Staat van het **Bestuur** | 2018

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Inhoudsopgave

Inleiding 3

1. Inwoners van Nederland 6
1.1 Hoe is het leven in Nederland? 7
1.2 Wie zijn de inwoners? 10
1.3 Wat doen de inwoners? 11
1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur? 13

2. Inwoners en het openbaar bestuur 15
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken 16
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie? 17
2.3 Inwoners en de lokale democratie 19
2.4 Democratische waarden volgens inwoners en bestuurders 20
2.5 Wat doen inwoners in de democratie? 22
2.6 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau 30
2.7 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur 31

3. Het openbaar bestuur in functie 34
3.1 Gemeenten 37
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur 37
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur 46
3.2 De provincie 50
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur 50
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur 55
3.3 Waterschappen 57
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen 58
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen 59
3.3.3 De financiën van de waterschappen 65
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur 68

4. Het openbaar bestuur in beweging 71
4.1 Regionale samenwerking 75
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden 75
4.1.2 Gemeentelijke herindeling 80
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid 82
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur 84
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden 85
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden 85
4.3.3 Weerbaar bestuur 86
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen 88
4.4 Maatwerk voor regio's 89
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP) 89
4.4.2 Omgevingsvisies 90
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen 91
4.4.4 Regio Envelop 92
4.4.5 Maatwerk voor wonen 93
4.4.6 Maatwerk voor steden 93
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling 96
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden 98
4.4.9 Aardgasvrije wijken 101
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling 103

5. Uitgelicht: Regionale verschillen 107
5.1 Opkomst bij verkiezingen 109
5.2 Lokale partijen 113
5.3 Politieke fragmentatie 116
5.4 De tevredenheid met het bestuur en lokale democratie 121

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Inleiding

Het decentraal bestuur staat dicht bij de inwoners. Mensen gaan naar hun gemeente voor hun inschrijving, paspoort/ID, rijbewijs, huwelijk, bouwvergunning, bijstand, zorg- en jeugdhulp, et cetera. Zij gaan er naar de stembus, bezoeken een informatieavond en online weten ze de gemeente te vinden voor informatie, klachten en formulieren. Provincies en waterschappen staan iets verder van de inwoners, maar nu de gevolgen van klimaatverandering steeds meer mensen raken, komen ook zij steeds meer in beeld met het werk dat ze doen.
Provincies, gemeenten en waterschappen voeren op diverse terreinen ook beleid uit dat de inwoners direct raakt. Denk bijvoorbeeld aan natuurbeheer, mobiliteit, jeugdzorg, vluchtelingenopvang en participatie. Zij zijn ook actief betrokken bij de grote woningbouwopgave in ons land, de energietransitie om de CO_2-uitstoot te reduceren en Nederland van het aardgas af te koppelen, en de nieuwe Omgevingswet die vanaf 2021 onze fysieke leefomgeving gaat verbeteren.
Een goed functioneren van het decentrale openbaar bestuur is dus belangrijk voor ons allen!

Feiten en trends voor goed openbaar bestuur

Daarom biedt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) inzicht in de ontwikkelingen bij het decentrale openbaar bestuur. Door deze ontwikkelingen te volgen en periodiek een stand van zaken te geven, worden trends zichtbaar. Hiermee kan beleid ontwikkeld en onderbouwd worden. En natuurlijk deelt BZK de stand van zaken met iedereen die geïnteresseerd is in het openbaar bestuur.
De Staat van het Bestuur is een trendrapport dat iedere twee jaar wordt samengesteld en waarin feiten en cijfers over de bestuurlijke en financiële ontwikkelingen in het decentraal bestuur centraal staan.

Vernieuwde editie

De editie 2018 is inhoudelijk vernieuwd. De thema's zijn herijkt aan de hand van de wensen van gebruikers. Hierdoor is de opbouw gewijzigd, is er meer samenhang tussen de onderdelen ontstaan en is een aantal onderwerpen toegevoegd of verdwenen. Daarnaast zijn moderne (data)analysetechnieken toegepast.
Zo zijn de kenmerken van bestuurders en volksvertegenwoordigers nu afkomstig uit de nieuwe Monitor Politieke ambtsdragers, die gebaseerd is op registergegevens in plaats van steekproefgegevens. Daarnaast zijn extra data-analyses uitgevoerd op basis van bestaande datasets (datamining).

Wat is de stand van het openbaar bestuur anno 2018?

Vergeleken met de Staat van het Bestuur 2016 is een aantal feiten en ontwikkelingen rond het openbaar bestuur gestabiliseerd. Daarnaast kan een aantal opvallende of bijzondere zaken geconstateerd worden. Ter illustratie:
De inwoners zijn in het algemeen nog steeds tevreden met het leven en de democratie in Nederland en met de (landelijke) politiek hebben ze minder van doen. Het opkomstpercentage bij de lokale verkiezingen is stabiel en de lokale partijen bestendigen hun verworven positie. Nog altijd is het profiel van de bestuurders en volksvertegenwoordigers uniform, terwijl de bevolking steeds pluriformer wordt.
Tegelijkertijd tonen nieuwe feiten en ontwikkelingen dat het openbaar bestuur met de maatschappelijke opgaven meebeweegt. Rijk en decentrale overheden werken vaker samen: in partnerschappen, in triplehelixverband, op basis van gelijkwaardigheid, op het regionale schaalniveau en met de (integrale) maatschappelijke opgaven als gezamenlijk doel. Besturen met akkoorden of deals is in zwang geraakt, evenals andere wijzen om maatwerk in het openbaar bestuur mogelijk te maken. En maatwerk is nodig omdat er in ons kleine land grote verschillen zijn tussen stad en platteland, binnen steden, tussen groepen inwoners en tussen de opgaven in gebieden.

Wat mag de lezer verwachten?

BZK borgt de kernwaarden van de democratie en staat voor een goed en slagvaardig openbaar bestuur en een overheid waar inwoners op kunnen vertrouwen. BZK draagt eraan bij dat inwoners kunnen wonen in betaalbare, veilige en energiezuinige woningen in een buurt waar iedereen meetelt en meedoet en het prettig leven is.

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

De inwoner centraal[1]

De Staat van het Bestuur 2018 vertrekt dan ook vanuit de inwoners. Zij staan centraal met hun kenmerken, leefomgeving, waarden en normen.
De inwoners hebben een beeld van het openbaar bestuur en een mening over wat er moet gebeuren in hun gemeente, provincie, waterschap en het land. Op basis hiervan kiezen zij hun vertegenwoordiging in de gemeenteraden, Provinciale Staten, waterschapsbesturen en Tweede Kamer, van waaruit de coalities gevormd worden. De Staat van het Bestuur 2018 laat het resultaat hiervan zien en geeft niet alleen inzicht in de bestuurders zelf, maar ook in de financiële middelen, instrumenten en ondersteuningsstructuur, die zij en anderen in het decentrale openbaar bestuur tot hun beschikking hebben. Dit bepaalt immers de kwaliteit en slagvaardigheid van het bestuur in ons land. De kwaliteit en slagvaardigheid worden ook bepaald door de inzet van BZK als systeemverantwoordelijke en rijkspartner van gemeenten, provincies, waterschappen en regionale samenwerkingsverbanden. Daarom biedt het trendrapport ook inzicht in de programma's en instrumenten van BZK, die het mogelijk maken dat het decentrale openbare bestuur goed kan functioneren en waarvan de inwoners uiteindelijk de vruchten (gaan) plukken.

Opbouw en leeswijzer

De opbouw van de Staat van het Bestuur 2018 volgt deze lijn. In hoofdstuk 1 worden de inwoners centraal gesteld, in hoofdstuk 2 is dat de relatie tussen inwoner en openbaar bestuur, in hoofdstuk 3 is dat het openbaar bestuur zelf en in hoofdstuk 4 is dat de inzet om het decentrale openbaar bestuur goed en slagvaardig te laten zijn.

Per editie van de Staat van het Bestuur wordt een bepaald thema nader belicht. Voor de editie 2018 is dat het thema 'Regionale verschillen'. Hiervoor zijn op basis van bestaande data extra analyses door I&O Research uitgevoerd. Hoofdstuk 5 laat de resultaten hiervan zien.

De Staat van het Bestuur heeft met zijn focus op het decentrale openbaar bestuur een eigen positie en meerwaarde ten opzichte van andere 'staten', monitor- en trendrapportages[2]. Zo gaat deze Staat niet in op thema's als wonen, ruimte en leefbaarheid, maar vanuit het bestuurlijke perspectief raakt het deze thema's wel. In die gevallen wordt naar de betreffende bronnen verwezen via een hyperlink.

Meer informatie?

Aan de Staat van het Bestuur 2018 liggen uiteenlopende data en onderzoek ten grondslag. BZK wil de rapportage en zoveel mogelijk achtergrondinformatie voor een breed publiek toegankelijk maken. De Staat van het Bestuur 2018, de voorgaande edities en de achterliggende onderzoeksgegevens treft u aan op de Kennisbank Openbaar Bestuur van het ministerie van BZK.

Zie hiervoor: www.kennisopenbaarbestuur.nl

---

[1] Met het gekozen perspectief van de "inwoners" is tevens het perspectief van het bedrijfsleven, onderwijs, zorg/welzijn en maatschappelijke organisaties inbegrepen. De mensen in Nederland zijn niet alleen burger, consument of inwoner, maar kunnen ook en tegelijkertijd ondernemer, docent/leraar, wetenschapper, maatschappelijk hulpverlener zijn.

[2] Bijvoorbeeld de Staat van de Woningmarkt, de Staat van de Volkshuisvesting, de Staat van de Informatiesamenleving (dummy), De Staat van Ons Water, Trends & Cijfers, Overall rapportage Sociaal Domein, de Sociale Staat van Nederland (SCP) en de Balans van de Leefomgeving (PBL).

1.1 Hoe is het leven in Nederland?

1.2 Wie zijn de inwoners?

1.3 Wat doen de inwoners?

1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

1. Inwoners van Nederland

1.1 Hoe is het leven in Nederland?

1.2 Wie zijn de inwoners?

1.3 Wat doen de inwoners?

1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?

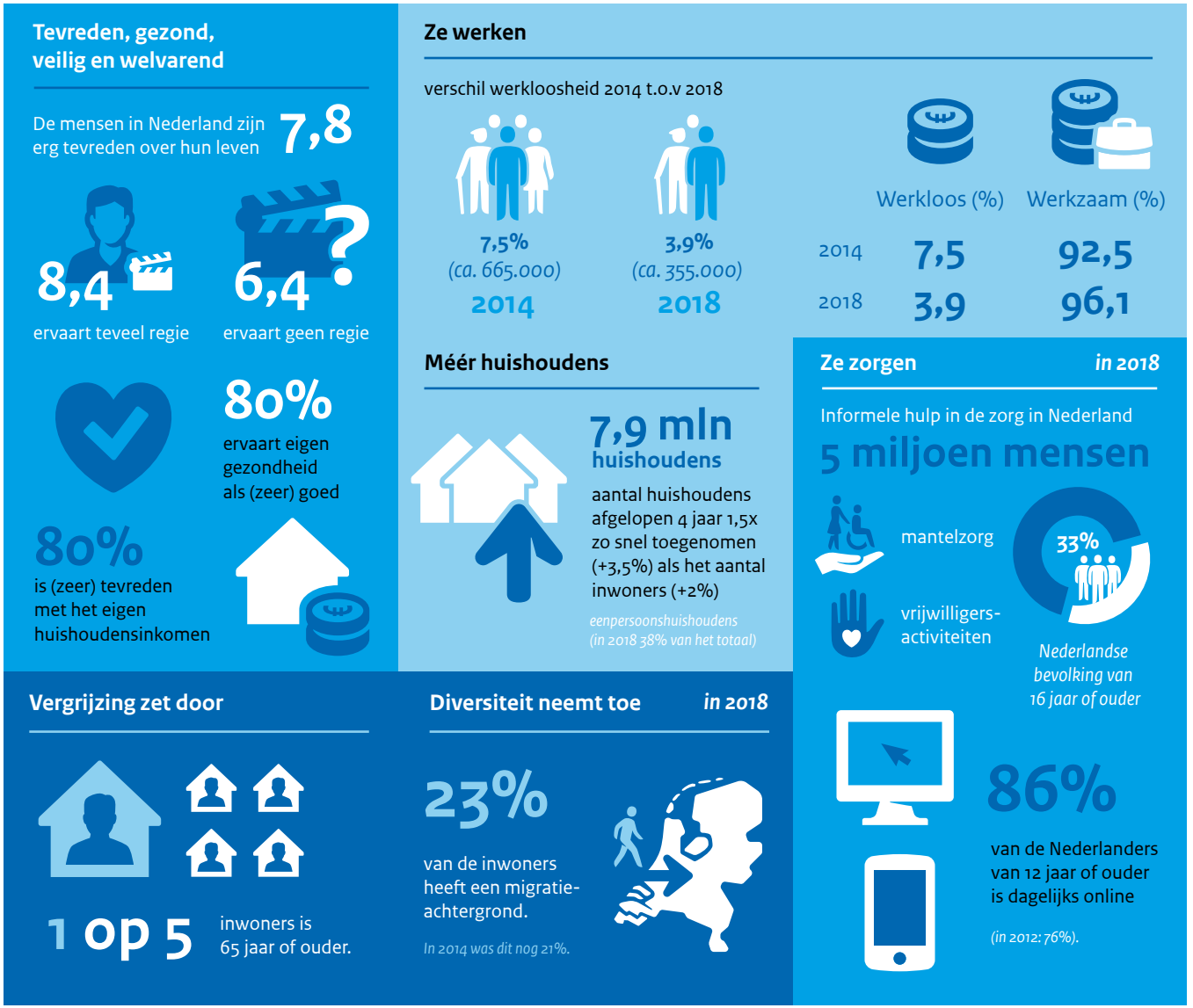
2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

1. Inwoners van Nederland



1. Inwoners van Nederland

1.2 Wie zijn de inwoners?

1.3 Wat doen de inwoners?

1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Inwoners van Nederland

- De 17,2 miljoen inwoners van Nederland geven hun leven een rapportcijfer van 7,8 gemiddeld. Ze hebben regie over het leven, zijn gezond en leven langer. Ze werken (96% van de beroepsbevolking), mantelzorgen (5 miljoen mensen), zijn welvarend (80% is tevreden met het inkomen) en voelen zich minder onveilig.
- Ondanks de algemeen heersende tevredenheid zijn er ook zorgen, onder andere over de wijze waarop we met elkaar omgaan, immigratie en integratie en de gevolgen van klimaatverandering. Ook mag niet vergeten worden dat de tevredenheid niet door iedereen gedeeld wordt.
- Trends als vergrijzing, verkleining van huishoudens en groei van diversiteit zetten door. Eén op de vijf inwoners is nu 65 jaar of ouder, 38% van de huishoudens bestaat uit één persoon en 23% van de inwoners heeft een migratieachtergrond. Nederlanders zijn daarnaast steeds vaker hoogopgeleid (38% heeft een diploma van havo/vwo, hbo of wo en 29% van mbo) en gebruiken massaal en intensief internet (94%) en sociale media.
- Het openbaar bestuur in ons land heeft te maken met inwoners die verbonden zijn met hun 'buitenwereld', kunnen bijdragen aan het maatschappelijke debat en het openbaar bestuur, maar niet altijd de tijd hiervoor vrij kunnen of willen maken.
- Het openbaar bestuur heeft echter ook te maken met inwoners die niet aan deze beschrijving voldoen. Beide vragen van het openbaar bestuur om actief met de (verschillen in de) samenleving aan de slag te gaan.

In het openbaar bestuur draait alles om de inwoners van Nederland. Zij staan centraal en het openbaar bestuur staat ten dienste van hen. Om dat laatste goed te doen, moet bekend zijn wie die inwoners zijn, waarvoor ze openstaan en wat ze willen, kunnen en doen.
De Staat van het Bestuur 2018 start daarom met een korte presentatie van de hoofdrolspeler: de inwoners van Nederland. 'Kort', omdat het Sociaal Cultureel Planbureau in zijn Sociale Staat van Nederland al een schat aan informatie over de inwoners, hun achtergronden, drijfveren en andere (gedrags)kenmerken biedt. Daarnaast heeft het CBS zich verdiept in het welbevinden van de inwoners en dit tot uitdrukking gebracht in de Monitor Brede Welvaart. Voor meer informatie verwijzen we dan ook graag naar deze twee bronnen: SCP De Sociale Staat van Nederland 2018 en CBS Monitor Brede Welvaart 2018. Hier volstaan we met een aantal voor de democratie en het openbaar bestuur relevante feiten en ontwikkelingen.

1.1 Hoe is het leven in Nederland?

Tevreden, gezond, veilig en welvarend

De mensen in Nederland zijn erg tevreden over hun leven. Op een schaal van 1 tot 10 geven zij hun leven in 2018, evenals in de afgelopen tien jaren, een gemiddeld cijfer van 7,8. Verreweg de grootste voorspeller van de mate van tevredenheid is het ervaren van regie over het leven: een score van 8,4 van iemand die veel regie ervaart, tegenover een score van 6,4 van iemand die geen regie ervaart. Daarnaast zijn er verschillen tussen inwoners met een goede leefsituatie (meer tevreden) en die met een minder goede leefsituatie (minder tevreden)[3]. Ook spelen huishoudenssamenstelling, opleiding en inkomen een rol.

[3] De SCP Leefsituatie-index is samengesteld uit indicaties over hoe het met Nederlanders gaat ten aanzien van hun gezondheid, vrijwilligerswerk, sport, eenzaamheid, woonsituatie, levensstandaard, mobiliteit, cultuurparticipatie en vakantie.

1. Inwoners van Nederland

1.2 Wie zijn de inwoners?

1.3 Wat doen de inwoners?

1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

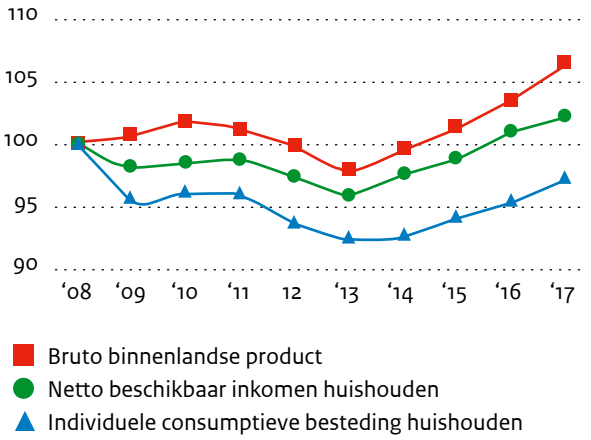
In de periode 2007-2017 zien we een toename van de levensverwachting bij geboorte. Vrouwen hebben een hogere levensverwachting dan mannen, maar de levensverwachting van mannen is meer toegenomen (met ruim twee jaar) dan die van vrouwen (met ruim één jaar).
In 2017 ervaart bijna 80% van de mensen de eigen gezondheid als (zeer) goed; 12% heeft één of meer lichamelijke beperkingen. Hierbij zijn grote verschillen naar leeftijd, opleiding en inkomen. Van de inwoners ervaart 11% een laag psychisch welbevinden. Dit komt vooral voor onder mensen met een laag inkomen.

Inwoners in Nederland ervaren steeds minder onveiligheid in hun omgeving. Minder inwoners zijn slachtoffer van een misdrijf geworden en minder inwoners voelen zich wel eens onveilig. In 2017 is 15% van de inwoners van vijftien jaar en ouder ten minste één keer slachtoffer van criminaliteit geweest; in 2016 was dat nog 17%. Dit aandeel daalt al sinds 2005.

Sinds 2013 draait de economie weer beter. Vanaf het eerste kwartaal van 2014 stijgt het bruto binnenlands product (bbp)[4], evenals het netto beschikbaar inkomen en de consumptieve bestedingen van de huishoudens. De koopkracht van de inwoners is in dezelfde lijn toegenomen.

In 2018 zegt 80% van de mensen (zeer) tevreden te zijn met het eigen huishoudensinkomen. In 2010-2011 lag dit percentage op 74 en tijdens het dieptepunt van de crisis in 2012-2013 op 72.

Figuur *Ontwikkeling economie 2008-2017 (in indexcijfers)*



Bron: CBS Statline, Nationale Rekeningen

De kracht van NL: vrijheid, democratie, economie en kwaliteit

Van de inwoners weet 65% te duiden wat de sterke punten van ons land zijn. Dit zijn: de manier van samenleven (hulpbereidheid, saamhorigheid), dat we in een vrij en democratisch land leven, de goed draaiende economie, de hoge welvaart en de goede kwaliteit van de gezondheidszorg en het onderwijs.

De zorg van NL: sociale omgang, integratie, veiligheid en verschillen

Hoewel de stemming positiever is dan voorheen, zijn er ook zorgpunten. Van de inwoners wijst 84% een of meer minder mooie kanten van het leven in Nederland aan. Dit zijn:

- de wijze waarop we met elkaar omgaan (onverdraagzaamheid, gebrek aan respect, asociaal gedrag, egoïsme);
- immigratie en integratie (de komst van vluchtelingen, gebrekkige integratie, discriminatie, racisme);
- inkomen en economie (economische situatie, inkomensverschillen, armoede).

[4] Het bbp is de totale geldwaarde van alle in een land geproduceerde finale goederen en diensten gedurende een bepaalde periode (meestal een jaar).

1. **Inwoners van Nederland**

1.2 Wie zijn de inwoners?

1.3 Wat doen de inwoners?

1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?

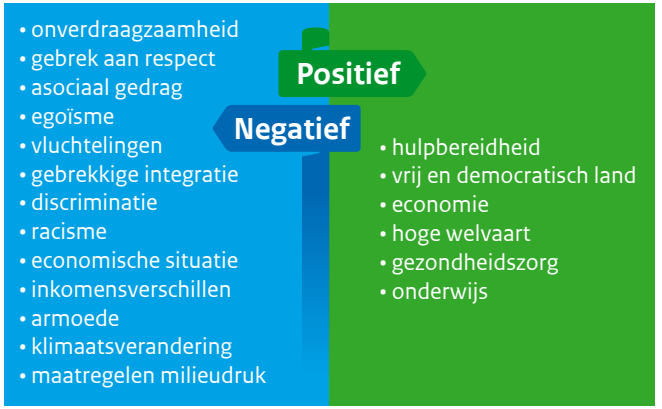
2. **Inwoners en het openbaar bestuur**

3. **Het openbaar bestuur in functie**

4. **Het openbaar bestuur in beweging**

5. **Uitgelicht: Regionale verschillen**

Positieve en negatieve kanten van het leven



Ook houden problemen in de gezondheidszorg (stijgende kosten, kwaliteit, inrichting van de ouderenzorg) en problemen rond criminaliteit en veiligheid de Nederlanders bezig. En dan hebben we het nog niet over de gevolgen van de klimaatsverandering door de groeiende uitstoot van CO_2 en de maatregelen die ons te wachten staan om de milieudruk te beperken.
Hoe welvarend zijn de Nederlanders als we wat breder gaan kijken?

Monitor Brede Welvaart

Het CBS vervaardigt op verzoek van het kabinet jaarlijks de Monitor Brede Welvaart. De monitor voedt het maatschappelijke debat over welvaart en duurzaamheid, waarbij zowel de financieel-economische als de niet-economische welvaartseffecten in ogenschouw worden genomen. De monitor brengt de samenleving in de volle breedte in kaart. Op systematische wijze wordt weergegeven voor welke welvaartskeuzes Nederland staat. Iedere keuze heeft zijn effecten in 'het hier en nu', voor 'later' en 'elders'

Brede Welvaartsindicator

Universiteit Utrecht en Rabobank Research hebben – vooruitlopend op de Monitor Brede Welvaart – de Brede Welvaartsindicator (BWI) ontwikkeld voor Nederland als geheel, maar ook voor de verschillende regio's binnen ons land.
In 2017 is de uit elf dimensies samengestelde BWI voor de tweede keer uitgebracht

De Monitor Brede Welvaart laat zien dat vergeleken met andere EU-landen de brede welvaart in Nederland op veel onderdelen hoog is en in het sociale domein zelfs zeer hoog. De brede welvaart in Nederland neemt bovendien toe.
In de afgelopen acht jaar lieten drie van de 21 brede-welvaart-strends een neerwaartse lijn zien (overgewicht, vrije tijd en oppervlak beschermde natuurgebieden) en zeven trends een opwaartse lijn. Zo gaat het onder meer goed met de veiligheid, de gezonde levensverwachting van mannen en het vertrouwen in de medemens. Een vooruitblik naar de toekomst laat acht opwaartse en drie neerwaartse trends zien. Die laatste betreffen het natuurlijk kapitaal, de staat van natuurlijke grondstoffen, natuur en milieu.
De Brede Welvaartindicator constateerde in 2017 eveneens een toename van de brede welvaart. Tegelijkertijd werden grote regionale verschillen vastgesteld: grote steden scoren lager dan de rest van Nederland.

1. **Inwoners van Nederland**

1.1 Hoe is het leven in Nederland?

1.3 Wat doen de inwoners?

1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?

2. **Inwoners en het openbaar bestuur**

3. **Het openbaar bestuur in functie**

4. **Het openbaar bestuur in beweging**

5. **Uitgelicht: Regionale verschillen**

1.2 Wie zijn de inwoners?

Vergrijzing zet door

Nederland telt bijna 17,2 miljoen mensen en de vergrijzing onder hen zet door. Bijna één op de vijf inwoners is 65 jaar of ouder. De grijze druk[5] is in de periode 2014-2018 gestegen van 29 naar 32%. De groene druk[6] is daarentegen gedaald van 38,2 naar 37,6%. Omdat de grijze druk sneller is gestegen dan de groene druk is gedaald, is de demografische druk toegenomen. De demografische druk geeft de verhouding weer tussen het niet-werkende deel van de bevolking en het werkende deel van de bevolking.

Tabel *Omvang Nederlandse bevolking en demografische, groene en grijze druk (in %, 2e kwartaal van betreffende jaar), 2014-2018*

	2014	2015	2016	2017	2018
Totaal	16.829.289	16.900.726	16.979.120	17.081.507	17.181.084
Demografische druk	67,2	67,9	68,5	69,0	69,6
Groene druk	38,2	38,0	37,9	37,8	37,6
Grijze druk	29,0	29,9	30,6	31,3	32,0

Bron: CBS StatLine, Bevolking (stand 25-10-2018)

Diversiteit neemt toe

Het aantal inwoners groeit nog steeds. Dit is te verklaren door enerzijds de aanhoudende migratie (voornamelijk uit Oost-Europese landen als ook door de komst van vluchtelingen en arbeidsmigranten uit het Midden-Oosten en Afrika) en anderzijds het positieve geboortesaldo van Nederlanders met een (voornamelijk niet-westerse) migratieachtergrond[7]. De aanwas van mensen met een Nederlandse achtergrond[8] neemt echter gestaag af. Bij deze bevolkingsgroep overlijden per jaar meer mensen dan er kinderen worden geboren. Door deze trends wordt onze bevolking diverser. In 2018 heeft 23% van de inwoners een migratieachtergrond. In 2014 was dit nog 21%.

Tabel *Nederlandse bevolking totaal en procentuele verdeling naar achtergrond (2e kwartaal van het betreffende jaar), 2014-2018*

	2014	2015	2016	2017	2018
Totaal aantal inwoners	16.829.289	16.900.726	16.979.120	17.081.507	17.181.084
	Procentuele verdeling:				
Nederlandse achtergrond	78,6	78,3	77,9	77,4	76,9
Migratie-achtergrond	21,4	21,7	22,1	22,6	23,1
Westerse migratieachter-grond	44,4	44,4	44,1	43,7	43,5
Niet-westerse migratieachter-grond	55,6	55,6	55,9	56,3	56,5

Bron: CBS StatLine – Bevolking; migratieachtergrond, 1 januari 2018

[5] = verhouding tussen het aantal personen van 65 jaar en ouder en de werkende bevolking van 20 tot 65 jaar.

[6] = verhouding tussen het aantal personen van 0 tot 20 jaar en de werkende bevolking van 20 tot 65 jaar.

[7] Een persoon met een migratieachtergrond is iemand waarvan ten minste één ouder in het buitenland is geboren. Niet-westers betreft ieder ander land dan een land in Europa (exclusief Turkije, Nederland), Noord-Amerika, Oceanië, Indonesië of Japan.

[8] Een persoon heeft een Nederlandse achtergrond als zijn/haar ouders allebei in Nederland zijn geboren.

1. Inwoners van Nederland
1.1 Hoe is het leven in Nederland?
1.2 Wie zijn de inwoners?
1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Een vergelijking tussen generaties laat dit nog sterker zien. Van de inwoners van 65 jaar en ouder heeft 86% een Nederlandse achtergrond en van de overige 14% is het merendeel afkomstig uit een westers land. Hoe anders is dit beeld bij de jongste generatie. Van de inwoners tot 20 jaar heeft 74% een Nederlandse achtergrond en van de overige 26% is het merendeel juist afkomstig uit een niet-westers land.

Tabel *Nederlandse bevolking totaal en procentuele verdeling naar achtergrond en leeftijdscategorie (2e kwartaal in het betreffende jaar), 2018*

	Totaal aantal	Nederlandse achtergrond	Migratie-achtergrond	Westers	Niet-westers
Totale bevolking	17.181.084	77%	23%	44%	56%
0 tot 20 jaar	3.810.656	74%	26%	31%	69%
20 tot 65 jaar	10.131.312	75%	25%	44%	56%
65 jaar en ouder	3.239.116	86%	14%	71%	29%

Bron: CBS StatLine – Bevolking; leeftijd en migratieachtergrond, 1 januari 2018

Méér huishoudens

Nederland telt bijna 7,9 miljoen huishoudens. Het aantal huishoudens is in de afgelopen vier jaar anderhalf keer zo snel toegenomen (+3,5%) als het aantal inwoners (+2%). Dit wordt verklaard door de aanhoudende groei van het aantal eenpersoonshuishoudens (in 2018 38% van het totaal) als gevolg van echtscheiding, vergrijzing en de hieraan gerelateerde verweduwing. Onder de meerpersoonshuishoudens bestaat ruim de helft uit twee personen, een vijfde uit drie personen en ook een vijfde uit vier personen. De grotere huishoudens maken 8% van de huishoudens uit.

Tabel *Particuliere huishoudens, totaal en procentuele verdeling naar samenstelling (2e kwartaal in het betreffende jaar), 2014 – 2018*

	2014	2015	2016	2017	2018
Totaal aantal particuliere huishoudens	7 590 228	7 665 198	7 720 787	7 794 075	7 857 914
	Procentuele verdeling:				
Eenpersoons-huishouden	37%	37%	38%	38%	38%
Meerpersoons-huishouden zonder kinderen	29%	29%	29%	29%	29%
Meerpersoons-huishouden met kinderen	34%	34%	33%	33%	33%

Bron: CBS StatLine – Particuliere huishoudens naar samenstelling

1.3 Wat doen de inwoners?

Ze worden steeds slimmer

De Nederlandse bevolking is steeds hoger opgeleid. Het aantal mensen met minimaal een havodiploma is gestegen. Dit geldt ook voor het aantal mensen met een bachelor of master van het hoger beroeps- of wetenschappelijk onderwijs.

Tabel *Bevolking van 15 jaar en ouder, totaal en procentuele verdeling naar hoogst genoten opleiding (2e kwartaal van het betreffend jaar), 2014-2018*

	2014	2015	2016	2017	2018
Totaal aantal mensen (x 1.000)	13.810	13.864	13.970	14.111	14.221
	Procentuele verdeling:				
Basisonderwijs	11,1%	11,1%	11,0%	10,4%	10,5%
Vmbo-b/k, mbo1	13,3%	13,3%	13,0%	12,7%	12,3%
Vmbo-g/t, havo-, vwo-onderbouw	8,7%	8,6%	8,7%	8,5%	8,7%
Mbo2 en mbo 3	17,5%	16,6%	16,6%	16,5%	15,3%
Mbo 4	12,7%	13,0%	12,8%	13,0%	13,2%
Havo, vwo	8,8%	8,9%	8,8%	8,9%	9,2%
Hbo-, wo-bachelor	16,9%	17,5%	17,5%	18,0%	18,5%
Hbo-, wo-master, doctor	9,7%	9,9%	10,0%	10,4%	10,7%
Weet niet/onbekend	1,3%	1,2%	1,5%	1,5%	1,4%

Bron: CBS StatLine - Bevolking

1. **Inwoners van Nederland**

1.1 Hoe is het leven in Nederland?

1.2 Wie zijn de inwoners?

1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?

2. **Inwoners en het openbaar bestuur**

3. **Het openbaar bestuur in functie**

4. **Het openbaar bestuur in beweging**

5. **Uitgelicht: Regionale verschillen**

Ze werken

Nederland telt medio 2018 een totale beroepsbevolking van bijna negen miljoen mensen. Hiervan zijn ruim 8,7 miljoen werkzaam, waarvan 83% in loondienst en 17% als zzp'er. In 2018 was 3,9% (ca. 355.000) van de beroepsbevolking werkloos: een laag percentage vergeleken met 2014 toen de werkloosheid 7,5% (ca. 665.000) bedroeg.

Tabel *Beroepsbevolking totaal en verdeeld naar werkzaam, werknemer, zzp en werkloos in % (2e kwartaal van het betreffend jaar), 2014-2018*

	2014	2015	2016	2017	2018
Totale beroepsbevolking (x1000)	8.858	8.911	8.943	9.004	9.101
Werkzame beroepsbevolking (%)	92,5	93,0	93,8	95,0	96,1
Waarvan werknemer (%)	83,5	83,3	83,5	83,4	83,4
Waarvan ZZP (%)	16,5	16,7	16,5	16,6	16,6
Werkloze beroepsbevolking (%)	7,5	7,0	6,2	5,0	3,9

Bron: CBS Statline - Arbeidsdeelname en werkloosheid 2014 – 2018

Ze zorgen

De overheid zet al jaren in op een grotere zelfredzaamheid van de inwoners, waardoor een groter beroep op het sociale netwerk van hen moet worden gedaan.
Het aantal vrijwilligers is in Nederland relatief hoger dan in andere Europese landen.[9] Een deel van de vrijwilligersactiviteiten bestaat uit het helpen van anderen, waaronder mantelzorg en vrijwilligersactiviteiten in de zorg. Deze informele hulp wordt door zo'n 5 miljoen mensen gegeven en dat komt neer op circa een derde van de Nederlandse bevolking van zestien jaar of ouder.[10] Dit aandeel is de laatste jaren niet veranderd. Voor de toekomst wordt evenwel een daling verwacht, terwijl de vraag naar mantelzorg zal stijgen als gevolg van de vergrijzing.[11]

Ze genieten vrije tijd

In 2016 hadden Nederlanders van 12 jaar en ouder in een week gemiddeld 42 uren vrije tijd. Van die uren gaat een derde naar het uitoefenen van hobby's, het maken van uitstapjes en uitrusten (ruim 14 uren). De overige tijd wordt besteed aan mediagebruik (bijna 20 uren) en sociale contacten (ruim 8 uren).[12]

Ze zijn online

In 2018 was 86% van de Nederlanders van 12 jaar of ouder dagelijks online (in 2012: 76%). Meer dan 95% van de 12- tot 45-jarigen en hoogopgeleiden gebruiken het internet dagelijks. Van de 75-plussers is 45% dagelijks online. Het aantal Nederlanders dat nog nooit internet heeft gebruikt, bedraagt 6% (886.000 mensen). Dit zijn veelal laagopgeleide 75-plussers.
Bijna alle jongeren hebben thuis toegang tot internet. Van de 12- tot 18-jarigen heeft in 2017 99% internettoegang via een smartphone, 92% via een laptop en 61% via een spelcomputer. Internet wordt door een groot deel van deze jongeren (97%) gebruikt voor toegang tot sociale media.[13]
Uit het onderzoek onder scholieren blijkt dat in 2016 van de scholieren (12- tot 16-jarigen) 96% weleens actief is op sociale media en 83% is dat bijna dagelijks. In het basisonderwijs is driekwart van de scholieren actief op sociale media en 43% bijna dagelijks. (Van Dorsselaer e.a, 2016).

[9] Bron: Van Houwelingen en Dekker, 2015.
[10] Bron: De Klerk et al. 2017.
[11] Bron: De Jong en Kooiker, 2018.
[12] Bron: SCP De Sociale Staat van Nederland 2018.
[13] Bron: CBS Statline Internet: toegang, faciliteiten en gebruik.

1. **Inwoners van Nederland**

1.1 Hoe is het leven in Nederland?

1.2 Wie zijn de inwoners?

1.3 Wat doen de inwoners?

2. **Inwoners en het openbaar bestuur**

3. **Het openbaar bestuur in functie**

4. **Het openbaar bestuur in beweging**

5. **Uitgelicht: Regionale verschillen**

1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?

Continue aandacht

Signalen uit de samenleving vragen continue aandacht van het openbaar bestuur. Of de inwoners nu tevreden zijn met hun leven of niet doet er in wezen niet toe. Demografische, sociale, economische en culturele trends en ontwikkelingen grijpen in op diverse beleidsterreinen en de wijze waarop het openbaar bestuur hierin acteert.

De groei van het aantal huishoudens en de vergrijzing grijpen bijvoorbeeld in op de behoefte aan woningen en voorzieningen. Dat meer mensen betaald werk doen of als mantelzorger actief zijn, beperkt bijvoorbeeld de beschikbare tijd om politiek actief te zijn. Het online zijn en het hogere opleidingsniveau zijn weer van invloed op de communicatie tussen inwoners en openbaar bestuur. De zorg om onze 'groene' welvaart biedt draagvlak voor een groenere koers in de (lokale) politiek. En tot slot maakt een deel van de inwoners zich ook druk om de wijze waarop we met elkaar omgaan, over immigratie en integratie en over veiligheid: zaken die het openbaar bestuur aangaan.

Genoemde zorgen zijn van invloed op het beeld dat de inwoners van onze democratie, het openbaar bestuur en de politiek hebben, en wat hun feitelijk kiesgedrag is. Het volgende hoofdstuk gaat hierop in.

1. **Inwoners van Nederland**

2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken

2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?

2.3 Inwoners en de lokale democratie

2.4 Democratische waarden volgens inwoners en bestuurders

2.5 Wat doen inwoners in de democratie?

2.6 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau

2.7 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur

3. **Het openbaar bestuur in functie**

4. **Het openbaar bestuur in beweging**

5. **Uitgelicht: Regionale verschillen**

2. Inwoners en het openbaar bestuur

1. **Inwoners van Nederland**

2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken

2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?

2.3 Inwoners en de lokale democratie

2.4 Democratische waarden volgens inwoners en bestuurders

2.5 Wat doen inwoners in de democratie?

2.6 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau

2.7 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur

3. **Het openbaar bestuur in functie**

4. **Het openbaar bestuur in beweging**

5. **Uitgelicht: Regionale verschillen**

2. Inwoners en het openbaar bestuur

Tevredenheid met de democratie Nederland *In 2018*

had tamelijk tot veel vertrouwen in regering en parlement

57%

78%

van de Nederlanders is (zeer) tevreden over het functioneren van de democratie in hun land. *De tevredenheid is hoger dan in 2014-2015 (70%).*

55%

gaat naar de stembus voor gemeenteraads-verkiezingen

Vertrouwen in regering en parlement

hogeropgeleiden (72%)

mensen met een bovenmodaal gezinsinkomen (72%)

Jongeren (68%)

ouderen (48%)

lageropgeleiden (43%)

mensen met een beneden modaal gezinsinkomen (42%)

Zeggenschap en transparantie

6,5 inwoners **7,0** bestuurders

Inwoners geven de lokale democratie gemiddeld een 6,5 en bestuurders een 7,0,

Inwoners en bestuurders vinden zeggenschap en transparantie de belangrijkste kernwaarden, gevolgd door dialoog. *Inclusiviteit en tegenkracht vindt men minder belangrijk*

Een andere democratie?

77%

van de Nederlanders is voorstander van een representatieve democratie via algemene verkiezingen, *6% is daar tegen*

STEM

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?

2.3 Inwoners en de lokale democratie

2.4 Democratische waarden volgens inwoners en bestuurders

2.5 Wat doen inwoners in de democratie?

2.6 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau

2.7 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Inwoners en het openbaar bestuur

- In Nederland is de tevredenheid met het functioneren van de democratie in het algemeen groot (in 2018 is 78% tevreden). Dit beeld is stabiel door de jaren heen. De tevredenheid met de democratische en bestuurlijke instituties en, vooral, politici is kleiner: 57% heeft vertrouwen in regering en parlement.
- Er zijn grote verschillen tussen groepen inwoners in hun waardering van het functioneren van de democratie en haar onderdelen. Vooral lageropgeleiden zijn structureel minder tevreden. Van hen heeft 43% vertrouwen in regering en parlement, terwijl dit aandeel bij hogeropgeleiden 72% is.
- Het vertrouwen in de lokale instituties is groter dan in de nationale. De burgemeester wordt het meest vertrouwd.
- De steun voor de representatieve democratie als voornaamste vorm is groot: 77% is voorstander en 6% tegenstander ervan. Er is minder steun voor grote hervormingen als alternatief. Het referendum kan wel op steun rekenen, vooral onder lageropgeleiden.
- Inwoners en bestuurders vinden zeggenschap en transparantie de belangrijkste democratische kernwaarden. Inclusiviteit en tegenkracht vindt men minder belangrijk. Bestuurders vinden inclusiviteit belangrijker dan tegenkracht.
- Van de inwoners is 49% geïnteresseerd in de lokale politiek.
- Het beeld van de lokale politiek is niet scherp. Mensen weten nog wel wie de burgemeester is, maar niet hoe het college is samengesteld en wat gemeenteraadsleden doen. Toch zijn zij (gematigd) tevreden met hun vertegenwoordigers en met de gemeentelijke voorzieningen.
- Kandidaten voor de gemeenteraden zijn vaker dan in het verleden afkomstig van buiten het vaste ledenbestand van politieke partijen. Van de landelijke en lokale partijen kandideert 50% personen van buiten.
- De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen heeft zich gestabiliseerd op 55%. Hoewel dit een stuk lager is dan die bij nationale verkiezingen, is lokaal stemmen nog steeds de meest gebruikte vorm van participatie. 18% van de inwoners participeert (ook) op een andere manier in zijn gemeente; 8% nam de afgelopen vijf jaar deel aan een burgerinitiatief.
- Bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 stemde een derde van de kiezers op een lokale partij. In vergelijking met de kiezers op andere partijen zijn deze kiezers vaker man, ouder en lageropgeleid. Voor veel andere kiezers spelen overwegingen van persoonlijke of geografische binding een rol.
- Gemeenten treffen maatregelen om de betrokkenheid en participatie van inwoners buiten de stembus om te stimuleren: 64% organiseert bijvoorbeeld cursussen ‘lokale politiek’, 61% heeft een Verordening Burgerinitiatief, 27% een Referendumverordening en 12% heeft de mogelijkheid Right to Challenge.

Het is belangrijk dat de democratie en het openbaar bestuur goed functioneren. Een goed openbaar bestuur is drieledig: responsief, behoorlijk en resultaatgericht. Daar waar de overheid langs die lijnen goed functioneert, ontstaan voorwaarden voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken, economische groei en vertrouwen van inwoners in de overheid.
In dit hoofdstuk gaat het om de rol van de burger in de democratie en de relatie tussen inwoners en het openbaar bestuur. Wat vinden die van de democratie? Hoe kiezen zij? Hoe oefenen zij invloed uit? En hoe kijken zij aan tegen het bestuur?

2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken

Democratie is een groot goed en we kennen in Nederland daarmee een lange traditie. Democratie is niet iets abstracts, niet alleen iets voor specialisten en beroepspolitici. Het kunnen kiezen, meebeslissen en uitoefenen van democratische vrijheden en rechten heeft direct effect op het dagelijks leven van iedereen. Dat het voor mensen beter toeven is in een democratie dan op een plek waar de willekeur regeert, zien we in wereldwijde

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Democratische waarden volgens inwoners en bestuurders
2.5 Wat doen inwoners in de democratie?
2.6 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
2.7 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

onderzoeken en ranglijsten. Daaruit blijkt een positieve relatie tussen democratie en goed bestuur enerzijds, en welvaart, welzijn en welbevinden in een land anderzijds. Onze democratie staat in dergelijke vergelijkingen hoog aangeschreven.[14]

Het doel van democratie kan worden samengevat als het komen tot maatschappelijk gedragen besluiten over collectieve aangelegenheden. Het gaat er dan om dat problemen vreedzaam opgelost worden door bij uiteenlopende belangen en wensen toch te besluiten, terwijl mogelijke conflicten niet voortslepen omdat deze besluiten breed aanvaard worden.[15]

De ruggengraat van de democratie is dat wij onze vertegenwoordigers kiezen in vrije en open verkiezingen. Iedereen kan kiezen en verkiesbaar zijn en daarvoor zijn in Nederland zo min mogelijk formele drempels. Dit leidt tot het representatieve bestel van gemeenteraden, provinciale staten en parlement en de daarvan afgeleide bestuurlijke arrangementen.
Tegelijk is dit representatieve bestel niet het enige substantiële bestanddeel van een levende democratie. Inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en groepen oefenen op diverse manieren invloed uit op collectieve besluiten. Naast het stemmen bij verkiezingen, participeren inwoners ook via andere kanalen in de democratie, bijvoorbeeld via inspraak, burgerinitiatieven, politieke partijen, petities of protest. Verderop in dit hoofdstuk komt aan de orde in welke mate zij dit doen.
Dergelijke participatie is niet (altijd) alleen gericht op beïnvloeding. Meningsvorming via debat en uitwisseling van gezichtspunten ('deliberatie') zijn daarnaast ook een belangrijk onderdeel van het democratisch proces. De elementen *representatie*, *participatie* en *deliberatie* vormen zodoende samen het democratisch bestel.

2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?

Waardering en tevredenheid voor de democratie

Inwoners van Nederland vinden het belangrijk om in een democratie te leven. Op een schaal van één tot tien levert dat gemiddeld een 8,9 op voor de waardering van de democratie zonder meer.[16] Deze keuze verandert eigenlijk niet in de loop van de tijd en, in tegenstelling tot sommige berichten, is er geen verschil te vinden tussen oudere en jongere generaties.
Nederlanders hechten niet alleen aan het leven in een democratie, ze zijn ook tevreden met de manier waarop de democratie hier werkt. Dit beeld is behoorlijk stabiel, sinds dit hen in 1973 voor het eerst is gevraagd. En sinds de jaren negentig is er zelfs een licht stijgende lijn.[17]

In 2018 was 78% van de Nederlanders tevreden tot zeer tevreden over het functioneren van de democratie in hun land.[18] Daarmee is de democratische tevredenheid iets hoger dan in de periode 2014-2015 toen 70% tevreden was.

[14] Op de Global Democracy Ranking staat Nederland op de 6e plaats van een totaal van 113 landen die door Freedom House als (geheel of gedeeltelijk) als vrij zijn gekenschetst. De kwaliteit van de democratie wordt daarin voor het grootste deel bepaald op basis van de mate van vrijheid en andere karakteristieken van het politieke systeem en voor een deel aangevuld met de prestaties op een aantal niet-politieke dimensies (sekseverhoudingen, economie, kennis, gezondheid en milieu). Op de Human Development Index staat Nederland op plaats 7 van een totaal van 188 landen.
[15] Wim Voermans en Geerten Waling, Lusten en lasten van de meervoudige democratie, Universiteit Leiden, november 2017, p. 6.
[16] T.W.G. van der Meer, Voorbij de politieke crisis. Over de steeds terugkerende angst voor een democratische legitimiteitscrisis (oratie), Amsterdam, 2017.
[17] SCP, *Meer democratie, minder politiek?*, 2015.
[18] SCP, Sociale Staat van Nederland, 2018.

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken

2.3 Inwoners en de lokale democratie

2.4 Democratische waarden volgens inwoners en bestuurders

2.5 Wat doen inwoners in de democratie?

2.6 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau

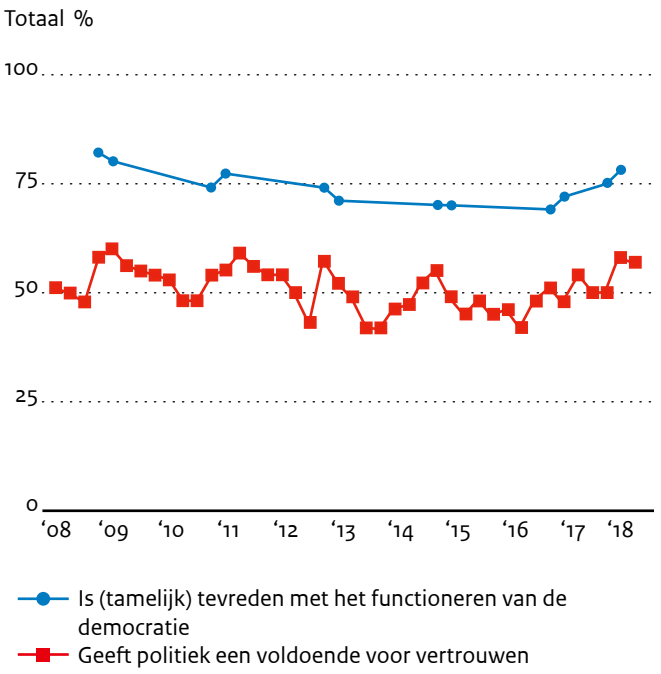
2.7 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Figuur *Vertrouwen in democratie en politiek vertrouwen*



Bron: SCP 2018

De groep ontevredenen is dus in de minderheid, maar volgens het SCP niet verwaarloosbaar. Het blijft gaan om ruim 20% van de bevolking. Bovendien tekenen zich verschillen tussen bevolkingsgroepen af. Jongeren en hogeropgeleiden zijn vaker tevreden over de democratie dan ouderen en lageropgeleiden.

Kritisch op politiek

De algemene waardering en tevredenheid met de democratie van de meerderheid van de Nederlanders betekent verder ook niet dat ze even positief zijn over de instituties en de mensen die daarbij horen, zoals de onderste lijn in de figuur laat zien. In 2018 had 57% tamelijk tot veel vertrouwen in regering en parlement; een kleine stijging vergeleken met de jaren daarvoor.[19]
Maar ook hier zien we weer aanzienlijke verschillen tussen groepen. Leeftijd, opleiding en inkomen doen er toe. Jongeren (68%), hogeropgeleiden (72%) en mensen met een bovenmodaal gezinsinkomen (72%) hebben veel meer vertrouwen in regering en parlement dan ouderen (48%), lageropgeleiden (43%) en mensen met een benedenmodaal gezinsinkomen (42%).

Een kritische houding jegens politici blijkt ook uit het Nationaal Kiezersonderzoek van 2017.[20] Daarin zegt 41% het oneens te zijn met de uitspraak dat politici eerlijk zijn, tegenover 11% die het met die uitspraak eens is. Dat politici zich aan hun beloftes houden, wordt slechts door 7% bevestigd en door 55% ontkend. Een meerderheid ontkent echter de stelling dat politici corrupt zijn, slechts 8% is het daarmee eens. Volgens de auteurs duiden dit soort cijfers niet noodzakelijk op toegenomen politiek cynisme, aangezien ook die de afgelopen 25 jaar vrij stabiel zijn.

Het verschil tussen de brede steun voor het democratisch bestel en die voor politieke organen en politici is redelijk constant. Uit onderzoek naar het vertrouwen in diverse instituties blijkt steeds opnieuw dat het vertrouwen hoger is in instituties met een minder politiek profiel, zoals bijvoorbeeld politie of rechtspraak. Kortom, mensen waarderen de democratie, maar zijn minder gecharmeerd van de politiek.[21]

[19] SCP, Sociale Staat van Nederland, 2018.
[20] P.Dekker, J. den Ridder, 'Afkeer en afzijdigheid' in SKON, *Aanhoudend wisselvallig – Nationaal Kiezersonderzoek 2017*, p. 40 – 47, 2018.
[21] Zoals ook de titel van het SCP rapport *Meer democratie, minder politiek?* benadrukt.

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken

2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?

2.4 Democratische waarden volgens inwoners en bestuurders

2.5 Wat doen inwoners in de democratie?

2.6 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau

2.7 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Een andere democratie?

