



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Staat van het bestuur



Staat van het Bestuur 2010

Colofon

Deze rapportage is een uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Unie van Waterschappen heeft eveneens een bijdrage geleverd aan deze rapportage.

Contactpersonen:

Dhr. Robbert Bakker
Directie Kennisontwikkeling voor het Openbaar Bestuur en Veiligheid
070- 426 6606
Robbert.Bakker@minbzk.nl

Mw. Hanneke Dullemond
Directie Openbaar Bestuur en Democratie
070 – 426 8564
Hanneke.Dullemond@minbzk.nl

Productiebegeleiding

Grafische en Multimediale Diensten
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Foto's

ANP beeldbank, Hollandse Hoogte, BZK beeldbank

DTP

Formzet, Rijswijk

Druk

Koninklijke Broese en Peereboom, Breda

Augustus 2010
21484/2128-GMD32

1 Inleiding

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

Vanuit dit besef heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alle redenen om kennis te verwerven over de huidige stand van zaken in en de ontwikkelingen bij het decentraal bestuur. Door deze ontwikkelingen systematisch te volgen, kunnen uiteindelijk trends zichtbaar worden gemaakt. Dergelijke inzichten zijn belangrijk voor de onderbouwing van de beleidsvorming, maar kunnen ook een nuttige bron van informatie zijn voor wie – al dan niet wetenschappelijk – geïnteresseerd is in de situatie van het decentraal bestuur.

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

In 2006 en 2008 werden de eerste versies van dit trendrapport uitgegeven. Daarin lag de focus op gemeenten, provincies en interbestuurlijke verhoudingen tussen deze bestuursorganen en het Rijk. In deze Staat van het Bestuur zijn ook voor het eerst de waterschappen onderwerp van onderzoek en beschouwing. Behalve dat er een actualisatie van de gegevens van 2008 heeft plaatsgevonden, is er ook op onderdelen aanvullend onderzoek verricht.

De Staat van het Bestuur bestaat uit drie delen. Het eerste deel biedt een algemeen beeld van de stand van zaken en trends bij gemeenten, provincies en waterschappen. Het tweede deel laat een verdieping van de cijfers zien. Hierbij wordt aandacht besteed aan de interbestuurlijke verhoudingen, de betekenis van Europese regels voor het binnenlandse bestuur, de positie en betrokkenheid van burgers bij het decentraal bestuur en de bestuurder in het decentraal bestuur. Het derde deel richt zich op de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010.

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Context anno 2010	9
	Deel 1: Decentraal bestuur in cijfers	11
3	Gemeenten	12
3.1	Gemeenten en hun inwoners	13
3.1.1	Daling aantal gemeenten	13
3.1.2	De afgelopen 10 jaar en vooruit	13
3.1.3	Beleidskader herindeling	14
3.1.4	Inwoneraantallen	14
3.1.5	Bevolkingskrimp	15
3.2	Gemeenten en hun bestuurders	17
3.2.1	Raadsleden	18
3.2.2	Wethouders	21
3.2.3	Burgemeesters	25
3.3	Financiën	28
3.4	Bestuurskracht	32
3.5	Intergemeentelijke samenwerking	34
4	Provincies	38
4.1	Provincies en hun inwoners	39
4.2	Provincies en hun bestuurders	39
4.2.1	Leden Provinciale Staten	39
4.2.2	Leden Gedeputeerde Staten	41
4.2.3	Commissarissen van de Koningin	42
4.2.4	Achtergrondgegevens provinciale bestuurders	43
4.3	Financiën	44
5	Waterschappen	48
5.1	Algemeen	49
5.2	Schaalvergroting	50
5.3	Gebieden en omvang van de waterschappen	50
5.4	Waterschappen en hun bestuurders	52
5.4.1	Het algemeen bestuur	52
5.4.2	Het dagelijks bestuur	54
5.4.3	De voorzitter	56
5.5	Financiën	57
5.6	Samenwerking tussen waterschappen en met andere overheden	62

Deel 2: Decentraal bestuur in thema's	63
6 Interbestuurlijke verhoudingen	64
6.1 Inleiding	65
6.2 Objectieve indicatoren	65
6.2.1 Structuur en kaderstelling	66
6.2.2 Prestatieafspraken en financiering	68
6.2.3 Toezicht en monitoring	69
6.3 Beleving	71
6.3.1 Code en uitgangspunten	72
6.3.2 Praktijk van de interbestuurlijke verhoudingen	72
6.3.3 Beleidsvrijheid van gemeenten	73
6.3.4 Bestuurlijke drukte	74
6.3.5 Actuele thema's	75
6.4 Conclusie	79
7 Europa en het binnenlands bestuur	82
7.1 Euregionale samenwerking	83
7.2 Structuurfondsen	85
7.3 Europaproof	86
7.3.1 Staatssteun	86
7.3.2 Aanbestedingen	89
7.3.3 Dienstenrichtlijn	90
8 De burger centraal	92
8.1 Betrokkenheid burgers bij lokaal bestuur	93
8.1.1 Burgerparticipatie	93
8.1.2 Informele participatiemethoden	95
8.2 E-overheid en e-dienstverlening	97
8.2.1 Transparantie	98
8.2.2 Dienstverlening	99
9 De bestuurder centraal	102
9.1 Bestuurswisselingen	103
9.1.1 Onderzoek	103
9.1.2 Bestuurswisselingen in cijfers: gemeenten	103
9.1.3 Bestuurswisselingen in cijfers: provincies	112
9.2 Agressie en geweld	114
9.2.1 Programma Veilige Publieke Taak	114
9.2.2 Onderzoekresultaten	115
9.2.3 Vergelijking met eerder onderzoek	116

Deel 3: Gemeenteraadsverkiezingen 2010	119
10 Kerncijfers gemeenteraadsverkiezingen 2010	120
10.1 Opkomst	121
10.2 Uitslag	123
10.3 Stemgedrag	126
10.4 Vertrouwen en tevredenheid	128
10.5 Verschuivingen binnen decentraal bestuur	130
10.5.1 Veranderingen bij raadsleden	131
10.5.2 Veranderingen bij wethouders	134
11 Kandidaatstelling	140
11.1 Inleiding	141
11.2 Problemen bij de kandidaatstelling	141
11.3 Mogelijke oorzaken van de problemen	142
11.4 Achtergronden problemen kandidaatstelling	144
11.5 De wijze van benaderen van kandidaten	144
11.6 Kenmerken van kandidaten	145
12 Programma's en akkoorden	148
12.1 Verkiezingsprogramma's	149
12.1.1 Aard en omvang	149
12.1.2 Inhoudelijke punten	149
12.2 Coalitievorming	151
12.3 Collegeakkoorden	152
12.3.1 Detaillering en aard binding	153
12.3.2 Inhoud collegeakkoorden	153
Bijlage 1 Aanvullende tabellen	157
Tabellen bij hoofdstuk 3	157
Tabellen bij hoofdstuk 4	162
Tabellen bij hoofdstuk 5	164
Tabellen bij hoofdstuk 6	165
Tabellen bij hoofdstuk 7	169
Tabellen bij hoofdstuk 9	170
Bijlage 2 Literatuurlijst	171
Bijlage 3 Verwijsindex	173
Bijlage 4 Onderzoeksverantwoording bij hoofdstuk 9	174
Onderzoek agressie en geweld	174
Langetermijn overzicht terugtrekkende wethouders	175
Berekeningswijze per bestuursperiode	175

2 Context anno 2010

Dit trendrapport geeft een stand van zaken weer van het functioneren van het decentraal bestuur. Dat functioneren staat niet op zich: ontwikkelingen in de Nederlandse maatschappij en de wereld beïnvloeden zowel de maatschappelijke behoeften als de politiek-bestuurlijke antwoorden daarop. Daarom is het relevant kort de context te schetsen waarbinnen het huidige en toekomstige functioneren van het decentraal bestuur moeten worden gezien. Daarbij springen anno 2010 drie soorten ontwikkelingen in het bijzonder in het oog: economische, demografische en politieke.

Economische ontwikkelingen

De economische crisis is zonder twijfel de belangrijke ontwikkeling van de afgelopen jaren. Hoewel de eerste tekenen van herstel zich al weer voordoen, zijn de gevolgen van de crisis groot. Het laatste kabinet Balkenende had halverwege de kabinetsperiode de overheidsbegroting op orde. Er kwam meer geld binnen dan uitgegeven werd, waardoor er ruimte ontstond om financiële tegenvallers voor de nabije toekomst op te vangen. De economische crisis heeft dit doorkruist. In plaats van het terugdringen van de staatsschuld, zoals beoogd, is er juist gekozen om de overheidsbestedingen te intensiveren teneinde de economie te stimuleren. Hiermee is het geplande overschot echter omgeslagen in een aanzienlijk begrotingstekort en dit heeft een verhoging van de staatsschuld tot gevolg gehad.

Om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen en een staatsschuld terug te dringen dient er een aanzienlijke besparing gerealiseerd te worden. Doordat de inkomsten van decentrale bestuurslagen gekoppeld zijn aan de uitgaven van het Rijk, zal ook door decentrale overheden bezuinigd moeten worden. Behalve met de bezuinigingen op rijksniveau, staan de gemeentefinanciën ook autonoom onder druk. Dit bijvoorbeeld als gevolg van terugvallende inkomsten gemeentelijke heffingen en achterblijvende grondexploitatie. Bezuinigingsplannen speelden dan ook een grote rol bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2010, al was vaak nog onduidelijk hoe de bezuinigingen concreet ingevuld zouden moeten worden.

Demografische ontwikkelingen

Bij alle afwegingen die voortvloeien uit financiële en economische ontwikkelingen, heeft het decentraal bestuur rekening te houden met 'de staat' van haar inwoners. Demografische ontwikkelingen kunnen lokaal en regionaal verschillen en zijn voor het decentraal bestuur daarom bijzonder relevant. Vergrijzing en krimp zijn momenteel de meest in het oog springende kwesties.

De bevolking in Nederland wordt ouder. Op zich is dit niet iets nieuws. Al gedurende lange tijd is bekend dat de naoorlogse generatie de komende jaren uit het arbeidsproces en in de pensioenvoorziening zal stromen. De aanwas van nieuwe generaties loopt ook al jaren terug. Hiermee wordt een belangrijke extra druk op de overheidsfinanciën gelegd. Met het uitreden van grote groepen van de arbeidsmarkt is ook een teruggang in inkomsten uit belastingen te verwachten. Tegelijkertijd is bekend dat de kosten van zorg voor ouderen doorgaans hoger liggen dan voor jongere mensen.

Behalve vergrijzing is ook krimp een belangrijk aandachtspunt. Diverse regio's in Nederland hebben nu al te maken met een daling van de bevolkingsomvang hetgeen nieuwe uitdagingen met zich meebrengt. Minder inwoners betekent minder financiën

en daardoor minder slagkracht en ruimte voor investeringen. En juist deze slagkracht en investeringen zijn vaak nodig om een regio aantrekkelijk te maken. Maar de bevolkingsontwikkeling in Nederland verloopt ruimtelijk zeer verschillend. Zo wordt er juist groei verwacht in de Randstad en Midden-Nederland. De toenemende verschillen tussen de bevolking in stedelijke en landelijke gebieden stellen de gemeenten ook in hun onderlinge verhoudingen voor nieuwe vraagstukken.

Politieke ontwikkelingen

2010 is een bijzonder jaar voor Nederland in politiek opzicht. Er hebben zowel gemeentelijke als landelijke verkiezingen plaatsgevonden. Mede dankzij de lokale thema's die spelen en de deelname van lokale partijen aan de gemeenteraadsverkiezingen, hebben deze verkiezingen een andere dynamiek dan de landelijke. Door het land heen zijn er grote verschillen in politieke kleur van het lokaal bestuur (zie deel 3).

Ongeacht de politieke kleur van het lokaal bestuur is de uitkomst van de landelijke verkiezingen mede van invloed. Immers, in de nieuwe kabinetsperiode zullen er keuzes moeten worden gemaakt met betrekking tot vraagstukken als centralisatie of decentralisatie van taken en het adresseren van bestuurlijke complexiteit. Voor zover relevant zal dit terug te lezen zijn in de Staat van het bestuur 2012.

Deel 1: Decentraal bestuur in cijfers



De kern van een trendrapport als de Staat van het Bestuur zijn de cijfers. In dit eerste deel draait het om die cijfers. Voor elk van de bestuurslagen wordt ingegaan op de inwoners, de bestuurlijke indeling, de samenstelling van het bestuur en de financiën. De cijfers zijn zoveel mogelijk eenduidig gepresenteerd, zodat de vergelijking over de bestuurslagen mogelijk is.

3 Gemeenten

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de stand van zaken bij gemeenten. Achtereenvolgens wordt ingegaan op gemeenten en hun inwoners, hun bestuurders, de financiën, bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking. In het hoofdstuk worden cijfers over bestuurders gepresenteerd van zowel 2009 als 2010. De cijfers van 2009 betreffen de cijfers aan het eind van het jaar en daarmee de stand vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2010. Voor zover beschikbaar geven de cijfers van 2010 de stand van zaken weer direct na de verkiezingen. Een meer diepgaande analyse van de gevolgen van de verkiezingen voor de samenstelling van het decentraal bestuur is in hoofdstuk 10 terug te vinden.

A photograph of a brick wall with the word 'stadhuis' in large, blue, 3D letters. The wall is made of reddish-brown bricks. The letters are mounted on the wall and cast shadows. The word is written in a lowercase, sans-serif font. The background is a grid of bricks in various shades of brown and red.

3.1 Gemeenten en hun inwoners

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

3.1.1 Daling aantal gemeenten

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

Als gevolg van het samenvoegen van kleine gemeenten tot of bij grotere gemeenten is deze daling in de afgelopen 50 jaar aanzienlijk sneller verlopen (zie tabel 1). Over de volledige periode gezien is de gemiddelde daling van het aantal gemeenten ruim 11 per jaar.

Tabel 1 Aantal gemeenten en hun inwoners

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

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

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

3.1.2 De afgelopen 10 jaar en vooruit

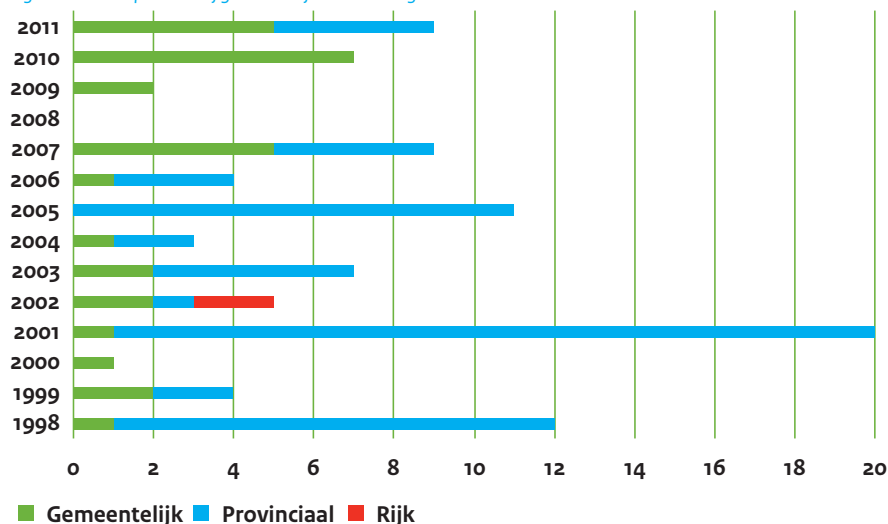
In de afgelopen tien jaar (2000-2009) is het aantal gemeenten met 107 afgenomen, gemiddeld bijna 11 per jaar. Echter, de daling per jaar verschilt sterk. Een groot deel van de totale daling tussen 2000 en 2010 is het gevolg van een grote herindelingoperatie in de provincie Overijssel tussen 2000 en 2001. In dat jaar zijn 33 gemeenten opgeheven. Daar staat tegenover dat er tussen 2007 en 2008 geen gemeenten werden opgeheven en ook in het daarop volgende jaar slechts 2 gemeenten vervielen. Op 1 januari 2010 telde Nederland 431 gemeenten.

In 2010 is één gemeente komen te vervallen als gevolg van het opgaan in een grote gemeente. Voor 2011 zijn diverse herindelingen in voorbereiding en tevens zijn er gesprekken over nieuw te plannen herindelingen gaande. De verwachting is dan ook dat het aantal gemeenten de komende jaren verder zal dalen.

3.1.3 Beleidskader herindeling

Vanaf 18 december 2002 is een beleidswijziging doorgevoerd met het in werking treden van het beleidskader herindeling. De benadering van dit beleidskader is: 'van onderop' herindelen. Deze beleidswijziging heeft weinig tot geen effect gehad op het tempo van de daling van het aantal gemeenten. In het voorafgaande is reeds aangegeven dat gemiddeld genomen de daling van het aantal gemeenten per decennium redelijk stabiel is. Waar wel verschuivingen in zijn opgetreden is in de initiatiefnemer van de herindeling.

Figuur 1 Initiatiefnemers bij gemeentelijke herindeling



Bron: CBS, ministerie van BZK

In de periode 1998-2009 is het merendeel van de herindelingen tot stand gekomen op initiatief van provincies, namelijk 3 van de 4. De laatste jaren zijn, in lijn met de gedachte van het beleidskader, steeds vaker de gemeenten zelf initiatiefnemer van de herindeling. De herindelingen die in zijn gegaan per 1 januari 2010 zijn alle zeven trajecten op initiatief van gemeenten. De voor 2011 geplande herindelingen zijn zowel op initiatief van gemeenten als van provincies in gang gezet.

3.1.4 Inwoneraantallen

In tabel 1 was al te zien dat het gemiddelde aantal inwoners per gemeenten als gevolg van het dalende aantal gemeenten en de groei van de bevolking sterk is gestegen. In 1900 was de gemiddelde gemeentegrootte 4.553 inwoners. In 1960 woonden gemiddeld genomen al 11.486 mensen in een gemeente. Op 1 januari 2010 was dit aantal toegenomen tot 38.463.

Tabel 2 Aantal gemeenten per grootteklasse

Aantal inwoners (per 1 jan.)	1900		1960		2010	
Minder dan 5 000 inwoners	918	81,9%	556	55,9%	6	1,4%
5 000 tot 20 000 inwoners	179	16,0%	344	34,6%	165	38,3%
20 000 tot 50 000 inwoners	16	1,4%	61	6,1%	191	44,3%
50 000 tot 100 000 inwoners	4	0,4%	19	1,9%	43	10,0%
100 000 of meer inwoners	4	0,4%	14	1,4%	26	6,0%
Totaal	1121	100%	994	100%	431	100%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

Het aantal kleine gemeenten is met de jaren dan ook afgenomen. In 1900 had 81,9% van de gemeenten minder dan 5.000 inwoners. In 1960 was dit reeds teruggelopen tot 55,9% en in 2010 zijn er nauwelijks nog gemeenten met die omvang in Nederland te vinden.

De spreiding van de inwoners van Nederland is in vergelijking met 1900 ook sterk veranderd. In 1900 woonden er 1.137.000 inwoners in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Dat was 22% van de toenmalige bevolking. In 1960 was dit ongeveer gelijk met 2.459.750 inwoners in de G4; 21,5% van de toenmalige bevolking. In de jaren daarna neemt het aandeel van de Nederlandse bevolking dat woont in de vier grootste steden van Nederland steeds verder af, hetgeen betekent dat de spreiding over Nederland is toegenomen. Op 1 januari 2010 woonde 12,6% van de Nederlandse bevolking in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag of Utrecht.

3.1.5 Bevolkingskrimp¹

In ruim een kwart van de Nederlandse gemeenten daalt het aantal inwoners tot 2040 met meer dan 2,5 procent: in totaal gaat het hierbij om een kwart miljoen inwoners. Nederland staat daarmee aan de vooravond van een demografische omslag, een omslag van groei naar een situatie waarin delen van Nederland met groei en andere delen met krimp te maken krijgen. De omslag naar krimp doet zich namelijk niet in heel Nederland voor maar concentreert zich in bepaalde regio's. Vooral in deze gebieden kan de omslag belangrijke gevolgen hebben: voor wonen, onderwijs, het voorzieningenniveau, arbeidsmarkt, zorg en bereikbaarheid.

Voor de periode 2008-2025 wordt verwacht dat de groei van het aantal huishoudens nog zal doorgaan van 7,2 miljoen in 2008 naar 8,1 miljoen in 2025, terwijl de bevolking in die periode groeit van 16,4 naar 17,2 miljoen. Dit betekent dat in het komende anderhalf decennium de huishoudengroei en de bevolkingsgroei met beide 0,8 miljoen in absolute aantallen ongeveer even groot zijn. Hierna zal het totale aantal inwoners in heel Nederland daadwerkelijk gaan dalen.

De bevolkingsontwikkeling wordt bepaald door drie processen: het aantal geboortes, het aantal sterfgevallen en migratiestromen. Onder invloed van een afnemend kindertal neemt het groeitempo van de gehele Nederlandse bevolking af. Zodra het kindertal daalt, treedt veroudering van de bevolking op waarbij de hogere levensverwachting nog zorgt voor versterking van de vergrijzing. De Nederlandse samenleving zal daarom steeds verder ontgroenen en vergrijzen en op den duur gaan krimpen.

Binnen Nederland verloopt de bevolkingsontwikkeling ruimtelijk zeer verschillend:

- Bevolkingsgroei in de Randstad en Midden-Nederland (tot 2040 met ruim 1,25 mln), krimp aan de randen van Nederland (met een kwart miljoen in alle krimpgemeenten).
- Een daling van inwoners in plattelandsgemeenten, groei in omliggende grotere steden. In het noorden blijven steden als Groningen en Leeuwarden bijvoorbeeld nog aanzienlijk groeien, terwijl in het omliggende landelijk gebied de bevolking af zal nemen.
- Groeiende regiocentra temidden van krimpende kleinere kernen in (krimp) gemeenten. Hierdoor kunnen er binnen een gemeente grote verschillen ontstaan tussen de centrumstad en de omliggende kernen.
- Toenemende verschillen tussen de bevolking in stedelijke en landelijke gebieden. In verband met aanwezige werkgelegenheid en scholingsmogelijkheden vertrekken de jongeren en hoogopgeleiden uit krimpregio's naar de stedelijke gebieden en naar het westen van het land.

Deze bevolkingsontwikkeling heeft gevolgen voor steden, stedelijke regio's en landelijke gebieden. Stedelijke regio's zijn wereldwijd steeds meer de zwaartepunten van bevolking, economie, politiek, cultuur en maatschappij. Binnen de stedelijke regio's manifesteren zich opgaven, problemen en kansen rond innovatie en werkloosheid, segregatie en integratie, klimaat en voeding, economische groei en duurzame ontwikkeling, rijkdom en armoede, vervuiling en gezondheid, verval en vernieuwing, verstedelijking en verrommeling, verdichting en vergroening. Vooral in de steden zelf, maar ook in de randgemeenten, zijn de opgaven scherp en expliciet. Maar de bevolkingsontwikkeling heeft ook gevolgen in landelijke gebieden. Daar veranderen de opgaven en de oplossingen wanneer de omslag gemaakt moet worden van groei naar ontspanning en bevolkingsdaling. Bevolkingsgroei in de meeste stedelijke regio's en bevolkingsdaling in de landelijke gebieden hangen onderling samen.

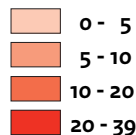
In de periode tot 2025 doet bevolkingsdaling zich vooral voor in de regio's Parkstad Limburg, Noordoost-Groningen (Eemsdelta en Oost-Groningen) en Zeeuws-Vlaanderen. Deze gebieden lopen voorop waar het krimp betreft. Naar verwachting is rond 2025 in de drie topkrimpregio's de omvang van de krimp al opgelopen tot ruim 150 duizend inwoners. Parkstad Limburg (maar ook andere delen van Zuid-Limburg) en Eemsdelta zijn regio's die reeds over de afgelopen 10 jaar met bevolkingsdaling te maken hadden.

Figuur 2 Verwachte bevolkingsgroei 2009-2025

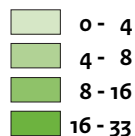
**Bevolkingsgroei 2009-2025
per gemeente**

Percentage

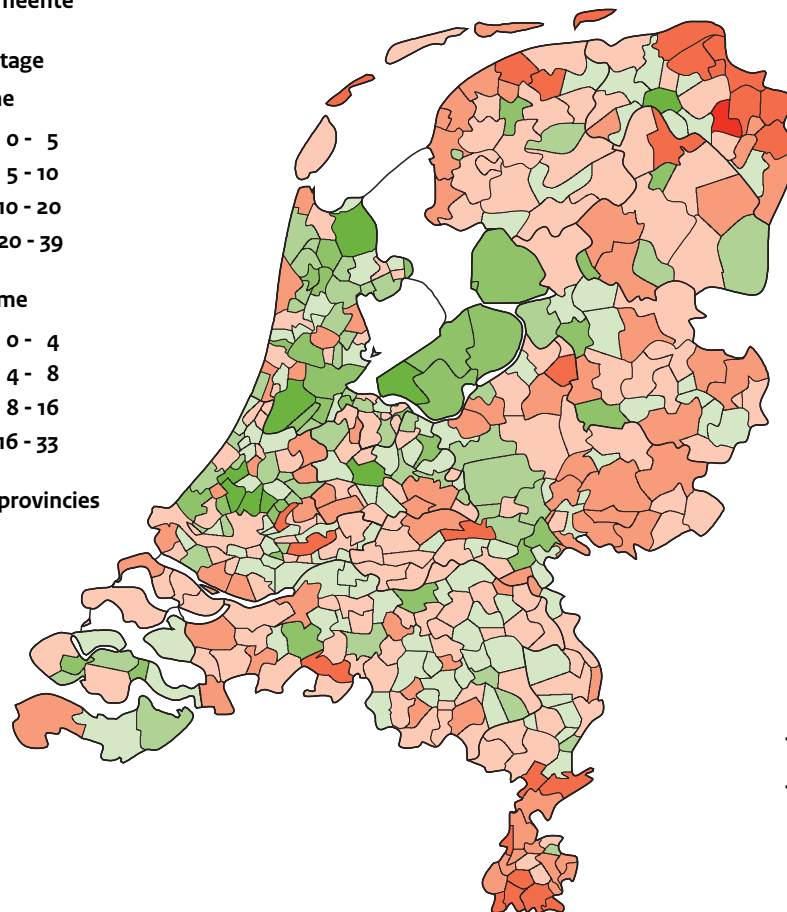
afname



toename



— provincies



www.zorgatlas.nl

Bron: PBL/CBS

Eemsdelta en Parkstad Limburg hebben te maken met substantiële bevolkingsdaling in de periode 2008 tot 2025 (10% of meer). In Zeeuws-Vlaanderen en Oost-Groningen is de bevolkingsdaling in de periode tot 2025 minder omvangrijk. De daling is in deze vier gebieden ook structureel (zet zich door tot in ieder geval 2040). In de periode tot 2025 krijgen de regio's Parkstad en Eemsdelta daarnaast te maken met aanzienlijke huishoudensdaling. Oost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen worden pas na 2025 met huishoudensdaling geconfronteerd.

3.2 Gemeenten en hun bestuurders

Gemeentebesturen worden gevormd door raadsleden, wethouders en burgemeesters. Deze paragraaf beschrijft de stand van zaken en de ontwikkelingen voor deze groepen bestuurders. Ten tijde van het in druk brengen van deze rapportage was de inventarisatie van de samenstelling van het lokaal bestuur nog niet afgerond. De inventarisatie kon uiteraard pas van start gaan na de gemeenteraadsverkiezingen en samenstelling van coalities. De gepresenteerde cijfers betreffen daardoor circa 80% van alle raadsleden, wethouders en burgemeesters in Nederland. Van tweederde van de gemeenten is de inventarisatie volledig afgerond. Bij de resterende gemeenten zijn de gegevens van sommige lokale bestuurders volledig geactualiseerd, bij anderen moeten nog enkele

gegevens worden bijgewerkt. Hierdoor is het aannemelijk dat de gegevens van de nog te actualiseren bestuurders niet veel afwijken van de al geïnventariseerde 80%. De relatieve cijfers (in percentage) zijn dan ook betrouwbaar genoeg om op te nemen.

3.2.1 Raadsleden

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

Aantal raadsleden

Het aantal raadsleden hangt af van het aantal inwoners per gemeente. Dat is bepaald in de Gemeentewet. Naarmate de gemeente groter is, is er een groter aantal raadszetels. Het aantal burgers dat vertegenwoordigd wordt door een raadslid neemt met een stijgende gemeentegrootte wel toe. Zo kan een raadslid van een grote gemeente meer dan 13 keer zoveel mensen vertegenwoordigen als een raadslid van een kleine gemeente.

Tabel 3 Aantallen raadsleden

Inwonertal	Aantal raadsleden	Aantal burgers per raadslid	Jaar	Formeel aantal *
- 3.000	9	<333	1998	10.384
3.001-6.000	11	272-545	2002	9.972
6.001-10.000	13	461-769	2006	9.610
10.001-15.000	15	666-1.000	2010	9.375
15.001-20.000	17	882-1.176		
20.001-25.000	19	1.052-1.315		
25.001-30.000	21	1.190-1.428	1998	10.349
30.001-35.000	23	1.304-1.521	2002	9.952
35.001-40.000	25	1.400-1.600	2005	9.600
40.001-45.000	27	1.481-1.666	2007	9.472
45.001-50.000	29	1.551-1.724	2009	9.436
50.001-60.000	31	1.612-1.935	2010	9.343
60.001-70.000	33	1.818-2.121		
70.001-80.000	35	2.000-2.285		
80.001-100.000	37	2.162-2.702		
100.001-200.000	39	2.564-5.128		
>200.000	45	>4.444		

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

** Dit cijfer is op diverse moment in het jaar vastgesteld. Als gevolg van vacatures is het mogelijk dat de cijfers gedurende een jaar fluctueren. Het cijfer voor 2010 betreft een berekening op basis van het aantal beschikbare zetels bij de gemeenteraadsverkiezingen plus de zetels bij de 37 gemeenten waar geen verkiezingen zijn gehouden op 3 maart 2010.

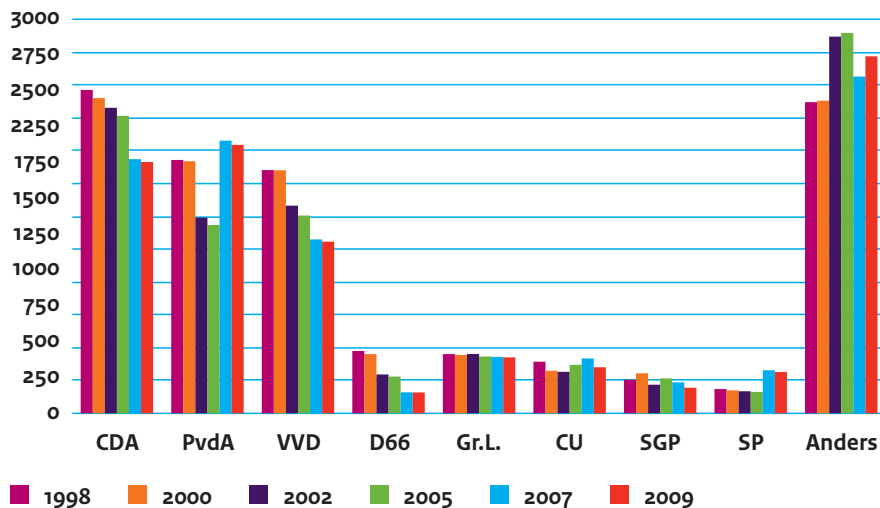
Bron: Gemeentewet; Eigen berekening ministerie van BZK; Stichting Decentraalbestuur.nl

Het totale aantal raadsleden daalt als gevolg van gemeentelijke herindelingen. Sinds 1998 is het formele aantal raadsleden gedaald van 10.384 naar 9.375 in 2010. Dit komt neer op een daling van 9,3%. Het feitelijke aantal ligt steeds iets onder het maximale formele aantal.

Raadszetels per politieke partij

Naast een daling van het aantal raadsleden is er ook een verschuiving opgetreden in de verdeling van het aantal raadszetels over de diverse politieke partijen. CDA en VVD hebben de afgelopen twaalf jaar zetels verloren, terwijl de PvdA ten opzichte van 1998 op ongeveer gelijk niveau zit na een dip na de verkiezingen van 2002.

Figuur 3 Aantal raadsleden naar politieke partij*



* De precieze meetmomenten van de cijfers van de Stichting Decentraalbestuur.nl zijn juni 1998, oktober 2002, oktober 2005, december 2007 en november 2009. Dit geldt voor alle tabellen en figuren met deze bron in dit hoofdstuk.

NB Voor de cijfers van CU, SGP en Anders is een meer uitgebreide toelichting te vinden aan het eind van dit hoofdstuk.²

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

De groep 'anders' is aanzienlijk. Het is goed te weten dat in deze groep naast de daadwerkelijke lokale partijen ook de lijstverbindingen zijn opgenomen. Dit leidt tot een structurele onderschatting van het aantal zetels van CU, PvdA, SGP en GroenLinks. Een eerste beeld na de verkiezingen van maart 2010 wordt geschetst in deel 3.

Verhouding man/vrouw

Het heeft na de invoering van het kiesrecht voor vrouwen in 1919 lang geduurd voordat het percentage vrouwen in de gemeenteraad boven de 5% uitkwam. In 1962 was nog maar 4,3% van de raadsleden vrouw. Daarna is het aandeel van vrouwelijke gemeenteraadsleden snel gestegen. Vooral tussen 1970 en 1990 gaat het hard: van 7,2% naar 21,6%. De stijging vlakt vervolgens af. Tussen 1994 en 1998 is er zelfs sprake van een lichte daling van het percentage vrouwelijke raadsleden. Deze trend is de laatste jaren weer omgebogen. In 2010 is ruim 26% vrouw.

Tabel 4 Aandeel vrouwelijke raadsleden naar gemeentegrootte

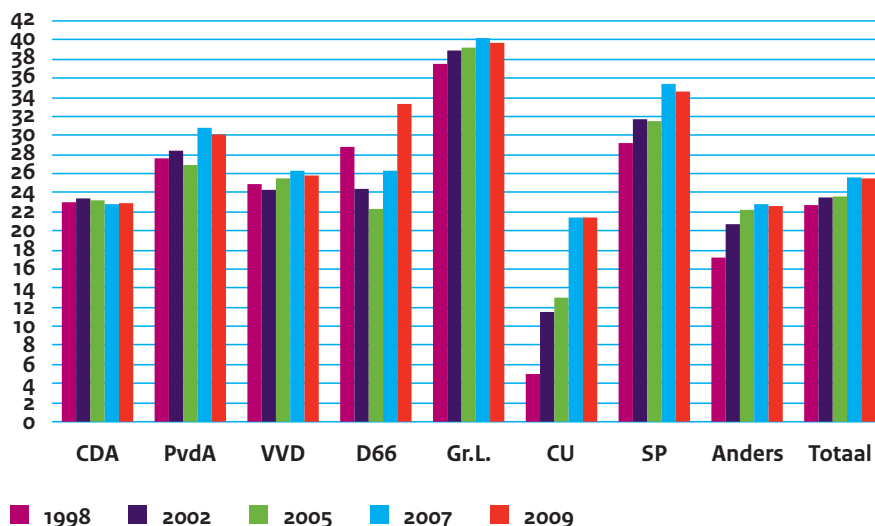
	1998	2002	2005	2007	2009	2010*
< 10.000	20,9%	20,2%	18,8%	21,2%	21,4%	21,7%
10.000 tot 20.000 inwoners	20,3%	21,5%	22,0%	23,1%	23,3%	23,6%
20.000 tot 50.000 inwoners	22,9%	23,3%	23,0%	24,8%	24,9%	26,0%
50.000 tot 100.000 inwoners	25,5%	27,4%	26,8%	27,5%	26,7%	27,4%
100.000 inwoners of meer	28,9%	28,6%	29,1%	34,4%	33,2%	34,9%
Totaal	22,7%	23,5%	23,5%	25,6%	25,5%	26,3%

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

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Tabel 4 laat zien dat naarmate de gemeente groter is er ook meer vrouwen plaats hebben in de gemeenteraad. De verhouding tussen de gemeenteklassen lijkt vrij stabiel. Hetzelfde geldt voor de verdeling van het aantal vrouwelijke raadsleden over provincies. In alle provincies is een vergelijkbare stijging te zien. De provincies Zeeland, Noord-Brabant en Limburg hebben ten opzichte van de overige provincies een kleiner aantal vrouwelijke raadsleden.

Figuur 4 Aandeel vrouwelijke raadsleden naar politieke partij³



Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

De stijging van het percentage vrouwelijke raadsleden is niet bij iedere politieke partij gelijk. De groei ligt bij CDA, PvdA, VVD en de lokale partijen rond het landelijke gemiddelde. De partijen aan de linkerkant van het politieke spectrum kennen het hoogste percentage vrouwelijke raadsleden: GroenLinks 39,7% en SP 34,6% in 2009. Vooral D66 komt daar steeds dichterbij in de buurt met 33,3% in 2009. SGP komt niet in de figuur naar voren, aangezien zij uit principe geen vrouwelijke bestuurders verkiesbaar stellen. Voor de situatie na de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 is het beeld nog niet compleet, maar een eerste indicatie laat zien dat de licht stijgende lijn in aandeel vrouwelijke raadsleden zich doorzet, van in totaal 22,7% in 1998 naar ruim 26% in 2010.

Leeftijd van raadsleden

De gemiddelde leeftijd van raadsleden is tussen 1998 en 2010 slechts licht gestegen van 49,2 naar 50,7. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met het feit dat de raad als geheel elk zittingsjaar gemiddeld één jaar ouder wordt. In een volledige raadsperiode is het daarom vanzelfsprekend dat de gemiddelde leeftijd aan het einde ten minste 3 jaar hoger ligt en dat de gemiddelde leeftijd weer daalt na verkiezingen. In de nieuwe samenstelling in 2010 is het gemiddelde raadslid inderdaad 3 jaar jonger dan in de samenstelling van vóór de verkiezingen. Dit is echter niet over de gehele linie naar gemeentegrootte het geval.

Tabel 5 Gemiddelde leeftijd raadsleden naar gemeentegrootte

	1998	2002	2005	2009	2010*
< 10.000	49,9	50,9	53,6	54,8	53,6
10.000 tot 20.000 inwoners	50,0	51,5	53,8	54,9	51,9
20.000 tot 50.000 inwoners	49,4	51,3	53,8	54,5	51,6
50.000 tot 100.000 inwoners	48,3	50,6	53,0	52,4	49,4
100 000 inwoners of meer	46,0	47,4	50,7	49,6	45,7
Totaal	49,2	50,9	53,4	53,8	50,7

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

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

In grotere steden ligt de gemiddelde leeftijd van raadsleden ongeveer 3 jaar lager dan het landelijke gemiddelde. In 2009 was dit verschil zelfs meer dan 4 jaar. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is te vinden in de bevolkingssamenstelling van grotere steden. Ten opzichte van kleinere steden ligt de gemiddelde leeftijd van bewoners van grotere steden lager.⁴

3.2.2

Wethouders

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

Aantal wethouders

In 2009 is de Gemeentewet gewijzigd, waardoor nu ook gemeenteraden van gemeenten tot en met 18.000 inwoners worden vrijgelaten in het vaststellen van de tijdsbestedingnorm voor wethouders. Als gevolg van deze vereenvoudiging is de gemeenteraad vrij per wethouder een deeltijdfactor vast te stellen, binnen de grenzen die de Gemeentewet stelt ten aanzien van het aantal aan te stellen wethouders. Op basis van een in de zomer van 2010 nog lopende meting lijkt het aantal deeltijders te zijn toegenomen. Naar verwachting is in 2010 het feitelijk aantal wethouders (personen) dan ook hoger dan het feitelijk aantal wethouders in 2009.

Tabel 6 Aantallen wethouders*

Inwonertal	Voltijders**		Met deeltijders***		Jaar	Max. aantal voltijders formeel*
	Aantal FTE	Aantal	Omvang FTE			
- 3.000	2	2	2		1998	2.100
3.001-6.000	2	3	2,2		2002	1.998
6.001-10.000	3	3	3		2006	1.923
10.001-15.000	3	4	3,3		2010	1.873
15.001-20.000	3	4	3,3			
20.001-25.000	4	5	4,4		Jaar	Feitelijk aantal*
25.001-30.000	4	5	4,4		1998	1.726
30.001-35.000	5	6	5,5		2002	1.687
35.001-40.000	5	6	5,5		2005	1.599
40.001-45.000	5	7	5,5		2007	1.525
45.001-50.000	6	7	6,6		2009	1.513
50.001-60.000	6	8	6,6			
60.001-70.000	7	8	7,7			
70.001-80.000	7	9	7,7			
80.001-100.000	7	9	7,7			
100.001-200.000	8	10	8,8			
>200.000	9	11	9,9			

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

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

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

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

Bron: Gemeentewet; Eigen berekening ministerie van BZK; Stichting Decentraalbestuur.nl

Het aantal wethouders is als gevolg van gemeentelijke herindelingen gedaald. In 1998 waren er 1.726 wethouders. In 2009 is dit aantal gedaald naar 1.513. De daling van het aantal wethouders komt niet over de gehele linie voor. Als gevolg van de herindelingen is het aantal wethouders in gemeenten tot 10.000 inwoners vrijwel gehalveerd. Een deel van deze wethouders komt echter terug in de nieuw gevormde grotere gemeenten, waardoor tabel 7 voor de gemeenten met 20.000-50.000 inwoners een lichte stijging laat zien. Het precieze aantal wethouders naar gemeentegrootte voor 2010 is nog niet bekend.

Tabel 7 Aantallen wethouders naar gemeentegrootte

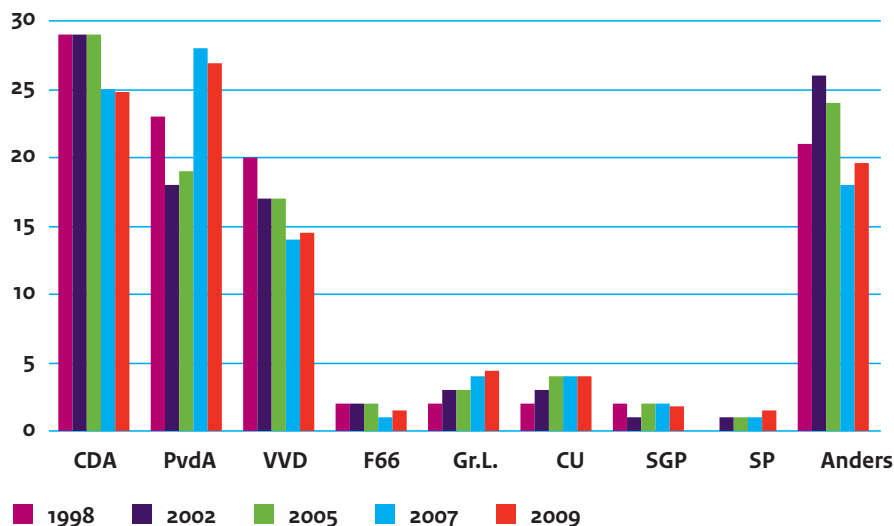
	1998	2002	2005	2007	2009
< 10.000	295	193	150	116	117
10.000 tot 20.000 inwoners	521	488	430	378	359
20.000 tot 50.000 inwoners	602	666	673	703	703
50.000 tot 100.000 inwoners	154	185	196	188	196
100 000 inwoners of meer	154	155	150	140	138
Totaal	1.726	1.687	1.599	1.525	1.513

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Wethouders naar politieke partij

Net als bij raadsleden is bij CDA en VVD een daling van het aandeel wethouders te zien. In hoofdstuk 12 wordt een eerste indicatie gegeven van de samenstelling van colleges na de gemeenteraadsverkiezingen in 2010.

Figuur 5 Aandeel wethouders naar politieke partij



* De categorie Anders omvat naast lokale partijen ook lijstverbindingen. Hierdoor is dit aandeel ten onrechte hoog.⁵

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Verhouding man/vrouw

Het aandeel vrouwelijke wethouders varieert in de periode 1998-2010 tussen de 16,0% en 20,2%. Dit ligt dus lager dan het aandeel vrouwelijke raadsleden (25,5%). Aan het eind van de collegeperiode in 2009 had bijna de helft van de colleges geen vrouwelijke wethouders. In 18% van de colleges was maximaal een kwart van de wethouders vrouw. Een geheel vrouwelijk college kwam in 0,9% van de gemeenten voor.

Tabel 8 Aandeel vrouwelijke wethouders naar gemeentegrootte

	1998	2002	2005	2007	2009	2010*
< 10.000	20,2%	17,2%	20,7%	19,3%	20,5%	27,2%
10.000 tot 20.000 inwoners	14,4%	13,8%	14,7%	19,7%	19,5%	17,0%
20.000 tot 50.000 inwoners	19,8%	15,5%	16,6%	16,1%	17,2%	17,5%
50.000 tot 100.000 inwoners	13,0%	15,3%	13,3%	18,6%	18,4%	23,2%
100 000 inwoners of meer	24,0%	24,7%	23,3%	21,4%	19,6%	29,5%
Totaal	18,0%	16,0%	16,7%	18,0%	18,4%	20,2%

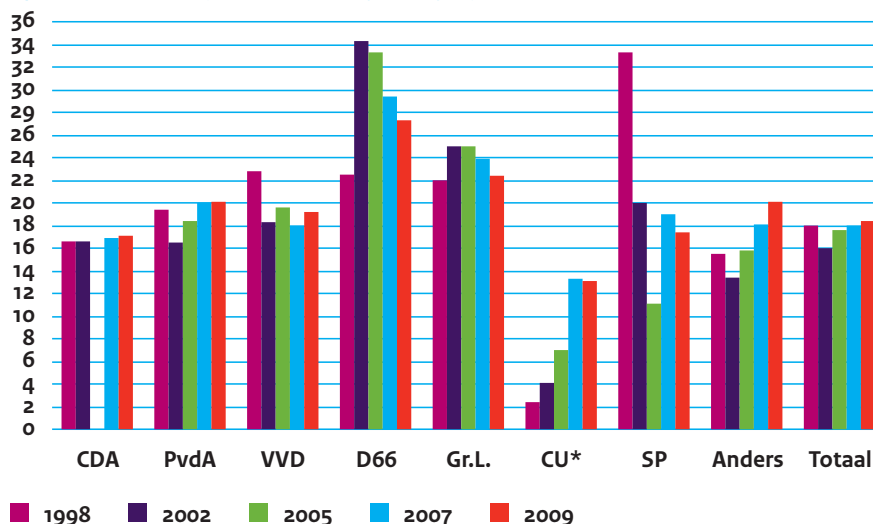
* De cijfers voor 2010 betreffen een telling op basis van 80% van alle bestuurders.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

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

De verschillen in aandeel vrouwelijke wethouders tussen politieke partijen zijn groot. Bij de ChristenUnie is de afgelopen jaren het aandeel vrouwelijke wethouders gestegen, maar die stijging lijkt zich niet voort te zetten. D66 en GroenLinks hadden eind 2009 het grootste aandeel vrouwelijke wethouders. Hierbij moet wel bedacht worden dat bij partijen met een klein aantal wethouders, een wijziging van het aantal vrouwelijke wethouders tot aanzienlijke verschuivingen in het aandeel vrouwelijke wethouders kan leiden.

Figuur 6 Aandeel vrouwelijke wethouders naar politieke partij⁶



* In 1998 is het totaal van GPV en RPF, evenals van lijstcombinaties van deze partijen, bepaald.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Leeftijd van wethouders

Net als voor raadsleden geldt dat wethouders tijdens de collegeperiode per zittingsjaar een jaar ouder worden. Inderdaad is steeds aan het eind van een periode de gemiddelde leeftijd hoger. Na de verkiezingen in 2010 is de gemiddelde leeftijd weer gedaald van 55,2 in 2009 naar 52,8 in 2010. De gemiddeld oudste wethouders zijn steeds te vinden in de kleinere gemeenten.

Tabel 9 Gemiddelde leeftijd wethouders naar gemeentegrootte

	1998	2002	2005	2009	2010*
< 10.000	51,7	53,0	55,7	58,4	56,4
10.000 tot 20.000 inwoners	51,4	52,0	54,9	55,9	54,3
20.000 tot 50.000 inwoners	50,9	50,1	54,7	55,7	53,0
50.000 tot 100.000 inwoners	48,6	47,3	53,1	53,6	51,4
100 000 inwoners of meer	47,6	46,6	48,9	51,5	48,9
Totaal	50,7	51,8	54,1	55,2	52,8

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

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Herkomst van wethouders

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

Tabel 10 Aandeel wethouders van buiten de raad

	Gemeentegrootte	<10.000	10.000 -19.999	20.000 -49.999	50.000 -99.999	100.000 en meer	Totale gemiddelde
Van buiten raad 2007	Binnen gemeente	16,8%	13,4%	18,2%	18,7%	23,6%	17,4%
	Buiten gemeente	7,6%	5,9%	4,7%	7,4%	5,0%	5,6%
	Totaal 2007	24,4%	19,2%	22,9%	26,1%	28,6%	23,0%
Van buiten raad 2009	Binnen gemeente	19,2%	18,6%	22,8%	19,2%	25,3%	19,3%
	Buiten gemeente	8,7%	7,4%	7,5%	9,7%	8,3%	7,9%
	Totaal 2009	27,9%	26,0%	30,3%	28,9%	33,6%	27,2%
Van buiten raad 2010*	Binnen gemeente	16,3%	18,6%	22,0%	16,0%	22,3%	20,0%
	Buiten gemeente	7,6%	9,5%	5,8%	9,4%	6,3%	7,3%
	Totaal 2010	23,9%	28,1%	27,8%	25,4%	28,6%	27,3%

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

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Eind 2007 waren ongeveer 350 (23,0%) van de 1.525 wethouders van buiten de raad afkomstig. Van hen zijn er op dat moment 85 (5,6% van totaal) woonachtig buiten de gemeente. In 2009 is het aandeel wethouders van buiten de raad gestegen naar 27,2%. De SGP levert in 2009 het kleinste aandeel wethouders van buiten de raad; GroenLinks het grootste. De verkiezingen hebben er nauwelijks toe geleid dat het totale aandeel wethouders van buiten de raad is toegenomen. Wel zijn er verschuivingen te zien tussen de verschillende klassen gemeentegrootte.

Het aantal colleges zonder wethouders van buiten de raad is tussen begin 2007 en 2009 gedaald van 52,4% naar 44,4%. Dit betekent dat er in het geval van tussentijdse vervanging van wethouders er eerder gekozen is voor een wethouder van buiten de raad, aangezien beide meetmomenten tussen de verkiezingen liggen. Van alle colleges in 2009 bestond 10,1% voor tweederde tot geheel uit wethouders van buiten de raad. In 2007 was dit nog 6,8%.

3.2.3 Burgemeesters

De burgemeester is voorzitter van de raad en voorzitter, tevens lid, van het college van burgemeester en wethouders. Als lid van het college kan de burgemeester ook een eigen portefeuille krijgen toevertrouwd. De burgemeester heeft bovendien een aantal eigenstandige bevoegdheden op het terrein van onder meer de openbare orde en veiligheid.

De burgemeester wordt benoemd door de Kroon op aanbeveling van de gemeenteraad. De commissaris van de Koningin heeft daarbij een adviserende rol.

Over burgemeesters zijn vooral gegevens beschikbaar van 2009. Burgemeesters worden door de jaren heen continu benoemd. In zoverre zijn gegevens over burgemeesters niet zozeer afhankelijk van de gemeenteraadsverkiezingen, zoals wel het geval is voor raadsleden en wethouders. De hierna geboden gegevens over burgemeesters uit (eind) 2009 zijn dan ook relatief actueel.

Aantallen burgemeesters

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

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

Het aantal burgemeesters is al met al zeker niet altijd gelijk aan het aantal gemeenten. In de hierna volgende tabellen over burgemeesters is geen onderscheid gemaakt tussen benoemde en waarnemende burgemeesters. De vermelde percentages zijn dan ook inclusief de eventuele waarnemende burgemeesters.

Burgemeesters naar politieke partij

Van alle politieke partijen heeft het CDA al gedurende een lange tijd het grootste aantal burgemeestersposten. In 2009 werd een derde van alle burgemeestersposten vervuld door een burgemeester van het CDA. PvdA neemt de tweede plaats in met 26,6% van de burgemeestersposten en VVD heeft met 25,2% het derde grootste aandeel.

