactie tussen burgers en overheid. Wanneer het de overheid lukt haar 'systeemlogica' te laten aansluiten op de leefwereld van burgers, dan zal de ervaren regeldruk verder afnemen en zal de publieke dienstverlening daadwerkelijk als dienstbaar en effectief worden ervaren.



8.1 Bestuurswisselingen

8.1.1 Onderzoek

In de voorgaande versies van de Staat van het Bestuur in 2006, 2008 en 2010 is gerapporteerd over voortijdig terugtrekkende bestuurders en volksvertegenwoordigers. Tijdens een Algemeen Overleg op 12 maart 2009 over de 'Staat van dualisering' heeft toenmalig staatssecretaris Bijleveld van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd onderzoek te zullen doen naar de oorzaken van het tussentijds aftreden van wethouders. Het onderzoek heeft inmiddels plaats gevonden en bestaat uit twee delen: een kwantitatief getinte rapportage, waar in de Staat van het Bestuur 2010 op is ingegaan. Een meer kwalitatief georiënteerd onderzoek is vlak voor de zomer van 2011 afgerond¹. Hierop wordt in de Staat van het Bestuur 2012 ingezoomd.

Uit de kwantitatieve rapportage kwam naar voren dat al sinds het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw sprake is van een stijging van het aantal voortijdig teruggetreden bestuurders. Daarbij viel op dat de periode direct na de dualisering (2002) er niet significant uitsprong. Voor de veronderstelling dat de dualisering verantwoordelijk is voor de stijging van het aantal aftredende wethouders is dus geen onderbouwing gevonden. Ook het kwalitatieve onderzoek bood geen steun voor de veronderstelling. Eerder lijkt juist sprake van een vorm van gewenning en ingespeeld raken op het nieuwe systeem: op diverse plekken wordt signaleerd dat de scherpe kantjes (zoals wethouders die niet mogen aanzitten bij een raadsvergadering) verdwijnen en de beoogde opbrengst (een transparantere rolverdeling tussen college en raad) in stand blijft.

Kwalitatief onderzoek naar oorzaken aftreden wethouders

Vragen die voorlagen waren: over wat voor situaties gaat het, was er echt geen andere uitkomst dan vertrek mogelijk, in hoeverre is er sprake geweest van 'lijmpogingen', in hoeverre is het vertrek een kwestie van zelfreinigend vermogen of juist een kwestie van instabiel bestuur, wat betekent het vertrek voor de bestuurder zelf? In het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen 3 analyseniveaus:

Het *microniveau*: oorzaken en omstandigheden die te maken hebben met: de persoon van de wethouder zelf, zoals de rolopvatting, de stijl van optreden (met inbegrip van communicatieve vermogens en gevoel voor politieke verhoudingen), de competenties en voor het functioneren relevante karaktertrekken.

Het *mesoniveau*: de bestuurlijke probleemsituatie als zodanig, die inzoomt op: verhoudingen tussen personen en groepen op lokaal niveau: het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad, de ambtelijke organisatie en lokale netwerken. Op dit niveau openbaart zich het te onderzoeken politieke conflict. Het kan bijvoorbeeld het college zijn dat intern strijd levert en uit elkaar valt, of de raad die een voorstel afwijst en het vertrouwen in een wethouder direct of indirect opzegt.

Het *macroniveau*: betreft de mogelijke inwerking van maatschappelijke en andere factoren in ruimere zin, zoals: het dualisme (de ontvlechting van college en raad, waardoor wethouders geen deel meer uitmaken van de raad en raadsfractie) en eventuele invloed van de media op de val van een wethouder.

Uit onderzoek blijkt dat de val van wethouders beïnvloed kan worden door de volgende factoren en omstandigheden:

- Waarschuwingssignalen worden vaak niet opgevangen en er bestaat de neiging de oorzaak van problemen niet bij zichzelf te zoeken.

¹ BMC, 2011, De vallende wethouder

- De directe aanleiding bij politieke conflicten is meestal niet de werkelijke oorzaak. Er is vaak sprake van een langjarige voorgeschiedenis, waarbij de directe aanleiding de stok is om de hond te slaan. Het gaat vaak om afrekeningen, oplopende irritaties en storende karaktertrekken.
- Het risico op voortijdig aftreden is het grootst in de tweede bestuursperiode.
- De dualisering is geen directe oorzaak, maar kan wel een katalyserende rol spelen. Wethouders komen op grotere afstand van de raad te staan, voelen daardoor ook minder aan wat in de raad leeft en hebben minder zicht op de politieke verhoudingen. Van raadsleden wordt verwacht dat ze hun controlerende taak serieus nemen.
- De opkomst van sociale media in combinatie met toenemend maatschappelijk ongenoegen speelt in sommige gevallen een rol.
- Politieke versplintering vergroot het risico.
- De afloop van conflictsituaties kan beïnvloed worden door aanjagende of juist temperende factoren. Het gaat hierbij om het aan- dan wel afwezig zijn van factoren als grip op het dossier, flexibele houding, hechtheid van de coalitie, invulling verbindende rol door burgemeester, een proactief controlerende raad en de stijl van debatteren.
- De wethouder in problemen staat er vaak alleen voor, ook als er afspraken gemaakt zijn over 'collegiaal bestuur'. Dit gaat op voor de relatie met alle medebetrokkenen: burgemeester, collega-wethouders, griffier en de Commissaris van de Koningin;

Overige conclusies van het onderzoek zijn dat de meeste teruggetreden wethouders weer werk vonden en dat er van professionele steun na het vallen weinig gebruik werd gemaakt en het werd ook niet gemist.

Het onderzoek laat zien dat het niet alleen om wethouders gaat, maar dat de andere betrokken partijen zoals raadsleden, burgemeester en ambtelijk apparaat ook een belangrijke rol spelen. Dit zien we ook in de adviezen terug. Voor de aanpak betekent het dat naast aanbevelingen die, gezien de aard ervan, de beroepsgroep in eigen kring kan oppakken, er ook een breder vraagstuk ligt dat de betrokkenheid en inbreng van meer partijen vergt. Voorbeelden van de eerstgenoemde categorie liggen met name op het terrein van professionaliseringsactiviteiten, zoals de creatie van een *pool* van ervaren oud-wethouders die als coach/sparringpartner kunnen optreden, een meer systematisch inzicht in geschikte opleidingen en een match tussen vraag en aanbod. De wethoudersvereniging heeft de (verdere) professionalisering van de achterban inmiddels ter hand genomen, met steun van BZK.

Verder strekkende aanbevelingen liggen op het terrein van de onderlinge verhoudingen tussen de beroepsgroepen in het lokaal bestuur. Daarbij kan gedacht worden aan aandacht voor de-escalatie van conflicten en bemiddeling. Voorts wordt gepleit voor regelmatige aandacht voor het thema 'goed lokaal bestuur', bijvoorbeeld in conferenties. Politieke ambtsdragers zijn immers de bepalende kwaliteitsfactor in het openbaar bestuur.

8.1.2 Bestuurswisselingen in cijfers: gemeenten

Hierna volgen de cijfers van bestuurswisselingen bij gemeenten. Het gaat dan om het totale aftreden, dat wil zeggen om alle mogelijke oorzaken. De cijfers zijn gebaseerd op onderzoek van BMC in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De onderzochte periode beslaat de jaren 2010-2012, waarbij de gegevens uit 2010 dateren van ná de verkiezingsperiode.

In 301 gemeenten heeft er een bestuurswisseling plaatsgevonden in de periode 2010-2012. Dat is 73% van het totaal aantal gemeenten in dat tijdsbestek. Evenals in de vorige meting van 2007-2009 kennen de kleinste gemeenten de minste bestuurswisselingen. In tabel 107 wordt het aantal gemeenten waar bestuurswisselingen hebben plaatsgevonden gespecificeerd naar gemeenteklasse.

Tabel 107 Gemeenten met bestuurswisselingen naar gemeenteklasse

	aantal gemeenten met nieuwe bestuurders	aandeel gemeenten met nieuwe bestuurders in de klasse	aandeel gemeenten met nieuwe bestuurders naar klasse	aantal gemeenten zonder bestuurswissel	aandeel gemeenten zonder bestuurswissel in de klasse	aandeel gemeenten zonder bestuurswissel	Totaal aantal gemeenten in klasse	Aandeel gemeenten naar klasse
	aantal	rij %	kolom %	aantal	rij %	kolom %	aantal	%
< 10.000 inw	24	63%	8%	14	37%	13%	38	9%
10-20.000 inw	72	63%	24%	42	37%	38%	114	28%
20-50.000 inw	140	74%	47%	49	26%	45%	189	46%
50-100.000 inw	40	89%	13%	5	11%	5%	45	11%
> 100.000 inw	25	100%	8%	0	0%	0%	25	6%
Total	301	73%	100%	110	27%	100%	411	100%

Bron: BMC.

Bijna ¼ 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 op alle aspecten, zoals ook in de nog hierna volgende tabellen te zien is. Relatief gezien is er wel sprake van verschillen tussen kleine en grotere gemeenten.

Raadsleden

Het totale aantal raadsleden is 8967 (in de periode 2007-2009 was dat 9436). Daarvan zijn er 630 afgetreden in de periode 2010-2012. Dat is 7% van het totale aantal raadsleden in die periode en iets minder dan het percentage dat in de periode 2007-2009 terugtrad: 7.7%. In de onderstaande tabel staat het aantal afgetreden raadsleden gespecificeerd naar politieke partij.

Tabel 108 Aandeel afgetreden raadsleden naar politieke partij 2010-2012.

	nog zittend raadslid			afgetreden raadslid			totaal aantal raadsleden in 2010 (excl heringedeelde gemeenten en raadsleden waarvan partij onbekend is)
	aantal	rij %	kolom %	aantal	rij %	kolom %	
CDA	1512	94%	18%	101	6%	16%	1613
ChristenUnie	321	93%	4%	24	7%	4%	345
D66	524	95%	6%	28	5%	4%	552
GroenLinks	391	90%	5%	45	10%	7%	436
Kleine partijen	77	88%	1%	11	13%	2%	88
Plaatselijke Partij	2524	93%	30%	195	7%	31%	2719
PvdA	1203	94%	14%	79	6%	13%	1282
SGP	207	96%	2%	8	4%	1%	215
SP	235	87%	3%	35	13%	6%	270
VVD	1343	93%	16%	103	7%	16%	1446
Onbekend	0	-	-	1	-	-	1
Totaal:	8337	93%	100%	630	7%	100%	8967

Bron: BMC.

In tabel 109 wordt het aantal afgetreden raadsleden gespecificeerd naar inwonerklasse.

Tabel 109 Aandeel afgetreden raadsleden naar inwonerklasse 2010-2012

	nog zitten raadslid			afgetreden raadslid			totaal aantal raadsleden in 2010 (excl. heringedeelde gemeenten)
	aantal	rij %	kolom %	aantal	rij %	kolom %	
< 10.000 inw	407	87%	5%	61	13%	10%	468
10-20.000 inw	1668	92%	20%	147	8%	23%	1815
20-50.000 inw	3956	94%	47%	247	6%	39%	4203
50-100.000 inw	1373	93%	16%	102	7%	16%	1475
> 100.000 inw	933	93%	11%	73	7%	12%	1006
Totaal	8337	93%	100%	630	7%	100%	8967

Bron: BMC.

Het totale percentage afgetreden raadsleden ligt in vergelijking met de periode 2007-2009 lager. Wel is te zien dat vooral bij de kleinste gemeenteklasse sprake is van een stijging (van 8.7 naar 13%). Omdat het aantal gemeenten in die klasse slechts 9% van het totale aantal gemeenten uitmaakt, telt dat echter niet echt door in het totaalpercentage.

Het totale aantal wethouders is 1442 (in de periode 2007-2009 was dat 1513). Van het totale aantal nieuwe wethouders (144) zijn er 50 afgetreden raadsleden die vervolgens wethouder zijn geworden. Dat is 3.1% van het totale aantal wethouders. In tabel 110 wordt het aantal afgetreden raadsleden dat wethouder is geworden gespecificeerd naar partij. Bij ChristenUnie en VVD is de doorstroom het hoogst: 0,9%. Bij de kleine partijen en SGP is niemand doorgestroomd.

Tabel 110 Aandeel raadsleden dat wethouder is geworden naar partij 2010-2012

	was in 2010 raadslid			raadslid is wethouder geworden			totaal aantal raadsleden in 2010 (excl. heringedeelde gemeenten en raadsleden waarvan partij onbekend is)
	aantal	rij %	kolom %	aantal	rij %	kolom %	
CDA	1608	99,7%	18,0%	5	0,3%	10,0%	1613
ChristenUnie	342	99,1%	3,8%	3	0,9%	6,0%	345
D66	550	99,6%	6,2%	2	0,4%	4,0%	552
GroenLinks	433	99,3%	4,9%	3	0,7%	6,0%	436
Kleine partijen	88	100,0%	1,0%	0	0,0%	0,0%	88
Plaatselijke Partij	2705	99,5%	30,3%	14	0,5%	28,0%	2719
PvdA	1274	99,4%	14,3%	8	0,6%	16,0%	1282
SGP	215	100,0%	2,4%	0	0,0%	,0%	215
SP	268	99,3%	3,0%	2	0,7%	4,0%	270
VVD	1433	99,1%	16,1%	13	0,9%	26,0%	1446
onbekend	1	-	-	0	-	-	1
Totaal	8917	99,4%	100,0%	50	0,6%	100,0%	8967

Bron: BMC.

In tabel 111 wordt het aantal afgetreden raadsleden dat wethouder is geworden gespecificeerd naar gemeentegrootte. Dit aandeel was in de kleinste gemeenten het grootst, nl 1.1%. Het totale aantal raadsleden dat wethouder is geworden is 50. Dat is 3,6% van het landelijke wethouders-totaal van 1442. Hiermee is sprake van een aanzienlijke daling in de doorstroom vergeleken bij de periode 2007-2009: toen was 6.7% van de nieuwe wethouders voorheen raadslid.

Tabel 111 Aandeel raadsleden dat wethouder is geworden naar gemeentegrootte 2010-2012

	was in 2010 raadslid			raadslid is wethouder geworden			totaal aantal raadsleden in 2010 (excl heringedeelde gemeenten)
	aantal	rij %	kolom %	aantal	rij %	kolom %	
< 10.000 inw	463	98,9%	5,2%	5	1,1%	10,0%	468
10-20.000 inw	1807	99,6%	20,3%	8	,4%	16,0%	1815
20-50.000 inw	4185	99,6%	46,9%	18	,4%	36,0%	4203
50-100.000 inw	1464	99,3%	16,4%	11	,7%	22,0%	1475
> 100.000 inw	998	99,2%	11,2%	8	,8%	16,0%	1006
Totaal	8917	99,4%	100,0%	50	,6%	100,0%	8967

Bron: BMC.

Het totale aantal wethouders is 1442. In de periode 2010-2012 zijn er 144 nieuwe wethouders gekomen: 10% van het totaal. Daarvan zijn er 50 afkomstig uit de raad en 93 van buiten de raad (één nieuwe wethouder is niet te traceren) Die aantallen waren in de periode 2007-2009 respectievelijk 101 en 116. De wethouder van buiten lijkt dus in opmars. Bij D66 is het percentage het hoogst; 9 van de 11 nieuwe wethouders komen van buiten. Bij de PvdA is sprake van relatief veel doorstromende raadsleden (57.1%). Bij de interpretatie van deze cijfers moet bedacht worden dat het om vrij kleine aantallen gaat.

Tabel 112 Aandeel nieuwe wethouders van buiten de raad per partij 2010-2012

	nieuwe wethouder die eerst raadslid was			nieuwe wethouder die niet eerst raadslid was			totaal aantal nieuwe wethouders 2012 (excl heringedeelde gemeenten en wethouders waarvan de partij niet bekend was)
	aantal	rij %	kolom %	aantal	rij %	kolom %	
CDA	5	21,7%	10,0%	18	78,3%	19,1%	23
ChristenUnie	3	42,9%	6,0%	4	57,1%	4,3%	7
D66	2	18,2%	4,0%	9	81,8%	9,6%	11
GroenLinks	3	42,9%	6,0%	4	57,1%	4,3%	7
Kleine partijen	0	,0%	,0%	1	100,0%	1,1%	1
Plaatselijke Partij	14	42,4%	28,0%	19	57,6%	20,2%	33
PvdA	8	57,1%	16,0%	6	42,9%	6,4%	14
SGP	0	,0%	,0%	3	100,0%	3,2%	3
SP	2	50,0%	4,0%	2	50,0%	2,1%	4
VVD	13	32,5%	26,0%	27	67,5%	28,7%	40
Onbekend	0	-	-	1	-	-	1
Totaal	50	34,7%	100,0%	94	65,3%	100,0%	144

Bron: BMC.

