

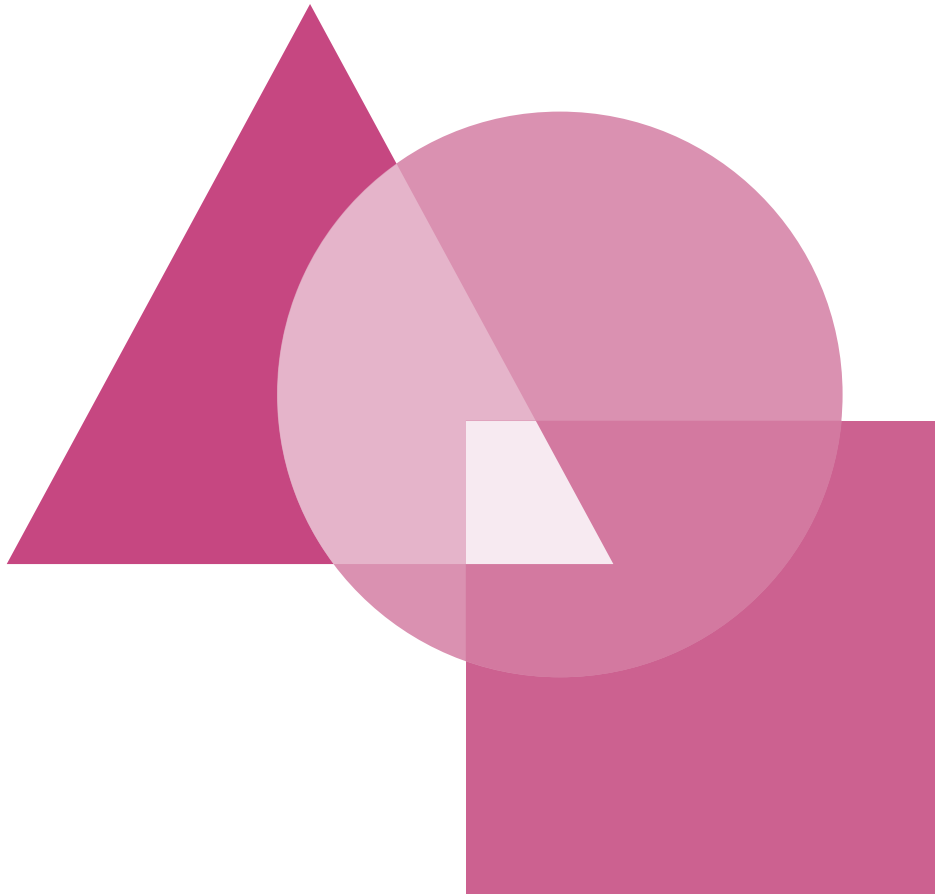
# Openbaar besturen in beeld

Achtergronddocument  
Studiegroep Openbaar Bestuur

# Openbaar besturen in beeld

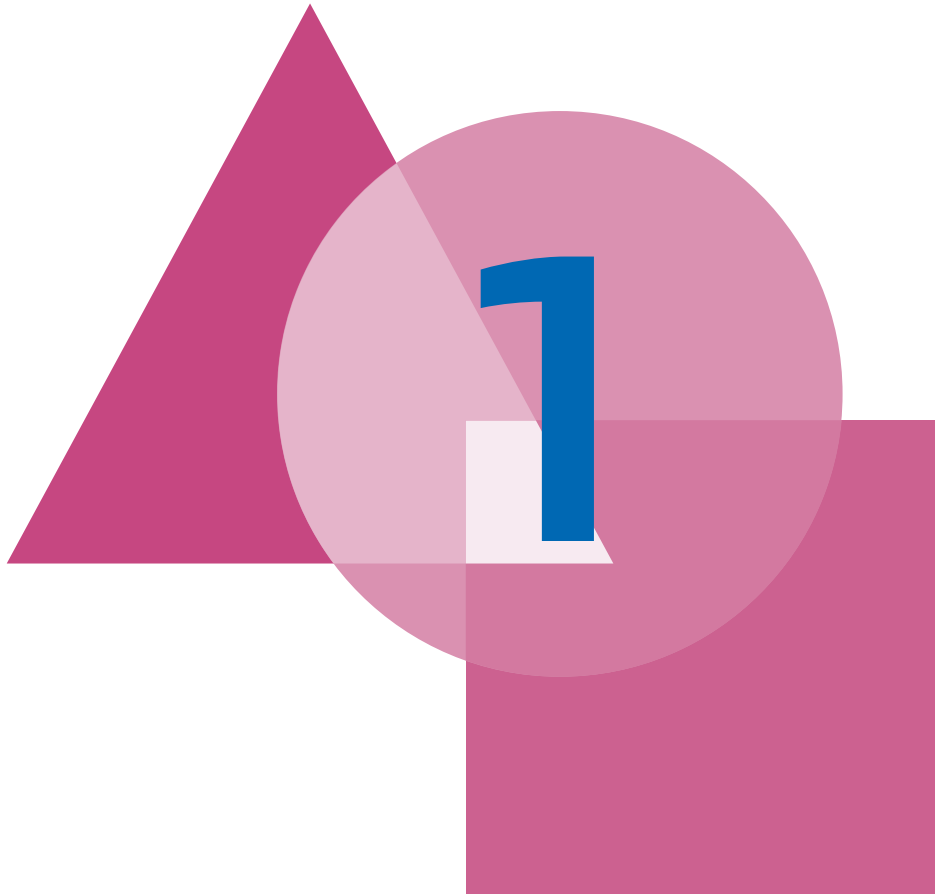
Boudewijn Steur  
Lenneke Parie-Joosen

M.m.v. Arie Speulman, Sjors Hoetink, Marcel Glas, Peter van Erk, Jaimi van Essen, Denis Patković



## Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Structuren binnen het openbaar bestuur	7
3. Culturen binnen het openbaar bestuur	30
4. Processen binnen het openbaar bestuur	45
Geraadpleegde literatuur	71



## Inleiding



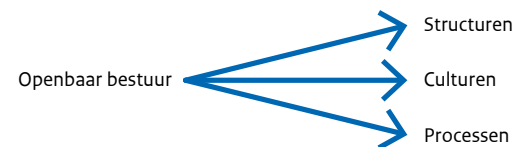
In dit achtergronddocument 'Openbaar besturen in beeld' is kennis bij elkaar gebracht over de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur in Nederland. Het is een bewuste keuze om in de titel te spreken over 'openbaar besturen' in plaats van 'openbaar bestuur'. Hét openbaar bestuur bestaat namelijk niet. Het openbaar bestuur wordt gevormd door een geheel aan structuren, culturen en processen. Daarnaast stellen wij met deze titel dat openbaar bestuur vooral ook als werkwoord opgevat zou moeten worden. Deze veelvormigheid en dynamiek hebben wij proberen te vangen door te spreken van openbaar besturen. Ook het tweede deel van de titel is bewust gekozen: wij geven *een beeld* van het openbaar bestuur in dit achtergronddocument. Door die woordkeuze geven wij ons rekenschap van twee beperkingen. In de eerste plaats hebben wij ons in dit achtergronddocument moeten beperken tot de beschikbare kennis over de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur. In de tweede plaats brengt de vraagstelling van de Studiegroep Openbaar Bestuur een specifieke focus op de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur met zich mee. Wij brengen dus vooral die aspecten van de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur in beeld die relateren aan economische ontwikkeling.

Het achtergronddocument 'Openbaar besturen in beeld' is opgesteld ten behoeve van de analyse van de Studiegroep Openbaar Bestuur. De Studiegroep Openbaar Bestuur onderzoekt of en in hoeverre het huidige openbaar bestuur met zijn inrichting en werking in staat is toekomstige economische vraagstukken op te lossen. Deze vraag vloeit voort uit de kabinetsopdracht aan de Studiegroep Openbaar Bestuur d.d. 26 november 2014. In deze kabinetsopdracht wordt verzocht "aanbevelingen te doen over het functioneren en de inrichting van het openbaar bestuur gericht op het faciliteren van economische groei en de voorstellen te baseren op een empirische analyse".<sup>1</sup> De Studiegroep put uit dit achtergronddocument inzichten over de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur, waarmee tegemoet gekomen wordt aan het verzoek van het kabinet de voorstellen te baseren op een empirische analyse. Het is mogelijk dat niet alle onderdelen uit dit achtergronddocument expliciet terugkomen in het rapport van de Studiegroep. Dit komt doordat dit document primair bedoeld was als achtergrond om op basis van het feitelijk functioneren van het openbaar bestuur het gesprek aan te gaan.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2014-2015, 31490, nr. 162.

## 1.1 Inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur

Dit achtergronddocument gaat in op de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur. Voor de uitwerking hebben wij een nader onderscheid gemaakt tussen elementen die constituerend zijn voor de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur. Het gaat dan om structuren, culturen en processen. Voor een gedeelte betreft het hier een kunstmatig onderscheid, omdat de drie verschillende elementen sterk met elkaar samenhangen. Desondanks is het voor de analyse nuttig dit onderscheid te maken. We lichten de drie elementen een voor een kort toe.



Figuur 1. Constituerende elementen voor de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur

### 1.1.1 Structuren in het openbaar bestuur

De structuren binnen het openbaar bestuur gaan over het geheel aan instituties, verantwoordelijkheden en taken. In het achtergronddocument richten wij ons in het bijzonder op de gemeenten, provincies en de samenwerkingsverbanden waarin zij deelnemen. De nadruk ligt daarbij op de institutionele aspecten: hoe ziet de ontwikkeling van het aantal gemeenten, provincies en samenwerkingsverbanden eruit, hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden verdeeld, welke financiële middelen hebben overheden tot hun beschikking en hoe wenden zij die aan. De structuren waarbinnen het openbaar bestuur opereert zijn belangrijk voor het presteren van het openbaar bestuur. Hoe smal of hoe breed de (institutionele) kaders zijn, bepaalt de speelruimte voor de culturen en processen binnen het openbaar bestuur.

### 1.1.2 Culturen in het openbaar bestuur

Bij culturen gaan we in op het geheel aan tradities, stijlen en omgangsvormen van bestuurders, politici, beleidsmedewerkers en uitvoerders binnen organisaties in het openbaar bestuur. Bij dit element stellen wij de vraag of er in Nederland iets dergelijks bestaat als een dominante bestuurscultuur en hoe die er dan uitziet. Daarnaast gaan wij specifiek in op de mens binnen het openbaar bestuur, omdat hij of zij zowel de drager als

vormgever van die cultuur is. De mens beweegt zich binnen de gegeven kaders van het openbaar bestuur op basis van tradities, stijlen en omgangsvormen en geeft zo invulling aan de structuren en processen.

### 1.1.3 Processen in het openbaar bestuur

Bij het element processen gaan wij in op de voorwaarden en de vormgeving van concrete handelingen van het openbaar bestuur. Dit moet de vraag beantwoorden op hoe het openbaar bestuur beleidsprocessen vormgeeft. De nadruk ligt daarbij op de processen op decentraal niveau, die relevant zijn in het licht van economische ontwikkeling. Het kan gaan om vragen als welke partijen betrokken worden bij beleidsagendering en –voorbereiding, welke waarborgen er zijn in de besluitvorming, op welke manier hieraan uitvoering wordt gegeven en hoe de verantwoording daarover vervolgens is vormgegeven. Deze processen bepalen in sterke mate wat de aard van de cultuur is en door welke structuren zij zijn omgeven.

### 1.1.4 Samenhang tussen structuren, culturen en processen: één beeld

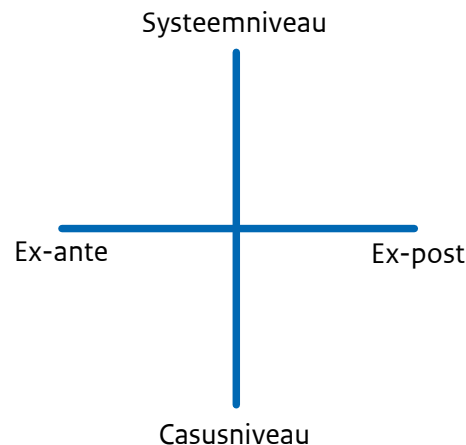
Het onderscheid tussen structuren, culturen en processen binnen het openbaar bestuur is in zekere zin kunstmatig, omdat de drie elementen interacteren en samen het functioneren van het openbaar bestuur bepalen. Om de samenhang tussen de elementen te laten zien, helpt een metafoer van het menselijk lichaam. De structuren zijn de botten, de culturen de spieren en de processen zijn de bewegingen die de mens maakt. Dit beeld geeft aan hoe samenhangend de verschillende elementen zijn, maar illustreert gelijktijdig ook dat elk van deze elementen op zich een eigen fundamenteel onderdeel vormt van het lichaam.

## 1.2 Afbakening

In dit achtergronddocument komen gemeenten, samenwerkingsverbanden en provincies ruim aan bod. Hoewel waterschappen, het rijk en de Europese Unie eveneens essentieel zijn voor de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur, heeft de Studiegroep Openbaar Bestuur ervoor gekozen de focus te leggen op het binnenlandse openbaar bestuur met een algemene taak. Deze keuze is gemaakt omdat de economische werkelijkheid zich vooral op regionaal niveau voordoet, waar ruimtelijk-economische maar ook sociale vraagstukken samenhang vertonen.

## 1.3 Verantwoording

In het achtergronddocument is veel kennis bij elkaar gebracht over de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur in Nederland. Het ging daarbij zoveel mogelijk om kennis uit wetenschappelijke bronnen of officiële overheidsbronnen. Tijdens onze zoektocht naar relevante kennis stuiten wij echter op het probleem dat veel informatie over de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur niet altijd voorhanden is.



**Figuur 2.** Dimensies van kennis over het openbaar bestuur

De beschikbare kennis over het openbaar bestuur kan worden ingedeeld langs twee dimensies. De eerste dimensie betreft ex post- en ex ante-kennis over het openbaar bestuur. Ex ante-onderzoek wordt verricht om te analyseren hoe bepaalde beleidsvoorstellen in de praktijk kunnen uitpakken. Ex post-onderzoek wordt verricht om te kijken hoe het openbaar bestuur heeft gefunctioneerd. De tweede dimensie betreft kennis op enerzijds geaggregeerd of systeemniveau en anderzijds casusniveau. Geaggregeerde kennis geeft een beeld van het openbaar bestuur voor heel Nederland, terwijl casusonderzoek juist een beeld geeft van specifieke praktijken. Voor dit achtergronddocument hebben wij zoveel mogelijk geprobeerd om gebruik te maken van ex post-onderzoek op geaggregeerd niveau, omdat dit een beeld geeft van hoe het openbaar bestuur in den brede, voor heel Nederland, heeft gefunctioneerd. Het blijkt echter dat deze categorie kennis over het openbaar bestuur minder goed ontsloten is, zeker als het gaat om patronen door de tijd heen. Een uitzondering daarop betreft financiële kennis van het openbaar bestuur, waar juist veel feitelijke gegevens over bekend zijn.



## **Structuren** binnen het openbaar bestuur

De structuren binnen het openbaar bestuur gaan over het geheel aan instituties, verantwoordelijkheden en taken. De structuren waarbinnen het openbaar bestuur opereert zijn belangrijk voor het presteren van het openbaar bestuur. Zij bepalen de kaders waarbinnen beleid en besluitvorming tot stand komen, hoe taken en verantwoordelijkheden zijn belegd en hoe middelen worden verdeeld. Hier komen juridische instrumenten (geboden en verboden), economische instrumenten (prikkels en sancties) en communicatieve instrumenten (convenanten, public relations en voorlichting) uit voort of een combinatie hiervan.<sup>2</sup> Daarmee schept het openbaar bestuur voorzieningen voor zijn burgers en stelt het zich in staat om in te spelen op economische en maatschappelijke opgaven.

Structuren krijgen in Nederland vorm via de verschillende overheidslagen en de samenwerking daartussen. In dit achtergronddocument concentreren wij ons op gemeenten, provincies en hun samenwerkingsverbanden. De nadruk ligt daarbij op de institutionele aspecten: hoe ziet de ontwikkeling van het aantal gemeenten, provincies en samenwerkingsverbanden eruit, hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden verdeeld, welke financiële middelen hebben overheden tot hun beschikking en hoe wenden zij die aan? Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd: in paragraaf 2.1 laten we zien hoe de gedecentraliseerde eenheidsstaat van Nederland is ingericht. Vervolgens zoomen we in op de bestuurlijke inrichting van Nederland. In paragraaf 2.2 staat de gemeente centraal met onder meer aandacht voor de ontwikkeling van het takenpakket van gemeenten, de ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten en het financieel toezicht. Het toegenomen belang van bestuurlijke samenwerkingsverbanden is opgenomen in paragraaf 2.3. In paragraaf 2.4 bespreken we de ontwikkelingen op provinciaal niveau.

## 2.1 Gedecentraliseerde eenheidsstaat

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Nederland kent grondwettelijk gezien drie territoriale bestuurslagen met een open huishouding: het rijk, de 12 provincies en de 390 gemeenten (per 1 januari 2016). De verhouding van de Nederlandse centrale overheid tot de twee decentrale bestuurslagen bevindt zich ergens tussen een centralistisch model (zoals in Frankrijk) en een federatief model (zoals in Duitsland en België) in. Anders dan in federatieve staten is het takenpakket van de decentrale bestuurslagen niet expliciet in de Grondwet vastgelegd. Dat betekent in dat er geen vaste taakafbakening bestaat tussen de bestuurslagen, maar dat de wetgever deze taakverdeling bepaalt. Wel is er in de organieke wetgeving opgenomen dat er een voorkeur bestaat de taken en

bevoegdheden op een zo'n laag mogelijk niveau te beleggen. De eigen huishouding van Nederlandse gemeenten en provincies komt tot uitdrukking in hun autonomie. Dat wil zeggen dat zij vrij zijn taken in uitvoering te nemen, daarvoor beleid te ontwikkelen en regels te stellen. De autonomie wordt begrensd door een onder- en een bovengrens. De bovengrens wordt gevormd door de wet- en regelgeving van hogere overheden, meestal het rijk, over hetzelfde onderwerp. De ondergrens wordt bepaald door de grondrechten van burgers. Tegenwoordig bestaat ongeveer 10 procent van het gemeentelijke takenpakket uit autonome taken, zoals cultuur, sport, recreatie, onderhoud van de openbare ruimte, maar ook meer omstreden zaken als de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. De andere 90 procent van het gemeentelijke takenpakket wordt gevormd door medebewindstaken. Medebewind houdt in dat de Rijksoverheid door middel van een wet (een medebewindswet) de uitvoering van een bepaalde taak aan een gemeente of provincie opdraagt. De mate van beleidsvrijheid kan daarbij variëren.<sup>3</sup> Door de geschiedenis heen is zichtbaar dat de verdeling van taken en bevoegdheden tussen de bestuurslagen dynamisch is en onderwerp van debat.<sup>4</sup> Er is een beweging zichtbaar van taken en bevoegdheden die van decentraal naar het centrale niveau gingen en omgekeerd. De laatste jaren is vooral de beweging zichtbaar van decentralisatie, dus de overheveling van taken en bevoegdheden naar het decentrale niveau, zoals recentelijk in het sociaal domein is gebeurd. Op deze bewegingen bestaan uitzonderingen, zoals in het veiligheidsdomein met de vorming van de Nationale Politie. In de onderstaande paragrafen komen de huidige taken en bevoegdheden van gemeenten en provincies aan de orde.

Juridisch gezien bevat de Grondwet geen materiële plaatsbepaling van de verschillende decentrale bestuurslagen binnen de bestuurlijke organisatie. Met andere woorden: uit de Grondwet valt niet af te leiden dat de provincies de middenlaag van het Nederlandse openbaar vormen, of dat de gemeenten de lokale bestuurslaag zijn. De Grondwet biedt dus een volledig open structuur waarbinnen de wetgever vrij is de organisatie van het openbaar bestuur vorm te geven door het verdelen en zo nodig herverdelen van taken. Uit de ontwikkeling van het openbaar bestuur – mede door het toedelen van taken en bevoegdheden – kunnen we concluderen dat er feitelijk wel een hiërarchie binnen het openbaar bestuur is ontstaan. Deze feitelijke hiërarchie komt ook terug in de metaforen en woorden die wij gebruiken over de inrichting van het Nederlandse openbaar bestuur. Zo maken we graag gebruik van “het Huis van Thorbecke” als één van de bekendste

<sup>3</sup> Ministerie van BZK (2016). *De Nederlandse publieke dienst: Inrichting en werking van de overheid in Nederland, de positie van de ambtenaar daarin en de belangrijkste ontwikkelingen*. Den Haag: Ministerie van BZK.

<sup>4</sup> Ministerie van BZK (2015). *Het openbaar bestuur in historisch perspectief. Achtergronddocument Studiegroep Openbaar Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.

<sup>2</sup> Korsten, A.F.A. (2005). *Maatstaven voor de beoordeling van overheidshandelen*, Heerlen: Open Universiteit Nederland.

metaforen voor het Nederlandse openbaar bestuur (zie illustratie). Deze metafoor maakt gebruik van het beeld dat het openbaar bestuur een huis met meer verdiepingen is. Dit beeld van meer verdiepingen waarbij je van de ene naar de andere verdieping gaat ('omhoog gaat' of 'naar beneden' gaat), beïnvloedt hoe het openbaar bestuur wordt ervaren, namelijk als een gelaagdheid met een duidelijke hiërarchie. Een ander voorbeeld betreft de taal die wij gebruiken binnen het openbaar bestuur. Daarbij worden woorden gebruikt als 'lagere overheden', 'decentrale overheden', 'de eerste overheid'. Allemaal aanduidingen die een hiërarchische connotatie hebben. Pas in het afgelopen decennium wordt de term 'medeoverheden' vaker gebruikt. Dat er zo over wordt gesproken is niet geheel onterecht. In diverse bepalingen komt tot uitdrukking dat er hiërarchie bestaat in het openbaar bestuur. Dat komt het duidelijkst tot uitdrukking bij het toezicht. De autonomie van decentrale overheden wordt immers begrensd door (wettelijke) interventiemogelijkheden van 'hoger gezag' (toezicht) als decentrale overheden in strijd met het recht of het algemeen belang handelen of hun wettelijke plicht verzaken (taakverwaarlozing).

