Staat van het Bestuur | 2020

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking

6. Caribisch Nederland

7. Democratie en bestuur in coronacrisis

8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Inhoudsopgave

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen 3
0.1 De staat van deze Staat 3
0.2 Actuele thema's 4
0.3 Strategische thema's 5
0.4 Positionering en opbouw 8

1. Inwoners van Nederland 10
1.1 Hoe is het leven in Nederland? 11
1.2 Wie zijn de inwoners? 14
1.3 Wat doen de inwoners? 16
1.4 Heeft iedereen gelijke kansen? 19
1.5 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur? 20

2. Inwoners en het openbaar bestuur 22
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken 23
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie? 25
2.3 Inwoners en de lokale democratie 27
2.4 Wat doen inwoners in de democratie? 29
2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau 38
2.6 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur 39

3. Het openbaar bestuur in functie 42
3.1 Gemeenten 45
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur 45
3.1.2 Ondersteuning en toerusting 48
3.1.3 Kijken door de bril van raadsleden, wethouders en burgemeesters 50
3.1.4 Lokale partijen 57
3.1.5 De financiën van het gemeentelijk bestuur 60
3.2 Provincies 66
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur 66
3.2.2 Ondersteuning en toerusting 69
3.2.3 Werving en selectie voor Provinciale Statenverkiezingen 69
3.2.4 De financiën van het provinciaal bestuur 70
3.3 Waterschappen 72
3.3.1 De mensen in de waterschapsbesturen 72
3.3.2 Kandidaatselectie voor de waterschapsverkiezingen 73
3.3.3 De financiën van de waterschappen 74
3.4 Thema's in het decentraal bestuur 78
3.4.1 Diversiteit in het decentraal bestuur 78
3.4.2 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers 81
3.4.3 Integriteit 83
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden 84
3.5.1 Welke omvang heeft regionale samenwerking? 84
3.5.2 Wie werkt met wie samen? 85
3.5.3 Hoe wordt er samengewerkt 86
3.5.4 Wat wordt er gezamenlijk opgepakt? 86
3.5.5 Netwerken op de kaart van Nederland 88
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur 93
3.6.1 Koepelorganisaties 93
3.6.2 Adviescolleges 93
3.6.3 Beroeps- en belangenverenigingen 94

4. Het openbaar bestuur in beweging 96
4.1 De opgave centraal 98
4.1.1 Gebiedsgericht maatwerk 98
4.1.2 Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid 105
4.1.3 Zicht op ondermijning 106
4.1.4 Energietransitie 107
4.1.5 Omgevingsagenda's 109
4.2 Democratische verhoudingen 110
4.2.1 Versterken lokale democratie en bestuur 110
4.2.2 Ondersteuning van politieke ambtsdragers 113
4.2.3 Weerbaar bestuur: integriteit, veiligheid en (democratische) weerbaarheid 115
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen 117

5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking 122
5.1 Inleiding 122
5.2 De regionale uitdaging: toenemende differentiatie en gespiegelde maatschappelijke opgaven 123
5.3 De regionale kaart van Nederland door de lens van Bestuurlijke Regionale Ecosystemen (BRE's) 128
5.4 Conclusie 141

6. Caribisch Nederland 143
6.1 Hoe is het leven in Caribisch Nederland? 144
6.1.1 Wie zijn de inwoners? 144
6.1.2 Wat doen de inwoners? 144
6.2 Hoe ziet het openbaar bestuur in Caribisch Nederland eruit? 146
6.2.1 Wet openbare lichamen 146
6.2.2 Volksvertegenwoordiging: de eilandsraad 146
6.2.3 Bestuurlijke indeling 146
6.2.4 Beleid op de eilanden 147
6.3 COVID-19 in Caribisch Nederland 148

7. Democratie en bestuur in coronacrisis 150
7.1 De impact op de inwoners van Nederland 151
7.1.1 Demografie 151
7.1.2 Werk en inkomen 151
7.1.3 Sociale relaties en zorg 152
7.1.4 Algemeen welbevinden 153
7.2 Corona, inwoners en hun bestuur 154
7.2.1 Vertrouwen, steun en opvattingen 154
7.2.2 Impact op participatie 157
7.3 Corona als uitdaging voor het decentraal bestuur 159
7.3.1 Digitaal vergaderen 159
7.3.2 Het decentraal bestuur in actie 161
7.3.3 Regionale verschillen in de aanpak nader bezien 162
7.3.4 Ondersteuning voor het decentraal bestuur 168

8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur 172

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen

0.2 Actuele thema's

0.3 Strategische thema's

0.4 Positionering en opbouw

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking

6. Caribisch Nederland

7. Democratie en bestuur in coronacrisis

8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen

De Staat van het Bestuur biedt elke twee jaar een beeld van hoe het decentrale openbaar bestuur in Nederland ervoor staat. Is het huishoudboekje van gemeenten en provincies gezond? Wie zijn de mensen die optreden als volksvertegenwoordiger en bestuurder in gemeenten, provincies en waterschappen? Hoe vullen zij hun rol in? Op welke terreinen werken het Rijk en de andere overheden samen? Waar geeft het Rijk impulsen voor het functioneren van het decentraal bestuur? En, wat merken de inwoners van Nederland hiervan, hoe waarderen zij dit en wat doen ze zelf in de democratie en het bestuur?
Een goed functioneren van het bestuur is belangrijk voor iedereen. Daarom volgt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de feiten en ontwikkelingen. Hierdoor worden trends zichtbaar en kan beleid ontwikkeld en onderbouwd worden. In de Staat is ook ruimte voor de actualiteit en oog voor de nabije toekomst, hoe onzeker die ook is. De Staat combineert de functie van langjarige monitoring en signalering voor de kortere termijn.

0.1 De staat van deze Staat

Gebruikelijk én afwijkend

De editie 2020 verschijnt in een bijzondere periode. Deze Staat is ingeklemd tussen de coronacrisis, die een groot deel van 2020 in zijn greep hield, en de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021, die het decentraal bestuur wellicht met nieuwe beleidsaccenten confronteert. Dit gegeven kleurt zowel het terugkijken als het vooruitkijken. De actualiteit werpt haar licht op de informatie in deze editie. De Staat van het Bestuur 2020 beoogt dan ook een combinatie te zijn van aandacht voor het 'gebruikelijke', de trends op de langere termijn, en het 'afwijkende', de bijzonderheden van het jaar 2020.

Coronacrisis

De coronacrisis heeft de decentrale democratie en het bestuur voor ongekende uitdagingen gesteld. Werkwijzen moesten van de een op de andere dag veranderen. Budgetten kregen een andere bestemming. Nieuwe beleidskeuzes dienden zich aan. Raden en Staten gingen digitaal vergaderen en inwoners leverden hun inbreng via dezelfde weg.
Over de impact van de coronacrisis op het decentraal bestuur en op de verhouding tussen inwoners en bestuur rapporteert deze Staat van het Bestuur in een apart hoofdstuk 'Democratie en bestuur in de coronacrisis'.

Informatiebasis voor een nieuwe minister

Op 17 maart 2021 vinden de verkiezingen voor de Tweede Kamer plaats. Dit leidt tot een nieuw kabinet met een nieuwe minister van BZK, een nieuw regeerakkoord en mogelijk tot nieuwe beleidsaccenten.
De informatie in deze Staat van het Bestuur laat zien hoe democratie en bestuur op decentraal niveau er nu voor staan en biedt daarmee aanknopingspunten voor de richting van die accenten. Tegelijk schetst de Staat de relevante beleidsmatige ontwikkelingen van de afgelopen twee jaar. Het denken en doen rondom inrichting en functioneren van het openbaar bestuur heeft niet stilgestaan. In nauwe samenwerking met de spelers in het openbaar bestuur zijn projecten ontwikkeld en uitgevoerd, zijn actuele uitdagingen voor het decentraal bestuur geadresseerd. Tegelijk zijn er thema's geïdentificeerd die in de toekomst (meer) aandacht behoeven. De editie-2020 laat zien wat op die thema's de knelpunten en uitdagingen zijn en welke aanpakken er zijn verkend. Dit biedt een informatiebasis waarop in de toekomst kan worden voortgebouwd.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
0.1 De staat van deze Staat
0.3 Strategische thema's
0.4 Positionering en opbouw
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

0.2 Actuele thema's

De afgelopen jaren is aan een aantal grote thema's gewerkt met het oog op de versterking van de decentrale democratie en bestuur:

Toekomst openbaar bestuur

Gemeenten staan dicht bij de mensen en hebben een belangrijke rol in de maatschappelijke opgaven van deze tijd. Denk aan betaalbare woningen, jeugdzorg, problematische schuldenaanpak en veiligheid. Er wordt veel en steeds meer van hen verwacht. Steeds meer taken en verantwoordelijkheden zijn bij gemeenten komen te liggen. Een overweging hierbij is het bieden van maatwerk om tegemoet te komen aan de toegenomen verschillen in ons land. Die verschillen hebben betrekking op groepen inwoners, regio's en maatschappelijke opgaven. Maar er zijn ook verschillen in financiële draagkracht en uitvoeringskracht van gemeenten.
Nieuwe opgaven en transities vragen in de komende jaren nog meer van onze gemeenten. De vraag is of zij voldoende zijn toegerust om alle taken goed te kunnen (blijven) uitvoeren, wetende dat er al een disbalans is tussen de uitdagingen waar gemeenten voor staan en de mogelijkheden die zij hebben om daarvoor passende oplossingen te bieden.[1]

Als oplossing voor de disbalans vindt gemeentelijke herindeling plaats en zijn gemeenten onderling gaan samenwerken in diverse vormen en op tal van beleidsterreinen. Iedere gemeente is betrokken bij een zodanig groot aantal samenwerkingsverbanden, dat het voor gemeenteraden moeilijk is om grip te krijgen op deze vorm van verlengd bestuur. De democratische legitimiteit en effectiviteit van het openbaar bestuur staat hierdoor onder druk. Tegenwoordig duiken onderwerpen als regiovorming en congruentie weer in discussies op, evenals positieversterking van decentrale overheden binnen de bestaande bestuurlijke hoofdstructuur.

Bij de toerusting van gemeenten horen zaken als het hebben van voldoende menskracht en expertise, sterk gepositioneerde raden, beleidsvrijheid en financiële middelen die toereikend zijn voor de taken. Wat dit laatste betreft is het zo dat gemeenten in hoge mate afhankelijk zijn van uitkeringen vanuit het Rijk. Hun autonome positie veronderstelt echter dat zij eigen inkomsten van zodanige omvang hebben, dat zij substantiële lokaal-politieke keuzes kunnen maken. Alle ogen zijn dan ook gericht op de herziening van de financiële verhoudingen en herijking van het gemeente- en provinciefonds. Ingrijpende trajecten die verandering kunnen brengen in de bestuurlijke verhoudingen en de uitvoeringskracht van gemeenten.

Interbestuurlijke samenwerking, besturen met akkoorden

Wonen, energietransitie en andere actuele opgaven vereisen vanwege hun complexiteit en gemeente- en sectoroverstijgende impact een integrale aanpak. Dit kan alleen als Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen samenwerken. De verhoudingen tussen deze partijen zijn mede onder invloed van de decentralisaties in het sociaal domein veranderd. Er is een grotere onderlinge afhankelijkheid ontstaan en een gedeeld inzicht dat samenwerking op basis van gelijkwaardigheid en optreden als één overheid de oplossing voor de maatschappelijke opgaven dichterbij brengt. Daartoe is gewerkt aan instrumenten en werkwijzen, die beter aansluiten op de benodigde samenwerking, bijvoorbeeld de City Deals, Regiodeals, Woondeals en Regionale Energiestrategieën (RES).

Versterking lokale democratie en bestuur

Een goed functionerend openbaar bestuur vraagt aandacht voor zijn democratische basis. Het gaat niet alleen om slagvaardigheid en efficiëntie, maar ook om responsiviteit en legitimiteit. Herkennen burgers zich in hun bestuur? Worden zij gehoord en ervaren zij dit ook zo? Zijn besluiten democratisch gedragen? Ook vanuit die invalshoek is ingezet op het versterken van het decentraal bestuur. Veel gemeenten werken al aan het verstevigen en vernieuwen van hun lokale democratie.
Ter ondersteuning is het programma Democratie in Actie uitgevoerd. Dit is bedoeld om decentrale vertegenwoordigers,

[1] Kamerstukken 2019/2020 35300-VII nr. 7 (oktober 2019)

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
0.1 De staat van deze Staat
0.2 Actuele thema's
0.4 Positionering en opbouw
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

bestuurders en ambtenaren toe te rusten en te stimuleren om te investeren in de relatie met hun inwoners. Daarbij gaat het om een stevige positie van gemeenteraden en andere manieren waarop burgers hun invloed in het beleid kunnen laten gelden. Bijvoorbeeld als het gaat om de vormgeving van hun directe leefomgeving of bij de invulling van de energietransitie.
Via een Quick Scan Lokale Democratie kunnen raadsleden, bestuurders, ambtenaren en inwoners bepalen waar versterking nodig is. Voor raadsleden en bestuurders is een ondersteuningsaanbod gemaakt met opleidingen en instrumenten op diverse terreinen. Gemeenten worden ondersteund om inwonersparticipatie in hun werk in te bedden door kennisdeling of het ontwikkelen van hulpmiddelen, voor bijvoorbeeld digitale participatie of voor het Uitdaagrecht. Inspanningen zijn vooral gericht op het bieden van meer participatiemogelijkheden voor een bredere groep inwoners.

Weerbaar bestuur
De mondiger samenleving confronteert meer (decentrale) bestuurders en volksvertegenwoordigers met grensoverschrijdend gedrag. Ze krijgen vaker te maken met agressie en kunnen zelf verleid worden tot niet integer gedrag. In de afgelopen periode was vaker sprake van maatschappelijke onrust of protest. Denk bijvoorbeeld aan de protesten van boeren, bouwbedrijven, zorgpersoneel en leraren, en rond de coronamaatregelen. Dit stelt bestuurders regelmatig voor uitdagingen. Ook kunnen politieke ambtsdragers te maken hebben met specifieke problemen als ondermijning. Om hen te helpen dergelijke kwesties aan te gaan, is er onder andere het netwerk Weerbaar bestuur en de toolkit Democratische weerbaarheid.

In hoofdstuk 4 'Het openbaar bestuur in beweging' wordt dieper ingegaan op het uitgevoerde beleid en ingezette instrumentarium.

0.3 Strategische thema's

Uit de ontwikkelingen in de afgelopen jaren dienen zich ook voor de toekomst strategische thema's en vragen aan. Deze editie van de Staat bevat informatie die relevant is voor de uitwerking daarvan.

Meer zeggenschap en betrokkenheid van inwoners bij politiek en bestuur
De trend om de zeggenschap en betrokkenheid van inwoners bij politiek en bestuur te versterken, zet zich door. Op veel plekken wordt al gewerkt met kansrijke aanvullende vormen voor dialoog met inwoners, met (digitale) vormen van inspraak en participatie, burgertoppen en burgerfora.
De informatie in deze Staat geeft een beeld van de mogelijkheden die hiervoor nu in gemeenten en provincies bestaan en welke richtingen kansrijk lijken te zijn. Daarnaast zijn er ook gegevens over de mate waarin inwoners politiek en maatschappelijk participeren, over de verschillen tussen groepen burgers daarin en over hun bereidheid om deel te nemen aan verschillende vormen. De opvattingen van inwoners over het functioneren van het democratisch bestel zijn eveneens relevant hiervoor. De Staat gaat ook in op de minder conventionele vormen van participatie, zoals demonstratie en protest.
Voor het versterken van de democratische basis onder het bestuur is ook het functioneren van de gekozen organen van belang. De Staat gaat daar uitgebreid op in, in het bijzonder op de ervaringen, behoeften en rolopvatting van de leden zelf. De wijze waarop volksvertegenwoordigers en bestuurders aankijken tegen meer directe zeggenschap van inwoners komt ook daarbij aan de orde. Vanuit de kant van de inwoners gezien, is hun opkomst en gedrag bij verkiezingen van belang. Hoe toegankelijk zijn de verkiezingen voor inwoners? Hoe staat het met de bereidheid van verschillende groepen om hun stem uit te brengen?
Op lokaal niveau brengt een aanzienlijk deel van de inwoners een stem uit op een lokale partij. Naast het stemmen op kandidaten die zij kennen, is dit een indicatie voor de behoefte van inwoners aan 'nabijheid' in het decentraal bestuur. Dit is aanleiding om in deze Staat uitgebreider in te gaan op de lokale partij. Hoe zijn die partijen te kenmerken en hoe functioneren zij in het bestuur?

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
0.1 De staat van deze Staat
0.2 Actuele thema's
0.4 Positionering en opbouw
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Digitalisering: benutten van kansen en bestrijden van kwetsbaarheden

De samenleving is de afgelopen decennia in hoog tempo gedigitaliseerd. Nieuwe technologieën bieden kansen om processen te digitaliseren, efficiënter en effectiever in te richten. Mogelijkheden voor digitale besluitvorming en participatie hebben een vlucht genomen en zijn breed omarmd. Tegelijkertijd zien we een toenemende afhankelijkheid en risico's van digitale ontwikkelingen, zoals cybercriminaliteit, desinformatie en ongewenste beïnvloeding.
De Staat van het Bestuur 2020 gaat in dit kader in op:

- digitale participatie en tijdelijke digitale besluitvorming en beraadslaging in vertegenwoordigende lichamen;
- de mate waarin decentrale vertegenwoordigers en bestuurders te maken hebben met desinformatie en de rol van sociale media als kanaal voor agressie tegen politieke ambtsdragers;
- beleidsmatige acties om de kansen van digitalisering te versterken en de kwetsbaarheden op te vangen.

Slagvaardig bestuur en versterkte uitvoeringskracht

De combinatie van een groeiend takenpakket, hogere eisen van inwoners, meer dichtgeregeld beleid vanuit het Rijk en de kwaliteit van lokale bestuurders zet met name in relatie tot gemeenten de slagvaardigheid en uitvoeringskracht van vooral gemeenten onder druk.
Diverse oplossingsrichtingen worden verkend, bediscussieerd en beproefd.
Maar hoe zit het nu eigenlijk met die uitvoeringskracht? Zijn er verschillen op regionaal/lokaal niveau of per beleidsdomein of opgave? In hoeverre is het een financiële kwestie? Doet de samenstelling van het lokale bestuur ertoe?
De Staat van het Bestuur 2020 biedt geen kant-en-klaar antwoord hierop, maar wel indicaties waarop verder gebouwd kan worden. Zo is bijvoorbeeld de tevredenheid van inwoners met hun lokale bestuur een indicatie. Daarnaast geeft de Staat feitelijke informatie over de:

- samenstelling en fragmentatie van de lokale en provinciale besturen;
- financiële positie van decentrale overheden;
- acties en resultaten uit de kamerbrief 'Toekomst van het openbaar bestuur';
- voortgang en resultaten van de City Deals, Regiodeals, Woondeals, RES en ander gebiedsgericht maatwerk.

Dit zegt iets over de slagvaardigheid en uitvoeringskracht van het openbaar bestuur. Het themahoofdstuk gaat in op de publieke waardecreatie door bestuurlijk regionale ecosystemen.

Versterkte samenwerking in de regio

Om de uitvoeringskracht van gemeenten te versterken. is het nodig versterkt regionaal samen te werken en de samenwerking ook beter democratisch te legitimeren. Door de coronacrisis zijn op alle bestuursniveaus de financiële tekorten in ongekend tempo toegenomen. Bij gemeenten neemt de druk toe, vooral daar waar al tekorten in het sociaal domein bestonden. Het is dan ook urgent dat besturen en overheden effectief samenwerken om publieke taken goed te kunnen blijven uitvoeren. Maatwerk en differentiatie staan daarbij centraal. De effecten van de crisis slaan immers verschillend neer in de regio's, gemeenten, buurten en wijken.
De diversiteit en complexiteit van de regionale samenwerkingsverbanden nemen toe, zo blijkt uit recent onderzoek. Het deelnemersveld wordt breder en de vorm en het instrumentarium variabeler. Dit beeld bevestigt de ontwikkeling van het interbestuurlijk samenwerken tussen verschillende overheden en met andere partijen in triple of quadruple helix verband. Dit is slechts één voorbeeld van hoe de Staat van het Bestuur bijdraagt aan de onderbouwing en monitoring van beleidskeuzes.
Het fenomeen regionale samenwerking wordt in discussies regelmatig gekoppeld aan termen als wildgroei, congruentie en democratische legitimatie. Wanneer deze koppelingen feitelijk onderbouwd kunnen worden, biedt het ook perspectief op verbetering van deze vorm van besturen.
De Staat biedt op dit thema nieuwe cijfers over de:

- Feitelijke ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden 2017-2020;
- Beleidsthema's, vormen en samenstellingen van de samenwerkingen;
- Netwerken van de samenwerkende decentrale overheden;

Inzichten in het functioneren van bestuurlijke regionale ecosystemen en de voortgang van het besturen met akkoorden vullen het geheel aan.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
0.1 De staat van deze Staat
0.2 Actuele thema's
0.4 Positionering en opbouw
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Passende financiële en bestuurlijke verhoudingen

De disbalans in verantwoordelijkheden en instrumentarium geldt ook voor de financiële en bestuurlijke verhoudingen. Het uniform ingerichte stelsel 'piept en kraakt' in deze tijd van regionale verschillen (tussen mensen en gebieden), interbestuurlijke en publiek-private samenwerking en decentralisatie van taken. De coronacrisis lijkt bovendien de genoemde verschillen te versterken. Het bestuurlijke samenspel en de financiële verhoudingen zijn met elkaar verweven. Het huidige financiële instrumentarium veronderstelt een behoorlijke mate van autonomie op decentraal niveau, terwijl er op nationaal niveau steeds meer eisen aan datzelfde decentrale niveau worden gesteld. Als decentrale beleidsvrijheid wordt ingeperkt en de financiële verhoudingen zich daarop niet aanpassen, dan betekent dit dat de financiële risico's bij gemeenten komen te liggen, omdat zij steeds beperktere mogelijkheden hebben om te sturen op hun uitgaven. Dat leidt met regelmaat tot lange discussies over artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.
Passende financiële en bestuurlijke verhoudingen is een complex vraagstuk waar de ministeries van BZK en Financiën samen met de VNG en het IPO voor staan. De herziening van de financiële verhoudingen, normeringssystematiek en herijking van het gemeentefonds gaan gepaard met veel data, onderzoek en advies. Deze Staat beperkt zich tot een (vooral kwantitatief) beeld van de:

- inkomsten, uitgaven en financiële positie van decentrale overheden;
- stand van zaken rond de herziening van de financiële verhoudingen;
- financiële maatregelen als gevolg van COVID-19 en het compensatiepakket voor gemeenten.

Gebiedsgerichte aanpak voor kansengelijkheid

Opgaven, kwetsbaarheden en perspectieven van inwoners zijn niet gelijk verdeeld over het land. Verschillen tussen inwoners op het terrein van werk, inkomen, wonen en gezondheid zijn terug te zien op de kaart van Nederland en op de plattegrond van gemeenten. Sommige mensen in kwetsbare buurten en wijken worden nu extra hard getroffen. Door baan- en inkomensverlies dreigen mensen kansen en toekomstperspectief te verliezen, en nemen onrust en sociale spanningen toe. Verschillende gebieden staan op een kantelpunt en kunnen in een neerwaartse spiraal terechtkomen. Een brede, gebiedsgerichte aanpak van maatschappelijke opgaven moet voorkomen dat mensen kansen en toekomstperspectief verliezen.
Deze Staat van het Bestuur bevat gegevens over hoe de kansen en perspectieven van inwoners verdeeld zijn, tussen groepen maar ook tussen gebieden. Ook wordt, waar mogelijk, een beeld gegeven van de bestuurlijke inspanningen om die verschillen op te vangen.

Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet!

Zo luidt de titel van het eindrapport van de Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen.[2] De studiegroep heeft zich gebogen over de vragen: Hoe opereren we in dit tijdsgewricht als één overheid? Welke randvoorwaarden zijn daarvoor nodig? Hij stelt dat een op maat interbestuurlijk arrangement nodig is voor een effectieve aanpak van grote maatschappelijke opgaven, en dat bestaande instrumenten de samenwerking tussen overheden niet genoeg faciliteren.
In het gedachtegoed en aanbevelingen van de studiegroep komen alle actuele en strategische thema's rond het openbaar bestuur samen. Omdat de Staat van het bestuur meebeweegt met de tijdgeest en veranderingen in het openbaar bestuur, is het vervolg op de advisering van de studiegroep ook relevant voor (de komende edities van) de Staat.

[2] Zie: Als één overheid

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen

0.1 De staat van deze Staat

0.2 Actuele thema's

0.3 Strategische thema's

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking

6. Caribisch Nederland

7. Democratie en bestuur in coronacrisis

8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

0.4 Positionering en opbouw

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

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

De Staat heeft met zijn focus op het decentrale openbaar bestuur een eigen positie en meerwaarde ten opzichte van andere 'staten', monitor- en trendrapportages.[3] Zo gaat de Staat niet in op thema's als wonen, ruimte en leefbaarheid, maar vanuit het bestuurlijke perspectief raakt het deze thema's wel.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 worden de inwoners centraal gesteld, in hoofdstuk 2 is dat de relatie tussen inwoners en het openbaar bestuur, in hoofdstuk 3 is dat het openbaar bestuur en in hoofdstuk 4 is dat de inzet om het decentrale openbaar bestuur goed en slagvaardig te laten zijn.
Per editie van de Staat van het Bestuur belicht hoofdstuk 5 een specifiek thema. Voor de editie 2020 is dat 'Interbestuurlijke samenwerking'.
Aan Caribisch Nederland is een apart hoofdstuk gewijd (hoofdstuk 6). De Staat van het Bestuur 2020 bevat vervolgens een katern over democratie en bestuur in coronacrisis (hoofdstuk 7), dat naar wij hopen een eenmalige toevoeging zal zijn. Deze editie sluit af met de stand van decentrale democratie en bestuur in hoofdstuk 8.

Duiding

Circa 20 experts en betrokkenen uit wetenschap, media en praktijk zijn gevraagd om een essay te schrijven of reflectie te geven op de informatie in deze Staat. Het doel hiervan is om een onafhankelijke duiding te geven van de geschetste feiten, cijfers, ontwikkelingen en beleidsaanpak. Wat betekent de geboden informatie en wat zijn de belangrijkste signalen?
Deze inzichten zijn gebundeld in de publicatie "*Gebundeld Perspectief. Decentraal bestuur nader geduid*" die gelijktijdig met de Staat van het bestuur 2020 is verschenen.

Meer informatie?

Aan de Staat van het Bestuur liggen uiteenlopende data en onderzoek ten grondslag. BZK wil de rapportage en achtergrondinformatie voor een breed publiek toegankelijk maken.
De editie 2020, de voorgaande edities, de essaybundel en de achterliggende onderzoeksgegevens treft u aan op de Kennisbank Openbaar Bestuur van BZK. Zie: www.kennisopenbaarbestuur.nl

[3] Bijvoorbeeld de Staat van de Woningmarkt, Staat van de Volkshuisvesting, Staat van Ons Water, Sociale Staat van Nederland (SCP), Brede Welvaartsmonitor (CBS) en Balans van de Leefomgeving (PBL).

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen

1.1 Hoe is het leven in Nederland?

1.2 Wie zijn de inwoners?

1.3 Wat doen de inwoners?

1.4 Heeft iedereen gelijke kansen?

1.5 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking

6. Caribisch Nederland

7. Democratie en bestuur in coronacrisis

8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

1. Inwoners van Nederland

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen

1.1 Hoe is het leven in Nederland?

1.2 Wie zijn de inwoners?

1.3 Wat doen de inwoners?

1.4 Heeft iedereen gelijke kansen?

1.5 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking

6. Caribisch Nederland

7. Democratie en bestuur in coronacrisis

8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

1. Inwoners van Nederland

Tevreden, maar niet iedereen

De mensen in Nederland zijn tevreden over hun leven

87% geeft hun leven een 7 of hoger

Jongeren, laagopgeleiden en mensen met een migratieachtergrond zijn minder tevreden met hun leven

Minder criminaliteit, maar geen veiliger gevoel

1 op de 7 mensen

is tenminste een keer slachtoffer geweest van criminaliteit, vandalisme of geweld

2018	2019
61%	54%

vindt criminaliteit een probleem

Gezond, maar verschillen

79% ervaart de gezondheid als zeer goed

Maar het % mensen met overgewicht blijft stijgen

Laagopgeleiden, mensen met een lager inkomen en bijstandsgerechtigden hebben een slechtere gezondheid

Vertrouwen in instituties gestegen

2012 57%

2019 63%

71% Jongeren hoger

Mensen zijn hoger opgeleid

2012	2019
33%	41%

Vrijetijdbesteding gelijk gebleven

44 uur vrije tijd

19,6 uur

Van de 44 uren vrije tijd worden de meeste uren in mediagebruik gestoken

14,3 uur recreatieve activiteiten en ontspanning

8,2 uur sociale contacten

1,7 uur vrijwilligerswerk en bijeenkomsten

Werkloosheid daalt

2018	2019
3,8%	3,4%

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen

1. Inwoners van Nederland

1.2 Wie zijn de inwoners?

1.3 Wat doen de inwoners?

1.4 Heeft iedereen gelijke kansen?

1.5 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking

6. Caribisch Nederland

7. Democratie en bestuur in coronacrisis

8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Inwoners van Nederland

Gemiddeld genomen zijn de mensen in Nederland tevreden over het leven *tot nu toe*. We zijn gezond, kunnen ons ontwikkelen en hebben inkomen om prettig, veilig en vrij in een democratisch land wonen.

- *Gemiddeld*, want er zijn ook mensen die het zwaar hebben, die geen passend werk, opleiding en woning kunnen vinden en die buiten de boot van onze samenleving vallen. Onder hen bevinden zich o.a. laagopgeleide met een migratie-achtergrond.
- *Tot nu toe* want in 2020 kwamen de donkere wolken boven ons land drijven. Door COVID-19 werd ons leven verstoord door verplichte sociale afstanden, werkloosheid, niet af te ronden opleidingen en veel onzekerheden voor de toekomst.

De verwachting is dat de verschillen in Nederland zich scherper gaan aftekenen. Dit betekent dat het openbaar bestuur er voor 17,4 miljoen mensen moet zijn en dat hij daarbij de specifieke (aandacht)doelgroepen en -thema's niet uit het oog moet verliezen.

Goed openbaar bestuur staat in dienst van de inwoners van Nederland. Maar wie zijn dat eigenlijk? Wat hebben ze met elkaar gemeen? En waarin verschillen zij van elkaar? Dit laatste is misschien wel de hamvraag van deze tijd. Een tijd waarin de verschillen tussen bevolkingsgroepen, tussen stad en platteland en binnen stedelijke gebieden toenemen en de kansenongelijkheid in de media breed wordt besproken. Dit hoofdstuk biedt inzicht in het leven in Nederland en de mensen die ertoe doen.[4] Aan het openbaar bestuur is de taak hierop in te spelen.

1.1 Hoe is het leven in Nederland?

Tevreden met het leven, maar niet iedereen

In 2019 gaf 87% van de mensen in Nederland het leven een 7 of hoger. Hiermee staat Nederland op nummer 1 van zestien Europese landen.[5] De tevredenheid met het leven is de laatste tien jaar stabiel gebleven.

Gemiddeld zijn inwoners van Europa tevreden het hun leven[6]. Zij geven deze tevredenheid van het leven een 7,3. Het meest tevreden zijn inwoners in de Scandinavische landen (rond de 8,0). Het minst tevreden zijn inwoners van Baltische landen (rond de 6,0).

Maar niet iedereen is even tevreden: jongeren (25 tot 35 jaar) zijn minder tevreden dan ouderen (65 tot 75 jaar). Laagopgeleiden en mensen met een migratieachtergrond beoordelen hun kwaliteit van leven lager dan hoogopgeleiden en mensen met een Nederlandse achtergrond.[7] In vergelijking tot andere landen in Europa is dit gegeven bijzonder: in de meeste landen geldt hoe jonger, hoe meer tevreden met het leven.[8]

Met z'n allen economisch rijker en koopkrachtiger

Met onze economie zat het in 2019 wel goed: volgens het CBS groeide het bruto binnenlands product met 1,8% (in 2018 was de groei nog 2,6%). De president van De Nederlandsche Bank beoordeelde onze economie in 2019 met een 9,[9] passend in de trend vanaf 2013. De koopkracht steeg in dat jaar met 1,3% en mensen hadden een besteedbaar inkomen van gemiddeld 36.463 euro.[10] De mensen zelf waren ook positief gestemd over de economie en hun inkomen. Ondanks dit positieve beeld, mogen we niet vergeten dat er in ons land een groep mensen is, die het (sociaal en) economisch zwaar heeft. Denk bijvoorbeeld aan mensen die langdurig in de bijstand zitten, arbeidsongeschikt zijn en in armoede verkeren. Het gaat om enige honderdduizenden mensen en gezinnen.

[4] Voor meer informatie verwijzen we graag naar SCP De Sociale Staat van Nederland 2020 link: SCP SSN 2020 en CBS Monitor Brede Welvaart 2020, link: CBS MBW .
[5] CBS Monitor Brede Welvaart 2020.
[6] Eurostat 2018, Quality of life indicators – overall experience of life.
[7] CBS Monitor Brede Welvaart 2020.
[8] Eurostat 2018, Quality of life indicators – overall experience of life.
[9] Head Topics, 2020, *DNB-president Knot: een 9 voor de economie, maar huizenmarkt een probleem.*
[10] SCP De Sociale Staat van Nederland 2020, Inkomen.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
1.2 Wie zijn de inwoners?
1.3 Wat doen de inwoners?
1.4 Heeft iedereen gelijke kansen?
1.5 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

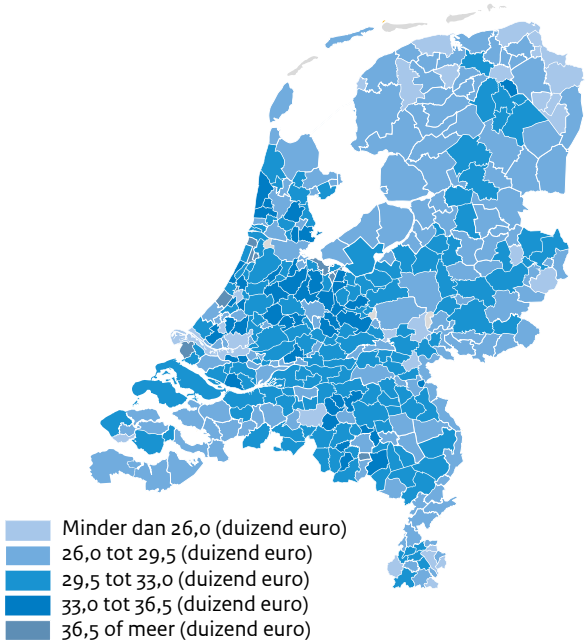
Tabel 1 *Ontwikkeling van bruto binnenlands product (bbp), 2015-2019 (indexcijfers 2008=100)*

	2015	2016	2017	2018	2019
bbp	101,3	103,5	106,5	109,2	111,7

Bron: CBS StatLine Nationale Rekeningen

Er zijn regionale verschillen in de hoogte van het inkomen van de Nederlandse huishoudens. De top tien van gemeenten met het hoogste huishoudeninkomen bevindt zich vrijwel geheel in het westen van ons land. De gemeenten met het laagste huishoudeninkomen zijn veelal studentensteden waaronder Groningen, Enschede en Nijmegen.[11]

Figuur 1 *Gestandaardiseerd besteedbaar huishoudeninkomen, 2020 (in duizend euro)*



Bron: CBS

[11] Van den Brakel & Otten, 2019.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
1.2 Wie zijn de inwoners?
1.3 Wat doen de inwoners?
1.4 Heeft iedereen gelijke kansen?
1.5 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Maar toen kwam het coronavirus ...

... en alles en iedereen kromp ineen: de econome, de werkgelegenheid, het inkomen en de onbezorgdheid. De verschillen in ons land werden en worden groter en zichtbaarder en aan toekomstvoorspellingen waagt niemand zich meer. Een trendbreuk met alle voorgaande jaren.
Meer over de impact van de coronacrisis is te vinden in hoofdstuk 7.

Nederland is veiliger, maar het gevoel zegt iets anders

Nederland is in de periode vanaf 2012 veiliger en leefbaarder geworden, zowel in de steden als daarbuiten.[12] In vergelijking tot Europa is te zien dat in andere landen het ook veiliger wordt: er worden minder auto's gestolen, er worden minder mensen beroofd en er vinden minder moorden en inbraken plaats[13]. Er is in Nederland een afname in het aantal zedenmisdrijven, geweld en vermogensdelicten. In de vier grote steden is de afname sterker dan elders. Er is, in tegenstelling tot de situatie in Nederland, in Europa een stijgende trend te zien in de aantallen gevallen van seksueel geweld[14].
Desondanks is het gevoel van onveiligheid in de buurt toegenomen (+3,9%). De meeste buurten die als onveilig worden aangemerkt, liggen in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag.
De leefbaarheid in die buurten hangt samen met het type woningen en het aantal voorzieningen. Zo is in de krimpregio's al jaren een afname van de ervaren leefbaarheid te zien, veroorzaakt door onder andere een verschraling van het voorzieningenaanbod. Ook in buurten met veel corporatiewoningen is een afname van de ervaren leefbaarheid te zien. We zien een ongelijkheid ontstaan in zogenoemde 'goede' en 'slechte' wijken.[15]
In 2019 is een op de zeven mensen tenminste één keer slachtoffer geweest van criminaliteit, vandalisme en geweld. In 2012 was dit een op de vijf. Hoewel de criminaliteit feitelijk is gedaald, vinden steeds meer mensen dit een probleem (61% in 2019; 54% in 2018). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat cybercriminaliteit in 2019 meer slachtoffers heeft gemaakt dan in de afgelopen vier jaar.

Blij met de eigen buurt

Uit de burgerenquête van Waarstaatjegemeente.nl blijkt dat meer dan de helft van de inwoners (53%) tevreden is over de voorzieningen in hun directe omgeving. Tegelijkertijd betekent dit dat bijna de helft niet tevreden is.

> Over hun eigen buurt als leefomgeving zijn de mensen tevredener. Ze waarderen die met een kleine 8.

Vitaal en gezond, overgewicht dreigt

De meeste Nederlanders ervaren hun gezondheid als zeer goed (79%).[16]
Toch laat de Monitor Brede Welvaart zien, dat in de periode 2012-2019 de score op 'gezondheid' is gedaald. De reden: steeds meer inwoners kampen met overgewicht (in 2019 51% en in 2012 48% van de mensen).[17] Ook in Europa zie je dat het percentage inwoners met overgewicht en obesitas groeit.[18] Toch behoort Nederland tot de top drie Europese landen met het laagste percentage inwoners met obesitas. De top 3 landen waar de meeste inwoners met obesitas kampen zijn Hongarije, Letland en Malta[19].
Ouderen zijn vitaler en leven langer in goede gezondheid. Tussen 2008 en 2018 steeg het aantal jaren in goede gezondheid voor vrouwen met 11,4 en voor mannen met 10,4. Er zijn ook systematische sociaaleconomische gezondheidsverschillen in ons land.

[12] BZK Leefbaarometer 2.0.
[13] Eurostat, Crime Stratistics, 2018
[14] Eurostat, Crime Statistics, 2018
[15] BZK Leefbaarometer 2.0.
[16] SCP Sociale Staat van Nederland 2020, Gezondheid.
[17] CBS Monitor Brede Welvaart 2020.
[18] Eurostat, Obesity rate, 2017
[19] Eurostat, Health interview survey, 2016

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
1.1 Hoe is het leven in Nederland?
1.3 Wat doen de inwoners?
1.4 Heeft iedereen gelijke kansen?
1.5 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Zo zijn laagopgeleiden minder gezond, hebben mensen met een hoger inkomen een langere levensverwachting en hebben bijstandsgerechtigden doorgaans een slechtere gezondheid.[20]
In Europees perspectief is dit ook te zien: hoe ouder en hoe lager opgeleid de mensen zijn, hoe groter de kans dat zij overgewicht hebben of obees zijn[21].
Regionaal zijn er in Nederland verschillen in het percentage mensen met overgewicht. Regio's waar overgewicht relatief vaak voorkomt, zijn Noordoost-Groningen, Noord-Friesland, West-Brabant en Zuid-Limburg.[22]

Samenleven in vrijheid en democratie

Als sterke punten van Nederland worden ervaren onze manier van samenleven (hulpbereidheid, saamhorigheid) en dat we in een vrij en democratisch land leven. Ook de welvaart en de kwaliteit van de gezondheidszorg en het onderwijs worden als sterke punten gezien. Het vertrouwen in elkaar en in instituties als regering en parlement, politie en rechterlijke macht is hier hoger dan in andere Europese landen. Het aantal mensen dat vertrouwen heeft in instituties steeg tussen 2012 en 2019 van 57% naar 63%. Bij jongeren is dit aantal hoger (71%) en bij 55-plussers lager dan gemiddeld.[23]

Zorgen om sociale omgang, klimaat en corona

De inwoners hebben ook zorgen: over hoe we met elkaar omgaan (onverdraagzaamheid, asociaal gedrag), economie, inkomen, immigratie en integratie. Sinds 2017 worden klimaat en milieu in toenemende mate als een maatschappelijk probleem ervaren, zowel de klimaatverandering zelf als de aanpak ervan.[24] In 2020 zijn er de 'coronazorgen' bijgekomen.

1.2 Wie zijn de inwoners?

Nederland wordt cultureel diverser

Op 1 januari 2020 stond de teller op ruim 17,4 miljoen ingezetenen: 132.000 mensen meer dan het jaar daarvoor. De groei wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door migratie vanuit onder meer Oost-Europa en landen als Syrië, Irak en Eritrea.
Het aandeel mensen met een migratieachtergrond nam toe van 21,7% in 2015 naar 23,7% in 2019. Van deze mensen heeft 13,4% een niet-westerse en 10,3% een westerse achtergrond.[25] Het groeitempo van de eerste groep is iets hoger dan die van de laatste.
Het percentage Nederlanders met een migratieachtergrond is het hoogst in de drie grootste steden en enkele grensgemeenten.
De verscheidenheid naar herkomstland is toegenomen. Dit is dit vooral het geval in gemeenten in Noord- en Zuid-Holland, Flevoland, Zeeuws-Vlaanderen en enkele gemeenten in Noord-Brabant.[26]

Meer ouderen, minder kinderen

Nederland vergrijst. In de periode 2015-2019 is de grijze druk gestegen van 27,2% naar 29,5%. Dit is de verhouding tussen het aantal 0-14-jarigen en de potentiële beroepsbevolking (15-64-jarigen).
De groene druk is daarentegen gedaald van 25,5% naar 24,4%. Dit is de verhouding tussen het aantal 65-plussers en de potentiële beroepsbevolking. Ook deze trend is in Europa te zien: landen vergrijzen en de groep van oudste ouderen (85 jaar of ouder) wordt groter. Dit zal met de jaren mee verder groeien[27].
Deze ontwikkeling is van invloed op de publieke voorzieningen in de toekomst: De vraag naar zorg en pensioenvoorzieningen zal bijvoorbeeld stijgen en die naar onderwijs en gezinsuitkeringen dalen. Ook kan de demografische druk de betaalbaarheid van onze verzorgingsstaat op termijn onder druk zetten.

[20] Pharos (2019). Factsheet Sociaaleconomische Gezondheidsverschillen.
[21] Eurostat, Health interview survey, 2016
[22] Gezondheidsmonitor (RIVM, CBS, GGD/GHOR Nederland
[23] CBS Monitor Brede Welvaart 2020
[24] CBS Monitor Brede Welvaart 2020.
[25] CBS StatLine.
[26] Jennissen et al., 2018
[27] Eurostat, Ageing Europe, 2019

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
1.1 Hoe is het leven in Nederland?
1.3 Wat doen de inwoners?
1.4 Heeft iedereen gelijke kansen?
1.5 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

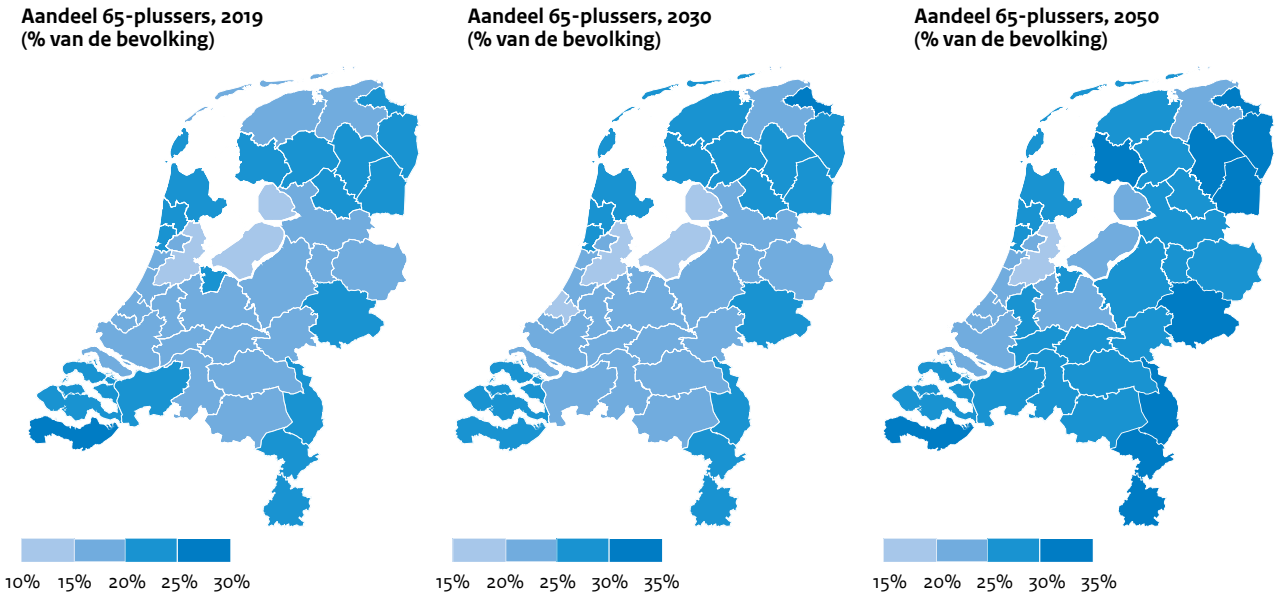
Tabel 2 *Ontwikkeling van de groene en grijze druk in Nederland, 2015-2019*

	2015	2016	2017	2018	2019
Aantal inwoners	16.922.672	16.979.120	17 081.507	17.181.084	17.282.163
Groene druk	25,5	25,2	25,0	24,7	24,4
Grijze druk	27,2	27,8	28,4	29,0	29,5

Bron: CBS StatLine Bevolking

De vergrijzing voltrekt zich in de ene regio sneller dan de andere. De sterkst vergrijsde gemeenten zijn te vinden in Noord-Holland, Zeeland, Zuid-Limburg, Gelderland en Drenthe. Ook in de toekomst zal dit zo zijn. De toename van het aandeel 65-plussers gaat relatief minder snel in het westen en midden van Nederland. In Groot-Amsterdam is in 2050 een op de vijf inwoners 65 jaar of ouder. In Noord-Drenthe en Delfzijl-omgeving is dit een op de drie.

Figuur 2 *Toekomstige ontwikkeling van het aantal 65-plussers in Nederland*[28]



Bron: ABF, Primos-prognoses 2019

[28] Hier en op andere plaatsen in de Staat van het Bestuur 2020 zijn kaarten met een provinciale indeling opgenomen. De grenswijziging tussen Utrecht en Zuid-Holland in 2019 is in een deel van de kaarten nog niet doorgevoerd, omdat de betreffende informatiebronnen en statistieken niet op de nieuwe indeling aansluiten.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
1.1 Hoe is het leven in Nederland?
1.2 Wie zijn de inwoners?
1.4 Heeft iedereen gelijke kansen?
1.5 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Kleinere huishoudens

Het aantal huishoudens is in het afgelopen decennium gegroeid. In de periode 2008-2019 nam het aantal huishoudens bijna twee keer zo sterk toe (index 109,4%) als het aantal inwoners (index 105,2%). De groei kan toegeschreven worden aan de toename van het aantal eenpersoonshuishoudens. Van alle huishoudens in 2020 is 39% van dit type.[29]

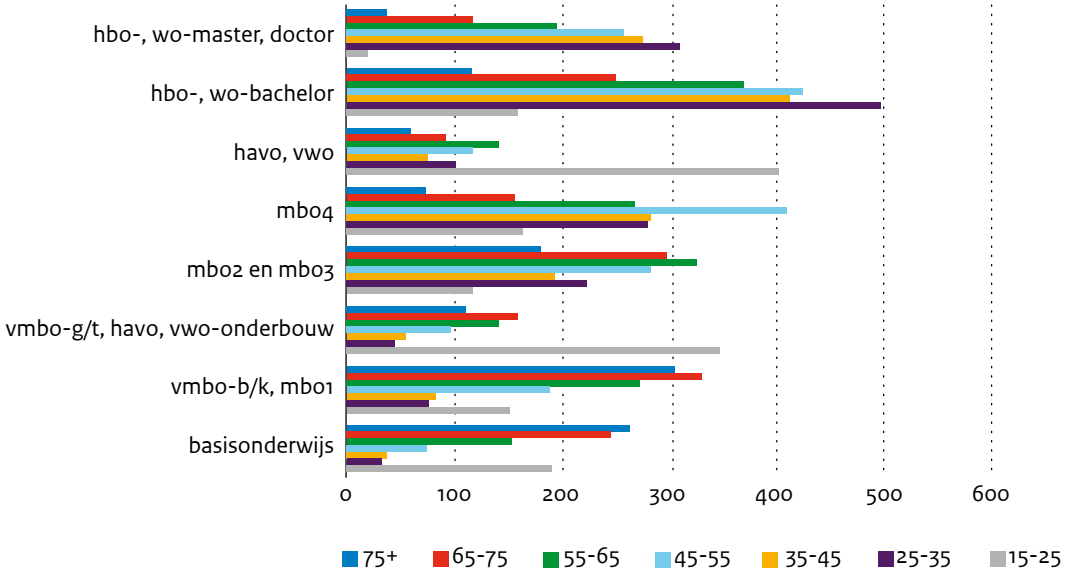
1.3 Wat doen de inwoners?

Ze leren...

Het opleidingsniveau in Nederland stijgt nog steeds. In 2019 was 41% van de inwoners hoogopgeleid, terwijl dit in 2012 nog 33% was. Vooral bij vrouwen is het gemiddelde opleidingsniveau gestegen.[30] Er zijn qua opleidingsniveau grote verschillen onder de bevolking. Zo heeft bijvoorbeeld een derde van de mensen met een niet-westerse migratieachtergrond geen startkwalificatie (laagopgeleid) tegenover een vijfde van de autochtone bevolking. De achterstand die zij nog steeds hebben, wordt wel kleiner.[31]

[29] CBS Statline, Bevolking
[30] CBS Monitor Brede Welvaart 2020.
[31] SCP Sociale Staat van Nederland 2020.

Figuur 3 *Opleidingsniveau verdeeld naar leeftijdsgroepen, 2019 (x 1.000)*



Bron: CBS, StatLine

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
1.1 Hoe is het leven in Nederland?
1.2 Wie zijn de inwoners?
1.4 Heeft iedereen gelijke kansen?
1.5 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Tabel 3 *Verdeling van het aantal inwoners naar opleidingsniveau en achtergrond, 2015-2019 (in % van de betreffende bevolkingsgroep)*

	2015	2016	2017	2018	2019
hoogopgeleiden					
autochtonen	36	37	38	40	41
westerse migranten	39	39	39	46	47
niet-westerse migranten	25	26	27	31	32
laagopgeleiden					
autochtonen	22	21	20	20	19
westerse migranten	20	19	19	19	18
niet-westerse migranten	35	34	31	32	31

Bron: CBS StatLine

...werken

Van de totale beroepsbevolking bestaande uit 9,3 miljoen mensen, zijn 9 miljoen mensen werkzaam.[32] Hiervan werkt 83% in loondienst: 63% met een vast contract en 20% met een tijdelijk of flexibel contract, en 17% als zelfstandige. Tot de groep flexwerkers behoren veel jongeren (<25 jaar), mensen met een niet-westerse migratieachtergrond en laagopgeleiden. Sinds 2018 zien we een kleine afname van het aantal flexcontracten (-2 procentpunten) en zelfstandigen (-3 procentpunten).[33]
In 2019 was 3,4% van de beroepsbevolking werkloos. Hiermee lag de werkloosheid op het laagste niveau in bijna twintig jaar. Er zijn echter grote verschillen in werkloosheid als we kijken naar het opleidingsniveau. Van de laagopgeleiden is 5,8% werkloos en van de hoogopgeleiden 2,3%. Deze verschillen zijn niet nieuw. Nu de werkloosheid als gevolg van de coronacrisis in rap tempo oploopt, is de verwachting dat deze verschillen zich sterker gaan aftekenen. Het zijn immers vooral de jongeren en flexwerkers en mensen in de horeca, cultuur, toerisme, sport en logistiek, die in deze tijd hun baan (tijdelijk) verliezen of al verloren hebben.

Tabel 4 *Werkloosheid, totaal en verdeeld naar opleidingsniveau, 2015-2019 (in % van de beroepsbevolking)*

	2015	2016	2017	2018	2019
laagopgeleid	11,2	9,8	8,3	6,6	5,8
middelbaar opgeleid	7,0	6,0	4,7	3,5	3,2
hoogopgeleid	4,0	3,6	3,1	2,6	2,3
totaal	6,9	6,0	4,9	3,8	3,4

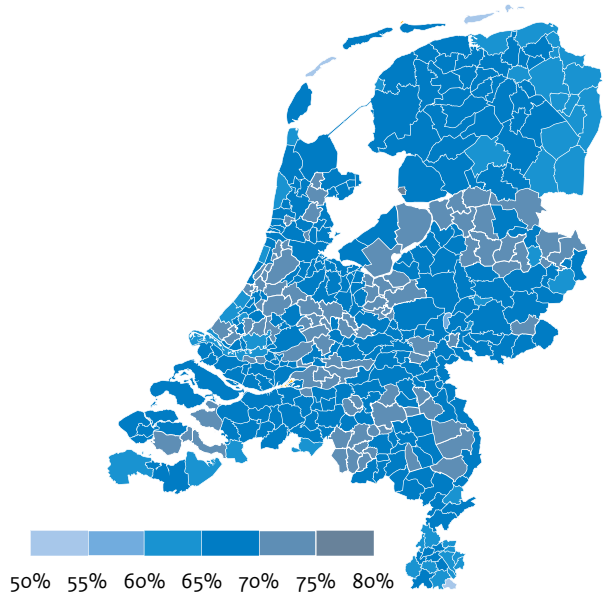
Bron: CBS EBB'08-'11 CBS StatLine

De arbeidsparticipatie toont ons regionale verschillen. Vooral in het midden van Nederland en een aantal Noord-Brabantse gemeenten is de arbeidsparticipatie relatief hoog. In delen van Groningen, Drenthe, Zeeland en Zuid-Limburg blijft de arbeidsparticipatie daarentegen achter bij het landelijk gemiddelde (68%). Dit gegeven hangt samen met het feit dat er gemiddeld minder banen in de nabijheid zijn.[34]

[32] CBS StatLine Arbeidsdeelname.
[33] SCP Sociale Staat van Nederland 2020, Betaald werk.
[34] Nabijheid = % banen op een acceptabele hemelsbrede afstand van de woonlocatie (PBL)

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
1.1 Hoe is het leven in Nederland?
1.2 Wie zijn de inwoners?
1.4 Heeft iedereen gelijke kansen?
1.5 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 4 *Netto-arbeidsparticipatie, 2018 (in %)*[35]



Bron: CBS

...wonen

Een geschikte woning vinden in Nederland blijft moeilijk. De Staat van de Woningmarkt (2020) laat zien dat de dalende trend in het aantal te koop staande woningen in 2019 heeft doorgezet. Huizenprijzen stijgen gestaag verder, ook in het eerste kwartaal van 2020. Noord-Holland spant de kroon: daar is de gemiddelde verkoopprijs van een bestaande woning het hoogst (397.000 euro). In provincies waar de gemiddelde woningprijs ver onder het nationale gemiddelde ligt (Friesland, Groningen, Drenthe en Zeeland) stijgt de verkoopprijs juist harder dan elders.[36]

Het tekort aan geschikte woningen op de markt raakt vooral de starters, waaronder jonge mensen die aan het begin van hun loopbaan staan en vaak geen vaste arbeidscontracten hebben. De meeste mensen in ons land (60%) wonen in een koopwoning. Het aanbod van huurwoningen wordt verhoudingsgewijs wel steeds groter: tussen 2009 en 2018 groeide de particuliere huursector van 7% naar 12%. De vraag in dit segment neemt toe, omdat sociale huurwoningen minder toereikend worden en een koopwoning (financieel gezien) niet voor iedereen (meer) mogelijk of wenselijk is.[37] Over de kwaliteit van woningen zijn de meeste mensen (90%) tevreden tot zeer tevreden. Die tevredenheid neemt toe naarmate het inkomen, de leeftijd en in mindere mate de opleiding van mensen hoger zijn. Jongeren zijn vaak minder te spreken over hun woning.[38]

...zorgen

Tussen 2012 en 2020 bleef de maatschappelijke participatie in Nederland relatief stabiel. Het aandeel mensen dat vrijwilligerswerk doet schommelt tussen de 25% en 30%.[39] Veel mensen zijn bereid elkaar te helpen. Een op de drie Nederlanders geeft mantelzorg.[40] Vooral in het zuiden van Nederland zijn relatief veel mantelzorgers. Dat geldt ook voor plattelandsgemeenten (in vergelijking met de steden). Dit patroon hangt samen met verschillen in leeftijd, opleidingsniveau en leefstijl van de bevolking.[41]

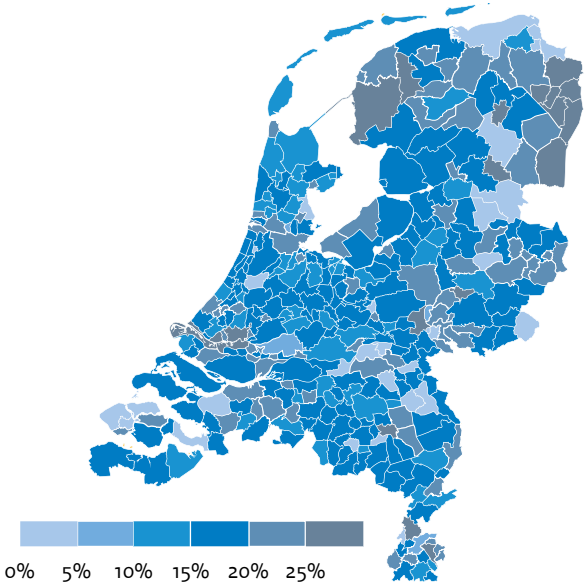
...hebben zelf zorg nodig

Het aantal huishoudens dat voorzieningen gebruikt in het sociaal domein (Wmo, Participatiewet en Jeugdwet), is relatief groot in het westelijk deel van Friesland, Oost-Groningen, Oost-Drenthe en Zuid-Limburg, maar ook in enkele (middel)grote steden zoals Rotterdam, Arnhem, Assen en Helmond. Als we inzoomen op het aantal jongeren dat jeugdhulp ontvangt, dan zien we nagenoeg dezelfde regio's oplichten.

[35] De netto-arbeidsparticipatie is het aandeel van de werkzame beroepsbevolking in de bevolking van 15 tot 75 jaar (beroeps- en niet-beroepsbevolking). Bron: CBS.
[36] Staat van de Woningmarkt 2020.
[37] SCP Sociale Staat van Nederland 2020 2020, Wonen.
[38] CBS Monitor Brede Welvaart 2020.
[39] SCP Sociale Staat van Nederland 2020, Maatschappelijke en politieke participatie.
[40] SCP, Mantelzorgers in het vizier (beleidssignalement), 2019.
[41] CBS, 2017

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
1.1 Hoe is het leven in Nederland?
1.2 Wie zijn de inwoners?
1.3 Wat doen de inwoners?
1.5 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 5 *Huishoudens met gebruik van voorzieningen in het sociaal domein, 2018*[42] *(% van alle huishoudens)*



Bron: Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein

...en spelen

Hoe we vrije tijd besteden en waarderen, laat al jaren geen grote verschuivingen zien. Van de 44 uren vrije tijd worden de meeste uren in mediagebruik gestoken: 19,6 uur. Daarna volgen recreatieve activiteiten en ontspanning: 14,3 uur, sociale contacten: 8,2 uur en vrijwilligerswerk en bijeenkomsten: 1,7 uur.

In 2018 bedroeg de totale mediatijd per dag gemiddeld 8 uur en 23 minuten. De tijd die besteed wordt aan media-activiteiten (lezen, kijken, luisteren, et cetera) verschilt per leeftijdsgroep: ouderen lezen en kijken vooral, mensen tussen 35 en 64 jaar luisteren het meest en jongeren communiceren, gamen en internetten meer dan de andere mensen.[43]
Over de digitale activiteiten van onze inwoners is uit internationaal onderzoek bekend dat 95% van de Nederlanders minstens één keer per week gebruik maakt van het internet. Dat is 10% boven het Europees gemiddelde.[44]

1.4 Heeft iedereen gelijke kansen?

In dit hoofdstuk zien we scheidslijnen tussen jong en oud, laag- en hoogopgeleiden, arm en rijk en mensen met een autochtone en migratieachtergrond. We willen een samenleving waarin iedereen meedoet en iedereen gelijke kansen heeft, maar hebben die niet. De verschillen zijn groot en nemen eerder toe dan af als we kijken naar wat de coronacrisis teweegbrengt in onze samenleving.
Om ervoor te zorgen dat Nederland inclusiever wordt en meer mensen gelijke kansen krijgen, is inzicht nodig in de zwakkere groepen in onze samenleving. Wie zijn dat?
Volgens het eindrapport van de Werkgroep Brede Maatschappelijke Heroverweging 'Naar een inclusieve samenleving' (december 2019) zijn dit onder meer mensen die langdurig in de bijstand zitten (ruim 200.000), mensen met een arbeidsongeschiktheidsregeling (ruim 800.000), laagopgeleide mensen met een niet-westerse migratieachtergrond (oververtegenwoordigd in uitkeringen), mensen die langdurig in armoede verkeren (circa 600.000), personen met een licht verstandelijke beperking (ruim 1 miljoen) en personen die psychische zorg ontvangen (circa 1,5 miljoen). Vaak cumuleren de knelpunten bij mensen en is er sprake van multiproblematiek (naar schatting 500.000 gezinnen).

Deze mensen zijn in beeld in de zin dat ze geregistreerd zijn om gebruik te maken van zorg en sociale voorzieningen. Zij verdienen extra aandacht van de overheid, maar zij niet alleen. Door ontwikkelingen in economie, onderwijs, arbeidsmarkt,

[42] Van een beperkt aantal gemeenten zijn de cijfers bekend. Een aantal cijfers zijn geschat op basis van meerdere jaren.
[43] SCP Sociale Staat van Nederland 2019.
[44] DESI2020-Netherlands.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
1.1 Hoe is het leven in Nederland?
1.2 Wie zijn de inwoners?
1.3 Wat doen de inwoners?
1.4 Heeft iedereen gelijke kansen?
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

woningmarkt en klimaat en als gevolg van Covid-19 komen ook groepen mensen in beeld, die vanuit een andere invalshoeken kwetsbaarder worden.

1.5 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?

Aandacht voor specifieke groepen en thema's

Voor het openbaar bestuur dat in dienst staat van de inwoners van Nederland, betekent dit aandacht hebben voor specifieke groepen mensen en/of in combinatie met specifieke thema's. Op basis van het voorafgaande zijn dat onder andere:

- Jongeren, laagopgeleiden en mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Hun perspectieven op een vaste baan en betaalbare woning zijn gering. Het is een grote (gestapelde) groep die de bouwsteen voor toekomstig Nederland is.
- Zelfstandigen en flexwerkers. Deze groep (37% van de werkzame beroepsbevolking) is kwetsbaar in economisch zwaar weer; zij verliezen als eerste hun baan en inkomen bij reorganisaties en hebben minder sociale zekerheid. Velen behoren ook tot de vorige groep.
- Ouderen (op langere termijn). Ons land vergrijst. De vraag is hoe het zal zijn als het effect van de babyboomers wegebt. Is de druk op het zorg- en pensioenstelsel dan nog groot? Wat kan de krimpende beroepsbevolking aan?
- Woningmarkt. Een complex thema met urgente vraagstukken als een tekort aan sociale huurwoningen, hoge prijzen van koopwoningen (met name in de grote steden) en weinig mogelijkheden voor starters.
- Economie. De coronacrisis leidt tot een dalend bbp, oplopende werkloosheid en toenemende armoedeproblematiek. Jongeren stagneren in hun opleiding, missen stageplekken en zien hun kansen op de arbeidsmarkt steeds kleiner worden.
- Leefomgeving. Een flinke groep inwoners (48%) is niet tevreden met de buurt waarin ze wonen. Zij hebben te maken met bijvoorbeeld een gevoel van onveiligheid, concentratie van multiproblematiek, leegstand en/of gebrek aan voorzieningen.

Aandacht voor regionale verschillen

Het openbaar bestuur heeft te maken regionale verschillen op het vlak van demografie, economie, cultuur en sociaal gedrag.
Die verschillen lijken toe te nemen[45] en leiden ook tot regionale verschillen in verkiezingsopkomst en politieke voorkeuren. In de Staat van het bestuur 2018 is het themahoofdstuk hieraan gewijd: Uitgelicht: Regionale verschillen.
De aanwezigheid van regionale verschillen betekent voor het openbaar bestuur dat een variabele benadering van maatschappelijke vraagstukken en betrokken actoren mogelijk effectiever zal zijn dan een uniforme. Hetzelfde geldt voor de kosten en risico's die ermee gepaard gaan.

[45] Dwars door Nederland. Ruimtelijke verschillen in beeld. Strategische verkenning 3 (BZK, 2020).

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen

1. Inwoners van Nederland

2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken

2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?

2.3 Inwoners en de lokale democratie

2.4 Wat doen inwoners in de democratie?

2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau

2.6 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking

6. Caribisch Nederland

7. Democratie en bestuur in coronacrisis

8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

2. Inwoners en het openbaar bestuur

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
2.6 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

2. Inwoners en het openbaar bestuur

Tevredenheid met de democratie

	tevreden
2019	74%
2018	78%
2014-2015	70%

Tamelijk tot veel vertrouwen in regering en parlement

2018 57%
2020 52%

Ouderen en lageropgeleiden minder vertrouwen (resp. 46% en 31%)

Tevreden met de gemeenteraad

45% is min of meer tevreden
19% is min of meer ontevreden
36% is noch tevreden noch ontevreden

In kleinere gemeenten is de tevredenheid hoger

Mensen steunen het referendum

74%
steunt het referendum

Opkomst verkiezingen

81% Tweede Kamer
56% Provinciale staten
50% Waterschappen
55% Gemeenten

Lidmaatschap politieke partij

1950 600.000 – 700.000 mensen
1990 300.000 mensen
2018 317.081 mensen
2019 215.019 mensen
2020 317.519 mensen

Andere vormen van participatie

25-30%
participeert in vrijwillige vorm

8%
is betrokken bij een burgerinitiatief

53%
is bereid te protesteren tegen onrechtvaardige wet

Interesse in de politiek

60%
tamelijk of ***zeer*** geïnteresseerd in landelijke politiek

2010	2019
57%	47%

las regelmatig politiek nieuws

PROVINCIE
GEMEENTE
50%
niet geïnteresseerd in lokale politiek

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
2.6 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Inwoners en het openbaar bestuur

- In Nederland is de tevredenheid met het functioneren van de democratie in het algemeen al jaren groot. De tevredenheid met het functioneren van de democratische en bestuurlijke instituties en, vooral, politici is kleiner.
- Er zijn flinke verschillen tussen groepen burgers in hun waardering van het functioneren van de democratie en zijn onderdelen. Vooral lageropgeleiden zijn minder tevreden. Zij voelen zich minder vertegenwoordigd. Dit verschil is al te zien bij scholieren. Er is dus sprake van een zekere tweedeling.
- Het vertrouwen in de lokale instituties is groter dan in de nationale. De burgemeester wordt het meest vertrouwd.
- De steun voor de representatieve democratie als voornaamste vorm is groot. Er is minder steun voor grote hervormingen als alternatief. Het referendum kan wel op steun rekenen, vooral onder lageropgeleiden.
- Inwoners hebben geen scherp beeld van de gemeentelijke democratie. Mensen weten niet precies wat gemeenteraadsleden doen en houden voor veel beleidsterreinen de rijksoverheid (mede) verantwoordelijk. Toch zijn zij (gematigd) tevreden met hun vertegenwoordigers en met de gemeentelijke voorzieningen.
- Het deel van de inwoners dat stemt bij gemeenteraadsverkiezingen rekent collegepartijen wel af op hun deelname aan het bestuur.
- De opkomst bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten was met 56% relatief hoog. De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen heeft zich eerder ook gestabiliseerd op 55%. Hoewel dit een stuk lager is dan die bij nationale verkiezingen, is stemmen decentraal nog steeds de meest gebruikte vorm van participatie. Minder dan een vijfde van de inwoners participeerde (ook) op een andere manier; 8% nam de afgelopen vijf jaar deel aan een burgerinitiatief.
- Bij de Provinciale Statenverkiezingen zijn regionale verschillen in opkomst en stemkeuze te zien. Dit is een politieke vertaling van regionale verschillen in bevolkingsopbouw, economische factoren en sociaal-culturele voorkeuren.
- Veel gemeenten treffen maatregelen om de betrokkenheid en participatie van burgers buiten de stembus om te stimuleren, in de vorm van regelingen en voorzieningen. Het aandeel burgers dat daar gebruik van maakt is echter nogal beperkt.
- Er waren de afgelopen twee jaar weliswaar meer protesten (klimaat, boeren, antiracisme, corona), maar het aantal mensen dat daaraan meedoet, is niet heel groot. Ook is de actiebereidheid onder de bevolking niet gegroeid t.o.v. eerdere jaren (plm. 30%).
- De basis van het politiek bestel is smal door het kleine aantal leden van politieke partijen. Wel gaan partijen meer buiten hun eigen gelederen kijken voor kandidaten. Dat was eerder te zien bij de gemeenteraadsverkiezingen en nu ook voor de waterschappen. Voor de Provinciale Staten deden zij dit minder.

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

2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken

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

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
2.6 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

deze besluiten breed aanvaard worden.[46] Een besluit kan zelden tegemoetkomen aan iedereen maar omdat het door middel van een democratisch proces tot stand is gekomen, wordt het toch als legitiem ervaren.
Dat het voor mensen beter toeven is in een democratische rechtsstaat dan op een plek waar de willekeur regeert, zien we in wereldwijde onderzoeken en ranglijsten. Daaruit blijkt een positieve relatie tussen democratie en goed bestuur enerzijds, en welvaart, welzijn en welbevinden in een land anderzijds. Onze democratie staat in dergelijke vergelijkingen hoog aangeschreven.[47]

Democratie is dus een groot goed en we kennen in Nederland daarmee een lange traditie. Democratie is niet iets abstracts, niet alleen iets voor specialisten en beroepspolitici. Het kunnen kiezen, meebeslissen en het uitoefenen van democratische vrijheden en rechten heeft direct effect op het dagelijks leven van iedereen. De verkregen vrijheden en rechten worden beschermd door de rechtstaat: de overheid moet zich aan de wet houden en mag niet zomaar tornen aan de fundamentele rechten van burgers.

De informatie in de Staat van het Bestuur heeft vooral betrekking op het functioneren van het democratisch proces; het functioneren van de rechtsstaat blijft hier buiten beschouwing.

De ruggengraat van de democratie is dat wij onze vertegenwoordigers kiezen in vrije en open verkiezingen. Iedereen kan kiezen en verkiesbaar zijn en daarvoor zijn in Nederland zo min mogelijk formele drempels. Dit leidt tot het representatieve bestel van gemeenteraden, provinciale staten en parlement en de daarvan afgeleide bestuurlijke arrangementen.
Tegelijk is dit representatieve bestel niet het enige substantiële bestanddeel van een levende democratie. Inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en groepen oefenen op diverse manieren invloed uit op collectieve besluiten. Naast het stemmen bij verkiezingen, participeren inwoners ook via andere kanalen in de democratie, bijvoorbeeld via inspraak, burgerinitiatieven, politieke partijen, petities of protest. Verderop in dit hoofdstuk komt aan de orde in welke mate zij dit doen. Bedrijven en maatschappelijke organisaties oefenen op veel verschillende manieren invloed uit op het democratisch proces. Zo kunnen zij bijvoorbeeld een bron van informatie zijn voor ambtsdragers of via media of lobby proberen hun belangen en perspectieven op de agenda te zetten. De Staat van het Bestuur is echter gericht op de ervaring van de individuele burger.
Participatie is niet (altijd) alleen gericht op beïnvloeding. Meningsvorming via debat en uitwisseling van gezichtspunten ('deliberatie') zijn daarnaast ook een belangrijk onderdeel van het democratisch proces. De elementen *representatie*, *participatie* en *deliberatie* maken er allemaal deel van uit.

[46] Wim Voermans en Geerten Waling, Lusten en lasten van de meervoudige democratie, Universiteit Leiden, november 2017, p. 6. Zie ook C. van Ham, J. Thomassen, K.Aarts and R. Andeweg (eds.) *Myth and Reality of the Legitimacy Crisis: Explaining Trends and Cross-National Differences in Established Democracies*. Oxford, 2017 p. 3.

[47] Op de Global Democracy Ranking staat Nederland op de 6e plaats van een totaal van 113 landen die door Freedom House als (geheel of gedeeltelijk) als vrij zijn gekenschetst. De kwaliteit van de democratie wordt daarin voor het grootste deel bepaald op basis van de mate van vrijheid en andere karakteristieken van het politieke systeem en voor een deel aangevuld met de prestaties op een aantal niet-politieke dimensies (sekseverhoudingen, economie, kennis, gezondheid en milieu). Op de Human Development Index staat Nederland op plaats 7 van een totaal van 188 landen.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
2.6 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

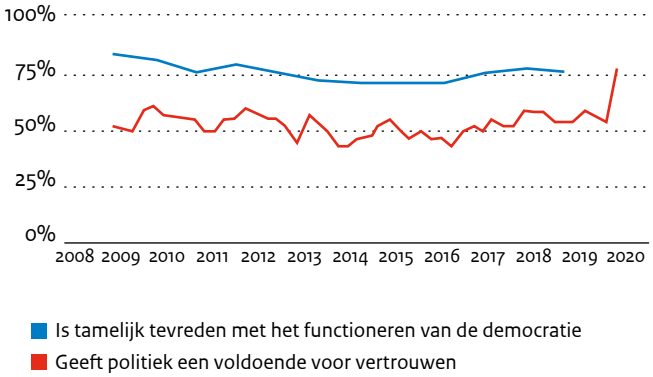
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?

Tevreden met de democratie

Inwoners van Nederland vinden het belangrijk om in een democratie te leven.[48] Op een schaal van een tot tien levert dat gemiddeld een 8,9 op voor de waardering van de democratie zonder meer.[49] Deze keuze verandert eigenlijk niet in de loop van de tijd en, in tegenstelling tot sommige berichten, is er geen verschil te vinden tussen oudere en jongere generaties. Nederlanders hechten niet alleen aan het leven in een democratie, ze zijn ook tevreden met de manier waarop de democratie hier werkt. Dit beeld is behoorlijk stabiel, sinds dit hen in 1973 voor het eerst is gevraagd. En sinds de jaren negentig is er zelfs een licht stijgende lijn, waarbij er door de jaren heen regelmatig enige schommelingen plaatsvinden.[50]

In 2019 was 74% van de Nederlanders tevreden tot zeer tevreden over het functioneren van de democratie in hun land.[51] Daarmee is de democratische tevredenheid iets lager dan in 2018, toen dit 78% was, maar nog steeds hoger dan in de periode 2014-2015 toen 70% tevreden was.

Figuur 6 *Ontwikkeling van het vertrouwen in democratie en politiek vertrouwen, 2008-2020 (in %)*



Bron: SCP 2020

Antwoorden op de vraag: 'In hoeverre bent u tevreden over de wijze waarop de democratie in Nederland functioneert? Bent u daarover al met al zeer tevreden, tamelijk tevreden, niet zo tevreden of helemaal niet tevreden?' Het vertrouwen in de politiek is het gemiddelde van het aandeel dat een voldoende geeft voor vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering.

De groep ontevredenen is dus in de minderheid, maar zeker niet verwaarloosbaar. Het blijft gaan om ruim 25% van de bevolking. Bovendien tekenen zich verschillen tussen bevolkingsgroepen af. Jongeren en hoger opgeleiden zijn vaker tevreden over de democratie dan ouderen en lager opgeleiden. Uit onderzoek blijkt dat deze lagere tevredenheid ook een reële basis kent. De opvattingen van Tweede Kamerleden op thema's integratie, immigratie en Europa sluiten meer aan op die van hoogopgeleide kiezers dan op die van laagopgeleide kiezers.[52]

[48] ESS (2013). Round 6 Module on Europeans' Understandings and Evaluations of Democracy – Final Module in Template. Londen: Centre for Comparative Social Surveys/City University London. 95% van de Nederlanders vindt het belangrijk om in een land te wonen dat democratisch wordt bestuurd.
[49] T.W.G. van der Meer, Voorbij de politieke crisis. Over de steeds terugkerende angst voor een democratische legitimiteitscrisis (oratie), Amsterdam, 2017.
[50] SCP, *Meer democratie, minder politiek?*, 2015.
[51] SCP, Sociale Staat van Nederland, 2020.
[52] A. Hakhverdian en W. Schakel, *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*, Amsterdam, 2017.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
2.6 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Kritisch op politiek

De algemene waardering van en tevredenheid met de democratie van de meerderheid van de Nederlanders betekent niet dat ze net zo positief zijn over de instituties en de mensen die daarbij horen, zoals de onderste lijn in de figuur hierboven laat zien. In het begin van 2020 had 52% tamelijk tot veel vertrouwen in regering en parlement; een kleine daling ten opzichte van 2018.[53] Na het begin van de coronacrisis steeg dit percentage echter plotseling tot 76%. Op dit zogeheten *rally around the flag* effect, dat in crises vaker optreedt, komen we terug in hoofdstuk 6.
In het vertrouwen in regering en parlement bestaan aanzienlijke verschillen tussen groepen en dat was ook in 2019 het geval. Leeftijd en opleiding doen ertoe. Jongeren (59%), hoger opgeleiden (66%) en mensen met een bovenmodaal gezinsinkomen hebben veel meer vertrouwen in regering en parlement dan ouderen (46%) en lager opgeleiden (31%).
Het verschil tussen de brede steun voor het democratisch bestel en die voor politieke organen en politici is redelijk constant. Uit onderzoek naar het vertrouwen in diverse instituties blijkt steeds opnieuw dat het vertrouwen hoger is in instituties met een minder politiek profiel, zoals bijvoorbeeld politie of rechtspraak. Kortom, mensen waarderen de democratie, maar zijn minder gecharmeerd van de politiek.[54]

Maar wel geïnteresseerd

Een meerderheid van rond de 60% van de Nederlanders is wel (tamelijk of zeer) geïnteresseerd in de politiek.[55] Ook dit is een stabiel cijfer, met steeds vergelijkbare verschillen tussen groepen. In 2019 gaf 69% van de mannen en 50% van de vrouwen blijk van interesse, net als 73% van de hoger opgeleiden en 45% van de lager opgeleiden. Deze interesse komt in de loop der tijd wel iets minder tot uiting in het lezen van politiek nieuws.[56] In 2010 deed 57% van de Nederlanders dit naar eigen zeggen regelmatig; in 2019 is dit 47%.
Naast verschillen in geslacht en opleiding, valt vooral het verschil tussen leeftijdscategorieën op. Het aandeel jonge mensen dat politiek nieuws leest, is aanzienlijk kleiner dan het aandeel in dezelfde leeftijdscategorie dat geïnteresseerd is in politiek. Het SCP plaatst dit gegeven in de algemene trend van 'ontlezing' onder jongere generaties. Over de gehele linie is sprake van een toename in het consumeren van nieuws over de landelijke politiek via internet. Echter, deze stijging is onder mensen tussen de 18 en 34 jaar het grootst. Bovendien is het internet ook meer in het algemeen de belangrijkste bron van informatie in deze leeftijdsgroep.
De interesse in lokaal nieuws is met 44% iets lager dan de algemene interesse.[57] Met name onder de jongere leeftijdsgroepen is de belangstelling voor lokaal nieuws veel lager (25%). Degenen die geïnteresseerd zijn in lokaal nieuws, halen dit vooral uit lokale kranten (inclusief de huis-aan-huisbladen).