Wanneer we de verdeling naar het aantal inwoners bekijken dan verandert het beeld. Niet het CDA, maar de PvdA heeft het hoogste aandeel burgemeestersposten naar % inwoners. Dit komt omdat in drie van de vier grootste steden van Nederland de burgemeesterspost wordt vervuld door een burgemeester van de PvdA.

Tabel 11 Aandeel burgemeesters naar politieke partij

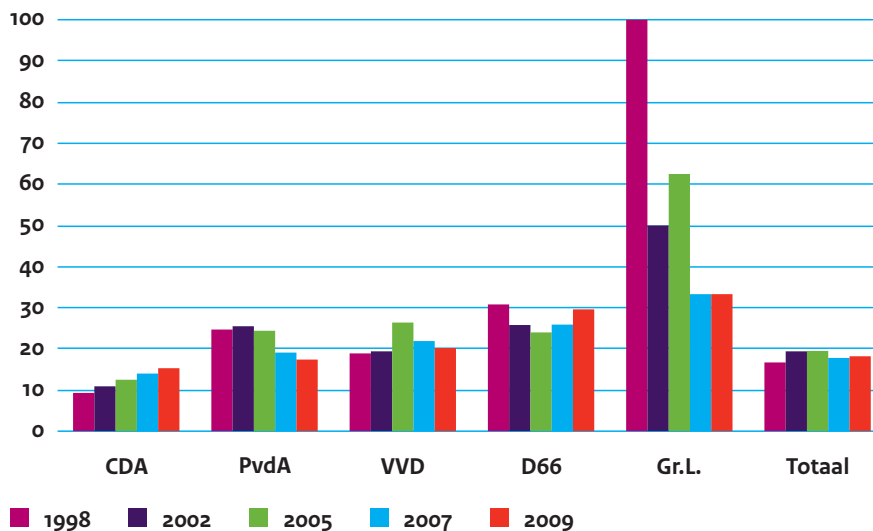
	1998	2002	2005	2007	2009	1998	2002	2005	2007	2009
	% aantal gemeenten					% aantal inwoners				
CDA	43,8	37,2	33,5	34,3	33,3	36,3	30,3	28,7	30,4	27,5
PvdA	29,2	31	29,7	26,3	26,6	37,3	38,9	35,6	30,8	34,3
VVD	19,6	21,9	24,2	26,1	25,2	20,1	23,7	26,1	26,4	26,6
Gr.L.	0,4	1,2	1,8	2,1	2,1	0,2	0,5	0,9	2,0	1,3
D66	4,8	6,3	5,5	6,2	6,2	4,7	5,3	5,1	6,7	6,2
CU	1	1,6	1,3	1,8	1,6	0,3	0,8	0,8	1,8	1,5
SGP	1,1	0,6	1,1	1,1	1,6	0,9	0,3	0,6	0,7	0,8

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Verhouding man/vrouw

In 2009 waren er 79 vrouwelijke burgemeesters. Dat komt neer op 18,2% van het totale aantal burgemeesters. In vergelijking met 1998 is dit een toename van 1,5%. Het ligt echter lager dan het aandeel vrouwelijke burgemeester in 2005. Toen was het aandeel 19,5%.

Figuur 7 Aandeel vrouwelijke burgemeesters naar politieke partij



Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Het aandeel vrouwelijke burgemeesters is bij GroenLinks het grootst. Dit beeld is wel vertekend gezien het kleine aantal burgemeesters dat tot GroenLinks behoort (3 in 2009). Van de drie grote partijen heeft de VVD in 2009 het grootste aandeel (20,2%) vrouwelijke burgemeesters. Bij het CDA is het aandeel 15,3% en bij de PvdA 17,4%. VoorCDA betekent dit een stijging ten opzichte van eerdere jaren, terwijl bij PvdA en VVD er juist sprake is van een daling. In absolute aantallen verschillen de drie grote partijen niet veel van elkaar.

Leeftijd van burgemeesters

De gemiddelde leeftijd van burgemeesters is over het geheel genomen vrij stabiel. Ten opzichte van 1998 is de gemiddelde leeftijd van burgemeesters toegenomen met ruim 2 jaar.

Tabel 12 Gemiddelde leeftijd burgemeesters naar gemeentegrootte

	1998	2002	2005	2009	2010*
< 10.000	53,4	55,6	56,4	58,3	57,8
10.000 tot 20.000 inwoners	54,1	55,7	56,6	56,9	56,6
20.000 tot 50.000 inwoners	54,5	55,0	56,1	56,3	55,9
50.000 tot 100.000 inwoners	54,8	55,9	57,0	56,0	56,3
100 000 inwoners of meer	56,6	55,7	55,8	55,8	55,8
Totaal	54,2	55,5	56,4	56,6	56,3

* De cijfers voor 2010 betreffen een telling op basis van 78% van alle burgemeesters.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Door de jaren heen is de gemiddelde leeftijd van burgemeesters licht gestegen van 54,2 in 1998 tot 56,3 in 2010. Kleine gemeenten hebben gemiddeld oudere burgemeesters (57,8 in de kleinste gemeenten). De afwijking naar gemeentegrootte van het totale gemiddelde van 56,3 is echter niet groot.

3-3 Financiën

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

Inkomstenbronnen gemeenten

De uitgaven van gemeenten worden uit verschillende inkomstenbronnen bekostigd. Een belangrijke bron is het gemeentefonds (32,9% in 2010). Een tweede belangrijke inkomstenbron wordt gevormd door de specifieke uitkeringen (28,0 % in 2010). Een belangrijk deel ligt in de sociale sfeer (bijstand, re-integratie, sociale werkvoorziening). Naast de uitkeringen van het Rijk hebben de gemeenten inkomsten uit de Onroerende Zaakbelasting (OZB), heffingen en rechten, overige belastingen en eigen middelen.

Tabel 13 Ontwikkeling baten gemeenten o.b.v. begroting
(index: 2001=100)

Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gemeentefonds	100	106	118	109	102	112	129	136	149	156
Specifieke uitkeringen*	100	106	108	104	103	101	92	89	97	98
OZB	100	106	115	133	139	107	105	109	114	118
Heffingen en rechten	100	106	115	134	142	147	156	163	176	179
Overige belastingen	100	120	128	90	97	101	106	111	116	117
Overige eigen middelen	100	104	120	146	147	172	190	209	221	224
Totaal	100	106	114	115	114	118	123	128	138	141

* Specifieke uitkeringen inclusief Europese subsidies en uitkeringen van provincies

Bron: Opgave CBS, bewerking door ministerie van BZK

Uitgaven van gemeenten stijgen minder dan van Rijk

De volgende tabel bevat een meerjarig overzicht van de uitgaven van de gemeenten. Hierbij wordt een vergelijking gemaakt met de ontwikkeling van de uitgaven van het Rijk. De gemeenten geven tot 2004 geleidelijk meer uit. In 2005 lopen de uitgaven terug om vanaf geleidelijk 2006 weer te groeien. De uitgaven van gemeenten zijn procentueel minder gestegen dan de uitgaven van het Rijk. Ter vergelijking: de uitgaven van de provincies zijn juist sterker gegroeid (zie paragraaf 4.3). De uiteenlopende ontwikkeling wijst op verschillen in de taakontwikkeling waarvoor de drie bestuurslagen zich gesteld zien.

Tabel 14 Ontwikkeling lasten gemeenten en uitgaven Rijk o.b.v. begroting
(x € miljard, indexcijfers: 2001=100)

Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Uitgaven gemeenten	38,3	40,6	43,6	44,2	43,7	45,4	47,1	49,1	52,8	54,2
Indexcijfer	100	106	114	115	114	118	123	128	138	141
Uitgaven Rijk	103,1	113,8	120,1	122,4	121,3	133,6	156,8	168,2	179	194,8
Indexcijfer	100	110	116	119	118	130	152	163	174	189

Bron: Miljoenennota's en CBS

Gemeenten geven geld uit op een groot aantal terreinen. De ontwikkeling van de lasten over de terreinen (clusters) is in de volgende tabel aangegeven. Het eerste (OZB) en de laatste drie (overige eigen middelen, overige belastingen en algemene uitkering) hebben een afwijkend karakter. Met de inkomsten uit deze clusters wordt een belangrijk deel van de uitgaven op de andere clusters betaald. Het meeste geld

wordt besteed aan voorzieningen voor werk en inkomen. De relatief grote stijging van de uitgaven aan het cluster Maatschappelijke zorg houden verband met de invoering van de WMO. In bijlage 1 staat een overzicht van de lasten uitgedrukt in miljoenen.

Tabel 15 Ontwikkeling lasten gemeenten per cluster o.b.v. begroting
(indexcijfers: 2001=100)

Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
OZB										
Werk en inkomen	100	104	111	115	114	111	105	105	122	134
Maatschappelijke zorg	100	111	120	129	124	123	168	183	200	206
Educatie	100	110	118	119	116	110	102	90	85	76
Kunst en ontspanning	100	109	115	120	121	127	131	134	146	151
Groen	100	108	116	121	125	127	132	136	148	152
Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	100	97	97	98	87	86	82	86	91	90
Oudheid	100	108	119	130	132	123	119	129	133	139
Riolering	100	106	113	107	111	116	120	126	132	138
Reiniging	100	106	115	114	110	112	116	122	127	130
Wegen en water	100	111	118	113	114	117	127	136	142	154
Openbare orde en veiligheid	100	116	132	149	165	177	184	207	224	231
Fysiek milieu	100	116	127	127	124	126	128	138	148	150
Bevolkingszaken	100	113	118	128	129	138	147	153	172	183
Bestuur	100	107	146	148	146	149	157	164	173	175
Algemene ondersteuning	100	101	104	117	114	144	158	165	102	98
Overige eigen middelen	100	104	116	108	113	129	134	150	207	207
Overige belastingen	100	113	123	0	0	0	0	0	0	0
Algemene uitkering	100	79	153	82	49	66	26	5	4	2
Totaal	100	106	114	115	114	118	123	128	138	141

Bron: Opgave CBS, bewerking door ministerie van BZK

Ontwikkeling financiële ruimte gemeenten

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties berekent jaarlijks wat de financiële ruimte van de gemeenten in de toekomst is. De ontwikkeling van de inkomstenbronnen wordt afgezet tegen de ontwikkeling van de uitgavenclusters. De inkomsten en kosten lopen van jaar tot jaar op door prijs- en areaalontwikkeling. Daarnaast is er invloed door veranderingen in het gemeentelijke takenpakket en wijzigingen in de bekostiging daarvan, die onder meer het gevolg zijn van het Coalitieakkoord en de gesloten Bestuursakkoorden. In de eerste jaren 2008 en 2009 ontstond er financiële ruimte. De ruimte neemt daarna af in de jaren 2010 tot en met 2012. In 2013 verslechtert de situatie en ontstaat een negatieve financiële ruimte.

Tabel 16 Financiële ruimte volgens vooruitblik uit financiële overzichten gemeenten
(cumulatief na zes jaar, x € miljoen)

Jaar	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Kostenontwikkeling	714	1813	2221	2969	3271	3864
Inkomstenontwikkeling	1208	2633	2679	3014	3312	3643
Financiële ruimte	494	820	458	45	41	-221

Bron: Ministerie van BZK, gemeentefondsbegrotingen en circulaires

OZB-tarieven

Gemeenten mogen zelf de hoogte van hun OZB-tarieven vaststellen. Wel moet de opbrengststijging van de OZB van alle gemeenten samen binnen de macronorm vallen. Deze norm wordt vastgesteld door het Rijk aan de hand van de trendmatige groei van het bruto binnenlands product en de geraamde inflatie. Bij overschrijding van de norm worden vervolgstappen besproken met de VNG in bestuurlijk overleg. Uit de volgende tabel blijkt dat het tarief in 2010 in circa 55 procent van de gemeenten boven het rekestarief ligt. Daarnaast zien we de trend dat de gemiddelde tarieven naar het rekestarief toegroeien.

Tabel 17 OZB-tarief (als % van de WOZ-waarde) gemeenten

Jaar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gemiddeld rekestarief*	0,2020	0,1996	0,1604	0,1232	0,1196	0,1156	0,0952	0,0972
Aantal gemeenten	489	483	467	458	443	443	441	431
Aantal gemeenten boven rekestarief	217	292	241	223	219	228	242	238
Percentage boven rekestarief	44%	60%	52%	49%	49%	51%	55%	55%
Aantal gemeenten op of onder rekestarief	272	191	226	235	224	215	199	193
Percentage op of onder rekestarief	56%	40%	48%	51%	51%	49%	45%	45%
Gemiddelde afwijking van het rekestarief*	0,0027	0,0235	0,0089	0,0060	0,0067	0,0076	0,0076	0,0079
Maximale afwijking van het rekestarief*	0,2592	0,2910	0,2001	0,2396	0,1722	0,1672	0,1194	0,1195
Variantie afwijking van het rekestarief*	0,0884	0,0920	0,0490	0,0345	0,0309	0,0293	0,0199	0,0201
Standaarddeviatie afwijking van het rekestarief*	0,0595	0,0607	0,0443	0,0372	0,0352	0,0342	0,0282	0,0283
Gemiddelde boven het rekestarief*	0,0537	0,0576	0,0403	0,0331	0,0322	0,0312	0,0263	0,0261
Gemiddelde op of onder het rekestarief*	-0,0380	-0,0286	-0,0246	-0,0198	-0,0182	-0,0174	-0,0151	-0,0146

* Tarief als percentage van de WOZ-waarde

Bron: Coelo en ministerie van BZK

Eigen vermogen gemeenten gegroeid

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

Tabel 18 Ontwikkeling eigen vermogen en vreemd vermogen van gemeenten op basis van de jaarrekening

(x € miljard)

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

Bron: Opgave CBS, bewerking door ministerie van BZK

Nauwelijks artikel 12-uitkeringen

Gemeenten die geen meerjarige sluitende begroting kunnen bereiken, kunnen een aanvraag doen voor een artikel 12-uitkering. Het aantal artikel 12-gemeenten is de laatste jaren gering. Jaarlijks krijgen deze gemeenten € 20 à € 30 miljoen als extra ondersteuning, binnen de kaders van het Gemeentefonds.

Tabel 19 Artikel 12-gemeenten
(aantal en uitkering, bedragen x € 1.000)

Jaar	Aantal gemeenten	Artikel 12-uitkering*
2001	3	17.036
2002	3	19.079
2003	4	19.869
2004	5	21.080
2005	5	23.398
2006	5	26.556
2007	3	21.970
2008	4	20.465
2009**	4	26.497
2010**	4	27.871

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

** Raming van de uitkering.

Bron: Ministerie van BZK

Preventief toezicht van provincie afgenomen

Gemeenten zonder een sluitende meerjarenraming worden onder preventief toezicht van de provincie gesteld. Dit geldt ook voor gemeenten die hun begroting niet tijdig hebben ingediend of bij een herindeling zijn betrokken, conform de Wet algemene regels herindeling (ARHI). De overige gemeenten staan onder repressief toezicht. Na enkele jaren van stijging is vanaf 2006 het aantal gemeenten zonder sluitende meerjarenraming afgenomen. Wel zien we in 2010 weer een stijging.

Tabel 20 Aantal gemeenten onder preventief toezicht

Jaar	Preventief financiën	Preventief Termijn	Preventief ARHI	Repressief	Aantal gemeenten
2001	13	39	10	442	504
2002	11	27	56	401	495
2003	15	18	38	418	489
2004	24	21	42	396	483
2005	30	9	43	385	467
2006	20	13	20	405	458
2007	19	2	10	412	443
2008	14	1	15	413	443
2009	10	2	41	388	441
2010	15	4	35	377	431

Bron: Ministerie van BZK

Rechtmatigheidsverklaringen

Sinds 2004 zijn gemeenten verplicht om een rechtmatigheidsverklaring af te geven. De volgende tabel geeft een overzicht van de verschillende soorten verklaringen, met een onderverdeling naar grootteklasse van de gemeenten. Uit de vergelijking met 2004 blijkt dat er een belangrijke toename van het aantal goedkeurende verklaringen is.

Tabel 21 Vergelijking afgegeven rechtmatigheidsverklaringen gemeenten

	Jaar	Goedkeurend	Met beperking	Afkeurend	Oordeels- onthouding	Geen onderzoek /niet ontvangen	Totaal
Inwoners <10.000	2004	1	3	1	8	65	78
	2005	16	3	2	34	15	70
	2006	30	4	1	16	13	64
	2007	42	6	1	2	1	52
	2008	48	4	0	0	1	53
Inwoners 10.000-20.000	2004	10	3	2	17	130	162
	2005	58	7	5	67	17	154
	2006	83	6	2	45	12	148
	2007	103	8	4	20	1	136
	2008	122	8	1	4	0	135
Inwoners 20.000- 50.000	2004	26	9	1	22	120	178
	2005	83	7	3	70	16	179
	2006	114	13	4	38	12	181
	2007	159	9	3	11	6	188
	2008	174	6	3	4	2	189
Inwoners 50.000-100.000	2004	6	0	1	10	23	40
	2005	17	2	2	16	2	39
	2006	26	4	2	4	4	40
	2007	35	4	1	2	0	42
	2008	37	4	0	0	0	41
Inwoners > 100.000	2004	6	6	0	3	10	25
	2005	18	3	1	3	0	25
	2006	18	5	0	0	2	25
	2007	21	3	0	0	1	25
	2008	24	1	0	0	0	25
Totaal	2004	49	21	5	60	348	483
	2005	192	22	13	190	50	467
	2006	271	32	9	103	43	458
	2007	360	30	9	35	9	443
	2008	405	23	4	8	3	443

Bron: Ministerie van BZK

3.4 Bestuurskracht

De basis voor bestuurskrachtonderzoeken is gelegd in 1997 met een opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan prof. Dr. Th. A.J. Thoonen e.a. om een onderzoek te verrichten naar de effecten van gemeentelijke herindeling op de kwaliteit van het lokaal bestuur. Sindsdien zijn er ongeveer 200 bestuurskrachtonderzoeken verricht bij gemeenten en zeven bij provincies. Onder bestuurskracht wordt verstaan 'het vermogen van gemeenten en provincies om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en hiervoor in de maatschappelijke context de juiste verbindingen aan te gaan'.

Uit een steekproef van BMC van 56 bestuurskrachtonderzoeken blijkt dat de bestuurskracht van gemeenten als dienstverlener, als deelnemer in samenwerking en als beheerder van een organisatie voldoende of hoger scoort. Dat geldt zowel

voorgrote als kleine gemeenten. Kleinere gemeenten geven zelf veelal aan (nog) niet klaar te zijn voor toekomstige ontwikkelingen als e-government, digitalisering of een volgende, forse decentralisatieagenda.

Uit de analyse blijkt verder dat er geen directe relatie is tussen schaalgrootte en bestuurskracht. Kortom, ook kleinere gemeenten kunnen bestuurskrachtig zijn.

Uit de analyse blijkt dat vijf elementen in het bijzonder bijdragen aan de bestuurskracht van gemeenten:

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

Het bestuurskrachtonderzoek is de afgelopen jaren in populariteit gestegen. Steeds meer gemeenten zien een dergelijk onderzoek als kans om een leerproces te starten en zo een beeld te krijgen van de eigen sterkten en zwakten. Het leereffect van bestuurskrachtonderzoeken wordt versterkt als gemeenten periodiek een onderzoek uitvoeren en de uitkomsten omzetten in actie. Kwaliteit Instituut Nederlandse Gemeenten (KING) ondersteunt en adviseert bij het inrichten van die strategische leerproces.

Naast bestuurskrachtonderzoeken is in 2005, op initiatief van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en iets later de VNG, 'De Staat van de Gemeente' gestart. In 2008 is deze opgenomen in [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl). Klaas Abma en Arno Korsten gaan in hun boek *'Gemeenten in rapportcijfers'*⁷ na wat de 'De Staat van de Gemeente' heeft opgeleverd aan informatie door de uitkomsten over de jaren 2005 t/m 2007 te analyseren. In die periode is het instrument in totaal 175 keer toegepast door 152 gemeentebesturen. Er blijken 41 gemeenten te zijn die zowel aan de 'De Staat van de Gemeente' als aan bestuurskrachtmetingen deelnamen. Gebleken is dat in provincies waar gemeenten het instrument hebben toegepast, weinig bestuurskrachtmetingen werden uitgevoerd. Andersom ook. Het grote verschil tussen de 'De Staat van de Gemeente' als instrument en bestuurskrachtmetingen is dat de eerste alleen de indrukken meet die voor burgers waarneembaar zijn, terwijl bestuurskrachtmetingen zich ook richten op achterliggend beleid.

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

In 'Gemeenten in rapportcijfers' wordt het totaalbeeld van scores van gemeenten uiteengezet. De auteurs stellen dat de burger in zijn algemeenheid tevreden is over zijn gemeentebestuur en de organisatie. Alleen de rol van burger als kiezer scoort gemiddeld onvoldoende, namelijk een 5,4. Op de overige rollen wordt voldoende gescoord. De burgerrol van onderdaan krijgt een 5,8 gemiddeld, de rol van belastingbetaler een 6,1, die van wijkbewoner een 6,5, de rol van klant een 6,9 en de rol van partner een 7,0. Er blijken hierin geen significante verschillen te bestaan tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten.

3.5 Intergemeentelijke samenwerking

Samenwerking tussen gemeenten bestaat al sinds er gemeenten zijn. Tot halverwege de vorige eeuw werden regio's vooral gezien als gebieden met een duidelijke begrenzing en met een sterke interne samenhang en eigen identiteit. Tegenwoordig is het begrip regio en regionale samenwerking minder eenduidig. Deels komt dit omdat 'de regio' steeds vaker een mentale constructie is voor bestuurders en beleidsmakers. Oorzaken hiervoor zijn o.a.: de invloed van Europa, wereldwijde globalisering, maar vooral ook nationale processen zoals verstedelijking en individualisering.

Er worden diverse regionale indelingen voor Nederland gehanteerd. Per type indeling loopt het aantal regio's van 4 tot 129; Bij de meest gangbare bestuurlijke indelingen is dit tussen de 25 en 42. Tabel 22 geeft een overzicht van de diverse regionale indelingen. De invulling van het begrip regio is in de praktijk heel divers. Een regio kan zijn: het landsdeel West, de provincie Zuid-Holland, de Zuidvleugel, de regio Zuid-Holland Zuid en de daarbinnen gelegen (sub)regio Hoeksche Waard.

Tabel 22 Diverse gebiedsindelingen

Gebiedsindeling ⁸	Aantal gebieden
Landsdelen	4
Rechtsgebieden gerechtshoven	5
UWV Werkbedrijf ⁹	11
Provincies	12
Toeristengebieden	17
Rechtsgebieden	19
Kieskringen	19
Politieregio's ¹⁰	25
Waterschappen	26 ¹¹
COROP-gebieden ¹²	40
Wet gemeenschappelijke regelingen	42
Landbouwgebieden	66
Economisch geografische gebieden	129
Gemeenten	430

Een gemeente heeft gemiddeld 27¹³ samenwerkingsverbanden. De minste intergemeentelijke samenwerking is te zien in Zeeland en Drenthe. Favoriete onderwerpen van samenwerking zijn: Natuur, milieu/afvalverwerking (19%), Sociale Zaken (17%), Algemene en bestuurlijke zaken (15%), Welzijn (13%) en Veiligheid/hulpverlening (12%). Andere vormen van samenwerkingsverbanden zijn te vinden rond belastingen, ICT en het delen van ambtenaren.

Samenwerkingspraktijk

De samenwerkingspraktijk is zeer divers. Het kan gaan om publiekrechtelijke (zowel lichte regeling, centrum regeling en openbaar lichaam) en/of privaatrechtelijke samenwerking; een klein of een (zeer) groot aantal betrokken gemeenten (vastgoedinformatie, 315 gemeenten); samenwerking gericht op één onderwerp (sociale zaken, ICT, belastingen) of op meerdere onderwerpen (bijvoorbeeld BEL-gemeenten, K5- Kempengemeenten, Drechtsteden, Nofa-gemeenten); samenwerking tussen kleine en een grote gemeente (ICT samenwerking Hoorn, belasting samenwerking Apeldoorn/Epe en Ten Boer/Groningen) of alleen kleine gemeenten samen (Zuid-Kennemerland, samenwerking op ICT, belasting, WMO en Bijzondere opsporingsambtenaar) of juist twee grotere gemeenten (belastingssamenwerking Haarlem en Haarlemmermeer).

Trends in samenwerking

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

- Samenwerking neemt toe; bestuursdichtheid en bestuurlijke drukte ook. Gemeenten, waterschappen en provincies werken in toenemende mate onderling samen. Al of niet aangevuld met private partijen. Het aantal publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden neemt toe.
- Niet alleen formele samenwerking neemt toe, maar er is ook meer informele samenwerking. Het gaat hierbij vooral om het uitwisselen van kennis of het lenen van capaciteit op bijvoorbeeld PIOFA-taken.
- Er is een trend in verzakelijking van de samenwerking. Niet praten, maar doen en zichtbaar maken welke prestaties voor welke prijs worden geleverd. De verzakelijking krijgt mede vorm door flexibilisering en het werken met Dienstverleningsovereenkomsten. In toenemende mate wordt gewerkt met wisselende partners of met een 'cafetariamodel'.
- Strategische samenwerking op regionale schaal – vooral het ontwikkelen van regionale visies – lijkt toe te nemen; hierbij is in toenemende mate sprake van integralisering; hierbij is weinig verschil waarneembaar tussen de gewone Wgr en \approx de Wgr+.
- Samenwerking rondom hulpbronnen neemt grote vlucht: niet nieuw, wel meer resultaten. Gemeenschappelijke noemer bij deze samenwerking is dat partijen hun inhoudelijke beleidsautonomie behouden en dat er (bij de zuivere vorm) geen sprake is van inhoudelijke beleidsafstemming. De samenwerking richt zich op beleidsmatige hulpbronnen (inzet van deskundigheid beleidsmedewerkers) en/of uitvoering (sociale zaken, belastingen) en/of bedrijfsmatige hulpbronnen (ICT). De samenwerking op beleidsarm gebied komt het meest voor. In een enkele situatie is er sprake van een samenvoeging van de gehele ambtelijke organisatie (Ten Boer/Groningen, BEL-samenwerking, De Waard-samenwerking).
- In samenwerkingsverbanden zoals in voorgaande punt genoemd zien we steeds meer dat regio's een 'pas op de plaats' doen: toename van reflectie op manier waarop de samenwerking verloopt. Dit leidt vaak tot heroriëntatie op de bestuurlijke toekomst van het hele gebied (zie Groningen, Hoeksche Waard, Achterhoek).
- Samenwerkingsverbanden schalen op: zo zijn de regio's voor bijvoorbeeld de geneeskundige hulpverlening van 35 naar 24 teruggebracht en de regio's voor arbeidsvoorziening van 18 naar 11. Ook heeft een stevige opschaling plaatsgevonden van de waterschappen. Rond 1850 waren er 3500 waterschappen. Vlak na de Tweede Wereldoorlog waren er nog 2500 waterschappen. In 1974 waren dit er 800 en in 1997 66. Anno 2009 zijn het er 26.

Noten

- ¹ Deze paragraaf is gebaseerd op Krimpen met Kwaliteit: Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling van ministeries van WWI & BZK, IPO en VNG alsmede op de Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2009-2040 van het Planbureau voor de Leefomgeving en het Centraal Bureau voor de Statistiek.
- ² In 1998 is het aantal raadszetels van de ChristenUnie bepaald door de aantallen van GPV, RPF én de confessionele lijstverbindingen bij elkaar op te tellen. In die laatste groep bevinden zich vermoedelijk ook de nodige SGP-raadsleden. In 2000 is er geen sprake meer van een aparte categorie 'confessionele lijstverbindingen' en dan daalt het aantal zetels van de ChristenUnie en stijgt het aantal van de SGP.
Het bepalen van het aantal raadsleden van de categorie 'anders' kent een complicatie. In relatief veel gemeenten zijn partijen een lijstverbinding aangegaan, en zitten de raadsleden voor een gecombineerde lijst in de raad. Aangezien de meeste lijstcombinaties, zoals SGP-ChristenUnie, d'66/GroenLinks/PvdA of andere progressieve akkoorden, niet wordt beschouwd als een landelijke partij, worden raadsleden die namens de lijstcombinatie in de raad zitten gecodeerd als vertegenwoordiger van een lokale partij. Hierdoor is het aantal raadsleden van ChristenUnie, SGP, PvdA en GroenLinks structureel onderschat en het aantal raadsleden van lokale partijen overschat.
Het bepalen van het aantal raadsleden van zowel de ChristenUnie als van de SGP kent een complicatie. In relatief veel gemeenten zijn deze partijen een lijstverbinding aangegaan, en zitten de raadsleden voor een gecombineerde lijst in de raad. Met medewerking van de partijbureaus van zowel SGP als de ChristenUnie heeft in 2005 een nadere precisering plaatsgevonden, hetgeen het mogelijk heeft gemaakt om vrijwel alle raadsleden van deze partijen die namens een lijstcombinatie in de raad zitten te herleiden tot hun 'eigen' partij. Hierdoor is het aantal raadsleden van ChristenUnie en SGP ten opzichte van 2002 en voorgaande jaren relatief sterk gestegen en is het aantal raadsleden van lokale & leefbare partijen gedaald. Dit is dus louter een papieren ontwikkeling, in de praktijk zouden de gegevens uit 2002 en voorgaande jaren op vergelijkbare wijze gecorrigeerd moeten worden. In 2008 heeft deze correctie nog niet kunnen plaatsvinden. De raadsleden van de lijstcombinatie ChristenUnie-SGP (in totaal 111) zijn in de verhouding 2/3 – 1/3 verdeeld over respectievelijk de ChristenUnie en SGP.
- ³ De gegevens van de SGP zijn niet in de figuur opgenomen. Reden hiervoor is dat de SGP geen vrouwelijke raadsleden heeft waardoor deze constant op 0% zou eindigen.
- ⁴ RIVM, 2009, Demografische druk per gemeente: http://www.rivm.nl/vtv/object_map/03163n40161
- ⁵ Het bepalen van het aantal wethouders dat gedefinieerd worden als 'anders' kent een complicatie. In relatief veel gemeenten zijn partijen een lijstverbinding aangegaan, en zitten de wethouders voor een gecombineerde lijst in het college. Aangezien de meeste lijstcombinaties, zoals SGP-ChristenUnie, d'66/GroenLinks/PvdA of andere progressieve akkoorden, niet wordt beschouwd als een landelijke partij, worden de wethouders die namens de lijstcombinatie in het college zitten gecodeerd als vertegenwoordiger van een lokale partij. Hierdoor is het aantal wethouder van ChristenUnie, SGP, PvdA en GroenLinks structureel onderschat en het aantal wethouders van lokale partijen overschat. Het gaat hier om een afwijking van 2,1%.
- ⁶ De gegevens van de SGP zijn niet in de figuur opgenomen. Reden hiervoor is dat de SGP geen vrouwelijke raadsleden heeft waardoor deze constant op 0% zou eindigen.
- ⁷ Abma, K, en A. Korsten, 2009, Gemeenten in Rapportcijfers
- ⁸ De gebiedsindeling kent verschillende typering: bestuurlijke indeling, onderzoekindeling, rechterlijke indeling, indeling op onderwerp.

- ⁹ In het Werkbedrijf zijn vanaf 1 januari 2009 de activiteiten van het CWI en de re-integratieactiviteiten van UWV gebundeld.
- ¹⁰ De brandweer, politieregio en GHOR-regio's zijn inmiddels nagenoeg congruent.
- ¹¹ 1840: 3500 (waterschapsalmanak 2008/2009); 1945: 2500; 1974: 800; 1997: 66 (de bestuurlijke kaart van Nederland, blz. 144 e.v.)
- ¹² Coördinatiecommissie regionaal onderzoeksprogramma
- ¹³ Pröpper, I, e.a., 2005, Trendstudie - Samenwerking decentrale overheden

4 Provincies

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de stand van zaken bij de Provincies. Achtereenvolgens wordt ingegaan op provincies en hun inwoners, hun bestuurders en de financiën. De gepresenteerde cijfers over bestuurders zijn van 2009. Gezien het feit dat de laatste provinciale verkiezingen in 2007 plaatsvonden, zijn de gegevens actueel te noemen.



4.1 Provincies en hun inwoners

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

Tabel 23 Inwoners en gemeenten per provincie*

Provincie	Inwoners	%	Gemeenten	%	Inwoners per gemeente
Zuid-Holland	3.505.611	21,2%	74	17,2%	47.373
Noord-Holland	2.669.084	16,1%	60	13,9%	44.485
Noord-Brabant	2.444.158	14,7%	68	15,8%	35.944
Gelderland	1.998.936	12,1%	56	13,0%	35.695
Utrecht	1.220.910	7,4%	29	6,7%	42.100
Overijssel	1.130.345	6,8%	25	5,8%	45.214
Limburg	1.122.701	6,8%	34	7,9%	33.021
Friesland	646.305	3,9%	31	7,2%	20.849
Groningen	576.668	3,5%	23	5,3%	25.073
Drenthe	490.981	3,0%	12	2,8%	40.915
Flevoland	387.881	2,3%	6	1,4%	64.647
Zeeland	381.409	2,3%	13	3,0%	29.339
Nederland	16.574.989	100,0%	431	100,0%	38.457

* Peildatum voor de gegevens in de tabel is 1 januari 2010.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

De drie provincies met het grootste aantal inwoners hebben echter gemiddeld genomen niet de grootste gemeenten. Flevoland is de provincie met het hoogste gemiddelde aantal inwoners per gemeente. Dit is het gevolg van het lage aantal gemeenten, waaronder de grote gemeente Almere. Zuid-Holland neemt de tweede plaats in en Noord-Holland de vierde. Met een gemiddelde gemeentegrootte die onder het Nederlandse gemiddelde ligt, neemt Noord-Brabant de zevende positie in. Friesland heeft de kleinste gemiddelde gemeentegrootte.

4.2 Provincies en hun bestuurders

Het bestuur van een provincie wordt gevormd door de commissaris van de Koningin, de Gedeputeerde Staten en de Provinciale Staten. Op 12 maart 2003 is de Wet dualisering provinciebestuur in werking getreden. De belangrijkste verandering ten opzichte van de oude Provinciewet is de scheiding van de positie en bevoegdheden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten.

4.2.1 Leden Provinciale Staten

De Provinciale Staten zijn het vertegenwoordigende orgaan van de provincie. Zij hebben verordende bevoegdheden en budgetrecht. De Provinciale Staten controleren de Gedeputeerde Staten en de commissaris van de Koningin (in zijn hoedanigheid als provinciaal orgaan). De leden van de Provinciale Staten worden iedere vier jaar gekozen. De laatste statenverkiezingen vonden plaats op 7 maart 2007. De eerstvolgende verkiezingen zijn op 2 maart 2011.

Aantal statenleden

Het aantal statenleden is afhankelijk van het inwonertal van een provincie. Bij de laatste verkiezing is het aantal leden met 200 verminderd. Belangrijkste reden hiervoor

was dat het aantal leden niet in verhouding stond tot de omvang van het provinciale takenpakket.

Tabel 24 Aantal leden Provinciale Staten

Provincie	2005	2007	2009
Groningen	55	43	43
Friesland	55	43	42
Drenthe	51	41	41
Overijssel	63	47	47
Gelderland	75	53	53
Flevoland	47	39	39
Utrecht	63	47	47
Noord-Holland	83	55	53
Zuid Holland	83	55	55
Zeeland	47	39	39
Noord-Brabant	79	55	55
Limburg	63	47	47
Totaal	764	564	561*

* Het verschil tussen 2007 en 2009 is het gevolg van openstaande vacatures.

** De precieze meetmomenten van de cijfers van de Stichting Decentraalbestuur.nl zijn augustus 2005, december 2007 en november 2009. Dit geldt voor alle tabellen en figuren met deze bron in dit hoofdstuk.

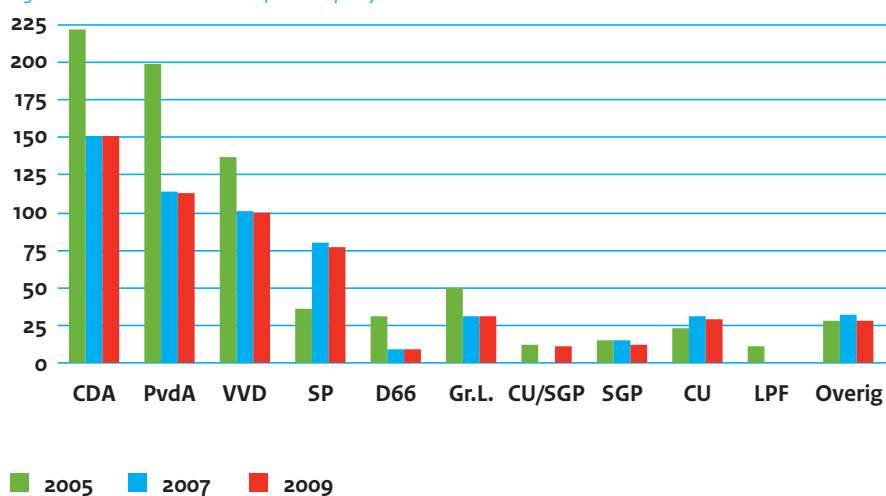
Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Bij de verkiezingen in 2007 waren er 564 statenleden. Het aantal statenleden varieert nu van minimaal 39 bij provincies met 400.000 inwoners of minder tot maximaal 55 bij provincies met meer dan 2.000.000 inwoners (artikel 8 Provinciewet). Eind 2009 waren er 3 openstaande vacatures, waardoor het aantal zittende statenleden iets lager uitvalt.

Statenleden naar politieke partij

Figuur 8 laat de verdeling van de statenleden over de politieke partijen zien. Te zien is dat het aantal statenleden bij de CDA, de PvdA en de VVD het grootst is. In 2009 hadden deze drie partijen gezamenlijk 64,8% van alle zetels. In 2005 was dit aandeel nog 73,1%.

Figuur 8 Aantal statenleden naar politieke partij



Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

De figuur laat een paar bijzonderheden zien. Naast statenleden voor de CU en SGP zijn er in 2005 en 2009 ook een aantal statenleden voor de lijstcombinatie CU/SGP. Voor de LPF zijn alleen bij de verkiezingen van 2003 leden in de Provinciale Staten verkozen.

4.2.2 Leden Gedeputeerde Staten

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

Aantal gedeputeerden

Het aantal gedeputeerden varieert per provincie. Volgens de wet bedraagt het aantal gedeputeerde ten minste drie en ten hoogste zeven (artikel 35a Provinciewet). Het aantal gedeputeerden is na de verkiezingen in 2003 met 7 verminderd ten opzichte van het aantal na de verkiezingen in 1999. Bij de verkiezingen van 2007 is het aantal ongewijzigd gebleven.

Tabel 25 Aantal leden Gedeputeerde Staten

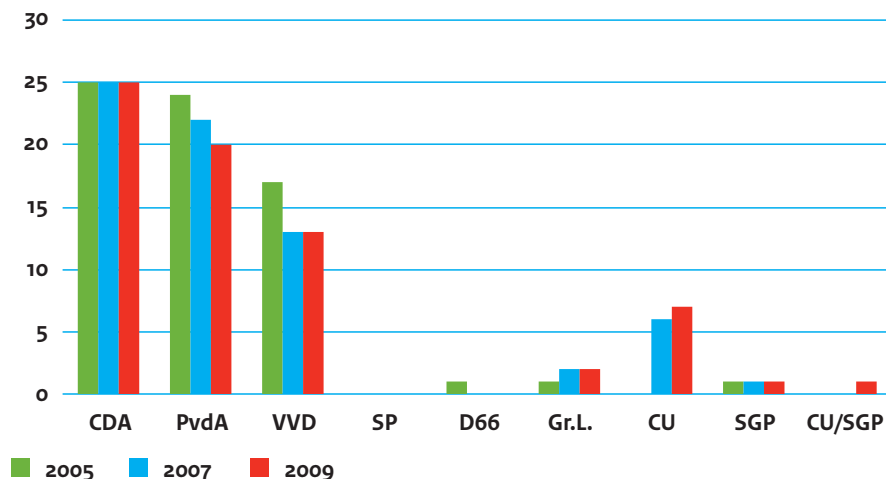
Provincie	2005	2007	2009
Groningen	5	6	6
Friesland	5	5	5
Drenthe	5	6	6
Overijssel	6	6	6
Gelderland	6	6	6
Flevoland	5	4	4
Utrecht	6	6	6
Noord-Holland	6	7	7
Zuid Holland	6	7	7
Zeeland	6	5	5
Noord-Brabant	7	6	6
Limburg	6	5	5
Totaal	69	69	69

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Gedeputeerden naar politieke partij

Ook onder de gedeputeerden zijn het CDA, de PvdA en de VVD de grootste leveranciers van bestuurders. In figuur 9 is te zien dat met name PvdA en VVD bij de laatste verkiezingen zetels hebben ingeleverd, terwijl de ChristenUnie juist enkele zetels heeft gewonnen. Er zijn geen gedeputeerden vanuit de SP en D66 zijn.

Figuur 9 Aantal gedeputeerden naar politieke partij



Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Gedeputeerden 'van buiten'

Ten tijde van het aantreden van gedeputeerden is het mogelijk dat een gedeputeerde niet woonachtig is in de provincie waar hij of zij voor is aangetreden. Van de zittende gedeputeerde was 81,2% ten tijde van het aantreden woonachtig in de provincie. Voor slechts 3 gedeputeerden (4,3%) was dit niet het geval. Van 10 gedeputeerden is het onbekend.

De gedeputeerden die bij de laatste verkiezingen zijn aangetreden hadden in 58% van de gevallen ten tijde van hun aantreden zitting in de Provinciale Staten. Bij 25 (36,2%) gedeputeerden was dit niet het geval en van 4 (5,8%) is het onbekend.

4.2.3 Commissarissen van de Koningin

De Kroon benoemt de commissaris van de Koningin (CdK) voor een periode van zes jaar. De CdK is voorzitter van Provinciale Staten en voorzitter, tevens lid, van de Gedeputeerde Staten. Voorts heeft hij een beperkt aantal eigenstandige taken op grond van de Provinciewet en in medebewind. Zo is de CdK betrokken bij politiebijstand voor handhaving van de openbare orde en coördineert hij bij rampen die de gemeentegrenzen overschrijden. De CdK is tevens voor een beperkt aantal taken rijksorgaan. In die hoedanigheid ziet hij bijvoorbeeld toe op de benoemingsprocedure van burgemeesters en adviseert hij over Koninklijke onderscheidingen. Voor zijn optreden als rijksorgaan is de CdK verantwoording verschuldigd aan de regering.

In 2010 is de politieke kleur van de CdK's CDA, PvdA of VVD. In het afgelopen decennium zijn er ook CdK's van D66 en GroenLinks geweest, maar die zijn in de afgelopen jaren teruggetreden.

Tabel 26 Aantal CdK's naar politieke partij

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

Bron: Ministerie van BZK, peildatum 1 juli 2010

4.2.4 Achtergrondgegevens provinciale bestuurders

Naast het aantal provinciale bestuurders en hun politieke kleur, is ook een aantal achtergrondgegevens bekend van de bestuurders. Deze paragraaf gaat in op de verhouding man/vrouw en de leeftijd.

Verhouding man/vrouw

Onder CdK's levert de man-vrouwverdeling al jarenlang een nogal eenzijdig mannelijk beeld. Vanaf 1 oktober 2003 is mevrouw Maij-Weggen (Noord-Brabant) een lange periode de enige vrouwelijke CdK geweest. Zij is inmiddels opgevolgd door een man. Op dit moment is mevrouw Peijs (Zeeland) de enige vrouwelijke Commissaris.

Tabel 27 Aandeel vrouwelijke provinciale bestuurders

	2005	2007	2009
Commissaris van de Koningin	8,3%	16,6%	8,3%
Gedeputeerden	18,8%	30,4%	30,4%
Statenleden	28,1%	36,0%	34,8%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Voor statenleden geldt dat de verdeling tussen mannen en vrouwen bij de verkiezingen van 2007 sterk is veranderd. In 2005 bedroeg het aandeel vrouwelijke statenleden 28,1%. Na de verkiezingen was dit aandeel vergroot tot 36%. Inmiddels is het aandeel iets teruggelopen naar 34,8%. In 2009 had de provincie Utrecht met 43,6% het hoogste aandeel vrouwelijke statenleden. Drenthe had met 24,4% het laagste aandeel. Van de politieke partijen had GroenLinks met 45% in 2009 het hoogste aandeel vrouwelijke statenleden. De VVD had met 31% het laagste aandeel.

Ook bij gedeputeerden is het aandeel vrouwen met de laatste verkiezingen gestegen. Was in 2005 18,8% van de gedeputeerden vrouw, in 2007 is dit toegenomen naar 30,4%, wat ook in 2009 nog het aantal vrouwen is. Noord-Holland had in 2009 met 57% het hoogste aandeel vrouwelijke gedeputeerden. Zeeland had in 2009 geen vrouwelijke gedeputeerden. Van de politieke partijen had de VVD in 2009 met 46% het hoogste aandeel vrouwelijke gedeputeerden. Het CDA had met 20% het laagste aandeel.

Leeftijd

De gemiddelde leeftijd van statenleden en gedeputeerdenbestuurders is redelijk met elkaar vergelijkbaar. Eind 2009 was de gemiddelde leeftijd van statenleden in heel Nederland 51 jaar. Bij gedeputeerden is dit met 53 jaar iets hoger.

Tabel 28 Gemiddelde leeftijd statenleden en gedeputeerden

Provincie	Leeftijd statenleden	Leeftijd gedeputeerden
Groningen	50,1	52,8
Friesland	51,8	49,6
Drenthe	52,7	56,3
Overijssel	54,9	49,5
Gelderland	50,2	55,2
Flevoland	49,9	55,8
Utrecht	52,8	55,8
Noord-Holland	52,8	48,0
Zuid Holland	47,6	54,0
Zeeland	51,3	55,6
Noord-Brabant	51,8	51,2
Totaal gemiddelde*	51,0	53,0

* De geboortedata van bestuurders van de provincie Limburg zijn niet verstrekt.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

De jongste provincie bij statenleden is Zuid-Holland met een gemiddelde leeftijd van 47,6 jaar. Overijssel is met een gemiddelde leeftijd van statenleden van 54,9 jaar de 'oudste'. De leeftijdsverdeling van statenleden is niet per se gelijk aan die van gedeputeerden. Gemiddeld genomen zijn gedeputeerden in Noord-Holland met 48,0 jaar het 'jongst'. Gedeputeerden in Drenthe is met gemiddeld 56,3 jaar het 'oudst'.

4.3 Financiën

De provincies maken sinds 2004 begrotingen die zijn toegesneden op het dualisme. Dit gebeurt op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De provinciale begroting bestaat uit twee delen: de beleidsbegroting (programmaplan en toelichtende paragrafen) en de financiële begroting (met overzichten van baten en lasten en de uiteenzetting van de financiële positie) met de bijbehorende toelichtingen. De programmadirectie Krachtig Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt van de begrotingen van de provincies een totaaloverzicht.

Overige eigen middelen sterk gestegen

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

Tabel 29 Ontwikkeling baten provincies o.b.v. begroting
(indexcijfers, 2001=100)

Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Algemene uitkering	100	106	114	108	103	109	115	119	131	136
Specifieke uitkeringen	100	104	110	128	132	138	163	227	237	211
Motorrijtuigenbelasting	100	108	118	133	142	152	164	179	191	197
Heffingen en rechten	100	79	70	147	92	78	78	54	47	52
Overige eigen middelen	100	119	140	188	187	219	283	290	454	662
Totaal Baten	100	108	117	133	134	144	167	192	228	256

Bron: Ministerie van BZK

Lasten van provincies relatief hard gegroeid

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

Tabel 30 Ontwikkeling lasten provincies en uitgaven Rijk o.b.v. begroting
(x € miljoen, indexcijfers, 2001=100)

Jaar	Lasten provincies		Uitgaven Rijk	
	Totaal	Indexcijfer	Totaal	Indexcijfer
2001	3.256	100	103.108	100
2002	3.504	108	113.755	110
2003	3.807	117	120.066	116
2004	4.331	133	122.420	119
2005	4.361	134	121.349	118
2006	4.704	144	133.557	130
2007	5.440	167	156.800	152
2008	6.251	192	168.800	164
2009	7.409	228	179.000	174
2010	8.324	256	194.800	189

Bron: Ministerie van BZK

Provincies geven geld uit op een groot aantal terreinen. De ontwikkeling over de terreinen (clusteronderdelen) is in tabel 31 aangegeven. In bijlage 1 is de tabel uitgedrukt in miljoenen opgenomen. De laatste zes (uitkering provinciefonds, eigen middelen, dividend- en winstuitkeringen, geldleningen, algemene reserves en overige eigen middelen) hebben een afwijkend karakter. Met de baten op deze clusters wordt een belangrijk deel van de lasten op de andere clusters betaald. Het meeste geld wordt besteed aan jeugdhulpverlening, verkeer en vervoer en landwegen.

Tabel 31 Ontwikkeling lasten provincies per clusteronderdeel o.b.v. begroting
(indexcijfers, 2001=100)

	Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Algemeen bestuur		100	117	127	136	141	148	143	152	161	157
Algemeen concern		100	131	129	107	101	106	206	155	186	214
Bestuurlijke organisatie		100	77	86	83	89	96	165	239	180	353
Openbare orde en veiligheid		100	107	150	173	181	220	229	245	264	252
Landwegen		100	108	111	109	119	122	158	147	169	166
Waterwegen		100	100	108	115	98	101	115	131	137	153
Verkeer en vervoer		100	103	105	112	127	146	170	209	244	256
Waterhuishouding		100	84	94	79	79	78	88	98	110	124
Milieubeheer		100	107	120	110	105	108	112	138	169	151
Natuurbeheer		100	107	123	147	147	157	200	553	630	737
Recreatie		100	109	129	143	180	152	158	345	395	481
Agrarische zaken		100	96	161	144	167	190	220	271	409	500
Economische zaken		100	109	126	116	135	175	187	211	230	335
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting		100	143	132	127	137	135	186	183	280	224
Stedelijke vernieuwing		100	156	253	260	102	126	95	241	215	225
Volksgesondheid		100	118	128	128	123	122	143	99	99	125
Maatschappelijke voorzieningen en volkshuisvesting		100	104	114	119	124	126	135	140	155	204
Educatie, sport en cultuur		100	117	128	131	134	158	172	181	196	245
Jeugdhulpverlening		100	110	121	150	145	171	190	212	232	222
Uitkering provinciefonds		100	96	141	16	0	5	6	1	32	30
Eigen middelen		0	0	0	0	0	100	15	41	545	412
Dividend-en winstuitkeringen		0	0	0	100	26	28	44	215	1.261	105
Geldleningen		100	86	40	41	39	61	58	57	68	45
Algemene reserve		0	0	0	100	92	107	149	128	146	257
Overige middelen		170	167	117	501	583	440	396	354	446	466
Totaal		100	108	117	133	134	144	167	192	228	256

Bron: Ministerie van BZK

Ruimte bij opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB)

Provincies hebben de mogelijkheid om – binnen wettelijke grenzen – de opcenten MRB vast te stellen. Alle provincies heffen opcenten MRB boven het rekkentarief. De geheven opcenten blijven echter wel ver onder de maximaal te heffen opcenten.

Tabel 32 Opcenten motorrijtuigenbelasting provincies
(per 1 april)

	Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gemiddelde opcenten MRB provincies		58,99	60,33	62,53	67,04	69,27	70,68	73,00	75,89	77,64	78,33
Maximaal te heffen opcenten MRB		80,00	84,80	89,90	94,70	99,00	102,40	105,00	107,90	111,90	116,70
Rekkentarief PF opcenten MRB		55,48	55,48	55,48	55,52	55,52	55,52	55,52	55,52	55,52	55,52

Bron: Ministerie van BZK

Eigen vermogen provincies gegroeid

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

Tabel 33 Ontwikkeling eigen en vreemd vermogen van provincies op basis van de jaarrekening
(x € miljoen)

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

Bron: Ministerie van BZK

Geen preventief toezicht op provincies

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

5 Waterschappen

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de stand van zaken bij de waterschappen. Het is voor het eerst dat de waterschappen in de Staat van het bestuur zijn opgenomen. Eerst volgt een algemene inleiding over de waterschappen, daarna komen de onderwerpen schaalvergroting, gebieden en omvang, bestuurders, financiën en samenwerking aan bod.