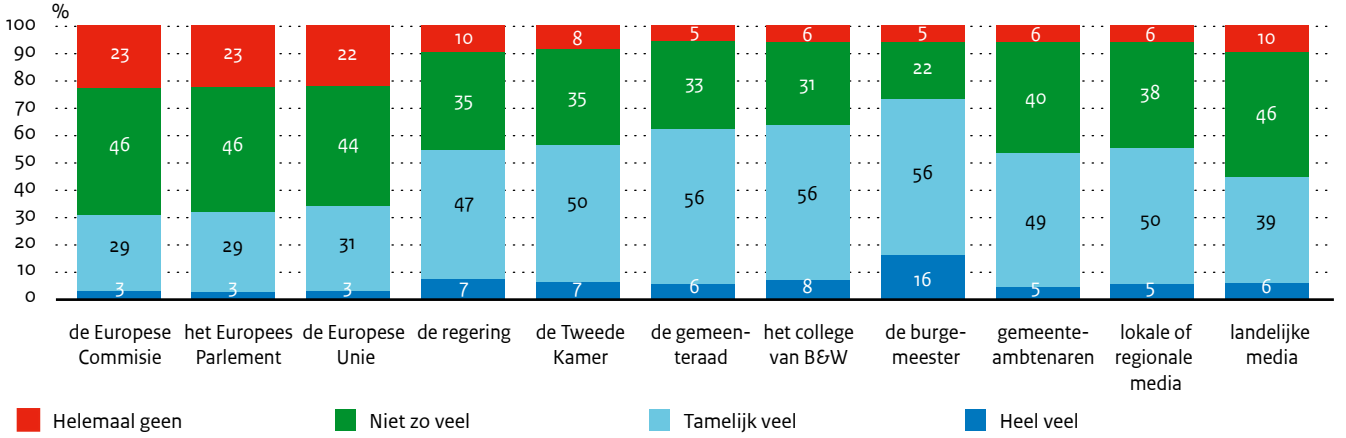
In het Nationaal Kiezersonderzoek van 2017 is gevraagd naar de voorkeur voor verschillende democratische vormen. Daaruit blijkt dat het representatieve stelsel op veel aanhang kan rekenen. 77% van de Nederlanders is voorstander van een representatieve democratie via algemene verkiezingen, 6% is daar tegen. Alternatieven, zoals directe democratie, technocratie of loting, zijn veel minder populair als voornaamste vorm.[22] Volgens dit kiezersonderzoek kunnen grote hervormingen niet onmiddellijk op veel steun rekenen. Wel is er een kleine meerderheid voorstander van het referendum, net als van een hogere kiesdrempel. Ook voor deze onderwerpen blijkt opleidingsniveau verschil te maken. Lageropgeleiden steunen meer dan hogeropgeleiden directe vormen als het referendum, nationaal en lokaal, of een gekozen burgemeester.

2.3 Inwoners en de lokale democratie

Veel vertrouwen, minder interesse

De gemeente is voor inwoners in letterlijke zin de meest nabije bestuurslaag. Als het gaat om verbondenheid dan is dit anders. Inwoners identificeren zich meer met het land als geheel dan met hun streek, gemeente of wijk.[23]
Er is weinig verschil in tevredenheid met de democratie op nationaal of lokaal niveau. Toch hebben de mensen meer vertrouwen in de lokale politieke instituties dan in de nationale. Vooral de burgemeester kan rekenen op ruime steun. Dit zou erop kunnen duiden dat lokale democratie en bestuur voor inwoners een minder politiek profiel hebben dan die op nationaal niveau.

Figuur *Vertrouwen in landelijke en lokale instituties*



Bron: Lokaal Kiezersonderzoek 2018

[22] K. Jacobs, 'Referenda en andere institutionele hervormingen' in SKON, *Aanhoudend wisselvallig – Nationaal Kiezersonderzoek 2017*, p. 90 – 97, 2018.
[23] J. den Ridder en P. Dekker, 'Lokale (en) politieke betrokkenheid en participatie', in SKON, *Democratie dichterbij - Lokaal kiezersonderzoek 2018*. p. 31 – 41.

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken

2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?

2.3 Inwoners en de lokale democratie

2.5 Wat doen inwoners in de democratie?

2.6 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau

2.7 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

De interesse van inwoners in de lokale politiek daarentegen is lager dan die in de nationale politiek. 49% geeft in het Lokaal Kiezersonderzoek 2018 aan 'tamelijk' of 'zeer' geïnteresseerd te zijn.[24] De helft van de respondenten zegt niet geïnteresseerd te zijn in de lokale politiek. Voor het nationale niveau is dit 41%.
Uit ditzelfde onderzoek blijkt dat de kennis van de lokale politiek gemiddeld is, maar wel vrij oppervlakkig. Veel inwoners weten bijvoorbeeld wel wie de burgemeester is in hun gemeente, maar kunnen geen uitsluitsel geven over de verhouding tussen de gemeenteraad en de wethouders. Een bevinding uit 2016 was verder dat inwoners de verantwoordelijkheid voor veel terreinen bij de Rijksoverheid leggen, ook waar die feitelijk bij de gemeente is belegd.
Een toenemend aantal mensen gaat op internet actief op zoek naar nieuws over de politiek in hun gemeente; in 2018 was dat 46%. Het merendeel geeft wel aan dit 'zo nu en dan' te doen (34%); nog eens 12% doet dat 'vaak' of 'altijd'. Een belangrijke informatiebron over de lokale politiek zijn de huis-aan-huisbladen. 34% van de respondenten in het Lokaal Kiezersonderzoek 2018 leest die; 21% van hen leest (ook) een betaalde lokale of regionale krant. Jongeren nemen minder informatie over lokale politiek tot zich dan ouderen. In 2018 is in het bijzonder gevraagd of en hoe mensen de lokale politiek volgden in de campagneperiode. 56% heeft berichten over de gemeenteraadsverkiezingen gelezen in de lokale of regionale krant; 36% volgde in die periode de verkiezingen via de lokale radio of televisie.[25]
Het SCP vraagt de inwoners met enige regelmaat naar de steun voor andere vormen van inspraak en invloed uitoefenen. In 2018 steunt 43% van hen het idee meer inspraak te organiseren van inwoners op het bestuur van gemeente en provincie.
Lageropgeleiden zijn aanzienlijk vaker voorstander van meer inspraak op gemeentelijk en provinciaal niveau dan hogeropgeleiden (53% versus 36%).[26]

2.4 Democratische waarden volgens inwoners en bestuurders

Vijf kernwaarden

Behalve op het niveau van het systeem en zijn onderdelen is er ook een andere manier om de democratie te benaderen en dat is op het niveau van waarden.
Over wat een goed functionerende democratie in die zin kenmerkt, bestaan verschillende visies.
In al die opvattingen is een aantal basisprincipes te herkennen. Dat het van belang is dat er zo min mogelijk formele drempels zijn om mee te doen, bijvoorbeeld (toegankelijkheid). Maar ook dat er zo veel mogelijk stemmen en opinies doorklinken in de arena en in de uitkomsten (inclusiviteit en responsiviteit) en dat er uiteindelijk besluiten genomen worden (besluitvaardigheid) in een proces dat zodanig is ingericht dat de uitkomst formeel gedragen is (legitimiteit). Afwisseling in de machtsuitoefening en rechtsstatelijke waarden als machtsdeling, checks and balances tussen instituties, bescherming van minderheden en het vastleggen van resultaten van besluitvorming moeten verder willekeur en ongebreidelde machtsuitoefening in het bestuur voorkomen.

I&O Research vertaalde dit soort noties in opdracht van de VNG in een vijftal herkenbare waarden en onderzocht waaraan inwoners en bestuurders het grootste gewicht geven en hoe ze de democratie in hun gemeente in dat opzicht waarderen. Deze vijf waarden zijn: inclusiviteit, dialoog (deliberatie), transparantie (over besluitvorming en over de besteding van middelen), tegenkracht (checks and balances) en zeggenschap (invloed).

[24] Data SKON, Lokaal Kiezersonderzoek 2018.
[25] Idem.
[26] SCP, Sociale Staat van Nederland, 2018.

1. **Inwoners van Nederland**

2. **Inwoners en het openbaar bestuur**

2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken

2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?

2.3 Inwoners en de lokale democratie

2.5 Wat doen inwoners in de democratie?

2.6 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau

2.7 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur

3. **Het openbaar bestuur in functie**

4. **Het openbaar bestuur in beweging**

5. **Uitgelicht: Regionale verschillen**

Zeggenschap en transparantie

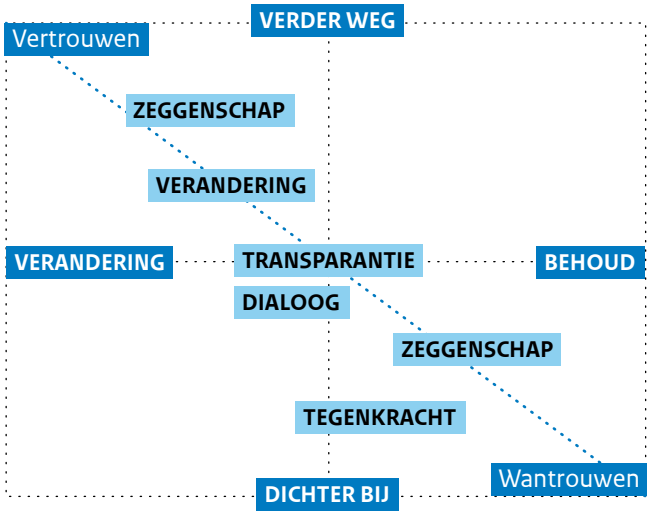
Zowel inwoners als bestuurders blijken zeggenschap en transparantie de belangrijkste kernwaarden te vinden, daarna gevolgd door dialoog.[27] *Inclusiviteit* en *tegenkracht* vindt men minder belangrijk, maar bestuurders vinden *inclusiviteit* belangrijker dan *tegenkracht*. Gevraagd naar de praktijk rond deze waarden vindt vier op de tien inwoners dat de kernwaarde *transparantie* in de praktijk niet goed tot zijn recht komt. Uit dit onderzoek komt ook naar voren dat bestuurders over de hele linie beduidend positiever oordelen over de lokale democratische praktijk dan inwoners. Waar inwoners in dit onderzoek de lokale democratie gemiddeld een 6,5 geven, geven bestuurders een 7,0. Naarmate het bestuursniveau oploopt (van raadslid naar wethouder tot burgemeester), neemt ook de tevredenheid toe.
Over de manier waarop *dialoog* in de praktijk wordt gebracht zijn bestuurders het meest tevreden. Bestuurders zijn het meest kritisch over de mate waarin besluitvorming transparant is: zij geven hiervoor in een kwart van de gevallen een onvoldoende. Van de inwoners geeft echter 41% een onvoldoende.

Verschillen

In het onderzoek naar democratische kernwaarden brachten de onderzoekers in kaart welk type inwoners (mensen met welke waardenoriëntatie) positief en negatief oordelen over de democratie en welke democratische waarden zij belangrijk vinden. Deze oriëntaties staan in bijgaand figuur en lopen langs drie assen: vertrouwen – wantrouwen; veranderingsgezind – gehechtheid aan behoud; oriëntatie op de eigen directe omgeving (dichter bij) – oriëntatie op een bredere omgeving (verder weg).
De meest ontevreden inwoners bevinden zich rechtsonder in het model: mensen die meer gericht zijn op behoud dan op verandering en hun geluk dicht bij huis zoeken (henzelf, familie, buurt). Links en linksboven – mensen die meer gericht zijn op verandering en op de bredere omgeving en het collectief – vinden we degenen die het meest tevreden zijn over het functioneren van de lokale democratie.

Transparantie en *dialoog* worden door alle waardensegmenten min of meer even belangrijk gevonden. Mensen die meer in de behoud/dichterbij-hoek van het model te vinden zijn, vinden vooral *zeggenschap* erg belangrijk. Ook *tegenkracht* vinden zij belangrijk. Tegenkracht wordt ook bovengemiddeld belangrijk gevonden aan de andere kant van het model: door mensen die meer veranderingsgezind zijn en gericht zijn op de wereld 'verder weg'. In deze hoek wordt ook het meest belang gehecht aan *inclusiviteit*.

Figuur *Belang democratische kernwaarden*



Bron: I&O Research / VNG

[27] I&O Research, *Democratische kernwaarden volgens burgers en bestuurders. Onderzoek in opdracht van de VNG*, Amsterdam, 2018. De democratische kernwaarden werden afgezet tegen de waardenoriëntaties van burgers, zoals geformuleerd in het I&O waardenmodel.

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken

2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?

2.3 Inwoners en de lokale democratie

2.4 Democratische waarden volgens inwoners en bestuurders

2.6 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau

2.7 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

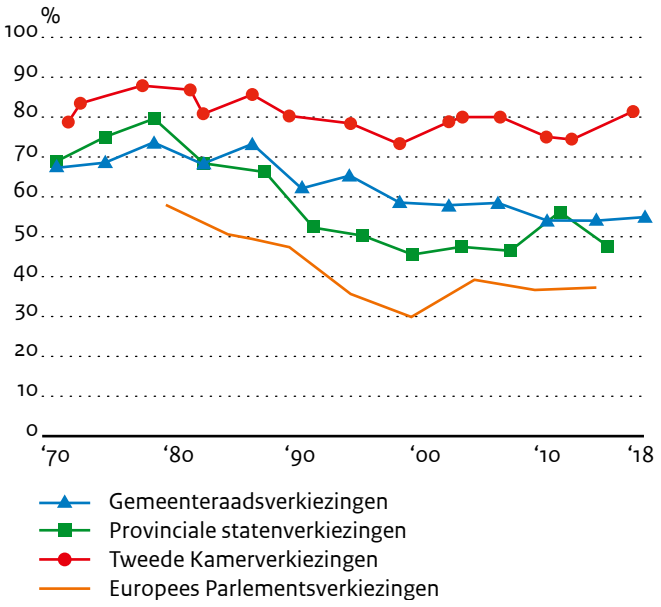
2.5 Wat doen inwoners in de democratie?

Een levende democratie staat of valt met de bereidheid van mensen om zich ervoor in te zetten en er op de een of andere manier aan mee te doen: als kiezer, kandidaat, actieve burger of politiek ambtsdrager. In dit hoofdstuk gaat het over de eerste drie rollen. Politieke ambtsdragers komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Opkomst

De opkomst bij verkiezingen is in Nederland redelijk stabiel. Er zijn wel aanzienlijke verschillen tussen de bestuurslagen. Bij de Tweede Kamerverkiezingen stemt nog altijd het hoogste percentage; in 2017 was dat 82%.[28] De opkomst voor decentrale verkiezingen daalt op langere termijn gezien gestaag. Bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 zet die trend zich niet door. Er was zelfs sprake van een lichte stijging tot bijna 55%.
Volgens het Lokaal Kiezersonderzoek lijken de mensen die gaan stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen op de kiezers voor de Tweede Kamer. Ze zijn relatief hoogopgeleid en hebben geen laag inkomen, ze zijn wat ouder, geïnteresseerd in politiek en hebben voldoende politieke kennis en zelfvertrouwen. Degenen die gaan stemmen voor de gemeenteraad voelen zich wel meer verbonden met hun gemeente dan niet-stemmers.[29]

Figuur *Opkomst bij verkiezingen in Nederland, 1970 – 2018*



Bron: Kiesraad

Kieskompas deed in opdracht van het ministerie van BZK onderzoek naar de zogeheten 'situationele niet-stemmers', mensen die bij de ene verkiezing wel en bij de andere verkiezing niet gaan stemmen.[30] De kans dat iemand gaat stemmen (ook bij '2e orde verkiezingen') wordt groter als die persoon vrouw is, een groter burgerschapsgevoel heeft (stemmen als burgerplicht) en meer politiek zelfvertrouwen heeft (het gevoel invloed te kunnen hebben), maar ook als die een grotere betrokkenheid bij de samenleving heeft en weinig eenzaamheidsgevoelens kent, tevreden is over zijn/haar werk en minder baanonzekerheid ervaart (in de zin van angst om het werk te verliezen). Er is dus een complex van individuele en sociale factoren die de keuze

[28] De opkomst bij de laatste verkiezingen voor de Provinciale Staten was 48% en voor de waterschapsbesturen 44%.
[29] G. Jansen en M. Boogers, 'Opkomst en stemgedrag' in SKON, *Democratie dichterbij - Lokaal kiezersonderzoek* 2018. p. 7 – 17.
[30] Kieskompas, *Typen niet-stemmers. Onderzoek naar verschillende typen niet-stemmers en hun beweegredenen om sommige verkiezingen wel en andere niet te gaan stemmen*, Amsterdam, 2018.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Democratische waarden volgens inwoners en bestuurders
2.6 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
2.7 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

beïnvloeden om wel of niet naar de stembus te gaan. Kieskompas onderscheidt op basis van de combinaties van verschillende van dit soort factoren vier typen situationele niet-stemmers:

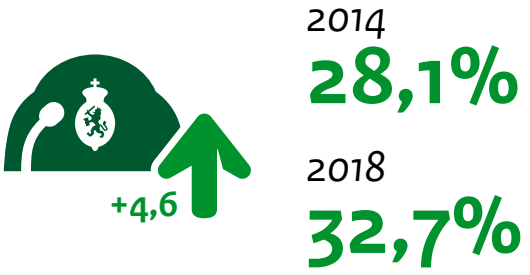
- De levenscyclus afhankelijke instapper
- De kwetsbare buitenstaander
- De boze afhaker
- De toevallige thuisblijver

De voornaamste reden die elk van deze groepen heeft om niet te stemmen, verschilt volgens dit onderzoek. Bij de 'boze afhakers' domineert de negativiteit over politiek, terwijl de 'kwetsbare buitenstaanders' vooral kampen met een gebrek aan politieke kennis. Situationele redenen (ziekte, verhindering) zijn voor alle groepen van belang, maar het meest bij de 'levenscyclusafhankelijke instapper' en de 'toevallige thuisblijver'. Om ze meer bij de politiek te betrekken en naar de stembus te lokken, zijn verschillende aanpakken nodig.
In het Lokaal Kiezersonderzoek 2018 is nader gekeken naar de groep die bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 wel is gaan stemmen, maar die bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 thuisbleef.[31] Deze groep 'lokale afhakers' bestaat, vergeleken met de groep die zowel landelijk als lokaal stemmen, meer uit jongeren, mensen die weinig invloed aan de gemeente toekennen, en mensen die zich minder verbonden voelen, met name met hun wijk of dorp, gemeente en streek, maar ook minder met Europa. Daarnaast speelt de stemkeuze bij de landelijke verkiezingen een rol. Vooral kiezers van SP, D66 en PVV stemden niet voor hun gemeenteraad; tussen de 39 en 49% van de stemmers op deze partijen bleven thuis.

Kiezen

Op 21 maart 2018 vonden in 335 gemeenten verkiezingen plaats voor de gemeenteraad.[32] Er waren in totaal 7.979 zetels te verdelen. Veruit het grootste aantal zetels ging naar lokale partijen en lijsten. Deze categorie steeg van 28,1 % in 2014 naar 32,7 % nu.

zetels naar lokale partijen



Hiermee zet de meerjarige trend door dat steeds meer kiezers bij de gemeenteraadsverkiezingen lokaal stemmen. Overigens zijn er verschillende soorten lokale partijen. Op het spectrum van politieke en sociaaleconomische voorkeuren zijn de verschillen tussen deze partijen groot. Daarnaast kan het gaan om puur lokaal gewortelde partijen, om persoonsgebonden lijsten, maar ook om afsplitsingen van gemeenteraadsfracties van landelijke partijen of om de facto lokale fracties van landelijke partijen in een formeel zelfstandig jasje. Ondanks deze variatie zet de stijgende trend door. De onderstaande grafiek brengt deze stijging in beeld, afgezet tegen de daling van het zetelaandeel van de drie traditioneel grote partijen.

[31] G. Jansen en M. Boogers, 'Opkomst en stemgedrag' in SKON, *Democratie dichterbij - Lokaal Kiezersonderzoek* 2018. p. 7 – 17.
[32] In 37 gemeenten zijn in verband met hun betrokkenheid bij een gemeentelijke herindeling de verkiezingen op 21 november 2018 gehouden.

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken

2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?

2.3 Inwoners en de lokale democratie

2.4 Democratische waarden volgens inwoners en bestuurders

2.6 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau

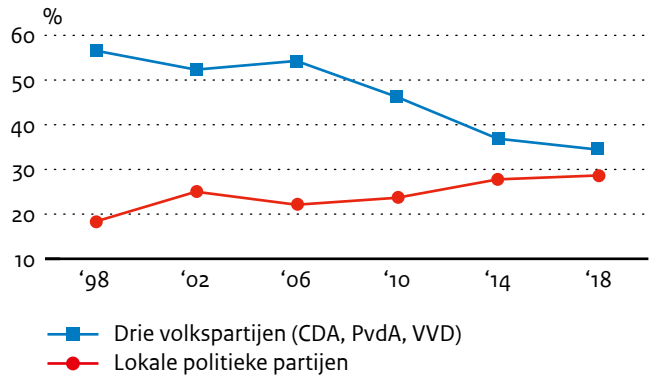
2.7 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

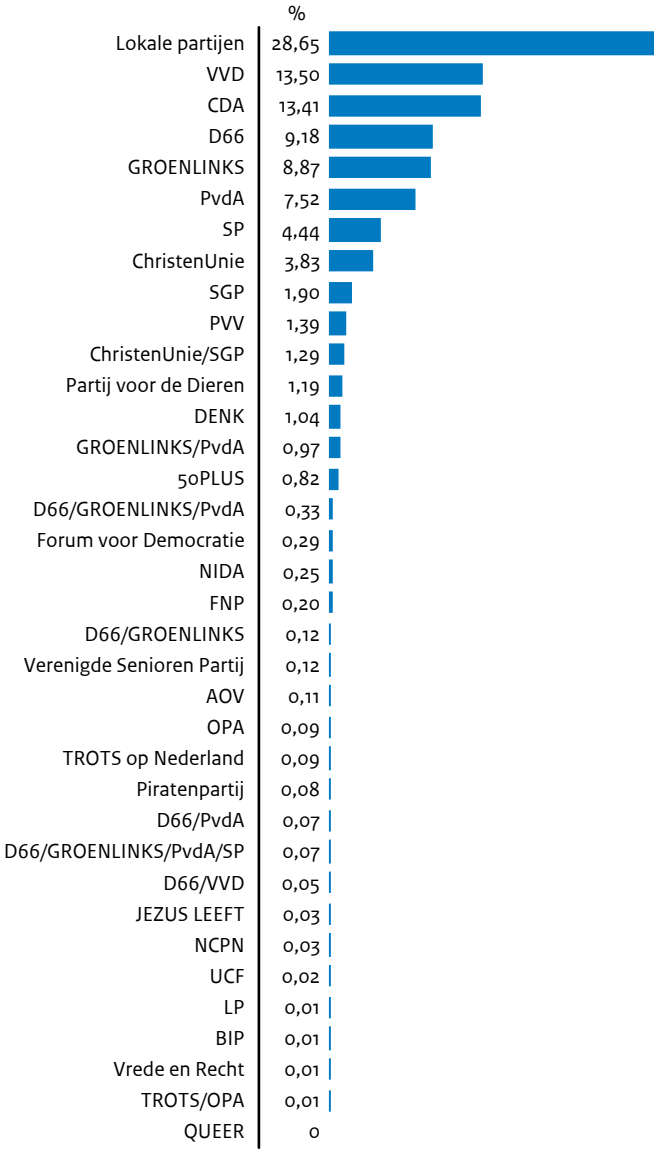
Figuur *Aandeel stemmen in gemeenteraadsverkiezingen, 1998 – 2018*



Bron: Kiesraad

Vergeleken met de stemmers op landelijke partijen zijn de kiezers van lokale partijen over het algemeen iets ouder, minder vaak hoogopgeleid en minder geïnteresseerd in landelijke politiek. Ook hebben zij minder vertrouwen in landelijke politiek, ervaren ze vaker gevoelens van regionale achterstelling en hebben ze minder binding met Europa.[33] Bij de Tweede Kamerverkiezingen stemden zij vaker SP of PVV dan een van de traditionele middenpartijen.

Figuur *Uitslagen gemeenteraadsverkiezingen 2018*



Bron: Kiesraad

[33] In 37 gemeenten zijn in verband met hun betrokkenheid bij een gemeentelijke herindeling de verkiezingen op 21 november 2018 gehouden.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Democratische waarden volgens inwoners en bestuurders
2.6 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
2.7 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Bij nationale verkiezingen zien we al langere tijd dat kiezers bij het bepalen van hun stemkeuze meer partijen in overweging nemen dan vroeger. Hun 'keuzeset' is groter. Bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen nam nog maar 21% van de kiezers slechts één partij in overweging.[34] Bij de gemeenteraadsverkiezingen daarentegen is de keuzeset van de kiezers beperkter. 55% van deze kiezers betrok slechts één partij in hun afwegingen.[35] Dit percentage blijkt hoger bij mannen en mensen met een lagere opleiding. Ook lijkt het erop dat jongeren iets meer partijen in overweging nemen dan ouderen. Daarnaast is ook de gemeentegrootte van invloed. Vooral in kleinere gemeenten, waar het aanbod van partijen beperkter is, nemen kiezers maar één partij in overweging. Toch blijft dit fenomeen niet beperkt tot kleine gemeenten; in grotere gemeenten geldt dit nog steeds voor 45% van de stemmers. Degenen die bij de gemeenteraadsverkiezingen gaan stemmen, zijn blijkbaar zekerder van hun keuze.
Jansen en Boogers gaan ook nader in op de motieven die mensen in 2018 hebben om lokaal een voorkeurstem uit te brengen. Naast het kiezen voor lokale partijen, zouden zij immers ook hiermee uiting kunnen geven aan een wens van lokale 'nabijheid'. Dit blijkt inderdaad het geval te zijn. Meer dan de helft van de respondenten in dit onderzoek gaf aan meer op een persoon te hebben gestemd dan op een partij, hetzij de lijsttrekker, hetzij een andere kandidaat. Een derde van de kiezers kende de persoon op wie zij stemden persoonlijk. En als motief om op een andere kandidaat dan de lijsttrekker te stemmen, noemden zij vooral persoonlijke binding en geografische nabijheid. Dit is vooral van belang voor ouderen, lager opgeleiden en inwoners van landelijke gemeenten. Bij het uitbrengen van een voorkeurstem geldt overigens net als landelijk ook lokaal het motief om meer vrouwen in de gemeenteraad te willen kiezen.

Kandidaat staan

Er deden 53.969 kandidaten mee aan de gemeenteraadsverkiezingen in 2018. Vrijwel al deze kandidaten stonden op de lijst voor een lokale of landelijke politieke partij. Individuele kandidaten zien we vrijwel nergens. Dit betekent dat de rekrutering en selectie van kandidaten voor politieke functies verloopt via het kanaal van de politieke partij.

Kandideren van personen van buiten het eigen ledenbestand

landelijke partijen

40%

landelijke en lokale partijen samen

50%

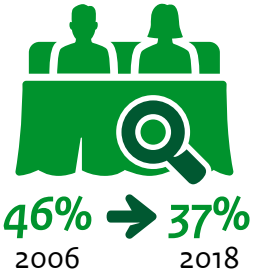
Het ministerie van BZK geeft sinds 2006 opdracht aan de universiteiten van Twente en Groningen om te onderzoeken hoe dit proces verloopt in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen. Uit het onderzoek in 2018 blijkt dat partijen actiever zoeken naar kandidaten dan vroeger en dat zij daarbij meer verschillende wervingsmethoden inzetten.[36] Hoewel interne scouting nog altijd de meest succesvolle wervingsmethode is,

[34] SKON, Aanhoudend wisselvallig. Nationaal kiezersonderzoek 2017.
[35] G. Jansen en M. Boogers, 'Opkomst en stemgedrag' in SKON, *Democratie dichterbij - Lokaal kiezersonderzoek* 2018. p. 7 – 17.
[36] M. Boogers, G. Voerman, *Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018: ontwikkelingen vanaf 2006 geduid*, Universiteit Twente / Rijksuniversiteit Groningen, 2018.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Democratische waarden volgens inwoners en bestuurders
2.6 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
2.7 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

zijn partijen in toenemende mate bereid om te werven onder niet-partijleden. Bijna 40% van de landelijke partijen (en 50% van de landelijke en lokale partijen samen) kandideert inmiddels personen van buiten het eigen ledenbestand. Op grond daarvan concluderen de onderzoekers dat de ooit zo hermetische grens tussen leden en niet-leden van (landelijke) politieke partijen is gaan vervagen. Dit verklaart volgens hen ook waarom het aantal respondenten dat aangeeft moeite te moeten doen om voldoende geschikte kandidaten te vinden voor verkiesbare plekken, is gedaald van 46% in 2006 tot 37% in 2018. Daarbij geldt overigens wel dat hoe kleiner een gemeente is, hoe meer moeite het kost om voldoende kandidaten te vinden.
Uit ditzelfde onderzoek blijkt dat ruim de helft van de door partijen zelf als verkiesbaar aangemerkte plaatsen ingenomen wordt door nieuwkomers. Zo'n 45% van de zittende raadsleden kwam niet op een verkiesbare plek terug. Hiervoor zijn uiteenlopende redenen. Veel partijen hanteren een maximum zittingstermijn. Ook kan evaluatie van zittende raadsleden ertoe leiden dat zij lager of niet meer gekandideerd worden. Ruim een kwart van deze raadsleden stelde zich zelf niet meer kandidaat. De voornaamste redenen hiervoor zijn privéredenen zoals verhuizing e.d. De belangrijkste reden die daarop volgt is echter het grote tijdsbeslag van het raadswerk. De hoogte van de vergoeding wordt slechts beperkt benoemd en ook politieke redenen of toenemende bedreiging van lokale politici zijn minder in beeld als motief om niet meer verkiesbaar te zijn.[37] Vrouwen en vertegenwoordigers van lokale partijen zijn overigens vaker niet herkiesbaar dan mannen en raadsleden van landelijke partijen.

Boogers en Voermans concluderen dat vergeleken met eerdere jaren de diversiteit onder de verkiesbare kandidaten is toegenomen, wat betreft geslacht, leeftijd en herkomst. Lokale partijen slagen er beter in om middelbaar opgeleiden te kandideren dan landelijke partijen.



aantal partijafdelingen dat moeite moet doen om voldoende geschikte kandidaten te vinden voor verkiesbare plekken

Voor het kandideren van jongeren of mensen met een migratieachtergrond is de zoekstrategie doorslaggevend. Als partijen gericht op zoek gaan naar dergelijke kandidaten is dat terug te zien op de lijst. Voor een meer dan gemiddelde kandidering van vrouwen zijn selectiecriteria bepalend. Als vooral gekeken is naar beleidskennis is de kans groter dat er meer vrouwen op de lijst staan. In gemeenten met minder dan 100.000 inwoners en, opmerkelijk, bij partijen met veel leden en raadszetels en zogenoemde 'vitale' partijen staan minder vrouwen op de kandidatenlijst.[38]

Partijlidmaatschap

De sleutelrol van politieke partijen in de selectie van kandidaten voor politieke functies is een afgeleide van de schakelfunctie die partijen vanouds hadden tussen samenleving en bestuur. Die veronderstelt dat burgers met uiteenlopende visies en belangen zich in partijen organiseren om invloed te verwerven op de standpunten, besluitvorming en mensen in politiek en bestuur.
In de praktijk is altijd maar een beperkt deel van de inwoners lid geweest van een politieke partij en is dit aandeel in de loop der tijd ook nog eens aanzienlijk afgenomen. In 1950 waren er in Nederland nog zo'n 6 à 700.000 mensen lid van een (in de Tweede Kamer vertegenwoordigde) politieke partij.[39] Sinds het begin van de jaren negentig schommelt het aantal partijleden in Nederland

[37] De respondenten in het onderzoek van Boogers en Voerman waren de secretarissen van de lokale partijen en partijafdelingen. De kandidaten zelf zijn voor dit onderzoek niet bevraagd.
[38] M. Boogers, G. Voerman, *Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018: ontwikkelingen vanaf 2006 geduid*, Universiteit Twente / Rijksuniversiteit Groningen, 2018.
[39] G. Voerman, Over de toekomst van de politieke partij, oratie RUG, 18 september 2012.

1. **Inwoners van Nederland**

2. **Inwoners en het openbaar bestuur**

2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken

2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?

2.3 Inwoners en de lokale democratie

2.4 Democratische waarden volgens inwoners en bestuurders

2.6 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau

2.7 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur

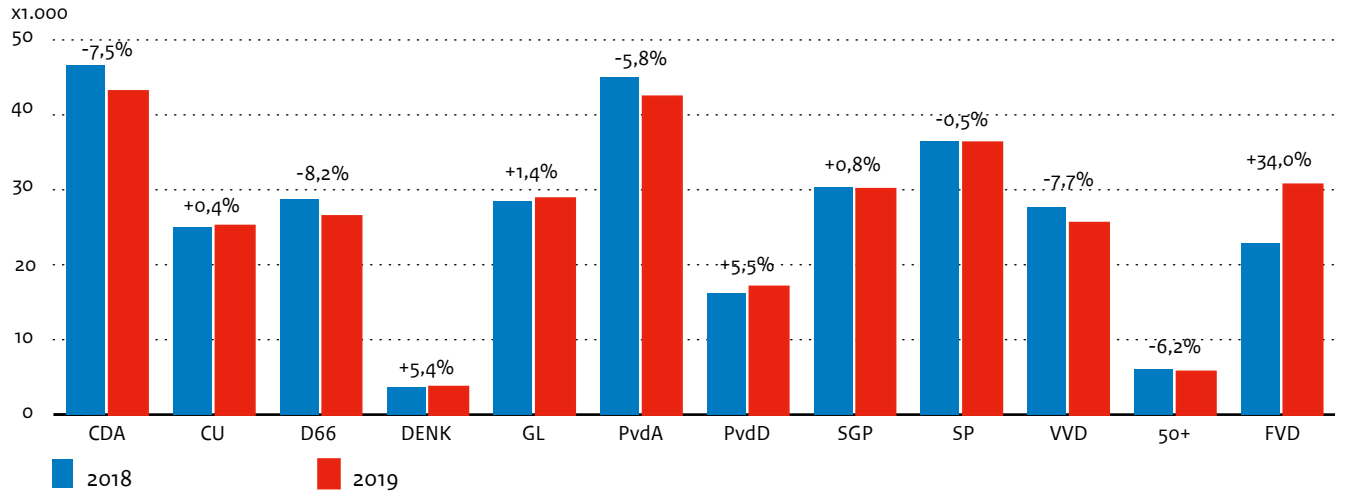
3. **Het openbaar bestuur in functie**

4. **Het openbaar bestuur in beweging**

5. **Uitgelicht: Regionale verschillen**

rond de 300.000 personen. Op 1 januari 2019 bedroeg het aantal partijleden 315.019 personen; een lichte daling met ruim 2000 personen (0,7%) t.o.v. 2018. Het jaar ervoor was er overigens nog sprake van een stijging met zo'n 28.000 leden (9,7%), waarschijnlijk onder invloed van de grotere aandacht voor politiek in het landelijke verkiezingsjaar 2017. Die groei kwam toen voor rekening van Forum voor Democratie als nieuwe partij, maar we zagen ook een flinke toename van het ledental bij GroenLinks en de Partij voor de Dieren.[40] Ook het afgelopen jaar was Forum voor Democratie de grootste groeier. Ook het ledental van DENK en de Partij voor de Dieren nam toe. D66, CDA, VVD, PvdA en 50Plus verloren aanzienlijke aantallen leden.

Figuur *Ledentallen politieke partijen*



Bron: DNPP

[40] www.DNPP.nl

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken

2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?

2.3 Inwoners en de lokale democratie

2.4 Democratische waarden volgens inwoners en bestuurders

2.6 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau

2.7 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

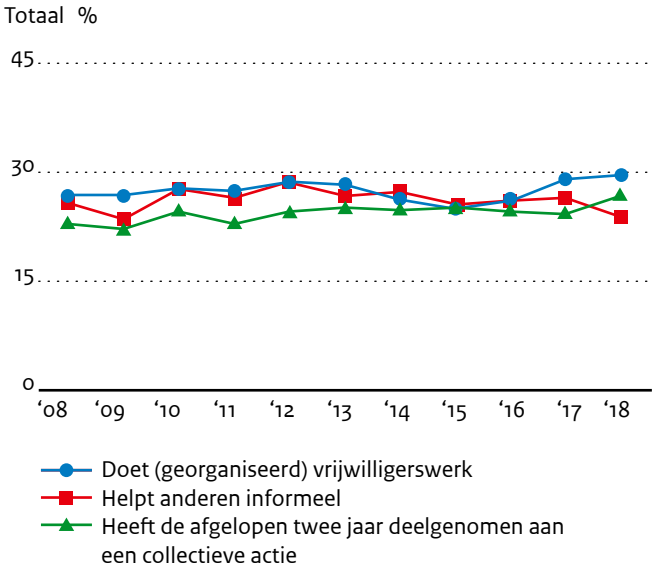
Over het aantal actieve leden in partijen is weinig bekend; er zijn sporadisch indicaties van gegeven. Dan gaat het over het aantal mensen dat 'wel eens' een partijbijeenkomst bezoekt of meebeslist over kandidatenlijsten en programma's. Op basis van verschillende onderzoeken binnen verschillende partijen in verschillende perioden circuleren percentages tussen de 10 en 20% van het aantal partijleden.[41]
Aangezien het aantal kiesgerechtigden door de groei van de bevolking is toegenomen, terwijl het aantal partijleden is afgenomen, is ook de zogeheten politieke organisatiegraad afgenomen. In 1967 bedroeg die nog 6,6% van het aantal kiesgerechtigden. Ruim vijftig jaar later, in 2018, was dit 2,4%. Dit betekent dat de toch al niet brede basis van de op deze wijze politiek georganiseerde burgers almaar smaller is geworden.

Andere vormen van participatie

Volgens de Sociale Staat van Nederland uit 2018 schommelt het aandeel van de bevolking dat op de een of andere wijze vrijwillig participeert in de maatschappij de afgelopen tien jaar tussen de 25% en 30% en is daarmee relatief stabiel.[42] Hieronder begrijpt het SCP zowel georganiseerd vrijwilligerswerk als informele hulp als het deelnemen aan enige vorm van collectieve actie. In het bijzonder die laatste categorie is gericht op beïnvloeding van (politieke) besluitvorming op welk niveau dan ook.
Hogeropgeleiden participeren vaker op deze manieren, terwijl jongvolwassenen (18 tot 34 jaar) minder vaak zo maatschappelijk actief zijn. Deze verschillen tussen lager en hoger opgeleid en tussen jong en oud lijken de afgelopen tien jaar eerder iets toe dan af te nemen.[43]

Dit beeld is overigens omgekeerd wanneer gekeken wordt naar het verlenen van informele hulp, op individuele basis. Lageropgeleiden doen dit meer dan hogeropgeleiden.[44]

Figuur *Participatie Nederlandse bevolking*



Bron: SCP 2018

[41] G. Voerman en W. van Schuur, 'De Nederlandse partijen en hun leden (1945-2010)' in R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden, 2011.
[42] SCP, Sociale Staat van Nederland, 2018.
[43] Idem.
[44] I&O research, *Hulp in de omgeving*, Enschede, 2018.

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken

2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?

2.3 Inwoners en de lokale democratie

2.4 Democratische waarden volgens inwoners en bestuurders

2.6 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau

2.7 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Hoewel de cijfers elkaar per categorie niet heel veel ontlopen, is het aandeel dat deelnam aan een vorm van collectieve actie het kleinst. Ook is dit de enige categorie die een daling laat zien. De verschillen tussen bevolkingsgroepen zijn hier groot. Het verschil tussen lageropgeleiden (12%) en hogeropgeleiden (32%) bedraagt 20 procentpunten.

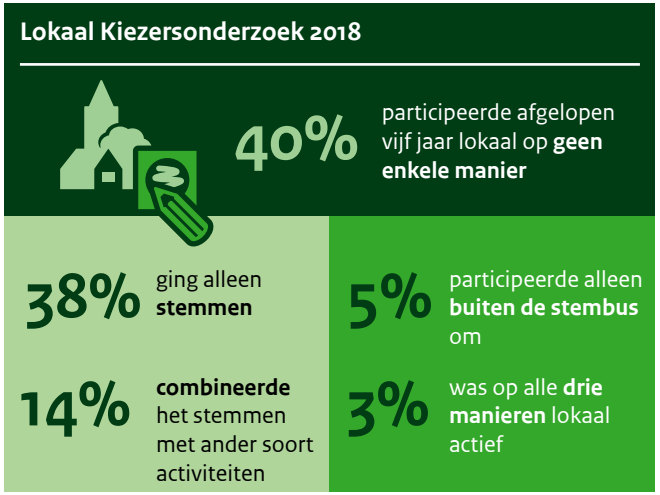
Dat maar een deel van de bevolking maatschappelijk en/of politiek participeert, is geen nieuw beeld. Het SCP karakteriseert in zijn publicatie *Burgermacht op eigen kracht* uit 2014 de helft van de bevolking als 'niet-actief'. 15% is 'schrijver' en stuurt wel eens een brief of e-mail naar de gemeente. 14% is 'buurtactivist': men doet vaak iets voor een buurtorganisatie of gaat naar een inspraakbijeenkomst. 6% is 'politiek-bestuurlijk actief' en heeft veel contacten met het lokale bestuur en politici. Ten slotte participeert 7% zowel politiek als maatschappelijk: de 'allrounders'.[45] Volgens ditzelfde rapport is de typische lokale participant ouder, hogeropgeleid en heeft die betaald werk. Ook stemt die wat vaker aan de linkerkant van het politieke spectrum.

In het Lokaal Kiezersonderzoek van 2018 is opnieuw gevraagd op welke manieren inwoners in hun gemeente participeren. De antwoorden bevestigen het beeld dat de deelname aan verkiezingen, ondanks het grote aantal thuisblijvers op lokaal niveau, nog steeds de meest brede vorm van deelname genereert. De onderstaande tabel geeft weer in welke mate en op welke manieren inwoners nog meer proberen om politiek en bestuur te beïnvloeden in hun gemeente. 18% van de respondenten heeft daarvoor de afgelopen vijf jaar minstens één keer een van de genoemde kanalen benut.

Tabel *Deelname aan (online) vormen van lokale politieke participatie en activisme, bevolking van 18+, 2018 (in procenten)*

Van welke van de volgende manieren hebt u in de afgelopen vijf jaar gebruik gemaakt?	
Een petitie getekend over een lokale kwestie (op papier of via internet)	4
Contact gelegd met een gemeenteraadslid, wethouder, burgemeester of ambtenaar	4
Inspraakavond(en) van uw gemeente bezocht	4
Gemeenteraadsvergadering bezocht	2
Lidmaatschap van een politieke partij	3
Contact opgenomen met een politieke partij in uw gemeente	1
Actief in een lokale actiegroep	1
Contact opgenomen met lokale of regionale krant, radio of tv	1
Hebt u de afgelopen vijf jaar wel eens gebruik gemaakt van het internet, e-mails, apps of sociale media (Twitter, Facebook, Whatsapp) om...	
... contact te leggen met gemeenteraadsleden, wethouders of de burgemeester	3
... contact te leggen met gemeenteambtenaren over een lokale kwestie	4
... contact te leggen met andere inwoners en organisaties over een lokale kwestie	3
... een initiatief of een petitie te tekenen over een lokale kwestie	6
aandeel dat ten minste één van bovenstaande activiteiten heeft ondernomen	18

Bron: Lokaal Kiezersonderzoek 2018



[45] P. van Houwelingen, A. Boele, P. Dekker, *Burgermacht op eigen kracht. Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*, SCP, 2014.

1. **Inwoners van Nederland**

2. **Inwoners en het openbaar bestuur**

2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken

2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?

2.3 Inwoners en de lokale democratie

2.4 Democratische waarden volgens inwoners en bestuurders

2.5 Wat doen inwoners in de democratie?

2.7 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur

3. **Het openbaar bestuur in functie**

4. **Het openbaar bestuur in beweging**

5. **Uitgelicht: Regionale verschillen**

Deze keer is ook expliciet gekeken naar de betrokkenheid bij een burgerinitiatief. 8% van de kiezers heeft de afgelopen vijf jaar op de een of andere wijze bijgedragen aan een actie of initiatief gericht op de eigen buurt of op het verbeteren van de directe leefomgeving. Degenen die dit deden, waren wel in meerderheid tevreden over het resultaat.[46]

Ten slotte is in de analyse van het Lokaal Kiezersonderzoek 2018 gekeken naar de samenhang tussen de verschillende vormen van participatie. Gaat het om dezelfde groepen inwoners die we bij alle vormen tegenkomen? Of zijn het volkomen gescheiden circuits? Uit het onderzoek blijkt dat 40% de afgelopen vijf jaar op geen enkele manier lokaal participeerde, 38% ging alleen stemmen, 14% combineerde het stemmen met ander soort activiteiten, 5% participeerde alleen maar buiten de stembus om en 3% was op alle drie manieren lokaal actief.

2.6 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau

Beleid en regelingen

Veel politici en beleidsmakers hechten aan de betrokkenheid van inwoners bij politiek en bestuur, in het bijzonder op lokaal niveau. Veel gemeenten hebben dan ook enige vorm van beleid om die te stimuleren. ProDemos brengt dit tweejaarlijks in kaart in zijn monitor Burgerparticipatie, die ook in 2018 verscheen.[47] De resultaten van deze editie liggen redelijk in lijn met die uit eerdere jaren.

Vergeleken met de monitor uit 2016 ondernamen gemeenten meer informerende activiteiten, vaak gerelateerd aan de gemeenteraadsverkiezingen. Het organiseren van één of meer cursussen over de lokale politiek was populair (64% van de deelnemende gemeenten). Gemeenten organiseerden in veel gevallen ook opkomstbevorderende activiteiten, waarbij met name jongeren en/of first time voters aandacht kregen.
Meer dan de helft van de deelnemende gemeenten heeft een Nota Burgerparticipatie; 61% heeft daarbij een Verordening Burgerinitiatief en in ongeveer 27% is een Referendumverordening van kracht.
In 12,4% van de gemeenten komt de nieuwe mogelijkheid *Right to Challenge* voor. Dit is een specifieke vorm van burgerinitiatief waarbij inwoners een activiteit, taak of dienst overnemen die tot dan toe in het domein van de overheid lag. Dit blijkt relatief veel voor te komen in meer perifere provincies, maar dan wel vooral in stedelijke en middelgrote gemeenten.

[46] J. den Ridder en P. Dekker, 'Lokale (en) politieke betrokkenheid en participatie', in SKON, *Democratie dichterbij - Lokaal kiezersonderzoek* 2018. p. 31 – 41.
[47] T. van den Bongaart, *Monitor Burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*, ProDemos, Den Haag, 2018. Aan het onderzoek in 2018 deden 89 gemeenten mee (23,4%).

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken

2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?

2.3 Inwoners en de lokale democratie

2.4 Democratische waarden volgens inwoners en bestuurders

2.5 Wat doen inwoners in de democratie?

2.6 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau

3. Het openbaar bestuur in functie

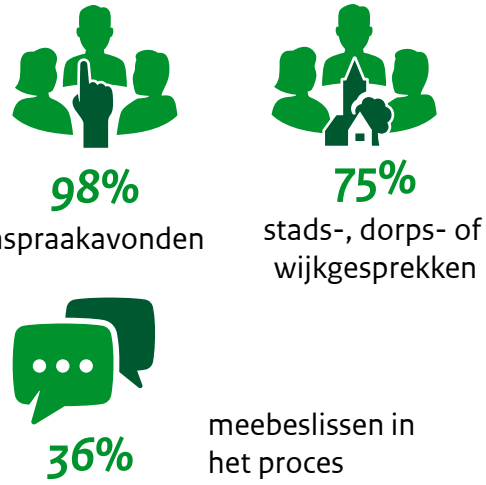
4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Toepassing in de praktijk

Het formele burgerinitiatief is een weinig gebruikte methode: in zeventien gemeenten is dit in de afgelopen twee jaar minder dan tien keer gebruikt. Dit komt overeen met het beeld uit eerdere edities. Het lokaal referendum is zeldzaam onder de deelnemende gemeenten. Slechts drie van hen organiseerden er een. De resultaten van de verschillende monitoren Burgerparticipatie laten zien dat dit instrument met name gebruikt wordt bij herindelingsvraagstukken.

Populaire methoden



Relatief constant populaire 'open' methoden zijn inspraakavonden (98%) en stads-, dorps- of wijkgesprekken (75%). Het initiatief ervoor ligt meestal bij het college van B en W, de gemeenteraad en/of het ambtelijk apparaat. Meestal was het doel om te informeren of om ideeën of informatie van inwoners te krijgen. In 36% van de gevallen konden inwoners in het proces meebeslissen. Wel heeft volgens de gemeentelijke respondenten de inzet van bijna alle gebruikte methoden in het overgrote deel de gemeentelijke besluitvorming beïnvloed.
Naast deze algemene middelen zetten gemeenten soms ook selectieve instrumenten in voor burgerparticipatie, zoals een enquête of een burgerpanel. Gemeenten werven inwoners vooral via kranten, websites of sociale media.

2.7 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur

Vertegenwoordigers

Desgevraagd geeft 45% van de inwoners aan min of meer tevreden te zijn met hoe de gemeenteraad zijn vertegenwoordigende rol vervult en is 19% min of meer ontevreden.[48] Het deel dat tevreden noch ontevreden is, bedraagt 36%. In kleinere gemeenten is de tevredenheid groter. Wanneer echter dieper wordt ingegaan op verschillende onderdelen van het raadswerk, geven veel respondenten het antwoord 'weet niet'. Men blijkt geen scherp beeld te hebben van wat het werk van een gemeenteraadslid inhoudt en hoe raadsleden in de praktijk functioneren. Degenen die wel hun mening geven over verschillende aspecten van de vertegenwoordigende rol, hechten vooral aan de gemeenteraad als bewaker van een goed verloop van het democratisch proces.
In zijn algemeenheid zijn inwoners wel tevreden over de representativiteit van de raad. Er is echter wel een opmerkelijk verschil tussen mannen en vrouwen. De laatsten zijn minder tevreden over de representativiteit en dan in het bijzonder die naar geslacht. Hoewel ook de representativiteit naar leeftijd en opleidingsniveau te wensen over laat, uit dit zich niet in een lagere tevredenheid van jongeren of lageropgeleiden.

[48] Bas Denters, Hans Vollaard, Hester van de Bovenkamp en Frits Meijerink, 'Gekozen en niet-gekozen vertegenwoordigers op lokaal niveau' in SKON, *Democratie dichterbij - Lokaal Kiezersonderzoek* 2018, p. 18 – 27.

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken

2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?

2.3 Inwoners en de lokale democratie

2.4 Democratische waarden volgens inwoners en bestuurders

2.5 Wat doen inwoners in de democratie?

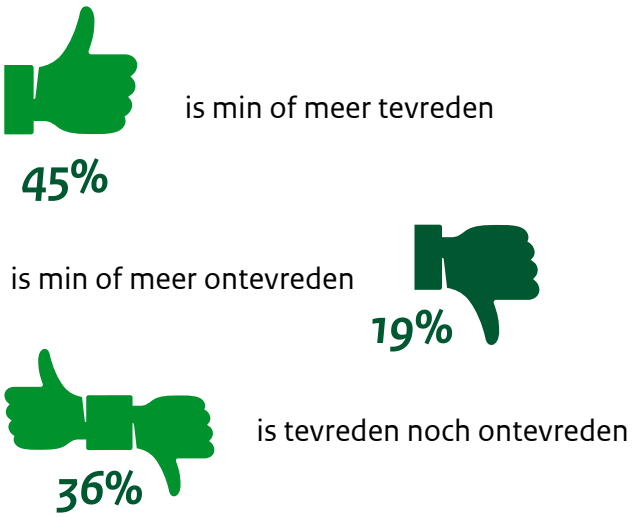
2.6 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Tevredenheid met gemeenteraad



Behalve de gekozen volksvertegenwoordigers blijken mensen ook andere actoren op het lokale niveau te beschouwen als hun vertegenwoordigers.[49] Dit kan gaan over vormen van dorps- en wijkraden of cliëntenraden, bijvoorbeeld in de Wmo, maar ook over belangenorganisaties of zelfs huisartsen. Voor een deel hiervan kan wellicht beter worden gesproken over 'zaakwaarnemers' dan over 'vertegenwoordigers'. Onder degenen die zich op deze wijze vertegenwoordigd zien, zijn ouderen oververtegenwoordigd. Hogeropgeleiden zijn hier juist niet oververtegenwoordigd.
Ook wanneer op deze manier voor de belangen van groepen inwoners wordt opgekomen, hechten mensen echter wel aan vormen van verantwoording en autorisatie, zoals uit de tabel hiernaast blijkt.