Naast het algemene, territoriale bestuur kent het Nederlandse bestuur ook functioneel bestuur. In tegenstelling tot het algemeen bestuur is niet het gebiedscriterium doorslaggevend, maar het functiecriterium: het gaat om de adequate behartiging van een (bepaald type) doel. Uiteraard kent ieder functioneel gedecentraliseerd lichaam naast dit doel tevens een bepaalde gebiedsafbakening. Het fundamentele verschil tussen algemeen en functioneel bestuur is dat binnen het eerste een integrale afweging moet worden gemaakt tussen verschillende belangen. Bij een lichaam van functioneel bestuur gaat het primair om de ene opgedragen taak. De bekendste vorm van functioneel bestuur in Nederland zijn de 23 waterschappen.

## 2.2 Gemeenten

Gemeenten vormen de 'begane grond' van "het Huis van Thorbecke" of om het in een andere beeldspraak uit te drukken: gemeenten zijn de eerste overheid. Zij zijn de bestuurslaag die het dichtst bij de burgers staat, weten wat er leeft en wat er werkt. In deze paragraaf brengen wij de gemeente als bestuurslaag in beeld. Achtereenvolgens gaan wij in op de ontwikkeling van het aantal gemeenten en de grootte ervan, de ontwikkeling in het takenpakket van gemeenten en de financiële kant van het gemeentelijke bestuur. Het beeld dat naar voren komt, is dat gemeenten aan betekenis hebben gewonnen in het openbaar bestuur. Zowel de omvang als het aantal taken van gemeenten is enorm toegenomen in de afgelopen decennia. Dat drukt zich vervolgens ook uit in

de omvang van de financiële middelen van gemeenten, waarbij opvalt dat gemeenten relatief weinig eigen middelen hebben voor hun taken en veel via het gemeentefonds van het rijk ontvangen.

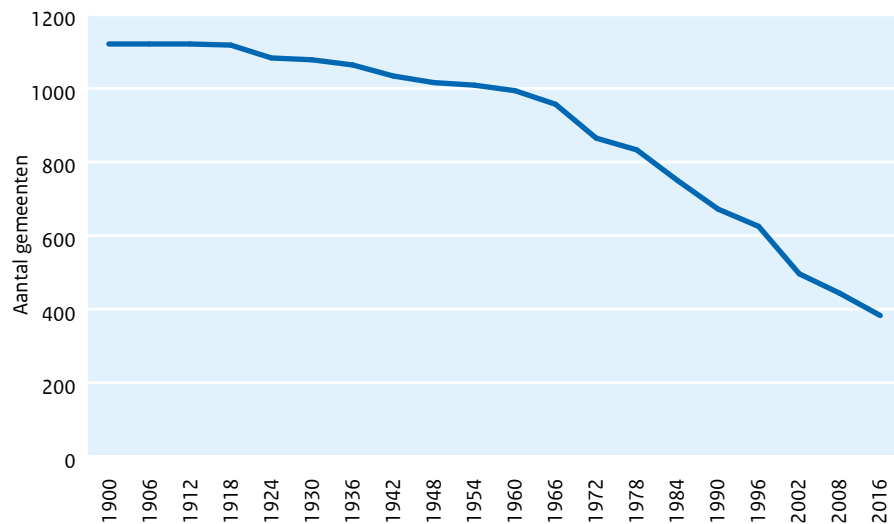


**Figuur 3.** Het Huis van Thorbecke is in de laatste eeuwen sterk van karakter veranderd

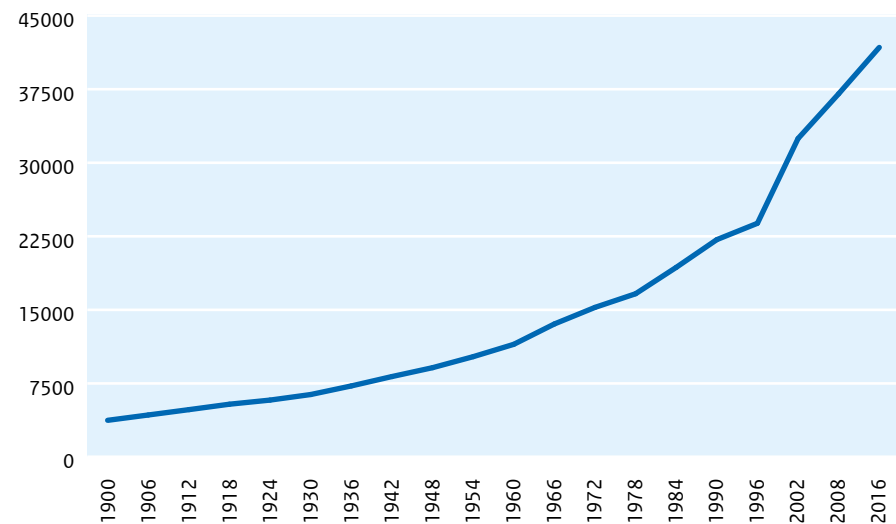
### 2.2.1 Ontwikkeling van het aantal en omvang van gemeenten

Nederland telt per 1 januari 2016 390 gemeenten. In 1851 telde Nederland nog 1.209 gemeenten. De daling van het aantal gemeenten is vooral na 1960 ingezet.

Deze daling vond in de afgelopen decennia van onderop plaats en heeft een deels autonoom en deels heteronoom karakter. Autonoom, omdat de toegenomen taken en verantwoordelijkheden nopen tot gemeentelijke samenwerking, die in veel gevallen tot herindeling hebben geleid. Heteronoom, omdat vanuit de nationale politiek druk bestaat op schaalvergroting in het decentraal bestuur. Deze vergroting binnen het openbaar bestuur – of dat nu via samenwerking of via herindeling heeft plaatsgevonden – heeft bijgedragen aan de bestuurskracht van gemeenten, doordat gemeenten zich op functies kunnen specialiseren, kwalitatief beter personeel kunnen aannemen en doordat de kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie afneemt.



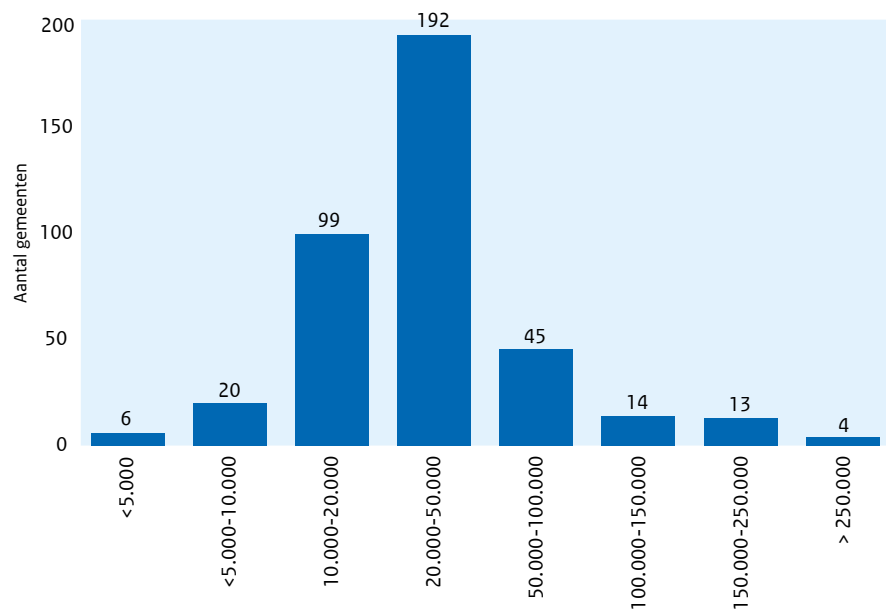
Figuur 4. Ontwikkeling van het aantal gemeenten, 1900-2016<sup>5</sup>



Figuur 5. Ontwikkeling van het gemiddeld aantal inwoners per gemeente, 1900-2016

Gemiddeld stijgt het aantal inwoners van 14.192 inwoners in 1970 naar 29.542 inwoners in 2000 tot 43.538 inwoners in 2016. Hoewel het inwonertal van de Nederlandse gemeenten gestaag toeneemt, bestaat er een grote verscheidenheid in inwonertal per individuele gemeente. Zo telt de gemeente Schiermonnikoog 926 inwoners tegenover 821.752 inwoners in de gemeente Amsterdam. Op basis van een onderverdeling in gemeentegrootte kunnen we constateren dat Nederland 125 gemeenten telt met minder dan 20.000 inwoners. Verder zijn er 237 middelgrote gemeenten met een inwoneraantal tussen 20.000 en 100.000 inwoners. Ten slotte telt Nederland 31 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

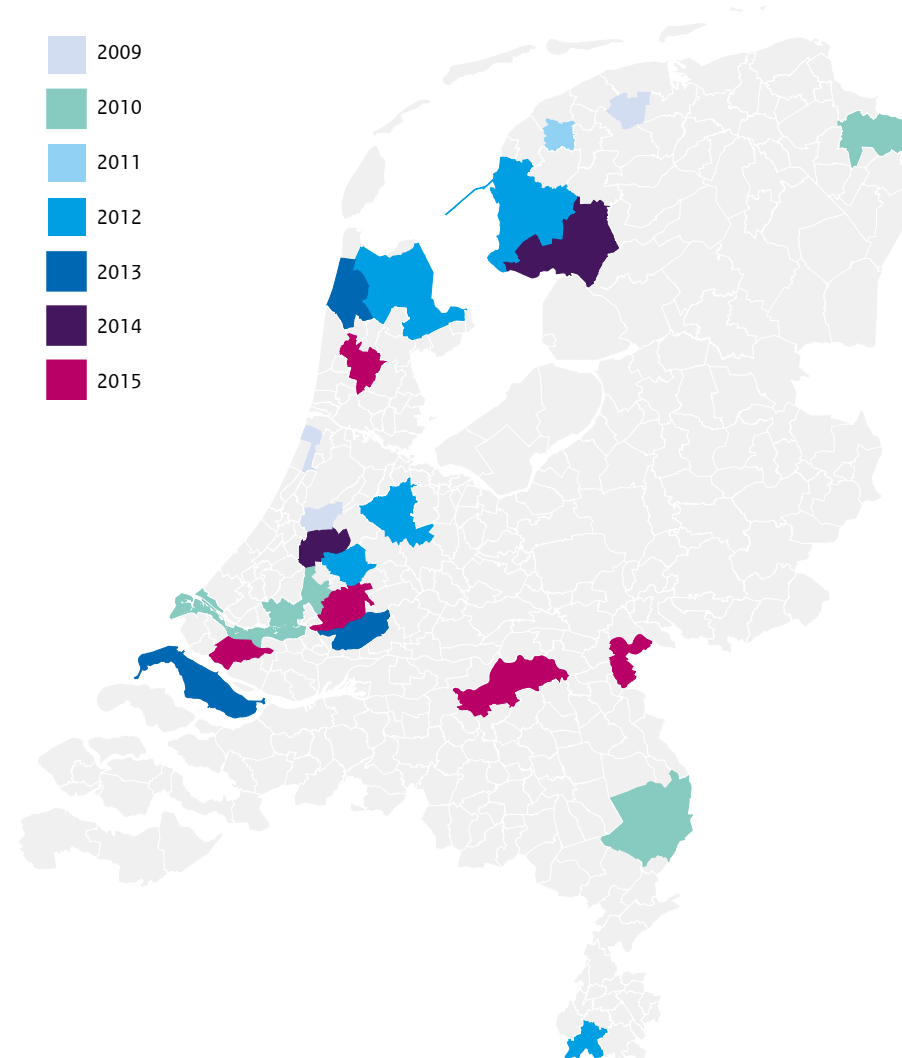
<sup>5</sup> Interne analyse van het Ministerie van BZK.



**Figuur 6.** Onderverdeling van aantal gemeenten per gemeentegrootte

### 2.2.2 Ontwikkeling herindelingen

Onderstaand figuur is een weergave van de gemeentelijke herindelingen tussen 2009 en 2015. In deze periode hebben 27 herindelingen plaatsgevonden. In 2016 gingen de gemeenten Edam-Volendam en Zeevang samen in de nieuwe gemeente Edam-Volendam. Ook de gemeenten Bussum, Muiden en Naarden gaan samen in de nieuwe gemeente Bussum. In 2017 fuseren de gemeenten Schijndel, Sint Oedenrode en Veghel tot de nieuwe gemeente Meierijstad. Hierdoor telt Nederland per 1 januari 2017 388 gemeenten.



**Figuur 7.** Herindelingen per 2009<sup>6</sup>

<sup>6</sup> VNG (z.j.). Herindelingen Nederlandse gemeenten.

### 2.2.3 Nederlandse gemeente in internationaal perspectief

Internationaal gezien zijn Nederlandse gemeenten – als de lokale bestuurslaag – relatief omvangrijk, vooral gezien het gemiddeld aantal inwoners. Hieronder is een overzicht opgenomen van de omvang van de Nederlandse gemeenten, zowel in termen van bevolkingsomvang als van territoriale omvang. Hoewel de gemeenten binnen de OECD-landen niet altijd direct vergelijkbaar zijn (onder andere door takenpakket en budgettaire omvang), wordt wel duidelijk dat een Nederlandse gemeente in OECD-perspectief relatief veel inwoners per m<sup>2</sup> heeft.

Land	Aantal gemeenten	Gemiddeld aantal inwoners per gemeente	Gemiddelde omvang per gemeente in km <sup>2</sup>	Gemiddeld aantal inwoners per m <sup>2</sup>
Japan	1.718	74.070	219,98	507
Zuid-Korea	227	21.5661	440,67	507
<b>Nederland</b>	<b>393</b>	<b>42.945</b>	<b>105,71</b>	<b>499,1</b>
Israel	254	30.342	86,9	375,9
België	589	18.845	51,83	369,5
Italië	8.100	7.590	37,2	340,8
Verenigd Koninkrijk	406	15.6146	597,27	265,2
Duitsland	11.192	7.217	31,43	226,2
Luxemburg	106	4.857	24,4	212,6
Zwitserland	2.551	3.160	16,18	203,5
Tsjechië	6.253	1.627	12,61	136,1
Denemarken	98	56.698	439,73	131
Polen	2.479	15.483	125,81	121,6
Frankrijk	36.569	1.700	14,88	117,5
Portugal	308	35.063	299,39	110,5
Slowakije	2.927	1.875	16,75	110,5
Hongarije	3.177	3.128	29,28	106,2
Oostenrijk	2.354	3.492	35,3	103,2
Slovenië	211	9.444	96,55	102,4

Turkije	2.950	27.354	265,61	99,6
Spanje	8.112	5.840	62,37	92,7
Griekenland	325	33.147	406,02	83,4
Ierland	114	41.894	612,5	67,3
Mexico	2.457	47.301	799,5	61,1
Verenigde Staten	35.879	8.826	268,37	34,8
Estland	215	5.890	210,35	30,3
Chili	345	49.904	2191,6	24,1
Zweden	290	31.446	1.552,74	23,7
Finland	320	16.456	1.052,65	17,9
Nieuw-Zeeland	67	65.150	4.036,82	17
Noorwegen	430	11.776	753	16,8
Canada	4.147	8.335	2.407,68	3,9
IJsland	74	4.260	1.391,89	3,3
Australië	565	39.403	1.3614,2	3,1

Tabel 1. De Nederlandse gemeente in OECD-perspectief per 2014 (aantal, inwoneraantal, gemiddelde omvang (in km<sup>2</sup>), aantal inwoners per km<sup>2</sup>)<sup>7</sup>

### 2.2.4 Ontwikkeling takenpakket gemeenten

Gemeenten hebben een open huishouding. Gemeenten hebben anno 2015 een aantal vaste taken en bevoegdheden:

- Burgerzaken: gemeenten zijn verantwoordelijk voor het bijhouden wie in de gemeente wonen. Dat gebeurt in de Basisregistratie Personen (BRP). Ook geeft de gemeente persoonsdocumenten uit, zoals een paspoort, een identiteitskaart en een rijbewijs.
- Openbare orde en veiligheid: de burgemeester in de gemeente heeft het gezag over de politie en de brandweer. Hij kan deze inzetten wanneer dat nodig is. Elke gemeente heeft ook een Algemene Plaatselijke Verordening (APV) waarin regels staan over bijvoorbeeld het afsteken van vuurwerk, de sluitingstijden van cafés en het plaatsen van bewakingscamera's.
- Lokale economie: gemeenten hebben een rol in het stimuleren van de lokale (en regionale) economie. Zo zorgen zij voor een gevarieerd winkelaanbod, met grote en kleine onderne-

<sup>7</sup> Gebaseerd op OECD (z.j.). OECD.Stats.



mers. Ook proberen gemeenten bedrijven aan te trekken. De gemeente kan dit doen door bijvoorbeeld te zorgen voor een goede bereikbaarheid van het centrum of de aanleg van een bedrijventerrein. Ook stellen gemeenten de regels op voor koopzondagen en avondopenstelling en geven zij vergunningen voor bijvoorbeeld weekmarkten.

- Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting: voor de inrichting van de ruimte worden bestemmingsplannen gemaakt. In een bestemmingsplan legt de gemeente precies vast hoe een gebied eruit moet zien. Welk deel is bestemd voor huizen, welk deel voor natuur en welk deel voor bedrijven? De gemeente houdt ook toezicht op de woningbouw en maakt daarover afspraken met woningcorporaties.
- Verkeer en vervoer: de gemeente draagt zorg voor de aanleg en het onderhoud van straten en wegen, voetpaden, parkeerterreinen en fietsroutes. Om verkeer in goede banen te leiden, stellen gemeenten verkeer- en vervoerplannen op. Daarin staat welke straten voor doorgaand verkeer zijn bestemd, welke voor het lokale verkeer, enzovoort.
- Wet maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatiewet (Wmo): gemeenten zijn sinds 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en participatiewet. De uitvoering van deze wet regelt onder meer allerlei taken op het gebied van zorg voor de inwoners, bijvoorbeeld thuiszorg. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning van mensen die niet zelfredzaam zijn. Het gaat daarbij om begeleiding en dagbesteding, ondersteuning om de mantelzorger tijdelijk te ontlasten, een plaats in een beschermde woonomgeving voor mensen met een psychische stoornis en de opvang in geval van huiselijk geweld. Vanaf 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdzorg; het gaat daarbij om de verantwoordelijkheid voor alle vormen van jeugdhulp (inclusief specialistische hulp zoals jeugd-ggz, jeugd-vb, gesloten jeugdhulp) en de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Nieuw voor gemeenten is ook de uitvoering van de Participatiewet. Iedereen die kan werken maar daarbij ondersteuning nodig heeft, valt sinds 1 januari 2015 onder de Participatiewet. De wet is er om zoveel mogelijk mensen met of zonder arbeidsbeperking werk te laten vinden. De Participatiewet vervangt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong).
- Onderwijs: de belangrijkste taak op het gebied van onderwijs is huisvesting van de scholen. Daarnaast geven gemeenten geld uit aan leerlingen die extra begeleiding nodig hebben. Ook houden zij toezicht op naleving van de Leerplichtwet.
- Milieu: uitvoering van de Wet milieubeheer. Deze regelt onder meer de gescheiden inzameling van huisvuil en de kwaliteit van de lucht. De gemeente geeft onder andere milieuvergunningen uit aan bedrijven.

- Cultuur, sport en recreatie: verstrekken van subsidies en het beschikbaar stellen van ruimten. Hierbij kan worden gedacht aan een schouwburg of theater, maar ook aan sportvelden of een zwembad. Ook heeft de gemeente vaak de zorg voor een natuurgebied, waar mensen hun vrije tijd kunnen doorbrengen.

De omvang van het gemeentelijk takenpakket is in de loop van afgelopen decennia veranderd. Sinds de late jaren tachtig is de hoeveelheid taken aanzienlijk gegroeid door verschillende decentralisaties met de bijbehorende beleidsvrijheid van gemeenten.<sup>8</sup> In de afgelopen jaren zijn de volgende verantwoordelijkheden, taken en financiële middelen naar gemeenten gedecentraliseerd:

Taak	Omvang (in mln euro)	Jaar
Leerlingenvervoer	€ 57	1987
Welzijn en volksgezondheid	€ 313	1989
Bijzondere bijstand	€ 272	1991
Wegen	€ 195	1993
Voorziening Gehandicapten	€ 320	1994
Kinderopvang	€ 192	1996
Onderwijshuisvesting	€ 769	1997
Wwb	n.v.t.	2004
Wmo	€ 1273	2007
Jeugdzorg	€ 3525	2015
Langdurige zorg	€ 3761	2015
Arbeidsparticipatie	€ 2882	2015

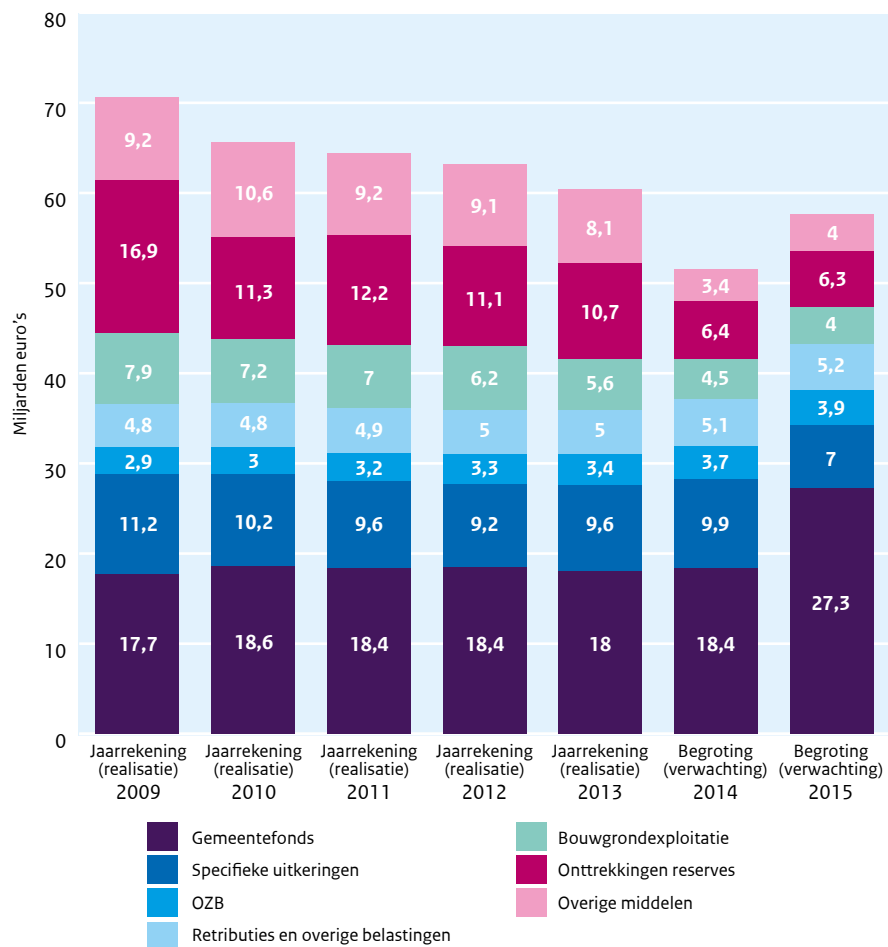
Tabel 2. Gedecentraliseerde taken naar gemeenten sinds 1987<sup>9</sup>

Naast diverse decentralisaties hebben ook centralisaties plaatsgevonden. Een voorbeeld is de Wet Kinderopvang in 2005, waarbij 40 miljoen euro van gemeenten naar het rijk is overgeheveld, en e-content, waarbij een bedrag van 8 miljoen euro van gemeenten naar het rijk werd overgeheveld.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> SGB0 (2006). *Verkregen en verdwenen taken van gemeenten, een inventariserend onderzoek, 1980-2006*. Den Haag: SGB0 Onderzoeks- en adviesbureau.