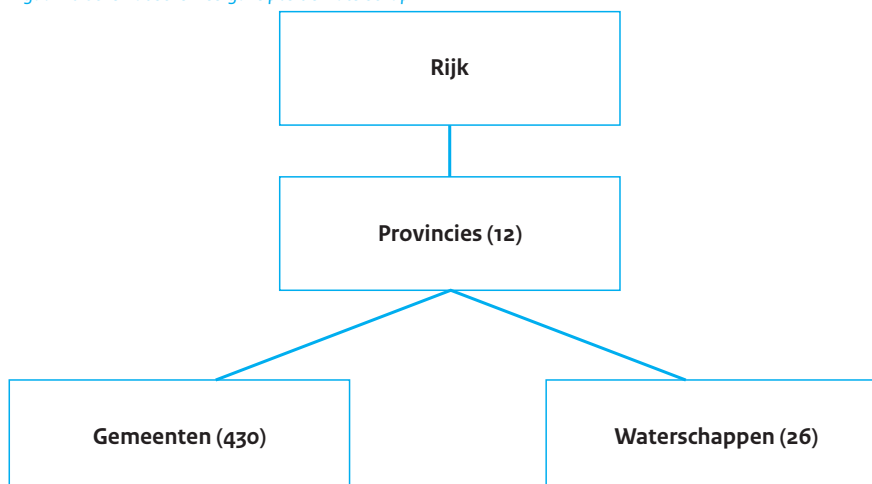
5.1 Algemeen

Waterschappen zijn op regionaal en lokaal niveau verantwoordelijk voor de waterstaatszorg. De waterstaatszorg is dat deel van de overheidszorg dat betrekking heeft op de kering van het water, de waterhuishouding ('droge voeten en voldoende en schoon oppervlakte- en grondwater), de zuivering van afvalwater en de zorg voor (vaar) wegen en dat als zodanig gericht is op de bewoonbaarheid en de bruikbaarheid van de bodem en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De waterschappen geven met hun taakuitoefening invulling aan artikel 21 Grondwet: 'De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu'. In het kader van hun taak beheren de waterschappen 17.500 km waterkeringen, 235.000 km watergangen en 7.500 km wegen en zuiveren zij in 350 zuiveringsinstallaties jaarlijks 2 miljard m³ afvalwater. Door de voortgaande zeespiegelstijging, de klimaatverandering, de bodemdaling en de verstedelijking groeit het belang van een goede uitoefening van de waterstaatszorg.

Voor Nederland is dit een belangrijke taak, omdat tweederde deel van ons land regelmatig zou overstromen als er geen duinen en waterkeringen waren die beschermen tegen stormvloed en hoog water van de rivieren. In dit overstroombare gebied ligt € 2.000 miljard aan beschermde waarde, wonen ruim 12 miljoen mensen en wordt 80% van ons nationaal inkomen verdiend. Ook extreme regenval kan lokaal tot grote wateroverlast leiden. En in droge perioden moet er juist water worden aangevoerd.

Anders dan de andere overheden, Rijk, provincies en gemeenten, die ook wel 'algemene overheden' worden genoemd en een in principe onbepaald takenpakket hebben, is het waterschap een overheidslichaam van functioneel decentraal bestuur, dat uitsluitend taken op het terrein van de waterstaatszorg vervult. Een waterschap heeft een eigen bestuur en bekostigt zijn taken nagenoeg geheel door het heffen van eigen belastingen. Hiërarchisch gezien staat het waterschap op gelijke hoogte met de gemeente. De provincie vervult de toezichthoudende rol ten aanzien van de waterschapsorganisatie. Schematisch neemt het waterschap de volgende positie in:

Figuur 10 Schematische weergave positie waterschap



5.2 Schaalvergroting

De waterschappen hebben sinds 1950 een omvangrijke schaalvergroting doorgemaakt. In 1950 waren er ongeveer 2.600 waterschappen en momenteel functioneren 26 waterschappen. Er zijn vier belangrijke aanleidingen voor dit schaalvergrotingsproces. In de eerste plaats de watersnoodramp van 1 februari 1953, waarbij 1.836 mensen om het leven kwamen en enorme financiële schade werd aangericht. In de jaren daarna leidde de concentratie van het dijkbeheer in het rampgebied tot een aanzienlijke vermindering van het aantal waterschappen. In de tweede plaats de toedeling vanaf 1970 van het waterkwaliteitsbeheer, inclusief de zuivering van afvalwater, aan de waterschappen. Deze taak vergt vanwege de aanleg en beheer van kostbare rioolwater-zuiveringsinstallaties en persleidingen een stevig bestuurlijk en financieel draagvlak, dat alleen aanwezig is bij grotere waterschappen. In de derde plaats het regeringsbeleid om te komen tot integraal waterbeheer, waarbij de diverse taakonderdelen, dat wil zeggen oppervlaktewater en grondwater in zowel kwantitatief als kwalitatief opzicht, in onderlinge samenhang en dus bij voorkeur ook in één organisatie (zgn. all in-waterschappen) moeten worden gezien. In 2005 was dit landsdekkend gerealiseerd. In de vierde plaats bieden grotere organisaties meer mogelijkheden voor efficiency-vergroting (schaalvoordelen) en kwaliteitsverbetering en zijn deze minder kwetsbaar (denk o.a. aan de opvang van het uitvallen van personeel).

Tabel 34 Aantal waterschappen en gemiddeld inwonertal per waterschap

Jaar	Aantal waterschappen	Gemiddeld inwonertal
1950	2600	3.856
1975	810	16.789
1985	255	56.682
1995	89	173.305
2005	26	627.136
2010	26	637.600

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

Op 4 november 2009 hebben de waterschappen vergaande plannen aan de regering aangeboden om de doelmatigheid binnen het waterbeheer te vergroten en de bestuurlijke drukte te verminderen. Het plan heeft onder meer een impuls gegeven aan de gesprekken tussen waterschappen over intensievere samenwerking en toekomstige fusies. Per 1-1-2011 zullen de twee huidige waterschappen in Zeeland fuseren tot het nieuwe Waterschap Scheldestromen. Ook de waterschappen Veluwe en Vallei & Eem hebben vergevorderde fusieplannen. Deze ontwikkelingen geven aan dat het fusieproces dat sinds 1950 loopt ook de komende jaren zijn vervolg krijgt.

5.3 Gebieden en omvang van de waterschappen

De grenzen van waterschappen worden vooral bepaald door waterstaatkundige factoren: (deel)stroomgebieden, dijkkringen, bemalings- en boezemgebieden. De grenzen van waterschappen vallen doorgaans dan ook niet samen met gemeente- of provinciegrenzen. Meer dan de helft van de waterschappen heeft een interprovinciaal karakter. Het beheergebied van Waterschap Rivierenland beslaat zelfs delen van vier provincies. In onderstaande figuur zijn alle thans bestaande Nederlandse waterschappen weergegeven.

Figuur 11 Waterschapskaart van Nederland



Bron: Unie van Waterschappen

Tabel 35 Aantal gemeenten per waterschap in 2010

Aantal gemeenten per waterschap	Komt voor bij
1 t/m 10	4 waterschappen
11 t/m 20	9 waterschappen
21 t/m 30	8 waterschappen
31 t/m 40	4 waterschappen
41 t/m 50	1 waterschap
Gemiddeld aantal gemeenten/waterschap	21
Hoogste aantal gemeenten/waterschap	44
Laagste aantal gemeenten/waterschap	3

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

Tabel 36 Aantal provincies per waterschap in 2010

Aantal provincies per waterschap	Komt voor bij
1	11 waterschappen
2	11 waterschappen
3	3 waterschappen
4	1 waterschap
Gemiddeld aantal provincies/waterschap	2
Hoogste aantal provincies/waterschap	4
Laagste aantal provincies/waterschap	1

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

Eerder in deze rapportage is het gemiddeld aantal inwoners per waterschap weergegeven. Een meer gebruikelijke maatstaf om de omvang van de waterschappen weer te geven is de oppervlakte van hun beheergebieden.

Tabel 37 Omvang beheergebieden van de waterschappen in 2010

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

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

5.4 Waterschappen en hun bestuurders

Het bestuur van een waterschap bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Deze bestuursorganen zijn vergelijkbaar met die van gemeenten (gemeenteraad, college van B&W en burgemeester) en provincies (Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en Commissaris van de Koningin). Anders dan bij provincies en gemeenten is er geen sprake van een duaal bestel, aangezien de leden van het dagelijks bestuur tegelijkertijd lid zijn van het algemeen bestuur. Alleen de voorzitter is daarop de uitzondering: die is wél lid van het dagelijks bestuur, maar niet van het algemeen bestuur. De bestuursorganen van een waterschap hebben soms historische namen. Zo wordt het dagelijks bestuur in sommige waterschappen aangeduid als college van dijkgraaf en hoogheemraden en heet een voorzitter dijkgraaf of watergraaf.

5.4.1 Het algemeen bestuur

Het waterschapsbestuur is bevoegd tot regeling en bestuur ter behartiging van de taken, die aan het waterschap in het waterschapsreglement zijn opgedragen. Het waterschap kan tot regeling en bestuur gevorderd worden bij wet, algemene maatregel van bestuur of bij provinciale verordening. Primair ligt deze taak bij het algemeen bestuur, maar dit bestuur kan in voorkomende gevallen deze taak delegeren aan het dagelijks bestuur. De Waterschapswet noemt in artikel 83 een aantal onderwerpen dat in ieder geval door het algemeen bestuur moeten worden behartigd, zoals de vaststelling van de begroting, de jaarrekening, peilbesluiten, leggers en keuren en het heffen van belastingen.

De samenstelling van het algemeen bestuur is na een wijziging van de Waterschapswet en sinds de eerste verkiezingen die op grond daarvan in november 2008 zijn gehouden ingrijpend gewijzigd. Het algemeen bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van categorieën van belanghebbenden bij de uitoefening van de taken van het waterschap. De gedachte hierachter is dat degenen die worden geacht een belang te hebben bij de taakuitoefening van het waterschap, daarvoor naar rato de kosten dragen en zeggenschap hebben in het waterschapsbestuur.

Bij de taakuitoefening van het waterschap kan een onderscheid worden gemaakt in algemene taakbelangen en specifieke taakbelangen. Algemene taakbelangen weerspiegelen de behartiging van de belangen van iedereen die in het waterschapsgebied woonachtig is of verblijft (wonen, werken en recreëren). De ingezetenen vertegenwoordigen deze algemene taakbelangen. Specifieke taakbelangen hebben betrekking op de bij bepaalde groepen aanwezige bijzondere belangen. Agrariërs, bedrijven en natuurterreinbeheerders vertegenwoordigen deze specifieke taakbelangen.

Welke categorieën van belanghebbenden er in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd moeten zijn, staat limitatief opgesomd in artikel 12 van de Waterschapswet, te weten:

- de ingezetenen;
- eigenaren van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen (voornamelijk agrariërs);
- eigenaren van natuurterreinen;
- bedrijven.

De verschillende belangen moeten geborgd worden in het waterschapsbestuur. De provincie bepaalt in het reglement voor elk waterschap afzonderlijk met hoeveel zetels de verschillende categorieën in het algemeen bestuur worden vertegenwoordigd. Daarbij wordt rekening gehouden met de aard en de omvang van het belang dat een categorie heeft bij de behartiging van de taken van het waterschap. Ligt een waterschap in een dichtbevolkt stedelijk gebied met veel bedrijvigheid, dan hebben de categorieën ingezetenen en bedrijven een groter aandeel in het algemeen bestuur dan in een waterschap dat ligt in een dunbevolkt gebied met veel agrarische activiteiten. Het waterschapsbestuur kent minimaal 18 en maximaal 30 leden. De categorie ingezetenen moet altijd het merendeel van de zetels bezetten, hetgeen recht doet aan het gegeven dat deze categorie ook het grootste deel betaalt van de kosten die het waterschap maakt. Het totale aantal zetels voor de specifieke belangencategorieën bedraagt ten minste zeven en ten hoogste negen.

Tabel 38 Bestuursamenstelling van de waterschappen na verkiezingen november 2008

Aantal zetels	Aantal				
	AB-leden	Ingezetenen	Agrariërs	Bedrijven	Natuur
Totaal	709	502 (71%)	92 (13%)	83 (12%)	32 (5%)
Gemiddelde	27,3	19,3	3,5	3,2	1,2
Hoogste	30	23	4	5	2
Laagste	21	14	3	2	1

Bron: Unie van Waterschappen

Tabel 39 Aantal inwoners en oppervlakte beheergebied per lid algemeen bestuur

	Inwoners per AB-lid	Gebied per AB-lid
Gemiddelde	23.623	4.994 ha
Hoogste	46.667	14.200 ha
Laagste	4.274	1.170 ha

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

De leden van het algemeen bestuur die de geborgde zetels bezetten, worden voorgedragen door Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO) (agrariërs), de Kamers van Koophandel (bedrijven) en het Bosschap (natuurterreinbeheerders). De vertegenwoordigers van de ingezetenen worden gekozen via algemene, directe verkiezingen waarbij zowel politieke partijen als andere organisaties die belangen in het regionale waterbeheer willen behartigen een kandidatenlijst kunnen indienen.

Tabel 40 Verkiezingsuitslag van november 2008 categorie 'ingezetenen' naar verschillende lijsten

Lijst	Aantal zetels	% zetels
Water Natuurlijk	100	19,9%
CDA	89	17,7%
PvdA	60	12,0%
VVD	59	11,8%
Algemene Waterschapspartij	32	6,4%
Christen Unie	23	4,6%
SGP	17	3,4%
Werk aan Water	13	2,6%
Partij voor de Dieren	8	1,6%
Overigen	101	20,1%
Totaal	502	100,0%

Bron: Unie van Waterschappen

Tabel 41 Verdeling vrouwen en mannen in algemene besturen in 2010

Aantal zetels	AB-leden-vrouwen	AB-leden-mannen
Totaal	133 (19%)	576 (81%)
Gemiddelde	5	22
Hoogste	9	26
Laagste	1	17

Bron: www.waterlelienetwerk.nl (door Ellis Bulk, studente bestuurskunde Universiteit Leiden)

5.4.2 Het dagelijks bestuur

Een belangrijke taak van het dagelijks bestuur is gelegen in de beleidsvoorbereiding. Al hetgeen in het algemeen bestuur ter beslissing wordt gebracht, wordt door het dagelijks bestuur voorbereid. Daardoor ligt een belangrijk aandeel in de beleidsbepaling mede in handen van het dagelijks bestuur. Verder is het dagelijks bestuur belast met de uitvoering van het vastgestelde beleid, zoals de uitvoering en handhaving van wetten en verordeningen. Een belangrijk onderdeel daarvan is het verlenen van vergunningen en/of ontheffingen en het toepassen van bestuursdwang. Het dagelijks bestuur kent een collegiale besluitvorming. Dat wil zeggen dat het dagelijks bestuur als geheel verantwoordelijk is voor de genomen besluiten.

Het dagelijks bestuur van een waterschap bestaat uit de voorzitter en een door het algemeen bestuur te bepalen aantal andere leden. Het dagelijks bestuur is belast met de dagelijkse aangelegenheden van het waterschap. Het aantal leden van het dagelijks bestuur varieert per waterschap. De samenstelling van het dagelijks bestuur is in beginsel vrij; wel bepaalt artikel 40 Waterschapswet dat ten minste één lid uit de

specifieke belangencategorieën afkomstig moet zijn. De leden van het dagelijks bestuur zijn in principe uit het algemeen bestuur afkomstig. Indien het reglement dat toelaat, bestaat de mogelijkheid een bestuurslid van buiten het algemeen bestuur te benoemen.

Het algemeen bestuur benoemt de leden van het dagelijks bestuur, met uitzondering van de voorzitter. De leden van het dagelijks bestuur worden benoemd door alle leden van het algemeen bestuur en niet alleen door de bestuursleden van de categorie die zij vertegenwoordigen. Elk lid van het dagelijks bestuur dient het vertrouwen te hebben van het voltallige algemeen bestuur (artikel 41 Waterschapswet).

Om een zo zuiver mogelijk beeld te geven, zijn in de tabellen over de dagelijks besturen van de waterschappen de gegevens over de voorzitters, die formeel lid van het dagelijks bestuur zijn, niet meegenomen. In paragraaf 5.4.3 is apart achtergrondinformatie over de waterschapsvoorzitters opgenomen.

Uit tabel 42 blijkt dat de plaatsen in de dagelijks besturen van de waterschappen voor 61% worden bezet door vertegenwoordigers van de ingezetenen en voor 39% door vertegenwoordigers van de geborgde zetels.

Tabel 42 Samenstelling van de dagelijks besturen na de verkiezingen van november 2008

Aantal zetels	Aantal				
	DB-leden	Ingezetenen	Agrariërs	Bedrijven	Natuur
Totaal	119	72 (61%)	24,5* (21%)	21,5* (18%)	1 (0,8%)
Gemiddelde	4,6	2,8	0,9	0,8	0,04
Hoogste	6	4	1	1	1
Laagste	4	2	0	0	0

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

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. websites van de waterschappen d.d. 28 juni 2010

Tabel 43 Aantal inwoners en oppervlakte beheergebied per lid dagelijks bestuur

Aantal	Inwoners per DB-lid	Gebied per DB-lid
Gemiddelde	145.134	30.278 ha
Hoogste	280.000	88.750 ha
Laagste	21.368	7.023 ha

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

Tabel 44 Vertegenwoordiging van de verschillen partijen uit het algemeen bestuur in het dagelijks bestuur

Lijst	Aantal zetels	% zetels
CDA	20	27,8%
Water Natuurlijk	17	23,6%
PvdA	10	13,9%
VVD	6	8,3%
SGP	4,5*	6,3%
Algemene Waterschapspartij	2	2,8%
Christen Unie	1,5**	2,1%
Werk aan Water	1	1,4%
Partij voor de Dieren	0	0,0%
Overigen	10	13,9%
Totaal	72	100,0%

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

** Gecombineerde lijst CU/SGP

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. websites van de waterschappen d.d. 28 juni 2010

Tabel 45 Verdeling vrouwen en mannen in dagelijks besturen

Aantal zetels	DB-leden-vrouwen	DB-leden-mannen
Totaal	18 (15%)	101 (85%)
Gemiddelde	1	4
Hoogste	2	5
Laagste	0	3

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. websites van de waterschappen d.d. 28 juni 2010

5.4.3

De voorzitter

De voorzitter bevordert een goede behartiging van de taken van het waterschap en geeft leiding aan de vergaderingen van het algemeen bestuur en van het dagelijks bestuur. De voorzitter vertegenwoordigt het waterschap in en buiten rechte (artikel 95 Waterschapswet). Daarnaast tekent de voorzitter samen met de secretaris de stukken die uitgaan van het algemeen of dagelijks bestuur. Wanneer in gevallen van dringend of dreigend gevaar de omstandigheden verhinderen dat het algemeen bestuur of het dagelijks bestuur bijeen wordt geroepen, is de voorzitter bevoegd al die maatregelen te nemen waartoe die besturen bevoegd zijn. De voorzitter is aan het algemeen bestuur verantwoording verschuldigd voor het door hem gevoerde bestuur.

De voorzitter van een waterschap maakt geen deel uit van het algemeen bestuur en heeft daarin dus ook geen stemrecht. De voorzitter is wél lid van het dagelijks bestuur en heeft daar dus stemrecht. Bij een vacature stelt het algemeen bestuur een aanbeveling op die via Provinciale Staten aan de minister van Verkeer en Waterstaat wordt toegezonden (artikel 46 Waterschapswet). De voorzitter wordt door de Kroon benoemd voor een periode van zes jaren. Onder de 26 waterschapsvoorzitters zijn twee (8%) vrouwen.

Tabel 46 Politieke kleur van de voorzitters van de waterschappen in 2010

Politieke partij	Aantal voorzitters	%
CDA	7	27
VVD	6	23
PvdA	4	15
D'66	4	15
partijloos	5	19
Totaal	26	100

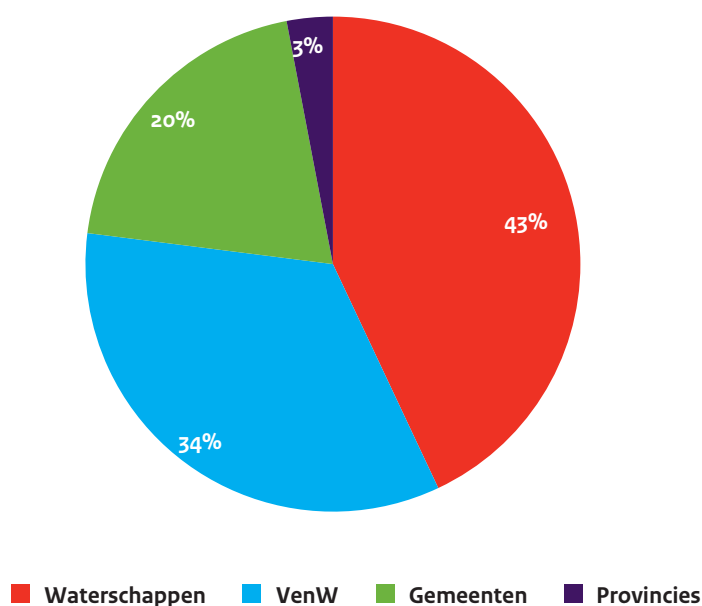
Bron: Unie van Waterschappen (peilmoment 30 juni 2010)

5.5 Financiën

Voordat wordt ingegaan op de financiën van de waterschappen, volgen eerst enkele algemene noties over de financiering van het Nederlandse waterbeheer. De zorg voor het water is in Nederland vrijwel geheel in handen van de overheid. Allerlei taken die aan water zijn gerelateerd, zijn wettelijk vastgelegd als publiekrechtelijke taken die worden uitgevoerd door Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Zij worden gefinancierd uit de algemene middelen van het Rijk (rechtstreeks als het taken van het Rijk betreft of via Gemeente- en Provinciefonds als het om taken van die decentrale overheden gaat) of uit de opbrengsten van diverse decentrale belastingen. Alleen de drinkwatervoorziening vormt hierop een uitzondering. Deze wordt door de waterleidingbedrijven verzorgd en de kosten daarvan worden door middel van privaatrechtelijke nota's bij de burgers in rekening gebracht. De drinkwatervoorziening wordt wel in belangrijke mate door de overheid gecontroleerd, omdat, ingevolge de Waterleidingwet, alleen overheden aandeelhouder van drinkwaterbedrijven kunnen zijn.

In 2009 maakten de overheden gezamenlijk ruim € 6 miljard aan kosten voor het waterbeheer. Deze waren als volgt over de vier overheden verdeeld:

Figuur 12 Verdeling kosten waterbeheer over overheden



Bron: Ministerie van VenW, 2010

Als onderdeel van een ingrijpende wijziging van de Waterschapswet moeten de meerjarenramingen, begrotingen, jaarverslagen en jaarrekeningen sinds het begrotingsjaar 2009 aan nieuwe regels voldoen. Deze regels, die ook wel de 'Bepalingen Beleidsvoorbereiding en Verantwoording Waterschappen' (BBVW) worden genoemd, zijn vastgelegd in de wet zelf, het Waterschapsbesluit en een ministeriële regeling daaronder. Met het BBVW zijn de verslaggevingsregels van de waterschappen nagenoeg gelijk geworden aan die van gemeenten en provincies.

Belastingopbrengsten

In tegenstelling tot provincies en gemeenten, die in het algemeen voor de financiering van hun taken grotendeels steunen op het Rijk (via uitkeringen uit het Provinciefonds en het Gemeentefonds), zijn de waterschappen in hoge mate financieel onafhankelijk. Deze financiële onafhankelijkheid waarborgt dat de bekostiging van de voor Nederland essentiële bescherming tegen overstromingen en goed waterbeheer geen onderdeel wordt van afwegingen die bij de andere overheden worden gemaakt.

Tabel 47 Opbrengsten uit belastingheffing waterschappen 2000-2010

Totale belastingopbrengst		
Jaar	x € miljoen	Indexcijfers
2000	1.513	100
2001	1.600	106
2002	1.683	111
2003	1.757	116
2004	1.880	124
2005	1.961	130
2006	2.028	134
2007	2.047	135
2008	2.093	138
2009	2.173	144
2010	2.262	150

Bron: CBS Statline

De stijging van de belastingopbrengsten wordt enerzijds veroorzaakt door de algemene loon- en prijsstijging waarmee de waterschappen worden geconfronteerd en anderzijds met name door investeringen die de waterschappen moeten doen om in te spelen op zwaardere milieueisen, bodemdaling en klimaatverandering. Klimaatverandering leidt tot zeespiegelstijging, vergrootte afvoer van water via de rivieren, perioden met meer neerslag en perioden met juist minder neerslag. En dit zijn factoren die direct betrekking hebben op de taken van de waterschappen.

Als onderdeel van eerdergenoemde wijziging van de Waterschapswet is ook het belastingstelsel van de waterschappen sinds 2009 ingrijpend gewijzigd. Het stelsel bestaat uit vier belastingen, waarvan de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing voor het merendeel van de opbrengsten zorgen. Daarnaast zijn er de verontreinigingsheffing en de wegenheffing.

Met de watersysteemheffing worden de kosten van 'droge voeten en schoon en voldoende oppervlaktewater' gedekt. De belasting wordt opgelegd aan degenen in het waterschapsgebied die belang hebben bij de taken die het waterschap uitvoert. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in de volgende groepen van belanghebbenden: ingezetenen (alle inwoners), de eigenaren van gebouwen (huizen en bedrijfspanden), de eigenaren van gronden (voornamelijk agrariërs) en natuurterreinbeheerders.

Met de zuiveringsheffing bekostigen de waterschappen de zuivering van afvalwater. Burgers en bedrijven betalen naar de omvang en mate van vervuiling van het afvalwater dat zij op de riolering lozen. Deze omvang en mate van vervuiling worden uitgedrukt in zogenoemde vervuilingseenheden. Eén vervuilingseenheid representeert de hoeveelheid en vuilast van het afvalwater dat gemiddeld in een jaar door een persoon wordt geloosd.

De verontreinigingsheffing wordt opgelegd aan huishoudens en bedrijven die hun afvalwater rechtstreeks lozen in oppervlaktewater. Het tarief van deze belasting is gelijk aan het tarief van de zuiveringsheffing en de aanslag wordt op dezelfde manier bepaald.

De zes waterschappen die ook wegenbeheer in het takenpakket hebben, kunnen het bekostigen van deze taak laten lopen via de watersysteemheffing of een aparte wegenheffing instellen. De wegenheffing kent dezelfde systematiek als de watersysteemheffing, maar biedt de mogelijkheid om de belangen van de verschillende groepen belastingplichtigen bij het wegenbeheer specifiek tot uitdrukking te laten komen.

De opbouw van de waterschapsbelastingen die er sinds 2009 zijn, is niet vergelijkbaar met die van de jaren daarvoor en om deze reden worden in onderstaande tabellen alleen gegevens over 2009 en 2010 gepresenteerd.

Tabel q8 Opbrengsten van de diverse waterschapsbelastingen 2009-2010

Jaar	2009	2010	2010
	x € miljoen	x € miljoen	Indexcijfer
Watersysteemheffing	1.028	1.081	105
Zuiveringsheffing	1.097	1.134	103
Verontreinigingsheffing	12	10	83
Heffing wegenbeheer	35	37	106
Totaal	2.172	2.262	104

Bron: CBS Statline

Kosten

Medio 2009 hebben de waterschappen hun nieuwe uitgave 'Waterschapspeil' uitgebracht. Met Waterschapspeil geven de waterschappen op landelijk en regionaal niveau gezamenlijk inzicht in hun prestaties. Waterschapspeil bestaat uit twee rapportages. In de 'brancherapportage' is te lezen welke doelen, prestaties, kosten, investeringen en belastingdruk de waterschappen in zijn totaliteit hebben gerealiseerd. Daarbij gaat het zowel om de taken van de waterschappen (veiligheid tegen overstromingen, zorgen voor voldoende water en droogte, het waterkwaliteitsbeheer en de zuivering van afvalwater) als om de dienstverlening en diverse aspecten die een relatie hebben met 'maatschappelijk verantwoord ondernemen'. In de tweede rapportage, het 'vergelijkingsrapport', worden de eerdergenoemde onderwerpen uitgebreider belicht. Dit rapport is met name bedoeld voor de bestuursleden van de waterschappen en biedt hun de mogelijkheid de resultaten van het eigen waterschap met die van andere waterschappen te vergelijken. Waterschapspeil is dus tevens een bedrijfsvergelijking waarmee de verschillen tussen de waterschappen inzichtelijk worden. Waterschapspeil, dat onderdeel uitmaakt van het omvangrijkere stelsel van bedrijfsvergelijkingen van de waterschappen, wordt in het najaar van 2010 voor de tweede maal uitgebracht.

Voordat Waterschapspeil werd uitgebracht waren er ook wel publicaties waarin gegevens van verschillende waterschappen werden verzameld, maar Waterschapspeil vormde de start van de opbouw van historie met een groot aantal financiële gegevens van alle waterschappen. Hierdoor zijn er over 2009 en 2010 gegevens beschikbaar van de netto-kosten van de waterschappen naar beleidsvelden. Deze invalshoek geeft nog meer inzicht in de besteding dan de eerder gepresenteerde belastingopbrengsten. Tabel 49 maakt duidelijk dat de waterschappen het grootste deel van hun kosten maken voor de exploitatie van zuiveringstechnische werken en voor activiteiten in watersystemen.

Tabel 49 Ontwikkeling netto-kosten waterschappen naar beleidsvelden o.b.v. begroting 2009-2010

Jaar	2009	2010	2010
	x € miljoen		indexcijfers
Planvorming	118	128	108
Aanleg en onderhoud waterkeringen	118	119	101
Inrichting en onderhoud watersystemen	638	659	103
Bouw en exploitatie zuiveringstechnische werken	1.045	1.067	102
Aanleg en onderhoud wegen	44	48	111
Inrichting en onderhoud vaarwegen en havens	10	13	121
Vergunningverlening en handhaving keur	45	47	104
Beheersing van lozingen	80	78	98
Vergunningverlening en handhaving grondwaterbeheer	1	2	210
Belastingheffing en invordering	119	119	100
Bestuur, bestuursondersteuning, verkiezingen en overige bestuurlijke kosten	64	67	105
Externe communicatie	26	26	100
Totaal	2.307	2.374	103

NB De tabel laat afgeronde bedragen zien. Daardoor wijken de totalen schijnbaar € 1 miljoen af.

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. gegevens voor Waterschapspeil 2009 en 2010

Eigen vermogen neemt af

Uit onderstaande cijfers over de reserves (eigen vermogen) van de waterschappen blijkt dat waterschappen een relatief gering deel van hun activa met eigen middelen hebben gefinancierd en dus een groot beroep op de geld- en kapitaalmarkt doen.

Tabel 50 Eigen en vreemd vermogen van waterschappen 2005-2009

(x € miljoen)*

Jaar	2005	2006	2007	2008	2009
Eigen vermogen	870	863	1.066	971	937
- Algemene reserves	333	361	375	371	309
- Bestemmingsreserves	443	404	471	600	672
- Resultaat	95	99	220	**	-44
Vreemd vermogen	7.222	7.209	7.254	6.268	6.519
- Voorzieningen	243	230	237	245	222
- Vlottende passiva	462	468	496	228	364
- Leningen o.g.	6.517	6.512	6.520	5.794	5.933

* De gegevens over het vreemd vermogen van 2005 t/m 2007 en 2008-2009 zijn onvergelykbaar omdat in de eerste cijfers de financiering van cross border leases is opgenomen en in de cijfers 2008-2009 niet.

Waterschappen beschouwen deze cijfers als balansverlenging, terwijl het CBS deze als integraal onderdeel van de balans meeneemt

** Is opgenomen in bovenstaande posten

NB De tabel laat afgeronde bedragen zien. Daardoor wijken de totalen schijnbaar € 1 miljoen af.

Bron: Gegevens 2005, 2006 en 2007 zijn afkomstig van het CBS en bewerkt voor deze publicatie. Gegevens 2008 en 2009 Unie van Waterschappen o.b.v. gegevens voor Waterschapspeil 2010

Tabel 51 laat zien dat de omvang van de reserves van 2005 naar 2006 licht daalde en dat in 2007 sprake was van een redelijk forse stijging. Deze laatste werd veroorzaakt door de uitbetaling van een 'superdividend' (totaal € 250 miljoen) door de NWB Bank (Waterschapsbank). In 2008 en 2009 is dan weer sprake van een daling. Deze daling zal zich ook in de komende jaren voortzetten. In het kader van Waterschapspeil 2010 is informatie verzameld over de door de waterschappen verwachte inzet van reserves in de komende jaren.

Tabel 51 Door waterschappen verwachte inzet reserves 2010-2013

(x € miljoen)

	2010	2011	2012	2013
Netto-onttrekkingen reserves	139	99	58	16

Bron: Gegevensverzameling t.b.v. Waterschapspeil 2010

Deze cijfers geven aan dat de waterschappen van de € 937 miljoen aan reserves die zij op 1-1-2010 hebben in de komende jaren ruim € 300 miljoen verwachten in te zetten. De cijfers illustreren dat de algemene besturen de omvang van het eigen vermogen en de reserves de komende jaren terugbrengen. Waar mogelijk besluiten de besturen reserves af te bouwen en ten gunste van de belastingbetalers te laten komen.

Rechtmatigheidsverklaringen

Eerder in deze rapportage is al enkele malen ingegaan op de gevolgen van de recente wijziging van de Waterschapswet. Deze wijziging heeft mede tot gevolg gehad dat er over het verslagjaar 2009, naast de traditionele accountantscontrole op getrouwheid van de cijfers, ook accountantscontrole heeft plaatsgevonden op de financiële rechtmatigheid van de baten, lasten en de balansmutaties uit de jaarrekening.

Tabel 52 Verdeling soorten accountantsverklaringen op rechtmatigheid waterschappen jaarrekening 2009

Soort verklaring	Aantal waterschappen	%
Goedkeurende verklaring	19	73
Verklaring met beperking	3	12
Afkeurende verklaring	1	4
Oordeelonthouding	3	12
Geen onderzoek	0	0
Totaal	26	100

Bron: Gegevensverzameling t.b.v. Waterschapspeil 2010

De oorzaak van de afkeurende verklaring en de verklaringen met beperking of van oordeelonthouding is veelal gelegen in het niet voldoen aan Europese of eigen aanbestedingsregels of onzekerheid hierover. Omdat waterschappen grote investeringsprojecten uitvoeren en zij in vergelijking met hun begrotingsomvang – de maatstaf voor de rechtmatigheidsverklaring – hoge investeringsuitgaven hebben, kan één aanbesteding die niet volledig volgens de regels is uitgevoerd, tot een niet-goedkeurende verklaring leiden.

5.6 Samenwerking tussen waterschappen en met andere overheden

De laatste jaren heeft samenwerking tussen de waterschappen onderling en met andere overheden een grote vlucht genomen. Dit geldt zowel bij de beleidsvoorbereiding en planvorming als bij de uitoefening van de taken.

Op beleidsmatig vlak heeft de invoering van de Kaderrichtlijn Water een impuls gegeven. Dit heeft er toe geleid dat de overheden die in dezelfde regio met onderdelen van het waterbeheer zijn belast samen 'Stroomgebiedsbeheerplannen' hebben ontwikkeld. Voorafgaand daaraan hebben zij gezamenlijk beleid bepaald. Bij de taakuitoefening wordt bijvoorbeeld op regionaal niveau in de afvalwaterketen samengewerkt met de gemeenten om het inzamelen en zuiveren van afvalwater doelmatiger in te richten. Ook wordt in regionale belastingkantoren met diverse gemeenten samengewerkt voor de heffing en inning van belastingen. In de afgelopen jaren zijn er acht regionale belastingkantoren opgericht waarin in totaal 19 waterschappen participeren. Ook de andere waterschappen werken vrijwel alle op dit terrein samen met gemeenten. Dit heeft geleid tot een substantiële daling van de perceptiekosten. Streven is dat binnen afzienbare tijd alle waterschappen aangesloten zijn bij een samenwerkingsverband voor de belastinginning. Andere voorbeelden van de samenwerking van waterschappen zijn die op het gebied van laboratoria en slibverwerking. Ook voor ICT en inkoop trekken steeds meer waterschappen gezamenlijk op. Zo hebben de waterschappen enkele jaren geleden Het Waterschapshuis opgericht, dat de ontwikkeling en beheer van de ICT-infrastructuur en -applicaties voor de gehele sector verzorgt.

Deel 2: Decentraal bestuur in thema's

Dit deel biedt inzicht in het functioneren van het decentraal bestuur vanuit diverse thema's. Net als in voorgaande versies komen de interbestuurlijke verhoudingen aan bod, evenals 'Europa en het binnenlands bestuur'. Zoals aangekondigd in de Staat van het bestuur 2008 is er in deze versie méér aandacht voor de positie en betrokkenheid van burger in het decentraal bestuur. Ook het onderwerp dienstverlening komt weer terug. Ten slotte staat in de laatste paragraaf de decentrale bestuurder centraal. Daarbij gaat het om bestuurswisselingen – waarbij in het bijzonder aandacht voor wethouders – en agressie en geweld jegens politieke ambtsdragers.

6 Interbestuurlijke verhoudingen

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



6.1 Inleiding

Voor het in kaart brengen van interbestuurlijke relaties bestaat geen eenduidige maat of grootheid. Een 'thermometer' voor interbestuurlijke verhoudingen moet dan ook verschillende invalshoeken bevatten. Dit keer zijn twee wegen bewandeld om een beeld te krijgen van de interbestuurlijke verhoudingen.

Ontwikkeling van objectieve, cijfermatige indicatoren die iets zeggen over belangrijke aspecten van interbestuurlijke verhoudingen.

Enquête onder bestuurders en ambtenaren over hoe ze tegen dit onderwerp aankijken. Daarbij is ook aandacht voor actuele thema's als het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten, 'bestuurskracht' en het programma Krachtig Bestuur.

6.2 Objectieve indicatoren

Er is een set van objectieve indicatoren voor de interbestuurlijke verhoudingen ontwikkeld. Voor een deel van de indicatoren is in 2006 en 2008 informatie verzameld over de toenmalige staat van de verhoudingen. Deze indicatoren zijn afgeleid van de definitie voor interbestuurlijke verhoudingen:

Interbestuurlijke verhoudingen zijn gedefinieerd als 'de taakverdeling en de relaties tussen rijksoverheid, provincies en gemeenten'. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen horizontale en verticale relaties.

Bij horizontale relaties gaat het om onderlinge relaties tussen ministeries, provincies en gemeenten; de relaties binnen dezelfde bestuurslaag. Een voorbeeld hiervan zijn de regionale samenwerkingsverbanden die gemeenten met elkaar aangaan. Hierover ging paragraaf 3.5. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op het bepalen van meetpunten voor de verticale relaties; de relaties tussen de bestuurslagen. Bij dergelijke relaties gaat het om de taakverdeling en relaties tussen rijksoverheid, provincies en gemeenten.

Vier invalshoeken

Bij het inventariseren van de meetpunten voor interbestuurlijke verhoudingen zijn vier invalshoeken gehanteerd. De vier invalshoeken zijn:

- *Structuur en kaderstelling*: Het gaat om de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de bestuurslagen en het stellen van kaders in de vorm van beleidsregels die gelden voor deze bestuurslagen;
- *Prestatieafspraken en financiering*: De afspraken tussen de bestuurslagen over te leveren prestaties en de wijze waarop de financiering is vormgegeven. Een taak kan bijvoorbeeld een specifieke uitkering betreffen of rechtstreeks zijn gefinancierd vanuit het Gemeentefonds of Provinciefonds;
- *Toezicht en monitoring*: Deze invalshoek betreft het toezicht op en het monitoren van de uitvoering van taken op basis van afspraken die zijn gemaakt over kaders, prestatieafspraken en financiering;
- *Uitvoering en overleg*: Het gaat om het uitvoeren van taken en de afstemming binnen of tussen bestuurslagen bij de uitvoering.

Set van indicatoren

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

6.2.1

Structuur en kaderstelling

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

1. Aantal inwoners per bestuurder in Nederland

Het aantal inwoners per bestuurder is in 2010 verder toegenomen. In 2010 kende ons land 16.574.989 inwoners en 13.442 bestuurders. Het aantal inwoners per bestuurder is daarmee 1.233 (was 1.184 in 2008, 1.137 in 2006).

2. Aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers per bestuurslaag

De onderverdeling van het aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers is als volgt:¹⁴

- 252 bij het Rijk (was 252 in 2008, 251 in 2006);
- 644 bij de provincies (Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, was 643 in 2008, 764 in 2006);
- 11.274 bij gemeenten (B&W en raadsleden, was 11.440 in 2008, 11.753 in 2006);
- 537 van stadsdelen en deelgemeenten (dagelijks bestuur en deelraad, was 647 in 2008, 667 in 2006);
- 735 bij waterschappen (dagelijks en algemeen bestuur, was 874 in 2008, 899 in 2006).

Hieruit valt af te leiden dat de toename van het aantal inwoners per bestuurder niet louter te wijten is aan een toename van het aantal inwoners. Bij diverse bestuurslagen neemt het aantal bestuurders ook echt af (gemeenten, stadsdelen, deelgemeenten, waterschappen). Waar het aantal bestuurders toeneemt (provincies) is dat slechts marginaal en verklaarbaar uit het aantal vacatures ten tijde van metingen.

3. Aantal circulaires voor gemeenten vanuit het Rijk

In 2008 is het onderzoek naar circulaires ten opzichte van de eerste trendnota uitgebreid. Niet alleen is gekeken naar het aantal ontvangen circulaires, maar tevens is gekeken naar de herkomst en de inhoud. Het betreft ook circulaires die niet als zodanig zijn aangeduid. In 2010 is deze lijn voortgezet.

In 2009 zijn er in totaal 219 circulaires aan gemeenten verzonden (was 311 in 2007). Het aantal circulaires is hiermee afgenomen met zo'n 30%. We zien globaal een daling. Uitzondering is vooral inburgering waar het aantal circulaires met bijna 50% toenam.

Tabel 53 Aantal circulaire's aan gemeenten naar beleidsterrein

Beleidssterrein	2007		2009	
Sociale Zaken	109	35%	98	44,7
Veiligheid	43	13,8%	29	13,4%
Financiën	21	6,8%	10	4,6%
Vreemdelingenzaken	21	6,8%	3	1,4%
Wonen	16	5,1%	14	6,4%
Milieu	15	4,8%	16	7,3%
Algemeen bestuur	14	4,5%	8	3,6%
Rechtspositie	13	4,2%	8	3,6%
WMO/Welzijn	11	3,5%	3	1,4%
GBA/burgerzaken	8	2,6%	9	4,1%
Dienstverlening	6	1,9%	7	3,2%
Gezondheidszorg	6	1,9%	-	-
Inburgering	6	1,9%	11	5%
Verkiezingen	5	1,6%	1	0,5%
Waterbeheer	4	1,3%	0	0%
Economische Zaken	3	1%	0	0%
Natuur	3	1%	0	0%
Onderwijs	3	1%	2	0,9%
Landbouw	2	0,6%	0	0%
Niet bekend	2	0,6%	0	0%

Bron: BMC, 2010a

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) was verantwoordelijk voor de meeste circulaire's (98, 44,7% van het totaal aantal circulaire's). Op de tweede plaats staat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (61 circulaire's), gevolgd door de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (41) en Justitie (10).

Met betrekking tot de inhoud van de circulaire's is onder andere onderzocht wat het doel was van de circulaire: verstrekken van informatie, verzoeken om medewerking, ondersteuning bij beleidsontwikkeling, normstelling in de vorm van een regeling of normstelling in de vorm van een nadere specificatie van regelgeving of beleid.

Tabel 54 Doelstellingen circulaire's aan gemeenten

	2007		2009	
Verstrekken informatie	140	45,0%	117	53,4%
Verzoek om medewerking	35	11,3%	35	16,0%
Ondersteuning bij beleidsontwikkeling	37	11,9%	40	18,3%
Normstelling in de vorm van een regeling	6	1,9%	6	2,7%
Normstelling in de vorm van een nadere specificatie van regelgeving of beleid	93	29,9%	21	9,6%
Totaal	311	100%	219	100%

Bron: BMC, 2010a

We zien hierbij vooral een procentuele afname van normstelling in de vorm van een nadere specificatie van regelgeving of beleid, en een relatieve toename aan informerende circulaire's en verzoeken om medewerking. De normstellende circulaire's komen in ruime meerderheid bij het ministerie van SZW vandaan.

4. Aantal circulaire voor provincies vanuit het Rijk

Evenals in 2007 is onderzocht hoeveel circulaire aan de provincies zijn gezonden. Dat waren er 19 in 2009 (was 28 in 2007). Daarvan waren er 16 afkomstig van het ministerie van BZK. De andere drie van Justitie (2) en VROM (1). In tegenstelling tot bij de gemeenten zijn hier alleen circulaire meegenomen die ook als zodanig zijn aangeduid. Dit kan tot vertekening leiden.

Tabel 55 Aantal circulaire aan provincies naar beleidsterrein

Beleidssterrein	2007		2009	
Rechtspositie	10	35,7%	9	47,4%
Financiën	4	14,3%	6	31,6%
Veiligheid/openbare orde	7	25,0%	1	5,3%
Milieu	1	3,6%	1	5,3%
Algemeen bestuur	2	7,1%	1	5,3%
Vreemdelingenzaken	2	7,1%	1	5,3%
Verkiezingen	2	7,1%	0	0%

Bron: BMC, 2010a

Slechts 21,1% van de circulaire aan provincies bevatte een normstelling (was 67,9%). Het merendeel van de circulaire aan provincies was informerend van aard (78,9%).

6.2.2

Prestatieafspraken en financiering

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

1. Aantal specifieke uitkeringen

In 2006 waren er 136 specifieke uitkeringen. In 2008 waren dit er 101. In 2010 70. Er is dus al een daling waar te nemen, maar of de ambitie van 45 specifieke uitkeringen in 2012 gehaald gaat worden is nog de vraag.

Tabel 56 Aantal specifieke uitkeringen naar departement

Specifieke uitkeringen	2006	2008	2010
BZK	13	6	2
EZ	10	8	9
FIN	1	1	-
J&G	-	6	4
JUS	9	4	4
LNV	8	4	3
OCW	28	14	5
SZW	19	10	6
V&W	9	8	10
VROM	24	19	19
VWS	15	9	5
WWI	-	12	3
Totaal	136	101	70

Bron: Hiemstra & De Vries, 2010

Flinke verminderingen doen zich tussen 2008 en 2010 onder meer voor bij de ministeries van BZK (van 6 naar 2), OCW (van 14 naar 5), SZW (van 10 naar 6) en VWS (van 9 naar 5). In 2010 zijn 14 kleine specifieke uitkeringen opgegaan in een verzameluitkering.

In 2009 waren 83 specifieke uitkeringen, waarbij er bij 78 single audit was vastgesteld (cijfers van 2010 zijn op het moment van verschijnen nog niet beschikbaar).

2. Prestatieafspraken

In een onderzoek naar prestatieafspraken zijn in totaal 89 verschillende documenten met prestatieafspraken geïnventariseerd. Voorbeelden van een prestatieafpraak zijn het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu of het Actieplan Wijkanaanpak van het ministerie van Wonen, Wijken en Integratie.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van prestatieafspraken naar beleidsterrein in 2008 en 2010. Grote stijger is het terrein Veiligheid: van 1 in 2008 naar 10 in 2010. Ook valt het beleidsterrein Onderwijs op: in 2008 waren er 0 prestatieafspraken, in 2010 vijf. Verder zijn er veel afspraken die meerdere beleidsterreinen raken, zodat die niet exact onder één noemer zijn te plaatsen. Het gaat dan bijvoorbeeld om prestatieafspraken die betrekking hebben op Economie, Transport en Milieu of Wonen, Welzijn en Werkgelegenheid.

BZK, V&W en VROM zijn van de ministeries het vaakste betrokken bij prestatieafspraken (was in 2008 BZK, V&W en OCW). Uit tabel 57 blijkt verder dat ten opzichte van 2008 nu verhoudingsgewijs meer afspraken tussen Rijk en individuele gemeenten zijn gemaakt. Ook valt op dat maatschappelijke organisaties steeds vaker partner in de prestatieafspraken zijn. Daar staat tegenover dat koepelorganisatie IPO relatief minder vaak partner is.

Tabel 57 Partners bij prestatieafspraken

	2008	2010
Gemeenten	27	47
Provincies	19	26
UvW/Waterschappen	13	17
VNG	23	29
IPO	21	21
Overige maatschappelijke partners	21	49

Bron: BMC, 2010b

6.2.3

Toezicht en monitoring

Op het vlak van toezicht en monitoring is bekeken wat de stand van zaken is omtrent Rijksmonitoren, vernietigingen en preventief toezicht.

1. Aantal Rijksmonitoren en provinciale monitoren in een jaar

Met een monitor wordt een beperkte set beleidsinformatie gevraagd. In 2010 is wederom het aantal Rijksmonitors onderzocht. Het aantal provinciale monitors is niet onderzocht. Hieronder volgt een tabel die de ontwikkelingen in Rijksmonitoren zichtbaar maakt.

Tabel 58 Rijksmonitors naar departement

Initiatiefnemer	2003	2006	2008	2010
Algemene Zaken	2	3	1	1
BZK	16	19	13	15
BuZa	2	5	6	6
Defensie	5	6	7	9
EZ	12	14	12	13
Financiën	3	3	3	4
Justitie	7	8	10	15
LNV	32	37	37	40
VROM	14	13	26	32
VenW	35	35	58	57
VWS	58	58	35	42
OCW	32	20	30	32
SZW	7	7	22	25
CBS	45	45	41	53
SCP	7	7	9	10
PBL	5	5	3	6
Interdepartementaal	18	16	21	-
Totaal	300	301	334	360

Bron: De Kool, 2010

Het aantal monitoren groeit gestaag. Voor de groei van monitoren worden door de onderzoekers verschillende verklaringen voor mogelijk gehouden. Er zou sprake kunnen zijn van een – door de crisis mogelijk toegenomen – rationale behoefte om onzekerheid te reduceren, bij ministeries en de Tweede Kamer. Een andere mogelijke verklaring zou kunnen liggen in de wens tot handhaving van strategische posities: ministeries zouden bij voorkeur ‘eigen’ instrumenten ontwikkelen om relevante ontwikkelingen op ‘hun’ beleidsterrein te signaleren. Een derde mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat wanneer er op een specifiek beleidsterrein een monitor bestaat, dit voor een deel ook een (symbolische) uitdrukking geeft aan het belang dat een organisatie – of de politiek – hecht aan het ingezette beleid als zodanig. Ten slotte zou ook het aanbod van nieuwe technologische mogelijkheden het verzamelen, delen, combineren en presenteren van gegevens laagdrempelig kunnen maken.¹⁵

2. Vernietiging van gemeentelijke en provinciale besluiten

In tabel 59 is vermeld hoe vaak het Rijk sinds 1993 lokale of provinciale besluiten heeft vernietigd. In 2008 waren er twee vernietigingsbesluiten in het kader van de zogenaamde Landsbanki-zaak, vanwege strijd met het algemeen belang. Het eerste besluit dat alleen betrekking had op het uitwinnen van gelden door Noord-Holland is ingetrokken bij het tweede besluit dat betrekking had op het uitwinnen van gelden door alle overheden. Dit tweede besluit is in hoger beroep door de Raad van State ongedaan gemaakt. In 2010 is er vooralsnog sprake van één vernietigingszaak (winkelopenstelling gemeente Westland).