Tabel *Opvattingen over autorisatie en mandaat van niet-gekozen vertegenwoordigers*

Hoe belangrijk vindt u het dat mensen die voor u zeggen op te komen....	Percentage 'tamelijk tot zeer belangrijk'
daarvoor uw instemming hebben gevraagd?	76,3
door u via verkiezingen kunnen worden gekozen?	77,1
goed weten wat er leeft onder de mensen voor wie ze zeggen op te komen?	84,2
achteraf aan u uitleggen wat ze voor u hebben gedaan en wat ze hebben bereikt?	89,4

Bron: Lokaal Kiezersonderzoek 2018

Gemeentelijke dienstverlening

Dit hoofdstuk gaat voor het grootste deel over de relatie die inwoners hebben met het bestuur in hun politieke rol van burger, als (mede)beslisser, deelnemer en beïnvloeder van besluitvorming over lokale collectieve aangelegenheden. Daarnaast hebben inwoners echter ook een relatie met de overheid als afnemer, 'klant', van lokale overheidsdienstverlening. Die kan beschouwd worden als onderdeel van de 'output' van het democratische proces, waar participatie en beïnvloeding onderdeel zijn van de 'input' zijde daarvan.
Uit de burgerenquête van Waarstaatjegemeente.nl blijkt dat 53% van de inwoners tevreden is over de voorzieningen in hun directe omgeving. De inspanningen van de gemeente waarderen zij in zijn algemeenheid met een 6,5. Over hun eigen buurt als leefomgeving zijn ze nog tevredener. Ze waarderen die met een kleine 8.[50]

[49] Bas Denters, Hans Vollaard, Hester van de Bovenkamp en Frits Meijerink, 'Gekozen en niet-gekozen vertegenwoordigers op lokaal niveau' in SKON, *Democratie dichterbij - Lokaal Kiezersonderzoek 2018*, p. 18 – 27.

[50] Waarstaatjegemeente.nl.

1. **Inwoners van Nederland**

2. **Inwoners en het openbaar bestuur**

3.1. Gemeenten

3.1.1 De mensen in het lokale bestuur

3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur

3.2 De provincie

3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur

3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur

3.3 Waterschappen

3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen

3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen

3.3.3 De financiën van de waterschappen

3.4 Organisaties in het openbaar bestuur

4. **Het openbaar bestuur in beweging**

5. **Uitgelicht: Regionale verschillen**

3. Het openbaar bestuur in functie

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3.1. Gemeenten

3.1.1 De mensen in het lokale bestuur

3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur

3.2 De provincie

3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur

3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur

3.3 Waterschappen

3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen

3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen

3.3.3 De financiën van de waterschappen

3.4 Organisaties in het openbaar bestuur

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

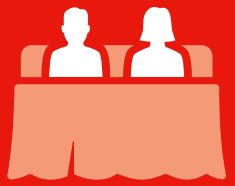
3. Het openbaar bestuur in functie

Nieuwe gemeenteraden en colleges

Nieuw aangetreden raadsleden en wethouders

53% raadsleden

49% wethouders



35% van de raadsleden vertegenwoordigen een lokale partij

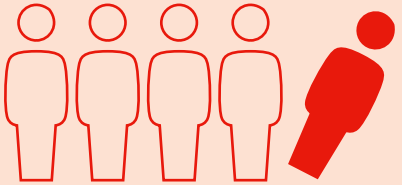
Daarna volgen CDA (17%) en VVD (14%)

31% van de lokale partijen leveren **wethouders**

Bestuurswisselingen

4 op 10 wethouders, gestart in 2014, zijn tijdelijk of definitief gestopt

1 op 5 wethouders ten val door een politieke vertrouwensbreuk



Provincies

Profiel Statenleden en Gedeputeerden

90% Hoogopgeleid

Gemiddelde leeftijd **51-53 jaar**

M/V-verhouding

30% **70%**

De burgemeester

Bij de burgemeesters is de groei van het aandeel lokale politieke partijen nog niet terug te zien.

20% PvDA **31%** CDA **1%** lokale partij

Waterschappen

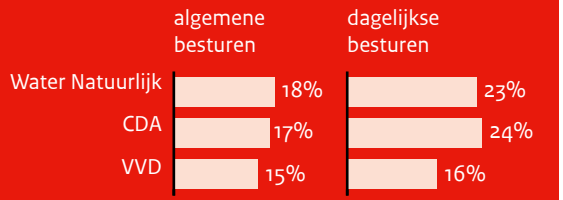
Gemiddeld waterschap:

166.647 hectare

23 gemeenten

2 provincies

Top 3 Vertegenwoordigers uit categorie 'inwoners' in waterschapsbesturen



1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3.1. Gemeenten

3.1.1 De mensen in het lokale bestuur

3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur

3.2 De provincie

3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur

3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur

3.3 Waterschappen

3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen

3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen

3.3.3 De financiën van de waterschappen

3.4 Organisaties in het openbaar bestuur

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Kerntaken

Provincie

21% Verkeer en vervoer

11% natuur en milieu

7% regionale economie

Gemeenten

37% sociaal domein

8% ruimtelijk beleid

7% gezondheid en milieu

7% sport, cultuur en recreatie

6% verkeer, vervoer en waterstaat

Omvang griffie

Gemiddelde omvang

gemeenten 2,85 fte

provincies 8,0 fte

Voldoende omvang om aan alle verzoeken van de raad te voldoen?

Gemeenten

42% ja

41% nee

provincies

64% ja

27% nee

Inkomsten

Gemeenten

53% uit Gemeentefonds (34,3 miljard)

Provincies

24% uit Provinciefonds (2,5 miljard)

Ondersteuning en toerusting

70% van de gemeenteraden doet een beroep op ambtelijke bijstand

58% minder dan € 10.000

58% van de gemeenten had minder dan 10.000 euro voor het opleiden van raadsleden

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3.1. Gemeenten

3.1.1 De mensen in het lokale bestuur

3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur

3.2 De provincie

3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur

3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur

3.3 Waterschappen

3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen

3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen

3.3.3 De financiën van de waterschappen

3.4 Organisaties in het openbaar bestuur

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Het openbaar bestuur in functie

Mensen

- Het profiel van de decentrale politieke ambtsdragers in Nederland is nog altijd eenzijdig. Van de raadsleden is 69% man, 58% 50-plus en 78% opgeleid op hbo-/wo-niveau. Dit profiel komt bij provincies en waterschappen nog sterker naar voren. En: hoe kleiner de gemeente, hoe ouder de raadsleden.
- In 2018 is 53% van de gekozen raadsleden nieuw. Hoe kleiner de gemeente, hoe langer de zittingsduur van de raadsleden.
- Van de raadsleden vertegenwoordigt 35% een lokale partij, gevolgd door CDA (17%) en VVD (14%). Dit patroon keert terug in de colleges, maar niet in het burgemeesters-bestand. Burgemeesters zijn vooral van CDA-, VVD- en PvdA-huize (80%).
- Voor de selectie van kandidaten voor de gemeenteraden gebruikte driekwart van de lokale partijafdelingen en partijen een profielschets. Het meeste gewicht daarin krijgen het hebben van kennis van relevante beleidsterreinen en bekendheid in de lokale samenleving. 66% van hen heeft de kandidaten vooraf gescreend op integriteitsrisico's.
- Veel partijen kozen ervoor om voor de verkiezingen duidelijkheid te hebben over hun wethouderskandidaten (50% van de lokale afdelingen van landelijke partijen en 37% van de lokale partijen).
- Het werk van gemeenteraden en hun leden verandert door taakverzwaring en decentralisaties, democratische vernieuwing buiten de stembus en raad om en de groei van het aantal gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Middelen

- Raadsleden bedienen zich van een breed scala aan instrumenten. Het inwinnen van informatie en moties doen zij het meest. Amendementen en initiatiefvoorstellen worden enkele keren per jaar ingediend. Van het lokaal recht op enquête en onderzoek wordt veel minder gebruikgemaakt. In 70% van de gemeenten doen raadsleden een beroep op ambtelijke bijstand en in driekwart van de gevallen is dat meer keren per jaar.
- Het budget voor fractieondersteuning is vaak gering.
- Voor opleiding en ontwikkeling van de raad en zijn leden trekt 58% van de gemeenten minder dan € 10.000 uit (incl. inwerkprogramma's voor nieuwe raadsleden).
- Gemeenteraden werken in toenemende mate (ook) met alternatieven voor de formele werkwijze in raadscommissies, bijvoorbeeld oriënterende gespreksrondes, debatten waarbij ook niet-raadsleden aanschuiven en fasering van beleidsvoorbereiding en -besluitvorming.
- Nadat de gemeenten tijdens de crisis ingeteerd hebben op hun eigen vermogen is sinds 2014 weer een licht herstel zichtbaar. Ook hebben (in vergelijking met 2015 en 2016) meer gemeenten een goedkeurende accountsverklaring: 96% m.b.t. getrouwheid en 87% m.b.t. rechtmatigheid.
- De financiële positie van provincies en gemeenten verschilt sterk. Dit laat zich verklaren door o.a. de opgebouwde reserves door een aantal provincies na de verkoop van nutsbedrijven.
- In tegenstelling tot provincies en gemeenten, die voor de bekostiging van hun taken grotendeels steunen op het Provincie- en Gemeentefonds, zijn de waterschappen in hoge mate financieel onafhankelijk van de nationale politiek. Hoewel het waterbeheer een stabiele financiële structuur heeft, staan de waterschappen voor de opgave om de bekostiging in de toekomst te borgen.

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

3.1.1 De mensen in het lokale bestuur

3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur

3.2 De provincie

3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur

3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur

3.3 Waterschappen

3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen

3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen

3.3.3 De financiën van de waterschappen

3.4 Organisaties in het openbaar bestuur

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

In dit hoofdstuk worden de mensen in het decentraal bestuur belicht: Wie zijn de vertegenwoordigers en bestuurders in gemeenten, provincies en waterschappen? Hoe worden zij geselecteerd, voorbereid en ondersteund? En, hoe vullen ze hun functie in? Ook wordt ingegaan op de financiële middelen en andere ondersteunende infrastructuur in het openbaar bestuur, die ervoor zorgen dat het openbaar bestuur functioneert en meebeweegt met de veranderingen om ons heen.

3.1 Gemeenten

3.1.1 De mensen in het lokale bestuur

In 2018 is het feitelijk aantal raadsleden: 8.863. Het aantal raadsleden hangt af van het inwonertal van de gemeente (Artikel 8, Gemeentewet).

Figuur *Aantal raadsleden naar inwonertal gemeenten*

Aantal inwoners in de gemeente	Aantal zetels gemeenteraad
0-3.001	9
3.001-6.000	11
6.001-10.000	13
10.001-15.000	15
15.001-20.000	17
20.001-25.000	19
25.001-30.000	21
30.001-35.000	23
35.001-40.000	25
40.001-45.000	27
45.001-50.000	29
50.001-60.000	31
60.001-70.000	33
70.001-80.000	35
80.001-100.000	37
100.001-200.000	39
Meer dan 200.000	45

Bron: Overheid in Nederland, 2018

Nieuwe gemeenteraden en colleges

In 2018 koos het grootste deel van Nederland nieuwe gemeenteraden. Daarmee startte een nieuwe termijn van vier jaar voor de gekozen gemeenteraadsleden en werden in de meeste gemeenten nieuwe colleges gevormd. Er is dus een nieuwe groep gemeenteraadsleden en wethouders aangetreden. Van de gekozen raadsleden is 53% nieuw, 47% zat ook in de periode daarvoor in de raad.[51] Van de wethouders is 49% nieuw, de andere 51% was ook in de voorgaande periode wethouder.

35% van de raadsleden vertegenwoordigen een lokale partij.[52] Daarna volgen CDA (17%) en VVD (14%). Dit beeld zien we ook terug in de colleges. Lokale partijen leveren met 31% de meeste wethouders. 20% van de wethouders komt uit het CDA en 16% uit de VVD.
Deze cijfers zijn vergeleken met de stand van zaken in 2016 zoals gepubliceerd in de vorige editie van de Staat van het Bestuur. Ook toen was er al een aanzienlijk aandeel voor de lokale partijen in de raden en in de colleges.

[51] Overheid in Nederland, 2018.

[52] Dit wijkt af van paragraaf 2.5 waarin een percentage van 32,7 is vermeld. Het laat zich verklaren door het feit dat het aandeel van 35% gebaseerd is op peildatum oktober 2018 (Overheid in Nederland), terwijl het aandeel van 32,7% gebaseerd is op de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen op 21 maart 2018. In de tussentijd kunnen overstappen van raadsleden hebben plaatsgevonden.

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

3.1. Gemeenten

3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur

3.2 De provincie

3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur

3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur

3.3 Waterschappen

3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen

3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen

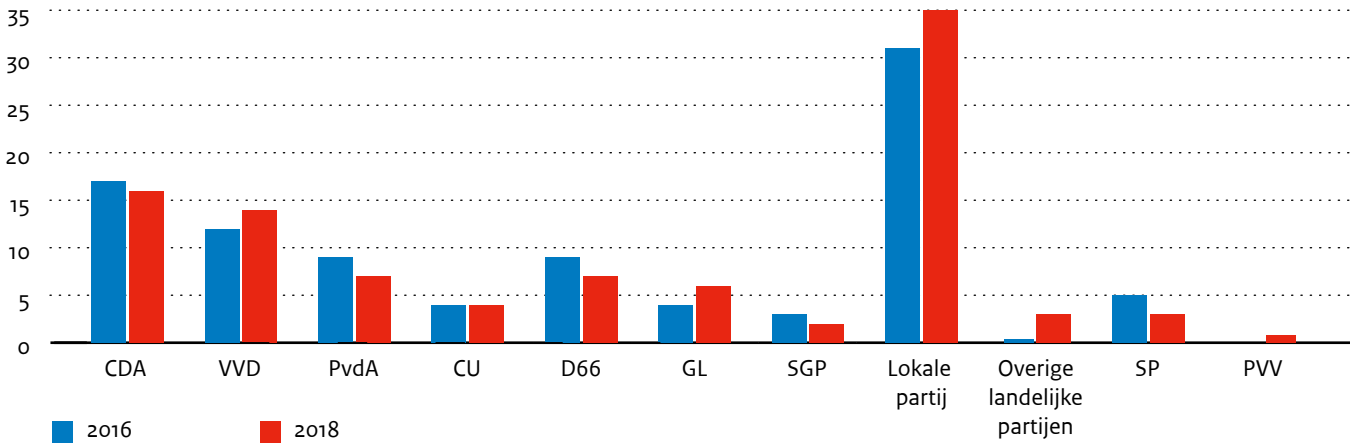
3.3.3 De financiën van de waterschappen

3.4 Organisaties in het openbaar bestuur

4. Het openbaar bestuur in beweging

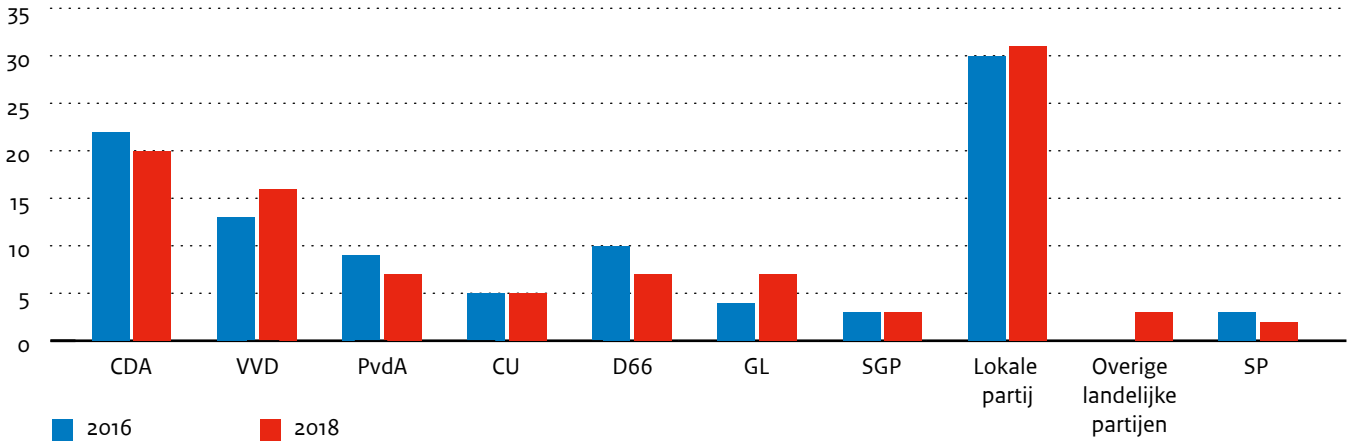
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Figuur *Raadsleden per partij in 2016 en 2018*



Bron: Overheid in Nederland, 2018

Figuur *Wethouders per partij in 2016 en 2018*



Bron: Overheid in Nederland, 2018

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Bestuurswisselingen

In 2017, het jaar voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen, vonden er in veertig colleges van B en W wisselingen plaats. Veertig wethouders traden af en maakten plaats voor een opvolger, meestal omdat zij vertrokken naar een andere functie in de politiek of het openbaar bestuur (burgemeester, kandidaat Tweede Kamerlid, lid van het kabinet, ZBO of bestuurlijke organisatie).[53]

De Collegetafel onderzocht in opdracht van Binnenlands Bestuur de stabiliteit van de colleges in de periode 2014 – 2018.[54] Daaruit blijkt dat vier op de tien wethouders die in 2014 begonnen aan het wethouderschap tijdelijk of definitief zijn gestopt. Soms betekende het vertrek van een wethouder alleen een tijdelijk aftreden en kwam dezelfde persoon als zijn of haar eigen opvolger terug.
Bijna een op de vijf wethouders kwam ten val door een politieke vertrouwensbreuk. De belangrijkste redenen voor een vertrouwensbreuk waren verstoorde verhoudingen (coalitiebreuk).
Een falende bestuursstijl, integriteitskwesties, gebrekkige informatievoorziening en projectuitvoering waren andere, veel minder vaak voorkomende, factoren voor een vertrouwensbreuk en daarmee het gedwongen vertrek van een wethouder.
Er zijn in totaal 138 colleges die zonder vertrek van wethouders de periode hebben volgemaakt. Het meest stabiel was het in Zeeland, terwijl Noord-Holland politiek de meest onrustige provincie was.

De Collegetafel ging ook na of er een relatie was tussen coalitiebreuken en een groter aantal partijen in de gemeenteraad.[55] Dit blijkt niet het geval te zijn. Coalitiebreuken waarbij de samenstelling van de coalitie veranderde, deden zich een of meerdere keren voor in 84 gemeenten. Van deze 84 gemeenten had een derde deel (29 gemeenten) te maken met een gemeenteraad, die na de verkiezingen van 2014 is uitgebreid met een, twee of drie partijen. In honderd andere gemeenten is de gemeenteraad bij de verkiezingen van 2014 ook uitgebreid met een, twee of drie partijen, maar heeft de coalitie zonder problemen de eindstreep gehaald.

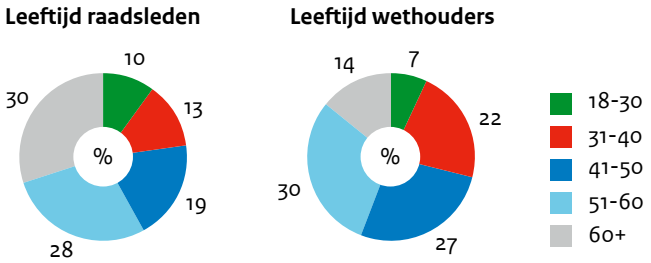
Profiel populatie raadsleden en wethouders

De samenstelling van de populatie gemeenteraadsleden en wethouders is redelijk eenzijdig. De gemiddelde lokale ambtsdrager is man, rond de vijftig jaar oud en hogeropgeleid.[56]
Van de raadsleden is 69% man, 58% is ouder dan 50 en 78% heeft een diploma op hbo- of wo-niveau. Hoe kleiner een gemeente, hoe ouder de raadsleden. De gemiddelde leeftijd van raadsleden in Nederland is 51 jaar. In 2016 was dit bijna 53 jaar. Onder invloed van de verkiezingen is dit dus licht gedaald.
Van de wethouders is 74% man – in 2016 was dit 78% – en heeft 83% een hogere opleiding. Ze zijn jonger dan de raadsleden.
De gemiddelde leeftijd van wethouders is 48; in 2016 was dit nog 55 jaar. Ook hier geldt dat wethouders in kleinere gemeenten gemiddeld ouder zijn dan in grotere.

[53] De Collegetafel, Wethoudersonderzoek 2017, Andere baan, 11 januari 2018.
[54] Collegeperiode 2014-2018, De Collegetafel, april 2018.
[55] Collegeperiode 2014-2018, De Collegetafel, april 2018.
[56] De gegevens in dit hoofdstuk over de kenmerken van de populatie decentrale politieke ambtsdragers zijn afkomstig van Overheid in Nederland (OiN), peildatum 1 oktober 2018. OiN beheert een *real time* databestand met gegevens van alle gekozen en benoemde ambtsdragers in Nederland. Leeftijd en opleiding zijn nog niet voor alle ambtsdragers bekend. De informatie daarover berust op een valide steekproef uit het bestand. De overige gegevens hebben betrekking op het volledige bestand. Zie de complete rapportage op www.kennisopenbaarbestuur.nl.
Omdat dit bestand geen herkomstgegevens registreert, bevat deze editie van de Staat van het Bestuur geen informatie over aantallen decentrale politieke ambtsdragers met een migratieachtergrond. Deze gegevens zullen in 2019 via een enquête worden verzameld.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Figuur *Leeftijdsverdeling raadsleden en wethouders*



Bron: Overheid in Nederland, 2018

Vergeleken met het vorige verkiezingsjaar, 2014, is het percentage vrouwelijke raadsleden met drie procent gestegen. Voor het eerst is in Nederland het percentage vrouwen in de gemeenteraden hoger dan dertig procent. Het aandeel vrouwen in gemeenteraden en colleges hangt samen met gemeentegrootte. Hoe groter de gemeente, hoe meer vrouwelijke raadsleden en wethouders.

Figuur *Relatie gemeentegrootte en geslacht raadsleden en wethouders*

	< 20.000		20.000 – 50.000		50.000 – 100.000		> 100.000	
	raad	college	raad	college	raad	college	raad	college
man	73%	79%	69%	75%	67%	70%	63%	69%
vrouw	27%	21%	31%	25%	33%	30%	37%	31%

Bron: Overheid in Nederland, 2018

Behalve inwonertal is ook de partijkleur van invloed op de leeftijd en het geslacht van raadsleden en wethouders. Raadsleden en wethouders van lokale partijen zijn met respectievelijk 56 en 51 jaar gemiddeld wat ouder dan die van landelijke partijen. De gemeenteraadsfracties van SGP, PVV, DENK en 50+ bestaan voor het overgrote deel uit mannen. De Partij voor de Dieren, GroenLinks en D66 hebben de hoogste percentages vrouwelijke raadsleden. GroenLinks heeft met 46% het grootste aandeel vrouwelijke wethouders, gevolgd door PvdA (36%) en D66 (34%).

Zittingsduur

De feitelijke zittingsduur van zowel raadsleden als wethouders is in kleinere gemeente langer dan in grotere. In grotere gemeenten treden meer nieuwkomers aan in gemeenteraad en college.

Figuur *Zittingsduur raadsleden en wethouders naar gemeentegrootte*

	< 20.000		20.000 – 50.000		50.000 – 100.000		> 100.000	
	raad	college	raad	college	raad	college	raad	college
< 1 jaar	39%	48%	49%	49%	55%	59%	56%	58%
1 – 4 jaar	10%	10%	6%	11%	9%	12%	9%	10%
4 – 8 jaar	30%	27%	26%	29%	23%	23%	23%	27%
> 8 jaar	21%	15%	19%	11%	13%	5%	13%	5%

Bron: Overheid in Nederland, 2018

Er is daarnaast enig verband met de politieke partij. De SGP heeft het grootste aandeel raadsleden (29%) en wethouders (30%) dat langer dan acht jaar in functie is. Ook ChristenUnie en lokale partijen hebben een wat groter aandeel raadsleden dat langer zit (beide 22%). Van de wethouders die meer dan acht jaar ononderbroken in functie zijn, is 91% man.

Woonplaats wethouders

Wethouders dienen in principe te wonen in de gemeente waarvan zij bestuurder zijn. Van dit zogeheten woonplaatsvereiste kan maximaal een jaar ontheffing worden verleend. In bijzondere gevallen kan deze ontheffing telkens met ten hoogste een jaar verlengd worden.[57]

[57] Op dit moment is het wetsvoorstel verruiming van de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap voor wethouders en gedeputeerden bij de Eerste Kamer aanhangig (*Kamerstukken I* 2017/18, 34 807, A). Het voorliggende wetsvoorstel regelt dat gemeenteraden resp. Provinciale Staten zelf bepalen voor welke termijn zij ontheffing verlenen.

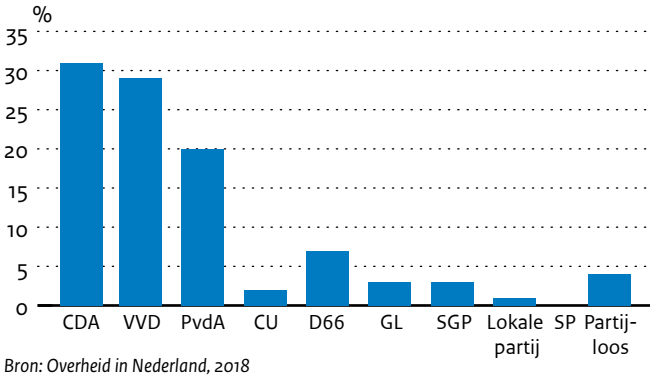
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Uit eerder onderzoek bleek dat de meerderheid van de wethouders bij hun aantreden al in de gemeente woont.[58] Een klein deel blijft buiten de gemeente wonen.
In 2018 is aan de raadsgriffies gevraagd of en hoe vaak ontheffing is verleend aan wethouders om buiten hun gemeente te wonen.[59] Een derde van de gemeenten geeft aan hiermee te maken te hebben of te hebben gehad. Het gaat dan om ongeveer honderd wethouders, over een langere periode bezien. Dit betreft doorgaans tijdelijke vervangers wegens ziekte of wethouders uit gemeenten waar een herindeling op komst is. In de meeste gevallen gaat het om tijdelijke vervanging die de nu geldende wettelijke termijn van een jaar niet te boven gaat. Soms wordt het verzoek om ontheffing herhaald.

De burgemeester

De burgemeester wordt benoemd door de Kroon op aanbeveling van de gemeenteraad. De commissaris van de Koning heeft daarbij een procedurele rol. De benoeming is voor zes jaar, maar de burgemeester kan één of meer keren voor een zelfde periode worden herbenoemd. Bij langdurige ziekte of een vacature benoemt de commissaris van de Koning een tijdelijke waarnemer.[60]
Bij de burgemeesterspopulatie is de groei van het aandeel lokale politieke partijen nog niet terug te zien. 31% is van het CDA, 29% van de VVD en 20% van de PvdA. Slechts 1% komt uit een lokale partij.

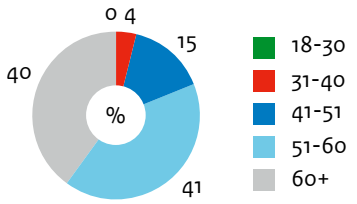
Figuur *Burgemeesters per politieke partij*



Bron: Overheid in Nederland, 2018

Van de burgemeesters is 74% man en 90% heeft een opleiding op hbo- of wo-niveau. Zij zijn gemiddeld ruim 57 jaar oud. 40% is ouder dan 60 jaar.

Figuur *Burgemeesters verdeeld naar leeftijdscategorie*



Bron: Overheid in Nederland, 2018

[58] Onderzoek van BMC gepubliceerd in De staat van het Bestuur 2016. Daarin zijn de politieke ambtsdragers zelf bevraagd. Dit betreft hier dan de rapportage van wethouders zelf over hun woonplaats.
[59] Enquête raadsgriffies, Overheid in Nederland, oktober 2018. Uit de respons bleek dat de griffies voor dit onderwerp niet alleen keken naar het jaar 2017/2018, maar regelmatig een langere periode als referentiekader hanteerden.
[60] De cijfers in deze paragraaf hebben zowel betrekking op de door de Kroon benoemde burgemeesters als op de waarnemend burgemeesters.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Een kwart van de vrouwelijke burgemeesters (26%) is minder dan een jaar actief, terwijl een kwart van de mannelijke burgemeesters meer dan acht jaar actief is, ononderbroken, bij één gemeente. Vrouwelijke burgemeesters zijn vooral in middelgrote gemeenten te vinden.

Selectie raadsleden

De werving en selectie van kandidaten voor de gemeenteraad loopt via politieke partijen: lokale afdelingen van landelijke partijen en lokale partijen. In 2018 hebben ze daarvoor meer dan bij eerdere verkiezingen ook buiten hun ledenbestanden gezocht.[61] Ze hebben veelal zelf gescout in de lokale samenleving. Algemene oproepen in lokale en regionale (traditionele en digitale) media hebben de selecteurs naar eigen zeggen minder opgeleverd.
Voor de selectie van kandidaten voor de gemeenteraden gebruikte driekwart van de lokale partijafdelingen en partijen een profielschets. Het meeste gewicht daarin kregen het hebben van kennis van relevante beleidsterreinen en bekendheid in de lokale samenleving.[62] Op deze aspecten groeien lokale afdelingen van landelijke partijen en lokale partijen wat naar elkaar toe. Voor lokale partijen werd beleidskennis belangrijker en kreeg bekendheid in de samenleving iets minder gewicht. Voor lokale afdelingen van landelijke partijen geldt dat precies andersom.
Boogers en Voerman concluderen dat er sprake is van 'vermaatschappelijking' van het raadswerk, door het zoeken van kandidaten buiten de partijgelederen en door het gewicht van bekendheid in de lokale samenleving als selectiecriterium.
Hoewel de selectie van wethouders formeel pas na de verkiezingen plaatsvindt, als deel van het onderhandelingsproces, kozen in 2018 veel partijen ervoor om al voor de verkiezingen duidelijkheid te hebben over hun wethouderskandidaten. Van de lokale afdelingen van landelijke partijen probeerde 50% dit; van de lokale partijen 37%.

Screening op integriteitsrisico's

De toegenomen aandacht voor integriteitsrisico's in het lokaal bestuur is ook doorgedrongen tot de fase van de kandidaatselectie. 66% van de partijafdelingen en lokale partijen heeft de kandidaten voor de gemeenteraad vooraf gescreend op integriteitsrisico's.[63] Landelijk georganiseerde partijen doen dit met 69% wat vaker dan lokale (61%).

Figuur *Screening kandidaten op integriteitsrisico's door partijafdelingen en lokale partijen*

	Kandidaat-raadsleden	Kandidaat-wethouders
CDA	62,0	48,0
CU	28,1	25,0
D66	52,2	54,5
GL	90,3	70,5
PvdA	62,3	53,2
SGP	70,4	57,7
VVD	94,6	83,7
Totaal landelijke partijen	68,8	59,1
Lokale politieke groeperingen	61,1	51,8
Totaal	66,0	56,4

Bron: Boogers en Voerman, 2018

Een en ander betekent dat ongeveer een derde van de afdelingen van landelijke partijen en een kleine 40% van de lokale partijen kandidaten niet vooraf screent. In die gevallen wordt als belangrijkste reden hiervoor genoemd dat men vindt de kandidaten voldoende te kennen. Als er screening plaatsvindt, benut meer dan de helft van de afdelingen van landelijke partijen een integriteitsvragenlijst. Iets minder dan de helft vraagt om een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG). Nog eens een kwart ging (ook) zelf via internet de antecedenten na. Lokale partijen die een screening uitvoerden, kozen vaker voor die laatste aanpak. Ze vroegen minder vaak om een VOG en benutten ook in mindere mate een vragenlijst.

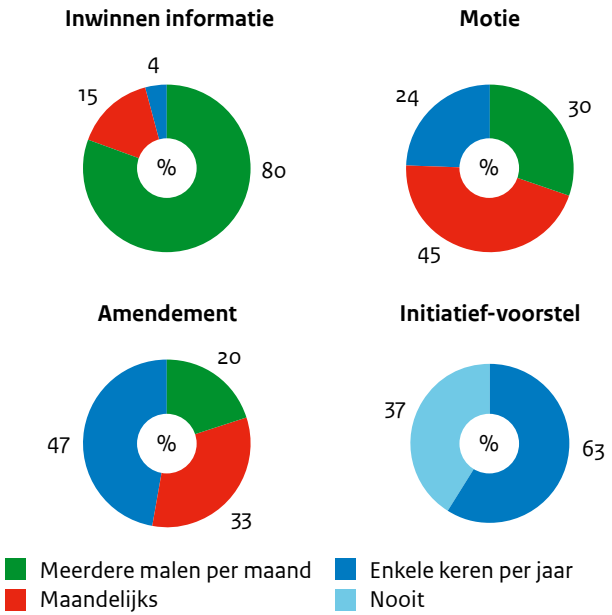
[61] M. Boogers, G. Voerman, *Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018: ontwikkelingen vanaf 2006 geduid*, Universiteit Twente / Rijksuniversiteit Groningen, 2018.
[62] Idem.
[63] Idem.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Gebruik instrumenten door gemeenteraden

De wetgever heeft de gemeenteraad van een breed scala aan instrumenten voorzien om zijn rol als gemeentelijk kadersteller en controleur in te vullen. Naast de bevoegdheid om verordeningen vast te stellen en het jaarlijks vaststellen van begroting en jaarrekening, lopen die mogelijkheden van het lichtere informatie inwinnen en vragen stellen tot en met het lokaal enquêterecht en het recht van onderzoek. Via de raadsgriffies is geschat hoe vaak deze instrumenten in de praktijk in hun gemeenten worden ingezet.[64] Hun referentiejaar is 2017.

Figuur *Schatting van inzet instrumenten door gemeenteraden, peiljaar 2017*



Bron: Overheid in Nederland

Raadsleden bedienen zich van een breed scala aan instrumenten. Het inwinnen van informatie doen zij het vaakst, daarnaast bedienen zij zich vooral van het indienen van moties (in 75% van de gemeenten maandelijks of meerdere keren per maand). Amendementen worden enkele keren per jaar ingediend en in 63% van de gemeenten dienen raadsleden enkele keren per jaar een initiatiefvoorstel in.

Er is hierbij een duidelijke relatie met de gemeentegrootte. Raadsleden in grotere gemeenten dienen vaker moties en amendementen in dan die in kleinere gemeenten. Er zijn geen grote gemeenten waar raadsleden nooit een initiatiefvoorstel indienen, terwijl dat in meer dan de helft van de kleine gemeenten wel het geval is.
Van het lokaal recht op enquête en recht op onderzoek maken raadsleden veel minder vaak gebruik. Slechts 5% van de griffies gaf aan dat er in 2017 een enquête of onderzoek is uitgevoerd. Deze vonden plaats op zeer uiteenlopende terreinen. Het sociaal domein is meerdere keren genoemd, maar ook grondexploitatie, ruimtelijke ontwikkeling en personeel- en organisatiebeleid.

Raadscommissies

Gemeenteraden kunnen, ter voorbereiding van hun plenaire besluitvorming en/of op een bepaald beleidsterrein, raadscommissies instellen op basis van artikel 82 van de Gemeentewet. Dit artikel bepaalt dat een raadslid voorzitter moet zijn. (art. 82, lid 4 Gemeentewet). Gemeenteraden kunnen ook andere commissies instellen op basis van artikel 84 van de Gemeentewet. Daarvan kunnen raadsleden maar ook niet-raadsleden voorzitter zijn (art. 84 Gemeentewet). De raadsgriffies is gevraagd in welke mate beide varianten in hun gemeente voorkomen. 83% van de griffies geeft aan dat er in hun gemeente raadscommissies zijn in de lijn van art. 82 Gemeentewet. 17% van de griffies geeft aan dat dergelijke commissies geen deel uitmaken van het werkproces. Uit de toelichtingen op de antwoorden blijkt dat voor de voorbereiding van de besluitvorming alternatieve invullingen worden gegeven

[64] Overheid in Nederland, Enquête onder gemeentegriffiers, december 2018. Op deze vragen hebben 230 griffies geantwoord. Zie voor de complete rapportage www.kennisopenbaarbestuur.nl.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

aan het commissiewerk. Verschillende keren verwijzen de griffies naar meer open gespreksrondes, open debatten waarbij ook burgerraadsleden aanschuiven, en naar structurering van het werkproces van de raad – meer in stappen (beeldvorming – beoordeling – besluitvorming) dan in formele structuren. Dit geldt zowel voor de gemeenten die met raadscommissies werken als voor die waar dat niet gebeurt. De tweede variant, andere commissies zoals bedoeld in artikel 84 van de Gemeentewet, komt minder voor. 34% van de bevraagde gemeenten werkt daarmee en 66% niet. Waar dit wel gebeurt, gaat dit met name om specifieke commissies: auditcommissies, werkgeverscommissies en dergelijke. Ook die worden in meerderheid voorgezeten door een raadslid.[65]

Ondersteuning en toerusting

Gemeenteraadsleden kunnen een beroep doen op meerdere vormen van ondersteuning. Er is een griffie, die de raad als geheel faciliteert, raadsleden kunnen een beroep doen op bijstand uit het ambtelijk apparaat van de gemeente en er zijn budgetten voor fractieondersteuning, opleiding en ontwikkeling.
In de praktijk is de ondersteuning echter bescheiden. Raadsgriffies hebben gemiddeld 2,85 fte tot hun beschikking, waarbij de omvang gelijk opgaat met de omvang van de gemeente.[66]
Van de raadsgriffies die deelnamen aan de enquête in 2018 hadden 56 een budget lager dan € 200.000.[67] Over de vraag of de bestaande omvang van de griffie voldoende is om aan alle verzoeken van de raad te kunnen voldoen, verschillen de meningen van de griffiers. 42% vindt dit voldoende en 41% vindt het onvoldoende. De laatste groep geeft veelal aan dat de basisondersteuning past, maar dat diepgaandere advisering, bestuurlijke en democratische vernieuwing, externe profilering en communicatie van de raad en versterking van de relaties met inwoners blijven liggen.

Met het budget voor fractieondersteuning gaan gemeenteraden zeer verschillend om. Een behoorlijk aantal griffiers geeft aan dat de raad het budget voor fractieondersteuning heeft geschrapt in het kader van bezuinigingen of dat fracties vrijwillig afzien van dit budget. Soms verwijst men daarbij naar de mogelijkheid van ondersteuning in natura: gebruik maken van kopieer- en vergaderfaciliteiten en een eventueel beroep op het ambtelijk apparaat van de gemeente.

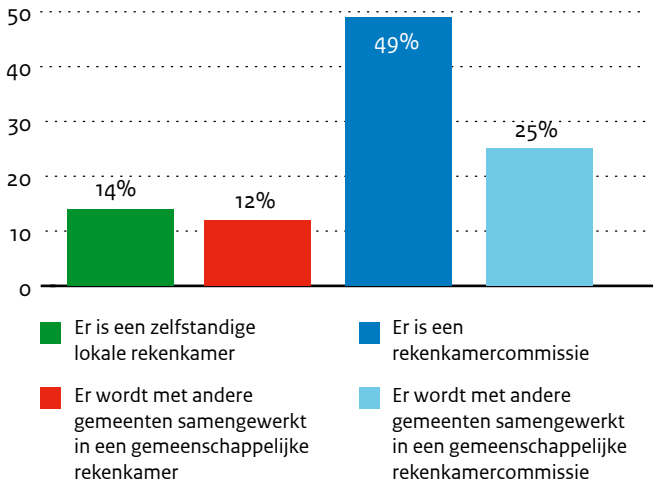
Van de mogelijkheid om een beroep te doen op ambtelijke bijstand maken gemeenteraden in 70% van de gemeenten gebruik.[68] Dit gaat in veel gevallen om het inwinnen van feitelijke informatie, maar ook bij het opstellen van een initiatiefvoorstel, amendement of motie wordt wel een beroep gedaan op het ambtelijk apparaat. Deze ambtelijke bijstand komt vrijwel altijd tot stand via een verzoek aan de griffie, niet altijd geformaliseerd maar vaak via informele lijnen. Ook zijn er regelmatig rechtstreekse contacten tussen gemeenteraadsleden en het ambtelijk apparaat. Naarmate het meer gaat om serieuze (uren)inzet vanuit het apparaat, liggen er meer formele verzoeken aan ten grondslag.

Om de gemeenteraad te ondersteunen bij zijn controlerende taken wordt in elke gemeente een rekenkamerfunctie ingevuld. Deze rekenkamerfunctie is in gemeenten verschillend georganiseerd. Het merendeel doet dit in de vorm van een rekenkamercommissie. Een kwart van de gemeenten heeft een gemeenschappelijke rekenkamercommissie. Een klein deel heeft een zelfstandige lokale rekenkamer; een ander deel heeft samen met andere gemeenten een gemeenschappelijke rekenkamer.

[65] Uit de respons blijkt dat in een aantal gevallen bij artikel 84-commissies ook aan bijv. de vertrouwenscommissie of de rekenkamercommissie is gedacht. Strikt genomen zijn dit echter geen artikel 84-commissies maar zgn. commissies sui generis.
[66] M. van Hulst e.a., *Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016* (in opdracht van de Vereniging van Griffiers), Tilburg University en Radboud Universiteit Nijmegen, 2016.
[67] Overheid in Nederland, Enquête onder gemeentegriffiers, december 2018. Het budget waar hierbij naar is gevraagd, is het reguliere budget van de griffie, inclusief personeelskosten, maar exclusief het budget voor fractieondersteuning en opleiding voor raadsleden.
[68] Overheid in Nederland, Enquête onder gemeentegriffiers, december 2018.

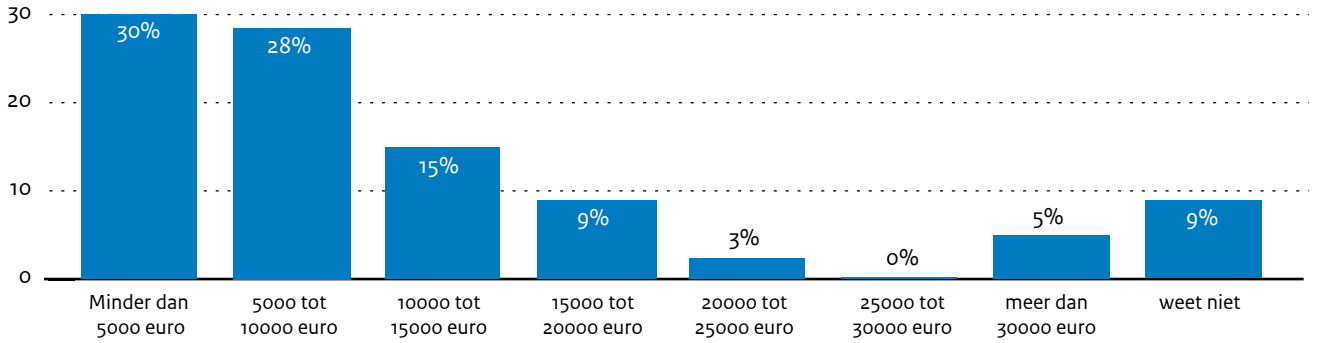
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Figuur *Organisatie rekenkamerfunctie in gemeenten*



Bron: Overheid in Nederland

Figuur *Budget voor het opleiden van raadsleden in 2018*



Bron: Overheid in Nederland

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Voor het opleiden van raadsleden is een beperkt budget beschikbaar: 58% van de gemeenten trekt hier minder dan € 10.000 voor uit. Dat is, in het verkiezingsjaar 2018, inclusief de kosten voor inwerkprogramma's. Vrijwel alle gemeenten waar dat jaar verkiezingen waren, boden een dergelijk programma aan. Ook wanneer het niet gaat om het inwerkprogramma, gaven de griffiers aan dat dit budget vooral ingezet is voor gezamenlijke, raadsbrede activiteiten. Individuele raadsleden doen er weinig beroep op. Ook hier is weer een relatie met de omvang van de gemeente te zien. In grotere gemeenten heeft men hogere budgetten voor opleiding van de raad. Hoewel nog 23% van de 100.000-plus gemeenten een budget van maximaal € 10.000 heeft, staat daar tegenover dat 29% van deze gemeenten een budget heeft van meer dan € 30.000.

3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur

Baten

Gemeentefonds grootste inkomstenbron voor gemeenten

In Nederland betalen inwoners en bedrijven primair belasting aan de Rijksoverheid. De Rijksoverheid verdeelt deze baten deels via het Gemeentefonds, of andere uitkeringen, weer over de gemeenten, zodat zij hun taken uit kunnen voeren. In 2017 ging het hierbij om € 34,3 miljard, ruim 50% van de totale gemeentelijke inkomsten[69]. De ozb is op dit moment de grootste vrij besteedbare 'eigen' inkomstenbron van gemeenten.
Niet vrij besteedbaar zijn de riool- en afvalstofheffingen, deze belastinginkomsten moet de gemeente gebruiken voor de daaraan verbonden taken.

Ook het gemeentelijk grondbeleid is in 2017, na de crisisjaren, voor veel gemeenten weer een belangrijke inkomstenbron. In totaal gaat het hier om 5,1 miljard euro aan inkomsten. Regionaal zijn deze inkomsten echter niet gelijk verdeeld en tegenover deze inkomsten staan investeringen die gemeenten in eerdere jaren gemaakt hebben. Het is dan ook lastig om eenduidig aan te geven hoeveel het gemeentelijk grondbeleid opgeleverd heeft, maar duidelijk is dat de grote verliezen van de crisisjaren achter ons liggen.

Tabel *Inkomstenbronnen van Nederlandse gemeenten (in euro en %), 2017*

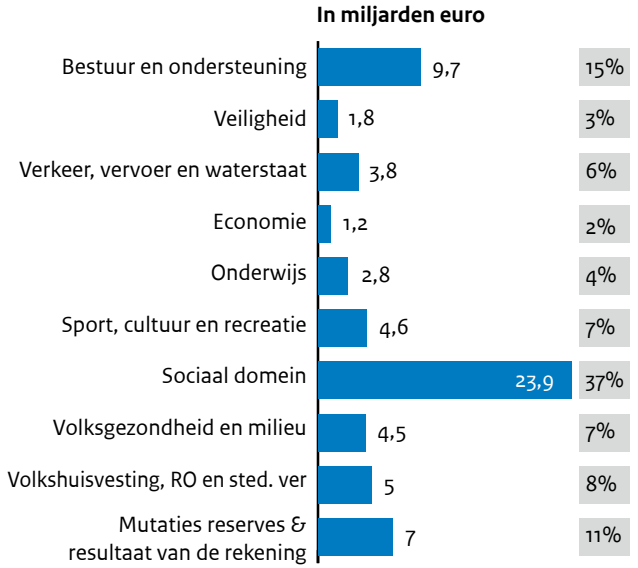
	In miljarden euro	Percentage
Algemene uitkering	15,5	24%
Decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen (inclusief IUSD)	12,2	19%
Specifieke uitkeringen en overige uitkeringen Rijksoverheid	6,7	10%
ozb	3,9	6%
Baten bouwgrond	5,1	8%
Leges en overige belastingen (primair riool- en afvalstofheffingen)	4,3	7%
Mutaties reserves	6,7	10%
Overige baten	9,9	15%
Totaal	**64,3**	**100%**

Bron: Bron: CBS o.b.v. IV3 Statline: Gemeenterekeningen

[69] Voor deze analyse is primair gebruik gemaakt van de IV3 gegevens, welke gemeenten jaarlijks aanleveren aan het CBS. Gemeenten maken voor hun boekhouding gebruik van een gemodificeerd stelsel van baten & lasten, waarbij inkomsten en uitgaven in bepaalde gevallen over meerdere jaren uitgesmeerd mogen worden. Bij deze analyse is gebruik gemaakt van financiële informatie inclusief mutaties reserves, voorzieningen en overige verrekeningen.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Tabel *Verdeling van inkomsten naar beleidsdomein (in euro en %), 2017*



Bron: CBS o.b.v. IV3 Statline: Gemeenterekeningen

Lasten

Sociaal domein grootste kostenpost voor gemeenten

Gemeenten hebben in 2017 gezamenlijk bijna 65 miljard euro uitgegeven[70]. Het meeste geld geven gemeenten uit aan taken in het sociaal domein: bijvoorbeeld werk en inkomen, jeugd en maatschappelijke ondersteuning. Andere grote kostenposten zijn 'verkeer, vervoer en waterstaat', 'volksgezondheid en milieu' (waaronder de kosten vallen die gemaakt worden voor de riolering en afvalverwerking) en ruimtelijk beleid. Ten slotte geven gemeenten bijna een zevende van hun budget uit aan 'bestuur en ondersteuning'. Hier vallen alle kosten die nodig zijn om gemeenten draaiende te houden, bijvoorbeeld de overhead (gemeentehuis, juristen, beveiliging, etc.), maar ook bestuurskosten, ondersteuning van de Raad en burgerzaken als het gemeenteloket.

Financiële positie gemeenten stabiliseert

De financiële crisis had ook zijn weerslag op de financiële positie van de Nederlandse gemeenten; zo hadden gemeenten grote moeite om de begrotingen sluitend te krijgen en nam het eigen vermogen af. In die periode hebben gemeenten ingeteerd op hun financiën. Sinds 2014 zien we een licht herstel. Zo schrijft het merendeel van de gemeenten weer zwarte cijfers en neemt het eigen vermogen toe. Dit blijkt ook uit de eerste twee rijen van onderstaande tabel. Die laten zien dat het exploitatiesaldo tot 2009 positief was, waarna het 3 jaar negatief werd. Sinds 2015 is het weer positief en de voorlopige cijfers van 2017 laten ook een positief saldo zien. Deze positieve exploitatiesaldi hebben ervoor gezorgd dat het eigen vermogen (als een fractie van de totale balans) toenam, wat tot een hogere solvabiliteit geleid heeft. Deze verbetering zien we ook terug in de investeringen die voorzichtig toenemen. Het afbouwen van de schuldpositie, of het aanvullen van de reserves, kost echter tijd en de financiële positie is nog niet op het niveau van voor de crisis. Een deel van het herstel wordt veroorzaakt door opbrengsten uit het gemeentelijk grondbeleid waarvan onzeker is of deze opbrengsten structureel zijn. Daarnaast is het uitgavenpatroon met betrekking het sociaal domein onzeker evenals de kosten in het kader van de energietransitie. Een vinger aan de pols is nodig om de gevolgen van deze ontwikkelingen inzichtelijk is maken.

[70] Zie de vorige voeatnoot.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Tabel *Macro-economisch beeld van de financiële positie van gemeenten*

Financiële positie gemeenten	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Exploitatiesaldo (in mln euro)	1.205	4.312	-2.067	-929	-1.230	137	-74	498	492	285
Solvabiliteit	37%	40%	37%	35%	33%	34%	33%	34%	34%	35%
Netto schuldquote (gecorrigeerd)	36%	32%	45%	49%	56%	60%	62%	56%	56%	55%
EMU saldo (in mln euro)	-3.270	-4.921	-4.867	-3.077	-2.790	-2.329	-945	-615	42	-560

Bron: CBS o.b.v. IV3 en Emu-enquête, bewerking door BZK, 2018

Preventief toezicht van de provincie

Gemeenten staan onder normale omstandigheden onder repressief toezicht (dit is het reguliere toezicht). Gemeenten zonder een sluitende (meerjaren)begroting worden onder preventief toezicht van de provincie gesteld op basis van hun financiële problemen. Daarnaast kunnen gemeenten onder preventief toezicht worden geplaatst als zij hun begroting niet tijdig indienen of als zij bij een herindeling zijn betrokken. In de (directe) nasleep van de economische crisis lag het aantal gemeenten onder preventief toezicht iets hoger. In 2018 staan zes gemeenten onder preventief toezicht, en is er één gemeente die een reguliere artikel 12 uitkering ontvangt.

Tabel *Overzicht van toezicht op gemeenten, 2005-2018*

Jaar	Artikel 12[71]	Preventief financieel	Preventief termijn	Preventief herindeling	Repressief	Aantal gemeenten[72]
2005	4	30	9	43	385	467
2006	4	20	13	20	405	458
2007	2	19	2	10	412	443
2008	3	14	1	15	413	443
2009	3	10	2	41	388	441
2010	3	15	4	35	377	431
2011	3	7	12	32	367	418
2012	3	8	3	28	376	415
2013	3	9	5	23	371	408
2014	2	9	4	22	368	403
2015	3	16	4	10	365	393
2016	2	10	2	13	365	390
2017	1	5	2	32	349	388
2018	1	6	4	37	333	380

Bron: BZK, 2018

[71] Formeel gezien is Lelystad ook een artikel 12 gemeente, aangezien de ICL-gelden via artikel 12 aan de gemeente uitgekeerd worden. Desondanks is de hierboven gepresenteerde lijst exclusief de gemeente Lelystad, aangezien zij geen 'normale' artikel 12 uitkering ontvangen en bijvoorbeeld ook niet onder curatele van het Rijk staan.