Vertrouwenskloof in politiek en media: een vijfde drijft af

In het publieke debat lijkt soms een beeld te bestaan van een tanend vertrouwen in democratie en de verschillende instituties die daarbij horen. De cijfers daarover in dit hoofdstuk laten zien dat daarvan over de gehele linie gezien geen sprake is. Er is eerder sprake van een kloof in het vertrouwen in deze instituties, waarbij ongeveer een vijfde van de bevolking in negatieve zin afdrijft van het algemene beeld.
Iets dergelijks zien we ook terug als het gaat om (traditionele) media en nieuwsvoorziening, een belangrijke voorwaarde voor oordeelsvorming in een democratie.[58] Nederland is een van de landen waar mensen het grootste vertrouwen hebben in nieuws. Van de Nederlanders vindt 52% het nieuws in het algemeen te vertrouwen, 33% heeft af en toe twijfels en 15% wantrouwt het nieuws volledig. Het vertrouwen in de pers scoort in Nederland in vergelijking met andere instituties relatief laag en daarbij zijn behoorlijke verschillen tussen groepen wat betreft leeftijd,

[53] SCP, Sociale staat van Nederland, 2020.
[54] Zoals ook de titel van het SCP rapport *Meer democratie, minder politiek?* uit 2015 benadrukt.
[55] SCP, Sociale staat van Nederland, 2020.
[56] SCP, Sociale staat van Nederland, 2020.
[57] Commissariaat voor de media, landenrapport Nederland uit het *Digital News Report*, Den Haag, 2020.
[58] Reuters Institute for the study of journalism, *Digital News Report*, University of Oxford, 2020. De dataverzameling vond plaats voor het uitbreken van de coronacrisis.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
2.6 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

geslacht of mate van stedelijkheid.[59] Ook hier springt het opleidingsverschil eruit. Van de Nederlanders met een vmbo- of mbo-opleiding geeft 28% aan de pers te vertrouwen, terwijl dit voor personen met een wo-opleiding 51,6% is.
Opvallend is dat Nederlanders zich (in ieder geval voor de coronacrisis) geen zorgen maken over 'nepnieuws'. Van de veertig voor het *Digital News Report* onderzochte landen scoort Nederland hierop het laagst. Nederlandse respondenten maken zich dan ook relatief weinig zorgen over foutieve of misleidende informatie. Voor zover men zich zorgen maakt, betreft dit vooral misleidende informatie van de regering, politici en politieke partijen (25%), maar ook dit is het laagste van alle onderzochte landen. Journalisten worden in Nederland weinig verdacht van het verspreiden van foutieve of misleidende informatie (7%). Voor het verspreiden van misleidende informatie door buitenlandse actoren is 19% van de Nederlanders bevreesd.

Impact van sociale media en internetzoekmachines op verkiezingen?

Naar aanleiding van signalen uit het buitenland heeft de Tweede Kamer gevraagd om onderzoek naar de impact van sociale media en internetzoekmachines op verkiezingen in Nederland. Mediaonderzoekers van de Universiteit van Amsterdam onderzochten dit rond de Provinciale Statenverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019.[60] Op basis van open bronnenonderzoek vonden zij in de aanloop naar die verkiezingen geen Nederlandstalige buitenlandse desinformatiecampagnes of nep-actiegroepen. Wel constateren zij dat er sprake is van de verspreiding van aanzienlijke hoeveelheden tendentieus en 'nep of 'junk' nieuws. Hieronder verstaan zij complottheorieën, clickbait, extremistische, sensationele, tendentieuze en sterk gekleurde ('hyperpartisan') berichten en bronnen.

Een andere democratie?

In het Nationaal Kiezersonderzoek van 2017 is gevraagd naar de voorkeur voor verschillende democratische vormen. Daaruit blijkt dat het representatieve stelsel op veel aanhang kan rekenen. 77% van de Nederlanders is voorstander van een representatieve democratie via algemene verkiezingen, 6% is daar tegen. Alternatieven, zoals directe democratie, technocratie of loting, zijn veel minder populair als voornaamste vorm.[61] Volgens dit kiezersonderzoek kunnen grote hervormingen niet onmiddellijk op veel steun rekenen.
Na een eerdere daling neemt wel de steun voor het referendum weer toe. In 2019 is 74% van de Nederlanders daar voor.[62] Ook voor deze onderwerpen maakt opleidingsniveau verschil. Lager opgeleiden steunen meer dan hoger opgeleiden directe vormen als het referendum, nationaal en lokaal, of een gekozen burgemeester. Opmerkelijk is dat de steun voor het referendum in 2019 juist in de groep hoger opgeleiden is toegenomen.

2.3 Inwoners en de lokale democratie

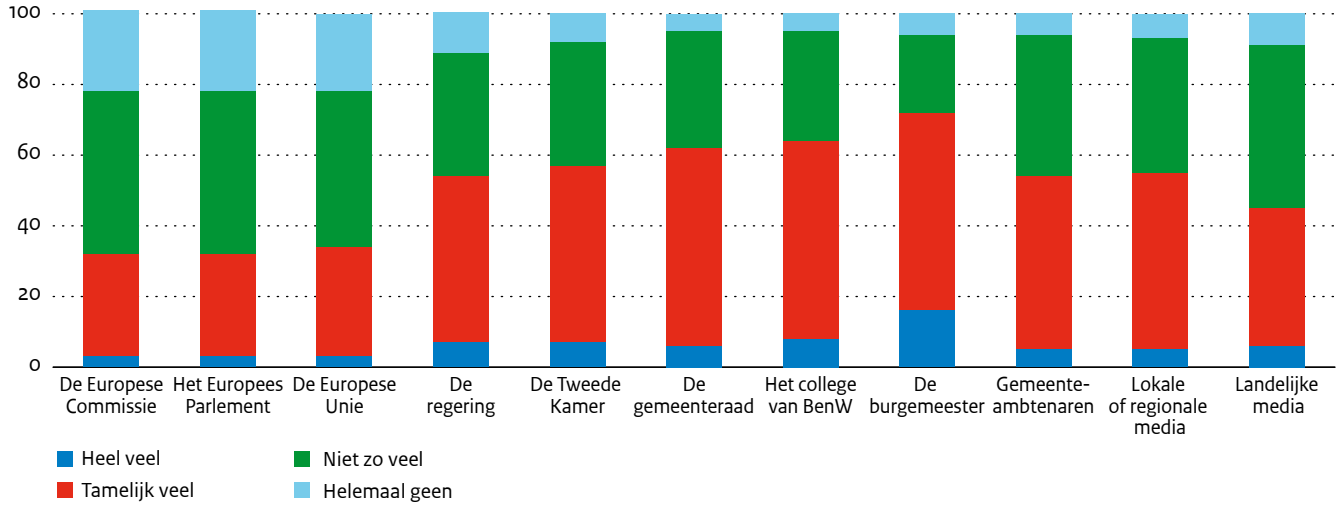
Veel vertrouwen, minder interesse

De gemeente is voor inwoners in letterlijke zin de meest nabije bestuurslaag. Als het gaat om verbondenheid dan is dit anders. Inwoners identificeren zich meer met het land als geheel dan met hun streek, gemeente of wijk.[63]
Er is weinig verschil in tevredenheid met de democratie op nationaal of lokaal niveau. Toch hebben de mensen meer vertrouwen in de lokale politieke instituties dan in de nationale. Vooral de burgemeester kan rekenen op ruime steun. Dit zou erop kunnen duiden dat lokale democratie en bestuur voor inwoners een minder politiek profiel hebben dan die op nationaal niveau.

[59] CBS StatLine, gegevens voor april 2020.
[60] R. Rogers, S. Niederer (eds), *The politics of social media manupilation*, Universiteit van Amsterdam, 2019.
[61] K. Jacobs, 'Referenda en andere institutionele hervormingen' in SKON, *Aanhoudend wisselvallig – Nationaal Kiezersonderzoek 2017*, p. 90 – 97, 2018.
[62] SCP, Sociale staat van Nederland, 2020
[63] J. den Ridder en P. Dekker, 'Lokale (en) politieke betrokkenheid en participatie', in SKON, *Democratie dichterbij – Lokaal kiezersonderzoek* 2018. p. 31 – 41.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
2.6 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 7 *Vertrouwen in landelijke en lokale instituties*



Bron: Lokaal Kiezersonderzoek 2018

De interesse van inwoners in de lokale politiek daarentegen is lager dan die in de nationale politiek. 49% geeft in het Lokaal Kiezersonderzoek 2018 aan 'tamelijk' of 'zeer' geïnteresseerd te zijn.[64] De helft van de respondenten zegt niet geïnteresseerd te zijn in de lokale politiek. Voor het nationale niveau is dit 41%. Uit ditzelfde onderzoek blijkt dat de kennis van de lokale politiek gemiddeld is, maar wel vrij oppervlakkig. Veel inwoners weten bijvoorbeeld wel wie de burgemeester is in hun gemeente, maar kunnen geen uitsluitsel geven over de verhouding tussen de gemeenteraad en de wethouders.

Het SCP vraagt de inwoners met enige regelmaat naar de steun voor andere vormen van inspraak en invloed uitoefenen. In 2019 steunt 45% van hen het idee meer inspraak te organiseren van inwoners op het bestuur van gemeente en provincie. Lager opgeleiden zijn aanzienlijk vaker voorstander van meer inspraak op gemeentelijk en provinciaal niveau dan hoger opgeleiden (53% versus 37%).[65]

[64] Data SKON, Lokaal Kiezersonderzoek 2018.
[65] SCP, Sociale staat van Nederland, 2020.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
2.6 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Jongeren en democratie

De Universiteit van Amsterdam verricht een langlopend onderzoek naar de ontwikkeling van democratische kernwaarden onder jongeren.[66] Dezelfde groep scholieren wordt jaarlijks bevraagd. Jonge scholieren (1e klas voortgezet onderwijs) blijken de kernwaarden van de democratische rechtstaat in hoge mate te ondersteunen. Een groot deel van de leerlingen hecht belang aan vertegenwoordigende en directe democratie, de scheiding der machten, besluitvorming op basis van consensus, vrijheid van meningsuiting en gelijke rechten.
Er zijn echter grote verschillen en ongelijkheden binnen deze groep jongeren op basis van schoolniveau, sociaaleconomische status van hun ouders en geslacht. Zo is de steun voor directe en representatieve democratie gemiddeld meer dan 60%, maar is die onder vmbo-scholieren in veel mindere mate aanwezig. Ook het vertrouwen in politici (50%) en rechters (64%) is lager bij scholieren die op het vmbo zitten. De opleidingskloven die onder volwassenen al langer worden waargenomen, blijken dus al aanwezig te zijn bij jongeren die nog maar net aan het voortgezet onderwijs begonnen zijn.
In lijn met de opkomstcijfers voor Tweede Kamerverkiezingen zegt 77% te gaan stemmen zodra ze achttien zijn. Onder havo- en vwo-leerlingen is dit zelfs rond de 90%, maar toch is de politieke interesse gemiddeld laag. 38% is niet geïnteresseerd in de politiek en 29% heeft hier een neutrale mening over. Dit beeld is positiever wanneer het gaat over concrete maatschappelijke onderwerpen, zoals misdaad, terrorisme en het klimaat.
Ook hebben jongeren weinig politiek zelfvertrouwen. Dit gaat over het gevoel zelf politiek verschil te kunnen maken en over het vertrouwen dat de politiek open staat voor jouw behoeften. Jongeren zien zichzelf later niet in de politiek werken. Het politieke zelfvertrouwen en de politieke interesse van jongeren hangt sterk samen met hoe vaak jongeren met hun ouders, vrienden en leraren over de politiek en maatschappelijke kwesties praten. Dit doen ze echter weinig.

Gemiddeld twee derde van de jongeren praat nooit of zeer zelden over de politiek met hun ouders. Jongeren uit gezinnen met een hogere sociaaleconomische status scoren hoger op politieke kennis, interesse en zelfvertrouwen dan die met een lagere sociaaleconomische status. Op het gebied van geslacht is er weinig verschil in politieke kennis. Tevens blijkt dat meisjes zelfs vaker over politiek praten en meer interesse hebben in maatschappelijk thema's. Desalniettemin hebben meisjes minder vertrouwen in hun eigen politieke kennis en vaardigheden dan jongens.

2.4 Wat doen inwoners in de democratie?

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

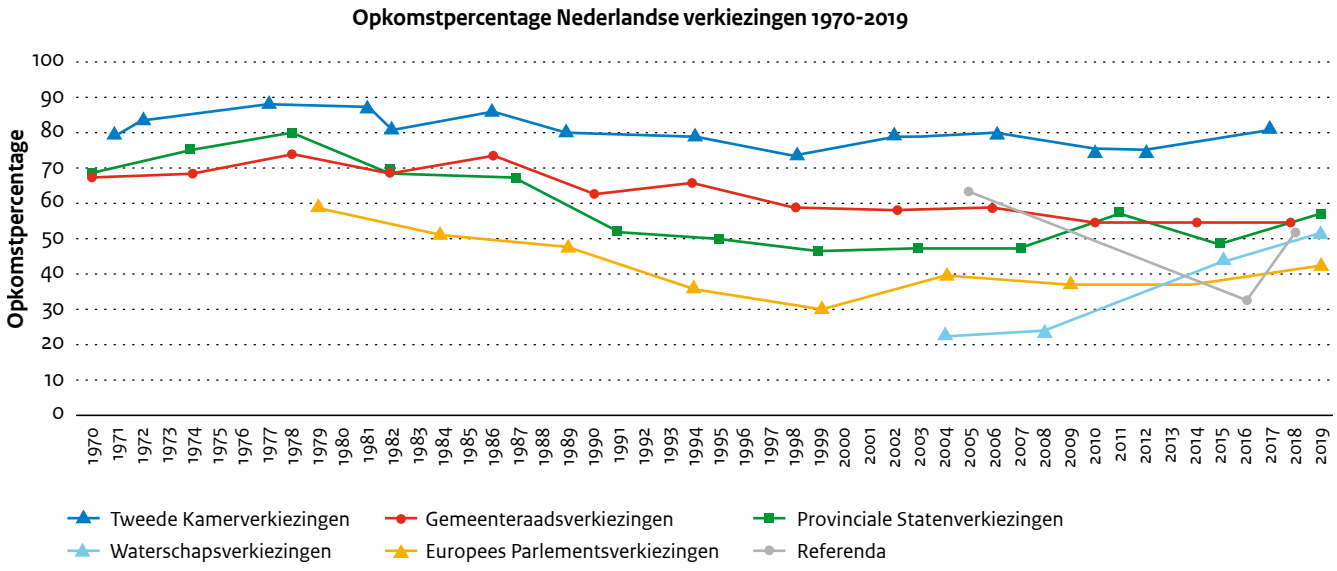
Opkomst

De opkomst bij verkiezingen is in Nederland redelijk stabiel. Er zijn wel aanzienlijke verschillen tussen de bestuurslagen. Bij de Tweede Kamerverkiezingen stemmen nog altijd de meeste mensen: in 2017 was dat 81%. De opkomst voor decentrale verkiezingen is op langere termijn gezien gestaag gedaald. Bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 zette die trend zich niet door. Er was toen zelfs sprake van een lichte stijging tot bijna 55%. Ditzelfde is te zien bij de laatste Provinciale Statenverkiezingen. De opkomst in 2019 is 56% .[67] Dat is 7,5% meer dan in 2015, toen de opkomst 47,5% was. Vergeleken met de meerjarige (zeer licht stijgende) trend in de opkomst voor de Statenverkiezingen is dit een uitschieter naar boven. Voor een zogeheten 'tweede orde-verkiezing' als die voor de Staten, is dit een uitzonderlijk hoge score.

[66] P. Thijs e.a., Democratische kernwaarden in het voortgezet onderwijs. Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen jaar 1 – 2018 / 2019, UvA, 2019.
[67] Kiesraad.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
2.6 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 8 *Opkomstpercentage bij verkiezingen in Nederland, 1970 – 2019*



Bron: Kiesraad

Uit de verschillende kiezersonderzoeken op nationaal en lokaal niveau blijkt dat de opkomst onder specifieke groepen hoger is. Stemmers zijn vaker relatief hoogopgeleid en hebben geen laag inkomen, ze zijn wat ouder, geïnteresseerd in politiek en hebben voldoende politieke kennis en zelfvertrouwen.[68] Voor gemeenteraadsverkiezingen geldt dat het zich verbonden voelen met de gemeente eraan bijdraagt dat mensen gaan stemmen. Voor de Provinciale Staten- en Waterschapsverkiezingen zijn dergelijke gegevens nog niet beschikbaar.

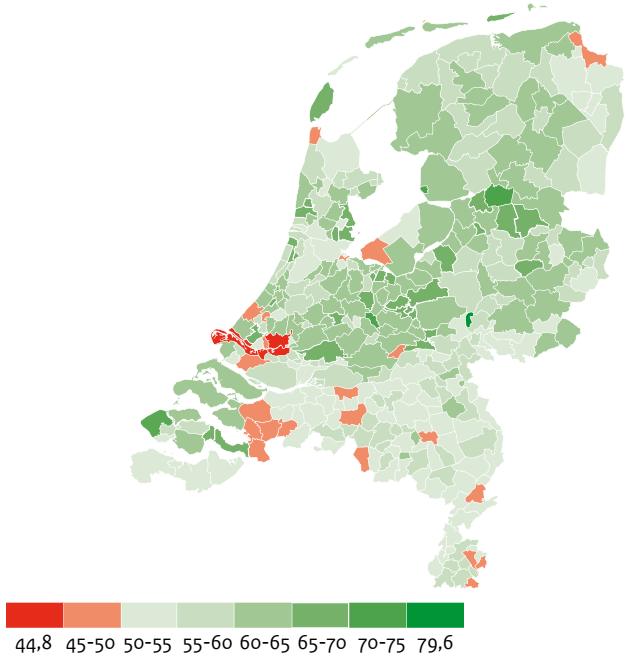
[68] Zie bijvoorbeeld het NKO 2017 en het LKO 2018.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
2.6 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Opkomst verschilt regionaal

De verschillen in opkomst kunnen we ook terugvinden op de kaart van Nederland; zij zijn regionaal gespreid.

Figuur 9 *Opkomstpercentage bij Provinciale Statenverkiezingen in 2019*



Bron: Josse de Voogd, 2019

Op de bovenstaande kaart, uit een analyse van de uitslagen van de Provinciale Statenverkiezingen door Josse de Voogd, is het opkomstpercentage per gemeente weergegeven.[69] De laagste opkomst is te vinden in Rotterdam, met 44,8%. Andere gemeenten met een opkomst onder de 50% zijn Delfzijl, Den Helder, Diemen, Almere, Den Haag, Schiedam, Nissewaard, Tiel, Waalwijk, Steenbergen, Bergen op Zoom, Roosendaal, Woensdrecht, Rucphen, Tilburg, Reusel-De Mierden, Eindhoven, Helmond, Roermond, Heerlen, Kerkrade en Vaals. Opvallend is dat veel van deze gemeenten in Noord-Brabant en Limburg liggen. De Voogd laat zien dat ook gemeenten met een percentage hoger dan 50 maar lager dan het landelijk gemiddelde, vaak ten zuiden van een diagonaal van Zeeuws-Vlaanderen naar de Achterhoek liggen, die in het verleden de overgang markeerde van katholiek naar protestants gebied. Ook in industrie- en overloopgemeenten in het westen, de industriesteden Enschede en Almelo, Oost-Groningen en Amsterdam ligt de opkomst onder het gemiddelde.

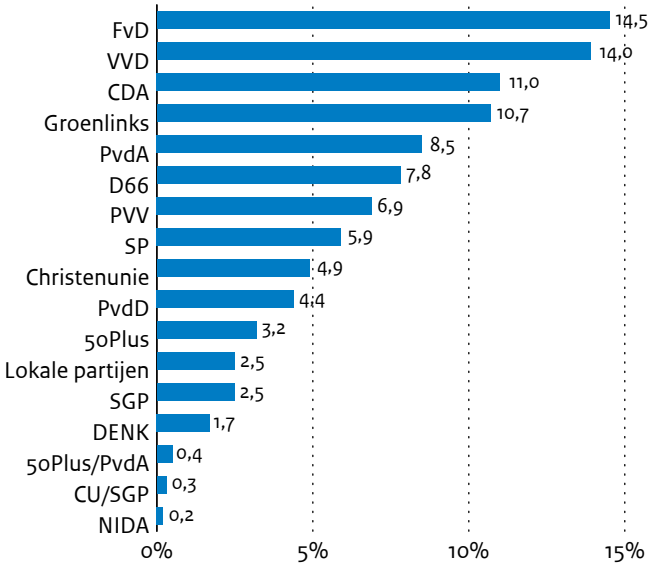
In veel gemeenten speelt religie nog maar een beperkte rol. Toch is het opkomstpercentage in het van oudsher protestantse noordoosten van Nederland hoger en in het katholieke zuiden lager dan men volgens De Voogd op grond van inkomen en opleiding zou verwachten. Hij vindt dergelijke patronen ook bij andere verkiezingen, bijvoorbeeld voor de Tweede Kamer.

Hoge scores vinden we verder in welvarende suburbane gemeenten als Tynaarlo, De Bilt en Bloemendaal. Bij de grotere steden vallen de relatief hoge scores in Leiden, Utrecht, Amersfoort en Zwolle op. Als het gaat om opkomst tekent zich door het midden van Nederland een zekere ruggengraat af waar een hoog inkomensniveau stapelt op een hoog opleidingsniveau en een wat sterkere religiositeit, zo is de stelling van De Voogd in zijn analyse.

[69] Josse de Voogd, *Genivelleerd mozaïek. Provinciale Statenverkiezingen 2019 op de kaart*, 2019.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
2.6 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 10 *Verkiezingsuitslagen PS 2019*



Bron: Kiesraad

Kiezen

Op 20 maart 2019 vonden er verkiezingen plaats voor de Provinciale Staten en voor de waterschapsbesturen.

Voortgaande fragmentatie

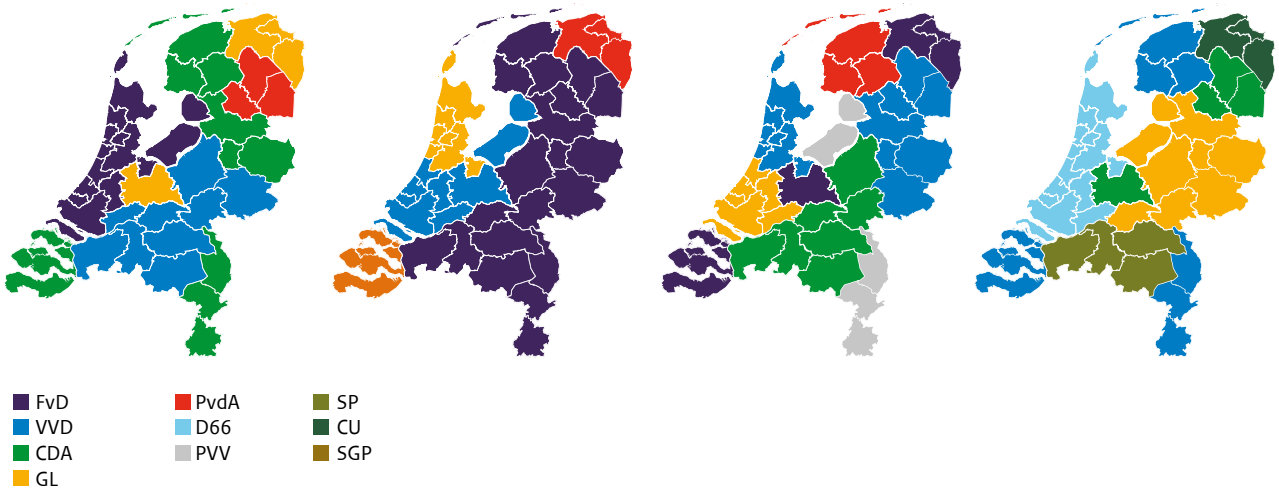
De uitslagen van de Provinciale Statenverkiezingen laten een voortgaande fragmentatie van het partijlandschap zien. Dit betekent dat er meer partijen verkozen worden en dat vooral vroeger grote partijen kleiner worden. Er zijn geen echt grote partijen meer, alleen meerdere middelgrote partijen.

In het licht van de trend van meer gefragmenteerde verkiezingsuitslagen bekritiseert Van der Meer de neiging om in het publieke debat rondom verkiezingen de nadruk te leggen op de vraag wat de grootste partij wordt.[70] Hij duidt dit, net als de framing van verkiezingen als louter een strijd tussen lijsttrekkers, als de neiging om door een Angelsaksische bril naar de Nederlandse politiek te kijken. Volgens hem verhult dit de versplintering van de Nederlandse politiek als nieuwe realiteit.

[70] T.W.G. van der Meer, *Lessen van het verkiezingsjaar 2019*, beschouwing in opdracht van het ministerie van BZK, 2019.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
2.6 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 11 *Verdeling van de vier grootste partijen per provincie, Provinciale Statenverkiezingen 2019*



Bron: Josse de Voogd, 2019

Verschillende keuzes in verschillende gebieden

Anders dan bij gemeenteraadsverkiezingen spelen gebiedsgebonden partijen in de provinciale verkiezingen nauwelijks een rol van betekenis, met uitzondering van Groningen en Friesland. Wel zijn er enige regionale verschillen te bespeuren in de uitslagen. In de Randstedelijke provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht zien we een grotere polarisatie in de uitslagen.

De kaarten in figuur 11 'Verdeling van de vier grootste partijen per provincie' laten per provincie de grootste vier partijen zien.[71] De Voogd illustreert daarmee dat ook de uitslagen binnen provincies sterk zijn genivelleerd. Een minimale voorsprong kan daardoor de kleur van een provincie op een kaart met grootste partijen bepalen. Zo is in Noord-Holland Forum voor Democratie de grootste met 15,33% van de stemmen, GroenLinks tweede met 15,26%, waarna de VVD volgt met 14,52%. Het is daarom van belang om verder te kijken dan de grootste partij.

Verschuivingen binnen ideologisch verwante blokken

Ook bij deze verkiezingen lijkt de constatering op te gaan dat kiezers makkelijker van partij wisselen dan vroeger. De zogeheten volatiliteit van de kiezers is sterk toegenomen, maar zij wisselen wel binnen ideologisch verwante blokken.[72] Bij nationale verkiezingen zien we al langere tijd dat kiezers bij het bepalen van hun stemkeuze meer partijen in overweging nemen dan vroeger. Hun 'keuzeset' is groter. Bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen nam nog maar 21% van de kiezers slechts één partij in overweging.[73]
Kiezers zijn minder trouw aan een enkele partij, maar dat maakt hun keuzes nog niet inhoudelijk inconsistent. De ideologische en beleidsmatige voorkeuren van kiezers zijn al 25 jaar stabiel.[74]

[71] Josse de Voogd, *Genivelleerd mozaïek. Provinciale Statenverkiezingen 2019 op de kaart*, 2019.
[72] SKON, Aanhoudend wisselvallig. Nationaal kiezersonderzoek 2017.
[73] SKON, Aanhoudend wisselvallig. Nationaal kiezersonderzoek 2017.
[74] T.W.G. van der Meer, *Lessen van het verkiezingsjaar 2019*, beschouwing in opdracht van het ministerie van BZK, 2019.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
2.6 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Van der Meer geeft in zijn beschouwing aan dat er desalniettemin wezenlijke veranderingen hebben plaatsgevonden in de wijze waarop kiezers de politiek beschouwen. Overkoepelende termen als links en rechts hebben voor hen een andere betekenis gekregen. Kiezers interpreteren die begrippen steeds minder langs economische lijnen, maar meer langs culturele lijnen.

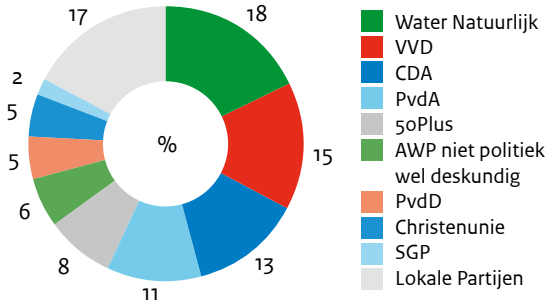
Regionale verschillen

Regionale verschillen in opkomst en stemkeuze laten zich grotendeels verklaren door de ruimtelijke uitsortering van eerder genoemde demografische verschillen. De opbouw van de bevolking in termen van leeftijd, inkomen en opleiding is niet gelijk over het land verdeeld. Economische ontwikkelingen bepalen mede de groei of krimp van bepaalde regio's en drukken hun stempel op het type inwoners dat zich in een gebied vestigt, er blijft of er juist wegtrekt.[75] Hierdoor vinden we de politieke vertaling van factoren als inkomen, opleiding en leeftijd ook terug op de kaart van Nederland.
In het debat over regionale verschillen gaat daarnaast steeds meer aandacht uit naar sociaal-culturele verschillen als zelfstandige factor. De veronderstelling is dan dat de opvattingen en waarden in verschillende gebieden uiteenlopen en dat de opvattingen van stedelingen en plattelandsbewoners ook nog eens steeds meer uit elkaar zouden groeien. Er is op dit terrein echter weinig empirisch onderzoek beschikbaar.
Wel blijkt dat er in bepaalde gebieden, met name aan de randen van het land, relatief veel kiezers stemmen op partijen die zich afzetten tegen de bestuurlijke elite. Dit zou verklaard kunnen worden uit een zekere 'regionale frustratie'. Uit onderzoek van De Lange blijkt dat meer dan driekwart van de ondervraagden in de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel en Zeeland vindt dat politici in Den Haag niet geïnteresseerd zijn in hun regio.[76] In Groningen is dit zelfs 88,4%. In de Randstedelijke provincies is dit minder dan 40%. Uit ditzelfde onderzoek blijkt overigens dat dit idee van niet gezien en gewaardeerd te worden in genoemde provincies niet alleen geldt ten opzichte van de politiek, maar ook ten opzichte van de inwoners van de rest van Nederland. Een en ander kan duiden op toenemende regionale polarisatie, die zich ook politiek gaat vertalen.

Waterschapsverkiezingen

Gelijktijdig met de verkiezingen voor Provinciale Staten vonden er in 2019 verkiezingen voor de algemene besturen van de waterschappen plaats.
In het algemeen bestuur van het waterschap zitten naast gekozen vertegenwoordigers van de inwoners een aantal afgevaardigden van beroepsgroepen en organisaties met geborgde zetels: agrariërs, overige ondernemers en bos- en natuurterreinbeheerders uit het gebied.[77]
De provincie bepaalt de omvang van het algemeen bestuur en die varieert op grond van de Waterschapswet tussen de 18 en 30 leden. De provincies bepalen ook met hoeveel zetels de verschillende categorieën in het algemeen bestuur zijn vertegenwoordigd. De vertegenwoordigers van de inwoners moeten altijd de meerderheid van de zetels bezetten en er moeten minimaal zeven en maximaal negen zetels worden gereserveerd voor de drie specifieke categorieën van belanghebbenden.
De figuur 12 'Verdeling van zetels voor inwoners in algemene besturen van waterschappen' laat zien hoe voor alle algemene besturen van de waterschappen gezamenlijk de zetelverdeling is voor de vertegenwoordiging van de inwoners. Dit heeft betrekking op 440 zetels.

Figuur 12 *Verdeling van zetels voor inwoners in algemene besturen van waterschappen, 2019*



Bron: Kiesraad

[75] T. Cordeweners, *Dwars door Nederland. Ruimtelijke verschillen in beeld*, Strategische verkenning 3, ministerie van BZK, 2020.
[76] S. de Lange, *Zeeuws en Nederlander: over de vertegenwoordiging van burgers uit de provincie in het Haagse*, toespraak ROB, 2018, aangehaald in Cordeweners 2020.
[77] Dit verloopt via de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO) voor de agrariërs, VNO-NCW voor de overige ondernemers en de Vereniging van Bos- en Natuureigenaren (VBNE) voor de beheerders van bos- en natuurterreinen.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
2.6 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Kandidaat staan

In 2019 waren er 8.732 personen kandidaat voor de verkiezingen van de Provinciale Staten. Voor de verkiesbare zetels van de waterschapsbesturen waren er 3.575 kandidaten.

Bij de verkiezingen van Provinciale Staten was er enige discussie over de vraag of kandidaten in meerdere provincies op de lijst stonden. Dit is op zich toegestaan, al moeten kandidaten op het moment dat zij daadwerkelijk tot een van de bedoelde organen toetreden woonachtig zijn in het gebied waarvoor zij gekozen zijn. Boogers, Otjes en Voerman hebben dit onderzocht op basis van gegevens van de Kiesraad uit 2015 en 2019.[78] Daarbij vergeleken zij de provinciale lijsten onderling en met de lijsten voor de waterschapsverkiezingen, evenals die laatstgenoemde onderling. Zij keken dus naar *territoriale* combinaties van kandidaturen en naar *functionele* combinaties.
Uit hun vergelijking blijkt dat in de twee verkiezingsjaren gemiddeld ongeveer een op de zes kandidaten op een andere lijst staan als beide categorieën volksvertegenwoordigingen in ogenschouw worden genomen. Als er naar één van beide categorieën wordt gekeken, is dit maar één op de drieëndertig kandidaten. Dit betekent dat de functionele combinatie het meeste voor komt. Dat wil zeggen dat een partij die aan zowel waterschaps- als provinciale verkiezingen meedoet identieke kandidaten op beide lijsten plaatst. Het zal dan hoogstwaarschijnlijk gaan om provincies en waterschappen die geografisch gezien min of meer met elkaar samenvallen.
Ook blijkt uit deze vergelijking dat er tussen de beide verkiezingsjaren 2015 en 2019 strikt genomen geen sprake is van een duidelijk opwaartse trend. Het aandeel kandidaten dat op meer dan één lijst staat bij de verkiezingen voor de provincie èn het waterschap (functionele combinatie) neemt af, van gemiddeld zo'n één op vijf naar ruim één op acht. Het aandeel stijgt daarentegen bij deelname aan de verkiezingen voor alleen de provincie dan wel het waterschap (territoriale combinatie), van één op veertig naar één op dertig – een substantiële toename dus, Die opmerkelijke toename komt vooral op het conto van Forum voor Democratie en Denk. Wat betreft meervoudige kandidaturen scoort Forum het hoogst: bijna de helft van de kandidaten op een lijst staat ook op een lijst elders.[79] Als we kijken naar één vertegenwoordiging dan scoort Denk (bijna een op vijf kandidaten) ook hoog. Als we kijken naar beide vertegenwoordigingen dan vallen 50PLUS en de SGP op en in 2015 ook de PvdD, ChristenUnie en de christelijke combinatielijsten.

Partijlidmaatschap

De sleutelrol van politieke partijen in de selectie van kandidaten voor politieke functies is een afgeleide van de schakelfunctie die partijen vanouds hadden tussen samenleving en bestuur.
Die veronderstelt dat inwoners met uiteenlopende visies en belangen zich in partijen organiseren om invloed te verwerven op de standpunten, besluitvorming en mensen in politiek en bestuur.
In de praktijk is altijd maar een beperkt deel van de inwoners lid geweest van een politieke partij en is dit aandeel in de loop der tijd ook nog eens aanzienlijk afgenomen. In 1950 waren er in Nederland nog zo'n 600.000 à 700.000 mensen lid van een (in de Tweede Kamer vertegenwoordigde) politieke partij.[80] Sinds het begin van de jaren negentig schommelt het aantal partijleden in Nederland rond de 300.000 personen. Op 1 januari 2020 bedroeg het aantal partijleden 317.519 personen. Een vergelijking met de twee jaar ervoor illustreert het beeld van een vrij stabiel getal. Er is weliswaar een lichte groei ten opzichte van het voorafgaande jaar, maar die wordt meer verklaard door eenzelfde lichte daling in 2018.[81] In 2019 was er een sterke toename in het aantal leden te zien voor Forum voor Democratie. Ook GroenLinks, de Partij voor de Dieren en de ChristenUnie kregen er leden bij. Bij de rest van de partijen daalde het aantal leden. De SP verloor in 2019 de meeste leden.

[78] Marcel Boogers, Simon Otjes, Gerrit Voerman, *Kandidaatstelling verkiezingen PS en Waterschap 2019*, Groningen, 2020.
[79] FvD deed in 2019 alleen aan de Provinciale Statenverkiezingen mee. De partij wordt hier toch vermeld omdat het mogelijk is dat een kandidaat op een niet aan een landelijke partij verbonden waterschapslijst ook op de provinciale lijst van FvD voorkomt.
[80] G. Voerman, *Over de toekomst van de politieke partij*, oratie RUG, 18 september 2012.
[81] www.DNPP.nl

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
2.6 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Tabel 5 *Ledentallen politieke partijen, 2018-2020*

	1-1-2018	1-1-2019	1-1-2020	Saldo 2019/2020
CDA	46.630	43.133	39.187	- 9,1 %
ChristenUnie	25.071	25.170	25.234	+ 0,3 %
D66	28.820	26.451	24.955	- 5,7 %
DENK	3.488	3.678	3.705	+ 0,7 %
Forum voor Democratie	22.884	30.674	43.716	+ 42,5 %
GroenLinks	28.429	28.829	30.438	+ 5,6 %
Partij van de Arbeid	45.040	42.416	41.078	- 3,2 %
Partij van de Dieren	16.156	17.043	18.344	+ 7,6 %
SGP	30.325	30.081	29.655	- 1,4 %
SP	36.465	36.286	32.196	- 11,3 %
VVD	27.692	25.557	23.907	- 6,5 %
50 plus	6.081	5.701	5.104	- 10,5 %
Totaal	317.081	315.019	317.519	

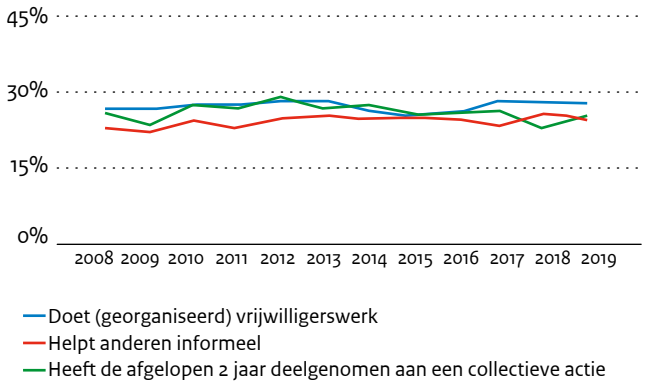
Bron: DNPP

Over het aantal *actieve* leden in partijen is weinig bekend; er zijn sporadisch indicaties van gegeven. Dan gaat het over het aantal mensen dat 'wel eens' een partijbijeenkomst bezoekt of mee-beslist over kandidatenlijsten en programma's. Op basis van verschillende onderzoeken binnen verschillende partijen in verschillende perioden circuleren percentages tussen de tien en twintig van het aantal partijleden.[82]
Aangezien het aantal kiesgerechtigden door de groei van de bevolking is toegenomen, terwijl het aantal partijleden is afgenomen, is ook de zogeheten politieke organisatiegraad afgenomen. Dit is het percentage kiezers dat partijlid is. In 1967 bedroeg die nog 6,6%. Vijftig jaar later was dit 2,3%. Dit betekent dat de toch al niet brede basis van de op deze wijze politiek georganiseerde mensen almaar smaller is geworden.

Andere vormen van participatie

Volgens de Sociale staat van Nederland uit 2020 schommelt het aandeel van de bevolking dat op de een of andere wijze vrijwillig participeert in de maatschappij de afgelopen tien jaar tussen de 25% en 30% en is daarmee relatief stabiel. Hieronder begrijpt het SCP zowel georganiseerd vrijwilligerswerk als informele hulp als het deelnemen aan enige vorm van collectieve actie. In het bijzonder die laatste categorie is gericht op beïnvloeding van (politieke) besluitvorming op welk niveau dan ook.
Hoger opgeleiden participeren vaker op deze manieren, terwijl lager opgeleiden en jongvolwassenen (18 tot 34 jaar) minder vaak zo maatschappelijk actief zijn. Deze verschillen tussen lager en hoger opgeleid en tussen jong en oud lijken de afgelopen tien jaar eerder iets toe dan af te nemen.
Dit beeld is overigens anders wanneer gekeken wordt naar het verlenen van informele hulp, op individuele basis, waarop hoger opgeleiden geen monopolie hebben.[83]

Figuur 13 *Percentage van bevolking dat vrijwillig participeert in de maatschappij*



Bron: SCP 2020

[82] G. Voerman en W. van Schuur, 'De Nederlandse partijen en hun leden (1945-2010)' in R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden, 2011
[83] SCP, Sociale staat van Nederland, 2020.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
2.6 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Het aandeel dat deelnam aan een vorm van collectieve actie in de afgelopen twee jaar is licht gestegen ten opzichte van 2018. Dit geldt alleen voor de jongste (18-34) en de oudste (65+) groep. 6% meer mensen tussen de 18 en 34 jaar hebben deelgenomen aan collectieve acties en 4% meer 65-plussers. Voor de tussengroep is het percentage stabiel gebleven. De verschillen tussen bevolkingsgroepen zijn hier groot. Het verschil tussen lager opgeleiden (14%) en hoger opgeleiden (35%) bedraagt 21 procentpunten.

Dat maar een deel van de bevolking maatschappelijk en/of politiek participeert, is geen nieuw beeld. Het SCP karakteriseert in zijn publicatie *Burgermacht op eigen kracht* uit 2014 de helft van de bevolking als 'niet-actief'. 15% is 'schrijver' en stuurt wel eens een brief of e-mail naar de gemeente. 14% is 'buurtactivist': men doet vaak iets voor een buurtorganisatie of gaat naar een inspraakbijeenkomst. 6% is 'politiek-bestuurlijk actief' en heeft veel contacten met het lokale bestuur en politici. Ten slotte participeert 7% zowel politiek als maatschappelijk: de 'allrounders'.[84] Volgens ditzelfde rapport is de typische lokale participant ouder, hoger opgeleid en heeft die betaald werk. Ook stemt die wat vaker aan de linkerkant van het politieke spectrum.
Steenvoorden legt een relatie tussen maatschappelijk onbehagen[85] en participatie.[86] Mensen die een grotere mate van onbehagen ervaren, zijn minder geneigd tot participatie in institutionele politieke participatie of in burgerparticipatie. Wel zijn ze relatief veel te vinden in vormen van protestparticipatie.
Het Lokaal kiezersonderzoek vroeg in 2018 ook naar de betrokkenheid bij een burgerinitiatief. 8% van de kiezers gaf toen aan de vijf jaar daarvoor op de een of andere wijze bijgedragen te hebben aan een actie of initiatief gericht op de eigen buurt of op het verbeteren van de directe leefomgeving.[87] Daarbij is ook gekeken naar de samenhang tussen de verschillende vormen van participatie. Gaat het om dezelfde groepen inwoners die we bij alle vormen tegenkomen? Of zijn het volkomen gescheiden circuits? Uit het onderzoek blijkt dat 40% in die vijf jaar op geen enkele manier lokaal participeerde, 38% ging alleen stemmen, 14% combineerde het stemmen met ander soort activiteiten, 5% participeerde alleen maar buiten de stembus om en 3% was op alle drie manieren lokaal actief.

Protest

Pogingen om politieke besluitvorming te beïnvloeden, vinden niet alleen plaats binnen de institutionele kaders van het democratisch bestel maar ook daarbuiten. Ook met andere vormen van (opstandig) gedrag geven inwoners uiting aan hun opinie en richten zij zich tot politiek en bestuur.[88] Te denken valt aan demonstraties, maar ook aan rellen, stakingen en radicalere vormen van politiek geweld. Van Stekelenburg kenschetst protest als een actie van burgers gericht op het verbeteren van de condities van een groep als geheel waarvan ze lid zijn, solidair mee zijn en/of zich mee identificeren dan wel zich gedragen als afgevaardigden van die groep.[89] Deze definitie betekent dat het zowel kan gaan om acties die men alleen onderneemt, bijvoorbeeld het tekenen van een protestpetitie, als om acties die men gezamenlijk onderneemt, zoals een demonstratie.
Onderzoek laat zien dat er aan verschillende voorwaarden moet zijn voldaan, willen mensen overgaan tot protest.[90] Het bestaan van een door sommigen ervaren onrecht alleen is niet voldoende. De kans dat mensen protesteren is groter als zij ervan overtuigd zijn dat dit effectief is, als zij zich sterker identificeren met de protesterende groep en wanneer ze vinden dat iets tegen hun

[84] P. van Houwelingen, A. Boele, P. Dekker, *Burgermacht op eigen kracht. Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*, SCP, 2014.
[85] Steenvoorden omschrijft onbehagen als een latente bezorgdheid van burgers over de kwetsbare staat van de samenleving, die bestaat uit de gepercipieerde onbeheersbare achteruitgang van vijf fundamentele aspecten van de samenleving: wantrouwen in het menselijk kunnen, verlies van ideologie, verlies van politieke macht, verlies van gemeenschapszin en sociaaleconomische kwetsbaarheid.
[86] E. Steenvoorden, *Societal Pessimism. A study of its conceptualization, causes, correlates and consequences*, SCP, 2016.
[87] J. den Ridder en P. Dekker, 'Lokale (en) politieke betrokkenheid en participatie', in SKON, *Democratie dichterbij – Lokaal kiezersonderzoek* 2018. p. 31 – 41.
[88] J. van Stekelenburg, 'Protest voorspellen is zo eenvoudig nog niet', in: S. de Lange en J. Zuure, *#Woest. De kracht van verontwaardiging*, ROB, 2018, p. 88 – 103.
[89] J. van Stekelenburg, 'Protest voorspellen is zo eenvoudig nog niet', in: S. de Lange en J. Zuure, *#Woest. De kracht van verontwaardiging*, ROB, 2018, p. 90.
[90] J. van Stekelenburg, 'Protest voorspellen is zo eenvoudig nog niet', in: S. de Lange en J. Zuure, *#Woest. De kracht van verontwaardiging*, ROB, 2018, p. 94.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.6 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

waarden indruist. Zowel emoties als verontwaardiging en boosheid kunnen dit versterken, net als de netwerken waarin mensen verkeren. Of deze protestbereidheid overgaat in actie hangt er, tenslotte, ook van af of er organisaties zijn die dit weten te mobiliseren.

Er is dit jaar veel media-aandacht is geweest voor protesten en demonstraties. 2019 was dan ook een jaar van veel demonstraties over met name het klimaat. Zes van de negen grootste demonstraties van 2019 gingen over klimaatkwesties en daaraan gerelateerd de stikstofcrisis, met boeren- en bouwprotesten tot gevolg.
In Amsterdam, waar in 2019 bijna de helft van het totaal aantal demonstraties plaatsvond, is het aantal gemelde demonstraties sinds 2017 verdubbeld van 789 naar 1.416.[91] In totaal zijn er 3.000 demonstraties aangemeld in 2019 bij de veertien grote steden. Dit is een toename van 500 meldingen ten opzichte van 2017.[92]
Het SCP signaleert echter in 2018 en 2019 geen toename in de actiegeneigdheid en de steun voor protest.[93] In 2019 geeft 53% aan te gaan protesteren bij een onrechtvaardige wet; 72% van de respondenten keurt protest tegen de regering goed. Deze cijfers hebben geen betrekking op het aantal mensen dat daadwerkelijk gaat demonstreren. Bovendien zijn ze al zo'n tien jaar stabiel, maar wel hoger dan in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw.

2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau

Beleid en regelingen

Veel politici en beleidsmakers hechten aan de betrokkenheid van inwoners bij politiek en bestuur, in het bijzonder op lokaal niveau. Veel gemeenten hebben dan ook enige vorm van beleid om die te stimuleren. ProDemos brengt dit periodiek in kaart in zijn Monitor Burgerparticipatie, die voor het laatst in 2018 verscheen.[94] De resultaten van die editie liggen redelijk in lijn met die uit eerdere jaren, zodat gesproken kan worden van een redelijk constant beeld.
Meer dan de helft van de toen deelnemende gemeenten heeft een Nota Burgerparticipatie; 61% heeft daarbij een Verordening burgerinitiatief en in ongeveer 27% is een Referendumverordening van kracht.

Toepassing in de praktijk

Het formele burgerinitiatief is een weinig gebruikte methode. In verschillende edities van de Monitor Burgerparticipatie van ProDemos rapporteert een zeer beperkt aantal gemeenten het gebruik daarvan. Relatief constant populaire 'open' methoden zijn inspraakavonden – die deel uitmaken van het planningsproces in het fysieke domein – en stads-, dorps- of wijkgesprekken.
Het initiatief ervoor ligt meestal bij het college van B en W, de gemeenteraad en/of het ambtelijk apparaat. Naast deze algemene middelen zetten gemeenten soms ook selectieve instrumenten in voor burgerparticipatie, zoals een enquête of een burgerpanel.
Om na te gaan wat de inzet van deze middelen oplevert, in termen van invloed (vanuit het perspectief van burgers gezien) of van draagvlak voor beleidskeuzes (vanuit het perspectief van het bestuur gezien) is meer en diepgravender onderzoek nodig.
Het lokaal referendum is zeldzaam onder de deelnemende gemeenten. De resultaten van de verschillende Monitoren Burgerparticipatie laten zien dat dit instrument met name gebruikt wordt bij herindelingsvraagstukken. Dit beeld sluit aan bij de uitgebreide studie die Van der Krieken deed naar de lokale referendumpraktijk. Tussen 1906 en 2018 hebben er 215 gemeentelijke referenda plaatsgevonden, waarvan het merendeel na 1970. Hiervan vond 31% plaats op aanvraag van inwoners, voor de rest lag het initiatief bij het gemeentebestuur. In totaal 115 van de referenda in de periode betroffen herindelingskwesties. Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw kwamen daar ook keuzes over

[91] AT5, Demonstraties terug van weggeweest, 28 december 2019.
[92] NOS, Steeds meer demonstraties in Nederland maar hoeveel zin hebben die eigenlijk, 26 oktober 2019.
[93] SCP, Sociale staat van Nederland, 2020.
[94] T. van den Bongaart, Monitor Burgerparticipatie 2018. *Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*, ProDemos, Den Haag, 2018. Aan het onderzoek in 2018 deden 89 gemeenten mee (23,4%).

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

de openbare ruimte en andere onderwerpen bij. De gemiddelde opkomst bij alle gemeentelijke referenda is 39,7%, dat is lager dan bij de meeste verkiezingen.[95]

Het uitdaagrecht

Het uitdaagrecht (ook wel *Right to Challenge*) is een specifieke vorm van burgerinitiatief waarbij inwoners een activiteit, taak of dienst overnemen die tot dan toe in het domein van de overheid lag. Uit een inventarisatie in 2019 blijkt dat inmiddels 167 gemeenten (willen) werken met het uitdaagrecht op uiteenlopende terreinen en manieren, met het accent op het fysieke domein.[96] Hiervan zijn 66 gemeenten ook daadwerkelijk uitgedaagd door inwoners. De verdeling over het land varieert. Noord-Brabant en Zuid-Holland zijn het meest actief.

Tabel 6 *Aantal gemeenten dat werkt met uitdaagrecht, totaal en per provincie, 2019*

Provincie	Werken met	Uit-gedaagd	Vermelding	Verordening	Voor-nemens
Drenthe	6	3	1	1	4
Flevoland	1	2	6		3
Friesland	4	1	3	2	6
Gelderland	15	6	5		8
Groningen	3	3	1		3
Limburg	13	4	3		1
Noord-Brabant	21	11	1	2	6
Noord-Holland	15	7	1	1	3
Overijssel	15	9	9	5	1
Utrecht	9	7	1		8
Zeeland	5	3	1		2
Zuid-Holland	17	10	6	3	7
Totalen	124	67	31	14	52

Bron: Inventarisatie Op 't Hoog 2020

2.6 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur

Vertegenwoordigers

Desgevraagd geeft 45% van de inwoners aan min of meer tevreden te zijn met hoe de gemeenteraad zijn vertegenwoordigende rol vervult en is 19% min of meer ontevreden.[97] Het deel dat tevreden noch ontevreden is, bedraagt 36%. In kleinere gemeenten is de tevredenheid groter. Wanneer echter dieper wordt ingegaan op verschillende onderdelen van het raadswerk, geven veel respondenten het antwoord 'weet niet'. Men blijkt geen scherp beeld te hebben van wat het werk van een gemeenteraadslid inhoudt en hoe raadsleden in de praktijk functioneren. Degenen die wel hun mening geven over verschillende aspecten van de vertegenwoordigende rol, hechten vooral aan de gemeenteraad als bewaker van een goed verloop van het democratisch proces. In zijn algemeenheid zijn inwoners wel tevreden over de representativiteit van de raad. Er is echter wel een opmerkelijk verschil tussen mannen en vrouwen. De laatsten zijn minder tevreden over de representativiteit en dan in het bijzonder die naar geslacht. Hoewel ook de representativiteit naar leeftijd en opleidingsniveau te wensen over laat, uit dit zich niet in een lagere tevredenheid van jongeren of lager opgeleiden.

Bestuursverantwoordelijkheid

Leidende gedachte in een representatief bestel is dat kiezers hun vertegenwoordigers en bestuurders bij elke verkiezing opnieuw beoordelen en hen 'afrekenen' op de geleverde prestaties. Hebben zij de kiezer gebracht wat die verwachtte bij het uitbrengen van de stem? Gezien de relatief lage opkomst en de geringe zichtbaarheid van de lokale politiek is de veronderstelling dat dit afrekenproces op lokaal niveau hapert. Goed presterende bestuurders worden bijvoorbeeld niet afgerekend op hun eigen verrichtingen, maar op

[95] K.H.J. van der Krieken, *Winst of verlies? Het lokale referendum in Nederland, 1906 – 2018*, Tilburg, 2018.
[96] T. op 't Hoog, *Het uitdaagrecht in Nederland. Een stand van zaken in gemeenten anno 2019*, ministerie van BZK, Den Haag, 2019.
[97] Bas Denters, Hans Vollaard, Hester van de Bovenkamp en Frits Meijerink, 'Gekozen en niet-gekozen vertegenwoordigers op lokaal niveau' in SKON, *Democratie dichterbij – Lokaal Kiezersonderzoek* 2018, p. 18 – 27.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Stimuleren van burgerparticipatie op lokaal niveau
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

die van hun partijgenoten op landelijk niveau, is dan de gedachte. Allers e.a. onderzochten hoe dit proces op lokaal niveau werkt en zij kwamen met een aantal opmerkelijke bevindingen.[98] Het gegeven dat regeren zetels kost, blijkt ook op lokaal niveau op te gaan. Partijen die voorafgaand aan de verkiezingen een of meer wethouders leveren, verliezen gemiddeld 5% van hun raadszetels. Collegedeelname blijkt zetels te kosten na één, twee of drie periodes bestuursdeelname. Pas na vier of meer periodes wordt dit effect kleiner. Het effect van landelijk meebesturen blijkt wel groter dan dat van lokaal meebesturen, maar regeringsdeelname maakt geen verschil voor het effect van collegedeelname op het verkiezingsresultaat. Zowel college- als oppositiepartijen merken dit effect. Ook blijken de electorale kosten van bestuursdeelname niet groter voor beginselpartijen als GroenLinks of SGP dan voor traditionele bestuurderspartijen als CDA, PvdA of VVD. Wel is het aantal partijen dat deelneemt aan een college van belang. Naarmate er meer verschillende partijen aan het college deelnemen, verliezen zij minder stemmen. Hoe meer partijen deelnemen, hoe lastiger het voor kiezers is om tegenvallende resultaten aan één partij toe te schrijven.

De burger als afnemer van lokale overheidsdiensten

Dit hoofdstuk gaat voor het grootste deel over de relatie die inwoners hebben met het bestuur in hun politieke rol van burger, als (mede)beslisser, deelnemer en beïnvloeder van besluitvorming over lokale collectieve aangelegenheden. Daarnaast hebben inwoners echter ook een relatie met de overheid als afnemer van lokale overheidsdienstverlening. Die kan beschouwd worden als onderdeel van de 'output' van het democratische proces, waar participatie en beïnvloeding onderdeel zijn van de 'input'-zijde daarvan.
Uit de burgerenquête van Waarstaatjegemeente.nl blijkt dat 53% van de inwoners tevreden is over de voorzieningen in hun directe omgeving. De inspanningen van de gemeente waarderen zij in zijn algemeenheid met een 6,6. Over hun eigen buurt als leefomgeving zijn ze nog tevredener. Ze waarderen die met een kleine 8.[99]
De samenwerking van de gemeente met inwoners geven zij een 6.

Digitale dienstverlening

Veel van de dienstverlening wordt digitaal aangeboden door de overheid. Nederland doet het in Europees perspectief goed als het gaat om digitale overheidsdiensten, maar is in 2019 wel een plek gedaald in de Index van de digitale economie en maatschappij naar de 7e plek.[100] Inwoners hebben over het algemeen geen moeite om digitale ontwikkelingen bij te houden.[101] Digitalisering binnen de overheid beoordelen zij positief, bijvoorbeeld het ontvangen van brieven en andere post via de berichtenbox in MijnOverheid. Niet iedereen kan echter goed meekomen met de digitalisering, er is ook een aanzienlijk deel onvoldoende digivaardig, en inwoners zijn kritisch over de alternatieven en de ondersteuning die hiervoor beschikbaar is. Voor inwoners blijken begrijpelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en oplossingsgerichtheid de drie meest belangrijke kwaliteitsaspecten te zijn bij digitale dienstverlening. Het minst belangrijk vinden zij regie op gegevens, verantwoordelijkheid en keuzevrijheid.
Als we kijken naar het contact dat inwoners hebben met de Nederlandse overheid, is het mogelijk dit te doen op basis van levensgebeurtenissen zoals bijvoorbeeld geboortes, partnerschappen en overlijden. Per levensgebeurtenis hebben inwoners gemiddeld met één à twee overheidsorganisaties contact.[102] Gedurende hun leven hebben inwoners het meest te maken met de eigen gemeente en met de Belastingdienst. Een meerderheid van de inwoners beoordeelt dit contact positief (65,5%).[103] Iets minder dan een kwart van de inwoners is negatief over het contact met de overheid. Inwoners zijn vooral negatief over contact met de overheid bij het aanvragen van een bouw- of omgevingsvergunning, hulp bij schulden of bij het indienen van een klacht en/of bezwaar. Dit zijn veelal zaken die bij de lokale overheid liggen.

[98] M. Allers, J. de Natris, H. Rienks, *Wordt het nemen van bestuursverantwoordelijkheid door kiezers bestraft?*, COELO, 2020.
[99] Waarstaatjegemeente.nl.
[100] Index van de digitale economie en maatschappij in Nederland (DESI) 2020
[101] Pieterson Strategic (2019). Oordeel burgers en ondernemers over overheidsdienstverlening.
[102] Pieterson Strategic (2019). Oordeel burgers en ondernemers over overheidsdienstverlening.
[103] Pieterson Strategic (2019). Oordeel burgers en ondernemers over overheidsdienstverlening.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3.1 Gemeenten

3.2 Provincies

3.3 Waterschappen

3.4 Thema's in het decentraal bestuur

3.5 Regionale samenwerkingsverbanden

3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking

6. Caribisch Nederland

7. Democratie en bestuur in coronacrisis

8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

Gemeenten

355 gemeenten

8.619 raadsleden
meesten 38,5% vertegenwoordigen een lokale partij

Raadsleden

69% ♂ | 70% | 62% *is ouder dan 50* | Gemiddelde tijdsbesteding 19

Hoe kleiner een gemeente, hoe ouder de raadsleden

Burgemeesters

73% ♂ | 91% | 56 *gemiddelde leeftijd* | 58

Wethouders

73% ♂ | 81% | 51 *gemiddelde leeftijd* | 54

Wethouders in kleinere gemeenten zijn gemiddeld ouder dan in grotere.

Regionale samenwerking

1.248 samenwerkingsverbanden

+ 17% tov 2017

Aantal samenwerkingsverbanden

Gemeenten gemiddeld 33

Waterschappen gemiddeld 19

Provincies gemiddeld 47

Top 3

beleidsvelden die in gezamenlijkheid worden opgepakt

2	1	3
16%	27%	15%
Economisch domein	Fysiek domein	Participatie-wet

Motivatie raadsleden (*top 3*)

1 bijdragen aan de samenleving **87%**

2 invloed hebben op besluitvorming **36%**

3 opkomen voor specifieke groepen mensen **36%**

Verbale agressie, bedreiging en intimidatie

In **2020** had **35%** van de politieke ambtsdragers hiermee te maken en in **2014** was dit **23%**.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Gemeenten

In 2019

212 gemeenten
overschot

139 gemeenten
financieel tekort

Gemeentefonds

55%

36,3 miljard euro
kregen de gemeenten in 2018 van het Rijk, 55% van hun baten

Waterschappen

21
waterschappen

88%

28,6 miljard
van de opbrengsten komt uit eigen (waterschaps-)belastingen

	algemene besturen	dagelijkse besturen
man	72%	76%
gemiddelde leeftijd	60,3	67

Provincies

12
provincies

Inkomsten uit Provinciefonds

21%

Leden provinciale staten

65% ??% 53 gemiddelde leeftijd

Leden gedeputeerde staten

72% 87% 51 gemiddelde leeftijd

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Het openbaar bestuur in functie

Mensen in het decentraal bestuur

- Het profiel van de decentrale politieke ambtsdragers in Nederland is vrij eenzijdig. De meerderheid van hen is man, boven de vijftig jaar oud en hogeropgeleid.
- Lokale politiek blijkt een loopbaan (raadsleden worden wethouder, wethouders worden burgemeester).
- Wethouders zijn pessimistisch over hun baankansen buiten de politiek en de feitelijke ervaring van gewezen wethouders ondersteunt dit beeld.
- Ondanks de aandacht van de afgelopen jaren voor de werkdruk, besteden raadsleden nog steeds veel tijd aan het raadswerk. Met 19 uur zelfs meer dan bij een meting vier jaar geleden.
- Raadsleden zijn meer tevreden over het functioneren van de gemeenteraad dan wethouders en burgemeesters, maar ze zien ook ruimte voor verbetering. Raadsleden vinden bijvoorbeeld hun taken als controleren van het bestuur en initiatieven nemen voor nieuw beleid van groot belang, maar ze zijn minder tevreden over de daadwerkelijke invulling daarvan.
- Lokale politici en bestuurders zien graag dat inwoners meedoen (met projecten in hun wijk bijvoorbeeld) en meepraten. Ze hebben liever niet dat ze meebeslissen (bijvoorbeeld in een referendum).
- Agressie tegen decentrale vertegenwoordigers en bestuurders blijft een probleem. Dit vindt vooral verbaal (online) plaats en bederft het werkplezier van de politieke ambtsdragers. Vooral vrouwelijke politici, burgemeesters en politici in stedelijke gemeenten krijgen ermee te maken.
- De meeste raadsleden en wethouders vertegenwoordigen lokale partijen, daarna volgen CDA en VVD.
- Lokale partijen vormen een oud en gevarieerd fenomeen. De meeste lokale partijen zitten politiek in het midden en richten zich vooral op de kwaliteit van hun eigen gemeente. Sommige partijen nemen al heel lang deel aan het bestuur.
- Wethouders van lokale partijen voelen zich niet gehinderd door een gebrek aan partijgenoten op andere bestuurlijke niveaus. Ze zoeken daarvoor andere strategieën en zien hun ongebondenheid op die niveaus zelfs als een voordeel.
- Raads- en statenleden maken minder gebruik van mogelijkheden voor ondersteuning, toerusting en ontwikkeling dan mogelijk zou zijn.
- Als raadsleden tussentijds vertrekken, is dat vooral wegens combinatieproblemen, wethouders vertrekken met name om politieke redenen.
- Het merendeel van de Provinciale Statenleden die in maart 2019 gekozen zijn, is nieuw.
- Het kostte partijen minder moeite om kandidaten te vinden voor de Provinciale Staten dan voor de waterschapsbesturen.

Financiën in het decentraal bestuur

- Gemeenten ontvangen 55% van hun baten van het Rijk. De overige 45% betreft eigen middelen: OZB, riool-/afvalstoffenheffing, leges en grondbeleid.
  Gemeenten geven 38% van die baten uit aan het sociaal domein en 15% aan bestuur en ondersteuning. Andere lasten zijn o.a. volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing.
- De financiële positie van gemeenten staat onder druk. In de periode 2015-2019 zijn de reserves van ruim de helft van de gemeenten gedaald. In 2018 boekten gemeenten een gezamenlijk tekort van € 200 miljoen en in 2019 was dat gestegen naar €768 miljoen.
- Naast dalende inkomsten uit grondexploitatie en stijgende lasten in het sociaal domein, heeft de groei van het Gemeentefonds geen gelijke tred gehouden met de inflatieontwikkeling en het volume van de gemeentelijke taken. Het Rijk neemt en heeft maatregelen genomen om gemeenten financieel te ondersteunen.
- Provincies betrekken hun inkomsten uit opgebouwde reserves (43%), het Provinciefonds (21%) en andere bronnen waaronder de 'opcenten' en rente en dividend uit deelnemingen. De grootste uitgavepost van de provincies is verkeer en vervoer. Daarnaast geven zij relatief veel uit aan natuurbeheer en het stimuleren van de regionale economie.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.2 Ondersteuning en toerusting
3.1.3 Kijken door de bril van raadsleden, wethouders en burgemeesters
3.1.4 Lokale partijen
3.1.5 De financiën van het gemeentelijk bestuur
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

- Anders dan bij de gemeenten is de financiële positie van de provincies over het algemeen gunstig, dankzij de verkoop van nutsbedrijven in 2009.

Regionale samenwerking

- In 2020 zijn in Nederland 1.248 samenwerkingsverbanden geïnventariseerd. Dat is een stijging van 17% ten opzichte van 2017. Die stijging is grotendeels toe te schrijven aan samenwerkingsverbanden die niet als 'verbonden partij' of 'gemeenschappelijke regeling' gekenmerkt wordt.
- Alle decentrale overheden nemen vaker deel aan samenwerkingsverbanden dan in 2017. Er is ook een groei te zien in het aantal multi-level samenwerkingen (waarbij alle type overheden betrokken zijn). Ook het Rijk neemt vaker deel aan samenwerkingsverbanden dan in 2017.
- In het Nederlandse netwerk van samenwerkingsverbanden zien we over provinciegrenzen heen deelnemers die acteren als brug of verbinder. Dit zijn vooral de provincies en G40 gemeenten.

Dit hoofdstuk beschrijft de stand van zaken bij gemeenten, provincies en waterschappen aan de hand van de mensen, middelen, ondersteuning en samenwerkingen waarover het decentrale openbaar bestuur kan beschikken of gebruik kan maken.

3.1 Gemeenten

Gemeentelijke (her)indelingen

In Nederland hebben de afgelopen eeuw tientallen herindelingen plaatsgevonden onder gemeenten. In 1900 telde Nederland nog ruim 1.100 gemeenten. In 2019 en 2020 waren dit er 355, in 2021 352 en in 2022 worden dit er waarschijnlijk nog minder. In het najaar van 2020 worden namelijk vijf nieuwe herindelingswetten ingediend bij de Tweede Kamer. Nederland zal dan, wanneer deze goedgekeurd worden, in 2022 345 gemeenten tellen.

Bij gemeentelijke herindelingen kan besloten worden een bestaande gemeente te fuseren met een andere bestaande gemeente (ongedeelde samenvoeging) of kan er gekozen worden om vanuit twee of meer gemeenten te komen tot een nieuwe gemeente. Daarnaast komt het ook voor dat een gemeente wordt opgesplitst en dat de delen van de opsplitsing geplaatst worden bij bestaande gemeenten. Dit laatste zal in 2021 gebeuren bij de Brabantse gemeente Haaren. De vier dorpen, Haaren, Helvoirt, Esch en Biezenmortel gaan ieder deel uitmaken van een andere buurgemeente. Biezenmortel komt bij Tilburg, Esch bij Boxtel, Haaren bij Oisterwijk en Helvoirt bij Vught.

3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur[104]

In 2020 is het feitelijk aantal raadsleden: 8.619. Het aantal raadsleden hangt af van het inwonertal van de gemeente (Artikel 8, Gemeentewet).

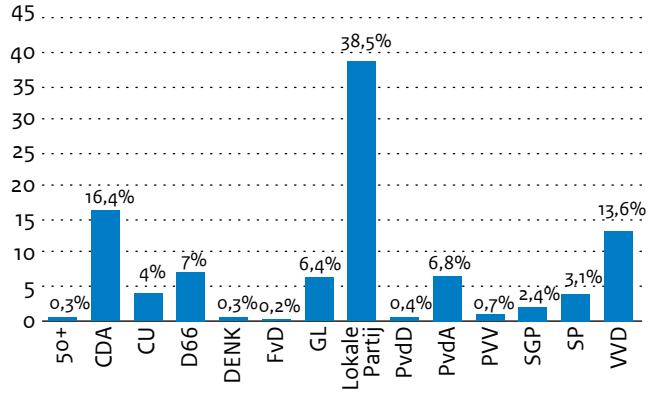
Samenstelling gemeenteraden en colleges naar partij

In 2018 koos het grootste deel van Nederland nieuwe gemeenteraden. Daarmee startte een nieuwe termijn van vier jaar voor de gekozen gemeenteraadsleden en werden in de meeste gemeenten nieuwe colleges gevormd. 38,5% van de raadsleden vertegenwoordigt in 2020 een lokale partij. Dit is een divers samengestelde categorie partijen. Later in dit hoofdstuk wordt daar dieper op ingegaan. Na de lokale partijen volgen CDA (16,4%) en VVD (13,6%) wat betreft het aandeel in de zetels in de gemeenteraden. Dit beeld zien we ook terug in de colleges. Lokale partijen leveren met 33,7% de meeste wethouders. 19,6% van de wethouders komt uit het CDA en 16% uit de VVD.

[104] De gegevens in dit hoofdstuk over de kenmerken van de populatie decentrale politieke ambtsdragers zijn afkomstig van Overheid in Nederland (OiN), peildatum 1 oktober 2020. OiN beheert een *real time* databestand met gegevens van alle gekozen en benoemde ambtsdragers in Nederland. Leeftijd en opleiding zijn nog niet voor alle ambtsdragers bekend. De informatie daarover berust op een valide steekproef uit het bestand. De overige gegevens hebben betrekking op het volledige bestand. Zie de complete rapportage op www.kennisopenbaarbestuur.nl.

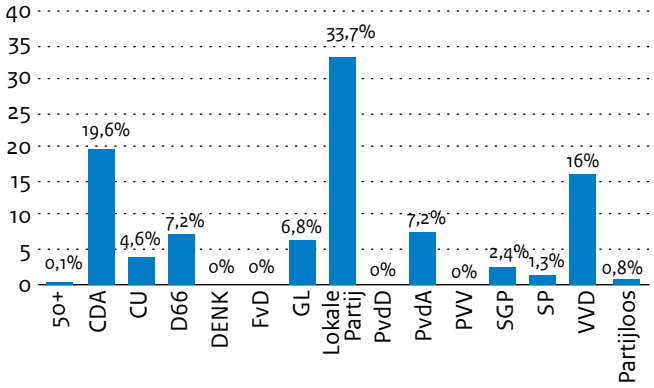
0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.2 Ondersteuning en toerusting
3.1.3 Kijken door de bril van raadsleden, wethouders en burgemeesters
3.1.4 Lokale partijen
3.1.5 De financiën van het gemeentelijk bestuur
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 14 *Verdeling van raadsleden naar partij in 2020 (in % van het totale aantal raadsleden)*



Bron: Overheid in Nederland, 2020

Figuur 15 *Verdeling van wethouders naar partij in 2020 (in % van het totale aantal wethouders)*

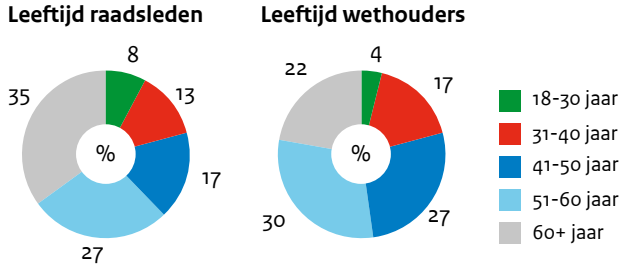


Bron: Overheid in Nederland, 2020

Profiel populatie raadsleden en wethouders naar leeftijd en geslacht

De samenstelling van de populatie gemeenteraadsleden en wethouders is over de gehele linie bezien redelijk eenzijdig. Lokale ambtsdragers zijn in meerderheid man, boven de vijftig jaar oud en hoogopgeleid. Van de raadsleden is 69% man, 62% is ouder dan 50 en 70% heeft een diploma op hbo- of wo-niveau. Hoe kleiner een gemeente, hoe ouder de raadsleden. De gemiddelde leeftijd van raadsleden in Nederland is 53 jaar. Van de wethouders is 73% man en heeft 81% een hogere opleiding. Ze zijn jonger dan de raadsleden. De gemiddelde leeftijd van wethouders is 51. Ook hier geldt dat wethouders in kleinere gemeenten gemiddeld ouder zijn dan in grotere.

Figuur 16 *Leeftijdsverdeling van raadsleden en wethouders in 2020*



Bron: Overheid in Nederland, 2020

Sinds de verkiezingen in 2018 is voor het eerst in Nederland het aandeel vrouwen in de gemeenteraden hoger dan dertig procent. De gemeenteraden in Nederland zijn geen afspiegeling van de totale bevolking op basis van geslacht. De mate waarin dit zo is, verschilt onder andere per gemeente. Het aandeel vrouwen in gemeenteraden en colleges hangt samen met gemeentegrootte. Hoe groter de gemeente, hoe meer vrouwelijke raadsleden en wethouders. Ook zijn er grote verschillen tussen partijen. Voor de Partij voor de Dieren zitten meer vrouwen dan mannen in de raad en de raadsleden van GroenLinks zijn bijna gelijk verdeeld naar geslacht. Alle andere partijen hebben een stuk minder vrouwelijke raadsleden. Hun raadsleden zijn daarmee geen afspiegeling van de totale bevolking op basis van geslacht. De SGP (slechts één vrouwelijk raadslid) en de PVV (15%) hebben naar verhouding de minste vrouwelijke raadsleden in de partij.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.2 Ondersteuning en toerusting
3.1.3 Kijken door de bril van raadsleden, wethouders en burgemeesters
3.1.4 Lokale partijen
3.1.5 De financiën van het gemeentelijk bestuur
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Tabel 7 *Relatie gemeentegrootte en geslacht van raadsleden, burgemeesters (B) en wethouders (W), verdeeld naar grootteklasse van gemeenten in 2020*

	< 20.000			20.000-50.000			50.000-100.000			> 100.000		
	Raad	B	W	Raad	B	W	Raad	B	W	Raad	B	W
Man	72%	65%	78%	69%	70%	75%	68%	87%	70%	64%	85%	66%
Vrouw	28%	35%	22%	31%	30%	25%	32%	13%	30%	36%	15%	34%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: Overheid in Nederland, 2020

Behalve inwonertal is ook de partijkleur van invloed op de leeftijd en het geslacht van raadsleden en wethouders. Raadsleden en wethouders van lokale partijen zijn met respectievelijk 56 en 53 jaar gemiddeld wat ouder dan die van landelijke partijen. De gemeenteraadsfracties van SGP, PVV (15%), DENK (27%) en 50PLUS (21%) bestaan voor het overgrote deel uit mannen. Voor de SGP zit slechts één vrouw in de raad. De Partij voor de Dieren (59%), GroenLinks (47%) en D66 (37%) hebben de hoogste percentages vrouwelijke raadsleden. De enige partij met meer vrouwen dan mannen in de raad is de Partij voor de Dieren. GroenLinks heeft met 42% het grootste aandeel vrouwelijke wethouders, gevolgd door PvdA (38%) en D66 (38%).

Zittingsduur

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

Tabel 8 *Zittingsduur raadsleden, burgemeesters (B) en wethouders (W) naar gemeentegrootte, verdeeld naar grootteklasse van gemeenten, 2020*

	< 20.000			20.000-50.000			50.000-100.000			> 100.000		
	Raad	B	W	Raad	B	W	Raad	B	W	Raad	B	W
<1 jaar	4%	23%	14%	5%	14%	10%	4%	20%	12%	5%	12%	11%
1-4 jaar	51%	32%	57%	54%	37%	55%	61%	27%	62%	61%	42%	64%
4-8 jaar	25%	25%	20%	23%	25%	26%	21%	31%	20%	22%	27%	20%
> 8 jaar	20%	20%	10%	18%	24%	9%	13%	22%	5%	12%	18%	5%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: Overheid in Nederland, 2020

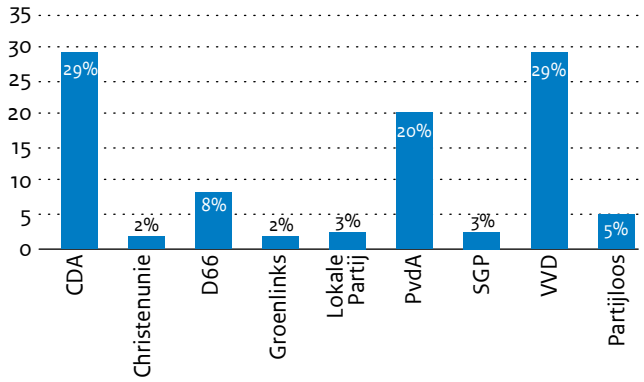
0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.3 Kijken door de bril van raadsleden, wethouders en burgemeesters
3.1.4 Lokale partijen
3.1.5 De financiën van het gemeentelijk bestuur
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

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

De burgemeester

De burgemeester wordt benoemd door de Kroon op aanbeveling van de gemeenteraad. De commissaris van de Koning heeft daarbij een procedurele rol. De benoeming is voor zes jaar, maar de burgemeester kan één of meer keren voor een zelfde periode worden herbenoemd. Bij langdurige ziekte of een vacature benoemt de commissaris van de Koning een tijdelijke waarnemer.[105] Bij de burgemeesterspopulatie is de groei van het aandeel lokale politieke partijen nog niet terug te zien. 29% is van het CDA, 29% van de VVD en 20% van de PvdA. Slechts 3% komt uit een lokale partij.