In tabel 113 wordt het aantal nieuwe wethouders van buiten de raad gespecificeerd naar gemeentegrootte. Vooral in gemeenten met 10.000-20.000 inwoners treden veel nieuwe wethouders van buiten aan. Het aantal nieuw aangetreden wethouders van buiten neemt met de gemeentegrootte af. Mogelijk speelt hierbij een kwalitatief motief een rol: in grotere gemeenten bestaat wellicht meer keus uit raadsleden die de kwaliteiten hebben het wethouderschap aan te kunnen. Dat de kleinste gemeenteklasse juist weer wat meer doorstroom te zien laat, zou te maken kunnen hebben met intensievere onderlinge verhoudingen.

Tabel 113 Aandeel nieuwe wethouders van buiten de raad naar gemeentegrootte 2010-2012

	nieuwewethouder die eerst raadslid was			nieuwe wethouder die niet eerst raadslid was			totaal aantal nieuwe wethouders 2012 (excl heringedeelde gemeenten)
	aantal	rij %	kolom %	aantal	rij %	kolom %	
< 10.000 inw	5	29,4%	10,0%	12	70,6%	12,8%	17
10-20.000 inw	8	23,5%	16,0%	26	76,5%	27,7%	34
20-50.000 inw	18	35,3%	36,0%	33	64,7%	35,1%	51
50-100.000 inw	11	44,0%	22,0%	14	56,0%	14,9%	25
> 100.000 inw	8	47,1%	16,0%	9	52,9%	9,6%	17
Totaal	50	34,7%	100,0%	94	65,3%	100,0%	144

Bron: BMC.

Wethouders

In de vorige Staat van het Bestuur is een trendanalyse verricht op basis van cijfermateriaal over voortijdig terugtrekkende wethouders. Gekeken is of sprake is van een stijgende tendens hierbij. De cijfers lieten toen zien dat er sprake was van een geleidelijke stijging over 3 bestuursperiodes van 26 naar 30% tussentijds aftredende wethouders.

In de Staat van het Bestuur 2010 is cijfermatige informatie te vinden over afgetreden wethouders in de periode 2007-2009. Hierna volgen enkele tabellen over de periode 2010-2012. Tabel 114 bevat een totaalbeeld van teruggetreden wethouders.

Tabel 114 nieuwe wethouder die niet eerst raadslid was Teruggetreden wethouders

	aantal gemeenten bij aanvang periode	aantal afgetreden wethouders	Totaal aantal wethouder bij aanvang periode	Totaal aantal wethouders bij aanvang periode (excl. Heringedeelde gemeenten)	Percentage afgetreden wethouders over bestuursperiode
2010-2012	431	154	1494	1442	10,3%

Bron: BMC.

Tabel 115 bevat het aandeel afgetreden wethouders per partij. Het totaal aantal wethouders is 1442. Daarvan zijn er 154 afgetreden. Dat is 10.7% van het totaal aantal wethouders. Wat opvalt is dat vooral de SP eruit springt met 27.8% afgetreden wethouders. In de periode 2007-2008 traden juist weinig SP-wethouders af. Mogelijk ligt er een verband met de sterke groei van de SP na de verkiezingen van 2010 en de grotere deelname aan colleges.

Tabel 115 Aandeel afgetreden wethouders naar partij 2010-2012

	nog zittende wethouder			afgetreden wethouder			totaal aantal wethouders 2010 (excl heringedeelde gemeenten en wethouders waarvan de partij niet bekend was)
	aantal	rij %	kolom %	aantal	rij %	kolom %	
CDA	273	91,9%	21,2%	24	8,1%	15,6%	297
ChristenUnie	49	89,1%	3,8%	6	10,9%	3,9%	55
D66	75	89,3%	5,8%	9	10,7%	5,8%	84
GroenLinks	50	89,3%	3,9%	6	10,7%	3,9%	56
Kleine partijen	0	0%	0%	0	0%	0%	0
Plaatselijke Partij	349	90,2%	27,1%	38	9,8%	24,7%	387
PvdA	208	88,9%	16,1%	26	11,1%	16,9%	234
SGP	31	91,2%	2,4%	3	8,8%	1,9%	34
SP	13	72,2%	1,0%	5	27,8%	3,2%	18
VVD	240	86,6%	18,6%	37	13,4%	24,0%	277
Totaal	1288	89,3%	100,0%	154	10,7%	100,0%	1442

Bron: BMC.

In tabel 116 wordt het aantal afgetreden wethouders gespecificeerd naar gemeentegrootte.

Tabel 116 Aandeel afgetreden wethouders naar gemeentegrootteklasse 2010-2012

	nog zittende wethouder			afgetreden wethouder			totaal aantal wethouders 2010 (excl heringedeelde gemeenten)
	aantal	rij %	kolom %	aantal	rij %	kolom %	
< 10.000 inw	69	78,4%	5,4%	19	21,6%	12,3%	88
10-20.000 inw	293	88,5%	22,7%	38	11,5%	24,7%	331
20-50.000 inw	622	91,6%	48,3%	57	8,4%	37,0%	679
50-100.000 inw	178	88,6%	13,8%	23	11,4%	14,9%	201
> 100.000 inw	126	88,1%	9,8%	17	11,9%	11,0%	143
Totaal	1288	89,3%	100,0%	154	10,7%	100,0%	1442

Bron: BMC, 2012

In de kleinste gemeenteklasse blijkt sprake van het hoogste percentage afgetreden wethouders: 21.6%. In gemeenten van 20.000-50.000 inwoners ligt het percentage het laagst: 8.4%.

Bestuurswisselingen bij burgemeesters

Het aandeel burgemeesters dat gedwongen moest vertrekken wisselt per jaar, maar is in de afgelopen vier jaar niet boven de 2% uitgekomen. Hierbij zij opgemerkt dat gedwongen vertrek niet altijd evident is; onderstaande gegevens gelden daarom alleen voor de evidente gedwongen vertrekken. Zoals Korsten en

Aardema al constateerden, blijken gedwongen vertrokken burgemeesters niet slechts op één probleem, zwak punt of verwijt te vallen². Er spelen vaak meerdere knelpunten. Er lijkt geen sprake van een stijgende of dalende tendens.

Tabel 117 Aandeel gedwongen vertrek burgemeester

Jaartal	Aantal zittende burgemeesters	Gedwongen vertrek abs.	Gedwongen vertrek %
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	5	1,4%

* Peildatum voor het aantal zittende burgemeesters is 2 januari van het betreffende jaar.

** Voor 2012 betreft dit de stand t/m april 2012.

Bron: Ministerie van BZK.

Na het vertrek stromen burgemeesters op verschillende wijzen uit. Sommigen gaan met FPU of pensioen. Anderen, ongeveer 26.7% van het totaal, stromen door naar een volgende burgemeesterspost. Geconstateerd kan worden dat het aantal vertrekkers als gevolg van herindelingen stijgende is. Verder valt op dat de categorie 'overig' (ziekte, overlijden) een meer dan te verwachten stijging laat zien.

Tabel 118 Bestemming uitstromende burgemeesters

Uitstroom burgemeesters	1-1-2006 t/m 1-1-2010	1-1-2006 t/m 1-1-2012
FPU	66	99
Pensioen	15	20
Doorstroming burgemeesterspost	54	78
Gemeentelijke herindeling	11	29
Andere werkkring	23	28
Overig (ziekte, overlijden)	12	31
Onbekend	4	7
Totaal	185	292

Bron: Ministerie van BZK.

8.1.3 Bestuurswisselingen in cijfers: provincies

In 2011 vonden er verkiezingen plaats voor de provinciale staten. Dat maakt het moeilijk om een trendanalyse te maken met de voorliggende periode. Het aantal personele veranderingen is vele malen hoger dan in een periode waarin er geen verkiezingen plaatsvinden. Naast veranderingen die de partijen realiseren in de

² Abma, K, en A. Korsten, 2006, De Vallende Burgemeester

kieslijsten, zorgen electorale voor- en tegenspoed ook voor de nodige mutaties. Partijen die winst boeken kunnen de extra zetels alleen maar laten bezetten door nieuwe vertegenwoordigers. Partijen die zetels verliezen zullen betrekkelijk veel vertegenwoordigers kennen, die niet terugkeren voor een nieuwe periode.

Tabel 119 Afgetreden bestuurders**

	2008-2009		2009-2012	
	Abs	%	Abs	%*
CdK	4	33,3	5	41,7
Gedeputeerden	15	17,9	61	88,4
Statenleden	45	7,8	393	69,4

* Als 100% is het aantal actieve bestuurders in de statenperiode 2007-2011 genomen. Voor de CdK's is dat 12, voor de gedeputeerden 69 en voor de statenleden 566.

** 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 Decentraalbesteding.nl.

Het aantal mutaties in absolute aantallen blijkt vrij hoog. Ter nuancering van de aantallen geldt dat het zowel personen betreft die in de periode oktober 2009 tot en met februari 2011, tijdens de lopende statenperiode, zijn afgetreden, als personen die vervolgens vanwege de verkiezingen en de daarop volgende collegevorming niet zijn teruggekeerd in de Staten of in de Colleges van Gedeputeerde Staten. Bovendien kunnen er ook personen zijn die in oktober 2009 in functie waren, na de verkiezingen in die functie (als statenlid of gedeputeerde) zijn teruggekeerd en in de maanden daarna zijn afgetreden. De gegevens bieden niet de mogelijkheid om onderscheid te maken tussen de verschillende momenten en redenen om af te treden. Duidelijk is dat zowel in de Staten als in de Colleges van Gedeputeerde Staten de veranderingen in deze periode van 2,5 jaar, waarin dus ook verkiezingen plaatsvonden, relatief groot zijn geweest.

Tabel 120 Aantal afgetreden en niet herkozen bestuurders per provincie

Provincie	Statenleden		Gedeputeerden	
	2008-2009	2009-2012	2008-2009	2009-2012
Groningen	5*	29	3	7
Friesland	6**	31	1	2
Drenthe	4	24	1	5
Overijssel	2	33	0	4
Gelderland	5	37	0	4
Flevoland	1	25	0	3
Utrecht	7	38	2	7
Noord-Holland	1	35	4	7
Zuid Holland	4	38	1	6
Zeeland	3	21	0	4
Noord-Brabant	7	47	2	7
Limburg	0	35	1	5
Totaal	45	393	15	61

* waarvan er drie gedeputeerde zijn geworden

** waarvan er één gedeputeerde is geworden

Bron: Stichting Decentraalbesteding.nl.

Ook kan worden vastgesteld dat het grote aantal aftredingen niet tot een of meerdere provincies kan worden herleid; alle provincies laten een sterke toename van zowel aftredende statenleden als gedeputeerden zien.

Tabel 121 Aantal afgetreden en niet herkozen bestuurders per partij*

Partij	Statenleden		Gedeputeerden	
	2008-2009	2009-2012	2008-2009	2009-2012
CDA	9	107	3	21
PvdA	8	82	8	18
VVD	8	64	3	12
SP	10	63	--	0
GroenLinks	4	20	1	3
D66	0	3	--	0
ChristenUnie/SGP	5	10	--	1
SGP	0	5	--	0
ChristenUnie	0	18	--	6
Overige partijen	1	21	--	0

* 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, 2012

Het CDA heeft bij de afgelopen Statenverkiezingen sterk verloren en is teruggegaan van 151 naar 85 zetels. Het aantal van 107 afgetreden statenleden en 21 gedeputeerden (tabel 120) kan daarmee worden verklaard. Omgekeerd vormt de verkiezingswinst van D66 de verklaring voor het geringe aantal vertrekkers. Ook voor de CU was er sprake van verlies; toch is het aantal vertrekkers hoger dan op grond van het zetelverlies verwacht mocht worden.

Tabel 122 Afgetreden en niet herkozen bestuurders per functie en geslacht

	Man				Vrouw			
	2008-2009		2009-2012		2008-2009		2009-2012	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
CdK	3	100	7	77,8	1	50,0	2	22,2
Gedeputeerden	9	60,0	42	68,9	6	40,0	19	31,1
Statenleden	24	53,3	255	64,9	21	46,7	138	35,1

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

Tabel 123 Nieuw aangetreden bestuurders per functie en geslacht

	Man				Vrouw			
	2008-2009		2009-2012		2008-2009		2009-2012	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
CdK	4	100	3	75,0	-	-	1	25,0
Gedeputeerden	5	45,5	19	79,2	6	54,5	5	20,8
Statenleden	34	69,4	241	67,1	15	30,6	118	32,9

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl.

Bij alle provinciebestuurders geldt dat het aandeel vrouwen dat aftreedt lager is dan het aandeel mannen. Ook hier geldt dat een vergelijking met de cijfers van de vorige periode door de verschuivingen als gevolg van de verkiezingen wordt bemoeilijkt. Wel lijkt het aandeel vrouwen onder aftredende bestuurders hoger te zijn dan hun totale aandeel (zie tabel 123). Dat zou betekenen dat relatief meer vrouwelijke bestuurders aftreden dan hun mannelijke collega's. Het aantal commissarissen van de Koningin, zeker uitgesplitst naar

geslacht, is te gering om verantwoorde uitspraken te kunnen doen. Het aantal afgetreden statenleden en gedeputeerden geven hetzelfde beeld: veel meer mannen treden af en komen na de verkiezingen niet terug als bij vrouwen het geval is. Bij de nieuw aangetreden bestuurders zijn overigens mannen sterk in de meerderheid; vrouwen zijn dus niet in het gat gesprongen dat door de massaal aftredende mannen ontstond.

8.2 Agressie en geweld

8.2.1 Programma Veilige Publieke Taak

Alle functionarissen met een publieke taak behoren deze ongehinderd door agressie en geweld te kunnen uitvoeren. 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 door burgers. Het programma Veilige Publieke Taak³ van het ministerie van BZK streeft naar een vermindering van agressie tegen functionarissen met een publieke taak door het stellen van heldere grenzen, het aanpakken van daders en het ondersteunen van werkgevers. Voor bestuurders geldt dat zij een dubbele rol vervullen; zij zijn niet alleen mogelijk slachtoffer, maar als werkgever zijn zij ook verantwoordelijk voor de bescherming van hun ambtenaren. In 2012 is voor de tweede maal onderzoek gedaan naar agressie en geweld bij politieke ambtsdragers van gemeenten, provincies en waterschappen. De opzet van het onderzoek en de gebruikte vragenlijsten in 2012 zijn in grote mate gelijk gehouden aan die van 2010. Daarmee kan er voor deze verschillende functiegroepen voor het eerst een vergelijking door de tijd heen gemaakt worden.

8.2.2 Onderzoekresultaten

Agressie en geweld door burgers is gestegen

De mate waarin politieke ambtsdragers worden geconfronteerd met agressie en geweld verschilt tussen de bestuurslagen (zie tabel 124). Bij de waterschappen heeft 22% van de politieke ambtsdragers de afgelopen twaalf maanden ervaring met agressie, tegen gemiddeld 40% bij de provincies en 39% bij de gemeenten. Alleen bij gemeenten is het mogelijk om een onderscheid te maken naar functie waardoor een duidelijk verschil tussen bestuurders en raadsleden zichtbaar is. Bij B&W wordt ongeveer vijf à zes op de tien bestuurders geconfronteerd met agressie en geweld, bij raadsleden is dat iets meer dan één op de drie. Uit de tabel blijkt dat in de meting van 2012 gemiddeld 38% van de politieke ambtsdragers aangaf slachtoffer te zijn geweest van agressie en geweld, terwijl dat percentage in 2010 nog 32% bedroeg. Voor alle bestuurslagen/functiegroepen geldt dat agressie en geweld door burgers is gestegen, alleen bij wethouders is de stijging minimaal. De stijging is relatief het grootst bij de waterschappen (van 12% naar 22%) en provincies (van 31% naar 40%).

³ www.veiligepublieketaak.nl

Tabel 124 *Mate van slachtofferschap agressie en geweld per bestuurslaag in 2010 en 2012*

	Monitor bedreigd openbaar bestuur	
	2010	2012
Waterschappen	12%	22%
Provincies	31%	40%
Gemeenten	33%	39%
Raadsleden	29%	36%
Wethouders	51%	53%
Burgemeesters	50%	61%
Slachtofferschap totaal	32%	38%

Bron: monitor bedreigd openbaar bestuur, ministerie van BZK (2010) en Regioplan (2012).

Voor gemeentelijke ambtsdragers zijn ook resultaten uit eerder onderzoek in 2007 en 2009 beschikbaar. Hieruit blijkt dat in de beleving van politieke ambtsdragers agressie en geweld weliswaar gestegen is in de periode 2010-2012, maar het percentage slachtoffers is nog steeds lager dan in 2007 en 2009. Wel moet worden aangetekend dat de onderzoeken uit 2007 en 2009 door een verschillende onderzoeksopzet in mindere mate vergelijkbaar zijn met de huidige metingen van de monitor bedreigd bestuur. Voor de raadsleden bedroeg het percentage slachtoffers 41% in 2007 en 49% in 2009, terwijl dit in 2012 36% is. Van de burgemeesters en de wethouders was in 2009 69% slachtoffer en in 2007 59%, terwijl dit in 2012 gemiddeld 54% is.

Verbale agressie gestegen

Verbale agressie is verreweg de meest voorkomende vorm van agressie en geweld, gevolgd door bedreiging/intimidatie. Voor burgemeesters geldt bijvoorbeeld dat 54% ervaring heeft met verbale agressie en 32% met bedreiging/intimidatie. Discriminatie, fysieke agressie en seksuele intimidatie tegen politieke ambtsdragers komen weinig voor (respectievelijk gemiddeld 9%, 5% en 2%).