Tabel 59 Vernietigingen

Jaar	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Aantal	2	10	1	3	0	0	0	0	2	1

Jaar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	Totaal
Aantal	0	0	1	4	0	2	0	1	27

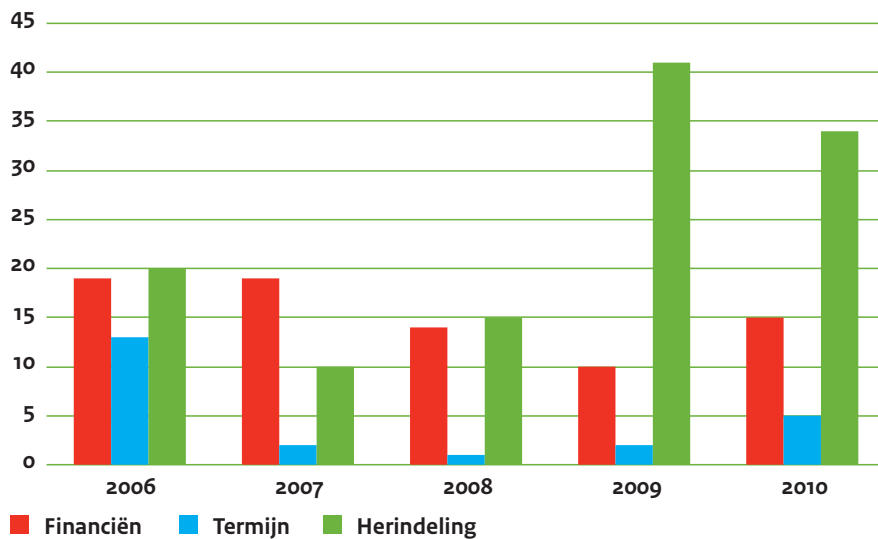
* Peildatum 1 juli 2010

Bron: Ministerie van BZK / Hiemstra & De Vries, 2010

Preventief toezicht

In figuur 13 zijn de resultaten opgenomen van een recente inventarisatie naar het aantal keren dat de provincies preventief toezicht hielden op gemeenten. Te zien is dat na een aantal jaren van daling er in 2009 en 2010 weer stijgingen hebben voorgedaan in het aantal keren dat preventief toezicht is toegepast. De stijging ten opzichte van 2008 is onder meer te wijten aan het grote aantal heringedeelde gemeenten en toezicht bij termijnoverschrijding. Het financiële toezicht is licht toegenomen ten opzichte van 2009 maar nog steeds een afname ten opzichte van 2006.

Figuur 13 Aantal keer en reden van preventief toezicht



Bron: Hiemstra & De Vries, 2010

6.3 Beleving

Door middel van een enquêteonderzoek is net als in 2006 en 2008 achterhaald hoe de interbestuurlijke verhoudingen in de praktijk worden beleefd. De enquêtes werdengestuurd aan respondenten bij gemeenten, provincies en het Rijk. Daarbij is onderscheid gemaakt naar drie typen functionarissen: ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers.

In tegenstelling tot 2006 is er, net als in 2008, niet voor gekozen de respondenten binnen drie specifieke beleidsterreinen te kiezen. Daarmee is de steekproef wel van een iets andere samenstelling en moeten vergelijkingen met enige omzichtigheid worden gemaakt. In totaal vulden 351 respondenten de enquête in waarvan 64 bestuurders, 59 volksvertegenwoordigers en 228 ambtenaren. Van de respondenten waren 60 werkzaam bij het Rijk, 101 bij een provincie en 190 bij een gemeente.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- De code en uitgangspunten bij interbestuurlijke verhoudingen;
- De praktijk van interbestuurlijke verhoudingen;
- De beleidsvrijheid van gemeenten;
- Bestuurlijke drukte;
- Actuele thema's (bestuurakkoorden, bestuurskracht, programma Krachtig Bestuur);
- Agenda voor de toekomst.

6.3.1

Code en uitgangspunten

De Code Interbestuurlijke Verhoudingen is alweer enkele jaren oud en heeft daarom dit jaar minder focus gekregen in het belevingsonderzoek. Zo is niet meer gevraagd naar bekendheid met de Code en de daarin vastgelegde uitgangspunten. Maar de uitgangspunten die zijn vastgelegd in de code zijn natuurlijk nog onverminderd van kracht. Daarom is wel weer onderzocht in hoeverre de uitgangspunten die in de Code zijn vastgelegd worden onderschreven en in de praktijk worden herkend.

In de Code Interbestuurlijke Verhoudingen zijn acht uitgangspunten geformuleerd over de wijze waarop interbestuurlijke verhoudingen vormgegeven moeten worden. De respondenten is gevraagd in welke mate zij deze uitgangspunten belangrijk vinden. Ook werd gevraagd welke drie het belangrijkste werden gevonden. Dit waren, net als in 2006 en 2008, 'denken vanuit de problematiek', 'heldere taakverdeling' en 'goed geëquipeerd zijn'.

Tabel 60 Steun voor uitgangspunten Code

	Heel on- belangrijk	Onbe- langrijk	Neutraal	Belangrijk	Heel belangrijk	Weet niet
Denken vanuit problematiek	1,1%	1,7%	6,5%	32,9%	56,7%	0,8%
Heldere verdeling taken	0,8%	1,4%	10,1%	30,1%	55,1%	2,2%
Goed equiperen	0,8%	0,3%	7,9%	35,7%	53,9%	1,1%
Behoud voldoende beleidsvrijheid	1,4%	3,1%	14,9%	33,7%	43,5%	2,5%
Afspraken over wat, niet hoe	7,6%	16,9%	25,3%	25,6%	20,5%	3,7%
Verplichtende samenwerking	2%	10,4%	23,9%	34,6%	25,8%	3,1%
Subsidiariteitsbeginsel	3,1%	5,3%	17,1%	28,1%	39%	6,2%
Vroeg betrekken medeoverheden	1,4%	3,7%	14,9%	34,8%	39,9%	5,1%

Bron: Decisio, 2010

Aan de andere kant wordt vooral het uitgangspunt 'afspraken over het wat en niet over het hoe' het vaakst (helemaal) niet belangrijk gevonden.

6.3.2

Praktijk van de interbestuurlijke verhoudingen

Uiteraard is ook onderzocht hoe de interbestuurlijke verhoudingen in de praktijk worden beleefd. Net als in eerdere jaren is daartoe gevraagd een rapportcijfer (1-10) te geven. Gemiddeld krijgen de interbestuurlijke verhoudingen een rapportcijfer van 6,2 (was 5,9 in 2008 en 5,5 in 2006). Hier is dus een licht stijgende lijn te zien. Ambtenaren zijn met een 6,31 het meest positief, gevolgd bestuurders (6,16) en volksvertegenwoordigers (6,15). Kijken we naar de bestuurslagen dan geven respondenten van het Rijk het hoogste cijfer (6,48), gevolgd respondenten van gemeenten (6,32) en provincies (5,99).

Ook is gevraagd naar het oordeel over de verandering van de interbestuurlijke verhoudingen de afgelopen twee jaar. Opvallend is dat slechts 31,7% van de respondenten een verbetering ziet (was 25% in 2008) en 34,3% een verslechtering (was 17% in 2008). Hoewel het rapportcijfer dus hoger is, zien relatief meer mensen een verslechtering.

Onder respondenten die een verbetering zien, zijn de meest genoemde redenen net als in 2008 'besef bij overheden dat samenwerking noodzakelijk is' (69,9%), 'betere onderlinge afspraken over samenwerking tussen bestuurslagen (43,4%) en 'veranderde houding van het Rijk' (32,7%). Onder respondenten die juist een verslechtering zien zijn de meest genoemde redenen 'vaak veel overheden betrokken bij een vraagstuk, maar geen heldere taakverdeling (66,4%), 'medeoverheden meer als concurrent zien dan als partner' (48,4%) en 'onvoldoende geëquipeerd zijn' (36,1%)

Ten slotte is gevraagd in hoeverre de respondenten van mening zijn dat het Rijk rekening houdt met de belangen van medeoverheden. Slechts 13,8% van de respondenten is van mening dat dat in voldoende of ruim voldoende mate gebeurt (was 17% in 2008). Hierbij is er wel een fors verschil tussen de bestuurslagen. Respondenten van het Rijk zijn veel vaker van mening dat het Rijk rekening houdt met medeoverheden (37%) dan respondenten van provincies (9%) en gemeenten (9%). Maar ook bij het Rijk gaat het dus om een minderheid van de respondenten.

Er is niet meer gevraagd naar de mate waarin aan alle uitgangspunten van de Code is voldaan. Wel is gevraagd aan welke uitgangspunten het minst is voldaan. Dit kunnen we vergelijken met de uitgangspunten waaraan in 2006 en 2008 het minst werd voldaan (oneens en helemaal oneens) volgens de respondenten (percentages zijn niet vergelijkbaar).

Tabel 61 Uitgangspunten Code waaraan het minst is voldaan

	2006	2008	2010
Goed equiperen	(53,2)	Denken vanuit problematiek (50)	Denken vanuit problematiek (56)
Heldere taakverdeling	(46,8)	Heldere taakverdeling (40)	Heldere taakverdeling (43)
Denken vanuit problematiek	(42,6)	Zo vroeg mogelijk betrekken partners (39)	Goed geëquipeerd zijn (42)

Bron: Decisio, 2010

Het 'goed geëquipeerd zijn', afwezig in de top-3 van 2008, is in 2010 dus weer terug in de lijst van uitgangspunten waaraan het minst wordt voldaan.

6.3.3 Beleidsvrijheid van gemeenten

Net als in 2006 en 2008 zijn er vragen opgenomen over de beleidsvrijheid van gemeenten. Van de respondenten vindt 47,5% dat het Rijk zich nog te veel als baas opstelt. In 2008 was dit 38%, in 2006 70%. Dit werd het meest zo ervaren onder respondenten uit de provincies (59%) en gemeenten (48%) en minder onder respondenten van het Rijk (30%). Na een daling in 2008, is nu weer sprake van een stijgende lijn.

Ook werd weer gevraagd naar de moeite die het Rijk doet om decentrale overheden te faciliteren en te ondersteunen. Met de stelling dat het Rijk steeds meer moeite doet om decentrale overheden te ondersteunen is 25% het (helemaal) eens en 34% (helemaal) mee oneens (was 32, respectievelijk 29%). Vooral bij het Rijk (48%) is men hier positief over. Bij Provincies (15%) en gemeenten (23%) minder. Bij gemeenten is dit een forse daling (was 37%).

Met betrekking tot de financiering van taken werd wederom gevraagd naar specifieke uitkeringen. Slechts 39,9% onderschrijft de stelling dat specifieke uitkeringen niet hoeven te leiden tot een inperking van lokale beleidsvrijheid. In 2006 was dit 54%,

in 2008 48%. Hier is dus duidelijk sprake van een dalende trend, waarbij specifieke uitkeringen steeds minder vaak als niet-beperkend worden gezien.

Een minderheid van 43,6% (was 43% in 2008) onderschrijft de stelling dat de overdracht van financiële risico's bij decentralisatie de lokale beleidsvrijheid ernstig inperkt. Dit lijkt een forse daling ten opzichte van 2006 (55%). Echter, onder gemeentefunctionarissen onderschrijft nog steeds een meerderheid deze stelling (56%, was 54% in 2008, 61% in 2006).

6.3.4 Bestuurlijke drukte

Wanneer de bestuurlijke constellatie in een gebied of op een beleidsterrein op zo'n wijze is ingericht dat er verlies aan effectiviteit optreedt, dan wordt gesproken van bestuurlijke drukte. In 2010 erkent 84% (was 82% in 2008) van de respondenten dat er in Nederland sprake is van bestuurlijke drukte. Onder respondenten uit de provincies nog iets meer (91%) dan onder die van het Rijk (77%) en gemeenten (83%). Volksvertegenwoordigers (90%) zien vaker bestuurlijke drukte dan bestuurders en ambtenaren (beide 83%).

De drie belangrijkste oorzaken blijven de structuur, de bestuursstijl en onduidelijkheid over doelen. Ook de volgorde blijft ongewijzigd. Wanneer we kijken naar de negatieve effecten van bestuurlijke drukte zien we wel een wijziging. In 2008 was 'vertraging in besluitvorming' met afstand het belangrijkste negatieve effect. Blokkades in uitvoering en onduidelijkheid in verantwoordelijkheden zijn in 2008 ook veel herkende negatieve effecten. In 2010 staat 'inhoudelijk slechte besluitvorming' met 78% met stip bovenaan, en 'vertraging in de besluitvorming' met 56% met enige afstand op nummer twee.

In het regeerakkoord is afgesproken om, ter vermindering van bestuurlijke drukte, op een aantal beleidsterreinen er voor te zorgen dat nog slechts maximaal twee bestuurslagen zich ermee bezighouden. Aan de respondenten is daarom in 2008 voor het eerst de vraag voorgelegd of het aantal bestuurslagen op het beleidsterrein waarop de respondenten werkzaam zijn, kan worden teruggedrongen. In 2010 is deze vraag herhaald.

Een kleine meerderheid van de respondenten (59%, was 53%) onderschrijft de stelling, 18% (was 29%) geeft aan van niet en 12% (was 18%) zegt het niet te weten. Er bestaan echter significante verschillen tussen de bestuurslagen. De ondervraagden bij het Rijk geven het minst aan dat het aantal bestuurslagen kan worden teruggedrongen (48,3, was 43%), tegen 48,5 (was 59%) van de provinciale respondenten en maar liefst 68,9 (was 55%) van de gemeentelijke respondenten. Bij de provincie is dus een flinke daling in de steun voor deze stelling zichtbaar, terwijl bij de gemeenten juist een flinke toename te zien is.

Ook is gevraagd op welke andere beleidsterreinen het aantal bestuurslagen kan worden teruggedrongen en welke bestuurslaag dit betreft. Respondenten noemen net als in 2008 een breed scala aan beleidsterreinen en een divers beeld welke bestuurslaag dan zou kunnen worden teruggedrongen. Genoemd werd dat bij Jeugdzorg en welzijn, infrastructuur en ruimtelijke ordening de rol van de provincie zou moeten vervallen. Bij water zou de rol van de waterschappen moeten vervallen en bij mobiliteit en OV de rol van de WGR+ en de regio.

6.3.5

Actuele thema's

De interbestuurlijke verhoudingen zijn continu in beweging en dat betekent dat ook 'actuele thema's' belangrijk zijn voor een goede graadmeter. Daarom is er in 2008 voor gekozen om twee nieuwe thema's toe te voegen aan het belevingsonderzoek: Samenwerking tussen overheden en bestuurskracht. Deze onderwerpen zijn in 2010 ook weer meegenomen. Daarnaast zijn in 2010 (extra) vragen toegevoegd over de financiële verhoudingen en het 'programma Krachtig Bestuur'.

Samenwerking tussen overheden

Voor een beeld over de samenwerking tussen overheden is weer gekeken naar bekendheid met en tevredenheid over de in het Bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten gemaakte afspraken. Ook is in meer algemene zin gevraagd naar verticale samenwerking (tussen bestuurslagen) en horizontale samenwerking (met partners binnen de eigen bestuurslaag).

Ten aanzien van het bestuursakkoord gaf 36,5% (was 27%) aan (helemaal) bekend te zijn met het bestuursakkoord en daarin gemaakte afspraken. Een ruime minderheid (42,6%, was 45%) gaf aan er (helemaal) onbekend mee te zijn. Interessant is de ontwikkeling onder respondenten van de verschillende bestuurslagen. Heeft het feit dat er nu ook een bestuursakkoord tussen Rijk en provincies is gezorgd voor meer bekendheid onder de respondenten uit de provincies?

Onder de gemeentelijke respondenten is 30,5% (helemaal) bekend met het bestuursakkoord (was 33%). Bij het Rijk ligt het percentage op 26,7% (was 21%) en onder respondenten van de provincies is nu 54,4% (helemaal) bekend met het bestuursakkoord (was 28%), een behoorlijk forse stijging, waarmee de gemeentelijke respondenten zijn ingehaald.

Aan degenen die bekend zijn met het Bestuursakkoord is vervolgens gevraagd hoe tevreden men met de gemaakte afspraken is. Slechts 16,3% is hier (helemaal) tevreden over. Dit was in 2008 nog 19% (zeer) tevreden. Een nog kleinere minderheid is echter (helemaal) ontevreden (9,6%, was 8%). De overgrote meerderheid staat er neutraal tegenover of weet het niet (respectievelijk 39% en 33,7%, was 73% in 2008). Wel zijn er verschillen naar bestuurslaag. Provinciale respondenten (26,7%, was 7%) zijn aanmerkelijk vaker (helemaal) tevreden dan gemeentelijke respondenten (12,1%, was 26%) en Rijksrespondenten (13,3%, was 27%).

Hoewel in de totalen geen grote verschuivingen zien zijn, is dat onder de bestuurslagen wel het geval. Gemeentelijke respondenten en Rijksrespondenten zijn minder tevreden dan twee jaar geleden. Provinciale respondenten juist tevredener. Hierbij dient wel in acht te worden genomen dat het voor de hand ligt dat provinciale respondenten twee jaar geleden met het bestuursakkoord Rijk-gemeenten in gedachten antwoordden en nu met de afspraken tussen Rijk en provincie in het hoofd.

Ter verdieping zijn zes stellingen voorgelegd aan de respondenten. Met een tweetal is men het relatief vaak eens of helemaal eens: problemen worden beter opgelost door bundeling van kennis en expertise en door afstemming en coördinatie. Dit was in 2008 ook het geval. Vél minder steun is er voor de stellingen dat besluitvorming adequaat is, er een heldere structuur is, er sprake is van een goede bestuursstijl en dat de gemeenschappelijke doelen duidelijk zijn. Ook dit was in 2008 ook het geval.

Verder is in meer algemene zin gevraagd naar het oordeel over verticale samenwerking (tussen bestuurslagen) en horizontale samenwerking (binnen de eigen bestuurslaag). In 2010 is 18,2% (helemaal) tevreden over verticale samenwerking (was 22%) en 24,4% (helemaal) ontevreden (was 27%). Het meest tevreden waren respondenten bij provincies (22,8%) en het Rijk (21,7). Gemeentefunctionarissen zijn het minst tevreden. Opvallend is dat hiermee vooral de tevredenheid onder de respondenten van het Rijk gedaald is (was 29%).

Iets positiever zijn respondenten over de samenwerking met partners binnen de eigen bestuurslaag, 25,3% is hier (helemaal) tevreden over (was 46%) en slechts 12,5% (helemaal) ontevreden. De tevredenheid bij Rijk (25%), provincie (21,8%) en gemeenten (27,5%) loopt weinig uiteen. Hetzelfde geldt voor bestuurders (28,1%), volkvertegenwoordigers (30,5%) en ambtenaren (23,4%). De daling in tevredenheid met horizontale samenwerking is desalniettemin opvallend.

Bestuurskracht

Met betrekking tot bestuurskracht zijn de respondenten zes stellingen voorgelegd. In de door respondenten gegeven antwoorden zijn weinig verschillen met 2008 te zien.

Tabel 62 Stelling bestuurskracht

Stelling	(Helemaal) mee eens (%)	(Helemaal) mee eens (%)
	2008	2010
Mijn organisatie kan de doelen die zij zichzelf stelt goed realiseren	59%	61%
Mijn organisatie kan de doelen die 'hogere' overheden aan ons stellen goed waarmaken	43%	46%
De kwaliteit van ons bestuur draagt positief bij aan onze bestuurskracht	58,5%	58%
De beschikbare middelen (financieel, menskracht) van onze organisatie staan in verhouding tot de opgaven die we moeten oppakken	34%	34%
De schaal van onze organisatie sluit goed aan bij de belangrijkste opgaven	51%	58%

Bron: Decisio, 2010

Duidelijk is dat men redelijk positief is over het eigen bestuur en over de mogelijkheden om de zelf gestelde doelen te halen. Minder positief is men vooral over de beschikbare middelen en de mogelijkheden om aan door andere overheden gestelde doelen te voldoen.

Ook is aan de respondenten van de verschillende bestuurslagen voorgelegd in hoeverre zij enkele rollen kunnen vervullen. Het beeld bij de gemeente is redelijk stabiel, met uitzondering dat gemeenten zich meer als publieke dienstverlener zijn gaan zien.

Tabel 63 Mate waarin organisaties bepaalde rol vervullen

	Rijk		Provincie		Gemeente	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Vertegenwoordiger van de gemeenschap	45,8%	40%	46,7%	45%	62,4%	66%
Partner in het bestuurlijk bestel	62,7%	72%	80%	80%	61,1%	62%
Publieke dienstverlener	45,8%	42%	42,7%	53%	70,4%	81%
Beleidsbepaler	72,9%	88%	74,7%	76%	64%	65%

Bron: Decisio, 2010

Bij de provincies en het Rijk doen zich ook enkele verschuivingen voor ten opzichte van 2008. Provincies herkennen zich meer in de rol van publieke dienstverlener. Het Rijk voelt zich meer dan in 2008 beleidsbepaler en partner in het bestuurlijk bestel.

Aan de respondenten is tevens gevraagd of zij van mening zijn dat de bestuurskracht van provincies vergroot moet worden. Nog sterker dan in 2008 zijn respondenten van de provincies van mening dat de bestuurskracht van provincies vergroot moet worden. Net als in 2008 staan zij daarin alleen.

Ook gemeenten vinden sterker dan in 2008 dat hun bestuurskracht vergroot moet worden. Het Rijk is het daar meer mee eens dan in 2008, de provincies minder.

Tabel 64 Vergroten bestuurskracht provincies en gemeenten

Moet de bestuurskracht van provincies vergroot worden (%)						
	Rijk		Provincie		Gemeente	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Ja	11%	17%	65%	82%	9%	10%
Nee	64%	75%	25%	14%	85%	83%

Moet de bestuurskracht van gemeenten vergroot worden (%)						
	Rijk		Provincie		Gemeente	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Ja	44%	67%	64%	58%	84%	87%
Nee	31%	17%	29%	23%	13%	8%

Bron: Decisio, 2010

Er is niet meer gevraagd welke rol het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zou moeten spelen bij het vergroten van de bestuurskracht. Wel is gevraagd hoe de vergroting van de bestuurskracht verwezenlijkt zou kunnen worden. Voor het vergroten van de bestuurskracht van provincies worden onder meer genoemd:

- Minder specifieke uitkeringen
- Kleinere provincies samenvoegen tot grotere provincies
- Grotere decentralisatie
- Concentratie op kerntaken provincies
- Afschaffen van de provincies in de Randstad
- Takenpakket moet duidelijker afgebakend worden
- Minder bestuurlijke drukte, afschaffen stadsregio's

Enkele voorbeelden die worden genoemd ten aanzien van gemeenten zijn:

- Meer middelen voor gemeenten beschikbaar stellen
- Kiesdrempel voor gemeenteraad instellen om versnippering te voorkomen
- Herindeling kleinere gemeenten tot grotere gemeenten
- Vergroten belastinggebied
- Rol provincies beperken
- Bij decentralisatie ook de bijbehorende middelen verstrekken

Programma Krachtig Bestuur

Voor deze editie van de trendnota hebben is een aantal vragen over het programma Krachtig Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de respondenten voorgelegd. Het programma kent vijf doelen:

- Begeleiden van decentralisatieprojecten
- Concrete knelpunten samen aanpakken
- Vereenvoudiging Interbestuurlijk Toezicht

- Versterking samenwerkingspraktijk
- Leren om te verbeteren

Om te beginnen is geïnformeerd naar de bekendheid met het programma. Van alle respondenten geeft 35% aan het programma Krachtig Bestuur te kennen. Bij de respondenten die werkzaam zijn bij het Rijk is dat 27%, bij de provincie 34% en bij de gemeente 40%. Aan de mensen die bekend zijn met het programma is daarnaast een aantal stellingen voorgelegd.

Tabel 65 Stellingen programma Krachtig Bestuur

Stelling	(Helemaal) mee eens
De werkwijze, vraaggericht en partnerschap is een goed voorbeeld van het nieuwe werken binnen de overheid	40,5%
Het programma levert concrete resultaten op die bijdragen aan de vergroting van de bestuurskracht van de overheid	13,5%
Met het programma lukt het om de één overheid gedachte vorm en inhoud te geven	11,9%
Het programma houdt zich met de juiste thema's bezig	39,7%

Bron: Decisio, 2010

In algemene zin valt bij deze resultaten op dat het programma Krachtig Bestuur weinig uitgesproken meningen oproept. De beelden over de inhoudelijke afbakening van het programma en de gekozen werkwijze zijn wel overwegend positief; de mate waarin concrete resultaten worden geboekt wordt echter laag ingeschat. Dit is reëel, omdat ten tijde van het onderzoek de resultaten ook nog niet geboekt waren. Dit wordt verklaard door het volgende: de inhoud van het programma Krachtig Bestuur is op januari 2009 vastgesteld; vanaf dat moment is gewerkt aan de realisatie van de doelstellingen. De gekozen werkwijze, waarbij intensief wordt samengewerkt met gemeenten en provincies, maakt dat de opstartfase extra lang duurt: er gaat tijd overheen voordat verschillende partijen tot een gezamenlijke aanpak zijn gekomen. In de loop van 2010 zullen de concrete resultaten zichtbaar worden.

Financiële verhoudingen

In 2010 is tevens voor het eerst een aantal extra stellingen voorgelegd op het gebied van de financiële verhoudingen.

Tabel 66 Stellingen financiële verhoudingen

Stelling	(Helemaal) mee eens
Onzekerheid over inkomsten is erger dan dalende inkomsten	50,90%
Bij minder specifieke uitkeringen moeten ook goede afspraken gemaakt worden over te plegen inspanningen	60,9%
Trend naar minder specifieke uitkeringen moet worden doorgezet	59,3%
Decentrale overheden te vaak 'gestraft' voor efficiënte taakuitoefening en te weinig 'beloond' voor efficiënt werken	48%
Verruimde mogelijkheden om belasting te heffen mogen niet leiden tot stijging belastingdruk	53,9%
Groter eigen belastinggebied belangrijker dan overdracht taken vanuit Rijk	34%
Financiële positie gemeenten voldoende om gevolgen crisis op te vangen.	12,4%

Bron: Decisio, 2010

Voor een aantal stellingen is redelijk wat steun. Onzekerheid over inkomsten wordt erger gevonden dan dalende inkomsten. De trend naar minder specifieke uitkeringen moet worden doorgezet, maar daarbij moeten wel afspraken over de te plegen inspanningen moeten worden gemaakt. Maar een kleine meerderheid vindt dat bij een groter belastinggebied de collectieve lasten niet mogen stijgen. Er is uitermate weinig steun voor de stelling dat de financiële positie van gemeenten voldoende is om de crisis op te vangen.

Agenda voor de toekomst

In de agenda voor de toekomst wordt naar het belang van het maken van nieuwe afspraken over interbestuurlijke verhoudingen gekeken. Een ruime meerderheid van 73% vindt het belangrijk dat er weer zulke afspraken worden gemaakt. Daarbij doen zich geen grote verschillen voor naar de rol van de respondent. Respondenten bij het Rijk vinden het wel iets minder vaak (heel) belangrijk (61%).

Tabel 67 Agenda voor de toekomst

	Heel be- langrijk	Belang- rijk	Neutraal	Onbe- langrijk	Heel onbe- langrijk	Weet niet
Beleidsinhoudelijke samenwerking tussen overheden	25,6 (10)	46,6 (61,3)	16,3 (21,3)	4,8 (6,5)	2,8 (0)	2 (0,9)
Procedures om samenwerking vorm te geven	13,5 (10)	30,6 (35,4)	26,1 (36,7)	15,4 (14,4)	7,9 (3,1)	2,8 (0,4)
Bevorderen van samenwerkingscultuur	25,6 (20,6)	42,5 (57,9)	16,9 (15,8)	7 (3,5)	3,4 (1,8)	2 (0,4)
Verdeling verantwoordelijkheden en taken in relatie tot financiering	48,6 (25,8)	37,4 (52,4)	7,6 (17,6)	1,4 (3,4)	1,1 (0,4)	2,2 (0,4)

Bron: Decisio, 2010

In het soort afspraken dat wordt gewenst doen zich weinig grote verschuivingen voor. Wel lijken respondenten iets vaker de extremen te hebben aangegeven. De verdeling van verantwoordelijkheden en taken in relatie tot financiering lijkt wat belangrijker gevonden te worden. In 2008 vond 78,2% dit (heel) belangrijk, in 2010 86%. Bevorderen van samenwerkingscultuur lijkt iets minder belangrijk gevonden: in 2008 vond 78,5% dat (heel) belangrijk, in 2010 68,1%.

6.4 Conclusie

De interbestuurlijke verhoudingen laten in 2010 een gemengd beeld zien. Objectief gezien is op een aantal indicatoren de praktijk dichterbij de beoogde situatie gekomen. Het aantal specifieke uitkeringen blijft dalen. Het aantal circulaire aan gemeenten daalt ook, en is bovendien minder vaak normstellend van karakter en vaker informerend. Anderzijds blijft het aantal monitors onverminderd groeien. En ook het aantal prestatieafspraken is toegenomen, en prestatieafspraken met individuele gemeenten komen ook vaker voor dan twee jaar geleden. Het is te vroeg om hier conclusies aan te verbinden, maar het zou erop kunnen duiden dat sturen door het Rijk vooraf via financiering en normstelling vervangen raakt door sturing achteraf, via monitoring en bijsturing op grond van prestaties.

Ook de beleving van de interbestuurlijke verhoudingen laten een wisselend beeld zien. Het rapportcijfer is – voor het eerst sinds het verschijnen van de trendnota in deze vorm – een voldoende. Maar zowel het percentage respondenten dat de

verhoudingen verbeterd vindt als het percentage dat de verhoudingen verslechterd vindt is toegenomen.

De respondenten zijn onverminderd van mening dat er in Nederland sprake is van bestuurlijke drukte. 'Denken vanuit de problematiek' en 'heldere taakverdeling' zijn ook in deze derde trendnota uitgangspunten van de Code die waaraan onvoldoende wordt voldaan. 'Goed equiperen' is na een korte afwezigheid ook weer terug in de top drie. Dat dit weer een belangrijk issue aan het worden is blijkt tevens uit het lage percentage van de respondenten dat de stelling onderschrijft dat gemeenten een voldoende financiële positie hebben om de gevolgen van de crisis op te vangen.

Op het gebied van bestuurskracht zijn er weinig verschuivingen ten opzichte van vorige jaren. Bijna iedereen vindt dat de bestuurskracht van gemeenten vergroot moet worden. Alleen de provincies vinden dat de bestuurskracht van de provincies vergroot moeten worden. Het programma Krachtig Bestuur houdt zich met de juiste thema's bezig, maar levert nog onvoldoende concrete resultaten op. De uitgangspunten van de Code Interbestuurlijke verhoudingen, en het beleid om hetaantal specifieke uitkeringen te verminderen, worden onverminderd gesteund door de respondenten.

Noten

¹⁴ Ten opzichte van de cijfers in de hoofdstukken over gemeenten, provincies en waterschappen kunnen kleine afwijkingen in aantallen optreden. Dit is te verklaren uit verschillende peildata.

¹⁵ De Kool 2007a, De Kool 2008a en De Kool 2010.

7 Europa en het binnenlands bestuur

Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke vraagstukken doen zich steeds vaker voor op Europees en mondiaal niveau. De globalisering in economisch, politiek en sociaal opzicht en de voortschrijdende Europese integratie zijn mede bepalend voor de vele veranderingen in de omgeving van het Nederlandse openbaar bestuur. Een aanzienlijk deel van de regelgeving in Nederland komt uit de Europese Unie (EU). Deze regelgeving raakt steeds meer decentrale overheden op allerlei gebieden, zoals aanbesteding van opdrachten, dienstenverkeer, interregionale samenwerking, milieu en staatssteun. In dit hoofdstuk komt in de eerste paragraaf de Euregionale samenwerking aan de orde. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op de structuurfondsen. In hoeverre de decentrale overheden 'Europaproof' zijn, komt aan de orde in de derde paragraaf.



7.1 Euregionale samenwerking

Nederland beschikt over een groot grensgebied. Zeven van de twaalf provincies grenzen aan het buitenland en twee miljoen Nederlandse ingezetenen wonen in Nederlandse grensgemeenten. Juist in de grensgebieden worden burgers, maatschappelijke organisaties, instellingen en overheden geconfronteerd met hindernissen als gevolg van cultuurverschillen en verschillen in nationale regelgeving. Dit is bijvoorbeeld het geval bij grensoverschrijdende contacten op het terrein van wonen, werken, onderwijs en zorg. Een Europese Unie zonder binnengrenzen en met een vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal is in veel gevallen nog een papieren realiteit. Tegelijkertijd liggen er juist in de grensgebieden bijzondere ontwikkelingskansen.

Euregionale samenwerking

Een belangrijke vorm van internationale samenwerking is die van de decentrale overheden in de grensstreken. Dit geldt in het bijzonder voor de euregio's. Er zijn verschillende samenwerkingsverbanden aan de Nederlands-Duitse grens op basis van de Anholtvereenkomst en aan de Nederlands-Belgische grens op basis van het Beneluxverdrag. In bijlage 1 is een tabel te vinden met de verschillende vormen van samenwerking.

Op aanvraag van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2008 de Raad voor het Openbaar Bestuur het rapport 'Besturen over Grenzen' uitgebracht. Naar aanleiding van dit rapport hebben de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris voor Europese Zaken besloten een Task Force grensoverschrijdende samenwerking (GROS) in te stellen. In deze Task Force GROS zitten vertegenwoordigers van alle ministeries, uitgezonderd het ministerie van Algemene Zaken, en vertegenwoordigers van de grensregio's. Er is een onafhankelijke voorzitter aangesteld, die de functie van Grensmakelaar bekleedt. De Task Force GROS moet aan de oplossing van enkele knelpunten op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking een extra impuls geven.

In de Task Force GROS worden 21 knelpunten op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking behandeld. Deze zijn ingebracht door de grensregio's. Samen met de buurlanden, Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen, Vlaanderen, Wallonië en federaal België, wordt aan de oplossing van deze knelpunten gewerkt. De werkzaamheden van de Task Force GROS worden, zoals nu voorzien, per 31 december 2010 beëindigd. Hieronder enkele resultaten die zijn geboekt:

- Op 31 maart 2010 is een digitaal informatieportaal voor grensarbeiders geopend (www.startpuntgrensarbeid.nl). Dit portaal verbetert de informatievoorziening voor Nederlandse grensarbeiders die in Noordrijn-Westfalen willen werken en vice versa. De komende maanden zal het Secretariaat-Generaal van de Benelux het portaal aanvullen met informatie voor Nederlandse grensarbeiders die in België willen werken en vice versa.
- Er is werk gemaakt van grensoverschrijdende crisisdiensten. Inmiddels is het mede dankzij de Benelux mogelijk dat ambulances aan weerszijden van de Belgisch-Nederlandse grens actief zijn. Daarnaast zijn afspraken gemaakt met Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen om snel tot samenwerking te komen op het terrein van rampenbestrijding.

Op het gebied van onderwijs is bereikt dat Nederlandse scholieren uit het voortgezet onderwijs, bijvoorbeeld bij verhuizing naar Noordrijn-Westfalen, makkelijker in

kunnen stromen in het voortgezet onderwijs in Duitsland (en omgekeerd). Hiertoe is een equivalentielijst opgesteld waarin de twee schoolsystemen van voortgezet onderwijs in Nederland en Noordrijn-Westfalen met elkaar worden vergeleken.

Daarnaast zijn uit de Task Force GROS enkele inzichten naar voren gekomen, die in de toekomst het grensoverschrijdend samenwerken kunnen vergemakkelijken. Zo zouden EU lidstaten beter naar elkaar moeten kijken bij het implementeren van EU richtlijnen, zodat verschillen in regelgeving worden voorkomen in plaats van achteraf opgelost. Ook zouden grensregio's beter met elkaar kunnen samenwerken om zo van elkaars oplossingen te kunnen leren.

EGTS

De Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS) is een relatief nieuw juridisch instrument om grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen. De onderwerpen die binnen een EGTS worden ondergebracht, kunnen erg breed zijn. De meerwaarde van een EGTS moet met name gezocht worden in het verbinden van de verschillende overheidslagen ('multilevel governance') en trilaterale samenwerking. De EGTS verordening is innovatief in de zin dat niet alleen lokale en regionale overheden meedoen, maar ook centrale overheden. Daarnaast kunnen ook publiekrechtelijke instellingen meedoen en is het toepasselijke recht het recht van de zetel. In Nederland zijn nog geen EGTS structuren opgericht, wel zijn er een aantal in voorbereiding:

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

BGTS

Naast de EGTS wordt nu ook de Benelux Overeenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking (BGTS) ontwikkeld. De meerwaarde van de BGTS moet met name gezocht worden in de flexibiliteit waarmee deze kan worden ingezet. Binnen een BGTS wordt immers samengewerkt met 3 landen in plaats van 27, waardoor deze problemen makkelijker zijn op te lossen.

In de BGTS is geprobeerd de innovatieve elementen van de EGTS te behouden en deze te combineren met de ambitie van het nieuwe Benelux verdrag en de flexibiliteit van de bestaande Anholt/Benelux overeenkomst voor grensoverschrijdende samenwerking. Zo neemt de BGTS de categorieën van deelnemers over van de EGTS (als een EGTS kan, kan een BGTS ook) en het recht van de zetel. Daarnaast kunnen, naast de Benelux lidstaten, ook Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië samenwerken in een BGTS.

7.2 Structuurfondsen

De Europese Unie staat bij veel provincies en gemeenten bekend als een belangrijke verstrekker van financiële middelen, vooral als het gaat om de Europese Structuurfondsen en allerlei communautaire onderzoeks- en actieprogramma's met subsidies. Van deze laatste programma's is geen volledig overzicht beschikbaar, maar van de Europese Structuurfondsen wel.

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

2000-2006

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

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

Voor 30 september 2010 moeten de programma's 2000-2006 hun eindverslag indienen. In hoeverre alle Europese budgetten (EFRO) zijn benut zal daarna pas bekend zijn.

2007-2013

Nederland ontvangt tussen 2007 en 2013 bijna € 1,9 miljard uit de Europese Structuurfondsen. Hiervan is ruim € 1,6 miljard beschikbaar voor regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid. De helft van dit bedrag gaat naar een nationaal programma uit het Europees Sociaal Fonds, de andere helft (€ 830 miljoen) naar vier regionale programma's (noord, oost, zuid en west). Om precies te zijn gaat € 169,5 miljoen naar Noord-Nederland, € 164,0 miljoen naar Oost-Nederland, € 310,6 miljoen naar West-Nederland en € 186,0 miljoen naar Zuid-Nederland (zie tabel 68 hieronder). Daarnaast ontvangt Nederland € 247 miljoen voor Interreg IV.

Tabel 68 Verdeling structuurfondsen en cofinanciering regionale programma's
(in € voor 2007-2013)

	Aandeel SF		Aandeel in SF		Steun-in-	Bedrag	Bedrag
	2007-2010	Aandeel SF	gemiddeld	Bedrag SF	tensiteit ¹⁶	cofinanciering	totaal
Noord	27,5	11,6	20,7	169,5	13,0	85,0	254,5
Oost	19,8	19,8	19,8	164,0	6,8	39,0	203,0
West	33,0	42,9	37,2	310,6	5,2	81,6	392,2
Zuid	19,7	25,7	22,3	186,0	6,0	48,8	234,8
Totaal	100,0	100,0	100,0	830,0*	31,0	254,4	1.084,5

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

Bron: Ministerie van EZ

7-3 Europaproof

Veel Europese regelgeving heeft invloed op gemeenten en provincies. Diverse initiatieven moeten ertoe leiden dat gemeenten en provincies voldoen aan Europese regels. Zo is er het Kenniscentrum Europa decentraal, dat wordt gefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, VNG, IPO en de Unie van Waterschappen. Dit kenniscentrum verschaft decentrale overheden informatie over Europees recht.

In 2006 en 2008 is de Handreiking Europaproof gemeenten uitgebracht¹⁷. Met Europaproof wordt bedoeld dat gemeenten voldoen aan de Europese wet- en regelgeving. In deze handreiking worden als vooraanstaande thema's genoemd:

- De vier Europese vrijheden (personen, goederen, diensten en kapitaal);
- Milieu en water;
- Europese subsidies;
- Europees aanbesteden;
- Staatssteun.

7-3.1 Staatssteun

Controle op overheidssteun aan ondernemingen is een van de belangrijkste onderdelen van het mededingingsbeleid binnen de Europese Unie. De Europese regelgeving moet leiden tot gelijke concurrentievoorwaarden voor alle ondernemingen op de gemeenschappelijke markt. Daarom is het niet toegestaan voor de overheid om maatregelen te nemen, die concurrentievervalsing uitpakken door voordelen te scheppen voor bepaalde ondernemingen.

Regels over staatssteun vloeien voort uit de artikelen 107, 108 en 109 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Hierin is bepaald dat 'steunmaatregelen van de staten of in welke vorm dan ook door de staatsmiddelen bekostigd die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt' onverenigbaar met de interne markt worden verklaard.

De Europese Commissie heeft de exclusieve bevoegdheid om staatssteun te controleren en goed te keuren dan wel af te wijzen. Daarom zijn de lidstaten in beginsel verplicht om de voorgenomen steunmaatregelen ter goedkeuring aan de Commissie voor te leggen. Als sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU, moet de voorgenomen steun aan de Commissie gemeld worden. De Commissie

beslist in dat geval of de steun verleend mag worden. Als de steun valt onder een van de vrijstellingsverordeningen, bestaat er geen meldingsplicht vooraf. Wel moet de steunverlener de Europese Commissie inlichten over de steun (kennisgeving).

De volgende trends en ontwikkelingen zijn te noemen.

Crisis leidt tot meer decentrale staatssteun

De financiële crisis heeft ook gemeenten en provincies geraakt, met name omdat banken de kredietkraan dichtdraaiden. Ondernemingen klopten daarom vaker bij decentrale overheden aan voor steun. De Europese Commissie heeft de voorwaarden waaronder staatssteun mag worden verleend tijdelijk versoepeld, onder andere door de mogelijkheid te bieden om aan ondernemingen tijdens de crisis 500.000 euro steun te verlenen. In Nederland is die laatste maatregel geïmplementeerd in het (door de Commissie goedgekeurde) Nederlands Nationaal Kader voor het tijdelijk verlenen van beperkte steunbedragen (NK). Van het NK is met name door gemeenten gebruik gemaakt, onder andere om 'staatssteunproof' uitvoering te kunnen geven aan de Tijdelijke stimuleringsregeling woningbouw.

Aantal staatssteunzaken loopt terug

De meldingen van decentrale overheden lopen via het Coördinatiepunt staatssteun decentrale overheden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het Coördinatiepunt heeft van 2002 tot en met 2009 50 meldingen van gemeenten en provincies doorgeleid naar de Europese Commissie. Deze zijn vrijwel allemaal goedgekeurd.

In dezelfde periode zijn 131 kennisgevingen gedaan. Kennisgevingen worden (meestal zonder verder onderzoek van de EC) gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie, waarna de steunmaatregelen mogen worden uitgevoerd. De laatste jaren neemt met name het aantal kennisgevingen voor steun aan landbouw toe. Tot en met 2006 nam het totale aantal kennisgevingen toe. In 2007 is het aantal kennisgevingen gedaald, mogelijk veroorzaakt door het verhogen van het zogenaamde deminimisplafond waardoor steun tot €200.000 per onderneming in een periode van drie jaar geen meldingsplichtige steun meer vormt. Die trend heeft zich in 2008 en 2009 voortgezet. In 2010 lijkt het aantal kennisgevingen weer toe te nemen, vooral omdat decentrale overheden gebruik maken van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV).

In de overige zaken is de Commissie overgegaan tot de formele procedure¹⁸, onderzoeken op eigen initiatief, of de procedure voor onrechtmatige steun.¹⁹ Een staatssteunonderzoek op initiatief van de Europese Commissie is sinds 2005 niet meer voorgekomen, maar onderzoek naar aanleiding klachten (met name over grondtransacties) neemt toe. De Europese Commissie is in beginsel verplicht klachten over staatssteun te onderzoeken. In 2008 en 2009 opende de Commissie één keer de formele onderzoeksprocedure.

Na een grote groei in de jaren 2002-2006 loopt het aantal geregistreerde staatssteunzaken terug. 2008 en 2009 bevestigen die trend. Een groeiend aantal meldingen wordt na overleg met het Coördinatiepunt Staatssteun afgeblazen of ingetrokken. Soms gebeurde dit op verzoek van de Commissie.

In 2009 is het Staatssteunkader voor Monumentenzorg door Nederland gemeld en door de Commissie goedgekeurd. Dit is een overkoepelende melding voor monumentensubsidies van rijk, provincies en gemeenten. Door de overkoepelende

goedkeuring hoeven provincies en gemeenten steun voor de instandhouding en restauratie van monumenten niet meer ieder apart te melden.

Tabel 69 Staatssteunzaken decentrale overheden

Jaar	Meldingen	Kennisgevingen	Andere onderzoeken	Totaal
2002	2	-	3	5
2003	4	4	2	10
2004	6	8	4	18
2005	11	20	4	35
2006	7	34	4	45
2007	10	22	8	40
2008	6	24	4	34
2009	4	19	4	27
Totaal	50	131	33	214

Bron: Ministerie van BZK²⁰

Deze getallen worden in tabel 70 verder uitgewerkt per provincie. De meeste meldingen zijn afkomstig van de provincies zelf, maar de tabel bevat ook de meldingen die door gemeenten zijn gedaan. De kolom 'andere onderzoeken' in bovenstaande tabel betreft met name bij de Europese Commissie ingediende staatssteunklachten en onderzoeken op eigen initiatief van de Commissie. Onderstaande tabel bevat alleen de meldingen en kennisgevingen die door de provincies/gemeenten zelf zijn geïnitieerd. Verder komt het voor dat provincies (en gemeenten) gezamenlijk één melding doen. In onderstaande tabel is een dergelijke melding voor alle betrokken provincies of gemeenten als melding geteld. Ten slotte zijn vooral Amsterdam, Rotterdam en Den Haag betrokken bij samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en provincies, die hierdoor ook een redelijk aandeel hebben.

Tabel 70 Staatssteunzaken decentrale overheden per provincie

Provincie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
Drenthe	-	-	-	-	-	1	1	-	2
Flevoland	1	6	7	-	5	1	3	1	24
Fryslân	2	1	3	2	8	2	1	2	21
Gelderland	-	-	2	6	5	1	2	2	18
Groningen	-	1	-	1	-	3	1	-	6
Limburg	-	-	1	2	10	8	6	3	30
Noord-Brabant	-	1	1	6	3	9	10	6	36
Noord-Holland	-	1	1	1	1	4	4	3	15
Utrecht	-	-	-	-	-	1	-	4	5
Overijssel	-	-	1	3	2	3	2	1	12
Zeeland	-	-	1	2	-	-	-	-	3
Zuid-Holland	-	-	-	9	10	5	-	4	28
Divers ²¹	2	-	1	3	1	2	2	4	15
Totaal	5	10	18	35	45	40	32	30	215*

* In het geval dat er namens meerdere decentrale overheden een melding wordt gedaan, wordt er in deze tabel elke betrokken decentrale overheid afzonderlijk geteld. Hierdoor is het mogelijk dat het aantal boven het totale aantal staatssteunzaken uit tabel 69 uitkomt.

Bron: Ministerie van BZK²²

7.3.2

Aanbestedingen

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

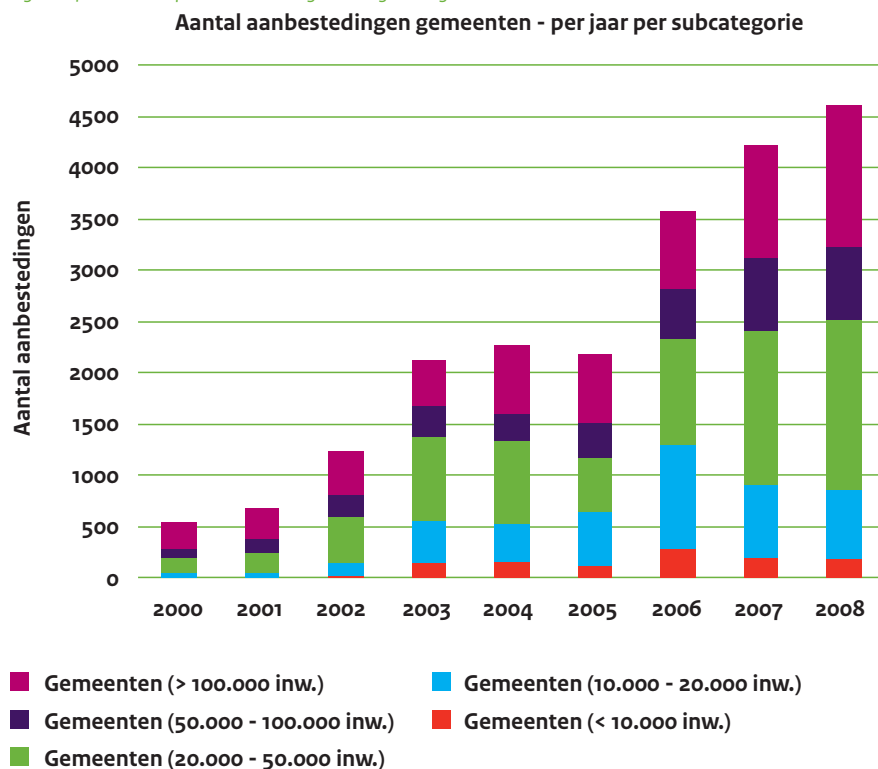
In de praktijk bekijken centrale en decentrale overheden of een opdracht volgens een Europese procedure moet worden aanbesteed. Dit moet gebeuren voordat er contracten worden gesloten voor de uitvoering van (bouw)werken, leveringen en dienstverlening aan gemeente of provincie.

Meer Europese aanbestedingen door decentrale overheden

Het aantal aanbestedingen door gemeenten is tussen 2000 en 2006 aanzienlijk gegroeid. De sterkste stijging vindt plaats bij diensten in de jaren 2005-2006. Bij leveringen is de toename procentueel sterk tussen 2005 en 2006. In 2007 en 2008 is de trend nog stijgend, maar vlakkt af. Dat komt mede omdat een aantal grote en middelgrote gemeenten sloopwerkzaamheden als onderdeel van bouwprojecten aanbesteedden, en niet meer apart.

In figuur 14²³ is het aantal Europese aanbestedingen uitgesplitst naar de grootte van de gemeenten.

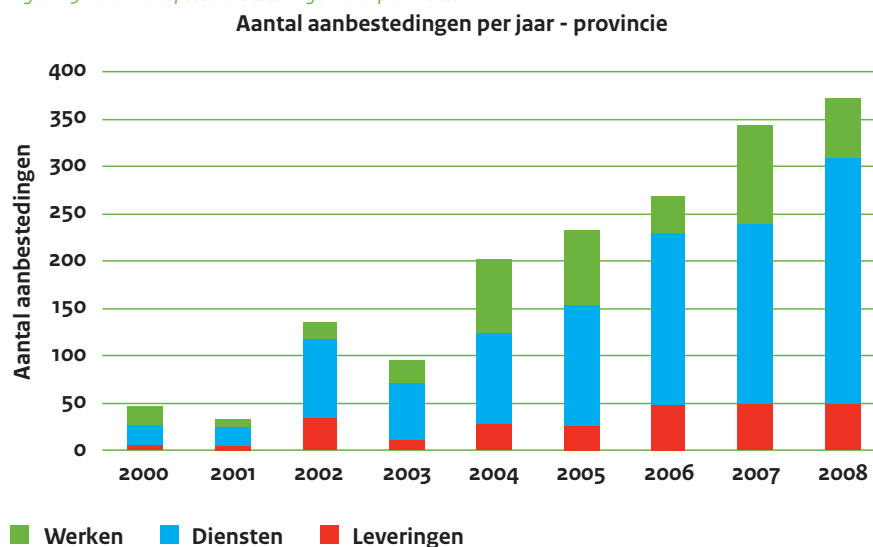
Figuur 14 Aantal Europese aanbestedingen naar grootte gemeenten



Bron: Significant, 2010

Ook de provincies besteden nog steeds meer Europees aan, zoals te zien is in figuur 15. Vooral het aanbesteden van diensten ontwikkelt zich de laatste jaren sterk. De totale stijging nam van 2006 tot en met 2008 wel af, vooral omdat veel provincies in 2006 al zeer hoge nalevingspercentages (tot 100% voor werken) hadden. Er was dus weinig ruimte meer voor stijging.