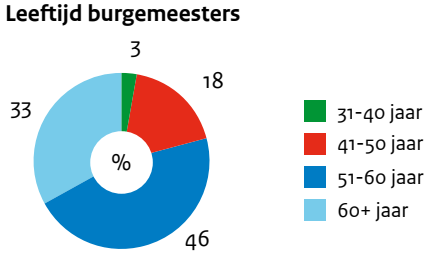
Figuur 17 *Verdeling van burgemeesters naar politieke partij in 2020 (in % van het totale aantal burgemeesters)*



Bron: Overheid in Nederland, 2020

Van de burgemeesters is 73% man en 91% heeft een opleiding op hbo- of wo-niveau. Zij zijn gemiddeld 56 jaar oud. Waarnemend burgemeesters zijn gemiddeld een stuk ouder (64 jaar). 33% is ouder dan 60 jaar.

Figuur 18 *Burgemeesters verdeeld naar leeftijdscategorie in 2020 (in %)*



Bron: Overheid in Nederland, 2020

De zittingsduur van vrouwelijke burgemeesters is korter. 27% van de mannelijke burgemeesters is meer dan acht jaar actief, ononderbroken bij één gemeente tegenover 11% van de vrouwelijke burgemeesters. Vrouwelijke burgemeesters zijn vooral in kleinere gemeenten te vinden.

3.1.2 Ondersteuning en toerusting

Gemeenteraadsleden kunnen een beroep doen op meerdere vormen van ondersteuning. Er is een griffie, die de raad als geheel faciliteert, raadsleden kunnen een beroep doen op bijstand uit het ambtelijk apparaat van de gemeente en er zijn budgetten voor fractieondersteuning, opleiding en ontwikkeling.

In de praktijk is de ondersteuning echter bescheiden. Raadsgriffies hebben gemiddeld 2,85 fte tot hun beschikking, waarbij de omvang gelijk opgaat met de omvang van de gemeente.[106]

[105] De cijfers in deze paragraaf hebben zowel betrekking op de door de Kroon benoemde burgemeesters als op de waarnemend burgemeesters.
[106] M. van Hulst e.a., *Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016* (in opdracht van de Vereniging van Griffiers), Tilburg University en Radboud Universiteit Nijmegen, 2016.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.3 Kijken door de bril van raadsleden, wethouders en burgemeesters
3.1.4 Lokale partijen
3.1.5 De financiën van het gemeentelijk bestuur
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Van de raadsgriffies die deelnamen aan de enquête in 2018 had 56% een budget lager dan 200.000 euro.[107]
Met het budget voor fractieondersteuning gaan gemeenteraden zeer verschillend om. Een behoorlijk aantal griffiers geeft aan dat de raad het budget voor fractieondersteuning heeft geschrapt in het kader van bezuinigingen of dat fracties vrijwillig afzien van dit budget. Soms verwijst men daarbij naar de mogelijkheid van ondersteuning in natura: gebruikmaken van kopieer- en vergaderfaciliteiten en een eventueel beroep op het ambtelijk apparaat van de gemeente.
Naast budgetten voor collectieve (raads- en fractie-)ondersteuning kent een derde van de gemeenten ook een persoonlijk opleidings- of ontwikkelbudget voor raadsleden.[108] Dit kunnen zij desgewenst besteden naar hun eigen individuele ontwikkelbehoefte. In vier van de tien gemeenten die een dergelijk budget hebben, is dit lager dan 500 euro per raadslid. In nog eens drie van de tien gemeenten gaat het om een budget tussen 500 en 1.000 euro. In de praktijk wordt er echter weinig gebruikgemaakt van deze mogelijkheden. Acht van de tien gemeenten met dit budget geeft aan dat maximaal een kwart van hun raadsleden een beroep erop doet. Driekwart van de gemeenten met een persoonlijk budget geeft aan niet meer dan een kwart ervan te besteden.
Van de mogelijkheid om een beroep te doen op ambtelijke bijstand maken gemeenteraden in ongeveer 70% van de gemeenten gebruik.[109] Dit gaat in veel gevallen om het inwinnen van feitelijke informatie, maar ook bij het opstellen van een initiatiefvoorstel, amendement of motie wordt wel een beroep gedaan op het ambtelijk apparaat. Deze ambtelijke bijstand komt vrijwel altijd tot stand via een verzoek aan de griffie, niet altijd geformaliseerd maar vaak via informele lijnen. Ook zijn er regelmatig rechtstreekse contacten tussen gemeenteraadsleden en het ambtelijk apparaat. Naarmate het meer gaat om serieuze (uren)inzet vanuit het apparaat, liggen er meer formele verzoeken aan ten grondslag.

Om de gemeenteraad te ondersteunen bij zijn controlerende taken wordt in elke gemeente een rekenkamerfunctie ingevuld. Deze rekenkamerfunctie is in gemeenten verschillend georganiseerd, als zelfstandige rekenkamer, als rekenkamercommissie of als gemeenschappelijke rekenkamer of -commissie, samen met andere gemeenten. In 2019 vulden 316 gemeenten hun rekenkamerfunctie in, waarvan er 79 met elkaar samenwerkten in een gemeenschappelijke voorziening.[110] Er waren zodoende 237 rekenkamers en -commissies. Gemeenten besteden hieraan gemiddeld 1,21 euro per inwoner. In 39 gemeenten was in 2019 geen rekenkamerfunctie actief.[111] De rekenkamers en -commissies publiceerden in 2019 gezamenlijk 320 onderzoeken, in de meeste gevallen betrof dit een evaluatieonderzoek. De rekenkamerfuncties zijn actiever naarmate de gemeente groter is.
In een recent advies stelt de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) dat het ministerie van BZK normen moet stellen voor de ondersteuning van gemeenteraden en Provinciale Staten.[112]
Het gaat daarbij o.a. over de onafhankelijke positie van de griffier en het normeren van een ondergrens voor rekenkamers. De ROB vindt ook dat er meer duidelijkheid moet komen over het verlenen van ambtelijke bijstand aan raden en staten en tevens dat het principe van de fractievergoeding opnieuw moet worden doordacht. De Raad constateert dat er nu sprake is van handelingsverlegenheid bij decentrale vertegenwoordigers om in zichzelf te investeren. De kwaliteit en kwantiteit van de ondersteuning houdt volgens de ROB geen gelijke tred met de verzwaring en toenemende complexiteit van het takenpakket van het decentraal bestuur.

[107] Overheid in Nederland, Enquête onder gemeentegriffiers, december 2018. Het budget waar hierbij naar is gevraagd, is het reguliere budget van de griffie, inclusief personeelskosten, maar exclusief het budget voor fractieondersteuning en opleiding voor raadsleden.
[108] Overheid in Nederland, *Onderzoek naar de ervaringen van gemeentegriffiers met gebruik opleidings- en toerustingsbudget*, oktober 2019.
[109] Overheid in Nederland, Enquête onder gemeentegriffiers, december 2018.
[110] Hans van den Broek, *Zicht op rekenkamers*, Utrecht, 2020.
[111] D.w.z. er was er geen of er was er een die al meerdere jaren niet actief geweest is.
[112] Raad voor het Openbaar Bestuur, *Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen*, Den Haag, november 2020.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting
3.1.4 Lokale partijen
3.1.5 De financiën van het gemeentelijk bestuur
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

3.1.3 Kijken door de bril van raadsleden, wethouders en burgemeesters

Eind 2020 verscheen de eerste Basismonitor Politieke Ambtsdragers, voor deze editie geheel gewijd aan het gemeentelijk niveau.[113] Deze monitor geeft inzicht in de achtergronden, motieven, beleving en ambtsopvattingen van decentrale politieke ambtsdragers. Deze paragraaf is gebaseerd op de informatie uit deze monitor.

Lokaal bestuur als loopbaan

Uit de monitor blijkt dat er in het lokaal bestuur veelal sprake is van een politieke 'loopbaan', waarbij men doorgroeit van de ene functie naar de andere. Maar liefst 79% van de wethouders is eerder raadslid geweest en van de burgemeesters is 70% raadslid geweest en een even grote groep burgemeesters was in het verleden wethouder. Een overstap vanuit een andere bestuurslaag (nationaal, provincie, waterschap) zien we een stuk minder.
Dit politieke loopbaanpad is terug te zien in het aantal jaren dat raadsleden, wethouders en burgemeesters gemiddeld actief zijn in het openbaar bestuur. Burgemeesters zijn dat gemiddeld 19 jaar, wethouders 12,6 jaar en raadsleden bijna 9 jaar. Voor alle groepen geldt dat deze periode voor vrouwen 2 à 3 jaar korter is dan voor mannen. Als het gaat om de zittingsduur in het eigen ambt dan is die van raadsleden gemiddeld 6,5 jaar, van wethouders 4,5 jaar en van burgemeesters ruim 7,5 jaar.

Tabel 9 *Beroepsstatus van raadsleden in 2020 (in procenten)*

	raadsleden
Voltijds politiek ambt	<1
Combinatie met...	
.. werknemer (semi)overheid	24,4
.. werknemer particulier bedrijf	21,6
.. zelfstandige	21,1
.. pensioen	16,7
.. werkloos/arbeidsongeschikt	4,6
.. overig	10,9

Bron: BPA 2019

Waar burgemeester en wethouder een (vrijwel) voltijdsfunctie is, is het raadslidmaatschap een nevenfunctie. De meeste raadsleden hebben daarnaast een hoofdberoep. De bovenstaande tabel laat zien dat dit geldt voor in ieder geval 67% van de groep. Met 24,4% werkt de grootste groep bij de (semi)overheid, maar het aandeel van hen dat bij een particulier bedrijf werkt of zelfstandige is ontloopt dit niet veel. Daarnaast is nog eens 21% met pensioen dan wel werkloos of arbeidsongeschikt.
Er blijken geen grote verschillen tussen raadsleden van verschillende soorten partijen, op een enkel punt na. Raadsleden voor linkse partijen zijn iets vaker werkzaam bij de overheid, in het onderwijs of in de zorg en vertegenwoordigers van lokale partijen zijn iets vaker met pensioen. Dat laatste geldt ook voor raadsleden in kleinere gemeenten.

Wethouders pessimistisch over baankansen

Decentrale politieke ambtsdragers worden niet in de eerste plaats gemotiveerd door persoonlijke carrièreoverwegingen. Integendeel, in de Basismonitor schat bijvoorbeeld 45% van de wethouders in dat deze functie schadelijk zal zijn voor de eigen loopbaan buiten de politiek. Ruim een kwart van alle categorieën ambtsdragers meent dat het lastig zal zijn om een nieuwe baan

[113] G. Jansen, B. Denters, S. van Zuydam, Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019: raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt, Universiteit Twente, 2020. Het gehele rapport is te vinden via: https://doi.org/10.3990/3.9789036550659
Deze en enkele volgende paragrafen zijn gebaseerd op dit rapport.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting
3.1.4 Lokale partijen
3.1.5 De financiën van het gemeentelijk bestuur
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

buiten het openbaar bestuur te vinden. Raadsleden en burgemeesters zijn hier wel wat optimistischer over dan wethouders. De verwachtingen van de wethouders over hun toekomstige arbeidsmarktkansen sluiten aan bij de bevindingen uit een onderzoek onder gewezen wethouders over hun kansen op passend werk.[114] Uit dat onderzoek blijkt dat het voor veel voormalige wethouders lastig is om weer aan het werk te komen. Een belangrijke oorzaak is de perceptie van potentiële werkgevers. Zij hebben niet of nauwelijks een beeld van wat een wethouder doet en zien de eventuele toegevoegde waarde van een gewezen wethouder niet. Verder blijkt dat wethouders tijdens hun zittingstermijn niet investeren in hun inzetbaarheid omdat het hen daarvoor aan tijd en ruimte ontbreekt.

Maatschappelijke motieven het grootst

Desgevraagd geeft dan ook een meerderheid van alle lokale ambtsdragers aan voor het huidige ambt te hebben gekozen omdat zij een bijdrage willen leveren aan de samenleving; dit aandeel schommelt rond de 87%. Ook het willen uitoefenen van invloed op de besluitvorming, het opkomen voor de belangen van bepaalde groepen en het uitvoeren van politieke ideeën zijn van belang. Burgemeesters scoren op die motieven weer aanzienlijk lager. Die noemen dan weer het vaakst het motief dat zij hun talenten willen inzetten en verder ontwikkelen. Dit individuele motief geldt ook voor wethouders en raadsleden, zij het in (veel) mindere mate. Persoonlijke overwegingen als geld, waardering of het hebben van een politieke loopbaan motiveren vrijwel niemand. Alleen een kleine 14% van de burgemeesters voelt zich door het laatste aspect wel gemotiveerd.

Tabel 10 *Redenen van raadsleden, wethouders en burgemeesters om zich voor het huidige ambt te kandideren (in procenten)*

	raadsleden	wethouders	burgemeesters
Maatschappelijke motieven			
Een bijdrage leveren aan de samenleving	86,8	86,5	87,6
Invloed uitoefenen op de besluitvorming	36,3	39,7	24,9
Opkomen voor bepaalde groepen mensen	35,7	20,3	13,7
Uitvoeren van mijn politieke ideeën	27,9	33,7	6,2
Opvattingen van burgers vertegenwoordigen	24,5	10,5	10,8
Iets veranderen op een bepaald onderwerp	14,6	16,5	5,5
Op aandrang van anderen	6,8	6,7	3,4
Gevoel van verplichting aan mijn partij	5,6	8,2	0
Individuele motieven			
Mijn talenten inzetten en verder ontwikkelen	26,4	37,8	74,1
Een plezierige invulling geven aan mijn (vrije) tijd	9,3	8,4	20,7
Uitbreiden van mijn netwerk	4,4	9,3	0
Het hebben van een loopbaan in de politiek	3,7	6,6	13,9
Financiële vergoeding voor het werk	1,6	2,5	0
Waardering krijgen voor het werk	1	0	0

Bron: BPA 2019

Tijdsbesteding nog steeds hoog

Uit de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019 blijkt dat lokale ambtsdragers veel tijd aan hun politieke werkzaamheden besteden.[115] Voor raadsleden is dat gemiddeld 19 uur; dat is dus nog ruim drie uur meer dan de Raad voor het Openbaar Bestuur

[114] EMMA, *Rapportage onderzoek arbeidsparticipatie voormalig wethouders*, Den Haag, 2020.
[115] EMMA, *Rapportage onderzoek* arbeidsparticipatie voormalig wethouders, Den Haag, 2020

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting
3.1.4 Lokale partijen
3.1.5 De financiën van het gemeentelijk bestuur
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

eerder vermeldde in zijn advies '15,9 uur'.[116] Wethouders en burgemeesters besteden respectievelijk 54 en 58 uur aan hun werk, dat is meer dan een voltijds baan. Hoe groter de gemeente, hoe meer tijd alle groepen in hun ambt steken.

Tabel 11 *Tijdsverdeling van raadsleden, wethouders en burgemeesters over verschillende activiteiten, in aantal uren (en percentages van totale tijd)*[117]

	raadsleden	wethouders	burgemeesters
Voorbereiden en bijwonen van raadsvergaderingen (inclusief raadscommissies en vergelijkbare bijeenkomsten)	6,6 (35.4%)	6,9 (12.6%)	6,0 (10.5%)
Voorbereiden en bijwonen van collegevergaderingen		7,8 (14.8%)	7,6 (13.4%)
Voorbereiden en bijwonen van fractievergaderingen	3,3 (18.2%)	2,4 (4.5%)	0,2 (0.3%)
Activiteiten van uw politieke partij	1,7 (8.9%)	1,6 (3%)	0,7 (1.2%)
Activiteiten van regionale samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen	1,2 (6.3%)	6,1 (11.4%)	7,2 (12.5%)
Qualitate qua (q.q.) nevenfuncties	1,6 (6.4%)	2,5 (4.5%)	4,9 (8.5%)
Contact met individuele inwoners	1,7 (8.8%)	3,4 (6.3%)	5,5 (9.6%)
Contact met dorps/wijkraden/ bewonersgroepen	1,2 (6.1%)	2,5 (4.7%)	3,6 (6.2%)
Contact met maatschappelijke organisaties	1,2 (6.2%)	3,7 (6.7%)	4,5 (7.6%)
Contact met bedrijven	0,9 (4.3%)	2,4 (4.4%)	2,8 (4.9%)
Contact met het ambtelijk apparaat	1,1 (5.6%)	11,5 (21.2%)	9,9 (17.3%)
Contact met andere overheden	0,7 (3.3%)	3,7 (6.8%)	5,0 (8.7%)

Bron: BPA 2019

Een groot deel daarvan gaat op aan het voorbereiden en bijwonen van vergaderingen. Vooral raadsleden vergaderen in verhouding tot hun gehele tijdsbesteding veel, met hun collega-raadsleden maar ook met fractiegenoten. Een kwart van hun tijd besteden zij verder aan de vertegenwoordigende kant van hun werk: contacten met inwoners, bewonersgroepen, organisaties en bedrijven. Wethouders en burgemeesters zijn verder druk met het ambtelijk apparaat, regionale samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen.
De vergelijking tussen uren en percentages van de tijdsbesteding tussen de drie groepen illustreert wel dat het zwaartepunt bij de bestuurders ligt. Omdat dit hun hoofdfunctie is, kunnen wethouders en burgemeesters simpelweg meer uren besteden dan raadsleden – ook aan contacten met de samenleving.
Raadsleden, wethouders en burgemeesters zijn matig tevreden over werkdruk en werk-privébalans. Zij geven daaraan een rapportcijfer tussen de 5 en de 6. Vooral ambtsdragers in grotere gemeenten en ambtsdragers jonger dan 44 jaar zijn minder tevreden over deze aspecten.

Raadsleden in grote en kleine gemeenten tevredener over vergoeding

Raadsleden is gevraagd om de tevredenheid met de financiële vergoeding te waarderen op een schaal van 0 (zeer ontevreden) tot 10 (zeer tevreden).[118]

Gemeentegrootte	Waardering
tot 19.999	6,28
20.000 tot 49.999	5,46
50.000+	5,91
Totaal	5,77

Het resultaat laat zien dat raadsleden gemiddeld genomen hun vergoeding waarderen met een krappe zes. Dat betekent dat ze op zich tevreden zijn, maar niet heel hoog scoren op een schaal waar 5 het midden vormt. Opmerkelijk is dat de gemiddelde tevredenheid zowel in de kleinste gemeenten als in de grootste gemeenten significant hoger is dan die in de middelgrote gemeenten.

[116] Raad voor het Openbaar Bestuur, *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, advies april 2016.
[117] Het aantal uren besteed aan de verschillende activiteiten is bij elkaar meer dan het gemiddelde aantal uur dat politieke ambtsdragers aan hun ambt besteden door het afronden van de tijdsbesteding op hele uren.
[118] Raad voor het Openbaar Bestuur, *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, advies april 2016.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting
3.1.4 Lokale partijen
3.1.5 De financiën van het gemeentelijk bestuur
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Taakinvulling en ambtsopvatting verschillen tussen de groepen

De verschillende groepen ambtsdragers onderscheiden zich duidelijk van elkaar in hun ambtsopvatting.[119]
Raadsleden hechten het meeste belang aan de taken die raken aan hun volksvertegenwoordigende rol, gevolgd door het controleren van het gemeentebestuur. Wethouders en burgemeesters vinden de taken van het college van B en W die raken aan de gemeenteraad, zoals het informeren van de raad, het meest belangrijk.
Aan het vertegenwoordigen van inwoners en het leidinggeven aan de ambtelijke organisatie hechten collegeleden daarentegen het minste belang. Wethouders en burgemeesters kijken wel net anders naar het belang van verschillende collegetaken. Zo is voor burgemeesters het vertegenwoordigen van inwoners belangrijker dan voor wethouders, terwijl wethouders juist meer belang hechten aan het nemen van initiatieven voor nieuw beleid.
De tevredenheid met de vervulling van taakonderdelen is voor alle groepen voldoende, met scores die schommelen rond de 6 à 7. Wat wel opvalt is dat elke groep vooral tevreden is met zijn eigen taakvervulling. Zo zijn raadsleden tevredener met de vervulling van taken door de gemeenteraad dan dat wethouders en burgemeesters dat zijn. Wethouders en burgemeesters zijn op hun beurt behoorlijk tevreden met hoe het college van B en W zijn taken vervult. Meermaals komt een score van 8 of hoger voor.
Het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad en het uitvoeren van de besluiten van de gemeenteraad kunnen bij hen op de hoogste tevredenheid rekenen. Raadsleden scoren echter substantieel lager op tevredenheid over de taakvervulling door het college van B en W.
Voor burgemeesters zijn hun taken in het leidinggeven bij rampen en crises en het handhaven van de openbare orde het meest belangrijk. Het voorzitten van raads- en collegevergaderingen wordt door hen relatief het minst belangrijk gevonden, maar scoort desondanks een 8.8 voor hun tevredenheid ermee. Ook wethouders en raadsleden zijn behoorlijk tevreden met hoe de burgemeester die taken vervult.

Ondersteuningsbehoefte groter bij raadsleden, vrouwen en nieuwe ambtsdragers

De Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019 bevat ook informatie over de ondersteuningsbehoefte bij de verschillende groepen.

Tabel 12 *Ondersteuningsbehoefte van raadsleden, wethouders en burgemeesters op diverse terreinen, in percentage '(zeer) veel behoefte'*

	raadsleden	wethouders	burgemeesters
Ontwikkelingen op specifieke beleidsvelden[(a)]	68,5	48,9	40,8
Overheidsfinanciën en financieel management	52,9	31,1	23,1
Bestuurlijke processen en verhoudingen[(b)]	48,9	31,6	49,8
Debatvaardigheden	38,1	16,3	4,9
Communicatieve vaardigheden (en sociale media)	33,8	34,6	41,6
Effectief vergaderen	33,6	16,2	25,8
Onderhandelingsvaardigheden	26,5	21	23,7
Politieke vaardigheden	25,7	14	11,2
Time management	20,8	20,3	25,4
Leidinggevende- en management-vaardigheden	15,9	10,5	22,1

(a): bijvoorbeeld: nieuwe omgevingswet; decentralisaties sociaal domein etc.
(b) bijvoorbeeld: controle en verantwoording bij verbonden partijen; e-government en e-democracy; integriteitskwesties.

Bron: BPA 2019

De ondersteuningsbehoefte is over het algemeen het sterkst onder raadsleden en minder sterk onder wethouders en burgemeesters. Dit laat zich waarschijnlijk verklaren door het gegeven dat het raadslidmaatschap een nevenfunctie is, terwijl wethouders en burgemeesters bestuurder zijn van professie en kunnen rekenen op de ondersteuning van een ambtelijk apparaat.
Raadsleden hebben de sterkste behoefte aan ondersteuning op specifieke beleidsterreinen, terwijl burgemeesters vaker ondersteuning behoeven bij bestuurlijke processen en communicatie.

[119] Raad voor het Openbaar Bestuur, *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, advies april 2016.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting
3.1.4 Lokale partijen
3.1.5 De financiën van het gemeentelijk bestuur
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

De ondersteuningsbehoefte van raadsleden blijkt ook samen te hangen met geslacht, leeftijd en ervaring. Vrouwelijke raadsleden geven vaker aan behoefte te hebben aan ondersteuning dan mannen, jongere raadsleden vaker dan ouderen, en nieuwe raadsleden vaker dan meer ervaren raadsleden. Raadsleden hebben het vaakst behoefte aan ondersteuning door het ambtelijk apparaat. Wethouders en – met name – burgemeesters geven daarnaast vooral aan behoefte te hebben aan ondersteuning in de vorm van uitwisseling van persoonlijke ervaringen en inzichten met anderen om van elkaar te kunnen leren.
Raadsleden volgen het vaakst opleidingen, cursussen en studiedagen via de eigen politieke partij en veel minder via de belangenvereniging van raadsleden. Voor wethouders en – met name – burgemeesters zijn daarentegen de beroepsverenigingen de belangrijkste aanbieders. Raadsleden van lokale partijen kunnen minder gebruikmaken van (landelijke) partijorganisaties dan andere raadsleden, en huren dan ook vaker externe (commerciële) organisaties in voor hun ondersteuningsbehoefte.

Tabel 13 *Aanbieders waar opleidingen, cursussen en studiedagen worden gevolgd (in procenten van het betreffende aantal raadleden, wethouders en burgemeesters, meerdere antwoorden mogelijk)*

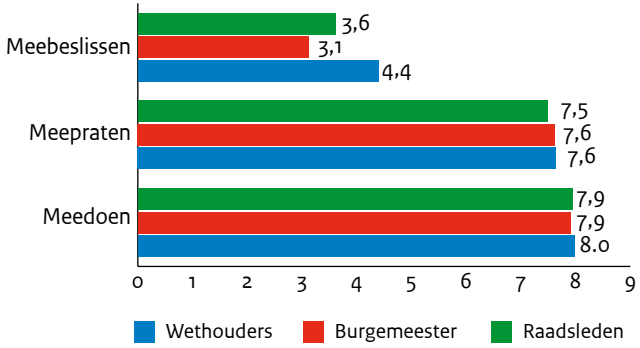
	raadsleden	wethouders	burgemeesters
Beroepsvereniging	8.1	38.2	83.9
VNG	18.5	21.9	3.8
Ambtelijk	22.9	5.2	2.1
Eigen politieke partij	43.7	20.2	1.9
Extern	14.7	10.5	2.9
Anders, overig	6.5	13.3	7.0

Bron: BPA 2019

Lokale ambtsdragers over democratie: liever burgers die meedoen dan meebeslissen

Lokale politieke ambtsdragers geven desgevraagd aan tamelijk tevreden te zijn over de democratie op zowel nationaal als op gemeentelijk niveau.[120] Hun tevredenheid is zelfs nog hoger dan die van inwoners, die – zoals uit hoofdstuk 2 blijkt – ook al heel tevreden zijn.

Figuur 19 *Belang dat lokale politieke ambtsdragers hechten aan vormen van burgerparticipatie (gemiddelde score schaal van 0–10)*



Bron: BPA 2019

Lokale politieke ambtsdragers vinden het voor de democratie vooral van belang dat inwoners kunnen meepraten. Belangrijker nog vinden zij het dat burgers mogelijkheden hebben om via eigen initiatieven verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen woon- en leefomgeving en op die manier meedoen. In beide opzichten zijn de drie groepen ambtsdragers het redelijk met elkaar eens. Opmerkelijk is dat lokale politieke ambtsdragers het veel minder belangrijk vinden dat burgers meebeslissen. Over referenda zijn raadsleden het minst negatief; collegeleden beschouwen referenda overwegend niet als een belangrijke manier om inwoners een stem te geven in het bestuur.
Raads- en collegeleden zijn het er in grote meerderheid mee eens dat de gemeenteraad bij burgerparticipatie uiteindelijk steeds een eigen afweging moet kunnen blijven maken. Tegelijkertijd meent men echter ook in meerderheid dat – onder vooraf door de raad bepaalde voorwaarden – de raad uitkomsten van burgerparticipatie moet overnemen. Dit is een regelmatig terugkerend spanningsveld. Met het oog hierop is van belang dat ook raadsleden en

[120] Raad voor het Openbaar Bestuur, *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, advies april 2016

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting
3.1.4 Lokale partijen
3.1.5 De financiën van het gemeentelijk bestuur
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

bestuurders ervan zijn overtuigd dat het belangrijk is om bij burgerparticipatie de raad vroegtijdig te informeren en in staat te stellen kaders voor het participatieproces te formuleren.

Bestuurlijke verhoudingen: B en W zijn dominant

Binnen gemeenten is de beoordeling van politieke ambtsdragers dat het college meer invloed heeft dan de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie, dat wethouders meer invloed hebben dan de burgemeester en dat collegefracties meer in te brengen hebben dan fracties die niet aan het college deelnemen.[121] Er zijn verschillen tussen de ambten in de ervaren invloed. Zo schatten wethouders de invloed van het college hoger in dan raadsleden. Raadsleden schatten hun eigen invloed ten opzichte van andere gemeentelijke actoren relatief het laagst in. Burgemeesters en zeker wethouders zijn daarover een stuk positiever.

Tabel 14 *Relatieve invloed van gemeentelijke actoren per ambt*

	raadsleden	wethouders	burgemeesters
Gemeenteraad/college	57.2	63.3	60.3
Collegefracties/niet-collegefracties	32.1	36.0	40.1
College/ambtelijke organisatie	50.0	41.7	44.3
Burgemeester/overige collegeleden	56.3	66.4	53.6

Bron: BPA 2019

Als het gaat om actoren buiten de eigen gemeente, achten lokale ambtsdragers vooral de relatieve invloed van de nationale overheid ten opzichte van de gemeente groot. Zij zijn zelfs van mening dat de invloed van de nationale overheid (54,7) op lokale besluiten groter is dan de invloed van het gemeentebestuur.
Ten opzichte van het gemeentebestuur heeft het waterschap van de externe actoren volgens hen het minste invloed op lokale besluiten. Raadsleden kennen daarbij een grotere invloed toe aan externe actoren ten opzichte van het gemeentebestuur dan wethouders en burgemeesters.

Politieke ambtsdragers spreken gemiddeld uit vertrouwen te hebben in de gemeenteraad, het college van B en W en de burgemeester. Aan de gemeenteraad wordt relatief het minste vertrouwen toebedeeld, ook door raadsleden zelf. Politieke ambtsdragers geven gemiddeld het rapportcijfer 7 aan de kwaliteit van de samenwerking met het lokale bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en allerhande bewonersgroepen. Raadsleden zijn daarbij kritischer op deze samenwerking dan wethouders en burgemeesters.
De samenwerking met partners buiten de eigen gemeente wordt over het algemeen negatiever gewaardeerd dan de samenwerking met partners binnen de gemeente. De samenwerking met andere gemeenten en verbonden partijen wordt het beste beoordeeld, de samenwerking met de rijksoverheid het minste. Net als bij de samenwerking met partners binnen de gemeenten, zijn raadsleden in de regel kritischer dan wethouders en burgemeesters op de samenwerking met partners buiten de eigen gemeente.

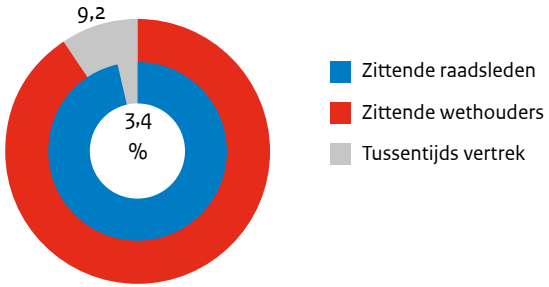
Raadsleden vertrekken door combinatieproblemen, wethouders door politiek conflict

Gekozen volksvertegenwoordigers worden geacht hun ambt te vervullen tot de volgende verkiezingen. Toch komt het regelmatig voor dat raadsleden en wethouders tussentijds vertrekken. In 2019 vertrok 3,4% van de raadsleden en 9,2% van de wethouders tussentijds.[122] De meeste tussentijds vertrekkende raadsleden en wethouders zijn van de ChristenUnie. In Gelderland vertrokken naar verhouding de meeste raadsleden en wethouders. Er is geen sprake van een hogere uitstroom van raadsleden van lokale partijen.

[121] Raad voor het Openbaar Bestuur, *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, advies april 2016
[122] Overheid in Nederland, Overzicht en analyse tussentijdse uitstroom decentrale vertegenwoordigers en bestuurders 2019, in opdracht van het ministerie van BZK, 2020.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting
3.1.4 Lokale partijen
3.1.5 De financiën van het gemeentelijk bestuur
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 20 *Omvang tussentijdse uitstroom van raadsleden en wethouders*



Bron: Overheid in Nederland 2019

De meest voorkomende reden van vertrek onder raadsleden blijkt desgevraagd dat het ambt niet langer te combineren is met werk of privéleven (45%).[123] 43% van de vertrokken raadsleden is ontevreden met het tijdsbeslag van hun ambt en 41% van hen is ontevreden met de werk- privébalans. Dit sluit ook wel aan bij de matige tevredenheid van zittende raadsleden met tijdsbeslag en werk-privébalans, maar voor een deel is het blijkbaar reden te stoppen. De vertrokken raadsleden zijn wel tevreden over de ambtelijke ondersteuning die zij kregen tijdens hun ambtsperiode (78%).
Hoewel wethouders ook aangeven ontevreden te zijn met het tijdsbeslag (38%) en de werk- en privébalans (47%) vertrekken zij voornamelijk vanwege politiek-bestuurlijke redenen (45%). Veel vertrokken wethouders geven ook aan weinig onderling vertrouwen te hebben ervaren (38%).

De rol van de gemeenteraad in het sociaal domein

Sinds de decentralisaties in het sociaal domein heeft de gemeenteraad een centrale rol in de kaderstelling en het maken van beleidskeuzes op het terrein van zorg en welzijn. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) deed voor zijn advies *Decentrale taak is politieke zaak* een kwalitatief onderzoek in 27 gemeenten naar de wijze waarop die rol wordt ingevuld.[124]
De ROB concludeert dat de gemeenteraad sturingsmogelijkheden heeft, maar dat zij in de praktijk veel belemmeringen ervaart. Deze hebben zowel te maken met de lokale bestuurscultuur als met de bestuurlijke context. Door regionalisering wordt de sturende rol soms verlegd van de raad naar de regio. De wettelijk toegestane beleidsruimte is verder beperkt, waardoor er in de raad weinig politiek debat is over de keuzes voor het sociaal domein. Bovendien, zo stelt de ROB, zijn raadsleden onvoldoende op de hoogte van de beleidsruimte die er wel is. Colleges maken ook de mogelijke beleidskeuzes te weinig expliciet voor de raden. Een belangrijke belemmering zit ook in de financiële kaders, die door groeiende tekorten beperkt zijn. Gemeenteraden ervaren daarbij een taboe om te bezuinigen in het sociaal domein en zoeken de dekking voor tekorten in de eerste plaats elders.
Ondanks de beperkingen ziet de ROB wel degelijk mogelijkheden voor gemeenteraden om hun rol in het sociaal domein actiever in te vullen. De raad zou meer politiek moeten sturen, door een visie te formuleren op het sociaal domein in de eigen gemeente en de maatschappelijke waarden die zij daarin terug wil zien.

[123] Overheid in Nederland, Overzicht en analyse tussentijdse uitstroom decentrale vertegenwoordigers en bestuurders 2019, in opdracht van het ministerie van BZK, 2020.
[124] Raad voor het Openbaar Bestuur, *Decentrale taak is politieke zaak. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein*, Den Haag, 2020.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting
3.1.3 Kijken door de bril van raadsleden, wethouders en burgemeesters
3.1.5 De financiën van het gemeentelijk bestuur
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Tabel 15 *Electorale resultaten lokale partijen (bronnen: Kiesraad: www.verkiezingsuitslagen.nl, op verschillende momenten in 2019 geraadpleegd en CBS documentatie)*

	1974	1978	1982	1986	1990	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Lokale partij(en)										22,10	23,66	27,77	28,65
Lokale onafhankelijke groepering(en)						12,9	16,5	18,3	25,02				
onafhankelijke (plaatselijke) groepering(en)			12,2	11,7	12,9								
Onafhankelijken	8,4	5,6											
Rooms-katholieke lijst(en)	12,1	8,3	0,5	0,2									
Protestant-christelijke lijst(en)	0,4	0,3	0,2	0,2									
Totaal	20,9	14,2	12,9	12,1	12,9	12,9	16,5	18,3	25,02	22,10	23,66	27,77	28,65
Overig	3,8	0,5	2,1	6,5	5,0	4,6	4,9	6,1	4,34				

Bron: Van Biezen en Waling, 2020

3.1.4 Lokale partijen

Ruim een derde van de gemeenteraadsleden en wethouders vertegenwoordigt een lokale politieke partij. Dit zijn partijen die in één gemeente meedoen aan gemeenteraadsverkiezingen.[125] Ondanks dit substantiële aandeel was er tot voor kort weinig systematische kennis verzameld over aard, achtergrond, historie en functioneren van lokale partijen. Om die lacune te vullen, heeft een consortium van onderzoekers van vier universiteiten de afgelopen twee jaar een onderzoeksprogramma uitgevoerd op het terrein van lokale partijen in Nederland.[126]

Een divers fenomeen met een lange historie

Over lokale partijen leven soms hardnekkige beelden, bijvoorbeeld in de media rondom lokale verkiezingen. Het zou een relatief jong fenomeen zijn, een uiting van populisme of protest, dat zich afzet tegen een bestuurlijke elite en zodoende vooral lastig voor het vormen van een stabiel bestuur. De daarmee samenhangende benadering van lokale partijen als één categorie klopt echter niet. In werkelijkheid zijn er grote onderlinge verschillen tussen hen wat betreft politieke oriëntatie, aanpak en organisatie.[127]

Lokale politieke partijen zijn ook zeker geen nieuw verschijnsel. In meerdere of mindere mate hebben zij altijd deel uitgemaakt van de lokale politiek in Nederland.[128] Van Biezen en Waling laten zien dat al voor de Tweede Wereldoorlog lijsten deelnamen aan lokale verkiezingen die geen binding hadden met een landelijke politieke partij en dat deze soms zelfs de meeste stemmen kregen in een gemeente.

[125] J. van Ostaaijen, *Lokale partijen in Nederland. Een overzicht van kennis over lokale partijen 2002 – 2019*, Tilburg University, 2019.

[126] Dit consortium bestond uit: Julien van Ostaaijen (UvT), Gerrit Voerman (RUG/DNPP), Marcel Boogers (UT), Geerten Waling (UL), Ingrid van Biezen (UL) en Simon Otjes (UL en RUG/DNPP). Het onderzoeksprogramma is gefinancierd door het ministerie van BZK en heeft geleid tot meerdere (deel)rapportages over uiteenlopende aspecten van de lokale partij (definitie en afbakening, historie, interne organisatie, functioneren in de lokale gemeenschap, de raad en het (multilevel) bestuur, analyse en verklaring van electoraal succes). In het eerste kwartaal van 2021 verschijnt een bundel waarin de belangrijkste bevindingen uit het programma zijn samengebracht. Deze paragraaf over lokale partijen baseert zich op conclusies uit verschillende deelrapportages uit het programma. In februari 2021 verschijnt een bundeling van de inzichten uit het onderzoeksprogramma in: J. van Ostaaijen (red), *Lokale partijen in de praktijk. Een overzicht van kennis over het functioneren van lokale partijen in Nederland*, ministerie van BZK/ Democratie in Actie, Den Haag, 2021.

[127] J. van Ostaaijen, *Lokale partijen in Nederland. Een overzicht van kennis over lokale partijen 2002 – 2019*, Tilburg University, 2019.

[128] I. van Biezen en G. Waling, 'Een eeuw lokale partijen in Nederland', in: J. van Ostaaijen (red), *Lokale partijen in de praktijk. Een overzicht van kennis over het functioneren van lokale partijen in Nederland*, ministerie van BZK / Democratie in Actie, Den Haag, 2021.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting
3.1.3 Kijken door de bril van raadsleden, wethouders en burgemeesters
3.1.5 De financiën van het gemeentelijk bestuur
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

De auteurs verklaren de pieken en dalen in de steun voor lokale partijen uit verschillende ontwikkelingen in de algemene politieke context. Dan gaat het over ontwikkelingen in het nationale partijlandschap, zoals de mate van organisatie en professionalisering en de veranderende rol van politieke partijen in de samenleving. Sinds 2006 lijkt er weer sprake van een gestage opmars van de lokale partij. Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw lijkt er weer sprake te zijn van een gestage opmars van de lokale partij, met een tijdelijke onderbreking in 2006. Zij zijn terug van 'nooit weggeweest'.

Politiek gevarieerd vanuit het midden

Boogers en Voerman hielden in 2019 een enquête onder lokale partijen en komen op basis daarvan tot een profiel.[129] In politiek opzicht is dat gevarieerd. Het landelijk gehanteerde 'links/rechts'-spectrum blijkt weinig onderscheidend. Ruim twee derde van de partijen plaatst zichzelf in dat opzicht in het midden.
Dit komt overeen met informatie uit de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019.[130] Daaruit blijkt dat raadsleden van lokale partijen, wat betreft hun opvattingen over milieubeleid, belastingen en *law and order*, een middenpositie innemen tussen raadsleden van linkse en rechtse landelijke partijen. In deze monitor is tevens gevraagd of raadsleden van lokale partijen ook lid zijn van een landelijke partij. Voor 78% van hen is dit niet het geval. Ruim 7,5% is lid van een linkse partij en bijna 7% is lid van een rechtse partij.

Boogers en Voerman kenmerken ruim de helft van de lokale partijen als 'lokalistisch'.[131] Deze partijen richten zich in brede zin op de kwaliteit van het gemeentebestuur, waarbij ze zich profileren met het streven om het eigen karakter van de gemeente te behouden. Deze partijen bestaan doorgaans al langer, 65% ervan is langer dan tien jaar actief. Ruim de helft van deze partijen maakt deel uit van het college in hun gemeente.

Meer dan een kwart van de lokale partijen merken Boogers en Voerman aan als 'protestpartij'. Deze partijen richten zich op dingen die niet goed gaan in hun gemeente. Zij protesteren tegen het beleid van het gemeentebestuur, tegen concrete plannen of het functioneren van de lokale democratie ter plaatse. Deze partijen zijn meestal jonger, 66% bestaat korter dan tien jaar, en de grote meerderheid ervan neemt geen deel aan het college.
De resterende 20% van de lokale partijen zijn 'belangenpartijen'. Ze komen op voor specifieke groepen inwoners (jongeren, ouderen) of delen van de gemeente (dorpskernen). Deze partijen maken in meerderheid ook geen deel uit van het college van B en W, maar zijn vaak wel wat ouder. Bijna 64% bestaat langer dan tien jaar.
Uit een vergelijking met een enquête uit 2006 blijkt dat de oprichtingsmotieven op den duur minder belangrijk worden, op de zorg om het eigen karakter van de gemeente na. De lokale partijen worden deel van het gemeentelijke politieke bestel. De onvrede over het beleid wordt minder belangrijk als zij deel uitmaken van het college.

Organisatorisch divers, maar vitaal

De meerderheid van de lokale partijen functioneert als een ledenorganisatie, maar anders dan het merendeel van de landelijke partijen kent een deel ook andere vormen.[132] Zo vormt 16% van hen een meer informele kaderpartij, zonder geregistreerde leden maar met sympathisanten.
Hoewel de lokale partijen aangeven moeite te moeten doen om bestuursleden en kandidaten te vinden, vinden zij in het algemeen toch dat hun partij goed functioneert. Boogers en Voermans beoordelen de lokale partijorganisaties dan ook als behoorlijk vitaal.[133]
Voor wat betreft hun financiering noemen de lokale partijen vooral contributie van leden (72%), afdrachten van vertegenwoordigers en bestuurders (78%) en donaties van leden (32%). De inkomsten en uitgaven van deze partijen zijn overigens klein.[134]

[129] M. Boogers en G. Voerman, *De lokale partij: profiel, organisatie en vertegenwoordiging*, Universiteit Twente en DNPP/RUG, 2020. Er namen 266 partijen deel aan de enquête.
[130] G. Jansen, B. Denters, S. van Zuydam, *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019: raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt*, Universiteit Twente, 2020.
[131] M. Boogers en G. Voerman, *De lokale partij: profiel, organisatie en vertegenwoordiging*, Universiteit Twente en DNPP/RUG, 2020.
[132] M. Boogers en G. Voerman, *De lokale partij: profiel, organisatie en vertegenwoordiging*, Universiteit Twente en DNPP/RUG, 2020.
[133] Dit doen zij op basis van een index waarin zij de ontwikkeling van het ledental, problemen bij het vinden van bestuursleden en het oordeel over het eigen functioneren, combineren.
[134] M. Boogers en G. Voerman, *De lokale partij: profiel, organisatie en vertegenwoordiging*, Universiteit Twente en DNPP/RUG, 2020.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting
3.1.3 Kijken door de bril van raadsleden, wethouders en burgemeesters
3.1.5 De financiën van het gemeentelijk bestuur
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Succesvolle nieuwkomers tussen straat en raad

Van Ostaaijen, Peeters en Jennissen bestudeerden de succesvolste lokale partijen, d.w.z. die 46 partijen die in 2014 als nieuwkomer met minstens 10% van de stemmen in de gemeenteraad zijn gekomen.[135] Valt dit succes te verklaren en houden zij dit vast? De partijen hebben volgens de onderzoekers gemeen dat ze onvrede over de lokale politiek aansprekend verwoorden en perspectief bieden met mensen op de lijst die bekend zijn in de gemeenschap en zich actief voor de partij inzetten. Deze partijen zijn wel te kenschetsen als een politiek burgerinitiatief. Door hun kritische signaal aan de gevestigde politiek fungeren zij bovendien als een vorm van tegenmacht.

Opmerkelijk is dat van de 46 succesvolste partijen er 41 zijn opgericht door mensen die al actief waren in de lokale politiek en dan vooral bij een lokale afdeling van een landelijke partij. Dat betekent dat het politieke werk niet geheel vreemd voor ze was.

Het succes is vooral groot in kleine gemeenten. Driekwart van de 46 bestudeerde partijen breekt door in een gemeente met maximaal 40.000 inwoners. De meeste niet-succesvolle nieuwe lokale partijen – de nieuwkomers die geen zetels wisten te halen – zijn daarentegen te vinden in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Volgens Van Ostaaijen e.a. is dit onder meer te verklaren doordat het in een kleine gemeente makkelijker is om persoonlijk gekend te worden.

Tenslotte lijken de succesvolste lokale nieuwkomers wat betreft organisatie het meest op landelijke politieke partijen. Ze vormen een vereniging met een bestuur en betalende leden en investeren in het betrekken van inwoners bij hun partij en bij de lokale politiek. Inhoudelijk formuleren ze standpunten op de meeste beleidsterreinen.

De partijen die hun resultaat in 2018 wisten vast te houden of te overtreffen, onderscheiden zich door hun zichtbaarheid in de samenleving. Ze hebben in de vorige periode iets bereikt, in of buiten het college, en hebben dit kunnen overbrengen in hun gemeenschap. Daarbij ontbreekt het aan (zichtbaar) intern 'gedoe'. Hun oprichters weten hoe de lokale politiek werkt, omdat ze eerder actief waren in een andere partij of omdat ze het zich snel eigen hebben kunnen maken, en genieten bekendheid bij collega-politici. Ze opereren vaak nadrukkelijk als intermediairs tussen 'straat' en 'raad' en geven zo ondervertegenwoordigde opvattingen een stem in de lokale politiek.

Wethouders van lokale partijen: ongebonden maar geen buitenstaanders

In de praktijk staat het lokaal bestuur niet op zichzelf. Beleid op verschillende bestuursniveaus (gemeentelijk, regionaal, provinciaal, landelijk, Europees) is met elkaar verknoopt. De vooronderstelling is vaak dat dit bestuurders van lokale partijen op achterstand zet, omdat zij de toegang missen tot andere bestuurslagen die bestuurders van landelijke partijen kunnen krijgen via hun partijgenoten op die niveaus. Boogers en Eckardt onderzochten hoe wethouders van lokale partijen in die context opereren.[136] Zij nuanceren het beeld van de lokale wethouders als in dit opzicht gemankeerde bestuurders. Deze wethouders compenseren hun gebrek aan partijpolitieke contacten door te investeren in goede persoonlijke relaties. Ze geven aan in interbestuurlijke samenwerking vooral hun gemeente te vertegenwoordigen en dat partijpolitieke kleur daar vaak minder bij telt. Zo nodig, schuiven zij een collega-bestuurder naar voren, afhankelijk van de politieke kleur van degene met wie overlegd moet worden. De wethouders zien het zelf ook als voordeel dat zij niet gebonden zijn aan partijpolitieke belangen en kunnen het belang van hun gemeente zo krachtiger uitdragen. Ook is het mogelijk dat zij in regionale verbanden sneller sleutelposities krijgen vanwege hun niet-partijgebonden rol. Alleen de toegang tot het Europese niveau blijkt soms lastig zonder partijpolitieke contacten.

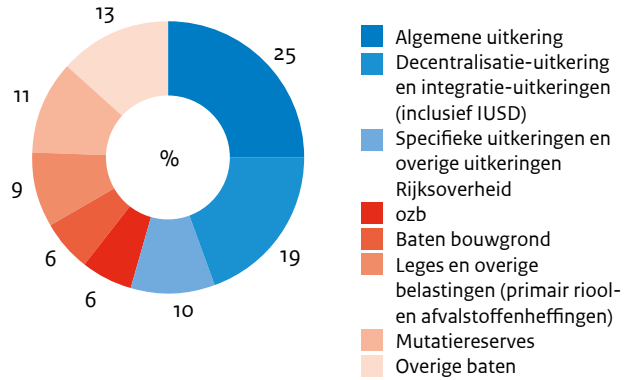
[135] J. van Ostaaijen, M. Peeters, S. Jennissen, *Bekend op straat en in de raad. Een verkennend onderzoek naar de succesfactoren van nieuwe lokale partijen*, Tilburg University, 2020.
[136] M. Boogers, F. Eckardt, *Wethouders van lokale partijen in de regio, de provincie, Den Haag en Brussel*, Universiteit Twente, 2020.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting
3.1.3 Kijken door de bril van raadsleden, wethouders en burgemeesters
3.1.4 Lokale partijen
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

3.1.5 De financiën van het gemeentelijk bestuur

Baten: gemeenten ontvangen grootste deel van baten van het Rijk

Figuur 22 *Verdeling van inkomstenbronnen van gemeenten, 2018 (in procenten)*



Bronnen:
Jaarverslag gemeentefonds
CBS obv Iv3
Findo.nl

Gemeenten ontvangen het grootste deel van hun middelen van het Rijk. Dit gebeurt via de uitkering uit het gemeentefonds en via zogeheten specifieke uitkeringen die ministeries verstrekken voor het uitvoeren van bepaalde taken. In 2018 kregen gemeenten 36,3 miljard euro van het Rijk, circa 55% van hun baten.[137] De rest is afkomstig van eigen middelen. Het Rijk houdt bij het uitkeren van het Gemeentefonds rekening met de eigen middelen van elke gemeente: gemeenten met veel eigen middelen krijgen een lagere uitkering, gemeenten met weinig eigen middelen juist een hogere. Het aandeel van de algemene uitkering en decentralisatie-uitkeringen varieert van minder dan 30 procent van de totale baten van de gemeente tot meer dan 60 procent.

Een belangrijke inkomstenbron die gemeenten zelf innen, is de onroerende zaakbelasting (ozb). Die leverde 4 miljard euro op in 2018, 6% van de totale inkomsten. Meer haalden gemeenten op met riool- en afvalstoffenheffing en andere leges (6,2 miljard euro, 9% van het totaal). Er is een verschil tussen de ozb en leges. Ozb-inkomsten vloeien naar de algemene middelen, gemeenten kunnen dit geld overal voor gebruiken. Leges moeten worden gebruikt voor de taak waarvoor ze geheven worden en mogen ook niet meer dan kostendekkend zijn. Gemeentelijk grondbeleid vormt nog een belangrijke inkomstenbron, in 2018 goed voor 3,8 miljard euro.

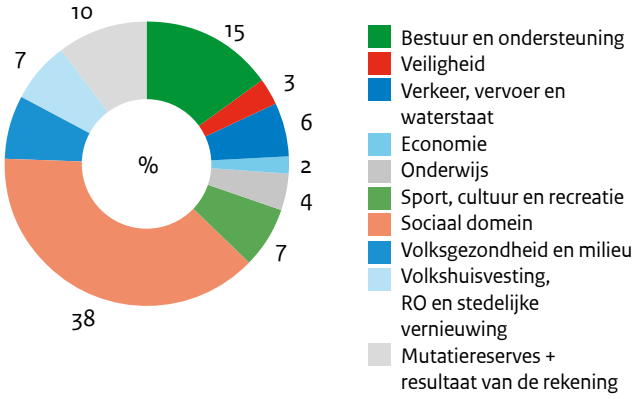
Bijna 11% van de baten zijn onttrekkingen uit de reserves van de gemeente – de post mutatie reserves. Gemeenten geven hiermee middelen uit waarvoor in de jaren ervoor reserves zijn aangelegd. Bijvoorbeeld voor groot onderhoud van gebouwen. Onvoorziene lasten worden vaak betaald met een onttrekking uit de algemene reserves. Toevoegingen aan de reserves verschijnen juist als lasten op de staat van baten en lasten van de gemeente. Aan de lastenkant bedraagt de post mutatie reserves 10% van de lasten. Zo veel is dus aan de reserves toegevoegd.

[137] Voor deze analyse is gebruikgemaakt van StatLine-gegevens, die het CBS-'kwaliteitsstempel' dragen. Deze gegevens zijn gebaseerd op de zogeheten Iv3-data: financiële data die de decentrale overheden volgens een vaste indeling naar het CBS sturen. Die het checkt op plausibiliteit en corrigeert voor missende waarden. Het CBS publiceert deze data een jaar na afsluiten van het boekjaar. Gemeenten maken voor hun boekhouding gebruik van een gemodificeerd stelsel van baten & lasten, waarbij inkomsten en uitgaven in bepaalde gevallen over meerdere jaren uitgesmeerd mogen worden. Bij deze analyse is gebruikgemaakt van financiële informatie inclusief mutatiereserves, voorzieningen en overige verrekeningen.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting
3.1.3 Kijken door de bril van raadsleden, wethouders en burgemeesters
3.1.4 Lokale partijen
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Lasten: meeste uitgaven van gemeenten gaan naar sociaal domein

Figuur 22 *Verdeling van uitgaven van gemeenten naar taakveld, (in procenten) 2018*



Bron: CBS obv Iv3

Gemeenten gaven in 2018 in totaal 66 miljard euro uit. Daarvan ging 24,8 miljard euro (38% van het totaal) naar het sociaal domein: werk en inkomen, jeugd en maatschappelijke ondersteuning. Werk en inkomen vormt binnen het sociaal domein de grootste post – uitkeringen die gemeenten verstrekken.

Een andere kostenpost is het taakveld bestuur en ondersteuning (10 miljard euro, 15 procent van het totaal). Daarin zitten niet alleen de salarissen van burgemeesters en wethouders, maar ook overhead: de salarissen van ondersteunend personeel, huisvestingskosten en ict. Andere taken waar gemeenten veel lasten hebben zijn het taakveld volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (4,9 miljard euro), waartoe gemeenten de kosten van bijvoorbeeld het verwerken van bouwvergunningen en het bouwrijp maken van aangekochte grond rekenen. Of het taakveld sport, cultuur en recreatie (4,8 miljard euro): daar zitten onder meer subsidies voor sportverenigingen en culturele instellingen in.

Financiële positie van gemeenten staat onder druk

Tabel 16 *Macro-economisch beeld van gemeenten, 2008-2019*

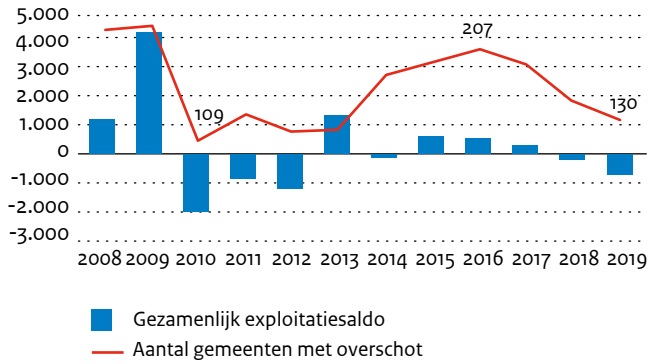
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Exploitatiesaldi (mln. euro)	1.205	4.312	-2.067	-929	-1.230	137	-74	498	492	263	-197	-765
Eigen vermogen (mln. euro)	30.019	34.291	32.174	31.232	29.943	30.010	29.062	29.603	30.188	30.472	30.273	29.445
Solvabiliteit (%)	37%	40%	37%	35%	33%	34%	33%	34%	34%	35%	34%	33%
Netto schuldquote gecorr. (%)	36%	32%	45%	49%	56%	60%	62%	56%	56%	57%	58%	60%

** – data over 2019 zijn voorlopig*

Bronnen:
Findo.nl
CBS.nl

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting
3.1.3 Kijken door de bril van raadsleden, wethouders en burgemeesters
3.1.4 Lokale partijen
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 23 *Exploitatiesaldo van gemeenten, 2010-2019*



** – dit is op basis van de 355 gemeenten zoals ze in 2020 bestonden. Van heringedeelde gemeenten zijn de gegevens van de individuele gemeenten vóór de herindeling bij elkaar opgeteld.*
*** – data over 2019 zijn voorlopig*
Bron: Findo.nl

Gemeenten werden flink geraakt tijdens de nasleep van de kredietcrisis. Onder meer door verlies op grondposities daalde het eigen vermogen van gemeenten en daarmee ook de solvabiliteit.

Vanaf 2014 trad licht herstel op, dat in 2018 stopte. In dat jaar boekten gemeenten een gezamenlijk tekort 200 miljoen euro. In 2019 steeg het tekort verder naar 768 miljoen euro.[138]

In de periode tussen 2015 en 2019 zijn de reserves van iets meer dan de helft van alle 355 gemeenten gedaald. Onder krimpende plattelandsgemeenten is dit aandeel hoger (71%), net als voor gemeenten met zeer veel uitkeringsgerechtigden (70%) en voor gemeenten met zeer lage woz-waarde (67%). Beter vergaat het de grote stedelijke centra (36% van die gemeenten zag zijn eigen vermogen dalen), gemeenten met zeer weinig ouderen (25%) en gemeenten met zeer veel jongeren (38%).

De verkoop van nutsbedrijf Eneco, waarvan 44 gemeenten aandeelhouder waren, zit nog niet in deze cijfers. De koop werd pas in 2020 voltrokken en zal dus in de jaarrekeningcijfers van 2020 zichtbaar zijn. Dit leidt naar verwachting tot en eenmalige positieve bijstelling van het eigen vermogen. De verkoop van de aandelen Nuon en Essent in 2009 zorgde voor een eenmalige stijging van het eigen vermogen in 2009, wat in tabel 15 'Macro-economisch beeld gemeente' terug te zien is.

Tabel 17 *Gezamenlijk exploitatiesaldo van gemeenten en aantal gemeenten met een overschot, 2010-2019*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019**
Gezamenlijk exploitatiesaldo	1.205	4.312	-2.067	-929	-1.230	137	-74	498	492	263	-197	-765
Aantal gemeenten met overschot*	231	237	109	136	116	120	179	196	207	194	150	130

Bron: BZK (https://findo.nl)

[138] Deze analyse is op basis van de Iv3-data zoals die door gemeenten zijn aangeleverd. Data over 2019 met het CBS-kwaliteitsstempel was bij het schrijven nog niet voorhanden, vandaar dat Iv3-data is gebruikt. Van een klein aantal gemeenten zijn de resultaten geschat op basis van andere gemeenten in hun grootteklasse.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting
3.1.3 Kijken door de bril van raadsleden, wethouders en burgemeesters
3.1.4 Lokale partijen
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Niet één oorzaak aan te wijzen

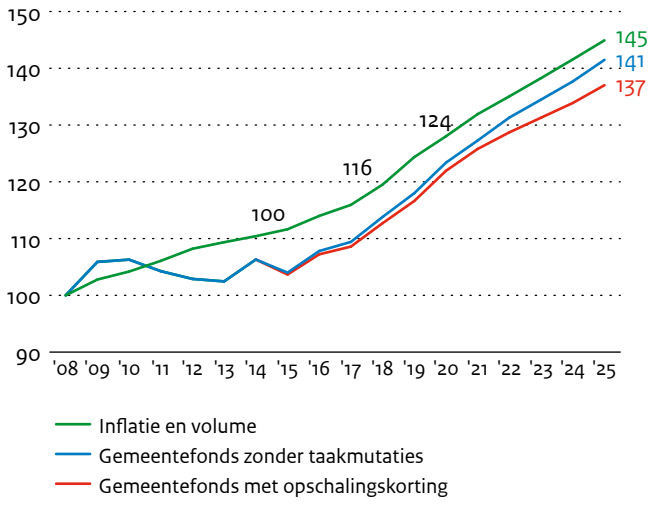
Deze tekorten kennen een aantal oorzaken. De decentralisatie in het sociaal domein had in de eerste jaren weinig effect op de financiën, maar in 2017 stegen de lasten op wmo en jeugd sterk. Deze stijging zette in de jaren erna door.

Tegelijk kregen gemeenten steeds minder inkomsten uit grondverkoop. Het gros van de grondwinsten wordt bovendien geboekt door een zeer klein aantal gemeenten. Sinds gemeenten in de nasleep van de kredietcrisis veel verlies leden op grond, hebben ze minder grond aangekocht. Zo lopen gemeenten minder risico op verliezen, maar hebben ze ook minder zicht op inkomsten.
De dalende inkomsten uit grondexploitatie droeg bij aan het feit dat gemeenten in 2018 gezamenlijk een tekort hadden. In 2019 daalden de inkomsten uit de grondexploitatie verder, wat bijdroeg aan het hogere tekort dat jaar.

Het hogere tekort in 2019 kwam ook door lagere inkomsten en hogere uitgaven op andere beleidsterreinen, onder meer ruimtelijke ordening, onderwijs cultuur en ontspanning en bestuur. In 2019 hadden naar schatting 139 gemeenten een overschot, en 216 een tekort – circa 60 procent.

Verder wordt zichtbaar dat de groei van het gemeentefonds geen gelijke tred heeft gehouden met de ontwikkeling van de inflatie en volume van taken die gemeenten met die uitkering uitvoeren.
De omvang van het gemeentefonds is gekoppeld aan (een deel van) de rijksuitgaven. Als deze rijksuitgaven stijgen (dalen), nemen het gemeentefonds en het provinciefonds met hetzelfde percentage toe (af). Deze jaarlijkse toe- of afname heet het accres.
Dit accres was tijdens het kabinet-Rutte III hoger dan volume en inflatie. Maar de groei van het gemeentefonds loopt nog altijd niet in op de achterstand in volume en inflatie door de opschalingskorting.

Figuur 24 *Ontwikkeling gemeentefondsuitkering en inflatie en volume, (index, 2008 = 100) 2008-2025*



Bron: Berekeningen BZK.

De ontwikkeling van inflatie en volume is op basis van de ontwikkeling van de prijs materiële overheidsconsumptie (IMOC), nettoloon, en schattingen van de ontwikkeling van het volume van gemeentelijke taken. De groei van het gemeentefonds is het cumulatieve accres[139]. Deze lijn is geschoond van mutaties in het takenpakket van gemeenten en eventuele aanvullende middelen voor die taken, zoals bijvoorbeeld bij Jeugdzorg. In de oranje lijn is ook het effect van de opschalingskorting verwerkt.

Gemeenten staan financieel onder druk. Het Rijk heeft dan ook een aantal maatregelen genomen om gemeenten financieel te ondersteunen. Gemeenten ontvingen tijdens Rutte II € 5 miljard meer inkomsten van uit het accres. Er is incidenteel een miljard euro extra beschikbaar voor jeugdzorg voor 2019 tot en met 2021. In 2020 besloot het Rijk voor 2022 nog eens € 300 miljoen beschikbaar te stellen.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting
3.1.3 Kijken door de bril van raadsleden, wethouders en burgemeesters
3.1.4 Lokale partijen
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Ook voor de WMO zal de komende periode verkend worden welke maatregelen bijdragen aan een betere sturing op de uitgaven van de WMO.[140] In het voorjaar van 2020 is in totaal voor 2020 € 130 miljoen. beschikbaar gesteld voor Veilig Thuis, Vrouwenopvang en Dak- en Thuislozen.

Er werden in 2020 ook middelen ter beschikking gesteld om mensen te begeleiden naar werk en voor de schuldenaanpak. Een deel van dit beleid wordt uitgevoerd door gemeenten. Zo komt er onder andere in 2020 € 40 miljoen en in 2021 € 90 miljoen beschikbaar voor de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden door gemeenten, en komt er in 2020 € 15 miljoen en in 2021 € 30 miljoen beschikbaar voor het gemeentelijk schuldenbeleid.

Gemeenten kregen verder € 1,5 miljard van het Rijk om de extra lasten en weggevallen baten door corona te compenseren, bijvoorbeeld toeristenbelasting. In 2020 bevroor het Rijk de incidenteel de oploop in de opschalingskorting 2020 en 2021 om gemeenten financiële ruimte te geven: goed voor € 230 miljoen.

De structurele situatie vergt nader onderzoek. Uit onderzoek dat eind 2020 uitkwam, blijkt dat gemeenten 1,6 tot 1,8 miljard euro meer uitgeven aan jeugdzorg in 2019 dan dat ze aan middelen vanuit het Rijk hiervoor ontvangen. Het kabinet en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gaan de komende periode in gesprek over betere jeugdzorg voor kinderen die het nodig hebben en een structurele oplossing voor gemeentelijke tekorten voor die zorg. De gesprekken gaan over een combinatie van structureel extra budget en maatregelen om de Jeugdwet financieel beheersbaar te maken. Dit is een gezamenlijke opgave van Rijk en gemeenten. Verder is een onderzoek in gang gezet naar de uitwerking van de financiële positie van gemeenten op de gemeentelijke voorzieningen.

Financieel toezicht van de provincie

Gemeenten moeten elk jaar hun meerjarenbegroting opsturen naar de provincie. Vinden gedeputeerde staten dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is, dan komt de gemeente onder repressief toezicht – de normale, lichte vorm van toezicht.

Heeft de gemeente in de ogen van de provincie geen structureel en reëel sluitende begroting, of levert ze niet tijdig een begroting aan, dan komt de gemeente onder preventief toezicht. De begroting en eventuele wijzigingen moeten dan aan de gedeputeerde staten van de provincie worden voorgelegd. Ook wanneer gemeenten zullen opgaan in een herindeling, vallen ze onder preventief toezicht.

In bepaalde situaties worden nadere uniforme afspraken gemaakt tussen provinciaal toezichthouders en Rijk over toezichtsvraagstukken of onderwerpen met betrekking tot toezicht. Dit is om, lopende bepaalde rijksonderzoeken en besluitvorming van het kabinet, onnodig bezuinigen bij gemeenten te voorkomen of om te voorkomen dat gemeenten onnodig in het preventieve toezichtregime te laten belanden.

Voorbeelden hiervan zijn de richtlijnen met betrekking tot de financiële verwerking in het meerjarenbeeld van de tijdelijke extra middelen jeugdzorg (2019-2021). Ook is naar aanleiding van de corona-crisis gesproken over de mogelijkheid voor maatwerk voor financieel toezicht met betrekking tot de grote onduidelijkheden van de impact van Covid-19 op de begroting 2021 van gemeenten.

In 2021 staan twaalf gemeenten onder preventief toezicht vanwege een niet structureel en reëel sluitende begroting. Eén gemeente ontvangt een artikel 12-uitkering. Een gemeente kan onder artikel 12 van de Financiële verhoudingswet vragen om een extra uitkering als ze langdurig grote tekorten heeft en zelf al hoge belastingen heft. De gemeente levert daarbij wel haar financiële zelfstandigheid deels in.

[140] TK 29 538, Nr. 322, Brief van de Minister van VWS aan de Tweede Kamer van 23 oktober 2020.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting
3.1.3 Kijken door de bril van raadsleden, wethouders en burgemeesters
3.1.4 Lokale partijen
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Tabel 18 *Aantal gemeenten per toezichtregime, 2005-2020*

Jaar	Artikel 12	Preventief financieel	Preventief termijn	Preventief herindeling	Repressief	Aantal gemeenten
2005	4	30	9	43	385	467
2006	4	20	13	20	405	458
2007	2	19	2	10	412	443
2008	3	14	1	15	413	443
2009	3	10	2	41	388	441
2010	3	15	4	35	377	431
2011	3	7	12	32	367	418
2012	3	8	3	28	376	415
2013	3	9	5	23	371	408
2014	2	9	4	22	368	403
2015	3	16	4	10	365	393
2016	2	10	2	13	365	390
2017	1	5	2	32	349	388
2018	1	6	4	37	333	380
2019	1	3	8	6	337	355
2020	1	8	1	12	334	355

Bron: BZK o.b.v. toezichtsverslagen provincies

Rechtmatigheid jaarstukken

Nog niet terug op het oude niveau

Elk jaar verantwoordt het college van B en W zich met de jaarstukken. De accountant toetst vervolgens deze stukken op:

- Getrouwheid: komen de cijfers in de jaarstukken overeen met de werkelijkheid?
- Rechtmatigheid: zijn de baten, lasten en balansmutaties tot stand gekomen in overeenstemming met wet- en regelgeving?

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

Beoordelingsgrenzen bij jaarstukken van gemeenten

	Goedkeurend	Met beperking	Oordeel-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening (% van lasten)	≤ 1%	> 1% < 3%	n.v.t.	≥ 3%
Onzekerheden in de controle van de jaarrekening (% van lasten)	≤ 3%	> 3% <10%	≥ 10%	n.v.t.

Vóór de decentralisatie van het sociaal domein in 2015 ontving 95% van de gemeenten een goedkeurende verklaring op getrouwheid en rechtmatigheid. In 2015 ging het aandeel met goedkeurende verklaringen fors omlaag, vooral op rechtmatigheid. Gemeenten gaven bij het overnemen van de nieuwe taken voorrang aan de uitvoer. Ook is verantwoording over rechtmatigheid in het sociaal domein lastiger omdat gemeenten dit vaak neerleggen bij zorgaanbieders, al dan niet via samenwerkingsverbanden.

Door flinke inspanningen van gemeenten en zorgaanbieders is het aandeel gemeenten met een goedkeurende verklaring inmiddels weer flink gestegen en gestabiliseerd. In 2019 kreeg 98% van de gemeenten een goedkeurende verklaring op getrouwheid. Op rechtmatigheid kreeg 86% een goedkeurende verklaring op getrouwheid. Sinds 2018 is het sociaal domein niet langer de voornaamste oorzaak van een niet-goedkeurende verklaring op rechtmatigheid. Dat is nu het niet naleven van aanbestedingsregels.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2.2 Ondersteuning en toerusting
3.2.3 Werving en selectie voor Provinciale Statenverkiezingen
3.2.4 De financiën van het provinciaal bestuur
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Tabel 19 *Aantal goedkeurende verklaringen door accountant per jaar (in procenten van het totale aantal), 2013- 2019*

Getrouwheid	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Goedkeurend	96%	98%	50%	86%	96%	97%	98%
Beperking	}4%	}2%	43%	13%	4%	2%	2%
Afkeuring / Oordeelonthouding			7%	2%	0%	0%	0%

Rechtmatigheid	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Goedkeurend	96%	95%	48%	81%	87%	86%	86%
Beperking	3%	4%	45%	17%	11%	12%	13%
Afkeuring / Oordeelonthouding	1%	1%	7%	2%	2%	2%	1%

Bronnen:
BZK (2017-2019)
BMC (2013-2015)
EY (2016)

Het verslagjaar 2020 zal gekenmerkt worden door rechtmatigheidsvraagstukken die samenhangen met Corona. Momenteel wordt door alle betrokken partijen hard gewerkt aan mogelijke oplossingen voor rechtmatigheidsvraagstukken in het sociaal domein. Hoe moet bijvoorbeeld worden omgegaan met de continuïteitsbijdragen van gemeenten aan zorgleveranciers, die door Corona geen prestaties konden leveren? De eerder gesloten contracten voorzien hier niet in, net zo min als in meerkosten die zorgleveranciers moesten maken. Ook op andere terreinen spelen rechtmatigheidsvraagstukken, zoals bij de verantwoording over de uitvoering van de Tozo 1.

Gemeenten, Rijk en accountants werken aan een goede verantwoording over 2020. Ondanks al deze inspanningen kunnen er rechtmatigheidsfouten en onzekerheden overblijven. Het oplossen van de resterende onrechtmatigheden door gemeenten en provincies door herstelmaatregelen, vergt een kosten- baten afweging. Zeker als de onrechtmatigheden niets met misbruik en oneigenlijk gebruik van doen hebben, maar voortvloeien uit een doelmatige en doeltreffende corona-aanpak, waarin de regelgeving echter niet voorziet.

3.2 Provincies

3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur[141]

In 2018 is het feitelijk aantal Statenleden 570. Het aantal Statenleden en gedeputeerden hangt af van het inwonertal van een provincie (artikel 8 en 35 Provinciewet). Het aantal gedeputeerden is 69.

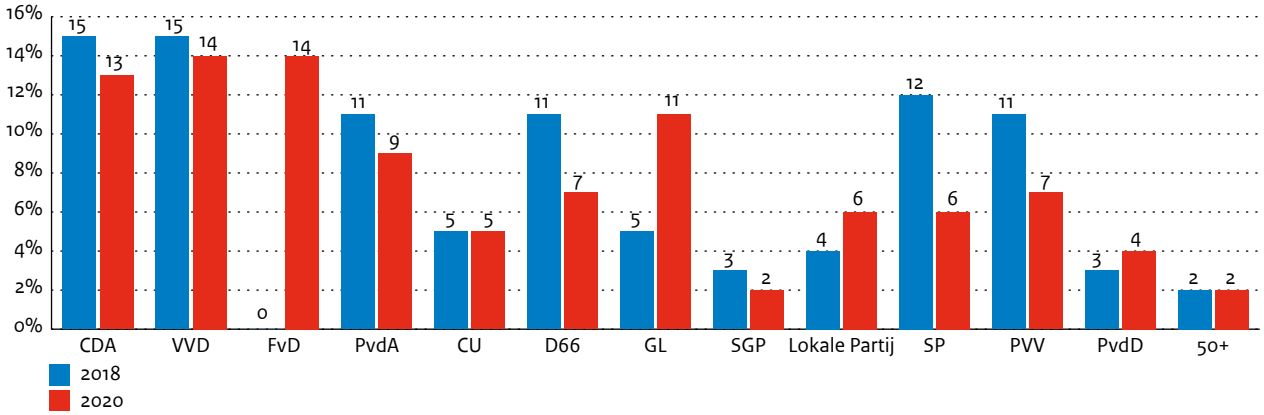
Nieuwe politieke samenstelling

Op 20 maart 2019 vonden de verkiezingen voor de Provinciale Staten plaats. Er is dus een nieuwe groep Statenleden aangetreden. De meeste Statenleden vertegenwoordigen de VVD (14%), FvD (14%) en het CDA (13%). De grootste verschuiving vond plaats bij de FvD die in 2016 nog helemaal geen leden in de Provinciale Staten had en nu behoort tot de grootste partijen. Ook GroenLinks kreeg er veel zetels bij. Andere partijen verloren juist, zoals de SP en D66.

[141] De gegevens in dit hoofdstuk over de kenmerken van de populatie decentrale politieke ambtsdragers zijn afkomstig van Overheid in Nederland (OiN), peildatum 1 oktober 2020. OiN beheert een *real time* databestand met gegevens van alle gekozen en benoemde ambtsdragers in Nederland. Leeftijd en opleiding zijn nog niet voor alle ambtsdragers bekend. De informatie daarover berust op een valide steekproef uit het bestand. De overige gegevens hebben betrekking op het volledige bestand. Zie de complete rapportage op www.kennisopenbaarbestuur.nl.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2.2 Ondersteuning en toerusting
3.2.3 Werving en selectie voor Provinciale Statenverkiezingen
3.2.4 De financiën van het provinciaal bestuur
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

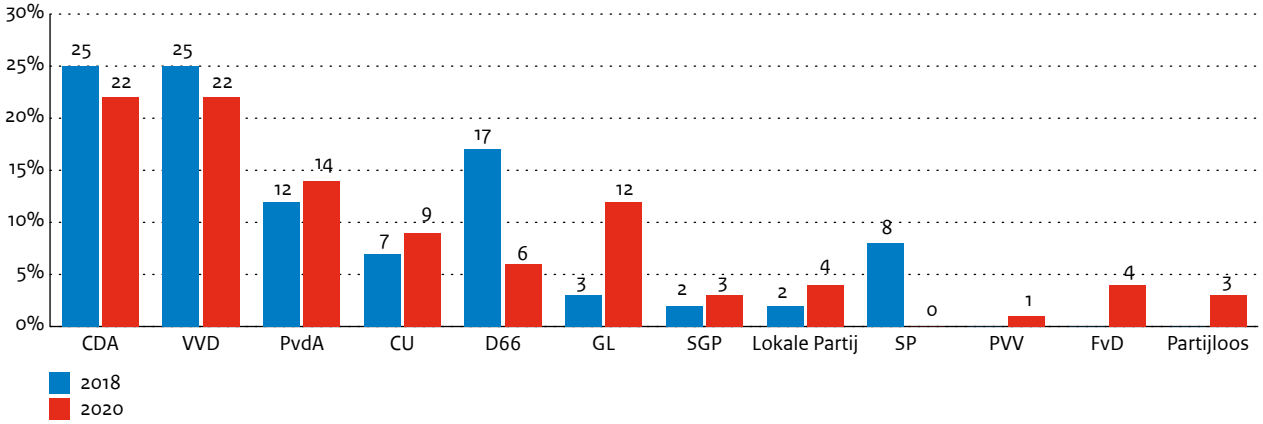
Figuur 25 *Verdeling van Statenleden naar partij, 2018 en 2020*



Bron: Overheid in Nederland, 2020

De verschuivingen in de Provinciale Staten zijn ten dele terug te zien in de colleges van Gedeputeerde Staten. Ondanks een licht verlies domineren VVD en CDA in GS. De winst van GroenLinks is wel terug te vinden in GS, maar die van FvD niet. De PvdA is in GS meer vertegenwoordigd dan op grond van het aandeel Statenzetels te verwachten zou zijn.

Figuur 26 *Verdeling van leden van Gedeputeerde Staten naar partij, 2018 en 2020*



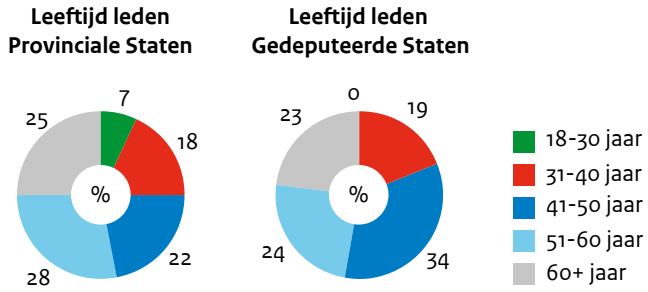
Bron: Overheid in Nederland, 2020

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2.2 Ondersteuning en toerusting
3.2.3 Werving en selectie voor Provinciale Statenverkiezingen
3.2.4 De financiën van het provinciaal bestuur
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Profiel populatie Statenleden en gedeputeerden naar leeftijd en geslacht

Het profiel van Statenleden en gedeputeerden is eenzijdiger dan dat van raadsleden. 72% van de gedeputeerden is man en 87% van hen is hoogopgeleid. Sinds de verkiezingen zijn zowel Statenleden als gedeputeerden iets jonger dan raadsleden. Gedeputeerden zijn gemiddeld 51 jaar en Statenleden 53 jaar. Statenleden en gedeputeerden zijn vaker tussen de 31 en 50 jaar oud (40% en 53%) en minder leden zijn ouder dan 60 jaar (25% en 23%). Statenleden in Friesland zijn het oudst (gemiddeld 61 jaar) en die in Noord-Brabant het jongst (gemiddeld 46 jaar). 50PLUS levert de oudste Statenleden, gemiddeld 68 jaar, en de ChristenUnie de jongste (gemiddeld 45 jaar).