In vergelijking met 2010 zijn vooral verbale agressie en discriminatie relatief gestegen. Opvallend is dat zowel verbale agressie als bedreiging/intimidatie relatief sterker gestegen zijn bij provinciale ambtsdragers en waterschappen, terwijl bedreiging/intimidatie bij wethouders juist licht gedaald is.

Tabel 125 *Slachtoffers: type agressie naar bestuurslaag / functiegroep (gemeenten)*

	jaar	Water- schappen	Provincies	Gemeenten	Raads- leden	Wethou- ders	Burge- meesters	Totaal
Verbale agressie	2010	12%	25%	28%	24%	43%	41%	26%
	2012	18%	37%	34%	31%	48%	54%	36%
Bedreiging/intimidatie	2010	2%	12%	13%	11%	23%	29%	13%
	2012	7%	20%	15%	13%	21%	32%	16%
Fysieke agressie	2010	0%	3%	3%	2%	6%	5%	3%
	2012	3%	4%	4%	4%	6%	8%	5%
Seksuele intimidatie	2010	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
	2012	2%	3%	3%	3%	2%	4%	2%
Discriminatie	2010	1%	6%	5%	4%	4	6%	4%
	2012	4%	13%	10%	10%	8%	8%	9%
Totaal 2010		12%	31%	33%	29%	51%	50%	32%
Totaal 2012		22%	40%	39%	36%	53%	61%	38%

Bron: monitor bedreigd openbaar bestuur, meting 2012 (Regioplan i.o.v. ministerie van BZK).

Incidenten leiden tot weinig aangiften

Aan de slachtoffers van agressie en geweld is een aantal vragen over het meest recente incident gesteld. Zo is bijvoorbeeld gevraagd of zij het incident intern hebben gemeld/besproken en/of zij er aangifte van hebben gedaan. In ongeveer vier op de tien incidenten werd het incident intern gemeld of besproken door de politieke ambtsdragers. Burgemeesters melden het meest (71%), politiek ambtsdragers van waterschappen het minst (16%). De burgemeester meldt het meest bij de gemeentesecretaris. Aangifte wordt in ongeveer een op de tien gevallen gedaan, het vaakst door de burgemeesters (in 23% van de gevallen). Met name bedreiging/intimidatie en fysieke agressie worden intern gemeld (ongeveer in zeven op de tien incidenten). Verbale agressie wordt in veel mindere mate intern gemeld (in 35% van de incidenten). Hetzelfde beeld is te zien bij de aangiften bij de politie: bedreiging/intimidatie en fysieke agressie leiden vaker tot een aangifte (respectievelijk in 37% en 30% van de incidenten) dan verbale agressie (in 6% van de incidenten).

Tabel 126 Melden/bespreken en doen van aangifte van het laatste incident, per bestuurslaag

	Waterschappen	Provincies	Gemeenten	Raadsleden	Wethouders	Burgemeesters	Totaal
(intern) gemeld/besproken	16%	33%	40%	34%	56%	71%	39%
aangifte gedaan	5%	10%	11%	9%	14%	23%	11%

Bron: monitor bedreigd openbaar bestuur meting 2012.

In 2010, toen er gevraagd werd naar het meest ernstige incident in plaats van het laatste incident, hebben ambtsdragers het incident gemiddeld vaker besproken (49% van de gevallen) en er aangifte van gedaan (15% van de gevallen). Gezien de gewijzigde vraag, is het niet vreemd dat het percentage gedaald is.

En ook maatregelen komen niet vaak voor

Het komt niet vaak voor dat er een maatregel wordt genomen naar aanleiding van een incident van agressie en geweld. Van de politiek ambtsdragers die in 2012 aangaven slachtoffer te zijn geweest van een vorm van agressie en geweld, stelt 12% dat er door het bestuur van de organisatie een reactie is gegeven richting de dader (in 2010, toen er werd gevraagd naar het meest ernstige incident, was dat 10%) en in 6% van de gevallen is dat gebeurd door de politie (2010; 7%). Drie op de tien politiek ambtsdragers geeft aan dat er geen maatregelen zijn genomen naar aanleiding van het incident (in 2010 was dat, ondanks dat er dat jaar werd gevraagd naar het meest ernstige incident in plaats van naar het laatste incident, 41%) en daarnaast stelt bijna de helft van de ambtsdragers dat het niet nodig was om een maatregel te treffen (in 2010 gaf 31% dat aan).

Vertrouwenslijn

De Vertrouwenslijn is een initiatief van het ministerie van BZK en biedt ondersteuning aan openbaar bestuurders, politiek gezagsdragers en hun familieleden bij het omgaan met alle vormen van ongewenst gedrag. De onafhankelijke Vertrouwenslijn is bedoeld om bestuurders en politici te kunnen bijstaan. Hier kan in strikt vertrouwen stoom worden afgeblazen. Daarnaast is er begeleiding van het Vertrouwenslijn-netwerk van vakgenoten en ervaringsdeskundigen met praktische adviezen op het gebied van *damage control*, positionering en strategie en *coaching*.

De Vertrouwenslijn is in de meting van 2012 bij drie op de tien van alle politieke ambtsdragers bekend. De bekendheid is het hoogst bij burgemeesters (58%) en het laagst bij ambtsdragers van provincies (20%).⁴ Na uitleg over de Vertrouwenslijn geeft gemiddeld 57% aan bij een toekomstige situatie (mogelijk) gebruik te zullen maken van de Vertrouwenslijn. Burgemeesters spreken het vaakst de intentie uit om in een voorkomend geval (mogelijk) gebruik te maken van de Vertrouwenslijn (67%).

De bekendheid van de Vertrouwenslijn is vergelijking met 2010 nauwelijks toegenomen. In 2010 was iets meer dan één op de vier bestuurders op de hoogte van het bestaan, bij deze meting is één op de drie

⁴ In totaal geven zestien respondenten aan 1 of meerdere keren gebruik te hebben gemaakt van de Vertrouwenslijn.

bestuurders op de hoogte. We kunnen dit beeld wat nuanceren als we kijken naar de verschillende bestuurslagen. Zo is de bekendheid van de Vertrouwenslijn bij de waterschapsbestuurders gestegen van 8 tot 24 procent en bij de burgemeesters van iets minder dan de helft (47%) naar ruim de helft (58%). Bij de doelgroep die het meest getroffen wordt door ongewenst gedrag (burgemeesters), is de bekendheid dus in ieder geval gestegen. Overigens is de intentie om de Vertrouwenslijn (mogelijk) te gebruiken gedaald van 66% in 2010 naar 57% in 2012.

Respons onderzoek

De respondenten zijn door de minister van BZK per brief uitgenodigd om aan het onderzoek deel te nemen en hebben daarbij een schriftelijke enquête ontvangen. De vragenlijst kon ook online worden ingevuld. Ongeveer een derde heeft van die mogelijkheid gebruik gemaakt. Een steekproef van raadsleden is via de griffier van de gemeente benaderd. In onderstaande tabel is het aantal respondenten per bestuurslaag/ functiegroep weergegeven, evenals een vergelijking van de responspercentages in 2010 en 2012.

Tabel 127 Respons onderzoek agressie en geweld per bestuurslaag / functiegroep (gemeenten)

	Waterschappen	Provincies	Gemeenten	Raadsleden	Wethouders	Burgemeesters
Omvang doelgroep	850	633	10.945	9.175	1455	415
Aantal respondenten	265	192	2.298	1.509	590	199
Responspercentage 2012	31,2%	30,3%	29,0% ⁵	25,2% ⁶	40,5%	48,3%
Responspercentage 2010	15,9%	26,7%	19,2%	11,5%	45,9%	70,2%

Bron: monitor bedreigd openbaar bestuur, meting 2012.

⁵ Omdat er sprake is van een steekproef raadsleden is het totaal aantal benaderde respondenten bij gemeenten 7.916 en het responspercentage 29,0%.

⁶ Er is een steekproef van 6000 raadsleden benaderd. Het responspercentage bedraagt daarom 25,2%.

DEEL 3

Stabiliteit van het lokale bestuur





Hoofdstuk 9

Stabiliteit van het lokale bestuur

9.1 Inleiding

Het lokaal bestuur is de bestuurslaag die voor burgers het meest zichtbaar is en waar ze het vaakst mee in aanraking komen. Als ze een nieuw paspoort nodig hebben, of aangifte van een geboorte gaan doen dan gaan ze naar het gemeentehuis. Beslissingen over de directe leefomgeving, variërend van de inrichting van hun wijk tot de huisvesting van de scholen van hun kinderen, worden overwegend op het lokale niveau genomen. De afstand tot de volksvertegenwoordiging is beperkt en de mogelijkheden voor inspraak en participatie zijn doorgaans talrijk. Het gemeentebestuur is derhalve bij uitstek, in termen van Lincolns befaamde Gettysburg Address, *the government by the people, of the people, for the people*¹.

De komende jaren komt er een aantal ontwikkelingen op de gemeenten af, waardoor het belang van het gemeentelijk bestuur verder toe zal nemen. Door de decentralisatie van een aantal taken naar dit niveau wordt de gemeente immers nog belangrijker voor de burgers dan nu al het geval is. Tegelijkertijd lijkt het onvermijdelijk dat bezuinigingen van invloed zullen zijn op het voorzieningenniveau. Als gevolg van deze ontwikkelingen zal de besluitvorming in de gemeenteraden de komende jaren nog meer gaan over thema's die direct van invloed zijn op het leven van burgers. De lokale politiek, en daarmee het lokale bestuur, zal hierdoor directer in het vizier van de burgers komen te liggen, hetgeen gevolgen zal hebben voor de legitimiteit van het lokaal bestuur. De legitimiteit van het bestuur stond de laatste jaren, ofschoon het vertrouwen in de politiek en de bestuurlijke instituties in Nederland in vergelijking met veel andere Europese landen nog steeds op een relatief hoog niveau ligt, bij een deel van de burgers immers al onder druk. Zij hebben een relatief laag vertrouwen in de overheid, ervaren onvoldoende zeggenschap op belangrijke thema's en zijn van mening dat de overheid onvoldoende responsief is². Dit had weliswaar primair betrekking op de landelijke politiek en de rijksoverheid, maar door bovenstaande ontwikkelingen bestaat de kans dat het lokaal bestuur hier in toenemende mate mee te maken zal krijgen.

Het lokaal bestuur is derhalve aan veranderingen onderhevig en deze veranderende positie zal onherroepelijk gevolgen hebben voor de stabiliteit van deze bestuurslaag. Daarom is de keuze gemaakt om het themadeel van de Staat van het Bestuur 2012 in het teken van het onderwerp "Stabiliteit van het lokaal bestuur" te stellen. De focus zal hierbij liggen op de democratische legitimiteit en de financiële positie van de gemeenten. Om een beeld te verkrijgen van de democratische legitimiteit van het gemeentelijk bestuur heeft de Universiteit van Tilburg in opdracht van het ministerie van BZK een onderzoek naar lokale legitimiteit uitgevoerd³. Hierbij stonden de vragen hoe inwoners hun gemeentebestuur beoordelen en waar dat oordeel van af hing centraal. In paragraaf 2 zullen de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek besproken worden. In paragraaf 3 zal vervolgens de actuele financiële positie van de gemeenten aan de orde worden gesteld. Paragraaf 4 zal, tot slot, de conclusie bevatten.

¹ Verhagen, F., 2012, Lincoln, Een geniaal president

² Margit van Wessel, "Hoezo luistert de overheid niet?" (2010).

³ Het onderzoek van de Universiteit van Tilburg had tot doel om meer inzicht te verkrijgen in de verschillende aspecten en achtergronden van lokale democratische legitimiteit. Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van het in 2011 uitgevoerde onderzoek *Waarstaatjegemeente.nl – Burgerrollen, najaar 2011*

9.2 De democratische legitimiteit van het lokaal bestuur

9.2.1 Wat is democratische legitimiteit

Bepalende factoren voor democratische legitimiteit zijn de acceptatie van het gevoerde beleid, de tevredenheid met en het vertrouwen in het bestuur. Hiervoor is het van belang dat het bestuur oordeelt voor de belangen en de ideeën van burgers, dat het betrouwbaar handelt en dat het uiteindelijk resultaten weet te boeken. Anders gesteld gaat het hier om de kwaliteit van het bestuur en de perceptie van burgers daarvan. Uit een statistische analyse van enquêtes over het gemeentelijk functioneren, blijkt dat de kwaliteit van het gemeentelijk bestuur voor inwoners in vier afzonderlijke aspecten uiteenvalt⁴:

- *Responsiviteit*: de mate waarin het gemeentebestuur inwoners in staat stelt om opvattingen en oordelen over het beleid te vormen en naar voren te brengen en deze signalen ook serieus neemt. Het gaat hierbij onder meer om de kwaliteit van de gemeentelijke regelgeving.
- *Buurtgerichtheid*: de mate waarin de gemeente aandacht heeft voor leefbaarheid en veiligheid in de buurt, de buurt bij de aanpak ervan betreft en adequaat reageert als er klachten of meldingen zijn.
- *Kwaliteit leefomgeving*: de gemeentelijke beleidsprestaties op het gebied van de openbare ruimte: de kwaliteit van de wegen, pleinen en openbaar groen, de bereikbaarheid van de gemeente en de buurt met de auto, de parkeergelegenheid en de (verkeers-) veiligheid.
- *Kwaliteit voorzieningen*: de mate waarin het gemeentebestuur het algemeen voorzieningenniveau weet te handhaven of te versterken. Hierbij moet gedacht worden aan het aanbod van winkels en uitgaansgelegenheden, maar ook aan voorzieningen op het gebied van onderwijs, cultuur, welzijn en gezondheid.

De score voor responsiviteit hangt verreweg het sterkst samen met de algemene tevredenheid over het gemeentebestuur, gevolgd door buurtgerichtheid, kwaliteit van de leefomgeving en kwaliteit van de voorzieningen:

Tabel 128 Correlatie kwaliteitsaspecten met algemene kwaliteit*

Kwaliteitsaspect	Correlatie met algemene kwaliteit
Responsiviteit	0.701
Buurtgerichtheid	0.472
Kwaliteit leefomgeving	0.395
Kwaliteit voorzieningen	0.313

* Pearsons productmomentcorrelatiecoëfficiënten. Alle correlatiecoëfficiënten zijn significant op 0.01-niveau.

Bron: Universiteit van Tilburg.

Opvallend hierbij is dat de factoren waar gemeenten zelf de meeste invloed op hebben voor burgers meer gewicht in de schaal leggen dan factoren waar gemeenten weinig invloed op hebben. De responsiviteit is immers een zaak van de gemeenten zelf, het voorzieningenniveau wordt daarentegen sterk bepaald door private ondernemingen. Dit lijkt erop te wijzen dat burgers zich betrekkelijk goed realiseren waar de gemeente direct invloed op heeft en op welke factoren de invloed van de gemeente beperkter is.

Uit tabel 129 blijkt dat burgers gemeenten op alle afzonderlijke aspecten van de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren een voldoende geven.

⁴ Marcel Boogers, *Lokale legitimiteit, Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt hun oordeel van af* (2012)

Tabel 129 Gemiddelde rapportcijfers (1-10) lokale legitimiteit en legitimiteitsaspecten, in rapportcijfers

Legitimiteit (-aspect)	Gem. rapportcijfer
Algemene kwaliteit	6.1
responsiviteit	6.3
buurtgerichtheid	6.1
kwaliteit leefomgeving	6.9
kwaliteit voorzieningen	7.0

Bron: Universiteit van Tilburg.

9.2.2 Democratische legitimiteit en kenmerken van een gemeente

Naast de genoemde kwaliteitskenmerken van een gemeente (responsiviteit, buurtgerichtheid, kwaliteit van de leefomgeving en kwaliteit van de voorzieningen) is er een aantal andere kenmerken van gemeenten, die mogelijk van invloed zijn op de democratische legitimiteit. Hierbij valt in eerste instantie te denken aan de grootte van een gemeente, maar ook aan kenmerken als meerkernigheid, gemeentelijke herindeling, politieke fragmentatie, de breedte van het college en politieke crisis. In het reeds genoemde onderzoek van de Universiteit van Tilburg naar de legitimiteit van het lokaal bestuur worden deze kenmerken als volgt geoperationaliseerd:

- Gemeentegrootte: aantal inwoners op het moment van meting.
- Meerkernigheid: de relatieve meerkernigheid, gemeenten op basis van het aantal kernen en hun relatieve omvang. Deze maat drukt het aantal kernen van gelijke grootte uit.
- Gemeentelijke herindeling: de tijdsafstand tussen de meting en de meest recente (mits minder dan 15 jaar geleden) gemeentelijke herindeling.
- Politieke fragmentatie: het effectieve aantal politieke partijen in een gemeenteraad, dit wordt berekend door 1 te delen door de som van het gekwadrateerde aandeel van iedere partij in de gemeenteraad. De uitkomst van deze berekening drukt het aantal politieke partijen van gelijke grootte uit.
- Breedte van het college: het aantal politieke partijen dat vertegenwoordigd is in het college.
- Politieke crisis: de tijdsafstand tussen de meting en de meest recente politieke crisis.
- Persoonskenmerken: de persoonlijke kenmerken van burgers, het gaat hierbij met name om het geslacht en de leeftijd van de burgers.