Figuur 15 Aantal Europese aanbestedingen door provincies



Bron: Significant, 2010

7-3-3

Dienstenrichtlijn

De Dienstenrichtlijn (richtlijn 2006/123/EG) is op 28 december 2006 in werking getreden en diende uiterlijk op 28 december 2009 te zijn geïmplementeerd. De richtlijn ziet op een van de vier vrijheden binnen de Europese Unie: het vrij verkeer van diensten. In het kader van de richtlijn moeten de EU-landen een einde maken aan onnodige of al te sterke juridische en administratieve belemmeringen om in de Europese Unie een bedrijf op te zetten of over de grens diensten aan te bieden. Het doel van de Dienstenrichtlijn is dat onder andere bouwondernemingen, organisatoren van evenementen, horeca-exploitanten en vele andere dienstverleners gemakkelijker dan voorheen overal in de Europese Unie aan de slag kunnen. Ook is het de bedoeling dat wordt afgerekend met belemmeringen die afnemers (consument en bedrijfsleven) ondervinden wanneer zij bepaalde diensten uit andere lidstaten willen betrekken. De richtlijn geldt voor allerlei economische sectoren, zoals de bouw, het toerisme en tal van gereguleerde beroepen. Samen zijn deze goed voor zo'n 40% van het bruto binnenlands product en de werkgelegenheid in de Europese Unie.

Alle overheidsinstanties in Nederland met regelgevende en uitvoerende bevoegdheden ten aanzien van dienstverlening, zijn de afgelopen drie jaar betrokken geweest bij de implementatie van de Europese Dienstenrichtlijn. De implementatie en de naleving van de Dienstenrichtlijn heeft hiermee consequenties voor de bestuurlijke en ambtelijke functionering en organisatie van decentrale overheden. Provincies, gemeenten en waterschappen hebben tussen eind 2006 tot eind 2009 onder andere al hun regelgeving doorgelicht en waar nodig aangepast. Daarnaast zijn alle instanties aangesloten op het elektronische Dienstenloket (Antwoord voor bedrijven), dat administratieve vereenvoudiging van procedures en formaliteiten beoogt. Op 28 december 2009 is het proces van implementatie afgerond. Nederland behoort

daarmee tot één van de vijftien lidstaten die het implementatieproces tijdig hebben afgerond.

Vanaf 2010 is de notificatieprocedure van start gegaan. Deze procedure houdt in dat nieuwe en/of gewijzigde regelgeving die eisen stelt aan dienstverleners bij de Europese Commissie dient te worden gemeld (genotificeerd). Hiertoe is bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een coördinatiepunt ingericht om provincies en gemeenten te begeleiden in de notificatieprocedure. Provincies en gemeenten kunnen hun notificaties via het *BZK-coördinatiepunt notificaties Dienstenrichtlijn* indienen bij de Europese Commissie.²⁴ Tot 1 juli 2010 hebben acht gemeenten een notificatie ingediend bij de Europese Commissie via het coördinatiepunt van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Noten

- ¹⁶ Europa decentraal, 2006, *Handreiking Europaproof gemeenten*. Deze handreiking is opgesteld in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG.
- ¹⁷ Europa decentraal, 2006, *Handreiking Europaproof gemeenten*. Deze handreiking is opgesteld in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG.
- ¹⁸ Als de Europese Commissie er op basis van de door de lidstaat geleverde informatie niet van overtuigd is of een steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt opent zij de formele onderzoeksprocedure.
- ¹⁹ Wanneer steun onrechtmatig is verleend, kan de Commissie een procedure voor onrechtmatige steun starten.
- ²⁰ Opgave van het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- ²¹ Meldingen gedaan door de lidstaat Nederland, of samenwerkingsverbanden van decentrale overheden.
- ²² Opgave van het Coördinatiepunt Staatssteun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- ²³ De tabellen zijn afkomstig uit de *Nalevingsmeting Europees Aanbesteden 2008* uit 2010 die Significant heeft uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken.
- ²⁴ Via het emailadres postbus.notificationendienstenrichtlijn@minbzk.nl

8 De burger centraal

Decentrale overheden werken op verschillende manieren aan het contact met en de betrokkenheid van burgers. Als het gaat om dienstverlening wordt er al veel gemonitord. Een deel van de gegevens die de Overheid.nl Monitor continu oplevert is in dit rapport opgenomen in paragraaf 8.2 Over burgerparticipatie is steeds meer bekend, maar bestaan in het onderzoek nog leemtes. Dat is aanleiding geweest voor aanvullend onderzoek, dat in paragraaf 8.1 is opgenomen.



8.1 Betrokkenheid burgers bij lokaal bestuur

Burgerparticipatie kan gedefinieerd worden als een manier van beleidsvoering waarbij burgers (al dan niet georganiseerd in maatschappelijke organisaties) direct of indirect bij het lokale beleid betrokken worden om door middel van samenwerking tot de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen.²⁵ Naar burgerparticipatie is in 2010 aanvullend onderzoek gedaan, zodat er nu méér informatie beschikbaar is dan in de Staat van het bestuur 2008. Dat betekent dat soms alleen recente informatie beschikbaar is, en soms ook trends en ontwikkelingen vastgesteld kunnen worden.

8.1.1 Burgerparticipatie

De rol en de positie van de burgers binnen het openbaar bestuur veranderen, met name op lokaal niveau. De afgelopen 15 jaar hebben gemeenten daarom veel geëxperimenteerd met verschillende vormen van burgerparticipatie. Zo participeerden in 2009 100 gemeenten in het VNG-programma 'In Actie met Burgers!' dat gericht is op de bevordering van burgerparticipatie. Burgerparticipatie wordt door gemeenten het meest ingezet op het terrein van de ruimtelijke ordening.²⁶

Op dit moment is de belangrijkste reden voor burgerparticipatie 'vergroting van het draagvlak voor gemeentelijk beleid', zo stelt 65% van de respondenten van een ledenraadpleging van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. 70% van de respondenten geeft aan dat de praktijk daarmee verschilt van het eigenlijk gewenste doel van burgerparticipatie, namelijk de 'bevordering van de eigen verantwoordelijkheid van burgers'.²⁷

Burgerparticipatienota en -ambtenaren

Bijna de helft van de gemeenten heeft een participatienota (45,5%). Daarbij valt op dat bij gemeenten vanaf 20.000 inwoners of meer geldt: hoe groter de gemeente, des te vaker heeft de gemeente een participatienota.

Tabel 71 Aanwezigheid participatienota naar gemeenteklasse

	0 – 9.999	10.000 – 19.999	20.000 – 49.999	50.000 – 99.999	> 100.000	Totaal
Participatienota	3 (33,3%)	14 (32,6%)	26 (40,6%)	15 (78,9%)	8 (80%)	66 (45,5%)
Geen participatienota	6 (66,7%)	29 (67,4%)	38 (59,4%)	4 (21,1%)	2 (20%)	79 (54,5%)
Totaal	9 (100%)	43 (100%)	64 (100%)	19 (100%)	10 (100%)	145 (100%)

Bron: Instituut voor Publiek en Politiek, 2010a

Ook binnen de gemeentelijke organisatie is er aandacht voor burgerparticipatie. 40,7 % van de gemeenten heeft ambtenaren in dienst die specifiek belast zijn met burgerparticipatie. Daarnaast krijgen in 10,2% van de gemeenten ambtenaren een cursus over burgerparticipatie aangeboden.²⁸

Rol van de gemeenteraad

In 83,4% van de gemeenten staan afspraken in het collegeakkoord over het bevorderen van burgerparticipatie.²⁹ Bij 70% van de gemeenten zijn echter geen schriftelijke afspraken vastgelegd over de rolverdeling tussen college en raad met betrekking tot burgerparticipatie. Raadsleden zijn voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 gevraagd naar hun beeld van dit onderwerp. De formele mogelijkheden tot burgerinvloed (referendum, formeel burgerinitiatief, insprekrecht) worden volgens

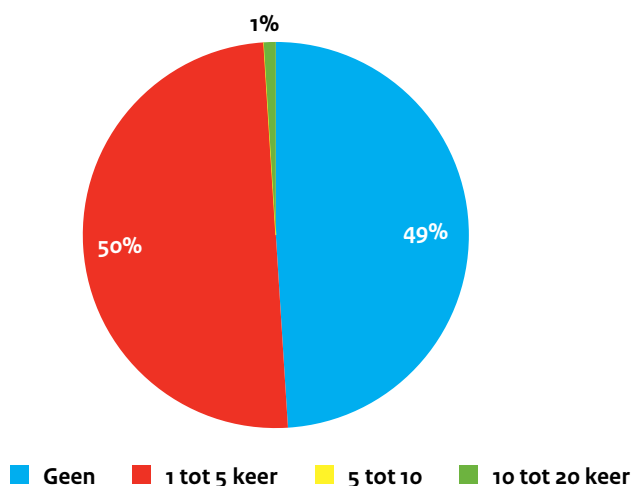
raadsleden weinig gebruikt (zegt 49%) of maar door een klein groepje actieve burgers (zegt 46%). Terwijl 57% van de raadsleden wel vindt dat burgerinvloed de kwaliteit van de besluitvorming verhoogt, met name als het gaat om interactief beleid of informele burgerinitiatieven.³⁰ Dit laatste betreft vormen van burgerparticipatie waar geen formele procedures voor zijn vastgesteld in regelgeving en welke niet automatisch rechtsgevolgen hebben.

Formeel burgerinitiatief

Ruim de helft van de gemeenten heeft een verordening burgerinitiatief waarmee burgers in staat gesteld worden een onderwerp op de agenda van de gemeenteraad te plaatsen (60,7%).³¹ Tevens bood in 2009 ruim de helft (58,5%) van de gemeenten op hun website informatie over hoe een burgerinitiatief ingediend kan worden. Dat is niet veel meer dan in 2008: toen was het nog 54%.³²

Er is in de afgelopen 2 jaar echter slechts incidenteel door burgers gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Een meerderheid van de burgerinitiatieven wordt overigens afgewezen door de gemeenteraad.³³ De burgerinitiatieven die werden ingediend hadden vooral betrekking op de beleidsterreinen van Ruimtelijke Ordening & Milieu, Leefbaarheid en Verkeer & Vervoer.³⁴ Overigens neemt het aantal gemeenten dat het formele burgerinitiatief een nuttig instrument vindt, de laatste jaren af: van 87% in 2004 naar 64% in 2009.³⁵

Figuur 16 Verdeling gemeenten over aantal formele burgerinitiatieven



Bron: Instituut voor Publiek en Politiek, 2010a

Referenda

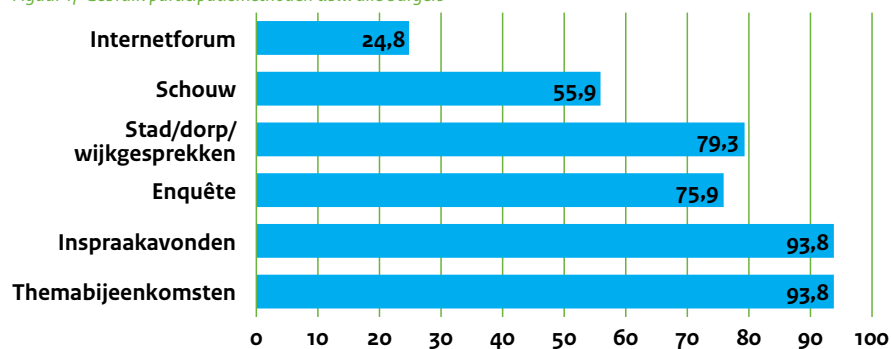
Een ander formeel instrument voor burgerparticipatie betreft het lokaal referendum. Echter, 64,1% van de gemeenten blijkt niet over een referendumverordening te beschikken. Het referendum is dan ook een vorm van burgerparticipatie waar relatief weinig gebruik van wordt gemaakt. Sinds een raadplegend referendum in 1914 in Almelo tot en met eind 2006 vonden 131 gemeentelijke referenda plaats, waarvan 7 in Amsterdam. In 2006 en 2007 vonden in Nederland in totaal 9 lokale referenda plaats.³⁶ Uit het onderzoek van het IPP blijkt dat in maar 5 van de 52 gemeenten die over een referendumverordening beschikken in de afgelopen twee jaar een referendum heeft plaatsgevonden. Twee van deze referenda vonden plaats op initiatief van de inwoners. De referenda hadden betrekking op de beleidsterreinen Ruimtelijke Ordening &

Milieu, Leefbaarheid en Jongeren. Uit een analyse van de lokale partijprogramma's 2010 blijkt overigens dat de meningen over de gehouden referenda vaak negatief zijn: ofwel men vindt dat de gemeente de uitslag niet serieus heeft genomen, ofwel dat er feitelijk niets te kiezen was.³⁷

8.1.2 Informele participatiemethoden

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

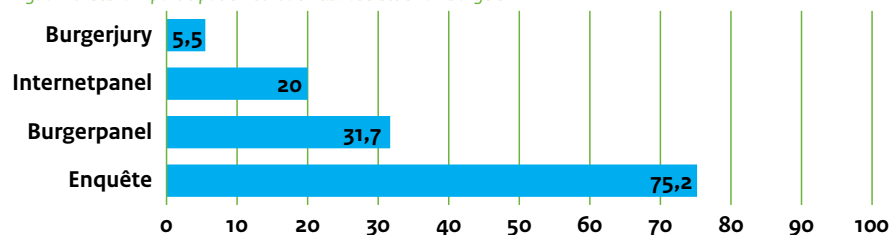
Figuur 17 Gebruik participatiemethoden t.b.v. alle burgers



Bron: Instituut voor Publiek en Politiek, 2010a

De (thema)bijeenkomsten en inspraakavonden blijken door bijna alle gemeenten gebruikt worden (beide door 93,8%). Ook de enquête en de stads- dorps- of wijkgesprekken zijn veelgebruikte methoden (respectievelijk 75,9% en 79,3%). Het internetforum blijkt minder populair te zijn; 24,8% van de gemeenten geeft aan deze methode aangewend te hebben. Bij de optie 'anders' werden daarnaast enkele keren de werkateliers en rondetafelgesprekken genoemd.

Figuur 18 Gebruik participatiemethoden t.b.v. selectie van burgers



Bron: Instituut voor Publiek en Politiek, 2010a

Participatiemethoden waaraan een geselecteerd deel van de inwoners kon meedoen, worden door gemeenten ook gebruikt. Een enquête is daarbij een vaak toegepaste methode (75,2%).

Van de gemeenten werkt 46,2% met bewonersbudgetten. Daarvan reserveerde 76,1% de afgelopen twee jaar € 250.000 of minder voor deze budgetten. 11,9% had € 500.000 tot € 1 miljoen beschikbaar en 9% tussen de € 250.000 en € 500.000. Het bewonersbudget wordt vooral in gezet om de leefbaarheid in een wijk te vergroten. Zo zette het Rijk een derde van de extra middelen voor de zogenaamde Krachtwijken in via burgers:

wijkbudgetten en vouchers. Er bestaat bij gemeenten grote tevredenheid over dit beleidsinstrument.³⁸ Ook de rijksoverheid heeft een positieve evaluatie van de vouchers uitgebracht.³⁹

In 50,3% van de gemeenten bestaan territoriale raden (dorps- en/of wijkraden). Sommige van deze raden worden gekozen (27,5%) of benoemd (9,7%). Het merendeel wordt ingevuld door middel van coöptatie (62,5%). De raden hebben meestal een raadplegende (36,6%) of adviserende (43,3%) functie in het besluitvormingsproces. Naast territoriale raden kent iedere gemeente andere raden, zoals seniorenraad, jeugdraad, culturele adviesraad, sportraad of cliëntenraad. Bijna elke gemeente heeft een Wmo-raad op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning. De betrokkenen stellen dat in 80% van de gemeenten de Wmo-raad voldoende beïnvloedingsmogelijkheden heeft.⁴⁰

Burgerinitiatieven en maatschappelijke initiatieven

Ten slotte is er ook aandacht voor initiatieven van burgers zelf. 23% van de gemeenten geeft aan dat ze voor informele burgerinitiatieven (nog) geen speciale voorzieningen hebben. Kleine gemeenten geven aan dat er wel intensief contact bestaat tussen bewoners en gemeente, waarbij mensen met hun initiatieven rechtstreeks terecht kunnen bij wethouders, raadsleden en ambtenaren. Er zijn echter geen cijfers bekend van de omvang van het aantal initiatieven dat door burgers wordt aangedragen. Gewerkt wordt aan een scan voor burgerinitiatieven, zodat een beter beeld verkregen kan worden van het aantal en het type burgerinitiatieven.

E-participatie

Internet vormt een laagdrempelige manier om te participeren. Toch wordt daar door gemeenten nog weinig gebruik van gemaakt. In onderzoek van het IPP geeft 15,9% van de gemeenten aan een interactieve website of webcommunity te hebben waarbij ook de gemeente een actieve rol speelt. De afgelopen 2 jaar heeft 19,3% van de gemeenten gebruik gemaakt van een website waarbij inwoners kunnen meebeslissen of meeontwerpen aan een ruimtelijk ontwerp.⁴¹ Voorgaande cijfers sluiten redelijk aan bij cijfers uit de overheidsmonitor. Daarin stelt 12,5% van de gemeenten gebruik te maken van nieuwe media om interactief met burgers of bedrijven te communiceren over bestuurlijke of beleidsrelevante thema's. Opvallend is dat in 2008 nog bijna tweemaal zoveel gemeenten gebruik maakten van nieuwe media. Het percentage gemeenten dat digitale inspraakmogelijkheden biedt op het gebied van ruimtelijke of visuele plannen is laag (5%).

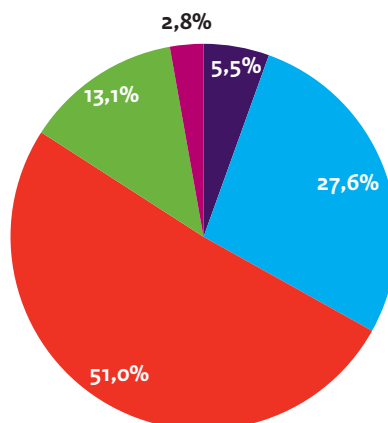
Reikwijdte en draagvlak burgerparticipatie-instrumenten

48% van de gemeenten onderneemt (nog) geen speciale activiteiten om moeilijk bereikbare doelgroepen te stimuleren om te participeren.⁴² Bewonersbudgetten blijken een groter bereik te hebben onder verschillende bevolkingsgroepen dan het formele burgerinitiatief.⁴³ De ervaring van raadsleden is dat de formele methoden vooral gebruikt worden door tegenstanders van plannen, terwijl informele initiatieven vaak komen van burgers met ideeën ter aanvulling op bestaand beleid.⁴⁴ Bijna de helft van de respondenten van de VNG-ledenraadpleging denkt dat burgers niet het idee hebben dat in hun gemeente voldoende gedaan wordt met hun ideeën en inbreng.⁴⁵

Evaluatie van burgerparticipatie

Burgerparticipatieprocessen worden nog weinig geëvalueerd. 13,1% van de gemeenten evalueert participatiemethoden vaak, slechts 2,8% altijd.

Figuur 19 Evaluatie van burgerparticipatieprocessen



Bron: Instituut voor Publiek en Politiek, 2010a

Evaluaties worden weinig uitgevoerd, mogelijk omdat er nog weinig meetinstrumenten zijn om de kwaliteit van de burgerparticipatie vast te stellen. Het blijkt lastig om criteria voor goede burgerparticipatie te formuleren. De Nationale ombudsman concludeerde recentelijk over de inspraakprocedures dat deze nog te vaak worden gezien als een manier om draagvlak te vinden voor besluiten en nog vaak slecht zijn georganiseerd. Veel gehoorde knelpunten zijn dat burgers te laat worden betrokken door de gemeente of dat hun inbreng wordt genegeerd. Ook wordt vaak geklaagd over gebrekkige informatievoorziening gedurende het traject of hebben burgers het gevoel dat de beslissing eigenlijk al genomen is en de procedure een verplichte oefening is.⁴⁶ Het blijkt overigens wel dat naarmate een inspraakproces meer voldoet aan de vorm van 'Inspraak Nieuwe Stijl', dit leidt tot betere resultaten, zoals betere inbreng, draagvlak en een grotere tevredenheid van deelnemers, beleidsmakers en bestuurders. Inspraak Nieuwe Stijl bestaat uit inspraak in twee opvolgende stappen die convergeren naar het te nemen besluit, namelijk consultatie en een finale belangentoets. Daarbij is er tevens sprake van borging van de kwaliteit van de inspraak door professionalisering.⁴⁷

8.2 E-overheid en e-dienstverlening

De overheid zet al lange tijd in op het vereenvoudigen en verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. De inzet van ICT speelt hierbij een belangrijke rol. Door gegevens slim op te slaan kan dezelfde informatie op verschillende plaatsen worden gebruikt. Hierdoor hoeven burger en bedrijf minder vaak gegevens aan te leveren, wordt digitale dienstverlening mogelijk of kan bijvoorbeeld de aanvraag van een kwijtschelding automatisch worden gecontinueerd (proactieve dienstverlening).

Op dit moment wordt door de overheid gewerkt aan het implementeren van het Nationaal Uitvoerings Programma dienstverlening en e-overheid (NUP). Het NUP is een prioriteitenprogramma tussen gemeenten, provincies, waterschappen en het rijk. De voorzieningen in het NUP vormen gezamenlijk de basisinfrastructuur voor de realisatie van de e-overheid. De gekozen voorzieningen vormen de minimaal noodzakelijke randvoorwaarden voor goed elektronisch verkeer tussen overheid, burger en bedrijven.

Over een aantal onderdelen van de e-overheid wordt al een aantal jaren gegevens bijgehouden. In deze paragraaf gaan we in op de transparantie van overheidsinformatie en op het aanbod van digitale dienstverlening door gemeenten.

8.2.1 **Transparantie**

Veel besluiten raken burgers en bedrijven direct. Het is daarom belangrijk dat informatie over besluiten van de overheid actief openbaar worden gemaakt. Openbaarmaking van informatie over besluitvoering door gemeenteraden en provinciale staten via internet is standaard geworden. Dat blijkt uit onderstaande tabel. Daarin is de beschikbaarheid van een bestuursinformatiesysteem bij gemeenten en provincies opgenomen.

Tabel 72 Beschikbaarheid van een bestuursinformatiesysteem

	2005	2006	2007	2008	2009
Gemeenten			94%	92%	94%
Provincies	78%	77%	100%	100%	100%
Waterschappen	-	-	81%	81%	93%

Bron: Overheid.nl Monitor 2009

Gemeenten maken wekelijks in de plaatselijke bladen bekend welke besluiten zij willen nemen of hebben genomen, zoals het afgeven van een bouwvergunning of het vaststellen van regelgeving. Provincies en waterschappen maken hun plannen bekend in dagbladen of in de Staatscourant. Omdat burgers en bedrijven vaak geïnteresseerd zijn in wat er gebeurt in hun directe woon- en werkomgeving, moeten zij actief de papieren publicaties bijhouden. Via het internet kunnen overheden geïnteresseerde burgers tijdig, proactief en gedetailleerd informeren over belangrijke ontwikkelingen in hun (toekomstige) omgeving. Steeds meer overheidsorganisaties gaan er toe over deze informatie via de website te verspreiden. Deze ontwikkeling gaat bij de waterschappen het snelst: inmiddels publiceert 85% van de waterschappen bekendmakingen via de website.

Tabel 73 Periodieke bekendmakingen via website

	2006	2007	2008	2009
Gemeenten	17%	35%	31%	52%
Provincies	17%	42%	50%	75%
Waterschappen	11%	48%	78%	85%

Bron: Overheid.nl Monitor 2009

Voor het realiseren van bepaalde zaken, bijvoorbeeld een verbouwing, is het noodzakelijk een vergunning aan te vragen. Het is voor burgers en bedrijven handig de aanvragen en teksten van verleende vergunningen aan anderen te kunnen raadplegen. Door online raadpleging kunnen burgers en bedrijven efficiënter gebruikmaken van hun recht op inspraak, het indienen van bezwaar of het bijdragen aan handhaving. Landelijk is er een standaard vastgesteld over de wijze waarop deze vergunningen worden geïmplementeerd. Uit onderstaande tabel blijkt dat de implementatie van deze standaard in de afgelopen twee jaren niet is gestegen.

Tabel 74 Periodieke vergunningen via de website (landelijke standaard)

	2006	2007	2008	2009
Gemeenten	10%	17%	19%	18%
Provincies	33%	42%	42%	42%
Waterschappen	4%	4%	15%	15%

Bron: Overheid.nl Monitor 2009

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

Tabel 75 Publicatie bestemmingsplan via de website

	2005	2006	2007	2008	2009
Gemeenten			50%	76%	84%
Provincies	42%	41%	100%	100%	100%
Waterschappen	nb	nb	93%	nb	96%

Bron: Overheid.nl Monitor 2009

8.2.2 Dienstverlening

Begin 2003 werd de meerjarige doelstelling geformuleerd, dat 65% van het aanbod van publieke dienstverlening digitaal is af te handelen. Deze 65%-doelstelling was toen zeer ambitieus: destijds beschikten nog niet alle gemeenten over een eigen website. In 2007 werd de doelstelling om 65% van de dienstverlening digitaal aan te bieden behaald. Nog steeds wordt online getoetst welke diensten overheidsorganisaties op hun website aanbieden.

Percentages kunnen echter door de tijd heen niet meer één op één met elkaar vergeleken worden. Het meten van het aanbod van digitale producten is echter gebaseerd op een andere set producten. De verwachtingen ten aanzien van digitale dienstverlening zijn bovendien gestegen en daardoor is de waardering daarvoor ook veranderd. In de vorige publicatie van de Staat van het bestuur werden bijvoorbeeld punten toegekend voor het aanbieden van een formulier dat kan worden uitgeprint; nu wordt alleen weergegeven welk percentage gemeenten een dienst ook daadwerkelijk digitaal afhandelt.

In onderstaande tabel zijn de 10 meest gevraagde producten (voor burgers) geselecteerd. Aangegeven wordt in hoeverre deze producten volledig via internet kunnen worden afgehandeld (het aanbieden van informatie of het downloaden van een formulier wordt hierbij in tegenstelling tot de vorige meting niet meegeteld).

Tabel 76 Mate waarin 10 belangrijkste diensten online aan te vragen zijn

De mogelijkheid om...	2008	2010*
... online een afspraak te maken voor een reisdocument of rijbewijs.	17%	17%
... online een GBA-uitreksel aan te vragen.	69%	80%
... online een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) aan te vragen.	47%	70%
... een WMO-voorziening online aan te vragen of daarvoor een afspraak voor gesprek te maken	8%	15%
... online een parkeervergunning / ontheffing aan te vragen.	11%	37%
... online bijzondere bijstand aan te vragen.	4%	7%
... online de waarden voor Onroerende Zaak Belasting (OZB) in te zien.	59%	71%
... online een verhuizing binnen de gemeente door te geven.	54%	67%
... online de kwijtschelding van belastingen en heffingen aan te vragen.	12%	9%
... bezwaarschrift online in te dienen.	21%	25%

* Cijfers april 2010

Bron: Overheid.nl Monitor 2010

Voor het eenvoudig afhandelen van transacties met de overheid is DigiD ontwikkeld. Met behulp van DigiD kan de burger zich identificeren bij het aangaan van transacties. De implementatie van DigiD bij gemeenten ontwikkelt zich bij gemeenten heel snel, tot 88% in 2009. Bij de andere bestuurslagen kan dit in nog aanzienlijk minder gevallen, al is de stijging bij provincies ook groot.

Tabel 77 Burger kan zich identificeren met DigiD

	2005	2006	2007	2008	2009
Gemeenten			59%	76%	88%
Provincies	7%	24%	17%	25%	42%
Waterschappen			11%	22%	26%

Bron: Overheid.nl Monitor 2009

Ook de mogelijkheid om online te betalen neemt bij gemeenten snel toe. In 2009 kon bij 80% van de gemeenten online betaald worden. Dit is een forse stijging ten opzichte van 2005.

Tabel 78 Mogelijkheid tot online betalen

	2005	2006	2007	2008	2009
Gemeenten	9%	19%	46%	61%	80%

Bron: Overheid.nl Monitor 2009

Noten

²⁵ Dit is de definitie die het Instituut voor Publiek en Politiek heeft gehanteerd.

²⁶ VNG-ledenpeiling, uitkomst bevraging december 2009, onderwerpen: burgerparticipatie, crisis- en herstelwet, reclamebelasting. Congres- en Studiecentrum VNG, 16 december 2009.

²⁷ Idem

²⁸ Instituut voor Publiek en Politiek, 2010a, *Burgerparticipatie in de lokale politiek, een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*.

²⁹ Idem

³⁰ Slage, S., 2010, *Een fascinerende hondebaan*, Trouw, 6 februari 2010, gebaseerd op enquêteonderzoek onder 3.373 raadsleden door Trouw.

³¹ Instituut voor Publiek en Politiek, 2010a, *Burgerparticipatie in de lokale politiek, een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*.

³² Overheid.nl Monitor

- ³³ Instituut voor Publiek en Politiek, 2009, *Wipkippen, wisselgeld & wisselend succes, over de succes- en faalfactoren van burgerinitiatieven bij gemeenten.*
- ³⁴ Instituut voor Publiek en Politiek, 2010a, *Burgerparticipatie in de lokale politiek, een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie.*
- ³⁵ Instituut voor Publiek en Politiek, 2009, *Wipkippen, wisselgeld & wisselend succes, over de succes- en faalfactoren van burgerinitiatieven bij gemeenten.*
- ³⁶ Referendumplatform 2008.
- ³⁷ Instituut voor Publiek en Politiek, 2010b, *BZK-thema's in verkiezingsprogramma's voor de gemeenteraadsverkiezingen 2010.* Auteurs: E. Habben Jansen en H. Lassche.
- ³⁸ Instituut voor Publiek en Politiek, 2009, *Wipkippen, wisselgeld & wisselend succes, over de succes- en faalfactoren van burgerinitiatieven bij gemeenten.*
- ³⁹ Tonkens, E.H., en G.J. Kroese, 2009, *Bewonersparticipatie via vouchers: democratisch en activerend?, evaluatie van de eerste fase van de extra budgetten voor bewonersinitiatieven ('voucherregeling').*
- ⁴⁰ SCP, 2010, *Op weg met de Wmo, evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009.* Auteurs: M. de Klerk, R. Glising en J. Timmermans (red.).
- ⁴¹ Instituut voor Publiek en Politiek, 2010a, *Burgerparticipatie in de lokale politiek, een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie.*
- ⁴² Instituut voor Publiek en Politiek, 2010a, *Burgerparticipatie in de lokale politiek, een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie.*
- ⁴³ Instituut voor Publiek en Politiek, 2009, *Wipkippen, wisselgeld & wisselend succes, over de succes- en faalfactoren van burgerinitiatieven bij gemeenten.*
- ⁴⁴ Slage, S., 2010, *Een fascinerende hondebaan*, Trouw, 6 februari 2010, gebaseerd op enquêteonderzoek onder 3.373 raadsleden door Trouw.
- ⁴⁵ VNG-ledenpeiling, uitkomst bevraging december 2009, onderwerpen: burgerparticipatie, crisis- en herstelwet, reclamebelasting. Congres- en Studiecentrum VNG, 16 december 2009.
- ⁴⁶ Nationale ombudsman, 2009, *We gooien het de inspraak in, een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie.*
- ⁴⁷ Pröpper, I, e.a., 2008, *Inspraak Nieuwe Stijl beproefd, onderzoek naar de toepassing en resultaten van Inspraak Nieuwe Stijl.*

9 De bestuurder centraal

In de hoofdstukken over gemeenten, provincies en waterschappen zijn al diverse kerngetallen aangaande bestuurders langsgekomen. Het gaat dan vooral om aantallen en kenmerken van bestuurders. Twee thema's snijden dwars door de bestuurslagen heen en worden in dit hoofdstuk apart weergegeven. Allereerst gaat het om bestuurswisselingen, met in het bijzonder aandacht voor bestuurswisselingen onder wethouders. Ten tweede agressie en geweld jegens politieke ambtsdragers. Aan beide paragrafen ligt actueel onderzoek ten grondslag.



9.1 Bestuurswisselingen

In de Staat van het bestuur is in 2006 en 2008 al het een en ander gerapporteerd over aftredende bestuurders. Het ging in het bijzonder om raadsleden, wethouders en burgemeesters. De Tweede Kamer heeft nog eens nadrukkelijk aandacht gevraagd voor dit thema tijdens een Algemeen Overleg op 12 maart 2009 over de 'Staat van de dualisering' (TK 2008-2009, 30 902, nr. 16). Tijdens dit Algemeen Overleg heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer toegezegd de oorzaken te onderzoeken van het tussentijds aftreden van wethouders en 'dit te betrekken bij het formuleren van criteria voor de staat van het lokaal bestuur over drie jaar'. De staatssecretaris heeft per brief aan de Tweede Kamer aangegeven deze toezegging gestand te doen via het trendrapport de Staat van het bestuur (TK 2009-2010, 30 902, nr. 17). In deze versie van 2010 wordt daartoe een eerste aanzet gedaan; in 2012 volgen aanvullende gegevens.

9.1.1 Onderzoek

Bestuurswisselingen zijn van alle tijden. Net als in niet-bestuurlijke functies kunnen mensen hun bestuursfunctie tussentijds moeten neerleggen om redenen als gezondheid, pensioen of andere werkkring. Bestuurswisselingen in het lokaal bestuur kunnen ook voortvloeien uit politiek-bestuurlijke conflicten en verstoorde verhoudingen. Er wordt dan ook wel gesproken van 'gedwongen vertrek' of de minder neutrale begrippen 'vallen' en 'sneuvelen'. Hierna worden de begrippen 'bestuurswisseling', 'aftreden' en 'terugtrekken' gebruikt in hun neutrale betekenis, dat wil zeggen om alle mogelijke oorzaken.

Net als voorgaande jaren zijn in dit trendrapport cijfers te vinden. Extra focus is daarbij gelegd op bestuurswisselingen onder wethouders. Maar er is ook nog veel onduidelijk. Er is nader kwalitatief onderzoek nodig om gedwongen vertrekken beter te kunnen duiden. Hierbij zijn verschillende vragen van belang, zoals over wat voor situaties gaat het; was er echt geen andere uitkomst dan vertrek mogelijk; in hoeverre is er sprake geweest van 'lijmpogingen'; in hoeverre is het vertrek een kwestie van zelfreinigend vermogen of juist een kwestie van instabiel bestuur; wat betekent het vertrek voor de vertrekkende bestuurder zelf? Om op dergelijke vragen antwoord te kunnen geven wordt nader kwalitatief onderzoek verricht op achterliggende factoren die tot aftreden van wethouders hebben geleid en welke gevolgen dat aftreden had voor de individuele wethouder. Het is de bedoeling dat dergelijke meer kwalitatieve gegevens beschikbaar komen voor de Staat van het bestuur 2012.

9.1.2 Bestuurswisselingen in cijfers: gemeenten

Hierna volgen de cijfers van bestuurswisselingen bij gemeenten. Het gaat dan om het totale aftreden, dat wil zeggen om alle mogelijke oorzaken. De cijfers zijn gebaseerd op onderzoek van Stichting Decentraalbestuur.nl in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De onderzochte periode beslaat de jaren 2007-2009. Deze gegevens beslaan dus niet een gehele bestuursperiode.

In 167 gemeenten heeft er een bestuurswisseling plaatsgevonden in de periode 2007-2009. Dit is 37,9% van het totaal aantal gemeenten in dat tijdsbestek. De kleinste gemeenten kennen de minste bestuurswisselingen. In de onderstaande tabel wordt het aantal gemeenten waar bestuurswisseling heeft plaatsgevonden, gespecificeerd naar gemeenteklasse.

Tabel 79 Gemeenten met bestuurswisselingen naar gemeenteklasse

Gemeente klasse	Aantal gemeenten met bestuurs-wissel	Aandeel gemeenten met bestuurs-wissel naar klasse	Aantal gemeenten zonder bestuurs-wissel	Aandeel gemeenten zonder bestuurs-wissel naar klasse	Totaal aantal gemeenten in de klasse	Aandeel gemeenten naar klasse
0 – 9999	15	28,8%	37	71,2%	52	11,8%
10.000 – 19.999	46	34,8%	86	65,2%	132	29,9%
20.000 – 49.999	73	38,6%	116	61,4%	189	42,9%
50.000 – 99.999	21	48,8%	22	51,2%	43	9,8%
100.000 - meer	12	48,0%	13	52,0%	25	5,7%
Totaal	167	37,9%	274	62,1%	441	100%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Raadsleden

Het totale aantal raadsleden is 9.436. Daarvan zijn er 727 afgetreden in de periode 2007-2009. Dit is 7,7 % van het totale aantal raadsleden in die periode. In de onderstaande tabel staat het aantal afgetreden raadsleden gespecificeerd naar partij.

Tabel 80 Aandeel afgetreden raadsleden naar partij 2007-2009

Partij	Aandeel afgetreden raadsleden van het totaal	Aantal afgetreden raadsleden in absolute getallen	Aandeel afgetreden raadsleden binnen partij	Aantal raadsleden per partij in absolute getallen
CDA	16,9%	123	6,4%	1.913
PvdA	23,1%	168	8,2%	2.044
VVD	16,0%	116	8,9%	1.307
D66	1,8%	13	8,2%	159
Gr.L.	7,0%	51	12,0%	426
SGP	1,9%	14	7,2%	195
CU	3,4%	25	7,1%	351
SP	6,2%	45	14,3%	315
Lijstcombinaties	1,4%	10	5,3%	187
Anders	22,3%	162	6,4%	2.531
Totaal	100%	727	7,7%	9.436

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

In tabel 81 wordt het aantal afgetreden raadsleden gespecificeerd naar gemeentegrootte.

Tabel 81 Aandeel afgetreden raadsleden naar gemeentegrootte 2007-2009

Gemeente-klasse	Aandeel afgetreden raadsleden van totaal	Afgetreden raadsleden in absolute getallen	Aandeel afgetreden raadsleden binnen klasse	Totaal aantal raadsleden binnen klasse in absolute getallen
0 – 9999	7,7%	56	8,7%	646
10.000 – 19.999	24,1%	175	8,3%	2.100
20.000 – 49.999	40,2%	292	6,9%	4.224
50.000 – 99.999	15,8%	115	7,9%	1.458
100.000 - meer	12,2%	89	8,8%	1.008
Totaal	100%	727	7,7%	9.436

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Het totale aantal wethouders is 1.513 (peildatum 2009). Daarvan zijn er 101 afgetreden raadsleden die vervolgens wethouder zijn geworden. Dit is 6,7% van het totale aantal wethouders. Hoewel het om kleine aantallen gaat, zijn D66 en SGP de partijen met de meeste raadsleden die wethouder zijn geworden. Bij de ChristenUnie is de doorstroom erg laag: slechts één van de 61 wethouders was raadslid. In lijn met deze constatering is het gegeven dat D66 weinig wethouders van buiten de raad kent (2 van de 67) en de CU relatief veel (7 van de 61). In de onderstaande tabel wordt het aantal afgetreden raadsleden dat wethouder is geworden gespecificeerd naar partij.

Tabel 82 Aandeel raadsleden dat wethouders is geworden naar partij 2007-2009

Partij	Aandeel raadsleden dat wethouder is naar totaal	Aantal raadsleden dat wethouder is in absolute getallen	Aandeel raadsleden dat nu wethouder is naar aantal wethouders partij	Aantal wethouders per partij in absolute getallen
CDA	28,7%	29	7,7%	375
PvdA	20,8%	21	5,2%	407
VVD	19,8%	20	9,1%	219
D66	2,8%	3	13,6%	22
Gr.L.	2,0%	2	3,0%	67
SGP	3,0%	3	11,1%	27
CU	1,0%	1	1,6%	61
SP	2,0%	2	8,7%	23
Anders	19,8%	20	6,8%	295
Totaal	100%	101	6,7%	1.496 *

* Er is hier sprake van een 1,1 procent afwijking ten opzichte van het werkelijk aantal wethouders (1513). Van deze groep zijn de gegevens onbekend.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

In tabel 83 wordt het aantal afgetreden raadsleden dat wethouder is geworden gespecificeerd naar gemeentegrootte. In de kleinste gemeenten is dit aandeel met 4,3% het kleinst; bij de overige gemeenteklassen varieert het van 6,1% tot 7,2%.

Tabel 83 Aandeel raadsleden dat wethouders is geworden naar gemeentegrootte 2007-2009

Gemeente-klasse	Aandeel raadsleden dat wethouder is geworden tov totaal	Aantal raadsleden dat wethouder is geworden in absolute getallen	Aandeel raadsleden dat wethouder is geworden per gemeenteklasse	Aantal wethouders binnen klasse in absolute getallen
0 – 9999	5,0%	5	4,3%	117
10.000 – 19.999	25,7%	26	7,2%	359
20.000 – 49.999	47,5%	48	6,8%	703
50.000 – 99.999	11,9%	12	6,1%	196
100.000 - meer	9,9%	10	7,2%	138
Totaal	100%	101	6,7%	1.513

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Het totale aantal wethouders is 1.513 (peildatum 2009). Daarvan zijn er 130 nieuwe wethouders van buiten de raad. Dit is 8,6% van het totaal aantal wethouders. Alleen bij de SGP komen geen nieuwe wethouders van buiten de raad voor; bij de ChristenUnie het meest. In de onderstaande tabel wordt het aantal nieuwe wethouders van buiten de raad gespecificeerd naar partij.

Tabel 84 Aandeel nieuwe wethouders van buiten de raad per partij 2007-2009

Partij	Aandeel nieuwe wethouders van buiten de raad naar totaal	Aantal nieuwe wethouders van buiten de raad in absolute getallen	Aandeel nieuwe wethouders van buiten de raad naar partij	Aantal wethouders naar partij in absolute getallen
CDA	24,1%	28	7,5%	375
PvdA	23,2%	27	6,6%	407
VVD	18,9%	22	10%	219
Gr Links	6,0%	7	10,4%	67
D66	1,7%	2	9,1%	22
SGP	0,0%	0	0,0%	27
CU	6,0%	7	11,5%	61
SP	1,7%	2	8,7%	23
Anders	18,1%	21	7,1%	295
Totaal	100%	116**	7,6%	1.496 *

* Er is hier sprake van een 1,1 procent afwijking ten opzichte van het werkelijk aantal wethouders (1513). Van deze groep zijn de gegevens onbekend.

** Er is hier sprake van een 10,7 procent afwijking ten opzichte van het werkelijk aantal nieuwe wethouders van buiten de raad (130). Van deze groep zijn de gegevens onbekend.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

In tabel 85 wordt het aantal nieuwe wethouders van buiten de raad gespecificeerd naar gemeentegrootte. Het aandeel nieuwe wethouders van buiten de raad is – zoals theoretisch te verwachten – het grootst in de kleinste gemeenten (tot 10.000) en het geringst in de grootste gemeenten (>100.000). In de tussengelegen klassen fluctueert het.

Tabel 85 Aandeel nieuwe wethouders van buiten de raad naar gemeentegrootte 2007-2009

Gemeente-klasse	Aandeel nieuwe wethouders van buiten de raad tov totaal	Aantal nieuwe wethouders van buiten de raad in absolute getallen	Aandeel nieuwe wethouders van buiten de raad naar klasse	Aantal wethouders naar klasse in absolute getallen
0 – 9999	10,0%	13	11,1%	117
10.000 – 19.999	23,8%	31	8,6%	359
20.000 – 49.999	47,7%	62	8,8%	703
50.000 – 99.999	11,5%	15	7,7%	196
100.000 - meer	6,9%	9	6,5%	138
Totaal	100%	130	8,6%	1.513

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Wethouders: trendanalyse

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Stichting Decentraalbestuur.nl een trendanalyse gemaakt van terugtreedende wethouders. Het betreft een onderzoek dat is uitgevoerd in juni 2010 onder wethouders die zijn teruggetreden in de periode 2007-2009. Voor het eerst zijn gegevens vanaf 1986 vergeleken. Eerder zijn in de media al diverse gegevens over terugtreedende (of ‘vallende’) bestuurders gepubliceerd. In dit onderzoek wordt uitgelegd waarom de onderzoekers nu tot welke conclusies komen.

Tabel 86 Teruggetreden wethouders per bestuursperiode sinds 1986

Bestuursperiode	Aantal gemeenten bij aanvang periode	Aantal afgetreden wethouders	Totaal aantal wethouders bij aanvang periode	Percentage afgetreden wethouders over bestuursperiode
1986 – 1990	714	374	1.854	20%
1990 – 1994	672	359	1.799	20%
1994 – 1998	636	456	1.726	26%
1998 – 2002	548	444	1.677	26%
2002 – 2006	496	464	1.648	28%
2006 – 2010*	458	449	1.513	30%

* Omgerekend vanuit onderzoek naar periode 2007-2009

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2010a

Om de gegevens goed te interpreteren moeten er enkele kanttekeningen bij worden geplaatst. De relevante data zijn op verschillende wijzen verzameld. Eveneens varieert de periode waarover wordt gerapporteerd. De gegevens zijn onderling vergelijkbaar gemaakt door deze om te rekenen naar hele raadsperiodes en het aantal teruggetreden wethouders te relateren aan het totale aantal wethouders.

Door herindelingen neemt het aantal gemeenten af en daarmee ook het totale aantal wethouders: in 1986 telde Nederland er 714 gemeente met in totaal 1.854 wethouders, terwijl er in 2006 458 gemeenten waren en 1.513 wethouders. De cijfers omvatten alle tussentijds teruggetreden wethouders, ongeacht de reden. Wethouders die terugtreden omdat hun functie vanwege een herindeling is komen te vervallen, zijn buiten beschouwing gelaten.

Terugkijkend wordt nu zichtbaar dat het terugtreden van wethouders geen recent verschijnsel is. In de bestuursperiodes 1986 - 1990 en 1990 - 1994 trad tussentijds ongeveer 20% van de wethouders terug. In de daaropvolgende periode steeg dit tot

26%, een percentage dat in de perioden daarna geleidelijk is gestegen tot 30% in de meest recente bestuursperiode. Onderzoeksgegevens hiernaar (zie ook bijlage 4) tonen aan dat voor de perioden 1986-1990, 1990-1994 en 1994-1998 sprake is van een aandeel politiek gemotiveerd terugtreden van achtereenvolgens 25%, 38% en 57%. Voor latere perioden zijn hierover geen gegevens beschikbaar. Aangezien de totale groep terugtrekkende wethouders in die jaren echter relatief veel minder hard groeit, kan dit betekenen dat er bijvoorbeeld een groeiende openheid bestaat over politieke conflicten of dat bijvoorbeeld het aandeel politiek gemotiveerd vertrek daadwerkelijk toeneemt. Nader kwalitatief onderzoek is nodig om hier meer over te kunnen zeggen. Een indicatie van motieven om terug te treden blijkt uit onderzoek hiernaar onder een groep van 98 teruggetreden wethouders in de periode 2007-2009 (zie tabel 89).

Twee perioden verdienen nog apart aandacht. Er is wel geopperd dat de dualisering in 2002 tot een sterke toename van het aantal terugtrekkende wethouders heeft geleid. Die periode 2002-2006 laat weliswaar een wat hoger percentage zien dan de bestuursperioden ervoor, maar de verschillen zijn beperkt. Verder is de laatste bestuursperiode 2006 – 2010 een punt van aandacht. In deze periode zijn 449 wethouders teruggetreden. Dit aantal is wat lager dan eerder in onder meer vakbladen als Binnenlands Bestuur is gerapporteerd: daarbij ging het om 546 teruggetreden wethouders in de laatste bestuursperiode.⁴⁸ Daarin zijn meegerekend 54 wethouders die zijn teruggetreden vanwege een herindeling en twee interim-wethouders. In dit onderzoek zijn deze echter buiten beschouwing gelaten. Voor het overige is het verschil te verklaren door een combinatie van onderschatting in de cijfers die in tabel 86 zijn weergegeven en een overschatting in de cijfers die in de media zijn verschenen. De mogelijke onderschatting hangt samen met de methodiek: op vaste meetmomenten worden wethoudersbestanden vergeleken en als een wethouder kort na een meetmoment aantreedt en alweer aftreedt voor het volgende meetmoment, is dat 'onzichtbaar' in deze gegevens. Overschattingen in de media ontstaan omdat het voorkomt dat afgetreden wethouders na een aantal weken weer aantreden. Meestal gebeurt dat in geval van een collegecrisis, waarbij dan één of twee wethouders niet meer terugkomen, terwijl alle wethouders als 'teruggetreden' zijn aangemerkt.

Wethouders: recente bestuurswisselingen

Na deze analyse van gegevens en toelichting op de trendanalyse volgen nu nog enkele specifieke recente cijfers.

Het totaal aantal wethouders is 1.513 (peildatum 2009). Daarvan zijn er 234 wethouders afgetreden. Dit is 15,5% van het totaal aantal wethouders. SP en met name D66 hebben in vergelijking met de andere partijen weinig afgetreden wethouders in de periode 2007-2009. Bij de SP trad van de 23 wethouders er slechts één af, terwijl bij D66 geen enkele van de 67 wethouders is afgetreden. De VVD kende het grootste aandeel afgetreden wethouders naar partij: 18,3% trad af. In tabel 87 wordt het aantal afgetreden wethouders gespecificeerd naar partij.

Tabel 87 Aandeel afgetreden wethouders naar partij 2007-2009

Partij	Aandeel afgetreden wethouders naar partij tov totaal	Aantal afgetreden wethouders in absolute getallen	Aandeel afgetreden wethouders naar partij	Aantal wethouders naar partij in absolute getallen
CDA	23,9%	56	14,9%	375
PvdA	29,5%	69	16,9%	407
VVD	17,1%	40	18,3%	219
Gr.L.	4,3%	10	14,9%	67
D66	0,0%	0	0,0%	22
SGP	1,7%	4	14,8%	27
CU	3,4%	8	13,1%	61
SP	0,4%	1	4,3%	23
Anders	17,9%	45	15,3%	295
Totaal	100%	234	15,5%	1.496 *

* Er is hier sprake van een 1,1 procent afwijking ten opzichte van het werkelijk aantal wethouders (1513). Van deze groep zijn de gegevens onbekend.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

In de onderstaande tabel wordt het aantal afgetreden wethouders gespecificeerd naar gemeentegrootte.

Tabel 88 Aandeel afgetreden wethouders naar gemeentegrootte 2007-2009

Gemeente-klasse	Aandeel afgetreden weth tov totaal	Absolute getallen afgetreden weth	Aandeel afgetreden weth binnen gemeenteklasse	Absolute getallen aantal wethouders binnen gem klasse
0 – 9999	8,5%	20	17,1%	117
10.000 – 19.999	26,5%	62	17,3%	359
20.000 – 49.999	43,2%	101	14,4%	703
50.000 – 99.999	12,4%	29	14,7%	196
100.000 - meer	9,4%	22	15,9%	138
Totaal	100%	234	15,5%	1.513

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Wethouders: motieven om terug te treden

Onder wethouders die tussen 2007 en eind 2009 zijn teruggetreden is een enquête gehouden over de motieven om terug te treden en het professionele leven na het wethouderschap. Van de 98 respondenten is 68% alleen teruggetreden, 14% met meerdere wethouders en in 19% van de gevallen zijn alle wethouders opgestapt. In tabel 145 in bijlage 1 zijn de resultaten in meer detail weergegeven.⁴⁹

Respondenten konden meerdere antwoorden geven, waarmee een genuanceerd beeld is verkregen. Door te clusteren ontstaat een top 5 van redenen om terug te treden:

Tabel 89 Top 5 redenen om terug te treden

1	Conflict met de gemeenteraad	23%
2	Conflict met de 'eigen' fractie	22%
3	Aftreden vanwege andere functie	17%
4/5	Conflict binnen het college	11%
4/5	Uitgekeken op wethouderschap	11%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2010a

Politieke conflicten vormen de belangrijkste redenen om terug te treden. Dat kan gaan om een conflict met de raad (23%), met de 'eigen' fractie (22%) of om een conflict binnen het college (11%). Van de respondenten geeft dus 56% aan dat een vorm van conflict een rol speelt bij het aftreden van de wethouder. Verder is ruim één op de zes tussentijds teruggetreden vanwege het aanbod een andere en meer aantrekkelijke functie te vervullen. Voorts was bijna één op de tien uitgekeken op het wethouderschap.