[72] De reguliere artikel 12 gemeenten vallen ook onder het preventieve financiële toezicht, vandaar dat de som van de categorieën hoger kan zijn dan het totaal aantal gemeenten.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Accountantsverklaringen

Verbetering zet door richting niveau van vóór de decentralisaties

Om zeker te stellen dat de gemeenteraad zijn controlerende taak goed kan uitvoeren, worden de jaarstukken van de gemeente verplicht gecontroleerd door een onafhankelijke accountant. De accountant beoordeelt daarbij de cijfers die gepresenteerd zijn aan de hand van twee criteria:

- Getrouwheid: Komen de gepresenteerde cijfers overeen met de werkelijkheid?
- Rechtmatigheid: Zijn de baten, lasten en balansmutaties tot stand gekomen volgens wet- en regelgeving?

Op beide criteria geeft de accountant een oordeel af, gebaseerd op het percentage fouten en/of onzekerheden in relatie tot de totale lasten die een gemeente gemaakt heeft. Deze percentages zijn wettelijk vastgesteld en worden in onderstaande tabel samengevat.

Tabel *Beoordelingscriteria van gemeentelijke jaarstukken*

	Goed-keurend	met beperking	oordeel-onthouding	afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% van lasten)	≤ 1%	> 1% < 3%	n.v.t.	≥ 3%
Onzekerheden in de controle (% van lasten)	≤ 3%	> 3% < 10%	≥ 10%	n.v.t.

Bron: BZK, 2018

Het was gebruikelijk dat 95% van de gemeenten een goedkeurende verklaring ontving, voor zowel getrouwheid als rechtmatigheid. De decentralisaties van het sociaal domein in 2015 zorgden echter voor nieuwe uitdagingen, onder andere omdat uitgaven in deze domeinen minder vaak direct door de gemeente gedaan werden en er bijvoorbeeld meer gesteund moest worden op de controle van derde partijen als zorgaanbieders of samenwerkingsverbanden. In het eerste jaar na de decentralisaties is voorrang gegeven aan de continuïteit van de zorgverlening, boven verantwoording en controle. Als een gevolg van deze prioritering heeft over het verslagjaar 2015 slechts 48% van de gemeenten een goedkeurende verklaring ontvangen van hun accountant. Dankzij forse inspanningen van gemeenten en hun ketenpartners, was het percentage goedkeurende verklaringen, voor zowel rechtmatigheid als getrouwheid, alweer gestegen boven de 80% over het verslagjaar 2016. Deze trend heeft zich verder doorgezet, en in 2017 ontving 96% van de gemeenten een goedkeurende verklaring met betrekking tot de getrouwheid. Rondom de rechtmatigheid bleken de problemen hardnekkiger, en hebben vooral aanbestedingsfouten geleid tot 49 gemeenten met een anders dan goedkeurende verklaring.

Tabel *Verdeling van gemeenten naar accountantsoordeel, 2013-2017*

Rechtmatigheid	2013	2014	2015	2016	2017
Goedkeurend	96%	95%	48%	81%	87%
Beperking	3%	4%	45%	17%	11%
Afkeurend/ oordeelsonthouding	1%	1%	7%	2%	2%

Getrouwheid	2013	2014	2015	2016	2017
Goedkeurend	96%	98%	50%	86%	96%
Beperking	} 4%	} 2%	43%	13%	4%
Afkeurend/ oordeelsonthouding			7%	2%	0%

Bron: BZK(2017, 2018), BMC(2013-2015), EY(2016)

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

3.2 De provincie

3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur

In 2018 is het feitelijk aantal Statenleden 570. Het aantal Statenleden hangt af van het inwonertal van een provincie (artikel 8, Provinciewet).

Tabel *Aantal Statenleden naar inwonertal provincies*

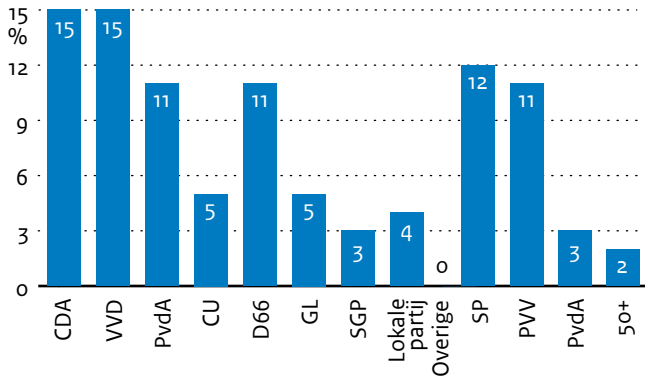
Aantal inwoners in de provincie	Aantal Statenleden
< 400.000	39
400.001 – 500.000	41
500.001 – 750.000	43
750.001 – 1.000.000	45
1.000.001 – 1.250.000	47
1.250.001 – 1.500.000	49
1.500.001 – 1.750.000	51
1.750.001 – 2.000.000	53
> 2 000 000	55

Bron: Overheid in Nederland, 2018

Politieke samenstelling

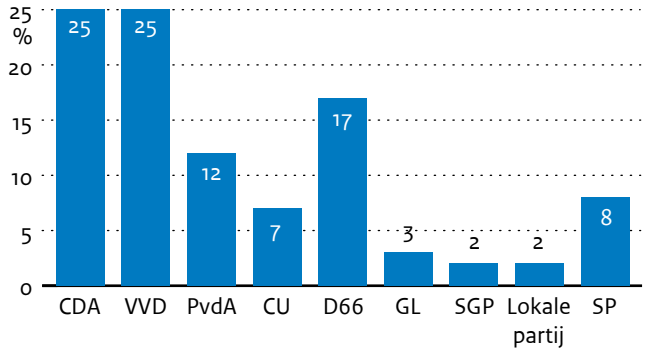
Voor de leden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten was 2018 het laatste volledige jaar voor het aflopen van hun formele zittingstermijn. In maart 2019 zijn er verkiezingen voor Provinciale Staten.
CDA en VVD leveren in 2018, met beide een aandeel van 15%, de meeste Statenleden. Deze twee partijen leveren in 2018 de helft van de gedeputeerden.

Figuur *Leden Provinciale Staten verdeeld naar politieke partij, 2018*



Bron: Overheid in Nederland, 2018

Figuur *Leden Gedeputeerde Staten verdeeld naar politieke partij, 2018*



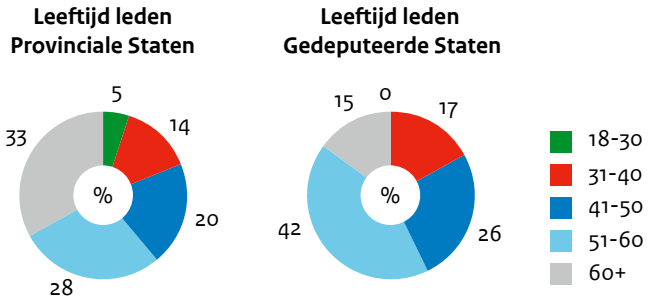
Bron: Overheid in Nederland, 2018

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Profiel populatie statenleden en gedeputeerden

Het profiel van de provinciale populatie is eenzijdiger dan dat van de gemeenten. Statenleden en gedeputeerden zijn ouder dan hun gemeentelijke evenknie en zijn vaker man. 90% van hen is hogeropgeleid.
De gemiddelde leeftijd van statenleden is 53 jaar. Een op de drie van hen is ouder dan 60 jaar. Statenleden in Zuid-Holland zijn het oudst (62 jaar) en die in Noord-Brabant het jongst (47,5). 50PLUS levert de oudste Statenleden, gemiddeld 70 jaar, gevolgd door de SGP (57 jaar). Gedeputeerden zijn iets jonger. Zij zijn gemiddeld 51 jaar.

Figuur *Leeftijdsverdeling leden Provinciale Staten en leeftijd leden Gedeputeerde Staten*



Bron: Overheid in Nederland, 2018

De verdeling naar geslacht is voor Statenleden en gedeputeerden vergelijkbaar met die onder raadsleden en wethouders. Van de Statenleden is 68% man en 32% vrouw. Bij de gedeputeerden is de verhouding 72% mannen en 28% vrouwen.
Het aandeel mannen en vrouwen varieert per provincie. Zeeland heeft de meeste mannelijke Statenleden, de meeste vrouwelijke Statenleden zijn te vinden in Noord-Holland en Utrecht. Er zijn drie provincies waar alleen mannen zitting hebben in de Gedeputeerde Staten: Drenthe, Flevoland en Limburg. De Gedeputeerde Staten in Utrecht en Gelderland hebben een gelijke man/vrouw-verdeling en in Overijssel zijn er iets meer vrouwelijke gedeputeerden dan mannelijke.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Er zijn ook verschillen per partij. De SGP, ChristenUnie en SP hebben alleen mannelijke gedeputeerden. GroenLinks heeft alleen vrouwelijke gedeputeerden.

Figuur *Mannelijke en vrouwelijke statenleden en gedeputeerden, totaal en per provincie*

	Provinciale Staten		Gedeputeerde Staten	
	man	vrouw	man	vrouw
Friesland	60%	40%	80%	20%
Groningen	74%	26%	60%	40%
Drenthe	76%	24%	100%	0%
Overijssel	72%	28%	40%	60%
Gelderland	64%	36%	50%	50%
Utrecht	59%	41%	50%	50%
Flevoland	61%	39%	100%	0%
Noord-Holland	59%	41%	67%	33%
Zuid-Holland	65%	35%	60%	40%
Zeeland	82%	18%	75%	25%
Noord-Brabant	67%	33%	83%	17%
Limburg	76%	24%	100%	0%

Bron: Overheid in Nederland, 2018

Zittingsduur

De meerderheid van de leden van Provinciale Staten is bezig met de eerste zittingstermijn; deze leden zijn korter dan vier jaar in functie. In Groningen, Noord-Holland en Noord-Brabant is een derde langer dan vier jaar lid van de Staten en in Zuid-Holland is 16% van de statenleden langer dan acht jaar in functie. De zittingsduur van vrouwelijke gedeputeerden is iets langer dan die van de mannelijke gedeputeerden.

Figuur *Zittingsduur leden Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten*

	< 1 jaar		1–4 jaar		4-8 jaar		> 8 jaar	
	PS	GS	PS	GS	PS	GS	PS	GS
Groningen	5%	0%	60%	80%	35%	20%	0%	0%
Drenthe	5%	0%	66%	75%	24%	25%	5%	0%
Overijssel	6%	0%	68%	60%	19%	40%	6%	0%
Gelderland	13%	17%	58%	33%	18%	50%	11%	0%
Utrecht	10%	25%	63%	50%	22%	25%	4%	0%
Flevoland	10%	60%	56%	20%	27%	20%	7%	0%
Noord-Holland	4%	0%	59%	50%	30%	17%	7%	33%
Zuid-Holland	5%	0%	60%	60%	18%	40%	16%	0%
Zeeland	3%	0%	67%	50%	23%	50%	8%	0%
Noord-Brabant	13%	0%	53%	67%	29%	33%	5%	0%
Limburg	11%	20%	63%	60%	20%	20%	7%	0%

Bron: Overheid in Nederland, 2018

Van de leden van Gedeputeerde Staten zijn er meer die al langer dan vier jaar in functie zijn. In Zeeland en Gelderland de helft; in Friesland, Overijssel en Zuid Holland is het 40%. In Noord-Holland zit een derde van de gedeputeerden langer dan acht jaar.

De Commissaris van de Koning

CDA en VVD leverden samen in 2018 nog de meeste commissarissen van de Koning, namelijk elk vier. Twee commissarissen waren van PvdA-huize, en ChristenUnie en D66 leverden ieder één commissaris. Inmiddels is die verdeling wat gewijzigd. Met ingang van 1 februari levert het CDA de meeste commissarissen, namelijk vijf. De PvdA heeft inmiddels drie commissarissen en de VVD twee. Het aandeel van D66 en ChristenUnie is ongewijzigd.

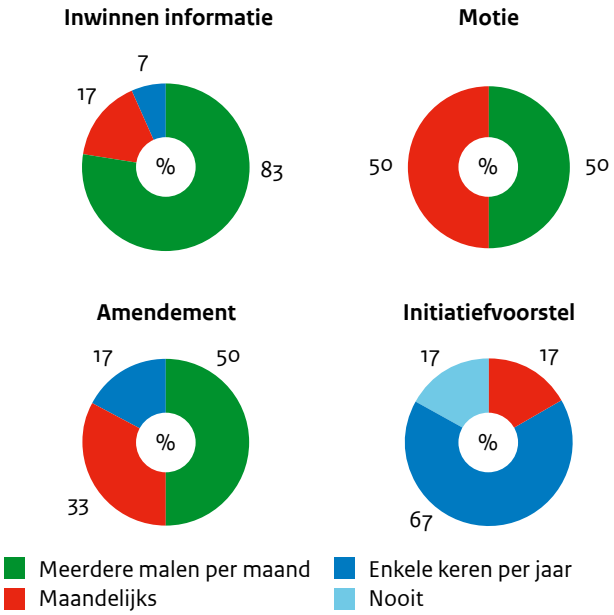
Van de twaalf commissarissen van de Koning is er één vrouw. Hun gemiddelde leeftijd van alle commissarissen was op 1 oktober 59 jaar en zij hebben allemaal een opleiding op hbo- of wo-niveau.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Gebruik instrumenten door Provinciale Staten

Ook de Provinciale Staten hebben een scala aan instrumenten om hun rol te vervullen. Net als voor de gemeenteraad is via de griffies nagegaan wat het gebruik daarvan in de praktijk is.[73]

Figuur *Schatting van inzet instrumenten door Provinciale Staten, peiljaar 2017*



Bron: Overheid in Nederland, 2018

Statenleden vragen in de meeste gevallen om nadere informatie en dienen moties in ieder geval maandelijks in. Ook het amendementsrecht wordt regelmatig gebruikt. Met het recht initiatiefvoorstellen in te dienen, gaan zij terughoudender om. Net als raadsleden maken tenslotte ook statenleden weinig gebruik van het recht op onderzoek en enquête.

Ondersteuning en toerusting

Net als de gemeenteraden worden ook de Provinciale Staten ondersteund door een griffie. De omvang daarvan is gemiddeld acht fte. Van de griffies acht 64% dit voldoende om aan alle verzoeken vanuit de Staten te voldoen; 27% vindt het onvoldoende. Die laatste groep ontbreekt het dan vooral aan ruimte voor strategische advisering en het ondersteunen van de Staten bij het bepalen van de eigen agenda, naast die van Gedeputeerde Staten. Voor de ondersteuning van fracties is budget beschikbaar dat tussen de provincies nogal uiteenloopt. Bedragen die hiervoor genoemd zijn, variëren tussen de € 8.000 en 70.000 per fractie. Dit wordt ook aangewend voor opleiding en ontwikkeling, van fracties maar ook van de Provinciale Staten als geheel. Voor individuele opleidingswensen van Statenleden is in verschillende provincies nog aanvullend budget beschikbaar. Richting het einde van de zittingsperiode is het gebruik daarvan niet groot meer. Net als gemeenteraadsleden doen ook Statenleden met enige regelmaat een beroep op ambtelijke bijstand. Driekwart van de statengriffies geeft aan dat dit in het afgelopen jaar is gebeurd.

Omvang provinciale griffies

8 fte
gemiddeld

64% vindt dit **voldoende**

27% vindt dit **onvoldoende**

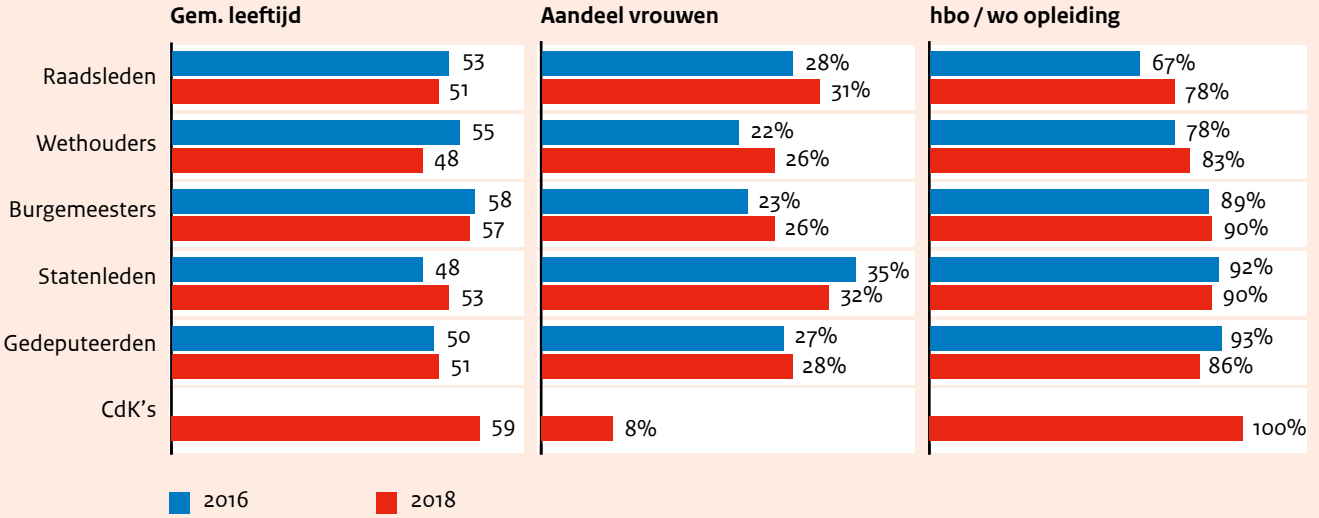
[73] Overheid in Nederland, Enquête onder statengriffies, oktober 2018.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Dit gebeurt met name voor het verkrijgen van informatie en als ondersteuning bij het opstellen van initiatiefvoorstellen, maar ook voor zaken als werkbezoeken of informatiebijeenkomsten. Verzoeken om ambtelijke bijstand verlopen in het algemeen via de griffies. Voor kleinere zaken zijn er ook informele, rechtstreekse contacten met het ambtelijk apparaat.

Politieke ambtsdragers in provincies en gemeenten vergeleken

In onderstaand schema is een vergelijking gemaakt tussen de profielen – gebaseerd op sociaal-demografische kenmerken in 2016 (de vorige editie van de Staat van het Bestuur) en 2018. De peildatum voor 2018 is 1 oktober.
Bij de gemeenten zien we een verjonging en een groei van het aantal vrouwen optreden, hoewel het profiel nog steeds eenzijdig is. Het aantal hogeropgeleiden is gestegen. Bij de provincies zien we deze ontwikkeling niet. Daar heeft de vergrijzing doorgezet en is het aantal vrouwen in de Staten gedaald.



Bron: Overheid in Nederland 2018, bewerking BZK

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur

Baten

Provinciefonds grootste inkomstenbron voor provincies

In Nederland betalen inwoners en bedrijven primair belasting aan de Rijksoverheid. De Rijksoverheid verdeelt deze baten deels via het Provinciefonds, en andere uitkeringen, weer over de provincies, zodat zij hun taken uit kunnen voeren. In 2017 bedroeg het Provinciefonds ongeveer € 2,5 miljard, bijna 24% van de totale provinciale inkomsten. De opcenten (of motorrijtuigbelasting) is op dit moment de grootste vrij besteedbare 'eigen' inkomstenbron van provincies, en bedraagt ruim 95% van de totale provinciale belastingen, leges en heffingen. Dankzij de omvangrijke vermogens van enkele provincies wordt ook veel geld verdiend met geldleningen en uitzettingen. Overige inkomsten zijn bijvoorbeeld 'inkomsten openbaar vervoer', deelnemingen (bijvoorbeeld in nutsbedrijven) of de verkoop van gronden.

Tabel *Baten van Nederlandse provincies (in miljarden euro en %), 2017*

BATEN Provincies	Miljarden	Percentage
Provinciefonds	2,5	24%
Specifieke uitkeringen en overige Rijksoverdrachten	0,4	4%
Belastingen en leges	1,6	16%
Dividend en rente	0,7	7%
Mutaties reserves	4,0	40%
Overige baten	1,0	10%
Totale Baten	**10,2**	**100%**

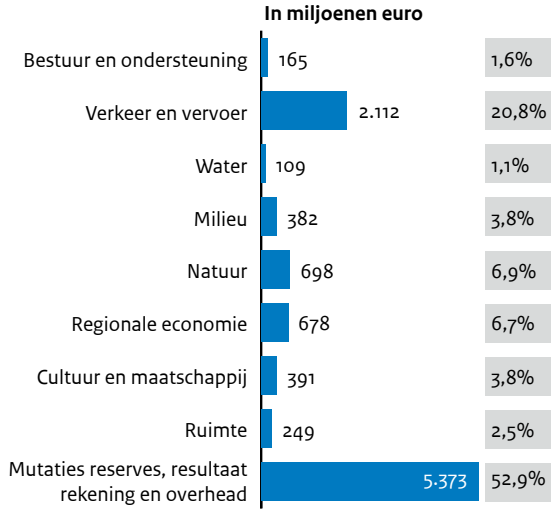
Bron: CBS o.b.v. IV3 Statline: Provincierekeningen *Bewerking door BZK (2018)*

Lasten

Grootste post is de kerntaak Verkeer en vervoer

De totale lasten van provincies bedroegen in 2017 gezamenlijk € 10,2 miljard[74]. De grootste post is de 'mutaties reserves en resultaat rekening'. Dit is een technische post, die vooral gebruikt wordt om reserves aan te maken. Het grootste deel van deze uitgaven gaat naar 'verkeer en vervoer', één van de kerntaken van de provincie. Hieronder vallen de bijna € 1 miljard die werd uitgegeven aan openbaar vervoer en de € 750 miljoen die toegeschreven werd aan de aanleg, het beheer en het onderhoud van wegen. Verder geven provincies veel geld uit aan natuur/milieu en het aanjagen van de regionale economie. Zie tabel.

Tabel *Lasten van Nederlandse provincies (in miljoenen euro en %), 2017*



Bron: CBS o.b.v. IV3 Statline: provincierekeningen

[74] Voor deze analyse is primair gebruik gemaakt van de IV3 gegevens, welke gemeenten jaarlijks aanleveren aan het CBS. Provincies maken voor hun boekhouding gebruik van een gemodificeerd stelsel van baten & lasten, waarbij inkomsten en uitgaven in bepaalde gevallen over meerdere jaren uitgesmeerd mogen worden. Bij deze analyse is gebruik gemaakt van financiële informatie inclusief mutaties reserves, voorzieningen en overige verrekeningen.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Preventief toezicht door het Rijk

Geen preventief toezicht provincies

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

Solvabiliteit

Figuur *Solvabiliteit per provincie, 2017*

Bron: Provinciale stukken (jaarrekeningen 2017) verzameld door BZK

Vergelijking tussen financiële posities gemeenten en provincies

Grote verschillen

De financiële posities van provincies en gemeenten verschillen sterk. Dit laat zich vooral verklaren door de verkoop van nuts-bedrijven aan het begin van de 21e eeuw, waaraan de provincies veel geld verdiend hebben. Met de opbrengsten van de verkoop hebben de provincies vooral (stille) reserves gevormd, waardoor de solvabiliteit zeer hoog is en slechts in beperkte mate geld geleend hoeft te worden. Niet elke provincie heeft overigens van een eventuele verkoop kunnen profiteren, vooral Zeeland en Zuid-Holland vallen op als provincies met een beperkte solvabiliteit.

Tabel *Financiële kengetallen gemeenten en provincies, 2017*

		Gemeenten	Provincies
Netto schuldquote	Gewogen gemiddelde	55,4%	-116,7%
	Aantal <90%	81%	92%
	Aantal 90-130%	13%	0%
	Aantal >130%	5%	7%
Solvabiliteit	Gewogen gemiddelde	35%	69%
	Aantal >50%	23%	83%
	Aantal 20-50%	61%	17%
	Aantal <20%	16%	0%
Structurele exploitatieruimte	Gewogen gemiddelde	2%	14%
	Aantal >0%	79%	100%
	Aantal <0%*	21%	0%

**Bovenstaande categorisering is gebaseerd op de grenzen zoals deze zijn afgesproken in het vakberaad financieel toezicht.*

Bron: Provinciale & gemeentelijke jaarstukken. Zie: Financiengemeenten.nl & Kennisbank Openbaar Bestuur: Provincies

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

3.1. Gemeenten

3.1.1 De mensen in het lokale bestuur

3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur

3.2 De provincie

3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur

3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur

3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen

3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen

3.3.3 De financiën van de waterschappen

3.4 Organisaties in het openbaar bestuur

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

3.3 Waterschappen[75]

In tegenstelling tot Rijk, provincies en gemeenten hebben de waterschappen een wettelijk beperkte, specifieke opdracht. Op grond van de Grondwet en Waterschapswet zorgen zij voor de bescherming tegen water, voor droge voeten, voor voldoende en schoon oppervlakte- en grondwater, voor de muskus- en beverrattenbestrijding en voor de zuivering van afvalwater. Deze taken zijn in ons laaggelegen, waterrijke land zo belangrijk, dat zij bij een aparte overheid zijn neergelegd.

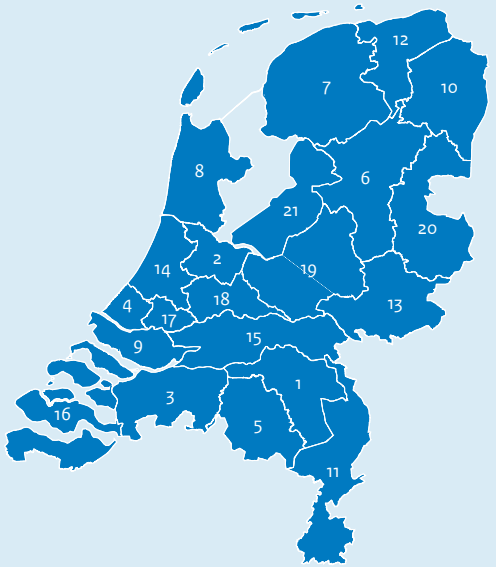
De waterschappen zorgen voor:

- het beheer van bijna 18.000 km waterkeringen, 225.000 km waterlopen, 6.175 gemalen en 325 afvalwaterzuiveringsinstallaties;
- de zuivering van jaarlijks 2 miljard m^3 afvalwater, vergelijkbaar met 800.000 olympische zwembaden;
- het beheer van circa 6.600 km wegen en 1.000 km fietspaden door vijf waterschappen in het westen van het land als neventaak.

21 waterschappen

Er zijn 21 waterschappen in ons land; één minder dan in de vorige editie van de Staat van het Bestuur vermeld stond. Per 1 januari 2017 zijn de waterschappen 'Peel en Maasvallei' en 'Roer en Overmaas' samengegaan tot Waterschap Limburg.

Figuur *Waterschapskaart van Nederland*



Legenda

1. Waterschap Aa en Maas
2. Waterschap Amstel, Gooi en Vecht
3. Waterschap Brabantse Delta
4. Hoogheemraadschap van Delfland
5. Waterschap De Dommel
6. Waterschap Drents Overijsselse Delta
7. Wetterskip Fryslân
8. Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
9. Waterschap Hollandse Delta
10. Waterschap Hunze en Aa's
11. Waterschap Limburg
12. Waterschap Noorderzijlvest
13. Waterschap Rijn en IJssel
14. Hoogheemraadschap van Rijnland
15. Waterschap Rivierenland
16. Waterschap Scheldestromen
17. Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard
18. Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
19. Waterschap Vallei en Veluwe
20. Waterschap Vechtstromen
21. Waterschap Zuiderzeeland

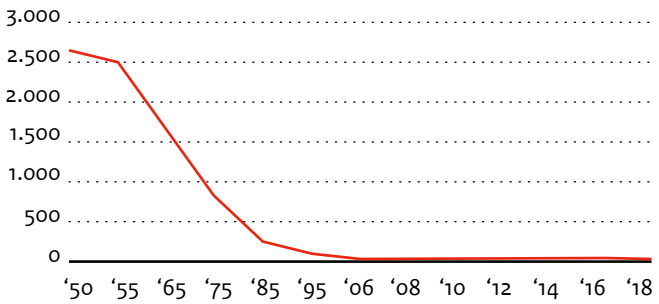
Bron: Unie van Waterschappen

[75] Deze paragraaf is geschreven door de Unie van Waterschappen en geredigeerd door BZK.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Waterschappen hebben in het verleden veel fusies gekend. De belangrijkste redenen hiervan zijn het verhogen van de kwaliteit van de taakuitoefening, het verminderen van de kwetsbaarheid en het vergroten van de efficiency. Het initiatief tot fuseren is de laatste decennia altijd vanuit de waterschappen zelf genomen. De provincie beslist, als toezichthouder van de waterschappen, binnen zijn grondgebied over het opheffen en oprichten van waterschappen en dus uiteindelijk ook over voorgenomen fusies.

Figuur *Ontwikkeling van het aantal waterschappen 1950-2018*



Bron: Unie van Waterschappen

3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen

Steeds meer provincies en gemeenten als partners

De omvang van een waterschap wordt uitgedrukt in de oppervlakte van het gebied waarin zij het waterbeheer uitvoert (wat aansluit op de specifieke taken en opgaven), en niet in het aantal inwoners zoals bij de andere decentrale overheden het geval is.
De beheergebieden van de waterschappen worden steeds groter.

Tabel *Omvang beheergebieden waterschappen (in hectare), 2014-2018*

	2014	2016	2018
Gemiddelde oppervlakte per waterschap	152.156 ha	159.077 ha	166.647 ha
Kleinste beheergebied	35.113 ha	35.113 ha	35.113 ha
Grootste beheergebied	346.000 ha	346.000 ha	346.000 ha

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. gegevens voor Waterschapspeil 2014, 2016 en 2018[76]

De begrenzing van de beheergebieden van waterschappen wordt bepaald door waterstaatkundige factoren en valt veelal niet samen met gemeente- en provinciegrenzen. Meer dan twee derde van de waterschappen heeft dan ook met meer dan één provincie te maken. Het waterschap Rivierenland ligt zelfs in vier provincies.

Tabel *Aantal provincies per waterschap, 2014-2018*

	2014	2016	2018
	Aantal waterschappen waarbij het van toepassing is:		
1 provincie	9	8	6
2 provincies	8	8	9
3 provincies	5	5	5
4 provincies	1	1	1
	Aantal provincies per waterschap:		
Gemiddeld	1,9	2,0	2,0
Hoogste aantal	4	4	4
Laagste aantal	1	1	1

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. gegevens voor Waterschapspeil 2014, 2016 en 2018

[76] Publicaties van de Unie van Waterschappen.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

De waterschappen hebben in de loop der jaren dus meer partners gekregen om zaken af te stemmen. Dit zijn niet alleen de provincies, maar ook de gemeenten in hun beheergebied. Gemiddeld zijn dit bijna 23 gemeenten per waterschap.

Tabel *Aantal gemeenten per waterschap, 2014-2018*

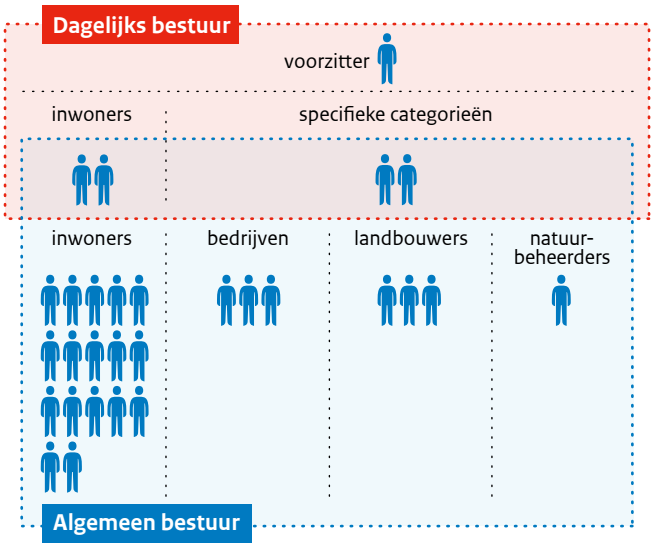
	2014	2016	2018
Gemiddeld	22,0	21,9	22,6
Hoogste aantal	37	37	37
Laagste aantal	8	8	8

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. gegevens voor Waterschapspeil 2014, 2016 en 2018

3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen

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

Figuur *Voorbeeld samenstelling bestuur van een waterschap*



Bron: Unie van Waterschappen

Het algemeen bestuur (AB)

Inrichting

Als hoogste, democratisch gekozen orgaan stelt het algemeen bestuur het beleid en de regels met betrekking tot de taken van het waterschap vast. Ook bepaalt het algemeen bestuur de kaders waarbinnen het dagelijks bestuur de taken en het beleid moet uitvoeren en controleert het de wijze waarop het dagelijks bestuur het beleid uitvoert.
In het algemeen bestuur van het waterschap zitten vertegenwoordigers van de inwoners, agrariërs, overige ondernemers en bos- en natuurterreinbeheerders uit het gebied. De laatste drie groepen hebben een directe afvaardiging in het bestuur, omdat de organisaties die zij vertegenwoordigen voor hun dagelijkse activiteiten direct afhankelijk zijn van de kwaliteit en hoeveelheid oppervlaktewater en dus van de taakuitoefening van de waterschappen.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

De bezetting van deze zetels in het algemeen bestuur – ook wel de geborgde zetels genoemd - gebeurt niet zoals voor de vertegenwoordigers van de inwoners via algemene verkiezingen, maar door benoeming door hun koepelorganisaties. Dit zijn Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO) voor de agrariërs, VNO-NCW voor de overige ondernemers[77] en de Vereniging van Bos- en Natuureigenaren (VBNE) voor de beheerders van bos- en natuurterreinen.

Omvang en samenstelling

De provincie bepaalt de omvang van het algemeen bestuur en deze varieert op grond van de Waterschapswet tussen de achttien en dertig leden. De provincies bepalen ook met hoeveel zetels de verschillende categorieën in het algemeen bestuur zijn vertegenwoordigd. De vertegenwoordigers van de inwoners moeten altijd de meerderheid van de zetels bezetten en er moeten minimaal zeven en maximaal negen zetels worden gereserveerd voor de drie specifieke categorieën van belanghebbenden.
Door de fusie van twee Limburgse waterschappen is het totaal aantal leden van de algemene besturen sinds 2016 met 20 afgenomen tot 602. Hiervan bestaat 73% uit vertegenwoordigers van de inwoners. Zie tabel.

Tabel *Samenstelling algemene besturen van de waterschappen (aantal zetels), 2018*

	2014	2016	2018		
	AB-leden	Inwoners	Agrariërs	Bedrijven	Natuur
Totaal aantal zetels	602 (100%)	442 (73%)	71 (12%)	63 (10%)	28 (4%)
	Gemiddeld per waterschap:				
Gemiddeld aantal zetels	28,7	21,0	3,4	3,0	1,2
Hoogste aantal	30	23	4	5	2
Laagste aantal	23	16	3	2	1

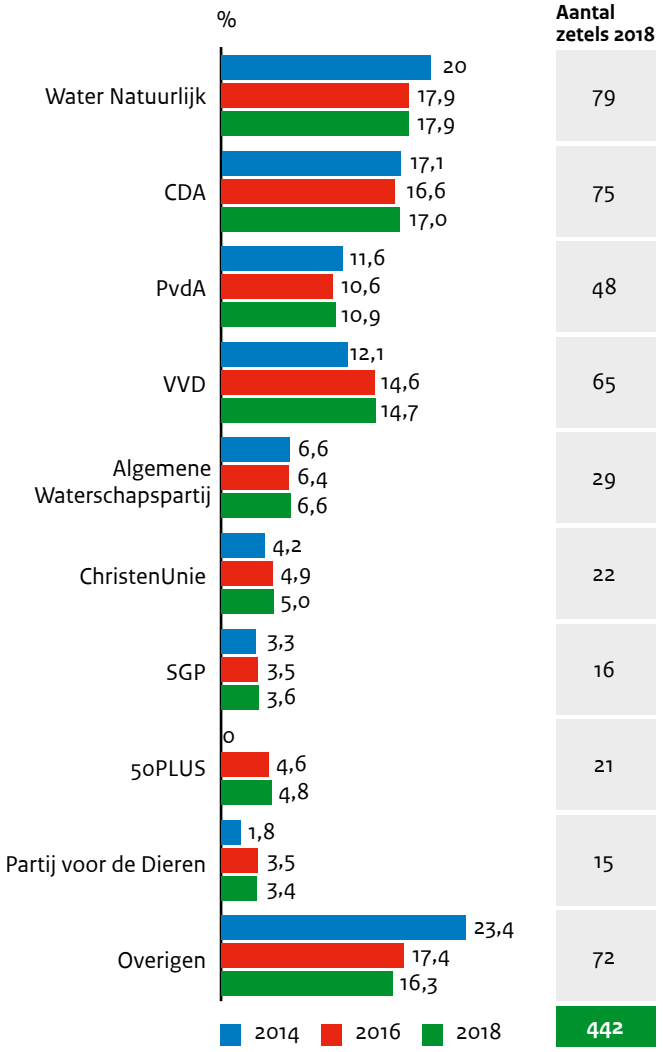
Bron: Unie van Waterschappen

De huidige samenstelling van de besturen van de waterschappen is het resultaat van de waterschapsverkiezingen in maart 2015, die tegelijk met de Provinciale Statenverkiezingen plaatsvonden. Die verkiezingen hebben tot behoorlijke verschuivingen in de landelijke zetelverhoudingen geleid. Van de grotere partijen heeft de VVD aan aandeel gewonnen en Water Natuurlijk, CDA en PvdA aan aandeel verloren. 50PLUS was de grootste nieuwkomer. Bij de vorige verkiezingen deden zij nog niet mee en in 2015 haalden zij zetels in 18 van de 22 waterschapsbesturen. De Partij voor de Dieren zag zijn zetelaandeel bijna verdubbelen.
De fusie van de twee Limburgse waterschappen per 1 januari 2017 heeft kleine wijzigingen in de samenstelling van de algemene besturen (stand: 2018) teweeggebracht. Zie tabel.
De volgende waterschapsverkiezingen zijn op 20 maart 2019, opnieuw tegelijk met de stembusgang voor Provinciale Staten.

[77] Bij de vorige waterschapsverkiezingen gebeurde dit nog door de Kamer van Koophandel.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Tabel *Verdeling vertegenwoordigers categorie 'inwoners' in de algemene besturen over de verschillende partijen, 2014-2018*



Bron: Unie van Waterschappen

De fusies van de afgelopen jaren hebben ertoe geleid dat de gemiddelde omvang van het gebied en het gemiddelde aantal inwoners per lid van het algemeen bestuur toenemen.

Tabel *Aantal inwoners en hectare beheergebied per AB-lid, 2014-2018*

	2014	2016	2018
Gemiddeld aantal inwoners per AB-lid	26.639	27.314	28.095
Gemiddeld aantal ha gebied per AB-lid	5.566	5.733	5.936

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. gegevens voor Waterschapspeil 2014, 2016 en 2018

Achtergronden leden algemeen bestuur[78]

Het aandeel van vrouwen in het algemeen bestuur steeg in de periode 2010-2016 iedere twee jaar met 1%-punt. In nog geen enkel waterschap was de meerderheid van mannen doorbroken. Als deze ontwikkeling in hetzelfde tempo en bij ieder waterschap evenredig zou verlopen, dan duurt het nog twaalf jaar voordat er een gelijke man/vrouw-verhouding in een van de waterschappen te vinden is. Echter, de geschetste ontwikkeling heeft zich in 2018 niet voortgezet. Momenteel is 21% van de AB-leden een vrouw.

Tabel *Verdeling vrouwen en mannen in algemene besturen, 2014-2018*

	AB-leden-vrouwen			AB-leden-mannen		
	2014	2016	2018	2014	2016	2018
Gemiddeld aandeel	21%	22%	21%	79%	78%	79%
Hoogste aandeel	42%	44%	nb	92%	96%	nb
Laagste aandeel	8%	4%	nb	58%	56%	nb

Bron: gegevens 2014-2016 Unie van Waterschappen o.b.v. de websites van de waterschappen; gegevens 2018 BZK Monitor Politieke ambtsdragers 2018; gebaseerd op 100% van de populatie

[78] De hierna te presenteren gegevens hebben betrekking op de leden van het algemeen bestuur, die niet ook lid van het dagelijks bestuur zijn.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

64,6 jaar

gemiddelde leeftijd van de AB-leden

21%

21% van de AB-leden is een vrouw

De algemeen besturen van de waterschappen vergrijzen. In 2018 bedraagt de gemiddelde leeftijd van de AB-leden 64,6 jaar. Hiermee zijn de vertegenwoordigers in dit bestuursorgaan ruim tien jaar ouder dan die in de gemeenteraden en Provinciale Staten (51,4 respectievelijk 53,3 jaar).

Het merendeel van de leden in het algemeen bestuur zit er korter dan vier jaar (72%). Bijna een vijfde van de leden (19%) is acht jaar of langer actief in het algemeen bestuur; de overige leden zitten er tussenin.

Het dagelijks bestuur (DB)

Inrichting

Het dagelijks bestuur bereidt de besluiten van het algemeen bestuur voor en voert deze uit. Het gaat onder andere om beleidsplannen, verordeningen, investeringsbesluiten en begrotingen. De voorzitter van een waterschap is geen lid van het algemeen bestuur, maar wel van het dagelijks bestuur. Daarnaast bestaat het dagelijks bestuur uit een door het algemeen bestuur te bepalen aantal andere leden. De omvang van het dagelijks bestuur varieert per waterschap van drie tot zes leden. Er bestaat een wettelijke verplichting dat ten minste één lid van het dagelijks bestuur een vertegenwoordiger van één van de drie specifieke belangencategorieën is. Verder is de samenstelling vrij. De leden van het dagelijks bestuur zijn in principe uit het algemeen bestuur afkomstig, maar als de provincie dit mogelijk maakt, kunnen zij van buiten het algemeen bestuur worden benoemd. Het algemeen bestuur benoemt de leden van het dagelijks bestuur, met uitzondering van de door de Kroon benoemde voorzitter.

Omvang en samenstelling

De hierna te presenteren gegevens hebben betrekking op de leden van het dagelijks bestuur, exclusief de voorzitters (zie later).[79] Het aantal leden van het dagelijks bestuur bedraagt 95. Hiervan is 75% een vertegenwoordiger van de inwoners en 25% vertegenwoordigers van de geborgde zetels. In de vorige bestuursperiode bezetten de inwonersvertegenwoordigers nog 62% van de zetels.

Tabel *Samenstelling van de dagelijks besturen in 2018*

Aantal zetels	Aantal DB-leden	Inwoners	Agrariërs	Bedrijven	Natuur
Totaal	95	71 (75%)	16,5* (17%)	7,5* (8%)	0 (0%)
Gemiddelde	4,5	3,4	0,8	0,4	0,0
Hoogste	6	4	1	1	0
Laagste	3	2	0	0	0

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

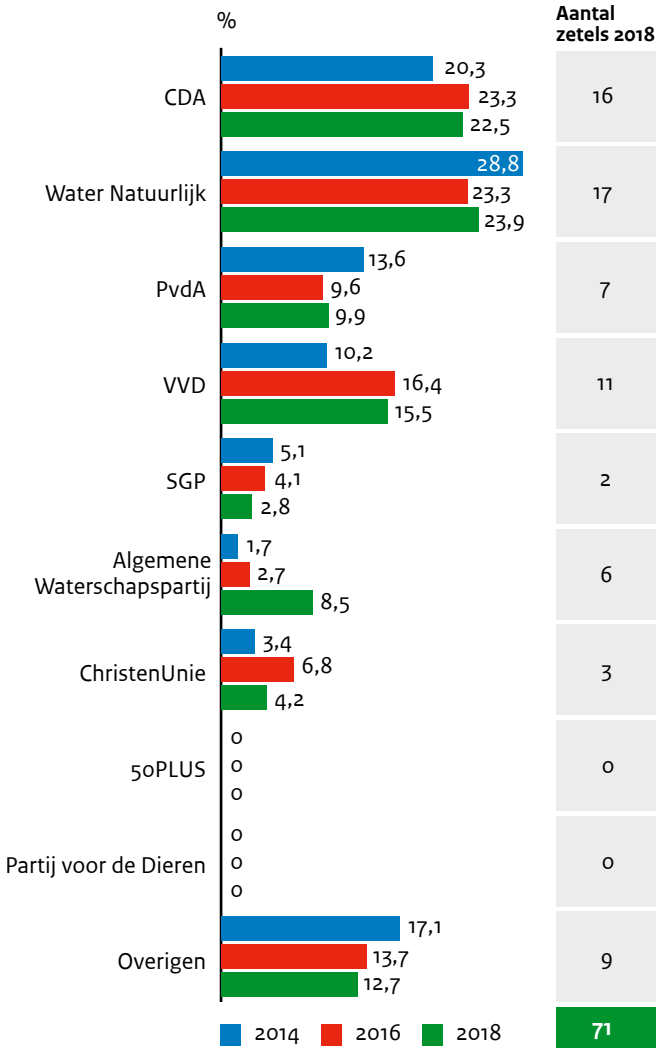
Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. de websites van de waterschappen op 1 november 2018

De waterschapsverkiezingen van maart 2015 en de daarop volgende collegevormingen hebben tot veranderingen in de zetelverdeling geleid. VVD, CDA en ChristenUnie hebben zetels in de dagelijkse besturen gewonnen en Water Natuurlijk en PvdA hebben daarentegen zetels verloren. De kleine verschillen tussen 2016 en 2018 worden vooral veroorzaakt door de fusie van de twee Limburgse waterschappen per 1 januari 2017.

[79] Het gaat om de volgende aantallen: 2014: 104, 2016: 98 en 2018: 95.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Tabel *Verdeling vertegenwoordigers categorie 'inwoners' in het dagelijks bestuur over de verschillende partijen, 2014-2018*



Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. de websites van de waterschappen op 1 november 2018

Achtergronden leden dagelijks bestuur

In 2018 is 19% van het aantal leden van de dagelijkse besturen vrouw.

Tabel *Verdeling vrouwen en mannen in dagelijkse besturen, 2014-2018*

	DB-leden-vrouwen			DB-leden-mannen		
	2014	2016	2018	2014	2016	2018
Aantal zetels	16	18	18	88	80	77
Gemiddeld aandeel	15%	18%	19%	85%	82%	81%
Hoogste aandeel	60%	60%	50%	100%	100%	100%
Laagste aandeel	0%	0%	0%	40%	40%	50%

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. de websites van de waterschappen op 1 november 2018

Leden van het dagelijks bestuur zijn gemiddeld 63 jaar oud.

Van de DB-leden is 22% ten minste acht jaar of langer als zodanig actief en 14% is vier tot acht jaar actief. De overige 64% zit er nog geen vier jaar. Hiermee zijn de dagelijkse besturen iets meer ervaren dan de algemene besturen.

De voorzitter

Inrichting

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

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

19% **DB-leden**
vrouw
gemiddeld 63 jaar

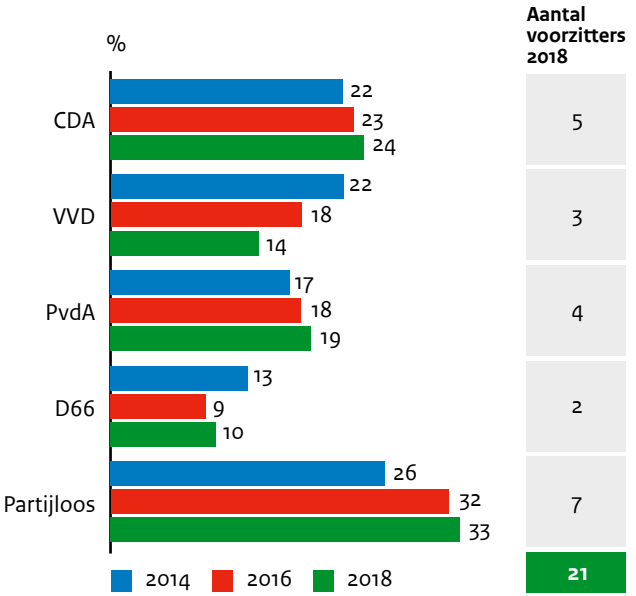
14% **Voorzitters**
vrouw
gemiddeld 59 jaar

Achtergronden voorzitters

Onder de 21 waterschapsvoorzitters zijn momenteel drie vrouwen. Dit is een aandeel van 14%.

Het aandeel van de voorzitters die niet verbonden zijn aan een politieke partij, is over de periode 2014-2018 toegenomen.

Tabel *Politieke kleur voorzitters waterschappen, 2014-2018*



Bron: Unie van Waterschappen (peilmoment april 2014, april 2016 en november 2018)

De gemiddelde leeftijd van de voorzitters was in 2018 59 jaar. Hiermee is de lijn van de vergrijzing (vanaf 2010 stijgt de gemiddelde leeftijd van deze groep bestuurders iedere twee jaar met één jaar) doorbroken. Of dit een eenmalige of blijvende verjonging is, zal de toekomst moeten uitwijzen.

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

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

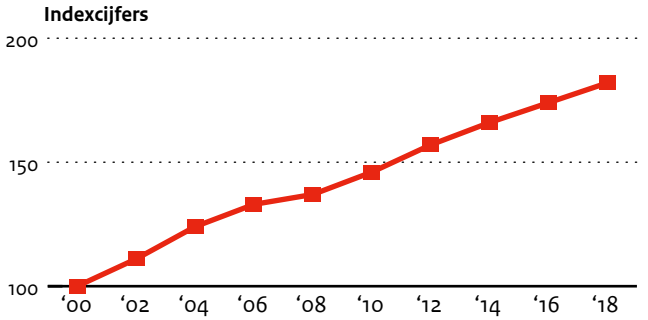
3.3.3 De financiën van de waterschappen

In tegenstelling tot provincies en gemeenten, die voor de bekostiging van hun taken grotendeels steunen op het Rijk (via uitkeringen uit het Provinciefonds en Gemeentefonds), zijn de waterschappen in hoge mate financieel onafhankelijk van de nationale politiek en economische conjunctuurschommelingen. Dankzij de opbrengsten van eigen waterschapsbelastingen kunnen de waterschapstaken zelfstandig worden bekostigd en hoeven noodzakelijke investeringen in waterstaatkundige voorzieningen niet te concurreren met andere overheidsuitgaven. Dit financiële fundament is misschien wel de best mogelijke garantie voor waterveiligheid en een duurzaam waterbeheer.

Belastingopbrengsten

In 2011 hebben de waterschappen in het Bestuursakkoord Water (BAW) met het Rijk, de provincies, gemeenten en drinkwaterbedrijven, afgesproken de stijging van belastingopbrengst gematigd te houden om ervoor te zorgen dat inwoners en bedrijven het waterbeheer kunnen blijven betalen. De waterschappen zetten vooral in op intensivering van de onderlinge samenwerking en de samenwerking met gemeenten (waaronder afstemming riolering en afvalwaterzuivering en gezamenlijke heffing van belastingen). De gerealiseerde besparingen kunnen lastenstijgingen echter niet helemaal voorkomen. Daarvoor zijn de opgaven waarvoor de waterschappen staan, te omvangrijk. De grafiek geeft de ontwikkeling sinds het jaar 2000 weer.

Tabel *Omvang opgelegde belastingopbrengsten waterschappen 2000-2018*



Bron: Unie van Waterschappen

De waterschappen kennen vier belastingen:

- Watersysteemheffing, waarmee de kosten van waterveiligheid, voldoende en schoon oppervlaktewater worden gedekt;
- Zuiveringsheffing, van waaruit de kosten worden betaald van de zuivering van het afvalwater dat inwoners en bedrijven op de riolering lozen;
- Verontreinigingsheffing, die in rekening wordt gebracht als een inwoner of bedrijf afvalwater rechtstreeks in oppervlaktewater loost;
- Wegenheffing, waarmee vijf waterschappen het beheer van wegen, dat zij als neventaak hebben, bekostigen.

De watersysteemheffing en zuiveringsheffing zijn verreweg de grootste inkomstenbronnen voor de waterschappen.