<sup>9</sup> Taken en bedragen volgen uit: Kamerstukken II, 2006-2007, 30096, nr. 26.; Gradus, R.H.J.M. (2015). *De macro-doelmatigheid van decentralisaties, een tussenrapport*. Amsterdam: Het Zijlstra Center.; Bedragen decentralisaties 2015 uit: Ministerie van BZK (2015). Gemeentefonds Septembercirculaire 2015. Den Haag: Ministerie van BZK.

<sup>10</sup> Gradus, R.H.J.M. (2015). *De macro-doelmatigheid van decentralisaties, een tussenrapport*. Amsterdam: Het Zijlstra Center.



Figuur 8. Verdeling inkomsten gemeenten 2008-2015<sup>11</sup>

### 2.2.5 Ontwikkeling inkomsten van gemeenten

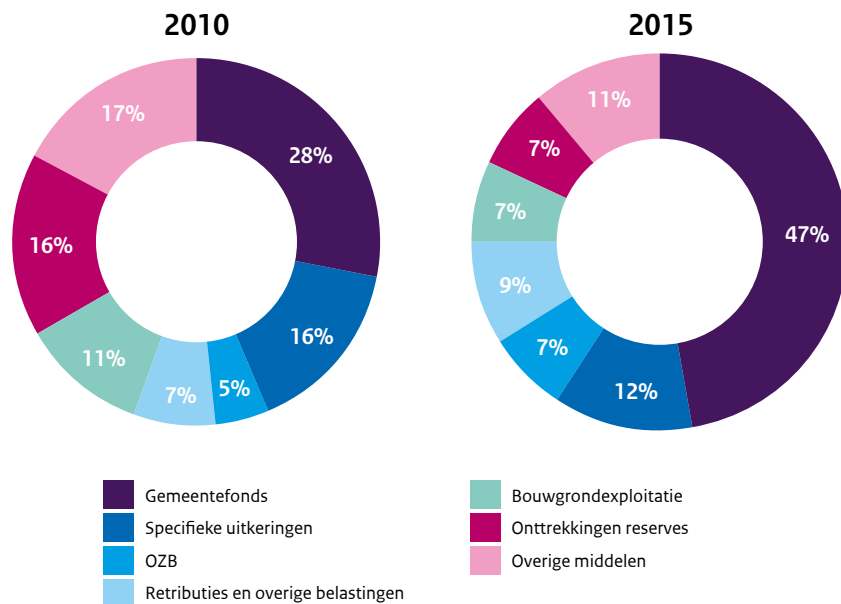
De inkomsten van gemeenten zijn van belang voor de financiële ruimte die zij hebben om hun taken uit te voeren. In deze paragraaf kijken wij naar twee elementen.

Eerst kijken wij naar de manier waarop de gemeentelijke inkomsten zich in de laatste jaren hebben ontwikkeld. Daarna gaan wij in op de samenstelling van deze inkomsten. De inkomsten van gemeenten variëren per jaar. Onderstaand figuur laat zien dat in de periode tussen 2009 en 2014 de inkomsten van gemeenten redelijk stabiel zijn gebleven. In 2009 is er een eenmalige uitschieter als gevolg van de verkoop van aandelen van energiebedrijven. Vanaf 2015 stijgen de totale begrote inkomsten als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein. De totale begrote inkomsten van alle gemeenten samen bedragen in 2015 57,7 miljard euro. In 2014 bedroegen deze totale inkomsten nog 51,5 miljard euro.

### 2.2.6 Samenstelling van de inkomsten

De inkomsten van Nederlandse gemeenten bestaan uit de volgende bronnen: gemeentefonds, specifieke uitkeringen, onroerendezaakbelasting, overige belastingen, retributies, bouwgrondexploitatie, overige middelen en onttrekking uit de reserves. Dit is relevant omdat de bestedingsvrijheid van sommige inkomstenbronnen groter is dan van andere bronnen. In de afgelopen jaren is de onderlinge verhouding tussen deze bronnen sterk veranderd.

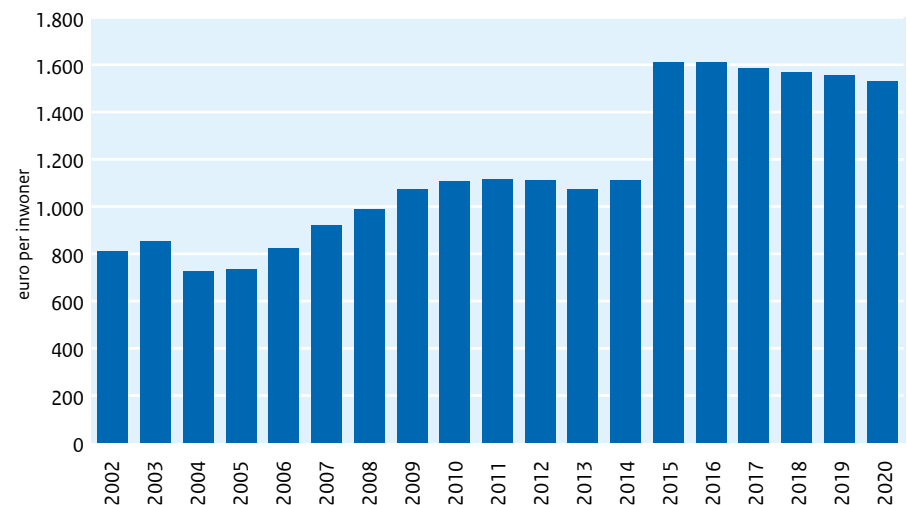
<sup>11</sup> Kennisbank Openbaar Bestuur, Ministerie van BZK (z.j.). *Inkomsten van gemeenten*.



**Figuur 9.** Baten gemeenten 2010 en 2015

In algemene zin kan gezegd worden dat de inkomsten via het gemeentefonds enorm zijn toegenomen. De grootste stijging komt voort uit decentralisaties in het sociaal domein, waarmee de omvang van het gemeentefonds stijgt van 18,4 miljard euro in 2014 naar 27,3 miljard in 2015. Op geaggregeerd niveau kunnen uitspraken gedaan worden over de gemiddelde uitkering uit het gemeentefonds per inwoner. In 2016 ontvangen gemeenten gemiddeld 1.611 euro per inwoner uit het gemeentefonds. Dit bedrag kan per gemeente sterk verschillen. Een oorzaak daarvan is de verdelingssystematiek van het gemeentefonds, die kostengeïntendeerd is. Dat betekent dat in de verdeling rekening wordt gehouden met een aantal gemeentelijke kenmerken. Het geld in het gemeentefonds wordt verdeeld op basis van maatstaven. In 1960 kende het gemeentefonds vier maatstaven in combinatie met zogenaamde “verfijningen” voor bepaalde taken. Bij de introductie van de Financiële verhoudingswet in 1997 waren er 41 verdeelmaatstaven, in 2003 waren dat er 48, in 2010 60 en in 2015 zijn dat er 92. Gelijkijdig nam het aantal gemeenten af van 572 in 1997 tot 390 in 2016. Dat is opvallend, omdat feitelijk verwacht zou mogen worden dat de kostenverschillen tussen gemeenten door de schaalvergroting

zouden verdwijnen. De toename van het aantal maatstaven hangt samen met een grotere omvang van het fonds en een volledige objectivering door middel van het gebruik van verdeelmaatstaven. Gemeenten zijn meer taken gaan verrichten die voor een juiste verdeling nieuwe maatstaven vereisten. Specifiek is de laatste jaren het aantal sociale taken van gemeenten voor vaak specifieke doelgroepen toegenomen. Hiervoor zijn vaak meer gerichte maatstaven gebruikt om aan te sluiten bij de omvang van de doelgroep. Daarnaast geldt dat in 1960 slechts in beperkte mate sprake was van het verevenen voor verschillende kostenfactoren en dat deze verevening sindsdien is toegenomen.



**Figuur 10.** Ontwikkeling uitkering gemeentefonds in euro's per inwoner<sup>12</sup>

De inkomsten van gemeenten via specifieke uitkeringen neemt af. Waar in 2008 nog 101 specifieke uitkeringen werden verstrekt, worden in 2015 26 specifieke uitkeringen verstrekt. Dit komt doordat een groot aantal specifieke uitkeringen een plaats hebben gekregen in het gemeentefonds. Dit betekent dat medeoverheden in mindere mate ‘geoommerkte’ inkomsten ontvangen, daardoor in hogere mate ‘ongeoommerkte’ uitkeringen ontvingen, waardoor hun bestedingsvrijheid is toegenomen. In totaal daalt

<sup>12</sup> Rijksoverheid (2016). Gemeentefonds Rijksbegroting 2016. Den Haag: Sdu Uitgevers, p.11.

de omvang van specifieke uitkeringen van ruim 10 miljard euro in 2008 naar 7 miljard euro in 2015. Dat betekent een daling van ruim 31 procent. Deze daling is veroorzaakt doordat twee grote specifieke uitkeringen van samen 3,1 miljard vanuit het ministerie van SZW (op grond van de Wet sociale werkvoorzieningen en de Wet participatiebudget) met ingang van 2015 zijn opgegaan in het gemeentefonds in de integratie-uitkering sociaal domein.

De opbrengsten die voortkomen uit lokale heffingen vormen een belangrijk gedeelte van de totale inkomsten van gemeenten. Deze heffingen zijn opgebouwd uit retributies, de onroerendezaakbelastingen (ozb) en uit overige belastingen. Tussen 2008 en 2014 namen de opbrengsten uit lokale heffingen toe met 22,4 procent. Hierna namen deze opbrengsten licht af, waardoor de geraamde opbrengsten uit lokale heffingen in 2015 geraamd zijn op ruim 8,8 miljard euro.

Categorie	2010	2011	2012	2013	2014	2015**
ozb	2.961	3.063	3.464	3.598	3.711	3.651
Overige belastingen	866	921	980	1.040	1.079	1.114
Retributies	4.000	4.035	4.087	4.104	4.068	4.077
Totale opbrengst	7.827	8.019	8.532	8.742	8.858	8.842

**Tabel 3.** Opbrengsten lokale heffingen gemeenten (op basis van begrotingen) (x € miljoen) \*\* op basis van verwachting<sup>13</sup>

### 2.2.7 Het internationale perspectief

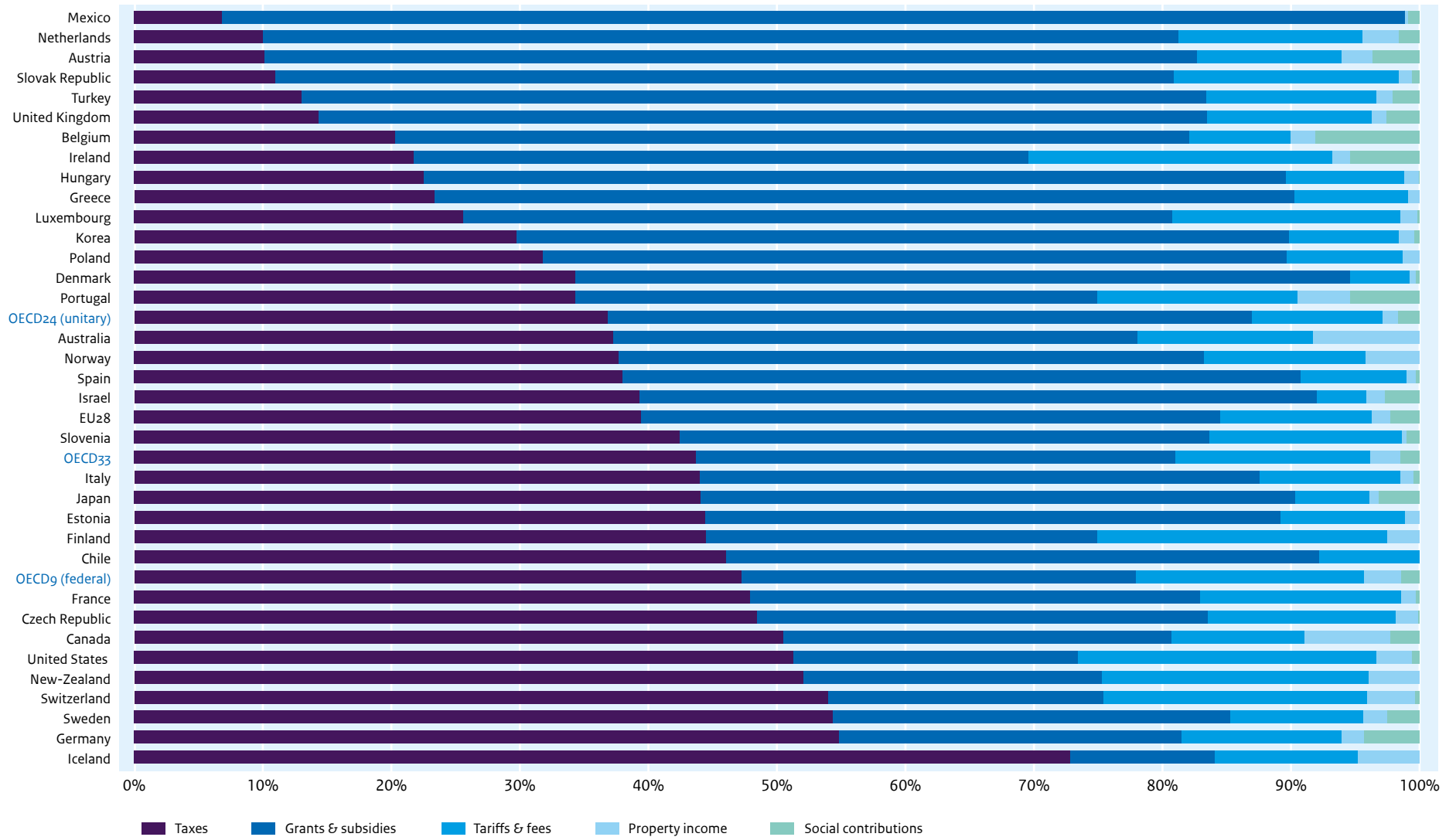
Onderstaand figuur toont dat de manier waarop de inkomsten van Nederlandse mede-overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) zijn opgebouwd flink afwijkt van de wijze waarop deze zijn opgebouwd in andere OECD-landen. Lokale en regionale belastingen vormen voor gemeenten, provincies en waterschappen in andere OECD-landen een veel omvangrijkere inkomstenbron dan voor lokale en regionale overheden in Nederland.<sup>14</sup> In andere OECD-landen bestaat gemiddeld genomen 44 procent uit lokale belastingen, terwijl in Nederland (en ook Slowakije, Turkije en het Verenigd Koninkrijk) dit

voor de medeoverheden uit minder dan 15 procent bestaat (in 2013). Daarentegen bestaat in Nederland ongeveer 71 procent van de inkomsten van lokale en regionale overheden uit uitkeringen vanuit het rijk, terwijl dit in andere OECD-landen gemiddeld genomen 48 procent is.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Gebaseerd op Rijksoverheid (2016). *Gemeentefonds Rijksbegroting 2016*. Den Haag: Sdu Uitgevers, p.28.

<sup>14</sup> Onder de Nederlandse lokale overheden wordt volgens de OECD definitie verstaan: gemeenten, provincies, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen, speciaal onderwijs, private non-profit organisaties. Hierdoor vertekenen de percentages in deze paragraaf en in figuur 11 enigszins.

<sup>15</sup> OECD (2015). *Sub-national governments in OECD countries: key data*. Edition 2015. Parijs: OECD Publishing.



**Figuur 11.** Inkomsten medeoverheden (OECD-breed) per 2013<sup>16</sup>

<sup>16</sup> OECD (2015). *Sub-national governments in OECD countries: key data*. Edition 2015. Parijs: OECD Publishing.

### 2.2.8 Financieel toezicht gemeenten

Provincies houden toezicht op de gemeentelijke financiën. In het financieel toezicht op gemeenten is er een onderscheid tussen preventief en repressief toezicht. Indien gemeenten geen sluitende (meerjaren)begroting hebben, dan worden deze onder preventief toezicht van de provincie gesteld. Dit geldt tevens voor gemeenten die hun begroting niet op tijd hebben ingediend of gemeenten die betrokken zijn bij een herindeling, conform de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). De overige gemeenten staan onder repressief toezicht. De onderstaande tabel laat zien dat het totaal aantal gemeenten dat sinds 2006 onder toezicht staat, gering is. Wat opvalt is dat in 2015 16 gemeenten onder preventief toezicht staan door een niet sluitende (meerjaren) begroting. Dit is bijna een verdubbeling ten opzichte van het jaar ervoor.

	Preventief gemeenten	Preventief Termijn	Preventief ARHI	Repressief	Aantal gemeenten
2004	24	21	42	396	483
2005	30	9	43	385	467
2006	20	13	20	405	458
2007	19	2	10	412	443
2008	14	1	15	413	443
2009	10	2	41	388	441
2010	15	4	35	377	431
2011	7	12	32	367	418
2012	8	3	28	376	415
2013	9	5	23	371	408
2014	9	4	22	368	403
2015	16	4	10	368	393

Tabel 4. Aantal gemeenten onder preventief toezicht<sup>17</sup>

Gemeenten die niet staat zijn om een meerjarige sluitende begroting in te dienen, kunnen een aanvraag indienen om op grond van artikel 12 van de Gemeentewet een uitkering te ontvangen. De afgelopen periode zijn er slechts enkele aanvragen geweest. Jaarlijks krijgen deze gemeenten binnen de kaders van het gemeentefonds gemiddeld 25 miljoen

<sup>17</sup> Ministerie van BZK (2014). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK, p. 45.

euro als extra ondersteuning. De onderstaande tabel laat zien dat de gemeenten Ten Boer, Vlissingen en Lelystad zowel in 2015 als in 2016 aanspraak zullen maken op een artikel 12-uitkering. Lelystad is hierbij een speciaal geval. In 1986 is de Interdepartementale Commissie Lelystad opgericht (ICL). Deze commissie heeft geadviseerd over de toekenning van ICL-gelden om Lelystad in staat te stellen evenwichtig uit te groeien tot een stad met 80.000 inwoners. Het toenmalige kabinet heeft het advies overgenomen. Deze ICL gelden worden via artikel 12 uitbetaald.

Jaar	Artikel 12-gemeenten	Artikel 12-uitkering*	Gemeenten
2010	4	23.145	Boarnsterhim Boskoop Lelystad Loppersum
2011	4	21.378	Boarnsterhim Lelystad Loppersum Millingen a/d Rijn
2012	4	31.273	Boarnsterhim Lelystad Loppersum Millingen a/d Rijn
2013	4	23.025	Boarnsterhim Lelystad Loppersum Millingen a/d Rijn
2014	3	22.248	Ten Boer Lelystad Millingen a/d Rijn
2015*	4	30.742	Ten Boer Lelystad Vlissingen Muiden
2016*	3	20.362	Ten Boer Lelystad Vlissingen

Tabel 5. Artikel 12-gemeenten (aantal en uitkering) (bedragen x € 1000).<sup>18</sup> \* Raming van het bedrag.

<sup>18</sup> Ministerie van BZK (2014). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK, p. 44.

## 2.3 Bestuurlijke samenwerkingsverbanden

In toenemende mate werken overheden samen om maatschappelijke en economische vraagstukken op te lossen. Het toenemend belang van deze samenwerkingsverbanden rechtvaardigt hier specifiek aandacht aan te besteden. De wetgever heeft een aparte rechtsbasis geregeld voor deze samenwerking in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), al wordt niet alleen deze rechtsbasis gebruikt voor samenwerking. Hieronder gaan wij eerst specifiek in op de publiekrechtelijke basis van samenwerking. Later komen wij ook terug op de mate waarin overheden samenwerken op basis van andere regelingen. Verder gaan we in deze paragraaf in op het toenemend aantal samenwerkingsverbanden binnen het openbaar bestuur en het toenemend financieel belang van samenwerkingsverbanden.