Vanzelfsprekend staan deze kenmerken niet volledig op zichzelf en zijn er een aantal onderlinge verbanden: zo bestaan heringedeelde gemeenten vaker uit meerdere kernen, in grotere gemeenten is de versnippering van de gemeenteraad groter en de samenstelling van het college breder. Verder kennen politiek versnipperde gemeenteraden, zoals verwacht mag worden, vaker een breder samengesteld college. Meerkernigheid leidt dan weer niet tot een grotere politieke versnippering, naarmate gemeenten meer kernen hebben is de politieke fragmentatie in de raad en de breedte van het college er juist beduidend geringer. Evenmin leidt meerkernigheid tot het vaker voorkomen van politieke crises, dit geldt ook voor de breedte van het college, de fragmentatie in de raad, de omvang van een gemeente en een recente herindeling.

9.2.2.1 Geografische kenmerken

De invloed van geografische kenmerken op de democratische legitimiteit van het gemeentelijk bestuur is beperkt. Uit het onderzoek van de UvT komt namelijk naar voren dat er geen direct verband is tussen de grootte van een gemeente en de tevredenheid van de burgers over de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren. Wat betreft de responsiviteit is er zelfs helemaal geen verband. De tevredenheid over de buurtgerichtheid van het bestuur is in de middelgrote gemeenten iets hoger dan in grote en kleine

gemeenten. Over de kwaliteit van de leefomgeving is men in grotere gemeenten minder positief, over het voorzieningenniveau is men, zoals verwacht mag worden, juist meer tevreden.

Over de algemene kwaliteit van het gemeentebestuur zijn de inwoners van middelgrote gemeenten het meest tevreden, in de kleinste en grootste gemeenten is men hier gemiddeld genomen minder tevreden over. Met andere woorden: de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur staat in grote en kleine gemeenten meer onder druk dan in middelgrote gemeenten, het verschil is echter betrekkelijk gering. Het verband tussen de meerkernigheid van een gemeente en het oordeel over de kwaliteit van een gemeente is negatief, maar eveneens beperkt. In meerkernige gemeenten zijn burgers met name over de buurtgerichtheid en het voorzieningenniveau minder tevreden dan het gemiddelde. Het verband is echter te beperkt om te stellen dat de democratische legitimiteit van meerkernige gemeenten op een lager peil ligt.

9.2.2.2 Politiek-bestuurlijke kenmerken

Het verband tussen politiek-bestuurlijke kenmerken en de democratische legitimiteit van een gemeente is sterker dan het verband tussen geografische kenmerken en de democratische legitimiteit.

Dit betreft allereerst gemeentelijke herindelingen, die doorgaans een grote invloed hebben op het politieke en bestuurlijke functioneren van gemeenten. Immers, herindelingen roepen vaak maatschappelijke en politieke weerstanden op. Het “overwinnen” van deze weerstanden en de reorganisatie die de fusie met zich meebrengt, zorgt ervoor dat herindeling op korte termijn heel andere effecten kan hebben dan op langere termijn. Dit blijkt ook uit tabel 130.

Tabel 130 Gemiddeld rapportcijfer kwaliteitsaspecten, gemeentelijke herindeling

	Geen herindeling (100 gemeenten)	≤6 jaar voor meting (8 gemeenten)	7-9 jaar voor meting (7 gemeenten)	≥10 jaar v. meting (19 gemeenten)
1. responsiviteit	6.27	6.30	6.25	6.18
2. buurtgerichtheid	6.11	6.13	6.05	5.99
3. leefomgeving	6.85	6.93	6.92	6.74
4. voorzieningen	7.00	6.89	6.96	6.86
algemene kwaliteit	6.13	6.19	6.06	5.91

Bron: Universiteit van Tilburg.

Opvallend is dat de inwoners van gemeenten die korter dan zes jaar geleden een herindeling meegemaakt hebben het positiefst oordelen over hun gemeente. Inwoners van gemeenten die langer dan 10 jaar geleden geherindeeld zijn, zijn het negatiefst. Dit kan erop duiden dat gemeenten kort na een herindeling extra inspanningen verrichten, die na enige tijd weer op een lager pitje komen te staan. Gezien het betrekkelijk geringe aantal heringedeelde gemeenten in de meting kan er hier echter ook sprake zijn van een relatief grote invloed van overige factoren, die de score negatief beïnvloeden.

De mate van politieke fragmentatie heeft invloed op het oordeel van burgers over de responsiviteit van hun gemeentebestuur, de kwaliteit van de leefomgeving en de algemene kwaliteit van het gemeentebestuur: hoe meer partijen in de gemeenteraad vertegenwoordigd zijn, hoe minder burgers hier tevreden over zijn. Kanttekening hierbij is wel dat grote gemeenten een meer divers samengestelde gemeenteraad hebben en het valt daarom niet uit te sluiten dat de gemeten effecten mogelijk ook verband houden met de schaal-grootte van een gemeente. Het effect van de breedte van het college (het aantal partijen dat deel uitmaakt van het college van B&W) verschilt, anders dan verwacht mag worden, van het effect van politieke fragmentatie van de raad. De collegebreedte heeft namelijk juist een positief effect op de tevredenheid van burgers over de kwaliteit van het gemeentebestuur.

De laatste factor die onderzocht is waar het de politiek-bestuurlijke gemeentekennmerken aangaat is het optreden van politieke crises. Politieke crises kunnen op verschillende manieren effect hebben op het oordeel van burgers over het functioneren van het gemeentebestuur. Niet alleen qua beeldvorming, een crisis brengt veel negatieve publiciteit met zich mee, maar het heeft ook gevolgen voor het oordeel over de kwaliteit en de uitkomsten van de besluitvorming⁵. Uit het onderzoek van de UvT komt dit ook naar voren: in gemeenten waar zich geen crises voorgedaan hebben oordelen burgers op nagenoeg alle punten positiever dan in gemeenten die wel één of meerdere crises hebben meegemaakt. Dit effect komt het duidelijkst naar voren in de periode voorafgaand aan de crisis, juist in deze periode, als er onrust ontstaat en zichtbaar wordt, oordelen burgers het negatiefst.

9.2.2.3 Persoonlijke kenmerken

Naast de geografische en politiek-bestuurlijke factoren kunnen ook persoonskenmerken van burgers van invloed zijn op de opinies en oordelen over het lokaal bestuur. De invloed hiervan blijkt echter gering te zijn.

9.2.2.4 Effecten van democratische legitimiteit gewogen

In paragraaf 9.2.2 zijn de verschillende verklarende factoren voor democratische legitimiteit van het gemeentebestuur aan de orde gekomen. Indien al deze factoren met elkaar in verband gebracht worden, wordt duidelijk wat het effect is van elke verklarende factor en wat het relatieve belang van elke factor is.

De belangrijkste verklarende factoren voor de algemene legitimiteit van het gemeentebestuur zijn de politieke fragmentatie van de gemeenteraad en het optreden van politieke crises. Het oordeel van burgers over de responsiviteit van het gemeentelijk bestuur, de belangrijkste verklarende factor voor de democratische legitimiteit, wordt eveneens primair bepaald door deze factoren. Als er zich een politieke crisis voordoet, of de gemeenteraad te zeer versnipperd raakt, dan komt het oordeel over de responsiviteit onder druk te staan.

Voor de invloed van de overige verklarende factoren voor democratische legitimiteit, te weten buurtgerichtheid, kwaliteit van de leefomgeving en het voorzieningenniveau, is geen van de kenmerken overheersend.

9.3 De financiële positie van het lokale bestuur

De financiële positie van gemeenten staat onder druk. De oorzaak daarvan ligt bij de financiële en economische crisis waarin Europa verkeert en die ook de gemeenten niet ongemoeid laat. Die heeft geleid tot krappere inkomsten uit het gemeentefonds (de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten) en overtollige en te hoog gewaardeerde grondvoorraden. Daarnaast is er sprake van mogelijke nieuwe verantwoordelijkheden, decentralisaties op sociaal terrein, met omvangrijke veranderingen in financiële geldstromen, waarop gemeenten moeten inspelen.

Deze paragraaf verkent de vraag in hoeverre de gemeenten opgewassen zijn tegen de huidige economische crisis en welke aspecten daarbij in het bijzonder van belang zijn. Gemeenten dienen in staat te zijn doelmatige afwegingen te maken. Zeker in een context van bescheiden economische groei betekent dat dat de financiële robuustheid van gemeenten in ogenschouw moet worden genomen.

Als vertrekpunt bij dit alles geldt de financiële structuur van gemeenten en de ontwikkelingen daarin over de voorbije periode. De actuele situatie en verwachte ontwikkelingen worden hiertegen afgezet.

⁵ Schoenmaker, M., (2011) *Bestuurlijk gedonder*: onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland 1998-2010, Nijmegen: WLP.

De gemeenten hebben vier soorten inkomsten:

- Gemeentefondsuitkeringen
- Specifieke uitkeringen
- Belastingen
- Overige eigen inkomsten, waaronder grondexploitatie

Een analyse van de inkomstenbronnen volgt hierna, met een duiding in het licht van de huidige crisis. Daarna volgt vanuit dezelfde insteek een analyse van de gemeentelijke uitgaven. Dit hoofdstuk besluit met conclusies en het perspectief voor de komende tijd.

Voor cijfermatige achtergronden wordt voor een deel verwezen naar hoofdstuk 3.

9.3.1 Gemeentefondsuitkeringen

Het gemeentefonds is een bij wet ingesteld fonds op de rijksbegroting. Het fonds is ooit opgericht ter vervanging van het overgrote deel van het gemeentelijke belastinggebied. Lange tijd is dat nog zichtbaar geweest doordat de voeding van het fonds een directe koppeling hield met de belastinginkomsten. Ook die periode ligt al in een ver verleden, tegenwoordig stelt het parlement direct de omvang van het fonds vast. De gemeenten ontvangen de middelen en bepalen zelf de bestemming, zonder daarover verantwoording te hoeven afleggen aan het Rijk. Sinds 1995 is de ontwikkeling van het gemeentefonds gekoppeld aan de ontwikkeling van de rijksbegroting. De groei of krimp van de zogenaamde netto-gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU; een deel van de rijksuitgaven, verminderd met een deel van de rijksinkomsten) leidt tot een overeenkomstige groei of krimp van het gemeentefonds, het zogenaamde accres⁶. Deze bestuurlijke afspraak tussen de overheden staat bekend als de normeringssystematiek (ook wel: de trap-op-trap-af-methode). Vierjaarlijks wordt de systematiek geëvalueerd. Steeds opnieuw blijken de overheden de voordelen te zien van continuering ervan. De naleving van deze afspraak is voor gemeenten materieel van groot belang. In tijden van ombuigingen borgt deze een proportionele benadering: de taakstelling voor gemeenten wordt gerelateerd aan wat het Rijk voor zichzelf nodig en mogelijk acht. De eerste jaren van de crisis, de jaren 2009-2011, waren een uitzondering. De normeringssystematiek is toen buiten werking gesteld en er zijn vooraf vastgestelde accessen gehanteerd om ook langs deze weg een bijdrage te leveren aan de bestrijding van de gevolgen van de crisis.

De toepassing van de normeringssystematiek heeft vanaf 2012 – als gecorrigeerd wordt voor inflatie – tot een dalende uitkomst van het gemeentefonds geleid.

Tabel 131 Nominale accessen gemeentefonds 2010-2013 (x € 1 mln)

	2010	2011	2012*	2013*
Accres**	75	74	-342	-69

* Tussenstand meicirculaire 2012.

** Het accres is de koppeling tussen de ontwikkeling van de Rijksuitgaven en de ontwikkeling van het volume van het Gemeentefonds.

Bron: Ministerie van BZK.

Vooralsnog lijkt er geen aanleiding om niet te blijven uitgaan van voortzetting van de al jaren gehanteerde normeringssystematiek. Uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket met belangrijke decentralisaties kan daarentegen aanleiding zijn voor aanpassingen die recht doen aan deze uitbreiding. Op dit moment is al sprake van een afwijkende normeringsafspraken ten aanzien van de Wet maatschappelijke ondersteuning, een gemeentelijk beleidsterrein waarvan de bekostiging via het gemeentefonds loopt.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33000 B, nr. 13

9.3.2 Specifieke uitkeringen

Specifieke uitkeringen zijn uitkeringen van het Rijk aan gemeenten voor een bepaald doel. Gemeenten zijn niet vrij in de besteding van de uitkering. Deze moet passen binnen de voorwaarden waaronder de uitkering wordt verstrekt. Bij de verstrekking hoort dat gemeenten de uitkeringen verantwoorden aan het Rijk.

Voor taken die gemeenten uit specifieke uitkeringen bekostigen, geldt dat de prioriteitsstelling in belangrijke mate bij het Rijk ligt. De geldstromen naar de gemeenten zijn volgend ten opzichte van die prioriteitsstelling. De financiële risico's voor gemeenten zijn op deze manier beperkt. Deze analyse gaat echter niet op voor de grootste specifieke uitkering: die voor de bijstandsverlening. Hiervoor geldt dat interbestuurlijke afspraken de afgelopen kabinetsperiode aanvankelijk wel, maar uiteindelijk niet goed hebben uitgedrukt voor gemeenten en hebben geleid tot tijdelijke tekorten van honderden miljoenen euro's.

Het is de afgelopen decennia steeds kabinetsbeleid geweest om het aantal specifieke uitkeringen te verminderen. Dat is meer ingegeven door uitgangspunten als de versterking van de autonomie van gemeenten door vergroting van hun budgetflexibiliteit en vermindering van de bureaucratie, dan uit een oogpunt van bezuinigingen. Het aantal specifieke uitkeringen is over een lange reeks van jaren gedaald van meer dan 500 naar 100 tot 150. Na een periode van een zekere stabilisatie op dat niveau is opnieuw een dalend verloop ingezet. Het Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2012⁷ (OSU) laat in vergelijking met 2011 een afname zien van 75 naar 55 specifieke uitkeringen. De financiële omvang van de specifieke uitkeringen is geruime tijd niet navenant afgenomen. De omvang wordt in hoofdzaak bepaald door een aantal grote uitkeringen, waaronder die van de bijstand met een sterk conjunctureel verloop. Vanaf 2005 is het totale bedrag afgenomen van ruim 18 miljard euro naar ruim 12 miljard euro in 2012. Dit is in beperkte mate het gevolg van overheveling naar het Gemeentefonds, belangrijker is echter de vermindering van het aantal specifieke uitkeringen van het ministerie van SZW op het terrein van bijstand en re-integratie. Daarnaast is sinds 2005 een bedrag van het ministerie van OCW niet meer als specifieke uitkering aangemerkt.

Voor de komende periode wordt een verdere vermindering voorzien van het aantal specifieke uitkeringen. Daarnaast moet niet worden uitgesloten dat ombuigingen op bestaande specifieke uitkeringen zullen plaatsvinden met alle eventuele gevolgen voor het voorzieningenniveau van dien.

9.3.3 Belastingen

Gemeenten ontvangen inkomsten uit een aantal bij wet vastgelegde belastingen, waarvan de onroerende-zaakbelastingen (OZB) de grootste zijn. Voor de belastingen geldt wat ook voor de gemeentefondsuitkeringen geldt: de besteding van de inkomsten is een zaak van de gemeenten zelf. Er wordt geen verantwoording afgelegd aan het Rijk. Er is in de wet geen maximum aan de (stijging van de) tarieven of opbrengst gesteld. Wel is tussen het Rijk en de gemeenten afgesproken dat de OZB-opbrengst landelijk niet sneller groeit dan de economie (trendmatige groei, vermeerderd met de inflatie), de zogenaamde macronorm.

Onroerende zaken vormen in beginsel een stabiele belastinggrondslag, bijvoorbeeld in vergelijking met rijksbelastingen als de inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting. Gemeenten zijn daarmee in het bezit van een zekere geldstroom. Zij zijn namelijk gevrijwaard van de sterk nadelige effecten van de crisis op de genoemde rijksbelastingen. De daling van de huizenprijzen van de laatste jaren brengt hierin geen verandering. Gemeenten begroten in hoofdzaak op basis van opbrengsten, niet op basis van tarieven. Lagere huizenprijzen leiden tot hogere tarieven (zoals ook overigens vooral in de jaren negentig stijgende huizenprijzen tot tariefsverlaging leidden). Tabel 26 geeft inzicht in de onafgebroken groei van de ozb-opbrengst.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33000 B, nr. 13

Voor de komende tijd zal naar verwachting in de kern de stabiele belastinggrondslag gehandhaafd blijven. Met ingang van 2006 is de OZB op woningen voor gebruikers afgeschaft, maar vergelijkbare voornemens zijn op dit moment niet aan de orde. De inkomsten zijn op basis van interbestuurlijke afspraken gekoppeld aan de groei van de economie en door groeivertraging staat de meeropbrengst wel onder druk. Een zeker risico ligt daarnaast bij kleinere belastingen. Gemeenten realiseren met deze belastingen substantiële extra inkomsten, maar deze extra inkomsten blijven niet onopgemerkt en leiden tot voortdurende discussie over de wenselijkheid.