Tabel *Opbrengsten van de vier waterschapsbelastingen (in miljoenen euro), 2014-2018*

	2014	2016	2018
Watersysteemheffing	1.281	1.369	1.467
Zuiveringsheffing	1.241	1.270	1.291
Verontreinigingsheffing	9	9	8
Heffing wegenbeheer	44	44	46

Bron: Unie van Waterschappen

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

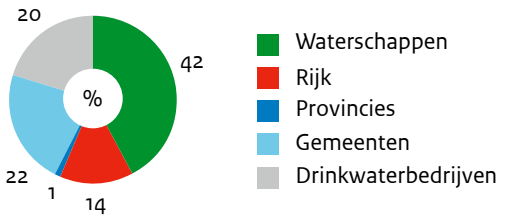
De waterschappen zijn niet de enige overheid die taken op het gebied van het waterbeheer uitvoert. Ook Rijk, provincies, gemeenten en drinkwaterbedrijven[80] hebben hierin een rol. Als we de bekostiging van de verschillende onderdelen van het waterbeheer als insteek kiezen, kunnen we in Nederland binnen het waterbeheer de volgende taken, organisaties en financiële instrumenten onderscheiden:

Taak	Organisatie	Bekostiging
Waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit (hoofdsysteem)	Rijk (publiek)	Algemene middelen, verontreinigings-heffing rijkswateren
Waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit (regionaal systeem); ondiep grondwater	Waterschap(publiek)	Regionale belasting
Afvalwaterzuivering	Waterschap (publiek)	Regionale belasting
Riolering	Gemeente (publiek)	Lokale belasting
Drinkwatervoorziening	Drinkwaterbedrijf (semipubliek)	Prijs
Grondwater (diep)	Provincie (publiek)	Regionale belasting

Bron: Unie van Waterschappen

De totale kosten van de overheid voor watertaken, inclusief die van de drinkwaterbedrijven, bedroegen in 2017 € 7,1 miljard. Hiervan betreft 42% de taken die bij de waterschappen zijn belegd. Zie figuur.

Figuur *Verdeling totale kosten overheid voor watertaken in 2017 (€ 7,1 miljard)*



Bron: De Staat van Ons Water 2017

Duurzaamheid en toekomstbestendigheid van de bekostiging

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) bracht in 2014 een rapport uit over het waterbeheer in Nederland. Zie kader.

'Water Governance in the Netherlands: fit for the future?'

In 'Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?' concludeerde de OESO dat Nederland zijn zaken goed op orde heeft en een referentie voor de wereld is. Tegelijkertijd wees de OESO erop dat aan een aantal uitdagingen voor de toekomst aandacht moet worden besteed. Over de financiering van het waterbeheer constateert de OESO dat het Nederlandse waterbeheer momenteel een stabiele financiële structuur kent. Wel ziet de OESO voor de lange termijn enkele uitdagingen met betrekking tot de duurzaamheid en toekomstbestendigheid van de bekostiging, met name door toenemende onevenwichtigheid tussen groei- en krimpregio's, bouwen op (voor waterbeheer) ongunstige locaties, gevolgen van toenemend medicijngebruik en laag water/risicobewustzijn van de Nederlanders. De OESO vindt bovendien dat er beter en meer gebruik kan worden gemaakt van economische prikkels om efficiënt om te gaan met 'te veel', 'te weinig' en vooral 'te vervuild' water en pleit voor een striktere toepassing van het principe 'de vervuiler/gebruiker betaalt'. De OESO richt zich in haar conclusies dus zowel op meer bewustwording (waterbewustzijn) als op economische prikkels gericht op gedragsverandering.

[80] Formeel zijn drinkwaterbedrijven geen overheden. Wel worden zij in belangrijke mate door de overheid gecontroleerd en voorts geldt dat de aandelen van deze bedrijven alleen in het bezit van overheden mogen zijn.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.4 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Naar aanleiding van het OESO-rapport zijn het ministerie van IenW, de Unie van Waterschappen (UvW), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal overleg (IPO) en Vereniging van drinkwaterbedrijven (VEWIN) samen nader onderzoek naar de bekostiging gaan doen. Als onderdeel ervan is binnen vier thema's naar verbeteringen gezocht:

- Zoetwater (duurzame financiering grond- en oppervlaktewater);
- Waterkwaliteit (diffuse bronnen en nieuwe stoffen);
- Stedelijk waterbeheer;
- Belastingstelsel waterschappen.

In alle deelonderzoeken wordt ook naar de effectiviteit van andere instrumenten dan bekostiging gekeken, zoals communicatie en vergunningverlening. Het vierde onderwerp, het belastingstelsel van de waterschappen, wordt door de UvW uitgewerkt. Hiertoe is de Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) ingesteld. De CAB heeft onderzoek gedaan naar de toekomstbestendigheid van het belastingstelsel van de waterschappen op middellange termijn en op basis daarvan voorstellen ontwikkeld. In mei 2018 heeft de CAB haar eindrapport 'Een stevige basis voor de toekomst: de nieuwe waterschapsbelastingen' uitgebracht. Na besluitvorming binnen de UvW wordt een advies aan de minister van IenW uitgebracht.

Kosten

De kosten van de waterschappen hebben vooral te maken met hun installaties voor de rioolwaterzuivering en met activiteiten in watersystemen. In 2018 betrof dit respectievelijk 39% en 27% van de totale kosten.
Vooral de kosten van aanleg en onderhoud van waterkeringen zijn fors toegenomen (in de periode 2014-2018 met 66%). De belangrijkste oorzaak hiervan is de deelname van de waterschappen in de financiering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma met ingang van 2011. Dit is een programma van waaruit investeringen in primaire waterkeringen van de waterschappen worden bekostigd. Tot 2011 werd dit volledig door het Rijk gefinancierd en sinds 2014 leggen de waterschappen de helft van de benodigde gelden in. In 2018 ging het om € 190 miljoen.

Tabel *Ontwikkeling netto-kosten waterschappen naar beleidsvelden o.b.v. begrotingen 2014-2018 (nominale bedragen x € 1 mln.)*

	2014	2016	2018
Aanleg en onderhoud waterkeringen	227	308	377
Inrichting en onderhoud watersystemen	733	736	773
Bouw en exploitatie installaties afvalwaterzuivering	1.064	1.051	1.068
Aanleg en onderhoud land- en vaarwegen	51	49	49
Vergunningverlening, toezicht en handhaving	118	113	108
Belastingheffing en -invordering	111	109	112
Overig	221	231	262
Totaal	**2.525**	**2.597**	**2.749**

Bron: Unie van Waterschappen

Tabel *Ontwikkeling netto-kosten waterschappen naar beleidsvelden o.b.v. begrotingen 2014-2018 (indexcijfers)*

	2014	2016	2018
Aanleg en onderhoud waterkeringen	100	136	166
Inrichting en onderhoud watersystemen	100	100	105
Bouw en exploitatie installaties afvalwaterzuivering	100	99	100
Aanleg en onderhoud land- en vaarwegen	100	95	97
Vergunningverlening, toezicht en handhaving	100	96	91
Belastingheffing en -invordering	100	99	101
Overig	100	104	118
Totaal	**100**	**103**	**109**

Bron: Unie van Waterschappen

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Vermogenspositie

De waterschappen hebben een relatief gering deel van hun activa met eigen vermogen gefinancierd (9% in 2017). Zie tabel.

Tabel *Eigen en vreemd vermogen waterschappen o.b.v. jaarrekeningen 2013, 2015 en 2017 (x € 1 miljoen)*

	2013	2015	2017
Eigen vermogen	*757*	*798*	*816*
• waarvan algemene reserves	252	251	246
• waarvan bestemmingsreserves	252	477	495
• waarvan resultaat jaarrekening	254	70	74
Vreemd vermogen	*7.708*	*8.071*	*8.054*
• waarvan voorzieningen	146	152	145
• waarvan vaste schuld	6.271	6.675	6.868
• waarvan kortlopende leningen o.g.	878	827	617
• waarvan overlopende en overige passiva	414	418	424
Totale vermogen	**8.465**	**8.869**	**8.870**

Bron: Gegevens 2013-2015: CBS, bewerking Unie van Waterschappen. Gegevens 2017: Unie van Waterschappen, gebaseerd op jaarrekeningen 2017 van de waterschappen

3.4 Organisaties in het openbaar bestuur

Het openbaar bestuur in Nederland wordt gevoed en ondersteund door de koepelorganisaties: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW), door een aantal adviescolleges of -raden waaronder de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) en door een aantal beroepsverenigingen:

Koepelorganisaties

Voor een goed functionerend openbaar bestuur zijn de koepelorganisaties die de belangen van gemeenten, provincies of waterschappen bundelen en namens hen als samenwerkingspartner optreden bij verschillende bestuurlijke en maatschappelijke opgaven, van groot belang.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

De VNG inventariseert maatschappelijk relevante ontwikkelingen, zorgt voor agendasetting van issues die voor gemeenten relevant zijn, brengt gemeenten en andere partijen bij elkaar, en faciliteert bij belangenbehartiging, beleidsontwikkeling en dienstverlening. De VNG ondersteunt gemeenten bij het vertalen van nationale wet- en regelgeving naar gemeentelijk beleid, en ondersteunt gemeenten op tal van uitvoeringsvraagstukken. Daarnaast is er praktische ondersteuning in de vorm van kennisoverdracht en kennisdeling via diverse middelen.

Interprovinciaal Overleg (IPO)

Het IPO behartigt de gezamenlijke belangen van de provincies in 'Den Haag' en 'Brussel'. Enerzijds door een informerende en richtinggevende rol te spelen bij de (formele) voorbereiding van beleid dat voor de provincies van belang is. Anderzijds door kennisdeling met en informatievoorziening aan de provinciale partners en stakeholders. Het IPO beschikt hiertoe over een uitgebreid netwerk en onderhoudt contact met onder andere het kabinet, het parlement, de ministeries, de Europese Unie en maatschappelijke organisaties op de terreinen waar de provincies actief zijn.

Unie van Waterschappen (UvW)

De UvW is de vereniging van de 21 Nederlandse waterschappen. De organisatie vertegenwoordigt deze waterschappen in het nationale en internationale speelveld, behartigt de belangen van de waterschappen en stimuleert kennisuitwisseling en samenwerking. Door coördinatie van de Unie werken waterschappen beter samen voor een veilig, duurzaam en schoon Nederland. De UvW verbindt de waterschappen met overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen en is een vanzelfsprekende gesprekspartner voor deze partijen en politiek Den Haag. Door de kennis en kunde van de waterschappen te delen, stimuleert de Unie van Waterschappen het ontstaan van vernieuwende initiatieven en waardevolle netwerken.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1. Gemeenten
3.1.1 De mensen in het lokale bestuur
3.1.2 De financiën van het gemeentelijke bestuur
3.2 De provincie
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 De financiën van het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.3.1 Omvang en beheergebieden van waterschappen
3.3.2 De mensen in het bestuur van waterschappen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Adviescolleges

Adviescolleges of –raden adviseren de regering en parlement over wet- en regelgeving en beleidsopgaven. Zij geven gevraagd en ongevraagd advies. Er zijn tijdelijke, eenmalige en vaste adviescolleges. Die laatste kunnen strategisch of technisch specialistisch van aard zijn.

Raad voor het openbaar bestuur (ROB)

De Raad voor het openbaar bestuur (ROB) staat specifiek ten dienste van het openbaar bestuur in Nederland. Het is een strategische adviesraad die adviseert over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur, en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat. De ROB beziet het functioneren van de overheid vooral vanuit het perspectief van de inwoner en het vertrouwen van de inwoner in de democratie.
In 2016, toen de vorige editie van de Staat van het Bestuur verscheen, was er nog sprake van een tweede (technisch specialistisch) adviescollege rond het openbaar bestuur, te weten de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). Per 1 juli 2017 zijn beide raden geïntegreerd waarbij de taakopdracht van de ROB is verbreed en de Rfv is opgeheven.
De ROB komt in 2019 met onder meer adviezen over democratie en digitalisering, de politieke betrokkenheid van jongeren, de rechtsstaat en het sociaal domein en lokale democratie. Daarnaast komt de raad met adviezen rond de herziening van de financiële verhoudingen.

Een voorbeeld van een technisch specialistisch adviescollege dat zijn taakopdracht heeft op één specifiek beleidsterrein en ook voor het openbaar bestuur van belang is, is de Autoriteit Persoonsgegevens. Het college adviseert regering en parlement over nieuwe wet- en regelgeving rond de verwerking van persoonsgegevens.

Naast adviescolleges kent Nederland enkele Hoge Colleges van Staat, namelijk de Eerste en Tweede Kamer, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman. Deze overheidsorganen hebben een bijzondere positie waarbij (grond) wettelijk is vastgelegd dat ze zelfstandig en onafhankelijk zijn. Deze colleges hebben als taak de overheid te controleren en adviseren.

Beroepsverenigingen

Tot slot mogen de verschillende beroepsverenigingen die opkomen voor de belangen van specifieke politieke ambtsdragers, hier niet ongenoemd blijven. Zo zijn er de Vereniging van Griffiers, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, de Vereniging van Gemeentesecretarissen, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Wethoudersvereniging, de Vereniging voor Statenleden, de Kring Voorzitters van Waterschappen, de Vereniging Belangenbehartiging van Dagelijks bestuurders Waterschappen, de Vereniging van Waterschapsbestuurders en de Vereniging van Directeuren Waterschappen. Velen van hen hebben als doelstelling een kwalitatieve verbetering van het openbaar bestuur te realiseren met als voornaamste aandachtsgebied het lokale bestuur.

Een overzicht van de organisaties in het openbaar bestuur met een hyperlink naar hun website voor meer informatie:

Organisaties	Externe link
Vereniging Nederlandse Gemeenten	https://vng.nl/
Interprovinciaal Overleg	https://ipo.nl/
Unie van Waterschappen	https://www.uvw.nl/
Raad voor het openbaar bestuur	https://www.raadopenbaarbestuur.nl/
Vereniging van Griffiers	https://www.griffiers.nl/
Nederlandse Vereniging voor Raadsleden	https://www.raadsleden.nl/
Vereniging van Gemeentesecretarissen	https://www.gemeentesecretaris.nl/
Nederlands Genootschap van Burgemeesters	https://www.burgemeesters.nl/
Wethoudersvereniging	https://www.wethoudersvereniging.nl/
Vereniging voor Statenleden	https://www.statenlid.nu/

1. **Inwoners van Nederland**

2. **Inwoners en het openbaar bestuur**

3. **Het openbaar bestuur in functie**

4.1 Regionale samenwerking

4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden

4.1.2 Gemeentelijke herindeling

4.2 Ontwikkelingen digitale overheid

4.3 Versterking lokale democratie en bestuur

4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden

4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden

4.3.3. Weerbaar bestuur

4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen

4.4 Maatwerk voor regio's

4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)

4.4.2 Omgevingsvisies

4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen

4.4.4 Regio Envelop

4.4.5 Maatwerk voor wonen

4.4.6 Maatwerk voor steden

4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling

4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden

4.4.9 Aardgasvrije wijken

4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling

5. **Uitgelicht: Regionale verschillen**

4. Het openbaar bestuur in beweging

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie

4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

4. Het openbaar bestuur in beweging

Hoe groot is de samenwerking?

Nederland telt **1.168** samenwerkingsverbanden

Gemeente gemiddeld 27 samenwerkingsverbanden

Provincie gemiddeld 27 samenwerkingsverbanden

Waterschap gemiddeld 14 samenwerkingsverbanden

Mate van betrokkenheid bij samenwerkingsverbanden

gemeenten bij **96%**

provincies bij **18%**

waterschappen bij **7%**

het Rijk bij **4%**

van de samenwerkingsverbanden.

Top 10 Beleidsterreinen die samen opgepakt worden

18% Fysiek domein
17% Sociaal domein
9% Economie
9% Veiligheid/gezondheid
7% Ondersteunende processen
6% Recreatie
6% Onderwijs/leerplicht
5% Vervoer
5% Energie/duurzaamheid
4% Water

Belang van samenwerking

95% van gemeenteraadsleden vindt samenwerking belangrijk

37 gemeenten heringedeeld

Nut en effect van samenwerking:

1 op 5 raadsleden vindt dat financiële positie hierdoor is verbeterd

1 op 5 vindt dat financiële positie hierdoor is verslechterd

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Stimuleren burgerinitiatieven en experimenten

Right to Challenge

56 spreken van right to challenge en recht op overname

299 van de 333 lokale coalitie-akkoorden die dit jaar gesloten zijn, besteden aandacht aan deze vorm van participatie

Impuls Weerbaar bestuur

24 impulsgemeenten geven tussen 2018 en 2020 impuls aan innovatie en intensivering van de aanpak

Proeftuin Lokale Digitale Democratie

15 gemeenten experimenteren met (open source) participatiemiddelen

Verbeteren kwaliteit berekening verkiezingsuitslagen

22 gemeenten (waaronder drie zogenoemde 100.000+ gemeenten) hebben bij de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018 geëxperimenteerd met het centraal tellen van de uitgebrachte stemmen

Democratie in Actie

Democratie in Actie is een innovatieprogramma van, voor en met gemeenten. BZK, VNG en beroepsverenigingen werken samen om hen daarbij te helpen.

Agressie en geweld tegen bestuurders en volksvertegenwoordigers

tegen bestuurders en volksvertegenwoordigers

Agressie

Geweld

Heeft ervaring met agressie en geweld

Bij raadsleden is een stijging van:
24% 2016 → 28% 2018

Bij wethouders is een stijging van:
38% 2016 → 40% 2018

Bij burgemeesters is een daling van:
55% 2016 → 43% 2018

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Het openbaar bestuur in beweging

- Het openbaar bestuur speelt in op de veranderende context waarbij steeds meer opgaven zich op het regionale schaalniveau manifesteren, overheden en niet-overheden met elkaar moeten samenwerken en verschillen tussen inwoners en gebieden groot zijn. Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en andere partners werken steeds meer samen en dragen bij aan de maatschappelijke opgaven op basis van gelijkwaardigheid en ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid. Hier ligt ook steeds vaker een bestuurlijke afspraak onder. Voor dit maatwerk zijn goede interbestuurlijke verhoudingen, passende financiële verhoudingen en een sterke lokale democratie en bestuur en ruimte in regels nodig. Het openbaar bestuur is voortdurend in beweging.
- *Regionale samenwerking*. Nederland telt ruim 1.100 regionale samenwerkingsverbanden. Een gemeente zit in gemiddeld 27 samenwerkingsverbanden. Er wordt vooral samengewerkt op het fysieke en sociale domein. Daarnaast zijn in 2018 37 gemeenten heringedeeld.
- *Versterking lokale democratie en bestuur.* Het kabinet geeft een extra impuls om de lokale democratie verder te ontwikkelen en aan te passen aan deze tijd. Dit gebeurt door uitvoering van het leer- en ondersteuningsprogramma 'Democratie in Actie'. Het is gericht op de toerusting van gemeenteraden en –raadsleden, de ondersteuning van lokale politieke partijen, het stimuleren van burgerinitiatieven (o.a. Right to Challenge), digitale en inclusieve democratie en diverse activiteiten voor een weerbaar bestuur. Daarnaast voert het kabinet een vernieuwingsagenda uit met betrekking tot het verkiezingsproces.
- *Ontwikkelingen Digitale overheid.* Met 'NL DIGIbeter' (Agenda Digitale Overheid) is de overheid aan de slag om binnen de huidige informatiesamenleving inwoners en bedrijven beter van dienst te zijn.
- *Maatwerk voor regio's.* Voor het oppakken van de maatschappelijke opgaven zijn verschillende lijnen uitgezet, die voor maatwerk in de 'regio' zorgen:
  - Interbestuurlijk programma (IBP), een brede basis voor integrale samenwerking op negen urgente maatschappelijke opgaven in deze kabinetsperiode;
  - Omgevingsvisies voor de leefomgeving;
  - Herziening van de Financiële verhoudingen met aandacht voor de verdeling van het Gemeente- en Provinciefonds, het uitkeringsstelsel en de kennis- en informatievoorziening.
  - Regio Envelop met o.a. de Regiodeals en een budget van € 950 miljoen om regionale coalities te vormen rondom meervoudige maatschappelijke opgaven die de draagkracht van de regio te boven gaan;
  - Maatwerk voor wonen met o.a. de Woondeals;
  - Maatwerk voor steden door uitvoering van Agenda Stad met de City Deals en Europese Agenda Stad (EAS) met de partnerschappen;
  - Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling met in 2019 een aantal nieuwe maatwerk- en expertisetrajecten in de krimpregio's, o.a. gericht op de sloop- en herstructureringsopgave op de woningmarkt en energietransitie en klimaatadaptatie.
  - Maatwerk voor grensgebieden met het programma Grensoverschrijdende samenwerking (GROS), gericht op grensbarrières en randvoorwaarden, grensoverschrijdende initiatieven, effectieve governance en instrumenten van EU en Benelux;
  - Aardgasvrije wijken, een regionale aanpak voor een aardgasvrije ontwikkeling van nieuwbouwwoningen, met 27 proeftuinen;
- *Watertoets*, een procedure om vroegtijdige betrokkenheid van de waterbeheerder bij ruimtelijke planprocessen bij gemeenten, provincies en projectontwikkelaars te waarborgen.

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

In een goed functionerend openbaar bestuur zijn gemeenten, provincies en waterschappen in staat om hun zelf gekozen taken en de taken in medebewind, adequaat uit te voeren. Het Rijk en specifiek de minister van BZK, heeft de verantwoordelijkheid om dit mogelijk te maken. Enerzijds door de inzet van het wettelijke instrumentarium (*government*): Grondwet, Provinciewet, Gemeentewet, Waterschapswet, Wet gemeenschappelijke regelingen, Wet algemene regels herindeling en Financiële verhoudingswet. Anderzijds door de inzet van bestuurlijke arrangementen (*governance*): overleg en afstemming c.q. omgangsvormen tussen de bestuurslagen regelen.
Het zwaartepunt van de beleidsinspanningen verschuift van 'government' naar 'governance'.[81] Het openbaar bestuur is in beweging.

Veranderende context

Technologische en maatschappelijke ontwikkelingen stellen het openbaar bestuur voortdurend voor nieuwe uitdagingen. Steeds meer maatschappelijke opgaven hebben 'de regio' als het optimale schaalniveau om de opgave op te pakken. Om effectief deze opgaven te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat overheden samenwerken met elkaar en met bedrijfsleven, onderwijs en maatschappelijke partners. De context waarbinnen dat invulling krijgt en de manier waarop, verschilt tussen gebieden. En deze verschillen nemen toe.
De scheidslijnen in de samenleving tekenen zich scherper af: tussen stad en platteland, tussen hoger- en lageropgeleiden en tussen sociaal vertrouwen en sociaal wantrouwen.

Maatwerk voor verschillen

Het openbaar bestuur probeert zich hier zo goed mogelijk op aan te passen. Om als openbaar bestuur effectief te kunnen blijven, wordt gezocht naar nieuwe wijzen van (samen)werken en maatwerk, ook om in te spelen op de verschillende opgaven en behoeften in regio's. Dit maatwerk kan schuren met de huidige inrichting van het Nederlands openbaar bestuur, waarin niet is voorzien in een bestuurslaag 'de regio'. BZK speelt in op deze ontwikkelingen door:

- ruimte te bieden voor maatwerk in de werkwijze en inrichting van het openbaar bestuur;
- overheden actief te ondersteunen om dat maatwerk te realiseren;
- zo nodig af te wijken van wet- en regelgeving onder voorwaarde van gemeenschappelijke waarden van democratie en rechtsstaat.

Veranderend samenspel

Voor het realiseren van maatschappelijke opgaven als een beter klimaat, goede woon- en leefomgeving, integratie en kunnen meedoen in de samenleving, zijn goede interbestuurlijke relaties belangrijk. Overheden worden door de decentralisaties (sociaal domein, Omgevingswet) voor de uitvoering van beleid meer van elkaar afhankelijk. Het interbestuurlijk programma (IBP) van het Rijk en de koepels van medeoverheden bieden een duurzame basis hiervoor.
Bestuurlijke afspraken in de vorm van regio-, city- of woondeals laten zien dat gemeenten, provincies, Rijk, waterschappen en andere partners bijdragen aan de verschillende (regionale) maatschappelijke opgaven; op basis van gelijkwaardigheid en ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid.
Om dit maatwerk tot een succes te maken wordt niet alleen gewerkt aan de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen, maar ook aan passende financiële verhoudingen en een versterking van de lokale democratie en bestuur.

[81] Beleidsdoorlichting Hoofdstuk VII, artikel 1, onderdeel 1, periode 2014-2017 (BZK, november 2018) en 'Reflectie op artikelonderdeel 1.1' door Prof. Dr. Kees Aarts.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging

4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Dit hoofdstuk laat de beweging in het openbaar bestuur zien en geeft een beeld van wat het openbaar bestuur voor de mensen in Nederland doet.

4.1 Regionale samenwerking

4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden

Eén van de motieven van gemeenten om onderling samen te werken is om de bestuurskracht en uitvoeringskracht te versterken. Als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein zijn die gemeentelijke taken vanaf januari 2015 sterk toegenomen en de nieuwe Omgevingswet zal daar in 2021 nog een schep bovenop doen. Deze veranderingen passen in de ontwikkeling waarbij het Rijk steeds meer taken en bevoegdheden overdraagt aan decentrale overheden.

Tegelijkertijd worden we geconfronteerd met de gevolgen van klimaatverandering, noodzakelijke energietransitie, grote woningbouwopgave en andere uitdagingen van deze tijd, die de overheden samen met maatschappelijk partners, bedrijfsleven en wetenschap op moeten pakken.
Het is dus voor decentrale overheden meer dan ooit van belang om op regionaal niveau (en met het Rijk) samen te werken. In samenwerkingsverbanden kunnen onder meer kennis, capaciteit en kwaliteit vergroot worden, kosten gedrukt, kwetsbaarheid en risico's verminderd en het innovatieve vermogen verbeterd.

Op grond van het vorenstaande mogen we in de komende jaren een toename of intensivering van de regionale samenwerking in Nederland verwachten. Om dat vast te kunnen stellen is feitelijke informatie over het aantal, de aard en ontwikkeling van deze samenwerkingsverbanden nodig. Tot nu toe was die informatie onvolledig en beperkt tot verbonden partijen uit programmabegrotingen. Daarom heeft BZK in 2017 door PROOF Adviseurs / KWINK Groep een inventarisatie laten maken van alle regionale samenwerkingsverbanden, zowel privaat- als publiekrechtelijk.[82]

De navolgende informatie is hierop gebaseerd. Voor een overzicht van alle samenwerkingsverbanden: zie Regioatlas.

Samenwerkingsverband
Van een samenwerkingsverband is sprake wanneer ten minste twee Nederlandse decentrale overheden samenwerken en bij ten minste één betrokken samenwerkingspartner intern is vastgelegd dat het om samenwerking gaat .

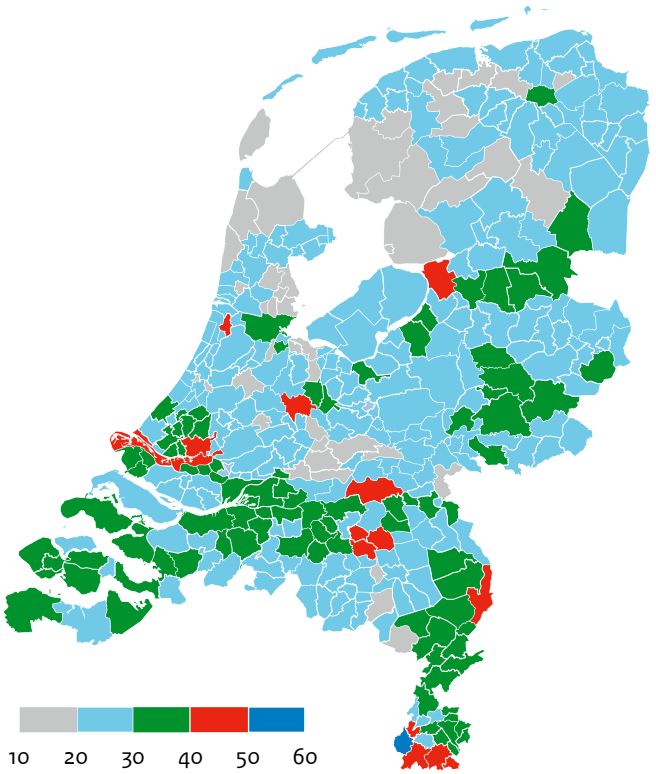
Hoe groot is de samenwerking?

Nederland telt 1.168 samenwerkingsverbanden. Een gemeente zit in gemiddeld 27 samenwerkingsverbanden. Bij gemeenten vanaf 100.000 inwoners ligt dit gemiddelde op 34. Dit hogere aantal kan toegeschreven worden aan een regiofunctie die ze vaker vervullen, het aantal en de aard van hun maatschappelijke opgaven waardoor ze vaker samenwerking zoeken, en een hoger ambitieniveau waardoor ze meer autonome taken oppakken.
Een provincie zit, net zoals een gemeente, in gemiddeld 27 samenwerkingsverbanden. Een waterschap is in gemiddeld 14 samenwerkingsverbanden actief. Dit verschil kan verklaard worden door de grotere omvang en diversiteit aan gemeentelijke en provinciale taken waarvan de uitvoering om samenwerking met wisselende partijen vraagt. Bij een waterschap gaat het om functioneel bestuur en alleen het waterdomein.

[82] BZK wil de inventarisatie in 2019 herhalen om de ontwikkeling te kunnen volgen.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Figuur *Aantal samenwerkingsverbanden*



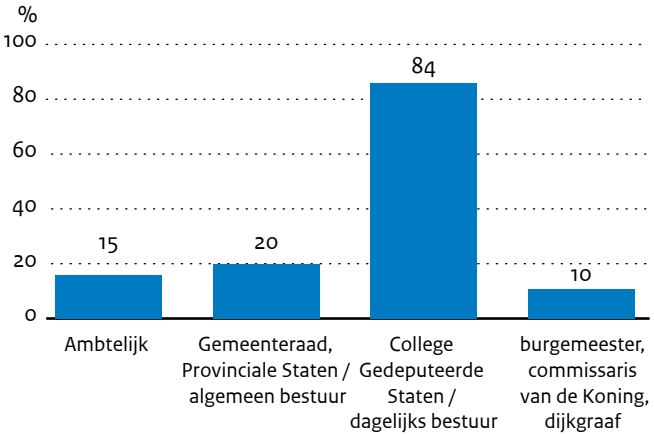
Bron: PROOF Adviseurs/KWINK Groep, juni 2017

Wie werkt met wie samen?

Bij 96% van de samenwerkingsverbanden is ten minste één gemeente betrokken. Provincies, waterschappen en het Rijk zijn partner in respectievelijk 18%, 7% en 4% van de samenwerkingsverbanden. Daarnaast doen tal van private partijen mee in deze samenwerkingsverbanden, waaronder commerciële dienstverleners, woningcorporaties en instellingen in zorg, welzijn, onderwijs en cultuur.

Het samenwerken is vooral een zaak van de colleges van B en W, Gedeputeerde Staten en het dagelijks bestuur van de waterschappen. Andere bestuursorganen en ambtenaren doen ook mee, maar dat beperkt zich tot hooguit een vijfde deel van de samenwerkingsverbanden.
De deelname houdt verband met het type bevoegdheden, dat is ondergebracht bij het samenwerkingsverband. In driekwart van de gevallen gaat het om de uitvoering van primaire taken, bij de helft om beleidsvoorbereiding en bij een kwart om de uitvoering van ondersteunende taken.

Figuur *Betrokken bestuursorganen (in % van het aantal samenwerkingsverbanden)*



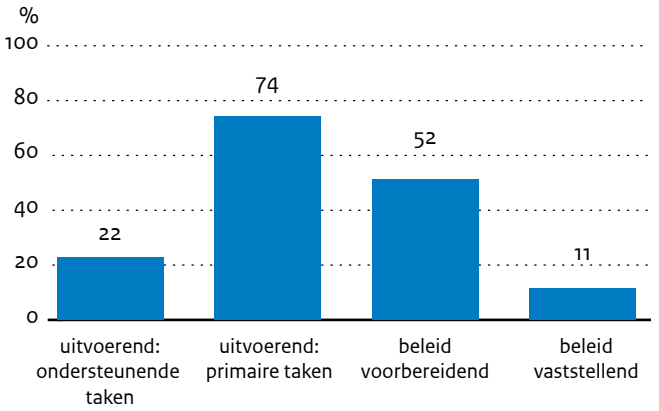
Bron: PROOF Adviseurs/KWINK Groep, juni 2017

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Hoe wordt samengewerkt?

Het merendeel van de samenwerkingen is gericht op het samen uitvoeren van een taak (85%). De aard van de samenwerking wordt ook, zij het in mindere mate, gekenmerkt door uitwisseling van kennis en/of personeel.

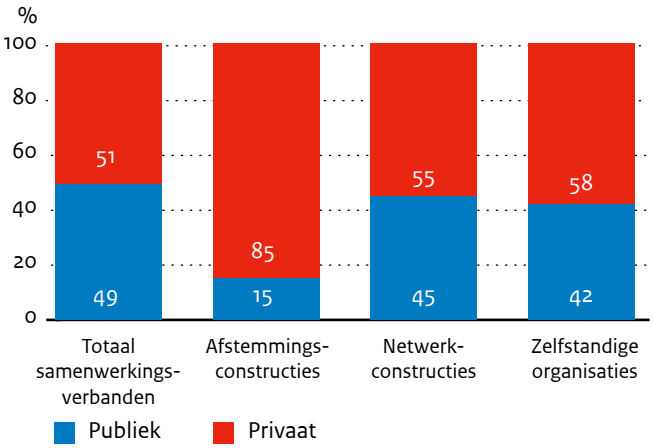
Figuur *Type bevoegdheden (in % van het aantal samenwerkingsverbanden)*



Bron: PROOF Adviseurs/KWINK Groep, juni 2017

De meest voorkomende rechtsvorm - bij 66% van de gevallen - is ook de meest formele vorm, namelijk de zelfstandige organisatie. Een zelfstandige organisatie wordt in 58% van de gevallen publiekrechtelijk vormgegeven op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) ten opzichte van 42% privaatrechtelijk. Ook bij de netwerkconstructies - van toepassing bij 11% van de samenwerkingsverbanden - overheerst de publiekrechtelijke vorm. Dit is te verklaren door het feit dat alleen bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd en gemandateerd aan een publiekrechtelijk vormgegeven samenwerkingsverband. Ook schrijft de wetgever soms samenwerking op basis van de Wgr voor, bijvoorbeeld bij de Veiligheidsregio, GGD en Omgevingsdiensten. De meest informele vorm van samenwerking is de afstemmingsconstructie: dit is op 14% van de samenwerkingsverbanden van toepassing. Dit wordt meestal privaatrechtelijk vormgegeven.

Figuur *Aandeel publiek- en privaatrechtelijke vorm naar type samenwerkingsverband (in %)*



Bron: PROOF Adviseurs/KWINK Groep, juni 2017

Wat wordt gezamenlijk opgepakt?

Inhoudelijk is de regionale samenwerking vooral gericht op het aanpakken van gemeenschappelijke opgaven in het fysieke en sociale domein, gevolgd door opgaven op het vlak van economie, veiligheid/gezondheid, bedrijfsvoering en andere domeinen.

Er zijn 166 samenwerkingsverbanden op **economisch terrein**. Deze vaak zelfstandige organisaties variëren in omvang van twee tot twintig deelnemers. Op dit beleidsterrein wordt relatief vaak voor de privaatrechtelijke vorm gekozen. Dit kan te maken hebben met het thema en de interactie die dit vergt met private partijen. Verder valt op dat deze samenwerkingsverbanden de economische opgaven dikwijls combineren met opgaven in het **fysieke domein** en rond vervoer en recreatie. Deze beleidsterreinen hangen inhoudelijk met elkaar samen, maar dat is niet de enige verklaring hiervoor. De combinatie komt ook (deels) voort uit de historie van de plusregio, een openbaar lichaam voor gemeenten in stedelijk gebied waarvoor bijzondere bepalingen in de Wgr golden. Economie en vervoer waren ondergebracht bij die

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

plusregio's en met de afschaffing van de plusregio's werden de opvolgers hier vaak ook voor verantwoordelijk.
Ter stimulering van de regionale economie stellen gemeenten in regionale samenwerkingsverbanden strategische visies en bijbehorende actieprogramma's op. Voorbeelden zijn onder meer te vinden in de regio's Utrecht (U10), Drechtsteden, Regio Zwolle, Regio Twente en de Metropoolregio's Rotterdam-Den Haag en Amsterdam. Tussen 2010 en 2015 zijn veel van de zogenoemde Economic Boards opgericht. Doel ervan is het stimuleren van innovatie, investeringen en bedrijvigheid in de regio door gezamenlijke agendazetting en het gebruikmaken van elkaars netwerk en kennis. Deze boards hebben vaak de vorm van een triple helix, een samenwerking tussen overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen. Hierdoor is er toegang tot de benodigde middelen (kennis, kapitaal) en kan er maatwerk geleverd worden voor wat betreft wet- en regelgeving. Er zijn 27 boards in kaart gebracht[83].

Binnen het **sociaal domein**[84] vindt samenwerking tussen Participatiewet, Wmo en Jeugdwet vaker onderling plaats dan in combinatie met andere beleidsvelden. Dit ligt voor de hand gezien de inkoop van dienstverlening voor de uitvoering van de Wmo en Jeugdwet en de 'tegenprestatie' als instrument uit de Participatiewet die raakvlakken kan hebben met de uitvoering van de Wmo. De taken in het sociaal domein raken vaak aan de taken op het gebied veiligheid (Veiligheidsregio's) en volksgezondheid (GGD's). Via de Participatiewet worden de beleidsvelden economie en het fysieke domein aangeraakt. Hierop wordt dan ook samengewerkt.

Op het vlak van de **bedrijfsvoering** is de ambtelijke fusie een belangrijk verschijnsel. Hierbij 'poolen' de deelnemende gemeenten hun hele ambtelijke organisatie. Het decentrale openbare bestuur telt zestien ambtelijke fusies, waarvan het merendeel twee of drie deelnemers heeft. Het maximale aantal in de bestuurlijke praktijk bedraagt vier. Met dergelijke aantallen kunnen werkprocessen op elkaar afgestemd worden, zodat de gezamenlijk aan te sturen ambtelijke organisatie deze efficiënt kan uitvoeren. Hoe meer deelnemers, hoe moeilijker dit wordt.

Figuur *Beleidsterreinen (in % van het aantal samenwerkingsverbanden)*

Bron: PROOF Adviseurs/KWINK Groep, juni 2017

[83] Bron: Economic boards in Nederland, P. van Erk in opdracht van ministerie van BZK, 2016.
[84] Meer informatie over de staat van de decentralisaties in het sociaal domein is te vinden in de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein op www.waarstaatjegemeente.nl en Overall rapportage sociaal domein 2017.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Hoe is de democratische controle?

De groei van interbestuurlijke samenwerking heeft consequenties voor de rol van de gemeenteraad, provinciale staten en het algemeen bestuur van het waterschap. Inherent aan samenwerking is namelijk dat het leidt tot een zeker verlies van autonomie van de afzonderlijke overheden. Wat betreft gemeenten constateerde de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) in het advies 'Wisselwerking' in 2015 dat raadsleden soms een afstand ervaren tot het regionale samenwerkingsverband. De raad gaf een aantal aanbevelingen om dit probleem te verzachten. Collegeleden zouden (vaker) gemeenteraden proactief moeten betrekken bij belangrijke beleidsbeslissingen om te zorgen voor een betere wisselwerking.

Het huidige kabinet heeft in het regeerakkoord afgesproken, dat "de wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) wordt aangepast om de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking te verbeteren. Besluitvorming in een gemeenschappelijke regeling moet transparant zijn en betrokken gemeenteraden moeten hun controlerende rol beter kunnen uitvoeren en zo nodig kunnen ingrijpen".

Dit was voor de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden een aanleiding om in het najaar van 2017 een raadsledenonderzoek over regionale samenwerking uit te laten voeren door Overheid in Nederland. Doel was inzicht te krijgen in de opvattingen over regionale samenwerkingsverbanden, gemeenschappelijke regelingen en herindelingen. Aan het onderzoek hebben 1.411 raadsleden meegewerkt.[85]

Bevindingen uit raadsledenonderzoek Regionale samenwerking:

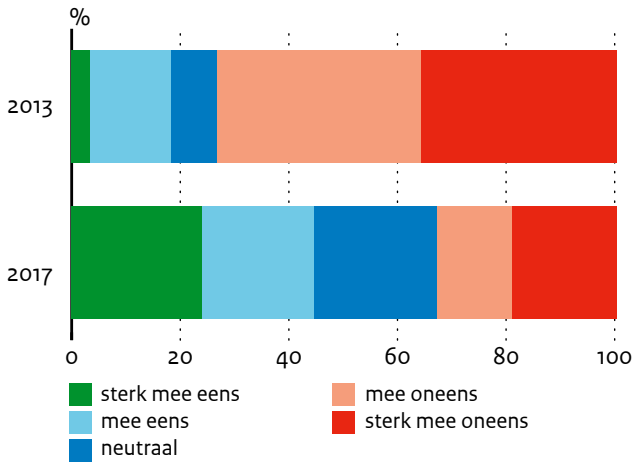
- Voor vrijwel alle raadsleden staat vast dat gemeenten onderling moéten samenwerken: slechts 5% van hen vindt samenwerking onwenselijk. Het merendeel van de raadsleden is van mening dat zijn of haar gemeente met de huidige middelen haar toegewezen taken niet zelfstandig kan uitvoeren.
- Toch blijft regionale samenwerking voor veel raadsleden iets ongrijpbaars. Een meerderheid van de raadsleden (57%) ziet het als een bedreiging voor de lokale democratie. Een even groot deel (56%) geeft aan ontevreden te zijn over de eigen mogelijkheden om de besluitvorming rondom regionale samenwerking te beïnvloeden.
- Van de raadsleden zegt 32% onvoldoende kennis te hebben om de controlerende taak uit te oefenen op de (uitvoering) van de gemeenschappelijke regelingen. En 36% geeft aan doorgaans geen tijd te hebben om zich hierin te verdiepen. Hoe groter de gemeente, hoe minder tijd en expertise er is.
- Er is een wisselend beeld over het nut en effect van regionale samenwerking. Eén op de vijf raadsleden vindt bijvoorbeeld dat de samenwerking de financiële positie van de gemeente heeft verbeterd, terwijl eenzelfde aantal de tegenovergestelde mening is toegedaan.
- Naast de zienswijzeprocedure (volgens 30% een effectief sturingsinstrument) wenst 54% van de raadsleden de mogelijkheid te hebben om besluiten ongeldig te kunnen verklaren en 47% wenst de mogelijkheid om de deelname aan de samenwerking te kunnen beëindigen.
- Een meerderheid van de raadsleden wenst zijn invloed op regionale samenwerking te vergroten via verplichte jaarlijkse verantwoordingsbijeenkomsten. Ruim een derde denkt aan een verplichte jaarlijkse rapportage door de gemeentelijke rekenkamer (35%), een rekening-/account-commissie van raadsleden (35%) en/of meer raadsleden in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling (37%).

[85] De respons bedraagt 17,2% en is een afspiegeling van de populatie naar provincie, inwoners gemeente, aantal zetels en politieke partij. Er is een oververtegenwoordiging van mannen en raadsleden uit gemeenten <25.000 inwoners.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

In 2013 heeft de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden een vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd. De onderzoeksresultaten in 2017 laten geen positiever beeld zien dan in 2013.

Figuur *"De gemeente is in staat om met de huidige middelen zelfstandig de haar toegewezen taken uit te voeren" (in % van de raadsleden)*



Bron: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, najaar 2017

4.1.2 Gemeentelijke herindeling

Waarom herindelen?

Om gemeentelijke taken goed te kunnen blijven vervullen, zien we dat gemeenten verschillende mogelijkheden benutten om de lokale bestuurskracht te versterken. Van het verbeteren of intensiveren van onderlinge gemeentelijke samenwerking tot een meer vergaande vorm: een herindeling.

Nut en noodzaak herindeling

De afgelopen tijd is er discussie geweest over de effecten van een herindeling. Sommige onderzoekers wijzen op efficiency en besparingen als doel van gemeentelijke fusies, maar merkten op dat deze doelen nauwelijks behaald worden. In de praktijk zien we echter dat een herindeling vooral wordt gestart om de bestuurskracht te vergroten en zo maatschappelijke uitdagingen beter aan te kunnen. Het verbeteren van de kwaliteit, continuïteit en (strategische) capaciteit van een gemeentelijke organisatie staat daarmee voorop. Efficiency wordt door gemeenten nauwelijks als doel geformuleerd op het moment dat zij starten met een gemeentelijke herindeling.

Draagvlak

Uitgangspunt van BZK is dat een herindeling bij voorkeur van onderop tot stand komt. Dat wil zeggen dat gemeenten zelf besluiten tot herindeling. In deze gevallen is het draagvlak in een gemeente ook doorgaans groter. Ook de provincie kan het initiatief nemen. Dit gebeurt bijvoorbeeld als de versterking van de bestuurskracht om gemeentelijke taken goed uit te blijven voeren uitblijft omdat gemeenten er onderling niet uitkomen.

Wie zijn er betrokken?

Bij een voorgenomen gemeentelijke herindeling organiseert de gemeente veel informatie- en inspraakavonden. Een herindeling heeft namelijk voor veel betrokkenen gevolgen, waaronder inwoners, bedrijven, instellingen en de regio. Deze inspraak- en informatiemomenten vormen mede de basis voor het op te stellen herindelingsontwerp. Op het uiteindelijke herindelingsontwerp kunnen wederom alle betrokkenen – van inwoners tot bedrijven – reageren. Deze reacties worden vervolgens betrokken bij het op te stellen herindelingsadvies. Op dat moment komt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook regelmatig in beeld om gemeenten en provincies te adviseren bij hun voornemen tot herindeling.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

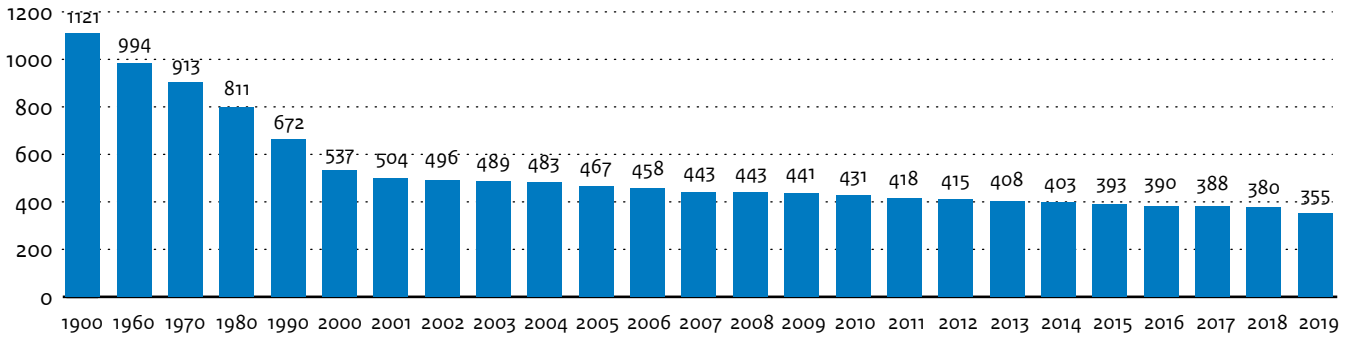
Het proces

In het beleidskader gemeentelijke herindeling staan de richtlijnen waaraan het kabinet voorstellen voor gemeentelijke herindeling toetst. In de Wet algemene regels herindelingen (Ahri) staan de meer procedurele regels. Als het herindelingsadvies wordt vastgesteld door de gemeenteraad of Provinciale Staten, wordt het verstuurd aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die het vervolgens toetst. Er wordt dan gekeken naar het bestuurlijke proces, of inwoners voldoende zijn betrokken en of het voldoet aan de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Als de minister het herindelingsadvies goed vindt, maakt het ministerie een wetsvoorstel. Dit gaat vervolgens naar de Raad van State, de Tweede en Eerste Kamer. Daarna kan de organisatie van de herindelingsverkiezingen van start.

De cijfers

Rond 1900 telde Nederland nog ruim 1.100 gemeenten. Een fors aantal vergeleken met de 388 gemeenten die we sinds 2018 kenden. Per 1 januari 2019 zijn er nog 37 gemeenten[86] heringedeeld, waarmee het aantal gemeenten momenteel uitkomt op 355.

Figuur *Ontwikkeling van het aantal gemeenten in Nederland, 1900–2018*



Bron: CBS

[86] Het gaat om de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer (Groningen), Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen (Hoeksche Waard), Leerdam, Vianen en Zederik (Vijfheerenlanden), Aalburg, Werkendam en Woudrichem (Altena), Nuth, Onderbanken en Schinnen (Beekdaelen), Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Haarlemmermeer (Haarlemmermeer), Bedum, de Marne, Eemsmond en Winsum (Het Hogeland), Grootegast, Leek, Marum, Zuidhorn en een deel van Winsum (Westerkwartier), Giessenlanden en Molenwaard (Molenlanden), Dongeradeel, Ferwerderadiel, Kollumerland en Nieuwkruisland (Noardeast-Fryslân), Noordwijk en Noordwijkerhout (Noordwijk) en Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen (West Betuwe).

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Herindelingsverkiezingen in 37 gemeenten

Op 21 november 2018 vonden verkiezingen plaats in 37 gemeenten die in verband met hun herindeling niet hebben deelgenomen aan de algemene gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018.
De opkomst bedroeg 45,8%. Dit is lager dan de opkomst bij de algemene gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018 (55%), maar hoger dan gemiddeld bij voorgaande herindelingsverkiezingen (41-43%). Gebruikelijk zullen de opkomstpercentages in deze nieuwe gemeenten weer op peil zijn bij de volgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen. De hogere opkomst in vergelijking met eerdere herindelingsverkiezingen kan verklaard worden door de grotere landelijke aandacht hiervoor.

De uitslag van de herindelingsverkiezingen laat het volgende zien:

- Lokale partijen zijn samen het grootste gebleven. De aard van deze partijen verschilt wel per gemeente, maar vrijwel allemaal richten ze zich op de belangen van de gehele nieuwe gemeente.
- In de gemeente Groningen heeft GroenLinks met elf zetels een opvallend grote winst geboekt. Electoraal geograaf Josse de Voogd heeft al eens eerder geconstateerd dat vooral in grote steden (met een universiteit) progressief-liberale partijen een grote aanhang kennen. Dit verschil met andere delen van het land zien we hier terug.
- De politieke fragmentatie in de raad is niet verminderd. Zie ook: Hoofdstuk 5 Uitgelicht: Regionale verschillen.

4.2 Ontwikkelingen digitale overheid

De overheid is stevig aan de slag om binnen de huidige informatiesamenleving inwoners en bedrijven nog beter van dienst te zijn. De acties zijn opgenomen in de Agenda Digitale Overheid, getiteld NL DIGIbeter.[87] Zo wil de overheid meer autonomie voor inwoners en bedrijven. Dit wordt bereikt door inzicht te geven in geregistreerde gegevens, door het mogelijk te maken om persoonlijke gegevens aan te passen en door toestemming te kunnen geven voor het gebruik van deze persoonlijke gegevens. Hiervoor wordt het portaal MijnOverheid omgevormd. Ook zal het in MijnOverheid voor Ondernemers mogelijk worden een onjuist gegeven te (laten) corrigeren waardoor het gebruik van een onjuist gegeven snel wordt hersteld.
De dienstverlening door de overheid aan inwoners en bedrijven zal gebruiksvriendelijker, persoonlijker en proactief gemaakt worden door diensten voor een levensgebeurtenis als één pakket in één herkenbare stijl aan te bieden.

Het is belangrijk dat iedereen die dat wil, kan meekomen met de ontwikkelingen in de digitale wereld. Daarom wordt het huidige cursusaanbod voor iedereen die hierin wegwijs wil worden, verder ontwikkeld en ondersteund. Ook komt er in het nieuwe onderwijsprogramma voor primair en voortgezet onderwijs meer aandacht voor digitale geletterdheid en praktische vaardigheden om leerlingen beter toe te rusten voor de toekomst.

Feiten en cijfers

Inwoners en ondernemers maken steeds meer gebruik van de voorzieningen van de digitale overheid. Bijvoorbeeld bij het gebruik van de basisregistraties gaat het om niet geringe gebruikscijfers. Dit draagt eraan bij dat Nederland in vergelijking tot andere Europese landen het goed doet. Bij de digitale dienstverlening rond levensgebeurtenissen staat Nederland op een negende plaats.[88] Daar kan nog veel gewonnen worden door het volledig digitaal doorlopen van procedures. Dat sluit aan op de ambities van de Agenda Digitale Overheid: het recht op digitale dienstverlening, dienstverlening begrijpelijk en toegankelijk maken en machtigen.