### 2.3.1 Publiekrechtelijke basis

In de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is geregeld dat gemeenten, provincies en waterschappen kunnen samenwerken in publiekrechtelijke constructies. De Wgr biedt gemeenten de mogelijkheid om samenwerking voor specifiek omschreven taken en bevoegdheden aan te gaan. Het bestuur van de regeling bestaat uit vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten. De financiën worden door de deelnemende gemeenten opgebracht. De Wgr kent vier samenwerkingsvormen. Deze vormen verschillen in zwaarte van de regeling. Zo is het mogelijk de zwaarte van het samenwerkingsverband af te stemmen op de aard van het gezamenlijk te behartigen belang. Per 1 januari 2015 is de Wgr uitgebreid met een nieuwe samenwerkingsvorm (bedrijfsvoeringorganisatie) en meer mogelijkheden voor gemeenteraden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen. De vijf vormen verschillen van elkaar in de organen die worden ingesteld en in het wel of niet hebben van rechtspersoonlijkheid. In afnemende mate van zwaarte van de samenwerking kent de Wgr:

1. Openbaar lichaam: een publiekrechtelijke rechtspersoon, met een eigen (afgescheiden) vermogen en met de bevoegdheid voor eigen rekening rechtshandelingen te verrichten en eigen personeel in dienst te nemen, waaronder ambtenaren. Het bestuur van een openbaar lichaam bestaat in ieder geval uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.
2. Bedrijfsvoeringorganisatie: deze vorm van samenwerking is bedoeld voor 'ondersteunende processen en uitvoeringstaken' en niet voor zaken waarbij 'beleidsmatige afwegingen' gemaakt moeten worden. De nieuwe organisatie kent wel – net als het openbaar lichaam – rechtspersoonlijkheid en zij kan dus rechtshandelingen verrichten en personeel in dienst nemen. Maar – anders dan het openbaar lichaam – kent zij maar één, ongeleed, bestuur en kan zij alleen in het leven geroepen worden door colleges van B&W.
3. Gemeenschappelijk orgaan: anders dan een openbaar lichaam heeft een gemeenschap-

pelijk orgaan geen rechtspersoonlijkheid en slechts één orgaan, te weten het gemeenschappelijk orgaan. Het gaat hier veelal om eenvoudige regelingen, vaak met een beperkte doelstelling, die geen geleed bestuur noch rechtspersoonlijkheid vereisen.

4. Centrumgemeente: de Wgr creëert tevens de mogelijkheid dat geen orgaan wordt ingesteld, maar dat de deelnemende gemeenten één gemeente als centrumgemeente aanwijzen die namens de deelnemende gemeenten bepaalde bevoegdheden uitoefent. De centrumgemeente 'vertegenwoordigt' als het ware de andere gemeenten.
5. Regeling zonder meer: deze variant wordt niet expliciet genoemd in de Wgr, maar kan worden afgeleid uit artikel 1, eerste lid, Wgr. Deze samenwerkingsvorm komt neer op een publiekrechtelijke afspraak tussen de samenwerkende bestuursorganen van gemeenten, zonder dat daarvoor een specifieke rechtsvorm wordt gekozen. Anders dan bij de wettelijk geregelde vormen is het bij de regeling zonder meer niet mogelijk om bevoegdheden toe te delen.

#### Aantallen

De ontwikkeling van het exacte aantal samenwerkingsverbanden van gemeenten, provincies en waterschappen is niet bekend. Dat heeft vooral te maken met de vraag wat precies wel en niet gerekend moet worden tot een bestuurlijk samenwerkingsverband. Hoewel de exacte cijfers niet bekend zijn, wordt uit de beschikbare gegevens wel duidelijk dat het aantal samenwerkingsverbanden per overheid is toegenomen. Voor de periode 1990 tot 2010 zijn gegevens beschikbaar van de samenwerkingsverbanden, zowel publiek als privaaf, afgezet tegen het totaal aantal medeoverheden (lees: gemeenten, provincies en waterschappen) in die perioden. Uit dit overzicht wordt duidelijk dat het totaal aantal samenwerkingsverbanden relatief is gestegen. Niet zozeer omdat het aantal samenwerkingsverbanden in absolute getallen is toegenomen, maar wel omdat het totaal aantal overheden in diezelfde periode is afgenomen. Zo daalde het aantal gemeenten tussen 1990 en 2010 van 672 naar 431 gemeenten.

	1990	1997	2005	2010
Schatting aantal gemeenschappelijke regelingen	754	797	697	698
Schatting aantal private verbanden	-	1.098	1.165	1.022
Totaal	-	1.895	1.862	1.720
Aantal medeoverheden	825	684	506	470
Aantal GR-en afgezet tegen aantal medeoverheden	0,9	1,2	1,4	1,5

**Tabel 6.** Overzicht ontwikkeling van het aantal publieke en private samenwerkingsverbanden bij medeoverheden over de periode 1990-2010<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Gebaseerd op tabellen 2.3 en 2.8 uit: Greef, R.J.M.H. de, Maas, F. (2010). *Samenwerking tussen decentrale overheden: een nadere analyse van samenwerking op grond van gemeenschappelijke regelingen*. Utrecht: Berenschot Groep bv.

Latere cijfers van het aantal samenwerkingsverbanden van alle medeoverheden zijn niet bekend. Wel zijn er cijfers over de publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden van gemeenten van 2012 beschikbaar. Deze cijfers zijn gebaseerd op de paragrafen *verbonden partijen* van de gemeentelijke begrotingen. Gemeenten moeten hierin verbonden partijen noemen waar zij een financieel en bestuurlijk belang bij hebben. De cijfers geven daarom mogelijk geen compleet beeld, omdat centrumgemeenteconstructies en regelingen zonder meer niet opgenomen hoeven te worden.

Type gemeenschappelijke regeling	Aantal
Openbaar lichaam	361
Centrumgemeentenconstructies	38
Gemeenschappelijk Orgaan	28
Regeling zonder meer	10
Wgr+	8
Type GR onbekend	67
<b>Totaal</b>	<b>512</b>

Tabel 7. Type gemeenschappelijke regelingen van gemeenten (data 2012 op basis van paragrafen verbonden partijen uit gemeentelijke begrotingen)<sup>20</sup>

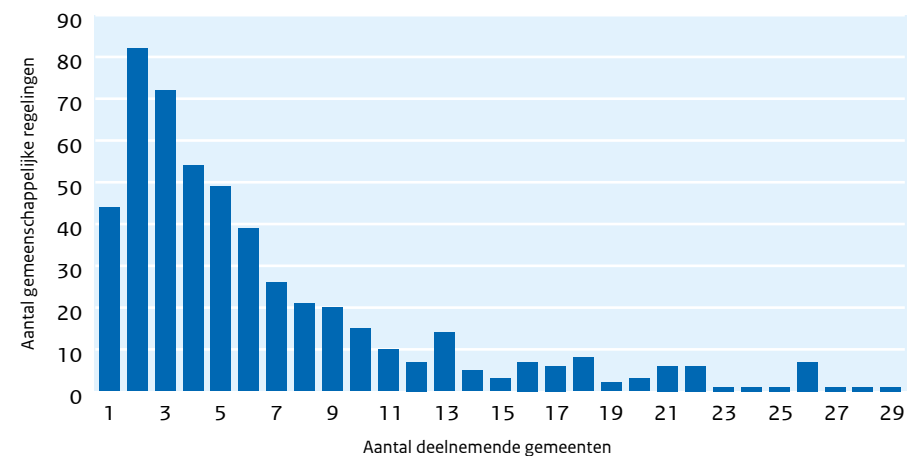
Uit een inventarisatie uit 2014 blijkt dat het totaal aantal samenwerkingsverbanden waarin gemeenten deelnemen in 2014 is gestegen naar 779 waargenomen samenwerkingsverbanden.<sup>21</sup> Ten opzichte van 2012 is dit een stijging van 52,1 procent waarbij de kanttekening gemaakt dient te worden dat cijfers uit 2012 wellicht een onvolledig beeld gaven (zie boven). Gemeenten waren in 2014 gemiddeld lid van 16 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, waarin zij gemiddeld genomen samenwerkten met een bruto aantal van 209 partners. Dit betekent dat gemeenten veelvuldig met dezelfde samenwerkingspartners in verschillende samenwerkingsverbanden samenwerkten. Dat houdt in dat er een hoge mate van congruentie bestaat in de samenwerkingsverbanden. Gemeenten werkten (netto) gemiddeld samen met 47 unieke partners in de verschillende samenwerkingsverbanden.

<sup>20</sup> Rijksoverheid (2014). Vaststelling begroting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2015, vraag 29, OBMC inventarisatie van verbonden partijen per 2012.

<sup>21</sup> Boogers, M., Klok, P.J., Denters, B., Sanders, M. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Enschede: Universiteit Twente.

#### Aantal deelnemers per samenwerkingsverband

Uit de cijfers over 2012 blijkt dat een gemeente gemiddeld in acht gemeenschappelijke regelingen zit, variërend per regeling van 1 tot 29 deelnemers. Toch is de spreiding niet zo groot; onderstaande grafiek laat zien dat er flink méér gemeenschappelijke regelingen zijn met een klein aantal deelnemers; ruim 80 procent van de gemeenschappelijke regelingen heeft minder dan tien deelnemers. Bijna 60 procent van de gemeenschappelijke regelingen heeft minder dan vijf deelnemers. Verreweg de meeste samenwerkingsverbanden (154) hebben slechts twee of drie gemeentelijke deelnemers.



Figuur 12. Aantal gemeenschappelijke regelingen met n deelnemers<sup>22</sup>

### 2.3.2 Privaatrechtelijke basis

Naast deze gemeenschappelijke regelingen zijn er in 2010 naar schatting 1.022 privaatrechtelijke verbanden waar een of meer gemeenten in deelnamen. In 2012 had 72 procent van de privaatrechtelijke organisaties slechts één gemeentelijke deelnemer, 11 procent heeft twee deelnemers en 13 procent heeft drie tot tien deelnemers. Slechts drie procent van 1.330 privaatrechtelijke organisaties heeft meer dan tien gemeentelijke deelnemers. Een gemeente neemt gemiddeld aan negen privaatrechtelijke verbanden deel. Het lijkt erop dat deze privaatrechtelijke organisaties vooral betrekking hebben op de thema's (de gemeentelijke functies) Economische Zaken en Cultuur & Recreatie.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Interne analyse van het ministerie van BZK.

<sup>23</sup> Rijksoverheid (2014). Vaststelling begroting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2015, vraag 29, OBMC inventarisatie van verbonden partijen per 2012.

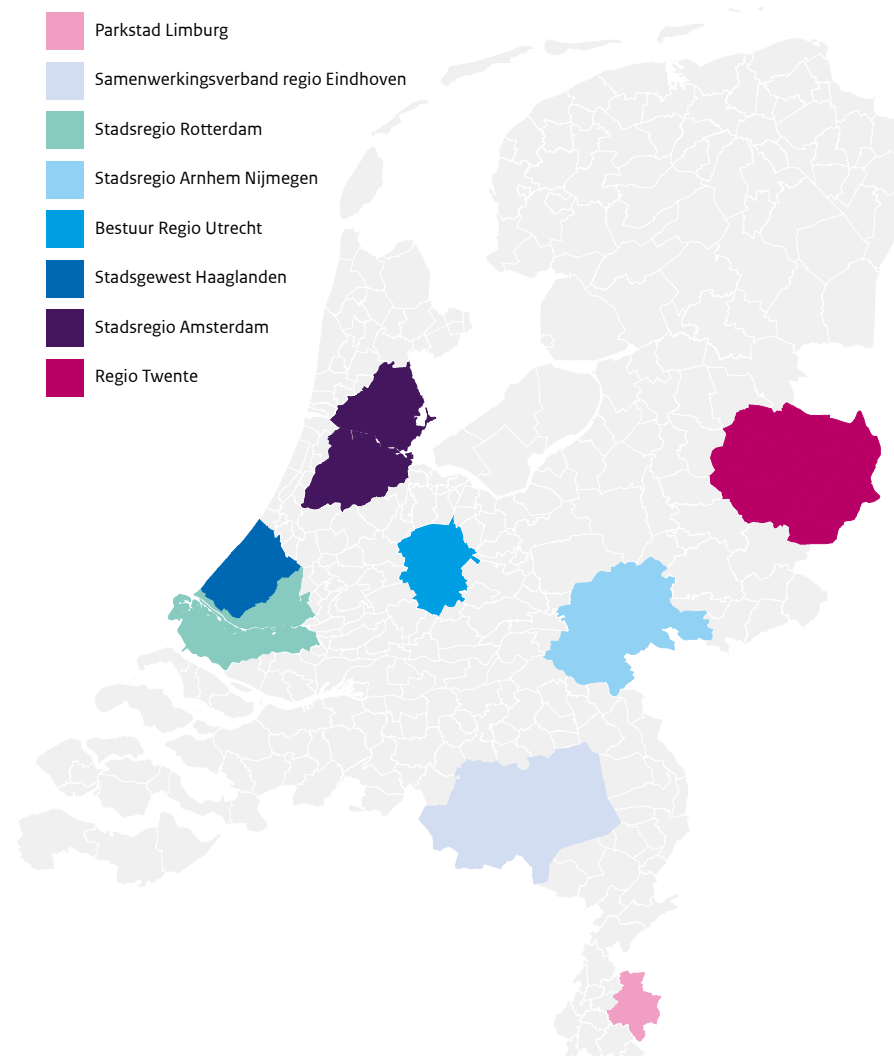


	1997	2005	2010
Overeenkomst	193	500	244
Bestuursakkoord/convenant/intentieverklaring	566	350	401
Stichting	242	240	231
Vereniging	19	15	10
Naamloze vennootschap	72	20	33
Besloten vennootschap	6	40	103
Totaal aantal privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden	1.098	1.165	1.022

Tabel 8. Overzicht van het totaal aantal geschatte privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden in Nederland<sup>24</sup>

#### Voormalige kaderwetgebieden

Per 1 januari 2015 werden de Wgr+-regio's afgeschaft. Dit waren de stadsregio's Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem-Nijmegen, Eindhoven, Twente en Parkstad Limburg. Dat betekende dat de juridische basis, waarbinnen een aantal taken werd uitgevoerd, wegviel en daarmee de basis van hun opgedragen taken en verantwoordelijkheden. De Wgr+-regio's hadden op economisch gebied een aantal taken, waarvan verkeer en vervoer (waarvoor zij direct eigen middelen vanuit het rijk ontvingen) de belangrijkste taak was. Voor nagenoeg alle gebieden geldt dat de verantwoordelijkheid en middelen voor deze taken zijn inmiddels belegd bij de provincies. Voor de regio's Amsterdam en Rotterdam-Den Haag is een uitzondering gemaakt: daar is een vervoersautoriteit ingesteld waar de verantwoordelijkheden en middelen voor verkeer en vervoer zijn belegd. De desbetreffende gebieden zijn in de afgelopen twee jaar ieder op hun eigen manier op zoek gegaan naar een nieuwe samenwerkingsconstructie om de samenwerking vorm te geven.



Figuur 13. De acht voormalige kaderwetgebieden in Nederland

<sup>24</sup> Greef, R.J.M.H. de, Maas, F. (2010). *Samenwerking tussen decentrale overheden: een nadere analyse van samenwerking op grond van gemeenschappelijke regelingen*. Utrecht: Berenschot Groep bv.

### 2.3.3 (Semi-)verplichte samenwerkingsverbanden

Naast de samenwerkingsverbanden die vrijwillig van onderop worden geïnitieerd door medeoverheden, is er ook een aantal (semi-)verplichte samenwerkingsverbanden. Onderstaande tabel geeft deze regio-indelingen per domein weer.

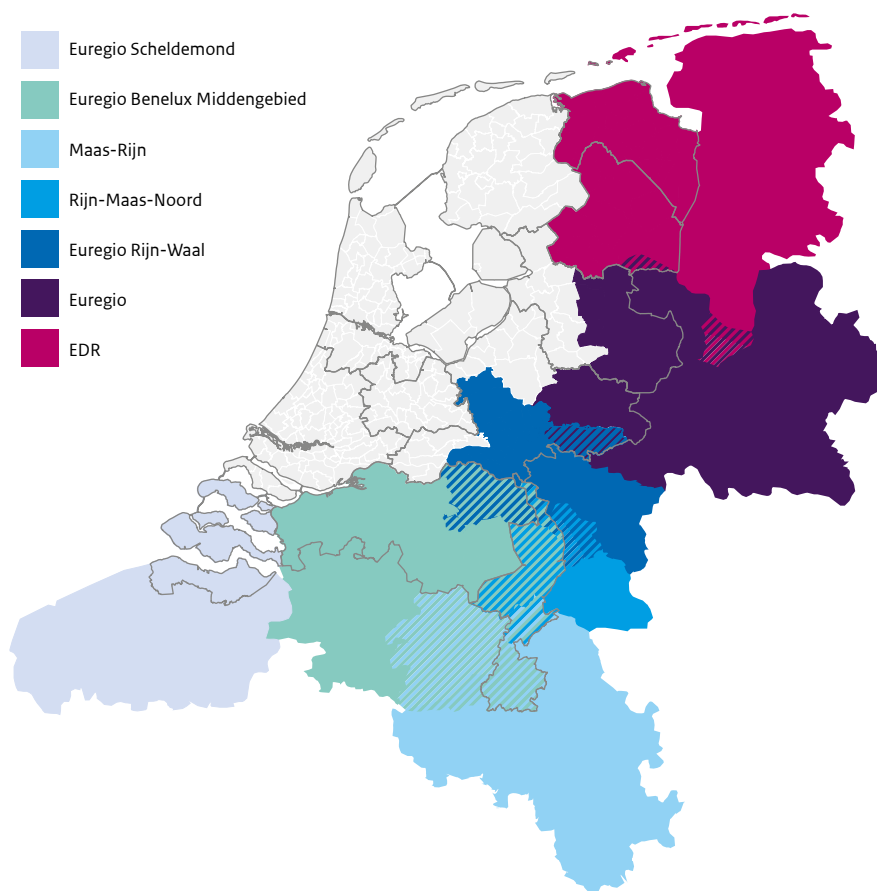
(semi-)verplichte regio-indeling	Aantal regio's
<b>Sociaal</b>	
Arbeidsmarktregio's	35
Jeugdzorgregio's (2015)	42
Wmo-regio's (2015)	43
Centrumgemeente maatschappelijke opvang	43
Centrumgemeenten vrouwenopvang	35
GGD's	27
Passend Onderwijs - Primair Onderwijs	76
Passend Onderwijs - Voortgezet Onderwijs	74
RCF Kenniscentra Handhaving	9
RMC-regio's (Regionaal Meld- en Coördinatiepunt)	39
HLZ-regio's (Hervorming Langdurige Zorg)	57
Veilig Thuis regio's	26
Zorgkantorregio's	31
<b>Veiligheid</b>	
Regionaal Informatie en Expertise Centra	10
Veiligheidshuizen	34
Veiligheidsregio's	25
Politieregio's	10
<b>Fysiek</b>	
MIRT-gebieden	8
Omgevingsdiensten (regionale uitvoeringsdiensten)	29
Regionale Uitvoeringsdiensten - BRZO	6

**Tabel 9.** Overzicht van het aantal regio's waarin gemeenten zitting hebben of waarmee zij intensief te maken hebben<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Gebaseerd op: Ministerie van BZK (z.j.). *RegioAtlas*.

### 2.3.4 Grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden

Medeoverheden werken niet alleen in nationale samenwerkingsverbanden samen, maar zijn ook georganiseerd in Euregio's en andersoortige grensoverschrijdende netwerken, onder andere op basis van het Benelux-verdrag en de Anholt-overeenkomst. De Nederlandse, Duitse en Belgische overheden werken samen om kansen in de grensstreek te benutten en belemmeringen voor samenwerking te identificeren, waar mogelijk weg te nemen en te voorkomen dat nieuwe belemmeringen ontstaan. De grensoverschrijdende samenwerking (GROS) vindt op verschillende terreinen plaats, zoals arbeid, onderwijs, openbaar vervoer, rampenbestrijding en milieu, onder andere via Euregionale samenwerkingsverbanden (Euregio's). Een Euregio is een grensoverschrijdend samenwerkingsverband van gebieden binnen de Europese Unie. In de Euregio's worden projecten uitgevoerd met Europese subsidies. Deze projecten moeten bijdragen aan de ontwikkeling en integratie van desbetreffende regio's. Nederland kent in totaal zeven Euregio's, zowel aan de Duitse als aan de Belgische grens (zie illustratie). De Nederlands-Belgische samenwerkingsverbanden zijn vooral gericht op samenwerking op regionaal niveau terwijl de Duits-Nederlandse Euregio's vooral bestaan uit gemeentelijke samenwerking. Naast Euregio's bestaan er ook andere (informele) grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden.



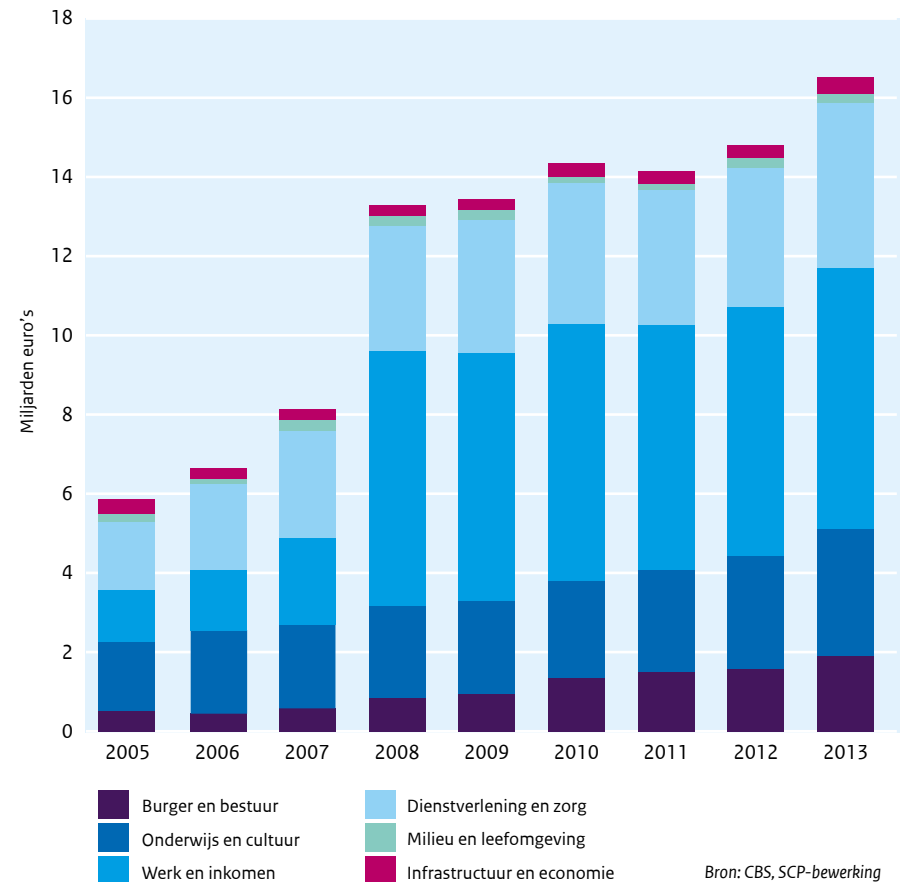
**Figuur 14.** Overzicht van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden (Euregio's)<sup>26</sup>

### 2.3.5 Financiën samenwerkingsverbanden

De afgelopen jaren is het financieel belang van gemeenschappelijke regelingen fors toegenomen. In 2005 gaven gemeenten 6 procent uit van de totale gemeentelijke uitgaven via intergemeentelijke samenwerking. In 2010 is dit bijna 14 procent, vooral door

<sup>26</sup> Ministerie van BZK (2012). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK, p. 180.