Figuur 27 *Leeftijdsverdeling leden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten (in procenten), 2020*



Bron: Overheid in Nederland, 2020

De verdeling naar geslacht is voor Statenleden en gedeputeerden vergelijkbaar met die onder raadsleden en wethouders. Deze is na de verkiezingen niet veel veranderd. Van de Statenleden is 65% man en 35% vrouw. Bij de gedeputeerden is de verhouding 72% mannen en 28% vrouwen. Het aandeel mannen en vrouwen varieert per provincie. Zeeland en Groningen hebben de meeste mannelijke Statenleden, de meeste vrouwelijke Statenleden zijn te vinden in Utrecht. In Drenthe hebben alleen mannen zitting in de Gedeputeerde Staten. Voor de verkiezingen waren er drie provincies zonder vrouwelijke gedeputeerden, dat zijn er nu dus nog twee. De Gedeputeerde Staten in Groningen en Noord-Holland hebben een gelijke man/vrouw-verdeling en in Zuid-Holland zijn er iets meer vrouwelijke gedeputeerden dan mannelijke.
Er zijn ook verschillen per partij. De ChristenUnie, SGP, PVV en FvD hebben alleen mannelijke gedeputeerden. Alleen D66 heeft evenveel mannelijke als vrouwelijke gedeputeerden.

Tabel 20 *Procentuele verdeling van mannelijke en vrouwelijke statenleden en gedeputeerden, totaal en per provincie, 2020*

	Provinciale Staten		Gedeputeerde Staten	
	Man	Vrouw	Man	Vrouw
Totaal	65%	35%	72%	28%
Friesland	72%	28%	60%	40%
Groningen	74%	26%	50%	50%
Drenthe	68%	32%	100%	0%
Overijssel	68%	32%	83%	17%
Gelderland	59%	41%	83%	17%
Utrecht	51%	49%	80%	20%
Flevoland	65%	35%	83%	17%
Noord-Holland	58%	42%	50%	50%

Bron: Overheid in Nederland, 2020

Zittingsduur

De meerderheid van de leden van Provinciale Staten is sinds de verkiezingen in maart 2019 bezig met de eerste zittingstermijn; deze leden zijn korter dan vier jaar in functie. Hoeveel ervaring Statenleden hebben verschilt per provincie. In Zeeland is 44% van hen langer dan een termijn lid van de Staten en in Friesland is dit 24%. De zittingsduur is ongeveer gelijk voor mannen en vrouwen.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.4 De financiën van het provinciaal bestuur
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Tabel 21 *Zittingsduur leden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten*

	<1 jaar		1-4 jaar		4-8 jaar		> 8 jaar	
	PS	GS	PS	GS	PS	GS	PS	GS
Friesland	9%	20%	67%	40%	12%	20%	12%	20%
Groningen	5%	17%	70%	33%	16%	50%	9%	0%
Drenthe	0%	0%	59%	20%	32%	60%	10%	20%
Overijssel	2%	50%	57%	33%	32%	17%	9%	0%
Gelderland	4%	0%	65%	83%	26%	0%	6%	17%
Utrecht	12%	0%	61%	100%	16%	0%	10%	0%
Flevoland	3%	0%	70%	67%	15%	33%	13%	0%
Noord-Holland	9%	33%	71%	50%	16%	17%	4%	0%
Zuid-Holland	4%	0%	71%	67%	16%	33%	9%	0%
Zeeland	5%	0%	61%	50%	26%	50%	18%	0%
Noord-Brabant	6%	71%	57%	14%	22%	14%	15%	0%
Limburg	11%	0%	64%	86%	19%	14%	6%	0%

Bron: Overheid in Nederland, 2020

Van de leden van Gedeputeerde Staten zijn er meer die al langer dan vier jaar in functie zijn. In Drenthe, Groningen en Zeeland is dit (meer dan) de helft. In Noord-Brabant en Limburg is dit slechts 14%. In Utrecht zitten de GS-leden het kortst. Sinds de verkiezingen zijn daar alleen maar gedeputeerden die tussen de een en vier jaar in functie zijn.

Profiel commissarissen van de Koning

De meeste commissarissen van de Koning in 2020 zijn van het CDA, namelijk vijf. Drie commissarissen zijn van PvdA-huize. De VVD levert twee commissarissen en de ChristenUnie en D66 leveren ieder één commissaris. Van de twaalf commissarissen van de Koning is er één vrouw. De gemiddelde leeftijd van alle commissarissen was op 1 oktober 2020 54 jaar en slechts één commissaris heeft geen opleiding op hbo- of wo-niveau.

3.2.2 Ondersteuning en toerusting

Net als de gemeenteraden worden ook de Provinciale Staten ondersteund door een griffie. De omvang daarvan is gemiddeld acht fte. Voor de ondersteuning van fracties is budget beschikbaar dat tussen de provincies nogal uiteenloopt. Bedragen die hiervoor genoemd zijn, variëren tussen de 8.000 en 70.000 euro per fractie. Dit wordt ook aangewend voor opleiding en ontwikkeling, van fracties maar ook van de Provinciale Staten als geheel. Voor individuele opleidingswensen van Statenleden is in zes van de elf provincies een persoonlijk budget beschikbaar.[142] In 2019 maakte hooguit een kwart van de Statenleden hier gebruik van.
Net als gemeenteraadsleden doen ook Statenleden met enige regelmaat een beroep op ambtelijke bijstand. Driekwart van de statengriffies geeft aan dat dit in het afgelopen jaar is gebeurd. Dit gebeurt met name voor het verkrijgen van informatie en als ondersteuning bij het opstellen van initiatiefvoorstellen, maar ook voor zaken als werkbezoeken of informatiebijeenkomsten. Verzoeken om ambtelijke bijstand verlopen in het algemeen via de griffies. Voor kleinere zaken zijn er ook informele, rechtstreekse contacten met het ambtelijk apparaat.

3.2.3 Werving en selectie voor Provinciale Statenverkiezingen

Boogers, Otjes en Voerman hebben onderzoek verricht naar de werving en selectie van kandidaten voor de Provinciale Statenverkiezingen en de verkiezingen van de waterschapsbesturen die op 20 maart 2019 gelijktijdig plaatsvonden.[143] Hiervoor is onder andere een enquête uitgevoerd onder partijen die aan deze verkiezingen deelnamen.

Veel nieuwe kandidaten

Uit dit onderzoek blijkt dat partijen gemiddeld 81% nieuwe kandidaten op hun kandidatenlijsten voor de Provinciale Staten hadden staan, personen die in de periode voorafgaand aan de verkiezingen geen Statenlid waren. Deze lijstvernieuwing is vooral zichtbaar bij D66, GroenLinks en SP en het minst bij de provinciale

[142] Overheid in Nederland, *Onderzoek naar de ervaringen van provinciale griffiers over gebruik opleidings- en toerustingsbudget*, oktober 2019.
[143] Marcel Boogers, Simon Otjes, Gerrit Voerman, *Kandidaatstelling verkiezingen PS en Waterschap 2019*, Groningen, 2020.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 Ondersteuning en toerusting
3.2.3 Werving en selectie voor Provinciale Statenverkiezingen
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

partijen en de ChristenUnie. De ondervraagde partijen geven aan dat veel zittende leden zich niet opnieuw kandidaat stelden, veelal om privéredenen of om het grote tijdsbeslag, en dat dit tot vernieuwing van de kandidatenlijsten noopte. Ook de leeftijd wordt in dit verband genoemd. Deze redenen zijn overigens het beeld van de partijrespondenten; de zittende leden of de kandidaten zelf zijn niet bevraagd.

Relatief weinig moeite om kandidaten te vinden

Van de partijen die deelnamen aan de Provinciale Statenverkiezingen geeft ruim 40% aan dat het hen geen moeite heeft gekost om voldoende kandidaten te vinden voor verkiesbare plaatsen op de lijst. Hiertegenover geeft 23% aan dat het hen wel enige tot veel moeite heeft gekost. Volgens de respondenten was het in 2019 overwegend eenvoudiger om geschikte kandidaten te vinden voor de kandidatenlijst dan voor de vorige Provinciale Statenverkiezingen.

Rekrutering vooral via partijkanalen

Partijen zijn voor de Provinciale Statenverkiezingen op verschillende manieren op zoek gegaan naar (aspirant-)kandidaten. Daarbij valt op dat de interne rekruteringsmethoden het populairst zijn: kandidaten worden vooral via partijkanalen benaderd en, anders dan voor de gemeenteraadsverkiezingen het jaar ervoor, minder direct in de lokale samenleving geworven.

Hoe kandidaten benaderd?	
Algemene oproep aan leden partij	84,2%
Actief op zoek naar talenten in de partij	82,5%
Op zoek naar mensen met politieke ervaring	68,4%
Via contacten in de samenleving	36,8%
Door algemene oproep aan inwoners	10,5%
Anders	17,5%

Ongeveer een kwart van de deelnemende partijen geeft aan ook niet-partijleden op de lijst te hebben gezet. Opvallend is dat een grote meerderheid van 82,5% een of meer zittende raadsleden of wethouders heeft gekandideerd voor de Provinciale Staten. Ruim een derde heeft voor de Provinciale Statenverkiezingen kandidaten gesteld die ook voor de waterschapsverkiezingen op de lijst stonden.

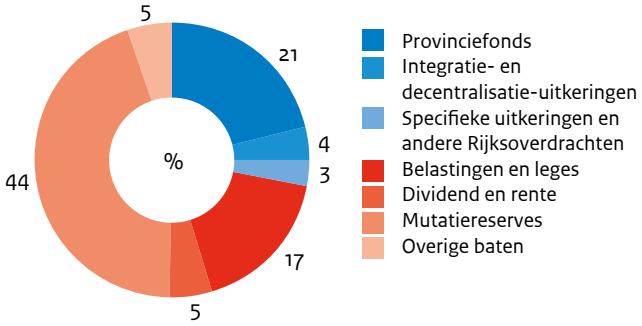
Beleidskennis, diversiteit en integriteit van belang bij selectie

Als het gaat om de selectie van kandidaten uit de pool van geworven aspiranten, geven partijen aan dat er vooral is gelet op beleidskennis en politieke ervaring. Ook geeft twee derde van de partijen aan dat is gezocht naar kandidaten uit minder goed vertegenwoordigde groepen zoals vrouwen, jongeren en mensen met een migratieachtergrond.
Bijna driekwart van de deelnemende partijen heeft hun kandidaten voor de Provinciale Statenverkiezingen gescreend op integriteitsrisico's. Dat is vooral gebeurd door de kandidaten schriftelijk of mondeling te bevragen en door een antecedentenonderzoek. Partijen die geen integriteitsonderzoek hebben uitgevoerd op hun kandidaten gaven vooral aan dat ze dat niet nodig vinden omdat ze hun kandidaten al goed kennen.

3.2.4 De financiën van het provinciaal bestuur

Baten: meeste inkomsten provincies komen uit het provinciefonds

Figuur 28 *Baten van provincies per categorie, 2018*



Bronnen:
Jaarverslag provinciefonds
CBS obv Iv3
Findo

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.2.2 Ondersteuning en toerusting
3.2.3 Werving en selectie voor Provinciale Statenverkiezingen
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Provincies betrekken hun inkomsten, in 2018 in totaal € 9,6 miljard, uit verschillende bronnen[144]. De grootste post onder de baten is de post mutatiereserves. Provincies onttrokken in 2018 € 4,4 miljard aan reserves – maar voegden ook weer veel toe (zie lasten).

Dat deze post zo hoog is, komt doordat provincies veel investeren. Ze stoppen bijvoorbeeld een aantal jaar middelen in een bestemmingsreserve om die uiteindelijk in te zetten om groot onderhoud op wegen mee te betalen. De post reserves vormt dus een manier om uitgaven die eens in de bijvoorbeeld vijf jaar plaatsvinden, over meerdere jaren uit te smeren.

De voornaamste 'echte' inkomstenbron is het provinciefonds, goed voor € 2,1 miljard of 21% van de totale inkomsten. Het provinciefonds wordt gevuld door het Rijk.

Tweede bron van inkomsten vormen de zogeheten opcenten, de opslag op de motorrijtuigenbelasting. Provincies mogen vaststellen hoe hoog deze opslag is. De Belastingdienst int het samen met de normale rijtuigenbelasting. Drenthe en Zuid-Holland heffen de meeste opcenten, Noord-Holland en Friesland de minste. Verder hebben veel provincies veel vermogen door de verkoop van nutsbedrijven in 2009, en verdienden in 2018 dus ook veel geld met rente en dividend uit deelnemingen.

Lasten: verkeer en vervoer vormen grootste uitgavenpost

Tabel 22 *Lasten van provincies per taakveld, 2018*

	x miljard euro	procent
Bestuur	180	2%
Overhead	574	6%
Verkeer en vervoer	2.148	23%
Water	142	2%
Milieu	410	4%
Natuur	771	8%
Regionale economie	631	7%
Cultuur en maatschappij	432	5%
Ruimte	200	2%
Mutatiereserves, resultaat van de rekening	3986	42%

Bron: CBS obv Iv3

Provincies hadden in 2018 zo'n € 9,5 miljard aan lasten. Het grootste deel daarvan werd gevormd door een mutatiereserves – toevoegingen aan de reserves dus. Voornaamste lastenpost was verkeer en vervoer, bijvoorbeeld voor de aanleg en onderhoud van bruggen en wegen en het openbaar vervoer in de provincie. Verder geven provincies ook geld uit aan onder meer natuurbeheer (€ 771 miljoen) en het stimuleren van de regionale economie (€ 630 miljoen).

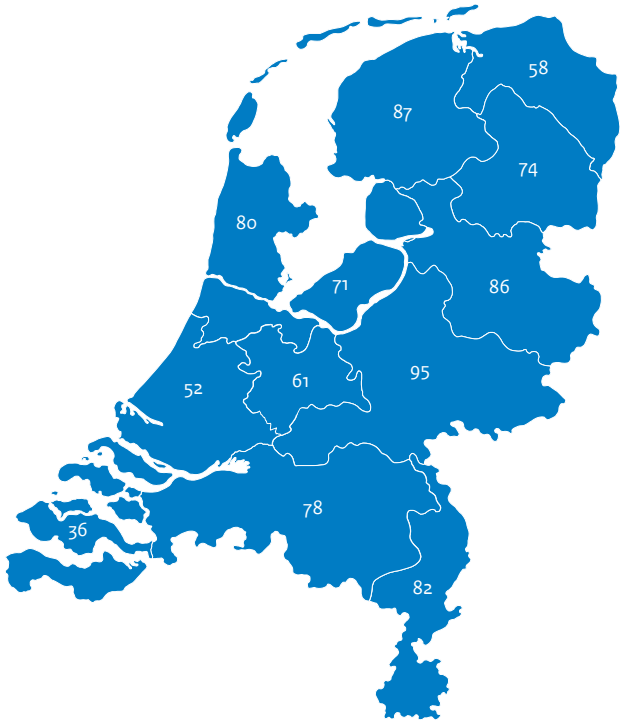
Financiële positie

Provincies zonder een (meerjarig) sluitende begroting worden onder preventief toezicht van het Rijk gesteld. Ook provincies die hun begroting niet tijdig hebben ingediend kunnen onder preventief toezicht van het Rijk worden gesteld. Gemeten vanaf 1997 heeft geen enkele provincie onder preventief toezicht gestaan. Wel stond Utrecht in 2020 onder verscherpt toezicht omdat de provincie in 2017 en 2018 de jaarstukken niet op tijd aanleverde. Dat betekent dat intensief contact met de provincie en periodiek overleg met de accountant plaatsvinden om de voortgang te bewaken.

[144] Voor deze analyse is gebruikgemaakt van StatLine-gegevens, die het CBS-'kwaliteitsstempel' dragen. Deze gegevens zijn gebaseerd op de zogeheten Iv3-data: financiële data die de decentrale overheden volgens een vast stramien naar het CBS sturen. Die het checkt op plausibiliteit en corrigeert voor missende waarden. Het CBS publiceert deze data een jaar na het sluiten van het boekjaar. Provincies maken voor hun boekhouding gebruik van een gemodificeerd stelsel van baten & lasten, waarbij inkomsten en uitgaven in bepaalde gevallen over meerdere jaren uitgesmeerd mogen worden. Bij deze analyse is gebruikgemaakt van financiële informatie inclusief mutaties reserves, voorzieningen en overige verrekeningen.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3.2 Kandidaatselectie voor de waterschapsverkiezingen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 29 *Solvabiliteit per provincie, 2019*



Bron: Jaarverslagen provincies

Dankzij de verkoop van nutsbedrijven Eneco en Nuon in 2009 hebben provincies over het algemeen een gunstiger financiële positie dan gemeenten. De meeste hebben een hoge solvabiliteit en een negatieve schuldquote, wat wil zeggen dat ze meer geld en/of leningen bezitten dan schulden hebben. Niet elke provincie profiteerde zo sterk van de verkoop van nutsbedrijven: Zeeland en Zuid-Holland staan er niet zo goed voor als de andere tien provincies.

Tabel 23 *Financiële kengetallen provincies en gemeenten, 2019*

		Gemeenten	Provincies
Netto schuldquote, gecorrigeerd	Gemiddelde	48%	-125%
	Aandeel < 90%**	86%	100%
	Aandeel 90-130%**	12%	0%
	Aandeel > 130%**	2%	0%
Solvabiliteit	Gemiddelde	33%	73%
	Aandeel > 50%**	18%	83%
	Aandeel 20-50%**	62%	17%
	Aandeel < 20%**	20%	0%
Structurele exploitatieruimte	Gemiddelde	1%	12%
	Aandeel > 0%**	56%	92%
	Aandeel < 0%**	44%	8%

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

Bronnen:
Findo, Kengetallen provincies
Findo, Kengetallen gemeenten

3.3 Waterschappen

3.3.1 De mensen in de waterschapsbesturen[145]

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

[145] De gegevens in dit hoofdstuk over de kenmerken van de populatie decentrale politieke ambtsdragers zijn afkomstig van Overheid in Nederland (OiN), peildatum 1 oktober 2020. OiN beheert een *real time* databestand met gegevens van alle gekozen en benoemde ambtsdragers in Nederland. Leeftijd en opleiding zijn nog niet voor alle ambtsdragers bekend. De informatie daarover berust op een valide steekproef uit het bestand. De overige gegevens hebben betrekking op het volledige bestand. Zie de complete rapportage op www.kennisopenbaarbestuur.nl.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3.1 De mensen in de waterschapsbesturen
3.3.3 De financiën van de waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Het algemeen bestuur (AB)

In het algemeen bestuur van het waterschap zitten naast gekozen vertegenwoordigers van de inwoners een aantal afgevaardigden van beroepsgroepen en organisaties met geborgde zetels: agrariërs, overige ondernemers en van bos- en natuurterreinbeheerders uit het gebied.[146]
De provincie bepaalt de omvang van het algemeen bestuur en deze varieert op grond van de Waterschapswet tussen de achttien en dertig leden. De provincies bepalen ook met hoeveel zetels de verschillende categorieën in het algemeen bestuur zijn vertegenwoordigd.
De huidige samenstelling van de besturen van de waterschappen is het resultaat van de waterschapsverkiezingen in maart 2019 die tegelijk met de Provinciale Statenverkiezingen plaatsvonden.

Profiel algemene bestuursleden naar leeftijd, geslacht en zittingsduur

Na de verkiezingen in 2019 is gemiddeld 28% van de AB-leden vrouw. Dit is een stijging van 30% ten opzichte van de verkiezingen in 2016. In 2018 was de gemiddelde leeftijd van de AB-leden 64,6 jaar. In 2020 is dit 60,3 jaar. Hiermee zijn de vertegenwoordigers in dit bestuursorgaan nog steeds een stuk ouder dan die in de gemeenteraden en Provinciale Staten. Het merendeel van de leden van het algemeen bestuur zit er tussen de vier en acht jaar (69%). Meer dan een kwart van de leden (26%) is acht jaar of langer actief in het algemeen bestuur; de overige leden zitten er korter dan vier jaar (12%).

Het dagelijks bestuur (DB)

De omvang van het dagelijks bestuur varieert per waterschap van drie tot zes leden. Er bestaat een wettelijke verplichting dat ten minste één lid van het dagelijks bestuur een vertegenwoordiger van één van de drie specifieke belangencategorieën is. Verder is de samenstelling vrij.
Het aantal leden van de dagelijks besturen van de waterschappen bedraagt 91. Hiervan is 73% een vertegenwoordiger van de inwoners en 27% vertegenwoordiger van de geborgde zetels.

De waterschapsverkiezingen van maart 2019 hebben tot veranderingen in de zetelverdeling geleid. De lokale partijen hebben veel zetels in het dagelijks bestuur gewonnen. Zij hebben tien zetels meer ten opzichte van 2018. De ChristenUnie, de VVD en vooral het CDA hebben zetels verloren.

Profiel leden dagelijks bestuur naar leeftijd, geslacht en zittingsduur

In 2020 is 24% van het aantal leden van de dagelijkse besturen vrouw. Leden van het dagelijks bestuur zijn gemiddeld 67 jaar oud. Van de DB-leden is 13% ten minste acht jaar of langer als zodanig actief en 29% is vier tot acht jaar actief. De overige 58% zit er nog geen vier jaar.

Profiel van de voorzitters

De voorzitter van een waterschap, ook wel 'dijkgraaf' of 'watergraaf' genoemd, heeft een vergelijkbare functie als een burgemeester en leidt de vergaderingen van het algemeen en van het dagelijks bestuur.
Onder de 21 waterschapsvoorzitters zijn drie vrouwen (14%).
Het aandeel van de voorzitters die niet verbonden zijn aan een politieke partij, is over de periode 2014-2020 flink toegenomen.
De gemiddelde leeftijd van de voorzitters was in 2020 61,9 jaar. Dit is een stijging van bijna twee jaar ten opzichte van 2018. 78% van de voorzitters waarvan het opleidingsniveau bekend is, heeft een hbo- of wetenschappelijke opleiding afgerond.

3.3.2 Kandidaatselectie voor de waterschapsverkiezingen

Boogers, Otjes en Voerman onderzochten ook de kandidaatselectie voor de waterschapsverkiezingen.[147] De waterschapsbesturen bestaan uit een combinatie van leden op geborgde zetels, voor vertegenwoordigers van sectoren en belangenverenigingen, en direct door de inwoners gekozen leden. De verkiezingen hebben betrekking op die laatste categorie.

[146] Dit verloopt via de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO) voor de agrariërs, VNO-NCW voor de overige ondernemers en de Vereniging van Bos- en Natuureigenaren (VBNE) voor de beheerders van bos- en natuurterreinen.
[147] Marcel Boogers, Simon Otjes, Gerrit Voerman, *Kandidaatstelling verkiezingen PS en Waterschap 2019*, Groningen, 2020.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3.1 De mensen in de waterschapsbesturen
3.3.2 Kandidaatselectie voor de waterschapsverkiezingen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Net als bij de Provinciale Statenverkiezingen staan er in 2019 veel nieuwe kandidaten op de lijsten voor de waterschapsverkiezingen: gemiddeld 77% nieuwe kandidaten. Ook hier is dit veelal erop terug te voeren dat zittende leden zich niet nogmaals kandidaat stellen. Het beeld van de ondervraagde partijen is dat dit te maken heeft met het tijdsbeslag en ook wel met de leeftijd van de zittende leden.

Kandidaten voor de waterschapsbesturen lastig te vinden

Anders dan voor de Provinciale Statenverkiezingen heeft het partijen voor de waterschapsverkiezingen moeite gekost om voldoende geschikte kandidaten te vinden. Bijna de helft van de deelnemende partijen geeft aan dat dit hen enige tot veel moeite heeft gekost. Slechts 29% zegt dat het hen geen moeite heeft gekost. Wellicht is dit ook de reden dat bijna 47% van de deelnemende partijen kandidaten op de waterschapslijst had, die ook kandidaat waren voor de Provinciale Statenverkiezingen.
Als verklaring wordt het gebrek aan actieve leden vaker genoemd, net als de beloning voor leden van het algemeen bestuur van de waterschappen. Een andere oorzaak is dat potentiële kandidaten relatief onbekend zijn met het waterschapsbestuur.

Rekrutering kandidaten vaker buiten de partij

Bij waterschapsverkiezingen hebben partijen vaker extern gerekruteerd, zoals via contacten in de samenleving of een algemene oproep aan inwoners. Bij de selectie geeft men aan vooral te hebben gelet op de bekendheid van kandidaten in de samenleving, waarbij men ook naar diversiteit op de lijst streefde wat betreft geslacht, leeftijd en culturele achtergrond. Wellicht hoopte men met deze criteria de zichtbaarheid van de waterschapsbesturen en de maatschappelijke binding te vergroten.

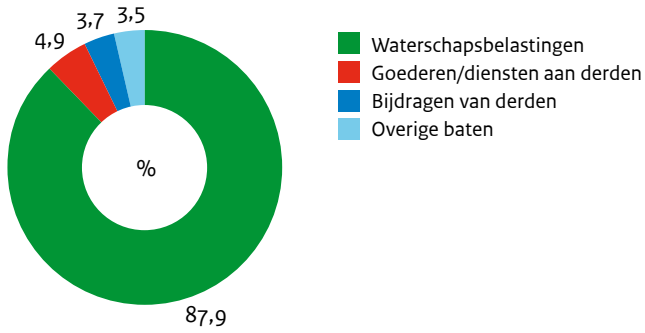
Hoe kandidaten benaderd?	
Algemene oproep aan leden partij	56,9%
Actief op zoek naar talenten in de partij	46,6%
Op zoek naar mensen met politieke ervaring	48,3%
Via contacten in de samenleving	62,1%
Door algemene oproep aan inwoners	13,8%
Anders	20,7%

3.3.3 De financiën van de waterschappen[148]

Baten: meeste opbrengsten waterschappen komen uit eigen belastingen

Het grootste gedeelte van de kosten van de waterschappen wordt gedekt met de opbrengsten uit eigen belastingen. Met deze belastingen voorziet ieder waterschap zich in het eigen gebied van de middelen die daar nodig zijn voor een goede uitvoering van het waterbeheer.

Figuur 30 *Procentuele verdeling van de opbrengsten van waterschappen naar categorie, 2019*



Bron: Unie van Waterschappen

[148] Alle percentages en bedragen in deze paragraaf zijn ontleend aan door de waterschappen aangeleverde gegevens voor Waterschapsspiegel van de Unie van Waterschappen en gebaseerd op hun jaarrekeningen 2019, realisatiecijfers dus. Op de website waterschapsspiegel.nl is naast meer informatie over de financiën van de waterschappen heel veel informatie over de taken en opgaven van de waterschappen te vinden.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3.1 De mensen in de waterschapsbesturen
3.3.2 Kandidaatselectie voor de waterschapsverkiezingen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Anders dan de gemeenten en provincies zijn de waterschappen voor de bekostiging van hun taken nagenoeg niet afhankelijk van het Rijk. Waterschappen zijn dus niet afhankelijk van afwegingen die het Rijk moet maken tussen bijvoorbeeld geld voor waterveiligheid, voldoende en schoon zoetwater en geld voor andere overheidstaken zoals defensie, 'blauw op straat' of onderwijs. De financiële onafhankelijkheid zorgt ervoor dat er voldoende middelen bijeengebracht worden voor een adequate uitvoering van het waterbeheer.

De waterschappen heffen de volgende belastingen (met tussen haakjes het aandeel in de totale belastingopbrengst in 2019):

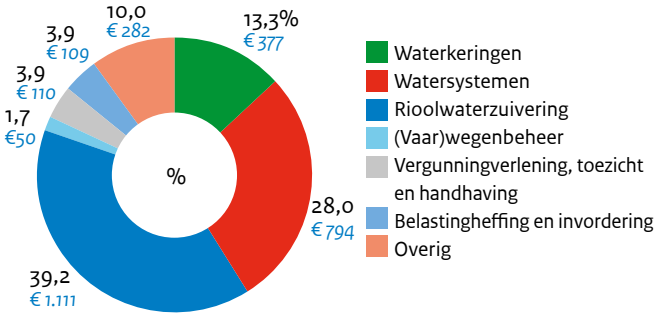
- *watersysteemheffing*, waarmee de kosten van waterveiligheid, voldoende en schoon oppervlaktewater worden gedragen (52,3%);
- *zuiveringsheffing* voor de bekostiging van de zuivering van rioolwater (45,7%);
- *verontreinigingsheffing*, die betaald wordt als een huishouden of een bedrijf zijn afvalwater rechtstreeks in het oppervlaktewater loost (0,3%);
- *wegenheffing*, waarmee de vijf waterschappen die als neventaak het wegenbeheer hebben de kosten daarvan dekken (1,7%).

De waterschappen bereiden momenteel een aantal aanpassingen in hun belastingstelsel voor, omdat zich hierin enkele knelpunten voordoen.

Kosten: meeste kosten voor rioolwaterzuivering en beheer oppervlaktewater

De verdeling van de totale belastingopbrengst over de vier typen belastingen geeft een eerste beeld van de kosten van de waterschappen. Onderstaand figuur biedt een verdiepend inzicht:

Figuur 31 *Netto-exploitatiekosten waterschappen naar beleidstaak, (in procenten en miljarden euro's) 2019*[149]



Bron: Unie van Waterschappen

Van de totale netto-exploitatiekosten van de waterschappen maakten de kosten voor het exploiteren van installaties voor de zuivering van rioolwater het grootste aandeel uit (39%), gevolgd door die van het beheer van het oppervlaktewater (28%). Sinds 2011 neemt het aandeel in de kosten van de aanleg en het beheer van waterkeringen toe. In 2010 was dit nog 5% en in 2019 is het 13%. Dit komt vooral doordat de waterschappen in 2011 een deel van de financiering van de versterkingen van de belangrijkste waterkeringen voor hun rekening zijn gaan nemen. Tot 2011 werd dit alleen door het Rijk gefinancierd en inmiddels nemen de waterschappen en het Rijk ieder 50% voor hun rekening.

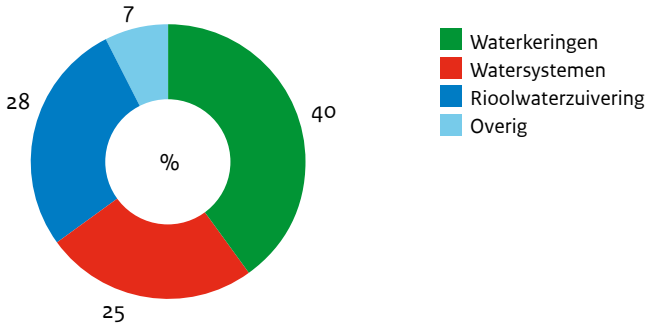
0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3.1 De mensen in de waterschapsbesturen
3.3.2 Kandidaatselectie voor de waterschapsverkiezingen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Investeringen: meeste uitgaven voor waterveiligheid en droge voeten

Aan de bestedingskant van de waterschappen zijn niet alleen de exploitatiekosten interessant, maar ook de investeringsuitgaven. In vergelijking met gemeenten en provincies investeren de waterschappen relatief veel om ervoor te zorgen dat hun waterkeringen, waterlopen, gemalen, zuiveringsinstallaties en andere waterwerken ook bij veranderende omstandigheden voor hun taak geschikt blijven. Hun investeringsagenda's worden op dit moment vooral bepaald door het inspelen op veranderende weersomstandigheden, zeespiegelstijging, bodemdaling, verzilting en aangescherpte (Europese) milieunormen en door de noodzaak om slagen te maken met de energietransitie en het sluiten van kringlopen.

Uit figuur 33 blijkt dat de meeste euro's worden geïnvesteerd in waterkeringen die ons land tegen het water beschermen. De investeringen in installaties voor de zuivering van rioolwater en in watersystemen zijn van vergelijkbare omvang.

Figuur 32 *Bruto-investeringsuitgaven waterschappen naar beleidstaken 2019 (in procenten)*



Bron: Unie van Waterschappen

Financiële positie

Het totaal van de balansen van de waterschappen van eind 2019 geeft inzicht in de financiële positie van de sector.

Tabel 24 *Balans van de waterschappen (bedragen x € miljoen), 2019*

Activa		Passiva	
Immateriële vaste activa	573	Algemene reserves	264
Materiële vaste activa	7.955	Tariefsegalisatiereserves	298
Financiële vaste activa	129	Overige bestemmingsreserves	334
		Resultaat jaarrekening	45
Voorraden	10	Voorzieningen	137
Liquide middelen/uitzettingen kort	170	Langlopende leningen	7.243
Kortlopende vorderingen	347	Korte schulden	650
Overlopende activa	249	Overlopende passiva	462
Totaal activa	**9.433**	**Totaal passiva**	**9.433**

Bron: Unie van Waterschappen

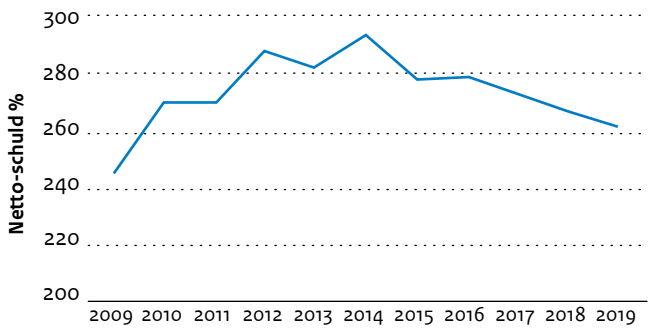
Vreemd vermogen: de netto-schuldquote van de waterschappen daalt

Inwoners en bedrijven betalen niet in één keer voor de investeringen via hun belastingen, maar gespreid gedurende de periode dat zij van die investeringen profiteren. De waterschappen financieren hun investeringen als het ware voor hun belastingplichtigen voor door leningen af te sluiten. De kosten die daarmee samenhangen zijn, samen met de andere kosten die nodig zijn voor beheer, onderhoud en bediening van de infrastructuur, onderdeel van de exploitatiekosten.
Omdat waterschappen veel investeren, lenen ze ook relatief veel. Dat laat de netto-schuldquote zien. Dit kengetal drukt de verhouding uit tussen de omvang van het vreemd vermogen en de inkomsten, en geeft een beeld van de capaciteit die een organisatie heeft om vreemd vermogen te kunnen dragen. Voor waterschappen geeft de verhouding tussen de netto-schuld en de belastingopbrengsten dit goed weer, omdat deze opbrengsten verreweg de grootste inkomstenbron zijn. Kijkend naar de periode 2009-2019, blijkt dat de schuldquote van de waterschappen als

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3.1 De mensen in de waterschapsbesturen
3.3.2 Kandidaatselectie voor de waterschapsverkiezingen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

geheel tot en met 2014 steeg en daarna daalt. In 2019 bedroeg de schuldquote 261%.

Figuur 33 *Netto-schuldquote waterschappen (in procenten), 2009-2019*



Bron: Unie *van Waterschappen*

Het hebben van schuld is inherent aan de wijze waarop de waterschappen hun investeringen financieren en bekostigen. Omdat het om grote bedragen gaat, brengen de waterschappen de risico's die in potentie aan schuld kleven in beeld, nemen zij maatregelen om deze risico's te beheersen en dekken zij restrisico's waar nodig financieel af. Bij negen van de 21 waterschappen is een (veelal bestuurlijke) uitspraak gedaan over de maximale omvang van de leningenportefeuille.

Weerstandsvermogen: risico's worden door de waterschappen afdoende financieel afgedekt

Ook in hun taakuitoefening nemen de waterschappen zo veel mogelijk beheersmaatregelen om te voorkomen, dat zich een calamiteit voordoet. Door middel van een risicoanalyse brengen de waterschappen de mogelijke financiële gevolgen van eventuele calamiteiten in beeld, zodat die gevolgen goed kunnen worden afgedekt. Zo kan worden voorkomen dat een calamiteit de financiën ernstig verstoort, met een mogelijk groot effect op de belastingtarieven tot gevolg.

Waterschappen dekken financiële risico's in eerste instantie af met verzekeringen, met (financiële) voorzieningen en met de post 'onvoorzien' in de begroting. Voor het overblijvende – niet financieel afgedekte deel – bepaalt het bestuur van een waterschap welk bedrag in geval van nood vrijgemaakt moet kunnen worden om de gevolgen van een calamiteit te bestrijden.
Dit bedrag wordt de weerstandscapaciteit genoemd. Meestal bestaat deze weerstandscapaciteit uit de omvang van de algemene reserve(s) of een deel daarvan.
Het weerstandsvermogen geeft aan of een organisatie in staat is financiële tegenvallers op te vangen zonder dat dit zijn financiële positie ernstig aantast. De waterschappen hadden aan het eind van 2019 een gemiddeld weerstandsvermogen van 2,4. Dat betekent dat de waterschappen 2,4 keer zo veel aan weerstandscapaciteit hebben dan (bekende/gekwantificeerde) financiële restrisico's. Daarmee kan geconcludeerd worden dat de waterschappen hun risico's op dat moment gemiddeld genomen afdoende hadden afgedekt. Bij een weerstandsvermogen kleiner dan 1 zou dat niet het geval zijn.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4.2 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
3.4.3 Integriteit
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

3.4 Thema's in het decentraal bestuur

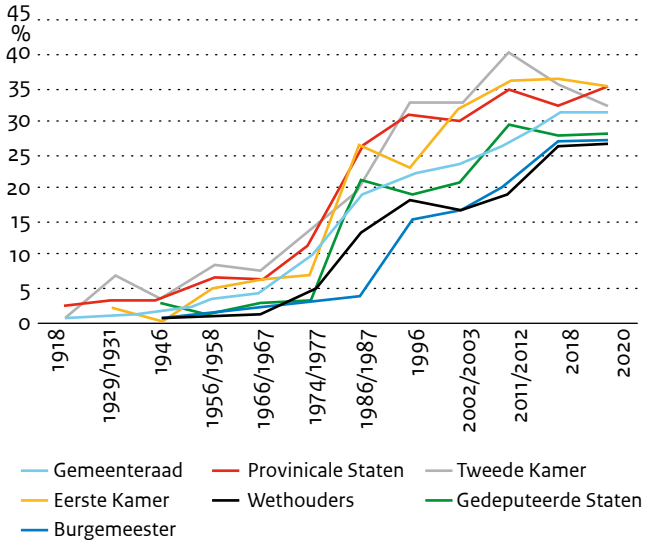
3.4.1 Diversiteit in het decentraal bestuur

In alle verschillende gremia van het decentraal bestuur blijft de diversiteit nog achter. De meerderheid van de vertegenwoordigers en bestuurders is man en heeft een gevorderde leeftijd. De gegevens die daarover beschikbaar zijn, geven verder de indicatie dat ook het aantal politici met een migratieachtergrond klein is.

In het kader van 100 jaar vrouwenkiesrecht is onderzoek verricht naar succes- en faalfactoren voor het realiseren van een grotere diversiteit in politieke functies.[150] De onderzoekers laten zien dat er in elk van de onderstaande fasen van vertegenwoordiging die zij onderscheiden, barrières zijn die een evenwichtig samengesteld bestuur in de weg staan.

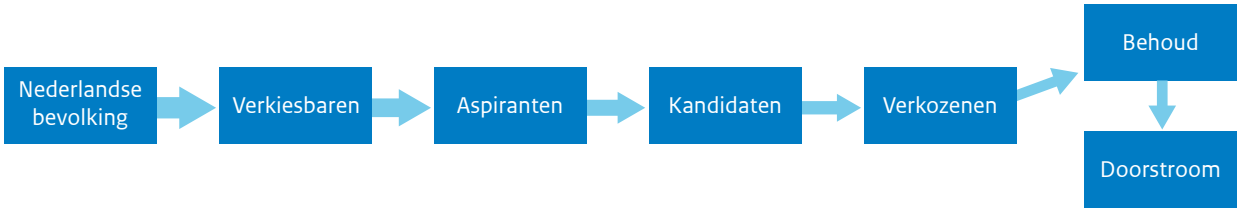
In elk van deze fasen is het aantal personen dat het betreft kleiner. Per fase zijn er specifieke barrières en maatregelen om die aan te pakken. De auteurs onderscheiden politieke, sociaaleconomische en ideologische barrières.
Aan de kant van de instroom gaan ze in op het effect van rolmodellen, op rekrutering en selectie en het effect van beeldvorming. Daarbij besteden ze aandacht aan strategieën van politieke partijen, zoals streefcijfers en 'ritsen' op kandidatenlijsten, en aan maatregelen als quota – zoals partijen soms voor hun eigen lijsten vastleggen of zoals die in enkele landen wettelijk zijn geregeld. Ook de stimulerende rol van lobbygroepen en kiezers (voorkeurstemmen) komt aan de orde.

Figuur 34 *Trendgrafiek vrouwen in politiek en bestuur*



Bron: Universiteit van Amsterdam, Op weg naar een betere m/v-balans in politiek en bestuur, bundel met bijdragen van Mügge, Runderkamp en Kranendonk, 2019

Aan de kant van behoud en doorstroom gaan de onderzoekers in op het gegeven dat vrouwen de politiek gemiddeld sneller verlaten dan mannen. Daarbij spelen informele regels, cultuur en het gebrek aan rolmodellen en gelijken een rol, maar ook vormen van intimidatie waaraan vrouwelijke politici soms bloot staan. Kranendonk deed meer verdiepend onderzoek naar de positie van



[150] Universiteit van Amsterdam, *Op weg naar een betere m/v-balans in politiek en bestuur*, bundel met bijdragen van L. Mügge, Z. Runderkamp en M. Kranendonk, Amsterdam, 2019.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4.2 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
3.4.3 Integriteit
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

vrouwen in de gemeenteraden.[151] Sinds de laatste gemeenteraadsverkiezingen in 2018 is ongeveer een derde van alle raadsleden vrouw. Tussen gemeenten zijn er echter grote verschillen. In sommige gemeenteraden zijn er meer dan vijftig procent vrouwelijke leden, terwijl dit in andere gemeenten minder dan twintig procent is. Politieke kleur en gemeentegrootte zijn van invloed. Er blijkt op het niveau van individuele gemeenten weinig samenhang te bestaan tussen het aantal vrouwelijke gemeenteraadsleden en het aantal vrouwelijke wethouders. Gemeenten waar veel vrouwen raadslid zijn, tellen niet automatisch ook veel vrouwen in het wethoudersambt en vice versa. Er zijn ook verschillen tussen provincies. In Limburg en Zeeland zitten de minste vrouwen in de gemeenteraden. Noord-Hollandse en Drentse gemeenten tellen de meeste vrouwen in de raad.
Kranendonk bestudeerde de gemeenten waar relatief weinig vrouwen dan wel relatief veel vrouwen in de raad actief zijn o.a. door interviews met raadsleden en griffiers. In gemeenten met een benedengemiddeld aandeel vrouwen in de raden, blijkt de kwestie weinig aandacht te krijgen. In gemeenten met een bovengemiddeld aandeel vrouwelijke raadsleden is juist veel aandacht geweest voor rekrutering, ook in algemene zin, bijvoorbeeld in de vorm van informatieavonden, politieke stages of cursussen Politiek Actief van ProDemos. In veel gevallen speelt de griffier een actieve rol in het aanzwengelen en organiseren van dit soort initiatieven.
Politieke partijen spelen een sleutelrol in het werven en selecteren van kandidaten. Partijen die actief en min of meer permanent inzetten op het werven van een diverse groep potentiële kandidaten blijken het meest succesvol. Daarnaast blijken rolmodellen een stimulans te zijn voor kandidaten uit ondervertegenwoordigde groepen.
Werkdruk en de belasting van de werk-privé balans blijkt een belangrijke factor te zijn die vrouwen – en meer in het algemeen jonge ouders – belemmert om raadslid te worden of te blijven. Betaald werk, een gezin en een nevenfunctie als raadslid levert een driedubbele belasting op. Werkdruk en druk op de werk-privé balans blijkt ook een belangrijke reden om met het raadswerk te stoppen.
Politieke cultuur en onderlinge omgangsvormen werken volgens Kranendonk eveneens niet altijd ten faveure van vrouwen.
Zij geeft aan dat haar vrouwelijke respondenten soms het gevoel hebben dat zij harder moeten werken dan mannen om hun resultaten te behalen en zichtbaar te maken. Zij voelen zich niet altijd serieus genomen en ervaren weerstand.

Politieke ambtsdragers met een migratieachtergrond

Het aandeel politieke ambtsdragers met een migratieachtergrond is klein en schommelt al jaren rond dezelfde percentages. In 2016 bedroeg het aandeel personen met een westerse of niet-westerse migratieachtergrond respectievelijk 6% in de gemeenteraden, 3% van de wethouders en 4% van de burgemeesters. In de Provinciale Staten was dit toen slechts voor een kwart van de leden bekend en daarbinnen was dit 7%, naast 5% van de gedeputeerden.[152]
De Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019 telde onder zijn respondenten ongeveer 7% personen met een migratieachtergrond (westers en niet-westers).[153] Een andere indicatie is het aandeel personen met een migratieachtergrond onder tussentijds startende raads- en statenleden, die bevraagd zijn over hun motivatie. Hierin bedraagt in 2020 het aandeel respectievelijk 5% en 14%, waarbij de kanttekening past dat het bij de tussentijdse starters in zijn totaliteit om kleine absolute aantallen gaat.

Migranten in de raadszaal

Fermin, Arslan en Zwaga laten in een recent, inventariserend en kwalitatief onderzoek zien hoe raadsleden met een migratieach-

[151] Universiteit van Amsterdam, *Op weg naar een betere m/v-balans in politiek en bestuur*, bundel met bijdragen van L. Mügge, Z. Runderkamp en M. Kranendonk, Amsterdam, 2019.
[152] Ministerie van BZK, *Staat van het bestuur 2016*, Den Haag, 2017. Deze cijfers zijn afkomstig uit een enquête door BMC.
[153] Dit geeft een indicatie van het aandeel raadsleden en wethouders met een migratieachtergrond. Deze achtergrond wordt niet geregistreerd in het real time bestand waaruit de overige kenmerken van politieke ambtsdragers afkomstig zijn.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4.2 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
3.4.3 Integriteit
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

tergrond hun functioneren in de raad hebben ervaren en welke ontwikkeling zich hierin heeft voorgedaan tussen 1986 en 2018.[154] Zij plaatsen de veranderingen in de politieke participatie van mensen met een migratieachtergrond vanaf de invoering van het lokaal kiesrecht voor deze groep in 1983, in de veranderende maatschappelijke en politieke context rondom migratie en integratie.
Het aantal raadsleden met een migratieachtergrond steeg in de door Fermin e.a. onderzochte periode van een veertigtal in 1986, via ruim zeventig in 1994, naar ruim driehonderd raadsleden met een migratieachtergrond na de verkiezingen van 2006 en van 2010. De indicatieve cijfers uit 2016 en 2020 lijken erop te duiden dat er sinds 2010 nog een lichte stijging heeft plaatsgevonden.
Fermin e.a. signaleren grote verschillen in aantallen raadsleden per gemeente, samenhangend met gemeentegrootte en het aandeel migranten in de bevolking. De beperkte internationale data die beschikbaar zijn, lijken erop te wijzen dat Nederland zich relatief goed onderscheidt, vooral door het relatief hoge aantal raadsleden met een migratieachtergrond in de grote steden.
Wat betreft de partijachtergrond waren in de eerste jaren de meeste raadsleden met een migratieachtergrond lid van de PvdA of (voorlopers van) GroenLinks. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is dit verbreed naar het hele politieke spectrum.
De auteurs geven aan dat uit eerder onderzoek blijkt dat raadsleden met een migratieachtergrond vooral in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw vaak afkomstig waren uit migrantenorganisaties en lokale overlegorganen, maar ook uit algemene maatschappelijke organisaties. In de loop der tijd is dit gevarieerder geworden.
Fermin e.a. wijzen op het belang van diverse netwerken en van de 'poortwachters' bij de werving en selectie van kandidaten en de strategieën en criteria die zij hanteren. Zij signaleren ook dat kandidaten met een migratieachtergrond inmiddels meer op eigen initiatief op de lijst komen, terwijl ze in de beginperiode vaker gevraagd werden, bijvoorbeeld vanwege hun achterban. Volgens hen is een behoorlijk aantal raadsleden met een migratieachtergrond met voorkeurstemmen in de raad gekomen, regelmatig vanaf een onverkiesbare plek.
Fermin e.a. constateren dat zich bij veel raadsleden een ontwikkeling voor lijkt te doen van enthousiasme bij de kandidaatstelling en tijdens de verkiezingscampagne, een zekere teleurstelling in de beginperiode omdat het raadswerk zwaarder en moeilijker bleek dan verwacht, naar trots aan het eind van de raadsperiode omdat ze zich tot volwaardig raadslid hadden ontwikkeld.
Naast de algemene problemen rond werkdruk en combinatie met werk en privé, kregen raadsleden met een migratieachtergrond te maken met specifieke problemen vanwege hun achtergrond.
De respondenten van Fermin e.a. gaven aan dat ze het idee hadden dat ze zich dubbel moesten bewijzen om dezelfde waardering te krijgen en dat er extra op hen gelet werd.
Daarnaast ervoeren ze soms onbegrip, vooroordelen, ongelijke behandeling en discriminatie vanwege hun etnische achtergrond.
De onderzoekers geven aan dat raadsleden met een migratieachtergrond niet korter in de raad zitten dan het gemiddelde raadslid. De redenen waarom ze stoppen, hebben meer een algemeen karakter dan een specifiek: persoonlijke omstandigheden, werk of omdat men het wel genoeg vindt.

Politieke ambtsdragers met een beperking

Het ministerie van BZK heeft in eigen beheer een inventariserend onderzoek gedaan naar politici met een beperking.[155] De conclusie is dat er sprake is van een forse ondervertegenwoordiging van mensen met een beperking in politiek en bestuur. Naar schatting heeft nog geen 0,5% van alle decentrale politieke ambtsdragers een structurele functionele beperking, hoewel tussen de 10 en 15% van alle Nederlanders in meerdere of mindere mate beperkingen ondervindt als gevolg van een (chronische) ziekte, aangeboren aandoening of handicap.
In het onderzoek is o.a. gesproken met politici met een beperking, maar ook met personen die om die reden van een politieke functie

[154] Alfons Fermin, Zeki Arslan en Peter Zwaga, *Diversiteit in de gemeenteraad. Ervaringen van raadsleden met een migratieachtergrond, 1986-2018*, Fermin Onderzoek & Advies, Platform Sociale Binding, 2021 (te verschijnen).
[155] Ministerie van BZK, *In de beperking toont zich de meester ... Bevindingen van een inventariserend onderzoek naar politici met een structurele functionele beperking*, Den Haag, 2019.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4.1 Diversiteit in het decentraal bestuur
3.4.3 Integriteit
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

hebben afgezien ondanks interesse en meer in het algemeen met politiek geïnteresseerde Nederlanders met een beperking.
De hindernissen voor hun actieve deelname liggen deels in het verlengde van de beperking zelf, die het soms (vrijwel) onmogelijk maakt om politiek actief te zijn door geringe belastbaarheid of door het intensieve 'management' van het eigen leven. Ook is er vrees om de eigen, door vele regelingen gestutte, inkomenspositie in gevaar te brengen door een nieuwe inkomstenbron.
Voor een ander deel ziet men echter ook barrières op andere punten. Er worden vooroordelen geconstateerd, maar ook verlegenheid in de omgang met mensen met een beperking en onwetendheid over (bijvoorbeeld) toegankelijkheid of belastbaarheid en de aanpassingen die dat vergt. Personen met een beperking die wel politiek actief zijn, geven aan vaak expliciete steun en stimulans te hebben gekregen van de eigen omgeving, de politieke partij of de eigen werkgever. Eenmaal actief, blijken er soms heel praktische fysieke drempels te zijn zoals de toegang tot gebouwen, specifieke ICT en veiligheidsmaatregelen. Een goede en flexibele ondersteuning, bijvoorbeeld vanuit een griffie, is daarbij essentieel.

3.4.2 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers

In 2020 verscheen opnieuw de Monitor Integriteit en Veiligheid, een periodiek onderzoek naar agressie, geweld en integriteit in het decentraal bestuur.[156] Daaruit blijkt dat politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen in toenemende mate te maken hebben met verbale agressie, bedreiging en intimidatie van burgers en andere personen van buiten de organisatie – in het bijzonder online. Meer dan een op de drie politieke ambtsdragers (35%) had in het afgelopen jaar bij het uitoefenen van hun functie te maken met een dergelijke vorm van agressie of geweld. In 2014 lag dat percentage nog op 23%.

Vooral toename van verbale agressie via sociale media

De toename betreft vooral gevallen van verbale agressie, zoals schelden, kwetsen en discriminerende en kleinerende opmerkingen. Een derde van de politieke ambtsdragers werd hiermee in het afgelopen jaar een of meerdere keren geconfronteerd. In 2014 was dit nog 18%. Er is verder een toename van het aantal bedreigingen en intimidaties: van 10% in 2014 naar 16% in 2020. Het deel van de politieke ambtsdragers dat te maken krijgt met fysiek geweld is met 2% sinds 2014 stabiel.
De toename van deze agressie is vrijwel geheel te vinden op sociale media. Dit steeg van 3% in 2014 naar 16% in 2020. Bijna de helft van alle agressieve, bedreigende of intimiderende uitingen aan het adres van politieke ambtsdragers vindt zijn weg via sociale media.

Vooral tegenover burgemeesters en vrouwelijke politici en in stedelijke gemeenten

Bestuurders, zoals burgemeesters en wethouders, leden van Gedeputeerde Staten en dagelijks bestuurders van waterschappen, rapporteren vaker ervaringen met agressie dan volksvertegenwoordigers. Burgemeesters hebben het meest te maken met bedreiging en intimidatie. In stedelijke gemeenten krijgen decentrale politieke ambtsdragers relatief vaker ervaring met agressie dan in landelijke gemeenten.
Opmerkelijk is het verschil tussen mannen en vrouwen. Ruim vier op de tien vrouwelijke politieke ambtsdragers hebben ervaringen met agressie, terwijl dat bij hun mannelijke collega's een op de drie is. Wat betreft fysieke agressie is er overigens geen verschil tussen mannen en vrouwen. Vrouwelijke ambtsdragers hebben ook vaker te maken met ongewenst gedrag uit de eigen organisatie. 13% van alle politieke ambtsdragers rapporteert de afgelopen twaalf maanden te maken te hebben gehad met een of meer incidenten van intern ongewenst gedrag. Vrouwen hebben hier twee keer zo veel mee te maken als mannen.

Incidenten worden besproken, maar meestal niet aangegeven

Twee derde van de politieke ambtsdragers die een ervaring heeft met agressie of geweld, bespreekt dit met anderen in de organisatie, de voorzitter, de griffier of een andere ambtsdrager. Dit geldt vooral voor bedreiging, intimidatie en fysieke agressie dat vrijwel altijd wordt besproken. Bij verbale agressie bespreekt men dit in zes van de tien gevallen.
Er volgt slechts in een klein aantal gevallen een aangifte bij de

[156] I&O Research i.s.m. Bing, *Monitor Integriteit en Veiligheid 2020*, Amsterdam, 2020 (in opdracht van het ministerie van BZK).

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4.1 Diversiteit in het decentraal bestuur
3.4.3 Integriteit
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

politie, namelijk voor 8% van alle incidenten. Het percentages aangiftes daalt sinds 2014. Dat komt mede door de veranderende aard van de incidenten, die vaak verbale agressie via sociale media betreffen. Deze incidenten lenen zich niet altijd voor een aangifte, worden door de ambtsdragers als minder ernstig ervaren of het is onduidelijk of er sprake is van een strafbaar feit. Toch wordt er ook minder aangifte gedaan van incidenten die de ambtsdragers wel als ernstig ervaren.

Agressie vermindert werkplezier

Vier op de tien politieke ambtsdragers die werden geconfronteerd met agressie hebben hiervan nadelige effecten ervaren, met name als zij een ernstig incident hebben meegemaakt. Dit is omgerekend 15% van alle politieke ambtsdragers. Het meest genoemde effect is een afname van het werkplezier. Ook zijn er naar verhouding meer politieke ambtsdragers die aangeven dat agressie en geweld van invloed is op het eigen gedrag. Zo geeft een op de zes betrokkenen aan dat zij voorzichtiger zijn geworden in de omgang met burgers.
Agressie en geweld kunnen behalve op persoonlijk niveau ook van invloed zijn op de besluitvorming. 8% zegt dat het de eigen beslissingen beïnvloedt en 6% geeft aan weleens te hebben overwogen om te stoppen met het uitoefenen van zijn of haar ambt vanwege agressie en geweld. In vergelijking met 2018 hebben politieke ambtsdragers er iets minder vertrouwen in dat collega's hun standpunten niet laten beïnvloeden door agressie en geweld.

Beleid tegen agressie niet altijd herkenbaar

De Monitor Integriteit en Veiligheid onderzoekt ook wat gemeenten, provincies en waterschappen beleidsmatig doen om agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers aan te pakken.[157] Daaruit blijkt dat zij hier heel verschillend mee omgaan. In veel gevallen is dit gecombineerd met de aanpak voor medewerkers. Of er in de praktijk aandacht voor is, hangt vaak af van het optreden van incidenten. Zonder dat is het lastig om structurele aandacht voor het onderwerp te houden.
Gemeenten hebben vaak wel een agressieprotocol of huisregels voor de omgang met agressieve burgers, bij provincies en waterschappen is dat iets minder het geval. Een deel ervan biedt trainingen aan over het omgaan met agressie, waaraan politieke ambtsdragers kunnen deelnemen. Het beleid binnen de decentrale overheden richt zich vooral op de bestuurders. Een specifieke aanpak voor volksvertegenwoordigers ontbreekt vaak.
Opvallend is dat er in het decentraal bestuur weinig beleid is voor het omgaan met agressie op sociale media. Slechts een op de vijf organisaties heeft omgangsregels voor sociale media geformuleerd. Gemeenten hebben hier wel meer aandacht voor dan provincies en waterschappen.

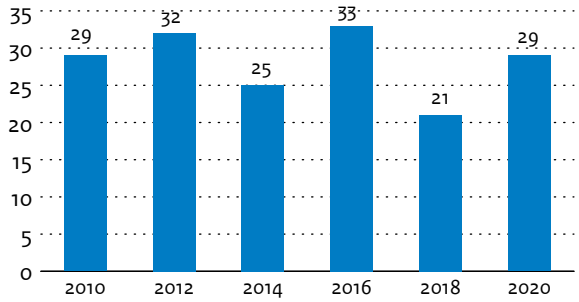
Een derde van de burgemeesters ervaart bedreiging en intimidatie

In opdracht van het WODC deed I&O Research in 2020 nader onderzoek naar bedreigingen van burgemeesters.[158] Het onderzoek richtte zich naast de omvang vooral op de achtergronden van bedreiging en intimidatie. Vormt de inzet van specifieke bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid door burgemeesters hier een trigger voor?
Uit het onderzoek komt geen eenduidig beeld. Bedreiging en intimidatie van burgemeesters blijkt een divers en complex probleem. Het aandeel burgemeesters dat ermee te maken krijgt, fluctueert de afgelopen tien jaar rond de 30%, met uitschieters naar boven (33% in 2016) en beneden (21% in 2018). De onderzoekers concluderen dat er in deze periode geen sprake is van een structurele toename van het fenomeen.

[157] I&O Research i.s.m. Bing, *Monitor Integriteit en Veiligheid 2020*, Amsterdam, 2020 (in opdracht van het ministerie van BZK).
[158] I&O Research, *Bedreigingen en intimidaties van burgemeesters in relatie tot de bestuurlijke aanpak*, Enschede, 2020.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4.1 Diversiteit in het decentraal bestuur
3.4.2 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 35 *Percentage burgemeesters dat te maken had met bedreiging of intimidatie, 2010 - 2020*



Bron I&O Research

Toch krijgen veel burgemeesters ermee te maken. In de afgelopen vijf jaar kreeg bijna de helft van hen wel te maken met enige vorm van intimidatie en drie op de tien met bedreiging. Uit het onderzoek van I&O Research blijkt dat er sprake is van een breed spectrum van intimiderende of bedreigende incidenten die variëren wat betreft achtergrond, gradaties en uitingsvorm.
De (vermoedelijke) daders zijn afkomstig uit allerlei geledingen van de samenleving. Het kan gaan om personen met verward gedrag, mensen die een conflict hebben met het gemeentebestuur, zich benadeeld voelen door een besluit van de burgemeester of van personen met criminele connecties. Naarmate een maatregel dieper ingrijpt in het persoonlijk leven, de financiën of andere belangen, neemt het risico op bedreiging en intimidatie toe. De burgemeester is daarbij, als gezicht van de gemeente, voor sommigen een makkelijk doelwit.
De onderzoekers vinden geen rechtstreeks verband met de inzet van bestuurlijke aanpakken als het sluiten van (drugs)panden, verplichte opname of het opleggen van een gebieds- of groepsverbod. De inzet van dergelijke instrumenten door burgemeesters is de afgelopen vijf jaar toegenomen, terwijl er in die periode geen structurele toename van bedreiging en intimidatie te zien is.
Wel kan de inzet van bestuurlijke middelen één van de factoren zijn die bedreiging en intimidatie triggeren.
Desgevraagd geven de burgemeesters aan dat de inzet van bestuurlijke middelen vaker legale reacties oproept, zoals bezwaar en formele of informele protesten, dan illegale. Van degenen die incidenten meemaakten, geeft drie op de tien aan dat het om een bewuste actie ging om een bepaald doel te bereiken – terugdraaien van een besluit of algemener: het in een kwaad daglicht stellen van het bestuur. In de overige gevallen gaat het om uitingen van oplopende emoties, frustratie of verward gedrag waarbij vaak een samenloop is met psychiatrische of persoonlijke problemen van de dader.

3.4.3 Integriteit

Het Nederlands bestuur scoort in internationale vergelijkingen hoog wat betreft integriteit en het ontbreken van corruptie bij politici en ambtenaren.[159] Dat betekent dat er in Nederland weinig integriteitsschendingen en corruptie worden ervaren. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat er nooit incidenten op dit terrein plaatsvinden. Het is lastig om op jaarbasis een actueel beeld te geven van het aantal incidenten. Pogingen hiertoe worden wel gedaan, bijvoorbeeld in journalistieke bronnen[160], maar bij de bruikbaarheid passen kanttekeningen. Deze maken vaak geen onderscheid tussen de nationale politiek en het decentraal bestuur of hanteren een dusdanig brede definitie van integriteitschendingen dat ook handelingen die binnen bestaande wettelijke kaders vallen, maar inmiddels wellicht onwenselijk worden gevonden, erin begrepen zijn.
De meeste organisaties in het decentraal bestuur houden geen systematische registratie bij van (mogelijke) integriteitsschendingen.[161] Desgevraagd geven zij als redenen hiervoor aan dat zij dit niet zinvol vinden vanwege het ontbreken of zeer weinig voorkomen van schendingen.

[159] In 2019 stond Nederland op de 8e plaats van een ranking van 198 landen in de Corruption perception index van Transparency International. Zie www.transparency.org. Aan deze index liggen data ten grondslag over de percepties van burgers, bedrijven en experts.
[160] Een voorbeeld is de Politieke integriteitsindex 2019 van de Volkskrant.
[161] I&O Research i.s.m. Bing, *Monitor Integriteit en Veiligheid 2020*, Amsterdam, 2020 (in opdracht van het ministerie van BZK).

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5.2 Wie werkt met wie samen?
3.5.3 Hoe wordt er samengewerkt
3.5.4 Wat wordt er gezamenlijk opgepakt?
3.5.5 Netwerken op de kaart van Nederland
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

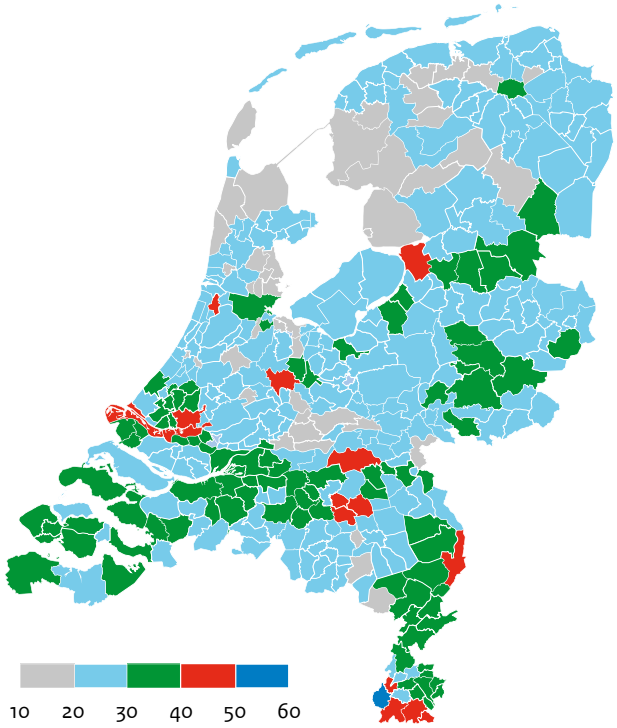
De Monitor Integriteit en Veiligheid, die I&O Research in samenwerking met Bing voor het ministerie van BZK uitvoert, vraagt politieke ambtsdragers naar hun beeld van het naleven van regels door hun collega-ambtsdragers. Daaruit blijkt dat twee derde van de politieke ambtsdragers van mening is dat hun collega's bewust omgaan met integriteit en dit laten meewegen in hun handelen. Een op de tien van de decentrale ambtsdragers plaatst hierbij vraagtekens. Griffiers geven aan vragen te krijgen van vertegenwoordigers over het spanningsveld tussen hun politieke rol en hun persoonlijke belangen, bijvoorbeeld als het gaat om het al of niet meestemmen bij bepaalde kwesties. Dit duidt erop dat men zich wel van integriteitsrisico's bewust is.

3.5 Regionale samenwerkingsverbanden

3.5.1 Welke omvang heeft regionale samenwerking?

BZK inventariseert de regionale samenwerkingsverbanden tussen overheden.[162] Uit de meest recente cijfers blijkt dat er in Nederland 1.248 samenwerkingsverbanden zijn tussen ten minste twee Nederlandse overheden, waarvan minimaal een decentrale overheid. Dit is een stijging van 17% ten opzichte van 2017.[163] Opvallend hierbij is dat het aantal samenwerkingsverbanden dat niet kan worden gekenmerkt als 'verbonden partij'[164] of 'gemeenschappelijke regeling'[165] bijna verdubbeld is ten opzichte van 2017. Alle decentrale overheden nemen vaker deel aan samenwerkingsverbanden dan in 2017. Er is dan ook een stijging te zien in het aantal multi-level-samenwerkingen. Vaker dan in 2017 komt het voor dat alle typen decentrale overheden, gemeenten, provincies en waterschappen, zijn vertegenwoordigd. Maar ook het Rijk neemt vaker deel aan samenwerkingsverbanden dan in 2017. De ministeries van EZK, IenW en BZK worden het vaakst teruggezien bij samenwerkingen.

Figuur 36 *Aantal samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten deelnemen in 2020*



Bron: PROOF Adviseurs/KWINK Groep, 2020

De gemiddelde gemeente neemt deel aan 33 samenwerkingsverbanden. In 2017 waren dit gemiddeld 27 samenwerkingsverbanden. Bij gemeenten die 100.000 of meer inwoners hebben, ligt dit gemiddelde op 46. Dit soort gemeenten vervult vaker een regiofunctie wat dit verschil kan verklaren. Ook heeft het aantal en de aard van de maatschappelijke opgaven en het ambitieniveau

[162] Zie onderzoek Inventarisatie Regionale Samenwerkingsverbanden op www.kennisbankopenbaarbestuur.nl
[163] De definitie van 2020 is iets opgerekt waardoor samenwerking zoals de City Deals mee konden worden genomen. Hiermee zijn er 17 extra samenwerkingsverbanden gevonden ten opzichte van de oude definitie die in 2017 is gebruikt.
[164] Verbonden partijen moeten conform BBV Waterschapsbesluit opgenomen worden in de paragraaf verbonden partijen van de begroting van decentrale overheden.
[165] Gemeenschappelijke regelingen, of deze nu een regeling zonder meer of centrumregeling behelzen, een gemeenschappelijk orgaan bedrijfsvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam, moeten gepubliceerd worden.

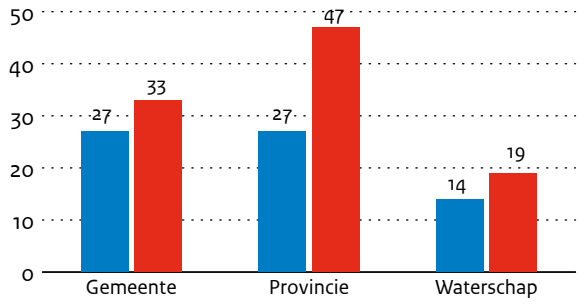
0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5.1 Welke omvang heeft regionale samenwerking?
3.5.3 Hoe wordt er samengewerkt
3.5.4 Wat wordt er gezamenlijk opgepakt?
3.5.5 Netwerken op de kaart van Nederland
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

binnen een gemeente invloed. Gemeenten zoeken hierdoor vaker de samenwerking op of kiezen voor een autonome aanpak. Opvallend is dat Limburgse gemeenten het meeste aan samenwerkingsverbanden deelnemen (gemiddeld 52) en Friese gemeenten het minst (gemiddeld 23). Dit komt overeen met 2017.

Provincies nemen gemiddeld deel aan 47 samenwerkingsverbanden. In 2017 waren dit 27 samenwerkingsverbanden. Zij zijn vooral betrokken bij onderwerpen die raken aan het fysiek domein en aan vraagstukken rondom de arbeidsmarkt en economie.

Bij waterschappen is de gemiddelde deelname 19 en was dit in 2017 14. Verklaring voor dit verschil is de grotere omvang en diversiteit aan gemeentelijke en provinciale taken waarvan de uitvoering vraagt om samenwerking met wisselende partijen. Bij de waterschappen gaat het om functioneel bestuur en alleen om het waterdomein.

Figuur 37 *Gemiddeld aantal samenwerkingsverbanden per type overheid in 2017 en 2020*



Bron: PROOF Adviseurs/KWINK Groep, 2020

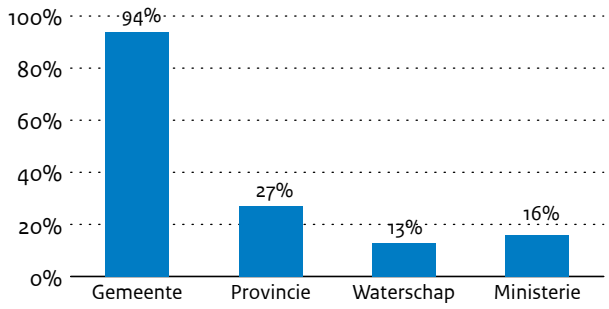
3.5.2 Wie werkt met wie samen?

Samenwerking vindt voornamelijk plaats binnen de provinciegrenzen (81%).[166] Bij 94% van de samenwerkingsverbanden is ten minste één gemeente betrokken. Provincies, waterschappen en het Rijk zijn partner in respectievelijk: 27%, 13% en 16% van de samenwerkingsverbanden. In 2017 waren 96% gemeenten, 18% provincies, 7% waterschappen en 4% van het Rijk betrokken bij een samenwerkingsverband. Samenwerkingen tussen uitsluitend provincies of waterschappen komen amper voor (resp. 3% en 2%). Daarnaast nemen ook tal van private partijen zoals commerciële dienstverleners, wooncorporaties, zorg-, welzijn-, onderwijs- en cultuurinstellingen deel.

[166] PROOF Adviseurs/KWINK Groep (2020). Inventarisatie Regionale Samenwerkingsverbanden.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5.1 Welke omvang heeft regionale samenwerking?
3.5.2 Wie werkt met wie samen?
3.5.5 Netwerken op de kaart van Nederland
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 38 *Deelnamepercentage van type overheden aan samenwerkingsverbanden in 2020*



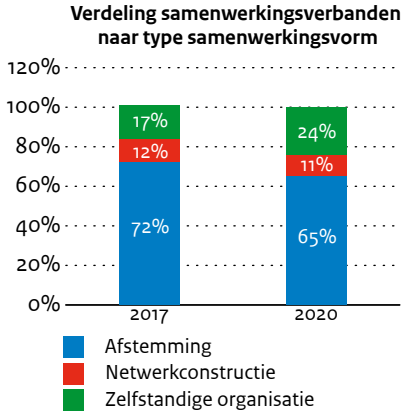
Bron: PROOF Adviseurs/KWINK Groep, 2020

De deelname houdt verband met het type bevoegdheden dat is ondergebracht bij het samenwerkingsverband. In 79% van de gevallen gaat het om de uitvoering van primaire taken, bij 40% gaat het om beleidsvoorbereiding en bij 18% gaat het om de uitvoering van ondersteunende taken. Ten opzichte van 2017 zien we hierin dat samenwerking vaker beleidsvoorbereidend was, vaker over ondersteunende taken ging en minder over het uitvoeren van een primaire taak.

3.5.3 Hoe wordt er samengewerkt

De meest voorkomende rechtsvorm (65%) is ook de meest formele vorm, namelijk de zelfstandige organisatie. Hierna wordt de afstemmingsconstructie het meest gebruikt (24%). Dit is de meest informele manier van samenwerking. Deze vorm is voornamelijk privaatrechtelijk. De minst toegepaste vorm is de netwerkconstructie (11%). Deze is voornamelijk publiekrechtelijk. Hierin kunnen alleen bevoegdheden worden gedelegeerd en gemandateerd aan publiekrechtelijk vormgegeven samenwerkingsverbanden. Soms wordt deze manier van samenwerken voorgeschreven door de Wgr, zoals bijvoorbeeld sprake is bij de Veiligheidsregio, de GGD en de Omgevingsdiensten.

Figuur 39 *Verdeling van samenwerkingsverbanden naar vorm in 2017 en 2020 (in procenten)*



Bron: PROOF Adviseurs/KWINK Groep, 2020

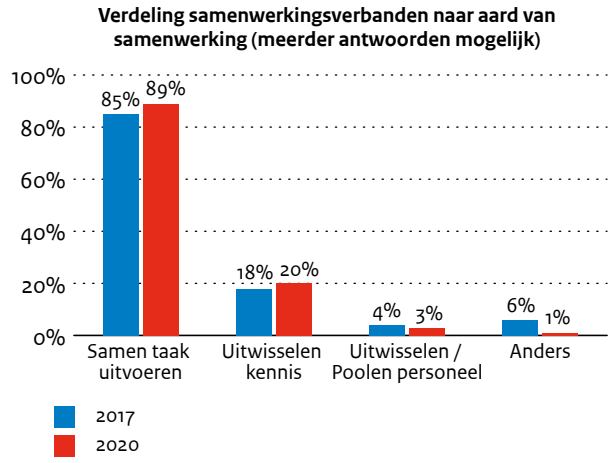
Een nieuwere manier van samenwerken, is het samenwerken via de zogeheten 'deals'. Nederland heeft in 2020 in totaal 7 City Deals, 52 Green Deals, 6 Health Deals, 21 Regio Deals en 6 Woon Deals. De meeste van deze deals zijn vormgegeven in de vorm van een convenant. Van de decentrale overheden nemen provincies het vaakst deel aan de deals. Van de gemeenten nemen met name G4-gemeenten deel aan samenwerking in deals. De deals zijn vooral gericht op beleidsvoorbereiding. Meer over de deals vind je in hoofdstuk 4.

3.5.4 Wat wordt er gezamenlijk opgepakt?

Het merendeel van de samenwerking is gericht op het samen uitvoeren van een taak (89%). Hierop volgen: het uitwisselen van personeel (3%) en kennis (20%).

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5.1 Welke omvang heeft regionale samenwerking?
3.5.2 Wie werkt met wie samen?
3.5.3 Hoe wordt er samengewerkt
3.5.5 Netwerken op de kaart van Nederland
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

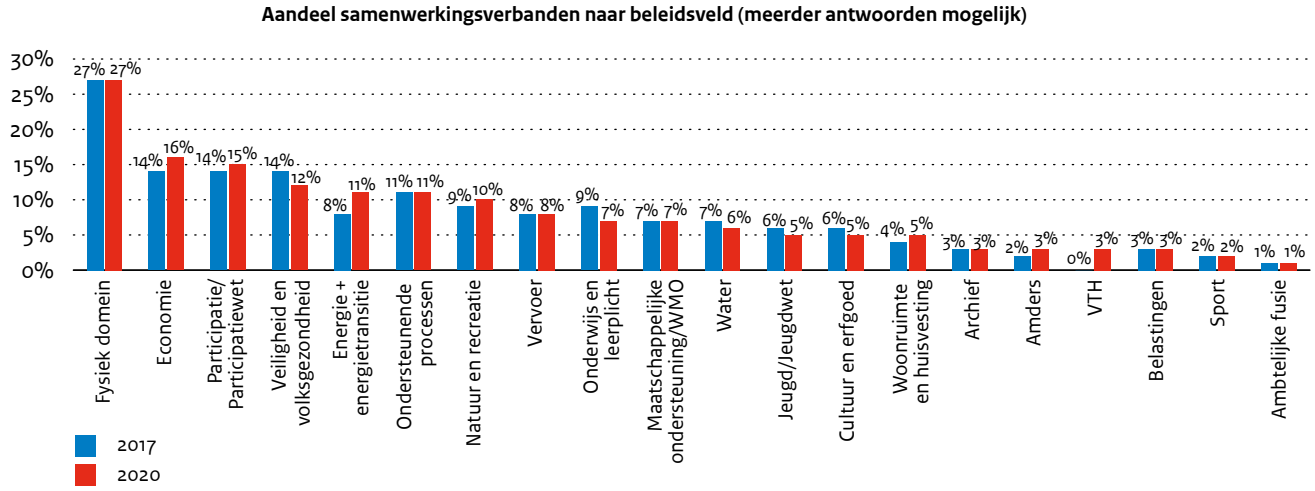
Figuur 40 *Verdeling van samenwerkingsverbanden naar aard, in 2017 en 2020 (in procenten)*



Bron: PROOF Adviseurs/KWINK Groep, 2020

De samenwerkingsverbanden van decentrale overheden richten zich meestal op één beleidsveld (67%). Het gaat dan vooral om het aanpakken van gemeenschappelijke opgaven in het fysiek (27%) en economisch (16%) domein. Hierna volgt samenwerking gericht op de Participatiewet (15%), veiligheid en volksgezondheid (12%) en de energietransitie (11%). Minder vaak wordt er samengewerkt op twee (18%), drie (6%) of vier of meer (9%) beleidsvelden. Toch is er een lichte stijging ten opzichte van 2017 te zien in het aantal samenwerkingsverbanden dat zich richt op twee beleidsvelden.