Een indicator van de mate waarin de financiële positie van gemeenten onder druk staat, is het percentage gemeenten met een tarief boven de zogenaamde artikel 12-norm. De hoogte van het OZB-tarief is één van de toelatingseisen voor artikel 12, naast de eis dat er sprake moet zijn van een aanmerkelijk structureel begrotingstekort. In 2009 waren er 34 gemeenten (7,7% van het aantal gemeenten in Nederland) die een tarief hadden dat boven het toelatingstarief voor artikel 12 lag. In 2012 zijn dit er 73, of te wel 17,6% van het totale aantal gemeenten in Nederland. Dit betekent niet dat deze gemeenten op termijn ook een artikel 12-gemeente zullen worden. Veel gemeenten zijn druk bezig met ombuigingen om hun financiële positie te verbeteren. Omdat ombuigingen vaak niet direct volledig kunnen worden doorgevoerd, zullen nogal wat gemeenten de komende tijd verder interen op hun financiële reserves.

Tabel 132 Gemeenten met een OZB-tarief boven de toelatingnorm artikel 12

Jaar	Totaal aantal gemeenten	OZB-tarief toelating artikel 12	Aantal gemeenten boven dit tarief*	% van aantal gemeenten
2009	441	0,1348	34	7,7%
2010	432	0,1350	34	7,9%
2011	419	0,1374	52	12,4%
2012	415	0,1432	73	17,6

* Gecorrigeerd voor onderdekking afvalstoffen- en rioolheffing.

Bron: Ministerie van BZK.

9.3.4 Overige eigen inkomsten, waaronder grondexploitatie

Gemeenten hebben ten slotte een restcategorie van inkomsten, variërend van renteopbrengsten van uitgezette geldmiddelen via dividendenopbrengsten van aandelen tot grondexploitatie.

De afgelopen jaren hebben onder meer een grootschalige verkoop door gemeenten en provincies van energiebedrijven laten zien. Ten eerste zijn daardoor dividendopbrengsten vervangen door renteopbrengsten. Met de voorgenomen invoering van schatkistbankieren ontstaat een nieuw regime ten aanzien van de belegging van middelen en de renteopbrengst. Ten tweede zijn boekwinsten voor eenmalige aanwending beschikbaar gekomen. Op deze aanwending zijn de voornemens ter beperking van het EMU-tekort van toepassing.

Een belangrijke inkomstenbron voor gemeenten is ook steeds de grondexploitatie geweest. Uit tabel 133 blijkt dat deze activiteit de gemeenten de afgelopen jaren echter geld kost in plaats van geld oplevert.

Tabel 133 Grondexploitatie (x€ 1 mln)

Jaar	Saldo begroting	Saldo rekening	Vershil
2000	85	166	80
2001	106	173	67
2002	90	146	56
2003	68	142	73
2004	184	477	293
2005	223	605	382
2006	410	919	509
2007	507	618	111
2008	515	603	88
2009	507	-414	-921
2010	371	-723	-1.094
2011	41		
2012	55		

Bron: Opgave CBS, bewerking door ministerie van BZK.

De verslechtering sinds 2009 heeft op het totale gemeentelijke rekeningsresultaat een sterk negatieve invloed, waarbij over 2009 sprake is van een tegengesteld sterk positieve effect van de verkoop van nutsbedrijven. De cijfers voor de grondexploitatie zullen naar verwachting zeker in 2011 maar ook in 2012 lager uitvallen dan geraamd omdat in 2010 een groot aantal gemeenten nog niet tot (volledige) afwaarde- ring van de gronden waren overgegaan. Een herstel van de woningbouw laat daarnaast nog op zich wachten.

Wel zijn er inmiddels verschillende acties door gemeenten ondernomen om mogelijke verliezen op grondexploitaties te beperken. Een voorbeeld hiervan is pas te starten op het moment dat ook de afname verzekerd is. Ook gaan gemeenten over tot kleinschaliger ontwikkeling van bouwplannen om zo het risico te verlagen. Daarnaast stappen steeds meer gemeenten over van actief grondbeleid naar passief grondbe- leid. Het lijkt er echter sterk op dat ook op langere termijn de structurele gemeentelijke inkomsten substantieel lager zullen uitvallen en in het gunstigste geval hooguit kostendekkend zullen zijn.

9.3.5 Uitgaven

In het gemeentelijke takenpakket zijn grote en minder grote veranderingen opgetreden. Te noemen zijn de decentralisatie van onderwijshuisvesting en de Wet voorzieningen gehandicapten (later de Wet maatschap- pelijke ondersteuning). De gemeenten hebben daarmee substantiële openeinderegelingen gekregen. In de praktijk blijken gemeenten de uitgaven op die terreinen echter goed te kunnen beheersen. Daarnaast zijn wellicht met uitzondering van de bovengenoemde grondexploitatie - de uitgaven niet erg gevoelig voor veranderingen in de conjunctuur. Tot op zekere hoogte geldt dat nog wel voor gemeentelijke verantwoorde- lijkheden voor minimabeleid en de uitvoering van de bijstand (apparaatskosten). De sterk conjuncturele uitgaven in verband met werkloosheid en bijstand komen echter in overgrote mate voor rekening van het Rijk.

De komende periode staat naar verwachting in het teken van decentralisaties. Het kabinet heeft besloten tot de decentralisatie van de Jeugdzorg en van de AWBZ-functie Begeleiding en tot de totstandkoming van de Wet werken naar vermogen (waaronder een decentralisatie van een gedeelte van de Wajong). Hoewel de laatste twee controversieel zijn verklaard, is gezien de politieke consensus over de meerwaarde van de decentralisaties, de kans groot dat deze bij een nieuw kabinet alsnog doorgang vinden. Daarnaast is het de verschillende verkiezingsprogramma's in oenschouw nemend niet ondenkbaar dat een nieuw kabinet

meer onderdelen van de AWBZ zou kunnen decentraliseren naar de gemeenten. Het idee achter de decentralisaties is dat de gemeente - als overheid die het dichtst bij de burger staat - beter dan via het huidige stelsel in staat is maatwerk te leveren. Bovendien kan zij samenhang aanbrengen in haar nieuwe taken, en deze ook verbinden met andere gemeentelijke domeinen als wonen, welzijn, zorg en werken. Zij kan de integrale aanpak, één persoon – één gezin – één aanpak – één budget, daarmee beter waar- maken. Mede daardoor wordt verwacht dat gemeenten de nieuwe taken voor lagere kosten kunnen uitvoeren dan via het huidige stelsel gebeurt.

De decentralisaties gaan gepaard met een flinke toename van het gemeentelijk budget. Na te verwachten efficiencykortingen op de over te hevelen budgetten doen de decentralisaties van de Jeugdzorg en de Begeleiding (beide 3 miljard euro) de huidige omvang van het gemeentefonds (18 miljard euro) met éénderde toenemen. Afhankelijk van de invulling van de wet werken naar vermogen (toename doelgroep maar ook bezuinigingen op bijvoorbeeld re-integratie en WSW) kan ook deze invloed hebben op het gemeentelijk budget. Daar staat tegenover dat met een toename van de taken, en soms specifiekere doelgroepen (bijvoorbeeld visueel gehandicapten), ook de risico's kunnen toenemen. Vragen die aan de orde zijn is of gemeenten in voldoende mate over noodzakelijke middelen zullen beschikken. Hoe snel valt bijvoorbeeld efficiencywinst te boeken en hoe ontwikkelt zich het beroep van inwoners op de gedecentrali- seerde voorzieningen. Voor de ontwikkeling van het gemeentefonds ligt het voor de hand de bestaande normeringssystematiek bijvoorbeeld aan te vullen met specifieke normeringsafspraken ten aanzien van de decentralisaties. Langs die weg is nog noodzakelijk dat het Rijk nadrukkelijk opvattingen heeft over de omvang van de beschikbare middelen. Uit een oogpunt van financiële prikkelwerking en optimale besteding van schaarse middelen is dat geen ideale situatie. De Studiegroep begrotingsruimte verbindt de decentralisaties daarom met de wenselijkheid van een groter lokaal belastinggebied.

Nieuwe kansen voor de gemeenten liggen er in de mogelijkheid van uitbreiding van het lokale belasting- gebied, zoals bepleit is door de Studiegroep begrotingsruimte. De Studiegroep ziet de aanleiding hiervoor in de voorgenomen decentralisaties (zie bijlage 6 voor het advies van de Studiegroep).

9.4 Conclusie

In bovenstaande paragrafen zijn twee belangrijke indicatoren van stabiliteit van het lokaal bestuur, namelijk de democratische legitimiteit en de financiële positie van gemeenten, besproken. Het betreft een momentopname medio 2012. De toestand van de democratische legitimiteit is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzocht door de Universiteit van Tilburg. De financiële positie van gemeenten is aan een beschouwing onderworpen door hetzelfde ministerie, waarbij gebruik is gemaakt van recente rapporten en onderzoeken en kwantitatieve gegevens uit diverse bronnen, waaronder actuele CBS-gegevens.

Uit het onderzoek van de Universiteit van Tilburg blijkt dat burgers over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit en de legitimiteit van het lokale bestuur. Hierbij valt op dat burgers het meeste belang hechten aan factoren waar gemeenten zelf relatief veel invloed op uit kunnen oefenen, in het bijzonder de responsiviteit van het gemeentelijke bestuur is voor burgers belangrijk. Burgers willen dat hun stem gehoord wordt en dat er echt aandacht is voor zowel hun problemen, als voor hun bijdragen aan en inzet voor de lokale gemeen- schap⁸. Dit wordt belangrijker gevonden dan bijvoorbeeld het voorzieningenniveau in de gemeente. In het licht van eventuele bezuinigingen, die het voorzieningenniveau mogelijk aan zullen tasten, is dit een belangrijke constatering. Immers, burgers hebben hier in beginsel begrip voor, mits de overheid zich responsief opstelt (wat in sterke mate samenhangt met de mate van politieke fragmentatie in de gemeen- raad en de frequentie van politieke crises), burgers in een vroeg stadium betreft bij de besluitvorming hierover en hun suggesties en initiatieven serieus neemt.

⁸ Marcel Boogers & Ted van de Wijdeven, Nieuwe coproducties voor een veerkrachtig lokaal bestuur (2012)

De tweede factor die van belang is betreft de financiële positie van gemeenten. Hiervoor is ingegaan op de inkomstenbronnen en het takenpakket van de gemeenten. Wanneer we terugkijken overheerst het beeld van continuïteit en stabiliteit. Dat beeld kan niet simpelweg worden geëxtrapoleerd. Een aantal recente ontwikkelingen geeft aanleiding dat beeld te herzien. Er zijn krappere financiële middelen en de grondexploitatie legt een grote druk op een aantal gemeenten. De weg om via belastingverhoging oplossingen te vinden, wordt voor een toenemend aantal gemeenten moeilijker begaanbaar, zeker in tijden van crisis. Voorts zullen de voorgenomen decentralisaties de gemeentelijke uitgaven doen toenemen. Al met al moet niet worden uitgesloten dat de financiële positie van gemeenten de komende tijd zal verslechteren. In dit licht dient de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten opnieuw te worden bekeken. Een andere verhouding tussen de diverse financieringsbronnen is dan een logische optie.