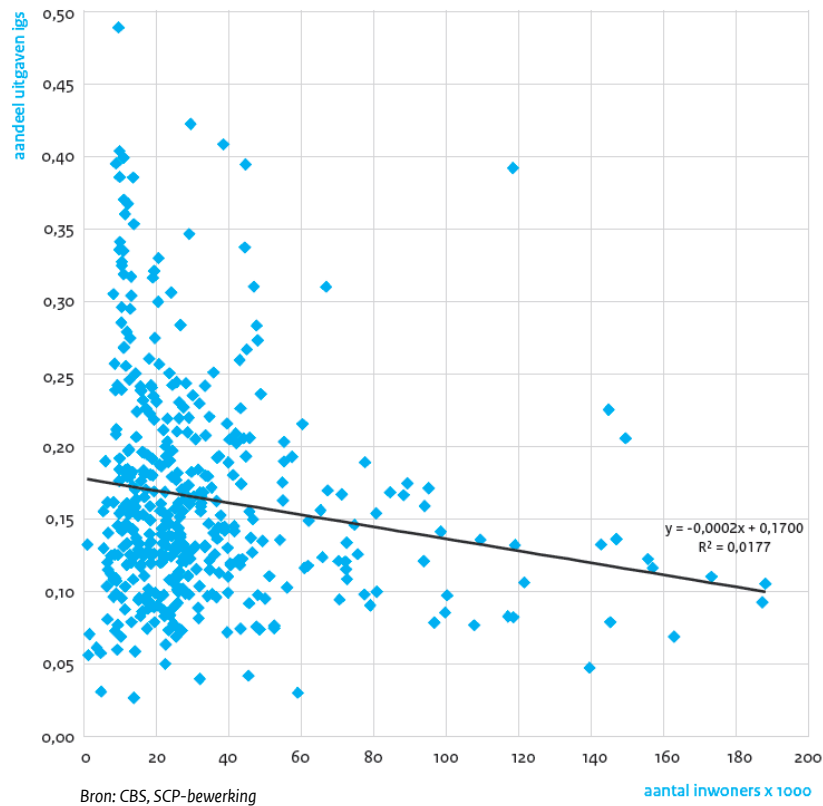
een forse stijging op het terrein van werk en inkomen tussen 2007 en 2008. In 2013 zien we dit verder toenemen tot meer dan 16 procent. De verwachting is dat dit percentage verder stijgt als gevolg van de decentralisaties (per 1 januari 2015).



**Figuur 15.** Uitgaven intergemeentelijke samenwerking als aandeel in totale gemeentelijke uitgaven per beleidsterrein, 2005-2013 (in procenten)<sup>27</sup>

Bron: CBS, SCP-bewerking

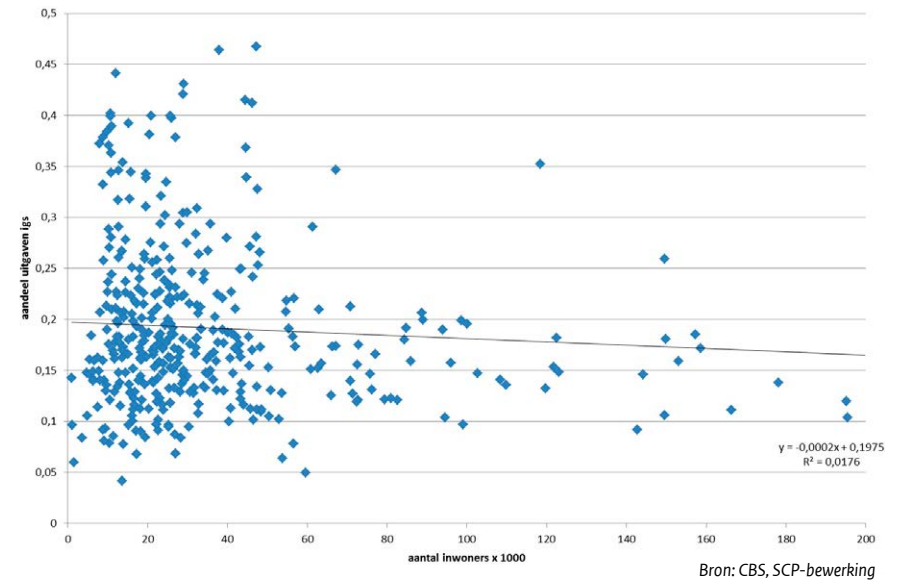
<sup>27</sup> Aanvullende data analyse, gebaseerd op figuur 9.1 in hoofdstuk 9 (Intergemeentelijke samenwerking), in: Pommer, E., Ooms, I., Torre, A. van der, Jansen, S. (2012). *Maten voor Gemeenten 2012: Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.



**Figuur 16.** Verband tussen het aandeel uitgaven aan intergemeentelijke samenwerking en het aantal inwoners (x 1000) in 2010<sup>28 29</sup>

<sup>28</sup> Pommer, E., Ooms, I., Torre, A. van der, Jansen, S. (2012). *Maten voor Gemeenten 2012: Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. In deze grafiek zijn gemeenten groter dan 200.000 inwoners niet te zien.

<sup>29</sup> In deze grafiek zijn gemeenten groter dan 200.000 inwoners niet te zien.

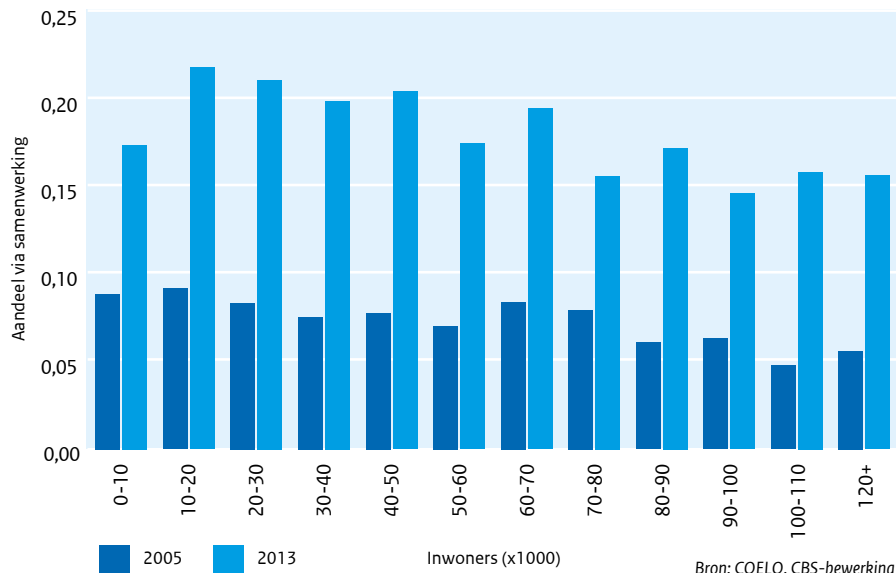


**Figuur 17.** Verband tussen aandeel uitgaven aan intergemeentelijke samenwerking en aantal inwoners (x 1000) in 2013<sup>30 31</sup>

Bovendien maken figuren 16 en 17 inzichtelijk dat het aantal gemeenten dat meer dan 30 procent besteedt via intergemeentelijke samenwerking sinds 2008 verdubbeld is naar ruim 40 gemeenten in 2013. Daarbij valt in de figuren 16 en 17 op dat, zowel in 2010 als in 2013, het vooral de kleine(re) gemeenten zijn die een bepaald percentage van hun gemeentelijke uitgaven via samenwerkingsverbanden laten verlopen. Dit neemt af naarmate de gemeente groter is. Voor een beter beeld hebben wij de gemeentelijke uitgaven via samenwerking naar gemeentegrootte in beeld gebracht. De onderstaande grafiek laat voor de jaren 2005 en 2013 zien wat het gemiddelde aandeel is dat gemeenten uitgeven via samenwerking. De grafiek maakt duidelijk dat het aandeel van uitgaven via samenwerking per gemeente groter is geworden in de tijd. En dat dit aandeel van uitgaven aan samenwerkingsverbanden – voor sommige categorieën van gemeenten – kleiner is naarmate de gemeentegrootte toeneemt.

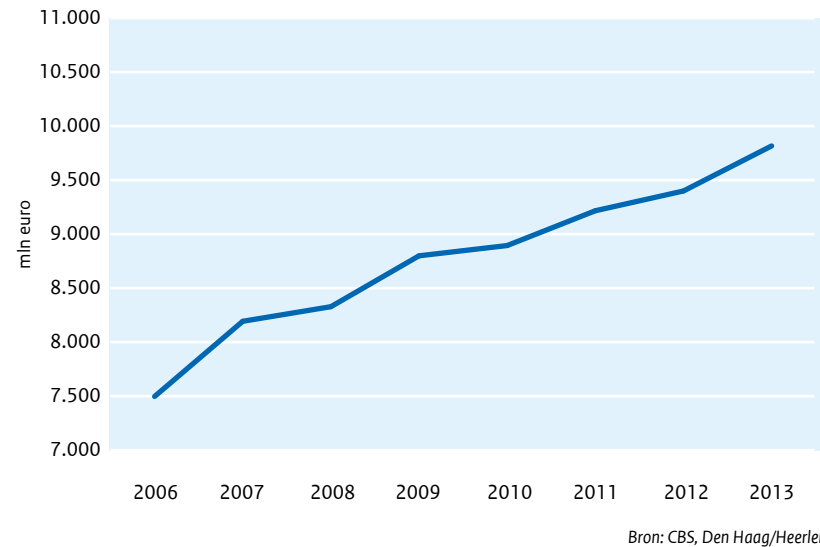
<sup>30</sup> Aanvullende data analyse, gebaseerd op figuur 9.1 in hoofdstuk 9 (Intergemeentelijke samenwerking), in: Pommer, E., Ooms, I., Torre, A. van der, Jansen, S. (2012). *Maten voor Gemeenten 2012: Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>31</sup> In deze grafiek zijn gemeenten groter dan 200.000 inwoners niet te zien.



**Figuur 18.** Overzicht gemeentelijke uitgaven via een samenwerkingsverband per gemeentegrootte in 2005 en 2013<sup>32</sup>

Figuur 19 laat zien dat de inkomsten van gemeenschappelijke regelingen in Nederland stijgen. In 2006 bedroegen deze inkomsten rond 7,5 miljard euro, terwijl zij in 2013 meer dan 9,6 miljard euro bedroegen. Ook hier is de verwachting dat de inkomsten van gemeenschappelijke regelingen verder zullen toenemen, mede door decentralisaties.



**Figuur 19.** Overzicht van de inkomsten van gemeenschappelijke regelingen in 2005-2013<sup>33</sup>

## 2.4 De provincie

De provincie is het territoriaal bestuur tussen het rijk en de gemeente, het zogenoemde middenbestuur. De afgelopen decennia is het aantal provincies constant geweest. Per 1 januari 1986 groeide het aantal provincies van elf naar twaalf door de instelling van de provincie Flevoland. Vanuit het adagium ‘je gaat erover of niet’ hebben provincies zich in de afgelopen jaren geconcentreerd op de ruimtelijk-economische kerntaken (ruimte, economie, verkeer en vervoer, natuur en milieu).<sup>34</sup> Dit is versterkt door diverse decentralisaties van het rijk naar provincies (onder andere ruimtelijke ordening, regionale economie, natuur). De twaalf provincies hebben – evenals de gemeenten – een open huishouding. Daarnaast hebben zij allemaal de volgende (kern)taken:

<sup>32</sup> COELO, gebaseerd op CBS-cijfers.

<sup>33</sup> CBS (2016). *Gemeenschappelijke regelingen; baten en lasten per functie*.

<sup>34</sup> Kamerstukken II, 2010-2011, 32749, nr. 1.

- Duurzame ruimtelijke ontwikkeling & waterbeheer: provincies zijn verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening. Zijn er voldoende woningen, kan een bedrijventerrein verder uitbreiden en krijgt de natuur wel voldoende ruimte? Provincies hebben specifieke taken in het waterbeheer. Ze zijn verantwoordelijk voor het beheer van de vaarwegen en het grondwater en zorgen voor voldoende schoon drinkwater en een goede zwemwaterkwaliteit.
- Milieu, energie & klimaat: naast de inrichting van de omgeving zorgt de provincie ook voor een veilige en schone omgeving. Zo werken de provincies samen met onder meer gemeenten aan een schone lucht en bodem en wordt toegezien op de productie en het transport van gevaarlijke stoffen. Daarnaast hebben veel provincies een klimaat- en energiebeleid. Ze stimuleren de productie van duurzame energie en beschermen ons landschap tegen de gevolgen van klimaatverandering.
- Vitaal platteland, natuurbeheer en ontwikkeling natuurgebieden: provincies zijn de gebiedsregisseurs van het landelijk gebied. Projecten voor het landelijk gebied richten zich op het versterken van natuur, recreatie, landbouw, milieukwaliteit en sociaal-economische vitaliteit. Ze geven sturing aan integrale gebiedsgerichte projecten met draagvlak van betrokkenen in het gebied. Provincies werken samen met gemeenten en maatschappelijke organisaties (zoals Natuurmonumenten). Provincies maken het beleid en zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering van dat beleid door de verschillende partijen.
- Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer: provincies zorgen voor goed regionaal vervoer. Provincies zijn verantwoordelijk voor de aanleg en het onderhoud van verbindingswegen, tunnels en bruggen. Daarnaast bepalen provincies welke bedrijven het regionale bus- en treinvervoer in de provincie verzorgen.
- Regionale economie: provincies zetten zich in voor een sterke regionale economie. Een goede werkgelegenheid binnen de regio is daarbij het hoofddoel. Om dit te bereiken, investeren de provincies in een gunstig vestigingsklimaat voor bedrijven en werknemers. Een sterke regionale economie kan niet zonder kennis en innovatie. Provincies zorgen daarom voor goede randvoorwaarden en samenwerking met universiteiten, hogescholen en onderzoeksinstituten.
- Culturele infrastructuur en monumentenzorg: kunst, cultuur en geschiedenis vinden we overal om ons heen. Een culturele identiteit en culturele voorzieningen maken een provincie aantrekkelijk om in te wonen, werken en recreëren. Provincies zetten zich in voor het behoud en de ontwikkeling van deze culturele identiteit en zorgen ervoor dat culturele voorzieningen goed toegankelijk zijn en blijven. Provincies richten zich onder andere op het behoud, ontwikkeling en herbesteding van het culturele erfgoed.

Provincies zijn daarnaast verantwoordelijk voor monumentenzorg en cultuureducatie voor jongeren en ondersteunen gemeenten bij taken op het terrein van erfgoed en archeologie.

- Kwaliteit van het openbaar bestuur: provincies zorgen voor (een) goed openbaar bestuur op lokaal niveau. Zo heeft de Commissaris van de Koning een rol bij burge-meestersbenoemingen en zijn Gedeputeerde Staten geschilbeslechter bij conflicten tussen gemeenten. Provincies zijn op meerdere terreinen toezichthouder op de gemeenten. Zo wordt bijvoorbeeld toezicht gehouden op de gemeentefinanciën. De gemeenten laten elk jaar hun begroting en jaarrekening goedkeuren door het college van Gedeputeerde Staten.

In de afgelopen jaren zijn de volgende verantwoordelijkheden, taken en financiële middelen naar de provincies gedecentraliseerd:

Taak	Omvang bij jaar overheveling (in mln euro)	Jaar
Monumentenzorg en archeologie	€ 19 mln	2009-heden
Bodemsanering	€ 65,4 mln	2010-heden
Ruimtelijke ontwikkeling en regionale economie	0	2011-2015
Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing	€ 76,4 mln	2011-2014
Waddenfonds	€ 95,4 mln	2012-heden
Interbestuurlijk toezicht op uitvoering omgevingsrecht Rijk	€ 1,3 mln	2013-heden
Natuur	€ 205 mln	2014-heden
Dienst landelijk gebied	€ 34,16 mln	2015-heden
Verkeer en Vervoer	€ 995,8 mln	2016-heden

Tabel 10. Overzicht van taken en de daarbij horende financiële middelen, die naar provincies zijn gedecentraliseerd in 2009-2015<sup>35</sup>

Naast diverse decentralisaties hebben ook centralisaties en verdere decentralisaties plaatsgevonden. Een voorbeeld van centralisatie is de regionale omroep. Sinds 2014 worden de regionale omroepen niet langer gefinancierd door de provincies, waarmee 143 miljoen euro werd overgeheveld van provincies naar het rijk.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Interne analyse van het Ministerie van BZK.

<sup>36</sup> Gradus, R.H.J.M. (2015). *De macro-doelmatigheid van decentralisaties, een tussenrapport*. Amsterdam: Het Zijlstra Center.

### 2.4.1 Nederlandse provincie in internationaal perspectief

Hieronder is een overzicht opgenomen van de omvang van de Nederlandse provincies, zowel in termen van bevolkingsomvang als van territoriale omvang. Uit deze vergelijking blijkt dat de Nederlandse provincie in OECD-perspectief een relatief gemiddeld aantal inwoners heeft en een bescheiden oppervlakte.

Land	Aantal regionale bestuurslagen	Gemiddeld aantal inwoners per regionale bestuurslaag	Gemiddelde omvang per regionale bestuurslaag in km <sup>2</sup>
UK	3	21.131.858	80.831,67
US	50	6.333.371	192.581,8
Portugal	2	5.399.635	46.106
Duitsland	16	5.071.704	22.320,06
Mexico	32	3.631.905	61.386,72
Italië	20	3.074.115	15.066,8
Zuid-Korea	17	2.879.718	5.884,294
Spanje	17	2.786.502	29.764,24
Australië	8	2.782.813	961.503
Japan	47	2.707.512	3.785,745
Canada	13	2.659.093	76.8051,5
Polen	16	2.398.988	19.493
Frankrijk	27	2.326.453	20.425,93
België	6	1.849.926	5.088
<b>Nederland</b>	<b>12</b>	<b>1.406.446</b>	<b>3.461,917</b>
Chili	15	1.147.796	50.406,8
Denemarken	5	1.111.290	8.618,8
Turkije	81	996.228,2	9.673,605
Oostenrijk	9	913.516,2	9.319
Griekenland	13	828.689,8	10.150,54
Tsjechië	14	726.950	5.633,214
Slowakije	8	68.6042,4	6.129,5

Zweden	21	434.258,2	21.442,62
Nieuw Zeeland	11	396.828,5	24.587,91
Zwitserland	26	310.058,3	1.587,885
Noorwegen	18	281.317,2	17.988,17

Tabel 11. De Nederlandse provincies in OECD-perspectief per 2012 (aantal, inwoneraantal, gemiddelde omvang (in km<sup>2</sup>))<sup>37</sup>

### 2.4.2 Ontwikkeling inkomsten provincies

Om het bestuurlijk vermogen van provincies in kaart te brengen, is het van belang om na te gaan hoe de totale inkomsten van provincies zich ontwikkelen. De totale inkomsten van provincies zijn met ingang van 2012 gedaald tot ruim 7,7 miljard. Uit de onderstaande tabel kan worden opgemaakt dat deze afname wordt verklaard door de verminderde inkomsten uit overige middelen en door de onttrekkingen uit reserves. In 2015 namen de inkomsten van provincies met name af door verminderde inkomsten uit het provinciefonds en vanuit de specifieke uitkeringen.

De provincies zullen in 2016 ruim 2,1 miljard uit het provinciefonds ontvangen. Dit betekent dat na een periode waarin het provinciefonds afnam (2012-2015) de omvang van het provinciefonds in 2016 sterk toeneemt. Deze toename wordt voornamelijk verklaard door de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer die is omgezet van een specifieke uitkering in een decentralisatie-uitkering. Per inwoner komt de uitkering in 2016 uit op een landelijk gemiddelde van 128 euro per inwoner. Ten opzichte van 2015 betekent dit een verandering van 65 euro per inwoner, wat bijna een verdubbeling betekent. Na 2016 zal naar verwachting de omvang van het provinciefonds weer geleidelijk afnemen, mede doordat de omvang van decentralisatie-uitkeringen afneemt (onder andere van de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer en van de Bodemsanering). Ook het aantal specifieke uitkeringen neemt af. Waar in 2010 nog 88 specifieke uitkeringen werden verstrekt, worden in 2015 26 specifieke uitkeringen verstrekt. Dit betekent dat provincies in mindere mate 'geormerkte' inkomsten hebben ontvangen en in hogere mate 'ongeormerkte' uitkeringen. Daarnaast nam de totale omvang van de specifieke uitkeringen tussen 2010 en 2015 – in dit geval voor provincies – met ruim 63 procent af.

<sup>37</sup> Gebaseerd op OECD (z.j.). OECD.Stats.