Figuur 41 *Verdeling van samenwerkingsverbanden naar beleidsveld in 2017 en 2020 (in procenten)*



Bron: PROOF Adviseurs/KWINK Groep, 2020

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5.1 Welke omvang heeft regionale samenwerking?
3.5.2 Wie werkt met wie samen?
3.5.3 Hoe wordt er samengewerkt
3.5.4 Wat wordt er gezamenlijk opgepakt?
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Fysiek domein

Daar waar er gericht wordt op meerdere beleidsvelden, zijn vaak verschillende combinaties te zien. 31% van de samenwerkingsverbanden richt zich op het fysiek domein. In dit domein is vaak een combinatie te zien met opgaven in het economisch domein, vraagstukken rondom natuur en recreatie, woonruimte en huisvesting of vervoer. Dit komt door de samenhang maar ook door de historie van de plusregio, een openbaar lichaam voor gemeenten in het stedelijk gebied waarvoor bijzondere bepalingen in de Wgr van kracht waren.

Sociaal domein

20% van de samenwerkingsverbanden richt zich op het sociaal domein. Binnen dit domein wordt vaak samengewerkt rondom de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet. Hierbinnen vinden vaak onderlinge combinaties plaats omdat de inkoop van de dienstverlening ten behoeve van de uitvoering van deze wetten raakvlakken met elkaar kan hebben. Samenwerking op het sociaal domein wordt relatief weinig gecombineerd met samenwerking op andere domeinen. Taken raken elkaar soms in het veiligheidsdomein (de veiligheidsregio's) en het gezondheidsdomein (GGD'en). Ook zijn er soms raakvlakken met het economisch en het fysieke domein, verklaard door de Participatiewet.

Economisch domein

15% van de samenwerkingsverbanden richt zich op het economisch domein. In dit domein stellen gemeenten in regionale samenwerkingsverbanden vaak strategische visies en bijbehorende actieprogramma's op. Hiervoor zijn in 2010-2015 de zogeheten *economic boards* opgericht. Hierin vindt samenwerking plaats via de vorm van een triple helix: overheden, het bedrijfsleven en kennisinstellingen werken samen om de middelen – kennis en kapitaal – te delen, gebruik te maken van elkaars netwerk en maatwerk te kunnen leveren. *Economic boards* hebben de doelstelling om innovatie, investeringen en bedrijvigheid in de regio te stimuleren. Samenwerking gericht op het economisch domein wordt vaak gecombineerd met het fysiek domein, vervoer, woonruimte en huisvesting, natuur en recreatie, energie(transitie) en water.

3.5.5 Netwerken op de kaart van Nederland

Als we Nederland als geheel nemen, zien we dat er in het netwerk van samenwerkingsverbanden over provinciegrenzen heen deelnemers zijn die acteren als brug of verbinder. Dit zijn voornamelijk provincies en G40- gemeenten.[167] Kleinere gemeenten hebben vaak een lokale brugfunctie.

[167] Pii (2020). Netwerkanalyse, bij Inventarisatie Regionale Samenwerkingsverbanden 2020 (Proof en Kwink Adviseurs).

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

3.1 Gemeenten

3.2 Provincies

3.3 Waterschappen

3.4 Thema's in het decentraal bestuur

3.5.1 Welke omvang heeft regionale samenwerking?

3.5.2 Wie werkt met wie samen?

3.5.3 Hoe wordt er samengewerkt

3.5.4 Wat wordt er gezamenlijk opgepakt?

3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

4. Het openbaar bestuur in beweging

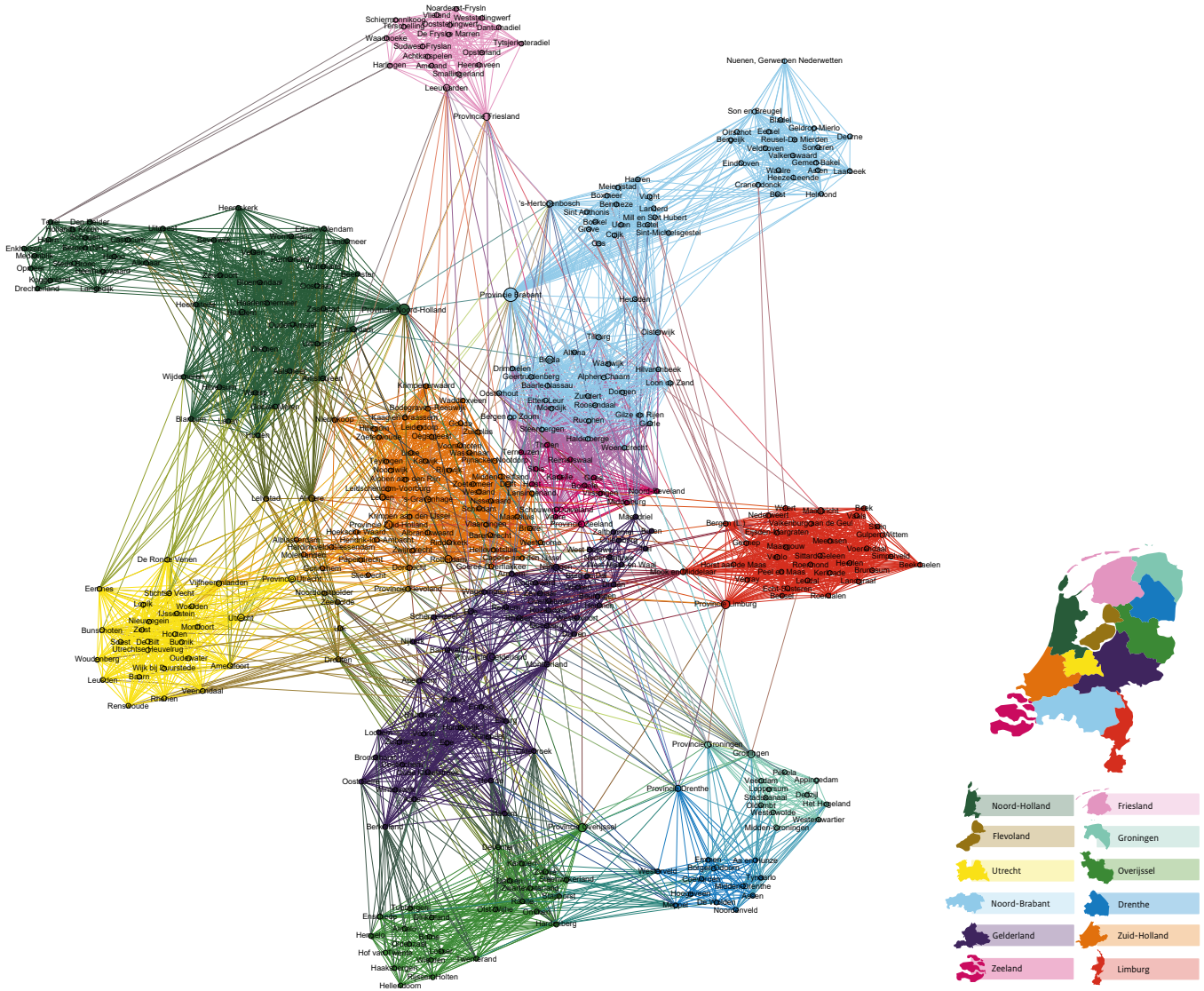
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking

6. Caribisch Nederland

7. Democratie en bestuur in coronacrisis

8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur *Netwerkkaart van samenwerkingen in Nederland*



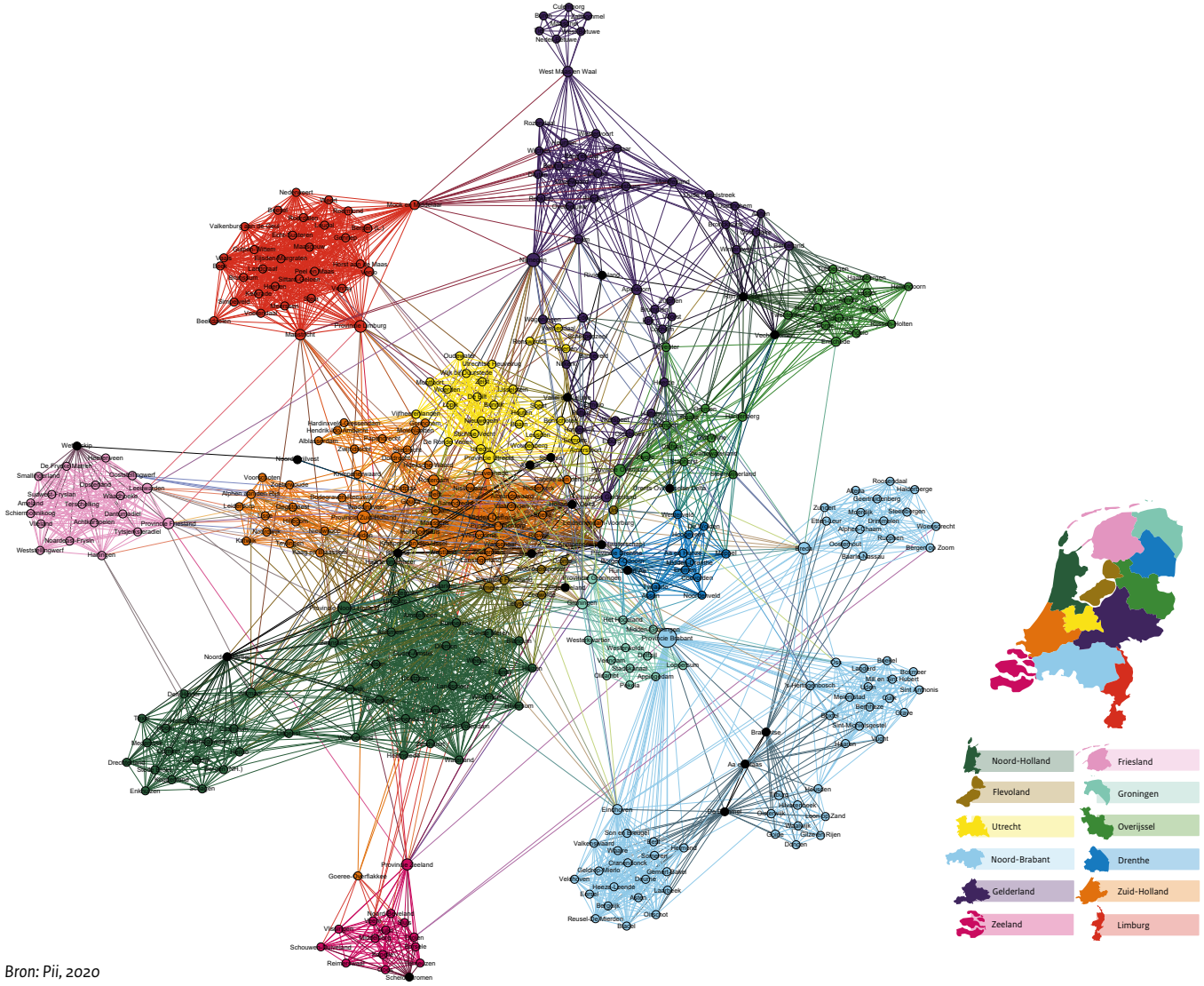
Bron: Pii, 2020

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5.1 Welke omvang heeft regionale samenwerking?
3.5.2 Wie werkt met wie samen?
3.5.3 Hoe wordt er samengewerkt
3.5.4 Wat wordt er gezamenlijk opgepakt?
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Het netwerk waarin wordt samengewerkt in het fysiek domein is, in tegenstelling tot het sociaal en het economisch domein, het domein waarin de meeste relaties bestaan tussen overheden.

Samenwerking op fysiek gebied kan hiermee invloed hebben op samenwerking op andere gebieden en er hiermee voor zorgen dat overheden ook de samenwerking opzoeken voor andere zaken.

Figuur *Netwerkkaart van samenwerkingen in Nederland in het fysiek domein*

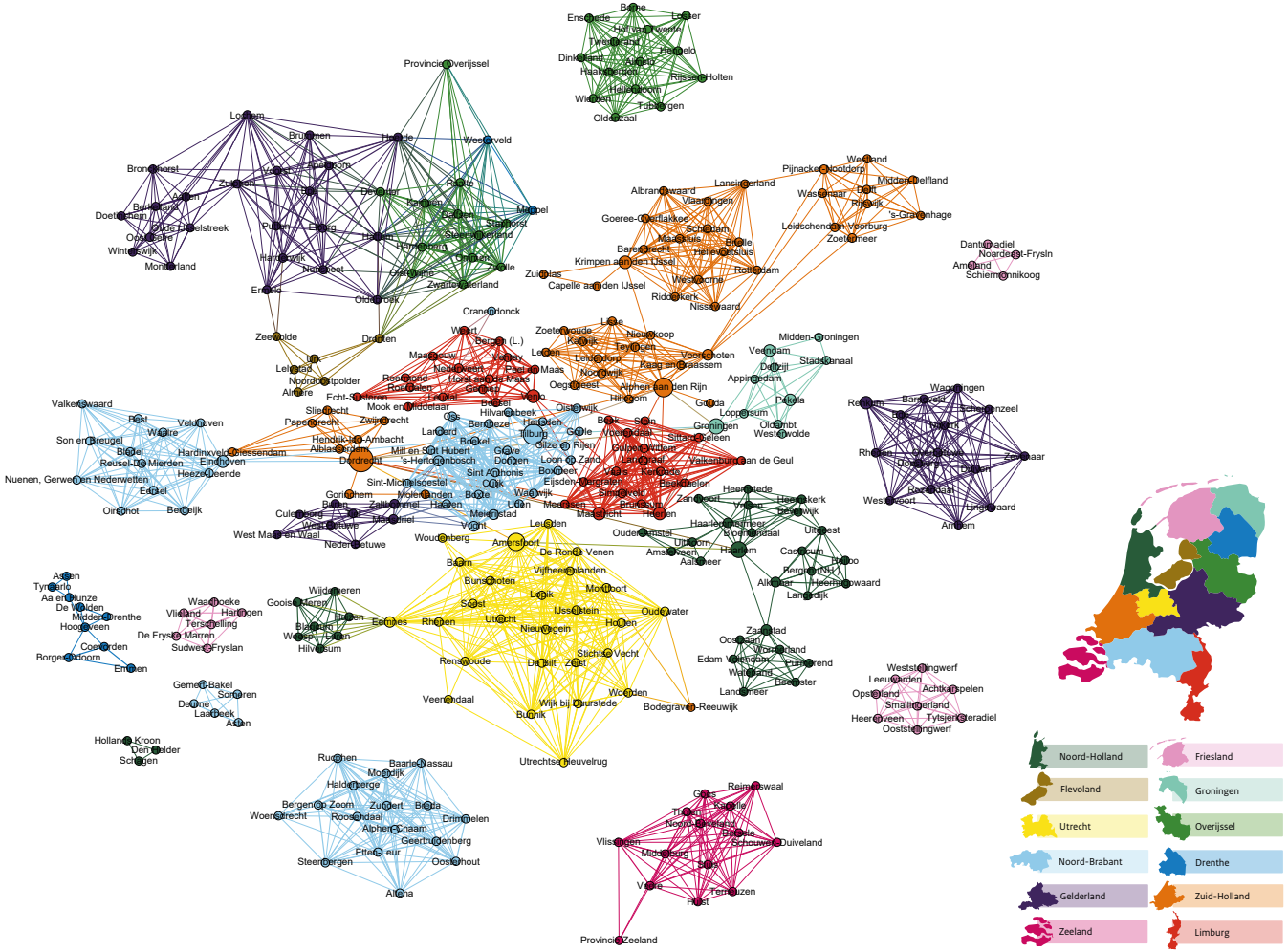


Bron: Pii, 2020

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5.1 Welke omvang heeft regionale samenwerking?
3.5.2 Wie werkt met wie samen?
3.5.3 Hoe wordt er samengewerkt
3.5.4 Wat wordt er gezamenlijk opgepakt?
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

In het sociaal domein zien we dat gemeenten inderdaad vrijwel zonder uitzondering lokaal samenwerken met elkaar. Samenwerkende gemeenten vormen clusters die vaak onderling niet met elkaar verbonden zijn. De vorming van geïsoleerde clusters heeft impact op de mogelijkheden om kennis en ervaring uit te wisselen.

Figuur *Netwerkkaart van samenwerkingen in Nederland in het sociaal domein*

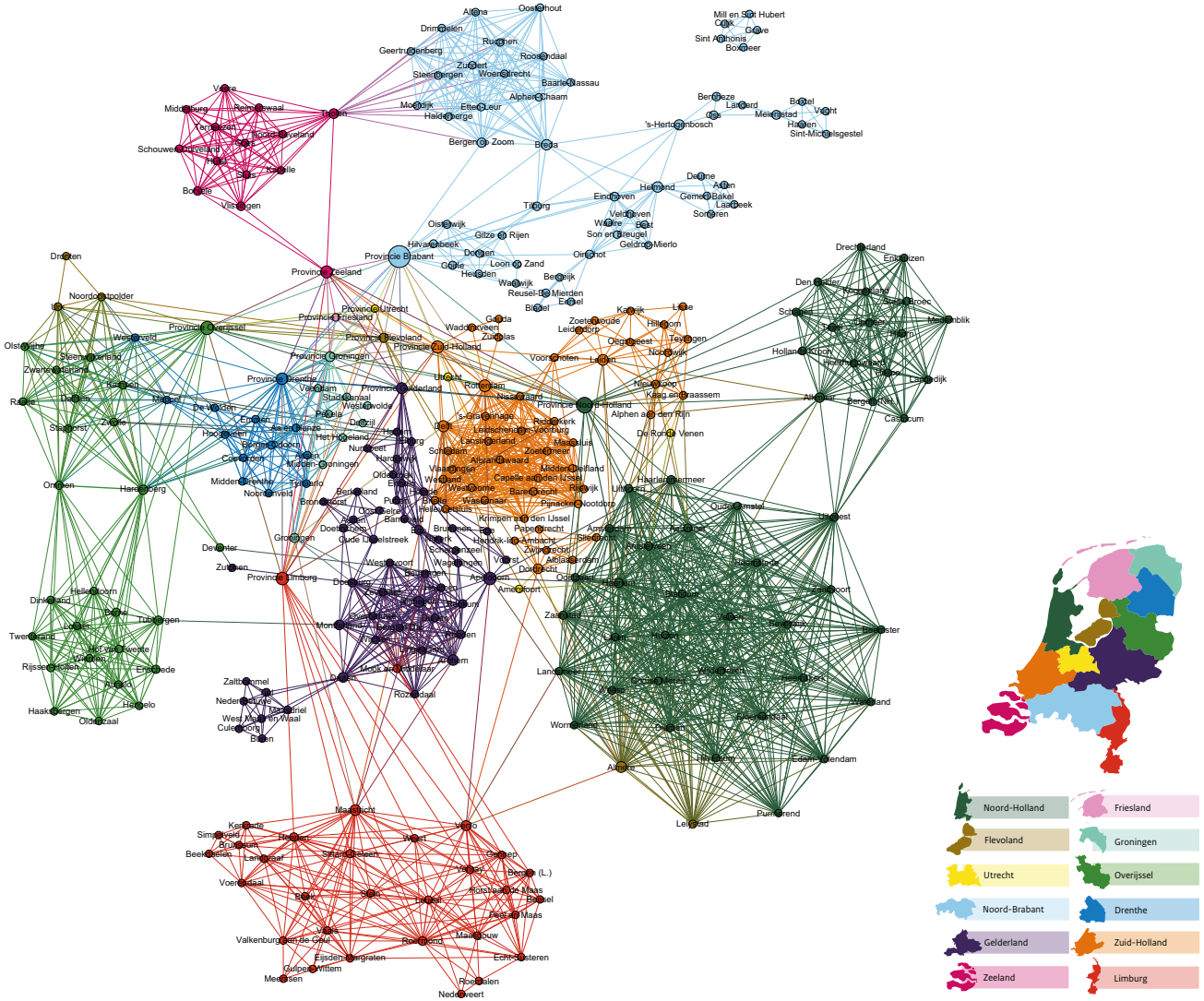


Bron: Pii, 2020

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5.1 Welke omvang heeft regionale samenwerking?
3.5.2 Wie werkt met wie samen?
3.5.3 Hoe wordt er samengewerkt
3.5.4 Wat wordt er gezamenlijk opgepakt?
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Wanneer we kijken naar het netwerk waarin samenwerking plaatsvindt op het economisch gebied, is te zien dat deze samenwerking veelal regionaal georganiseerd wordt en provincies hierin een verbindende positie innemen. De geografische afstand tussen samenwerkende overheden is klein, met uitzondering van G40-gemeenten.

Figuur *Netwerkkaart van samenwerkingen in Nederland in het Economisch domein*



Bron: Pii, 2020

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6.3 Beroeps- en belangenverenigingen
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

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

3.6.1 Koepelorganisaties

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

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

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

Interprovinciaal Overleg (IPO)

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

Unie van Waterschappen (UvW)

De UvW is de vereniging van de 21 Nederlandse waterschappen. De organisatie vertegenwoordigt de waterschappen in het (inter)nationale speelveld, behartigt hun belangen en stimuleert kennisuitwisseling en samenwerking. Door coördinatie van de UvW werken waterschappen beter samen voor een veilig, duurzaam en schoon Nederland. De UvW verbindt de waterschappen met overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen en is een vanzelfsprekende gesprekspartner voor deze partijen en politiek Den Haag. Door onderlinge kennisdeling stimuleert de UvW vernieuwende initiatieven en waardevolle netwerken.

3.6.2 Adviescolleges

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

Raad voor het openbaar bestuur (ROB)

De Raad voor het openbaar bestuur (ROB) staat specifiek ten dienste van het openbaar bestuur in Nederland. Het is een strategische adviesraad die adviseert over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur, en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat. De ROB beziet het functioneren van de overheid vooral vanuit het perspectief van de inwoner en het vertrouwen van de inwoner in de democratie.
De ROB komt in 2021 met onder meer adviezen over de toekomst van de decentrale bestuur met onderwerpen als regionalisering en de rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking, over de actualisatie van de financiële verhoudingen en over het openbaar bestuur, de democratie en rechtsstaat in relatie tot de coronacrisis.

Voor het openbaar bestuur is het technisch specialistisch adviescollege Autoriteit Persoonsgegevens van belang. Het college adviseert regering en parlement over nieuwe wet- en regelgeving rond de verwerking van persoonsgegevens.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Thema's in het decentraal bestuur
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
3.6.1 Koepelorganisaties
3.6.2 Adviescolleges
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

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

3.6.3 Beroeps- en belangenverenigingen

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

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

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

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4.1 De opgave centraal

4.2 Democratische verhoudingen

4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen

5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking

6. Caribisch Nederland

7. Democratie en bestuur in coronacrisis

8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

4. Het openbaar bestuur in beweging

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4.1 De opgave centraal
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

4. Het openbaar bestuur in beweging

De opgave centraal

20 **City Deals** gestart

(13 afgerond, 7 lopend), 5 nieuwe erbij eind 2020

6 **Woondeals**

41 **Regiodeals**
3 tranches

16 **Stedelijke vernieuwingsgebieden**

30 **RES-regio's**

46 **Proeftuinen Aardgasvrije wijken**
2 rondes, 3e ronde in 2021

Democratische verhoudingen

260
gemeenten maken gebruik van het ondersteuningsaanbod Democratie in Actie

143
gemeenten aan de slag met het uitdaagrecht

56
gemeenten gebruiken de quick scan lokale democratie

Kennispunt Lokale Politieke Partijen
(1e helft 2020):

26 trainingen → waardering met rapportcijfer **7,7**

20
een bereik van meer dan **300** lokale partijen
(= ruim 1/3)

Bestuurlijke verhoudingen

- **Studiegroep IFV: meer uitvoeringskracht**
- **Financiele verhoudingen**
- **Herziening Code Inter-bestuurlijke verhoudingen**
- **Doorlichting Bestuurlijke verhoudingen**

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4.1 De opgave centraal
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Het openbaar bestuur in beweging

De opgave centraal

Het beeld van wat het openbaar bestuur voor de inwoners in Nederland doet, toont een openbaar bestuur dat probeert zich aan te passen aan deze tijd. Hierbij verschuift het accent van de inspanningen van 'government' naar 'governance', waarbij de interbestuurlijke en financiële verhoudingen van groot belang zijn. De complexe maatschappelijke vraagstukken van deze tijd hebben een ruimtelijke dimensie (regio), die nieuwe werkwijzen en bestuurlijk maatwerk vraagt. Daarom wordt een gebiedsgerichte aanpak gevolgd, waarin bestuur-sakkoorden worden gesloten. Ook worden brede samenwerkingen tussen overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en inwoners opgezet, waarbij iedereen zijn bijdrage levert. We hebben het dan o.a. over de City Deals, Woon Deals, Regio Deals, stedelijke vernieuwingsgebieden, RES, proeftuinen Aardgasvrije wijken en Omgevingsagenda's. De eerste lessen en resultaten van deze aanpak worden zichtbaar en tegelijkertijd is er nog veel te doen.

Democratische verhoudingen

Het is van belang dat inwoners invloed hebben in het bestuur en dat volksvertegenwoordigers en bestuurders goed zijn toegerust en veilig hun werk kunnen doen. Daarin is geïnvesteerd met o.a. het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie dat veel aandacht heeft voor het op allerlei manieren versterken van de verbinding tussen inwoners en bestuur, het netwerk weerbaar bestuur en een ontwikkelaanbod voor politieke ambtsdragers. De vergoeding voor raadsleden in kleine gemeenten is verhoogd. Lokale politieke partijen krijgen ondersteuning van het Kennispunt Lokale partijen. Potentiële risico's voor de democratische legitimiteit van het bestuur krijgen aandacht in een nieuw wetsvoorstel m.b.t. Gemeenschappelijke Regelingen, en in beleid om de positie van jongeren in de democratie te versterken en, tenslotte, door de diversiteit en inclusiviteit in het bestuur te vergroten.

Bestuurlijke en financiële verhoudingen

Er is een disbalans tussen de uitdagingen waarop gemeenten geacht worden in te spelen (verantwoordelijkheden) en de mogelijkheden die gemeenten hebben om daarvoor passende oplossingen te bieden (instrumentarium).
Het bestaande instrumentarium is niet voldoende om de balans te herstellen en maatschappelijke opgaven effectief aan te pakken. Daarom werken het Rijk samen met de decentrale overheden aan een vernieuwing van de financiële verhoudingen, met o.a. de herijking van het Gemeentefonds en normeringssystematiek, rechtmatige toepassing van de Decentralisatie-uitkering en bouwstenen voor verruiming van het gemeentelijke belastinggebied. Daarnaast worden de bestuurlijke verhoudingen doorgelicht en de Code Interbestuurlijke verhoudingen vernieuwd.

In een goed functionerend openbaar bestuur zijn gemeenten, provincies en waterschappen in staat om hun zelf gekozen taken en de taken in medebewind adequaat uit te voeren. Het Rijk en specifiek de minister van BZK, heeft de verantwoordelijkheid om dit mogelijk te maken. Enerzijds door de inzet van het wettelijke instrumentarium *(government)*: Grondwet, Provinciewet, Gemeentewet, Waterschapswet, Wet gemeenschappelijke regelingen, Wet algemene regels herindeling en Financiële verhoudingswet. Anderzijds door de inzet van bestuurlijke arrangementen *(governance)*: overleg en afstemming c.q. omgangsvormen tussen de bestuurslagen regelen.
Het zwaartepunt van de beleidsinspanningen verschuift van 'government' naar 'governance', waarbij de interbestuurlijke verhoudingen van cruciaal belang zijn. De decentralisaties in de afgelopen jaren en het feit dat steeds meer maatschappelijke vraagstukken een ruimtelijke dimensie krijgen, rechtvaardigen de grotere aandacht voor deze verhoudingen.
Het openbaar bestuur probeert zich aan te passen aan deze tijd en zoekt naar nieuwe wijzen van (samen)werken en bestuurlijk maatwerk. Het openbaar bestuur is in beweging. Iedere stad en regio heeft te maken met andere vraagstukken, variërend van

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1.2 Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid
4.1.3 Zicht op ondermijning
4.1.4 Energietransitie
4.1.5 Omgevingsagenda's
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

bevolkingskrimp en de gevolgen ervan (denk onder andere aan leegstand, draagvlak voor voorzieningen, zorgbehoefte) tot extreme groei en alles wat daarbij komt kijken (denk onder andere aan woningtekort, veiligheid, kansengelijkheid).
Dit hoofdstuk laat die beweging zien en geeft een beeld van wat het openbaar bestuur voor de mensen in Nederland doet. Het biedt meer kwalitatieve (beleids)informatie en minder data en onderzoeksgegevens dan de voorgaande hoofdstukken. Passend bij het karakter van de Staat van het Bestuur is die informatie feitelijk gehouden.

4.1 De opgave centraal

De bestuurlijke inrichting van ons land kan schuren met een effectieve aanpak van complexe regionale opgaven rond klimaat, energie, wonen, economie en landbouw. Daarom wordt gezocht naar 'ruimte in regels', worden bestuursakkoorden gesloten en maatwerk geboden in (regionale) samenwerkingsverbanden van overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Kenmerkend voor dit opgave- en gebiedsgerichte maatwerk in het openbaar bestuur zijn de langdurige investeringen in processen en het leren van elkaar en het feit dat de effectiviteit van de bestuurlijke aanpak nog niet bewezen is in de zin van meetbare opbrengsten voor de inwoners. Dit laatste is een kwestie van de langere termijn. Bij het gebiedsgerichte maatwerk staan de betrokkenen ook voor uitdagingen op het gebied van de bestuurlijke en financiële verhoudingen, het 'gelijkwaardige' partnerschap en de democratische legitimiteit van interbestuurlijke samenwerkingsverbanden. Hoe controleren volksvertegenwoordigers bijvoorbeeld de organisaties die opgavegericht werken? En wie legt aan wie verantwoording af als veel actoren met elkaar samenwerken?

4.1.1 Gebiedsgericht maatwerk

Gebiedsgericht maatwerk wordt geboden in de aanpakken die bekend zijn onder de naam City Deals, Woon Deals en Regio Deals. Bij City Deals is de insteek thematisch: innovatieve oplossingen bewerkstelligen door steden met vergelijkbare opgaven bijeen te brengen. Regio Deals en Woon Deals zijn daarentegen gebiedsgericht. In een Regio Deal staat de brede welvaart centraal en worden meer uitdagingen in een gebied gelijktijdig aangepakt, zoals leefbaarheid, gezondheid, huisvesting en armoede. Woon Deeals zijn deals waarin overheden, corporaties en marktpartijen in een gebied samen versnelling creëren in de woningopgave. Daarnaast wordt ook gebiedsgericht maatwerk geboden door Nationale Programma's. Dat zijn meerjarige plannen rondom een problematiek die al decennialang speelt, bijvoorbeeld Nationaal Programma Rotterdam Zuid en Nationaal Programma Groningen. Ook het Programma Bevolkingsdaling valt hieronder te scharen.

City Deals: werken aan nieuwe oplossingen

Met Agenda Stad hebben steden en rijksoverheid zich sinds 2015 samen met maatschappelijke partners gecommitteerd aan het bevorderen van innovatie, leefbaarheid en economische groei in het Nederlandse en Europese stedennetwerk. Dit wordt gedaan door het sluiten van City Deals rond concrete, stedelijke transitieopgaven. Hierbij werken partners uit de steden – publiek en privaat – samen met de rijksoverheid aan nieuwe oplossingen, waarbij bestaande praktijken en financieringsmodellen ter discussie staan. Samenwerking tussen stedelijke regio's is daarbij cruciaal. De looptijd van een City Deal varieert van één tot vijf jaar. Na een pilotfase worden de resultaten van City Deals onder meer omgezet in landelijke beleidsprogramma's of wetgevingstrajecten en worden de lessen gedeeld met andere gemeenten.[168]

In totaal zijn twintig City Deals gestart, waarvan er dertien inmiddels zijn afgerond. Er lopen nog zeven City Deals[169] en vanaf het najaar van 2020 komen daar nog vijf nieuwe City Deals bij. Deze zijn gericht op uitdagingen met betrekking tot 1) Openbare Ruimte, 2) Lokale Weerbaarheid Cybercrime, 3) Slimme Stad, zo doe je dat, 4) Circulaire Woningbouw en 5) Ruimte voor Lopen. In het voorjaar van 2021 zullen de City Deals Aardgasvrije Wijken

[168] Zie de City Deal Factsheet voor meer informatie.
[169] Zie Kamerbrief en bijlage van 5 maart jl voor een overzicht.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1.2 Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid
4.1.3 Zicht op ondermijning
4.1.4 Energietransitie
4.1.5 Omgevingsagenda's
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

en Sociaal Ondernemerschap getekend worden.
Voor een actuele stand van zaken zie: agendastad.nl/city deals.

Voorbeeld: City Deal Elektrische Deelmobiliteit in Stedelijke gebiedsontwikkeling

De City Deal Elektrische Deelmobiliteit in Stedelijke Gebiedsontwikkeling, een driejarig programma, waarbij de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, provincie Zuid-Holland, een kleine tien steden en grote private partijen samen ervaring gaan opdoen met het delen van elektrische auto's in combinatie met door woningen opgewekte zonne-energie. Door de opgedane kennis te delen, kunnen innovaties vervolgens voor meer bouwprojecten in Nederland worden ingezet. In totaal gaat het om de oplevering van meer dan 5.000 woningen en 200 elektrische deelauto's. Door de introductie van deelauto's zijn veel minder parkeerplaatsen nodig, wat de woningen beter betaalbaar maakt. De energie voor de elektrische deelauto's wordt opgewekt met zonnepanelen en in een aantal projecten gaat de accu van de auto's een rol spelen bij de energievoorziening in de wijk. Stilstaande auto's kunnen als onderdeel van een slimme laadinfrastructuur (smart grid) overtollige energie opslaan voor later gebruik.

De in de City Deals opgedane kennis en ervaringen worden gedeeld via de *Community of practice*[170]. Hierin wisselen projectleiders en betrokkenen inhoudelijke lessen en procesvraagstukken uit met elkaar en met andere stedelijke professionals, waarbij ook knelpunten en ontwikkelkansen in de aanpak worden gesignaleerd. Aan andere plek waar het gedachtegoed van Agenda Stad, stedelijke innovaties en de resultaten uit de City Deals worden gedeeld, is het grootschalige evenement *Dag van de Stad*. Dit is hét podium waar circa 2.000 bestuurders, ondernemers, maatschappelijke organisaties, ambtenaren, wetenschappers en actieve burgers leren van elkaar en van elkaars aanpak van stedelijke opgaven.

Wat heeft de City Deal-aanpak opgeleverd?

- Innovatieve oplossingen voor concrete maatschappelijke vraagstukken zijn door de gelijkwaardige samenwerking dichterbij gekomen.
- De deelnemers hebben een efficiënter netwerk gekregen. Steden leren van elkaar en hoeven niet zelf 'het wiel uit te vinden'.
- Het Rijk staat door de samenwerking dichter bij de praktijk waarvoor zij (generiek) beleid ontwikkelt, en kan de effectiviteit ervan daardoor beter toetsen.
- Steden hebben hierdoor gemakkelijker toegang gekregen tot de beleidsmakers in 'Den Haag'. Een voorbeeld is de 'rode knop-procedure' uit de City Deal Inclusieve Stad, die door het Programma Sociaal Domein is omarmd: wanneer regelgeving knelt of botst, gaan Rijk, betrokken steden en maatschappelijke partners om tafel om een oplossing te zoeken.
- Er is door de samenwerking in de City Deals ruimte ontstaan voor gerichte experimenten; de gemeenschappelijke financiering en juridische denkkracht bieden een vruchtbare bodem voor innovatie.

Europese Agenda Stad

Met de Europese Agenda Stad werken Nederlandse steden en de rijksoverheid samen met andere Europese steden, regio's, nationale overheden, de Europese Commissie en overige Europese instellingen in themagerichte partnerschappen. Hier wordt in Europees verband gewerkt aan het bevorderen van stedelijke innovatie door 'better funding, better regulation and better knowledge'.[171]

[170] Zie: Community of Practice van City Deals.
[171] The Pact of Amsterdam: Urban Agenda for the EU (2016).

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1.2 Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid
4.1.3 Zicht op ondermijning
4.1.4 Energietransitie
4.1.5 Omgevingsagenda's
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Zowel de werkwijze Agenda Stad als die van de Europese Agenda Stad dragen bij aan de doelstellingen van de Sustainable Development Goals.[172]

Woon Deals: versnelling in woningbouw en gebiedsontwikkeling

In de Woon Deals werken Rijk, provincies, gemeenten en andere partijen (zoals woningcorporaties en ontwikkelaars) samen om in de gebieden waar de woningbehoefte het grootst is, de woningbouwopgave versneld aan te pakken. Met de Woon Deals zijn de partijen een langjarig partnerschap aangegaan, waarbij iedereen vanuit zijn kracht bijdraagt. De Woon Deals zijn de afgelopen twee jaar gesloten. De gemeente Groningen was de eerste op 9 januari 2019. De regio Arnhem-Nijmegen is de laatste Woon Deal en is afgesloten op 4 maart 2020.

De zes Woon Dealregio's hebben vergelijkbare uitdagingen. In alle Woon Deals zijn afspraken gemaakt over:

- **Versnellen van de woningbouw**: Het gaat hierbij om afspraken over bouwambities, hoe geplande bouwlocaties sneller gerealiseerd kunnen worden en waar mogelijk ook met meer woningen.
- **Verbeteren van het functioneren van de woningmarkt:** Afspraken om de betaalbaarheid van woningen (bestaand en nieuw) te verbeteren en afspraken om de aanpak van excessen op de woningmarkt aan te pakken.
- **Gebiedsontwikkeling**: Om de komende jaren door te kunnen bouwen is het nodig om extra stappen te zetten. Hiervoor zijn veertien grootschalige woningbouwgebieden aangewezen. Het zijn complexe locaties waar bijvoorbeeld grond gesaneerd moeten worden, bedrijven uitgeplaatst moeten worden en aanzienlijke investeringen in infrastructuur nodig zijn.
- **Stedelijke vernieuwing**: De vitaliteit van de bestaande woongebieden is een essentieel onderdeel. Het gaat hierbij om een integrale aanpak van stedelijke vernieuwing, waarbij in de volle breedte van de opgave naar wonen en de fysieke leefomgeving ook naar veiligheid, onderwijs, arbeidsmarkt en gezondheid gekeken wordt. De aanpak voor de stedelijke vernieuwing vindt plaats in zestien gebieden.

Ook zijn er specifieke afspraken – die aansluiten bij de opgave in het gebied – per Woon Deal gemaakt. De opgedane inzichten, kennis en ervaringen uit de verschillende Woon Dealregio's worden met andere regio's gedeeld.

[172] Agenda Stad wordt genoemd in de SDG rapportage 2020.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1.2 Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid
4.1.3 Zicht op ondermijning
4.1.4 Energietransitie
4.1.5 Omgevingsagenda's
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Specifieke afspraken per woondeal

- In Groningen is afgesproken dat er 20.000 nieuwe woningen bijgebouwd moeten worden voor 2030. Hiervan worden 4.500 versneld gebouwd en 1.500 woningen voor studentenhuisvesting voor een piekbelasting. Deze versnelling wordt mogelijk gemaakt door de experimenteerruimte van de Crisis- en herstelwet (Chw). Daarnaast draait Groningen een pilot met een nieuwe verhuurdersvergunning om wanpraktijken bij de verhuur van studentenkamers en -appartementen in de gemeente aan te pakken.
- In het Stedelijk Gebied Eindhoven zijn negen versnellingslocaties aangewezen. De ambitie is om in totaal tot en met 2023 27.000 woningen te realiseren. In 2019 zijn ruim meer dan 3.000 woningen gerealiseerd, een ruime toename ten opzichte van voorgaande jaren. De grootste gebiedsontwikkelingslocatie is Eindhoven Internationale KnoopXL. Met corporaties wordt gewerkt aan het versnellen en betaalbaar maken van nieuwe sociale huurwoningen, door een pilot om te komen tot een 'standaard sociale huurwoning'. Om knelpunten te bespreken, zoals ontwikkeling in het middensegment, is in de zomer van 2020 een regionale versnellingstafel van start gegaan. In het kader van wijkvernieuwing is Eindhoven samen met BZK aan de slag met een impactanalyse voor stadsdeel Woensel Zuid, in opmaat naar een gebiedsprogramma.
- De Woon Deals gaan niet alleen over bouwen. Een essentieel onderdeel van de deals is de integrale aanpak van gebiedsontwikkeling en wijkvernieuwing. Zo is onder andere in de regio Zuidelijke Randstad een Verstedelijkingsakkoord getekend met als doel om de woningbouw te versnellen. Daarbij is afgesproken om gezamenlijk de schouders eronder te zetten om een aantal knelpunten op te lossen. Het gaat hierbij om knelpunten als de tekorten op ruimtelijke plannen, de financiering van mobiliteitsopgaven (MIRT), duurzaamheid en de afstemming daarvan op de verstedelijkingsopgave.
- In de Metropoolregio Utrecht is de plancapaciteit verhoogd naar 130% en afgesproken om tot 2030 84.000 extra woningen bij te bouwen. Ook is er aandacht voor de verbetering van de leefbaarheid van bestaande wijken (in Overvecht en Nieuwegein). In het kader van stadsvernieuwing 3.0 werkt men aan een aanpak waarbij sociaal-fysieke wijkvernieuwing wordt gekoppeld aan de energietransitie, de circulaire transitie, klimaatadaptatie en de versnellingsopgave.
- In de metropoolregio Amsterdam hebben we afspraken gemaakt over het versnellen van zeven stadsharten (Zaanstad, Purmerend, Almere, Haarlem, Hoofddorp, Hilversum en Lelystad).
- In de dit jaar gesloten Woon Deal voor de regio Arnhem-Nijmegen is afgesproken dat tot 2025 in totaal 20.000 woningen moeten worden gerealiseerd, 5.000 meer dan eerder gepland. Voor deze versnelling zijn verschillende locaties aangewezen. Op de lange termijn moeten er 50.000 tot 60.000 woningen worden bijgebouwd.

Meer informatie en een beeld over waar de verschillende Woon Dealregio's hun accenten leggen, is te vinden in Bevlogen bouwen - de woondeals in 2020.

Regio Deals: bijdragen aan brede welvaart

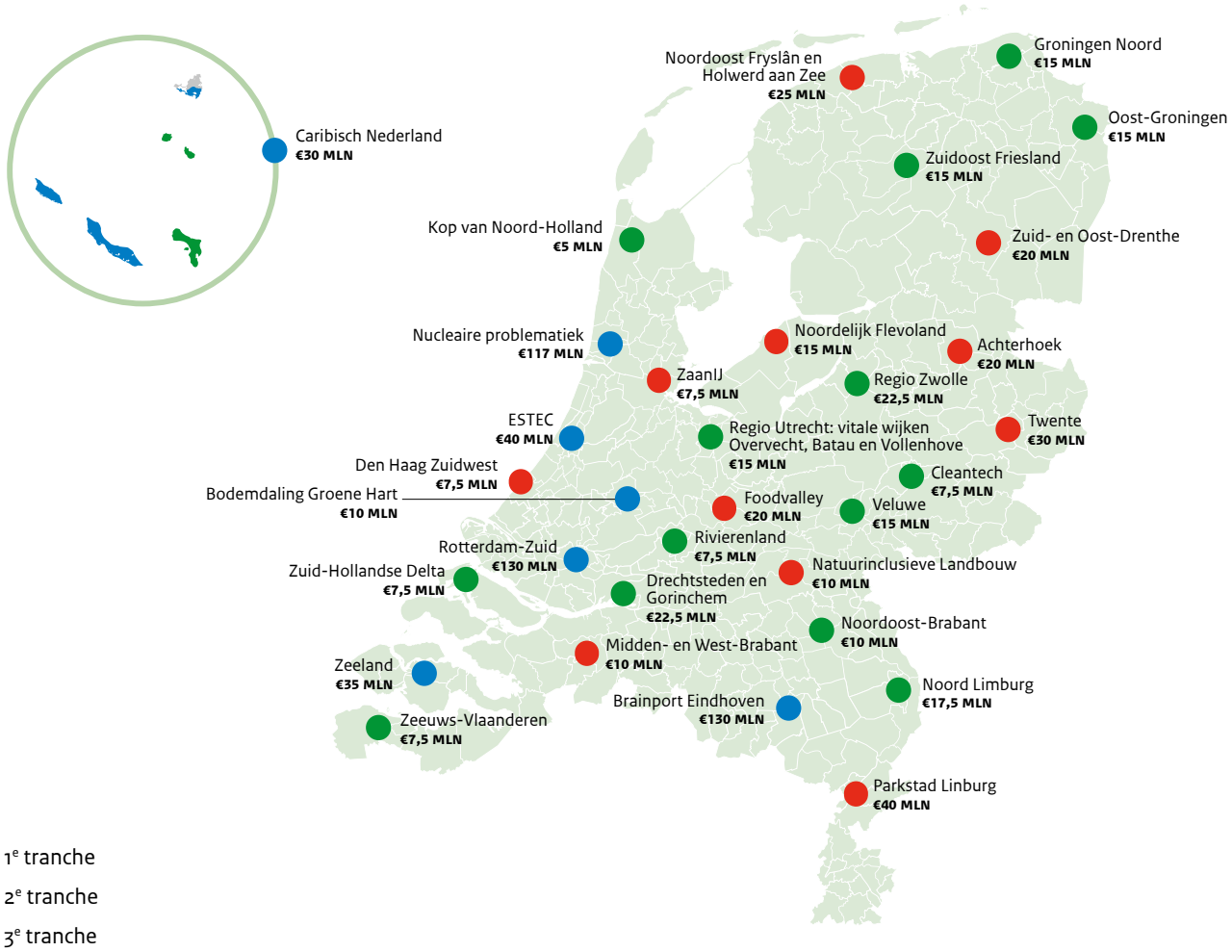
In het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de Toekomst' is een Regio Envelop geïntroduceerd van € 950 miljoen. Doel van dit budget is om vanuit het Rijk bij te dragen aan opgaven die de draagkracht van een regio te boven gaan. Met het realiseren van de opgaven wordt beoogd bij te dragen aan de brede welvaart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

In Regio Deals worden afspraken gemaakt tussen Rijk en regio's over de op te lossen opgave, de daarvoor gekozen aanpak en de bijdragen van de verschillende partijen. Deze vorm van (nevengeschikte) samenwerking tussen Rijk, decentrale overheden en

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1.2 Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid
4.1.3 Zicht op ondermijning
4.1.4 Energietransitie
4.1.5 Omgevingsagenda's
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

maatschappelijke partners benadrukt de gezamenlijke verantwoordelijkheid van partijen om tot een goede oplossing te komen voor maatschappelijke opgaven. In juli 2020 zijn de Regio Deals van de derde tranche ondertekend en daarmee zijn de Regio Deals van alle tranches in uitvoering.

Figuur 42 *Regiodeals in Nederland*



Bron: BZK, 2020

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1.2 Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid
4.1.3 Zicht op ondermijning
4.1.4 Energietransitie
4.1.5 Omgevingsagenda's
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Rijk en regio's werken via de Regiodeal-aanpak aan uiteenlopende doelen en opgaven. Zo werken zij in Noord-Nederland aan nieuwe ontwikkelingen voor een goede afwisseling in plant- en diersoorten (biodiversiteit) en het landschap, in Rotterdam Zuid aan 10 uur extra leertijd voor 7.500 kinderen op de basisschool en in de regio Twente aan technische scholing of opleiding middels een scholingscheque van maximaal € 5.000. In de regio Zuid en Oost Drenthe werken de provincie en zes gemeenten samen met onder meer bewoners, onderwijsinstellingen, woningbouwcorporaties en bedrijven aan projecten die bijdragen aan voldoende en geschikte woningen, perspectief op een baan en passende zorg. Dit zijn slechts enkele voorbeelden van de lopende regiodeals die beogen de brede welvaart in specifieke regio's te vergroten.
Het ministerie van LNV monitort de Regiodeals op het punt van brede welvaart. Hiertoe is in samenwerking met het CBS een regionale Monitor Brede Welvaart in ontwikkeling.

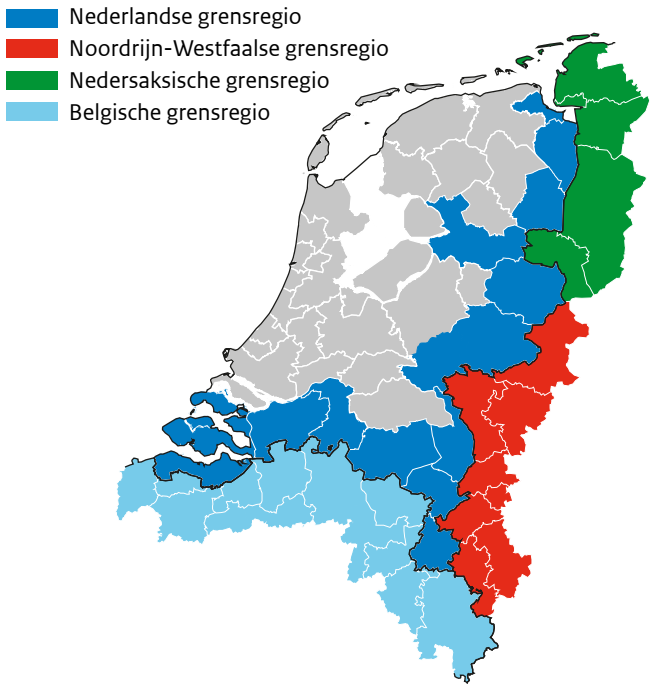
Regio Deal Lab Governance

Begin 2019 zijn de ministeries van BZK en LNV gestart om parallel aan de looptijd van de Regio Deals (2019-2022) de governance ervan te monitoren en hiervan te leren in het traject 'Regio Deal Lab Governance'. Het Lab is een experimenteer-, leer- en innoveeromgeving voor regio's en Rijk met een aanpak die gekenmerkt wordt door 'uitproberen, lessen trekken en op basis daarvan innoveren'. Het Lab is actiegericht en ontwerpend. Na het diagnosticeren en definiëren van governance-uitdagingen, werken regio's en Rijk aan 'prototypes' van bestuurlijke arrangementen, dat wil zeggen mogelijke manieren van afstemmen, samenwerken en sturen.

Grensoverschrijdende samenwerking

Het kabinet wil meer samenwerking met de buurlanden en minder belemmeringen voor mensen die in de grensregio's leven. Dit moet zorgen voor meer economische groei en innovatiekracht in de grensregio's. Hiervoor is het programma grensoverschrijdende samenwerking (GROS) opgericht.

Figuur 43 *Overzicht Nederlandse Eurregio's in de Duitse en Belgische grensgebieden*



460 km
grens tussen Nederland en België

580 km
grens tussen Nederland en Duitsland

Bron: BZK, 2020

Samen met de overheden uit Duitsland en België, voornamelijk de deelstaten Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen en Vlaanderen, worden de belangrijkste knelpunten aangepakt, bijvoorbeeld op het terrein van infrastructuur, sociale zaken, werkgelegenheid en onderwijs.
De departementen VWS, EZK, OCW, IenW en JenV denken mee om de samenwerking met Duitsland en België vorm te geven.
De grensregio's hebben vaak overeenkomsten met regio's die te maken hebben met bevolkingsdaling, bijvoorbeeld Zeeuws-Vlaanderen, Achterhoek en Oost-Groningen. Dan volgt een integrale aanpak op maat.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1.2 Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid
4.1.3 Zicht op ondermijning
4.1.4 Energietransitie
4.1.5 Omgevingsagenda's
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 44 *Vier sporen in kabinetsbeleid grensoverschrijdende samenwerking*

De 4 sporen van het kabinetsbeleid opgrensoverschrijdende samenwerking

Bron: BZK, 2020

Wegnemen van grensbarrières en creëren van de juiste randvoorwaarden

In dit kader zijn vijf thema's die specifieke aandacht behoeven. Er wordt ingezet op (a) grensinformatiepunten, (b) arbeidsbemiddeling, (c) beheersing van taal en kennis van de cultuur, (d) veiligheid en (e) effecten van politiek beleid. Op 25 november 2019 is het convenant ondertekend, die duurzame financiering van de grensinformatiepunten mogelijk maakt. Hiernaast heeft arbeidsbemiddeling een impuls gekregen door de servicepunten grensoverschrijdende arbeid (sga's) en de inzet van de EURES-medewerker in samenwerking met het UVW. Ook wordt er gewerkt aan het verbeteren van het erkennen van Nederlandse diploma's in de grensgebieden.

Stimuleren van grensoverschrijdende initiatieven

Grensoverschrijdende initiatieven van inwoners, bedrijven en instellingen worden gestimuleerd door: maken van afspraken, aanpassing van wet- en regelgeving, kennisdeling en makelen tussen partijen.

Voorbeelden zijn het aanbieden van buurtaalonderwijs, de ontwikkeling van een grensoverschrijdende campus en opleidingen, en de ontwikkeling van innovatieve toepassingen in de logistieke sector door bedrijven en kennisinstellingen. Verder is er in het kader van het programma "Onbegrensd/Unbegrenzt" een subsidieregeling voor grensoverschrijdende jongerenevenementen opengesteld. Via deze regeling worden initiatieven voor evenementen op het gebied van sport en cultuur ondersteund. Dit heeft voor de eerste aanvraagperiode geresulteerd in tien aanvragen voor grensoverschrijdende jongerenevenementen in de sport (o.a. wielrennen) muziek en literatuur.

Inrichten van een effectieve governance

Om goed samen te kunnen werken zijn GROS-overlegstructuren ingericht waarin partijen hun kennis delen. BZK doet de voorgangsbewaking waarin barrières worden geslecht, sociaaleconomische ontwikkeling wordt bevorderd en het voorzieningenniveau wordt versterkt.[173]

Benutten van instrumenten en mogelijkheden van de EU en de Benelux

Waar mogelijk wordt aansluiting gezocht bij bestaande structuren en programma's binnen de Eurregio's, EU en Benelux. Naast GROS zijn dat de Europese Groepering voor Territorale Samenwerking (EGTS) en de Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking (BGTS).
Een belangrijk instrument is de Interreg-A, waarvoor de staatssecretaris van EZK verantwoordelijk is. De programma's binnen Interreg A nemen grensbarrières weg door grensregio's met elkaar te verbinden, waarbij het benutten van het economisch potentieel van deze regio's een van de belangrijke aandachtspunten is. Voor de komende programmaperiode 2021-2027 zet het kabinet voor Interreg A-programma's in op de maatschappelijke thema's: innovatie, duurzaamheid, energietransitie en klimaatadaptatie, en het verminderen van de barrièrewerking van grenzen. De nieuwe programma's worden op dit moment in samenwerking met de desbetreffende decentrale overheden en buurlanden voorbereid.

[173] Zie: https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255784/governancerapportage-grensoverschrijdende-samenwerking.pdf.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1.1 Gebiedsgericht maatwerk
4.1.3 Zicht op ondermijning
4.1.4 Energietransitie
4.1.5 Omgevingsagenda's
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Maatwerk voor (grens)gebieden met bevolkingsdaling

Steeds duidelijker wordt dat de opgaven alleen goed aangepakt kunnen worden als dit in samenhang gebeurt, het ontwikkelpotentieel van heel Nederland wordt benut en voor een duurzame ontwikkeling en verbinding van alle delen van Nederland wordt gezorgd. Dit betekent niet dat overal hetzelfde moet gebeuren; het vraagt voor alle regio's een specifieke strategie.
In grensregio's, maar ook enkele andere regio's waar de bevolking daalt, spelen andere vraagstukken of zijn de omstandigheden anders. Daar is geen sprake van een groei van het aantal woningen, maar bestaan vaak andere meer kwalitatieve vragen, gericht op de woonbehoefte van ouderen of flexwonen en spelen vragen rond de leefkwaliteit. Ook kan er sprake zijn van onderbenutte economische potenties. Mogelijkheden die niet alleen relevant zijn voor deze regio's, maar ook voor de ontwikkeling van ons land. De demografische context vraagt een regio- en locatiespecifieke aanpak en handelingsperspectief. Zie 1.1 Hoe is het leven in Nederland? en 1.2 Wie zijn de inwoners?

Inzet via Regio Deals, Expertisetrajecten en Omgevingsagenda's

Voor de gebieden met bevolkingsdaling richten de betreffende regio's, het Rijk en de partners zich onder meer op de Regio Deals, kennisontwikkeling en -deling in expertisetrajecten en de relatie met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en Omgevingsagenda's:

- De versterking van de ruimtelijk- economische structuur en de sociaal fysieke leefbaarheid in die gebieden. Door benutting van het instrument Regio Deal kan hierbij per regio maatwerk worden geleverd. Inmiddels is circa € 200 miljoen uit de Regio Envelop ingezet in gebieden met bevolkingsdaling.[174]
- Expertisetraject Woningmarkt en Energietransitie. Er is en wordt kennis opgebouwd en uitgewisseld t.a.v. de woningopgave tot 2040, aanpak van de particuliere woningvoorraad, leefbaarheid en energietransitie in krimpregio's. Dit gebeurt via onderzoek, leerlijnen, masterclasses, podcasts, etc.
- De ontwikkeling van de landsdelige Omgevingsagenda's in het kader van de NOVI (2020/2021) wordt ook ingezet als instrument om de specifieke opgaven in krimpgebieden integraal aan te pakken.

4.1.2 Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid

In het overgrote deel van Nederland is sinds 2002 sprake van een voortdurende verbetering van de leefbaarheid.[175] Toch leven nog ongeveer 700.000 inwoners in een situatie waar de leefbaarheid als onvoldoende wordt beoordeeld en waar onveiligheid en overlast zich meer dan gemiddeld manifesteren. Er zijn drie typen gebieden geïdentificeerd waar de leefbaarheid onder druk staat: achttien kwetsbare wijken in acht gemeenten, 170 aandachtsbuurten in 51 gemeenten) en zes aandachtsregio's. Het gaat om gebieden waar sprake is van een – per gebied uiteenlopende – combinatie en stapeling van opgaven op het terrein van onderwijs, werk, armoede, inclusie, veiligheid, ondermijning, wonen en gezondheid. Zie 1.1 Hoe is het leven in Nederland?

Uit het rapport 'Veerkracht in corporatiebezit' van Aedes en uit het Manifest 'Aandacht voor kwetsbare gebieden' van vijftien burgemeesters blijkt dat verschillen tussen gebieden steeds groter worden. Daardoor neemt het toekomstperspectief voor een grote groep inwoners op diverse terreinen af. Dit wordt versterkt door de sociale impact van COVID-19, zo blijkt uit het rapport van de tijdelijke werkgroep 'Sociale implicaties van COVID-19' (werkgroep Halsema) en diverse publicaties van het CPB. Een en ander vraagt om een domeinoverstijgende aanpak.

Tweesporen-aanpak

De minister van BZK werkt aan het interbestuurlijk programma Leefbaarheid en Veiligheid, in nauw overleg met de betrokken gemeenten en in samenwerking met de ministeries van JenV, SZW, OCW en VWS. Het programma spitst zich toe op een verkenning van nut, noodzaak en mogelijkheden van een meerjarige rijksinzet voor de versterking van een gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid.

[174] Tweede Kamerbrief (TK 29697-72; 2019).
[175] Rigo Research en Advies, *Leefbaarheid in Nederland 2018. Een analyse op basis van de Leefbaarometer 2018*, Amsterdam, 2019.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1.1 Gebiedsgericht maatwerk
4.1.2 Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid
4.1.4 Energietransitie
4.1.5 Omgevingsagenda's
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Er wordt langs twee sporen gewerkt aan de verbetering van de leefbaarheid en de veiligheid in de gebieden.[176] Daarbij wordt een verbinding gelegd met de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit, die getrokken wordt door het ministerie van JenV. Er wordt zo veel mogelijk aangesloten bij bestaande initiatieven, waarbij wordt bijgedragen aan een extra inspanning. Elke aanpak begint bij bewoners, ondernemers en professionals in het gebied. Samen met gemeenten weten zij het best wat er nodig is en wat werkt.

Het eerste spoor heeft betrekking op zestien grotere stedelijke vernieuwingsgebieden. Een deel daarvan is aangedragen door de Woon Dealregio's. Het doel is integrale gebiedsontwikkeling waar leefbaarheid en veiligheid deel van uitmaken. Geïnspireerd op de aanpak van Rotterdam-Zuid worden in samenhang met elkaar maatregelen genomen op het terrein van onderwijs, werken en maatschappelijke participatie, wonen en veiligheid.
Voor zeven gebieden is er vanuit het Rijk een financiële impuls gegeven aan de beoogde integrale aanpak, te weten Rotterdam-Zuid, Den Haag Zuid-West, Parkstad Limburg / Heerlen-Noord, Zaanstad-Oost, Nieuwegein Centrale As, Groningen-Noord en Utrecht Overvecht.[177]

Het tweede spoor heeft betrekking op het in meer algemene zin verkennen en beproeven van gebiedsgerichte handelingsperspectieven. Daarbij gaat het erom welke samenhangende inzet op diverse leefgebieden nodig en effectief is om de leefbaarheid en veiligheid in gebieden te versterken. Samen met gemeenten, kennisinstellingen, maatschappelijke partners en diverse departementen wordt gezocht naar effectieve handelingsperspectieven. Goede voorbeelden uit binnen- en buitenland dienen als inspiratie. Ook de inzet van City Deals wordt daarin betrokken. Ook wordt in kaart gebracht en ontsloten welke werkwijzen concreet kunnen helpen bij het maken van een probleemanalyse voor een gebied en welke interventies en instrumenten ter beschikking staan voor een integrale aanpak.

4.1.3 Zicht op ondermijning

Ook decentrale overheden hebben in hun gebieden te maken met ondermijning door georganiseerde criminaliteit. Elf lokale en landelijke overheden tekenden in de zomer van 2017 het convenant voor de City Deal Zicht op Ondermijning. De ambitie van de City Deal Zicht op Ondermijning is een versterking en verbetering van de preventieve aanpak van ondermijnende criminaliteit door een sterkere informatiepositie op basis van nieuwe methoden van data analytics. Nieuw in deze samenwerking is het koppelen van (de vraag van) veiligheidsexperts, domeinexperts aan een kernteam van data-analisten van de gemeenten, de wetenschap, de Belastingdienst en het CBS. Daarbij wordt met name ingegaan op de thema's vastgoed en drugs. Van belang is dat de gegevens en data niet te herleiden zijn tot individuele adressen, personen of bedrijven.
De regels van het CBS verbieden dit en voor de preventieve aanpak geeft het opzoeken van 'patronen' van ondermijning in buurten en wijken al heel waardevolle inzichten. Gemeenten en andere partners kunnen op basis van deze 'patronen' (inzichten) daarna overgaan tot gerichter beleid en vaak ook preventief te werk gaan als het gaat om ondermijnende criminaliteit.
De uitkomsten van de patronen worden op een dashboard voor alle gemeenten ontsloten[178] en inmiddels is het aantal deelnemende gemeenten gegroeid tot zestien. Ook worden in samenwerking met andere partijen, waaronder de Riecs, de inzichten gedeeld met andere gemeenten.

Voor de thema's vastgoedfraude en drugscriminaliteit leverde de City Deal ook al enkele eerste inzichten in concrete indicatoren en patronen op. Voorbeelden hiervan zijn:

- Fenomenen als onverklaarbaar woningbezit en veroordeelde woningeigenaren zijn niet gelijkmatig verspreid over de wijken, maar vaak geconcentreerd op zogeheten hotspots.
- Historische verdenkingen van bepaalde strafbare feiten, zoals witwassen of bezit van harddrugs, kunnen voorspelkracht hebben voor toekomstige drugsgerelateerde verdenkingen.

[176] Tweede Kamer 2019 – 2020, 30 995, nr. 97.
[177] Kamerbrief 31 maart 2019.
[178] Zie: www.zichtopondermijning.nl.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1.1 Gebiedsgericht maatwerk
4.1.2 Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid
4.1.3 Zicht op ondermijning
4.1.5 Omgevingsagenda's
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

- Bij stichtingen met zogeheten beroepsbestuurders lijkt een verhoogd risico te bestaan op financieel-economische criminaliteit.

Dit soort inzichten kunnen helpen om de weerbaarheid tegen ondermijning te vergroten, onder meer via een thema- of wijkgerichte aanpak.

4.1.4 Energietransitie

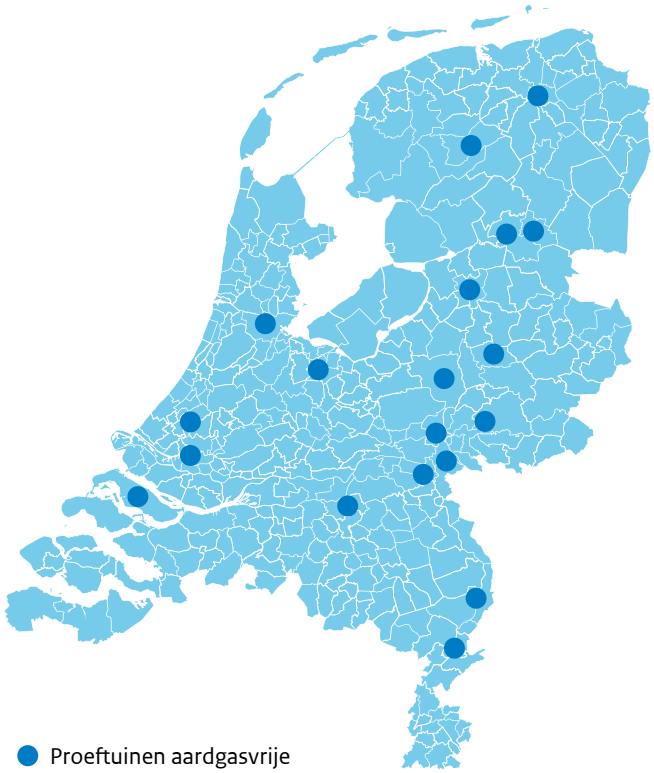
Programma Aardgasvrije Wijken (PAW)

In het Klimaatakkoord[179] is afgesproken dat in 2050 zeven miljoen woningen en een miljoen gebouwen van het aardgas af zijn. In 2030 moeten de eerste anderhalf miljoen bestaande woningen verduurzaamd zijn. Gemeenten spelen daarbij een cruciale rol. Samen met bewoners en gebouweigenaren wordt in een zorgvuldig proces een afweging gemaakt wat per wijk de beste oplossing is.

Ervaring opdoen in gemeentelijke proeftuinen

In het interbestuurlijke PAW werken de ministeries van BZK en EZK, IPO, UvW en VNG samen om gemeenten en betrokken partijen te ondersteunen in de aardgasvrije opgave. In gemeentelijke proeftuinen wordt ervaring opgedaan met een wijkgerichte aanpak en de technieken en werkwijzen die daarbij ingezet kunnen worden. Aandachtspunten hierbij zijn: initiatief, participatie en draagvlak van bewoners, opschalingswijze van de aanpakken naar de toekomst en de verbinding met andere fysieke en sociale opgaven in de wijk.

De proeftuinen worden ondersteund door het Kennis- en Leerprogramma Aardgasvrije Wijken. De deelnemende gemeenten ontvangen een rijksbijdrage om de onrendabele top van het verduurzamingsplan in de wijk af te dekken.



Proeftuinen aardgasvrije wijken 2e ronde

[179] https://www.klimaatakkoord.nl/gebouwde-omgeving.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1.1 Gebiedsgericht maatwerk
4.1.2 Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid
4.1.3 Zicht op ondermijning
4.1.5 Omgevingsagenda's
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

In 2018 is het PAW gestart met een eerste ronde van 27 proeftuinen van in totaal circa 18.000 woningen en andere gebouwen. In oktober 2020 zijn 19 gemeenten geselecteerd voor de tweede ronde (uit een aanvraag van 71 gemeenten)[180] met als doel een breder pallet aan ervaring op te doen, met name op het vlak van de beoogde warmtetechnieken en de wijze waarop bewoners betrokken zijn bij de uitvoering van de plannen. In totaal is hiervoor € 98,7 miljoen beschikbaar. In 2021 volgt een derde ronde.

Inmiddels is een tussenevaluatie van het PAW uitgevoerd door Rebel en KWINK groep en is de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten.[181]

Tussenevaluatie Programma Aardgasvrije Wijken

Hier komt het beeld naar voren dat:

- het PAW een belangrijke rol vervult bij de aardgasvrije opgave;
- de proeftuinen, het kennis- en leerprogramma en de beleidsagenda logische instrumenten zijn om invulling te geven aan de leerdoelstellingen van het programma;
- de monitoringssystematiek van het programma goed is uitgewerkt.

Transitievisies Warmte

Gemeenten geven in 2021 aan welke wijk wanneer aan de beurt is in een Transitievisie Warmte. Voor het opstellen van de eerste transitievisies hebben alle gemeenten een bijdrage ontvangen conform de afspraken in het Klimaatakkoord. Als hulpmiddel voor de planvorming is de Leidraad opgesteld, die bestaat uit een Startanalyse door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en een Handreiking voor lokale analyse[182]. Dit biedt een informatiebasis voor de te maken analyses en afwegingen.

In juni 2020 is de Regeling Extern Advies Warmtetransitie[183] opengesteld, waarmee gemeenten financiële ondersteuning kunnen ontvangen voor het inkopen van de benodigde externe expertise.

Regionale Energiestrategieën (RES)

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de CO_2-uitstoot in 2030 met 49% is verminderd ten opzichte van 1990. In de RES wordt dit vertaald naar afspraken in energieregio's. Iedere regio is gevraagd een bijdrage te leveren aan de landelijke doelstelling van tenminste 35 Terawattuur (TWh) hernieuwbare energieopwekking op land.
In de dertig RES-regio's werken decentrale overheden samen met andere partijen aan een strategie en regionaal gedragen keuzes voor de opwek van zonne- en windenergie, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en de daarvoor benodigde energie-infrastructuur. Hierbij moet regionaal een afweging worden gemaakt tussen kwantiteit (de ambitie), ruimtelijke inpassing, systeemefficiency en maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. In een RES beschrijft elke energieregio zijn keuzes.

RES: praktijkproef voor interbestuurlijke samenwerking

Gemeenten, provincies en waterschappen werken in de RES'en samen met maatschappelijke partners, netbeheerders, bedrijfsleven en inwoners. Het Rijk, de koepels en Netbeheer Nederland zijn actieve partners in het proces (knelpunten wegnemen, ondersteunen in het maken van keuzes, voortgang bewaken, constructieve samenwerking). Daarnaast ondersteunt het Nationaal Programma RES (NP RES) de dertig energieregio's. Het programma is een platform voor samenwerking, afstemming en uitwisseling van kennis en ervaring.
Met deze decentrale aanpak geldt de RES als een praktijkproef voor interbestuurlijke samenwerking uitgaande van vertrouwen en gelijkwaardigheid. De RES'en zijn een nieuwe, lerende aanpak

[180] https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/10/26/bijna-100-miljoen-euro-voor-proeftuinen-aardgasvrij-in-19-gemeenten.
[181] Evaluatie Aardgasvrije wijken.
[182] De Leidraad.
[183] Regeling Extern Advies Warmtetransitie.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1.1 Gebiedsgericht maatwerk
4.1.2 Gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid
4.1.3 Zicht op ondermijning
4.1.4 Energietransitie
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

in de interbestuurlijke samenwerking onder het motto 'je draagt bij waar je nódig bent als bestuursorgaan'. Daarmee is de RES ook een manier om langjarige samenwerking tussen regionale partijen op het gebied van de energietransitie te organiseren.

Waar staan we nu?

Op 1 oktober 2020 zijn de concept-RES'en gepubliceerd en het algemene beeld is positief:

- Er is een stevige ambitie in de regio's en veel bereidheid om van elkaar te leren en met elkaar samen te werken.
- De interbestuurlijke samenwerking verloopt goed. Inmiddels begint zich een echte RES-gemeenschap te vormen van bestuurders, experts en belanghebbenden. De bestuurlijke en ambtelijke samenwerking is vrijwel overal goed op stoom.
- De eerste voorstellen tellen op tot een ambitie van ongeveer 50TWh hernieuwbare energie op land.

Of hiermee het doel van 35TWh in 2030 daadwerkelijk wordt gerealiseerd is moeilijk in te schatten. Er moet namelijk nog veel gebeuren in het concretiseren van de regionale ambities, het integraal afwegen van keuzes en het doorlopen van democratische processen.

4.1.5 Omgevingsagenda's

Om gebiedsgericht uitvoering te geven aan de ambities van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), is de Omgevingsagenda ontwikkeld. De Omgevingsagenda is de basis voor de samenwerking tussen Rijk en regio bij opgaven in de fysieke leefomgeving: energietransitie, klimaatadaptatie, circulaire economie, voedselvoorziening en biodiversiteit. Deze opgaven zijn groot, met elkaar verweven en vragen meer fysieke ruimte dan er is. Daarom dwingen ze ons tot het nadenken over en afstemmen van de ruimtelijke functies en tot het maken van keuzes hierin.
De Omgevingsagenda wordt (landsdekkend) opgesteld in vijf landsdelen. Elk landsdeel kent gebieden waar de transities op elkaar ingrijpen en die vragen om een integrale interbestuurlijke aanpak en uitvoering. De Omgevingsagenda vormt daar de basis voor een meerjarig partnerschap tussen Rijk en regio en versterkt de uitvoeringskracht van de gezamenlijke overheden. De overheden betrekken bij het opstellen van de Omgevingsagenda de samenleving: maatschappelijke partijen, bedrijven, burgerinitiatieven en inwoners. Deze partijen hebben belang bij het maken van afspraken en de samenwerkingspartners bij de realisatie.

Figuur 45 *Het instrument Omgevingsagenda*

Bron: BZK, 2020

Waar staan we nu?

Elk landsdeel doorloopt samen met het Rijk een proces (doorlooptijd van circa twee jaar) om te komen tot een Omgevingsagenda. In alle landsdelen wordt gewerkt aan een Omgevingsagenda of de bouwstenen ervan. *Omgevingsagenda Landsdeel Oost* (Gelderland en Overijssel) is al eerder gestart als pilot en is nu klaar. Daarmee is een stap gezet richting de nieuwe manier van interbestuurlijke samenwerking ten aanzien van de inrichting van Nederland[184].

[184] Landsdeel Oost komt als eerste met een integrale gebiedsgerichte aanpak.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 De opgave centraal
4.2.2 Ondersteuning van politieke ambtsdragers
4.2.3 Weerbaar bestuur: integriteit, veiligheid en (democratische) weerbaarheid
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Lessen uit de pilot 'Omgevingsagenda Landsdeel Oost'[185]

De Omgevingsagenda heeft de karakteristieken van een leidraad voor andere uitvoeringstrajecten (Regio Deals, nationale programma's etc.) en kan houvast bieden aan uitvoerings- en investeringsbeslissingen van overheden en duidelijkheid geven aan actoren (overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven) over de ontwikkelingen in een gebied.
De ervaringen met het doorgelopen proces Omgevingsagenda Oost laten zien, dat de meerwaarde ligt in:

- een sterker onderling vertrouwen bij de verschillende betrokken overheden;
- een verbeterde samenwerking;
- gedeelde relevante nieuwe gebiedskennis;
- doelmatige inzet van budgetten van deelnemende partijen, vanwege de te bereiken synergie door het verbinden van programma's en projecten;
- positieve verwachtingen ten aanzien van de realisatie van de gebiedsopgaven zelf.

Lerende organisatie

De Omgevingsagenda is een nieuw ruimtelijk instrument en een lerend proces. Gedurende dat proces wordt kennis gedeeld, geëxperimenteerd en lessen geleerd en benut. Dit gebeurt onder andere in leerbijeenkomsten, organisatie van dagen voor betrokken (landelijke) netwerken en leerlijnen die in 2010 door BZK zijn gestart. Hierbij worden verbindingen gelegd tussen beleid en praktijk.

4.2 Democratische verhoudingen

Decentrale overheden zetten zich in om democratie en bestuur te versterken en worden daarbij geholpen door koepelorganisaties, beroeps- en belangenorganisaties en het ministerie van BZK. Verschillende projecten, gezamenlijke faciliteiten en samenwerkingsprogramma's beogen daaraan een bijdrage te leveren, net als enkele wetswijzigingen. Het gaat daarbij om onderwerpen als de verbinding tussen inwoners en hun bestuur, het versterken van de gemeenteraad, de positie van politieke ambtsdragers, inclusiviteit, weerbaar bestuur en het tegengaan van ondermijning.

4.2.1 Versterken lokale democratie en bestuur

In 2018 presenteerde de minister van BZK het plan van aanpak *Versterking lokale democratie en bestuur* aan de Tweede Kamer.[186] Het uitgangspunt is dat een sterke lokale democratie bijdraagt aan de aanpak van maatschappelijke opgaven als de energietransitie, de transformaties in het sociaal domein en de implementatie van de Omgevingswet.

Democratie in Actie in 260 gemeenten

In het programma Democratie in Actie werken VNG, beroeps- en belangenverenigingen in het lokaal bestuur en het ministerie van BZK samen. Het programma is een belangrijk vehikel om gemeenten te helpen bij hun werk aan hun eigen democratie. Inmiddels nemen 260 gemeenten deel aan een of meerdere activiteiten van het programma. Op een vijftal prioriteiten wordt gewerkt aan doelstellingen als het verbeteren van de verbinding tussen inwoners en bestuur, een krachtige gemeenteraad en een responsieve ambtelijke organisatie. De prioriteiten van Democratie in Actie zijn:[187]

[185] Lessen uit de pilot Landsdeel Oost.
[186] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019 – 2020, 35 570 VII nr. 8.
[187] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019 – 2020, 35 570 VII nr. 8.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 De opgave centraal
4.2.2 Ondersteuning van politieke ambtsdragers
4.2.3 Weerbaar bestuur: integriteit, veiligheid en (democratische) weerbaarheid
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Quick scan lokale democratie
Dit instrument geeft gemeenten inzicht in het functioneren van hun lokale democratie. De Quick scan lokale democratie bestaat uit een digitale vragenlijst die gemeenteraadsleden, het college van burgemeester en wethouders, ambtenaren en inwoners invullen. De scan levert vervolgens een beeld op dat als startpunt dient voor maatregelen binnen de gemeente en om in gesprek met burgers de lokale democratie te versterken. Momenteel maken 56 gemeenten gebruik van dit instrument, van Maastricht tot Oldambt. Voor provincies en waterschappen is een instrument op maat in ontwikkeling.

Uitdaagrecht
Het uitdaagrecht biedt inwoners en maatschappelijke partijen de mogelijkheid om de uitvoering van taken van hun gemeente of provincie over te nemen. Dit biedt ruimte voor eigen initiatief van inwoners en daarnaast kunnen overheidstaken mogelijk beter en goedkoper worden uitgevoerd. Het programma Democratie in Actie heeft in 2019 vooral ingezet op het uitwisselen van ervaringen met het uitdaagrecht en het ondersteunen van gemeenten bij de toepassing ervan. Eind 2020 zijn 143 gemeenten actief met dit recht aan de slag.

Versterking van de lokale digitale democratie
Het toepassen van digitale instrumenten voor onder andere participatie van inwoners is een belangrijke vernieuwing in de lokale democratie. Door de coronacrisis is de toepassing hiervan urgenter geworden. Democratie in Actie heeft de omschakeling naar digitale beraadslaging en besluitvorming ondersteund. Onder andere met handreikingen en een reeks webinars over digitale besluitvorming en participatie. Ook meer in het algemeen ondersteunt Democratie in Actie decentrale overheden bij vraagstukken rondom digitaal vergaderen, besluiten en digitale participatie.