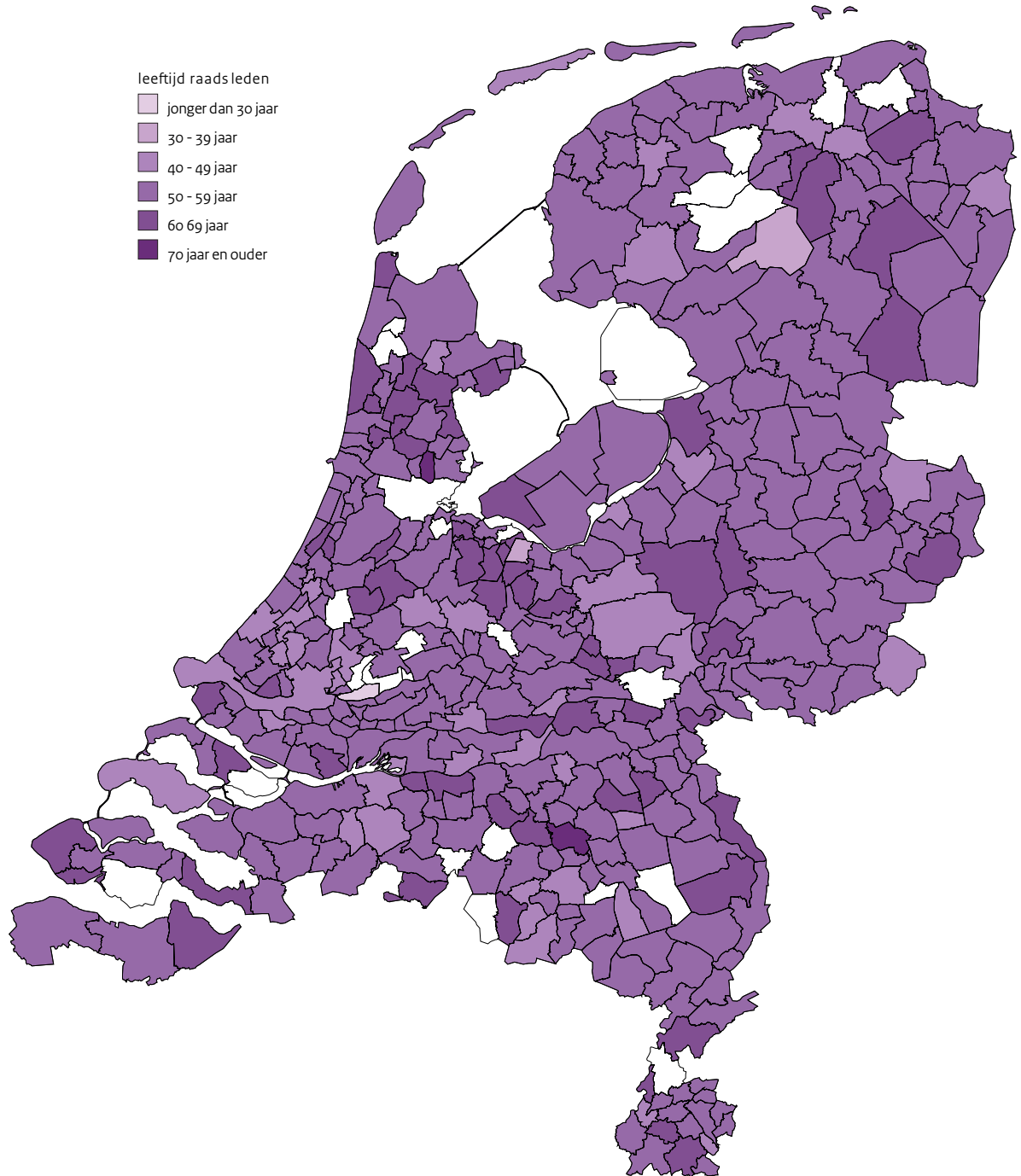
BIJLAGEN

Bijlage 1 Overzichtskaarten

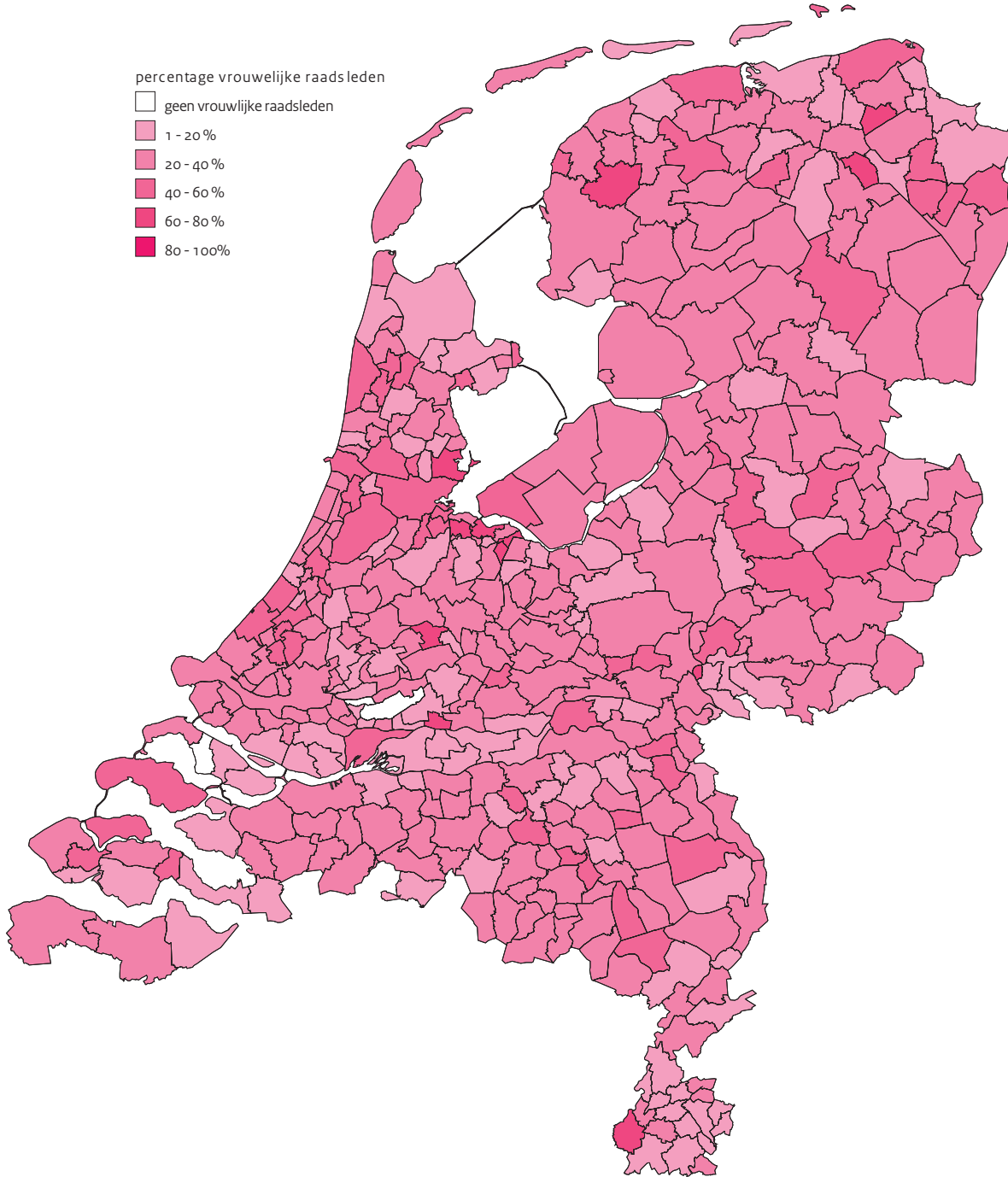
1. Overzichtskaart gemeenten



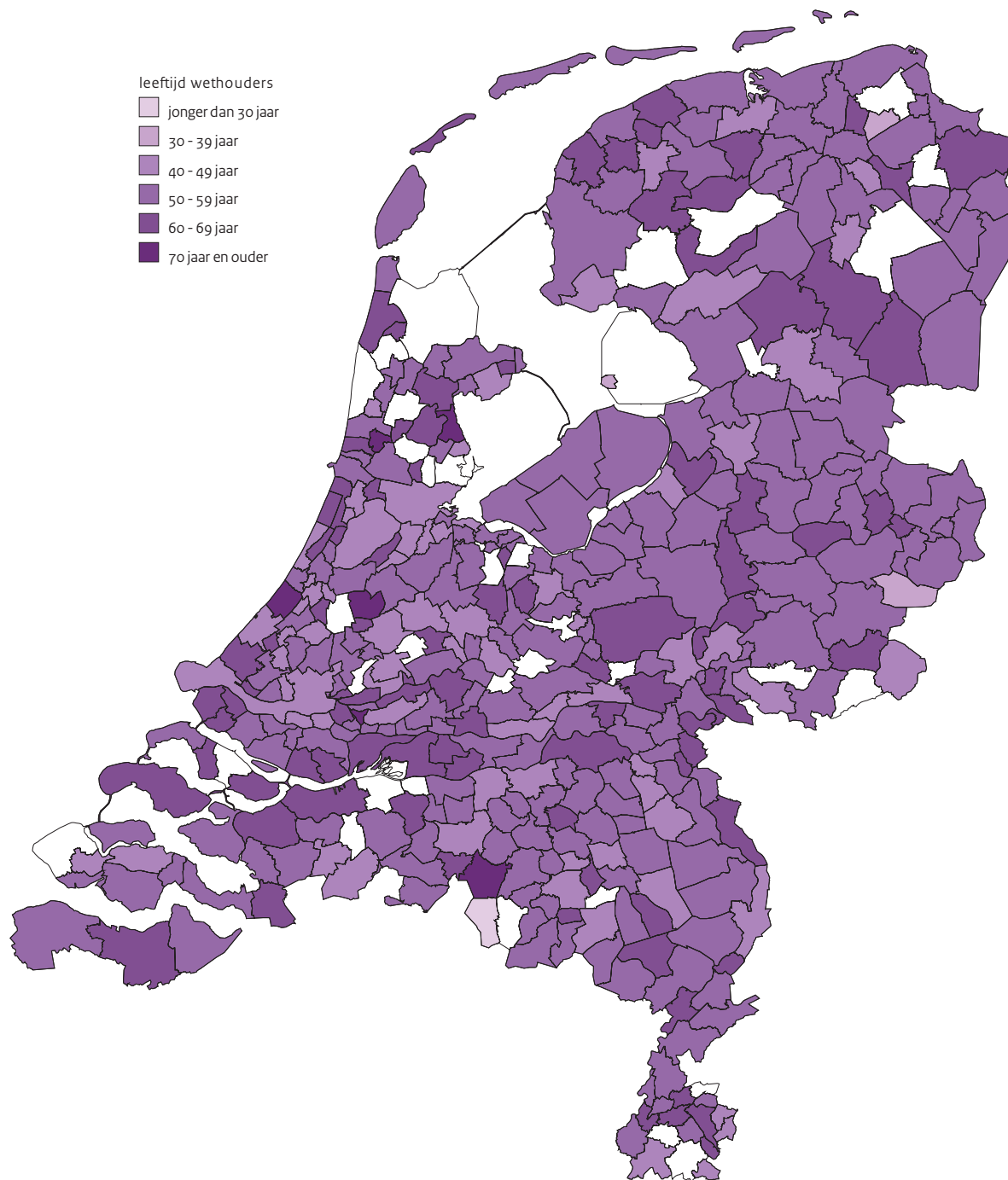
2. Gemiddelde leeftijd raadsleden per gemeente



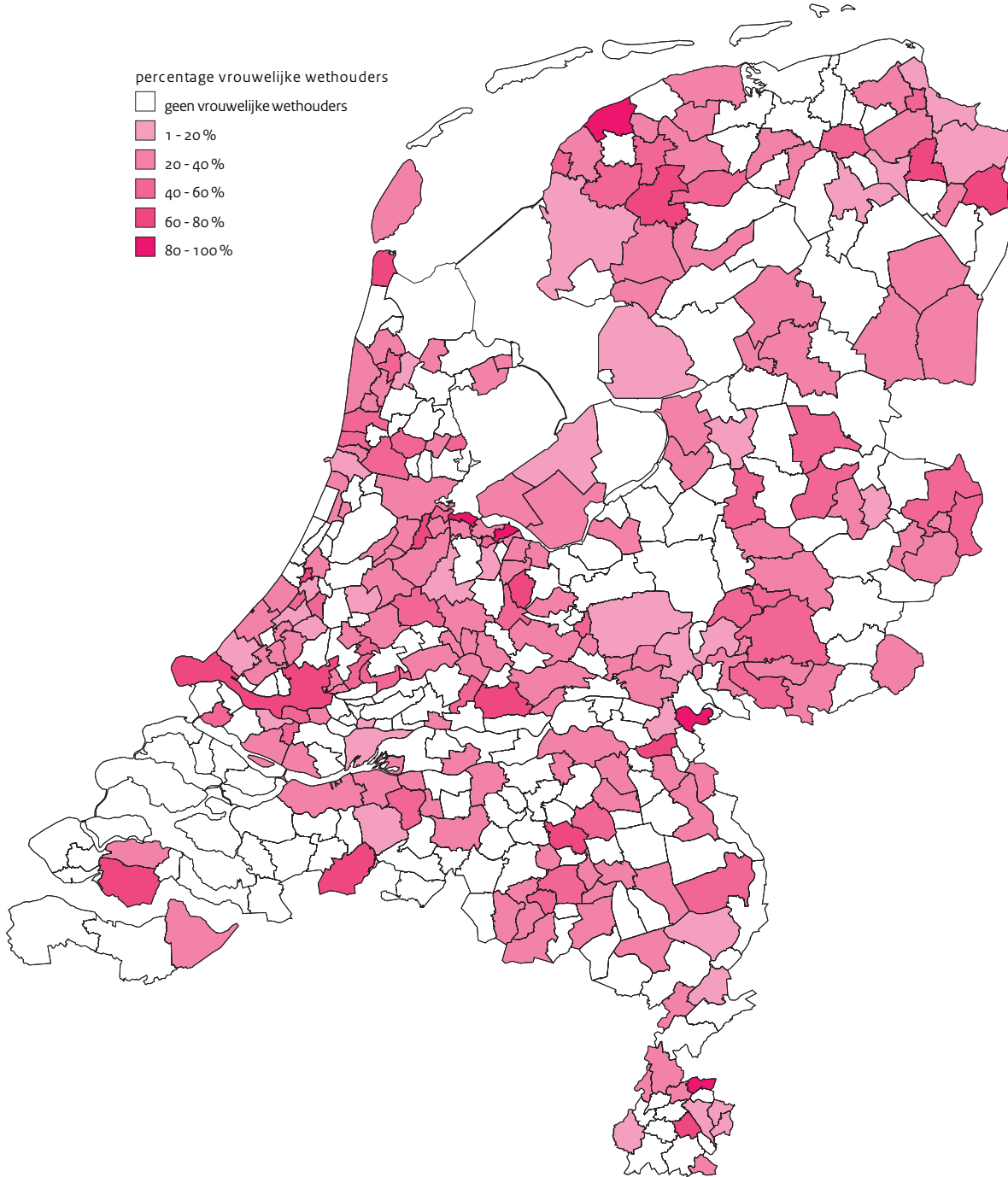
3. Percentage vrouwelijke raadsleden per gemeente



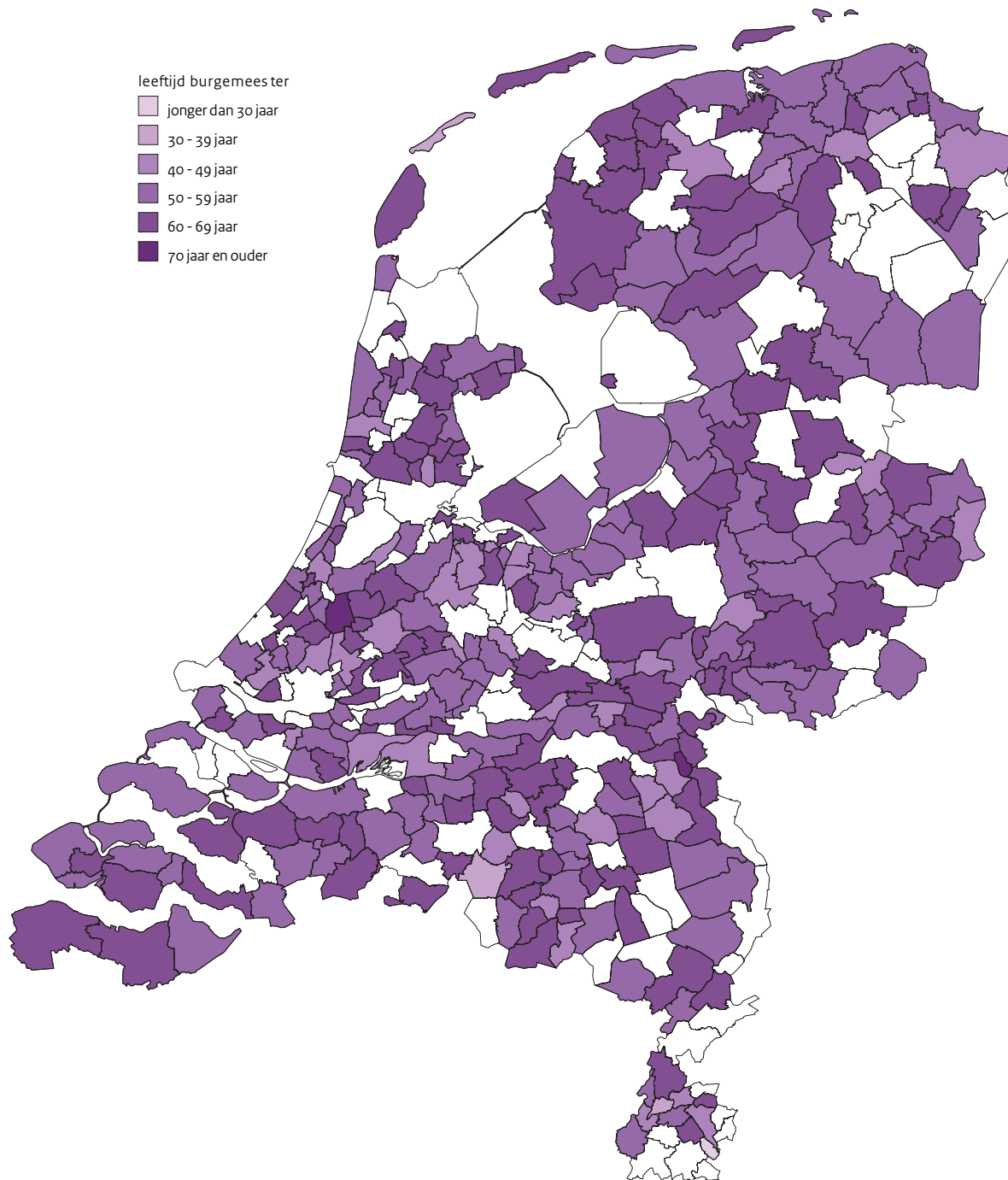
4. Gemiddelde leeftijd wethouders per gemeente



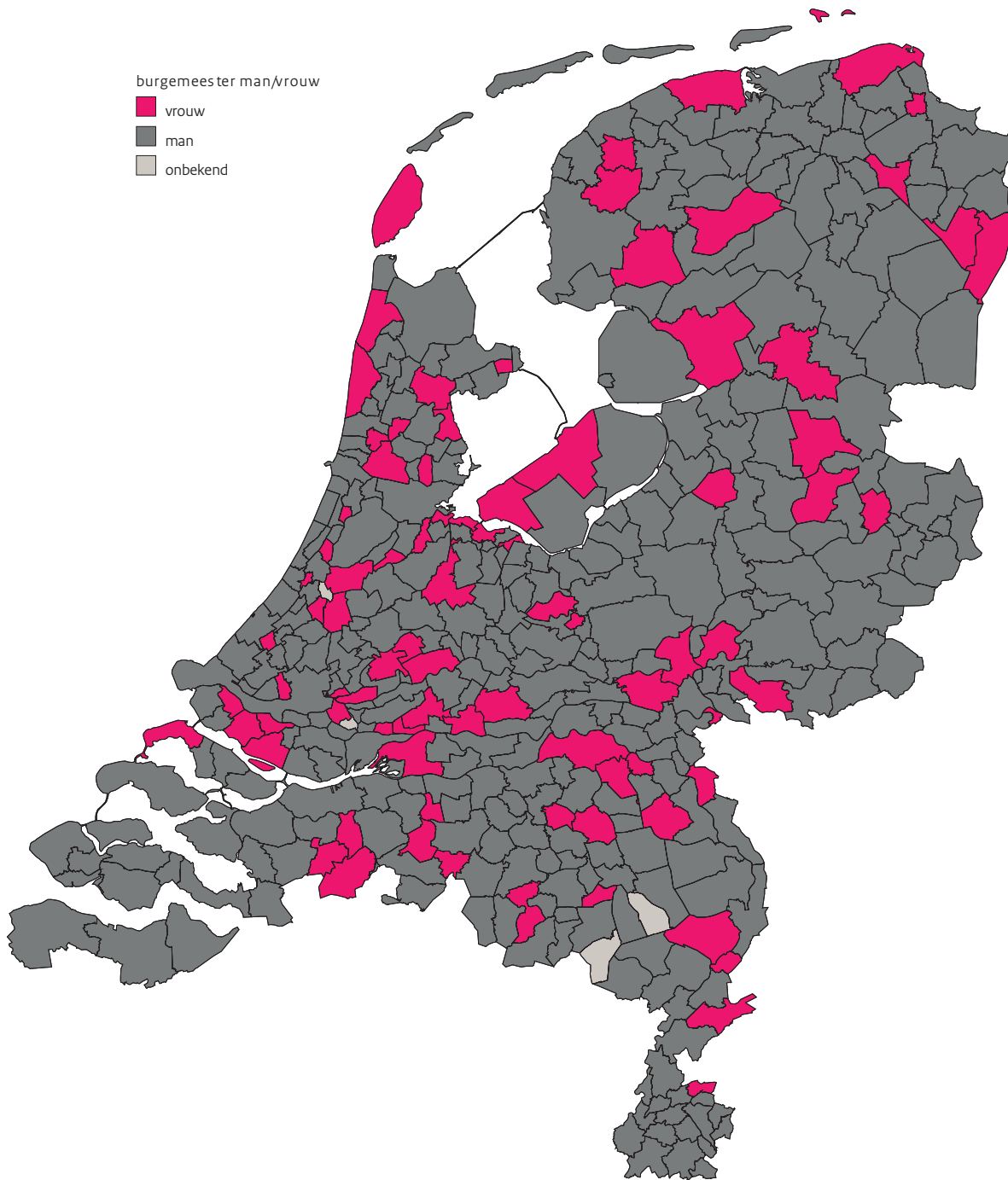
5. Percentage vrouwelijke wethouders per gemeente