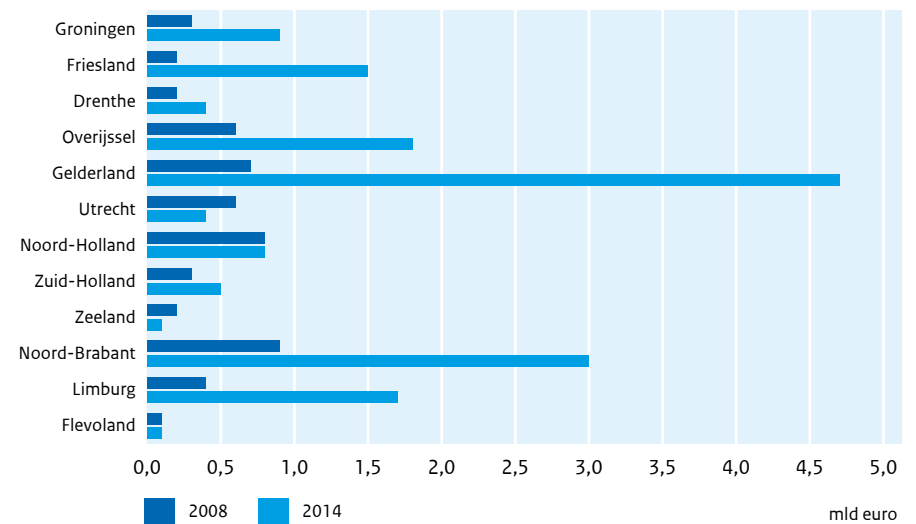
De eigen inkomsten van provincies uit belastingen en heffingen is de afgelopen jaren gestegen. De inkomsten uit de opcenten op de motorrijtuigenbelasting laten in de afgelopen jaren een stijgende lijn zien: van 1.333 miljoen euro in 2008 naar 1.537 miljoen euro in 2015. Het meest in het oog springend is de inkomstenbron in 2009 voor provincies uit 'Overige middelen', waar het om een bedrag van ruim 13 miljard euro gaat. Het betreft hier de verkoop van aandelen uit nutsbedrijven. Hierbij wordt opgemerkt, dat het er geen gelijke verdeling tussen provincies is. Er zijn juist grote verschillen waarneembaar tussen de ene en de andere provincie.

Jaar	Jaarrek 2009	Jaarrek 2010	Jaarrek 2011	Jaarrek 2012	Jaarrek 2013	Begr 2014	Begr 2015
Provinciefonds	1.327	1.476	1.223	1.677	1.138	1.172	952
Specifieke uitkeringen	2.096	2.385	2.451	2.336	2.355	1.779	784
MRB	1.402	1.433	1.439	1.438	1.452	1.520	1.537
Heffingen en rechten	26	17	28	24	51	5	23
Onttrekkingen reserves	2.609	3.902	3.308	6.409	1.704	2.158	2.441
Overige middelen	13.744	1.807	3.080	2.155	1.420	1.263	1.984
<b>Totaal</b>	<b>21.204</b>	<b>11.020</b>	<b>11.528</b>	<b>14.039</b>	<b>8.119</b>	<b>7.897</b>	<b>7.721</b>

Tabel 12. Inkomsten provincies (x € miljoen)<sup>38</sup>

### 2.4.3 Ontwikkeling eigen vermogen provincies

De ontwikkeling van het eigen vermogen van provincies vormt een indicator van de mate waarin provincies in staat zijn om financiële schokken op te vangen en om eventueel te investeren. Wij constateren dat het eigen vermogen van de provincies na een stijging tussen 2008 en 2011 sinds 2012 gedaald is tot 15,9 miljard euro in 2014 (totaal eigen vermogen van alle provincies tezamen). Sinds 2011 hebben provincies 1,6 miljard euro ingeteerd op hun reserves. Provincies gebruiken het eigen vermogen om tekorten op beleidsterreinen te dekken. Dit gebeurde vooral op de terreinen van verkeer & vervoer en natuur- en recreatiegebieden. Ook benutten provincies het eigen vermogen om de afname van inkomsten uit het provinciefonds op te vangen.

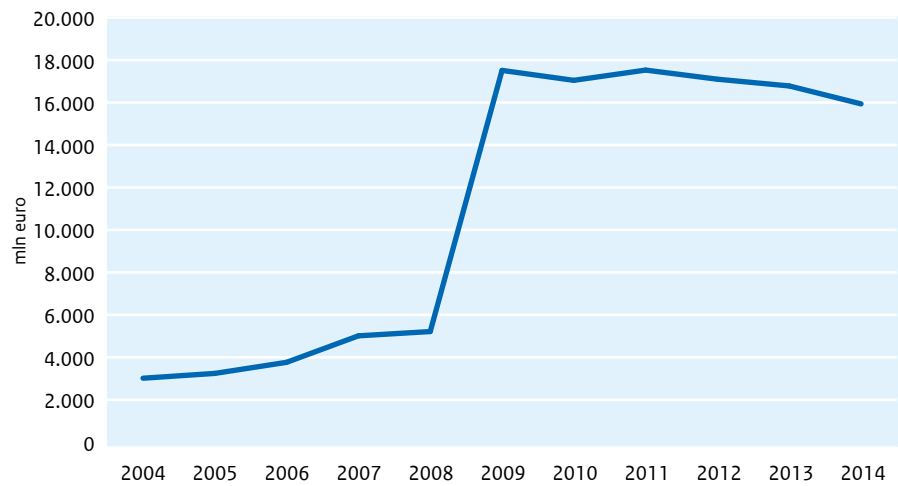


Figuur 20. Overzicht eigen vermogen per provincie in Nederland in de jaren 2008 en 2014 (Bron: CBS)

De aanvankelijke stijging (figuur 21) van het eigen vermogen tussen 2008 en 2011 wordt verklaard doordat provincies hun aandelen in nutsbedrijven verkochten (Essent en Nuon). Alleen de provincies Zeeland, Zuid-Holland en Utrecht bezaten geen aandelen Essent en Nuon. De andere provincies verkochten hun aandelen destijds met ruim 13 miljard euro winst. Hierdoor zijn tevens de grootste verschillen ontstaan tussen de vermogensposities van provincies. Figuur 20 toont de verschillen tussen provincies met betrekking tot het eigen vermogen. Mede door de verkoop van een energiebedrijf is de provincie Gelderland verreweg de rijkste provincie met 4,7 miljard euro aan eigen vermogen in 2014. Daarna volgen respectievelijk Noord-Brabant (3 miljard), Overijssel (1,8 miljard) en Limburg (1,7 miljard). De minst vermogende provincies zijn Zeeland (139 miljoen), Flevoland en Drenthe (allebei 200 miljoen). De provincie Zeeland is overigens de enige provincie die nog aandelen heeft in een nutsbedrijf, namelijk in DELTA.

<sup>38</sup> Rijksoverheid (2016). Provinciefonds Rijksbegroting 2016. Den Haag: Sdu Uitgevers.





**Figuur 21.** Overzicht van het eigen vermogen bij provincies in de periode 2004-2014 (Bron: CBS)



**Culturen** binnen het  
openbaar bestuur

Culturen gaan over het geheel aan tradities, stijlen en omgangsvormen van bestuurders, politici, beleidsmedewerkers en uitvoerders binnen organisaties in het openbaar bestuur.<sup>39</sup> Dé cultuur in het openbaar bestuur bestaat echter niet. Dat is in meer opzichten het geval. In de eerste plaats zijn er verschillende aspecten van cultuur te onderscheiden, zoals de politiek-bestuurlijke tradities in Nederland, de stijlen van bestuurders en publieke managers of de omgangsvormen tussen mensen in het openbaar bestuur. In de tweede plaats zijn deze verschillende aspecten van culturen niet overal in Nederland dezelfde. Er is sprake van een grote verscheidenheid aan culturen in de verschillende regio's van Nederland. Het doet ertoe of je je in Friesland of in Limburg bevindt of dat je je bij een gemeente in een stedelijk gebied of in een landelijk gebied bevindt. Daarom spreken wij in dit achtergronddocument over culturen.

Deze culturen – tradities, stijlen en omgangsvormen – zijn bepalend voor de wijze waarop verantwoordelijkheden en taken binnen het openbaar bestuur worden uitgevoerd. Oftewel: de uitkomsten van de manier waarop wij het openbaar bestuur formeel hebben georganiseerd, worden in belangrijke mate bepaald door de bestuurscultuur, omdat deze bepaalt vanuit welke houdingen en identiteiten taken en verantwoordelijkheden worden uitgevoerd.<sup>40</sup> Daarmee is bestuurscultuur medebepalend voor de resultaten en prestaties van het openbaar bestuur. De Raad voor het Openbaar Bestuur stelde daarover in 2004 in zijn advies 'Cultuur met een FORS-postuur': "Cultuur is een zachte factor met harde consequenties".<sup>41</sup>

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2.1. gaan we in op de politieke cultuur in Nederland. We schetsen een mozaïek van een aantal kenmerken dat gezamenlijk beschouwd kan worden als een Nederlandse politieke cultuur. Daarnaast staan we stil bij het hoge institutionele vertrouwen van burgers, dat een belangrijke factor is in het presteren van het openbaar bestuur. In paragraaf 2.2. staan de regionale en lokale culturen centraal. Hier komen vooral voren de aanzienlijke verschillen in de regionale en lokale culturen naar voren. Echter, zij hebben allemaal wel kenmerken van die overkoepelende Nederlandse cultuur. Daarna gaan we in paragraaf 2.3. in op de mens in het

openbaar bestuur. Mensen zijn de dragers van de culturen die wij behandelen. Inzicht in de achtergronden van deze mensen verdient aandacht, omdat hun culturele bagage bepalend is voor de wijze waarop zij binnen het openbaar bestuur acteren.

### 3.1 Politieke cultuur in Nederland

Hendrik Marsman schreef in 1936 zijn gedicht 'Herinnering aan Holland', waarin hij rivieren traag door oneindig laagland ziet gaan. Marsman roept een beeld op dat vaak wordt verbonden aan het beeld van de politiek-bestuurlijke cultuur in Nederland. Een beeld van gemoedelijke discussies, het zoeken naar consensus tussen groepen, het respecteren van individuele opvattingen en het polderen om tot gedragen oplossingen te komen. De vraag is natuurlijk of dat beeld van de politieke cultuur in Nederland bestaat. Om deze vraag te beantwoorden, moet eerst de vraag beantwoord worden of er iets als dé Nederlandse politieke cultuur bestaat.

#### 3.1.1 Nationale politieke cultuur

Het begrip politieke cultuur is oorspronkelijk verzonnen om landen met elkaar te vergelijken. Daarmee valt de nadruk op de elementen die de verschillen benadrukken tussen landen. Uiteraard is het zo dat ieder land zijn eigen tradities, stijlen en omgangsvormen heeft, maar tegelijkertijd maken landen deel uit van een groter geheel.<sup>42</sup> Nederland heeft onmiskenbaar een eigen nationale politieke cultuur, maar er zijn ook veel kenmerken uit onze politieke cultuur die wij delen met omliggende landen. Al was dat alleen al zo omdat Nederland een gemeenschappelijk verleden heeft met deze landen, waarin er veel onderlinge relaties bestonden. Ideeën en opvattingen over politieke systemen en hoe politiek bedreven moest worden, werden intensief binnen de Westerse wereld gewisseld, besproken en bediscussieerd. Als we bijvoorbeeld kijken naar de debatten die tijdens de Verlichting (1650-1750) in Europa plaatsvonden, dan kunnen veel interacties tussen denkers uit verschillende landen worden geconstateerd.<sup>43</sup> De sterke interactie met andere landen geldt voor Nederland misschien nog wel meer dan voor andere landen, omdat Nederland en zijn economie een sterke internationale oriëntatie hebben. Hieronder gaan we verder in op een aantal specifieke kenmerken van de Nederlandse politieke cultuur.

<sup>39</sup> Bovens, M.A.P., Noordegraaf, M., Pikker, G.K., Vermeulen, J., Lierop, K. van. (2006). *Culturen rond Besturen: Bestuurskracht en Bestuurscultuur in Gedualiseerde Gemeenten. Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie*. Den Haag: Sdu uitgevers.

<sup>40</sup> Bovens, M.A.P., Noordegraaf, M., Pikker, G.K., Vermeulen, J., Lierop, K. van. (2006). *Culturen rond Besturen: Bestuurskracht en Bestuurscultuur in Gedualiseerde Gemeenten. Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie*. Den Haag: Sdu uitgevers.

<sup>41</sup> Rob (2004). *Cultuur met een FORS Postuur: Rijksdienst tussen Rechtsstaat en Flexibiliteit*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

<sup>42</sup> Rooy, P. de. (2015). *Ons stipje op de wereldkaart*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.

<sup>43</sup> Israel, J.I. (2002). *Radical Enlightenment. Philosophy and the Making of Modernity, 1650-1750*. Oxford: Oxford University Press.

Door de eeuwen heen is al veel gezegd en geschreven over de Nederlandse politieke cultuur. Het terugkerend motief daarbij is het polderen.<sup>44</sup> Desiderius Erasmus benadrukte al in zijn geschriften het discussiëren, het uitlokken en accepteren van meningen, het leren luisteren, het verplaatsen in de denkwereld en argumenten van tegenstanders, het hanteren van het eigen geweten als leidraad, de introspectie, het rusteloze streven naar het overtuigen van een ander en het zoeken naar consensus.<sup>45</sup> Het polderen zit in ons bloed, zo is de gedachte. Er zijn ruwweg drie dominante verklaringen voor waar deze traditie van polderen vandaan komt. Een eerste – zeer hardnekkige – verklaring is de lange traditie van de strijd tegen het water in Nederland. Het continue gevaar van overstromingen en de noodzaak om de polders te beschermen, noopte tot een gemeenschappelijke aanpak, waarbij overleg centraal stond. Deze traditie werd vervolgens bestendigd in de typische ontwikkeling van de Nederlandse staat. Een tweede verklaring is te vinden in de (relatief) dichtbevolkte steden en de aanwezigheid van veel migranten, met ieder hun eigen geloofsovertuiging en opvattingen. Daardoor was het noodzakelijk en economisch aantrekkelijk om vooral via ‘persuasie’ te komen tot besluitvorming. Het ging om ‘schikken en plooiën’: niet de wil van één man of van een simpele meerderheid gold als eis van goed regeren, maar geven en nemen in colleges die uiteindelijk met een gezamenlijk besluit naar buiten kwamen.<sup>46</sup> In de derde plaats wordt gewezen op de relatief zwakke internationale positie van het kleine Nederland. Om te overleven was het noodzakelijk zo weinig mogelijk interne conflicten te hebben, zodat het land zich als eenheid kon opstellen naar andere landen.<sup>47</sup>

De Nederlandse bestuurscultuur van het polderen wordt gedefinieerd als een cultuur van de drie C’s: consultatie, compromis en consensus.<sup>48</sup> Het streven naar consensus komt terug als Nederland in een internationaal kader wordt geplaatst. Daarin wordt Nederland gekarakteriseerd als een feminiene, geïndividualiseerde samenleving, die in vergelijking met de meeste andere landen weinig gevoelig is voor machtsverhoudingen.<sup>49</sup> Het politieke proces in masculiene landen is antagonistisch; de tegenstander wordt agressief

bestreden en er wordt met modder gegooid. In feminiene landen is men vriendelijker voor elkaar en streeft men eerder naar consensus. Ook ten aanzien van de politieke agenda is er verschil tussen deze typen landen. In masculiene landen staan thema’s als economische groei en concurrentie hoog genoteerd, in feminiene landen juist thema’s als het behoud van milieu en de steun aan de zwakkeren in eigen land.<sup>50</sup>

De Nederlandse politieke cultuur wordt echter niet alleen gekenmerkt door overleg en consensusvorming, maar ook door conflicten en plotselinge breuken.<sup>51</sup> Dat is geen populair beeld van de Nederlandse cultuur. Het is, zoals de 17-eeuwse politieke denker Pieter de la Court in 1659 al opmerkte, dat “onze historiën zeer onverstandelijk menen dat oproeren in onze steden tegen de regering voorgevallen niet schrijvenswaardig zijn”.<sup>52</sup> Recentelijk is meer aandacht ontstaan voor de conflictueuze elementen in de Nederlandse politieke cultuur. De Nederlandse geschiedenis kent talloze voorbeelden van deze conflicten en breuken. Zo pleegde de radicale vleugel van de Nationale Vergadering op 22 januari 1798 een staatsgreep, waarna de vorming van een eenheidsstaat kon worden afgedwongen in de Staatsregeling van 1798. Tekenend zijn de woorden van volksvertegenwoordiger Johannes Midderigh bij deze coup: “Burgers Representanten, er is geen tijd meer van aarzelen, van delibereeren of van het rapport eener doorgaands langwijlige commissie in te wachten...er moeten daadzaaken, er moeten groote stappen verricht worden en dit wel oogenblikkelijk”.<sup>53</sup>

### 3.1.2 Hoog institutioneel vertrouwen

De context voor de politieke cultuur in Nederland is er een van hoog institutioneel vertrouwen. Institutioneel vertrouwen is belangrijk voor het functioneren en het presteren van het openbaar bestuur. De mate van institutioneel vertrouwen houdt verband met de legitimiteit van het overheidsoptreden. Hoe groter het vertrouwen, hoe groter de legitimiteit van het overheidshandelen. Legitiem overheidshandelen op zijn beurt is van groot belang voor de effectiviteit en efficiëntie van het openbaar bestuur. In een land met veel institutioneel vertrouwen en een grote legitimiteit van het overheidsoptreden hoeven minder institutionele *checks and balances* ingebouwd te worden.

<sup>44</sup> Prak, M., Zanden, J.L. van. (2013). *Nederland en het poldermodel. De economische en sociale geschiedenis van Nederland, 1000-2000*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

<sup>45</sup> Pleij, H. (2005). *Erasmus en het poldermodel*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

<sup>46</sup> Hendriks, F., Toonen T. (1998). *Schikken en Plooiën: De Stropelige Staat bij nader inzien*. Assen: Van Gorcum.

<sup>47</sup> Prak, M., Zanden, J.L. van. (2013). *Nederland en het poldermodel. De economische en sociale geschiedenis van Nederland, 1000-2000*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.; Rooy, P. de. (2015). *Ons stipje op de wereldkaart*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.

<sup>48</sup> Hulst, M. van. (2009). *Bestuurscultuur en verhalen in gemeenten*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.; Lijphart, A. (1990). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Becht, Haarlem (8ste herziene druk).

<sup>49</sup> Lemaire, B. (2015). *Heren, Hoeren, Heiligen: Over Publiek Leiderschap en Vertrouwen*. Amsterdam: Adfo.

<sup>50</sup> Hofstede, G. (2004). Nederlandse bestuurscultuur. In: Rob (2004). *Democratische Vergezichten: Essays over de Representatieve Democratie in Nederland*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

<sup>51</sup> Rooy, P. de. (2015). *Ons stipje op de wereldkaart*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.; Steur, B.F., Dijk, H. van, Nieuwenhuizen, G.J. van den. (2004). Democratische Vergezichten: een inleiding. In: Rob (2004). *Democratische Vergezichten: Essays over de Representatieve Democratie in Nederland*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

<sup>52</sup> Court, P. de la. (1659). *Aenmerkinge op het welvaren en intrest der stad Leijden*.

<sup>53</sup> Sas, N.C.F. van. (2004). *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit, 1750-1900*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

Besturen gaat dan eerder op basis van wederzijds vertrouwen dan op wederzijds wantrouwen. Ditzelfde principe is zichtbaar in de relatie tussen institutioneel vertrouwen en economisch groeivermogen.<sup>54</sup> Volgens Francis Fukuyama is vertrouwen een belangrijke constituerende factor voor welvaartsontwikkeling. Het concept van de 'trust society' staat daarbij centraal, die zich kan uiten in een high trust society en een low trust society. Is het institutioneel vertrouwen hoog, dan zijn de transactiekosten in het economisch verkeer laag. In een low trust society is het institutioneel vertrouwen laag en zijn de transactiekosten hoog, waardoor economische groei wordt geremd.<sup>55</sup>

### 3.1.3 Regionale of lokale bestuursculturen

Hoewel de Nederlandse politieke cultuur karakteristieken heeft die overal in het land terugkomen, zijn er grote verschillen in de bestuurscultuur tussen Nederlandse regio's. Dat is geen opzienbarende constatering. Iedere provincie, regio of gemeente heeft zijn eigen verleden, waardoor de kenmerken van de aanwezige cultuur beïnvloed zullen worden. Deze culturele diversiteit bestaat omdat mensen op verschillende plekken zijn geboren en getogen.<sup>56</sup> Dat is een belangrijk gegeven, want de bestuurscultuur is bepalend voor de manier waarop problemen, opgaven en uitdagingen worden aangepakt. Hieronder gaan wij eerst in op lokale en regionale cultuur in het algemeen en vervolgens stippen wij de lokale bestuursculturen aan.

#### *Lokale en regionale cultuur*

Lokale en regionale culturen zijn collectieve verschijnselen gebaseerd 'op een gedeelde houding ten opzichte van een plaats, regio of een ander gebied'.<sup>57</sup> De cultuur ontstaat enerzijds door de communicatie over de gedeelde kenmerken en belangen, en anderzijds door de manier waarop met de verschillende belangen binnen de gemeenschap omgegaan wordt. Hoe sterker deze communicatie is en hoe meer er behartigd wordt vanuit de belangen van de gemeenschap, hoe meer deze cultuur zal verduurzamen in de loop der tijd. Dit wordt ook wel de ontwikkeling van een stabiele 'dikke' identiteit genoemd. Dikke identiteiten zijn gebaseerd op een gedeelde cultuur en sociale relaties binnen relatief stabiele grenzen. Recent gevormde gebieden, zoals gemeentelijke samenwerkingsverbanden, hebben vaak vooral een 'dunne' identiteit, zoals dat wordt genoemd. Dunne identiteiten zijn meer verbonden met specifieke problemen en hun oplossingen.<sup>58</sup>

<sup>54</sup> Djankov, S., McLiesh, C., Ramalho, R. (2006). *Regulation and Growth*. *Economics Letters*, 92, 3, pp. 395–401.

<sup>55</sup> Fukuyama, F. (1995). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. New York: The Free Press.

<sup>56</sup> Korsten, A.F.A. (2011). *De Cultuurtheorie als Koningtheorie? Over Bestuursculturen en Wereldbeelden*.

<sup>57</sup> Terlouw, K., Hogenstijn, M. (2015). *Eerst Waren We Gewoon Wij en nu is het Wij en Zij*. Den Haag: Ministerie van BZK, p. 7.