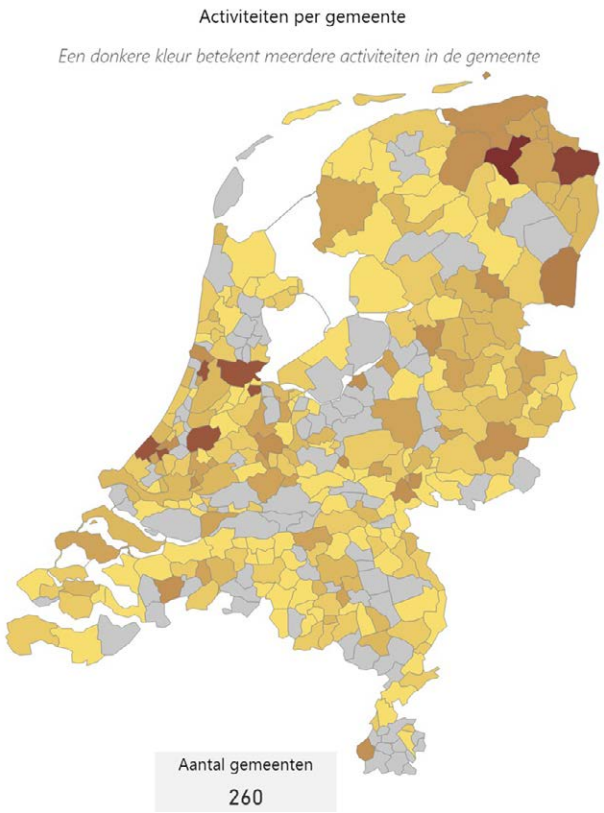
Versterking van de positie van de volksvertegenwoordiging en inwoners in de energietransitie
Democratie in Actie heeft ondersteuning geboden aan decentrale volksvertegenwoordigers om grip te krijgen op hun rol in de energietransitie, zowel bij de ontwikkeling van de Regionale Energiestrategie (RES) als bij de overgang naar aardgasvrije wijken. Zie 4.1.4. Energietransitie. Daartoe is bijvoorbeeld een innovatietraject voor de RES in de regio West-Overijssel gestart. Het doel van het traject is dat volksvertegenwoordigers binnen een regio met elkaar samenwerken zodat zij meer invloed kunnen hebben op de keuzes die in de RES worden gemaakt. Daarnaast zijn er praktische hulpmiddelen gemaakt zoals informatiekaarten en een leermodule, die volksvertegenwoordigers helpen om zicht en grip te krijgen op de eigen positie en instrumenten.

Ondersteunen van de lokale democratie in het Gronings aardbevingsgebied
Democratie in Actie ondersteunt de democratie in het Groningse aardbevingsgebied. Eind 2019 hebben de gemeenteraden van de zeven aardbevingsgemeenten een extra financiële ondersteuning gekregen, waarmee zij radenconferenties, radenbijeenkomsten en extra ondersteuning vanuit de griffie organiseren. Hiermee worden zij geholpen om Groningers te vertegenwoordigen en te betrekken bij de versterkingsopgave en het toekomstperspectief voor de regio.

Dissemineren, leren en kennis delen
Voortgangsrapportages laten zien dat raadsleden, wethouders, burgemeesters, griffiers en ambtenaren inmiddels in 260 gemeenten gebruik maken van het ondersteuningsaanbod van Democratie in Actie. Zie www.lokale-democratie.nl. Het onderstaand kaartje laat de spreiding over het land zien.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 De opgave centraal
4.2.2 Ondersteuning van politieke ambtsdragers
4.2.3 Weerbaar bestuur: integriteit, veiligheid en (democratische) weerbaarheid
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 46 *Gebruik van ondersteuningsaanbod Democratie in Actie*



Bron: BZK, 2020

Naast het bieden van een concreet ondersteuningsprogramma stimuleert Democratie in Actie ook het ontwikkelen en delen van kennis op het gebied van lokale democratie. Er vond onder andere een *Summerschool* voor politieke ambtsdragers plaats, naast kennisdagen op het terrein van burgerparticipatie en over lokale digitale democratie. Ook zijn er in wisselende regio's trainingen en kennisdeling voor politieke ambtsdragers en ambtenaren. Omdat Democratie in Actie een lerend programma wil zijn, wordt er ook geïnvesteerd in onderzoek naar het bereik en effect van de aanpak.

Van inspraakverordening naar participatieverordening

Om de verbinding tussen inwoners en hun bestuur te versterken is een wijziging van artikel 150 van de Gemeentewet voorgesteld. Het doel van het wetsvoorstel is inwoners meer te betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente, provincie, waterschap en eilandsraad. De huidige inspraakverordening wordt verbreed tot een participatieverordening. Ook is het de bedoeling dat het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, in deze wet wordt verankerd. Begin oktober 2020 is het advies van de Raad van State vastgesteld en heeft de minister het wetsvoorstel in beraad.

Democratische legitimatie gemeentelijke samenwerking vergroten

Steeds meer opgaven waar gemeenten mee te maken hebben spelen op regionaal niveau. Om de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen te versterken is voor het zomerreces een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen.[188]
Het wetsvoorstel versterkt de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen, introduceert controle-instrumenten en verbetert de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling. Aanvullend worden er, samen met de beroeps- en belangenverengingen, instrumenten ontwikkeld om gemeenteraden te ondersteunen bij regionale samenwerking – bijvoorbeeld een e-learning module en een handreiking Grip op regionale samenwerking.
Voor meer informatie over regionale samenwerkingsverbanden zie 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden.

Decentrale rekenkamers versterken

Rekenkamers zijn met hun onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentebeleid een belangrijk instrument voor de kaderstellende en controlerende

[188] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 513, nr. 2

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 De opgave centraal
4.2.1 Versterken lokale democratie en bestuur
4.2.3 Weerbaar bestuur: integriteit, veiligheid en (democratische) weerbaarheid
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

taken van de gemeenteraad. Er is een wetsvoorstel voor de versterking van de decentrale rekenkamers ingediend bij de Tweede Kamer.[189] Het wetsvoorstel beoogt een sluitend stelsel te creëren voor gedegen rekenkameronderzoek in elke gemeente.

Positie jongeren in de democratie versterken

Het kabinet wil met verschillende initiatieven de positie van jongeren in de democratie versterken, zodat besluitvormers beter rekening kunnen houden met de gevolgen van beleidskeuzes voor jongeren en toekomstige generaties. Voorbeelden van de initiatieven waaraan wordt gewerkt zijn een vorm van (landelijke) jongerenspraak, een digitaal platform over democratie en jongeren en de generatietoets. Verschillende gemeente- en provinciebestuurders worden betrokken bij de vraag hoe ook extra geïnvesteerd kan worden in lokale en kleinschalige vormen van jongerenparticipatie. Dat kan bijvoorbeeld door middel van het organiseren van jongerenraden, co-creatiesessies met jongeren en jeugdlintjes voor bijzondere maatschappelijke prestaties.
Het versterken van jongerenbetrokkenheid bij de lokale democratie krijgt verder gestalte via het initiatief kinderburgemeesters. In september 2019 vond de Vierde Landelijke Dag van de Kinderburgemeesters plaats en samen met Stichting KinderrechtenNU is een handreiking kinderburgemeesters voor gemeenteraadsleden, burgemeesters en wethouders ontwikkeld.

Kennispunt ondersteunt lokale politieke partijen

Sinds februari 2019 is het Kennispunt Lokale Politieke Partijen operationeel, onder beheer van ProDemos, om de ondersteuning van lokale politieke partijen te verbeteren. Het kennispunt biedt onder meer kennis en ervaring bij de oprichting en ondersteuning van deze partijen, samen met een trainingsaanbod. Het kennispunt heeft in de periode 1 januari – 1 juni 2020 verspreid over heel Nederland 26 trainingen gegeven (met een gemiddelde waardering van 7,7). Het bereik van het kennispunt is toegenomen tot ruim een derde van alle lokale politieke partijen (meer dan 300 verschillende partijen). Inmiddels worden voorbereidingen getroffen voor de verzelfstandiging van het kennispunt.
In oktober 2020 is een bestuur en raad van toezicht voor het kennispunt benoemd, bestaande uit vertegenwoordigers van lokale politieke partijen. Als gevolg van de motie Jetten in 2019 ontvangt het kennispunt tot 2025 een jaarlijkse subsidie van 350.000 Euro van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De minister van BZK heeft in 2019 aangegeven dat er gekeken wordt of financiering van decentrale politieke partijen een optie kan zijn bij het opstellen van de Wet politieke partijen (Wpp), die zij in 2021 aan de Kamer zal aanbieden.
Voor meer informatie over lokale politieke partijen zie 3.1.4. Lokale partijen.

4.2.2 Ondersteuning van politieke ambtsdragers

Hogere vergoeding raadsleden kleine gemeenten

Met ingang van de installatie van de nieuwe gemeenteraden op 29 maart 2018 hebben raadsleden van gemeenten met minder dan 24.000 inwoners een hogere vergoeding gekregen.[190] Dit heeft betrekking op 2.442 raadsleden in 147 gemeenten. Hun vergoeding is nu gelijk aan die van raadsleden in gemeenten met een inwonertal tussen 24.000 en 40.000. De verhoging beoogt de verhouding tussen tijdsinvestering en vergoeding meer in balans te brengen.

Rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers geharmoniseerd en gemoderniseerd

De harmonisatie en modernisering van de rechtspositie van decentrale politieke ambtsdragers is in 2019 afgerond met de introductie van het nieuwe *Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers.*[191] Dit was het sluitstuk van een traject dat eind 2012 begon en waarin in drie tranches ongeveer veertig voorzieningen voor de verschillende categorieën decentrale ambtsdragers zijn

[189] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 298, nr. 2.
[190] Tweede Kamer, vergaderjaar 2018 – 2019, 35000 VII, nr. 37.
[191] Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers, *Staatsblad 2018*, 386 en de daarbij behorende Regeling rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers, *Staatscourant 2018*, 66006. Beide zijn tevens te vinden op www.politiekeambtsdragers.nl.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 De opgave centraal
4.2.1 Versterken lokale democratie en bestuur
4.2.3 Weerbaar bestuur: integriteit, veiligheid en (democratische) weerbaarheid
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

aangepast, bijvoorbeeld op het terrein van reiskosten, ict-voorzieningen, eventuele ambtswoningen of verhuiskosten, bedrijfsgeneeskundige kosten, ziekte en vervanging. Al deze zaken zijn nu ondergebracht in één besluit.

Arbeidskansen voormalige wethouders vergroten

Voor een deel van de voormalige wethouders blijkt het lastig te zijn om na hun termijn in het college weer aan het werk te komen.[192] De Wethoudersvereniging initieert in dat verband het 'Bestuurlijk Ontwikkelplan', dat wethouders stimuleert om al tijdens hun politieke loopbaan aandacht te besteden aan hun kansen op de arbeidsmarkt. Het ministerie van BZK ondersteunt de Wethoudersvereniging met een jaarlijkse subsidie en stimuleert tevens de campagne 'Trots op het ambt', waarmee de Wethoudersvereniging onder andere de bekendheid en het imago van het wethoudersambt bij werkgevers wil beïnvloeden. Wethouders die tijdens hun zittingstermijn willen werken aan hun duurzame inzetbaarheid kunnen bij hun gemeente een beroep doen op een tegemoetkoming in de kosten van loopbaanoriëntatie of mobiliteitsbevorderende activiteiten. Tenslotte zijn er in verschillende proeven goede ervaringen opgedaan met het instrument Erkenning Verworven Competenties (EVC).

Positie burgemeester doordenken

De burgemeester vervult een cruciale rol in het lokaal bestuur, waarbij hij of zij uiteenlopende rollen heeft. De ministeries van BZK en JenV werken in samenwerking met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters aan een agenda voor de toekomst van het ambt. Verkend wordt wat ontwikkelingen in het lokaal bestuur betekenen voor bevoegdheden en instrumenten die burgemeesters tot hun beschikking hebben, in het openbare orde domein en daarbuiten, voor de samenwerking met andere partners, onder andere in de regio, en voor de vereiste kwaliteit en ondersteuning van het burgemeestersambt.

Decentrale politieke ambtsdragers extra ondersteunen

De ondersteuning en toerusting van decentrale politieke ambtsdragers krijgt extra impulsen via subsidiëring van verschillende beroeps- en belangenverenigingen. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Wethoudersvereniging, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en Statenlid.nu ontvangen jaarlijkse subsidie van het ministerie van BZK voor de ondersteuning en professionalisering van de verschillende doelgroepen, bijvoorbeeld met opleidingen, inwerkprogramma's, intervisie en themabijeenkomsten. Tevens zijn er digitale leeromgevingen ontwikkeld voor raadsleden en voor Statenleden, waarin zij leermodules aantreffen over uiteenlopende thema's en aspecten van hun werk. Voor de toerusting van raadsleden en wethouders is het netwerk politieke opleiders van politieke partijen financieel ondersteund.

Voor meer informatie over het werk en de toerusting van decentrale politieke ambtsdragers zie 3.1.3 Kijken door de bril van raadsleden, wethouders en burgemeesters.

Werken aan een divers en inclusief bestuur

De samenstelling van de mensen in het decentraal bestuur is nog altijd vrij eenzijdig. Zie 3.1.1 De mensen in het gemeentelijke bestuur, 3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur en 3.4.1 Diversiteit in het decentraal bestuur. De minister van BZK streeft naar een inclusief en divers samengesteld bestuur in brede zin van het woord.[193] Binnen die brede benadering is het streven dat de man/vrouwverhouding in het openbaar bestuur zich in de toekomst stabiliseert tussen de 40 en 60%. Om te sturen op een inclusief en divers samengesteld bestuur zijn er acties ondernomen langs drie lijnen:

- Actief uitnodigen en werven, onder andere via oriëntatieprogramma's voor burgemeesters, maar ook via het aanbieden van de cursus Politiek Actief in gemeenten door ProDemos. De cursussen Politiek Actief zijn bedoeld om groepen te

[192] Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers, *Staatsblad 2018*, 386 en de daarbij behorende Regeling rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers, *Staatscourant 2018*, 66006.

[193] Tweede Kamer, vergaderjaar 2018 – 2019, 30420, nr. 328.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 De opgave centraal
4.2.1 Versterken lokale democratie en bestuur
4.2.2 Ondersteuning van politieke ambtsdragers
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

bereiken die nu ondervertegenwoordigd zijn in de politiek, zoals vrouwen, mensen met een migratie-achtergrond, mensen met een beperking en lager opgeleiden.
- Meer inclusieve selectie en selectieprocedures. Zo is de benoemingsprocedure voor CdK's en voor burgemeesters aangepast en is een trainingsmodule Selecteren zonder vooroordelen ontwikkeld voor vertrouwens- en selectie-commissies in de politiek.
- Goede toerusting in het ambt en het werken aan een inclusieve politieke cultuur. Voor het verkennen van een inclusieve politieke cultuur wordt gekeken naar voorbeelden in het buitenland, zoals het project Good Parliament in het Verenigd Koninkrijk, maar ook naar gemeenten waar de samenstelling van politiek en bestuur divers is en de tussentijdse uitstroom beperkt.

In een tweetal expertmeetings is gewerkt aan kennisdeling en het uitwisselen van goede voorbeelden. Stem op een vrouw werkt in opdracht van het ministerie van BZK aan de vorming van netwerken van politiek geïnteresseerde vrouwen, waarbij via events en mentoring hun interesse verder wordt ontwikkeld met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen van 2022.

Politieke ambtsdragers met een beperking faciliteren

Het aandeel politieke ambtsdragers met een beperking staat niet in verhouding tot het aandeel inwoners met een dergelijke beperking. Uit het in hoofdstuk 3 genoemde onderzoek van het ministerie van BZK blijkt verder dat de ambtsdragers uit deze groep zeer specifieke hindernissen ervaren. Het ministerie van BZK werkt samen met de beroeps- en belangenverenigingen aan een actieplan om deze hindernissen aan te pakken. Dit actieplan zet in op informatievoorziening en activering – van politieke partijen, organisaties in het decentraal bestuur en de doelgroep zelf -, bekendheid van mogelijke faciliteiten en pilotsgewijze experimenten met specifieke ondersteuning van groepen kandidaten met een beperking richting de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Verkend wordt de mogelijkheid of een individueel raadslid met een beperking in dezelfde startpositie kan worden gebracht als zijn of haar collega's door de aanstelling van een persoonlijke ondersteuner. Verder onderzoekt het ministerie van BZK de mogelijkheid van een nationaal fonds waaruit hulpmiddelen en voorzieningen voor politieke ambtsdragers met een beperking kunnen worden gefinancierd, vergelijkbaar met hoe dit gebeurt door het UWV bij werknemers met een beperking.

4.2.3 Weerbaar bestuur: integriteit, veiligheid en (democratische) weerbaarheid

Veiligheid bestuurders en vertegenwoordigers cruciaal

Het is in een democratie cruciaal dat bestuurders hun functie veilig kunnen uitoefenen. In dat licht zijn aanpassingen in de rechtspositie van decentrale bestuurders voorbereid zodat zij met ingang van 1 januari 2021 aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming in de kosten voor preventieve beveiligingsmaatregelen aan hun woning. Daarnaast is er een pakket aan maatregelen in uitvoering om decentrale overheden te ondersteunen op het gebied van integriteit en veiligheid. Dit zet in op preventie en voorbereiding, op reactie op incidenten en op nazorg. Het netwerk Weerbaar Bestuur stimuleert bewustwording en zet zich in voor de ondersteunende maatregelen, zoals het Veiligheidspakket voor startende burgemeesters, trainingen of woningscans.[194] Elke bestuurder of volksvertegenwoordiger kan verder na een veiligheidsincident terecht bij het Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur. Dit team geeft advies en ondersteuning, bijvoorbeeld door het inschakelen van experts of ervaringsdeskundigen op het terrein van rechtshulp, communicatie of nazorg. De gebrekkige registraties en meldings- en aangiftebereidheid vormen een aandachtspunt. Het ministerie van BZK, VNG en gemeenten bespreken in dat licht de totstandkoming van meer lokale meld- en ondersteuningspunten.

Integriteit van het decentraal bestuur wettelijk verankeren

In de zomer van 2020 is het wetsvoorstel Bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur bij de Tweede Kamer ingediend.

[194] Zie voor meer informatie (o.a. over het Ondersteuningsteam en de Leidraad Veilig Bestuur) www.weerbaarbestuur.nl).

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 De opgave centraal
4.2.1 Versterken lokale democratie en bestuur
4.2.2 Ondersteuning van politieke ambtsdragers
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Daarmee krijgen decentrale overheden nieuwe mogelijkheden om met bestuurlijke problemen en integriteitskwesties om te gaan.[195] Een van de maatregelen is de invoering van de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) als benoembaarheidsvereiste voor bestuurders. Een tweede wetsvoorstel, dat onder andere uitvoering geeft aan de motie-Van der Graaf c.s. inzake verplichte risicoanalyse integriteit bij de benoeming van bestuurders, is momenteel in voorbereiding. De intentie is dat beide wetsvoorstellen voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 in werking zijn getreden. Naast deze komende wetgeving hebben decentrale overheden de beschikking over modelgedragscodes en handleidingen voor het uitvoeren van risicoanalyses om hen te ondersteunen bij hun wettelijke verplichtingen op het terrein van integriteit.

Weerbare gemeenten stutten lokale democratie

Het werken aan de integriteit en veiligheid van politieke ambtsdragers en ambtenaren maakt deel uit van een bredere benadering, gericht op de weerbaarheid van gemeenten tegen ondermijnende invloeden. Ongewenste vormen van beïnvloeding door burgers of bedrijven, bijvoorbeeld door belangenverstrengeling, omkoping, intimidatie of bedreiging, zijn schadelijk voor de lokale democratie. In dit licht werken meerdere gemeenten samen met de ministeries van BZK en JenV en de VNG een aanpak uit die start met een risicoanalyse van alle kwetsbare processen en leidt tot een integrale beveiligingsaanpak voor een gemeentelijke organisatie.[196] Een aantal van deze gemeenten heeft extra geld gekregen om te experimenteren met nieuwe oplossingen. De lessen komen beschikbaar voor andere gemeenten via www.weerbaarbestuur.nl en worden tevens breder gedeeld via leerkringen.

Decentrale omgang met desinformatie

Desinformatie is een van de dreigingen die de democratische rechtsstaat kunnen ondergraven. Doelstelling van het landelijk beleid rond dit thema is de stabiliteit en kwaliteit van de democratische rechtsorde en de open samenleving te beschermen, met inbegrip van de vrijheid van meningsuiting en pers.[197] Er is een drieledige strategie ontwikkeld: preventie, versteviging van de informatiepositie en zo nodig reactie. Daarbij wordt weggebleven van het inhoudelijk beoordelen van informatie en berichtgeving door de overheid. Uitgangspunt is dat burgers zelf informatie op waarde schatten. Media, internetdiensten, platforms, maatschappelijke organisaties en het onderwijs zijn belangrijke actoren om de impact van desinformatie tegen te gaan.
Voor de verhoging van het bewustzijn van lokale bestuurders is een game ontwikkeld die hen zicht geeft op de handelingsperspectieven bij het lokaal voorkomen van desinformatie.

Antidemocratische gedragingen uitdaging voor het decentraal bestuur

Het lokaal bestuur wordt van tijd tot tijd geconfronteerd met gedragingen die zijn te kwalificeren als antidemocratisch, terwijl zij toch binnen de grenzen van de (straf)wet vallen. Te denken valt aan oproepen om democratische processen en instituties af te wijzen, het actief bepleiten van alternatieve regels boven de Nederlandse wetgeving of het actief afwijzen van fundamentele grondrechten voor bepaalde bevolkingsgroepen. Bij een deel van dergelijke gedragingen botst een dwingende (juridische) aanpak met de grenzen van de rechtsstaat. Zo is aan de bestuursrechtelijke maatregelen die lokale bestuurders tot hun beschikking hebben, de voorwaarde verbonden dat er sprake is van een (dreigende) wetsovertreding of ordeverstoring.
Tegen deze achtergrond worden gemeenten leerprogramma's en hulpmiddelen als een afwegingskader geboden om met dit fenomeen om te gaan. Een interdepartementale *Taskforce Problematisch Gedrag en Ongewenste Buitenlandse Financiering* richt zich binnen het spectrum van problematisch antidemocratisch gedrag in het bijzonder op salafistische uitingen en aanjagers.[198]
Voor meer informatie over veiligheid en weerbaarheid rond het openbaar bestuur zie 3.4.2 Agressie tegenover decentrale politieke ambtsdragers en 3.4.3 Integriteit.

[195] Tweede Kamer, 2019-2020, 35 546, nr. 2.
[196] Tweede Kamer, 2019 – 2020, 288 44, nr. 190.
[197] Tweede Kamer, 2019 – 2020, 30821, nr. 31.
[198] Tweede Kamer, 2018 – 2019, 29614, nr. 108.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 De opgave centraal
4.2 Democratische verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen

Gemeenten hebben een belangrijke rol in de opgaven van deze tijd omdat zij dicht bij de mensen staan. Er wordt veel en steeds meer van gemeenten verwacht en de vraag is of zij voldoende zijn toegerust om hun taken te kunnen (blijven) uitvoeren. We zien immers een groeiende disbalans tussen de uitdagingen waar gemeenten geacht worden op in te spelen (verantwoordelijkheden) en de mogelijkheden die gemeenten hebben om daarvoor passende oplossingen te bieden (instrumentarium)[199]. Daarom is er ook in de Staat van het bestuur 2020 aandacht voor de financiële en bestuurlijke verhoudingen, een beleidsthema dat bij de overheden hoge prioriteit heeft en waarop veel gebeurt.

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen

In 2019 startte de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen. Het doel van de studiegroep was om aanbevelingen te doen om overheden in staat te stellen gezamenlijke opgaven beter, met meer impact, op te pakken. De studiegroep werkte in opdracht van de voorzitters van de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen, de financiële portefeuillehouders van de koepels, de staatssecretaris van Financiën en de minister van BZK. In april 2020 publiceerde de studiegroep het discussiedocument 'Nederland heeft één overheid nodig'. Op basis daarvan ging de studiegroep in gesprek met een breed scala aan partijen, belegde digitale ronde tafels en lanceerde een openbaar discussieplatform. Dit leidde bij elkaar tot het eindrapport: *'Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!'*.

De studiegroep onderzocht drie casussen: de woningbouwopgave, de ambulantisering van de GGz en de energie- en warmtetransitie. Voor de analyse ontwikkelde de studiegroep het 4W-model voor interbestuurlijk werken.

Figuur 47 *4-W-model voor interbestuurlijk werken*

Bron: Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen, 2020

De studiegroep stelt in zijn rapport dat een op maat interbestuurlijk arrangement nodig is voor een effectieve aanpak van grote maatschappelijke opgaven. Ook constateert de studiegroep dat bestaande instrumenten de samenwerking tussen overheden niet genoeg faciliteren. Daarom komt de studiegroep met vier hoofdlijnen voor meer uitvoeringskracht:

1. meer opgavegericht samenwerken;
2. de regio op maatschappelijke opgaven versterken;
3. de gelijkwaardigheid tussen overheden vergroten;
4. gebruikmaken van wat al kan en de instrumentenkoffer updaten. Voor de aanbevelingen van de studiegroep: zie www.overheidvannu.nl.

[199] Kamerbrief Toekomst van het openbaar bestuur (Kamerstukken 2019/2020 35300-VII nr. 7), oktober 2019.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 De opgave centraal
4.2 Democratische verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Financiële verhoudingen

Op het terrein van de financiële verhoudingen lag de focus in de afgelopen periode op de herijking van het gemeentefonds en de discussie over de rechtmatigheid van de toepassing van decentralisatie-uitkeringen. Daarnaast is een aantal andere onderwerpen tegen het licht gehouden.

Herijking gemeentefonds

In 2018 is in overleg met VNG besloten om de hele verdeling van de algemene uitkering van het gemeentefonds te herijken, inclusief een aantal integratie- en decentralisatie-uitkeringen die na de decentralisaties van het sociaal domein in 2015 overgeheveld moesten worden naar de algemene uitkering. De herijking beoogde een aantal knelpunten op te lossen in de verdeling van de middelen in het sociaal domein en voor het klassiek domein (de overige delen van de algemene uitkering) een aantal fundamentele vraagstukken op te lossen die na het groot onderhoud uit 2015 moesten worden opgepakt. Het onderzoek is begin 2019 gestart en is in nauwe samenwerking op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau met VNG uitgevoerd. De onderzoeken zijn in september 2020 afgerond. In de komende periode vindt bestuurlijke besluitvorming plaats over de randvoorwaarden die ingevuld moeten worden om tot invoering van de nieuwe verdeling over te gaan.

Rechtmatigheid toepassing instrument decentralisatie-uitkering

In de verantwoordingsonderzoeken (VO) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) 2018 en 2019 beoordeelden de Algemene Rekenkamer de opzet en werking van het beheer van het instrument decentralisatie-uitkering als een onvolkomenheid. De reden hiervoor was dat diverse decentralisatie-uitkeringen naar de mening van de Rekenkamer op gespannen voet stonden met de beleids- en bestedingsvrijheid die een dergelijke uitkering kenmerkt.
In het VO 2019 constateerden de Rekenkamer dat de fondsbeheerders (BZK en Financiën) voortvarend aan de slag waren gegaan met de eerdere aanbevelingen uit het VO 2018. De fondsbeheerders hebben onder meer de volgende acties ondernomen:

- Voor het verschijnen van iedere circulaire voor het gemeente- en provinciefonds, toetsen de fondsbeheerders kritisch ieder voorstel om te komen tot een nieuwe decentralisatie-uitkering, op het aspect van de vereiste beleids- en bestedingsvrijheid.
- Voor de decentralisatie-uitkeringen die al afgestort waren in de fondsen voor dat de toetsing van start ging, zijn de beoordelingen door de fondsbeheerders in 2020 afgerond.
- Conceptwetsvoorstel Financiële-verhoudingswet. Begin 2020 is dit conceptwetsvoorstel voorgelegd ter consultatie aan onder andere de VNG, het IPO en de Algemene Rekenkamer. Onderdeel daarvan is de vraag welk uitkeringstype past bij het oppakken van gezamenlijke opgaven. Samen met de staatssecretaris van Financiën werkt de minister van BZK aan een aanpassing van het zogenaamde ‘uitkeringsstelsel’, mede vanwege de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de toepassing van de ‘decentralisatie-uitkering’. De reacties van de koepels en de bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de toepassing van de decentralisatie-uitkering vormden aanleiding om het wetsvoorstel op enkele punten nader te doordenken. Dit heeft tot gevolg dat de beoogde inwerkingtreding is verschoven van 2021 naar 2022.

Bouwstenen voor verruiming gemeentelijk belastinggebied

Nederlandse gemeenten zijn financieel sterk afhankelijk van het Rijk. Zie 3.1.5 De financiën van het gemeentelijke bestuur. Minder dan 20% van hun inkomsten bestaat uit gemeentelijke belastingen en heffingen. De financiële autonomie van gemeenten is hierdoor beperkt: naast hun lopende uitgaven hebben zij weinig ruimte om eigen keuzes te maken voor lokale prioriteiten.
Ook tegenvallers kunnen moeilijk worden opgevangen en verder hebben schommelingen in het accres (de jaarlijkse mutaties van het gemeentefonds) al snel een verstorende werking op de gemeentelijke begrotingen.
Tegelijkertijd is de bestuurlijke autonomie van gemeenten de afgelopen jaren alleen maar groter geworden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een divers en complex pakket aan taken en nemen 40% van de overheidsuitgaven voor hun rekening, terwijl de gemeentelijke belastingen maar 3% uitmaken van de totale belastingdruk. De disbalans tussen de bestuurlijke autonomie en de financiële autonomie is een belangrijke oorzaak voor discussies tussen Rijk en gemeenten.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 De opgave centraal
4.2 Democratische verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Een herziening van het gemeentelijk belastinggebied kan deze knelpunten helpen oplossen. Een ambtelijke werkgroep onder voorzitterschap van BZK heeft in mei 2020 het rapport 'Herziening gemeentelijk belastinggebied' opgeleverd. Het is aan de Tweede Kamer aangeboden als onderdeel van het Bouwstenentraject voor een beter belastingstelsel.[200] In dit rapport is een aantal opties uitgewerkt die elk uit verschillende bouwstenen bestaan. Het is de bedoeling dat die bouwstenen politiek worden gewogen bij de formatie van het volgende kabinet.

Evaluatie normeringssystematiek

De indexatie van het gemeente- en provinciefonds volgt uit de normeringssystematiek, die ook wel bekend staat als "trap-op-trap-afsystematiek". De normeringssystematiek bepaalt het percentage waarmee de algemene uitkering uit de fondsen jaarlijks wordt verhoogd (trap op) of verlaagd (trap af). De normeringssystematiek is door een ambtelijke werkgroep geëvalueerd. De systematiek is getoetst aan een aantal criteria waaronder de stabiliteit en evenredigheid van de ontwikkeling. Met name op het punt van stabiliteit wordt de normeringssystematiek als onvoldoende beoordeeld. Wijzigingen in de uitgaven van het Rijk vertalen zich direct door in de budgetten van gemeenten en provincies. Op basis van de evaluatie hebben zowel de Studiegroep Begrotingsruimte als de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen geadviseerd om in samenspraak met de medeoverheden de systematiek zodanig aan te passen dat de stabiliteit en voorspelbaarheid van de systematiek wordt vergroot.

Benchmark woonlasten

Nederland kende van 2007 tot en met 2019 de macronorm onroerende zaakbelasting. De macronorm bepaalde de maximale jaarlijkse stijging van de ozb-opbrengsten van alle gemeenten samen. Een afspraak tussen het Rijk en de VNG heeft ertoe geleid dat met ingang van 2020 een benchmark woonlasten wordt gebruikt om jaarlijks de ontwikkeling van de lokale lasten inzichtelijker te maken.[201] In de benchmark wordt een vergelijking van de gemeentelijke woonlasten en de gemeentelijke tariefontwikkeling per provincie gegeven, net als de landelijke en provinciale gemiddelden. Middels deze (grafische) vergelijking worden de onderlinge verschillen tussen gemeenten inzichtelijker gemaakt. De benchmark past binnen de autonome beleidsbevoegdheid van gemeenten ten aanzien van de lokale heffingen en bevordert het lokale debat over de ontwikkeling van de autonome keuzes over de heffingen. Op lokaal niveau vraagt dit van gemeenten nog beter uitvoering te geven aan de al bestaande verplichting om een deugdelijke onderbouwing te geven van de lastenontwikkelingen in de gemeentelijke begroting. De benchmark woonlasten is openbaar.

Ontwikkelingen financiële verhoudingen Rijk en provincies

In 2018 kondigden de fondsbeheerders hun voornemens aan om de financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden te herzien. De fondsbeheerders en het IPO hebben afgesproken om naar twee aspecten van de financiële verhoudingen tussen Rijk en provincies te kijken. Het gaat hierbij om een herijking van de verdeling van het provinciefonds en om een onderzoek naar alternatieven voor een toekomstig provinciaal belastinggebied. Deze twee trajecten worden in samenhang opgepakt omdat de eigen inkomsten van provincies deel uitmaken van het verdeelmodel van de provincies. Het volgend kabinet moet besluiten over de invoering van de uitkomsten van deze trajecten. Het streven is om 1 januari 2023 het verdeelmodel van het provinciefonds te herzien.[202]

[200] Tweede Kamer, kamerstuk, Bouwstenen voor een beter belastingstelsel.
[201] Tweede Kamer, kamerbrief, Introductie benchmark lokale woonlasten.
[202] Kamerbrief over stand van zaken en vervolg herijking gemeentefonds en financiële verhoudingen provincies | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
4.1 De opgave centraal
4.2 Democratische verhoudingen
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Ook is met het IPO afgesproken om alternatieven in kaart brengen voor een toekomstig provinciaal belastinggebied. Er zijn verschillende ontwikkelingen die hier aanleiding voor geven. Zo kunnen de stimuleringsmaatregelen met betrekking tot elektrisch rijden aanleiding geven om de houdbaarheid van de heffing van de provinciale opcenten structureel te bezien. Doel van dit traject is om een volgend kabinet inzicht te geven in alternatieven voor een toekomstig provinciaal belastinggebied.
Zie ook 3.2.4. De financiën van het provinciale bestuur.

Doorlichting bestuurlijke verhoudingen

Het kabinet heeft in 2019 besloten een doorlichting uit te voeren van bestaande wetgeving over de interbestuurlijke verhoudingen en spelregels over de interbestuurlijke verhoudingen met decentrale overheden. Dit naar aanleiding van de aanbeveling van de Staatscommissie-parlementair stelsel dat een Wet op de decentralisaties moet worden voorbereid, met helderder spelregels voor decentralisaties. In de brief over de toekomst van het openbaar bestuur van 18 oktober 2019 heeft de minister van BZK opgemerkt de analyse van de staatscommissie te delen en een belangrijke rol te zien voor de minister van BZK om te bevorderen dat het beleid of de wetgeving die de medeoverheden raakt, zo wordt ingericht dat gemeenten, provincies en waterschappen hun verantwoordelijkheid ook goed kunnen waarmaken.
De doorlichting is uitgevoerd in afstemming met VNG, IPO, UvW en BZK en heeft geresulteerd in het rapport '*Beginselen versus praktijken*' (Stichting decentraalbestuur.nl, november 2020).
Het bevat een analyse van decentralisaties van de afgelopen vijftien jaar. De onderzoekers doen een aantal aanbevelingen voor toekomstige decentralisaties, zoals

- decentrale overheden beter betrekken bij regeerakkoorden;
- het toetsen van de uitvoerbaarheid van te decentraliseren taken;
- meer rekening houden met verschillen tussen decentrale overheden in omvang en bestuurskracht.[203]

Herziening Code interbestuurlijke verhoudingen

In de Code interbestuurlijke verhoudingen zijn de spelregels vastgelegd voor een goede samenwerking tussen de verschillende overheden. Samen met de koepels VNG, IPO en UvW werkt BZK aan een actualisatie van de Code interbestuurlijke verhoudingen op grond van de uitgangspunten van het Interbestuurlijk Programma (IBP) voor de samenwerking tussen het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen voor de aanpak van maatschappelijke opgaven van deze tijd. Iedere overheid draagt daaraan bij vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid en werkt samen op basis van een gelijkwaardig partnerschap. De voorbereiding van de geactualiseerde Code wordt deze kabinetsperiode afgerond.

Meer informatie over interbestuurlijke verhoudingen is te vinden in het nu volgende hoofdstuk 'Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking'.

[203] Het rapport is te downloaden via www.tweedekamer.nl.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5.1 Inleiding

5.2 De regionale uitdaging: toenemende differentiatie en gespiegelde maatschappelijke opgaven

5.3 De regionale kaart van Nederland door de lens van Bestuurlijke Regionale Ecosystemen (BRE's) Conclusie

5.4 Conclusie

6. Caribisch Nederland

7. Democratie en bestuur in coronacrisis

8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5.2 De regionale uitdaging: toenemende differentiatie en gespiegelde maatschappelijke opgaven
5.3 De regionale kaart van Nederland door de lens van Bestuurlijke Regionale Ecosystemen (BRE's) Conclusie
5.4 Conclusie
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking

Door: Caspar van den Berg, Sofie Dreef en Sylke Clemens[204].

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken in deze Staat van het Bestuur is uitgebreid ingegaan op landelijke data over de inwoners van Nederland, inwoners en het openbaar bestuur en het openbaar bestuur in functie. Dit geeft een beeld van "de Nederlander", zijn/haar relatie met het openbaar bestuur, en hoe onze gemeenten, provincies en waterschappen er gemiddeld uitzien en voorstaan. Dit is waardevolle informatie, maar data op het nationale aggregatieniveau wekken vaak de indruk van een zekere landelijke eenvormigheid die in werkelijkheid niet bestaat. Er is sprake van regionale verschillen, zowel als het gaat om het type maatschappelijke opgaven als de wijze waarop het openbaar bestuur is georganiseerd en functioneert.

Het kabinet Rutte-III zette in zijn regeerakkoord van oktober 2017 de schijnwerper op de regio. Het kabinet wilde niet inzetten op grootschalige structuurveranderingen in het binnenlands bestuur (bijvoorbeeld de vorming van landsdelen of van een grootstedelijke bestuurslaag), maar legde stevig de nadruk op "de regio" en "regionale afspraken", op tal van beleidsterreinen.[205] Dit uitgangspunt kwam de afgelopen jaren onder andere tot uitdrukking in het programma Regio Deals, de Regionale energiestrategieën, de Nationale omgevingsvisie en de Studiegroep Interbestuurlijke Financiële Verhoudingen.

In de afgelopen kabinetsperiode is de politieke, beleidsmatige en maatschappelijke aandacht voor "de regio" en voor verschillen tussen gebieden in Nederland alleen maar toegenomen. Voor een deel heeft dit te maken met de focus van het kabinet, maar voor een deel ook met de belangrijke politieke en beleidsmatige opgaven die de afgelopen jaren hoger op de agenda zijn gekomen: de energietransitie, het stikstofdossier, de woningbouwopgave, de toekomst van de landbouw, klimaatadaptatie en mobiliteit. Stuk voor stuk onderwerpen met zowel een ruimtelijke als een sociale dimensie, waarvan de oplossing in "de regio" gezocht wordt, maar waarbij ook per gebied in Nederland de uitgangspositie en het draagvlak sterk uiteen kunnen lopen.[206]

Het ligt in de rede dat de politieke en beleidsmatige focus op de regio voorlopig niet zal verdwijnen. Dat zien we bijvoorbeeld aan de hand van de coronacrisis: de pandemie treft niet zozeer landen als wel regio's binnen landen. Dat betekent dat, of je nu voor een meer centrale of meer gedecentraliseerde aanpak kiest, de corona-aanpak, vanwege sterke verschillen tussen regio's en sterke verschillen in hoezeer regio's getroffen worden, regiogericht moet zijn. Maar we zien het ook in de nationale politiek. Onlangs wees minister Schouten van LNV er in haar *Rede van Fryslân* op dat de komende jaren het decennium van de regio worden.[207] Ook verschillende verkiezingsprogramma's die de afgelopen periode zijn gepresenteerd, leggen duidelijk de nadruk op "de regio" en "het regionale".[208]

[204] Prof. dr. Caspar van den Berg is hoogleraar Global and Local Governance aan de Campus Fryslân/Rijksuniversiteit Groningen. Sofie Dreef LL.M MSc. werkt als adviseur openbaar bestuur bij Berenschot en schrijft haar proefschrift over Bestuurlijk Regionale Ecosystemen aan de Campus Fryslân/Rijksuniversiteit Groningen. Sylke Clemens MSc. werkt als adviseur openbaar bestuur bij Berenschot.

[205] Schaap, L., M. Groenleer, A. van den Berg, C. Broekman (2017) *Coalitieakkoord 2017: vertrouwen in (de toekomst van) de regio?* Tireg Discussion Paper No. 3.

[206] Denkwerk (2020) *Klein land, grote keuzes: Ruimtelijke ordening richting 2050*; Rijksoverheid (2020) *Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving*; Cordeweners, T. (2020) *Dwars door Nederland: Ruimtelijke verschillen in beeld.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

[207] Minister C. Schouten, *Rede van Fryslân*, 08-10-2020.

[208] CDA (2020) *Zorg voor elkaar: Verkiezingsprogramma 2021-2025*; PvdA (2020) *Ons plan voor een eerlijker en fatsoenlijker Nederland: Verkiezingsprogramma 2021-2015.*

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5.1 Inleiding
5.3 De regionale kaart van Nederland door de lens van Bestuurlijke Regionale Ecosystemen (BRE's) Conclusie
5.4 Conclusie
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

De focus op "de regio" als entiteit kent overigens een aantal analytische problemen. *Wat* is "de regio" eigenlijk, uit *welke* regio's bestaat Nederland, en *wie* worden er eigenlijk onder "de regio" verstaan? In veel debatten en documenten worden die vragen niet expliciet beantwoord. Aan de conceptuele kant bieden Groenleer en Hendriks (2020) enige duiding: als we in het Nederlandse discours over "de regio" praten, dan bedoelen we meestal niet per se een bestuurlijk grondgebied met vaste afgebakende grenzen en erkend politiek gezag. Wat we wel bedoelen, laat zich eerder omschrijven als een fluïde bestuurlijke ruimte, waarbinnen decentrale overheden samenkomen met non-gouvernementele spelers en het Rijk om beleid te maken en uit te voeren op onderwerpen die de gemeentelijke schaal overstijgen en niet naadloos bij de schaal of het takenpakket van de provincies passen.[209] Deze duiding geeft echter nog geen empirische helderheid over waar de regio's in Nederland nu eigenlijk liggen, hoeveel we er ongeveer hebben, en op basis waarvan we ze als regio beschouwen.

Dit thema-hoofdstuk behandelt twee vragen. In de eerste plaats: hoe zit het met de verschillen tussen gebieden in Nederland wat betreft hun beleidsopgaven? In de tweede plaats geven we antwoord op de openstaande vraag: hoe ziet de regionale kaart van Nederland eruit als je afgaat op de empirische staat van het binnenlandse bestuur: wat is de regio, hoeveel regio's hebben we ongeveer en waar liggen ze?
We presenteren een nieuwe manier van kijken naar de regio, en de samenwerking in de regio, door middel van het concept bestuurlijke regionale ecosystemen. Daarbij gaan we specifiek in op de totstandkoming van regionale samenwerkingsverbanden (top-down of bottom-up), de verschillende juridische vormen van samenwerkingsverbanden, het verschil tussen gebiedsgerichte en opgerichte structuren, en de positie van de provincies in het bestuurlijke regionaal ecosysteem.

In hoofdstuk 7 van de Staat van het Bestuur 2020 wordt ingegaan op de regionale aanpak van de coronacrisis.

5.2 De regionale uitdaging: toenemende differentiatie en gespiegelde maatschappelijke opgaven

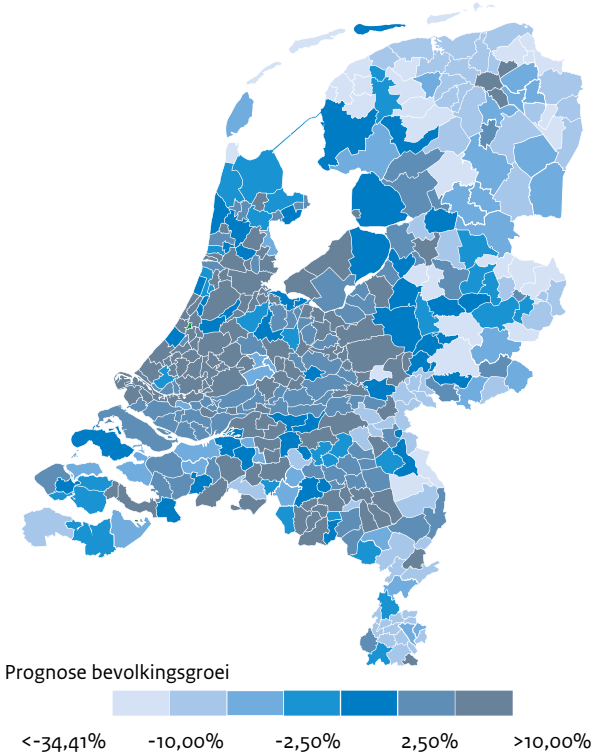
Decentrale overheden stellen zichzelf – impliciet of expliciet – tot doel om een zo hoog mogelijke brede welvaart voor hun inwoners te realiseren.[210] De opgaven die volgen uit dit streven, verschillen echter van regio tot regio. Daarbij valt op dat er veelal sprake is van gespiegelde maatschappelijke opgaven: in economisch bruisende gebieden doen zich problemen voor ten aanzien van woningschaarste, luchtkwaliteit, lerarentekort en haperende sociale cohesie, terwijl in gebieden waar de economische ontwikkeling achterblijft er juist sprake is van een groot woningaanbod, schone lucht, voldoende leraren in relatie tot het aantal leerlingen en een sterkere sociale cohesie.[211] Kijkend naar de kaart van Nederland ontstaat er zo een beeld van gespiegelde maatschappelijke opgaven. We illustreren dit aan de hand van zes indicatoren[212]:

1. de prognose bevolkingsgroei 2020-2050;
2. het gestandaardiseerd gemiddeld inkomen per huishouden in 2019;
3. de gemiddelde woon-werkafstand;
4. de afstand tot voorzieningen (uitgedrukt in de afstand tot het ziekenhuis exclusief buitenpoliklinieken);
5. de ontwikkeling van de huizenprijzen in de periode 2015-2029;
6. de luchtkwaliteit in Nederland.

[209] Groenleer, M. en F. Hendriks (2020) Subnational mobilization and the reconfiguration of central-local relations in the shadow of Europe: the case of the Dutch decentralized unitary state, *Regional & Federal Studies*, 30:2, 195-217.
[210] CBS (2020) *Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2020.*
[211] Berg, C.F. van den (2018) *Van Zuilen naar Bubbels: over de toekomst van consensusbestuur in een geglobaliseerde samenleving.* Groningen: Oratie Rijksuniversiteit Groningen.
[212] De visualisaties van genoemde indicatoren zijn, tenzij anders vermeld, gemaakt door Michelle Zomers en Michael Wessels. Beiden zijn werkzaam in het team Business & Data Solutions van Berenschot.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5.1 Inleiding
5.3 De regionale kaart van Nederland door de lens van Bestuurlijke Regionale Ecosystemen (BRE's) Conclusie
5.4 Conclusie
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

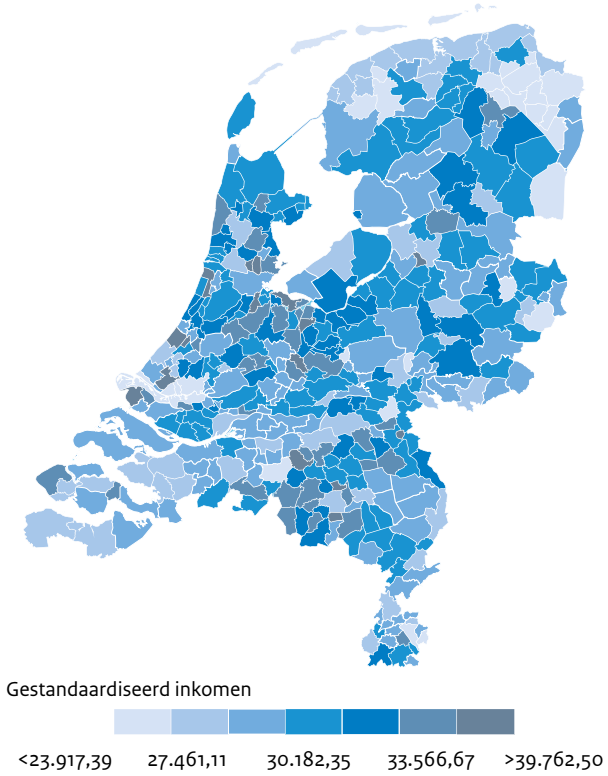
Figuur 48 *Prognose bevolkingsgroei (2020-2050)*



Bron: CBS, 2019

De verwachting is dat de Nederlandse bevolking de komende jaren zal blijven toenemen. Deze prognose is gebaseerd op inzichten en verwachtingen rondom geboorte, sterfte en migratie vanuit en naar Nederland. Echter, zoals te zien in figuur 48 is de bevolkingsgroei niet gelijk verdeeld over alle regio's. Waar in het westen en het midden van het land een grote bevolkingsgroei wordt geanticipeerd, wordt stagnatie verwacht in delen van het oosten en Flevoland, en is er een krimpprognose voor verschillende gebieden in het noorden, zuiden en aan de randen van Nederland. Binnen deze krimpregio's zijn een aantal uitschieters waar te nemen die herleidbaar zijn tot de centrumsteden binnen die regio's (bijvoorbeeld Groningen, Leeuwarden, Maastricht, Enschede). De regionale variatie in bevolkingsgroei brengt ook uiteenlopende opgaven met zich mee. In de regio's waar sprake is van (toekomstige) bevolkings- en huishoudensdaling, spelen opgaven rondom het in stand houden van het voorzieningenniveau, groeiende leegstand en waardedaling van woningen. Een (sterke) bevolkingsgroei zorgt daarentegen voor druk op de woningmarkt, infrastructuur en de sociale voorzieningen.

Figuur 49 *Besteedbaar inkomen per persoon*



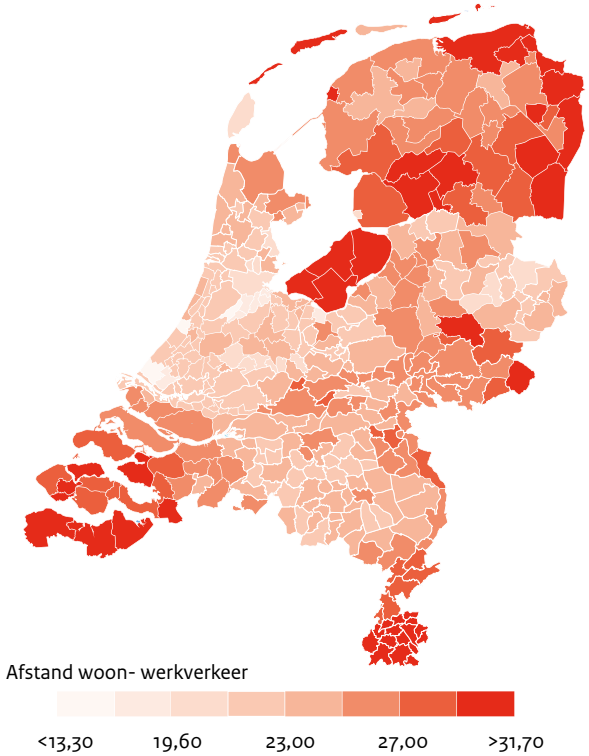
Bron: CBS, 2018

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5.1 Inleiding
5.3 De regionale kaart van Nederland door de lens van Bestuurlijke Regionale Ecosystemen (BRE's) Conclusie
5.4 Conclusie
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 49 toont het gemiddeld gestandaardiseerd besteedbaar inkomen per persoon. Gemeenten in de laagste inkomensgroep zijn te vinden in het noorden, aan de randen van Nederland en in de provincie Zeeland. De inwoners met de hoogste inkomens bevinden zich in gemeenten in delen van Noord-Brabant en in het westen en in het midden van het land. In het midden en westen bestaat een klein aantal negatieve uitschieters (Rotterdam, Enschede); in het oosten is er een redelijke spreiding tussen hoge en lage inkomens te zien. Een vergelijking tussen de kaart besteedbaar inkomen en de kaart bevolkingsgroei laat zien dat in de gebieden waar het gemiddeld inkomen hoger is, de bevolking meer groeit, en waar het gemiddeld inkomen lager is, de bevolking meer krimpt.

Gemeenten waar de inkomens laag liggen, kunnen te maken krijgen met een verhoogde druk op de gemeentelijke sociale voorzieningen. Gebieden waar de economische kansen minder zijn, zijn grosso modo een minder aantrekkelijke vestigingsplek voor mensen met een hoger inkomen of hoge verdiencapaciteit: er treedt demografische uitsortering op. Hierdoor kan de economische draagkracht die nodig is voor voorzieningen verder afnemen.

Figuur 50 *Gemiddelde woon-werkafstand (in kilometers)*

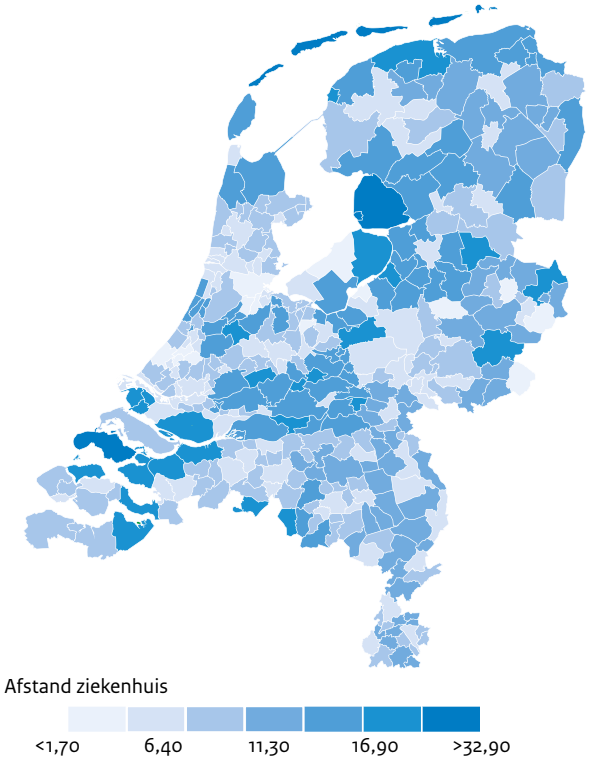


Bron: CBS, 2018

Figuur 50 laat per gebied zien hoe ver mensen gemiddeld van hun werk wonen. Inwoners van de regio's in het westen, Noord-Brabant en Twente reizen minder ver voor hun werk dan inwoners van de overige regio's. Aan de randen van het noorden en het zuiden is de afstand tussen woning en werk het grootst en ook inwoners van Flevoland reizen relatief ver van woonplaats naar werk. Een vergelijking met de prognose bevolkingsgroei laat zien dat in de gebieden waar de woon-werk afstand het grootst is, het aantal inwoners de komende jaren zal dalen. Bovendien zijn de regio's waar mensen de minste afstand afleggen naar hun werk de regio's met het hoogst gestandaardiseerde inkomen.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5.1 Inleiding
5.3 De regionale kaart van Nederland door de lens van Bestuurlijke Regionale Ecosystemen (BRE's) Conclusie
5.4 Conclusie
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 51 *Gemiddelde afstand tot voorzieningen: ziekenhuizen (in kilometers)*

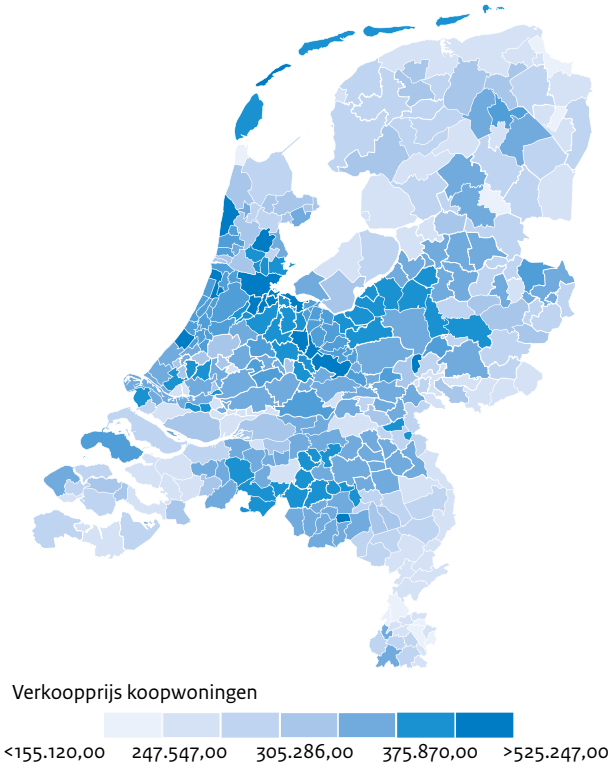


Bron: CBS, 2019

De nabijheid van voldoende en passende voorzieningen zoals gezondheidszorg, onderwijs, infrastructuur en recreatie zijn belangrijk voor een goede leefomgeving. Figuur 51 laat de gemiddelde afstand zien tot ziekenhuizen (exclusief buitenklinieken). In het noorden, en in delen van het zuiden en het midden is de gemiddelde afstand tot ziekenhuizen (exclusief buitenklinieken) het grootst. Dit komt gedeeltelijk overeen met de kaart woon-werkafstand, waarbij ook de noordelijke regio's worden gekenmerkt door een grotere woon-werkafstand. Verder is de afstand tot een ziekenhuis groter bij gemeenten liggend aan de provinciegrenzen (met uitzondering van de Randstad).

Een grote afstand tot voorzieningen kan gevolgen hebben voor de participatie en zelfredzaamheid van inwoners. Met name voor kwetsbare groepen kan een grote afstand tot voorzieningen problematisch zijn waardoor gezondheidsrisico's kunnen ontstaan. Voorzieningen en werk op grote afstand hebben daarnaast een negatieve impact op de woontevredenheid wat kan zorgen voor een "leegloop" van de regio, wat op zijn beurt weer economische opgaven voortbrengt.

Figuur 52 *Ontwikkeling van de huizenprijzen (2015-2029)*



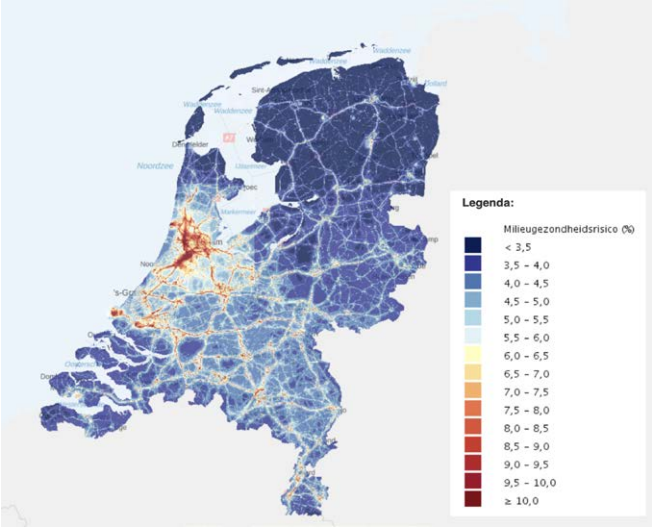
Bron: CBS, 2019

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5.1 Inleiding
5.3 De regionale kaart van Nederland door de lens van Bestuurlijke Regionale Ecosystemen (BRE's) Conclusie
5.4 Conclusie
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 52 toont de gemiddelde verkoopprijzen van huizen in gemeenten in Nederland. De verkoopprijzen liggen in het westen van Nederland en in Noord-Brabant fors hoger dan in het noorden, zuiden en in de grensregio's. Als vervolgens de kaart besteedbaar inkomen en de kaart huizenprijzen naast elkaar worden gelegd is te zien dat deze nagenoeg gelijk zijn. Dit betekent, niet geheel verassend, dat de mensen met een hoger besteedbaar inkomen in de regio's wonen waar de huizen voor de hoogste prijs worden verkocht. De kaart huizenprijzen lijkt bovendien een direct tegengestelde kopie van de kaart woon-werkafstand te zijn. Daarom kan worden geconcludeerd dat de gemiddelde verkoopprijs van een huis hoger is in de regio's waar de woon-werkafstand het laagste is.

Een gevolg van alsmaar stijgende huizenprijzen is het in gang zetten van demografische uitsortering en gentrificatie. Dit proces draagt bij aan een sociaaleconomische kloof en versterkt inkomensongelijkheid en een toenemende ruimtelijke scheiding tussen hogere en lagere inkomensgroepen: het aantal mensen uit een andere "bubbel" dan de jouwe dat je in je dagelijks leven tegenkomt, wordt steeds kleiner. Opgaves die hieruit volgen zijn enerzijds het reguleren van de druk op de woningmarkt en anderzijds het toegankelijk houden van de woningmarkt voor alle groepen. Regio's waar de financiële waardering voor huizen lager ligt zijn tevens de regio's waar de woon-werk afstand en de afstand tot voorzieningen het grootst zijn. Een opgave die hiermee gepaard gaat is het faciliteren van een goede infrastructuur.

Figuur 53 *Luchtkwaliteit: milieugezondheidsrisico (in % van alle ziekte en sterfte toe te schrijven aan milieufactoren)*



Bron: Atlasleefomgeving

Figuur 53 laat zien wat in 2016 de geschatte invloed van geluid en luchtverontreiniging op de gezondheid was (RIVM). Met name in het westen, midden en in het zuidoosten zijn de milieugezondheidsrisico's het grootst, met als duidelijke uitschieter de Randstad. Het noorden van Nederland komt er beter vanaf; in Zeeland en in het oosten zijn de milieugezondheidsrisico's gemiddeld. Alhoewel de gevolgen van geluid en luchtverontreiniging dus groter zijn in het westen, midden en in het zuidoosten van het land, zijn dit ook de regio's waar de huizenprijzen het hoogst liggen. Vergelijken we deze kaart met bovenstaande gegevens over het gestandaardiseerd inkomen per persoon, dan valt op dat de milieugezondheidsrisico's in gebieden met relatief hogere inkomens groter zijn dan in gebieden met relatief lagere inkomens.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5.1 Inleiding
5.2 De regionale uitdaging: toenemende differentiatie en gespiegelde maatschappelijke opgaven
5.4 Conclusie
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Conclusie: regionale verschillen leiden tot andere opgaven

In de regio's waar de inkomens het laagst liggen, zoals in het noorden en in de meeste grensgemeenten, is de prognose dat het bevolkingsaantal afneemt. Inwoners van deze regio's leggen daarnaast grotere afstanden af om hun werk te bereiken dan inwoners van andere regio's, en moeten ook relatief ver reizen om bij voorzieningen te komen. Opgaven in deze regio's zullen liggen bij sociale (collectieve) voorzieningen, mobiliteit, en het behouden van inwoners en daarmee ook het vasthouden van hun economische activiteit. Daar staat tegenover dat de goede luchtkwaliteit voor een gezonde leefomgeving zorgt. Bovendien zijn de woningprijzen in deze regio's laag en ligt er dus minder druk op de woningmarkt waardoor deze toegankelijk is.

Nederland kent ook regio's waar de bevolking hard doorgroeit, zoals de Randstad en delen van Noord-Brabant. Inwoners van deze regio's wonen dichtbij voorzieningen, reizen het minst ver naar hun werk en hebben een relatief hoog inkomen. Daartegenover staan echter dure woningen en een aanzienlijk slechtere luchtkwaliteit dan in de krimpregio's. Opgaven liggen daarom bij het reguleren van de druk op de woningmarkt, klimaat en duurzaamheid. Bovendien bestaat het risico dat kwetsbare groepen uit de regio worden verdreven omdat zij de kosten van bijvoorbeeld huisvesting niet meer kunnen dragen waardoor er ook een opgave ontstaat op het sociaal domein.

De afgelopen decennia is het beleidsmatige gesprek over de staat van verschillende gebieden in Nederland vooral gevoerd langs de lijnen van het "economisch presteren" van verschillende regio's. Daarmee ontstaat een beeld van Nederland dat bestaat uit economische topregio's (regio's Amsterdam, Utrecht, Eindhoven), regio's die het goed doen, en regio's die achterblijven (Oost-Groningen, Noord-Friesland, Zeeuws-Vlaanderen). De benadering om verder te kijken dan alleen het regionale BBP, door middel van de veel rijkere en maatschappelijkere brede welvaartindicatoren, maken een veel genuanceerder en realistischer beeld van de regio's van Nederland mogelijk. Dan blijkt dat Amsterdam het economisch weliswaar zeer goed doet, maar dat woontevredenheid, sociale cohesie, luchtkwaliteit, ervaren veiligheid en werk-privébalans daar aanmerkelijk lager liggen dan in Friesland, waar de economische structuur anders is en midden hoge groeicijfers gerealiseerd worden. Een belangrijk inzicht dat voortkomt uit de brede welvaart-benadering is dat de kwaliteit van leven in de verschillende gebieden moeilijk te vatten is met een eendimensionale indicator zoals regionaal BBP, en dat, om de kwaliteit van leven in Nederland te verbeteren, een regiospecifieke analyse en strategie noodzakelijk is, omdat elk gebied zijn eigen set van sterktes en zwakten kent, en Friesland niet geholpen is met beleid dat voortkomt uit het maatschappelijk frame dat past op Amsterdam en dat het type investeringen waar West-Noord-Brabant behoefte aan heeft, recht tegenovergesteld kan zijn van wat Rotterdam nodig heeft.

5.3 De regionale kaart van Nederland door de lens van Bestuurlijke Regionale Ecosystemen (BRE's)

De vorige paragraaf laat, aan de hand van een zestal indicatoren, zien dat er in Nederland sprake is van regionale gebieden die te maken hebben met specifieke opgaven. De landelijke (en in sommige gevallen ook de provincie-) schaal is te groot om deze opgaven scherp te definiëren; het gemeentelijke schaalniveau te klein om deze opgaven op een effectieve en efficiënte manier aan te pakken.
Decentrale overheden in 'de regio' werken dan ook veelvuldig samen aan maatschappelijke vraagstukken. Naast de algemene indeling in gemeente, provincies en Rijk bestaan er tientallen functionele regio-indelingen en is er sprake van een groot aantal regionale samenwerkingsverbanden op uiteenlopende beleidsterreinen, georganiseerd in verschillende juridische vormen. Sommige samenwerkingsverbanden zijn van bovenaf opgelegd (er geldt een wettelijke verplichting tot samenwerking volgens een landelijk dekkende regionale indeling), anderen zijn semi-verplicht (er geldt een verplichting – wettelijk of vastgelegd in landelijke afspraken – tot samenwerking, maar gemeenten zijn vrij om zelf de landelijk dekkende regionale indeling te bepalen) en het

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5.1 Inleiding
5.2 De regionale uitdaging: toenemende differentiatie en gespiegelde maatschappelijke opgaven
5.4 Conclusie
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

grootste deel is van onderop tot stand gekomen. Sommige samenwerkingen zijn tijdelijk, anderen structureel.

Regelmatig wordt verwezen naar de "lappendeken" of ´bestuurlijke spaghetti" van regionale samenwerking die in Nederland is ontstaan, en hoe de democratische legitimiteit hierdoor in de knel komt.[213] Tegelijkertijd wordt er steeds vaker naar 'de regio' verwezen als schaalniveau waarop oplossingen tot stand moeten komen – van de aanpak van de coronacrisis tot het vormgeven aan de energietransitie, van het oplossen van het woningbouwvraagstuk tot het terugdringen van het lerarentekort. Er is echter geen eenduidige definitie van 'de regio'.
Om meer grip te krijgen op het fenomeen 'bestuurlijke regio', verdiepen wij in dit hoofdstuk hoe die lappendeken van samenwerking in Nederland eruitziet. Vertrekpunt is het Bestuurlijk Regionale Ecosysteem (BRE): het geheel aan interbestuurlijke samenwerking in een bepaald gebied. We brengen in kaart:

- Hoe Nederland eruitziet vanuit het perspectief van het Bestuurlijk Regionale Ecosysteem;
- In welke mate deze BRE's worden gevormd door landelijk dekkende regionale indelingen (top-down) of vrijwillige samenwerkingen (bottom-up);
- Welke juridische samenwerkingsvormen gemeenten kiezen, en of dat per regio verschillend is;
- Of er sprake is van regionale verschillen in de congruentie van samenwerkingspartners, waarbij we inzoomen op de beleidsdomeinen 'Ruimte' en 'Veiligheid en volksgezondheid';
- Welke positie de twaalf provincies innemen in de BRE's in hun gebied.

Methodologie[214]

Om de hoeveelheid en spreiding van regionale samenwerking inzichtelijk te maken, is gebruikgemaakt van de dataset van interbestuurlijke samenwerkingsverbanden in Nederland. Deze dataset is samengesteld door KWINK Groep en PROOF Adviseurs (2020) in opdracht van het ministerie van BZK. De samenwerkingsverbanden zijn geïnventariseerd op basis van deskresearch en middels een uitvraag naar gemeenten, wat betekent dat een gedeelte van de dataset op basis van zelfrapportage tot stand is gekomen. Deze dataset bevat voor elk geïnventariseerd samenwerkingsverband een rij met daarbij informatie over onder andere deelnemende decentrale overheden, rechtsvorm, verplichtheid en beleidsvelden.

Omwille van het doel van dit hoofdstuk – het inzichtelijk maken van regionale clustering van interbestuurlijke samenwerking – zijn een aantal bewerkingen op de dataset uitgevoerd. Samenwerkingsverbanden met een bovenregionale scope zijn niet meegenomen in de visualisaties (gedefinieerd als samenwerkingen waaraan >62 gemeenten – dat wil zeggen meer dan het totaalaantal Noord-Brabantse gemeenten, zijnde de provincie met het grootst aantal samenwerkingsverbanden – deelnemen). Andersom geldt dat er een minimumaantal van twee gemeenten noodzakelijk is om een samenwerkingsverband geografisch te kunnen weergeven (NB: met uitzondering van de kaart waarin de samenwerking tussen gemeenten en provincies is weergegeven. Hier is gebruikgemaakt van een andere visualisatietechniek).

Voor een aantal categorieën was het mogelijk om een controle op de dataset uit te voeren, namelijk de (semi-)verplichte samenwerkingsverbanden. Missende samenwerkingsverbanden, waaronder een aantal GGD's, veiligheidsregio's en RIEC's, zijn toegevoegd om te komen tot een landelijk dekkende

[213] Zie onder andere het rapport Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet! van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020) en de vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein van de Raad van State (2016).
[214] De analyse en visualisatie van de dataset interbestuurlijke samenwerking zijn mede mogelijk gemaakt door de Geodienst van het Centrum voor Informatie Technologie, Rijksuniversiteit Groningen.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5.1 Inleiding
5.2 De regionale uitdaging: toenemende differentiatie en gespiegelde maatschappelijke opgaven
5.4 Conclusie
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

regionale indeling. Bij de niet-verplichte samenwerkingsverbanden was het niet mogelijk een dergelijke controle uit te voeren. Voor de categorieën “rechtsvorm” en “beleidsdomein” is een andere indeling gemaakt waarbij de bestaande data is teruggebracht naar een kleiner aantal categorieën. Het aantal rechtsvormen is van 24 teruggebracht naar 4 en het aantal beleidsdomeinen van 22 naar 8. Op alle categorieën is een controle uitgevoerd waarbij niet kloppende data (waar mogelijk) is gecorrigeerd. Tot slot zijn dubbele samenwerkingsverbanden verwijderd en is data gehercodeerd wanneer gegevens niet klopten.

Voor het maken van de visualisaties hebben we gebruikgemaakt van twee selecties in de dataset. Voor de figuren 55 t/m 59 is geselecteerd op alle samenwerkingsverbanden waaraan ten minste twee gemeenten deelnemen. Het gaat hier dus nadrukkelijk om *intergemeentelijke* (en niet interbestuurlijke) samenwerking. Om te bepalen in hoeveel samenwerkingsverbanden twee gemeenten participeren, wordt in Microsoft Excel het aantal samenwerkingsverbanden opgeteld waarin deze combinatie van gemeenten zich bevindt. Ter illustratie: in een samenwerkingsverband waaraan alle gemeenten van één provincie deelnemen, betekent dit dat elke unieke combinatie van twee gemeenten in die provincie minimaal één keer samenwerkt. Dit optelwerk resulteert in een lijst met elke mogelijke combinatie van twee gemeenten en in hoeveel samenwerkingsverbanden deze zich gezamenlijk bevinden. Aan elke gemeente zijn de x- en y-coördinaten van het geometrisch middelpunt van de gemeente toegevoegd. Met de tool XY to Line in QGIS worden aan de hand van deze middelpunten lijngeometrieën gecreëerd tussen elke unieke combinatie van gemeenten. Elke lijngeometrie bevat de waarde van het aantal samenwerkingsverbanden waarin de betreffende combinatie van gemeenten participeert. De lijnen worden vervolgens geplot op volgorde van de waarde van het aantal samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Lijnen met een lage waarde worden eerst geplot, lijnen met een hogere waarde worden daarbovenop geplot. Bovendien krijgen lijnen met een hogere waarde een donkerdere kleur toegewezen.

Zodoende wordt zichtbaar welke gemeenten intensief met elkaar samenwerken. Op deze manier is de analyse tevens uitgevoerd voor sub-selecties van de dataset.

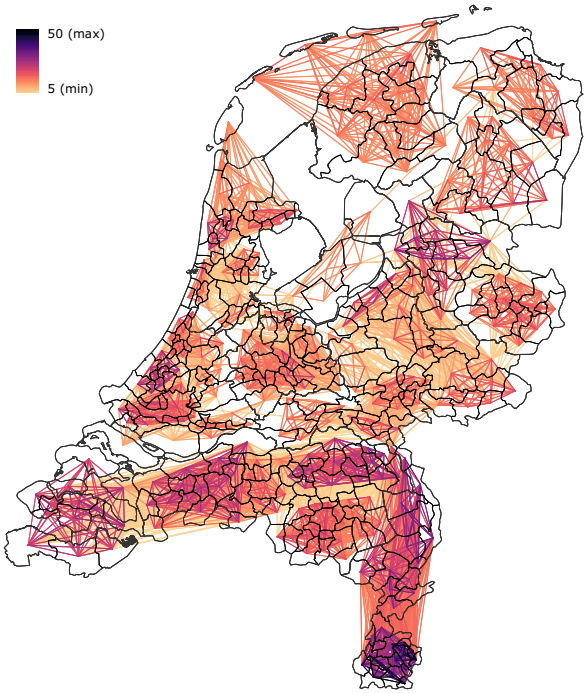
Voor figuur 59 zijn alle samenwerkingsverbanden geselecteerd waaraan tenminste één gemeente deelneemt. Dit kunnen dus ook samenwerkingen zijn tussen één gemeente en één provincie. Ook is gebruikgemaakt van een andere methode voor de visualisatie. In Microsoft Excel is per gemeente berekend hoe vaak deze gemeente en de eigen provincie gezamenlijk deelnemen aan een samenwerkingsverband, als percentage van het totaalaantal samenwerkingsverbanden waar de gemeente aan deelneemt. Het resulterende percentage wordt weergegeven in een zogenoemde choropletenkaart.

Leeswijzer bij de kaarten in dit hoofdstuk

Met uitzondering van figuur 59 laten alle kaarten regionale clustering zien op basis van het aantal samenwerkingsverbanden dat twee gemeenten delen (zie kadertekst ‘methodologie geo-analyse’). Bij de analyse van deze kaarten, en zeker de onderlinge vergelijking, is het van belang om steeds de legenda in ogenschouw te nemen. Per kaart is een legenda opgenomen die het minimum- en maximumaantal samenwerkingsverbanden waaraan twee gemeenten deelnemen, weergeeft, en het bijbehorend kleurverloop van de lijnen. Omdat het maximumaantal voor sommige variabelen veel hoger ligt dan voor anderen (bijvoorbeeld niet-verplichte versus verplichte samenwerking), is een vergelijking van deze kaarten alleen mogelijk als rekenschap wordt gegeven van deze informatie in de legenda.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5.1 Inleiding
5.2 De regionale uitdaging: toenemende differentiatie en gespiegelde maatschappelijke opgaven
5.4 Conclusie
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 54 *Bestuurlijk Regionale Ecosystemen, aantal samenwerkingsverbanden tussen gemeenten*



Bron: Bewerking dataset PROOF/KWINK door auteurs, visualisatie door Geodienst van het Centrum voor Informatie Technologie, Rijksuniversiteit Groningen

Het Nederlandse regio-landschap in kaart

Figuur 54 laat de clusters zien van gemeenten die voornamelijk met elkaar samenwerken (de zogenaamde Bestuurlijk Regionale Ecosystemen, hierna BRE's). Een lijn tussen twee gemeenten stelt een gezamenlijke deelname aan een samenwerkingsverband voor. De kaart start bij een minimum van vijf gezamenlijke samenwerkingsverbanden van twee gemeenten. Het maximale aantal samenwerkingsverbanden dat twee gemeenten met elkaar delen, is vijftig. Dit aantal is niet gelijk aan het totaalaantal samenwerkingsverbanden van deze gemeenten: naast de vijftig samenwerkingsverbanden die zij met elkaar delen, nemen zij tevens deel aan samenwerkingsverbanden waarin enkel andere gemeenten deelnemen.

De clusters die hierdoor ontstaan kunnen meer of minder congruent zijn, wat is op te maken uit de helderheid van de patronen. Daarnaast geldt dat hoe donkerder een lijn is, hoe meer samenwerkingsverbanden twee gemeenten delen. De kaart toont dus ook in hoeverre er sprake is van 'bestuurlijke drukte' binnen een BRE. Zo is het aantal samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten in de provincie Flevoland deelnemen relatief laag (de lijnen zijn licht van kleur); voor Zuid-Limburg geldt het omgekeerde.