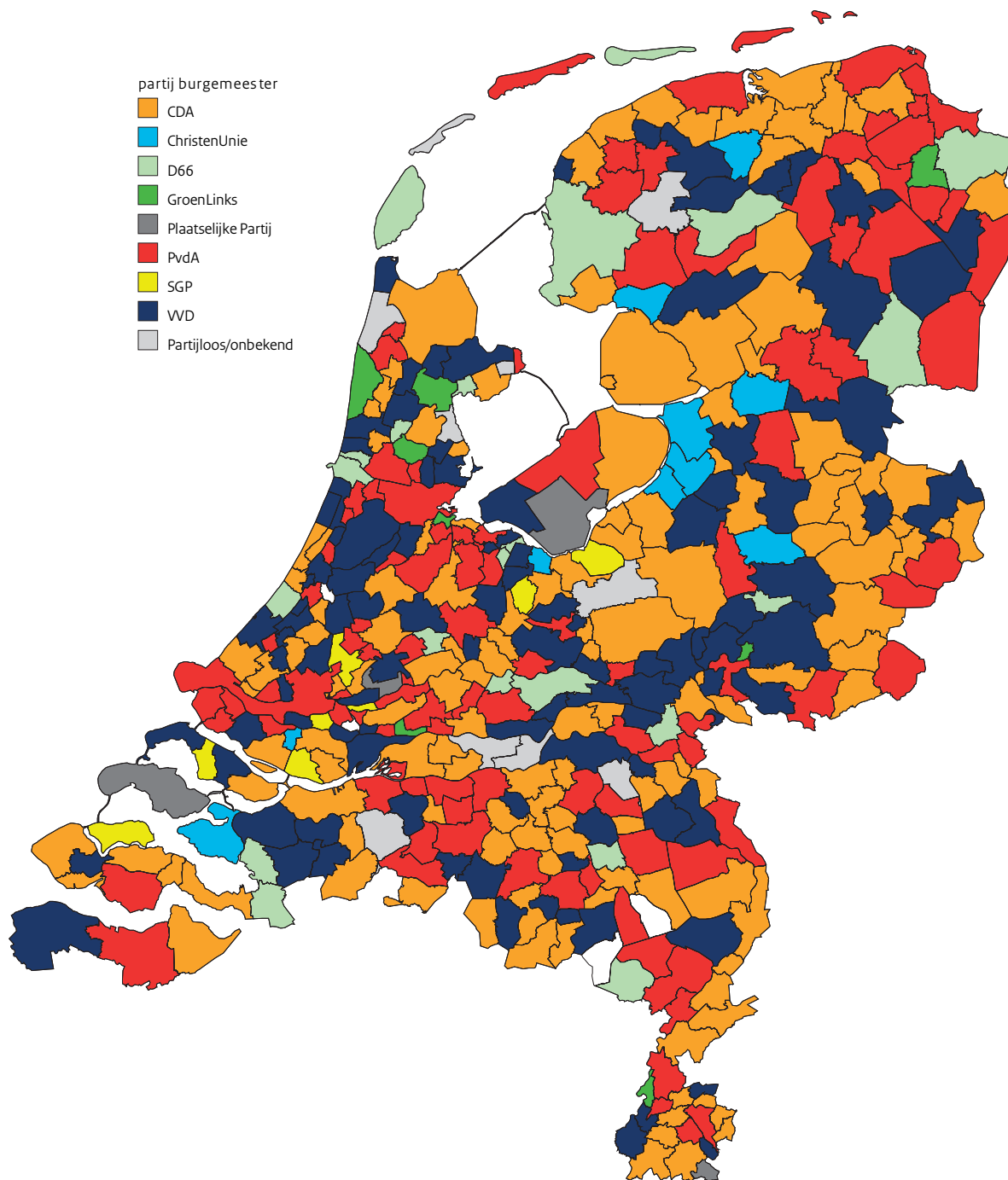
6. Leeftijd burgemeester per gemeente



7. Man/vrouwverdeling burgemeesters



8. Politieke kleur van burgemeesters per gemeente



Bijlage 2 Tabellen gemeentefinanciën

Ontwikkeling baten gemeenten op basis van begroting (x € miljoen)

Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gemeentefonds	11.446	12.083	13.450	12.478	11.650	12.833	14.777	15.617	17.012	17.809	17.879	18.047
Specifieke uitkeringen*	15.420	16.404	16.673	15.982	15.917	15.524	14.147	13.798	14.934	15.188	14.827	13.628
OZB	2.514	2.655	2.884	3.356	3.489	2.685	2.635	2.739	2.868	2.961	3.063	3.237
Heffingen en rechten	2.212	2.352	2.550	2.973	3.134	3.260	3.440	3.603	3.904	3.967	4.002	4.053
Overige belastingen	691	828	884	622	673	700	735	770	803	810	922	982
Overige eigen middelen	6.013	6.251	7.203	8.754	8.815	10.359	11.420	12.550	13.309	13.445	12.925	12.322
Totaal	38.296	40.573	43.644	44.165	43.678	45.361	47.154	49.077	52.831	54.180	53.618	52.268

Bron: Opgave CBS, bewerking door ministerie van BZK.

Ontwikkeling lasten gemeenten per cluster op basis van begroting (x € miljoen)

Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
OZB	0	0	0	299	40	9	0	1	1	1	0	0
Werk en inkomen	8.399	8.727	9.336	9.625	9.600	9.339	8.820	8.828	10.233	11.292	11.432	10.825
Maatschappelijke zorg	3.060	3.385	3.664	3.937	3.781	3.779	5.151	5.601	6.129	6.296	6.396	6.362
Educatie	4.141	4.543	4.890	4.933	4.800	4.537	4.238	3.734	3.504	3.151	2.936	2.948
Kunst en ontspanning	1.904	2.072	2.188	2.278	2.302	2.410	2.498	2.552	2.775	2.873	2.874	2.879
Groen	1.264	1.359	1.471	1.533	1.586	1.609	1.670	1.719	1.874	1.922	1.917	1.940
Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	2.712	2.634	2.629	2.651	2.355	2.345	2.229	2.324	2.459	2.442	2.295	2.389
Oudheid	290	314	344	376	383	357	344	375	387	402	403	412
Riolering	948	1.007	1.071	1.019	1.056	1.096	1.140	1.197	1.256	1.304	1.329	1.367
Reiniging	1.636	1.740	1.885	1.860	1.800	1.839	1.905	2.004	2.070	2.124	2.102	2.088
Wegen en water	2.633	2.924	3.104	2.986	2.999	3.072	3.336	3.574	3.749	4.051	4.024	4.129
Openbare orde en veiligheid	731	851	968	1.087	1.209	1.292	1.346	1.511	1.641	1.690	1.734	1.760
Fysiek milieu	431	500	548	546	536	542	553	593	640	645	618	611
Bevolkingszaken	406	459	480	518	524	559	597	623	697	743	753	763
Bestuur	456	487	665	673	668	678	716	750	789	798	812	813
Algemene ondersteuning	3.440	3.475	3.582	4.017	3.930	4.946	5.420	5.659	3.519	3.356	3.250	2.986
Overige eigen middelen	5.353	5.563	6.192	5.766	6.070	6.903	7.165	8.028	11.106	11.089	10.743	9.995
Overige belastingen	420	476	517	0	1	1	1	0	0	0	0	1
Algemene uitkering	73	58	112	60	36	48	19	4	3	1	1	2
Totaal	38.297	40.574	43.646	44.164	43.676	45.361	47.148	49.077	52.831	54.180	53.618	52.268

Bron: Opgave CBS, bewerking door ministerie van BZK.

Bijlage 3 Tabellen provinciefinanciën

Ontwikkeling baten provincies op basis van begroting (x € miljoen)

Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Algemene uitkering	959	1.019	1.091	1.038	986	1.043	1.107	1.138	1.257	1.309	1.122	1.117
Specifieke uitkeringen	1.007	1.052	1.108	1.285	1.330	1.390	1.646	2.285	2.390	2.130	2.081	2.041
Motorrijtuigenbelasting	720	774	847	955	1.025	1.095	1.178	1.290	1.377	1.415	1.442	1.457
Heffingen en rechten	49	39	34	72	45	38	38	26	23	26	31	49
Overige eigen middelen	521	621	727	981	975	1.138	1.471	1.511	2.362	3.446	3.797	4.522
Totaal Baten	3.256	3.504	3.807	4.331	4.361	4.704	5.440	6.251	7.409	8.324	8.473	9.186

Bron: Ministerie van BZK.

Ontwikkeling lasten provincies per clusteronderdeel op basis van begroting (x € miljoen)

Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Algemeen bestuur	54	63	69	74	76	80	78	82	87	85	97	84
Algemeen concern	105	137	135	112	105	111	216	163	195	224	227	154
Bestuurlijke organisatie	17	13	14	14	15	16	27	40	30	59	27	32
Openbare orde en veiligheid	7	8	11	12	13	16	17	18	19	18	18	26
Landwegen	481	519	534	522	572	585	757	705	813	797	869	852
Waterwegen	94	94	102	109	92	95	108	124	129	144	155	163
Verkeer en vervoer	458	471	480	512	581	667	778	958	1.114	1.169	1.305	1.205
Waterhuishouding	187	156	175	147	148	145	164	183	205	231	199	134
Milieu-beheer	351	377	420	386	370	380	391	485	592	528	629	497
Natuurbeheer	83	89	101	121	121	130	166	458	522	610	701	619
Recreatie	39	42	50	55	70	59	61	134	153	187	143	128
Agrarische zaken	40	39	65	58	67	76	88	109	164	201	218	197
Economische zaken	144	157	181	167	194	251	268	304	330	481	446	445
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	99	142	131	126	136	134	184	182	278	222	307	226
Stedelijke vernieuwing	49	77	125	128	50	62	47	119	106	111	104	95
Volksgesondheid	41	49	53	53	50	50	59	41	41	52	47	49
Maatschappelijke voorzieningen en volkshuisvesting	224	233	256	266	277	281	303	314	348	457	334	292
Educatie, sport en cultuur	139	162	177	183	186	219	239	251	272	341	316	306
Jeugdhulpverlening	438	481	529	658	635	749	829	930	1.017	971	1.090	1.092
Uitkering provinciefonds	90	87	128	14	0	4	5	1	29	28	0	0
Eigen middelen	0	0	0	0	0	6	1	3	35	27	0	0
Dividend- en winstuitkeringen	0	0	0	37	10	10	4	22	54	23	180	7
Geldleningen	32	28	13	13	13	20	19	18	22	14	60	58
Algemene reserve	0	0	0	314	289	337	432	433	630	1.113	870	2.192
Overige middelen	85	83	58	250	291	219	197	176	222	232	130	333
Totaal	3.256	3.504	3.807	4.331	4.361	4.704	5.440	6.251	7.409	8.324	8.473	9.186

Bron: Ministerie van BZK.

Bijlage 4 Verschillende vormen van euregionale samenwerking

	Nederland-België (Benelux-verdrag)	Nederland-Duitsland (Anholt-overeenkomst)	Nederland-Duitsland-België (geen verdrag)
Openbaar lichaam Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> Euregio Benelux Middengebied BENEGO Gent-Terneuzen 	<ul style="list-style-type: none"> Eems Dollard Regio Euregio Rijn-Waal Eurode Euregio Rijn-Maas-Noord 	
Openbaar lichaam Specifiek	<ul style="list-style-type: none"> aan Z (welzijnsorganisatie van de gemeenten Terneuzen en Assenede) Academie voor Muziek en Woord De Noorderkempen 	<ul style="list-style-type: none"> Grenspark Maas-Swalm-Nette 	
Gemeenschappelijk orgaan Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> Euregio Scheldemond Intergemeentelijk overlegorgaan Oost- en Zeeuwsch-Vlaanderen Gemeenschappelijk Orgaan Baarle 		
Gemeenschappelijk orgaan Specifiek	<ul style="list-style-type: none"> Landschapspark Kempen-Zeeland 		
Administratieve afspraak Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> Samenwerkingsovereenkomst tussen provincies Noord-Brabant en Antwerpen Euregionale samenwerking Weert, Maaseik en Bree 		
Administratieve afspraak Specifiek	<ul style="list-style-type: none"> Grensoverschrijdende medische hulp Essen-Roosendaal Bijstandsovereenkomst Baarle-Nassau en Hoogstraten Delta-Toerisme Rijn-Schelde-Delta Gemeenschappelijke Grensoverschrijdende Milieustraat Baarle Euregionaal Rampenprotocol Scheldemond Brandweeroptreden in de gemeente Lanaken Grensoverschrijdende samenwerking Bibliotheekvoorziening Baarle Overeenkomst 'Omlegging provinciale weg Baarle' Brandweerprotocol Scheldemond 		
Privaatrechtelijk Algemeen		<ul style="list-style-type: none"> EUREGIO (e.V.) (NB: niet op basis van Anholt-verdrag) 	<ul style="list-style-type: none"> Euregio Maas-Rijn (stichting)

Bron: Ministerie van BZK.

Bijlage 5 Overzichtskaart Euregionale samenwerking grensgebieden



Bron: Euregio Rijn-Waal.

Bijlage 6 Advies Studiegroep Begrotingsruimte

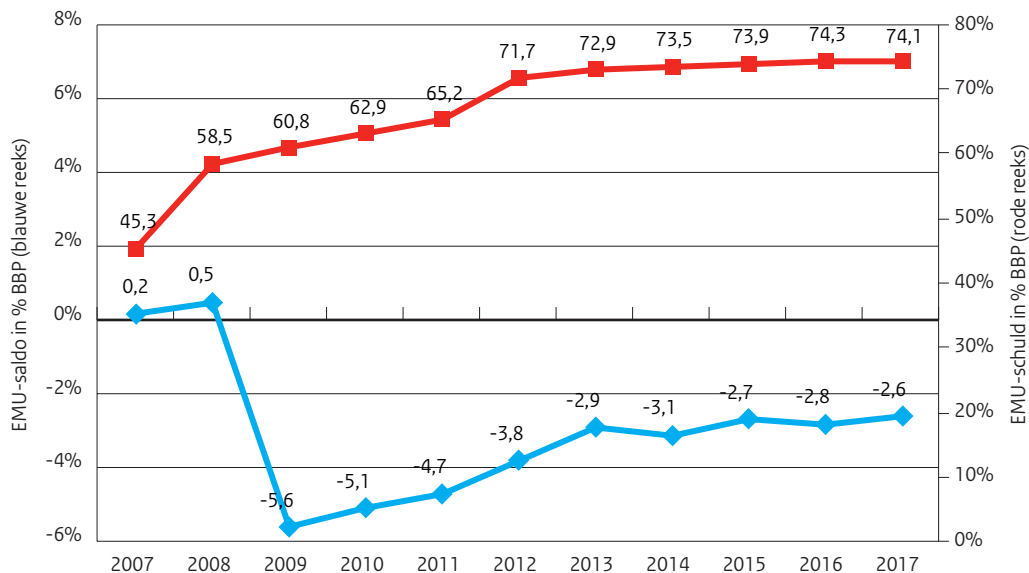
Samenvatting en advies

De Studiegroep presenteert haar advies in uitzonderlijk onzekere tijden. Ontwikkelingen in de eurozone hebben in potentie een grote impact op de Nederlandse overheidsfinanciën. Het advies van de Studiegroep probeert rekening te houden met de (bekende) risico's, maar is in zekere zin conditioneel op het achterwege blijven van majeure schokken. Het advies is er wel op gericht om de schokbestendigheid van de Nederlandse overheidsfinanciën te versterken, opdat vertrouwen en daarmee economische groei wordt ondersteund. Dat vergt een voldoende begrotingsdoelstelling voor de periode tot en met 2017.

De Nederlandse economie heeft te maken met grote uitdagingen. Het bruto binnenlands product (bbp) is nog niet terug op het niveau van voor de crisis en in 2012 zal de economie vermoedelijk krimpen. De financiële sector is nog kwetsbaar en de onrust in het eurogebied houdt aan. Tegelijkertijd zijn er langdurige en structurele uitdagingen. De overheid, de financiële sector en huishoudens zullen de komende jaren hun schuldposities proberen te verbeteren. Verder is de vergrijzing van de bevolking ingetreden en structureel van aard. De vergrijzing keert de groei van de beroepsbevolking en zet daarmee de economische groei onder druk.

De overheidsfinanciën staan er niet goed voor. Ondanks aanzienlijke inspanningen zijn de overheidsfinanciën nog niet op orde. De EMU-schuld stijgt door en het EMU-saldo blijft ver verwijderd van begrotingsevenwicht.