<sup>58</sup> Terlouw, K., Hogenstijn, M. (2015). *Eerst Waren We Gewoon Wij en nu is het Wij en Zij*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Lokale culturen gaan over de kenmerken en de waardering die met een specifieke plaats verbonden zijn. Vaak valt dat samen met de grenzen van een gemeente, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn, zeker niet als het gemeenten met meer kernen betreft. Lokale cultuur speelt een belangrijke rol in het leven van mensen. Regionale cultuur gaat over de kenmerken en waardering die worden verbonden met een bepaalde regio. Regionale culturen zijn minder vanzelfsprekend, omdat zij ook minder met het dagelijks leven zijn verbonden. Dat geldt zeker als het gaat om zogenaamde provinciale culturen<sup>59</sup>, al kan het voorkomen dat een sterke regionale identiteit samenvalt met provinciale grenzen, zoals in Friesland. Vooral rond lokale culturen kunnen zogenaamde verzetsidentiteiten ontstaan als gemeenten samengaan. Het is niet zozeer de angst dat de lokale cultuur op zichzelf wordt bedreigd (de zogenaamde primaire identiteit), want die kan na een gemeentelijke herindeling nog steeds blijven bestaan. Vaker is men bang dat de omgangsvormen en de manier waarop belangen binnen de gemeenschap werden behartigd (de zogenaamde secundaire identiteit) zullen veranderen. Inwoners zien dat de secundaire identiteit verdwijnt met de opschaling van de gemeente en grijpen daarom terug op het beschermen van hun primaire identiteit.<sup>60</sup> De verzetsidentiteit ontstaat omdat men bang is dat de lokale bestuurscultuur zal gaan veranderen.

### 3.1.4 Bestuursculturen

Bestuurscultuur gaat om de lokale identiteit en tradities en de daaruit voortvloeiende bestuursstijlen en omgangsvormen. Deze stijlen en omgangsvormen komen bijvoorbeeld tot uitdrukking in de relaties tussen het College van B&W of Gedeputeerde Staten en de volksvertegenwoordiging, de relaties binnen het College van B&W of Gedeputeerde Staten of de relaties binnen de volksvertegenwoordiging. Bestuursculturen kunnen – ondanks het feit dat zij ruwweg binnen dezelfde institutionele context aanwezig zijn – sterk van aard en karakter verschillen.<sup>61</sup> Naar aanleiding van de invoering van de dualisering is voor vier gemeenten in beeld gebracht hoe bestuursculturen van elkaar kunnen verschillen: Enschede, Roosendaal, Rotterdam en Delfzijl. In Enschede is de bestuursstijl bewust gekoppeld aan de lokale traditie van nabuurschap en consensus. Daaruit is een zogenaamd samenwerkingsdualisme ontstaan, dat vooral gericht is op het er samen uitkomen. In Rotterdam heeft men voortgebouwd op de traditie van strijd en daden-

<sup>59</sup> Verhoeven, D. (2015). *Het Gelderse gevoel en de betekenis van grenzen in ruimte en tijd*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

<sup>60</sup> Terlouw, K., Hogenstijn, M. (2015). *Eerst Waren We Gewoon Wij en nu is het Wij en Zij*. Den Haag: Ministerie van BZK.

<sup>61</sup> Bovens, M.A.P., Noordegraaf, M., Pikker, G.K., Vermeulen, J., Lierop, K. van. (2006). *Culturen rond Besturen: Bestuurskracht en Bestuurscultuur in Gedualiseerde Gemeenten. Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie*. Den Haag: Sdu uitgevers.; Buur, J.P.A., Pluut, B., Meesters, M.J., Steur, B.F. (2007). *Het functioneren van gemeenten*. *Openbaar Bestuur*, 17(8), pp. 25–28.

drang. Dat heeft geleid tot een bestuursdualisme, waarin het college, los van de raad, de dualisering heeft gebruikt om de bestuurlijke kracht te versterken. In Roosendaal heeft men aan een nieuwe politieke stijl gewerkt die paste bij de traditie van 'rooms en rimpelloos', die vooral appelleert aan het gebrek aan strijd. Dit komt ook tot uitdrukking in de wijze waarop de dualisering daar vooral pragmatisch inhoud heeft gekregen. Delfzijl heeft een interne en impliciete bestuurstraditie, waardoor onderling wantrouwen en gebrek aan openheid bestaat. Dit zien we ook terug in de invulling van de dualisering in Delfzijl, omdat een constructieve verhouding tussen raad en college nooit heeft kunnen ontstaan. Uit het USBO-onderzoek blijkt dat tradities en omgangsvormen van en tussen andere bestuurlijke en maatschappelijke partners van groot belang zijn voor een beter begrip voor de lokale bestuurscultuur.<sup>62</sup>

### 3.1.5 Stabiliteit en volatiliteit van het politieke landschap

De politieke cultuur binnen gemeenten en provincies wordt deels bepaald door de mate van politiek-bestuurlijke stabiliteit. Stabiliteit zegt namelijk iets over de kwaliteit van verhoudingen op gemeentelijk of provinciaal niveau.<sup>63</sup> Deze stabiliteit kan ruwweg worden afgemeten aan twee indicatoren: in de eerste plaats de electorale verschuivingen bij verkiezingen en in de tweede plaats de stabiliteit van het zittende bestuur.

#### *Electorale verschuivingen*

De eerste indicator van politiek-bestuurlijke stabiliteit betreft de electorale verschuivingen bij de verkiezingen. Als deze verschuivingen niet groot zijn, is de kans dat continuïteit van zittende besturen en volksvertegenwoordigers groter is dan wanneer deze verschuivingen groot zijn. Continuïteit van het bestuur levert een bijdrage aan ingezette koersen en het kunnen vasthouden aan het verwezenlijken van uitgezette strategische doelen. Continuïteit van raadsleden levert een bijdrage aan het vasthouden van opgebouwde kennis van dossiers. Tevens hebben zij de vaardigheden die passen bij de functie van volksvertegenwoordiging. Bij de verkiezingen van de afgelopen decennia werd echter duidelijk dat die verschuivingen steeds groter worden, zowel bij gemeenten als bij provincies. Deze verschuivingen komen tot uiting in het aantal zetels dat van partij wisselt.

Het aantal zetels dat van partijen wisselde, bedroeg bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 1.618 zetels, in 2010 1.952 zetels en in 2014 2.236 zetels.<sup>64</sup> Dat is een duidelijk stijgende trend.

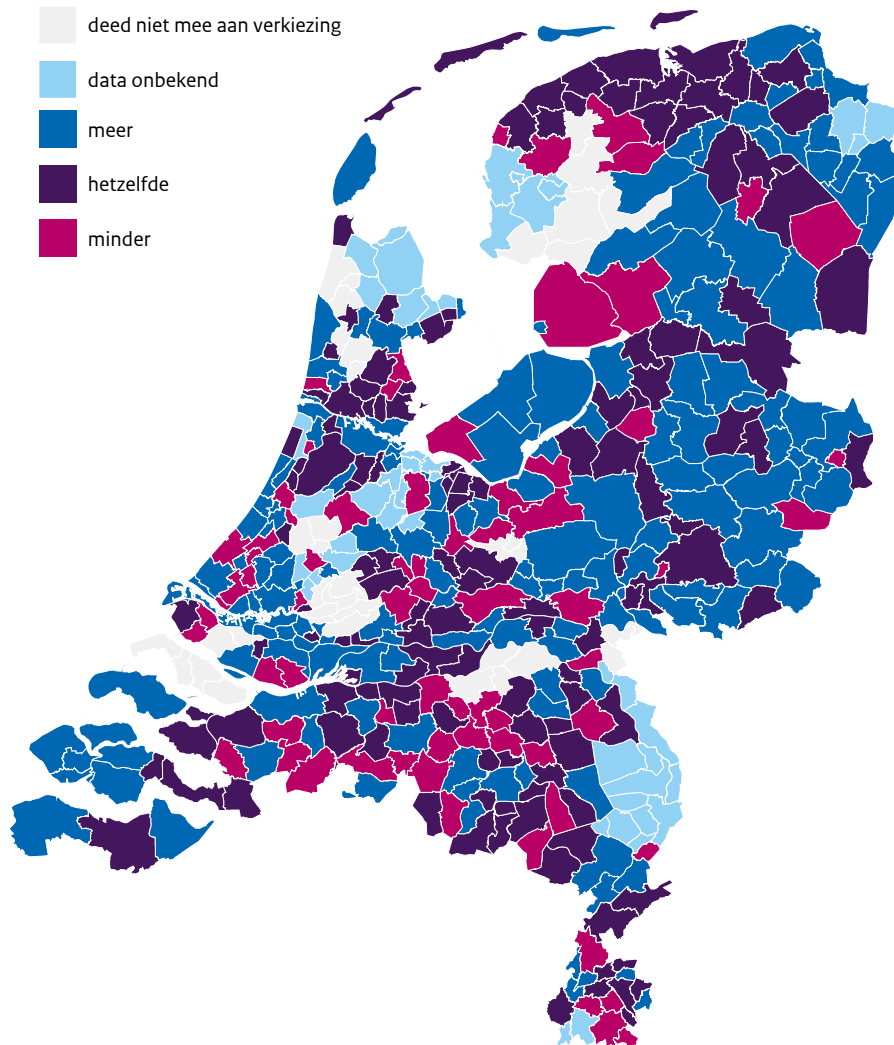
Een ander aspect van stabiliteit en volatiliteit is de politieke versplintering. De politieke versplintering heeft effect op de kwaliteit van de output die gemeenten leveren. Zo laten Castenmiller en Herweijer in een indicatieve studie zien dat in gemeenten waar gemiddeld meer partijen zitting nemen in de raad – en er sprake is van meer politieke versplintering – slechter wordt gescoord op het gescheiden inzamelen van afval dan in gemeenten met minder versplintering.<sup>65</sup> Verder laten de onderzoekers zien dat gemeenten met een hoge politieke versplintering vaker hogere schulden per inwoner hebben dan gemeenten met een lagere politieke fragmentatie. Daarentegen presteren gemeenten met een meer versplinterde raad beter op het vernieuwen van ICT dan gemeenten met een minder gefragmenteerde raad. De mogelijke verklaring hiervoor is dat er in meer gefragmenteerde gemeenten meer behoefte is de controle op de organisatie te vergroten. Figuur 22 is gemaakt naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen in 2014. Dit figuur maakt de politieke versplintering in Nederland inzichtelijk: er zijn tegenwoordig meer partijen in de gemeenteraad vertegenwoordigd.

<sup>62</sup> Bovens, M.A.P., Noordegraaf, M., Pikker, G.K., Vermeulen, J., Lierop, K. van. (2006). *Culturen rond Besturen: Bestuurskracht en Bestuurscultuur in Gedualiseerde Gemeenten. Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie*. Den Haag: Sdu uitgever.

<sup>63</sup> Korsten, A. (2011). *De Cultuurtheorie als Koningtheorie? Over Bestuursculturen en Wereldbeelden*.

<sup>64</sup> Op basis van een interne analyse van het Ministerie van BZK, gebaseerd op: Kiesraad (z.j.). *Databank Verkiezingsuitslagen: Verkiezingsuitslagen Tweede Kamer 1918-heden*.

<sup>65</sup> Castenmiller, P., Herweijer, M., Lunsing, J., Berg, T. van den, Dam, M. van (2015). *Adaptief vermogen tussen fragmentatie en stabiliteit*. Den Haag: PBLQ.

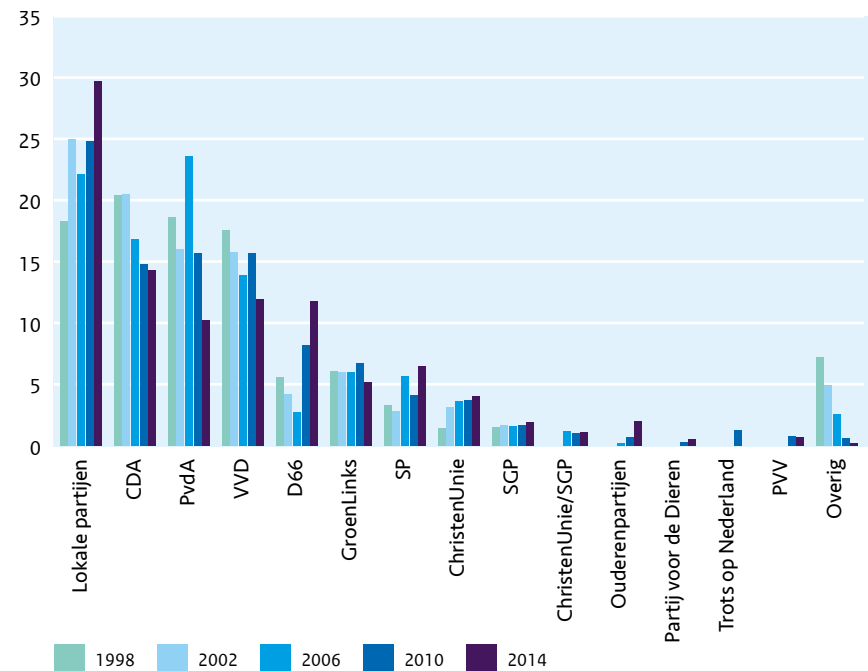


Figuur 22. Verandering van aantal politieke partijen per gemeenteraad<sup>66</sup>

<sup>66</sup> NOS (2014). Gemeenteraadsverkiezingen 2014.

Uit een willekeurige steekproef onder 58 gemeenten blijkt dat in 23 gemeenten een of meer extra partijen in de raad komen en in 8 gemeenten juist minder partijen. Gemiddeld is er in een op de drie gemeenten een extra partij in de raad gekomen. Dat betekent dat er per 2014 gemiddeld 7,2 partijen in de raad zitten. In 2010 waren dat er 6,9.<sup>67</sup> Dat betekent dat er meer partijen bij het collegevormingsproces betrokken moeten worden.

Een tweede vorm van politieke versplintering is de verdeling van het aantal zetels over de verschillende partijen. Hierover weten we wel wat op geaggregeerd niveau, maar weinig op gemeentelijk niveau. Uit onderstaande tabel blijkt dat in de loop van de afgelopen decennia de grote partijen kleiner zijn geworden en de kleine partijen groter. Dat betekent dat er meer partijen nodig zijn om tot de benodigde meerderheid in de gemeenteraad te komen.



Figuur 23. Ontwikkeling zetelverdeling politieke partijen 1998-2014<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Interne analyse van het Ministerie van BZK.

<sup>68</sup> Kiesraad (z.j.). Databank Verkiezingsuitslagen: Verkiezingsuitslagen Tweede Kamer 1918-heden.

### Stabiliteit van het bestuur

Een tweede indicator is de vraag in hoeverre gemeentelijke en provinciale besturen hun zittingstermijn volmaken. Hier gaat het niet om de continuïteit van de ene op de andere bestuursperiode, maar om de stabiliteit *gedurende* de zittende periode. De stabiliteit van gedurende de bestuursperiode heeft een positief effect op de bestuurskracht van overheden. Tevens heeft het een positief effect op het vertrouwen van bedrijven in de lokale, regionale en provinciale politiek, waardoor de bereidheid investeringen te doen, toeneemt. Politiek-bestuurlijke stabiliteit vormt enerzijds een indicator om na te gaan in hoeverre politiek-bestuurlijke verhoudingen zichtbaar zijn verstoord en is anderzijds een middel om na te gaan in hoeverre deze verstoring de wisselwerking tussen bestuur en ambtenaren beïnvloedt.<sup>69</sup> Uit onderzoek van BMC in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat in de periode 2012-2014 in 342 gemeenten een bestuurswisseling heeft plaatsgevonden. Afgezet tegen het totaal aantal gemeenten (403, januari 2014) komt dit neer op 85 procent van de gemeenten. Dit is opvallend vergeleken met de 73 procent in de periode 2010-2012 en de 38 procent in de periode 2007-2009.<sup>70</sup>

De gemiddelde zittingsduur van de burgemeester is in de laatste jaren verder afgenomen, mede als gevolg van een toename van het aantal vrijwillig en gedwongen vertrokken burgemeesters. In de afgelopen vijftien jaar schommelt het aantal burgemeesters dat gedwongen vertrekt tussen de 0,4 en 2 procent op jaarbasis. In absolute aantallen gemeten betekent dit dat twee tot negen burgemeesters per jaar uitstromen. Het jaar 2005 vormt een uitzondering op dit gemiddelde percentage; in dat jaar werden veertien burgemeesters gedwongen te vertrekken. De pensioengerechtigde leeftijd (inclusief flexibel pensioen en uittreding) was in de meeste gevallen de oorzaak voor het uitstromen van de burgemeesters, nauw gevolgd door de burgemeesters die zijn doorgestroomd naar een nieuwe post. Ook de gemeentelijke herindelingen hebben ertoe geleid dat het aantal burgemeesters door de jaren heen is teruggelopen. In 2015 is een recordaantal burgemeesters afgetreden, in toenemende mate vanwege een verziekte bestuurscultuur. Met de benoeming voor een periode van zes jaar levert de burgemeester een belangrijke bijdrage aan de continuïteit en stabiliteit binnen een gemeente. Zodra het verloop onder burgemeesters toeneemt, kan dit de continuïteit en stabiliteit van een gemeente aantasten.

<sup>69</sup> Castenmiller, P., Herweijer, M., Lunsing, J., Berg, T. van den, Dam, M. van (2015). *Adaptief vermogen tussen fragmentatie en stabiliteit*. Den Haag: PBLQ.

<sup>70</sup> Ministerie van BZK (2014). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Jaartal	Aantal zittende burgemeesters	Aantal gedwongen vertrek	Percentage gedwongen vertrek
2000	497	2	0,4%
2001	460	4	0,9%
2002	449	2	0,4%
2003	432	5	1,2%
2004	432	9	2,1%
2005	406	14	3,4%
2006	402	5	1,3%
2007	391	5	1,3%
2008	400	7	1,8%
2009	397	3	0,8%
2010	385	5	1,0%
2011	364	4	1,1%
2012	362	8*	2,2%
2013	353	7	2,0%

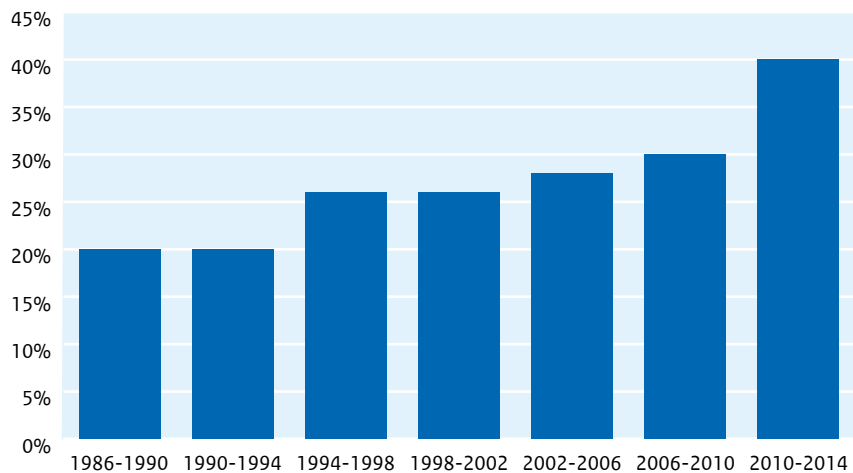
Tabel 13. Overzicht aantal burgemeesters dat voortijdig gedwongen is te vertrekken<sup>71</sup>

In de periode 1986–2014 is een duidelijke stijging waarneembaar van het aantal wethouders dat tussentijds is afgetreden. Vooral in de periode 2010-2014 vertoont het aantal tussentijds afgetreden wethouders een scherpe stijging, van 30 procent in 2010 naar 42 procent in 2014. De verklaring voor deze sterke stijging ligt niet alleen in de invoering van de dualisering in 2002. Ook vóór 2002 is er al een duidelijke stijging van het aantal afgetreden wethouders. In 2015 zijn er 74 wethouders afgetreden. Dat is het minste aantal wethouders in één jaar sinds 2002.<sup>72</sup> Net als bij het terugtrekken van een burgemeester, kan het aftreden van een wethouder gevolgen hebben voor de continuïteit van beleid.

<sup>71</sup> Ministerie van BZK (2014). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.

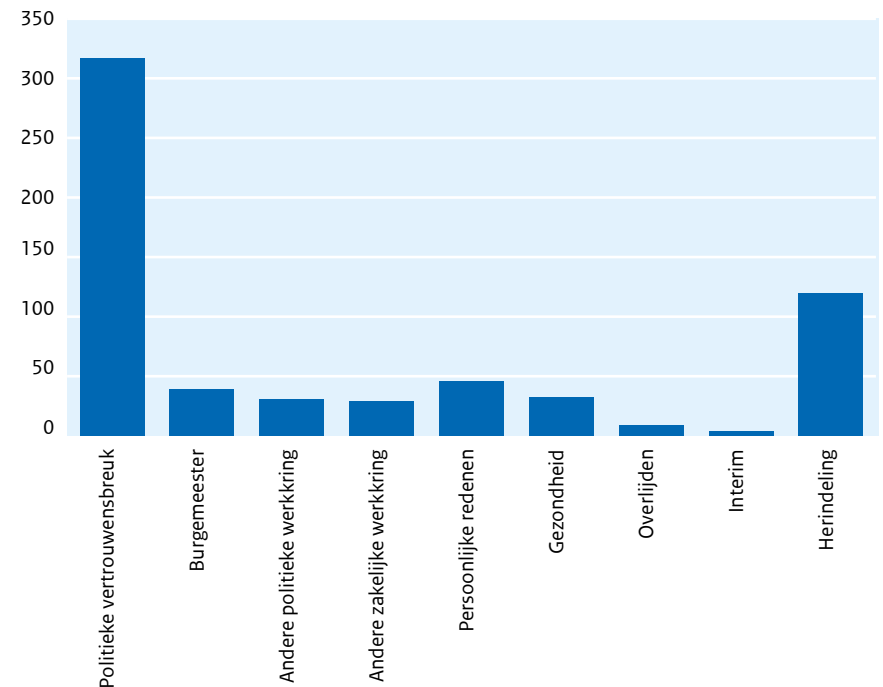
<sup>72</sup> De Collegetafel (2016). *Wethoudersonderzoek 2015. Lijst van politiek ten val gekomen wethouders in 2015*.





Figuur 24. Overzicht percentage wethouders dat voortijdig is afgetreden<sup>73</sup>

Voor de periode 2010-2014 is in beeld gebracht welke redenen aan het tussentijdse aftreden van een wethouder ten grondslag lagen. In deze periode van vier jaar zijn in totaal 627 wethouders tussentijds afgetreden. In de helft van deze gevallen bleek een politieke vertrouwensbreuk tussen het college en de gemeenteraad de voornaamste reden voor het aftreden te zijn. In 120 gevallen hield het aftreden van een wethouder verband met een gemeentelijke herindeling. Bestuurswisselingen kunnen in sommige gevallen duiden op verstoorde politiek-bestuurlijke verhoudingen. Deze verstoorde verhoudingen hebben een directe invloed op de werkwijze van overheidsorganisaties. Het presterend vermogen van de overheid zal hierdoor afvlakken of in sommige gevallen afnemen.