Soms heeft een conflict een bijzonder karakter. In een gemeente stapte een van de leden van een tweemansfractie over naar een andere partij. Het overgebleven raadslid werd niet meer geaccepteerd door de coalitie. Hierdoor ontstond een situatie waarin één van de wethouders geen 'eigen' fractie meer had in de gemeenteraad. Hij trok daaruit de conclusie niet langer als wethouder te kunnen functioneren en is teruggetreden. Dit gebeurde zonder dat de raad of het college het vertrouwen in hem had opgezegd. Deze casus illustreert dat eensluitende kwalificaties aan redenen om terug te treden niet altijd precies dezelfde lading dekken.

Wethouders: professionele leven na het wethouderschap

Na het wethouderschap ontplooiën de terugtrekkers diverse activiteiten. Naast een betaalde baan, of een eigen onderneming, zijn teruggetreden wethouders maatschappelijk actief, besteden meer tijd aan hun gezin of pakken hun hobby's (weer) op. Een meerderheid doet geen activiteiten meer in de politiek.

Tabel 90 Activiteiten ontplooid na de carrière als wethouder

Activiteiten	Niet	Wel
Maatschappelijke activiteiten	23	36
Meer tijd voor het gezin	17	69
Hobby's e.d.	23	60
Activiteiten in de politiek	45	38
(Meer) betaalde arbeid	38	48
(Meer tijd voor) eigen onderneming	39	38
Geen activiteiten meer opgepakt	58	15
Anders	34	28

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2010a

Een groot deel van de teruggetreden wethouders wil weer aan de slag. Gevraagd of men het wethouderschap heeft ervaren als een belemmering bij het zoeken naar een nieuwe werkkring en wat voor belemmeringen dat dan zijn, gaven 65 respondenten (68%) aan zulke belemmeringen te hebben ervaren. Verschillende respondenten melden dat werkgevers de competenties van wethouders maar moeilijk op waarde kunnen schatten en dat een wethouderschap zeker geen pré is: "niemand zit te wachten op een oud-politicus", zoals een respondent het formuleerde. Dat geldt ook in het bedrijfsleven: "bedrijven veronderstellen dat het wethouderschap te veel is verwijderd van de dagelijkse werkzaamheden en belangen van ondernemers". Terugkeer naar de oude werkgever waar iemand soms recht op kan laten gelden, kan ook tot problemen leiden. Bijvoorbeeld doordat de oude functie inmiddels ingevuld is of betrokkene gegroeid is door het wethouderschap en niet meer past in de oude functie. Een van de respondenten meldt iets heel anders te willen gaan doen, dus zowel buiten de politiek als buiten de oude functie en het opbouwen van een geheel nieuw netwerk kost tijd. Overigens gaat het bij de gerapporteerde belemmeringen om zaken die op zichzelf niets te maken hebben met het feit dat iemand als wethouder is teruggetreden. Het zijn belemmeringen die met het wethouderschap te maken hebben, niet met het tussentijds neerleggen van de functie.

Er zijn er ook die geen belemmering ondervinden van hun wethouderschap maar er juist van profiteren bij het zoeken naar een andere baan. Er zijn nieuwe competenties ontwikkeld en er is een heel uitgebreid netwerk gevormd. Dat kan het juist gemakkelijker maken iets anders te vinden.

Voor veel werknemers en ambtenaren is het heel gewoon om ondersteuning te krijgen bij het zoeken naar een nieuwe baan en in de meeste gevallen zorgt de werkgever daar voor. De teruggetreden wethouders is gevraagd naar hun ervaringen op dit punt; de resultaten zijn samengebracht in tabel 91.

Tabel 91 Ondersteuning teruggetreden wethouder bij zoeken naar nieuwe baan

Ondersteuning gehad?	%
Nee, maar was ook niet nodig	71
Nee, hoewel ik dat wel gewild zou hebben	8
Ja, dat heeft de gemeente voor mij geregeld	8
Ja, dat heb ik zelf geregeld buiten de gemeente om	9

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2010a

Een ruime meerderheid geeft aan geen ondersteuning te hebben gehad bij het zoeken naar een nieuwe baan en het overgrote deel daarvan had dat ook niet nodig. Zeventien respondenten geven aan wel ondersteuning te hebben gehad, waarvan de helft het zelf heeft geregeld. Desgevraagd meldt ongeveer de helft van de mensen die ondersteuning hebben gehad bij het zoeken naar een nieuwe baan dat het niet of nauwelijks een bijdrage heeft geleverd aan het vinden van een nieuwe baan.

Zoals eerder aangegeven heeft een meerderheid van de respondenten geen activiteiten op politiek vlak ontplooid na het terugtreden. Is de politiek voor deze groep teruggetreden wethouders een afgesloten deel van hun leven, een domein waarin ze niet meer terugkeren? Uit tabel 92 valt te lezen dat dit niet zo definitief blijkt te zijn.

Tabel 92 Mogelijke toekomst in college of raad

	Zitting in het college	Zitting in de gemeenteraad
In de toekomst waarschijnlijk	32	12
Inmiddels weer lid	14	6
Misschien	42	54
Niet	8	24

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2010a

Geen van de respondenten sluit helemaal uit ooit weer als wethouder of als raadslid actief te zullen worden. Sterker nog, 14 zijn inmiddels weer wethouder en 6 hebben zitting in de gemeenteraad. De kans dat deze mensen weer wethouder worden schatten ze zelf overigens groter in dan de kans dat ze raadslid worden.

Bestuurswisselingen bij burgemeesters

Het aandeel burgemeesters dat gedwongen moest vertrekken wisselt per jaar, maar is in de afgelopen vier jaar niet boven de 2% uitgekomen. Hierbij zij opgemerkt dat gedwongen vertrek niet altijd evident is; onderstaande gegevens gelden daarom alleen voor de evidente gedwongen vertrekken. Zoals Korsten en Aardema al constateerden, blijken gedwongen vertrokken burgemeesters niet slechts op één probleem, zwak punt of verwijt te vallen. Er spelen vaak meerdere knelpunten.⁵⁰

Tabel 93 Aandeel gedwongen vertrek burgemeester

Jaartal	Aantal zittende burgemeesters	Gedwongen vertrek abs.	Gedwongen vertrek %
2000	497	2	0,4%
2001	460	4	0,9%
2002	449	2	0,4%
2003	432	5	1,2%
2004	432	9	2,1%
2005	406	14	3,4%
2006	402	5	1,3%
2007	391	5	1,3%
2008	400	7	1,8%
2009	397	3	0,8%
2010**	385	4	1,0%

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

** Voor 2010 betreft dit de stand t/m april 2010

Bron: Ministerie van BZK

Na het vertrek stromen burgemeesters op verschillende wijzen uit. Sommigen gaan met FPU of pensioen. Anderen, ongeveer 30% van het totaal, stromen door naar een volgende burgemeesterspost.

Tabel 94 Bestemming uitstromende burgemeesters

Uitstroom burgemeesters	1-1-2006 t/m 1-1-2010
FPU	66
Pensioen	15
Doorstroming burgemeesterspost	54
Gemeentelijke herindeling	11
Andere werkkring	23
Overig (ziekte, overlijden)	12
Onbekend	4
Totaal	185

Bron: Ministerie van BZK

9.1.3 Bestuurswisselingen in cijfers: provincies

Over bestuurswisselingen bij de provincie is eerder nog niet gerapporteerd in de Staat van het bestuur. Er kunnen dan ook nog geen trendanalyses worden gemaakt. Wel is een eerste vergelijking met bestuurswisselingen bij gemeenten mogelijk. Dat levert het beeld op dat wisselingen bij gedeputeerden minder plaatsvinden dan bij wethouders, maar bij statenleden procentueel even veel als bij raadsleden. Opgemerkt zij dat ook hier de periode 2007-2009 is onderzocht, dat wil zeggen slechts een deel van de bestuursperiode. Wederom geldt hier dat het begrip 'aftreden' alle mogelijke redenen van vertrek kan omvatten.

Tabel 95 Aantal afgetreden provinciebestuurders 2007-2009

	Abs	%
Commissaris van de Koningin	4	33,3
Gedeputeerden	15	17,9
Statenleden	45	7,8

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Voor een goed begrip van de gegevens in tabel 95 moet worden opgemerkt dat het aftreden van de commissaris van de Koningin (CdK) van Noord-Holland op de peildatum nog niet aan de orde was. Als dit eveneens in ogenschouw wordt genomen is de constatering dat in 1,5 jaar tijd 5 van de 12 CdK's zijn afgetreden.

Tabel 96 Aantal afgetreden bestuurders per provincie 2007-2009

Provincie	Statenleden	Gedeputeerden
Groningen	5*	3
Friesland	6**	1
Drenthe	4	1
Overijssel	2	-
Gelderland	5	-
Flevoland	1	-
Utrecht	7	2
Noord-Holland	1	4
Zuid Holland	4	1
Zeeland	3	-
Noord-Brabant	7	2
Limburg	0	1
Totaal	45	15

* Waarvan er drie gedeputeerde zijn geworden.

** Waarvan er één gedeputeerde is geworden.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Onder de afgetreden statenleden zijn in absolute zin de meeste van de SP. De SP levert echter minder statenleden dan CDA, PvdA en VVD, zodat ook naar verhouding tot de andere partijen de SP de meeste afgetreden statenleden heeft (voor vergelijking, zie figuur 8). Onder de gedeputeerden zijn vooral PvdA'ers afgetreden. Na het CDA levert de PvdA de meeste gedeputeerden. Onder de CDA'ers zijn dus naar verhouding minder gedeputeerden afgetreden dan onder de PvdA'ers (voor vergelijking, zie figuur 9).

Tabel 97 Aantal afgetreden bestuurders per partij 2007-2009

Partij	Statenleden	Gedeputeerden
CDA	9	3
PvdA	8	8
VVD	8	3
SP	10	-
GroenLinks	4	1
D66	-	-
ChristenUnie/SGP	5	-
SGP	-	-
ChristenUnie	-	-
Overige partijen	1	-

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Bij alle provinciebestuurders geldt dat het aandeel vrouwen dat aftreedt lager is dan het aandeel mannen. Het aandeel vrouwen onder de aftredende bestuurders is hoger dan hun totale aandeel (zie tabel 27), zodat het erop lijkt dat er relatief meer vrouwelijke bestuurders aftreden dan mannelijke.

Tabel 98 Afgetreden bestuurders per functie en geslacht 2007-2009

	Man		Vrouw	
	Abs.	%	Abs.	%
Commissaris van de Koningin	3	75,0	1	25,0
Gedeputeerden	9	60,0	6	40,0
Statenleden	24	53,3	21	46,7
Totaal	36	57,1	27	42,9

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Bij de nieuw aangetreden CdK's valt op dat er geen vrouwen bij zaten. Bij de nieuw aangetreden gedeputeerden was juist iets meer dan de helft vrouw.

Tabel 99 Nieuw aangetreden bestuurders per functie en geslacht 2007-2009

	Man		Vrouw	
	Abs.	%	Abs.	%
Commissaris van de Koningin	4	100,0	-	-
Gedeputeerden	5	45,5	6	54,5
Statenleden	34	69,4	15	30,6
Totaal	42	66,7	21	33,3

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

9.2 Agressie en geweld

Burgemeesters en andere politieke ambtsdragers functioneren op gezichtsbepalende posities voor de samenleving. Zij behoren hun bestuurlijke taak ongehinderd door agressie en geweld te kunnen uitvoeren.

9.2.1 Programma Veilige Publieke Taak

Het programma Veilige Publieke Taak⁵¹ streeft naar een vermindering van het aantal slachtoffers van agressie en geweld onder werknemers met een publieke taak met 15%-punten in 2011 ten opzichte van de o-meting in 2007. Van de onderzochte werknemers bij 16 beroepsgroepen was in 2009 gemiddeld 65% slachtoffer van agressie en geweld tegen 66% in 2007. In 2009 was 49% van de gemeenteraadsleden slachtoffer (tegenover 41% in 2007) en voor B&W was dit 69% (2007: 59%).

Het programma kent drie sporen: grenzen stellen, het aanpakken van daders en het ondersteunen van werkgevers. In het kader van grenzen stellen is de landelijke norm Veilige Publieke Taak gerealiseerd waarin de grenzen van acceptabel gedrag worden beschreven. De boodschap van de landelijke norm is dat agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak nooit worden getolereerd. De aanpak van daders betreft het vergroten van de pakkans en het geven van een lik-op-stuk-reactie. Het ondersteunen van werkgevers gebeurt door hen de beschikking te geven over goede instrumenten om agressie en geweld effectief te voorkomen, te beperken en af te handelen.

Voor bestuurders geldt dat zij een dubbele rol vervullen; zij worden zelf mogelijk geconfronteerd met ongewenst gedrag, maar als werkgever zijn zij ook verantwoordelijk voor de bescherming van hun ambtenaren.

Vertrouwenslijn en geweldsprotocol

Vanaf 1 oktober 2009 is een landelijke Vertrouwenslijn voor bestuurders en politieke ambtsdragers operationeel. Doel van de Vertrouwenslijn is hen een luisterend oor

bieden en advies geven over het voorkomen en afhandelen van voorvallen van agressie en geweld.⁵²

In samenwerking met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is daarnaast najaar 2009 een landelijk geweldsprotocol voor burgemeesters ontwikkeld. Het protocol geeft een richtlijn voor maatregelen die elke gemeente kan nemen ter voorkoming, beperking en afhandeling van geweldsvorvallen tegen het burgemeestersambt. Het Genootschap van Burgemeesters heeft het protocol onder haar leden verspreid.

9.2.2 Onderzoeksresultaten

Dit jaar is voor het eerst onderzoek gedaan naar agressie en geweld bij politieke ambtsdragers van zowel gemeenten als provincies en waterschappen.⁵³ Eerder onderzoek waarover in Staat van Bestuur 2008 werd gerapporteerd betrof alleen raadsleden. Ook het programma Veilige Publieke Taak heeft zich in eerdere onderzoeken alleen gericht op gemeenten. Voor een meer volledig beeld is het echter wenselijk om de verschillende bestuurslagen te kunnen vergelijken. Deze paragraaf gaat in op de belangrijkste resultaten uit het onderzoek. In bijlage 4 is een verantwoording van het onderzoek te vinden.

Agressie vooral tegen gemeentelijke ambtsdragers

De mate waarin politieke ambtsdragers worden geconfronteerd verschilt duidelijk tussen de bestuurslagen. Bij de waterschappen heeft 12% ervaring met agressie, tegen gemiddeld 39% bij de gemeenten. Bij de gemeenten is ook nog een duidelijk verschil tussen bestuurders en raadsleden zichtbaar: bij B&W wordt ongeveer de helft geconfronteerd met agressie en tegenover ruim een kwart bij de raadsleden. Verbale agressie is het meest voorkomend, gevolgd door bedreiging/intimidatie. Voor burgemeesters geldt bijvoorbeeld dat 41% ervaring heeft met verbale agressie en 29% met bedreiging/intimidatie. Discriminatie en fysieke agressie tegen politieke ambtsdragers komen weinig voor (respectievelijk gemiddeld 4,5% en 3,6%) en seksuele intimidatie is zeldzaam (gemiddeld 0,8%).

Tabel 100 Slachtofferschap bestuurders

	Burge- meesters	Wet- houders	Raads- leden	Gemeen- ten totaal	Provin- cies	Water- schappen	TOTAAL
	%	%	%	%	%	%	%
Slachtofferschap totaal	49,8	51,3	28,0	39,3	31,3	12,2	37,0
Verbale agressie	40,8	43,1	23,2	32,7	25,3	12,2	30,9
Bedreiging/ intimidatie	29,4	23,3	10,7	17,6	12,0	2,3	16,2
Discriminatie	5,8	4,4	4,2	4,6	6,0	1,2	4,5
Fysieke agressie	4,9	6,1	2,3	4,0	2,7	0,0	3,6
Seksuele intimidatie	1,0	0,8	0,7	0,9	0,7	0,0	0,8
Aantal respondenten	308	733	1093	2170	150	172	2492

Bron: Nog te publiceren onderzoek in opdracht van BZK

Er is ook gevraagd naar het meest ernstige incident. Deze laat hierin geen verschuivingen zien; opnieuw is verbaal geweld het meest voorkomend, gevolgd door bedreiging/intimidatie.

Van de meest ernstige incidenten vond gemiddeld 27% in de privésfeer plaats. Bij waterschappen komt dit het meest voor (41%) en bij B&W het minst (20%).

Incidenten leiden tot weinig aangiften

In ongeveer de helft van de incidenten wordt dit gemeld bij een instantie of functionaris. Wethouders melden het meest (75%; veelal onder andere bij de burgemeester), waterschappen melden het minst. De burgemeester meldt het meest bij de politie en doet ook het vaakst aangifte. Dit hoeft gezien zijn functionele contacten met de politie niet te verbazen.

In ruim tweederde van de incidenten neemt de organisatie geen maatregelen. Opnieuw is de burgemeester een uitzondering; in een kwart van de incidenten heeft het bestuur een reactie gegeven richting de dader en in een kwart de politie, daarnaast zijn er nog andere (beveiligings-) maatregelen genomen.⁵⁴

Tabel 101 Melden, aangifte en maatregelen

	Burge- meesters	Wet- houders	Raads- leden	Gemeen- ten	Provincies	Water- schappen	TOTAAL
Ja, melden	47%	75%	57%	56%	47%	23%	54%
Ja, aangifte	30%	18%	14%	18%	11%	-	18%

Bron: Nog te publiceren onderzoek in opdracht van BZK

Bekendheid vertrouwenslijn nog onvoldoende

De Vertrouwenslijn is bij slechts 28 % van alle politieke ambtsdragers bekend. De bekendheid is het hoogst bij burgemeesters (47 %) en het laagst bij waterschappen (8%).⁵⁵ Na uitleg over de Vertrouwenslijn geeft 63 % aan bij een toekomstige situatie (mogelijk) gebruik te zullen maken van de Vertrouwenslijn (dit verschilt weinig tussen de bestuurslagen). De belangrijkste reden om hiervan gebruik te maken is praktisch advies en ondersteuning (81 %), gevolgd door luisterend oor (33 %) en verheldering van de problematiek (31 %). De belangrijkste reden om geen gebruik te maken van de Vertrouwenslijn is dat men genoeg alternatieve mogelijkheden heeft (74 %).

9.2.3 Vergelijking met eerder onderzoek

De verschillende onderzoeken naar gemeenteraadsleden en B&W laten zich moeilijk vergelijken vanwege verschillen in de opzet van het onderzoek en in het responspercentage.

Volgens het huidige onderzoek heeft 28% van de raadsleden ervaring met agressie en geweld. Dit is lager dan de eerdere onderzoeken door VPT (41% in 2007 en 49% in 2009). Dit geldt ook voor B&W: ongeveer 50% in het huidige onderzoek tegen 59% in 2007 en 69% in 2009.

Aan het huidige onderzoek hebben echter beduidend meer respondenten meegewerkt waardoor aangenomen kan worden dat de resultaten betrouwbaarder zijn. Aangezien verwacht mag worden dat vooral respondenten die ervaring hebben met agressie en geweld gemotiveerd zijn om aan onderzoek deel te nemen, zal een lage respons namelijk sneller leiden tot een overschatting van het percentage slachtoffers.

Volgens het SGBO onderzoek onder gemeenteraadsleden in de Staat van Bestuur 2008 zou 17% van de raadsleden ervaring hebben met bedreiging. Ook is gevraagd naar agressie waarbij 16% ervaring zou hebben met agressie (verbaal 12%, fysiek 1%, vernieling 2%). Aangezien in dit onderzoek de vraagstelling anders luidt dan en de respons onbekend is, zijn deze resultaten niet te vergelijken met de door VPT gehouden onderzoeken.

Noten

- ⁴⁸ Op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/Files/Document/Onderzoek-exit-wethouders.pdf> is het volledige onderzoek te vinden.
- ⁴⁹ De cijfers in deze en volgende tabellen zijn absolute aantallen, tenzij anders vermeld. Aangezien overigens het totale aantal bijna gelijk is aan 100, zijn de aantallen vrijwel gelijk aan percentages.
- ⁵⁰ Korsten, A, en H. Aardema, 2006, *De vallende burgemeester*.
- ⁵¹ <http://www.veiligepublieketaak.nl>
- ⁵² <http://www.devertrouwenslijn.nl> of telefoon: 088 5543 288
- ⁵³ Tegelijkertijd heeft BZK een onderzoek gehouden onder ambtenaren van de 14 Kabinetssectoren, waaronder gemeenten, provincies en waterschappen. Hierdoor is het mogelijk om de ervaring van bestuurders en ambtenaren met elkaar te vergelijken. Beide onderzoeksrapporten worden aangeboden aan de Tweede Kamer en gepubliceerd door het ministerie van BZK op <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bzk>.
- ⁵⁴ Er kon meer dan 1 maatregel genomen worden waardoor het percentage niet optelt tot 100 %.
- ⁵⁵ In totaal geven zes respondenten aan 1 of meerdere keren gebruik te hebben gemaakt van de Vertrouwenslijn.
- ⁵⁶ In het onderzoeksrapport wordt verder ingegaan op de verschillende onderzoeken en is een methodologische verantwoording opgenomen.



Deel 3: Gemeenteraadsverkiezingen 2010

Op 3 maart 2010 is er in 394 gemeenten verkiezingen gehouden voor de gemeenteraad. In 37 gemeenten werden er geen verkiezingen gehouden. In deze gemeenten zijn als gevolg van recente en aanstaande gemeentelijke herindelingen op een ander moment verkiezingen voor gemeenteraadsleden gehouden of gepland.

In dit derde deel van de Staat van het Bestuur 2010 wordt stilgestaan bij de gemeenteraadsverkiezingen. In drie hoofdstukken wordt achtereenvolgens ingegaan op de kerncijfers van de verkiezingen, de kandidaatstelling voor gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingsprogramma's en collegeakkoorden.

10 Kerncijfers gemeenteraadsverkiezingen 2010

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de kerncijfers rondom de verkiezingen. Achtereenvolgens gaat het in dit hoofdstuk over de opkomst bij de verkiezingen, de verkiezingsuitslag, het stemgedrag, het vertrouwen in en de tevredenheid met het lokale bestuur en de veranderingen in de samenstelling van het lokale bestuur als gevolg van de verkiezingen.



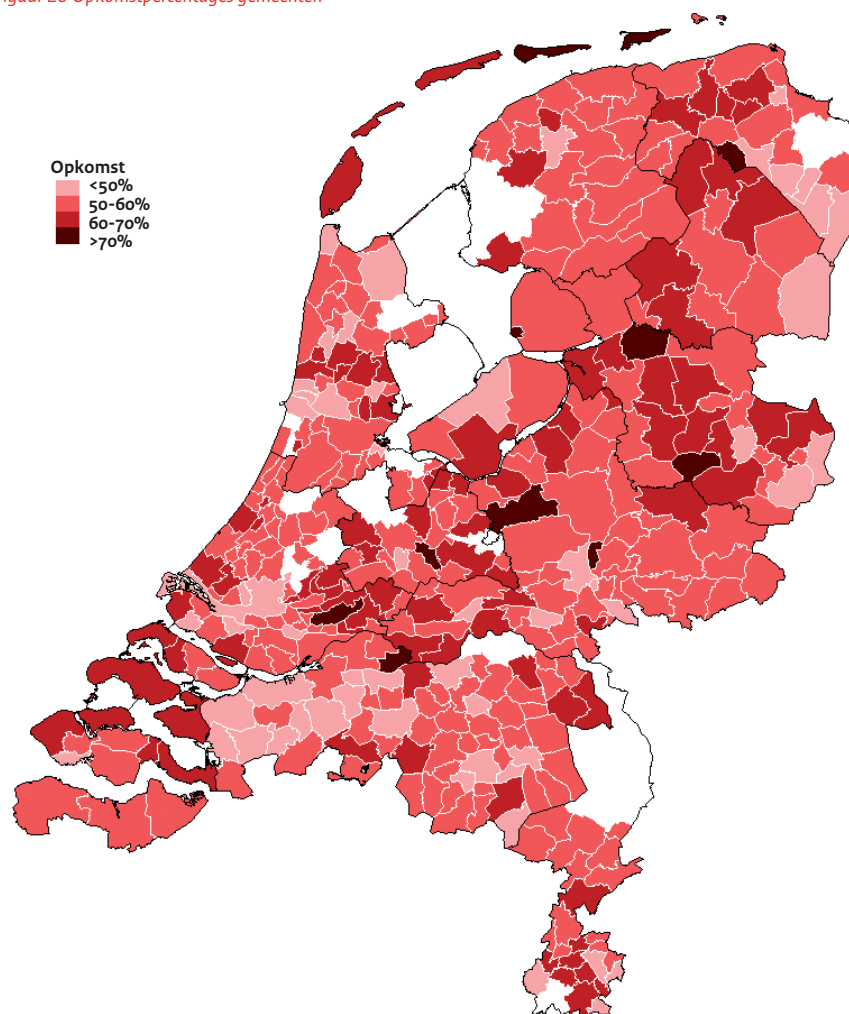
10.1 Opkomst

Het opkomstpercentage bij de gemeenteraadsverkiezingen op 3 maart 2010 was 54,15%. Van de 12.216.546 stemgerechtigden hebben er 6.613.134 hun stem uitgebracht. Hiervan zijn er 17.701 ongeldige en 14.703 blanco stemmen uitgebracht. In totaal waren er dus 6.581.330 geldige stemmen.⁵⁷

Opkomst over Nederland bezien

Figuur 20 laat de verdeling van de opkomst over Nederland land zien.

Figuur 20 Opkomstpercentages gemeenten



Bron: Kiesraad

Eindhoven had de laagste opkomst (43,59%), wat in 2006 (47,72%) ook het geval was. Schiermonnikoog had de hoogste opkomst (82,49%). In 2006 was dit Ameland (87,55%).

Van alle gemeenten hadden er 133 een opkomstpercentage dat lager dan het landelijke opkomstpercentage ligt. Bij 260 gemeenten lag dit erboven. Dit betekent dat de gemeenten met veel inwoners een lagere opkomst kennen dan de kleinere gemeenten.

Op provinciaal niveau had Zeeland met 58,1% de hoogste opkomst. De laagste opkomst is die van Noord-Brabant waar 50,68% van de kiesgerechtigden hun stem heeft uitgebracht.

Vergelijking met 2006

De opkomst bij de verkiezingen in 2006 was 58,2%. Dit betekent een daling van 4%. Deze daling is niet gelijkmatig verdeeld over Nederland. Van de 370 gemeenten die in 30,117 beide verkiezingen hebben deelgenomen is er in 360 gemeenten sprake van een daling van de opkomstcijfers. De grootste daling in de opkomst in had Boarnsterhim (13,96%). Almere had de grootste toename in de opkomst (11,06%).

Op provinciaal niveau gezien is met name in Groningen, Limburg, Friesland en Drenthe een sterke daling te zien in het opkomstpercentage. De gemiddelde daling per 30,117 gemeente in opkomst in deze provincies is respectievelijk 8%, 7,9%, 7% en 7%.⁵⁸ Flevoland heeft met 2% de kleinste daling.

In vergelijking met 2006 valt op dat in de (grote) steden de opkomst relatief minder gedaald is dan in de landelijke gebieden. De opkomst in de landelijke gebieden is echter nog steeds beduidend hoger dan in de stedelijke gebieden.

Historische vergelijking

De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen vertoont – met uitzondering van een 30,117 kleine opleving in 2006 – een dalende trend. In de onderstaande tabel wordt de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen afgezet tegen de opkomstcijfers bij de landelijke, provinciale en Europese verkiezingen. Daaruit blijkt dat – met uitzondering van de landelijke verkiezingen – alle opkomstcijfers een overwegend dalende trend vertonen, met name sinds de jaren tachtig. Dit beeld correspondeert ook met opkomstcijfers bij lokale en regionale verkiezingen in het buitenland.

Tabel 102 Historische gegevens opkomst diverse verkiezingen

Jaar	Gemeenten	Provinciale Staten	Tweede Kamer	Europees Parlement
1970	67,2 %	68,9 %		
1971			79,1 %	
1972			83,5 %	
1974	69,1 %	75,1 %		
1977			88,1 %	
1978	63,7 %	79,6 %		
1981			87,0 %	
1982	68,3 %	68,4 %	81,0 %	
1986	73,2 %		86,8 %	
1987		66,3 %		
1989			80,3 %	47,4 %
1990	62,3 %			
1991		52,3 %		
1994	65,3 %		78,8 %	
1998	59,5 %		73,3 %	
1999		45,6 %		30,0 %
2002	57,7 %		79,0 %	
2003		47,6 %	80,0 %	
2004				39,3 %
2006	58,2 %		80,3 %	
2007		46,4 %		
2009				36,8 %
2010	54,1 %		75,4 %	

Bron: Kiesraad

10.2 Uitslag

Op 3 maart 2010 vonden in 394 gemeenten verkiezingen plaats voor de gemeenteraad.⁵⁹ Dat betekent dat er 8.654 raadszetels werden verdeeld. In tabel 103 is het overzicht opgenomen van het aantal uitgebrachte stemmen in procenten en naar aantal zetels. Een vergelijking is gemaakt met de gemeenteraadsverkiezingen in 2006.

Tabel 103 Verkiezingsuitslag 2010 in vergelijking met uitslag 2006

Politieke partij	Aandeel stemmen	Aantal Zetels	2010		2006	
			Aandeel zetels	Aandeel Stemmen	Aantal zetels	Aandeel Zeters
Lokale partijen	23,70%	2277	26,31%	22,10%	2043	23,14%
PvdA	15,74%	1251	14,46%	23,58%	2004	22,70%
VVD	15,68%	1432	16,55%	13,87%	1250	14,16%
CDA	14,82%	1531	17,69%	16,83%	1749	19,81%
D66	8,08%	541	6,25%	2,71%	148	1,68%
GL	6,73%	436	5,04%	6,03%	417	4,72%
SP	4,16%	250	2,89%	5,68%	332	3,76%
CU	3,76%	331	3,82%	3,64%	346	3,92%
SGP	1,77%	197	2,28%	1,64%	182	2,06%
Trots op Nederland Lijst Rita Verdonk	1,24%	61	0,70%	-	-	-
CU/SGP	1,04%	90	1,04%	1,22%	103	1,17%
PVV	0,77%	17	0,20%	-	-	-
PvdA/GL	0,57%	62	0,72%	0,76%	82	0,93%
FNP	0,41%	52	0,60%	0,43%	54	0,61%
PvdA/GL/D66	0,36%	44	0,51%	0,44%	57	0,65%
PvdD	0,30%	6	0,07%	-	-	-
Verenigde Senioren Partij	0,22%	12	0,14%	0,16%	8	0,09%
GL/D66	0,21%	24	0,28%	0,11%	10	0,11%
PvdA/D66	0,10%	11	0,13%	0,11%	12	0,14%
PvdA/GL/D66/SP	0,10%	15	0,17%	-	-	-
VVD/D66	0,08%	11	0,13%	0,03%	4	0,05%
Nieuwe Communistische Partij	0,03%	3	0,03%	0,06%	6	0,07%

NB Deze tabel laat alleen die partijen zien die in 2010 zetels hebben behaald bij de verkiezingen. Voor 2010 betekent dit dat er drie partijen niet zijn opgenomen in het overzicht die alleen hebben deelgenomen aan de verkiezingen van 2006. Voor 2006 zijn verder 10 partijen/lijstcombinaties niet opgenomen in de tabel. Zij waren gezamenlijk goed voor 0,61% van de stemmen en 23 zetels. Onder hen is ook de LPF met 10 zetels.

Bron: Kiesraad – peildatum database 1 augustus 2010

Uitslag naar stemverdeling

Over heel Nederland bezien hebben de lokale partijen gezamenlijk gezien het grootste aandeel stemmen (23,7%) behaald bij de laatste verkiezingen. Bij de verkiezingen in 2006 was dit de PvdA met 23,58% van de stemmen. Hoewel de PvdA ook in 2010, na de gezamenlijke lokale partijen, nog wel de tweede plaats inneemt met 15,74% van de stemmen, is het verschil met de VVD (15,68%) en het CDA (14,82%) klein.

Bij de kleinere partijen zijn de verschuivingen beperkt. D66 boekt ten opzichte van 2006 een forse winst: van 2,71% naar 8,08% van de stemmen. De SP levert ten opzichte van 2006 1,5% van de stemmen in.

Uitslag naar zetelverdeling

De rangorde in de stemverdeling over de partijen is niet gelijk aan de rangorde als het gaat om zetelverdeling. Tabel 103 laat naast de stemverdeling ook de procentuele zetelverdeling zien. Daaruit is af te leiden dat de PvdA, hoewel zij het grootste aantal stemmen van de drie grote partijen heeft, minder zetels heeft dan de VVD en het CDA. Dit verschil is aanzienlijk: het verschil tussen het CDA en de PvdA is 280 zetels.

Er zijn ook verklaringen voor dit verschil. De zetelverdeling wordt per gemeente bepaald. In hoofdstuk 3 is reeds aangegeven dat een raadslid van een grote gemeenten meer dan 13 keer zoveel inwoners vertegenwoordigt als een raadslid van een kleine gemeente. In kleinere gemeenten zijn relatief meer zetels te verdelen. Dit betekent dat een partij bij een verkiezing in kleinere gemeente minder stemmen nodig heeft, om een zetel te winnen. Het CDA is goed vertegenwoordigd in de kleinere gemeenten, waardoor zij hiervan profiteert. Hetzelfde verschijnsel is te zien bij de ChristenUnie en de SGP die met 6,57% van de stemmen 7,14% van alle zetels innemen.

Grootste partij

Lokale partijen hebben gezamenlijk in het grootste aantal gemeenten de meeste stemmen gehaald. Van alle gemeenten waar verkiezingen zijn gehouden, is in 147 gemeenten een lokale partij of een lokale lijstcombinatie de grootste. Van de grote partijen heeft CDA met 80 gemeenten het hoogste aantal gemeenten waarin de partij de grootste is.

Tabel 104 Aantal gemeenten waarin de partij de grootste is

	2010	2006
Lokale partijen ⁶⁰	147	94
CDA	80	102
PvdA	55	165
VVD	73	30
D66	7	1
GroenLinks	2	1
SP	3	7
ChristenUnie, SGP, ChristenUnie/SGP	25	19
PVV	1	-
Totaal	393*	419

* Dit totaal valt 1 gemeente lager uit dan het aantal gemeenten waar verkiezingen plaatsvonden omdat de verkiezingen in de gemeente Rozenburg in verband met de herindeling bij de gemeente Rotterdam per 18 maart 2010 alleen de deelgemeenteraad betroffen.

Bron: Kiesraad – peildatum 1 augustus 2010

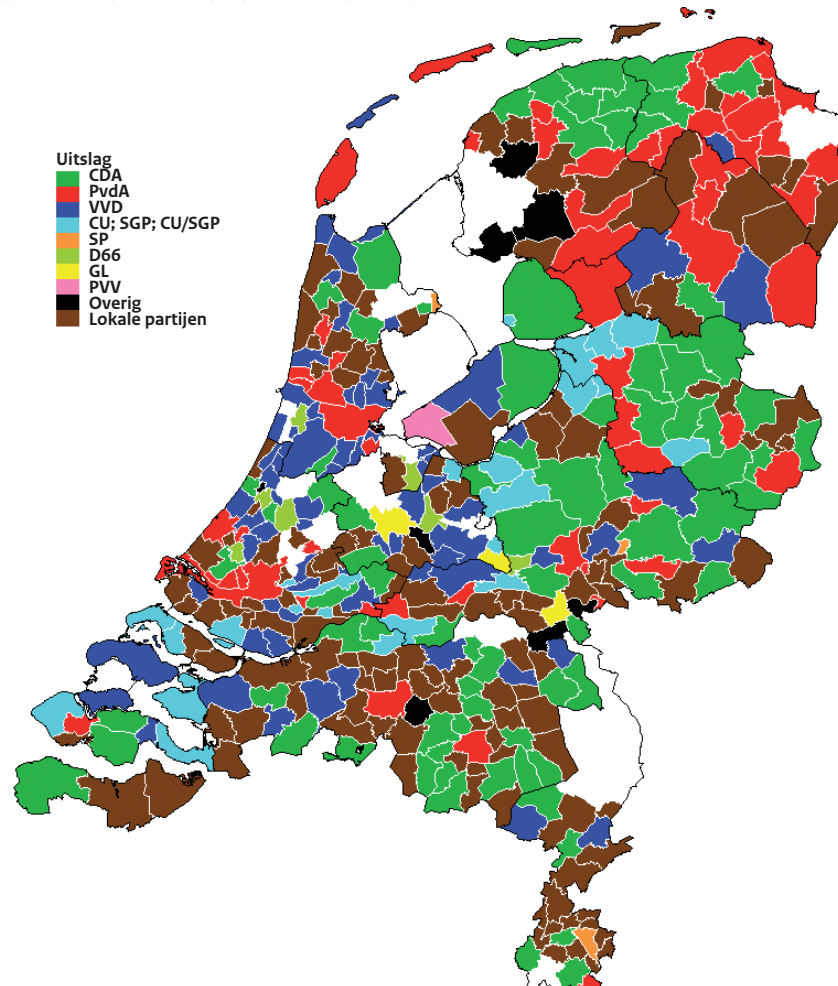
Ten opzichte van 2006 hebben zich aanzienlijke verschuivingen voorgedaan. De PvdA was in 165 gemeenten de grootste partij, maar valt in 2010 terug naar 55 gemeenten. De VVD maakt juist een sprong van 30 naar 70 gemeenten.

Bij de kleinere partijen is ook een verschuiving zichtbaar. D66 is na de verkiezingen in 2010 in 7 gemeente. de grootste partij. De CU en SGP komen gezamenlijk in 25 gemeenten als grootste uit de bus; een toename van 6. Ook GroenLinks komt in een extra gemeente als grootste uit de bus en de PVV is in Almere de grootste partij geworden. De SP levert de koppositie in 4 gemeenten in.

Uitslag over Nederland bezien

Afhankelijk van het deel van Nederland kan de verkiezingsuitslag anders uitpakken. Figuur 21 laat de grootste partijen per gemeente op de kaart van Nederland zien.

Figuur 21 Uitslagen verkiezingen gemeenten – grootste partij



Bron: Kiesraad

Ten opzichte van de verkiezingsuitslag van de vorige verkiezingen laat de spreiding van de grootste partijen per gemeenten een heel diffuus beeld zien. Terwijl in 2006 er nog sprake was van grote concentraties van de PvdA in de noordelijke provincies en het CDA in de provincies Gelderland, Overijssel en Limburg, is daar nu veel minder sprake van.

De PvdA is in Groningen, Friesland en Noord-Holland nog de grootste partij, terwijl in 2006 de PvdA in 7 provincies de grootste was. Tevens is hun positie in de drie overgebleven provincies sterk verzwakt met een daling van het stemmen van ongeveer 9 á 10%. Het verlies van de PvdA als grootste in vier provincies komt ten gunste van de gezamenlijke lokale partijen, die van 4 naar 7 provincies gaan (DR, FL, GE, ZH, ZE, NB en LI), en de VVD (UT). Het CDA behoudt haar koppositie in Overijssel.

De overige partijen hebben op provinciaal niveau niet de koppositie. D66 en GroenLinks hebben in de provincies Utrecht en Noord-Holland hun grootste aanhang. De ChristenUnie heeft met name in Overijssel en Groningen een sterke aanhang, terwijl de SGP in Zeeland sterker is. De FNP behaalde in Friesland 11% van de stemmen en kwam daarmee op de vijfde plaats terecht.

10.3 Stemgedrag

Het is niet eenvoudig verklaringen te vinden voor het stemgedrag van burgers bij lokale verkiezingen. In de afgelopen decennia is voor de landelijke verkiezingen uitgebreid onderzoek gepleegd naar de verklaringen waarom mensen stemmen zoals zij stemmen, maar omdat de lokale politiek zich op een aantal punten onderscheidt van de landelijke politieke zijn de verklaringen niet toereikend. Zo spelen er andere thema's en neemt er een groot aantal lokale politieke partijen deel aan de raadsverkiezingen.

Om meer inzicht te krijgen in het stemgedrag van burgers bij de gemeenteraadsverkiezingen is er onderzoek verricht bij een zevental gemeenten, namelijk Den Haag, Almere, Tilburg, Deurne, Maassluis en Dinkelland.⁶¹ Deze zeven gemeenten zijn gekozen op basis van gemeentegrootte en geografische ligging in Nederland. Het betreft een kwalitatief onderzoek, waarbij het niet mogelijk is uitspraken van algemene aard te doen over het stemgedrag van burgers. Het onderzoek geeft echter wel enkele interessante indicaties. Hierna worden drie mechanismen beschreven die uit het onderzoek af te leiden zijn.

Ten eerste is er sprake van een beperkte media-berichtgeving over lokale politieke aangelegenheden, waardoor het voor kiezers moeilijk is om zich een goed oordeel te vormen over de lokale politiek. Omdat nieuwsmedia meer aandacht besteden aan landelijke politieke onderwerpen, laten kiezers hun keuze bij de gemeenteraadsverkiezingen vooral hiervan afhangen. De geringe media-aandacht voor lokale politiek maakt het in verhouding tot de landelijke politiek moeilijker om zich hierover te informeren en geeft daarnaast ook voeding aan het idee dat lokale politiek nauwelijks relevant is. Om beide redenen blijft een aanzienlijk deel van de inwoners bij gemeenteraadsverkiezingen thuis. Deze conclusie wordt onderstreept door internationaal onderzoek waaruit blijkt dat de kwaliteit en kwantiteit van mediaberichtgeving over de lokale politiek in belangrijke mate bijdraagt aan de hoogte van de verkiezingsopkomst. Dit mechanisme wordt versterkt door het gegeven dat de beperkte informatie die de kiezer krijgt over de lokale politiek, vaak ook nog verwarrend en onduidelijk is. Dat komt omdat het in de lokale politiek ontbreekt aan duidelijke oriëntatiepunten⁶² waarmee de kiezers hun politieke positie kunnen bepalen en waarmee ze de beleidsprestaties en plannen van partijen en politici kunnen plaatsen. Bij de landelijke verkiezingen is het ideologisch profiel, de 'merknaam' van een landelijke politieke partij een belangrijk oriëntatiepunt. In de lokale politiek zorgen deze oriëntatiepunten juist voor verwarring omdat ze verbonden zijn met landelijke politieke tegenstellingen die er in de gemeente nauwelijks toe doen. Zo kunnen plaatselijke controverses over gemeentelijke nieuwbouwprojecten of verkeersmaatregelen niet eenvoudig worden teruggevoerd op de partijpolitieke tegenstellingen tussen landelijke partijen. Omgekeerd kunnen de plannen en beleidsprestaties van lokale politici en bestuurders niet meteen worden herleid tot de ideologische beginselen van hun politieke partijen. Partijpolitieke oriëntatiepunten houden dus nauwelijks verband met de plaatselijke vraagstukken die voor kiezers van belang zijn, waardoor ze zich gaan vervreemden van de lokale politiek. Dit kan zich uiten in cynisme en apathie, waardoor kiezers minder gemotiveerd zijn om te gaan stemmen. Een andere reactie is dat kiezers zich bij gemeenteraadsverkiezingen gaan richten op datgene waar de partijpolitieke oriëntatiepunten wél betrekking op hebben: de landelijke politiek. Tot slot kunnen kiezers op zoek gaan naar duidelijker oriëntatiepunten. Soms worden politieke oriëntatiepunten gevonden bij lokale politieke partijen die zich wat duidelijker kunnen profileren op lokale tegenstellingen; soms worden die gevonden in de persoonlijke kwaliteiten van individuele politici.

Ten tweede wordt duidelijk dat politieke partijen zich maar moeilijk kunnen profileren op lokale politieke onderwerpen. Lokale politiek heeft weinig van doen met partijpolitiek, waardoor lokale vraagstukken waar de kiezer zich mee bezighoudt moeilijk langs partijpolitieke lijnen kunnen worden gepolitiseerd. De vraag of er gebouwd of gesloopt moet worden, of de vraag of nieuwe investeringen in cultuurvoorzieningen gerechtvaardigd zijn, worden hierdoor bij de verkiezingen niet duidelijk aan de kiezer voorgelegd. Zelfs als landelijke partijen op lokaal niveau zich hier wel duidelijk over uitspreken, zullen de kiezers deze partij vooral herkennen aan haar landelijke profiel. Het verklaart de geringe neiging bij de kiezer om te gaan stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen of om zich bij deze verkiezingen te richten op de landelijke politiek dan wel te kiezen voor een lokale protestpartij.

Een betrekkelijk gesloten bestuursstijl en politieke cultuur dragen mogelijk ook bij aan onvoldoende en onduidelijke politisering van lokale vraagstukken. Een voorbeeld hiervan is de mate van directe invloed van burgers op lokaal bestuur. In bijna alle onderzochte steden en in veel andere gemeenten spelen bijvoorbeeld grote stedenbouwkundige ontwikkelingen die het karakter en aanzien van de gemeente aangrijpend gaan veranderen, maar waar de plaatselijke bevolking zich niet of nauwelijks over heeft kunnen uitspreken. Dat heeft vaak te maken met het complexe karakter van deze gemeentelijke ontwikkelopgaven, waar vaak ook andere overheden, bedrijven en instellingen betrokken zijn. Omdat de inwoners bijna niet of pas heel laat deelgenoot worden gemaakt van alle politieke keuzes en afwegingen die aan deze ontwikkelingen ten grondslag hebben gelegen, ontgaan hun nut en noodzaak van alle plannen en projecten die hier deel van uitmaken. Waarom er gebouwd of gesloopt moet worden of waarom nieuwe investeringen in cultuurvoorzieningen nodig zijn, is voor hen dan onduidelijk. Inwoners krijgen zo het gevoel geen grip meer te hebben op de ontwikkeling van hun gemeente, waardoor zij zich gaan vervreemden en afkeren van de lokale politiek. Beide elementen van dit mechanisme versterken elkaar. Pogingen om de bevolking zich te laten uitspreken over de gewenste ontwikkeling van de gemeente zullen worden bemoeilijkt door het gegeven dat deze vraag zich lastig langs partijpolitieke scheidslijnen laat politiseren. Omgekeerd zullen pogingen om de politieke tegenstellingen rond een stedelijke ontwikkeling helder voor het voetlicht te brengen, worden gecompliceerd door de veelheid van gemeentelijke, regionale, provinciale en zakelijke belangen die hierbij een rol spelen.

Ten slotte blijkt de sociale infrastructuur van een gemeente enige invloed te hebben op het stemgedrag. Als een gemeente meerdere geografische of etnische gemeenschappen herbergt, zal de lokale politiek ook betrekking hebben op de articulatie van de belangen van deze gemeenschappen en de tegenstellingen hiertussen. Aangezien de lokale politiek zich vooral langs partijpolitieke scheidslijnen heeft georganiseerd (een enkele dorpspartij of migrantenpartij uitgezonderd), worden deze groepsbelangen binnen de partijen zelf afgewogen. Partijen profileren zich er nauwelijks op, wat niet wil zeggen dat het in het stemgedrag van kiezers geen rol speelt. In hun zoektocht naar duidelijke oriëntatiepunten waarmee zij hun positie in de lokale politiek kunnen bepalen, letten kiezers soms op de kwaliteiten van individuele politici (zie het eerste mechanisme). Het kunnen opkomen voor de belangen van een dorpskern, wijk of etnische groep is zo'n kwaliteit.

Daarnaast let de kiezer ook op andere kwaliteiten; het creëren van een vertrouwensband met de kiezer is hierbij doorslaggevend. De samenlevingsopbouw van een gemeente bepaalt zo de context waarbinnen kiezers en kandidaten met elkaar relaties aangaan. Het verklaart het persoonsgebonden stemgedrag bij gemeenteraadsverkiezingen en is van invloed op de wijze waarop politici hun maatschappelijke worteling vinden. De mate waarin dit mechanisme een rol speelt,

hangt sterk af van de mate waarin er in de gemeente hechte gemeenschappen bestaan. Waar dat minder het geval is, zullen groepsbelangen van wijken, dorpen en etnische groepen minder goed zijn georganiseerd en zullen lokale politici hierin minder gemakkelijk een eigen achterban kunnen opbouwen.

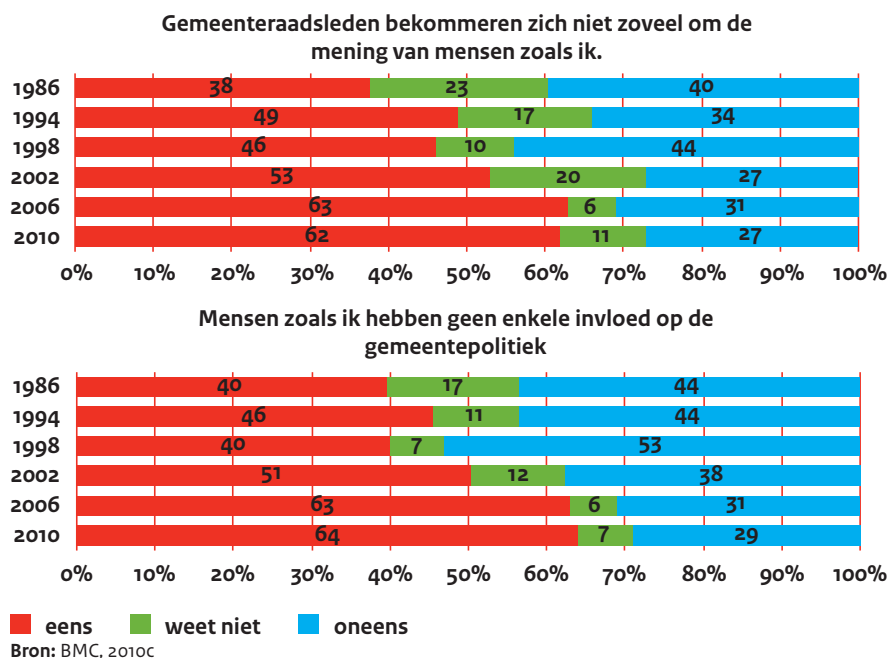
10.4 Vertrouwen en tevredenheid

Sinds de jaren '80 van de vorige eeuw is er een historische reeks aan opinieonderzoeken rond de gemeenteraadsverkiezingen ontstaan omtrent het vertrouwen in en de tevredenheid over het lokaal bestuur. Deze reeks maakt het mogelijk inzicht te krijgen in de lange termijn ontwikkeling van opinies over het lokaal bestuur. In 2009 is aan de langetermijnreeks een set van negen stellingen toegevoegd die dieper ingaat op het vertrouwen in het lokaal bestuur.

Historische reeks vertrouwen en tevredenheid

Een belangrijk nadeel van de historische reeks is dat er niet expliciet wordt gevraagd in welke mate de burger vertrouwen heeft in het lokaal bestuur. Op basis van twee stellingen is er wel een indicatie te krijgen van het vertrouwen. Uit figuur 22 blijkt dat het vertrouwen de afgelopen 25 jaar is afgekald. Bij de verkiezingen van 1986 gaf 38% van de respondenten aan van mening te zijn dat gemeenteraadsleden zich niet zoveel om hen bekommeren. Door de jaren heen is dit aandeel gestegen naar 62% in 2010.

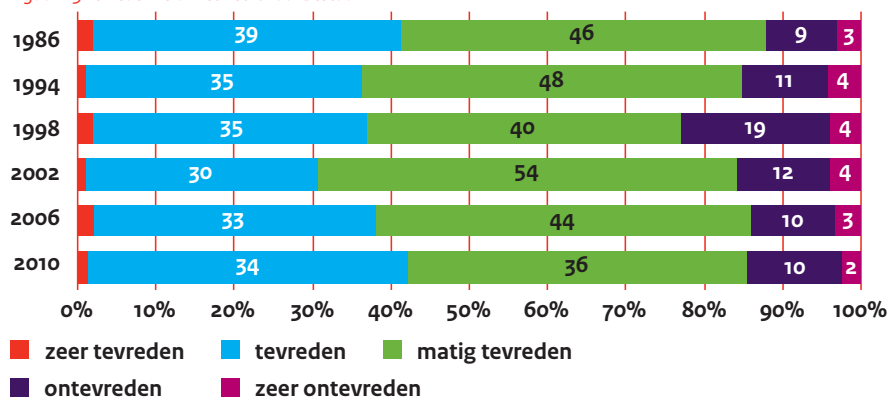
Figuur 22 Opinions over het lokaal bestuur



Een vergelijkbaar beeld is te zien bij de stelling over de invloed die burgers hebben op de gemeentepolitiek. In 1986 was een grotere groep van mening dat zij wel degelijk invloed hebben op de gemeentepolitiek; 44% was het oneens met de stelling tegenover 40% eens. In 2010 is de verdeling omgeslagen. Bijna tweederde van de respondenten is van mening geen enkele invloed te hebben op de gemeentepolitiek; een beeld dat de afgelopen tien jaar niet is veranderd.