[87] https://www.digitaleoverheid.nl/nldigibeter/
[88] The Digital Economy and Society Index (DESI), 2018.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

DigiD

Keren ingelogt met DigiD
280 miljoen

Actieve DigiD's
13,5 miljoen

Verstuurde berichten
75 miljoen

MijnOverheid

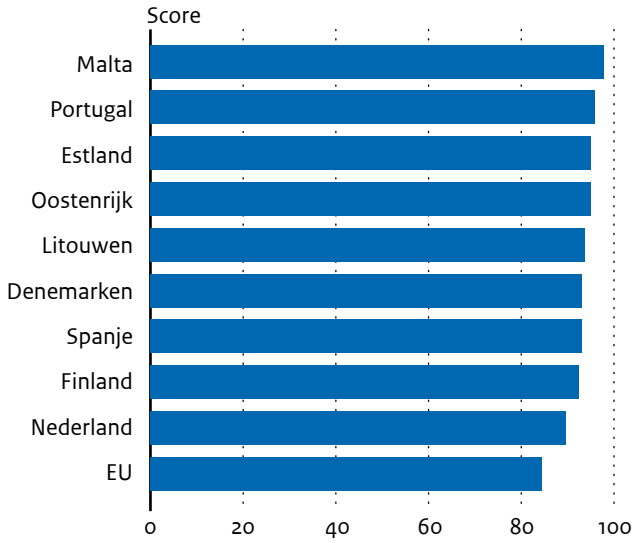
Aangesloten ondernemers op eHerkenning
232.000 miljoen

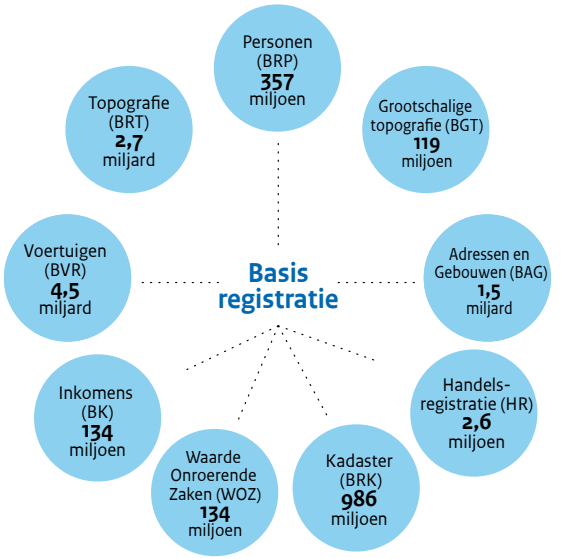
Verstuurde berichten
193.000

Keren ingelogt
6 miljoen

Standard Business Reporting (SBK)
38 miljoen

Digitale dienstverlening en levensgebeurtenissen





Figuur 78
Bron: GDI Monitor 2018

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

4.3 Versterking lokale democratie en bestuur

Het kabinet wil bijdragen aan het versterken van de lokale democratie en bestuur. De plannen daarvoor zijn in juli 2018 uiteengezet in een brief aan de Tweede Kamer. Het gaat om een extra impuls om de lokale democratie verder te ontwikkelen en aan te passen aan de nieuwe uitdagingen en eisen van deze tijd. Een sterke lokale democratie en bestuur moeten zo veel mogelijk zichtbaar worden op concrete terreinen en opgaven, zoals de energietransitie en de invoering van de Omgevingswet.
De beoogde versterking vindt plaats langs drie lijnen:

- Toerusting van politieke ambtsdragers
- De verbinding tussen inwoners en bestuur
- Weerbaarheid van de democratie en bestuur

Democratie in Actie

Voor de uitvoering van het plan is het programma Democratie in Actie gestart – op initiatief van BZK, VNG en de beroeps- en belangenverenigingen. Dit is een leer- en ondersteuningsprogramma van, voor en door gemeenten en gemeentelijke spelers. Ook wordt samengewerkt met andere partners, zoals de bestuurdersverenigingen van politieke partijen en universiteiten. Democratie in Actie wordt uitgevoerd in de periode tot de volgende gemeenteraadsverkiezingen. Hiervoor is een innovatiebudget beschikbaar van € 11 miljoen. Gemeenten kunnen gebruikmaken van een ontwikkelaanbod.
Het gaat er bij het programma vooral om lokaal te leren door te doen. Het uitgangspunt is meervoudige democratie: verbinding tussen representatieve democratie (met een centrale rol voor de gemeenteraad) en vormen van participatieve, maatschappelijke en directe democratie. Daarbij zijn maatschappelijke opgaven het vertrekpunt van democratische vraagstukken.

4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden

Er wordt toegewerkt naar een duurzaam inwerk-, opleidings- en ondersteuningsaanbod voor alle decentrale vertegenwoordigers en bestuurders. Experimenten met een persoonlijk opleidings- en ondersteuningsaanbod zijn in voorbereiding. Voor versterking van de raad als geheel zijn er o.a. sessies 'Raad in beraad' beschikbaar. Het afgelopen jaar zijn een basis scholings- en professionaliseringsaanbod en een digitale leeromgeving ontwikkeld voor raadsleden en gemeenteraden. Sinds maart 2018 kunnen alle raadsleden hiervan gebruikmaken. De bedoeling is om met een combinatie van online en offline leren raadsleden relevante inhoud en tools te bieden om effectief te zijn in het raadswerk. Dit heeft betrekking op rollen en instrumenten (bijvoorbeeld de interactie met inwoners en achterban, debatvaardigheden, begroting lezen), maar ook op actuele opgaven. Zo zijn er sessies en digitale modules beschikbaar over regionale samenwerking en over de Omgevingswet.[89]
In het ondersteuningsaanbod is ook aandacht voor de werkdruk van raadsleden, omdat bekend is dat dit een belangrijk knelpunt is. In de bijeenkomsten en in de digitale leeromgeving krijgt dit onderwerp aandacht. Vanuit de verenigingen van raadsleden en van griffiers zijn goede voorbeelden en tips gedeeld met nieuwe raadsleden hoe om te gaan met werk- en vergaderdruk.
Met de Vereniging van Griffiers is een Democratiepact gesloten. Met het oog op het beheersen van de werkdruk van volksvertegenwoordigers wordt een verkenning gedaan naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een norm voor minimale omvang van de griffie. Ook wordt gewerkt aan de professionalisering van griffiers en hun rol als informatiemakelaar voor de raad. Het gaat onder andere om een leermodule voor griffiers over de toepassing van nieuwe technologie ter versterking van de decentrale democratie.

Met de VNG is overeenstemming bereikt over de structurele verhoging van de vergoeding van raadsleden in kleine gemeenten.

[89] Een vergelijkbaar aanbod is er rond de dag van de verkiezingen voor provinciale staten en de waterschapbesturen, 20 maart 2019, voor de leden van deze besturen.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Het kabinet heeft hiervoor eenmalig € 10 miljoen ter beschikking gesteld.

Ondersteuning lokale politieke partijen

Lokale politieke partijen kunnen geen beroep doen op hulp en ondersteuning vanuit een landelijke organisatiestructuur. Daarom is een ondersteuningsstructuur opgezet voor lokale politieke partijen die niet vertegenwoordigd zijn in de Tweede Kamer. ProDemos heeft de behoefte verkend in nauwe samenspraak met de eindgebruikers, lokale politieke partijen zelf, en voerde een pilot uit met een contactpunt voor lokale partijen.
Het ministerie van BZK werkt momenteel aan de uitbouw van een netwerk Lokale Partijen. In dit kader zijn in het hele land gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van decentrale politieke partijen. Hierbij gaat het om zowel lokale als provinciale partijen. Ook is een enquête uitgezet onder decentrale politieke partijen en hun volksvertegenwoordigers om de ondersteuningsbehoefte te identificeren. Sinds februari 2019 is het Kennispunt lokale politieke partijen beschikbaar op www.lokalepolitiekepartijen.nl. De website bevat informatie over de organisatie, het campagne voeren, de oprichting van een lokale politieke partij inclusief hulp bij de invulling van een politieke functie. Ook is er een helpdesk en een forum waar vertegenwoordigers van lokale partijen met elkaar kennis en ervaring kunnen uitwisselen. Informatie over trainingen en opleidingen is eveneens opgenomen.
BZK financiert een wetenschappelijk onderzoek naar lokale politieke partijen van drie universiteiten (Universiteit van Tilburg, Universiteit Leiden en Universiteit Twente). Dat onderzoek kijkt naar wat lokale partijen onderscheidt van de andere partijen, hoe hun electorale succes te verklaren is en hoe zij functioneren in gemeenteraden en colleges.

4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden

Stimuleren burgerinitiatieven met nadruk op Right to Challenge

Het kabinet geeft gemeenten extra instrumenten om Nederlanders lokaal meer inspraak en zeggenschap te geven. Een van de actuele aanpakken daarvoor is Right to Challenge. Dit is erop gericht dat inwoners zelf collectieve voorzieningen beheren, zoals onderhoud van een park, sportvelden of andere maatschappelijke voorzieningen.
Het kabinet stelt maatregelen voor om het Right to Challenge te bevorderen, van concreet maatwerkadvies tot regionale bijeenkomsten met best practices en een digitaal leerplatform. Doel is om het aantal gemeenten dat werkt met Right to Challenge tot de volgende gemeenteraadsverkiezingen te verdubbelen. Hiervoor zijn in de eerste plaats inwoners en gemeenten aan zet, maar zij kunnen daarbij gebruikmaken van een ondersteuningsaanbod. Er komen een inspiratiegids met aansprekende voorbeelden, regionale bijeenkomsten met illustratieve casussen en praktische informatie over het hoe en wat van Right to Challenge. Ook is er maatwerkadvies en een servicepunt voor vragen beschikbaar voor gemeenten en inwoners die met Right to Challenge aan de slag willen of al zijn.

Daarnaast wordt een laboratorium van recht op overname ingericht; een gezamenlijk leertraject met maximaal tien gemeenten, gericht op kennisdeling, waarin aandacht is voor de knelpunten en oplossingen bij het overnemen van maatschappelijk vastgoed. Resultaten van de laboratoriumsessies worden breed gedeeld via het kennisplatform www.lokale-democratie.nl. Ook komt er een speciale online Right to Challenge-module voor gemeenteambtenaren.
Tot slot zet het kabinet in op de door de Tweede Kamer gewenste verankering van het Right to Challenge. Samen met de VNG en gemeenten wordt een modelverordening Right to Challenge uitgewerkt. Ook wordt ingezet op de modernisering van de inspraakmogelijkheden in de Gemeentewet. Daartoe wordt bezien hoe artikel 150 Gemeentewet kan worden verbreed naar andere fasen van het beleidsproces. In dat kader heeft de Universiteit Leiden opdracht gekregen te onderzoeken welke juridische belemmeringen gemeenten ervaren met betrekking tot Right to Challenge.
Het bieden van ruimte aan initiatieven van inwoners en verenigingen is ook opgenomen in het regeerakkoord. In overleg met gemeenten wil het kabinet daarom via een Right to Challenge-regeling inwoners en lokale verenigingen de mogelijkheid geven om een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

collectieve voorzieningen in hun directe omgeving.
Right to Challenge leeft steeds meer. In 299 van de 333 lokale coalitieakkoorden die dit jaar gesloten zijn, wordt aandacht besteed aan deze vorm van participatie. In 56 coalitieakkoorden wordt gesproken over Right to Challenge of recht op overname.

Digitale democratie

De voortschrijdende digitalisering brengt verschillende uitdagingen met zich mee voor wat betreft het functioneren van de lokale democratie. BZK ondersteunt lokale overheden om adequaat in te spelen op de kansen én risico's die door de technologische ontwikkelingen ontstaan. De ambitie is om samen met de VNG de randvoorwaarden te creëren voor inclusieve en veilige lokale digitale democratie.
Samen met de VNG is een netwerk gestart, om een samenwerking tussen gemeenten, publieke en private organisaties vorm te geven. Doel van dit netwerk is gezamenlijk een visie op de lokale digitale democratie van de toekomst te formuleren en activiteiten te ontplooien die aan deze visie gestalte geven. Het werkt aan een manifest met uitgangspunten. Hierbij worden ook de uitkomsten betrokken van een onderzoek dat de Raad voor het openbaar bestuur op verzoek van BZK doet naar de kansen en risico's van digitalisering voor onze democratie. Het netwerk richt zich in ieder geval op kennisdeling en het stimuleren van innovatieve praktijken in gemeenten.
Als onderdeel van de genoemde netwerkaanpak is een Proeftuin Lokale Digitale Democratie gestart waarin vijftien gemeenten experimenteren met (open source) participatiemiddelen: Groningen, Utrecht, Midden-Groningen, Enschede, Almelo, Emmen, Hilversum, Amsterdam, Hellendoorn, Heumen, Rotterdam, Katwijk, Zeist, Haarlem en Breda. Zij experimenteren met verschillende digitale instrumenten waarmee in het buitenland goede ervaring is opgedaan bij het faciliteren van burgerparticipatie, inspraak en het vergroten van de zeggenschap van inwoners.

Inclusieve democratie

Een belangrijk knelpunt in de lokale democratie is dat niet alle inwoners hun stem in dezelfde mate laten horen. Een deel van hen is zelfs systematisch afgehaakt, stemt niet en neemt ook niet deel aan andere democratische kanalen. Dit knelpunt krijgt de komende tijd aandacht, ook in het kader van Democratie in Actie. Er zullen lokale experimenten en innovaties starten om mensen te betrekken die nu nog niet meedoen in de lokale democratie. Het initiatief daarvoor ligt bij gemeenten, maar het ministerie van BZK zal ze daarbij ondersteunen. Hiervoor worden onder andere een kennisplatform en leerkringen opgezet.
Ook zal nader onderzoek worden gedaan naar de groep die nu op afstand staat van de lokale democratie. Dit resulteert in een analyse met praktische handvatten voor bestuurders en andere actoren in de lokale democratie, hoe zij meer mensen bij de lokale democratie kunnen betrekken. Bij de ontwikkeling en inzet van participatie-instrumenten in de lokale democratie krijgen de inclusiviteit en representativiteit meer aandacht.

Ter vergroting van de democratische interesse en betrokkenheid van inwoners die nu ondervertegenwoordigd zijn in de lokale democratie en bestuur doet ProDemos, met financiering van het ministerie van BZK, een specifiek aanbod aan gemeenten – gericht op verschillende groepen inwoners. Om de diversiteit in verschillende politieke ambten te vergroten, ondersteunt het ministerie netwerken en projecten vanuit gemeenten en provincies.

4.3.3 Weerbaar bestuur

De opgaven van het (decentraal) bestuur worden steviger. De (financiële) belangen worden groter en daarmee komt er meer druk van buiten op de democratische besluitvorming binnen het openbaar bestuur. Economische en ideologische motieven spelen daarbij een rol. Zolang beïnvloeding op democratische wijze gebeurt, is dat acceptabel en zelfs gewenst. Dit wordt anders wanneer daarvoor ondemocratische en ongewenste middelen worden ingezet. Omkoping, intimidatie en agressie bedreigen de veiligheid en integriteit van politieke ambtsdragers en hun gezin. Antidemocratische tendensen frustreren doelbewust de besluitvorming, zetten de overheid buitenspel en destabiliseren en compromitteren het openbaar bestuur.
Dit vraagt om een stevige tegenactie gericht op weerbaarheid van

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

de mensen en processen in het openbaar bestuur en handelingsvermogen. Het gaat hierbij om het vergroten van de slagkracht van het overheidsoptreden en om een integrale aanpak.
Om dit te bereiken werkt het ministerie van BZK intensief samen met andere ministeries (m.n. JenV, SZW en BZ), bestuurdersverenigingen van politieke partijen, beroepsverenigingen van politieke ambtsdragers, bestuurlijke koepels, veiligheidspartners en individuele gemeenten en provincies.

Integriteit, veiligheid en ondermijning

De aandacht voor de integriteit en veiligheid van politieke ambtsdragers krijgt een impuls onder andere door de instelling van het netwerk Weerbaar Bestuur en het Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur, dat direct na een incident ter plaatse gaat en basisondersteuning biedt. Daarnaast wordt een groot aantal veelal preventieve instrumenten ontwikkeld en aangeboden: een basisprogramma persoonlijke veiligheid, een veiligheidsscan voor woningen van bestuurders, voorlichting en training. Ook is er een minimumstandaard geformuleerd voor risicoanalyses op het terrein van integriteit en worden het integriteitsbeleid en interventies voor gemeenten met specifieke knelpunten versterkt. Ten slotte komt er een wetsvoorstel voor een verplichte Verklaring Omtrent Gedrag voor wethouders en is de screening van burgemeesters aangescherpt.
Specifiek gericht op het tegengaan van (criminele) ondermijning van het bestuur wordt een interbestuurlijke aanpak uitgewerkt. De rol en informatiepositie van de burgemeester zal daarbij wettelijk worden versterkt. Daarnaast zijn er een Aanjaagteam Ondermijning en een City Deal, gericht op het meer zicht krijgen op ondermijning. Ondermijningsgevoelige gebieden krijgen aandacht in de Actie-agenda vakantieparken en in pilots Ondermijningsgevoelige gebieden.

De cijfers

In 2018 is opnieuw de monitor Agressie en Geweld 2018 uitgevoerd. Deze monitor heeft betrekking op politieke ambtsdragers bij provincies, waterschappen en gemeenten en is uitgevoerd in de periode tot aan de gemeenteraadsverkiezingen 2018. In de monitor is politieke ambtsdragers gevraagd naar hun ervaringen in de laatste twaalf maanden (dus vooral in 2017).
Uit de monitor blijkt dat agressie en geweld tegen bestuurders en volksvertegenwoordigers de afgelopen vier jaar licht gestegen is. Van de politieke ambtsdragers bij waterschappen, provincies en gemeenten heeft 29% in de laatste twaalf maanden uit hoofde van het ambt te maken gehad met agressie of geweld (in 2016: 27%). Bij raadsleden is een stijging zichtbaar van 24% in 2016 naar 28% in 2018 en bij wethouders van 38% (2016) naar 40% (2018). Bij burgemeesters is er juist een daling van 55% (2016) naar 43% (2018).
Het grootste deel van de incidenten tegenover politieke ambtsdragers wordt gevormd door verbaal geweld in persoonlijke contacten (38%). De agressieve en intimiderende uitingen via sociale media zijn in de afgelopen jaren toegenomen tot 31% in 2018.
In vergelijking met de monitor uit 2016 vinden minder politieke ambtsdragers dat incidenten bij de functie horen en dat er om die reden geen aangifte nodig is. De tolerantie gaat omlaag, hoewel nog steeds 20% van de respondenten vindt dat het bij de functie hoort.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Impuls Weerbaar bestuur
Met 24 impulsgemeenten wordt tussen 2018 en 2020 een impuls gegeven aan innovatie en intensivering van de aanpak. Per gemeente is daarvoor een bedrag van € 120.000 beschikbaar gesteld. De gemeenten is cofinanciering voor een bedrag van € 50.000 gevraagd.
Specifiek voor de aanpak van vakantieparken wordt met alle provincies een impuls gegeven aan de integrale aanpak. Per provincie is daarvoor een bedrag van ca. € 100.000 beschikbaar gesteld. Van de provincies is cofinanciering voor een bedrag van € 50.000 gevraagd.

4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen

Het kabinet voert de komende jaren een vernieuwingsagenda uit m.b.t. de uitvoering van het verkiezingsproces, in nauwe samenwerking met de gemeenten die belast zijn met de organisatie van de verkiezingen. De doelen daarvan zijn:

- Om zoveel mogelijk transparantie te creëren, met name bij het berekenen van de uitslag van de verkiezingen. Iedereen die dat wil, moet kunnen volgen hoe de uitslag wordt berekend en welke (digitale) hulpmiddelen daarvoor worden gebruikt.
- Dat iedereen kan controleren hoe de uitslag is berekend. Als er fouten zijn gemaakt, moeten die fouten gecorrigeerd kunnen worden.
- Om het stemmen toegankelijker te maken zodat meer kiezers zelf hun stem kunnen uitbrengen. Het stembiljet moet toegankelijker worden en kiezers moeten hulp kunnen krijgen als dat nodig is.

Verbeteren van de kwaliteit van de berekening van de uitslag
De algehele openbaarmaking van alle processen-verbaal is een eerste stap om de transparantie en controleerbaarheid van de uitslagberekening te vergroten. Een wetsvoorstel is in voorbereiding waarin het mogelijk wordt gemaakt om de stemmen, in het openbaar, centraal in de gemeente te tellen en om fouten bij het tellen te kunnen corrigeren.

Met centraal tellen zijn op basis van de Tijdelijke experimentenwet al bij meerdere verkiezingen experimenten gehouden. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018. hebben 22 gemeenten (waaronder drie zogenoemde 100.000+ gemeenten) geëxperimenteerd met het centraal tellen van de uitgebrachte stemmen. Bij deze experimenten tellen de stembureaus op de avond van de verkiezingen in het stemlokaal alleen hoeveel stemmen per lijst zijn uitgebracht. Het tellen van de stemmen per kandidaat gebeurt de dag daarna in het openbaar op een centrale locatie in de gemeente door een gemeentelijk stembureau.
Het centraal tellen ontlast de stembureaus in belangrijke mate omdat het meest tijdrovende gedeelte van het tellen, zijnde het tellen van het aantal stemmen per kandidaat, niet meer hoeft te gebeuren in het stemlokaal. Het centraal tellen vermindert tevens het risico op het maken van tel- en overnamefouten omdat de volgende dag niet vermoeide personen de stemmen per kandidaat tellen op een locatie die daarvoor beter is toegerust dan het stemlokaal. De evaluatie van de experimenten wijst uit dat de ervaringen met centraal tellen positief zijn. Het kabinet wil daarom bij de komende verkiezingen doorgaan met het houden van experimenten met centraal tellen.

Toegankelijkheid en hulp in het stemhokje
Kiezers moeten zoveel als mogelijk in de gelegenheid gesteld worden om direct deel te nemen aan de verkiezingen. Ook op het terrein van de toegankelijkheid wil het kabinet daarom verbeteringen realiseren. Het gaat dan om de toegankelijkheid van de stemlokalen voor kiezers met een fysieke beperking en om de vraag hoe kiezers met een verstandelijke beperking hulp zouden kunnen krijgen om zelf in het stemhokje te stemmen. Om deze kiezers in het stemhokje hulp te kunnen bieden, is wijziging van de Kieswet nodig. Daarover vindt overleg plaats met belangenorganisaties.
Voor laaggeletterde kiezers kan meer voorlichting of uitleg over het stemmen nut hebben. Die zal zodoende worden geïntensiveerd.
Een andere vormgeving van het stembiljet kan de toegankelijkheid voor kiezers ook verbeteren. Een stembiljet dat in combinatie met een mal is te gebruiken kan voor kiezers met een visuele beperking een oplossing zijn om zelfstandig te kunnen stemmen. Het stembiljet voorzien van de logo's van de partijen kan het voor laaggeletterde

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

kiezers makkelijker maken om een stem uit te brengen.
Dit zijn belangrijke argumenten voor het kabinet om initiatieven te nemen om een nieuw stembiljet te ontwikkelen.
Zelf kunnen stemmen heeft de voorkeur boven het geven van een volmacht, waarbij iemand anders de stem uitbrengt. Het geven van een volmacht betekent immers dat het stemgeheim moet worden prijsgegeven. Daarenboven kunnen kiezers onder druk worden gezet om een volmacht te verstrekken, waardoor de stemvrijheid in het gedrang kan komen. Geïnspireerd door voorbeelden uit het buitenland wil het kabinet toewerken naar experimenten met vormen van *early voting*, om daarmee de behoefte aan het geven van volmachten te verminderen. De kiezers kunnen in een bepaalde periode voor de dag van stemming al hun stem uitbrengen op het gemeentehuis of een andere locatie.

Deskundigheid en vaardigheden voorzitters en leden van de stembureaus

De voorzitters en leden van de stembureaus spelen een cruciale rol in het verkiezingsproces. Het stembureau bepaalt of het stemmen en het tellen van de stemmen goed verloopt. Het is dus essentieel dat voorzitters en leden van de stembureaus goed voor deze taak zijn toegerust. Het kabinet laat samen met de VNG en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) een onderzoek uitvoeren om na te gaan hoe de deskundigheid en vaardigheden van voorzitters en leden van de stembureaus is te versterken. Ook ondersteunt het ministerie van BZK pilots in gemeenten, gericht op de voorbereiding van personele bezetting van de stembureaus voor de verschillende verkiezingen in 2019.

4.4 Maatwerk voor regio's

De 'regio' is steeds vaker het schaalniveau waarop maatschappelijke opgaven zich manifesteren en opgepakt worden. Of het nu gaat om versnelde woningbouw, bereikbaarheid van voorzieningen, energietransitie, circulaire economie of participatie. De inzet van Rijk en medeoverheden is behoud en verbetering van de leefbaarheid voor de mensen in Nederland. En een randvoorwaarde voor het realiseren van deze opgaven is een goed functionerend openbaar bestuur: met bestuurslagen die elkaar in de 'regio' vinden, samenwerken en optreden als één overheid, maar die ook rekening houden met verschillen en hier effectief op kunnen inspelen.
BZK zet zich in voor het leveren van maatwerk voor regio's en heeft daarvoor diverse programma's en instrumenten, waarvan deels in ontwikkeling. Het maatwerk kan gebiedsoverstijgend of landsdekkend zijn, maar ook gebiedsgericht en op specifieke regio's van toepassing zijn. Deze paragraaf gaat in op de programma's en instrumenten als het Interbestuurlijk programma (IBP), de Omgevingsvisies, de herziening Financiële verhoudingen, de Regio Envelop, het maatwerk voor respectievelijk wonen, steden, bevolkingsdaling en grensgebieden en tot slot de aardgasvrije wijken.

4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)

Op 14 februari 2018 hebben het kabinet en de voorzitters van de koepels de programmastart van het Interbestuurlijk Programma (IBP) ondertekend. Met het startdocument hebben Rijk en medeoverheden een brede basis gelegd voor de samenwerking op negen urgente maatschappelijke opgaven in deze kabinetsperiode. Het uitgangspunt van het IBP is dat deze maatschappelijke opgaven niet eindigen bij gemeentegrenzen en dat samenwerking tussen de overheden tot betere resultaten leidt voor de inwoners van Nederland. Samen bereiken we namelijk meer.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

De negen maatschappelijke opgaven uit het IBP luiden als volgt:

- Samen aan de slag voor het klimaat;
- Toekomstbestendig wonen;
- Regionale economie als versneller;
- Naar een vitaal platteland;
- Merkbaar beter in het sociaal domein;
- Problematische schulden voorkomen en oplossen;
- Nederland en migrant voorbereid;
- Goed openbaar bestuur in een veranderende samenleving;
- Passende financiële verhoudingen.

Departementen en medeoverheden werken met verschillende snelheden aan uitwerkingsafspraken en mijlpalen. Per maatschappelijke opgave komen er verschillende akkoorden, afspraken en acties. BZK is verantwoordelijk voor het bewaken van de voortgang van de maatschappelijke opgaven, het signaleren en agenderen van knelpunten, onbenutte kansen en raakvlakken tussen de opgaven. Dit gebeurt op integrale wijze doordat Rijk en medeoverheden op regelmatige basis met elkaar in gesprek gaan om de voortgang te bespreken.
Een aantal concrete resultaten die zijn geboekt sinds de ondertekening van de programmastart op 14 februari 2018, is:

- het Ontwerp van het Klimaatakkoord;
- het afsluiten van het Bestuursakkoord Klimaatadaptatie,
- het gezamenlijk aan de slag gaan met kansrijke gebieden in het kader van Vitaal platteland;
- de lancering van een aantal programma's zoals Eén tegen Eenzaamheid, Zorg voor de Jeugd en Geweld hoort nergens thuis.

Voor meer informatie raadpleeg de website www.overheidvannu.nl

4.4.2 Omgevingsvisies

De Omgevingswet, die per 1-1-2021 in werking zal treden, schrijft voor dat Rijk, provincies en gemeenten elk een omgevingsvisie moeten vaststellen.[90] Die visie komt in de plaats van structuurvisies, verkeers- en vervoersplannen, delen van natuurvisies en strategische delen van nationale en provinciale waterplannen en milieubeleidsplannen. De nieuwe wet vraagt dat betrokken overheden maatschappelijke opgaven integraal en samenhangend op gaan pakken. Hun verantwoordelijkheden en ambities houden niet op bij de grens: besluiten binnen de ene gemeente of provincie kunnen gevolgen hebben voor andere.
De Omgevingswet stimuleert het interbestuurlijk samenwerken en het elkaar versterken om maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden, zoals de vergrijzing, de fysieke bereikbaarheid en de energietransitie. Ook dit is regionaal maatwerk.

[90] De waterschappen zijn hiertoe niet verplicht, maar veel waterschappen stellen wel een 'watervisie' op. Deze hebben vooral als doel om het belang van water goed in de visies en plannen van hun medeoverheden te laten landen.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen

De bestuurlijke verhoudingen zijn altijd in beweging. De decentralisaties in het sociaal domein zijn daarvan het meest recente voorbeeld. Ook de aankomende inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft een behoorlijke impact op de werking van het openbaar bestuur. Financiële verhoudingen moeten deze wijzigingen kunnen volgen en de goede randvoorwaarden creëren zodat betrokken overheden hun taken goed kunnen uitvoeren.

Uit het voorgaande hoofdstuk werd duidelijk dat gemeenten voor ruimschoots de helft van hun inkomsten afhankelijk zijn van rijksbijdragen, waarvan de algemene uitkering het grootste deel uitmaakt. Het aandeel van hun inkomsten dat gemeenten zelf kunnen ophalen via de onroerendezaakbelasting (ozb) is veel kleiner. Alhoewel de verhoudingen bij provincies anders liggen, geldt ook voor hen dat zij voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van Rijksbijdragen.

BZK werkt momenteel aan een heroverweging van de financiële verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden. Daarbij wordt gekeken naar de verdeling van het Gemeentefonds, de verdeling van het Provinciefonds en het uitkeringsstelsel. En BZK investeert in de ontwikkeling van kennis van en informatie over de financiële verhoudingen.[91]

Herijking Gemeentefonds

De herijking van het Gemeentefonds springt hierbij in het oog: de verdeling van in totaal € 30 miljard wordt tegen het licht gehouden (€ 16 miljard voor het sociaal domein en € 14 miljard voor het overige deel van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds). Er staan veel onderwerpen op de agenda. Het zou te ver gaan om deze hier uitputtend langs te lopen. Daarom lichten we er eentje uit waar veel discussie over is: de omvang van het eigen belastinggebied van gemeenten, de manier waarop met eigen inkomsten in de verdeling van het Gemeentefonds wordt omgegaan.

Een van de onderwerpen: ozb-opbrengst

Met een relatieve omvang van circa 6% aan ozb-opbrengst van het totaal aan gemeentelijke inkomsten is Nederland in internationaal opzicht een achterblijver. Er wordt ook wel gezegd dat er sprake is van omvangrijke verticale scheefheid vanwege de afhankelijkheid van rijksinkomsten ten opzichte van omvang van de uitgaven. Nederland is hierin overigens niet uniek. Ook in een land als Australië zijn de medeoverheden erg afhankelijk van inkomsten van de centrale overheid.

Net als in Nederland zijn ook in Australië de mogelijkheden voor decentrale overheden om eigen inkomsten te verwerven scheef verdeeld. Dat maakt dat – net als de fondsbeheerders in Nederland – de federale overheid rekening houdt met deze scheefheid en zorgt voor een aanvulling van de eigen inkomsten tot het niveau van de rijkste staat, zodat iedereen in gelijke mate voorzieningen kan realiseren. In Nederland geldt voor de verdeling van de algemene uitkering het zogenaamde derde aspiratieniveau van Goedhardt waarbij gemeenten en provincies gelijkwaardige voorzieningen aan kunnen bieden.

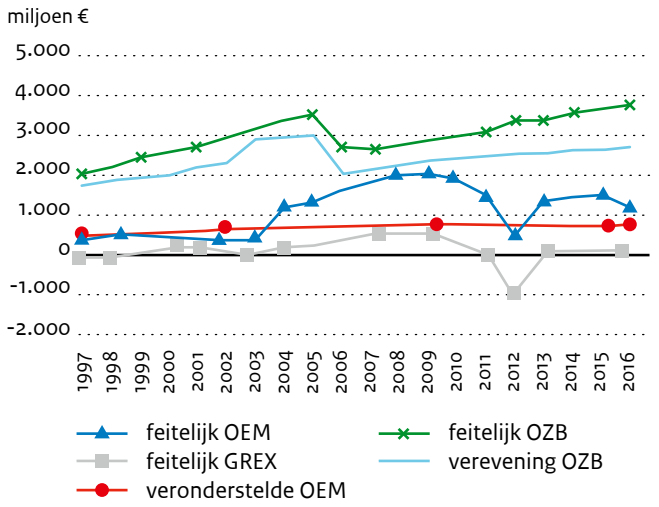
Omdat niet alle gemeenten in gelijke mate eigen inkomsten kunnen verwerven. wordt er sinds 1997 rekening gehouden met een normatieve belastingcapaciteit. Die wordt bepaald op basis van de Woz-waarde van woningen en niet-woningen en een rekentarief. Dit rekentarief wordt jaarlijks gecorrigeerd voor inflatie en loopt dus niet gelijk op met de feitelijke gemiddelde ontwikkeling van de ozb-tarieven. Dat maakt ook dat – zoals uit onderstaande figuur blijkt – de omvang van de ozb waarmee in het Gemeentefonds wordt gerekend veel lager ligt dan de feitelijke opbrengst: de waardestijging wordt feitelijk niet verevend.

Een van de vragen die wordt meegenomen in de komende herijking is dus de mate waarin met ozb-opbrengsten rekening wordt gehouden.

[91] Zie: Kamerbrief Heroverweging financiële verhoudingen, 6 juli 2018

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Figuur *Ontwikkeling eigen middelen 1997-2016*



Bron: CBS o.b.v. IV3 en Statline

4.4.4 Regio Envelop

In het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de Toekomst' is een Regio Envelop geïntroduceerd van € 950 miljoen. Doel van dit budget is om vanuit het Rijk (financieel) bij te dragen aan opgaven die de draagkracht van een regio te boven gaan. Met het realiseren van de opgaven wordt beoogd bij te dragen aan de brede welvaart in Nederland. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het verbeteren van de leefbaarheid, het stimuleren van regionale economie of het versterken van landschappelijke kwaliteit en natuurwaarden.

Regio Deals

In Regio Deals worden afspraken gemaakt tussen Rijk en regio's over de op te lossen opgave, de daarvoor gekozen aanpak en de bijdragen van de verschillende partijen.
Deze relatief nieuwe vorm van (nevengeschikte) samenwerking tussen Rijk, decentrale overheden en maatschappelijke partners benadrukt de gezamenlijke verantwoordelijkheid van verschillende partijen om tot een goede oplossing te komen voor maatschappelijke opgaven.
De werkwijze met Regio Deals sluit aan op de in de vorige kabinetsperiode ingezette beweging om regionale coalities te vormen rondom meervoudige maatschappelijke opgaven. Onder de noemer 'Proeftuinen Maak Verschil' en met City Deals is daar eerder ervaring mee opgedaan.

Eind 2018 is de situatie als volgt:

Fase	Betreffende regio's / opgaven	Status
Eerste tranche*)	Brainport Eindhoven: € 130 miljoen Caribisch Nederland: € 30 miljoen ESTEC: € 40 miljoen Nucleaire problematiek: € 117 miljoen Rotterdam-Zuid: € 130 miljoen Zeeland: € 35 miljoen TOTAAL: € 482 miljoen	Regio Deals getekend en in uitvoering.
Tweede tranche	Achterhoek: € 20 miljoen Den Haag Zuidwest: € 7,5 miljoen FoodValley: € 20 miljoen Groene Hart: € 10 miljoen Midden- en West-Brabant: € 10 miljoen Natuurinclusieve Landbouw: € 10 miljoen Noordelijk Flevoland: € 15 miljoen Noordoost Friesland: € 25 miljoen Parkstad Limburg: € 40 miljoen Twente: € 30 miljoen ZaanIJ: € 7,5 miljoen Zuid- en Oost-Drenthe: € 20 miljoen TOTAAL: € 215 miljoen	Maximale bijdragen bepaald door kabinet. Overleg over uitwerking in Regio Deals loopt. Ondertekening definitieve deals naar verwachting in voorjaar 2019.
Derde tranche	Tweede tranche moet nog worden geopend	Wordt nader vormgegeven op basis van ervaringen met tweede tranche.

**) De zes preferente trajecten uit het regeerakkoord*

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

4.4.5 Maatwerk voor wonen

Woondeals

Op 9 januari 2019 hebben minister Ollongren van BZK en burgemeester Den Oudsten van Groningen de eerste zogenoemde Woondeal ondertekend. Rijk en gemeente werken intensief samen om de krapte op de woningmarkt versneld aan te pakken.[92] In de Groningse situatie gaat om het bouwen van 20.000 woningen voor 2030. Dergelijke bestuurlijke afspraken worden ook voorbereid met vier andere regio's waar de druk op de woningmarkt groot is: Metropoolregio Amsterdam, Metropoolregio Utrecht, Metropoolregio Rotterdam-Den Haag en regio Eindhoven. In de Woondeals is ook aandacht voor leefbaarheid en energietransitie.

4.4.6 Maatwerk voor steden

Agenda Stad

Of het nu gaat om inclusie, de groeiende vraag naar woningen of om veiligheid, steden hebben te maken met concrete lokale en regionale stedelijke transitieopgaven. In de Agenda Stad, een interbestuurlijk programma waarin steden, bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke partners en Rijksoverheid samen werken aan het versterken van de groei, innovatie en leefbaarheid van Nederlandse steden. Dit wordt gedaan in de vorm van City Deals.

In City Deals leggen steden, Rijk, andere overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties met elkaar concrete afspraken vast om stedelijke vraagstukken aan te pakken. In deze multilevel governance aanpak staat de inhoud centraal en werken de overheden onderling 'horizontaal' samen en met private partijen op basis van gelijkwaardigheid en wordt gewerkt aan innovatieve oplossingen. De thema's waaraan gewerkt wordt, zijn aangedragen vanuit de steden en komen grotendeels overeen met de thema's uit het interbestuurlijk programma (IBP).

[92] Voor data en informatie over de woningmarkt wordt verwezen naar de Staat van de volkshuisvesting Jaarrapportage 2018 en Rapport Staat van de woningmarkt 2018

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Koplopers in de steden werken rond een van deze thema's aan nieuwe oplossingen, waarbij ze bestaande praktijken en financieringsmodellen ter discussie stellen. Daarbij leren ze wat goed werkt en wat minder. Samenwerking tussen stedelijke regio's is daarbij cruciaal. Uniek aan samenwerking in City Deals is dat ook wordt gewerkt aan aanpassing van nationale kaders (regelgeving, geld) om praktische oplossingen voor transities mogelijk te maken.

De eerste City Deals zijn in 2016 van start gegaan. Inmiddels zijn er 19 in totaal, waarvan de eerste acht zijn afgerond. Binnen City Deals is een groot aantal maatschappelijke partners actief. Aan Rijkszijde zijn acht ministeries betrokken (BZK, EZK, SZW, OCW, VWS, LNV, JenV, Financiën). Er zijn ondertussen 125 gemeenten betrokken, 7 provincies, 5 waterschappen, 26 samenwerkingsverbanden, 40 bedrijven en 27 kennisinstellingen. Dit netwerk breidt zich met elke nieuwe City Deal verder uit.

Een belangrijke reden voor het commitment van Rijk en steden aan de City Deal-aanpak vormen de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) van de Verenigde Naties. Doelstelling 11 is de belangrijkste drijfveer voor Agenda Stad en luidt: *Maak steden inclusief, veilig, veerkrachtig en duurzaam.* Bovendien zijn steden internationaal ook steeds scherper met elkaar in concurrentie. Internationaal zal Nederland alleen een rol van betekenis kunnen blijven spelen als we onze dicht bij elkaar gelegen kleinere steden zo goed mogelijk als netwerk weten te versterken en benutten.

Lopende City Deals	
Klimaatadaptatie	Leer-, experimenteer- en innovatietraject om de kansen die klimaatverandering biedt te benutten.
Health Hub	Stimuleren van gezond (stedelijk) leven door innovatieve en samenhangende aanpak van complexe gezondheidsvraagstukken en versterking van Utrechtse (en Nederlandse) gezondheid gerelateerde economie.
Waarden van groen en blauw in de stad	Gemeenten, private partijen en kennisinstituten gaan gebruikerservaringen en kennis delen om de TEEB-stadtool en de Atlas Natuurlijk Kapitaal (ANK) te verfijnen, te integreren en nog beter te laten aansluiten bij de uitvoeringspraktijk. TEEB staat voor The Economics of Ecosystems and Biodiversity. Met de TEEB-stadtool kan de monetaire waarde van stedelijk groen en water worden bepaald.
Clean Tech	Verbinding realiseren tussen de maatschappelijke opgaven om schoon, veilig, energieneutraal en duurzaam/circulair te produceren en consumeren.
Voedsel op de stedelijke agenda	Impuls aan de transitie van landbouwbeleid naar integraal voedselbeleid met: duurzaamheid, gezondheid, voedselveiligheid en diervriendelijkheid, gestimuleerd vanuit consument, producent en retail in de stad.
Gelrestad (Smart energy, food and health)	Verbinding realiseren tussen de topsectoren energie, food en health in Gelderland.
Kennis maken	Inzetten van kennis van universiteiten en hogescholen voor maatschappelijke vraagstukken in hun stad. Tevens het creëren van een rijke leeromgeving voor studenten.
Zorg voor veiligheid in de stad	Verbeteren van de aansluiting tussen zorg- en veiligheidsketen door middel van innovatieve concepten. Focus op kwetsbare groepen.
Woningabonnement	Instrument realiseren om energiebesparingsmaatregelen zo laagdrempelig mogelijk aan te bieden aan woningeigenaren.
Zicht op ondermijning (Data Analytics)	Door middel van patroonherkenning via big data analyse onzichtbare ondermijnende criminaliteit zichtbaar maken (vervolg Finpro onderzoeken).
Elektrische deelmobiliteit in stedelijke gebiedsontwikkeling	Doel: versnellen van een doorbraak naar het gebruik van elektrische deelmobiliteit in stedelijke gebiedsontwikkelingen. Betrokken partijen willen met pilots een impuls geven aan energietransitie door energiezuinige woningen en de aanleg van lokale smart grids.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Resultaten Agenda Stad – afgeronde City Deals

De resultaten van de City Deals landen soms in de beleidsagenda's van de betrokken departementen.
In het geval van BZK zijn de resultaten van City Deal Inclusieve Stad en Zorg voor een Veilige Stad bijvoorbeeld geland in het Programma Sociaal Domein. De lessen uit de City Deal Binnenstedelijke Transformatie hebben hun plek gekregen in het nieuw opgerichte Programma Stedelijke Transformatie, waarin G4, G40, NEPROM, VNG, Bouwend Nederland, IVBN en IPO samenwerken.
De City Deal Woning abonnement is een katalysator voor 'gebouw gebonden financiering'. In de provincie Noord-Brabant zijn met de City Deal Woonconnect inmiddels 20.000 huizen gedigitaliseerd. De deal heeft geresulteerd in Connect-NL waarbij overheid, bewoners, bedrijfsleven en kennisinstellingen hun krachten bundelen om de gebouwde omgeving duurzamer en leefbaarder te maken. De City Deal Circulaire Stad heeft regionale strategieën om tot een circulaire stad te komen verbonden. De ervaringen van de steden en onderzoeksresultaten worden gebruikt in de ontwikkeling van circulair bouwbeleid.
Voorbeelden van andere eerdere afgeronde deals zijn Roadmap Next Economy Economy (afgerond in 2016), Warm Welkom voor Talent (2017) en Eurolab (2017).

Meer informatie over de City Deals is te vinden op:
https://agendastad.nl/city-deals/

Europese Agenda Stad (EAS)

De *Europese Agenda Stad* is een Europees project waarin steden, regio's, nationale overheden, de Europese Commissie, het Europees Parlement, het Comité van de Regio's, de Europese investeringsbank, Europese stedenkoepels, experts, ngo's en andere *stakeholders* samenwerken om de positie van steden bij EU-beleid, -regelgeving en -financiering te verbeteren. EAS is op 30 mei 2016 vastgesteld in het Pact van Amsterdam.

Stedelijke vraagstukken zijn grensoverschrijdend en onderling vergelijkbaar. De Nationale Agenda Stad en de Europese Agenda Stad liggen daarmee in elkaars verlengde. Nederlandse steden kunnen leren van andere Europese steden over hoe zij omgaan met de grote maatschappelijke opgaven. Tegelijkertijd kunnen ervaringen uit de nationale Agenda Stad met, bijvoorbeeld gesignaleerde Europese regels die beperkend werken, onderdeel worden van de Europese Agenda Stad. Hiermee is de verbinding gelegd voor de verbetering van EU-beleid.

Thematische Partnerschappen

De EAS kent oorspronkelijk twaalf EU-brede stedelijke thema's. Najaar 2018 is het aantal thema's uitgebreid naar veertien. Voor de toekomst staan ten minste tien andere thema's op de rol.
Voor ieder thema is een Partnerschap gevormd. Nederland is betrokken bij tien van de veertien partnerschappen.

1. Housing – ministerie van BZK, Aedes
2. Air Quality – ministerie van IenW (coördinator), Utrecht
3. Inclusion of Migrants and Refugees – Amsterdam (coördinator)
4. Jobs and skills in the local economy – Rotterdam (co-lead)
5. Urban Poverty
6. Circular Economy – Den Haag
7. Digital Transition – Eindhoven
8. Urban Mobility – Nijmegen
9. Energy Transition – Tilburg en Groningen
10. Sustainable use of Land and Nature-Based solutions
11. Climate Adaptation
12. Innovative Public Procurement - Haarlem (coördinator)

Najaar 2018 zijn twee nieuwe partnerschappen geformeerd:
13. Security in Public Spaces
14. Cultural Heritage – Federatie Grote Monumentengemeenten

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

In de Partnerschappen werken steden, landen, de Europese Commissie, experts en stakeholders op gelijke voet samen aan voorstellen voor beter uitvoerbare EU-regelgeving, betere toegang tot EU-fondsen en betere kennisdeling. Deze multi level samenwerking is een uniek onderdeel van de EAS, die vooral door steden als een belangrijke bestuurlijke innovatie wordt gezien. Feitelijk is het een export van de Nederlandse City Deal-aanpak.

Resultaten Europese Agenda Stad

Eind 2018 hebben bijna alle 12 partnerschappen hun actieplannen opgeleverd. Hierin worden concrete oplossingen voor uitdagingen op het gebied van regelgeving, financiering en kennisdeling voorgesteld. Bij de ontwikkeling ervan is ook het publiek geconsulteerd.
De looptijd van een Partnerschap is gemiddeld twee tot drie jaar. De actieplannen van partnerschap 13 en 14 worden eind 2019/ begin 2020 verwacht.

4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling

Nederland heeft te maken met een demografische transitie. Op nationaal niveau groeit de bevolking. Op regionaal niveau zijn er echter grote verschillen: in de grootstedelijke gebieden is er sprake van groei, in andere regio's daalt de bevolking. Deze grote regionale verschillen vragen om een gebiedsgerichte aanpak en om maatwerk in de samenwerking tussen Rijk en regio.

Grijs en groen, groei en krimp

Nederland vergrijst. Er worden steeds minder kinderen geboren, terwijl de levensverwachting stijgt. Deze beweging wordt in sommige gebieden dan nog versterkt door wegtrekkende jongeren, waardoor het aandeel ouderen relatief gezien stijgt. Dit heeft gevolgen voor de woningmarkt, onderwijs, voorzieningen, arbeidsmarkt, zorg en bereikbaarheid. In 2017 was 18,5% van de huishoudens ouder dan 65 jaar, de prognose is dat dit in 2040 26% is. Van bevolkingsdaling als lokaal verschijnsel, is er inmiddels sprake van een regionaal fenomeen. In 2014 zijn in totaal twintig regio's aangewezen als aandachtsgebied: negen krimpregio's en elf anticipeerregio's. In krimpregio's is bevolkingsdaling nu al merkbaar, in anticipeerregio's moeten voorbereidingen op bevolkingsdaling in de toekomst worden getroffen.

Bewustwording en aanpak in de regio's

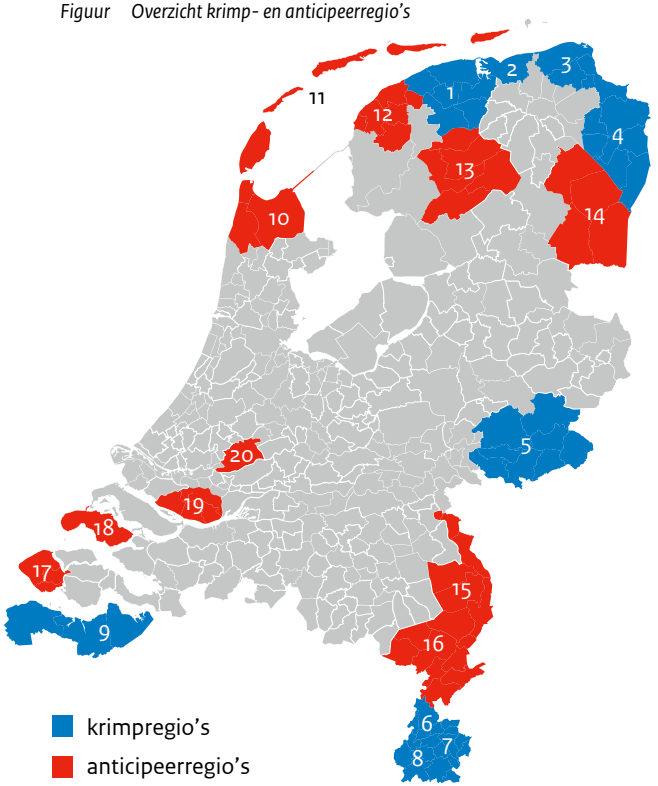
De laatste jaren is het besef in regio's en provincies toegenomen dat inzet noodzakelijk is. De regio's en provincies schenken in hun eigen beleid meer aandacht aan de gevolgen van bevolkings-daling. De precieze inzet varieert per regio of provincie, gezien de verschillende opgaven. Zo speelt in sommige regio's economische structuurversterking een grotere rol, terwijl elders bereikbaarheid van voorzieningen een groter thema is.

Regio-overstijgende maatschappelijke vraagstukken

In elke regio is wel een veelheid aan thema's zichtbaar. Dit komt doordat bevolkingsdaling impact heeft op veel verschillende beleidsterreinen. Regio's staan daarmee voor complexe opgaven. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat vijf van de twaalf regiodeals betrekking hebben op krimpregio's. Voorheen faciliteerde het Rijk de regio's, maar inmiddels stelt het Rijk zich vooral als samenwerkingspartner op.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Figuur Overzicht krimp- en anticipeerregio's



krimpregio's
1 Noordoost Fryslân
2 De Marne
3 Eemsdelta
4 Oost-Groningen
5 Achterhoek
6 Westelijke Mijnstreek
7 Parkstad
8 Maastricht-Mergelland
9 Zeeuws-Vlaanderen

anticipeerregio's
10 Kop van Noord-Holland
11 Friese Waddeneilanden
12 Noordwest Fryslân
13 ZuidoostFryslân
14 Oost-Drenthe
15 Noord-Limburg
16 Midden-Limburg
17 Walcheren
18 Schouwen-Duiveland
19 Hoeksche Waard
20 Krimpenerwaard

Bron: Ministerie van BZK, 2016

Het belang van integraal werken

De noodzaak tot integraal werken wordt geïllustreerd aan de hand van het volgende voorbeeld. Een regio die tegelijk te maken heeft met de volgende opgaven:

- Bedrijven moeten innoveren om een goede concurrentiepositie te behouden.
- Gebruikmaken van de nieuwste technieken en innovaties maakt het voor jongeren uit krimpregio's aantrekkelijk om er te blijven wonen en werken.
- De jongeren moeten in hun eigen regio worden opgeleid, om hen daarmee te verleiden in hun thuisregio te blijven wonen.
- Voor de jongeren is toereikende en kwalitatieve huisvesting nodig om hen in de regio te laten blijven.
- Voor de steeds ouder wordende bevolking zijn passende woonvoorzieningen noodzakelijk.
- Goed bereikbare voorzieningen zijn een voorwaarde voor een leefbare omgeving voor alle inwoners.