Wat opvalt is dat de BRE's zich nagenoeg binnen de provinciegrenzen bevinden, waarbij in Friesland, Groningen, Drenthe en Zeeland één BRE zelfs de gehele provincie beslaat. In de overige provincies bevinden zich meerder clusters waaronder "streekregio's" Twente, de Achterhoek en Zuid-Limburg. Het westen van Nederland wordt gekenmerkt door de stedelijke regio's waaronder Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond. Ook zijn er regio's die zich vormen rondom één of twee duidelijke centrumsteden zoals te zien in Noordoost Brabant, Midden- en West-Brabant en de MRE. Nederland kent een aantal regio's waarvan verwacht zou worden dat deze een afgebakend en congruent cluster zouden vormen. Opvallend is bijvoorbeeld het verschil tussen de metropoolregio's: waar de MRE (Metropoolregio Eindhoven) en de MRDH (Metropoolregio Rotterdam Den Haag) als twee zeer congruente clusters zijn waar te nemen, is dit niet het geval bij de MRA (Metropoolregio Amsterdam). De MRA vormt namelijk geen expliciet, afgebakend cluster en bestaat op de kaart uit meerdere subregio's. Hetzelfde geldt voor de regio Zwolle waarbij de gemeenten uit dit convenant zijn verspreid over meerdere BRE's. De kaart wordt verder gekenmerkt door een aantal "twijfelgemeenten" zoals Haarlemmermeer, Heerde (Veluwe), Vijfheerenlanden, Heusden, Kaag en Braassem. Deze gemeenten liggen niet nadrukkelijk in een cluster en maken derhalve geen deel uit van één BRE. Het BRE in Flevoland en de BRE's in Gelderland laten daarnaast weinig congruentie zien, met daarbij de Achterhoek en het Gelderse deel van de Foodvalley als uitzonderingen; het Utrechtse gedeelte van de Foodvalley wordt daartegen wel weer gekenmerkt door weinig clustervorming.

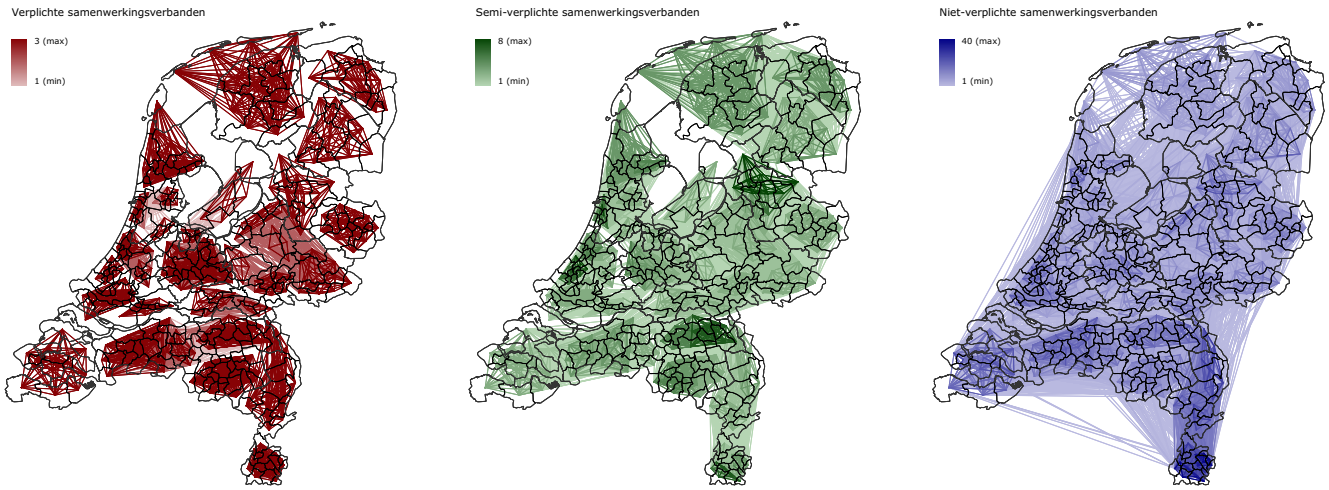
0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5.1 Inleiding
5.2 De regionale uitdaging: toenemende differentiatie en gespiegelde maatschappelijke opgaven
5.4 Conclusie
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Totaal interbestuurlijke regionale samenwerkingsverbanden waaraan ten minste twee gemeenten deelnemen	1.129
Kleinst aantal interbestuurlijke samenwerkingsverbanden waaraan een gemeente deelneemt	14
Grootst aantal interbestuurlijke samenwerkingsverbanden waaraan een gemeente deelneemt	62

Totstandkoming van BRE's: top-down of bottom-up

Het beeld op de BRE-kaart in figuur 54 is historisch gegroeid. In veel gevallen zijn samenwerkingen tussen gemeenten op strategische thema's, het voorbereiden van beleid of het uitvoeren van taken, van onderop ontstaan. Met wie, met welke doelen en in welke vorm er wordt samengewerkt, kiezen gemeenten zelf. Anderzijds zijn er ook samenwerkingsverbanden die vanuit het Rijk zijn opgelegd aan gemeenten (en soms provincies). We onderscheiden verplichte samenwerkingen en semi-verplichte samenwerkingen. Beide typen zijn landelijk dekkende stelsels. De (minimale) taken, organisatie en regionale indeling van verplichte samenwerkingsverbanden staan beschreven in de wet. Dit geldt voor de veiligheidsregio's (25 regio's, op basis van de Wet veiligheidsregio's), GGD's (25 regio's, op basis van de Wet publieke gezondheid) en Omgevingsdiensten (29 regio's, op basis van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wabo). Semi-verplichte samenwerkingsverbanden zijn tevens landelijk dekkende stelsels, maar hier kunnen gemeenten zelf de regionale indeling en organisatievorm bepalen. Voorbeelden zijn de 30 energieregio's (RES'en), 10 Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit, 33 Veiligheidshuizen waarin gemeenten samenwerken met partners uit de zorg- en strafrechtsketen aan complexe persoons-, systeem- en gebiedsgerichte problematiek.
In figuur 55 zijn de BRE's uitgesplitst naar niet-verplichte, semi-verplichte en verplichte samenwerkingsverbanden. Hierbij is het belangrijk te vermelden dat de dataset op het onderdeel semi-verplichte samenwerkingen niet compleet is. Dit geldt wél voor de RES'en, RIEC's en Veiligheidshuizen, maar niet voor onder andere de semi-verplichte samenwerkingsverbanden op overeenstemming gericht overleg (OOGO), centrumregeling beschermd wonen en maatschappelijke opvang en het regionaal meld- en coördinatiepunt vroegtijdig schoolverlaten.

Figuur 55 *BRE's uitgesplitst naar niet-verplichte, semi-verplichte en verplichte samenwerkingsverbanden*



Bron: Bewerking dataset PROOF/KWINK door auteurs, visualisatie door Geodienst van het Centrum voor Informatie Technologie, Rijksuniversiteit Groningen

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5.1 Inleiding
5.2 De regionale uitdaging: toenemende differentiatie en gespiegelde maatschappelijke opgaven
5.4 Conclusie
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

In deze vergelijking valt op dat in een groot aantal regio's de samenwerkingsverbanden zeer congruent zijn, ongeacht of deze verplicht zijn of juist van onderop ontstaan. Dit geldt voor 'provincie-regio's' zoals Drenthe, Friesland, Groningen, en Zeeland. Hetzelfde patroon is zichtbaar in de drie Brabantse regio's (Zuidoost-Brabant, Noordoost-Brabant en Midden- en West-Brabant) en de regio rondom Zwolle.
In andere regio's kiezen gemeenten zelf voor grotere verbanden dan de verplichte samenwerkingen. Zo vormen Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond rechts twee duidelijk afgebakende clusters, terwijl er links veel meer verbindingen lopen. Ook zijn Midden- en Noord-Limburg en Zuid-Limburg 'van onderop' sterk verbonden, terwijl dit twee aparte regionale indelingen zijn voor de (semi-) verplichte samenwerkingen. Het omgekeerde geldt voor Noord-Holland-Noord: de samenwerkingen 'van bovenaf' zijn op dit schaalniveau belegd, terwijl er 'van onderop' clusters te zien zijn in West-Friesland en Regio Alkmaar. De regionale indeling Hollands-Midden is wel terug te zien bij de verplichte samenwerkingsverbanden, maar er is nauwelijks sprake van bottom-up ontstane clustering.

Tabel 25 *Mate van verplichtheid van samenwerking*

	aantal	als % van het totaal
Aantal niet-verplichte samenwerkingsverbanden (waaraan ten minste twee gemeenten deelnemen)	940	*83,3%*
Aantal semi-verplichte samenwerkingsverbanden (waaraan ten minste twee gemeenten deelnemen)	110	*9,7%*
Aantal verplichte samenwerkingsverbanden	79	*7%*
Gemeente die deelneemt in het grootst aantal niet-verplichte samenwerkingen	Maastricht (53)	
Gemeente die deelneemt in het kleinst aantal niet-verplichte samenwerkingen	Buren (8)	

Bron: Rijksuniversiteit Groningen o.b.v. PROOF/KWINK

Juridische vorm

Er zijn verschillende manieren om een samenwerkingsverband (juridisch) vorm te geven. In de dataset onderscheiden we vier vormen:

- *afstemming*: informele samenwerking zonder juridisch bindende afspraken, zoals een convenant of bestuursovereenkomst;
- *netwerkconstructie*: samenwerking op basis van contractuele afspraken (zoals een dienstverleningsovereenkomst of overeenkomst tot opdracht), en enkelvoudige en meervoudige centrumregelingen;
- *zelfstandige* organisatie op basis van privaatrecht: samenwerking in de vorm van een bv, nv, coöperatie, stichting of vereniging;
- *zelfstandige* organisatie op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr): samenwerking vormgegeven als bedrijfsvoeringsorganisatie, gemeenschappelijk orgaan of openbaar lichaam.

Gemeenten, provincies en waterschappen zoeken de samenwerking op voor het uitvoeren van belangrijke overheidstaken. De premisse is dat opgaven zo meer doeltreffend kunnen worden opgepakt. Toch brengt de samenwerking ook een zeker gevoel van ongemak met zich mee. Volksvertegenwoordigers (en bestuurders) vinden het vaak lastig om hun democratische taak bij interbestuurlijke samenwerking te vervullen. Zij ervaren afstand en kunnen daardoor voor hun gevoel onvoldoende sturen op wat er in de samenwerking gebeurt.[215]

De juridische vorm van samenwerking is bepalend voor de (formele) positie van de volksvertegenwoordigende organen en de mogelijkheden tot controle, kaderstelling en (bij)sturing. Uit de data blijkt dat wanneer twee (of meer) gemeenten met elkaar samenwerken, zij het vaakst kiezen voor het inrichten van een zelfstandige organisatie op basis van de Wgr. Om de positie van de volksvertegenwoordiging beter te borgen, heeft de minister van BZK een voorstel gedaan tot wijziging van de Wgr. Op moment van schrijven loopt dit traject nog.

[215] Zie o.a. de rapporten *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking* (2018, Berenschot) en *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking* (2015, Raad voor het openbaar Bestuur).

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5.1 Inleiding
5.2 De regionale uitdaging: toenemende differentiatie en gespiegelde maatschappelijke opgaven
5.4 Conclusie
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Hoewel ruim een derde van de samenwerkingen is vormgegeven als zelfstandige organisatie op basis van de Wgr, wordt er ook veel gekozen voor informele samenwerking (ruim een kwart) en het inrichten van een zelfstandige organisatie op basis van het privaatrecht. Dit is belangrijk voor de discussie over het behoud van 'grip' op samenwerking door de volksvertegenwoordigende organen, omdat ook bij deze vormen knelpunten kunnen optreden. Afstemmingssamenwerking kenmerkt zich door het feit dat de bevoegdheid om besluiten te nemen bij de individuele deelnemers ligt. In de praktijk is er dan ook sprake van besluitvorming bij unanimiteit. Door een afwijkend besluit te nemen, geldt het gezamenlijke besluit niet voor die decentrale overheid, die daarmee in feite 'buiten de samenwerking' komt te staan. Het is daarom de vraag in hoeverre een individuele deelnemer daadwerkelijk de ruimte heeft een afwijkend besluit te nemen. Formeel is deze ruimte er, maar materieel kan het anders liggen op het moment dat er politieke druk uit de regio ontstaat om de bereikte (informele) overeenstemming ook in (formele) besluitvorming om te zetten.
Samenwerking middels een zelfstandige organisatie op basis van het privaatrecht biedt geen specifieke waarborgen voor de (formele) positie van de volksvertegenwoordigende organen. Dit hoeft niet tot knelpunten te leiden – het op afstand zetten van een bepaalde taak kan juist een bewuste keuze zijn. Belangrijk is wel dat de discussie over het versterken van de democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking zich niet beperkt tot enkel samenwerking in een zelfstandige organisatie op basis van de Wgr, juist omdat er ook veelvuldig voor andere vormen wordt gekozen.

Tabel 26 *Vormen van samenwerking*

Aantal samenwerkingsverbanden:	aantal	als % van het totaal
op basis van afstemming	303	26,8%
op basis van netwerkconstructie	126	11,2%
op basis van zelfstandige organisatie (privaatrechtelijk)	249	22,1%
op basis van zelfstandige organisatie (Wgr)	417	36,9%

Bron: Rijksuniversiteit Groningen o.b.v. PROOF/KWINK

Alle verplichte samenwerkingsverbanden zijn vormgegeven als zelfstandige organisatie op basis van de Wgr. Deze vorm komt ook het vaakst voor bij niet-verplichte samenwerkingsverbanden.
De meeste semi-verplichte samenwerkingen zijn vormgegeven als afstemming.

Tabel 27 *Procentuele verdeling van samenwerkingsverbanden naar mate van verplichting en juridische vorm van samenwerking*

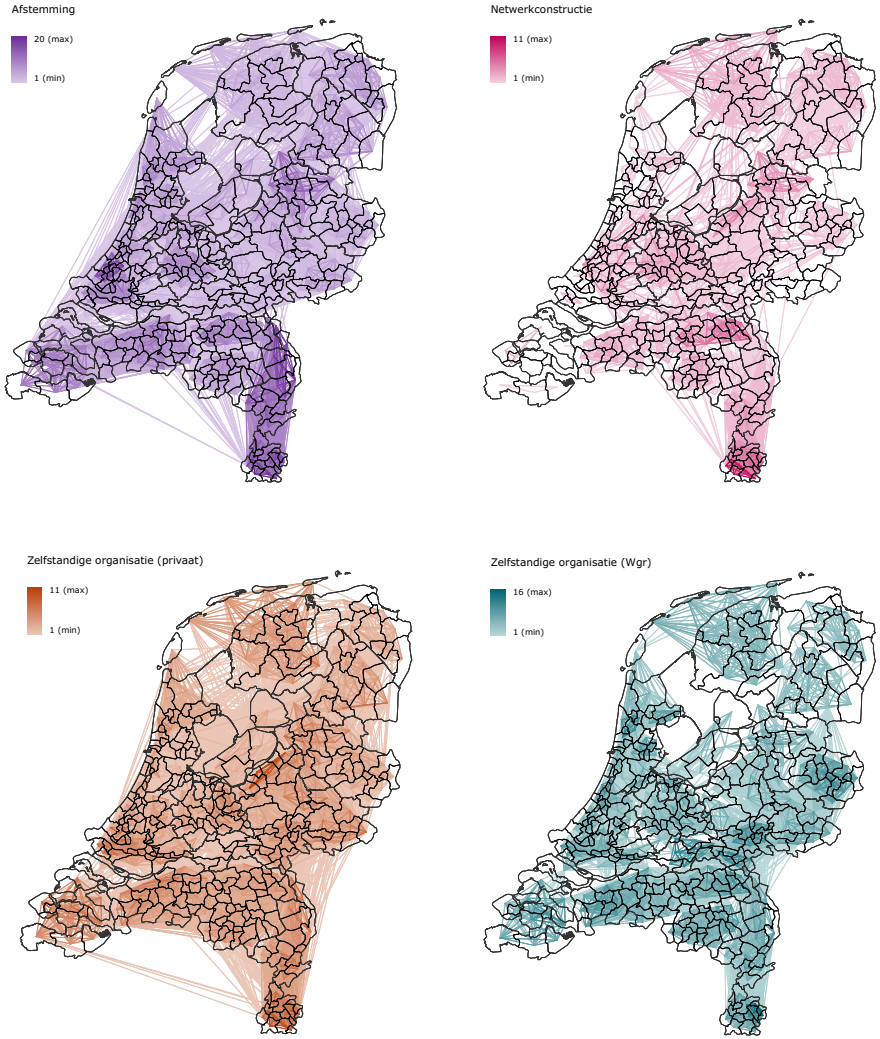
Verplichte samenwerkingen, vormgegeven als...	Zelfstandige organisatie (Wgr)	100%
Semi-verplichte samenwerkingen, vormgegeven als...	Afstemming	69,1%
	Netwerkconstructie	17,3%
	Zelfstandige organisatie (privaatrechtelijk)	9,1%
	Zelfstandige organisatie (Wgr)	2,7%
Niet-verplichte samenwerkingen, vormgegeven als...	Afstemming	24,1%
	Netwerkconstructie	11,4%
	Zelfstandige organisatie (privaatrechtelijk)	25,4%
	Zelfstandige organisatie (Wgr)	35,6%

Bron: Rijksuniversiteit Groningen o.b.v. PROOF/KWINK

Wanneer we de BRE's in kaart brengen langs de juridische vormen, krijgen we onderstaand beeld.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5.1 Inleiding
5.2 De regionale uitdaging: toenemende differentiatie en gespiegelde maatschappelijke opgaven
5.4 Conclusie
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 56 *BRE's uitgesplitst naar juridische vorm*



Bron: Bewerking dataset PROOF/KWINK door auteurs, visualisatie door Geodienst van het Centrum voor Informatie Technologie, Rijksuniversiteit Groningen

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5.1 Inleiding
5.2 De regionale uitdaging: toenemende differentiatie en gespiegelde maatschappelijke opgaven
5.4 Conclusie
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Netwerkconstructies komen zowel voor bij semi-verplichte als niet-verplichte samenwerkingsverbanden. Een voorbeeld van een semi-verplicht samenwerkingsverband vormgegeven als netwerkconstructie, is de centrumregeling beschermd wonen en maatschappelijke opvang. In onder andere het gebied in het noorden van provincie Zuid-Holland is een intensief cluster zichtbaar (Duin- en Bollenstreek en regio Leiden), net als in Twente, de Veluwerand, de regio Alkmaar en West-Friesland met de Noordkop. Opvallend is de verbondenheid van de regionale clusters Groningen en Drenthe, terwijl Friesland een afgebakend eigen cluster vormt.
Samenwerkingen als zelfstandige organisatie op basis van het privaatrecht beslaan veelal grotere gebieden dan samenwerkingen in de andere vormen. Het komt relatief vaak voor dat twee samenwerkingsverbanden slechts één of enkele samenwerkingsverbanden delen. Aan circa een zesde van alle samenwerkingsverbanden in deze categorie nemen tussen de vijftien en 61 gemeenten deel. Dit zorgt voor weinig onderscheidende patronen. Zo vallen de op andere kaarten vrij uitgesproken clusters in Noord-Brabant hier vrijwel samen, met aan de westflank wederom tevens een sterke verbinding met Zeeland. Samenwerking in een zelfstandige organisatie op basis van de Wgr levert juist vrij uitgesproken clusters op, ook in kleinere gebieden. Zo is het cluster Drechtsteden, en de verbinding met "twijfelgemeenten" Vijfheerenlanden en Hoeksche Waard, goed zichtbaar. Dit geldt ook voor de Gooi- en Vechtstreek en Flevoland als zelfstandige én onderling verbonden clusters, Zaanstreek-Waterland en de Duin- en Bollenstreek.

Gebiedsgericht of opgavegericht? Congruentie op beleidsdomeinen Ruimte en Veiligheid en Volksgezondheid

De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (IFV) concludeert in haar eindrapport van september 2020 dat er te weinig is gestuurd op het behapbaar houden van het aantal regionale samenwerkingsverbanden en de congruentie van deze regionale indelingen. De eerdergenoemde lappendeken is onduidelijk voor volksvertegenwoordigers, inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven en zet de legitimiteit van interbestuurlijke samenwerking onder druk.
De studiegroep onderzocht niet of congruente regio's ook betere resultaten (in termen van effectiviteit en efficiency) produceren. Hier is wel academische literatuur over, maar deze is niet eenduidig. Zo vonden Klok, Denters en Boogers[216] in een studie in 2018 naar de invloed van congruentie op de gepercipieerde transactiekosten[217] en baten van intergemeentelijke samenwerking.
Hun bevindingen zijn gemengd. Enerzijds verlaagt gefragmenteerde samenwerking ("de opgave voorop") de transactiekosten van intergemeentelijke samenwerking; anderzijds hebben verplichte samenwerkingsverbanden – met een landelijk dekkende regionale indeling – de perceptie van lagere kosten en hogere baten.
De studiegroep beveelt aan om voor geen enkel beleidsterrein opnieuw een, nog niet bestaande, regionale indeling te maken en om gemeenten, provincies en waterschappen een voorstel te laten doen voor meer congruente regio's op een aantal beleidsdomeinen. Om aan de uitwerking van die laatste aanbeveling een bijdrage te leveren, belichten we de huidige mate van congruentie van samenwerking op twee beleidsdomeinen: ruimte en veiligheid en volksgezondheid.

Samenwerking op het domein Ruimte

Binnen het domein Ruimte vallen samenwerkingsverbanden die zich richten op beheer en onderhoud van de openbare ruimte, gebiedsontwikkeling, mobiliteit en infrastructuur, vergunning, toezicht en handhaving (VTH), water en wonen.

[216] Klok, P.-J., Denters, B., Boogers, M. & Sanders, M. (2018), Intermunicipal Cooperation in the Netherlands: The Costs and the Effectiveness of Polycentric Regional Governance. Public Administration Review, 78: 527-536.
[217] Alle kosten die gemeenten maken bij het onderhandelen van samenwerkingsovereenkomsten en bij het coördineren, monitoren en controleren van de intergemeentelijke samenwerking.

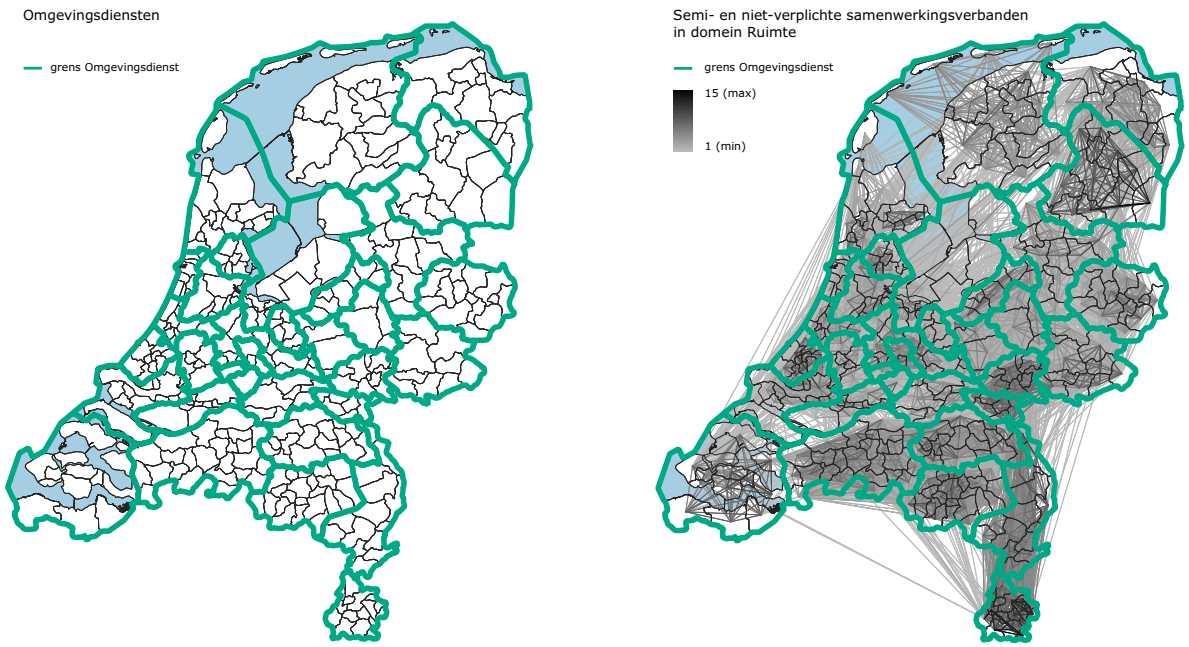
0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5.1 Inleiding
5.2 De regionale uitdaging: toenemende differentiatie en gespiegelde maatschappelijke opgaven
5.4 Conclusie
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Samenwerking op het domein Ruimte

Aantal samenwerkingsverbanden in beleidsdomein Ruimte (waaraan ten minste twee gemeenten deelnemen)	392
Waarvan verplicht (Omgevingsdiensten)	29 (7,4%)
Waarvan niet-verplicht	363 (92,6%)
Grootst aantal samenwerkingsverbanden dat twee gemeenten delen	15
Percentage van het totaalaantal samenwerkingsverbanden (waaraan tenminste twee gemeenten deelnemen)	*32,9%*

Gemeenten en provincies zijn bij wet verplicht om samen te werken in Omgevingsdiensten (of Regionale Uitvoeringsdiensten). Dit leidt tot een regionale indeling van 29 regio's (zie figuur 57, links). Op het domein Ruimte wordt veel samengewerkt 'van onderop'. Voorbeelden zijn Recreatieschappen (zoals Geestmerambacht, Lingegebied en Drenthe), samenwerking gericht op regionaal openbaar vervoer (waaronder de Vervoerregio's Amsterdam en MRDH, maar ook de regionale vervoercentrale PlusOV en het Mobiliteitsbureau Noordoost Fryslân) en samenwerking gericht op regionaal waterbeheer (zoals Doelmatig Waterbeheer De Meierij en het Lokaal Bestuursakkoord Water tussen het waterschap Velt en Vecht en gemeenten Emmen, Coevorden, Hardenberg en Ommen). Ook een aantal Regio Deals (gezamenlijke investeringen van Rijk en regio in een betere woon- en leefomgeving voor bewoners en ondernemers) richten zich (mede) op ruimtelijke ontwikkeling, net als een aantal Green Deals (gezamenlijke verduurzamingsprojecten van Rijk, decentrale overheden, burgers, bedrijven en andere organisaties) en Woon Deals (gezamenlijke projecten van Rijk en regio gericht op het versnellen van de woningbouwopgave).

Figuur 57 *Indeling in Omgevingsdiensten en BRE's (semi- en niet-verplichte samenwerkingsverbanden)*



Bron: Bewerking dataset PROOF/KWINK door auteurs, visualisatie door Geodienst van het Centrum voor Informatie Technologie, Rijksuniversiteit Groningen

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5.1 Inleiding
5.2 De regionale uitdaging: toenemende differentiatie en gespiegelde maatschappelijke opgaven
5.4 Conclusie
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

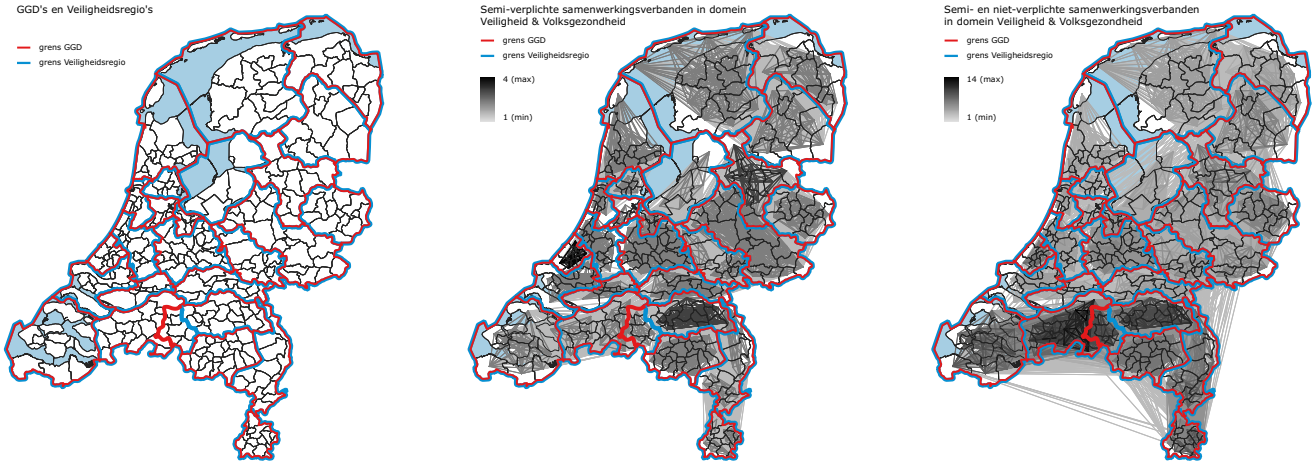
In de vergelijking tussen de regionale indeling van de Omgevingsdiensten en de regionale clusters die van onderop tot stand komen, valt op dat de mate van congruentie bij samenwerking op het domein Ruimte sterk verschilt per cluster. In lijn met de BRE-kaart (figuur 54) zijn de samenwerkingsverbanden in 'provincie-regio's' Drenthe, Friesland, Groningen en Zeeland sterk congruent binnen de regionale indeling van de Omgevingsdiensten, net als in de gebieden Noordoost-, Zuidoost- en Midden- en West-Brabant. De grenzen van de Omgevingsdiensten Regio Arnhem en Regio Nijmegen, daarentegen, doorsnijden het cluster van niet-verplichte samenwerkingen in dat gebied. Hetzelfde geldt voor de grenzen van de Omgevingsdienst Regio Utrecht en de Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht. Binnen de grenzen van de Omgevingsdienst Midden-Holland lijkt nauwelijks sprake van congruente samenwerking. Dat is ook het geval voor de grenzen van de Omgevingsdiensten Veluwe IJssel en De Vallei.

Samenwerking op het domein Veiligheid en Volksgezondheid

Aantal samenwerkingsverbanden in beleidsdomein Veiligheid en Volksgezondheid (waaraan ten minste twee gemeenten deelnemen)	177
Waarvan verplicht (veiligheidsregio's en GGD's)	50 (28,2%)
Waarvan semi-verplicht	45 (25,4%)
Waarvan niet-verplicht	82 (46,3%)
Grootst aantal samenwerkingsverbanden dat twee gemeenten delen	14
Percentage van het totaalaantal samenwerkingsverbanden (waaraan ten minste twee gemeenten deelnemen)	15,7%

Gemeenten zijn bij wet verplicht om samen te werken in veiligheidsregio's en GGD's. Dit leidt tot twee regionale indelingen van elk 25 regio's (zie figuur 58, links). Met een uitzondering in Brabant, vallen deze twee regionale indelingen in alle gebieden van Nederland samen. In enkele regio's zijn de veiligheidsregio en de GGD gecombineerd in één organisatie (zoals in Kennemerland, Friesland en Gelderland-Midden).

Figuur 58 *BRE's op het domein Veiligheid en Volksgezondheid. Links, verplichte regio-indelingen (GGD's en veiligheidsregio's); midden, semi-verplichte regio-indelingen; rechts: alle regionale samenwerkingsverbanden op dit domein*



Bron: Bewerking dataset PROOF/KWINK door auteurs, visualisatie door Geodienst van het Centrum voor Informatie Technologie, Rijksuniversiteit Groningen

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5.1 Inleiding
5.2 De regionale uitdaging: toenemende differentiatie en gespiegelde maatschappelijke opgaven
5.4 Conclusie
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

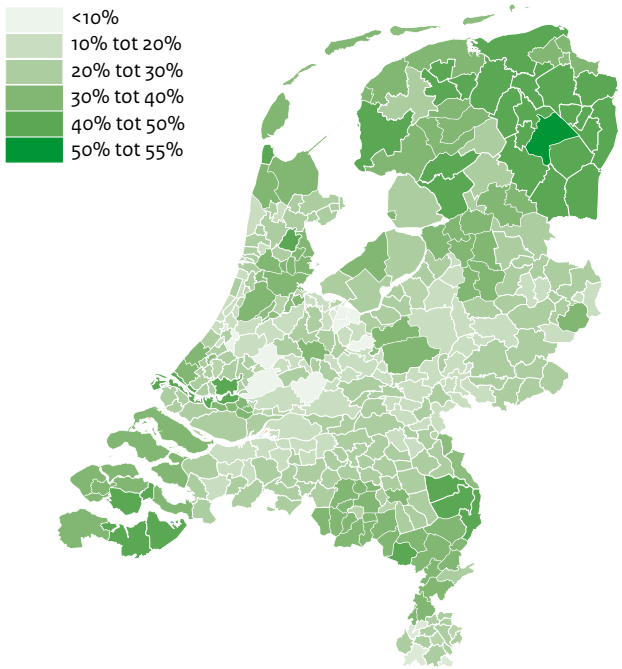
Figuur 58 (midden) laat de mate van congruentie van de verplichte en semi-samenwerkingen zien. Voor deze laatste categorie bevat de dataset een landelijk dekkende regionale indeling voor de Veiligheidshuizen en Regionaal Informatie- en Expertise Centra (RIEC's). Daarnaast zijn er enkele andere samenwerkingsverbanden gecodeerd als 'semi-verplicht' waarvan de dataset geen landelijk dekkend overzicht bevat.
De RIEC's kennen een indeling van relatief grote regio's (tien in totaal), waardoor er nergens sprake is van congruentie met de verplichte regionale indeling van veiligheidsregio's en GGD's.
Zo vormen de drie noordelijke provincies elk één veiligheidsregio/GGD, maar samen één RIEC (Noord-Nederland). De provincie Limburg kent twee veiligheidsregio's/GGD's, maar het gebied vormt één RIEC (Limburg). Inherent aan een indeling in tien regio's, vallen sommige RIEC's over provinciegrenzen heen. Dit is onder andere het geval voor Zeeland en West-Brabant: deze gebieden vormen samen een RIEC, maar kennen aparte veiligheidsregio's/GGD's (waarbij West-Brabant het enige gebied is met een andere regionale indeling voor de veiligheidsregio en GGD). Overigens zijn de organisaties van het RIEC Zeeland en West-Brabant en het RIEC Oost-Brabant nauw met elkaar verbonden in het (niet-verplichte samenwerkingsverband) Taskforce RIEC Brabant-Zeeland.
In tegenstelling tot de RIEC's kennen de Veiligheidshuizen juist een indeling in kleinere regio's dan de veiligheidsregio's/GGD's: 33 in totaal. De kaart met semi-verplichte samenwerkingen laat – ondanks de relatief grote regionale indeling van de RIEC's – dan ook duidelijke regionale clusters zien, die veelal samenvallen met de verplichte regionale indeling van veiligheidsregio's/GGD's.
Dit geldt niet voor Midden-Brabant, dat hier een eigen cluster vormt, maar behoort tot veiligheidsregio Midden- en West-Brabant en GGD Hart voor Brabant (midden en noord). In sommige gebieden is er sprake van subregio's binnen de veiligheidsregio/GGD regionale inrichting, zoals in Gelderland-Midden (regio Arnhem en regio Foodvalley).
Figuur 58 (rechts) bevat alle samenwerkingsverbanden in het domein Veiligheid en Volksgezondheid; inclusief de samenwerkingen 'van onderop'. Voorbeelden hiervan zijn, BOA pools, verschillende samenwerkingen gericht op het bestrijden van ondermijnende criminaliteit, stichting HALT en het Veluws Bosbrandweercomité.
In vergelijking met de middelste kaart vallen de samenwerkingsverbanden van onderop tussen Zuid-Limburg, Zeeland en Noord-Brabant op; net als tussen Limburg en Oost-Gelderland.
Ook vallen de clusters Rotterdam-Rijnmond en Drechtsteden op de kaart rechts meer samen dan op de middelste kaart: 'van onderop' ontstaan hier dus samenwerkingsverbanden met andere partners.

Positie van provincies in het Bestuurlijk Regionaal Ecosysteem

De voorgaande geografische visualisaties van interbestuurlijke samenwerking laten duidelijk zien dat er sprake is van te onderscheiden Bestuurlijk Regionale Ecosystemen; regionale gebieden waarbinnen decentrale overheden veelvuldig samenwerken.
De methode van visualiseren maakt echter dat de onderlinge samenwerking tussen gemeenten en provincies niet uit de kaarten naar voren komt. In deze alinea besteden we hier aandacht aan.
De "regio" wordt vaak gedefinieerd als een gebied dat meerdere gemeenten beslaat, maar niet groter is dan de provincie. Enkele BRE's vallen samen de provinciegrenzen, maar veelal is er sprake van enkele BRE's binnen een provincie. Ook zijn er enkele BRE's die de provinciegrenzen (deels) overstijgen.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5.1 Inleiding
5.2 De regionale uitdaging: toenemende differentiatie en gespiegelde maatschappelijke opgaven
5.4 Conclusie
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 59 *BRE's, Percentage van het aantal samenwerkngsverbanden van gemeenten, waaraan de eigen provincie tevens deelneemt*



Bron: Bewerking dataset PROOF/KWINK door auteurs, visualisatie door Geodienst van het Centrum voor Informatie Technologie, Rijksuniversiteit Groningen

Figuur 59 visualiseert de participatie van provincies in inter-bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Voor elke gemeente is inzichtelijk gemaakt in welk percentage van het totaalaantal samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente deelneemt, de eigen provincie tevens deelneemt. Een donkergroene kleur op de kaart betekent dus dat die gemeente *relatief gezien* het grootst aantal samenwerkingsverbanden deelt met de provincie.
Uit de kaart blijkt dat de intensiteit waarin de twaalf provincies samenwerken met gemeenten, sterk verschilt. De provincies Drenthe, Friesland Groningen en Zeeland werken relatief het vaakst samen met 'hun' gemeenten. Voor Limburg en Noord-Holland geldt dat zij met gemeenten in bepaalde regio's (Noord-Limburg respectievelijk de Noordkop, Zaanstreek-Waterland en Amsterdam-Amstelland) relatief vaker samenwerken dan met gemeenten in andere regio's (Zuid-Limburg respectievelijk de kustgemeenten en West-Friesland).
De overige provincies hebben minder relatief intensieve samenwerkingen met hun gemeenten. Zuid-Holland werkt weliswaar relatief veel samen met gemeente Rotterdam, maar relatief weinig met de gemeenten in het noorden en oosten van de provincie. Overijssel werkt relatief meer samen met de gemeenten in het westen van de provincie, dan die in het oosten (regio Twente). Flevoland werkt relatief evenveel samen met alle gemeenten in haar provincie; Noord-Brabant relatief meer met de gemeenten in het zuidoosten dan die in het westen. Gelderland en Utrecht nemen relatief het minst vaak deel aan samenwerkingsverbanden met hun gemeenten.

De twaalf provincies nemen dus een andere rol in ten aanzien van de BRE's in hun regio. Is er sprake van een 'provincie-regio', dan is de provincie relatief intensief bij de samenwerking betrokken.
In de andere provincies is geen eenduidig patroon te onderscheiden. Kwalitatief onderzoek naar de inhoudelijke focus van deze samenwerkingsverbanden kan hierbij helpen.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5.1 Inleiding
5.2 De regionale uitdaging: toenemende differentiatie en gespiegelde maatschappelijke opgaven
5.3 De regionale kaart van Nederland door de lens van Bestuurlijke Regionale Ecosystemen (BRE's) Conclusie
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Tabel *Samenwerking in BRE's tussen gemeenten en provincies*

% interbestuurlijke samenwerkingsverbanden waaraan ten minste een provincie en een gemeente deelneemt (van het totaal)	25,1%)
Aan deze 296 samenwerkingsverbanden...	Neemt 266 x 1 provincie deel Nemen 18 x 2 provincies deel Nemen 5x 3 provincies deel Nemen 2x 4 provincies deel Nemen 4x 5 provincies deel Neemt 1x 10 provincies deel
Gemiddeld aantal samenwerkingsverbanden van een provincie (waaraan tevens ten minste een gemeente deelneemt)	29,6
Ranking: Provincie die het vaakst deelneemt aan een samenwerkingsverband waaraan tevens ten minste 1 gemeente deelneemt --- --- Provincie die het minst vaak deelneemt aan een samenwerkingsverband waaraan tevens ten minste 1 gemeente deelneemt	Zuid-Holland (51) Noord-Brabant (47) Limburg (45) Noord-Holland (40) Gelderland (32) Overijssel (26) Utrecht (24) Drenthe (22) Groningen (21) Zeeland (18) Friesland (17) Flevoland (12)

5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben wij antwoord gegeven op twee vragen die van groot belang zijn voor het debat over regio's, regionalisering en interbestuurlijke samenwerking in de huidige en volgende kabinetsperiode.

De eerste vraag gaat over de aard van de regionale opgaven. Vele recente onderzoeksrapporten en andere publicaties hebben gewezen op de toenemende verschillen tussen verschillende gebieden in Nederland, waarbij zowel een geografische als een sociaaleconomische centrum-periferie dimensie van grote betekenis zijn. Aan dit debat voegen wij toe dat er in veel gevallen sprake is van gespiegelde beleidsopgaven, tussen gebieden waar "economische overdruk" is en gebieden waar "economische onderdruk" is, en de gebieden die zich daar tussenin bevinden. Een simpele ranglijst van economisch beter en economische slechter presterende gebieden is vertekenend en weinig behulpzaam voor het verbeteren van de kwaliteit van leven in elk van deze typen gebieden. De constatering dat beleidsopgaven steeds meer gespiegeld raken, is enerzijds een duiding bij de toenemende ruimtelijke polarisering in Nederland, en anderzijds biedt deze vaststelling handvatten voor een beter antwoord op de problemen: waar gebied A een overvloed aan X heeft, heeft gebied B een tekort, en waar gebied B een overvloed aan Y heeft, gebied A juist een tekort.
Dit betekent niet alleen dat oplossingen voor het probleem van gebied A voor een deel in gebied B te vinden zijn en vice versa, maar creëert ook meer gelijkwaardigheid tussen verschillende gebieden: we hebben niet te maken toppers en achterblijvers, maar met diverse gebieden met elk hun eigen kwaliteiten en uitdagingen, die aandacht in de regio en van het Rijk verdienen, willen we Nederland ruimtelijk bij elkaar houden en de kwaliteit van leven in alle gebieden omhoog blijven stuwen.

De tweede vraag die we in dit hoofdstuk behandeld hebben, betreft de regionale kaart van Nederland, afgaande op de empirische staat van het binnenlandse bestuur: wat is de regio, hoeveel regio's hebben we ongeveer, waar liggen ze, en op grond van welke indicatoren kunnen we een regio een regio noemen? Het concept Bestuurlijke Regionale Ecosystemen helpt ons om op inductieve wijze een beter begrip te krijgen van het functioneren van ons binnenlands bestuur. De praktijk van regionaal samenwerken laat ons zien dat Nederland op organische wijze, zonder grootschalige structuurveranderingen is toegegroeid naar een functioneel geregionaliseerd bestuurlijk stelsel met tussen de 25 en 30 te onderscheiden min of meer coherente gebieden. Nader onderzoek moet uitwijzen in hoeverre elk van deze gebieden optimaal aansluit bij het regionale ecosysteem van de leefwereld (waar speelt het dagelijks leven van inwoners van het gebied zich af?) en welke factoren het meest bijdragen aan goed bestuur en publieke waardecreatie in een bepaald gebied. Hier zullen wij in de volgende editie van de Staat van het Bestuur systematisch over kunnen rapporteren.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking

6. Caribisch Nederland

6.1 Hoe is het leven in Caribisch Nederland?

6.2 Hoe ziet het openbaar bestuur in Caribisch Nederland eruit?

6.3 COVID-19 in Caribisch Nederland

7. Democratie en bestuur in coronacrisis

8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

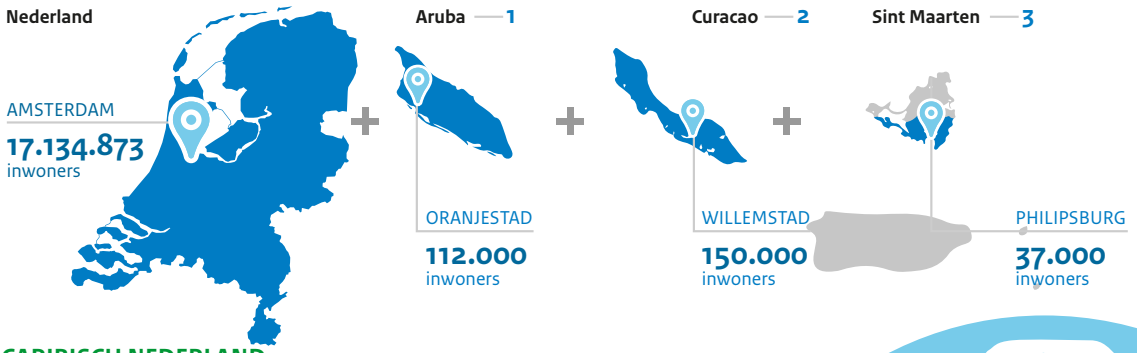
6. Caribisch Nederland

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6.1 Hoe is het leven in Caribisch Nederland?
6.2 Hoe ziet het openbaar bestuur in Caribisch Nederland eruit?
6.3 COVID-19 in Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

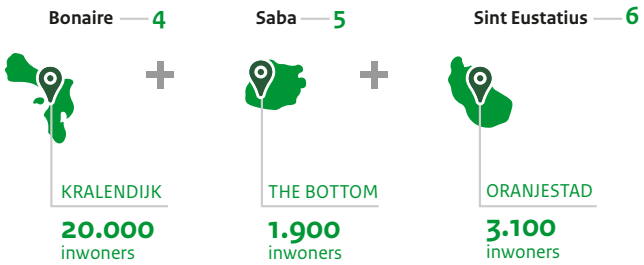
6. Caribisch Nederland

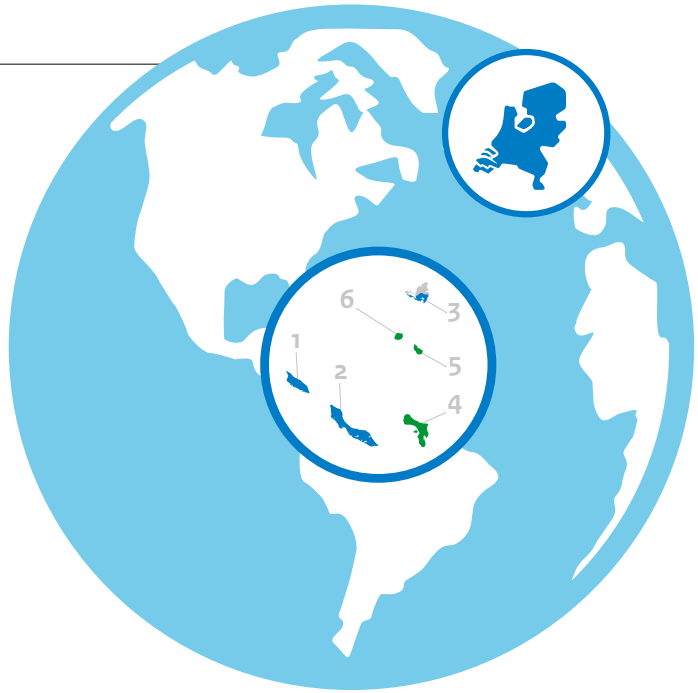
In 2010 zijn de drie zogeheten BES-eilanden: Bonaire, Saba en Sint-Eustatius, bijzondere gemeenten van Nederland geworden. De Staat van het Bestuur 2020 is niet compleet als er geen aandacht is voor de Caribische delen van Nederland.

KONINKRIJK DER NEDERLANDEN



CARIBISCH NEDERLAND





0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
6.2 Hoe ziet het openbaar bestuur in Caribisch Nederland eruit?
6.3 COVID-19 in Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

6.1 Hoe is het leven in Caribisch Nederland?

6.1.1 Wie zijn de inwoners?

Inwonersaantallen

De BES-eilanden tellen gezamenlijk 25.000 inwoners, waarvan 20.000 op Bonaire wonen. Het aantal inwoners in Caribisch Nederland is sinds 2010 gestegen[218]. Dit is vooral in Bonaire te zien: daar groeide de bevolking met 25%. Naar verwachting zal de bevolking in 2045 met 21% stijgen en daarna stagneren. Verhuizingen tussen de drie eilanden komen nauwelijks voor: gemiddeld verhuizen 34 personen per jaar.[219]

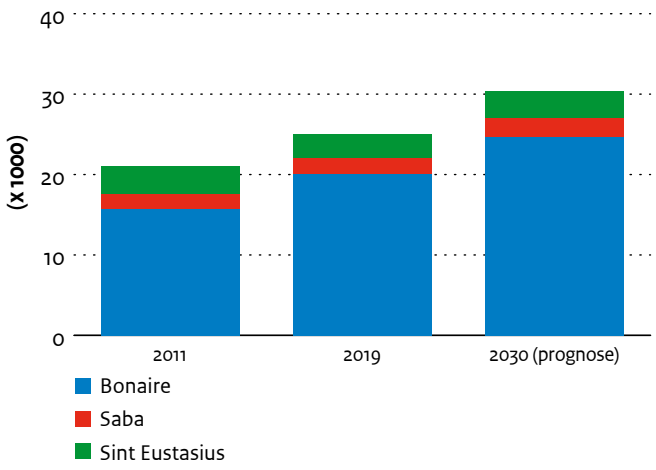
Herkomst

In Bonaire zijn de meeste inwoners van Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse afkomst[220]. Daarnaast telt het eiland veel Zuid- en Centraal-Amerikanen en Europese Nederlanders.
In Saba, met 1.900 inwoners, ziet deze verdeling er iets anders uit. Ook hier zijn de twee grootste inwonersgroepen diegenen met een Nederlands- Antilliaanse of Arubaanse afkomst en diegenen uit Zuid- en Centraal-Amerika, maar er is ook een derde grote groep: inwoners met een Noord-Amerikaanse afkomst.
In Sint-Eustatius, met 3.100 inwoners, hebben de meeste inwoners een Nederlands-Antilliaans of Arubaanse afkomst, gevolgd door inwoners met een Zuid- of Centraal-Amerikaanse afkomst.

Leeftijd

Caribisch Nederland zal naar verwachting, met name in Bonaire, sterk vergrijzen[221]. Het tempo van de vergijzing is het hoogst in Bonaire. Het aantal 65-plussers zal daar van 3.200 in 2019 stijgen naar 9.600 in 2050. Dit betekent dat in 2050 29% van de inwoners 65-plus zal zijn.
De sterftecijfers zijn vergelijkbaar met Europees Nederland.

Figuur 60 *Aantal inwoners in de BES-eilanden, verdeeld naar leeftijdscategorie in 2011, 2019 en 2050 (prognose)*



Bron: CBS, bevolkingsprognose Caribisch Nederland in 2030

Geboorte

Het gemiddelde kindertal per vrouw ligt in Caribisch Nederland op 1,5.[222] Het kindertal per vrouw van op de Nederlandse Antillen geboren Nederlanders ligt hoger (1,9) en van in Europa geboren Nederlanders veel lager (1,2). Gemiddeld krijgen vrouwen op hun 28e hun eerste kind.

6.1.2 Wat doen de inwoners?

Opleidingsniveau

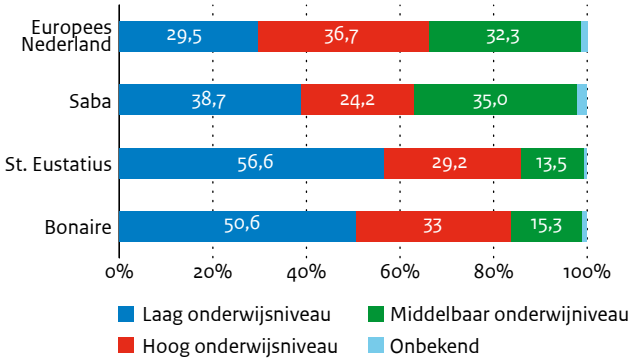
De meeste inwoners hebben een middelbaar onderwijsniveau[223]. Hierbij geldt: hoe jonger de inwoner, hoe hoger opgeleid. Andersom geldt ook: hoe ouder de inwoner, hoe lager opgeleid.

[218] CBS – Bevolkingsprognose Caribisch Nederland, 2019.
[219] CBS – Trends in the Caribbean Netherlands, 2019.
[220] CBS – Trends in the Caribbean Netherlands, 2019.
[221] CBS – Bevolkingsprognose Caribisch Nederland, 2019.
[222] CBS- Trends in the Caribbean Netherlands, 2019.
[223] CBS-Statline, 2018.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
6.1.1 Wie zijn de inwoners?
6.2 Hoe ziet het openbaar bestuur in Caribisch Nederland eruit?
6.3 COVID-19 in Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Ten opzichte van 2016 is te zien dat het gemiddelde opleidingsniveau vrij stabiel is gebleven. Er zijn iets minder inwoners met een laag onderwijsniveau en ook iets minder inwoners met een hoog onderwijsniveau.

Figuur 61 *Verdeling van inwoners naar opleidingsniveau in Caribisch Nederland (2019) en Europees Nederland (2020)*

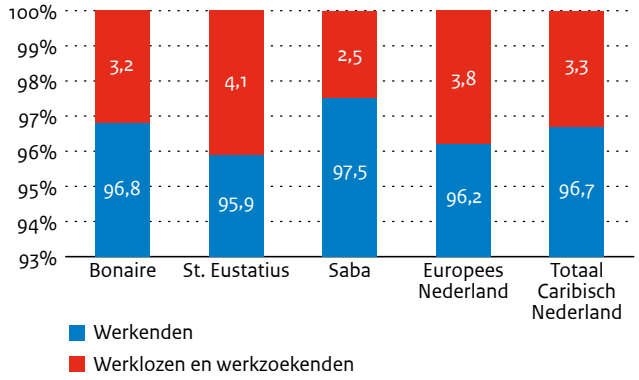


Bronnen:
CBS, Caribisch Nederland – bevolking hoogst behaald onderwijsniveau en -richting (26 april 2019)
CBS, Bevolking – hoogst behaald onderwijsniveau en onderwijsrichting (14 augustus 2020)

Arbeidsdeelname

Ten opzichte van 2016 is de beroepsbevolking gegroeid: in 2018 had 82% betaald werk. Ook het aantal zzp'ers en mensen met een deeltijdbaan is gegroeid.
Het werkloosheidspercentage is bijna gehalveerd. Dit percentrage is onder jongeren in 2018 zelfs drie keer zo klein dan in 2016.
De werkloosheid daalde van 22% naar 7,5%.
Jongeren zijn vaker dan gemiddeld werkloos en werken ook vaker in de vorm van een tijdelijk dienstverband. Vergeleken met Europees Nederland valt op, dat inwoners uit Caribisch Nederland vaker voltijd werken.
In Bonaire speelt vooral vergrijzing een rol bij deze arbeidsparticipatie en in Saba heeft dit vaak te maken met opleiding[224]. In Sint-Eustatius spelen beide factoren ongeveer in dezelfde mate een rol.

Figuur 62 *Procentuele verdeling van werkenden en werklozen/werkzoekenden in Caribisch Nederland (2019) en Europees Nederland (2020)*



Bronnen:
CBS, Caribisch Nederland – arbeidsdeelname, kerncijfers (26 april 2019)
CBS – Arbeidsdeelname, kerncijfers (14 augustus 2020)

Inkomen

Na een val in 2015 maakt de koopkracht in Caribisch Nederland een opwaartse beweging. Het bruto-inkomen stijgt licht met de jaren mee. In Bonaire valt op dat de prijzen daar het meest stijgen[225]. In Sint-Eustatius zijn de verschillen tussen rijk en arm het grootste. Deze zijn in Bonaire het kleinst.

[224] CBS – Bevolkingsprognose Caribisch Nederland 2019-2050.
[225] CBS – Trends in the Caribbean Netherlands (2019).

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
6.1 Hoe is het leven in Caribisch Nederland?
6.2.4 Beleid op de eilanden
6.3 COVID-19 in Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

6.2 Hoe ziet het openbaar bestuur in Caribisch Nederland eruit?

6.2.1 Wet openbare lichamen

De BES-eilanden verkregen op 10 oktober 2010 de status van openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Hun bestuurlijke inrichting en de verhouding tot het Rijk zijn geregeld in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (WolBES).
Hoewel de Gemeentewet als blauwdruk heeft gediend, zijn niet alle bepalingen daaruit overgenomen in de WolBES. Het moest mogelijk blijven voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba om regels vast te stellen die zijn toegesneden op de specifieke situatie op deze eilanden en die dus anders kunnen zijn dan de in het Europese deel van Nederland geldende regels.
De WolBES verschilt zodoende op een aantal punten van de Gemeentewet. De meeste daarvan komen – volgens de Raad van State – neer op een beperking van de beleidsruimte van eilandbesturen. Blijkens de Memorie van Toelichting op de WolBES worden de verschillen vooral gemotiveerd doordat de kleinschaligheid van de eilanden de noodzaak met zich meebrengt voor extra waarborgen voor een goed bestuur.

6.2.2 Volksvertegenwoordiging: de eilandsraad

De bevolking wordt vertegenwoordigd door de eilandsraad en bestuurd door een bestuurscollege, bestaande uit de gezaghebber (in Nederland: burgemeester) en eilandgedeputeerden (in Nederland: wethouders). De gezaghebber is voorzitter van beide bestuursorganen en functioneert ook zelf als eenhoofdig bestuursorgaan met eigen bevoegdheden. In die hoedanigheid heeft hij ook taken op het terrein van de openbare orde en veiligheid. In zijn rol als bewaker van de juridische kwaliteit van beslissingen van het openbaar lichaam is het zijn taak te voorkomen, dat het openbaar lichaam besluiten neemt, die in strijd zijn met de wet of het algemeen belang. Als dat toch gebeurt rust op hem de plicht om door tussenkomst van de Rijksvertegenwoordiger een dergelijk besluit ter kennis te brengen van de minister wiens regelgeving in het geding is. Het is de minister die de bevoegdheid heeft besluiten te schorsen of te vernietigen.

In het bestuurlijke stelsel van de openbare lichamen wordt het bestuurscollege primair gecontroleerd door de eilandsraad.
De eilandsraad heeft daarvoor niet alleen diverse bevoegdheden en instrumenten tot zijn beschikking die zijn neergelegd in de WolBES en de FinBES. Hij kan ook – althans op papier – de gezamenlijke rekenkamer verzoeken onafhankelijk onderzoek te doen naar de doelmatigheid en effectiviteit van het beleid van het bestuurscollege.
Tevens kan de eilandsraad gebruik maken van onderzoeken die de gezamenlijke rekenkamer op eigen initiatief heeft verricht.
De eilandsraad geniet eigen ambtelijke ondersteuning in de vorm van een griffie.

6.2.3 Bestuurlijke indeling

Caribisch Nederland is niet bij een bestaande of nieuwe provincie ingedeeld. De taken die de provincie normaal gesproken heeft, worden deels door de openbare lichamen zelf uitgevoerd en deels door het Rijk. Zo is bijvoorbeeld het dossier ruimtelijke ontwikkeling op de eilanden grotendeels een lokale aangelegenheid, terwijl het bestuurlijk toezicht door het Rijk wordt uitgeoefend.
Voor het uitoefenen van het bestuurlijk toezicht is in de WolBES de instelling geregeld van een nieuw bestuursorgaan: de Rijksvertegenwoordiger. De WolBES kent net als de Gemeentewet drie vormen van toezicht op het eilandsbestuur: goedkeuring, vernietiging en het in de plaats treden bij taakverwaarlozing. De laatste twee vormen van toezicht zijn repressief van karakter.

Naast verticaal bestuurlijk toezicht wordt ook financieel toezicht op de openbare lichamen uitgeoefend. Dat toezicht is in verhouding tot gemeenten verstrekkend, omdat het in tegenstelling tot gemeenten preventief van karakter is. De belangrijkste bepalingen voor deze vorm van toezicht zijn vastgelegd in de FinBES. Enerzijds normeert deze wet de financiële functie van het openbaar lichaam en anderzijds roept deze wet het College financieel toezicht Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in het leven, dat op basis van het in de wet neergelegde normenkader toezicht houdt op die functie

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
6.1 Hoe is het leven in Caribisch Nederland?
6.2.1 Wet openbare lichamen
6.2.2 Volksvertegenwoordiging: de eilandsraad
6.2.3 Bestuurlijke indeling
6.3 COVID-19 in Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

en de openbare lichamen adviseert over hun financieel beleid en begrotingen.

Verkiezing op Sint-Eustatius

In februari 2018 ging de Tijdelijke wet verwaarlozing Sint-Eustatius van kracht. Sinds de bestuurlijke ingreep wordt in kleine stapjes gewerkt aan het herstellen van de lokale democratie op het eiland. Projecten richten zich onder andere op solide financieel beheer, goede infrastructuur en een beter werkend ambtelijk apparaat.
De verkiezing die op 21 oktober 2020 werd gehouden was een mijlpaal. Statianen konden voor het eerst weer hun eigen vertegenwoordiging kiezen. 1.616 mensen brachten een stem uit, een opkomstpercentage van maar liefst 76,9%.
Nog een primeur: het waren de eerste corona-proof verkiezingen, inclusief 'kuchschermen' en ontsmette potloden.

6.2.4 Beleid op de eilanden

Bonaire, Sint-Eustatius en Saba zijn onderdeel van het Nederlandse grondgebied als openbare lichamen. Het ministerie van BZK heeft daarmee een coördinerende rol op de BES-eilanden. De accenten in het beleid ten aanzien van de BES-eilanden liggen wel iets anders dan die voor bijvoorbeeld Hengelo of Maastricht.

Verbeteren sociaaleconomisch perspectief

Het verbeteren van het sociaaleconomische perspectief in Caribisch Nederland is de afgelopen periode een richtinggevende beleidsambitie geweest. Er zijn de afgelopen tien jaar diverse initiatieven ondernomen om de ontwikkeling van brede welvaart een impuls te geven. Recente voorbeelden zijn het vaststellen van het ijkpunt voor het sociaal minimum en het introduceren van de huurtoeslag op de Caribische woningmarkt.

Ook gebiedsgerichte beleidsprogramma's worden ingezet ter verbetering van de sociaaleconomische positie van de eilanden. Zo stelde het kabinet in 2018 dertig miljoen euro beschikbaar uit de Regio Envelop, en twee jaar later nog eens twintig miljoen euro. Projecten als het orkaanbestendig maken van Saba en Sint-Eustatius en de versterking van de arbeids- en woningmarkt op Bonaire vallen hieronder. Tegelijkertijd liggen er nog grote opgaven voor de toekomst, zowel in het fysieke en sociale als in het bestuurlijke domein.

Versterking kwaliteit openbaar bestuur

De kwaliteit van het openbaar bestuur wordt in hoge mate bepaald door de mensen die er werken. In de afgelopen jaren zijn initiatieven ontplooid om het ambtelijke apparaat in de BES-eilanden te versterken. Met het Talent Ontwikkel Programma Bonaire krijgen lokale professionals en studenten de kans om via een traineeship te werken bij overheidsorganisaties. Een ander voorbeeld is de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling in Saba, die zich richt zich op de versterking van overheidsorganisaties zelf. Ter versterking van de bestuurskracht vragen de BES-eilanden en hun bestuurlijke situaties om toegespitst beleid. Een voorbeeld hiervan is het deelproject binnen de Regio Envelop dat inzet op de verbetering van (ict-) faciliteiten waarmee het lokaal bestuur op Sint-Eustatius haar taak moet volbrengen. Er wordt nu geïnvesteerd in hardware en uitrol van een ict-netwerk. Daarnaast worden medewerkers middels trainingen opgeleid zodat zij met de voorzieningen aan de slag kunnen gaan.

Samenwerking tussen Europees en Caribisch Nederland

Aan beide kanten van de oceaan is de afgelopen tien jaar gewerkt aan grote en kleine verbeteringen. De meest recente aanbevelingen over de samenwerking tussen Den Haag en de eilanden werden gedaan in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de Koninkrijksrelaties (IBO KR) en door de Raad van State. Het programma Kabinetsreactie RvS/IBO geeft uitvoering aan deze adviezen.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
6.1 Hoe is het leven in Caribisch Nederland?
6.2 Hoe ziet het openbaar bestuur in Caribisch Nederland eruit?
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Speerpunten samenwerking Europees en Caribisch Nederland

- *De kwaliteit en slagvaardigheid van het lokale bestuur en de ambtelijke organisaties*: Met openbare lichamen wordt gewerkt aan een lange termijnstrategie voor versterken uitvoeringskracht, en worden de mogelijkheden tot intensievere samenwerking tussen de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) en de openbare lichamen verkend.
- *Taakverdeling*: Per taak en per eiland wordt bezien waar de taak het beste past. Momenteel wordt onder meer een nadere verkenning uitgevoerd naar de taakverdeling op het terrein van enkele complexe en vitale voorzieningen, zoals nutsvoorzieningen, havens en luchthavens.
- *Modellen van bestuurlijk/financieel toezicht*: Er wordt gekeken naar de mogelijkheid tot differentiatie in de modellen van bestuurlijk en financieel toezicht.

Bij al deze opgaven zal per eiland maatwerk geboden te worden, om zo recht te doen aan de verschillen en specifieke kenmerken per eiland.
Een integrale, rijksbrede aanpak in Den Haag is cruciaal voor effectief beleid op de eilanden. Dat is een van de hoofdconclusies uit het IBO-onderzoek *Samenwerken*. Maatschappelijke opgaven op de eilanden zijn vaak complex en beslaan meer beleidsterreinen.

6.3 COVID-19 in Caribisch Nederland

Economische zorgen

De gevolgen van de coronacrisis op de samenleving van Caribisch Nederland zijn groot. In de eerste helft van 2020 bleven de eilanden gevrijwaard van het virus zelf, maar in de tweede helft van 2020 heeft het virus ook daar zijn intrede gedaan. De zorgen over de eigen gezondheid gaan gepaard met toenemende economische zorgen.
De situatie in Caribisch Nederland vraagt – nog meer dan in Europees Nederland – om een aanpak die werkgelegenheid en bedrijvigheid beschermt en waar nodig de economie aanjaagt. In augustus 2020 heeft het kabinet een steun- en herstelpakket voor Nederland gepresenteerd, Caribisch Nederland maakt daar nadrukkelijk deel van uit.

Verschillen met aanpak Europees Nederland

Het uitgangspunt is dat voor Caribisch Nederland een vergelijkbare benadering wordt gekozen als voor Europees Nederland. De ons bekende steunmaatregelen worden ook voor Caribisch Nederland gehanteerd. Naast steun- en herstelmaatregelen is er tevens aandacht voor investeringen. Tegelijkertijd is het belangrijk om oog te hebben voor de verschillen tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland in sociaaleconomische en geografische context. Zo zorgen de afhankelijkheid van het toerisme en de eilandelijke setting ervoor, dat in vergelijking met Europees Nederland een veel groter deel van de economie getroffen is. Daarnaast zijn er ook verschillen met Europees Nederland ten aanzien van het bestaansniveau en de regelgeving (denk aan: belastingen en sociale zekerheid).

Meer informatie over de coronamaatregelen in relatie tot het openbaar bestuur in Europees Nederland is te vinden in hoofdstuk 7 'Democratie en bestuur in coronacrisis'.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen

1. Inwoners van Nederland

2. Inwoners en het openbaar bestuur

3. Het openbaar bestuur in functie

4. Het openbaar bestuur in beweging

5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking

6. Caribisch Nederland

7.1 De impact op de inwoners van Nederland

7.2 Corona, inwoners en hun bestuur

7.3 Corona als uitdaging voor het decentraal bestuur

8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

7. Democratie en bestuur in coronacrisis

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7.1 De impact op de inwoners van Nederland
7.2 Corona, inwoners en hun bestuur
7.3 Corona als uitdaging voor het decentraal bestuur
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

7. Democratie en bestuur in coronacrisis

Impact op de samenleving

Historische krimp samenhangend met corona-sterfte

-13.000
inwoners 2020 t.o.v. 2019

Werkloosheid

(% van de beroepsbevolking) in 2020:

februari	juli	september	
3%	4,5%	4,4%	413.000 mensen in totaal

Voornamelijk werkloosheid onder jongeren

jongeren
15-25 jaar

+6% jongeren in de bijstand
tov 2019

Eenzaamheid

ouderen
8% → 29%
voor 89% van de mensen die gebruik maken van dagbesteding, is dat gestopt

jongeren
69%
voelt zich meer eenzaam

Impact op opinie

1e half jaar positiever
2e half jaar minder positief

1 op de 10
gelooft in complottheorien

70%
Nederlanders negatief over protestacties tegen corona-maatregelen

draagvlak maatregelen

voor strengere aanpak

september	oktober
37%	66%

Angstiger door corona

27%
somberder

25%
meer stress

15%
meer slaapproblemen

dan voor de corona-crisis

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
7.1.3 Sociale relaties en zorg
7.1.4 Algemeen welbevinden
7.2 Corona, inwoners en hun bestuur
7.3 Corona als uitdaging voor het decentraal bestuur
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Deze Staat van het Bestuur kijkt grofweg terug op de periode 2019 – 2020. In de voorgaande hoofdstukken is naar die periode gekeken via kenmerkende cijfers en ontwikkelingen, vergelijkbaar met eerdere periodes. Bijna de helft van de beschreven tijdspanne is in de praktijk echter gedomineerd door de coronacrisis. Hiermee is het dus geen periode geweest als alle andere. Te verwachten valt dat deze crisis doorwerkt op de verschillende thema's van de Staat van het Bestuur. In dit hoofdstuk staat daarom niet het algemene, maar het bijzondere centraal: de impact die de coronacrisis heeft op de (decentrale) democratie en het bestuur. Er wordt gebruik gemaakt van inmiddels beschikbare data en secundaire bronnen. Het hoofdstuk volgt in grote lijnen de opbouw van de Staat van het Bestuur. Eerst staan de inwoners centraal, hun positie in en blik op de coronacrisis en hun opvatting over democratie en bestuur tijdens de crisis. Vervolgens gaat het over de impact van de coronacrisis op het functioneren van het decentraal bestuur. Ten slotte komt aan de orde wat er beleidsmatig gebeurt om het decentraal bestuur te helpen om in deze periode zijn werk te blijven doen. Bij dat laatste gaat het om het functioneren van het decentraal bestuur in algemene zin, niet gericht op specifieke sectoren of beleidsterreinen.
Bij dit hoofdstuk passen twee kanttekeningen vooraf. Ten eerste is de coronacrisis tijdens het moment van schrijven nog in volle gang. Dat betekent dat de verschillende beschreven thema's nog altijd in beweging zijn. Ten tweede is er inmiddels een aanzienlijk aanbod beschikbaar van (nog lopende) onderzoeken, groot en klein en meer of minder wetenschappelijk opgezet, bespiegelingen, enquêtes en wat dies meer zij over de impact van de crisis op velerlei aspecten van de samenleving. Daarom beperkt dit hoofdstuk zich tot enkele hoofdlijnen.

7.1 De impact op de inwoners van Nederland

Vanaf het moment dat het coronavirus zich ook in Nederland openbaarde, heeft dit verstrekkende gevolgen gehad voor het leven van de inwoners. De crisis en de maatregelen om die te bestrijden hebben voor velen impact op werk, inkomen, zorg en sociale relaties en hebben zo potentieel effect op het algemene welbevinden.

7.1.1 Demografie

Corona heeft direct effect op de ontwikkeling van de bevolkingsomvang en andere demografische gegevens zoals het aantal huwelijken. In april 2020 signaleert het CBS een record bevolkingskrimp van 5.600 personen, die samenviel met de piek in de coronasterfte[226]. Het aantal geboortes was lager dan het aantal overledenen en ook het migratiesaldo was laag. In het derde kwartaal van dat jaar groeide de bevolking weer, maar wel minder dan in dezelfde periode een jaar eerder. Over heel 2020 zijn 13.000 meer mensen overleden dan verwacht.[227]

7.1.2 Werk en inkomen

Werkloosheid stijgt, vooral onder jongeren

Onder invloed van de coronacrisis is de werkloosheid toegenomen. In de periode juni – augustus 2020 steeg het aantal werklozen met gemiddeld 32.000 per maand.[228] Daarna vlakte de stijging af tot een werkloosheidspercentage van 4,4%, met name omdat werkzoekenden opnieuw werk vonden. Eind september 2020 registreerde het UWV 278.000 lopende werkloosheidsuitkeringen. Vooral onder jongeren (15 – 25 jaar) nam de arbeidsdeelname af. Deze daalde van 1,4 miljoen in februari tot 1,3 miljoen in april 2020. Het aandeel van jongeren in de bijstand (tot 27 jaar) is eind augustus 2020 6% hoger dan het jaar daarvoor.
Vanwege de steunmaatregelen van de overheid is het banenverlies relatief beperkt gebleven, maar daarbinnen werden wel

[226] Coronadashboard CBS, 28 oktober 2020.
[227] CBS Jaaroverzicht.
[228] Coronadashboard CBS, 15 oktober 2020.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
7.1.1 Demografie
7.1.2 Werk en inkomen
7.1.4 Algemeen welbevinden
7.2 Corona, inwoners en hun bestuur
7.3 Corona als uitdaging voor het decentraal bestuur
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

minder uren gewerkt. Het aantal gewerkte uren was in het tweede kwartaal van 2020 6% lager dan in het eerste kwartaal.
Het SCP wijst erop dat laagopgeleiden, migranten, jongeren en mensen met een arbeidsbeperking op de langere termijn kwetsbaar zijn voor de gevolgen van de crisis op de arbeidsmarkt.[229] Zij werken vaak in een flexibel dienstverband en in getroffen sectoren zoals horeca of recreatie. Dit kan juist bij deze groepen leiden tot inkomensverlies en langere termijn schade aan de loopbaan.

Alleen wie dat kan, werkt thuis

De oproep om zo veel mogelijk thuis te werken, vindt vooral gehoor onder bepaalde beroepsklassen en -niveaus. Kenniswerkers, ict-medewerkers en managers werken het meeste thuis.[230] Beroepen in de dienstverlening, transport en logistiek en in de agrarische sector lenen zich minder voor werken vanuit huis. Voor alle beroepen en sectoren geldt dat vooral degenen op de hogere niveaus thuiswerken, met uitzondering van zorg en welzijn. In 2019 was ruim de helft van de werkende Nederlanders werkzaam in een beroep of op een beroepsniveau waar thuiswerken niet of moeilijk te realiseren is. Ook zijn er regionale verschillen. Thuiswerken is het gebruikelijkst in de Randstad en andere stedelijke gebieden.
Het SCP wijst erop dat thuiswerken ook nadelen kan hebben voor degenen die dit wel kunnen. Langdurig thuiswerken kan het werken verarmen, de scheiding tussen werk en privé laten vervagen en de werkdruk doen toenemen. Het thuiswerken tijdens de lockdown in het voorjaar laat daarnaast een verschil tussen mannen en vrouwen zien. De opvang van kinderen lijkt in die periode meer bij moeders dan bij vaders terecht te zijn gekomen. 43% van de moeders werkte toen meer 's avonds dan daarvoor ten opzichte van 38% van de vaders. Van de moeders rapporteerde 57% een verlies van vrije tijd tegenover 36% van de vaders.[231]

Inkomen blijft op peil, met risico's voor de toekomst

Het reëel beschikbare inkomen van huishoudens blijft volgens het CBS vooralsnog op peil. Dat komt vooral door voor de crisis afgesproken loonsverhogingen. Het inkomen van zelfstandigen bleef vooral gehandhaafd door de tijdelijke steunmaatregelen van de overheid.
Ondanks een min of meer gelijkblijvend inkomen, geven mensen minder uit. Nooit eerder is in een kwartaal zoveel gespaard als in het tweede kwartaal van 2020.[232]
Hoewel er op dit moment dus geen sprake is van een algemene teruggang in het inkomen, verwacht het SCP op de langere termijn wel degelijk een inkomensval voor kwetsbare groepen.[233] Daarbij benoemt het SCP expliciet flexibele werknemers en zzp'ers.

7.1.3 Sociale relaties en zorg

Sociale relaties: minder maar niet slechter

Het sociale leven van de meeste mensen is veranderd door de coronamaatregelen. Veel mensen hebben minder sociale contacten dan voor corona en beoefenen ook minder vrijetijdsactiviteiten. Dit resulteerde in het eerste halfjaar vanaf de invoering van de eerste maatregelen niet in een slechtere band met familie.[234] 11% van de mensen rapporteerde zelfs een toename in hun goede band ten opzichte van 5% in 2019. Dit geldt vooral voor mensen jonger dan 35 jaar en 75-plussers. Ook is voor veel mensen de verbondenheid met de buurt onveranderd gebleven. Meer mensen onderhouden het contact met hun omgeving digitaal, maar online contact wordt mogelijk ervaren als minder intiem dan fysiek contact. Er is een toename te zien in emotionele eenzaamheid onder met name ouderen (stijging van 8% naar 29%). Sociale eenzaamheid wordt bepaald door onder andere de toegang tot sociale contacten en is stabiel gebleven (33%).

[229] SCP, *SCP-coronakompas: Werk. Kwaliteit van leven in tijden van corona*, Den Haag, 2020.
[230] SCP, *SCP-coronakompas: Werk. Kwaliteit van leven in tijden van corona*, Den Haag, 2020.
[231] SCP-coronakompas: Werk.
[232] SCP-coronakompas: Werk.
[233] SCP-coronakompas: Werk.
[234] SCP, *Welbevinden ten tijde van Corona, Den Haag, 2020*

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
7.1.1 Demografie
7.1.2 Werk en inkomen
7.1.3 Sociale relaties en zorg
7.2 Corona, inwoners en hun bestuur
7.3 Corona als uitdaging voor het decentraal bestuur
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Corona beïnvloedt mantelzorg en onderlinge hulp

De groep mensen die mantelzorg levert, is heel divers. Voor veel mantelzorgers veranderde er onder invloed van corona veel in de mate waarin zij hulp gaven: voor sommigen was dit meer (26%) en voor anderen was dit juist minder (13%). Mogelijk zijn er verschillen tussen mensen die zorgen voor een huisgenoot die eventueel afhankelijk is van dagbesteding en mensen die zorgen voor iemand die in een zorginstelling woont.[235] Sommige vormen van zorg waaronder met name dagbesteding (89%), maar ook huishoudelijke hulp (39%) zijn tijdelijk minder of helemaal gestopt door corona. In het laatste geval gebeurt dit soms ook op eigen initiatief uit angst voor besmetting (39%).[236] Ook ontstonden er andere vormen van onderlinge hulp naar aanleiding van de coronacrisis. Zo meldden 28.000 mensen zich als vrijwilliger aan bij coronahelpers.nl.[237]

Sommige groepen extra kwetsbaar

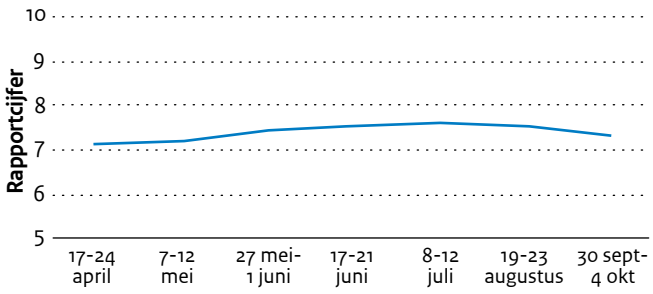
Op initiatief van de burgemeester van Amsterdam heeft een tijdelijke werkgroep van lokale bestuurders en experts zich in het voorjaar van 2020 gebogen over de sociale impact van de coronacrisis. Deze werkgroep constateert dat verschillende groepen inwoners door de crisis extra kwetsbaar zijn geworden.[238] Het gaat dan om ouderen, mensen met schulden, dak- en thuislozen, laaggeletterden, mensen met een migratieachtergrond, arbeidsbeperking of GGZ-problematiek. Het maatschappelijk kapitaal van deze groepen is beperkt en daarmee ook hun veerkracht en weerbaarheid tegen de onzekerheden van de crisis. Verschillende kwetsbaarheden kunnen zich opstapelen, niet alleen bij personen en gezinnen, maar ook in gebieden.
De werkgroep vraagt ook in het bijzonder aandacht voor jongeren. Zij worden beknot in hun ontwikkeling naar zelfredzaamheid, sociale contacten die van belang zijn voor hun identiteitsontwikkeling en ook in praktische zin in werk, inkomen en opleiding.