Ondanks dat het vertrouwen lijkt te zijn afgenomen, laat figuur 23 wel een lichte toename in de tevredenheid van burgers over het lokaal bestuur zien. Met name ten opzichte van 2002, het jaar waarin de tevredenheid met het lokaal bestuur op het laagste punt stond sinds de start van de meting, is een duidelijke stijging te zien.

Figuur 23 *Tevredenheid met het lokaal bestuur*



Bron: BMC, 2010c

Vertrouwen anno 2010

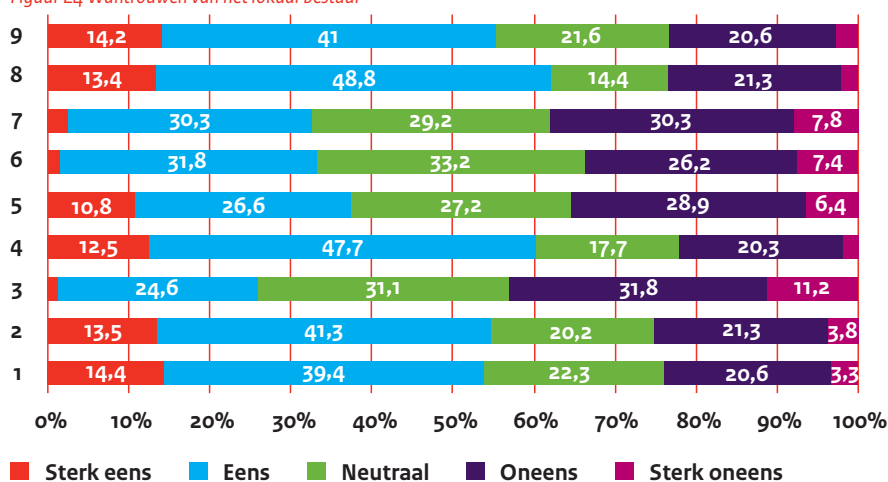
Om meer expliciet inzicht te krijgen in hoe het gesteld is met het vertrouwen in het lokaal bestuur is er eind 2009 een set van 9 stellingen over het lokaal bestuur voorgelegd aan respondenten. Dit betreft de volgende stellingen:

1. De meeste lokale politici zijn te veel uit op eigen voordeel.
2. Voor het gemeentebestuur is het bij elkaar houden van de coalitie belangrijker dan het oplossen van mijn problemen.
3. Het gemeentebestuur is open en eerlijk.
4. Het gemeentebestuur beseft te weinig wat de echte gevolgen zijn van haar beslissingen voor mensen zoals ik.
5. Het gemeentebestuur is onbekwaam om het belastinggeld van de mensen goed te besteden.
6. De politici in mijn gemeente doen hun uiterste best.
7. Het gemeentebestuur let voldoende op de belangen van de bevolking.
8. Het gemeentebestuur heeft te weinig oog voor de onvrede die er leeft onder brede lagen van de bevolking.
9. De politiek in mijn gemeente houdt te veel rekening met machtige groepen en te weinig met gewone mensen.

Een deel van deze stellingen is negatief geformuleerd. Een hoge score laat een negatief oordeel over het lokaal bestuur zien (stellingen 1, 2, 4, 5, 8 en 9). De overige stellingen zijn positief geformuleerd (3, 6 en 7). In figuur 24 zijn de reacties van respondenten weergegeven.

De figuur laat zien dat de antwoorden die blijf geven van een negatief oordeel over lokale politiek en bestuur gekozen worden door ten minste 33,6% (stelling 6) van de respondenten en maximaal door 62,2% (stelling 8) van de respondenten. De positieve antwoorden lopen van 22,1% (stelling 4) tot 35,3% (stelling 5) en komen dus maar net boven het minimum van de negatieve reacties van respondenten. Al met al komt er uit de cijfers een neutraal tot zeer negatief beeld naar voren.

Figuur 24 Wantrouwen van het lokaal bestuur



NB De in de figuur weergegeven resultaten zijn niet verkregen op basis van alle respondenten van het onderzoek. Respondenten die bij 5 of meer van de stellingen de antwoordmogelijkheid 'neutraal' of 'geen mening/geen antwoord' hebben gegeven zijn niet meegenomen in de analyses. Tevens zijn per stelling niet die respondenten meegewogen die 'geen mening/geen antwoord' hebben gegeven. Hiervoor is gekozen om alleen die mensen die een mening over het lokaal bestuur hebben, mee te nemen in de analyses. Wel is op deze wijze ruimte geboden aan het kiezen van een neutraal alternatief bij enkele, maar niet een meerderheid, van de stellingen.

Bron: Stichting Decentraalbesteding.nl, 2010b

De resultaten van het onderzoek zijn ook getoetst op significante verschillen tussen diverse achtergrondkenmerken van respondenten. Er is daarbij gekeken naar opleiding, geslacht, leeftijd en gemeentegrootte. Uit deze analyses blijken geen verschillen naar voren te komen. Daarop bestaat één uitzondering. Opleiding laat een zwak verband zien met de schaal voor politiek wantrouwen. Hoger opgeleiden geven over het algemeen blijf van iets minder wantrouwen in de lokale politiek en zijn dus positiever over het lokaal bestuur.

10.5 Verschuivingen binnen decentraal bestuur

Als gevolg van verkiezingen kunnen er grote veranderingen optreden in de samenstelling van de besturen van overheden. Dit geldt ook voor de gemeenteraadsverkiezingen. In deze paragraaf wordt beschreven welke verschuivingen zich hebben voorgedaan op diverse onderwerpen als gevolg van de verkiezingen. Het gaat in het bijzonder over raadsleden en wethouders, aangezien de gemeenteraadsverkiezingen voor (de samenstelling van) die bestuurders gevolgen hebben.

Een belangrijke kanttekening bij deze cijfers is de volledigheid van de cijfers. Ten tijde van het in druk brengen van deze rapportage was de inventarisatie van de samenstelling van het lokaal bestuur nog niet afgerond. De inventarisatie kon uiteraard pas van start gaan na de gemeenteraadsverkiezingen en samenstelling

van coalities. De gepresenteerde cijfers betreffen daardoor circa 80% van alle raadsleden, wethouders en burgemeesters in Nederland. Van tweederde van de gemeenten is de inventarisatie volledig afgerond. Bij de resterende gemeenten zijn de gegevens van sommige lokale bestuurders volledig geactualiseerd, bij anderen moeten nog enkele gegevens worden bijgewerkt. Hierdoor is het aannemelijk dat de gegevens van de nog te actualiseren bestuurders niet veel afwijken van de al geïnventariseerde 80%. De relatieve cijfers (in percentage) zijn dan ook betrouwbaar genoeg om op te nemen.⁶³

10.5.1 Veranderingen bij raadsleden

Deze paragraaf behandelt de veranderingen in de kenmerken van raadsleden als gevolg van de verkiezingen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de verdeling van de raadszetels, de man/vrouw verhouding, de leeftijd van raadsleden en de bestuurlijke ervaring van raadsleden.

Verdeling raadszetels

Als gevolg van de verkiezingen is ongeveer 37,6% van de raadszetels gewisseld. Tabel 105 laat de verschuivingen over politieke partijen zien.

Tabel 105 Aantal raadsleden naar politieke partij

	2009		2010*	
	Aantal	%	Aantal	%
CDA	1.913	20,3%	1.531	17,7%
PvdA	2.044	21,7%	1.251	14,4%
VVD	1.307	13,9%	1.432	16,5%
D66	159	1,7%	541	6,2%
Gr.L.	426	4,5%	436	5,0%
CU	351	3,7%	331	3,8%
SGP	195	2,1%	197	2,3%
SP	315	3,3%	250	2,9%
TON	-	-	61	0,7%
PVV	-	-	17	0,2%
Anders	2.718	28,8%	2.607**	30,1%
Totaal	9.428	100%	8.564	100%

* Dit cijfer betreft de uitslag van de verkiezingen. Het heeft daarom betrekking op 393 van de 431 gemeenten. Hierdoor ligt het aantal raadsleden aanzienlijk lager.

** Dit cijfers bevat ook 90 zetels voor de lijstcombinaties van SGP en CU.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Zoals ook al uit de verkiezingsuitslag eerder dit hoofdstuk was af te leiden is er bij de PvdA en het CDA een daling en bij de VVD en D66 een stijging te zien in het aantal raadsleden. Voor het eerst zijn nu ook Trots op Nederland en de Partij voor de Vrijheid vertegenwoordigd in gemeenteraden.

Verhouding man/vrouw

Eind 2009 was 25,5% van alle raadsleden vrouw. Hoe groter de gemeente, des te groter het aandeel vrouwelijke raadsleden. Dit beeld is ook na de verkiezingen nog juist. Wel is het aandeel vrouwelijke raadsleden iets gestegen, naar 26,3%.

Tabel 106 Aandeel vrouwelijke raadsleden naar gemeentegrootte

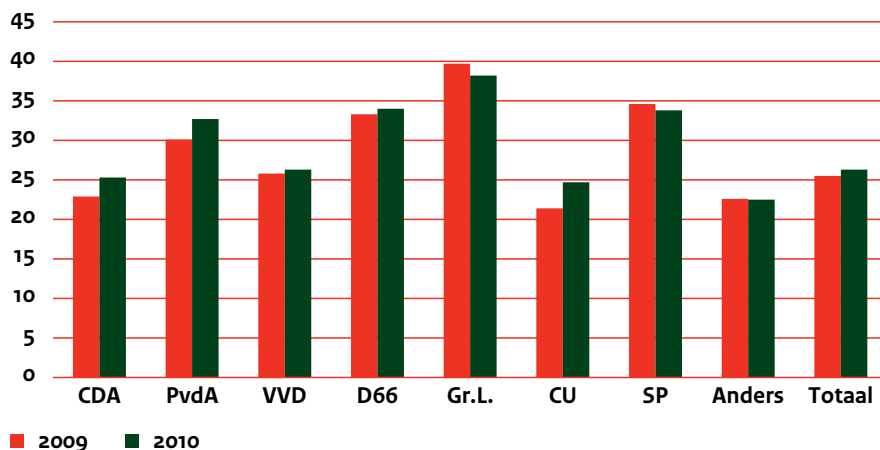
	2009	2010*
< 10.000	21,4%	21,7%
10.000 tot 20.000 inwoners	23,3%	23,6%
20.000 tot 50.000 inwoners	24,9%	26,0%
50.000 tot 100.000 inwoners	26,7%	27,4%
100.000 inwoners of meer	33,2%	34,9%
Totaal	25,5%	26,3%

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

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Eind 2009 had GroenLinks het grootste aandeel vrouwelijke raadsleden (39,7%). De SP nam met 34,6% de tweede plaats in en D66 met 33,3% de derde plaats. Na de verkiezingen blijft GroenLinks het grootste aandeel vrouwelijke raadsleden hebben (38,2%). D66 schuift naar de tweede plaats met 34,0% en SP neemt met 33,8% de derde positie in. Bij het CDA, de PvdA en de ChristenUnie zijn duidelijke stijgingen in het aantal vrouwelijke raadsleden zichtbaar.

Figuur 25 Aandeel vrouwelijke raadsleden naar politieke partij



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

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Leeftijd van raadsleden

Hoe groter de gemeente, des te jonger het gemiddelde raadslid, aldus de stand van eind 2009. De mogelijke verklaring hiervoor is te vinden in de lagere gemiddelde leeftijd van bewoners van de grote steden. Aan het eind van de raadsperiode is het logisch dat raadsleden ouder zijn dan aan het begin. Er zit immers een periode van 4 jaar tussen, en dus zijn mensen ook 4 jaar ouder geworden. De vraag is of er dan aan het begin van de nieuwe raadsperiode ook een daling zichtbaar is.

Tabel 107 Gemiddelde leeftijd raadsleden naar gemeentegrootte

	2009	2010*
< 10.000	54,8	53,6
10.000 tot 20.000 inwoners	54,9	51,9
20.000 tot 50.000 inwoners	54,5	51,6
50.000 tot 100.000 inwoners	52,4	49,4
100 000 inwoners of meer	49,6	45,7
Totaal	53,8	50,7

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

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Tabel 107 laat zien dat over het geheel genomen die daling inderdaad zichtbaar is. In de nieuwe samenstelling is het gemiddelde raadslid 3 jaar jonger dan in de samenstelling van voor de verkiezingen. Dit is echter niet over de gehele linie het geval.

Nieuwe raadsleden

Doorgaans wordt bij gemeentebesturen een voorkeur verondersteld voor een combinatie van nieuwe bestuurders en bestuurders met ervaring. Eerder is al aangegeven dat van alle raadsleden ongeveer 37,6% nieuw in de raad is. Dat betekent dat zij voor de verkiezingen geen zitting hadden in de raad waarvoor de raadsleden zijn verkozen. Het grootste aandeel nieuwe raadsleden doet zich voor bij de grotere gemeenten. Hoe groter de gemeente, des te groter het aandeel nieuwe raadsleden.

Tabel 108 Ervaring van (nieuwe) raadsleden naar gemeentegrootte

	Aandeel nieuwe raadsleden	Gemiddelde leeftijd nieuwe leden	Aandeel vrouwen nieuwe leden
< 10.000	25,2%	50,3	26,2%
10.000 tot 20.000 inwoners	30,7%	47,9	28,5%
20.000 tot 50.000 inwoners	38,7%	48,2	29,5%
50.000 tot 100.000 inwoners	42,9%	46,3	29,2%
100 000 inwoners of meer	47,5%	43,0	38,0%
Totaal	37,6%	47,2	30,3%

NB De cijfers betreffen een telling op basis van 80% van alle bestuurders.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Het grootste aandeel nieuwe raadsleden is te vinden bij D66. Ruim driekwart van de raadsleden bij D66 is nieuw. Dat is ook niet vreemd aangezien het aantal raadszetel bij D66 ongeveer verviervoudigd is. Ook bij de VVD, eveneens een winnende partij, is het aandeel nieuwe raadsleden hoger. De SGP heeft een laag aandeel nieuwe raadsleden.

Tabel 109 Ervaring van (nieuwe) raadsleden naar politieke partij

	Aandeel nieuwe raadsleden	Gemiddelde leeftijd nieuwe leden	Aandeel vrouwen nieuwe leden
CDA	33,2%	46,0	31,9%
PvdA	26,5%	45,3	36,4%
VVD	43,4%	46,5	30,0%
GroenLinks	37,6%	46,2	38,7%
D66	78,4%	47,2	34,1%
ChristenUnie	33,3%	44,7	26,9%
SGP	25,9%	37,5	0%
SP	34,8%	46,6	32,9%
Anders	38,5%	49,9	26,3%
Totaal	37,6%	47,2	30,3%

NB De cijfers betreffen een telling op basis van 80% van alle bestuurders.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Nieuwe raadsleden zijn aanzienlijk jonger dan de raadsleden die er ten minste al één termijn op hebben zitten. Ook het aandeel vrouwen is enkele procentpunten hoger.

10.5.2

Veranderingen bij wethouders

Deze paragraaf behandelt de veranderingen in de kenmerken van wethouders als gevolg van de verkiezingen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de verdeling van deposten, deeltijdwethouders, de man/vrouw verhouding, de leeftijd van wethouders, de herkomst van wethouders en de bestuurlijke ervaring van wethouders.

Aantal en deeltijdfactor wethouders

Met de wijziging van de gemeentewet in 2009, waardoor gemeenten vrijgelaten worden in het bepalen van de deeltijdfactor van wethouders, is het mogelijk dat er een verschuiving optreedt in het aantal wethouders. Het exacte aantal wethouders is nog niet bekend. Het aannemelijk dat het aantal wethouders na de verkiezingen is gestegen. In veel gemeenten zijn bredere coalities gevormd, waardoor het te verwachten is dat alle collegepartijen wethouders leveren.

Onderstaande tabel laat wel zien dat het aantal wethouders dat in deeltijd werkt, na de verkiezingen 2,4% hoger ligt. Opvallend is dat de grootste stijging bij de middelgrote gemeenten ligt, terwijl die voorheen ook al de vrijheid hadden om de deeltijdfactor zelf te bepalen.

Tabel 110 Wethouders naar gemeentegrootte

	2009		2010*
	Totaal	% Deeltijd	% Deeltijd
< 10.000	117	87,2%	90,2
10.000 tot 20.000 inwoners	359	71,6%	69,6
20.000 tot 50.000 inwoners	703	23,2%	25,9
50.000 tot 100.000 inwoners	196	6,1%	14,5
100 000 inwoners of meer	138	5,8%	5,4
Totaal	1513	35,8%	38,2

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

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Bij politieke partijen is met name bij de VVD, de PvdA en GroenLinks een stijging van het aantal deeltijdwethouders te vinden. De grootste dalingen van het aantal wethouders in deeltijd is te zien bij D66 en de SP. Dit is mede het gevolg van het relatief kleine aantal wethouders dat zij leveren.

Tabel 111 Wethouders naar politieke partij

	2009		2010*	
	%	Aandeel deeltijd	Aandeel deeltijd	Aandeel deeltijd
CDA	24,8%	36,8%	35,8%	35,8%
PvdA	26,9%	27,8%	32,6%	32,6%
VVD	14,5%	27,4%	35,8%	35,8%
D66	1,5%	50,0%	34,0%	34,0%
GroenLinks	4,4%	25,4%	35,3%	35,3%
ChristenUnie	4%	29,5%	26,4%	26,4%
SGP	1,8%	55,6%	52,0%	52,0%
SP	1,5%	21,7%	9,1%	9,1%
Anders	19,6%	46,8%	46,4%	46,4%
Totaal	100%	35,8%	38,2%	38,2%

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

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Het spreekt voor zich dat gemeentegrootte van grote invloed is op de kwestie of wethouders in voltijd of in deeltijd werken. Dit verklaart waarom ook partijen als de ChristenUnie en de SGP een bovengemiddeld aantal deeltijdwethouders kennen; dit zijn partijen die relatief veel wethouders hebben in kleinere gemeenten. Bij de SGP heeft bijvoorbeeld de helft van het aantal wethouders een deeltijdaanstelling. Verder blijkt dat verhoudingsgewijs veel vrouwelijke wethouders een deeltijdaanstelling hebben.

Verhouding man/vrouw

Het aandeel vrouwelijke wethouder is net als het aandeel vrouwelijke raadsleden na de verkiezingen gestegen. In 2009 was 18,4% van alle wethouders vrouw. Na de verkiezingen is dit aandeel gestegen naar 20,2%. De grootste stijging doet zich voor bij de grootste en de kleinste gemeenten.

Tabel 112 Aandeel vrouwelijke wethouders naar gemeentegrootte

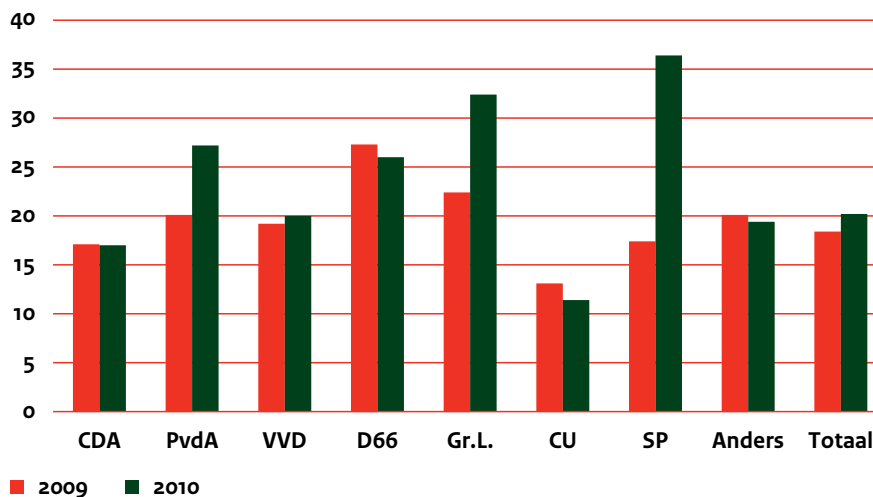
	2009	2010*
< 10.000	20,5%	27,2%
10.000 tot 20.000 inwoners	19,5%	17,0%
20.000 tot 50.000 inwoners	17,2%	17,5%
50.000 tot 100.000 inwoners	18,4%	23,2%
100.000 inwoners of meer	19,6%	29,5%
Totaal	18,4%	20,2%

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

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Na de verkiezingen heeft de SP met 36,4% het grootste aandeel vrouwelijke wethouders. Dit is meer dan een verdubbeling ten opzichte van de situatie voor de verkiezingen. Hier speelt het relatief lage aantal wethouders een rol. Behalve bij de SP is ook bij GroenLinks een forse stijging te zien. Bij de grote partijen laat de PvdA een forse stijging in het aantal vrouwelijke wethouders zien.

Figuur 26 Aandeel vrouwelijke wethouders naar politieke partij



NB De cijfers voor 2010 betreffen een telling op basis van 80% van alle bestuurders.
 NB1: Van ongeveer 1% van de wethouders is de partij onbekend.
 Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Leeftijd van wethouders

Ook voor wethouders is de gemiddelde leeftijd met het aantreden van het nieuwe college gedaald. In 2009 was de gemiddelde leeftijd van wethouders 55,2 jaar. Na de verkiezingen is dit gedaald naar 52,8 jaar.

Tabel 113 Gemiddelde leeftijd wethouders naar gemeentegrootte

	2009	2010
< 10.000	58,4	56,4
10.000 tot 20.000 inwoners	55,9	54,3
20.000 tot 50.000 inwoners	55,7	53,0
50.000 tot 100.000 inwoners	53,6	51,4
100 000 inwoners of meer	51,5	48,9
Totaal	55,2	52,8

* De cijfers voor 2010 betreffen een telling op basis van 80% van alle bestuurders.
 Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

De SGP heeft met 53,8 na de verkiezingen gemiddeld gezien de oudste wethouders. D66 heeft gemiddeld de jongste wethouders, namelijk 50,1 jaar oud.

Herkomst wethouders

De verkiezingen hebben er over het geheel gezien nauwelijks toe geleid dat het aandeel wethouders van buiten de raad is toegenomen. Het verschil is een tiende procent. Wel zijn er verschuivingen te zien tussen de verschillende klassen in gemeentegrootte.

Tabel 114 Aandeel wethouders van buiten de raad

	Gemeentegrootte	<10.000	10.000 -19.999	20.000 -49.999	50.000 -99.999	100.000 en meer	Totale gemiddelde
Van buiten raad 2009	Binnen gemeente	19,20%	18,60%	22,80%	19,20%	25,30%	19,30%
	Buiten gemeente	8,70%	7,40%	7,50%	9,70%	8,30%	7,90%
	Totaal 2009	27,90%	26,00%	30,30%	28,90%	33,60%	27,20%
Van buiten raad 2010*	Binnen gemeente	16,3%	18,6%	22,0%	16,0%	22,3%	20,0%
	Buiten gemeente	7,6%	9,5%	5,8%	9,4%	6,3%	7,3%
	Totaal 2010	23,9%	28,1%	27,8%	25,4%	28,6%	27,3%

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

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Bestuurlijke ervaring van wethouders

Bijna een vijfde van de wethouders (19%) is nieuw. Net als bij raadsleden is het grootste aandeel nieuwe wethouders te vinden bij de grootste gemeenten. Ook hier geldt, zij het in mindere mate, dat hoe groter de gemeenten zijn, des te meer nieuwe bestuurders er zijn.

Tabel 115 Ervaring van (nieuwe) wethouders naar gemeentegrootte

	Aandeel nieuwe wethouders	Gemiddelde leeftijd nieuwe wethouders	Aandeel vrouwen nieuwe wethouders
< 10.000	12,0%	52,4	36,4%
10.000 tot 20.000 inwoners	18,2%	52,8	10,9%
20.000 tot 50.000 inwoners	18,8%	52,3	17,0%
50.000 tot 100.000 inwoners	18,8%	51,8	15,4%
100 000 inwoners of meer	27,7%	48,6	35,5%
Totaal	19,0%	51,7	19,3%

NB De cijfers betreffen een telling op basis van 80% van alle bestuurders.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Bij D66 is, als gevolg van de aanzienlijke verkiezingswinst, meer dan de helft van de wethouders nieuw. Ook bij GroenLinks ligt het aandeel nieuwe wethouders relatief hoog, terwijl bij de PvdA het aandeel nieuwe wethouders met 6,5% erg laag is. Verder laat tabel 116 zien dat de VVD en de ChristenUnie boven het gemiddelde zitten, terwijl de SP en de SGP onder het gemiddelde blijven.

Tabel 116 Ervaring van (nieuwe) wethouders naar politieke partij

	Aantal nieuwe wethouders	Gemiddelde leeftijd nieuwe wethouders	Aandeel vrouwen nieuwe wethouders
CDA	14,4%	51,2	15,2%
PvdA	6,5%	52,6	33,3%
VVD	21,1%	51,1	25,0%
GroenLinks	26,5%	54,6	44,4%
D66	54,0%	47,5	18,5%
ChristenUnie	22,7%	52,3	0%
SGP	16,0%	56,2	0%
SP	18,2%	57,5	50,0%
Anders	19,4%	52,7	13,7%
Totaal	19,0%	51,7	19,3%

NB De cijfers betreffen een telling op basis van 80% van alle bestuurders.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

De nieuwe wethouders zijn ongeveer een jaar jonger dan de reeds zittende wethouders. Met name in grotere gemeenten is er een verschil zichtbaar. In tegenstelling tot de raadsleden zijn de nieuwe wethouders iets minder vaak vrouw.

Noten

⁵⁷ Bron: Kiesraad

⁵⁸ Deze cijfers betreffen het gemiddelde van de procentuele daling bij gemeenten die aan beide verkiezingen hebben deelgenomen. Er is hierbij niet gewogen naar inwonertal, maar naar aantal gemeenten.

⁵⁹ In een zevental gemeenten vonden in november 2009 al verkiezingen plaats en in een aantal andere gemeenten is de verkiezingen uitgesteld in verband met de geplande herindelingen.

⁶⁰ Dit zijn alle lokale partijen, buiten de Leefbaarheidspartijen.

⁶¹ Boogers, M., e.a., 2010, *Lokale kiezers, lokale keuzes?*

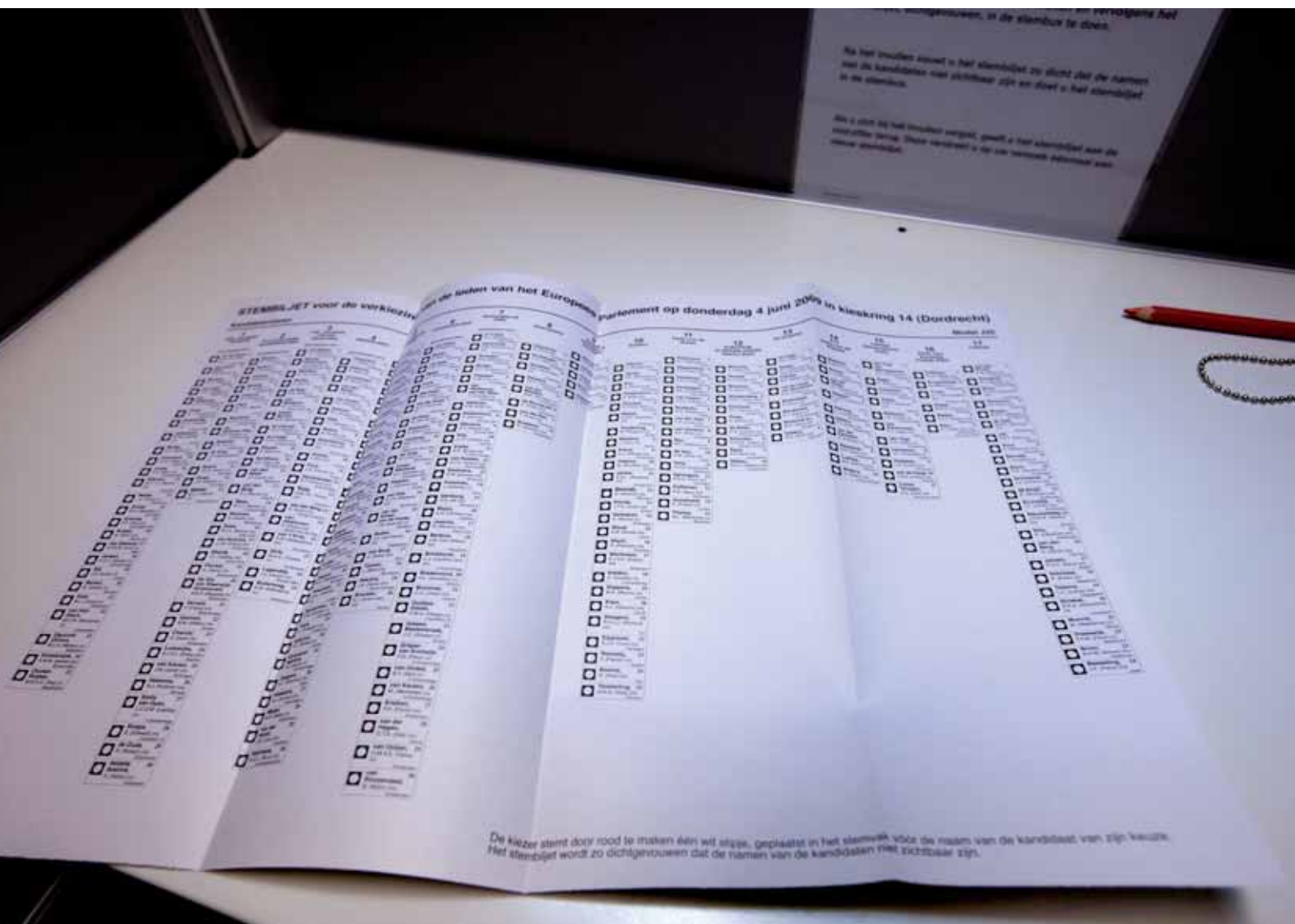
⁶² In de politicologische literatuur worden deze oriëntatiepunten *information shortcuts* genoemd. Zie o.a.: Lupia, A. (1992), 'Busy Voters, Agenda Control and the Power of Information', in: *American Political Science Review*, 86: 390-401.

⁶³ Deze gegevens zijn op korte termijn wel beschikbaar zijn en zullen in een apart addendum beschikbaar komen. U kunt hiervoor contact opnemen met de in de colofon genoemde personen.

11 Kandidaatstelling

Politieke partijen vervullen van oudsher een belangrijke schakelfunctie tussen openbaar bestuur en samenleving. Zij brengen allereerst hun ideeën en de wensen die volgens hen binnen de samenleving leven bijeen in een politiek programma. Verder rekruteren en selecteren de partijen kandidaten voor vertegenwoordigende organen en voor andere functies in het openbaar bestuur.

Dit hoofdstuk gaat in op de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen en behandelt de problemen die zich voordoen en de oorzaken daarvan, de wijze van benaderen van mogelijke kandidaten en de kenmerken van kandidaten.



11.1 Inleiding

De rekrutering van politiek personeel is een taak van de politieke partijen. Zij hebben het monopolie op de kandidaatstelling. Maar ze krijgen het moeilijker door het dalende ledental. Minder leden betekent immers minder potentiële klanten voor de verschillende vertegenwoordigende lichamen. Daarnaast is er sprake van vergrijzing met name bij de ledenaanhang van de grotere partijen. Dat heeft consequenties voor de rekrutering en selectie van kandidaten. Ook al zijn er vergeleken met vroeger minder volksvertegenwoordigers nodig, het is de vraag wat het effect is van het dalende ledental van de politieke partijen op het rekruteren. Ook de (on-) aantrekkelijkheid van het raadslidmaatschap kan een factor van belang zijn bij het werven van kandidaten.

In 2006 is voor het eerst op structurele wijze onderzoek gedaan naar de wijze waarop de kandidaatstelling bij de politieke partijen voor de gemeenteraadsverkiezingen is verlopen en wat voor omstandigheden daarbij een rol speelden.⁶⁴ Aanleiding vormde de aanhoudende daling van de ledentallen van met name de grote partijen en berichten uit afdelingen dat door het krimpende ledenbestand de rekrutering steeds moeizamer verliep. Het onderzoek is in 2009-2010 herhaald.⁶⁵ Aan de hand van een schriftelijke en digitale enquête is de rekrutering van lokale politici onderzocht. Daarbij is de centrale vraag herhaald die ook voor de Staat van het bestuur 2006 centraal stond: in welke mate hebben partijen problemen ondervonden bij werving en selectie van kandidaat-raadsleden en wethouders en wat zijn de achterliggende oorzaken?

11.2 Problemen bij de kandidaatstelling

Afgaand op de ontwikkeling van het ledental van de politieke partijen zouden de problemen rond rekrutering ten opzichte van 2006 moeten zijn afgenomen. In totaal telden de politieke partijen in 2010 ruim 308.000 leden, dat zijn er 8.000 meer dan vier jaar geleden.⁶⁶ Daarbij komt dat het aantal raadszetels door gemeentelijke herindelingen ook nog eens verder is afgenomen. Toch zijn de problemen tussen 2006 en 2010 niet verminderd, zo blijkt uit een vergelijking van de uitkomsten van de beide enquêtes. Zij werden ook niet groter, maar zijn opmerkelijk stabiel gebleven. In het eerste peiljaar meldde 31,9% van de geënuquêteerde lokale partijen en afdelingen van de landelijke partijen dat het hun 'enige' moeite had gekost om voldoende geschikte kandidaten te vinden, tegen 33,1% in 2010. In 2006 sprak 14,3% van 'veel' moeite, in 2010 12,6%. Kortom: in 2010 had in totaal 45,7% van de partijafdelingen en lokale partijen in mindere of meerdere mate moeite bij de rekrutering van geschikte kandidaten, en in 2006 46,2% – nagenoeg evenveel dus.

Tabel 117 Moeite politieke partij vinden voldoende geschikte kandidaten

Heeft het uw partij moeite gekost om voldoende geschikte kandidaten te vinden voor de verkiesbare plaatsen op de lijst?

	nee, geen moeite		nee, nauwelijks moeite		ja, enige moeite		ja, veel moeite	
	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010
CDA	33,5%	23,4%	19,7%	24,0%	32,3%	40,9%	14,5%	11,7%
ChristenUnie	27,6%	25,3%	32,4%	27,6%	24,8%	36,2%	15,2%	10,9%
D66	17,8%	36,5%	26,3%	33,3%	24,7%	26,3%	31,2%	3,9%
GroenLinks	25,3%	25,6%	29,7%	23,3%	30,5%	32,4%	14,5%	18,7%
PvdA	25,9%	24,6%	24,9%	23,1%	38,0%	35,8%	11,1%	16,6%
SGP	30,2%	35,2%	22,8%	25,7%	38,3%	27,6%	8,7%	11,4%
SP	28,6%	25,0%	29,3%	18,3%	37,4%	41,3%	4,8%	15,4%
VVD	28,1%	25,7%	21,0%	26,0%	38,3%	31,6%	12,6%	16,8%
Totaal landelijke partijen	27,0%	35,4%	25,1%	25,5%	32,8%	34,2%	15,1%	13,4%
Lokale partijen	37,6%	35,5%	25,0%	28,3%	28,2%	27,7%	9,6%	8,4%
FNP	32,3%	60,9%	35,5%	8,7%	16,1%	21,7%	16,1%	8,7%
Totaal	28,5%	28,6%	25,2%	25,8%	31,9%	33,1%	14,3%	12,6%

Bron: Voerman en Boogers, 2010

Er lijkt in 2010 echter wel sprake van een geringe verbetering. Het aandeel afdelingen en lokale partijen dat overwogen heeft niet aan de raadsverkiezingen deel te nemen liep namelijk terug van 18,5% in 2006 naar 15,3% in 2010.

Tabel 118 Overwogen om niet aan raadsverkiezingen deel te nemen

	2006	2010
CDA	0,9%	1,7%
ChristenUnie	16,0%	9,8%
D66	55,4%	42,9%
GroenLinks	19,6%	22,5%
PvdA	9,2%	4,5%
SGP	11,4%	7,5%
SP	46,8%	52,5%
VVD	5,5%	13,4%
Landelijke partijen tototaal	19,7%	15,2%
Lokale partijen	10,1%	15,2%
FNP	0%	28,6%
Totaal	18,5%	15,3%

Bron: Voerman en Boogers, 2010

11.3 Mogelijke oorzaken van de problemen

Gevraagd naar mogelijke oorzaken van problemen bij de rekrutering wezen de afdelingen en lokale partijen die moeite hadden gehad om kandidaten te vinden in de richting van de actieve leden. In twee van de drie gevallen beschouwden zij deze groep als te klein. Het is opmerkelijk dat de lokale partijen die in 2010 een afname van het aantal actieve leden rapporteerden, toch wat minder vaak problemen hebben ervaren dan de afdelingen van de landelijke partijen.

Tabel 119 Te weinig actieve leden als reden voor problemen

	Niet te weinig		Wel te weinig	
	2006	2010	2006	2010
CDA	37,9%	33,0%	62,1%	67,0%
ChristenUnie	48,8%	25,6%	51,2%	74,4%
D66	18,2%	16,9%	81,8%	83,1%
GroenLinks	37,8%	30,4%	62,2%	69,6%
PvdA	24,8%	20,9%	75,2%	79,1%
SGP	64,3%	42,5%	35,7%	57,5%
SP	69,4%	44,1%	30,6%	55,9%
VVD	30,4%	31,7%	69,6%	68,3%
Lokale partijen	65,4%	51,2%	34,6%	48,8%
FNP	50,0%	71,4%	50,0%	28,6%
Totaal	39,4%	32,0%	60,6%	68,0%

Bron: Voerman en Boogers, 2010

In 2006 werd het grote tijdsbeslag van het raadswerk nog als belangrijkste reden gezien voor de problemen bij de rekrutering, gevolgd door de onvoldoende geachte beloning voor de raadsleden. In 2010 dachten de afdelingen en lokale partijen die moeilijkheden rapporteerden hier hetzelfde over. Bedreigingen lijken aspirant raadsleden niet te hebben afgeschrikt.

Tabel 120 Tijdsbeslag raadswerk als reden voor rekruteringsproblemen

	Tijdsbeslag wel reden		Tijdsbeslag geen reden	
	2006	2010	2006	2010
CDA	31,0%	29,4%	69,0%	70,6%
ChristenUnie	37,3%	43,4%	62,7%	56,6%
D66	48,5%	23,4%	51,5%	76,6%
GroenLinks	24,1%	32,1%	75,9%	67,9%
PvdA	35,9%	37,5%	64,1%	62,5%
SGP	11,4%	12,5%	88,6%	87,5%
SP	30,6%	47,5%	69,4%	52,5%
VVD	31,1%	43,3%	68,9%	56,7%
Lokale partijen	25,4%	20,0%	74,6%	80,0%
FNP	22,2%	0%	77,8%	100,0%
Totaal	32,3%	33,0%	67,7%	67,0%

Bron: Voerman en Boogers, 2010

Tabel 121 Beloning van raadsleden als reden voor rekruteringsproblemen

	Beloning wel reden		Beloning geen reden	
	2006	2010	2006	2010
CDA	82,1%	87,8%	17,9%	12,3%
ChristenUnie	96,3%	97,6%	3,7%	2,4%
D66	89,4%	93,5%	10,6%	6,5%
GroenLinks	86,5%	86,5%	13,5%	13,5%
PvdA	87,5%	85,2%	12,5%	14,8%
SGP	97,2%	92,5%	2,8%	7,5%
SP	91,9%	91,5%	8,1%	8,5%
VVD	84,2%	77,6%	15,8%	22,4%
Lokale partijen	70,8%	81,6%	29,2%	18,4%
FNP	100,0%	100,0%	0%	0%
Totaal	85,9%	86,4%	14,1%	13,6%

Bron: Voerman en Boogers, 2010

11.4 Achtergronden problemen kandidaatstelling

De problemen bij rekrutering van raadsleden moeten vooral verklaard worden uit de ontwikkeling van het ledental, de gemeentegrootte en de mate van lijstvernieuwing (het percentage niet-raadsleden op een verkiesbare plaats).

De bevinding in 2006 dat met name in de kleinere gemeenten door de ledenteruggang in de afdelingen een kritische grens in zicht komt, is ook in 2010 nog relevant. Niet alleen zijn daar nauwelijks voldoende actieve leden om de partijafdeling naar behoren te laten functioneren, maar ook doen zich hier problemen voor bij het vinden van kandidaten voor de raadsverkiezingen. Afdelingen van de landelijke partijen hadden veel moeite om mensen bereid te vinden een verkiesbare plaats op de lijst in te nemen. In ruim een derde van de gevallen werd uiteindelijk ook een beroep gedaan op niet-partijleden. Hoewel er hier voor partijen ook mogelijkheden liggen (de noodzaak om buiten de eigen geledingen te werven en nieuw bloed te vinden kan op partijen een vitaliserende uitwerking hebben), behoeft deze ontwikkeling wel aandacht. De niet aan landelijke partijen gebonden lokale partijen lijken minder last te hebben van deze ontwikkeling. Met verhoudingsgewijs meer actieve leden blijken zij ook beter in staat om burgers bereid te vinden zich te kandideren voor het raadslidmaatschap.

11.5 De wijze van benaderen van kandidaten

Lokale en landelijke partijen verschillen nogal in de wijze waarop ze hun kandidaten rekruteren. De afdelingen van de landelijke politiek partijen kijken vaker in eigen kring dan de lokale partijen. Voor de lokale partijen is het partijlidmaatschap van de kandidaten minder 'heilig' dan voor de partijafdelingen. In een aantal gevallen maken partijen gebruik van door de gemeente geïnitieerde campagnes om burgers warm te maken voor het raadslidmaatschap. Ook de individuele aanpak waarbij potentiële kandidaten direct persoonlijk benaderd worden door leden van de afdelingen of lokale partijen is gangbaar. Daarbij worden ook 'maatschappelijk actieve sleutelfiguren' of personen met 'een leidende positie in de samenleving' gepolst.

Tabel 122 Wijze van benadering van aspirant-kandidaten

	Naar talenten in de partij	Via onze contacten in de samenleving	Advertentie, oproep in de krant of op internet	Via een door de gemeente opgezet programma	Anders
CDA	67,3%	75,1%	21,6%	3,8%	14,6%
ChristenUnie	80,7%	54,0%	5,7%	1,7%	10,8%
D66	87,9%	43,0%	8,1%	5,1%	22,1%
GroenLinks	75,5%	70,9%	31,4%	6,8%	14,5%
PvdA	74,7%	71,5%	32,4%	5,6%	15,6%
SGP	72,1%	56,7%	0%	0%	9,6%
SP	95,2%	33,7%	1,9%	0%	9,7%
VVD	75,3%	67,4%	18,2%	5,9%	12,6%
Gem.	77,0%	62,9%	18,5%	4,5%	14,6%
LP	53,6%	85,0%	14,4%	4,0%	12,4%
FNP	78,3%	60,9%	9,1%	0%	0%
Totaal	73,3%	66,3%	17,8%	4,3%	14,1%

Bron: Voerman en Boogers, 2010

11.6 Kenmerken van kandidaten

Gemeenteraden kennen al jarenlang een sterke oververtegenwoordiging van blanke mannen van boven de 45 jaar. Aan het eind van de afgelopen raadsperiode, zo is te zien in hoofdstuk 3, bestonden gemeenteraden voor 25,5% uit vrouwen. De gemiddelde leeftijd van het raadslid was ongeveer 54 jaar. Na de verkiezingen is dit weer gedaald naar onder de 51 jaar.

Ten opzichte van 2006 is er in 2010 wel een wat sterkere vertegenwoordiging van vrouwen op de kandidatenlijsten zichtbaar. Bij nagenoeg alle partijen stonden er bij de raadsverkiezingen van 2010 meer vrouwen op de lijst dan in vier jaar eerder. Jongeren (tot 25 jaar) en migranten waren in 2010 in mindere mate dan vrouwen vertegenwoordigd op de lijsten: minder dan één jongere op twee kandidatenlijsten en ongeveer één migrant op vier kandidatenlijsten. D66, SP en VVD hadden de meeste jongeren op verkiesbare plaatsen staan, de SGP het minst. Migranten waren het meest vertegenwoordigd op de lijsten van de PvdA, GroenLinks en de SP, en het minst bij de kleine christelijke partijen. Ten opzichte van de vorige verkiezingen is het aantal jongere kandidaten bij alle partijen flink gedaald, terwijl het aantal migranten op de kandidatenlijsten over de gehele linie juist enigszins is toegenomen.

Als wordt gekeken naar het percentage verkiesbare plaatsen dat door vrouwen, jongeren en migranten wordt bezet, ontstaat een scherper beeld (zie tabel 123). Gemiddeld werd zowel in 2006 als in 2010 nog geen derde van de verkiesbare plaatsen ingenomen door een vrouw. In 2010 was ongeveer een tiende van de verkiesbare plaatsen voor een jongere (meer dan een halvering van het percentage van 2006). Een gering percentage werd in 2010 door een migrant bezet (zij het meer dan in 2006). De SP en GroenLinks hadden in beide jaren het grootste aandeel vrouwelijke kandidaten bovenaan de lijst. D66 had in 2010 relatief de meeste jongeren, terwijl migranten op de lijsten van GroenLinks, SP en PvdA het sterkst vertegenwoordigd zijn.

Tabel 123 Vrouwen, jongeren en migranten op verkiesbaar geachte plaatsen
(als % van totaal verkiesbaar geachte plaatsen)

	Vrouwen		Jongeren		Migranten	
	2006	2010	2006	2010	2006	2010
CDA	26%	27%	15%	06%	1%	1%
ChristenUnie	25%	26%	15%	8%	0%	1%
D66	30%	27%	23%	10%	3%	5%
GroenLinks	40%	41%	19%	8%	10%	10%
PvdA	31%	34%	18%	5%	5%	9%
SGP	0%	2%	21%	9%	0%	0%
SP	40%	38%	24%	7%	5%	9%
VVD	27%	28%	19%	8%	1%	2%
Lokale partij	30%	31%	18%	7%	4%	4%
FNP	35%	32%	20%	7%	4%	3%
Totaal	29%	29%	19%	8%	3%	5%

Bron: Voerman en Boogers, 2010

Noten

⁶⁴ Zie Voerman, G., en M. Boogers, 2010, *Rekrutering revisited: de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 vergeleken met 2006*.

⁶⁵ Zie Voerman, G., en M. Boogers, 2010, *Rekrutering revisited: de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 vergeleken met 2006*.

⁶⁶ Aangezien de ledentallen van de lokale partijen niet centraal worden geregistreerd, valt over de ledentrend bij hen niets met zekerheid te zeggen.

12 Programma's en akkoorden

Verkiezingsprogramma's geven de thema's weer waaraan partijen in de komende raadsperiode aandacht willen geven. Afhankelijk van de verkiezingsuitslag en de processen van coalitievorming zullen deze thema's in verschillende mate terug te herkennen zijn in collegeakkoorden. Collegeakkoorden zijn een interessante bron van informatie over de actuele maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen en de wijze waarop het lokaal bestuur daarmee om wil gaan. In dit hoofdstuk volgt een analyse van zowel de verkiezingsprogramma's als de coalitievorming en de daaruit voortgevloede collegeakkoorden.



12.1 Verkiezingsprogramma's

In aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen hebben politieke partijen programma's opgesteld met plannen en wensen voor de komende raadsperiode. Hieronder wordt eerst ingegaan op de aard en omvang van deze verkiezingsprogramma's. Vervolgens zal een aantal inhoudelijke punten uit de verkiezingsprogramma's worden belicht. Deze paragraaf is gebaseerd op een analyse van de verkiezingsprogramma's van 30 gemeenten van het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP)⁶⁷, waarbij vooral naar de onderwerpen is gekeken die voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) van belang zijn.

12.1.1 Aard en omvang

De partijprogramma's zijn naar hun aard en omvang zeer verschillend. In de geanalyseerde programma's is er een grote verscheidenheid in de gedetailleerdheid van de plannen. Sommige partijprogramma's zijn zeer nauwkeurig in het benoemen van de volgens hen benodigde maatregelen, terwijl andere partijen juist in hoofdlijnen schetsen wat hun plannen voor de komende raadsperiode zijn. Dit is niet afhankelijk van de politieke kleur, want lokale afdelingen van dezelfde partijen opereren hierin zeer verschillend. Hierop zijn wel uitzonderingen, want de Partij voor de Dieren heeft bijvoorbeeld vanuit het centrale partijbestuur een vast format voor het verkiezingsprogramma aangeleverd.

12.1.2 Inhoudelijke punten

Onderzoekers vonden het opvallend dat partijen zich niet tot de terreinen beperken waar de gemeente zeggenschap over heeft. Hieronder volgt een opsomming van de meest prominente thema's uit de verkiezingsprogramma's van de 30 geanalyseerde gemeenten:

- Bezuinigingen en de onroerendezaakbelasting (OZB);
- Veiligheid in de buurt;
- Levensloopbestendig bouwen;
- Het aandeel sociale woningbouw (20, 30 of 40%);
- De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), de zorg voor ouderen, jongeren en mensen met een beperking;
- Het revitaliseren van bestaande bedrijventerreinen;
- Duurzaamheid en milieu, klimaatneutraal in 2014, 2020 of 2025;
- Waar te bouwen? Inbreiding of uitbreiding, sloop of renovatie ('vernieuwbouw');
- Lokaal aanbesteden om het eigen midden- en kleinbedrijf (MKB) door de crisis te helpen;
- Leerwerkplekken en stageplaatsen;
- Armoedebeleid en schuldhulpverlening;
- Groenvoorzieningen en -onderhoud.

In de rest van de paragraaf wordt kort ingegaan op een aantal specifieke punten uit de verkiezingsprogramma's die het functioneren van het lokaal bestuur en democratie raken. Dit betreffen de bezuinigingen, de veiligheid in de buurt, het terugdringen van administratieve lasten en de verhouding tussen burger en bestuur.

Bezuinigingen in het algemeen en de OZB in het bijzonder

De economische crisis en de verwachte bezuinigingen spelen een belangrijke rol in de meeste programma's. Het besef dat er moet worden bezuinigd is duidelijk aanwezig, maar hoe deze bezuinigingen gerealiseerd moeten worden meestal niet. Als er al concrete bezuinigingsvoorstellen zijn, dan wordt de opbrengst daarvan vaak ingezet om ander beleid te intensiveren. De overgrote meerderheid van de partijen is van

mening, dat de OZB alleen aan de inflatie mag worden aangepast en dat de gemeente niet mag verdienen aan de lokale lasten. Onderwerpen waarop wel bezuinigd mag worden zijn volgens onderzoekers weinig concreet: inhuur externen, zinloze prestigeobjecten en subsidiebeleid. Ook op de gemeentelijke organisatie kan volgens veel partijen worden bezuinigd, maar wel pas na een gemeentelijke kerntakendiscussie.

Veiligheid in de buurt

In vergelijking met de voorstellen bij de gemeenteraadsverkiezingen 2006 is een sterkere nadruk op repressie komen te liggen in plaats van preventie. De voorstellen die de partijprogramma's bevatten op het terrein van veiligheid zijn behoorlijk concreet. Zichtbaarheid van de politie in de wijk staat in alle partijprogramma's van links tot rechts voorop. Bij het tegengaan van overlast vervult de wijkagent als belangrijkste schakel in de veiligheidsketen en samenwerkingsverbanden een sleutelrol. Voor politiebeleid in het algemeen geldt dat partijen vinden dat hier niet opbezuinigd kan worden. Het Nederlandse gedoogbeleid kan nauwelijks nog op steun rekenen, de vrijheid rond softdrugs en het gebruik van alcohol lijken definitief van de baan. Overmatig alcoholgebruik wordt gezien als een van de belangrijkste oorzaken van uitgaansgeweld. Veel partijen zijn voorstander van bindende afspraken met horecaondernemers. Weinig partijen wijzen cameratoezicht onder alle omstandigheden af. Ook SP en GroenLinks zijn van mening dat het gebruik van cameratoezicht onvermijdelijk is. Wel is het volgens deze partijen noodzakelijk, dat er waarborgen voor het voorkomen van misbruik worden ingebouwd. De PvdA is nog verdeeld, maar de rest van de partijen pleit juist voor uitbreiding van cameratoezicht. Naast mosquito's en cameratoezicht zijn preventief fouilleren en samenscholingsverboden belangrijke onderwerpen van discussie. Preventief fouilleren en samenscholingsverboden liggen bij de linkse partijen nogal gevoelig. Men vertrouwt liever op de aanpak door de wijkagent. De aanpak van criminaliteit wordt in de programma's als de prioriteit beschouwd. Qua tijdsbesteding dient de aandacht bij het bestrijden van de zware criminaliteit te liggen. Nieuwe partijen als TON en PVV pleiten voor een 'keiharde aanpak'. VVD en CDA vinden dat winkeliers zich beter tegen winkeldiefstal moeten kunnen verdedigen.