Zoals te zien is, snijdt bevolkingsdaling door traditionele 'schotten' van de overheid heen. Bevolkingsdaling raakt aan praktisch elk beleidsthema waar de overheid voor verantwoordelijk is

In het Interbestuurlijk Programma (IBP) waarin de samenwerking tussen het Rijk, de VNG en het IPO is verankerd, is de aanpak bevolkingsdaling opgenomen als 'domeinoverstijgend thema'[93]. Ook dit onderstreept de noodzaak tot een integrale aanpak. Op rijksniveau wordt de samenwerking met de regio's geïntensiveerd, ook wordt de samenwerking binnen het Rijk versterkt. In totaal zijn zeven ministeries betrokken bij het thema. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties coördineert de rijksaanpak.

[93] Zie Interbestuurlijk programma februari 2018.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

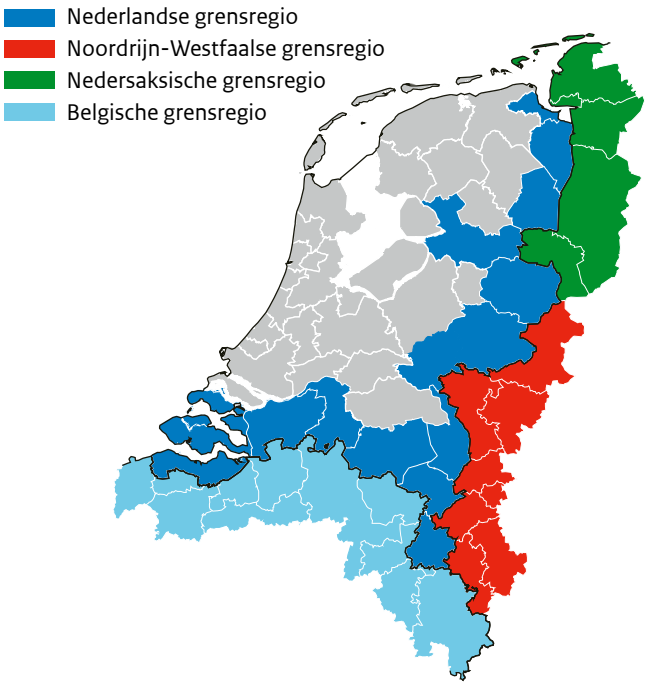
Wat kan de overheid doen?
Bevolkingsdaling is een grotendeels autonoom verschijnsel. Met overheidsingrijpen is de daling van de bevolking en van het aantal huishoudens niet te keren. Wel kan de overheid zorgen voor de best mogelijke aanpak om met de effecten van bevolkingsdaling om te gaan. Zo heeft de overheid bijvoorbeeld invloed op de woningmarkt, het onderwijs en het openbaar vervoer. Regio's zijn door onderlinge samenwerking zelf in staat om, vanuit hun eigen kracht, de maatschappelijke problemen die door bevolkingsdaling worden veroorzaakt, aan te pakken. Het Rijk ondersteunt regio's vanuit een faciliterende rol, maar ook als samenwerkingspartner. Daarnaast bieden de regio's een bijdrage aan de grote (nationale) transitieopgaven uit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI).
Elke regio heeft specifiek haar eigen kansen en opgaven. De Rijksoverheid zet in op gebiedsgerichte aanpak in de regio's en doet dat wat nodig is. In 2019 start BZK met maatwerk- en expertisetrajecten. De maatwerktrajecten zijn sterk gebiedsgericht. Het eerste expertisetraject is gericht op de sloop- en herstructureringsopgave op de woningmarkt, het tweede traject op de energietransitie en klimaatadaptatie.

4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden

Het kabinet wil meer samenwerking met de buurlanden. Dit moet zorgen voor meer economische groei en innovatiekracht in de grensregio's. Dit wordt gedaan door belemmeringen weg te nemen die mensen ervaren in de grensregio's. Om deze belemmeringen te slechten en de samenwerking met buurlanden nog verder tot bloei te laten komen, is het programma grensoverschrijdende samenwerking (GROS) opgericht. Samen met Duitse en Belgische overheden, vooral de deelstaten Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen en Vlaanderen, worden de belangrijkste knelpunten op terreinen als infrastructuur en sociale zaken, werkgelegenheid en onderwijs aangepakt. Samen met andere departementen zoals VWS, EZK, OCW, IenW en JenV wordt er gekeken naar mogelijkheden om samen te werken met Duitse en Belgische overheden.

Grensoverschrijdende samenwerking (GROS)
'Een goede buur is beter dan een verre vriend'. Dit gezegde gaat ook op voor de relaties tussen ons land en onze Duitse en Belgische buren in Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen, Vlaanderen en Wallonië. Door grensoverschrijdende samenwerking in grensregio's worden de belangrijkste knelpunten op terreinen als infrastructuur en sociale zaken, werkgelegenheid en onderwijs aangepakt.

De grensregio's en factoren die belemmerend kunnen werken:



460 km
grens tussen Nederland en België

580 km
grens tussen Nederland en Duitsland

Bron: Ministerie van BZK, 2018

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Een aantal grensregio's heeft ook te maken met de gevolgen van bevolkingsdaling. Krimp- en grensregio's gaan samen in Zeeuws-Vlaanderen, Westelijke Mijnstreek, Parkstad, Maastricht-Mergelland, Achterhoek en Oost-Groningen. Dit versterkt de noodzaak tot een integrale aanpak op maat.

Bron: Ministerie van BZK, 2018

BZK geeft uitvoering aan de kabinetsambitie langs vier sporen:
1. wegnemen van grensbarrières en creëren van juiste randvoorwaarden;
2. stimuleren van grensoverschrijdende initiatieven;
3. inrichten van een effectieve governance;
4. benutten van instrumenten en mogelijkheden van de EU en Benelux.

1. Grensbarrières en randvoorwaarden

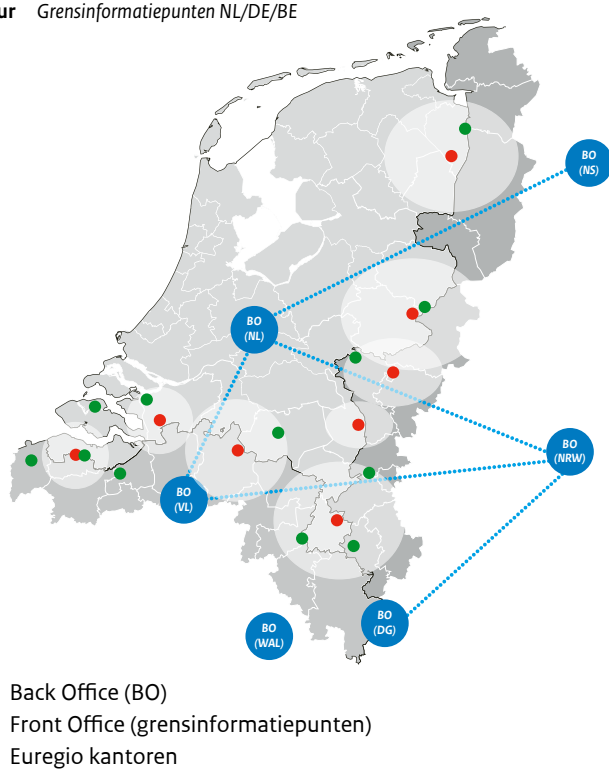
In eerste plaats is het van belang dat er wordt ingezet op de waarborging en verbetering van bestaande grensbarrières en randvoorwaarden. In dit kader zijn vijf thema's die bijzondere aandacht verdienen van alle betrokkenen.

- **Grensinformatiepunten**. Europese landen (ook Nederland) hechten aan het nationale primaat op gebieden als de organisatie van de arbeidsmarkt, fiscaliteit, loonvorming, sociale zekerheid en pensioenen. Dit betekent dat (potentiële) grenswerkers en ondernemers zich zullen moeten verdiepen in de stelsels van het werkland om te bepalen wat de verplichtingen, rechten en (financiële) gevolgen zijn van werken over de grens. Optimale voorlichting is daarom cruciaal en een duidelijke meerwaarde voor (potentiële) grenswerkers.
- **Arbeidsbemiddeling**. In toenemende mate worden initiatieven ontplooid gericht op de arbeidsmarkt aan de andere kant van de grens. Het gaat hierbij onder meer om het inzichtelijk maken van de arbeidsmarktsituatie, het organiseren van grensoverschrijdende banenmarkten en het gezamenlijk opereren van UWV, gemeenten, de Duitse Agentur für Arbeit en de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding. Zo wordt vanuit het Grensteam Drenthe-Emsland, Kerkrade-Herzogenrath, Maastricht, Noord-Limburg, West-Brabant en Enschede voor werkzoekenden grensoverschrijdend bemiddeld door organisaties aan weerszijden van de grens.
- **Taal en cultuur**. De beheersing van de taal en kennis van de cultuur van het nabije buurland zijn cruciaal in een vruchtbare grensoverschrijdende samenwerking. Volgens het Centraal Planbureau vormen taal- en cultuurverschillen zelfs de belangrijkste grensbarrière. Goed buurtaalonderwijs en diplomaerkenning in de grensregio's is daarom noodzakelijk en zorgen ervoor dat de ontplooiingsmogelijkheden van mensen in grensregio's in tal van opzichten sterk toenemen.
- **Veiligheid**. Ook op terreinen als criminaliteitsbestrijding, brandweerinzet en ondermijning is een goede grensoverschrijdende aanpak van toegevoegde waarde voor het bevorderen van veiligheid en in de grensregio's.
- **Grenseffecten**. Tot slot is het van belang om permanent alert te blijven op de effecten van politieke beleidskeuzes in ons land en

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.9 Aardgasvrije wijken
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

in onze buurlanden. BZK werkt in dit kader samen met mede-overheden en kennisinstellingen om grenseffecten in een aantal gevallen vroegtijdig te identificeren.

Figuur *Grensinformatiepunten NL/DE/BE*



Bron: Ministerie van BZK, 2018

2. Grensoverschrijdende initiatieven

Aanvullend op de hierboven beschreven stimulansen gaat het om de daadwerkelijke grensoverschrijdende initiatieven die inwoners, bedrijven en instellingen (willen) ontplooien. Het kabinet zal daarom waar nodig en mogelijk concrete initiatieven voor samenwerking in grensoverschrijdende projecten in grensregio's ondersteunen. Dit kan door specifiek op passend niveau afspraken te maken met buurlanden, door wet- en/of regelgeving aan te passen, door kennis beschikbaar te stellen, door samenwerkingspartners bij elkaar te brengen. Bovendien kunnen (potentiële) regiodeals ook betrekking hebben op grensoverschrijdende initiatieven.

3. Governance

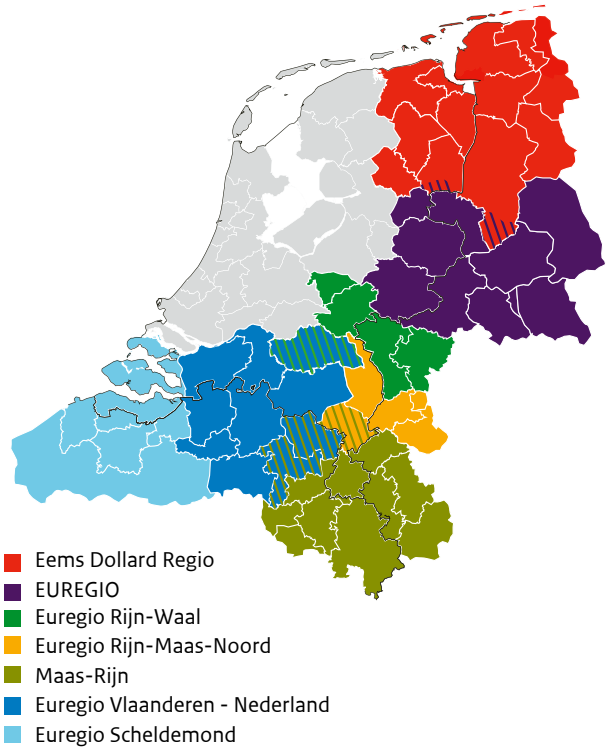
Het is belangrijk dat partijen elkaar weten te vinden en dat kennis wordt gedeeld. Daarom zijn GROS-overlegstructuren in het leven geroepen waarin ministeries, de (regionale) overheden van de buurlanden en grensregio's zijn vertegenwoordigd. Daarnaast is BZK verantwoordelijk voor de begeleiding van en voortgangsbewaking op de met Vlaanderen, Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen vastgestelde actielijsten. Deze hebben tot doel concrete barrières in de grensgebieden te slechten, sociaaleconomische ontwikkeling te bevorderen en het voorzieningenniveau in de regio's aan beide kanten van de grens te versterken. De governance moet bijdragen aan een doeltreffende, doelmatige en samenhangende aanpak van opgaven door relevante partijen bij elkaar te brengen en gezamenlijk tot oplossingen te komen.
In de governancerapportage die in september 2018 naar de Tweede Kamer is gestuurd, zijn de voorstellen van de GROS-overlegstructuren samengevat. Zie: Governancerapportage GROS.
In het najaar van 2018 zijn de eerste governancevoorstellen bekrachtigd tijdens de eerste Nederlands-Noordrijn-Westfaalse regeringsdialoog (19 november) en de Vlaams-Nederlandse Top (5 november). De regeringsleiders in Nedersaksen zijn voornemens de bekrachtiging te laten plaatsvinden in het voorjaar van 2019.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

4. EU en Benelux

Het kabinet speelt actief in op ontwikkelingen met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerking in het kader van de EU en de Benelux.
Afspraken en ontwikkelingen in internationale gremia bieden uitkomst en perspectief voor nog betere samenwerking. Maatwerkoplossingen om grensoverschrijdende kansen te pakken of om specifieke verschillen tussen landen op lokaal of regionaal niveau te overbruggen, kunnen in bepaalde gevallen gerealiseerd worden. Hierin wordt aansluiting gezocht bij bestaande structuren en programma's. Een voorbeeld hiervan zijn de Euregio 's langs de Nederlandse grensgebieden.

Figuur Overicht Nederlandse Eurregio's in de Duitse en Belgische grensgebieden 2017



Bron: Ministerie van BZK, 2018

EGTS & BGTS

Andere bestaande Europese grensoverschrijdende samenwerkingsstructuren zijn de *Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking* (EGTS) en de *Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking* (BGTS). Hierbij worden op basis van Europese verordeningen overheden en publiekrechtelijke instellingen in de EU-grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden opgericht om kansen te benutten en specifieke knelpunten aan te pakken. Een voorbeeld van een EGTS is de *Interregionale Alliantie voor de Rijn-Alpen-Corridor*, waarbij Havenbedrijf Rotterdam en de provincie Gelderland samen met regionale partners uit Duitsland en Italië ontwikkelingen en uitdagingen omtrent economie, transport en ruimtelijke ordening identificeren. Naast de EGTS neemt Nederland deel aan de BGTS. De meerwaarde van de BGTS is de grotere flexibiliteit ten opzichte van de EGTS. Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië kunnen ook toetreden tot dit nieuwe Benelux-verdrag, waarmee meer samenwerking met de buurlanden mogelijk is.

4.4.9 Aardgasvrije wijken

De opgave

Iedereen in Nederland moet prettig kunnen wonen, op een manier die past bij ieders wensen, portemonnee en levensfase. In de meeste huishoudens zijn cv-ketels en gaskookplaten al 50 jaar een vanzelfsprekende keuze voor verwarmen en koken. Daar komt in de 21e eeuw verandering in. Niet in één keer, maar geleidelijk en gefaseerd. Het verduurzamen van 8 miljoen woningen en gebouwen totdat ze 'aardgasvrij' zijn is een enorme opgave. Er komt veel bij kijken. Techniek, wetten en regels moeten het mogelijk maken. Financiering en slimme oplossingen moeten het betaalbaar maken. Maar aardgasvrij wonen is vooral mensenwerk waarbij de bewoner centraal staat. De gemeente heeft de regie en zorgt ervoor dat eigenaar-bewoners, huurders en bedrijven in wijken en buurten actief mee kunnen doen. Mensen hebben het recht aan de voorkant mee te beslissen wat er met hun wijk en woning gaat gebeuren. Mensen moeten weten welke duurzame oplossing bij hun woning past, hoe ze dit kunnen betalen en hoeveel ze kunnen besparen. Hierbij is woonlastenneutraliteit uitgangspunt.
We doen dit stap voor stap waarbij haalbaarheid, zorgvuldigheid en

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

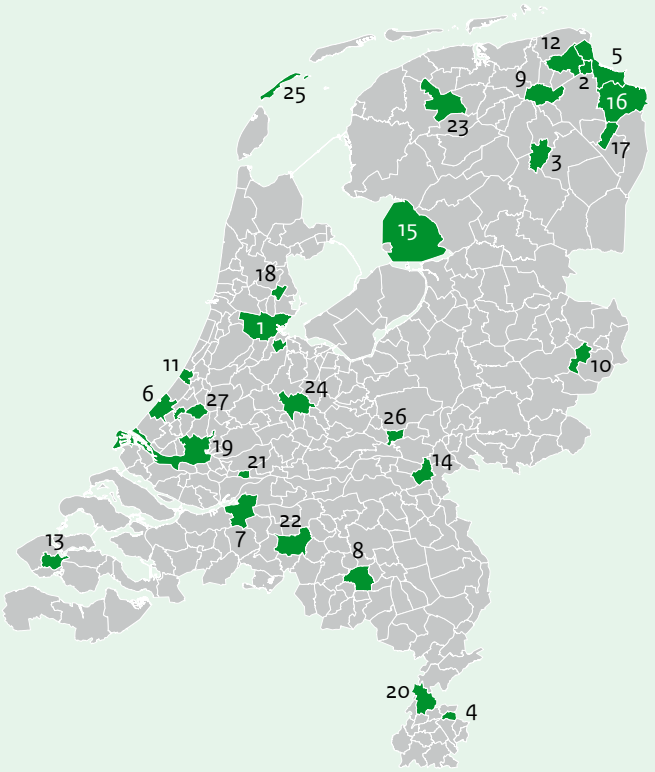
betaalbaarheid centraal staan. Sommige wijken gaan vandaag al aan de slag, anderen pas over tien of twintig jaar. We beginnen in wijken waar bijvoorbeeld het aardgasnet vervangen moet worden of die om andere redenen aan groot onderhoud toe zijn. Maar ook in wijken waar de bewoners zelf kansen zien en initiatief nemen.

Interbestuurlijk Programma Aardgasvrije Wijken

Aardgasvrij wonen is een forse maatschappelijke opgave en vraagt om een goede, nieuwe vorm van openbaar bestuur. Het Programma Aardgasvrije Wijken maakt niet voor niets onderdeel uit van het Interbestuurlijk programma dat in februari 2018 is vastgesteld door het Rijk en medeoverheden. De ministeries van BZK (trekker) en EZK, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen trekken hierin samen op.

Het doel van het programma is om te komen tot een haalbare en betaalbare wijkgerichte aanpak waarin actieve betrokkenheid van inwoners, bedrijven, gebouweigenaren en andere stakeholders is geborgd en waarbij kennis en expertise wordt ontsloten en gedeeld. Het programma heeft hierbij twee afgeleide doelstellingen:

- Het zorgen voor een vliegwiel met proeftuinen (100 wijken aanpak) en een kennis- en leerprogramma zodat gemeenten samen met de betrokken partijen op een steeds grotere schaal in staat zijn te starten met de wijkgerichte aanpak.
- Het bepalen van de strategie en de condities om tot opschaling te komen gericht op in totaal anderhalf miljoen woningen en gebouwen in 2030.



1	Amsterdam	Van Der Pekbuurt
2	Appingedam	Opwierde-Zuid
3	Assen	Lariks West
4	Brunssum	Brunssum-noord
5	Delfzijl	Delfzijl Noord
6	Den Haag	Bouwlust/Vrederust
7	Drimmelen	Terheijden
8	Eindhoven	t Ven
9	Groningen	Paddepoel en Selwerd
10	Hengelo	Nijverheid
11	Katwijk	Smartpolder
12	Loppersum	Loppersum-'t Zandt- Westeremden
13	Middelburg	Dauwendaele
14	Nijmegen	Dukenburg
15	Noordoostpolder	Nagele
16	Oldambt	Nieuwolda-Wagenborgen
17	Pekela	Boven Pekela en de Doorsneebuurt
18	Purmerend	Overwhere-Zuid
19	Rotterdam	Pendrecht
20	Sittard-Geleen	Limbrichterveld-Noord
21	Sliedrecht	Sliedrecht-Oost
22	Tilburg	Quirijnstok
23	Tytsjerksteradiel	Garyp
24	Utrecht	Overvecht Noord
25	Vlieland	Duinwijck
26	Wageningen	Benedenbuurt
27	Zoetermeer	Palenstein

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Gestart met proeftuinen en een kennis- en leerprogramma

Met de selectie van 27 wijken verspreid over het hele land heeft het programma in 2018 een start gemaakt met een eerste ronde proeftuinen. Zie afbeelding hierboven. Gemeenten konden tot 1 juli 2018 een aanvraag doen voor een rijksbijdrage aan een wijk die van het aardgas af gaat. Voor in totaal 75 wijken deden gemeenten een aanvraag. Een adviescommissie met vertegenwoordigers uit het programma, relevante stakeholders en experts maakte uit de aanvragen een gevarieerde selectie. De komende jaren zullen deze proeftuinen een schat aan kennis en ervaring opleveren. Hierbij is een belangrijk onderdeel het ontwerpen van een zorgvuldig proces hoe de bewoner te betrekken.

Om te zorgen dat alle gemeenten profiteren van deze kennis en ervaringen is de VNG onder de vlag van het programma gestart met een kennis- en leerprogramma voor alle gemeenten.

4.5 Watertoets bij ruimtelijke ontwikkeling

Verankering van het belang van water in ruimtelijke plannen

Nederland is een dichtbevolkt land waarin veel economische activiteiten plaatsvinden. De afgelopen decennia zijn er vele woningen gebouwd – denk aan de grootschalige Vinex-wijken –, zijn er veel nieuwe bedrijfslocaties ontwikkeld en is er veel nieuwe infrastructuur aangelegd. Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat er veel ruimte aan het water is onttrokken en dat er meer druk op het overblijvende water is gekomen. Een voorbeeld is de woningbouwlocatie IJburg bij Amsterdam, die de mogelijkheden voor peilstijgingen in het Markermeer heeft beperkt.
Aan het begin van deze eeuw is geconcludeerd dat ruimtelijke ontwikkelingen de ruimte voor water niet verder mogen beperken. Integendeel: er is juist meer ruimte voor water nodig om de klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling op te vangen. Een van de instrumenten die is ontwikkeld om handen en voeten te geven aan dit 'Waterbeleid voor de 21e eeuw' is de watertoets.

Watertoets

De watertoets is een procedure die planologen bij het ontwikkelen van ruimtelijke plannen moeten doorlopen om na te gaan wat de gevolgen van die plannen zijn voor de waterhuishouding. Hiermee wordt gewaarborgd dat het belang van het waterbeheer voldoende wordt meegewogen en meegenomen in bestemmingsplannen, bouwprojecten, e.d. De procedure schrijft voor dat ruimtelijke ordenaars advies vragen aan de waterschappen over de waterbeheeraspecten van plannen. Hiermee wordt de vroegtijdige betrokkenheid van de waterbeheerder bij ruimtelijke planprocessen gewaarborgd. De waterschappen brengen een advies uit aan degenen die een bepaald plan ontwikkelen. Dit kunnen gemeenten en provincies zijn, maar ook projectontwikkelaars. Het is de bedoeling dat de adviezen hun beslag krijgen in de uiteindelijke uitvoering van de plannen.
De regelgeving verplicht dat planvormers in de toelichting bij de volgende ruimtelijke plannen aangeven op welke wijze ze rekening hebben gehouden met de gevolgen van hun plan voor de waterhuishouding: streekplannen, streekplanuitwerkingen, regionale structuurplannen, gemeentelijke structuurplannen en bestemmingsplannen. Voor overige ruimtelijke plannen is de watertoets wettelijk niet verplicht, maar wordt deze om beleidsmatige redenen toegepast. Over dit laatste zijn bestuurlijke afspraken gemaakt tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, die zijn vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water uit 2003 en het Bestuursakkoord Water van 2011.
'Hoe eerder hoe beter', is het credo van de watertoets. Vroegtijdige, actieve participatie van de waterbeheerder in het ruimtelijk planproces levert de meeste winst op. Hoe eerder de waterbeheerder betrokken wordt, des te gemakkelijker is het om in het plan rekening te houden met wateraspecten. Het is eenvoudiger om het belang van het waterbeheer meteen bij het eerste ontwerp de wateroverwegingen mee te nemen, dan om een al vergevorderd ontwerp vanwege de waterhuishoudkundige consequenties nog te moeten veranderen. Op verzoek van de Tweede Kamer geven de waterschappen sinds 2015 inzicht in hoe de watertoets in hun ogen in de praktijk functioneert. In hun tweejaarlijkse rapportage Waterschapspeil doen de waterschap-

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

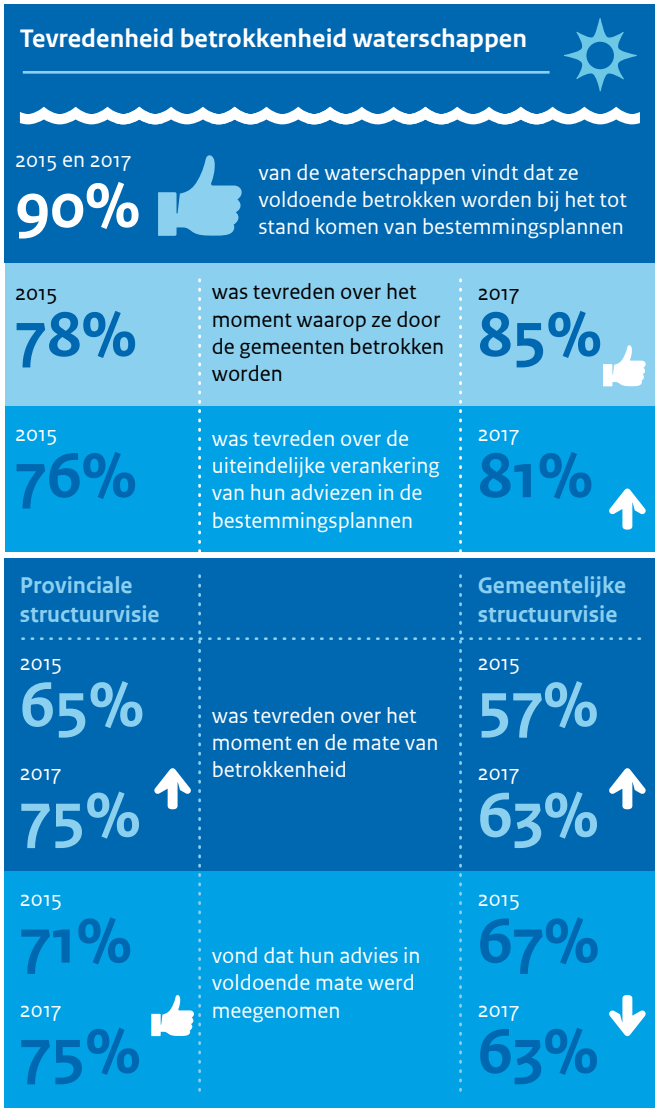
4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

pen hiervan verslag (zie pagina 27 Waterschapspeil 2018, Unie van Waterschappen, november 2018).

Werking in de praktijk

Mede op basis van een vergelijking van de gegevens over 2017 met die van 2015 kan worden geconcludeerd dat de waterschappen tevreden zijn over de wijze waarop ze aan de voorkant van planprocessen worden betrokken: zowel over 2015 als 2017 geeft een grote meerderheid van de waterschappen aan dat ze (grotendeels) voldoende en op het juiste moment door partners worden betrokken bij de ruimtelijke visies en plannen. Echter, over de wijze waarop hun adviezen vervolgens een plaats krijgen in de visies en plannen zijn de waterschappen minder tevreden.
De mate van tevredenheid over 2017 is gemiddeld genomen vergelijkbaar met die over 2015.



1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

4.1 Regionale samenwerking
4.1.1 Regionale samenwerkingsverbanden
4.1.2 Gemeentelijke herindeling
4.2 Ontwikkelingen digitale overheid
4.3 Versterking lokale democratie en bestuur
4.3.1 Krachtige gemeenteraden en goed toegeruste raadsleden
4.3.2 Inwoners en bestuur meer verbinden
4.3.3. Weerbaar bestuur
4.3.4 Vernieuwingsagenda verkiezingen
4.4 Maatwerk voor regio's
4.4.1 Het interbestuurlijk programma (IBP)
4.4.2 Omgevingsvisies
4.4.3 Herziening Financiële verhoudingen
4.4.4 Regio Envelop
4.4.5 Maatwerk voor wonen
4.4.6 Maatwerk voor steden
4.4.7 Maatwerk voor gebieden met bevolkingsdaling
4.4.8 Maatwerk voor grensgebieden
4.4.9 Aardgasvrije wijken

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

Deze hoofdconclusies zijn gebaseerd op de volgende ontwikkelingen die de gegevens over 2015 en 2017 laten zien:

- Waterschappen zijn het meest tevreden over de betrokkenheid en samenwerking bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen die wettelijk zijn verankerd (bestemmingsplan, inpassingsplan). Zowel over 2015 als 2017 vindt 90% van de waterschappen dat ze voldoende betrokken worden bij het tot stand komen van bestemmingsplannen. Over het moment waarop de waterschappen door de gemeenten betrokken worden, was over 2015 78% van de waterschappen tevreden; over 2017 gold dit voor 85% van de waterschappen. Hierbij is er dus sprake van een stijgende lijn.
- Over de uiteindelijke verankering van hun adviezen in de bestemmingsplannen zijn de waterschappen iets minder tevreden, maar is de tevredenheid wel licht toegenomen: over 2015 was 76% tevreden, terwijl dit over 2017 81% was.
- Bij ruimtelijke visies waarbij er geen wettelijke overlegverplichting is, zijn de waterschappen minder tevreden over het voldoende vroegtijdig aan de voorkant betrokken worden in vergelijking met de plannen waarvoor die verplichting wel geldt. Wel is er sprake van een toegenomen tevredenheid. In geval van provinciale structuurvisies was over 2017 75% van de waterschappen tevreden over het moment en de mate van betrokkenheid; over 2015 gold dat voor 65%. Voor gemeentelijk structuurvisies geldt dat over 2017 63% van de waterschappen tevreden was over het moment en de mate van betrokkenheid; over 2015 gold dat voor 57%.
- Over de wijze waarop hun adviezen vervolgens een plaats krijgen in de visies zijn de waterschappen vergelijkbaar tevreden. Over 2017 vond 75% van de waterschappen dat hun advies in voldoende mate in de uiteindelijke provinciale structuurvisies werd meegenomen; over 2015 was 71% van de waterschappen tevreden. Ten aanzien van gemeentelijk structuurvisies was over 2017 63% van de waterschappen tevreden over de mate waarin hun adviezen waren terug te vinden in de uiteindelijke plannen; over 2015 gold dat voor 67% van de wateradviezen.

Toekomst: Omgevingswet, Watervisie, Deltaplan

De uitdaging voor de komende jaren is hoe de waterbelangen in samenwerking met de andere belanghebbenden gestalte gaan krijgen onder het regime van de nieuwe Omgevingswet. Zeker gezien de nauwe verwevenheid tussen de waterproblematiek, ruimtelijke adaptatie en klimaatverandering moet de onderlinge samenwerking nog meer gestalte krijgen dan nu al het geval is. Om de dialoog met andere overheden aan te kunnen gaan, stellen veel waterschappen momenteel een 'watervisie' op.

Een ander belangrijk traject betreft een uitwerking van het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie, een gezamenlijk nationaal plan van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Alle vier de overheden verkennen of aanpassing of aanvulling van (bouw) regelgeving nuttig of noodzakelijk is om een klimaatbestendige inrichting / bouw te bevorderen. De provincies, gemeenten en waterschappen doen dat voor lokale regelgeving; het Rijk voor nationale (bouw)regelgeving. Het traject moet in 2022 zijn afgerond.

1. **Inwoners van Nederland**

2. **Inwoners en het openbaar bestuur**

3. **Het openbaar bestuur in functie**

4. **Het openbaar bestuur in beweging**

5.1 Opkomst bij verkiezingen

5.2 Lokale partijen

5.3 Politieke fragmentatie

5.4 De tevredenheid met het bestuur en lokale democratie

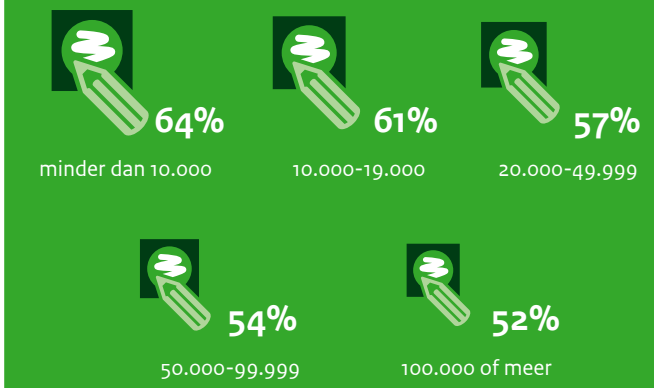
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging

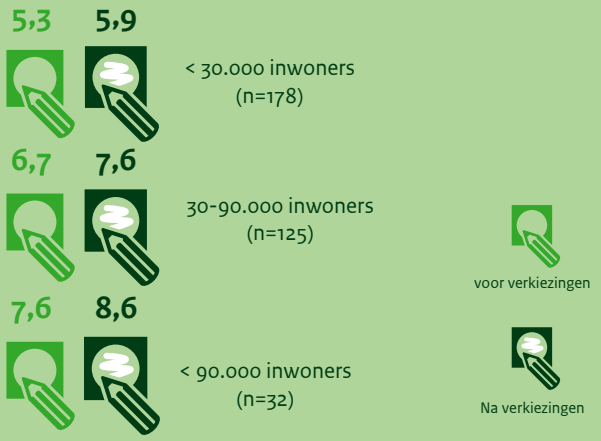
5.1 Opkomst bij verkiezingen
5.2 Lokale partijen
5.3 Politieke fragmentatie
5.4 De tevredenheid met het bestuur en lokale democratie

5. Uitgelicht: Regionale verschillen

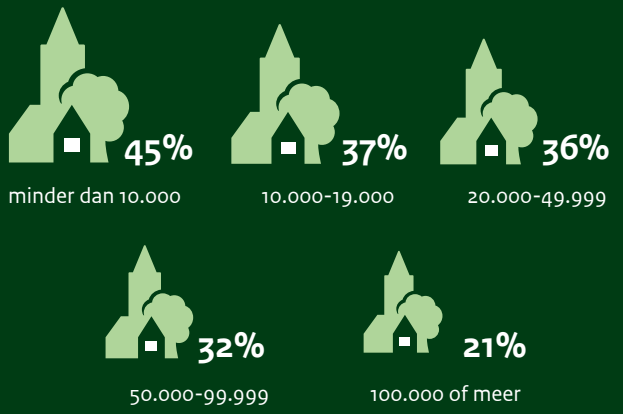
Opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen naar gemeentegrootte



Gemiddelde politieke fragmentatie (effectief aantal partijen) naar gemeentegrootte (n = 335)



Aandeel lokale partijen naar omvang gemeente (% van zetels)



Gemiddelde scores vertrouwen, samenwerking en betrokkenheid naar gemeentegrootte

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging

5.1 Opkomst bij verkiezingen
5.2 Lokale partijen
5.3 Politieke fragmentatie
5.4 De tevredenheid met het bestuur en lokale democratie

Dit hoofdstuk is geschreven door Peter Kanne, Wouter Andringa en Laurens Klein Kranenburg, allen werkzaam bij onderzoeksbureau I&O Research, in opdracht van het ministerie van BZK. Het gaat in op de vraag in hoeverre er verschillen zijn in de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur tussen regio's. Hiervoor zijn bestaande data met betrekking tot dit thema verzameld, opnieuw geanalyseerd en geduid. Bij het schrijven van dit hoofdstuk zijn de auteurs geadviseerd door een ambtelijke begeleidingsgroep van het ministerie en wetenschappers prof. dr. Bas Denters (hoogleraar bestuurskunde) en dr. Martin Rosema (universitair docent politicologie), beiden verbonden aan de Universiteit Twente. [94]

De politieke fragmentatie wijkt in beide provincies weinig af van het gemiddelde en hetzelfde geldt voor de tevredenheid.

De vraag in hoeverre de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur tussen regio's varieert, is dus wel te beantwoorden, maar moeilijk te duiden. Een consistent beeld komt niet naar voren, laat staan dat er goed interpreteerbare regionale patronen te onderscheiden zijn. De tevredenheid met het lokale bestuur laat nauwelijks regionale of gemeentelijke verschillen zien, maar hangt wel sterk samen met opleiding en hoe inwoners denken over de nationale regering.

Relatie tussen regionale verschillen en relatie inwoner-bestuur beperkt

Als we de balans opmaken over alle onderwerpen (opkomst, lokale partijen, fragmentatie en tevredenheid met het lokale bestuur) en de relatie met de regio, moeten we concluderen dat deze relatie beperkt is en niet consistent. Patronen en ontwikkelingen die in heel Nederland waarneembaar zijn, zijn niet specifiek toe te wijzen aan bepaalde regio's. Voor zover er regionale verschillen zijn, kunnen we die soms koppelen aan specifieke kenmerken van de betreffende gemeenten of de bevolkingssamenstelling. Regionale patronen die we wel zien voor de opkomst of de sterkte van lokale partijen lopen soms parallel, maar niet altijd, en hebben geen consistente relatie met politieke fragmentatie of de tevredenheid met het bestuur. Zo is in de kleinste gemeenten de opkomst het hoogst en zijn lokale partijen er goed vertegenwoordigd. Fragmentatie van politieke partijen in de gemeenteraad is in kleine gemeenten minder aan de orde dan gemiddeld en de tevredenheid met het bestuur is er iets groter dan gemiddeld. Maar het is lastig dit patroon aan een bepaalde regio te koppelen. Zo zien we dat de opkomst lager is in Noord-Brabant en Groningen. Noord-Brabant heeft van oudsher een sterkere traditie van lokale partijen, in Groningen is dat minder het geval.

In hoeverre varieert de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur tussen regio's? Zijn inwoners in bepaalde regio's van het land meer of minder tevreden over het functioneren van het openbaar bestuur dan elders? Zijn hierin patronen te onderscheiden? En welke factoren hangen hiermee samen?
Om deze vragen te beantwoorden, is gekeken naar de opkomst bij verkiezingen, lokale partijen, politieke fragmentatie in de gemeente of regio en de tevredenheid met het openbaar bestuur en de lokale democratie.
De antwoorden op deze vragen laten geen eenduidig beeld zien. Ja, er zijn regio's waar de relatie tussen inwoners en het openbaar bestuur anders is dan elders (waar ze vaker of minder vaak naar de stembus gaan, met hun stemgedrag voor meer of minder politieke fragmentatie zorgen, vaker of minder vaak op een lokale politieke partij stemmen en meer of minder tevreden zijn over het bestuur of de democratie). Maar een consistent beeld komt hieruit niet naar voren. Laat staan dat er goed interpreteerbare regionale patronen te onderscheiden zijn. Vaak blijken sociodemografische factoren als opleiding, kerkelijkheid, vergrijzing of – omgekeerd – de aanwezigheid van gezinnen met kinderen, samen te hangen met aspecten die betrekking hebben op de relatie tussen de inwoner en het bestuur.

[94] Voortaan wordt in iedere editie van de Staat van het Bestuur één thema in relatie tot het openbaar bestuur uitgelicht. Hiervoor wordt, indien nodig, aanvullend onderzoek uitgevoerd. Het thema 'Regionale verschillen' start deze nieuwe reeks. Een uitgebreide rapportage over dit onderzoek en de resultaten is te vinden op www.kennisopenbaarbestuur.nl.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

5.2 Lokale partijen
5.3 Politieke fragmentatie
5.4 De tevredenheid met het bestuur en lokale democratie

In dit hoofdstuk wordt de relatie tussen de inwoner en het openbaar bestuur naar regio belicht aan de hand van de opkomst bij verkiezingen, de kracht van lokale partijen, politieke fragmentatie en tevredenheid met het bestuur en de lokale democratie.

5.1 Opkomst bij verkiezingen

Belangrijkste bevindingen: opkomst verkiezingen

- De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen is sinds eind jaren tachtig tot 2014 gestaag afgenomen: van 73% in 1986 naar 54% in 2014. In 2018 stabiliseerde de opkomst op 55%. De opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen lag en ligt beduidend hoger dan die bij gemeenteraads- of andere verkiezingen. Deze opkomst is sinds begin jaren tachtig redelijk stabiel. Ook bij de andere verkiezingen lijkt geen sprake te zijn van een structureel dalende opkomst.
- De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen is hoger naarmate de gemeente kleiner of minder verstedelijkt is. Ook in gemeenten met een meer dan gemiddeld protestantse bevolking en in de provincies Utrecht, Overijssel en Zeeland is de opkomst hoger dan gemiddeld.
- De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen is eveneens hoger in gemeenten met een groter aandeel 0- tot 19-jarigen, gemeenten met veel 65-plussers, populaire studentensteden en gemeenten met een hoog aandeel christelijke kiezers.
- Van de twaalf provincies is de opkomst in de provincie Groningen het laagst. Ook in Noord-Brabant blijft de opkomst achter bij het landelijk gemiddelde.
- De opkomst hangt niet samen met de status van krimp- of anticipeerregio. Wel is de opkomst lager in krimpende plattelandssteden.
- Al met al bieden deze bevindingen geen duidelijk patroon. Voor zover er regionale verschillen zijn, zijn deze eerder te relateren aan kenmerken van de gemeente (zoals bevolkingsomvang) of van personen (zoals kerkelijkheid, opleiding of leeftijd).

De vraag of mensen naar de stembus gaan, is een indicator voor de relatie tussen de inwoner en het bestuur. Een relatief lage opkomst kan worden opgevat als een teken van tevredenheid of onverschilligheid. Een lage opkomst kan ook worden gezien als een teken dat inwoners zich minder betrokken voelen bij politiek en bestuur. Daarnaast kan een lage opkomst twijfels oproepen over de steun die gekozen volksvertegenwoordigers onder de bevolking genieten. Vanuit dit perspectief is een lage opkomst zorgelijk. Naarmate de opkomst lager wordt (bijvoorbeeld onder de 50% komt), rijst de vraag naar de democratische legitimiteit van het (lokale) bestuur.
In hoeverre zijn er regionale verschillen in opkomst en welke betekenis kunnen we daaraan geven?

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

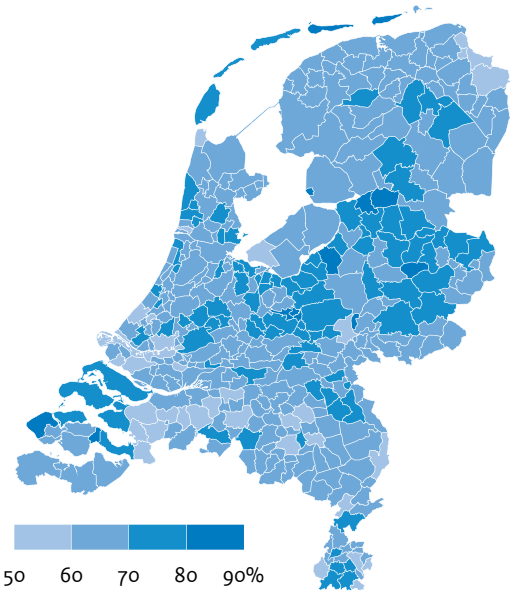
5.2 Lokale partijen
5.3 Politieke fragmentatie
5.4 De tevredenheid met het bestuur en lokale democratie

Opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen

De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen daalt al jaren gestaag, maar bij de gemeenteraadsverkiezingen op 21 maart 2018 is die trend niet doorgezet. Er was zelfs sprake van een lichte stijging tot bijna 55%. Voor meer informatie wordt verwezen naar de paragraaf 'Wat doen inwoners in de democratie?' in hoofdstuk 2 'Inwoners en het openbaar bestuur'. We zien in deze verkiezingsopkomst een aantal (voorzichtige) patronen:

- De opkomst is in landelijke (niet-stedelijke) gemeenten doorgaans hoger dan in stedelijke gemeenten (zie figuur 85).
- In kleine gemeenten is de opkomst hoger dan in grote gemeenten. Stedelijkheid en gemeentegrootte hangen sterk met elkaar samen, maar zijn niet hetzelfde.[95]
- In gemeenten met een meer dan gemiddeld protestantse bevolking (ook wel de 'Bible Belt' genoemd[96]) is de opkomst hoger dan in andere gemeenten.
- Een hoge opkomst is ook zichtbaar in kleine gemeenten met een relatief welvarende bevolking, zoals Rozendaal, Laren en Bloemendaal, en op de Waddeneilanden.
- Vijf van de tien gemeenten met de laagste opkomst bevinden zich in Noord-Brabant en Limburg, namelijk Helmond, Heerlen, Tilburg, Roosendaal en Eindhoven.

Figuur *Opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen 21 maart 2018 (%)*[97]



Bron: Kiesraad 2018

[95] Gemeentegrootte betreft in dit verband het aantal inwoners per gemeente. Stedelijkheid is een maat voor de concentratie van menselijke activiteiten (zoals wonen, werken, schoolgaan, winkelen en uitgaan) en is gebaseerd op de gemiddelde omgevingsadressendichtheid (CBS 2018). De samenhang is in statistische zin sterk te noemen: Kendall's tau-b = 0,54, n=380, P<0,001.

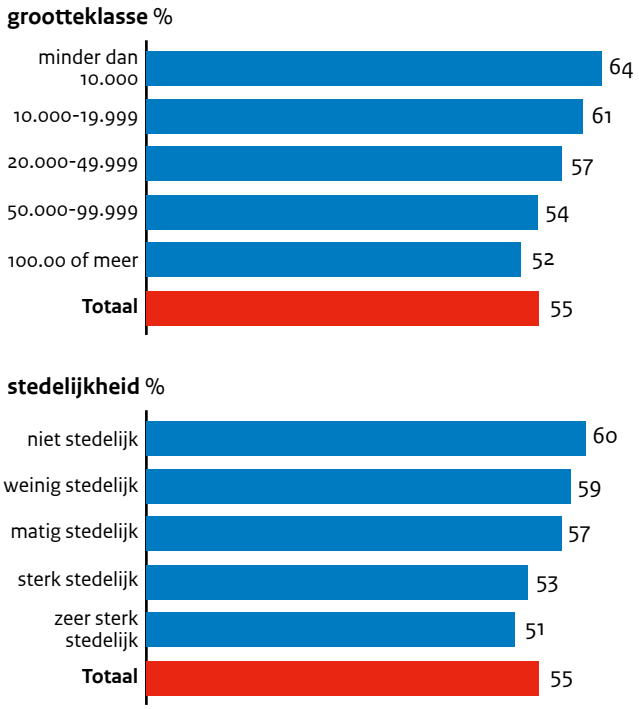
[96] 'Bible Belt' of bijbelgordel is eigenlijk de strook met 'bevindelijk gereformeerden': van Zeeland tot de kop van Overijssel.

[97] In verband met herindelingen waren er in 37 gemeenten geen verkiezingen. Deze gemeenten zijn in deze analyse buiten beschouwing gelaten.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

5.2 Lokale partijen
5.3 Politieke fragmentatie
5.4 De tevredenheid met het bestuur en lokale democratie

Figuur *Opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen 2018 naar stedelijkheid en grootteklasse (%)*[98]

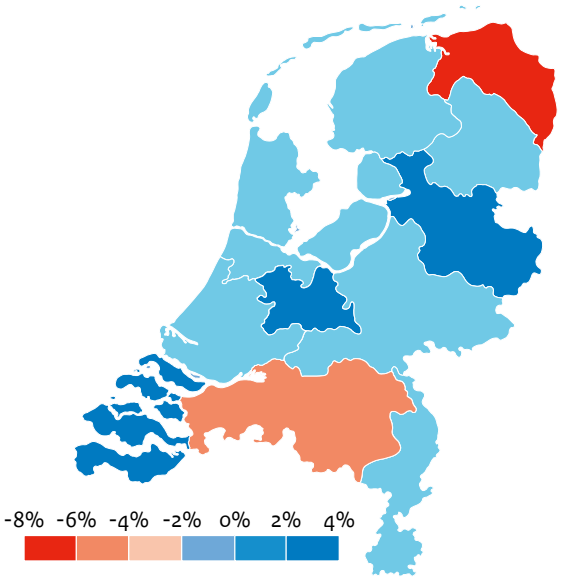


Bron: Kiesraad, bewerking I&O Research

Opkomst lager in Groningen en Noord-Brabant

Er zijn regionale verschillen in opkomst te zien, als we corrigeren voor bevolkingsomvang en -samenstelling. De opkomst in Groningse gemeenten ligt gemiddeld 8 procentpunt lager dan in de rest van Nederland. Ook in Noord-Brabant blijft de opkomst (3 procentpunt) achter bij het landelijk gemiddelde. Provincies waar de opkomst hoger is dan gemiddeld zijn Utrecht, Overijssel en Zeeland. In Zeeland wordt dit verschil (mede) verklaard door het aandeel christelijke stemmers.[99] Deze kiezers gaan relatief vaak naar de stembus. Voor Utrecht en Overijssel blijft er een verschil bestaan, ook als voor het aandeel christelijke stemmers wordt gecorrigeerd. Op basis van deze analyse is de aard van deze (causale) relaties niet vast te stellen.

Figuur *Opkomst gemeenteraadsverkiezingen 2018 per provincie, verschillen ten opzichte van landelijk gemiddelde, gecorrigeerd voor bevolkingsomvang en -samenstelling (procentpunt)*



Bron: Kiesraad, bewerking I&O Research

[98] Gewogen naar aantal kiesgerechtigden per gemeente.
[99] Gemeten naar het percentage kiezers dat op ChristenUnie of SGP stemde bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2017.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen

5.2 Lokale partijen
5.3 Politieke fragmentatie
5.4 De tevredenheid met het bestuur en lokale democratie

Tabel *Gemeenten met hoogste en laagste opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen 2018*

Top 10 hoogste opkomst		Top 10 laagste opkomst	
Schiermonnikoog	83%	Helmond	42%
Rozendaal	82%	Heerlen	44%
Ameland	80%	Tilburg	45%
Staphorst	80%	Almere	45%
Urk	77%	Roosendaal	46%
Rijssen-Holten	75%	Schiedam	46%
Renswoude	74%	Beverwijk	46%
Scherpenzeel	74%	Eindhoven	46%
Nunspeet	73%	Tiel	47%
Woudenberg	73%	Rotterdam	47%

Bron: Kiesraad, bewerking I&O Research (2018)

Andere factoren die samenhangen met opkomst

De opkomst is (ook) hoger in:

- gemeenten met een hoog aandeel 0- tot 19-jarigen (groene druk);
- gemeenten met een hoog aandeel 65-plussers (grijze druk);
- populaire studentensteden, zoals Utrecht en Wageningen;
- gemeenten met een hoog aandeel christelijke (CU- of SGP-) kiezers.

De opkomst is lager in:

- gemeenten met een hoger aandeel inwoners met een westerse migratieachtergrond. Het aandeel niet-westerse inwoners hangt niet samen met de opkomst (als wordt gecorrigeerd voor bevolkingsomvang en -samenstelling);
- middelgrote steden met landelijke allure (Alphen aan den Rijn, Etten-Leur, Ede etc.);
- krimpende plattelandssteden (Appingedam, Delfzijl, Kerkrade etc.).

De opkomst hangt niet samen met:

- de status van gemeenten als krimp- of anticipeergemeente;
- het aantal samenwerkingsverbanden waarin een gemeente participeert.

Hoewel er dus regionale verschillen in opkomst zijn, is het onduidelijk welk mechanisme hieraan ten grondslag ligt. Gelet op eerder onderzoek zijn het vooral individuele kenmerken, zoals levensfase, gezinssamenstelling, opleiding, kerkelijkheid en migratieachtergrond, die verband houden met opkomst.[100] Zo neemt de opkomstbereidheid toe naarmate men ouder is, waarbij 55- tot 65-jarigen het vaakst geneigd zijn om te gaan stemmen. Ook hogeropgeleiden, inwoners zonder migratieachtergrond en kerkelijke personen gaan vaker naar de stembus.