7.1.4 Algemeen welbevinden

Inwoners nog steeds tevreden met hun leven

Het is voorstelbaar dat een omvattende crisis als de coronapandemie gevolgen heeft voor het welbevinden van de inwoners van Nederland. Medio juli 2020 is hun tevredenheid echter niet veranderd: ze waarderen hun leven gemiddeld met een 7,3.[239]
In het voorjaar, toen de coronamaatregelen strikter waren, was er overigens wel een kleine daling in de tevredenheid te zien. In het najaar lijkt dat ook weer het geval te zijn.
Wanneer iets diepgaander wordt gekeken naar het mentale welbevinden, valt het algemene positieve beeld wel te nuanceren.[240] 24% van de deelnemers aan een vragenlijstonderzoek van het RIVM en de GGD's geeft aan zich angstiger te voelen dan voor de coronacrisis, 27% voelt zich somberder en 25% ervaart meer stress. Ook voelt 21% voelt zich eenzamer en 15% heeft meer slaapproblemen. In het voorjaar van 2020 waren deze cijfers nog hoger, waarna ze daalden tot ze vanaf augustus weer begonnen te stijgen.

Figuur 63 *Gemiddelde rapportcijfer van Nederlanders over hun eigen leven*



Bron: RIVM

[235] SCP, *Welbevinden ten tijde van Corona, Den Haag, 2020.*
[236] Mantelzorg.nl, *Rapportage Nationaal mantelzorgpanel: Hoe gaat het nu?, Zeist, 2020.*
[237] Heyblom, vrijwilligerswerk in crisistijd moet nog beter, *Publicatie in het Parool 2 juli 2020.*
[238] Tijdelijke werkgroep sociale impact van de coronacrisis, *Verslag werkgroep Sociale impact van de Coronacrisis, Amsterdam, mei 2020.*
[239] SCP, *Welbevindingen ten tijde van corona. Eerste bevindingen op basis van een bevolkingsenquête uit juli 2020*, Den Haag, september 2020.
[240] RIVM, Resultaten 7e ronde onderzoek gedragsregels en welbevinden in het gedragswetenschappelijk onderzoek COVID-19.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
7.1 De impact op de inwoners van Nederland
7.2.2 Impact op participatie
7.3 Corona als uitdaging voor het decentraal bestuur
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Er zijn wel indicaties dat de crisis meer effect heeft op het welbevinden naarmate die langer duurt. Op de vraag 'hoe voelt u zich momenteel' antwoordt in november 2020 81% van de respondenten in het burgerpanel van I&O Research 'goed' tot 'zeer goed'.[241] Bij doorvragen naar een vergelijking met de periode vóór de crisis blijkt dat een kwart zich minder goed voelt dan toen. Bij jongeren is dit zelfs de helft.

Maar wel verschillen tussen groepen

Ondanks de blijvende algemene tevredenheid zijn er wel degelijk groepen met herkenbare punten van zorg.[242] Zo verdubbelde het gevoel van eenzaamheid bij ouderen boven de 75 jaar. Daarnaast is het welbevinden herkenbaar lager bij mensen die onzeker zijn over hun werk of inkomen, werknemers in hard getroffen sectoren en mensen met een flexibel dienstverband.
Ook blijkt het eenzaamheidsgevoel onder jongeren sterk toe te nemen. Waar gemiddeld 37% de stelling onderschrijft zich eenzamer te voelen tijdens de crisis dan daarvoor, is dit onder inwoners tot 25 jaar oud 69%.[243]

En algemene zorgen over de crisis

Nederlanders maken zich wel degelijk zorgen over de coronacrisis. In juli 2020 golden die zorgen niet zozeer het eigen leven, maar vooral anderen en de toekomst.[244] Mensen maakten zich zorgen over de volksgezondheid en de gezondheid van kwetsbare groepen, de economie en de werkgelegenheid. Ook maakte men zich zorgen over een mogelijke tweede golf en mensen die zich niet aan de maatregelen houden. Voor het eigen leven noemt men het gemis aan sociale relaties als negatieve ervaring.

7.2 Corona, inwoners en hun bestuur

7.2.1 Vertrouwen, steun en opvattingen

In verschillende onderzoeken over het vertrouwen van inwoners in elkaar en in de politiek, is te zien dat de coronacrisis daarop van invloed is.

Crisis stuwde sociaal en politiek vertrouwen omhoog

In het voorjaar van 2020 is een grote stijging te zien in het sociaal en politiek vertrouwen.[245] Inwoners rapporteerden meer vertrouwen in de medemens en men was minder somber over een gebrek aan wederzijds respect, aandacht voor wie het minder heeft en immigratie. Wel waren mensen pessimistischer over de economie.
Het vertrouwen in politieke en maatschappelijke instituties was zelfs het hoogst sinds de 12,5 jaar (50 kwartalen) dat het SCP dit meet. Vooral het vertrouwen in de regering was sterk gestegen: 76% van de ondervraagden gaf de regering in het tweede kwartaal een voldoende en datzelfde percentage gold voor het parlement. In juli is het vertrouwen in de politiek wel weer iets gedaald in vergelijking met het voorjaar, maar het was ook toen nog steeds hoger dan voor de crisis.[246]
Opmerkelijk is dat het SCP signaleerde dat de veranderingen in de publieke opinie golden voor de volle breedte van de bevolking. Er waren geen groepen waar de veranderingen zich niet voordeden. Dat wil niet zeggen dat de in de voorgaande hoofdstukken benoemde scheidslijnen geen rol meer speelden. Zo bleef opleiding een belangrijke scheidslijn in de publieke opinie. Lager opgeleiden zijn (veel) pessimistischer over waar het met Nederland heen gaat en hebben ook een lager vertrouwen in instituties. Hoewel ook hun vertrouwen steeg, was dit nog steeds lager dan dat van hoger opgeleiden.

[241] I&O Research, *Corona: draagvlak, welzijn & gedrag*, Amsterdam, november 2020.
[242] SCP, *Sociale staat van Nederland*, Den Haag, 2020.
[243] I&O Research, *Corona: draagvlak, welzijn & gedrag*, Amsterdam, november 2020.
[244] I&O Research, *Corona: draagvlak, welzijn & gedrag*, Amsterdam, november 2020.
[245] SCP, *Burgerperspectieven 2020 – 2*, Den Haag, juni 2020.
[246] SCP, *Sociale staat van Nederland*, Den Haag, 2020.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
7.1 De impact op de inwoners van Nederland
7.2.2 Impact op participatie
7.3 Corona als uitdaging voor het decentraal bestuur
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

'Rally round the flag' reactie op externe dreiging

De plotselinge en scherpe stijging van het vertrouwen in politieke instituties ten tijde van crisis wordt wel aangeduid met de uit de VS overgewaaide term 'rally round the flag'. In het kader van het multidisciplinaire onderzoeksprogramma *Corona als stresstest voor het openbaar bestuur* is dit effect nader onderzocht voor het Nederland tijdens de eerste coronagolf.[247] Van der Meer, Steenvoorden en Ouattara zien daarbij dat tijdens de eerste periode van de crisis vooral het vertrouwen in de regering steeg, meer dan dat in het parlement, politici en politieke partijen.[248] Zij wijzen erop dat dit fenomeen zich in vrijwel alle landen voordeed, ongeacht de mate waarin het coronavirus toesloeg en ongeacht de gekozen aanpak door de regering.
De stijging van het politiek vertrouwen is vooral terug te voeren op een daling van het politiek cynisme. Burgers werden positiever over de kwaliteiten van politici, hun competentie en de mate waarin zij door altruïsme worden gedreven. De onderzoekers laten zien dat het vertrouwen vooral steeg onder kiezers van de PVV en FvD, hoewel de leiders van deze partijen juist kritisch waren over het beleid.
Als belangrijke verklaring voor het gestegen vertrouwen vinden Van der Meer e.a. de angst voor besmetting. Daadwerkelijke ervaringen met besmetting blijken geen significant effect te hebben op het vertrouwen in de politiek en de veranderingen daarin. De opvattingen die mensen hebben over het dilemma tussen economie en gezondheid blijken er evenmin invloed op te hebben. Volgens de onderzoekers wijst dat erop dat het niet het beleid is dat de 'rally' veroorzaakt, maar de ongerustheid over de crisis.

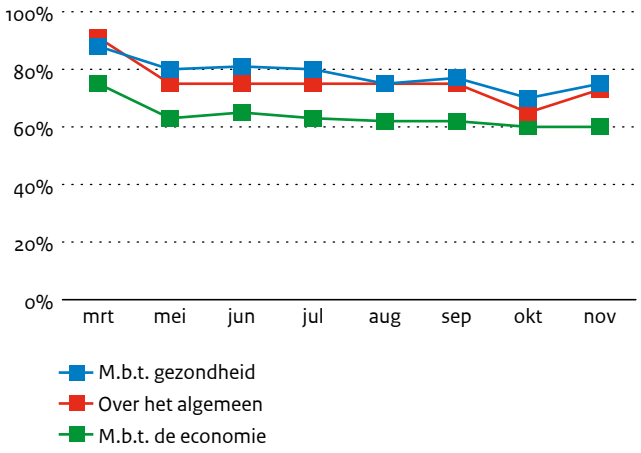
Algemene steun voor aanpak groot

I&O Research peilt met een Corona Continu Onderzoek sinds het begin van de crisis de visie van Nederlanders over uiteenlopende aspecten van de crisis, inclusief de steun voor de aanpak.[249] Uit de achtereenvolgende metingen blijkt dat deze steun in het algemeen hoog is, in het bijzonder in het begin van de crisis. In maart steunde 91% van de respondenten de algemene aanpak van de crisis. 88% van de respondenten steunde de maatregelen gericht op de volksgezondheid en 75% steunde de economische aanpak van de crisis. Vanaf mei zijn deze cijfers iets lager, maar nog steeds hoog.[250] In de achtereenvolgende metingen tot aan het najaar geeft driekwart van de respondenten aan de algemene aanpak te steunen. Na een daling in oktober, is deze steun weer gestegen.[251]

[247] Dit is een programma uitgevoerd door een multidisciplinair onderzoeksconsortium o.l.v. Thorbeckehoogleraar Geerten Boogaard (UL), dat mede gefinancierd wordt door het ministerie van BZK. Publicaties verschijnen op www.coronapapers.nl.
[248] T. van der Meer, E. Steenvoorden, E. Ouattara, *COVID-19 en de rally rond de Nederlandse vlag. Vertrouwen in de politiek en angst voor besmetting ten tijde van de eerste golf (maart – mei 2020)*, paper gepubliceerd op www.coronapapers.nl 21 september 2020. Voor dit paper bevroegen zij op twee momenten hetzelfde panel burgers.
[249] I&O Research, maandelijkse rapportages Corona Continu Onderzoek, Amsterdam, 2020.
[250] I&O Research, rapportages Corona Continu Onderzoek, Amsterdam, juni 2020.
[251] I&O Research, rapportages Corona Continu Onderzoek, Amsterdam, november 2020.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
7.1 De impact op de inwoners van Nederland
7.2.2 Impact op participatie
7.3 Corona als uitdaging voor het decentraal bestuur
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 64 *Draagvlak voor coronamaatregelen van het kabinet*
Vraagstelling: Staat volledig/grotendeels achter maatregelen met betrekking tot...



Bron: I&O Research

Maar sinds het najaar aan verandering onderhevig en meer gepolitiseerd

De algemene steun voor de crisisaanpak betekent niet dat die op alle onderdelen en bij alle groepen even groot is. Vanaf het najaar neemt de algemene steun af en groeit het aandeel mensen dat aangeeft voor een strengere (37% in september) of juist lossere (26% in september) aanpak te zijn.[252] In oktober spreekt maar liefst 66% van de respondenten zich uit voor een strengere aanpak, terwijl de steun voor een lossere aanpak slinkt tot 14%.[253] Het ziet ernaar uit dat de aanpak van de crisis in de loop van de tijd meer polariserend is gaan uitwerken op de opinies van de Nederlanders. Het aandeel dat aangeeft dat de aanpak goed is zoals het nu is, is tussen september en oktober 2020 geslonken van 37% tot 20%.

De aanpak van de coronacrisis is ook meer gepolitiseerd geraakt. Kiezers van VVD, ChristenUnie en D66 staan in oktober 2020 nog in ruime meerderheid achter de maatregelen, waarbij de steun onder D66- stemmers wel is gedaald. Onder stemmers op overige partijen neemt de steun af. Kiezers op PVV, FvD en SP staan al langer in meerderheid niet achter de maatregelen. In november heeft de verdeling langs politieke lijnen zich gestabiliseerd.

Kleinere democratische controle tijdens crisis geoorloofd geacht

In het onderzoek van I&O Research is in mei ook gevraagd naar wat burgers vinden van de kleinere democratische controle bij het afkondigen van tijdelijke noodmaatregelen en bij de rol van de veiligheidsregio's.[254] Driekwart van de Nederlanders (76%) vindt de verminderde democratische invloed van volksvertegenwoordigers en de rol van de veiligheidsregio's op het coronabeleid acceptabel. Van deze groep zegt een derde (33%) dat het als tijdelijke maatregel acceptabel is, de helft (54%) vindt dat het zo lang mag duren als het kabinet nodig acht. Burgers die meer in het algemeen ontevreden zijn met het functioneren van het democratisch proces zijn er minder tevreden over dat volksvertegenwoordigers tijdelijk minder invloed hebben op het coronabeleid.

Gemeentebestuur ook beperkt zichtbaar in crisis

De coronacrisis verandert weinig aan de beperkte zichtbaarheid van het gemeentebestuur.[255]
Ongeveer de helft van de Nederlanders is niet bekend met de maatregelen die gemeentebesturen nemen rond de crisis. Inwoners die daar wel mee bekend zijn, zijn vaker tevreden dan ontevreden over het optreden van en informeren door hun gemeente. Drie op de tien geven aan ontevreden te zijn met de communicatie over coronamaatregelen door de gemeente (31%). Bijna de helft geeft aan hier tevreden mee te zijn (46%). Nagenoeg alle Nederlanders houden het landelijk coronanieuws in de gaten. Ruim negen op de tien respondenten volgen het

[252] I&O Research, rapportages Corona Continu Onderzoek, Amsterdam, september, oktober en november 2020.
[253] I&O Research, rapportages Corona Continu Onderzoek, Amsterdam, oktober 2020.
[254] I&O Research, rapportages Corona Continu Onderzoek, Amsterdam, mei 2020.
[255] I&O Research, rapportages Corona Continu Onderzoek, Amsterdam, mei 2020.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
7.1 De impact op de inwoners van Nederland
7.2.1 Vertrouwen, steun en opvattingen
7.3 Corona als uitdaging voor het decentraal bestuur
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

nationale coronanieuws en drie à vier op de tien volgen (ook) regionaal coronanieuws. Landelijke politici worden het meest gevolgd als het gaat om coronanieuws: premier Rutte, ministers en Tweede Kamerleden worden het vaakst genoemd. Van de lokale bestuurders is de burgemeester het meest zichtbaar. Dit beeld is in de zomer ongewijzigd.

Steun voor protesten tegen maatregelen is gering

In de zomer van 2020 ging in de media en het publieke debat veel aandacht uit naar protesten tegen de coronamaatregelen. In het algemeen kunnen deze protesten echter op weinig steun rekenen.[256] Nederlanders zijn vaker negatief (70%) dan positief (12%) over deze protestacties. Dit is mede afhankelijk van de eigen politieke voorkeur en van de mate waarin men tevreden is met het functioneren van de (lokale) democratie. Alles bij elkaar genomen, zijn alleen FvD-stemmers met 44% vaker positief dan negatief (35%). Als redenen om negatief te zijn over de protesten noemen respondenten zaken als 'de regels zijn er niet voor niets', 'gezondheid staat voorop' of 'de demonstranten denken te veel aan zichzelf'. Redenen om positief te zijn, zijn dat men de economische gevolgen van de maatregelen niet in verhouding vindt, dat men de 1,5 metersamenleving niet haalbaar of gezond vindt en ook dat protesteren een democratisch recht is.
In relatie tot deze protesten heeft een grote meerderheid er begrip voor dat de politie ingrijpt in een demonstratie die verboden is. Opmerkelijk is dat dit zelfs geldt voor 40% van degenen die sympathie hebben voor protesten tegen de maatregelen.

Is het een complot?

Uit onderzoek van het Kieskompas in het voorjaar van 2020 bleek dat een op de tien Nederlanders gelooft in een of meerdere complottheorieën rond corona.[257] Een complottheorie is de verdenking dat een aantal actoren in het geheim een overeenkomst is aangegaan om een verborgen doel te bereiken dat kwaadaardig of onwettig is. De actoren zijn vaak machthebbers, zoals politici, wetenschappers of leiders in het bedrijfsleven. Ook kan de theorie betrekking hebben op specifieke groepen, zoals moslims en joden. Het geloof in één complottheorie is vaak een goede voorspeller dat iemand in meerdere complottheorieën gaat geloven.[258]
Wat betreft het geloof in complottheorieën rond de coronacrisis blijkt er een relatie te bestaan met stemkeuze. Zo gelooft bijvoorbeeld 21,7% van de PVV-stemmers, 20,2% van de SGP-stemmers en 9% van de FvD-stemmers dat er met een toekomstig vaccin een chip geïnjecteerd zal worden om mensen permanent te kunnen volgen. Dit is een verschil met stemmers op andere partijen zoals de VVD (1,4%), GroenLinks (0,9%) en het CDA (3,4%).[259] Uit onderzoek van Van Prooijen, Krouwel en Pollet blijkt dat mensen die aan de uitersten zitten van het politieke spectrum aan zowel de linker- als de rechterzijde ook in zijn algemeenheid meer geneigd zijn om te geloven in complottheorieën.[260]

7.2.2 Impact op participatie

De coronacrisis heeft niet alleen potentieel impact op de democratische houdingen van inwoners, maar ook op hun feitelijk gedrag en de mogelijkheden die zij hebben om invloed uit te oefenen. Zo namen bijvoorbeeld de mogelijkheden voor het organiseren en bezoeken van fysieke inspraakbijeenkomsten sterk af. Naarmate de coronacrisis voortduurde, zijn hiervoor vaker digitale alternatieven gezocht.

Draagvlak en potentieel voor digitale alternatieven behoorlijk

In het voorjaar peilde I&O Research het draagvlak voor digitale alternatieven voor de reguliere democratische processen.[261] Daarin geeft 6% van de respondenten een (online) informatiebijeenkomst van de eigen gemeente zeker te zullen bezoeken en

[256] I&O Research, rapportages Corona Continu Onderzoek, Amsterdam, juli 2020.
[257] Visser, Een op de tien Nederlanders gelooft dat er rond corona vieze spelletjes worden gespeeld, *Publicatie in het Parool 15 augustus 2020.*
[258] Krouwel, Prooijen en Pollet 2020 "Political extermism predicts belief in conspiracy theories", *Social psychological and personality science, 6*(5): 570-578.
[259] Kieskompas 2020, Resultaten opinieonderzoek Kieskompas.
[260] Krouwel, Prooijen en Pollet 2020 "Political extermism predicts belief in conspiracy theories", *Social psychological and personality science, 6*(5): 570-578.
[261] I&O Research, Corona Continu Onderzoek, meirapportage, Amsterdam, 2020.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
7.1 De impact op de inwoners van Nederland
7.2.1 Vertrouwen, steun en opvattingen
7.3 Corona als uitdaging voor het decentraal bestuur
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

23% zegt dit waarschijnlijk te zullen doen. Tot bezwaar maken tegen concrete plannen is 15% zeker bereid en 25% waarschijnlijk. De bereidheid om een peiling of enquête van de overheid in te vullen, is groter: 44% zegt dit zeker te zullen doen en 37% waarschijnlijk.
Er blijkt potentieel voor digitale participatievormen. Echter vooral burgers die op andere manieren al (offline) participeren, zeggen dat ook online te willen doen. Dat geldt voor zowel laag- als hoogopgeleide burgers. De kloof met niet-participerende burgers kan daarmee groter worden, aangezien deze laatste groep zichzelf minder snel ziet aansluiten. Toch overweegt nog ongeveer een kwart van de niet-participerende burgers om eens aan te sluiten bij een digitale informatiebijeenkomst (24%).
Er is ook gevraagd wat men ervan vindt dat het mogelijk is dat decentrale volksvertegenwoordigers als gemeenteraadsleden en Provinciale Statenleden via beeldbellen besluiten nemen, zoals dat sinds de invoering van de tijdelijke wet *Digitale beraadslaging en besluitvorming* mogelijk is. Er is brede acceptatie hiervan: 84% vindt het acceptabel.

Gemeenten creëerden nieuwe participatievormen

Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren geprobeerd om de inbreng van inwoners voor hun beleid te mobiliseren via uiteenlopende oude en nieuwe methoden. Voor besluiten op veel onderdelen in met name het fysieke domein zijn decentrale overheden verplicht om inspraakmogelijkheden te organiseren. Berenschot onderzocht in opdracht van het ministerie van BZK hoe gemeenten tijdens de eerste coronagolf met deze inspraak en participatie omgingen, zowel de verplichte varianten als de vrijwillige.[262] Uit dit onderzoek blijkt dat veel inspraakprocedures en participatieprocessen voor het overgrote deel door zijn gegaan, in een aangepaste vorm fysiek, maar vaak ook digitaal. Gemeenten maken zich desalniettemin wel zorgen om de kwaliteit van deze processen, bijvoorbeeld omdat deze niet breed of zorgvuldig genoeg zouden zijn. Vooral in kleine en middelgrote gemeenten maakt men zich zorgen; in grote steden is men zelfs tevredener over de participatieprocessen dan voor corona. Daar geeft men aan inwoners te hebben bereikt die voor de crisis geen inbreng leverden. Dat geldt echter niet voor de andere gemeenten.
De coronacrisis in veel gemeenten heeft gezorgd voor een impuls aan de ontwikkeling en inzet van digitale vormen en instrumenten. Gesignaleerd wordt wel dat deze nieuwe vormen en instrumenten kunnen zorgen voor een andere dynamiek tussen gemeente en inwoners, bijvoorbeeld een zakelijker interactie. Voor de toekomst geven gemeenten dan ook de voorkeur aan een combinatie van fysieke en digitale instrumenten.
In het kader van het eerder genoemde onderzoeksprogramma *Corona als stresstest voor het openbaar bestuur*, onderzoeken Hofstra, Michels en Meijer hoe provincies en gemeenten innoveren tijdens de coronacrisis.[263] Hiervoor volgen zij vier gemeenten (Almere, Amersfoort, Gouda en Woerden) en twee provincies (Overijssel en Zuid-Holland). Zij zien dat de coronacrisis de invoering van digitale middelen in een stroomversnelling heeft gebracht, ook op het gebied van burgerparticipatie. De onderzoekers signaleren als positief dat hun respondenten aangeven dat de toegankelijkheid voor burgers om mee te doen, is toegenomen omdat dit digitaal laagdrempeliger is door deelname vanuit huis. Ook is de deelname meer gelijkmatig. Er komen meer mensen aan de beurt en bijeenkomsten worden minder gedomineerd door enkele personen. Ook het gebruik van een chatfunctie is laagdrempelig. Verder blijkt het aantal interactiemomenten met de betrokken inwoners toe te nemen en draagt de situatie bij aan de ontwikkeling van de digitale vaardigheden binnen de deelnemende organisaties. De respondenten in dit onderzoek zien ook risico's en nadelen. Risico's liggen er op het terrein van veiligheid en privacy bij de inzet van commerciële software, maar ook bij de mogelijke beperkingen in de toegankelijkheid voor burgers met minder digitale vaardigheden. Als belangrijkste nadeel ziet men het gebrek aan diepgang in de interactie tussen deelnemers.

[262] Berenschot, *Participatie en inspraak in Coronatijd. Een onderzoek naar de effecten van COVID-19 op burgerparticipatie en inspraak*, Utrecht, september 2020.
[263] Roos Hofstra, Ank Michels, Albert Meijer, *Is digitalisering van de lokale democratie nu ineens wél mogelijk? Hoe provincies en gemeenten innoveren tijdens de coronacrisis*, Universiteit Utrecht, 1 juli 2020, verschenen op www.coronapapers.nl.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
7.1 De impact op de inwoners van Nederland
7.2 Corona, inwoners en hun bestuur
7.3.2 Het decentraal bestuur in actie
7.3.3 Regionale verschillen in de aanpak nader bezien
7.3.4 Ondersteuning voor het decentraal bestuur
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Coronacrisis impuls voor participatie jongeren

Jongeren worden (extra) hard geraakt door de coronacrisis, zo blijkt uit het eerder genoemde verslag van de werkgroep 'Sociale Impact van de Coronacrisis'.
Aandacht voor de jeugd is van belang vanwege zowel de impact op hun eigen leven als de rol van de jeugd bij de verspreiding van het virus. Het kabinet vindt het daarom van belang om jongeren goed te betrekken bij het coronabeleid. Naar aanleiding van de oproep van de minister-president zijn veel jongeren en jongerenorganisaties met creatieve ideeën gekomen. Verschillende bestuurders in het hele land zijn vervolgens met jongeren in gesprek gegaan over de vraagstukken die hen bezighouden. Naar aanleiding van een oproep vanuit het Veiligheidsberaad wordt bijvoorbeeld momenteel door verschillende partijen, waaronder gemeenten, nagedacht over de vraag hoe met het oog op de winterperiode 2020 / 2021 perspectief geboden kan worden aan jongeren. Ook in de COVID-19-campagne is er extra aandacht voor passende communicatie aan jongeren, door bijvoorbeeld te kiezen voor mediakanalen die jongeren veel gebruiken en binnen de uitlatingen perspectief te bieden aan deze groep.

7.3 Corona als uitdaging voor het decentraal bestuur

Vanaf het vroege voorjaar van 2020 is er veel op het decentraal bestuur afgekomen. Niet alleen hadden decentrale overheden een belangrijke rol in de uitvoering en handhaving van verschillende coronamaatregelen. De maatregelen beïnvloeden ook hun eigen werkwijze en functioneren.

7.3.1 Digitaal vergaderen

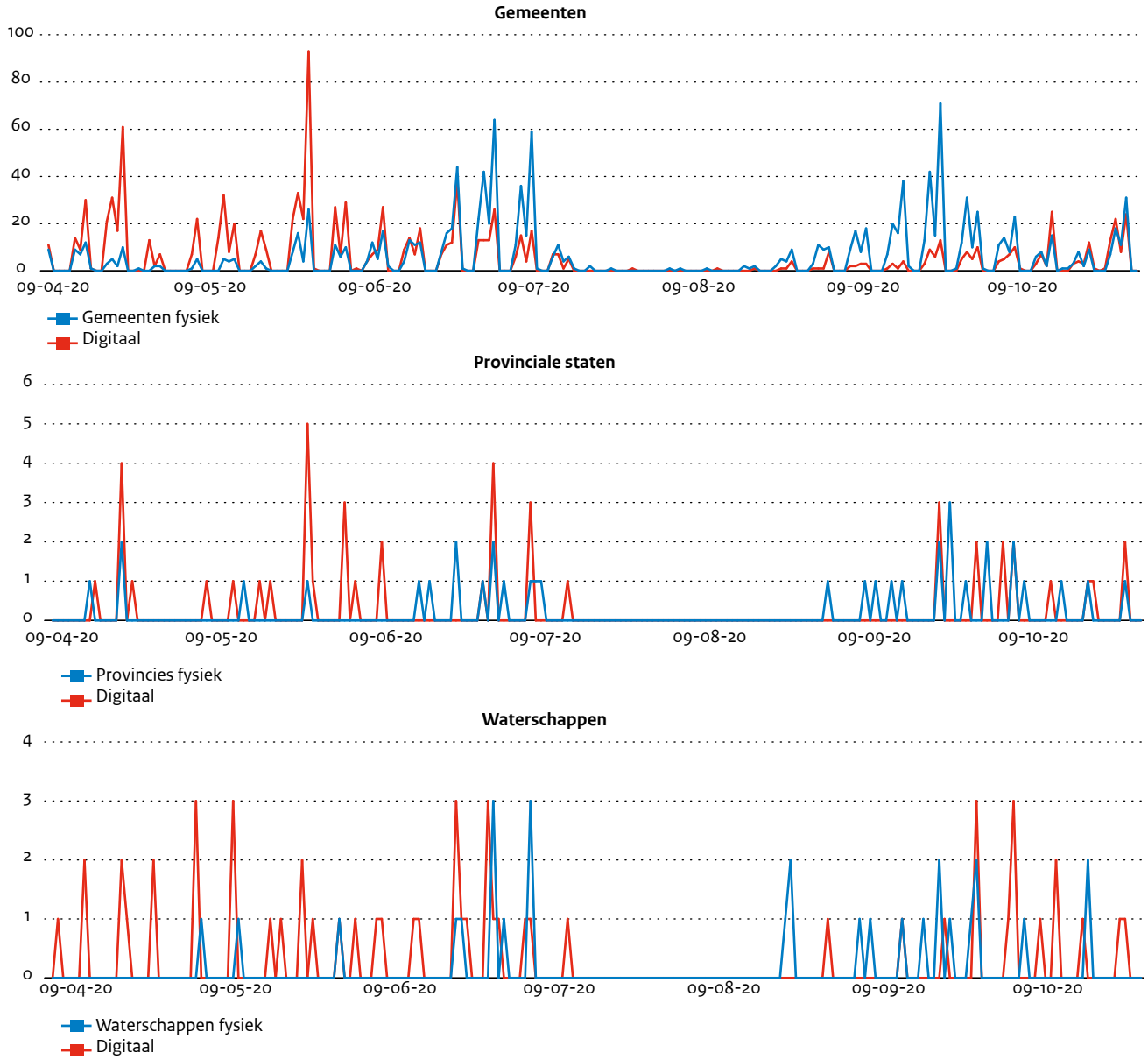
Decentrale volksvertegenwoordigers vergaderen in meerderheid digitaal

Om ervoor te zorgen dat decentrale volksvertegenwoordigers kunnen besluiten zonder fysiek bij elkaar te hoeven komen, heeft de Tweede Kamer in april 2020 de tijdelijke wet *Digitale besluitvorming en beraadslaging provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba* aangenomen. Deze wet zou aanvankelijk vervallen op 1 september 2020, maar omdat de pandemie voortduurt, is deze verlengd.[264] Om de uitwerking van deze digitale besluitvorming en beraadslaging in de praktijk te volgen, is een evaluatiecommissie in het leven geroepen die kijkt naar juridische, politiek-bestuurlijke, technische en cybersecurity aspecten.[265]
Uit de eerste tussenrapportage van de commissie, die dateert van 20 mei 2020, blijkt dat medio mei in het merendeel van de gemeenten, provincies en waterschappen volksvertegenwoordigers digitaal hebben vergaderd.[266] In twee derde van de gemeenten had toen ook al een besluitvormende vergadering plaatsgevonden. Datzelfde gold voor driekwart van de provincies en de waterschappen. Alles overziend, concludeert de commissie in zijn eerste rapport dat de overschakeling naar digitaal vergaderen redelijk goed is verlopen. Er zijn hier en daar technische incidenten geweest, maar dat waren vooral opstartproblemen.

[264] Op het moment van schrijven tot 1 januari 2021.
[265] De commissie bestaat uit prof.dr. Klaartje Peters, hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur Universiteit Maastricht, prof.mr. Geerten Boogaard, hoogleraar Decentrale overheden Universiteit Leiden en prof.dr. Bibi van den Berg, hoogleraar Cybersecurity governance, Universiteit Leiden. De commissie wordt in zijn werk ondersteund door mr. Lianne van Kalken, verbonden aan de sectie Staats- en bestuursrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.
[266] Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming, *Eerste tussenrapportage*, 20 mei 2020.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
7.1 De impact op de inwoners van Nederland
7.2 Corona, inwoners en hun bestuur
7.3.2 Het decentraal bestuur in actie
7.3.3 Regionale verschillen in de aanpak nader bezien
7.3.4 Ondersteuning voor het decentraal bestuur
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Figuur 65 *Tijdlijn van respectievelijk digitaal en fysiek besluiten in coronatijd door decentrale volksvertegenwoordigingen, gemeenten, provincies en waterschappen*



Bron: Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming, 2020

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
7.1 De impact op de inwoners van Nederland
7.2 Corona, inwoners en hun bestuur
7.3.1 Digitaal vergaderen
7.3.3 Regionale verschillen in de aanpak nader bezien
7.3.4 Ondersteuning voor het decentraal bestuur
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Het werkt, maar ideaal is anders

Een volwaardig alternatief voor fysiek vergaderen is digitaal vergaderen echter niet, concludeert de commissie op basis van een bevraging van de griffies. 'Het werkt, maar ideaal is het niet', zo wordt de houding van veel griffiers samengevat. Men mist het daadwerkelijk contact en de interactie, debatteren is lastiger, het digitaal vergaderen en het in goede banen ervan leiden wordt in de beginperiode als vermoeiend en intensief ervaren.
De evaluatiecommissie merkt op dat decentrale overheden gebruikmaken van uiteenlopende vergadersoftware van grote commerciële partijen, zoals Microsoft Teams en Zoom. Deze zijn niet ontworpen voor de specifieke behoeften van een volksvertegenwoordigende vergadering. Zo is het in het voorjaar niet mogelijk om binnen die omgevingen te stemmen op een manier waarop onomstotelijk vaststaat dat de stem door de betreffende vertegenwoordiger is uitgebracht. Aparte stem-apps bieden een technische mogelijkheid, maar die zijn niet geïntegreerd in de vergaderomgeving. Tegen die achtergrond koos het merendeel van de decentrale overheden ervoor om niet met digitale middelen te stemmen. De commissie beveelt voor de langere termijn aan dat aanbieders van vergadersoftware veilige en effectieve stemfaciliteiten ontwikkelen die niet alleen totaalresultaten, maar ook de verdeling van stemmen laten zien. Dit kan ook door stemmen bij handopsteken mogelijk te maken door alle aanwezigen in de vergadering in één keer in beeld te brengen.
De commissie concludeert dat de situatie in de beginperiode ook effect heeft gehad op de agenda van de volksvertegenwoordigingen. Agendapunten werden uitgesteld of doorgeschoven, hoewel al snel het besef groeide dat deze omstandigheden langer zouden duren dan voorzien. Vergaderingen duurden langer en de kwaliteit van het debat werd beïnvloed door het digitaal vergaderen.

Vertegenwoordigers zijn positief, maar voelen zich wel beperkt

In de tweede tussenrapportage van de evaluatiecommissie, gedateerd op 15 juli 2020, ligt de nadruk op de ervaringen van de volksvertegenwoordigers zelf.[267] Op dat moment hadden vrijwel alle vertegenwoordigers er ervaring mee. Er is in gemeenten, provincies en waterschappen een gevarieerde praktijk ontstaan met allerlei combinaties van digitaal en fysiek vergaderen.
Dat leidt tot soms ingewikkelde afwegingen hoe een gelijk speelveld te garanderen voor alle deelnemers.
Een meerderheid van de leden van gemeenteraden, Provinciale Staten en waterschapsbesturen is het digitaal vergaderen goed bevallen, beter dan verwacht. Kenmerken als leeftijd, opleidingsniveau of gemeentegrootte blijken daarop niet van invloed.
De helft van de vertegenwoordigers ziet digitaal vergaderen als een bruikbaar alternatief voor of een goede aanvulling op fysiek vergaderen. Vertegenwoordigers ervaren ook nadelen. Zo is er minder interactie en debat en het contact met de achterban is lastiger. Raads- en Statenleden en Algemeen Bestuursleden voelen zich gehinderd in hun vertegenwoordigende rol. De commissie vindt het te kort door de bocht om dit alleen aan het digitaal vergaderen toe te schrijven. De hele crisis met alle crisismaatregelen bemoeilijkt die vertegenwoordigende rol.
Veel vertegenwoordigers ervaren verder beperkingen bij het kaderstellen en controleren van het bestuur. Opvallend is dat in het lokaal bestuur raadsleden van oppositiefracties dit sterker ervaren dan die van collegepartijen. De ervaringen worden geïllustreerd door de manier waarop veel colleges de gemeenteraad tijdens de crisis (niet) hebben betrokken bij de besluitvorming over steunpakketten met budgettaire gevolgen. Volgens de commissie is dit een signaal dat de uitdagingen voor de lokale democratie in de coronacrisis niet alleen in het digitaal vergaderen liggen.

7.3.2 Het decentraal bestuur in actie

Rol en positie van wethouders verandert

De coronacrisis heeft gevolgen voor de verhoudingen binnen het lokaal bestuur. De aandacht verschoof zeker in de beginperiode van een brede waaier aan beleidsonderwerpen naar de aanpak van de pandemie en lokale maatregelen daaromheen. De burgemeester nam een meer coördinerende en sturende rol aan en de veiligheidsregio kwam meer in beeld. Zie 7.3.3. Regionale verschillen in de aanpak nader bezien.

[267] Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming, *Tweede tussenrapportage*, 15 juli 2020.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
7.1 De impact op de inwoners van Nederland
7.2 Corona, inwoners en hun bestuur
7.3.1 Digitaal vergaderen
7.3.2 Het decentraal bestuur in actie
7.3.4 Ondersteuning voor het decentraal bestuur
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Concreet betekende dit dat burgemeesters – zeker die in de rol van voorzitter van de veiligheidsregio – door de crisisstructuur verantwoordelijk werden voor zaken die normaal bij wethouders zijn belegd. De crisisstructuur kende eigen besluitvormingsgremia, waar wethouders geen deel van uitmaakten. Dit 'weghalen' van verantwoordelijkheden bij wethouders kan voor een zekere spanning zorgen.
Roest, Boogers en Velderman bevroegen in juni en juli 2020 de leden van de Wethoudersvereniging over de effecten van de coronacrisis op hun rol en positie als wethouder.[268] De crisis blijkt daarop een grote impact te hebben gehad. Wethouders vinden dat hun functie daardoor veeleisender en uitdagender is geworden. Zij zijn druk bezig met beleidswijzigingen of nieuw beleid als gevolg van corona. Ze zijn bijvoorbeeld bezig met aanpassingen in lopende projecten, omdat de veranderde financiële situatie daartoe dwingt. De colleges zijn meer collegiaal gaan besturen en de contacten van wethouders met ambtenaren en met hun eigen fractie zijn intensiever geworden. Daar staat wel tegenover dat de contacten met raadsleden in algemene zin minder intensief zijn geworden. De balans tussen vertegenwoordiging en bestuur lijkt nog meer over te hellen naar het laatste. Opmerkelijk is dat een meerderheid van de respondenten meer politieke tegenstellingen ervaart, vooral waar er al grotere politieke tegenstellingen waren.

Lokale toekomststrategieën in een complexe situatie

Roest, Boogers en Velderman gaan nader in op de vraag in hoeverre wethouders, al of niet in samenwerking met andere partners, strategieën ontwikkelen voor de aanpak van de gevolgen van de crisis voor lokale ondernemingen, onderwijs- sport- en cultuurinstellingen.[269] Voor de korte termijn blijkt dit zeker te gebeuren, maar dan vooral gericht op de (financiële) randvoorwaarden en het temporiseren van beleidsuitvoering, niet met inhoudelijke beleidswijzigingen. Zij zijn vooral bezig met de meest urgente beleidsopgaven en het zo goed mogelijk teruggaan naar 'normaal'. Ongeveer de helft van de wethouders die in het onderzoek betrokken zijn, is echter wel bezig met nieuw beleid voor de (middel)lange termijn. Dit doen ze vooral door actief in overleg te treden met maatschappelijke partners.
De onderzoekers signaleren ook dat provincies op gedeelde beleidsterreinen van gemeenten en provincies een actievere rol spelen. Zij analyseren de langere termijnimpact van corona op regionale schaal, zien samenhang, coördineren, starten onderzoek en advisering in scenario's en stellen geld beschikbaar.

7.3.3 Regionale verschillen in de aanpak nader bezien

In de aanpak van de coronacrisis is een belangrijke rol weggelegd voor een tot dan toe bij de meeste inwoners van Nederland onbekend regionaal samenwerkingsverband: de Veiligheidsregio. In het kader van het eerder genoemde onderzoeksprogramma *Corona als stresstest voor het openbaar bestuur* hebben Van den Berg, Dreef en Clemens onderzoek gedaan naar regionale differentiatie in de aanpak van de crisis door de Veiligheidsregio's.[270]

[268] Shannon Roest, Marcel Boogers, Willem-Jan Velderman, *Effecten van de coronacrisis op de rol en positie van wethouders*, Universiteit Twente en BMC, september 2020, gepubliceerd op www.coronapapers.nl.
[269] Willem-Jan Velderman, Marcel Boogers, Shannon roest, *Lokaal beleid in tijden van corona: beleidsimpact en post-coronastrategieën*, Universiteit Twente en BMC, september 2020, gepubliceerd op www.coronapapers.nl.
[270] Caspar van den Berg, Sofie Dreef, Sylke Clemens, *Regionaal bestuur tijdens de coronacrisis*, RUG en Berenschot, gepubliceerd op www.coronapapers.nl, december 2020.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
7.1 De impact op de inwoners van Nederland
7.2 Corona, inwoners en hun bestuur
7.3.1 Digitaal vergaderen
7.3.2 Het decentraal bestuur in actie
7.3.4 Ondersteuning voor het decentraal bestuur
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Een golfbeweging

De onderzoekers vinden in de aanpak een golfbeweging, waarbij ze die tussen maart en november 2020 grofweg indelen in vijf periodes.

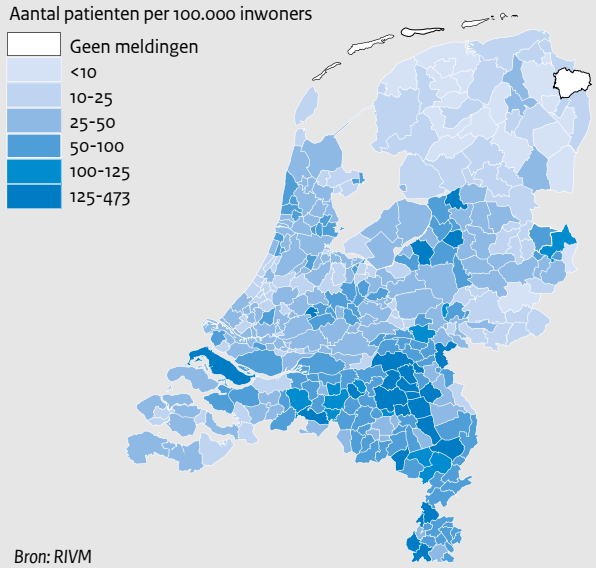
maart	april	mei	juni	juli	aug	sep	okt	nov
Regionale aanpak: Noord-Brabant vs. rest van Nederrland	Intelligente lockdown; landelijke maatregelen uitgewerkt in regionale verordeningen		Versoepeling; regionale differentiatie mogelijk			Regionale aanpak + landelijke maatregelen met regionale ontheffingen		Gedeeltelijke lockdown; landelijke maatregelen met regionale mogelijkheid ontheffing. Aanvullende regionale aanpak - kabinet beslist in overleg met VR

De Nederlandse bestuurlijke aanpak van Covid-19 in een golfbeweging. De inkleuring van de kaart van Nederland geeft aan of er sprake is van ruimte voor regionale differentiatie: de lichtblauwe kaart met de grenzen van de veiligheidsregio's illustreert ruimte voor regionale verschillen, de donkerblauwe kaart illustreert landelijk beleid.

Periode 27 februari tot 13 maart

Terwijl in de periode februari-maart het aantal besmettingen, en daar achteraan ook het aantal ziekenhuis- en IC-opnames in Brabant hard oploopt, zijn er in andere delen van Nederland nog nauwelijks besmettingen. Het kabinet kondigt regionale maatregelen aan voor de provincie Noord-Brabant om het aantal sociale contacten te beperken. Voor de rest van Nederland gelden enkel hygiëne adviezen ("was uw handen stuk").

Bevestigde Covid-19 besmettingen per 100.000 inwoners, t/m 23 maart



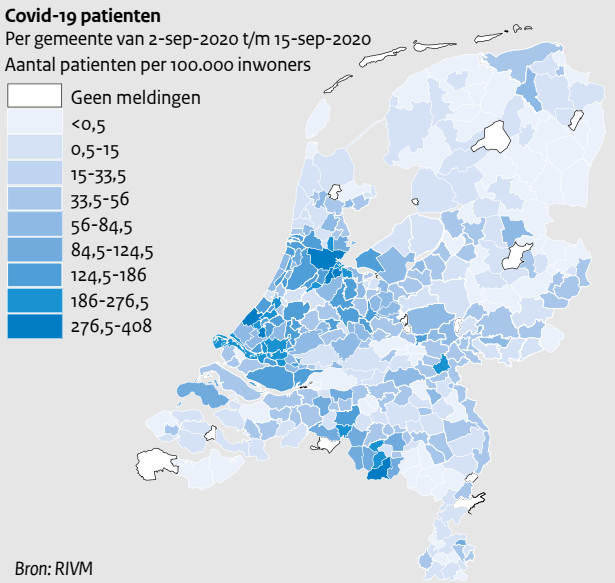
Bron: RIVM

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
7.1 De impact op de inwoners van Nederland
7.2 Corona, inwoners en hun bestuur
7.3.1 Digitaal vergaderen
7.3.2 Het decentraal bestuur in actie
7.3.4 Ondersteuning voor het decentraal bestuur
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Periode 13 maart – 31 mei

Medio maart is de situatie dusdanig dat het kabinet besluit over te gaan tot een landelijke 'intelligente lockdown'. De cijfers laten op dat moment nog steeds grote regionale verschillen zien: waar Noord-Brabant, Limburg en West-Overijssel kampen met een relatief groot aantal besmettingen (en ziekenhuisopnames en sterfgevallen), is hiervan in met name de noordelijke provincies en het oostelijk deel van Gelderland nog nauwelijks sprake. Ondanks deze regionale verschillen gelden voor het hele land dezelfde aanwijzingen. De aanwijzingen worden door de 25 veiligheids-regio's vertaald in een model-noodverordening. De afzonderlijke veiligheidsregio's passen deze aan de regionale situatie aan. Toch is de regionale differentiatie in de praktijk maar zeer beperkt. Afhankelijk van de lokale context worden maatregelen genomen om drukte te voorkomen, bijvoorbeeld door recreatiegebieden af te sluiten of weekmarkten te verbieden.

Bevestigde Covid-19 besmettingen per 100.000 inwoners, 2 t/m 15 sept 2020



Bron: RIVM

Periode 1 juni – 17 september

Met het einde van de intelligente lockdown breekt een periode van versoepelingen aan. Door snel en laagdrempelig te testen, kunnen de veiligheidsregio's slagvaardig inspelen op lokale brandhaarden in hun regio, zo is de gedachte. Gedurende het grootste deel van de zomerperiode gelden naast de hygiëne-adviezen en 1,5 metermaatregel, geen landelijke maatregelen. In augustus wordt hieraan het advies toegevoegd om thuis met maximaal 6 mensen samen te komen. De veiligheidsregio's benutten hun autonomie om eigen regionaal beleid te voeren vrijwel niet. Wanneer in augustus het aantal besmettingen in de regio's Amsterdam en Rotterdam weer snel oplopen, roepen de beide voorzitters van deze veiligheidsregio's het kabinet op om opnieuw voor het gehele land geldende maatregelen af te kondigen.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
7.1 De impact op de inwoners van Nederland
7.2 Corona, inwoners en hun bestuur
7.3.1 Digitaal vergaderen
7.3.2 Het decentraal bestuur in actie
7.3.4 Ondersteuning voor het decentraal bestuur
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Periode 18 september – 14 oktober

Om het snel oplopende aantal besmettingen in te dammen, worden op 18 september landelijke maatregelen afgekondigd voor de horeca en samenkomsten. In de zes veiligheidsregio's met het grootste aantal besmettingen gelden specifieke, strengere maatregelen. Tien dagen later is er geen sprake meer van regionale differentiatie met betrekking tot horeca en samenkomsten. Er worden strengere, landelijke maatregelen van kracht. Er geldt onder andere een maximum van 30 personen in binnenruimten. Wel hebben Veiligheidsregio's de mogelijkheid om ontheffing te verlenen voor het maximum van 30 personen per zaal in gebouwen die van groot belang zijn voor de regio. De uitwerking van deze maatregel blijkt bijzonder complex. Landelijk opererende bedrijven en koepel-organisaties confronteren veiligheidsregio's met soepelere omgang met de ontheffing elders. Wat een gebouw is van regionaal groot belang, is niet objectiveerbaar. De veiligheidsregio's zelf zijn dan ook niet gelukkig met deze vorm van differentiatie, die leidt tot onduidelijkheid bij inwoners en bedrijven.

Periode 14 oktober – november

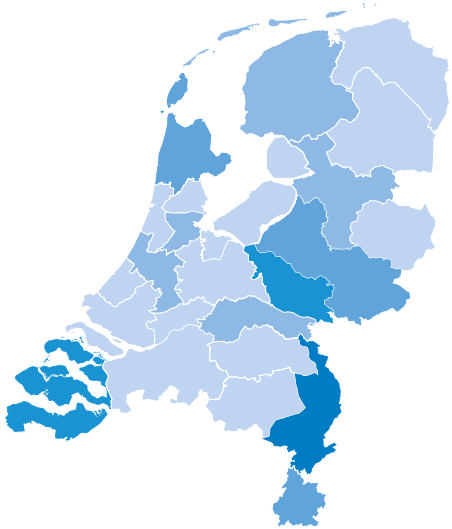
Vanaf 14 oktober geldt opnieuw een landelijke, ditmaal gedeeltelijke, lockdown. Om de voorspelbaarheid van de maatregelen te vergroten, presenteert het kabinet een routekaart met vier risiconiveaus. Het streven is om zodra het aantal besmettingen en het reproductiegetal dit toelaat, terug te gaan naar een regionale aanpak langs deze routekaart.
Per 4 november verzwaart het kabinet de landelijke maatregelen. Het kabinet maakt tevens bekend dat mogelijk een pakket extra maatregelen kan worden ingezet voor de zwaarst getroffen regio's waar de besmettingscijfers niet omlaag gaan.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
7.1 De impact op de inwoners van Nederland
7.2 Corona, inwoners en hun bestuur
7.3.1 Digitaal vergaderen
7.3.2 Het decentraal bestuur in actie
7.3.4 Ondersteuning voor het decentraal bestuur
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Regionale differentiatie in de noodverordeningen

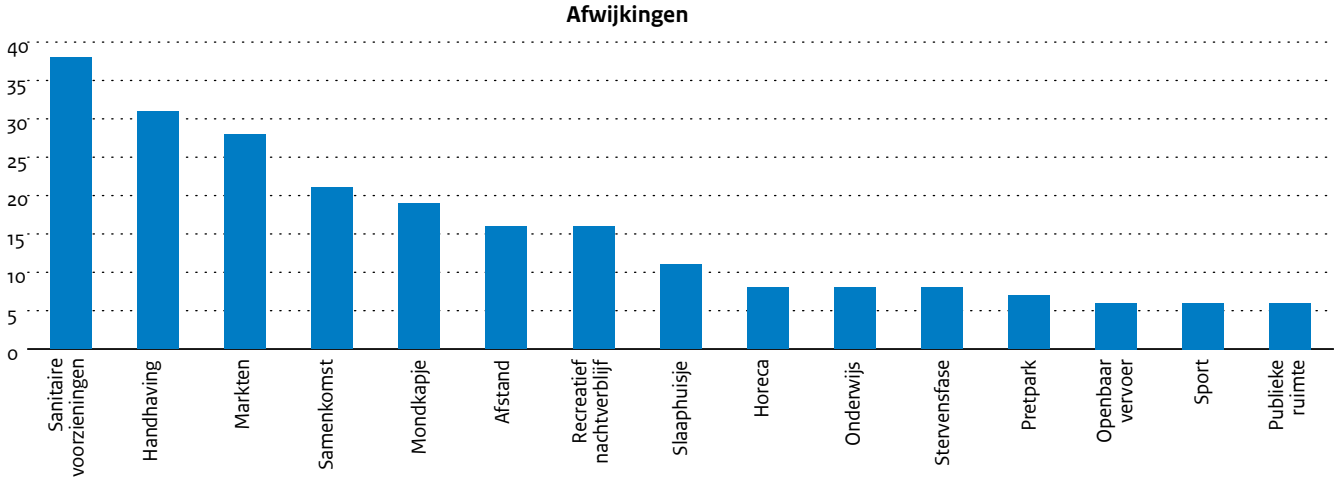
De figuren 66 en 67 laten de mate van afwijking van de generieke model-noodverordeningen zien per veiligheidsregio, en de inhoudelijke aspecten waarop het vaakst is afgeweken in de periode maart-november 2020. Het grootste aantal afwijkingen deed zich voor in Limburg-Noord, Zeeland en Gelderland-Midden. De meeste afwijkingen betroffen de sanitaire voorzieningen, handhaving en weekmarkten.

Figuur 66 *Aantal afwijkingen van de model-noodverordeningen per veiligheidsregio in de periode maart – november 2020. Hoe donkerder de kleur, hoe groter het aantal afwijkingen.*



Bron: Roel Becker, Louis Honée (data) en Jeroen Wijnen (vormgeving), Universiteit Leiden.

Figuur 67 *Het aantal afwijkingen van de model-noodverordeningen per onderwerp in de periode maart – november 2020.*



Bron: Roel Becker, Louis Honée (data) en Jeroen Wijnen (vormgeving), Universiteit Leiden.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
7.1 De impact op de inwoners van Nederland
7.2 Corona, inwoners en hun bestuur
7.3.1 Digitaal vergaderen
7.3.2 Het decentraal bestuur in actie
7.3.4 Ondersteuning voor het decentraal bestuur
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Regionaal 'DNA' als verklaring voor regionale verschillen

De regionale differentiatie in coronamaatregelen is vooralsnog beperkt gebleven. De verschillen die zich voordoen, zijn volgens Van den Berg, Dreef en Clemens grotendeels te verklaren door het 'DNA' van de regio: specifieke gebiedskenmerken van een veiligheidsregio.

Zo hebben grensregio's te maken met specifieke vraagstukken. Er is sprake van grensoverschrijdend woon-werk verkeer en goederenvervoer, maar ook van Duitse en Belgische "koop-toeristen" die op vrije en weekenddagen Nederlandse steden bezoeken.

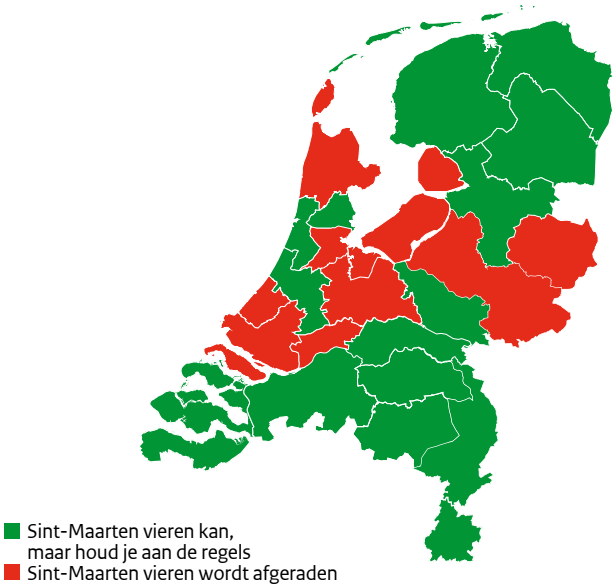
Ook de regionale economische structuur speelt een rol. Voorbeelden zijn Noord-Brabant en Limburg die te maken kregen met besmettingen op nertsenfokkerijen en Kennemerland waar Schiphol een uitzonderingspositie behoeft wat betreft de horeca na de douane (om overstappende reizigers de gelegenheid te geven iets te eten of drinken). 'Recreatieprovincies' Zeeland en Drenthe hadden in de eerste golf weinig besmettingen, en waren huiverig voor de instroom van recreanten uit delen van Nederland waar de besmettingsgraad fors hoger lag. De voor Gelderland belangrijke vleesindustrie kwam onder een vergrootglas te liggen na meerdere omvangrijke corona-uitbraken. De Veiligheidsregio zag zich genoodzaakt meerdere slachthuizen te sluiten.

Ook de aanwezigheid van recreatiegebieden is een verklarende factor voor de genomen regionale maatregelen. Dit geldt voor regio's waarvoor recreatie een belangrijke economische sector is, maar ook voor regio's met (grote) natuurgebieden en kustplaatsen. Vanwege grote (verwachte) drukte worden toegangswegen afgesloten.

Studentensteden hebben te maken met een specifieke populatie. Binnen de landelijke maatregelen van het kabinet ten aanzien van de jaarlijkse introductieweken eind augustus was nog enige differentiatie mogelijk. Sommige universiteiten, zoals die van Leiden en Utrecht, vulden hun grotendeels online programma aan met beperkte fysieke bijeenkomsten; anderen, zoals de Universiteit van Amsterdam en de Radboud Universiteit, kozen voor volledig online. Een specifiek vraagstuk voor studenten-steden was ook hoe het begrip "huishouden" uit te leggen in relatie tot studentenhuizen waar soms wel tot twintig studenten samenwonen.

Tot slot lijkt ook de 'couleur locale' een rol van betekenis te spelen. Regionale culturele tradities stellen veiligheidsregio's voor een dilemma: in welke mate bied je ruimte voor bepaalde activiteiten en vieringen? Dat veiligheidsregio's hier anders mee omgaan, blijkt bijvoorbeeld uit de kaart van RTLnieuws waarin de adviezen over het vieren van Sint Maarten (11 november) zijn gevisualiseerd.

Figuur 68 *Veiligheidsregio's over viering Sint Maarten.*



Bron: https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5193511/halloween-sint-maarten-langs-de-deuren-corona

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
7.1 De impact op de inwoners van Nederland
7.2 Corona, inwoners en hun bestuur
7.3.1 Digitaal vergaderen
7.3.2 Het decentraal bestuur in actie
7.3.3 Regionale verschillen in de aanpak nader bezien
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Waarom blijft regionale differentiatie grotendeels uit?

Uit een media-analyse van de periode maart – oktober en interviews met de voorzitters van de veiligheidsregio's, die de onderzoekers uitvoerden, komen drie dominante verklaringen naar voren waarom er in de praktijk nauwelijks sprake is van een gedifferentieerde regionale aanpak.

De eerste verklaring is dat regionale verschillen, zonder heldere criteria waarop deze zijn gebaseerd, leiden tot onduidelijkheid bij inwoners en bedrijven. Veiligheidsregio's willen niet onnodig strenger zijn dan de buren en worden hier door hun inwoners, ondernemers en de media op aangesproken. Het kost een veiligheidsregio 'bestuurlijk kapitaal' om aan te scherpen waar anderen dat (nog) niet doen. Een regionale aanpak gericht op ontspanning waar mogelijk, lijkt dan ook kansrijker dan een regionale aanpak waar veiligheidsregio's zelf verantwoordelijk zijn voor het aantrekken van de teugels. De gepresenteerde routekaart zou kunnen helpen om inzichtelijk te maken wanneer een dergelijke regionale ontspanning aan de orde is.

De tweede verklaring is de vrees voor een 'waterbedeffect'. Het aantal van 25 veiligheidsregio's leidt tot een regionale indeling van relatief kleine gebieden. De afstanden tot (een) andere veiligheidsregio('s) zijn daarmee (te) makkelijk te overbruggen. Bij regionale verschillen per veiligheidsregio vrezen bestuurders voor ofwel het verplaatsen van het probleem doordat inwoners een paar kilometer verderop, waar het nog wél mag, naar de horeca of het theater gaan, of dat zij zelf overspoeld worden met horecabezoekers, winkelpubliek en recreanten wanneer zij een lichter regime hanteren dan hun buren.

Een derde verklaring is financieel-economisch van aard. Wanneer een veiligheidsregio, en niet het kabinet, bepaalde economische activiteiten verbiedt, dan zullen de financiële claims uit die sectoren ook bij de decentrale overheden in plaats van bij het rijk binnenkomen.

7.3.4 Ondersteuning voor het decentraal bestuur

Compensatie voor lokale budgetten onder druk

De decentrale overheden hebben vanwege het coronavirus extra kosten en lopen geraamde inkomsten mis, zowel op korte als op langere termijn, wat gevolgen heeft voor hun financiële positie. Rijk en medeoverheden hebben daarom afspraken gemaakt over reële compensatie van medeoverheden voor hun gederfde inkomsten en de door hen gemaakte kosten. Hierbij geven alle overheden aan samen hun verantwoordelijkheid te nemen om hun inkomsten en uitgaven zoveel mogelijk beheersbaar te houden in de nieuwe situatie. Zij vinden het belangrijk dat de dienstverlening aan burgers en ondernemers op peil blijft, van zorg tot openbaar vervoer, begeleiding naar werk en toezicht en handhaving, tot het in stand houden van sport- en cultuur-voorzieningen.

Inmiddels is aan medeoverheden ter compensatie voor extra kosten en inkomstenderving in 2020 ruim 1,5 miljard euro aan toegezegd. Verder is het accres bevroren voor de jaren 2020 en 2021 en is besloten tot het incidenteel schrappen van de oploop van de opschalingskorting voor gemeenten voor 2020 en 2021.

Op sommige terreinen zijn afspraken gemaakt over hoe de hoogte van de compensatie van medeoverheden meebeweegt met de crisis, zoals onder andere de vergoeding van inkomstenderving en de extra kosten van GGD's en veiligheidsregio's, extra kosten voortkomend uit de Tijdelijke wet COVID-19 onder andere op het gebied van toezicht en handhaving en extra kosten met betrek-king tot het openbaar vervoer en de Tozo.

De afspraken met betrekking tot de reële compensatie van de extra uitgaven en van de inkomstenderving zullen voor de reeds in kaart gebrachte dossiers ook in ieder geval in het eerste kwartaal van 2021 gelden. Voor de periode na het eerste kwartaal 2021 zal tijdig met de medeoverheden overlegd worden met betrekking tot de reële compensatie.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
7.1 De impact op de inwoners van Nederland
7.2 Corona, inwoners en hun bestuur
7.3.1 Digitaal vergaderen
7.3.2 Het decentraal bestuur in actie
7.3.3 Regionale verschillen in de aanpak nader bezien
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Tabel 28 *Compensatie van medeoverheden voor extra kosten en inkomstenderving*

(in mln.)	2020	2021
Voor 28 mei jl.		
Lokale media tot 1 juni	11	
Sport : regeling Tegemoetkoming Verhuurders Sportaccommodaties	90	
Eigen bijdrage Wmo	18	
Peuter, SMI, VE	8	
Brief 28 mei jl.		
Parkeer- en toeristenbelasting tot 1 juni	225	
Jeugd en Wmo voorschot 144 eindafrekening 170	Eindafrekening 170	Verlengd tot 2021
Noodopvang kinderen	23	
Sw-bedrijven tot 1 juni	90	
Lokale culturele voorzieningen tot 1 juni	60	
Lokale media na 1 juni	24	
Cultuur gemeenten matchingsgeld OCW	49	
Brief 28 augustus en 31 augustus jl.		
OV beschikbaarheidsvergoeding		Verlengd tot 1 juli 2021
Meerkosten GGD's	350	Dekking obv nacalculatie
Vergoeding Veiligheidsregio's	15	
Inkomstenderving tot 1 juni	20	
Inkomstenderving na 1 juni (indicatief)	100	
Lokale culturele voorzieningen gemeenten na 1 juni en provincies tot 1 juni	68	
Lokale culturele gemeentelijke infrastructuur		150
Buurt- en dorpshuizen	17	
Toezicht en handhaving	50	Artikel 2 Fvw
Vrijwilligersorganisaties Jeugd (scouting, speeltuin)	7	
Verkiezingen	30	
Sw-bedrijven na 1 juni	50	
Opschalingskorting gemeenten	70	160
SZW flankerend beleid		
Bijzondere bijstand	5	10
Gemeentelijk schuldenbeleid	15	30
Re-integratie	40	90
Additionele impuls re-integratie		50
Crisisdienstverlening	16	48,5

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis
7.1 De impact op de inwoners van Nederland
7.2 Corona, inwoners en hun bestuur
7.3.1 Digitaal vergaderen
7.3.2 Het decentraal bestuur in actie
7.3.3 Regionale verschillen in de aanpak nader bezien
8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

(in mln.)	2020	2021
Brief 27 oktober jl.		
Inkomstenderving na 1 juni (indicatief)	150	
Opnieuw openstelling regeling TVS		
Cultuur theaterproducenten	40	
Overige brieven		
Verkiezingen stemmen per post etc.		27
Welbevinden van Jeugd: Jeugd aan Zet (0,47) en Jeugdpakket (58,5)	21,5	37,5
Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke kosten		130
Compensatie quarantainekosten	4	
Brief 15 december		
IJsbanen en zwembaden	100	
Afvalverwerking	32	

Bron: BZK

Tijdelijke wetten bieden basis voor decentraal overheidshandelen

Een drietal tijdelijke wetten levert het decentraal bestuur in meer algemene zin een basis om een aantal zaken gedurende de coronacrisis doorgang te doen vinden of uit te voeren. Het gaat om:

- De Tijdelijke Wet COVID-19 SZW en JenV.
  Deze wet biedt een structurele juridische grondslag voor de coronamaatregelen, met waarborgen voor democratische controle door het parlement en, lokaal, de gemeenteraad. Burgemeesters krijgen met deze wet meer ruimte voor lokaal maatwerk.
- De al genoemde Tijdelijke wet Digitale besluitvorming en beraadslaging provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.
  Deze wet maakt het decentrale vertegenwoordigende organen mogelijk om toch te besluiten als zij door corona en corona-maatregelen niet fysiek bij elkaar kunnen komen.
- De Tijdelijke wet Verkiezingen COVID-19.
  Deze wet heeft tot doel dat de Tweede Kamerverkiezingen in 2021 corona-proof door kunnen gaan. De wet regelt onder andere hygiënemaatregelen in het stemlokaal, het verhogen van het aantal volmachten van twee naar drie en het instellen van beperkt toegankelijke stembureaus in zorginstellingen. Voor aanvullende maatregelen is nog wetgeving in voorbereiding.

Ondersteuningsstructuur helpt gemeenten bij uitvoering

Voor de uitvoering van de wet die het tijdelijk digitaal besluiten en beraadslagen mogelijk maakt, is ondersteuning te vinden op de website www.lokale-democratie.nl. Het betreft adviezen over het vergaderen in de 1,5 metersamenleving, adviezen over digitale vergadertools, antwoorden op veelgestelde vragen, juridische informatie, webinars en praktijkervaringen.
Voor de Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 is een vergelijkbare ondersteuningsstructuur voor gemeenten in ontwikkeling. Hiervoor werken verschillende ministeries samen met veiligheids-regio's en de VNG aan handreikingen, beantwoording van veelgestelde vragen, een juridische vraagbaak en webinars.

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis

8. De balans opgemaakt: de smalle basis van de decentrale democratie en bestuur

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis

8. De balans opgemaakt: de smalle basis van decentrale democratie en bestuur

Deze Staat van het Bestuur 2020 kijkt over een periode van twee jaar terug naar de stand van de decentrale democratie en bestuur. Welk beeld levert dit op, alles bij elkaar genomen? Is er een balans op te maken van de sterke kanten en de kwetsbaarheden?

Flinke verschillen onder mooie gemiddelden

In Nederland zijn de steun en het draagvlak voor de (decentrale) democratie groot, al staan inwoners kritischer ten opzichte van de meer politieke invulling ervan. Het vertrouwen in het systeem is gemiddeld genomen hoog. Een alarmistisch beeld van de stand en legitimiteit van de (decentrale) democratie zou dan ook onterecht zijn. Dat neemt niet weg dat er wel degelijk punten van zorg zijn. Onder de mooie gemiddelden gaan flinke verschillen schuil. De verschillen in positie en tevredenheid van de bevolking, zoals die in hoofdstuk 1 zijn geschetst, werken door in democratie en bestuur. Ongelijkheden tussen groepen, wat betreft opleiding en leeftijd, en regio's werken door in de houding en het handelen van inwoners in het democratisch bestel. Niet alleen hebben sommigen meer vertrouwen in het bestuur dan anderen, opkomst en participatie zijn ook niet evenredig verdeeld over alle groepen. In hoofdstuk 2 en 3 is te zien dat sommige groepen systematisch minder meedoen als kiezer, participant of politieke ambtsdrager dan andere. Vooral mensen met een hogere opleiding en een hoger inkomen zijn daarin oververtegenwoordigd. Dat brengt het risico met zich mee dat hun visie en belangen sterker doorklinken in het bestuur. Verbonden met dergelijke verschillen zijn de indicaties dat ook regio's uit elkaar lijken te groeien wat betreft democratische houding en betrokkenheid. Dergelijke regionale verschillen zijn geen probleem zolang zij een uiting vormen van het eigen specifieke karakter, maar wel wanneer zij een potentiële structurele scheidslijn en conflictstof voeden.

Weinig zichtbaar, maar inwoners hechten wel aan nabijheid

Hoewel inwoners redelijk tevreden zijn over hun lokaal bestuur en de prestaties van hun lokale overheid, is het beeld dat ze ervan hebben niet scherp. Behalve de burgemeester weten veel inwoners niet wie hun vertegenwoordigers en bestuurders zijn. Ook houden zij regelmatig het Rijk verantwoordelijk voor decentrale taken en beleid. En ook over de hele linie gesproken, nog los van de bovengenoemde verschillen, is de betrokkenheid van inwoners bij de decentrale democratie kleiner dan bij de nationale. Hoewel die stabiliseert, is de opkomst bij decentrale verkiezingen steevast lager dan bij landelijke verkiezingen: nu rond de 55%. Slechts een minderheid van een vijfde van de inwoners participeert ook op andere manieren en minder dan 10% van de inwoners is actief in lokale burgerinitiatieven. Dit alles biedt een relatief smalle democratische basis. Het groeiend belang van (regionale) samenwerkingsverbanden en bestuurlijke netwerken, die vaak (nog) geen of beperkte democratische legitimatie hebben, versterkt dit nog eens.
In dit verband is relevant dat het stemgedrag van de inwoners die wel opkomen, lijkt te duiden op gehechtheid aan een zekere nabijheid. Ze stemmen veel op lokale partijen, brengen voorkeursstemmen uit op bekenden en dorpsgenoten en er zijn regionale verschillen in stemkeuze. Dit roept de vraag op wat vanuit het oogpunt van democratisch draagvlak de grens is van schaalvergroting en samenwerkingsverbanden.

Betrokken bestuur met een smalle basis

Hoofdstuk 3 van de Staat van het Bestuur 2020 laat zien dat het decentraal bestuur in Nederland bevolkt wordt door betrokken mensen. Maatschappelijke motieven drijven hen: ze willen iets bijdragen aan de samenleving, de wereld beter maken en opkomen voor specifieke belangen en groepen. Ze steken daar veel tijd in, in het geval van vertegenwoordigers veelal naast een

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis

betaalde baan. Voor het carrièreperspectief buiten de politiek gaan zij het bestuur niet in. Daarover zijn zij pessimistisch en vaak niet zonder reden. (Online) agressie kan het werkplezier aantasten, maar het doet niets af aan de motivatie om (opnieuw) verkiesbaar te zijn.
De basis waaruit deze groep gemotiveerde vertegenwoordigers en bestuurders voortkomt, is echter smal. Hun rekrutering ligt bij politieke partijen en het aantal inwoners dat lid is van een politieke partij is beperkt, zowel in absolute zin als in aandeel van de kiezerspopulatie. Dit zet partijen er echter wel toe aan om ook buiten de eigen gelederen naar kandidaten te zoeken. Dat is te zien bij de gemeenteraadsverkiezingen en recenter ook bij de verkiezing van de waterschapsbesturen.
Een andere uiting van de smalle basis van het decentrale bestuur is het vrij eenzijdige profiel ervan. Een diverse samenstelling in termen van geslacht, leeftijd, opleiding en culturele achtergrond komt niet vanzelf tot stand.

Disbalans tussen vertegenwoordigers en bestuurders

De balans tussen vertegenwoordigers en bestuurders valt uit in het voordeel van de laatste categorie. Dit komt duidelijk naar voren uit de beelden uit hoofdstuk 3, die vooral ingaan op de gemeentelijke verhoudingen. Daar hebben raadsleden de zwakste positie. Zij maken veel uren en laten veel ondersteuningsmogelijkheden onbenut. Hoewel zij het 'hoofd' van de gemeente vormen, valt de machtsbalans uit in het voordeel van het college. Zowel de raadsleden zelf als de collegeleden ervaren dit zo. De vraag is of dit een onvermijdelijk gevolg is van de gemeenteraad als lekenbestuur naast professionele bestuurders met het bijbehorende apparaat of dat de balans meer in evenwicht is te brengen. In ieder geval doet ook deze disbalans iets met de democratische basis van het bestuur.

Budgetten en beleidsruimte onder druk

Gemeenten geven aan dat hun budgetten onder druk staan.
De Staat illustreert dat met het feit dat in 2019 60% van de 355 gemeenten een exploitatietekort had. Ook laat het zien dat de ontwikkeling van het gemeentefonds geen gelijke tred heeft gehouden met de ontwikkeling van de inflatie en volume van taken die gemeenten met de uitkering uit het gemeentefonds uitvoeren. Provincies staan er financieel beter voor dan gemeenten.
In de nasleep van de kredietcrisis hebben veel gemeenten ingeleverd op hun vermogen. De afgelopen jaren zijn in de helft de gemeenten de reserves geslonken. Vooral in toch al kwetsbare krimpgemeenten is dit het geval. Daar dalen ook de inkomsten uit de onroerendzaakbelasting.
Aan de andere kant stijgen de uitgaven van gemeenten. Van alle kostenposten geven zij het meeste uit aan het sociaal domein. Zij hebben of ervaren weinig speelruimte voor eigen keuzes binnen dat terrein. Dit versterkt hun gevoel minder eigen beleidsruimte te hebben.
Er zijn vanuit het Rijk al verschillende initiatieven genomen om gemeenten te ondersteunen in hun verslechterde financiële positie.

De opgave centraal: een democratisch dilemma

Het Rijk en de medeoverheden uit het decentraal bestuur werken samen aan opgaven op uiteenlopende terreinen. Dit vergt veel interbestuurlijke samenwerking en slagvaardig optreden. Vanuit een democratisch oogpunt bezien, kleven daar ook risico's aan. Het is immers mogelijk dat het autonome decentrale democratisch proces bij de vormgeving en invulling van deze opgaven te veel naar de zijlijn verdwijnt. Dit kan vooral een probleem zijn als hiermee het perspectief van bepaalde groepen of bepaalde regio's uit het zicht raakt, bijvoorbeeld omdat die niet meedoen of onvoldoende vertegenwoordigd zijn.
Dit levert voor de nationale en decentrale overheid tegelijkertijd een dilemma op. Immers, een overheid die niet 'levert', verliest ook draagvlak. Hier botsen de democratische waarden zeggenschap en inclusiviteit aan de ene kant met de (eveneens) democratische waarde van effectiviteit van het bestuur aan de andere kant.

Ruimtelijke polarisering met gespiegelde opgaven

In het debat over regionalisering en interbestuurlijke samenwerking staat de aard van de opgaven centraal. Hoofdstuk 5 van de Staat bevestigt dat geografische en sociaaleconomische verschillen in Nederland een duidelijke ruimtelijke dimensie hebben, en laat ook zien dat er sprake is van gespiegelde beleidsopgaven,

0. Staat van het Bestuur 2020: tussen coronacrisis en verkiezingen
1. Inwoners van Nederland
2. Inwoners en het openbaar bestuur
3. Het openbaar bestuur in functie
4. Het openbaar bestuur in beweging
5. Uitgelicht: Interbestuurlijke samenwerking
6. Caribisch Nederland
7. Democratie en bestuur in coronacrisis

tussen gebieden met economische overdruk en gebieden met economische onderdruk. Waar het ene gebied een tekort heeft, heeft het andere gebied een overvloed. In het ene gebied is de oplossing voor het andere gebied te vinden. Het openbaar bestuur heeft te maken met toppers en achterblijvers, maar met diverse gebieden met elk hun eigen kwaliteiten en uitdagingen. Zij verdienen de aandacht in de regio en van het rijk, willen we Nederland ruimtelijk bij elkaar houden en de kwaliteit van leven in alle gebieden omhoog blijven stuwen.

Regionaal samenwerken groeit organisch

De bestuurlijke inrichting van ons land kan schuren met een effectieve aanpak van grote regionale opgaven rond klimaat, energie, wonen, economie en landbouw. Het openbaar bestuur zoekt daarom naar 'ruimte in regels', sluit bestuursakkoorden en biedt maatwerk in regionale samenwerkingsverbanden van overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.
Deze werkwijze vraagt een lange adem: veel investeringen in processen en leren van elkaar. Overheden worden hierbij uitgedaagd op het vlak van bestuurlijke en financiële verhoudingen, het gelijkwaardige partnerschap en de aantoonbare effectiviteit van de aanpak, zo laat hoofdstuk 4 zien.
De analyse van de Rijksuniversiteit Groningen laat zien, dat de praktijk van het regionaal samenwerken in Nederland op organische wijze toegegroeid is naar een functioneel geregionaliseerd bestuurlijk stelsel met tussen de 25 en 30 min of meer coherente gebieden. De vraag in hoeverre deze gebieden aansluiten bij het regionale ecosysteem van de (dagelijkse) leefwereld en welke factoren het meest bijdragen aan goed bestuur en publieke waarden, hopen we in de volgende editie van de Staat te beantwoorden.

Corona als uitvergroter

Voor zover nu valt te beoordelen, fungeert de coronacrisis als een uitvergroter van bestaande beelden en kwetsbaarheden.
Allereerst gaf de crisis een ongekende impuls aan het politiek vertrouwen van inwoners. Vooral in de eerste maanden konden regering en parlement op een groot vertrouwen rekenen, wat in crisisperiodes een bekend verschijnsel is. Later was er wel een 'herpolitisering' van de crisis te zien, waarbij de steun een zekere samenhang met politieke voorkeur ging vertonen.
De coronapandemie vergroot ook een aantal andere zaken verder uit. De vooruitzichten van kwetsbare groepen en gebieden worden meer fragiel. Inwoners zien minder van het lokaal bestuur door de dominante rol van het rijksbeleid en de veiligheidsregio's in de crisisbestrijding. Ook binnen het bestuur zelf geeft de coronacrisis een extra impuls aan bestaande trends. Bij de aanpak van de pandemie is de rol van de decentrale volksvertegenwoordiging beperkt. Het accent ligt geheel op het (regionaal) bestuur.
De centrale rol van de veiligheidsregio verandert tevens de verhoudingen in het lokaal bestuur, waar de positie van de burgemeester dominanter wordt door de verschuiving van (veiligheids-)taken van de wethouder naar de burgemeester.
De coronacrisis versterkt de al genoemde druk op de financiële positie van gemeenten. Hierdoor dreigt ook het voorzieningenniveau en de leefomgeving in bepaalde gebieden aangetast te worden. Zo ziet het ernaar uit dat er voor het decentrale openbaar bestuur nog meer te doen staat dan nu valt te overzien.