Terugdringen van regelgeving en bureaucratie

De dienstverlening van de gemeentelijke overheid dient volgens de meeste partijen te worden verbeterd. De verbeterde dienstverlening wordt vooral gezocht in het terugdringen van de bureaucratie en de regelgeving. Alle partijen van links tot rechts vinden dat onnodige en onzinnige regels moeten worden geschrapt. Naast het schrappen wordt ook de vereenvoudiging van regels en procedures rond vergunningen vaak in de programma's genoemd. Men heeft hoge verwachtingen van de elektronische mogelijkheden van de e-gemeente. De dienstverlening moet echter ook voor ouderen en 'digibeten' optimaal zijn. De één-loketfunctie moet vooral startende ondernemers faciliteren.

Verhouding burger-bestuur: burgerparticipatie, inspraakprocedures

Alle partijen vinden dat de lokale democratie nog kan worden verbeterd. Wijkpanels en dorpsraden dienen een belangrijke en doorslaggevende rol te hebben in het gemeentelijke beleid. Veel partijen, niet alleen de oppositie, vinden dat de werkwijze van raad en college kan worden verbeterd, bijvoorbeeld door de inwoners spreekrecht te geven aan het begin van de raadsvergadering. Burgerparticipatie in algemene zin is weinig omstreden. Inspraak dient volgens partijen in een zo vroeg mogelijke fase te gebeuren en van te voren moet ook helder te zijn wat de burger van het inspraakproces

mag verwachten. Links en rechts verschillen wel van mening over wie wel en niet als belanghebbend wordt aangemerkt en dus wel of niet kan meepraten. Burgerinitiatieven kunnen ook op brede steun rekenen, waarbij de gemeenteraad volgens partijen wel het laatste woord dient te hebben. Grootste voorstanders van een referendum zijn de SP, TON en de lokale partijen.

Het lokale bestuur

De democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden is voor veel partijen een aandachtspunt. De bereidheid tot samenwerking met buurgemeenten of een samenwerkingsverband is er zolang dat niet gepaard gaat met de overdracht van bestuurlijke bevoegdheden. Extra bestuurslagen kunnen bij geen enkele partij op steun rekenen, en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden kritisch beschouwd. Niet de democratische legitimatie van die extra laag, maar juist het terugleggen van deze bevoegdheden bij de gemeenten, wordt door partijen voorgesteld.

12.2 Coalitievorming

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010 kwam de collegevorming binnen gemeenten centraal te staan. Dit proces heeft zich in de maanden daaropvolgend voltrokken. Vooral in die gemeenten waar geen partij een absolute meerderheid behaalde was dat een spannende tijd. Was de formatie van het college eenmaal een feit dan volgde in de regel snel daarna het collegeakkoord waarin de afspraken voor de komende vier jaar zijn vastgelegd.

Na de coalitievorming ontstaat voorlopig het volgende politieke beeld.⁶⁸ De PvdA verliest haar positie als partij met de meeste wethouders aan de lokale partijen. De lokale partijen hebben het grootste aantal wethoudersposten erbij gekregen, gevolgd door D66 en de VVD. De PvdA lijkt de vierde plaats in te nemen. Het aantal wethoudersposten van de PvdA lijkt te halveren. Ook CDA en ChristenUnie verliezen een kwart van hun wethouders. Het CDA heeft zijn positie als tweede wethouderspartij toch behouden. Na de lokale partijen en het CDA is de VVD nu de derde wethouderspartij.

Het voornemen in veel verkiezingsprogramma's was te komen tot kleinere colleges met minder wethouders, maar in de vijftig grootste gemeenten hebben de colleges met uitbreiding van het aantal wethoudersposten de overhand. Door de versplintering van het politieke landschap zijn er meer partijen nodig om een stabiel college te vormen. Waar de formatie moeizaam verloopt als gevolg van wantrouwen, politieke versplintering en verdeeldheid heeft dat effect op de omvang van het college. Grotere colleges zijn vooral in grote gemeenten als Amsterdam, Eindhoven en Nijmegen gevormd, maar zijn ook terug te vinden Sittard Geleen, Schiedam en Assen. In andere gemeenten is juist bewust een aantal wethoudersposten geschrapt vanwege debezuinigingen, zoals in Utrecht, Groningen, Apeldoorn, Enschede, Zwolle en Heerlen.

12.3 Collegeakkoorden

Er heeft een analyse plaatsgevonden door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) van 38 gemeentelijke coalitieakkoorden. Deze gemeenten zijn gekozen op basis van omvang en geografische spreiding. Allereerst wordt kort stilgestaan bij de gemeenten die onderzocht zijn. Vervolgens zal de aard en typering van de collegeakkoorden aan de orde komen. In onderstaande tabel zijn de desbetreffende gemeenten en hun coalitiesamenstelling opgenomen.

Tabel 124 Coalitie van gemeenten van geanalyseerde collegeakkoorden (op volgorde van gemeentegrootte)

Naam gemeente	SP	GL	PvdA	CU	D66	CDA	VVD	Lokale Partij
Amsterdam		X	X				X	
Rotterdam			X		X	X	X	
Den Haag			X		X	X	X	
Utrecht		X	X		X			
Eindhoven		X	X		X		X	
Tilburg		X	X		X	X	X	
Groningen	X	X	X		X			
Almere			X	X	X	X ⁶⁹	X	
Breda		X			X	X	X	
Nijmegen	X	X	X					
Apeldoorn			X	X	X	X	X	
Enschede			X			X	X	X
Haarlem		X	X		X		X	
Arnhem	X	X			X		X	
Zaanstad		X	X				X	X
Amersfoort		X			X	X	X	X
Den Bosch		X	X			X	X	X
Haarlemmermeer			X		X	X	X	
Maastricht			X		X	X		X
Dordrecht						X	X	X
Leiden	X				X	X	X	
Meppel			X				X	X
Zwolle			X	X		X	X	
Emmen			X			X	X	
Ede			X	X		X	X	X
Heerlen	X		X		X			X ⁷⁰
Schiedam		X	X			X	X	
Almelo			X			X	X	
Hengelo	X	X	X		X			X
Gouda		X	X		X	X	X	
Leeuwarden		X	X			X		X
De Wolden						X	X	X
Maassluis			X				X	X ⁷¹
Sittard-Geleen		X	X			X		X
Zoetermeer			X		X	X	X	X
Den Helder					X	X	X	X ⁷²
Deurne			X			X		X
Helmond					X	X	X	X ⁷³
Totaal	6	17	30	4	21	26	29	17

Bron: Ministerie van BZK

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat alleen in Nijmegen nog sprake is van een exclusief links college, terwijl in andere 100.000+-gemeenten een neo-paars college (PvdA, VVD, GL of SP) geformeerd is. Opvallend is verder dat de PvdA in veel colleges van de onderzochte gemeenten nog is vertegenwoordigd met uitzondering van Amersfoort, Arnhem, Breda en Dordrecht. Deze samenstelling heeft gevolgen voor de inhoud van de collegeakkoorden en de betekenis die daaraan kan worden gehecht in het licht van de andere collegeakkoorden die niet onderzocht zijn. De PvdA heeft namelijk in de geanalyseerde coalitieakkoorden een vooraanstaande positie in de colleges, terwijl hierboven al was aangegeven dat de PvdA in veel colleges geen zitting meer heeft.

12.3.1 **Detailering en aard binding**

De collegeakkoorden uit de raadsperiode 2006-2010 in de grotere gemeenten waren in de regel al beknopt en globaal geformuleerd. Uit de huidige akkoorden komt het beeld naar voren dat ze nog minder 'dichtgetimmerd' zijn. Er zijn met andere woorden minder gedetailleerde afspraken gemaakt tussen de collegepartijen. Veel van de onderzochte collegeakkoorden zijn kort en krachtig waarbij de beleidsvoornemens globaal zijn geformuleerd. Een mogelijke verklaring daarvoor vormt de onduidelijkheid over de omvang van de bezuinigingsopdracht vanuit het Rijk. Vaak wordt dit aspect ook expliciet benoemd in de collegeakkoorden. Een financiële uitwerking is niet bijgevoegd, maar dat kan ook weer te maken hebben met de onduidelijkheid over de bezuinigingsopgave. Het kan er echter ook op wijzen, dat in de gemeenten de collegepartijen een grote mate van vrijheid wordt gegeven in hun opstelling ten opzichte van het collegebeleid. Dit biedt bredere colleges ruimte voor een meer afstandelijke verhouding tussen coalitiefracties in de raad en het college. Gezien het feit dat in veel gemeenten het aantal collegepartijen groter is dan in de periode 2006-2010 lijkt dit een plausibele verklaring.

12.3.2 **Inhoud collegeakkoorden⁷⁴**

In de vorige raadsperiode was de aandacht voor repressieve veiligheid beperkt. Daarentegen was er meer aandacht voor sociale preventie, sociale cohesie en armoedebestrijding. De aandacht voor democratische vernieuwing in de akkoorden was tot nul gereduceerd. Algemeen gekarakteriseerd werden de collegeakkoorden gekenmerkt door een bestuurscentrische benadering⁷⁵.

Als een doorsnede van de huidige collegeakkoorden wordt gemaakt, keren vijf beleidsthema's steevast terug. In tegenstelling tot vier jaar geleden heeft integratie een minder prominente plaats gekregen in de collegeakkoorden. De volgende prioriteiten hebben wel een prominente plaats gekregen:

- Het stimuleren van de lokale economie;
- De noodzakelijke aanpassingen van het financieel beleid van de gemeenten;
- De gemeentelijke organisatie en haar plaats in de samenleving;
- Veiligheid in de wijk;
- Duurzaamheid.

Er is relatief weinig aandacht voor democratische vernieuwing. Voor sociale cohesie en sociale participatie is er ten opzichte van vorige akkoorden minder aandacht, zij het dat als gevolg van de economische crisis in de akkoorden wel aandacht is voor (sociale) participatie in de samenleving door middel van werk en het voorkomen van uitval.

Stimuleren van de lokale economie

Een belangrijke prioriteit in de collegeakkoorden is de lokale economie. Dit is begrijpelijk in het licht van de economische crisis. Voor wat betreft de lokale economie wordt juist in deze crisistijd het accent gelegd op het voortzetten en intensiveren van bestaande akkoorden. De uitdaging van de colleges is om de terugslag van de economische crisis op te vangen. Naast het stimuleren van de lokale economie wordt in de collegeakkoorden een rechtstreekse relatie gelegd met de werkgelegenheid binnen de gemeente en de sociale aspecten van werk (deelname aan de samenleving).

Noodzakelijke aanpassingen van het financiële beleid

De noodzaak tot het doorvoeren van bezuinigingen wordt in de akkoorden algemeen erkend. Dit thema speelde al een rol in de partijprogramma's en ging vervolgens een steeds sterkere rol in de verkiezingscampagne in maart spelen. Bijna alle nieuwe colleges houden rekening met aanzienlijke bezuinigingen vanuit het Rijk in de komende jaren en het effect daarvan op de hoogte van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, de WMO en de specifieke uitkeringen. Veel colleges stellen daar structurele besparingen tegenover. In een groot aantal akkoorden wordt de feitelijke invulling pas bij de begroting van 2011 doorgevoerd. In de collegeakkoorden waar wel een concrete uitwerking wordt gegeven van mogelijke besparingen worden de volgende zaken genoemd:

- het hanteren van investeringsplafond van kapitaallasten
- op alle hoofdfuncties van de begroting wordt een taakstellende korting toegepast
- aangekondigde bezuinigingen (versoering) op concrete posten in het sociale en culturele domein en toerisme
- doorlichting van het gemeentelijke subsidiebeleid
- het verlagen van de kosten voor leefomgeving en zorg door meer wijkgericht te werken (efficiency)
- het tijdelijk bevriezen van grote projecten in de ruimtelijke sector.

Daarnaast worden de 'klassieke' maatregelen voorgesteld, zoals het bevriezen van het budget en de formatie van het ambtelijke apparaat door het aankondigen van een vacaturestop voor de hogere schalen, het verminderen van managementlagen en het terugdringen van externe inhuur. Uit het regiemodel dat veel colleges hanteren vloeien maatregelen voort als verzelfstandiging van gemeentelijke organisatieonderdelen, het flexibiliseren van het ambtenarenapparaat en het digitaliseren van werkprocessen ('het nieuwe werken').

Bijna alle collegeakkoorden hebben als uitgangspunt dat de 'pijn' als gevolg van de bezuinigingen zo min mogelijk bij de burger dient te worden gelegd, waarbij met name de minder welvarende burger moet worden gevrijwaard van lastenverhoging. Domeinen als sport, onderwijs, kwijtscheldingsbeleid maar ook veiligheidsbeleid worden nog ontzien. Daarnaast zijn er gemeenten die aangeven dat de bezuinigingen hand in hand gaan met innovatie en een bestuursstijl die meer ruimte geeft aan het eigen vermogen van de burgers in de stad.

De gemeentelijke organisatie en haar plaats in de samenleving

Het valt op dat de lokale overheid in de collegeakkoorden anders dan voorheen wordt gepositioneerd. De nadruk valt op de regisserende en initiërende gemeente, die intensief wil samenwerken met partners van zowel binnen als buiten de gemeente. Daarbij past een nieuwe manier van werken gebaseerd op burgerparticipatie in een vroeg stadium van de beleidsvorming. De gemeente beschouwt zichzelf als één van de spelers in het veld. De gemeente deelt die verantwoordelijkheid met bewoners en andere lokale partners en partijen. De colleges zoeken in de collegeakkoorden

nadrukkelijk de verbinding met bewoners langs verschillende wegen (bijvoorbeeld door 'contactwethouders' daarvoor aan te wijzen).

In zo'n zogenaamde participatieve lokale democratie wordt de burger benaderd als partner die ook zijn verantwoordelijkheid hoort te nemen en van wie inspanningen mogen worden verwacht om een leefbare samenleving te realiseren. De gemeente is voor veel verantwoordelijk, maar kan het onmogelijk allemaal alleen, zeker in de komende periode die in het teken van bezuiniging staat. De gemeente doet noodgedwongen een stapje terug en laat meer ruimte aan het initiatief van burgers. Door in een vroeg stadium van beleidsvorming de samenwerking te zoeken met bewoners (naast bedrijven en organisaties) en ze te betrekken bij onderwerpen en projecten op buurt- en wijkniveau wordt een gedeelde verantwoordelijkheid gevoeld, komt er maatwerk tot stand en wordt de zelfredzaamheid van de burger vergroot. Daarmee wordt ook voorkomen dat in latere fasen van het beleidproces weerstand wordt gegenereerd. Op deze wijze krijgt de burger meer zeggenschap over zijn directe leefomgeving.

Deze rolopvatting heeft ook consequenties voor de organisatie van de gemeente. In meerdere akkoorden is sprake van een kanteling van de organisatie: van dienstenmodel naar burgergericht of wijkmodel. Een aantal colleges ziet verder de gemeentelijke dienstverlening als het visitekaartje van hun gemeente en daarmee dus sterk bepalend voor de meningsvorming over de aantrekkelijkheid en het vestigingsklimaat in hun gemeente. Colleges willen ICT inzetten om de dienstverlening in tijden van bezuinigingen op peil te houden. Wijkgerichte dienstverlening en proactieve informatievoorziening moeten er toe bijdragen dat de burgers worden betrokken bij beleid en uitvoering.

Veiligheid in de buurt

Het valt op dat de aandacht voor het veiligheidsbeleid (in meer klassieke zin) ten opzichte van vier jaar geleden in veel akkoorden weer terug op de agenda is. Ook op het terrein van veiligheid wordt een beroep op burgers gedaan. Ze moeten hun verantwoordelijkheid nemen voor buurt en wijk door hun omgeving schoon en veilig te houden. Ze praten mee over de te nemen maatregelen in het kader van 'wijkschouwen' en wijkplatforms. Ook door middelen aan deze platforms toe te wijzen stimuleren colleges participatie. De nadruk ligt in de akkoorden bij preventie. Meer 'blauw op straat' (zichtbare politie) bevordert de effectieve handhaving, zo veronderstellen colleges, waarbij de wijkagent een spilfunctie in de buurt vervult. De colleges willen een sluitende ketenaanpak bevorderen om zo straat en openbare ruimte veiliger te maken. In een aantal collegeakkoorden wordt aangegeven dat cameratoezicht alleen daar aan de orde is waar het aantoonbaar toegevoegde waarde heeft.

Duurzaamheid

Vraagstukken rond klimaat, leefomgeving en de ontwikkelingen rond bezuinigingen noodzaken gemeenten steeds meer tot het voeren van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling. De collegeakkoorden bevatten ambitieuze maar vaak weinig concrete plannen om op termijn als gemeente geheel in de eigen energiebehoefte (klimaatneutraal) te kunnen voorzien.

Noten

- ⁶⁷ Instituut voor Publiek en Politiek, 2010b, *BZK-thema's in verkiezingsprogramma's voor de gemeenteraadsverkiezingen 2010*. Auteurs: E. Habben Jansen en H. Lassche.
- ⁶⁸ Mede gebaseerd op: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Home/all/pvda-valt-terug-tot-4e-wethouderspartij.157969.lynkx>
- ⁶⁹ CDA en CU bezetten samen een wethouderszetel.
- ⁷⁰ Naast de stadspartij is in Heerlen ook de Ouderenpartij in het college vertegenwoordigd.
- ⁷¹ De Verenigde Seniorenpartij levert geen wethouder maar is wel volwaardig coalitiepartner.
- ⁷² In Den Helder kreeg Trots op Nederland een zetel in het college.
- ⁷³ In Helmond hebben zowel de lokale stadspartij SDOH als Helmonds Belang een zetel in het college.
- ⁷⁴ Deze paragraaf is gebaseerd op de eigen analyse van het ministerie van BZK, alsmede de analyses van het Nicis en de VNG.
- ⁷⁵ Zie ook de analyse van het Nicis institute door de auteurs D. van Ooijen en A. Vliegthart: Grote steden kiezen voor herbezinning, innovatie, duurzaamheid en participatie, analyse en duiding van de collegeakkoorden. Den Haag, 2010. Het rapport geeft aan dat in de grote steden de voorgenomen bezuinigingen, het te voeren economisch beleid, duurzaamheid en de plannen op het terrein van sociale zaken de meeste aandacht krijgen in de nieuwe collegeakkoorden.

Bijlage 1 Aanvullende tabellen

Tabellen bij hoofdstuk 3

Tabel 125 Initiatiefnemers bij gemeentelijke herindeling – cijfers figuur 1

Jaar	Gemeentelijk	Provinciaal	Rijk	Totaal
1998	1	11		12
1999	2	2		4
2000	1	0		1
2001	1	19		20
2002	2	1	2	5
2003	2	5		7
2004	1	2		3
2005	0	11		11
2006	1	3		4
2007	5	4		9
2008	-	-		-
2009	2	0		2
2010	7	0		7
2011	5	4		9

Bron: CBS, ministerie van BZK

Tabel 126 Aantal raadsleden naar politieke partij - cijfers figuur 3

Partij	1998	2000	2002	2005	2007	2009
CDA	2.462	2.400	2.326	2.265	1.935	1.913
PvdA	1.929	1.919	1.490	1.434	2.076	2.044
VVD	1.852	1.850	1.581	1.506	1.324	1.307
D66	475	451	296	280	160	159
Gr.L.	451	445	452	433	430	426
CU	393	324	316	369	418	351
SGP	256	305	218	266	236	195
SP	185	175	168	163	328	315
Anders	2.369	2.380	2.868	2.896	2.564	2.718

NB Voor de cijfers van CU, SGP en Anders is een meer uitgebreide toelichting te vinden aan het eind van hoofdstuk 3 – eindnoot 4.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Tabel 127 Aantal vrouwelijke raadsleden naar provincie

	1998	2002	2005	2008	2009
Groningen	23,8%	24,0%	25,1%	24,8%	26,6%
Friesland	23,8%	23,7%	24,9%	29,7%	29,1%
Drenthe	25,6%	24,8%	24,2%	25,2%	24,8%
Overijssel	20,1%	23,7%	23,0%	26,7%	27,5%
Gelderland	24,2%	22,5%	22,1%	24,0%	24,2%
Flevoland	27,0%	22,8%	24,2%	24,7%	25,0%
Utrecht	25,7%	26,1%	25,9%	26,9%	24,8%
Noord-Holland	26,7%	28,3%	28,3%	29,6%	30,2%
Zuid-Holland	24,8%	23,7%	23,6%	26,7%	25,6%
Zeeland	17,0%	17,3%	18,9%	19,6%	20,6%
Noord-Brabant	18,3%	21,9%	22,1%	23,4%	23,2%
Limburg	16,3%	19,9%	19,2%	21,4%	21,7%
Totaal	22,7%	23,5%	23,6%	25,6%	25,5%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Tabel 128 Aandeel vrouwelijke raadsleden naar politieke partij – cijfers figuur 4

Partij	1998	2002	2005	2007	2009
CDA	23,0%	23,4%	23,2%	22,8%	22,9%
PvdA	27,6%	28,4%	26,9%	30,8%	30,1%
VVD	24,9%	24,3%	25,5%	26,3%	25,8%
D66	28,8%	24,4%	22,3%	26,3%	33,3%
Gr.L.	37,5%	38,9%	39,2%	40,2%	39,7%
CU	5,0%	11,5%	13,0%	21,4%	21,4%
SP	29,2%	31,7%	31,5%	35,4%	34,6%
Anders	17,2%	20,7%	22,2%	22,8%	22,6%
Totaal	22,7%	23,5%	23,6%	25,6%	25,5%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Tabel 129 Gemiddelde leeftijd raadsleden naar politieke partij

Partij	1998	2002	2005	2009
CDA	49,8	50,9	53,4	54,6
PvdA	47,8	49,7	52,3	52,6
VVD	49,8	51,8	54,1	54,0
D66	48,1	49,9	52,5	54,2
Gr.L.	44,9	47,7	50,5	51,6
CU	48,6	50,4	52,4	51,7
SGP	49,2	49,2	51,7	50,9
SP	43,9	45,8	49,1	47,7
Anders	50,8	52,2	54,6	55,7
Totaal	49,2	50,9	53,4	53,8

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Tabel 130 Aandeel wethouders naar politieke partij – cijfers figuur 5

	1998	2002	2005	2007	2009
CDA	29%	29%	29%	25%	24,8%
PvdA	23%	18%	19%	28%	26,9%
VVD	20%	17%	17%	14%	14,5%
Gr.L.	2%	3%	3%	4%	4,4%
D66	2%	2%	2%	1%	1,5%
CU	2%	3%	4%	4%	4%
SGP	2%	1%	2%	2%	1,8%
SP	0%	1%	1%	1%	1,5%
Anders	21%	26%	24%	18%	19,6%

* De categorie Anders omvat naast lokale partijen ook lijstverbindingen. Hierdoor is dit aandeel ten onrechte hoog. Zie voor aanvullende toelichting eindnoot 7 aan het eind van hoofdstuk 3

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Tabel 131 Aandeel vrouwelijke wethouders naar politieke partij – cijfers figuur 6

Partij	1998	2002	2005	2007	2009
CDA	16,6%	16,6%	18,1%	16,9%	17,1%
PvdA	19,4%	16,5%	18,4%	20,0%	20,1%
VVD	22,8%	18,3%	19,6%	18,0%	19,2%
D66	22,5%	34,3%	33,3%	29,4%	27,3%
Gr.L.	22,0%	25,0%	25,0%	23,9%	22,4%
CU*	2,4%	4,1%	7,0%	13,3%	13,1%
SP	33,3%	20,0%	11,1%	19,0%	17,4%
Anders	15,5%	13,4%	15,8%	18,1%	20,1%
Totaal	18,0%	16,0%	17,6%	18,0%	18,4%

* In 1998 is het totaal van GPV en RPF, evenals van lijstcombinaties van deze partijen, bepaald.

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Tabel 132 Gemiddelde leeftijd wethouders naar politieke partij

Partij	1998	2002	2005	2009
CDA	51,5	53,0	54,8	55,4
PvdA	49,4	51,0	53,5	55,4
VVD	51,6	52,1	54,3	54,7
D66	46,7	49,4	53,7	57,6
Gr.L.	44,9	47,4	49,6	52,9
CU	50,9	50,6	52,7	54,2
SGP	53,4	50,7	53,6	54,8
SP	45,0	48,2	51,5	56,3
Anders	51,1	51,7	54,2	55,3
Totaal	50,7	51,8	54,1	55,2

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Tabel 133 Aandeel vrouwelijke burgemeesters naar politieke partij – cijfers figuur 7

	1998	2002	2005	2007	2009
CDA	9,3%	10,9%	12,5%	14,0%	15,3%
PvdA	24,7%	25,5%	24,4%	19,1%	17,4%
VVD	18,9%	19,4%	26,4%	21,9%	20,2%
D66	30,8%	25,8%	24,0%	25,9%	29,6%
Gr.L.	100%	50,0%	62,5%	33,3%	33,3%
Totaal	16,7%	19,4%	19,5%	17,8%	18,2%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Tabel 134 Ontwikkeling baten gemeenten o.b.v. begroting

(x € miljoen)

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

* Specifieke uitkeringen inclusief Europese subsidies en uitkeringen van provincies

Bron: Opgave CBS, bewerking door ministerie van BZK

Tabel 135 Ontwikkeling lasten gemeenten per cluster obv begroting
(x € miljoen)

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

Bron: Opgave CBS, bewerking door ministerie van BZK

Tabellen bij hoofdstuk 4

Tabel 136 Aantal statenleden naar politieke partij – cijfers figuur 8

Partij	2005		2007		2009	
	Abs.	%	Abs	%	Abs	%
CDA	222	29,1%	151	26,8%	151	26,9%
PvdA	199	26,0%	114	20,3%	113	20,1%
VVD	137	18,0%	101	18,0%	100	17,8%
SP	36	4,7%	80	14,2%	77	13,7%
D66	31	4,1%	9	1,6%	9	1,6%
Gr.L.	50	6,5%	31	5,5%	31	5,5%
CU/SGP	12	1,6%	0	0%	11	2,0%
SGP	15	2,0%	15	2,7%	12	2,1%
CU	23	3,0%	31	5,5%	29	5,2%
LPF	11	1,4%	0	0%	0	0%
Overig	28	3,7%	32	5,7%	28	5,0%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Tabel 137 Aantal gedeputeerden naar politieke partij - cijfers figuur 9

Partij	2005		2007		2009	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%
CDA	25	36,2%	25	36,2%	25	36,2%
PvdA	24	34,8%	22	31,9%	20	29,0%
VVD	17	24,6%	13	18,8%	13	18,8%
SP	0	0%	0	0%	0	0%
D66	1	1,4%	0	0%	0	0%
Gr.L.	1	1,4%	2	2,9%	2	2,9%
CU	0	0%	6	8,7%	7	10,1%
SGP	1	1,4%	1	1,4%	1	1,4%
CU/SGP	0	0%	0	0%	1	1,4%

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl

Tabel 138 Ontwikkeling baten provincies obv begroting

(x €miljoen)

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

Bron: Ministerie van BZK

Tabel 139 Ontwikkeling lasten provincies per clusteronderdeel obv begroting
(x € miljoen)

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

Bron: Ministerie van BZK

Tabellen bij hoofdstuk 5

Tabel 140 Ontwikkeling netto-kosten waterschappen naar beleidsvelden o.b.v. begroting 2009-2010
(x € miljoen)

Jaar	2009	2010
Planvorming	118	128
Aanleg en onderhoud waterkeringen	118	119
Inrichting en onderhoud watersystemen	638	659
Bouw en exploitatie zuiveringstechnische werken	1.045	1.067
Aanleg en onderhoud wegen	44	48
Inrichting en onderhoud vaarwegen en havens	10	13
Vergunningverlening en handhaving keur	45	47
Beheersing van lozingen	80	78
Vergunningverlening en handhaving grondwaterbeheer	1	2
Belastingheffing en invordering	119	119
Bestuur	64	67
Externe communicatie	26	26
Totaal	2.307	2.374

Bron: Unie van Waterschappen o.b.v. gegevens voor Waterschapspeil 2009 en 2010

Tabellen bij hoofdstuk 6

Tabel 141 Indicatorenset interbestuurlijke verhouding

Structuur en kaderstelling
Aantal gerealiseerde wetswijzigingen waarin sprake is van decentralisatie van taken en bevoegdheden
Aantal gerealiseerde wetswijzigingen waarin sprake is van centralisatie van taken en bevoegdheden
Aantal gerealiseerde wetswijzigingen die hebben geleid tot meer beleidsruimte voor decentrale overheden
Aantal gerealiseerde wetswijzigingen die hebben geleid tot meer beleidsruimte voor centrale overheden
Aantal nieuwe wetten waarin sprake is van verschuiving van territoriaal (gemeente) naar functioneel (bijv. school)
Aantal organisaties dat naast Rijk, provincie en gemeente door de wetgever is gecreëerd om specifieke taken op een beleidsterrein uit te voeren
Aantal keren waarin bij het creëren van specifieke taakorganisaties aansluiting is gezocht bij bestaande bestuurlijke hulpstructuren (WGR(plus)-regio's)
Aantal bestuurders per hoofd van de bevolking in Nederland
Aantal bestuurders per bestuurslaag in Nederland onderverdeeld naar Rijk, provincie, gemeente en waterschap
Aantal circulaire's dat gemeenten het afgelopen jaar vanuit het Rijk hebben ontvangen, onderverdeeld naar nieuwe wet- en regelgeving, beleidsregels, verzoeken om medewerking of inlichtingen en het geven van informatie
Aantal circulairepagina's dat gemeenten het afgelopen jaar vanuit het Rijk hebben ontvangen
Aantal briefpagina's dat gemeenten het afgelopen jaar vanuit provincies hebben ontvangen, onderverdeeld naar nieuwe wet- en regelgeving, beleidsregels, verzoeken om medewerking of inlichtingen en het geven van informatie
Aantal planverplichtingen
Prestatieafspraken en financiering
Aantal prestatieafspraken tussen Rijk en provincies
Aantal prestatieafspraken tussen Rijk en gemeenten (o.a. convenanten, intentieverklaring)
Aantal prestatiemeetpunten dat is gedefinieerd
Aantal afspraken dat een effect of outputgericht karakter heeft
Aantal specifieke uitkeringen
Aantal keer dat specifieke uitkeringen zijn gebundeld in brede doeluitkeringen
Aantal specifieke uitkeringen waarvoor single audit is vastgesteld
Toezicht en monitoring
Aantal rijksmonitoren en provinciale monitoren in een jaar
Aantal financiële en beleidsmatige verslagen dat gemeenten en provincies voor het Rijk moeten opstellen om verantwoording af te leggen inclusief methode van gegevensverzameling: inventarisatie door gemeenten zelf, via CBS, geautomatiseerd
Aantal instanties op Rijks- en provinciaal niveau dat toezicht houdt op de uitvoering van beleid door gemeenten
Aantal aspecten waarop toezicht plaatsvindt binnen een beleidsveld
Aantal keer dat het Rijk of de provincie lokale besluiten heeft vernietigd
Aantal keer dat het Rijk of provincie preventief toezicht heeft toegepast bij een provincie of gemeente

Uitvoering en overleg

Aantal structurele, bestuurlijke overleggen en ambtelijke topmanagers (DG en hoger)

Frequentie van structurele, bestuurlijke overleggen en ambtelijke topmanagers (DG en hoger)

Aantal landelijke stimuleringsprogramma's en instrumenten ter ondersteuning van de uitvoering door gemeenten (handreikingen)

Aantal samenwerkingsverbanden tussen gemeenten

Aantal overleggen tussen ministeries op DG-niveau of hoger

Aantal geformaliseerde samenwerkingsverbanden tussen provincies

Aantal wettelijk verplichte overleggen tussen gemeenten en functionele organisaties

Bron: Ministerie van BZK

Tabel 142 Prestatieafspraken naar beleidsterrein

Beleidssterrein	2008	2010
Welzijn	7	11
Veiligheid	1	10
Onderwijs	0	5
Dienstverlening	4	4
Economie / Transport / Water	1	4
Milieu	4	4
Cultuur	2	3
Economie	3	3
Landbouw / Economie / Milieu	0	3
Werkgelegenheid	1	3
Economie / Transport	0	2
Economie / Transport / Milieu	0	2
Economie / Transport / Wonen	0	2
Financiën	2	2
Milieu / Water	0	2
Transport	1	2
Water / Riolering	2	2
Integratie	1	2
Welzijn / Werkgelegenheid	0	2
Economie / Transport / Milieu / Ruimtelijke ontwikkeling	0	1
Economie / Transport / Water	0	1
Economie / Transport / Water / Recreatie	1	1
Economie / Werkgelegenheid / Water	1	1
Kennis	0	1
Landbouw / Economie / Dierenwelzijn	0	1
Landbouw / Natuur / Milieu	1	1
Landbouw / Natuur / Milieu / Landschap / Cultuur-Historie / Recreatie / water / Economie / Werkgelegenheid	1	1
Milieu / Verkeer / Transport	1	1
Natuur / Milieu / Landschap / Cultuur-Historie	2	1
Onderwijs / Sport / Cultuur	0	1
Ruimtelijke Ordening	1	1
Ruimtelijke Ordening / Verkeer / Transport / Recreatie / Landschap	1	1
Veiligheid / leefbaarheid	0	1
Verkeer / Veiligheid	1	1
Welzijn / Economie / Werkgelegenheid / Zorg / Milieu	0	1
Wonen	1	1
Wonen / Welzijn / Werkgelegenheid	1	1
Cultuur / Cultuur-Historie	1	0
Landbouw	1	0
Onderwijs / Welzijn / Werkgelegenheid	4	0
Niet in te delen (Code Interbestuurlijke Verhoudingen / Bestuursakkoord Rijk - Gemeenten/Provincies)	2	3
Totaal	50	89

Bron: BMC, 2010b

Tabel 143 Aantal keer en reden van preventief toezicht – cijfers figuur 13

Jaar	Financiën	Termijn	Herindeling
2006	19	13	20
2007	19	2	10
2008	14	1	15
2009	10	2	41
2010	15	5	34

Bron: Hiemstra & De Vries, 2010

Tabellen bij hoofdstuk 7

Tabel 144 Verschillende vormen van euregionale samenwerking

	Nederland-België (Benelux verdrag)	Nederland-Duitsland (Anholt-overeenkomst)	Nederland – Duitsland – België (geen verdrag)
Openbaar lichaam Algemeen	Euregio Benelux Middengebied BENEGO	Ems-Dollard regio Euregio Rijn-Waal Eurode	
Openbaar lichaam Specifiek	Welzijn voor Ouderen Assenede- Sas van Gent Academie voor Muziek en Woord De Noorderkempen	Grenspark Maas-Swalm- Nette	
Gemeenschappelijk orgaan Algemeen	Euregio Scheldemond Intergemeentelijk Overlegorgaan Oost- en Zeeuwsch Vlaanderen Gemeenschappelijk Orgaan Baarle		
Gemeenschappelijk orgaan Specifiek	Landschapspark Kempen-Zeeland		
Administratieve afsprake Algemeen	Samenwerkingsovereenkomst tussen provincies Noord-Brabant en Antwerpen		
Administratieve afsprake Specifiek	Grensoverschrijdende medische hulp Essen – Roosendaal Bijstandsovereenkomst Baarle en Hoogstraten Gemeenschappelijke grensoverschrijdende Milieustraat Baarle Delta-Toerisme Rijn-Schelde Delta Euregionaal Rampenprotocol Scheldemond		
Privaatrechtelijk Algemeen		EUREGIO Euregio Rijn-Maas-Noord Internationale adviescommissie Aalten/ Bocholt	Stichting Euregio Maas-Rijn
Privaatrechtelijk Specifiek		Avantis Grensoverschrijdend Bedrijventerrein NV Bedrijventerrein Europark Coevorden-Emlichheim	

Bron: Ministerie van BZK

Tabellen bij hoofdstuk 9

Tabel 145 Reden van terugtreden wethouders

Belang bij afweging tot terugtreden	Onbelangrijk			Van groot belang
Mijn gezondheid	79	4	8	3
Een verhuizing naar een andere gemeente	89	1	1	1
De bestede tijd woog niet op tegen de bezoldiging als wethouder	91	1	1	0
Mijn gezinsleven leed onder het tijdsbeslag van het wethouderschap	78	10	5	1
Mij werd een andere, meer aantrekkelijke, functie aangeboden	77	2	0	14
Ik was uitgekeken op het wethouderschap	81	7	4	2
Ik kreeg aanhoudend kritiek vanuit de lokale samenleving	82	7	2	1
Er stonden aanhoudend negatieve berichten over mij in de lokale media	77	9	3	5
Er was een politiek inhoudelijk conflict met de meerderheid van de raad	49	11	8	24
Er was een politiek inhoudelijk conflict met de rest van het college	70	6	5	9
Er was een politiek inhoudelijk conflict met de eigen fractie	63	8	3	17
Het boterde gewoon niet tussen mij en de andere wethouders	74	6	3	10
Ik ondervond problemen in de samenwerking met de ambtelijke organisatie	85	5	1	0
Ik vond dat ik te weinig kon bereiken	81	7	2	3
Het college had te weinig daadkracht; de besluitvorming verliep traag	68	15	4	5
Er was sprake van intimidatie/ agressie vanuit de lokale gemeenschap	84	4	2	2
Steeds weer bleken mijn dossiers politiek gevoelig te liggen in de raad	67	11	9	4

Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl, 2010a

Bijlage 2 Literatuurlijst

- Abma, K, en A. Korsten, 2009, *Gemeenten in Rapportcijfers*.
- BMC, 2010a, *Besturen per circulaire, Inventarisatie van het aantal circulaires in 2009*.
- BMC, 2010b, *Prestatieafspraken als beleidsinstrument*.
- BMC, 2010c, *Gemeenteraadsverkiezingen 2010 in zicht*.
- Boogers, M., e.a., 2010, *Lokale kiezers, lokale keuzes?*
- Decisio, 2010, *Interbestuurlijke Verhoudingen*.
- Europa decentraal, 2006, *Handreiking Europaproof gemeenten*.
- Hiemstra & De Vries, 2010, *Interbestuurlijke verhoudingen in 2010: Tweede herhalingsonderzoek interbestuurlijke verhoudingen*.
- Instituut voor Publiek en Politiek, 2009, *Wipkippen, wisselgeld & wisselend succes, over de succes- en faalfactoren van burgerinitiatieven bij gemeenten*. Auteur: A. van Ankeren.
- Instituut voor Publiek en Politiek, 2010a, *Burgerparticipatie in de lokale politiek, een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Auteur: M. Dinjens.
- Instituut voor Publiek en Politiek, 2010b, *BZK-thema's in verkiezingsprogramma's voor de gemeenteraadsverkiezingen 2010*. Auteurs: E. Habben Jansen en H. Lassche.
- Kool, D. de, 2007, *Monitoring in beeld: een studie naar de doorwerking van monitoren in interbestuurlijke relaties*.
- Kool, D. de, 2008, *Monitoring in kaart: een studie naar de doorwerking van op GIS gebaseerde beleidsinformatie in het leerproces van organisaties die een rol spelen bij de uitvoering van beleid*.
- Kool, D. de, 2010, *Inventarisatie Rijksmonitoren 2010*.
- Korsten, A, en H. Aardema, 2006, *De vallende burgemeester*.
- Ministeries van BZK en VROM, het IPO en de VNG, 2009, *Krimpen met Kwaliteit: Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling*.
- Ministerie van VenW, 2010, *Water in Beeld 2010*.
- Nationale ombudsman, 2009, *We gooien het de inspraak in, een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*.
- Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010, *Regionale prognose 2009-2040: Vergrijzing en omslag van groei naar krimp*.

Pröpper, I, e.a., 2005, **Trendstudie - Samenwerking decentrale overheden.**

Pröpper, I, e.a., 2008, **Inspraak Nieuwe Stijl beproefd, onderzoek naar de toepassing en resultaten van Inspraak Nieuwe Stijl.**

SCP, 2010, *Op weg met de Wmo, evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009.*
Auteurs: M. de Klerk, R. Glising en J. Timmermans (red.).

Significant, 2010, *Nalevingsmeting Europees Aanbesteden 2008.* Auteurs: K.W.J. Idzenga e.a..

Slage, S., 2010, *Een fascinerende hondebaan*, Trouw, 6 februari 2010, gebaseerd op enquêteonderzoek onder 3.373 raadsleden door Trouw.

Stichting Decentraalbestuur.nl, 2010a, *Terugtrekkende wethouders, trendanalyse en redenen voor het verlaten van het ambt.* Auteurs: P. Castenmiller e.a..

Stichting Decentraalbestuur.nl, 2010b, *Opinies over het lokaal bestuur.* Auteurs: P. Castenmiller en M. van Dam.

Tonkens, E.H., en G.J. Kroese, 2009, *Bewonersparticipatie via vouchers: democratisch en activerend?, evaluatie van de eerste fase van de extra budgetten voor bewonersinitiatieven ('voucherregeling').*

Voerman, G., en M. Boogers, 2010, *Rekrutering revisited: de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 vergeleken met 2006.*

Bijlage 3 Verwijsindex

De Staat van het bestuur biedt feiten en cijfers over bestuurlijke en financiële ontwikkelingen in het decentraal bestuur. Het gaat vooral over het functioneren van het decentraal bestuur. Uiteraard kan het daarin niet uitputtend zijn. Zo is het onderwerp 'arbeidszaken' niet opgenomen – daar bestaat een aparte trendnota voor. Ook biedt de Staat niet zozeer gegevens over het presteren van het decentraal bestuur. Voor aanvullende informatie zij dan ook verwezen naar onderstaande naslagwerken.

Over het openbaar bestuur als geheel

Algemeen: www.rijksoverheid.nl en www.overheid.nl

Trendnota Arbeidszaken Overheid, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ontwikkelingen in arbeidszaken bij de overheid. Website: www.rijksoverheid.nl

Overheid.nl Monitor, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ontwikkelingen in de elektronische overheid. Website: monitor.overheid.nl

Government at a Glance, Organisation for Economic Cooperation and Development. Prestaties overheden internationaal vergeleken. Website: www.oecd.org

Over gemeenten

Brancheorganisatie: www.vng.nl

Waar staat je gemeente?, Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten. Platform voor gemeentelijke prestatievergelijking. Website: www.watdoetjegemeente.nl

Maten voor gemeenten, Sociaal en Cultureel Planbureau. Jaarlijkse analyse van de prestaties van de lokale overheid. Website: www.scp.nl

Over provincies

Brancheorganisatie: www.iponl.nl

Provincies bieden veelal via hun eigen websites informatie aan over onderwerpen als dienstverlening, burgers tevredenheid en prestaties op diverse terreinen.

Over waterschappen

Brancheorganisatie: www.uvw.nl

Waterschapspeil, Unie van Waterschappen. Periodieke vergelijkingsrapportage waterschappen, inclusief landelijke brancherapportage. Website: www.uvw.nl

Bijlage 4 Onderzoeks- verantwoording bij hoofdstuk 9

Onderzoek agressie en geweld

Burgemeester zijn door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) per brief uitgenodigd om aan het onderzoek deel te nemen en hebben daarbij een schriftelijke enquête ontvangen. Ook wethouders hebben een brief met schriftelijke enquête ontvangen via de gemeentesecretaris. De burgemeesters hebben een schriftelijke reminder ontvangen met daarbij opnieuw de schriftelijke enquête als bijlage. Alle gemeentesecretarissen zijn nagebeld met de vraag of de wethouders de brief met enquête hadden ontvangen. Deze opzet van het onderzoek zal mede tot een hoge respons hebben geleid. Voor wethouders geldt daarbij dat de respons wellicht lager is doordat het onderzoek is uitgevoerd vlak na de gemeenteraadsverkiezingen. Dit geldt uiteraard ook voor voormalige raadsleden.

(Voormalige) raadsleden en politieke ambtsdragers bij provincies en waterschappen hebben via de griffier en secretaris een brief ontvangen van de minister van BZK waarin een link stond naar een internetenquête. BZK is door veel respondenten gebeld omdat zij deze link niet konden vinden. Ook is de uitnodigingsbrief niet altijd tijdig doorgestuurd door de secretaris of griffier. Deze factoren zullen mede hebben bijgedragen aan de lage respons onder raadsleden, provincies en waterschappen.

Respons onderzoek agressie en geweld

	Omvang doelgroep	Aantal respondenten	Respons %
Burgemeesters	440	309	70,0%
Wethouders	1.600	735	45,8%
Raadsleden	10.000	1.133	10,9%
Provincies	645	150	23,2%
Waterschappen	1.080	172	15,9%

Langetermijn overzicht terugtrede wethouders

Jaren waarop meting betrekking heeft	Bron	Aantal terug-treders over meetperiode a	% politieke redenen	Meetdata
1986-1988	Derksen en Kas, 1994:112	192	25%	juli 1986 t/m sept 1988 (26 maanden)
1988-1989	Derksen en Kas, 1994:114	26 b		sept 1988 – sept 1989 (12 mnd)
1990-1992	Derksen en Kas, 1994	216	38%	sept 1990 t/m sept 1992 (24 mnd)
1990-1993	Toonen ea, 1998, 108	108 b	-	sept 1990 – nov 1993 (38 mnd)
1994-1996	Toonen ea, 1998, 108	147 b	-	nov 1994 – nov 1996 (24 mnd)
1994-1996	Derksen, 1997	228 c	57% (totaal 129)	nov 1994 – nov 1996 (24 mnd)
1998-2002	Zenc, 2006	333	-	mei 1998 – mei 2001 (36 maanden)
2002-2006	Zenc, 2006	464	-	mrt 2002 – mrt 2006 (48 maanden)
2007-2009	Stichting Decentraal bestuur	234	-	Okt 2007 – november 2009 (25 mnd)

a Wethouders die zijn teruggetreden omdat hun functie door een herindeling is komen te vervallen zijn niet meegeteld. In de laatste drie metingen is dit expliciet uitgezonderd. In de metingen over de voorgaande periode is dit in onderzoeksverantwoording weliswaar niet expliciet aangegeven, maar uit de tabellen valt af te leiden dat deze groep ook bij deze metingen buiten beschouwing is gebleven.

b Alleen terugtrede om politieke redenen.

c Onderliggende data zijn hetzelfde als Toonen ea, 1998

Berekeningswijze per bestuursperiode

1986 – 1990

Gebuurde data: Derksen en Kas, 1994, zowel wat betreft het aantal teruggetreden wethouders als het totale aantal wethouders.

Berekeningswijze: voor de periode juli 1986 tot en met september 1988 rapporteren de auteurs 192 teruggetreden wethouders. Daarvan is 25% om politieke redenen teruggetreden. In de periode september 1988 tot en met september 1989 zijn 26 wethouders om politieke redenen teruggetreden, een totaal aantal over dit jaar ontbreekt. Ervan uitgaande dat het aandeel ‘teruggetreden om politieke redenen’ in die raadsperiode van jaar tot jaar ongeveer gelijk is gebleven op 25%, kan het totale aantal terugtrede tussen september 1988 en september 1989 geschat worden op 104. Tussen juli 1996 en september 1989 zijn er daarmee in totaal 296 wethouders afgetreden. Dat betreft een periode van 38 maanden. Voor de totale periode van 48 maanden wordt het aantal geschat op $296 * 48 / 38 = 374$ teruggetreden wethouders.

1990 – 1994

Gebuurde data: Derksen en Kas, 1994; Toonen et al, 1998, zowel wat betreft het aantal teruggetreden wethouders. Totale aantal wethouders gebaseerd op Derksen en Kas.

Berekeningswijze: Derksen en Kas melden 216 terugtrede in de periode september 1990 tot september 1992, waarvan 38% om politieke redenen is afgetreden. Voor het onderzoek van Toonen et al is gebruikt gemaakt van dezelfde dataset, alleen bevatte

deze nu gegevens voor de periode september 1990 tot november 1993. De beschikbare gegevens over deze periode betreffen alleen wethouders die om politieke redenen zijn teruggetreden. Ervan uitgaande dat het aandeel 'teruggetreden om politieke redenen' in die raadsperiode van jaar tot jaar ongeveer gelijk is gebleven op 38%, kan op basis van de 108 'politieke terugtrekkers' die Toonen ea rapporteren het totale aantal terugtrekkers tussen september 1990 en november 1993 worden geschat op 284. Dat betreft een periode van 38 maanden. Voor de totale periode van 48 maanden wordt het aantal geschat op $284 * 48 / 38 = 359$ teruggetreden wethouders.

1994 – 1998

Gebruikte data: Toonen et al, 1998 en Derksen, 1997 voor aantal teruggetreden wethouders. Totale aantal wethouders gebaseerd op cijfers VNG.

Berekeningswijze: De onderliggende dataset is dezelfde. Derksen rapporteert echter over deze periode dat er 129 wethouders om politieke redenen zijn afgetreden (op een totaal van 228), Toonen et al melden dat het om 147 gaat. Er is alleen nog een dataset beschikbaar voor degenen die om politieke redenen zijn teruggetreden. Een heranalyse op deze data ten behoeve van dit rapport resulteert wederom in een aantal van 147. Mogelijk is de analyse tbv het artikel van Derksen voor het blad Binnenlands Bestuur gebaseerd op een nog niet compleet of gecontroleerd databestand en konden Toonen ea ruim een jaar later beschikken over de juiste dataset. Dan rijst echter de vraag of ook het totale aantal dat Derksen rapporteert bijgesteld zou moeten worden. Zou immers alleen het aantal teruggetreden om politieke redenen hoger zijn, dan zou die groep in die periode ruim 64% van het totale aantal terugtrekkers uitmaken; een wel heel hoog percentage als gekeken wordt naar de voorgaande perioden. Deze vraag kan op basis van de nu nog beschikbare informatie niet meer kan worden beantwoord. Om in elk geval het aantal teruggetreden wethouders niet te overschatten, gaan we voor raming van het aantal teruggetreden in deze periode uit van de gerapporteerde 228. Dat betreft de periode november 1994 tot november 1996, oftewel 24 maanden. Voor de hele bestuursperiode wordt daarmee het totale aantal terugtrekkers geschat op 456.

1998 - 2002

Gebruikte data: Zenc, 2006 voor zowel aantal terugtrekkers als voor totaal aantal wethouders

Berekeningswijze: Gegevens hebben betrekking op een periode van 3 jaar. Voor de gehele bestuursperiode wordt het totale aantal teruggetreden wethouders daarom geschat op 444.

2002 – 2006

Gebruikte data: Zenc, 2006 voor aantal terugtrekkers. Gegevens over totaal aantal wethouders afkomstig van Stichting Decentraal bestuur.

Berekeningswijze: Het gerapporteerde aantal omvat de gehele periode. Er hoeft geen verdere schatting te worden gemaakt.

2006 - 2010

Gebruikte data: Stichting decentraal bestuur voor aantal terugtrekkers. Gegevens over totaal aantal wethouders afkomstig van Stichting Decentraal bestuur.

Berekeningswijze: De meting betreft de periode oktober 2007 tot november 2009 en omvat 25 maanden. Omgerekend naar de hele bestuursperiode van 48 maanden wordt het aantal terugtrekkende wethouders geschat op 449.

Bronnen

Derksen, W., Ten val gekomen, in: Binnenlands Bestuur, 18 (1997), 20, pp 26-32.



BZK staat voor een goed functionerend openbaar bestuur, een veilige samenleving en een overheid waar burgers op kunnen vertrouwen. Daarmee borgen wij de kernwaarden van onze democratie.

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
Postbus 20011 | 2500 ea Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Augustus 2010 | 21484/2128-GMD32