[100] Zie voor het verband tussen leeftijd, opleidingsniveau, migratieachtergrond en opkomst: Schmeets, H., & Gielen, W. (2015). Verkiezingen: opkomst en oordeel. In H. Schmeets (red.), Nationaal Kiezersonderzoek 2006-2012 (pp. 114-123). Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Het verband tussen kerkelijkheid en opkomst komt aan de orde in: Van Houwelingen, P. & Dekker, P. (2017). Maatschappelijke en politieke participatie en betrokkenheid. In: R. Bijl, J. Boelhouwer & A. Wennekers (red.), Sociale staat van Nederland 2017 (pp. 231-255). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, tabel 8.12, p. 232 (webversie). Een recent, samenvattend overzicht is terug te vinden in: Dekker, P., & Den Ridder, J. (2018). Afkeer en afzijdigheid. In T. Van der Meer, H. Van der Kolk & R. Rekker (red), Aanhoudend wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017 (pp. 40-47). Leiden: Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON).

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen
5.1 Opkomst bij verkiezingen
5.3 Politieke fragmentatie
5.4 De tevredenheid met het bestuur en lokale democratie

5.2 Lokale partijen

Belangrijkste bevindingen: lokale partijen

- In 2018 stemde 29% van de kiezers bij de gemeenteraadsverkiezingen op een lokale partij; gemiddeld 34% van de raadszetels wordt ingenomen door een lokale partij.[101]
- Het aandeel lokale partijen is in de kleinste gemeenten (tot 10.000 inwoners: 45%) ruim twee keer zo hoog als in de 100.000+ gemeenten (21%).
- Lokale partijen zijn het sterkst aanwezig in Limburg en Noord-Brabant. In Groningen, Flevoland en Utrecht is het aandeel het kleinst.
- Gemeenten met een relatief vergrijsde bevolking kennen een groter aandeel lokale partijen. Voor gemeenten met een hoog aandeel 0- tot 19-jarigen geldt het omgekeerde: relatief weinig lokale partijen in de raad.
- Naar verhouding doen lokale partijen het verder vooral goed in gemeenten met veel welgestelden en in krimpende plattelandsgemeenten. Minder aanwezig zijn lokale partijen in populaire studentensteden.
- Ook met betrekking tot de lokale partij en regio is het lastig te zeggen wat deze bevindingen betekenen. Soms gaan een hogere opkomst en een hoger aandeel hand in hand (kleinere of plattelandsgemeenten, Zeeland, gemeenten met veel welgestelden), maar soms juist niet (studentensteden, Brabant, hoger- of lageropgeleiden).

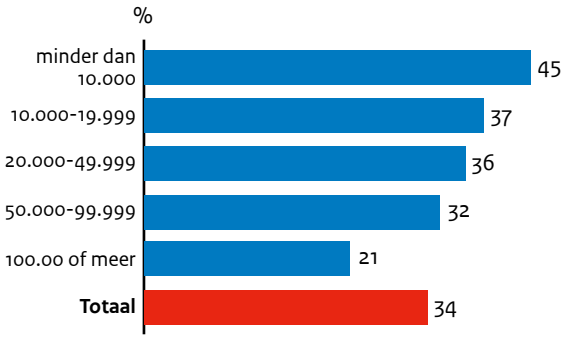
Meer lokale partijen in kleine gemeenten

De sterkte van lokale partijen is in dit onderzoek gemeten als het percentage zetels dat de lokale partijen samen bezetten in de gemeenteraad. Gemiddeld wordt 34 procent van de zetels ingenomen door een lokale partij. De lokale partijen zijn het sterkst in kleine gemeenten.

Lokale partijen worden een steeds belangrijker factor in de gemeenteraden en de lokale besturen. In 2018 stemde 29% van de kiezers op een lokale partij. Medio jaren tachtig was dit nog 12%.[102] In hoeverre zijn er op regionaal niveau verschillen in de sterkte van lokale partijen? En hoe zijn deze verschillen te duiden?

In gemeenten met minder dan 10.000 inwoners is het aandeel van lokale partijen 45%. In de grootste gemeenten (minstens 100.000 inwoners) is 21% van de zetels in handen van een lokale partij. Ditzelfde verband zien we als we kijken naar stedelijkheid in plaats van grootteklasse.

Figuur *Aandeel lokale partijen naar omvang gemeente (% van zetels)*[103]



Bron: data Kiesraad en I&O Research, 2018

[101] Dit wijkt af van paragraaf 2.5 waarin vermeld staat dat 32,7% van de zetels naar lokale partijen en lijsten is gegaan. Het aandeel van 32,7% is het resultaat van de gemeenteraadsverkiezingen op 21 maart 2018 (gebaseerd op 335 gemeenten en 7.979 zetels). Het aandeel van 34% is het resultaat van het onderzoek (I&O Research) en gebaseerd op 380 gemeenten en 8.878 zetels.

[102] Databank verkiezingsuitslagen.nl en Otjes, S. (2018), Pushed by national politics or pulled by localism? Voting for independent local parties in the Netherlands, Local Government Studies 44(3), 305-328.

[103] Gewogen naar het aantal raadszetels per gemeente.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen
5.1 Opkomst bij verkiezingen
5.3 Politieke fragmentatie
5.4 De tevredenheid met het bestuur en lokale democratie

Er zijn drie gemeenten – Schiermonnikoog, Vlieland en Rozendaal – waar de gemeenteraad volledig uit lokale partijen bestaat. De andere gemeenten in de ranglijst 'hoogste aandeel lokale partijen' zijn kleine gemeenten; alleen Laarbeek en Stein hebben meer dan 20.000 inwoners. Niettemin zijn kleine gemeenten ook oververtegenwoordigd in de top tien van gemeenten met het laagste aandeel lokale partijen. Er zijn dertien gemeenten waar geen lokale partijen in de raad vertegenwoordigd zijn. Van deze gemeenten hebben alleen Alblasserdam en Leusden meer dan 20.000 inwoners.

Tabel *Gemeenten met hoogste en laagste aandeel lokale partijen*

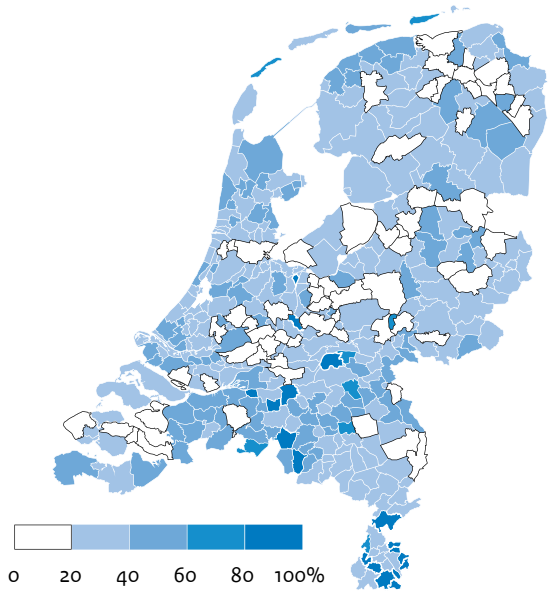
Hoogste aandeel lokale partijen		Laagste aandeel lokale partijen	
Schiermonnikoog	100%	Bedum	0%
Vlieland	100%	Leek	0%
Rozendaal	100%	Zuidhorn	0%
Druten	94%	Hattem	0%
Baarle-Nassau	85%	Westervoort	0%
Laarbeek	84%	Leusden	0%
Landerd	82%	Lopik	0%
Stein	81%	Haarlemmerliede en Spaarnwoude	0%
Simpelveld	80%	Oostzaan	0%
Gulpen-Wittem	73%	Alblasserdam	0%
		Lingewaal	0%
		Gennep	0%
		De Marne	0%

Bron: data Kiesraad en I&O Research, 2018

Lokale partijen sterk in Noord-Brabant en Limburg

Het algemene beeld is dat lokale partijen het sterkst zijn in kleine gemeenten. Als er wordt gecorrigeerd voor verschillen in gemeentegrootte en (demografische) samenstelling van gemeenten, blijven er regionale verschillen bestaan. Lokale partijen zijn vooral sterk in Noord-Brabant en Limburg. In Friesland, Groningen en Zeeland is het aandeel van lokale partijen juist lager.
Lokale partijen zijn het grootst in Limburg (47%) en Noord-Brabant (44%). Uit eerder onderzoek is bekend dat lokale partijen in deze provincies traditioneel al een sterke positie hadden.[104]
Het valt op dat lokale partijen nu ook in de rest van het land aan een opmars bezig zijn. In Groningen (22%), Flevoland (23%) en Utrecht (24%) is het aandeel van lokale partijen het kleinst.

Figuur *Aandeel lokale partijen per gemeente (% van zetels)*[105]



Bron: data Kiesraad en I&O Research, 2018

[104] Zie Dittrich, K.L.L.M. (1978). Partij-politieke verhoudingen in Nederlandse gemeenten. Een analyse van de Gemeenteraadsverkiezingen 1962-1974. Proefschrift Rijksuniversiteit Leiden; Kuiper, W. (1994). Lokaal en landelijk in Limburg; veranderingen in de Limburgse lokale politiek, Proefschrift Rijksuniversiteit Limburg.
[105] Op basis van de meest recente uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen
5.1 Opkomst bij verkiezingen
5.3 Politieke fragmentatie
5.4 De tevredenheid met het bestuur en lokale democratie

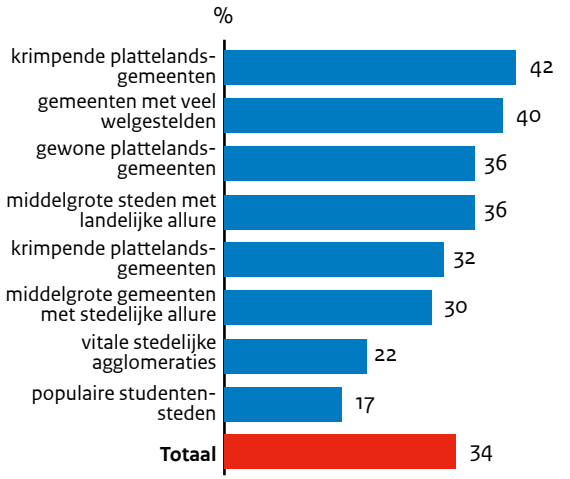
Meer lokale partijen in vergrijsde gemeenten

Verder valt op dat gemeenten met een relatief vergrijsde bevolking (groot aandeel 65-plussers ten opzichte van 20- tot 64-jarigen) meer lokale partijen kennen. Tegelijkertijd hebben gemeenten met een hoog aandeel 0-tot 19-jarigen (ten opzichte van 20- tot 64-jarigen) relatief minder lokale partijen in de raad.

In populaire studentensteden minder aanhang voor lokale partijen

Als wordt ingezoomd op het profiel van gemeenten volgens de SCP-indeling[106] krijgen we een nog wat verfijnder beeld van regionale verschillen in de sterkte van lokale partijen.
Lokale partijen zijn het sterkst vertegenwoordigd in krimpende plattelandsgemeenten (42%) en gemeenten met veel welgestelden, zoals Rozendaal (40%) Het aandeel van lokale partijen is het kleinst in populaire studentensteden (17%) en vitale stedelijke agglomeraties (22%). Ook als we corrigeren voor verschillen in omvang en samenstelling van gemeenten blijven er regionale verschillen bestaan. Zo halen lokale partijen in de populaire studentensteden gemiddeld 20% minder zetels dan in andere gemeenten.

Figuur *Aandeel lokale partijen naar SCP-indeling gemeenten[107] (% van zetels)*



Bron: data Kiesraad en I&O Research, 2018

[106] De SCP-indeling is een clustering van gemeenten op basis van kenmerken van gemeentelijke inwoners (o.a. koopkracht, huishoudensamenstelling en aantal uitkeringsgerechtigden) die het gebruik van voorzieningen in het sociaal domein in sterke mate bepalen. De methode van clustering is beschreven in Pommer en Boelhouwer (2016), p. 48. Zie Pommer, E. & Boelhouwer, J. (red.) (2016). Overall rapportage sociaal domein 2015: Rondom de transitie. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

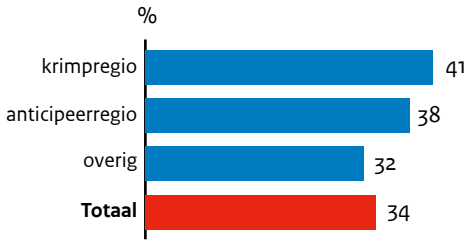
[107] Zie voor een toelichting op de SCP-indeling voetnoot 104.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen
5.1 Opkomst bij verkiezingen
5.2 Lokale partijen
5.4 De tevredenheid met het bestuur en lokale democratie

Meer lokale partijen in krimpregio's

In gemeenten die behoren tot een krimpregio[108], is het aandeel van lokale partijen (41%) groter dan in andere regio's (32%). De anticipeergemeenten zitten hier met gemiddeld 38% tussenin. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat krimp- en anticipeergemeenten gemiddeld minder inwoners tellen.[109] Eerder bleek al dat de lokale partijen het sterkst zijn in kleine gemeenten. Er is verder geen samenhang gevonden met stedelijkheid en het aantal samenwerkingsverbanden waarin een gemeente participeert, als wordt gecontroleerd voor verschillen in de omvang en bevolkingssamenstelling van gemeenten.

Figuur *Aandeel lokale partijen naar krimp- en anticipeerregio's (% van zetels)*



Bron: data Kiesraad en I&O Research, 2018

5.3 Politieke fragmentatie

Belangrijkste bevindingen: politieke fragmentatie

- Het feitelijk aantal partijen per gemeenteraad is in 2018 (in vergelijking met 2014) toegenomen met ongeveer een halve partij. Ook de politieke fragmentatie is na de verkiezingen van maart 2018 verder toegenomen. Partijen in de raad zijn vaker dan voorheen van min of meer gelijke grootte.
- De politieke fragmentatie is groter, naarmate de gemeente meer inwoners heeft. Maar de politieke fragmentatie is in gemeenten van verschillende omvang min of meer even sterk toegenomen.
- De politieke fragmentatie nam in maart 2018 toe in alle regio's. In het westen van Nederland was de fragmentatie al het grootst en dat is na de verkiezingen zo gebleven. In Zuid-Nederland is de fragmentatie lager dan gemiddeld, maar was de toename in fragmentatie het grootst.
- In gemeenten met een relatief oude bevolking (een groot aandeel 65-plussers) is de politieke fragmentatie groter dan gemiddeld. In gemeenten met een groter aandeel niet-westerse inwoners is de politieke fragmentatie (nog) groter dan in vergrijsde gemeenten.
- De politieke fragmentatie hangt niet samen met politieke tevredenheid.
- Vanuit het perspectief van de inwoner (de kiezer) lijkt politieke fragmentatie dus niet op voorhand problematisch.

Wat is politieke fragmentatie? In welke regio's is de politieke fragmentatie het grootst? Is politieke fragmentatie toegenomen en zo ja, is dit problematisch? Hangt politieke fragmentatie samen met de manier waarop het openbaar bestuur of de democratie beleefd worden?

[108] Gebieden waar de bevolking daalt, worden krimpregio's genoemd. Vooral gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg en Noord- en Oost-Groningen hebben te maken met een dalend aantal inwoners. Anticipeerregio's zijn gebieden waar de bevolking nu nog niet daalt, maar waarvan de verwachting bestaat dat dit in de nabije toekomst wel gaat gebeuren.

[109] Krimpgemeenten tellen gemiddeld 29.600 inwoners, anticipeergemeenten 32.400 inwoners en overige gemeenten 49.600 inwoners.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen
5.1 Opkomst bij verkiezingen
5.2 Lokale partijen
5.4 De tevredenheid met het bestuur en lokale democratie

Het begrip politieke fragmentatie

Politieke fragmentatie wordt ook wel aangeduid als versnippering of zelfs versplintering. Een eerste indicatie voor politieke fragmentatie is (of kan zijn) dat er in de volksvertegenwoordiging meer partijen vertegenwoordigd zijn dan voorheen. Een tweede element – vaak, maar niet altijd voortkomend uit het eerste – is dat de omvang van de gemiddelde politieke fractie afneemt. In plaats van dat er enkele grotere en enkele kleine partijen in de gemeenteraad zitten, komen er meer partijen van vergelijkbare grootte (we noemen dit 'het effectieve aantal partijen') in de gemeenteraad. Naarmate het effectieve aantal partijen in de gemeenteraad stijgt, neemt de politieke fragmentatie toe (tabel). Hoe groter de fragmentatie, hoe meer partijen nodig zijn voor een meerderheidscoalitie.

Toelichting: politieke fragmentatie, verschil tussen feitelijk aantal en effectief aantal partijen in drie fictieve scenario's

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Zetelverdeling	Partij A: 50% Partij B: 50%	Partij A: 70% Partij B: 30%	Partij A: 90% Partij B: 10%
Feitelijk aantal partijen	2	2	2
Effectief aantal partijen	2	1,7	1,2
Politieke fragmentatie	Hoog	Midden	Laag

Een consequentie van toenemende fragmentatie kan zijn dat er meer partijen nodig zijn om een meerderheidscoalitie te vormen, wat tot een minder stabiel bestuur kan leiden.[110] Maar politieke fragmentatie hoeft niet per se problematisch te zijn. Het is een voortvloeisel van een afnemende binding met (en toenemende ontevredenheid over) de oude bestuurderspartijen (VVD, PvdA en CDA) en het daarop ontstaan van nieuwe partijen. Het open Nederlandse kiesstelsel – de evenredige vertegenwoordiging, nauwelijks een kiesdrempel[111] – zorgde ervoor dat deze nieuwe partijen konden toetreden tot de Tweede Kamer, gemeenteraad en Provinciale Staten. Ook partijen die sinds 2006 (of daarna) in de Tweede Kamer te vinden zijn, de Partij voor de Vrijheid, de Partij voor de Dieren, 50PLUS, DENK en Forum voor Democratie, nemen steeds vaker een plek in de gemeenteraad in.

De opkomst van lokale en nieuwe partijen kan volgens sommige onderzoekers een positieve invloed hebben op het kanaliseren van politieke ontevredenheid, aangezien deze partijen een deel van het electoraat beter vertegenwoordigen: deze kiezers stemmen immers op de nieuwe partijen en niet op de reeds bestaande partijen.[112] Volgens politicoloog Tom van der Meer leidt het open kiesstelsel en zich emanciperende kiezers weliswaar tot verdergaande politieke nivellering en dwingt het bestuurderspartijen tot het aangaan van grotere coalities of minderheidscoalities. Maar, zo stelt Van der Meer: "De zoektocht naar wisselende meerderheden geeft mogelijkheden voor politiek debat en stelt partijen in staat zich te profileren".[113] Een toename in het aantal partijen zou dus tot een breder gedeeld gevoel kunnen leiden dat mensen zichzelf herkennen in de volksvertegenwoordiging.

[110] De hypothese dat gemeenten met een grote politieke fragmentatie worden gekenmerkt door meer bestuurscrises (vervroegd aftredende bestuurders) kon door Lunsing & Herweijer (2016) statistisch niet worden onderbouwd, maar ook niet worden verworpen.

[111] Formeel kent Nederland geen kiesdrempels. De 'kiesdrempel' bij de Tweede Kamerverkiezingen is gelijk aan de drempel voor een Kamerzetel: 0,67% (=100/150 zetels).

[112] Zie bijvoorbeeld Miller, A.H. en Listhaug, O. (1990). Political Parties and Confidence in Government: a Comparison of Norway, Sweden and the United States, British Journal of Political Science 20(3), 357-386.

[113] Van der Meer, T. (2017). Niet de kiezer is gek, Houten: Spectrum, p. 63.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen
5.1 Opkomst bij verkiezingen
5.2 Lokale partijen
5.4 De tevredenheid met het bestuur en lokale democratie

Fragmentatie toegenomen

Het feitelijk aantal partijen per gemeenteraad is in 2018 – rekenend vanaf de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 – toegenomen met ongeveer een halve partij.[114] Deze toename is grotendeels te verklaren door individuele afsplitsingen van zittende partijen, alsmede door collectieve afsplitsingen. Uit onderzoek van I&O Research, waarin de situatie van vlak voor en vlak na de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 is vergeleken, bleek dat het absoluut aantal partijen in de 335 deelnemende gemeenten licht is afgenomen na de verkiezingen: van gemiddeld 7,8 naar 7,6 partijen in de gemeenteraad.[115]

Uit ditzelfde onderzoek kwam naar voren dat het *effectieve aantal* partijen (een andere indicatie voor fragmentatie) – anders dan het absolute aantal partijen – na de verkiezingen van maart 2018 wel (verder) is toegenomen. Dit is het gevolg van een gelijkmatiger verdeling van het aantal beschikbare zetels: partijen zijn vaker van min of meer gelijke grootte. De politieke fragmentatie (uitgedrukt in het effectieve aantal partijen) in de Nederlandse gemeenteraden is toegenomen: van 6,0 naar 6,8 partijen.

Ook de maximale fragmentatie nam flink toe: van 11,9 naar 14,3 partijen. De minimale fragmentatie is daarentegen iets gedaald. Ter vergelijking: in de periode 2009-2011 was de minimale fragmentatie 2,6 en de maximale fragmentatie ruim 8.[116]

Tabel *Totaaloverzicht van het aantal partijen in de gemeenteraden*

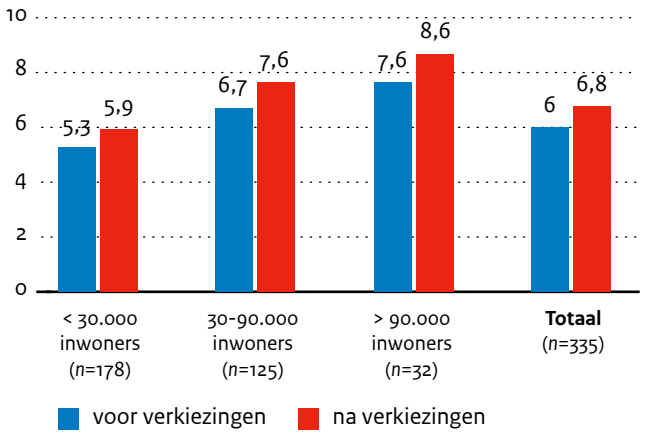
Absoluut aantal partijen	Aantal gemeenten	Gemiddeld	Minimaal	Maximaal
Voor 21 maart 2018	*335*	*7,8*	*2*	*15*
Na 21 maart 2018	335	7,6	3	15
Effectief aantal partijen				
Voor 21 maart 2018	*335*	*6,0*	*2,8*	*11,9*
Na 21 maart 2018	335	6,8	2,3	14,3

Bron: Driessen & Kanne, 2018

Meer fragmentatie in grotere gemeenten

Het aantal raadszetels in een gemeenteraad hangt samen met de gemeentegrootte: een grote gemeente als Den Haag heeft 45 raadszetels, terwijl de gemeenteraad van Rozendaal er negen heeft. Aangezien de politieke fragmentatie berekend wordt op basis van het aantal partijen en hun relatieve zwaarte in de gemeenteraad, hangt politieke fragmentatie samen met het inwonertal en het aantal partijen. In de figuur zien we deze samenhang en de toename in politieke fragmentatie. De gemiddelde politieke fragmentatie is hoger in grote gemeenten (meer dan 90.000 inwoners) dan in kleine gemeenten (minder dan 30.000 inwoners). Interessanter is echter dat de toename in fragmentatie voor gemeenten van verschillende grootte min of meer gelijk is. In de kleinste gemeenten (minder dan 30.000 inwoners) neemt de fragmentatie met 11% toe, terwijl de toename in de overige gemeenten gemiddeld 13% is.

Figuur *Gemiddelde politieke fragmentatie (effectief aantal partijen) naar gemeentegrootte (n = 335)*



Bron: I&O Research, 2018

[114] Otjes, S. (2018), 'Een versnipperde gemeenteraad. Het nieuwe normaal?' De Hofvijver 8(84). Den Haag: Montesquieu Instituut. Het aantal partijen in gemeenteraden is gemiddeld 7,6, een halve partij meer dan het aantal partijen per gemeenteraad in 2014.

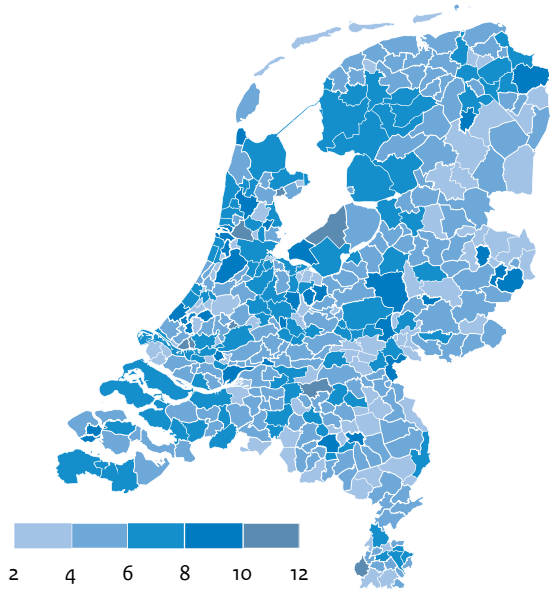
[115] Driessen, M. en Kanne, P. (2018). Versterking lokale democratie. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Amsterdam: I&O Research.

[116] Boogers, M. (2013). Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af?, Bestuurswetenschappen 67(4), 19-40.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen
5.1 Opkomst bij verkiezingen
5.2 Lokale partijen
5.4 De tevredenheid met het bestuur en lokale democratie

De politieke fragmentatie nam in maart 2018 toe in alle regio's. In het westen van Nederland (Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht) was de fragmentatie al het hoogst en dat is ook na de verkiezingen zo gebleven.

Figuur *Politieke fragmentatie in de gemeenteraad (effectief aantal partijen)*



Bron: data Kiesraad, bewerking I&O Research, 2018

In Zuid-Nederland (Zeeland, Noord-Brabant en Limburg) is de *toename* in fragmentatie het grootst: was het effectieve aantal partijen voor de verkiezingen 5,5, na de verkiezingen werden dit er 6,7. Dit is een toename van bijna 22%. De toename van de politieke fragmentatie in het zuiden kan gezien worden als het 'inlopen van een achterstand'. In Limburg en Noord-Brabant zijn de gemeenteraden gemiddeld minder versnipperd dan in andere provincies, ook als gecorrigeerd wordt voor de omvang van de gemeenteraad. In Limburg is het effectieve aantal partijen gemiddeld 0,8 lager dan in de rest van Nederland, in Noord-Brabant is dit 0,4.

De fragmentatie is verder groter in middelgrote gemeenten met stedelijke allure en krimpende plattelandssteden. De gemeenteraden zijn gemiddeld minder versnipperd in gewone en krimpende plattelandsgemeenten en middelgrote steden met landelijke allure. Verder is er geen effect gevonden naar stedelijkheid, krimpregio[117] of het aantal samenwerkingsverbanden waarin een gemeente participeert.

Meer fragmentatie in gemeenten met oudere bevolking en hoger aandeel migranten

Behalve de omvang van de gemeenteraad zijn er twee andere kenmerken van de gemeente die ook samenhangen met de fragmentatie: grijze druk en het aandeel niet-westerse inwoners.
In gemeenten met een relatief oude bevolking (de zogenaamde 'grijze druk': het aantal 65-plussers ten opzichte van het aantal 20- tot 64-jarigen in procenten) is de politieke fragmentatie groter dan gemiddeld.
In gemeenten met een groter aandeel niet-westerse inwoners[118] is de politieke fragmentatie (nog) groter dan in vergrijsde gemeenten.
Een mogelijke verklaring voor beide relaties is dat in gemeenten met substantiële bevolkingsgroepen die zich tot dan toe minder goed vertegenwoordigd voelden, er een vruchtbare voedingsbodem voor nieuwe partijen ontstaat. In dit geval: ouderenpartijen en islamitische partijen.

[117] Gebieden waar de bevolking daalt worden krimpregio's genoemd. Vooral gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg en Noord- en Oost-Groningen hebben te maken met een dalend aantal inwoners. Anticipeerregio's zijn gebieden waar de bevolking nu nog niet daalt, maar waarvan de verwachting bestaat dat dit in de nabije toekomst wel gaat gebeuren.

[118] Uitgedrukt als het percentage inwoners met een niet-westerse migratieachtergrond o.b.v. de CBS-definitie (vader en/of moeder en/of persoon zelf is geboren in niet-westers land).

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen
5.1 Opkomst bij verkiezingen
5.2 Lokale partijen
5.4 De tevredenheid met het bestuur en lokale democratie

Tabel *Gemeenten met meeste en minste politieke fragmentatie (effectief aantal partijen)*

Meest gefragmenteerd		Minst gefragmenteerd	
's-Hertogenbosch	11,4	Tubbergen	2,2
Lelystad	11,0	Sint Anthonis	2,5
Zaanstad	10,9	Bunnik	2,8
Gouda	10,5	Mill en Sint Hubert	2,8
Maastricht	10,3	Reusel-De Mierden	2,8
Schiedam	10,3	Schiermonnikoog	2,8
Vlaardingen	10,3	Vlieland	2,8
Apeldoorn	9,9	Zoeterwoude	3,0
Purmerend	9,4	Boekel	3,0
's-Gravenhage	9,4	Rozendaal	3,0

Bron: data I&O Research, 2018

Fragmentatie in college: omvang en fragmentatie van gemeenteraad belangrijkste voorspellers

Naast de fragmentatie in de raad is ook gekeken naar eventuele regionale verschillen in de fragmentatie van het college. De fragmentatie in het college is gemeten als het aantal partijen dat een wethouder levert. De meeste gemeenten hebben wethouders van drie partijen (46%) of vier partijen (30%); enkele hebben er minder (twee partijen: 15%) of meer (vijf tot zeven partijen: 9%), leidend tot een gemiddelde voor alle Nederlandse gemeenten van 3,3 partijen in het college.
Het aantal collegepartijen tussen de provincies varieert tussen 3,0 (Friesland) en 4,2 (Flevoland). Flevoland is de enige provincie waarvan de waarde met meer dan 0,3 afwijkt van het landelijk gemiddelde. Omdat de omvang van de raad van invloed is op het aantal (coalitie)partijen, moet voor deze factor worden gecorrigeerd. Behalve de *omvang* van de gemeenteraad is ook de mate van *fragmentatie* in de raad van invloed op het aantal partijen dat een wethouder levert. Hoe groter de fragmentatie in de raad, des te groter het aantal coalitiepartijen, ook als er wordt gecorrigeerd voor de omvang van de raad.

Wanneer we met deze factoren rekening houden, dan wijkt het aantal deelnemende coalitiepartijen in geen van de provincies significant af van het aantal partijen dat op basis van de omvang en fragmentatie van de raad mag worden verwacht. Ook als gekeken wordt naar andere indelingen (stedelijkheid, SCP-indeling, krimp-/anticipeerregio en aantal samenwerkingsverbanden), komen geen nadere regionale verschillen bovendrijven.

Samenhang van politieke fragmentatie met tevredenheid

De politieke fragmentatie in de gemeenteraden is (zoals hiervoor beschreven) toegenomen. Maar deze toegenomen fragmentatie hangt niet samen met de politieke tevredenheid.[119]

[119] Voor zover is vast te stellen op basis van het onderzoek Versterking lokale democratie. Zie Driessen, M. & Kanne, P. (2018). Versterking lokale democratie. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Amsterdam: I&O Research.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen
5.1 Opkomst bij verkiezingen
5.2 Lokale partijen
5.3 Politieke fragmentatie

5.4 De tevredenheid met het bestuur en lokale democratie

Belangrijkste bevindingen: tevredenheid met het openbaar bestuur en lokale democratie

- In de eerste plaats blijkt dat tevredenheid met het lokale bestuur niet losstaat van tevredenheid met het landsbestuur. Anders gezegd, mensen die ontevreden zijn over het landsbestuur geven ook hun gemeentebestuur vaker dan gemiddeld een onvoldoende.
- De manier waarop inwoners hun gemeente waarderen op onderzochte indicatoren (vertrouwen in en waardering voor het gemeentebestuur, samenwerking bestuur en burgers, aanpak veiligheid en leefbaarheid) verschilt heel beperkt naar regio, laat staan dat hier een patroon in te ontdekken is.
- De kleinere plattelandsgemeenten hebben een hogere tevredenheid dan gemiddeld, maar dit geldt niet voor de krimpende plattelandsgemeenten en -steden. Hier is men juist minder tevreden.
- Als we de regionale verschillen die er zijn nader analyseren, blijkt dat deze onderliggend voor een belangrijk deel worden verklaard door omgevingsfactoren als veiligheid en voorzieningen, en door sociodemografische indicatoren als grijze druk of opleiding. Naarmate er in de gemeente meer voorzieningen en minder misdrijven zijn, is de tevredenheid over het bestuur hoger. In gemeenten met relatief veel 65-plussers is de tevredenheid weer lager.
- De relatie tussen het opleidingsniveau van mensen en de tevredenheid met gemeentebestuur of gemeentelijke democratie is nog sterker: hogeropgeleiden zijn beduidend tevredener dan lageropgeleiden. De relatie tussen opleiding en tevredenheid met bestuur of democratie is sterker dan het verband tussen regio en het vertrouwen in bestuur of democratie.

Hoe tevreden zijn inwoners over het (lokale) openbaar bestuur? Verschilt dit per regio? Zo ja, in welk (type) regio is men meer of minder tevreden? Welke andere factoren hangen samen met tevredenheid?

Inwoners zijn gematigd tevreden over het openbaar bestuur. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat inwoners gematigd tevreden zijn over het lokale openbaar bestuur.[120] Deze conclusie kan op verschillende manieren en uit meerdere bronnen worden getrokken. Uit de burgerpeiling *Waar Staat Je Gemeente* (WSJG)[121] blijkt dat inwoners hun gemeente ('alle inspanningen van de gemeente') gemiddeld waarderen met een 6,5. De dienstverlening van gemeenten wordt gemiddeld met een 6,6 gewaardeerd, de manier waarop de gemeente wordt bestuurd met een 6,2[122] en de samenwerking tussen de gemeenten en inwoners met een 6,0. Eén op de drie inwoners (32%) vindt dat de gemeente inwoners voldoende betrekt bij plannen, activiteiten en voorzieningen. Uitgedrukt in een score van 0 tot 10 is dit gemiddeld een 5,1[123] Het onderzoek *Versterking Lokale Democratie*[124] laat vergelijkbare cijfers zien. Nederlanders waarderen 'het gemeentebestuur van de gemeente, het college van burgemeester en wethouders' gemiddeld met een 6,4. Ook 'de manier waarop de democratie in de gemeente functioneert' werd met een 6,4 beoordeeld. Uit hetzelfde onderzoek bleek dat burgemeesters het vertrouwen hebben van

[120] Zie onder meer Van der Meer, T. & Van der Kolk, H. (red.) (2016). Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

[121] De burgerpeiling WSJG is een gestandaardiseerde vragenlijst, ontwikkeld en beheerd door VNG Realisatie. Gemeenten kunnen zelf een WSJG-peiling onder de bevolking organiseren en leveren zelf de data aan bij VNG Realisatie, de landelijke beheerder van de data. De uitkomsten worden door VNG Realisatie gepubliceerd op waarstaatjegemeente.nl, waar deelnemende gemeenten zich met elkaar kunnen vergelijken. Niet alle gemeenten in Nederland maken hier gebruik van; met name de grote gemeenten ontbreken.

[122] Niet gewogen naar inwoneraantal (2018).

[123] Niet gewogen naar inwoneraantal (2018).

[124] Driessen, M. & Kanne, P. (2018). Versterking lokale democratie. Onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK. Amsterdam: I&O Research.

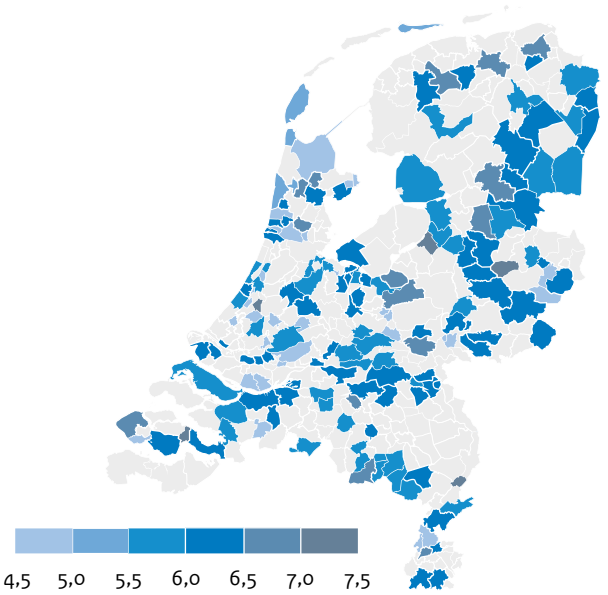
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen
5.1 Opkomst bij verkiezingen
5.2 Lokale partijen
5.3 Politieke fragmentatie

66% van de Nederlanders, terwijl dat voor de gemeenteraad 53% is (vergelijkbaar met dat voor de regering: 52%).
Uit de *Veiligheidsmonitor*[125] komt naar voren dat 39% van de burgers tevreden is over de aanpak van leefbaarheid en veiligheid door hun gemeente, 11% is hier ontevreden over. Een per saldo positieve score van 28%.

Regionale verschillen

De manier waarop burgers hun gemeente waarderen op bovengenoemde indicatoren verschilt maar beperkt naar regio, laat staan dat hier een patroon in te ontdekken is. Er zijn slechts enkele gemeenten die significant verschillen van het landelijk gemiddelde als het gaat om het vertrouwen in de manier waarop de gemeente wordt bestuurd: van de 163 deelnemende gemeenten aan *Waar Staat Je Gemeente* wijken er slechts acht (positief of negatief) af op vertrouwen.[126]

Figuur *Vertrouwen in de manier waarop de gemeente wordt bestuurd (schaalscore 0-10)*[127]



Bron: WSJG 2014-2018, bewerking I&O Research

De verschillen naar gemeentegrootte of stedelijkheid zijn eveneens klein. De scores voor vertrouwen in het gemeentebestuur, de waardering voor de samenwerking tussen gemeente en inwoners en de mate waarin de gemeente erin slaagt inwoners te betrekken bij het beleid (betrokkenheid) liggen in de kleinste gemeenten tot 10.000 inwoners iets hoger dan gemiddeld. Tussen de andere gemeenten zijn de verschillen marginaal.

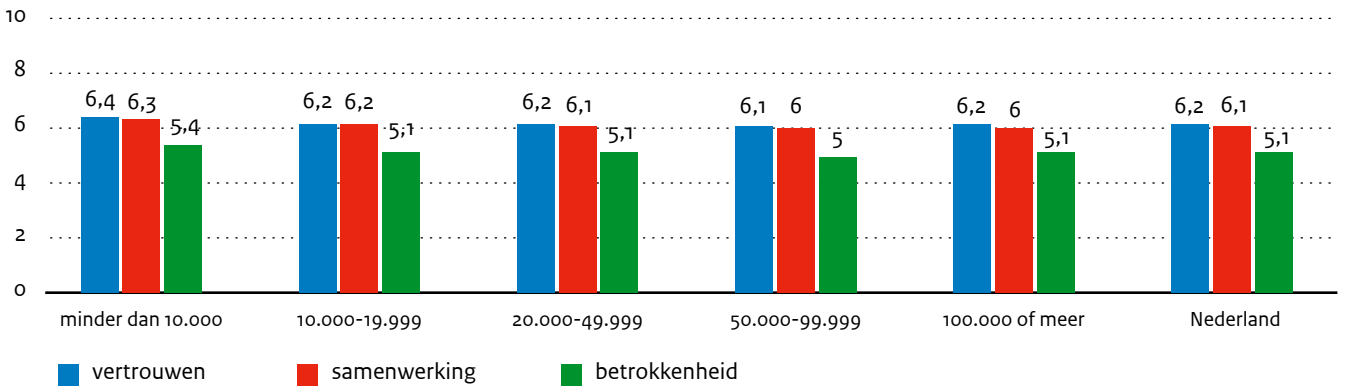
[125] De Veiligheidsmonitor is een tweejaarlijks onderzoek naar leefbaarheid en veiligheid van het CBS. I&O Research en het CBS verzorgen de dataverzameling. Waar in het WSJG-cijfer de grootste gemeenten zijn ondervertegenwoordigd, zijn dit in de analyse van de Veiligheidsmonitor juist de kleinste gemeenten.

[126] De resultaten uit de Waar Staat Je Gemeente-onderzoeken kunnen niet zonder meer worden vertaald naar Nederland als geheel. Dit komt enerzijds door het ontbreken van grote gemeenten, zoals de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht). Anderzijds speelt hier mogelijk het effect van zelfselectie: gemeenten die de betrokkenheid van inwoners belangrijk vinden, zijn misschien eerder geneigd om deel te nemen aan Waar Staat Je Gemeente dan andere gemeenten.

[127] Witte vlekken betekenen dat er geen onderzoek is uitgevoerd.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen
5.1 Opkomst bij verkiezingen
5.2 Lokale partijen
5.3 Politieke fragmentatie

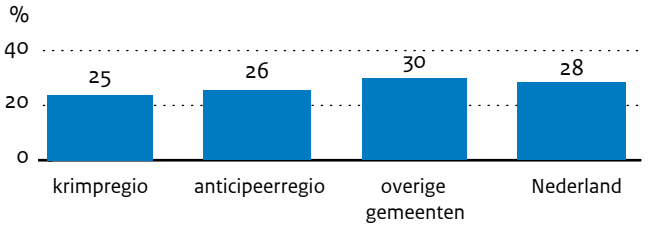
Figuur *Gemiddelde scores vertrouwen, samenwerking en betrokkenheid naar gemeentegrootte.*[128]



Bron: WSJG (VNG Realisatie 2018), bewerking I&O Research

Regionale verschillen op basis van andere indelingen zijn eigenlijk alleen zichtbaar als we kijken naar krimp- en anticipeerregio's.[129] Op basis van data uit de *Veiligheidsmonitor* blijkt dat in krimp- en anticipeerregio's de tevredenheid van inwoners over de gemeente met betrekking tot de aanpak van leefbaarheid en veiligheid lager is dan in andere gemeenten.[130]

Figuur *Saldo tevredenheid gemeente met betrekking tot aanpak van leefbaarheid en veiligheid, naar krimpregio's*



Bron: Veiligheidsmonitor 2017 (CBS, 2018), bewerking I&O Research

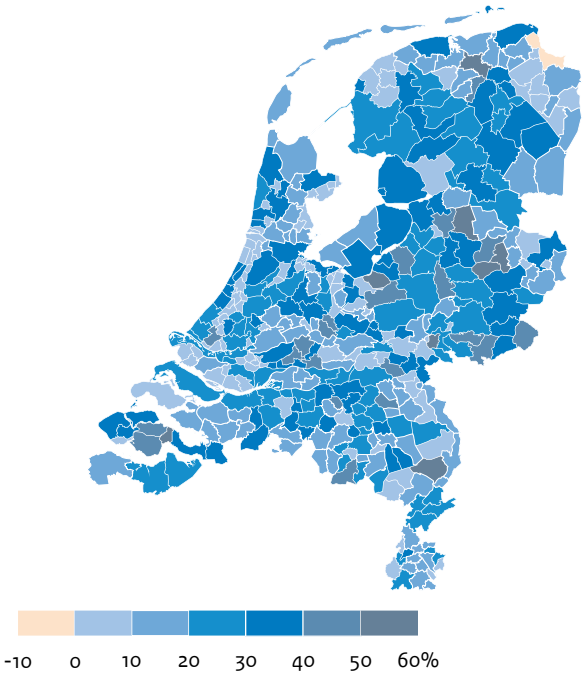
[128] Samenwerking is een rapportcijfer, door respondenten gegeven (1-10), vertrouwen en betrokkenheid zijn scores (0-10) samengesteld op basis van het percentage tevreden inwoners.

[129] Gebieden waar de bevolking daalt, worden krimpregio's genoemd. Vooral gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg en Noord- en Oost-Groningen hebben te maken met een dalend aantal inwoners. Anticipeerregio's zijn gebieden waar de bevolking nu nog niet daalt, maar waarvan de verwachting bestaat dat dit in de nabije toekomst wel gaat gebeuren.

[130] Een kanttekening is dat juist onder de krimpregio's er relatief veel gemeenten zijn die niet apart hebben deelgenomen aan de Veiligheidsmonitor en te weinig waarnemingen hebben in de landelijke steekproef om er betrouwbare uitspraken over te kunnen doen.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen
5.1 Opkomst bij verkiezingen
5.2 Lokale partijen
5.3 Politieke fragmentatie

Figuur *Saldo tevredenheid aanpak leefbaarheid en veiligheid gemeente*



Bron: Veiligheidsmonitor 2017 (CBS, 2018), bewerking I&O Research

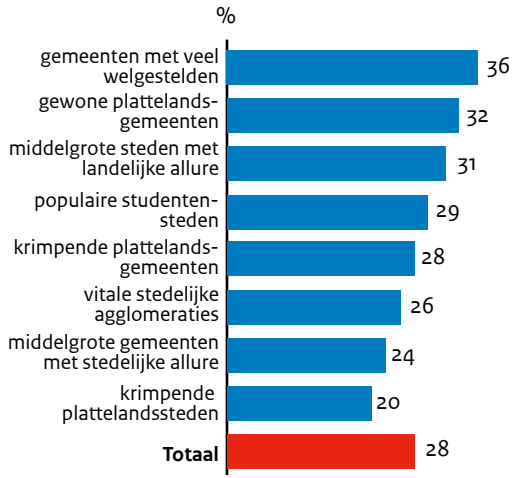
Wanneer we andere mogelijke verklaringen in de analyse betrekken, dan verdwijnt het verschil tussen krimpregio's en de rest van de gemeenten. Het verschil tussen anticipeerregio's en de rest blijft nog zichtbaar. De tevredenheid stijgt naarmate een gemeente hoger scoort op de dimensies veiligheid en voorzieningen[131], en daalt naarmate het aandeel inwoners van 65 jaar en ouder toeneemt. Ook is de tevredenheid lager in gemeenten waar ambtsdragers vaker te maken hebben met agressie[132].
Uit de nadere analyse blijkt verder dat een aantal andere factoren verder niet bijdragen aan het verklaren van regionale verschillen in de tevredenheid over de gemeenteaanpak met betrekking tot de aanpak van leefbaarheid en veiligheid. Zo is er geen onderscheid naar gemeenten met veel of weinig inwoners met een migratieachtergrond, is er geen relatie met het aantal samenwerkingsverbanden waarin een gemeente betrokken is en ook niet naar de digitale volwassenheid van de dienstverlening voor burgers of ondernemers. Bevolkingsomvang en stedelijkheid voegen verder ook weinig toe, aangezien deze sterk samenhangen met veiligheid.

Als we de verschillen tussen gemeenten op basis van de SCP-indeling als uitgangspunt nemen, komt een vergelijkbaar beeld naar voren uit de aanvullende analyse. De omgevingsfactoren veiligheid en voorzieningen, en op sociaal-demografisch vlak grijze druk, verklaren een deel van de verschillen. Specifiek de lagere tevredenheid in middelgrote gemeenten met stedelijke allure en de hogere tevredenheid in gemeenten met veel welgestelden en gewone plattelandsgemeenten. Sterker nog, wanneer er met deze analyse wordt gecorrigeerd voor verschillen in veiligheid, dan is de tevredenheid in gewone plattelandsgemeenten zelfs lager dan gemiddeld. Het laagst is de tevredenheid in krimpende plattelandssteden.

[131] Dimensiescores Veiligheid en Leefbaarhuid uit de Leefbaarometer 2016, afwijking t.o.v. landelijk gemiddelde.
[132] Aandeel ambtsdragers dat in afgelopen jaar te maken heeft gehad met agressie, Monitor Integriteit en Veiligheid openbaar bestuur 2016.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen
5.1 Opkomst bij verkiezingen
5.2 Lokale partijen
5.3 Politieke fragmentatie

Figuur *Saldo tevredenheid gemeente m.b.t. aanpak leefbaarheid en veiligheid, naar SCP-profiel*



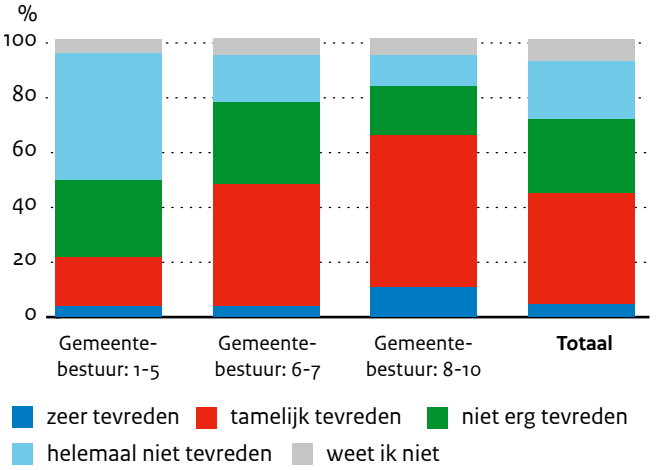
Bron: Veiligheidsmonitor 2017 (CBS, 2018), bewerking I&O Research

Andere factoren die samenhangen met de relatie inwoner en openbaar bestuur

De vraag 'welke factoren houden verband met de relatie tussen de inwoner en het bestuur?' is een complexe, aangezien veel factoren met elkaar samenhangen.

In de eerste plaats blijkt dat tevredenheid met het lokale bestuur niet losstaat van tevredenheid met het landsbestuur. In lijn met eerder onderzoek zien we dat de tevredenheid met het gemeentebestuur sterk samenhangt met het oordeel dat men heeft over het landsbestuur (kabinet-Rutte III).[133] Inwoners die hun gemeentebestuur een onvoldoende geven, oordelen eveneens beduidend vaker negatief over het kabinet-Rutte III. Van deze groep is 46% helemaal niet tevreden over het kabinet. Van alle inwoners is dat gemiddeld 21%. Dit illustreert dat de landelijke overheid en de gemeentelijke overheden geen onafhankelijke grootheden zijn in de beleving van mensen: het oordeel over de prestaties van de één beïnvloedt de beeldvorming over de ander.

Figuur *"Hoe tevreden of ontevreden bent u in het algemeen met het huidige kabinet-Rutte III van VVD, CDA, D66 en CU" versus "hoe tevreden bent u met het gemeentebestuur van uw gemeente d.w.z. het college van burgemeester en wethouders)?" (n = 1.474)*



Bron: Versterking lokale democratie (I&O Research in opdracht van BZK, maart-meting 2018)

[133] Driessen, M. & Kanne, P. (2018). Versterking lokale democratie. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Amsterdam: I&O Research.

1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Regionale verschillen
5.1 Opkomst bij verkiezingen
5.2 Lokale partijen
5.3 Politieke fragmentatie

Opleiding

In de tweede plaats blijkt dat er een sterke relatie is tussen het opleidingsniveau van inwoners en hun tevredenheid met het functioneren van de gemeentelijke democratie: hogeropgeleiden zijn beduidend tevredener dan lageropgeleiden. [134] Ook het gemeentebestuur (college van burgemeester en wethouders) wordt door hogeropgeleiden iets hoger (6,5) gewaardeerd dan door lageropgeleiden (6,2). De relatie tussen opleiding en tevredenheid met democratie of bestuur is sterker dan het verband tussen leeftijd, geslacht of regio en het vertrouwen in democratie of bestuur.

Geen samenhang tussen politieke fragmentatie en tevredenheid

Zoals eerder al gesteld, is er geen relatie gevonden tussen politieke fragmentatie in de gemeenteraden – het aantal partijen van ongeveer gelijke grootte, ofwel het effectieve aantal partijen – en politieke tevredenheid.[135]

In alle gemeenten waar verkiezingen waren, zijn inwoners zich direct na de verkiezingen beter vertegenwoordigd gaan voelen, twee maanden later voelden zij zich weer (iets) slechter vertegenwoordigd door hun gemeenteraad. Inwoners van gemeenten met een meer gefragmenteerde gemeenteraad voelen zich niet beter of slechter vertegenwoordigd dan burgers in gemeenten waar de fragmentatie niet is toegenomen.

[134] Driessen, M. & Kanne, P. (2018). Versterking lokale democratie. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Amsterdam: I&O Research.

[135] Voor zover is vast te stellen op basis van het onderzoek Versterking lokale democratie. Zie Driessen, M. & Kanne, P. (2018). Versterking lokale democratie. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Amsterdam: I&O Research.