Figuur 1.1 Ontwikkeling EMU-saldo en -schuld

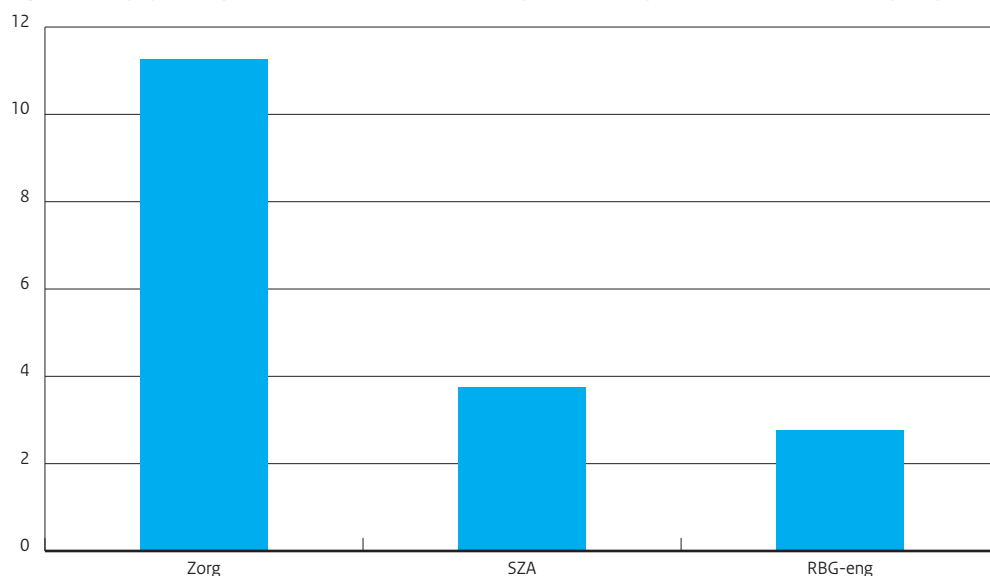


Bron: CBS, CPB.

De overheidsinkomsten blijven zowel conjunctureel als structureel achter. Achteraf bezien is de relatie tussen groei, saldo en inkomsten te optimistisch ingeschat. Analytisch werk van de vorige Studiegroep biedt aanwijzingen voor een hoge conjunctuurgevoeligheid van de Nederlandse begroting. De crisis heeft dat beeld bevestigd. Daarnaast blijkt uit analyse van de Studiegroep dat de inkomsten achterblijven bij de economische groei. De Studiegroep doet de aanbeveling om in vervolg op de Studiecommissie Belastingstelsel te bezien hoe de 'weglek' van inkomsten in diverse belastingsoorten kan worden gerepareerd.

De collectieve uitgaven stijgen door. In de middellangetermijnraming (MLT) 2012-2017 wordt een gemiddelde jaarlijkse stijging van de uitgaven met 11/2% voorzien. Dit komt met name door de stijging in de zorguitgaven met ongeveer 31/2% per jaar. De uitgaven groeien gedurende de kabinetsperiode conform de vastgestelde uitgavenkaders, ongeacht de economische ontwikkelingen.

Figuur 1.2 Stijging reële uitgaven 2012-2017 (miljarden euro's) (Budgettair kader Zorg, Sociale Zekerheid en de Rijksbegroting)



Bron: CPB.

Als zeer open economie met een grote financiële sector en gelegen in het geïntegreerde eurogebied is Nederland kwetsbaar voor schokken. De begroting loopt onder andere risico via de vele uitstaande garanties. De verleden jaar uitgevoerde Schokproef overheidsfinanciën laat zien dat de budgettaire en economische effecten van een nieuwe crisis aanzienlijk kunnen zijn. In drie illustratieve simulaties – financiële crisis, Europese schuldencrisis, en mondiale economische crisis – loopt de overheidsschuld flink op en krijgt de economische groei een klap. De schokproef illustreert het belang van voldoende budgettaire ruimte, goed risicobeheer en een sterke economie om toekomstige klappen – welke die ook mogen zijn – te kunnen opvangen.

Zonder maatregelen blijft de schuld de komende jaren oplopen. De lagere economische groei als gevolg van balansherstel en vergrijzing maakt het moeilijker om de schuld af te bouwen. Pas bij een tekort kleiner dan 2% zal de Nederlandse schuld dalen. Bij evenwicht of een overschot op de begroting daalt de schuld sneller. Toch zal het bij een overschot van 1% nog tot 2025 duren voordat de schuld weer op pre-crisis niveau is. Door de lagere groei is het economisch gewicht van de schuld ook hoger dan vroeger.

Structurele hervormingen zijn cruciaal voor duurzame schuldreductie, lagere risico's en aanpak van de vergrijzing. Steeds meer sparen bovenop de al grote vermogens is niet de oplossing voor het vergrijzingsprobleem. Structurele hervormingen – zoals van pensioenstelsel, arbeidsmarkt en woningmarkt – zijn van belang voor versterking van het groeivermogen van de Nederlandse economie. Versterking van het groeivermogen draagt bij aan gezonde overheidsfinanciën. Zonder aanpassing van de arrangementen betekent een steeds langere levensverwachting dat een steeds kleinere groep mensen steeds hogere kosten voor een steeds grotere groep inactieven moeten opbrengen.

Beperking van de stijging van de collectieve zorguitgaven is van groot belang. De zorguitgaven stijgen bij ongewijzigd beleid veel sneller dan het bbp plus demografie. Dit maakt de stijging van de zorguitgaven onhoudbaar: de zorg verdringt andere overheidsuitgaven en verhoogt de collectieve lasten via een stijging van de zorgpremies. Aanzienlijke ingrepen in de zorg zijn daarmee volgens de Studiegroep onvermijdelijk. Het rapport van de Taskforce Beheersing Zorguitgaven biedt hiertoe aanknopingspunten. Om de beheersbaarheid gedurende de kabinetsperiode te vergroten, adviseert de Studiegroep – in lijn met de Taskforce – een sluitregel (bijvoorbeeld verhoging van de eigen betalingen en het eigen risico) af te spreken om het Budgettair Kader Zorg te kunnen naleven.

De Studiegroep adviseert dat het trendmatig begrotingsbeleid wordt voortgezet in combinatie met een voldoende saldodoelstelling. De Studiegroep hecht aan de voordelen van het trendmatige begrotingsbeleid (bestuurlijke rust en automatische stabilisatie). Om bestuurlijke rust te waarborgen, is het daarbij wel van belang om een voldoende doelstelling te hanteren. Met het oog op de beheersbaarheid van het EMU-saldo, blijft de kadersystematiek in ongewijzigde vorm gehandhaafd. Binnen grenzen kunnen de ontvangsten mee-ademen met de conjunctuur.

Het is noodzakelijk om een duidelijke grens te stellen waarbinnen het EMU-saldo mag fluctueren. De sterk opgelopen schuld, de lagere groeiverwachtingen, de vergrijzing en de druk van financiële markten maakt het stellen van grenzen noodzakelijk. Aangezien deze grenzen al gemeenschappelijk zijn gedefinieerd in de Europese Unie ligt het voor de hand om hierbij aan te sluiten. Uitgaan van de -3% als uiterste vangrail biedt transparantie over de uiterste grens waarbinnen automatische stabilisatie mag functioneren en voorkomt dubbele 'signaalwaardes'.

Invoering van een automatisch correctiemechanisme en wettelijke verankering van een 'nee, tenzij'-beleid. Om de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën bovenop de geldende kadersystematiek te vergroten, adviseert de Studiegroep om bij kabinetsformatie een deel van de automatische uitgavenstijging en lastenverlichting om te zetten in een 'nee, tenzij'-beleid. Dit zou wettelijk verankerd moeten worden. Indien gedurende de kabinetsperiode het EMU-saldo door de -3% gaat, zouden deze maatregelen automatisch niet doorgaan. Voor het geval dat het EMU-saldo niet de -3%-grens overschrijdt, adviseert de Studiegroep introductie van een weegmoment bij het hoofdbesluitvormingsmoment, waarbij expliciet wordt gewogen of de set aan maatregelen wordt doorgevoerd. Deze weging kan plaatsvinden op basis van een aantal criteria, zoals de ontwikkeling van het saldo, de schuld en de economische groei. In het rapport is een aantal mogelijke maatregelen genoemd die onderdeel zouden kunnen uitmaken van het pakket.

De Studiegroep doet de aanbeveling tot diverse andere (beperkte) aanpassingen van de begrotingsregels. Mede gegeven de zorgelijke staat van de overheidsfinanciën adviseert de Studiegroep de meevallerformule aan te scherpen door voorlopig alle inkomstenmeevallers ten gunste van het saldo en schuld aan te wenden, en de incidentele stijging van de premies zorgverzekeringswet niet terug te sluisen via incidentele lastenverlichting. Verder adviseert de Studiegroep afschaffing van het BTW compensatiefonds te overwegen en nader onderzoek te doen naar mogelijke uitbreiding van het decentrale belastinggebied.

De Studiegroep adviseert, voor overheidsfinanciën die bijdragen aan stabiliteit en vertrouwen, een pakket aan maatregelen te nemen van 20 miljard euro in de periode tot en met 2017.

Ter toelichting op deze opgave het volgende:

- Realiseren van een structureel overschot of ten minste evenwicht op de overheidsbegroting acht de Studiegroep noodzakelijk voor stabiele overheidsfinanciën, die vertrouwen wekken.
- De analyse van de Studiegroep heeft laten zien dat de Nederlandse economie en overheidsfinanciën zeer volatiel zijn. Om het trendmatige begrotingsbeleid te laten werken, is behoedzaamheid, vertaald in voldoende ambitie, van belang.
- De wereldwijde economische onzekerheid en de daarmee samenhangende risico's voor de overheidsfinanciën versterken de noodzaak daarvan. Deze risico's hangen onder meer samen met de grote Nederlandse financiële sector en de hoge expliciete en impliciete overheidsgaranties.
- Behoedzaamheid gegeven de volatiliteit van de begroting en economische onzekerheden betekent in lijn met eerder gehanteerde marges (verschil tussen realistisch en behoedzaam scenario van een ½% groei per jaar) een extra opgave van 4 miljard euro ten opzichte van de circa 16 miljard euro noodzakelijk voor begrotingsevenwicht.¹
- Met de geadviseerde opgave wordt naar huidige inzichten voldaan aan de houdbaarheidsopgave (vergrijzing), en tevens aan de Europese afspraken.
- Voor de langere termijn (na 2017) is een verder oplopende opgave belangrijk gegeven de ruime collectief gefinancierde arrangementen (zoals onder andere blijkt uit de snel stijgende zorguitgaven) en de noodzaak om de staatsschuld af te bouwen naar het niveau van voor de mondiale financiële crisis.

Door structurele maatregelen te nemen als onderdeel van het pakket treden aanvullende besparingen op na 2017. Dat moet op termijn bijdragen aan het realiseren van een overschot. Om deze ambitie te realiseren, zijn onder andere ingrepen in de stijging van de zorgkosten – een van de belangrijkste veroorzakers van de omvang van de opgave – noodzakelijk. Relatief snel duidelijkheid bieden over hervormingen kan bijdragen aan stabiliteit en herstel van het vertrouwen. De Studiegroep adviseert daarom dat een nieuw kabinet de maatregelen zo snel mogelijk, dat wil zeggen binnen een jaar na aantreden, aan het parlement voorlegt.

Door de maatregelen relatief snel te nemen, wordt ruimte ten opzichte van de -3%-grens gecreëerd. Omdat het feitelijke EMU-saldo in 2014 naar verwachting rond de -3% uitkomt, is het vanuit behoedzaamheid en de volatiliteit van het EMU-saldo noodzakelijk om al in dat jaar een aanzienlijke verbetering van het EMU-saldo te realiseren (frontloading). Dan kan ook de oploop van de schuldquote worden gekeerd. Het is verstandig om de effecten van de verdeling tussen uitgaven en lasten op de economische groei bij de invulling van een pakket aan maatregelen mee te wegen. De ontwikkeling van de collectieve uitgavenquote en van de collectieve lastendruk ware in de beschouwing te betrekken.

¹ Evenwicht in structurele termen; met een opgave van 20 miljard euro vertoont het feitelijke EMU-saldo nog een tekort in 2017.

Bijlage 7 Literatuurlijst

- Abma, K, en A. Korsten, 2006, *De Vallende Burgemeester*
- Abma, K, en A. Korsten, 2009, *Gemeenten in Rapportcijfers*
- Barspul, H., 2011, *Continue bezuinigen door continue te verbeteren, Een studie naar de bezuinigingsaanpak van de lokale overheid*
- Beleid en Maatschappij, *Themanummer 2011*
- BMC, 2011, *De vallende wethouder*
- BMC, 2012a, *Besturen per circulaire, Inventarisatie van het aantal circulaires in 2011*
- BMC, 2012b, *Prestatieafspraken als beleidsinstrument*
- BMC, 2012c, *Kerngegevens gemeentelijke bestuurders*
- Boogers, M., 2012, *Lokale legitimiteit: hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt hun oordeel vanaf*
- Boogers, M. & Wijdeven, T. van de, 2012, *Nieuwe coproducties voor een veerkrachtig lokaal bestuur*
- Bovens, M. en A. Wille, 2011, *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*
- Brenninkmeijer, A., 2010, in *Christen Democratische Verkenningen, jaargang 2010, nr 3*
'Kafka als icoon'
- Decisio, 2012, *Belevingsonderzoek Interbestuurlijke Verhoudingen (editie 2012)*
- Dekker, P., 2000, *Politieke Participatie in: J. Thomassen, K. Aarts en H. van der Kolk (red.), Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998. Kiezers en de smalle marges van de democratie*
- DEMOS Centrum voor burgerschap en bestuur/ Tilburg University, 2012, *Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af?*
- De Nationale ombudsman, 2011, *Digitaal verkeer tussen overheid en burger*
- Ernst&Young, 2009, *Eindrapportage 'Betere dienstverlening; minder regeldruk?'*
- Instituut voor Publiek en Politiek, 2010, *Quickscan 2010*
- Lans, J., 2012, *Loslaten, vertrouwen, verbinden*
- Panteia, 2012, *Rijksmonitoren anno 2012, Inventarisatie ten behoeve van de Staat van het Bestuur*
- ProDemos, 2012, *Monitor Burgerparticipatie 2012*
- Raad voor het Openbaar bestuur, 2012, *In gesprek of verkeerd verbonden*
- Regioplan, 2012, *Monitor bedreigd openbaar bestuur 2012*

- Schoenmaker, M., 2011, *Bestuurlijk gedonder: onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland 1998-2010*
- SCP, 2011, *De Sociale Staat van Nederland 2011*
- Significant, 2012, *Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2012*
- Stichting Decentraalbestuur.nl, 2012, *Provinciale ambtsdragers 2005-2012*
- Universiteit van Amsterdam, 2011, *Paper voor studieproject Burger als concurrent voor het openbaar bestuur, gepubliceerd op de website van binnenlands bestuur.*
- Universiteit Twente, *Survey Leefomgeving en politiek '2002 – 2008'*
- Verhagen, F., 2012, *Lincoln, Een geniaal president*
- VNG, 2010, *De basis op orde, werken aan de toekomst; Dienstverlening draait om mensen*
- Wessel, M., van, 2010, *Hoezo luistert de overheid niet?*

Bijlage 8 Verwijsindex

Over het openbaar bestuur als geheel

Algemeen: www.rijksoverheid.nl en www.overheid.nl

Centraal Bureau voor de Statistiek, Samenhangende statistische informatie over het openbaar bestuur.

Website: www.cbs.nl

Government at a Glance, Organisation for Economic Cooperation and Development. Prestaties overheden internationaal vergeleken. Website: www.oecd.org

Over gemeenten

Brancheorganisatie: www.vng.nl

Waar staat je gemeente?, Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten. Platform voor gemeentelijke prestatievergelijking. Website: www.watdoetjegemeente.nl

Maten voor gemeenten, Sociaal en Cultureel Planbureau. Jaarlijkse analyse van de prestaties van de lokale overheid. Website: www.scp.nl

Over provincies

Brancheorganisatie: www.ipo.nl

Provincies bieden veelal via hun eigen websites informatie aan over onderwerpen als dienstverlening, burgers tevredenheid en prestaties op diverse terreinen.

Over waterschappen

Brancheorganisatie: www.uvw.nl

Waterschapspeil, Unie van Waterschappen. Periodieke vergelijkingsrapportage waterschappen, inclusief landelijke brancherapportage. Website: www.uvw.nl

Colofon

Deze rapportage is een uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
De Unie van Waterschappen heeft eveneens een bijdrage geleverd aan deze rapportage

Contactpersonen

DGBK-Bureau Verkenning en Onderzoek

Dhr. R.W.J. Smeets

Ruud.Smeets@minbzk.nl

Directie Bestuur, Democratie en Financiën

Dhr. J.B.A. Severens

Joep.Severens@minbzk.nl

Productiebegeleiding

Grafische en multimediale diensten, mw. G.T. Huitema,
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Foto's

Pepijn Lutgerink

Vormgeving

Formzet, Rijswijk

Druk

Hega, Rijswijk

Oktober 2012 | B-14208-071186-GMD