Figuur 25. Achtergrond voor het aftreden van een wethouder<sup>74</sup>

Uit onderzoek naar de raadsperiode van 2010 tot 2014 blijkt dat naarmate meer partijen deelnemen aan een coalitie de kans op conflicten toeneemt<sup>75</sup> (geoperationaliseerd in het aantal afgetreden wethouders door politieke redenen). De grootte van fracties die zitting nemen in de gemeenteraad heeft invloed op de structurele politieke stabiliteit.<sup>76</sup> Naarmate er kleinere fracties zitting nemen in de raad neemt volgens Castenmiller en Herweijer de kans op structurele politieke instabiliteit toe. Dit wil echter niet zeggen dat er een causaal verband staat tussen de verdeling van raadszetels en de mate van instabiliteit. Verder heeft

<sup>73</sup> Ministerie van BZK (2014). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.

<sup>74</sup> Ministerie van BZK (2014). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.

<sup>75</sup> Visser, J., Vollaard, H., Meijerink, F. (2015). Hoe korter, hoe langer? Over het verband tussen coalitieakkoorden en conflicten in gemeenten. *Bestuurswetenschappen*, 69, 4. pp. 6-22.

<sup>76</sup> Castenmiller, P., Herweijer, M., Lunsing, J., Berg, T. van den, Dam, M. van (2015). *Adaptief vermogen tussen fragmentatie en stabiliteit*. Den Haag: PBLQ.

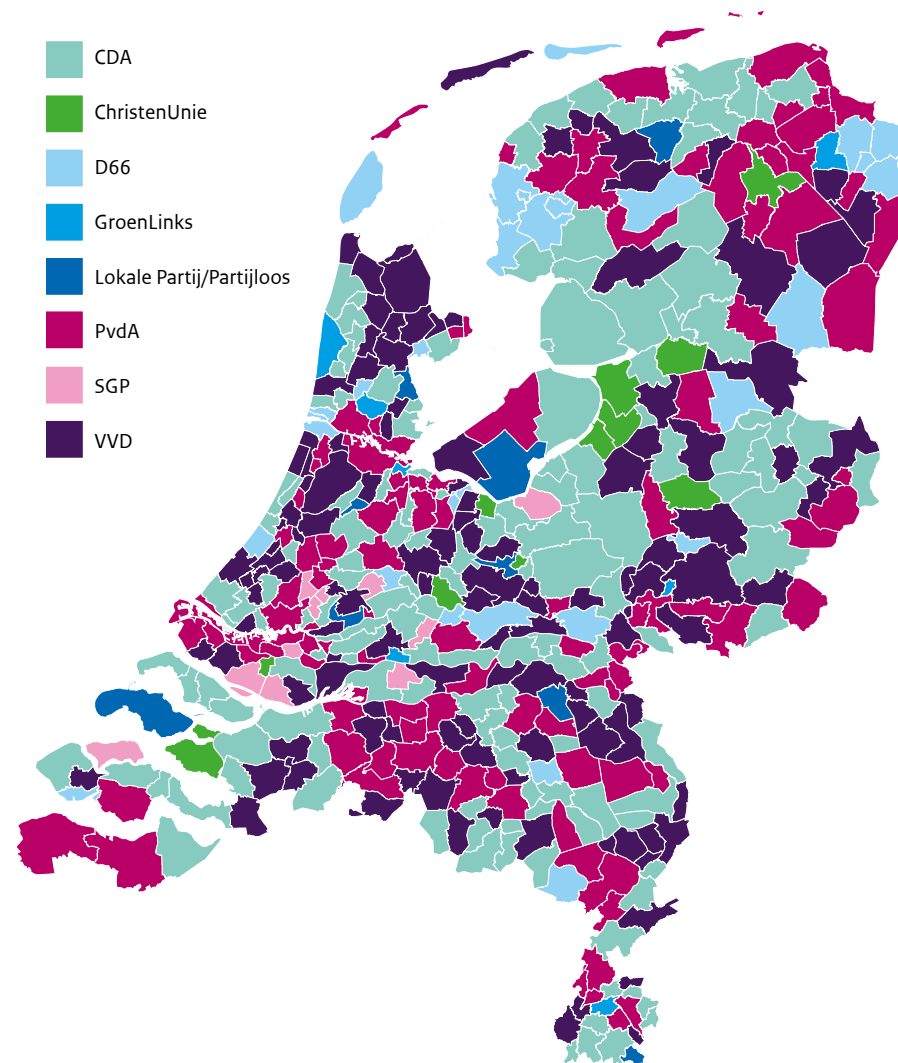
de mate van politieke versplintering in een gemeente consequenties voor de zittingsduur van bestuurders. In gemeenten met minder politieke versplintering is de kans op vervroegd terugtreden kleiner dan in gemeenten met meer politieke versplintering. Uit recent onderzoek van Binnenlands Bestuur blijkt dat bredere colleges een grotere kans op bestuurlijke instabiliteit opleveren.<sup>77</sup> Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2010, die een versplintering van het politieke landschap te zien gaven, werden in 71 gemeenten bredere coalities gesmeed. In 83 gemeenten werden de colleges verbreed met een of meer wethouders. In bijna de helft van die gemeenten (46,9 procent) leidde dat tot een wethouders- of coalitiecrisis. Dat percentage ligt duidelijk boven het gemiddelde van de in totaal 430 gemeenten (in 2010). Dat komt namelijk niet boven de 35 procent.

### 3.2 De mens in het openbaar bestuur

Mensen maken het verschil. Zij zorgen ervoor dat ambities worden geformuleerd, zij betrekken partners bij de aanpak van de opgaven, zij leggen vitale verbindingen in het openbaar bestuur. Maar zij kunnen ook ervoor zorgen dat partijen uit elkaar worden gedreven, dat anderen hun hakken in het zand zetten. Juist omdat mensen een groot aandeel hebben in de werking van het openbaar bestuur, staan we in dit hoofdstuk stil bij de achtergrond van deze mensen. Die achtergrond, kennis en vaardigheden van bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren hebben betekenis voor het adaptief vermogen van het openbaar bestuur. Bestuurders en ambtenaren moeten voldoende toegerust zijn – als het gaat om kennis en competenties – om in te spelen op economische opgaven. In deze paragraaf geven we een schets van de decentrale bestuurders in Nederland. Vervolgens gaan we kort in op de ontwikkeling van de gevraagde kennis en competenties van bestuurders en ambtenaren.

#### 3.2.1 De burgemeester

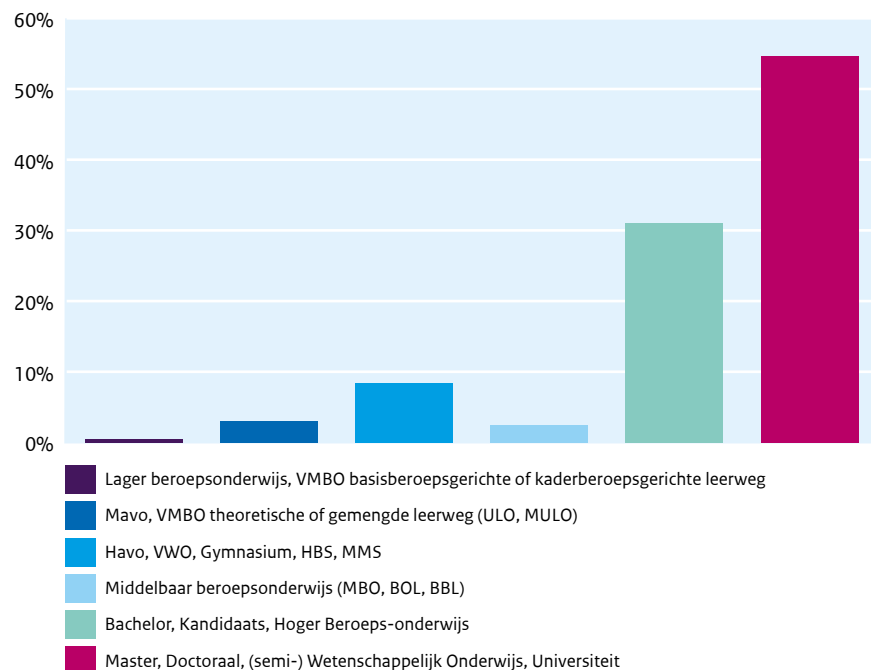
De burgemeester wordt benoemd door de Koning voor een periode van zes jaar na aanbeveling van de gemeenteraad en op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Vrijwel alle burgemeesters zijn lid van een landelijke politieke partij. Uit figuur 26 valt af te leiden dat in 2014 burgemeesters voornamelijk lid waren van het CDA, de PvdA en de VVD. Burgemeesters zijn gemiddeld genomen hoog opgeleid. Figuur 27 laat zien dat in 2014 het grootste gedeelte van de burgemeesters (meer dan 80 procent) heeft gestudeerd aan een hogeschool of universiteit.



Figuur 26. Overzichtsk kaart politieke kleur van de burgemeester naar gemeente (2014)<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Bekkers, H., Bouwmans, H. (2014). Bredere coalities struikelen vaker. *Binnenlands Bestuur*, 6.

<sup>78</sup> Ministerie van BZK (2014). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.



Figuur 27. Opleidingsniveau burgemeesters(2014)<sup>79</sup>

### 3.2.2 Dienstjaren en arbeidsverleden burgemeesters (betaald werk)

De meerderheid van de burgemeesters (63 procent) is minder dan zes jaar werkzaam in zijn of haar huidige gemeente. De burgemeesters die zes tot twaalf jaar werkzaam zijn in zijn of haar huidige gemeente vormen de middengroep (ruim 28 procent). 8 procent van de burgemeesters is langer dan twaalf jaar in functie bij zijn of haar huidige gemeente. Als we kijken naar het arbeidsverleden van burgemeesters, dan valt op dat bij benoeming slechts 16 procent van de burgemeesters een functie in het bedrijfsleven heeft bekleed. Het grootste gedeelte van de burgemeesters (61 procent) heeft reeds functies bekleed binnen de overheid.

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

Tabel 14. Arbeidsverleden burgemeesters (N=205)<sup>80</sup>

### 3.2.3 Waarnemend burgemeesters

Waarnemend burgemeesters lijken – zeker bij een voorgenomen herindeling of bestuurlijke problemen – een andere bestuursstijl te hanteren dan door de Kroon benoemde burgemeesters. Waarnemend burgemeesters beschouwen zichzelf meer als ‘project-burgemeesters’ die vooral zijn aangetrokken met een specifieke taakopdracht. Daardoor besteden zij minder tijd aan taken waar door de Kroon benoemde burgemeesters veel tijd aan kwijt zijn, zoals contacten met maatschappelijke organisaties en bedrijven en aan de veiligheidstaken. Ook verschillen waarnemend burgemeesters van door de Kroon benoemde burgemeesters in hoe zij hun taak uitvoeren, omdat zij zich onafhankelijker van de gemeenteraad opstellen en beleidsinhoudelijk meer ruimte hebben.<sup>81</sup> Waarnemend burgemeesters zijn daarmee meer gefocust op het behalen van een aantal specifieke doelen en hebben meer flexibiliteit om deze doelen te halen. De onderstaande tabel toont de ontwikkeling van het aandeel waarnemende burgemeesters tussen 2002 en 2011. Het aandeel waarnemende burgemeesters heeft die periode geschommeld tussen 10 en 20 procent.

<sup>79</sup> Ministerie van BZK (2014). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.

<sup>80</sup> Ministerie van BZK (2014). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.  
<sup>81</sup> Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, S. van, Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk: De Nederlandse Burgemeester en de Staat van het Ambt*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, DEMOS Centrum voor Beter Bestuur en Burgerschap.

<sup>79</sup> Ministerie van BZK (2014). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal gemeenten	496	489	483	467	458	443	443	441	430	418
Totaal aantal waarnemers	74 (15%)	85 (17%)	93 (19%)	103 (22%)	93 (20%)	90 (20%)	52 (12%)	64 (15%)	76 (18%)	67 (16%)
<b>reden:</b>										
Herindeling	31	38	45	53	40	30	22	32	28	30
Bestuurlijke problemen	5	9	12	12	10	12	8	6	8	2
Bijzondere omstandigheden	10	8	9	12	9	5	3	1	6	8
Vervullen vacature	28	30	27	26	34	43	19	25	34	27

Tabel 15. Ontwikkeling waarnemende burgemeesters (2002-2011)

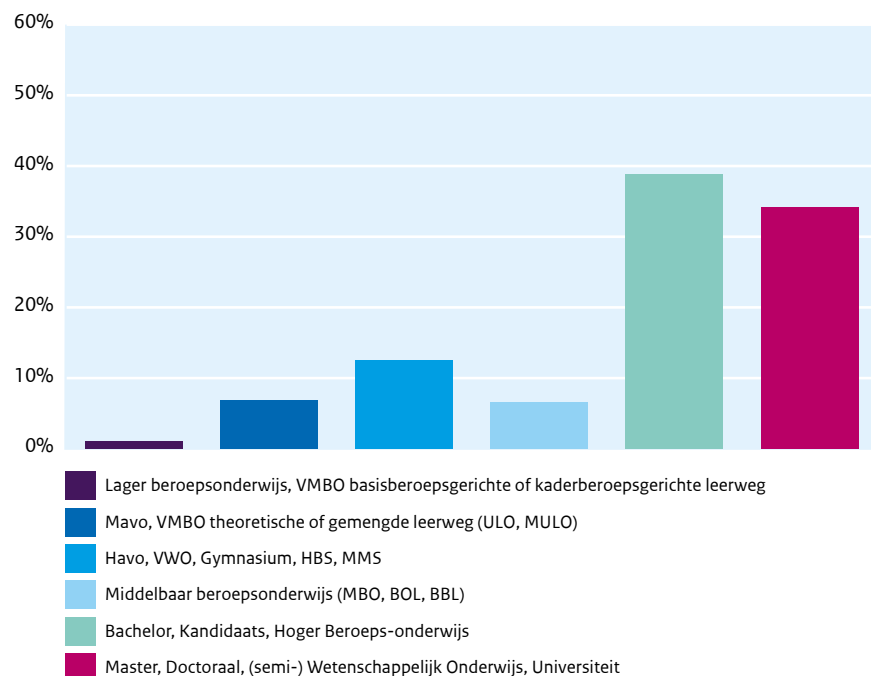
### 3.2.4 Profiel wethouders

Na de gemeenteraadsverkiezingen dragen de coalitiepartijen kandidaat-wethouders voor aan de voorzitter van de gemeenteraad. De gemeenteraad benoemt de kandidaat bij hoofdelijke stemming tot wethouder. Op basis van de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 hebben de lokale partijen en CDA en VVD relatief gezien de meeste wethouders afgevaardigd naar de colleges van B&W. Het aandeel wethouders dat namens een lokale partij zitting neemt in het college is sinds 2006 flink gestegen, terwijl het aandeel wethouders dat namens de PvdA zitting neemt in het college flink is afgenomen tot 9 procent in 2014. Wethouders zijn gemiddeld genomen hoog opgeleid (figuur 28), maar naar verhouding behaalden zij vaker een hbo- of bachelorsdiploma dan een universitaire graad.

	1998	2002	2006	2010	2014
CDA	29%	29%	25%	21%	22%
ChristenUnie	2%	3%	4%	4%	5%
D66	2%	2%	1%	6%	10%
GroenLinks	2%	3%	4%	4%	4%
Lokale partijen	21%	26%	20%	26%	30%
PvdA	23%	18%	27%	17%	9%
SGP	2%	1%	2%	2%	3%
SP	0%	1%	2%	1%	4%
VVD	20%	17%	14%	19%	14%

Tabel 16. Aandeel wethouders per politieke partij<sup>82</sup>

<sup>82</sup> Ministerie van BZK (2014). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.



Figuur 28. Opleidingniveau wethouders<sup>83</sup>

### 3.2.5 Vaardigheden bestuurders en publieke managers

Door de jaren heen zijn burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties andere eisen aan overheden en daarmee bestuurders gaan stellen. Zo kunnen burgers steeds meer participeren in het publieke domein en invloed uitoefenen op het te voeren beleid. Daarnaast zijn lokale overheden steeds vaker actief op zoek naar interactie met de burgers.<sup>84</sup> Deze ontwikkeling vergt responsiviteit van lokale bestuurders. Tegelijkertijd proberen overheidsorganisaties onder invloed van het New Public Management bedrijfsmatiger en klantgerichter te gaan werken. De werkwijzen van overheden moesten veranderen van een reactieve overheid naar een ondernemende overheid; van een sturende naar een samenwerkende overheid, van een belerende naar een lerende en presterende overheid. Een overheid die transformeert van een naar binnen gerichte

<sup>83</sup> Ministerie van BZK (2014). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.

<sup>84</sup> Ministerie van BZK (2014). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.

organisatie naar een op de samenleving gerichte organisatie. In deze paragraaf gaan we in op de betekenis van deze veranderingen voor de vaardigheden van bestuur, publieke managers en het ambtelijk apparaat. De vraag komt aan de orde over welke competenties bestuurders en ambtenaren door de tijd dienen heen te beschikken.

#### Bestuurders

De functie van bestuurder vraagt nu om andere competenties dan 100 jaar geleden. Waar burgemeesters tot de Tweede Wereldoorlog nog nauwelijks een opleiding hadden genoten, is tegenwoordig meer dan de helft universitair geschoold en heeft nog eens eenderde een hbo-opleiding. In de periode tussen 1955 en 1965 had 70 procent van de nieuwe burgemeesters een voorgeschiedenis als gemeenteambtenaar. Sinds die jaren namen de eisen die werden gesteld aan een burgemeester ook toe. De politisering van het lokaal bestuur van de jaren zestig en zeventig beëindigde het tijdperk van de ambtenaar-burgemeester.<sup>85</sup> Men was van mening dat de lokale politiek meer bestuurlijk en politiek werd, waardoor enkel inhoudelijke deskundigheid niet meer voldoende was voor een burgemeester. De burgemeester moest kunnen inspelen op een gepolitiseerde omgeving.

#### Publieke managers

Ook voor publieke managers is er de laatste decennia het een en ander veranderd. Laten we eens kijken naar de functie van gemeentesecretaris. Op basis van personeelsadvertenties is in 2008 onderzoek gedaan naar de competenties van bestuurders en ambtenaren in de jaren 1987, 1997 en 2007. Afgaande op de advertenties lijkt het profiel van gemeentesecretaris door de jaren heen redelijk stabiel. De ideale secretaris moet voldoen aan de volgende eisen: wo-geschoold, gevoel hebben voor politiek-bestuurlijke verhoudingen en slagvaardig kunnen handelen. Aan het eindelijk van de vorige eeuw lijkt de nadruk meer te liggen op de bedrijfsvoering. De secretaris moet nadrukkelijk bekend zijn met beleids- en beheersinstrumentarium, terwijl in 2007 de leiderschapskwaliteiten meer centraal staan. Een secretaris moet inspirerend zijn en beschikken over verbindend vermogen. Er is een verschuiving zichtbaar van inhoudelijk vakmanschap en anciënniteit via instrumenteel getint management naar verbindend ambtelijk leiderschap.

Uit onderzoek van het blad Binnenlands Bestuur blijkt dat ten opzichte van 2011 er in 2015 bijna 52 procent van de gemeenten een nieuwe secretaris hebben. Slechts 189 gemeenten hebben na vier jaar nog dezelfde secretaris. De vertrekreden is in bijna de helft van de

<sup>85</sup> Cachet, L., Karsten, N., Schaap, L. (2009). *Tussen Trends en Toekomst: Verkenning naar de Toekomst van de Burgemeestersfunctie*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

gevallen een andere baan. Daarnaast blijkt in een kwart van de gevallen een vertrouwensbreuk ten grondslag te liggen aan het vertrek. De aard van de breuk is divers: van een echte vertrouwensbreuk met burgemeester, wethouder(s) en/of ambtenaren tot het geloof dat het met deze secretaris niet meer gaat lukken om de zaken anders en beter te organiseren.

#### Beleidsambtenaar

In de personeelsadvertenties voor beleidsambtenaren valt op dat de functie-eisen minder specifiek zijn geworden. Waar in 1987 nog expliciet om een bestuursambtenaar-diploma werd gevraagd, is dit in de latere jaren ingewisseld voor een hbo- of universitaire opleiding. Ook bij ambtenaren is een ontwikkeling zichtbaar van inhoudelijke expertise naar functies waar advies- en communicatieve vaardigheden centraal staan. Vaardigheden verdringen specifieke kennis steeds verder naar de achtergrond. In de functieomschrijving van een beleidsmedewerker anno nu wordt niet alleen de inhoud meegewogen, maar ook de maatschappelijke context.

#### Profiel ambtenaren

In 2014 werkten in totaal 158.695 personen bij provincies en gemeenten. De onderstaande tabel laat zien dat het aantal werkzame personen in het openbaar bestuur gestaag afneemt door de jaren heen. Zo werkten er in 2004 nog 201.417 personen bij provincies en gemeenten. Als we het aantal werkzame personen bij provincies (10.868) en gemeenten (147.827) in 2014 vergelijken met het totaal aantal personen dat bij deze overheden in 2010 werkte, dan stellen we vast dat sinds 2010 het aantal werkzame personen bij de provincies met 19,1 procent is gedaald en dat dit aantal bij gemeenten met 15,6 procent is gedaald.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gemeenten	187.731	180.329	177.618	171.353	171.189	177.133	175.176	169.499	163.115	155.140	147.827
Provincies	13.686	13.341	13.337	13.180	13.003	13.285	13.217	12.625	12.179	11.494	10.868

Tabel 17. Overzicht ontwikkeling aantal werkzame mensen binnen openbaar bestuur (2004-2014)<sup>86</sup>

Voor het aantal werkzame personen binnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden de cijfers minder lang bijgehouden. Hier is in de periode 2009-2014 duidelijk sprake van een stijging van het aantal personen dat binnen een samenwerkingsverband werkzaam is. Tabel 18 laat zien dat het aantal fte in gemeenschappelijke regelingen is gestegen van 22.560 in 2009 naar 32.040 in 2014. Dat betekent dat het aantal fte binnen gemeenschappelijke regelingen in vijf jaar met 42 procent is toegenomen.

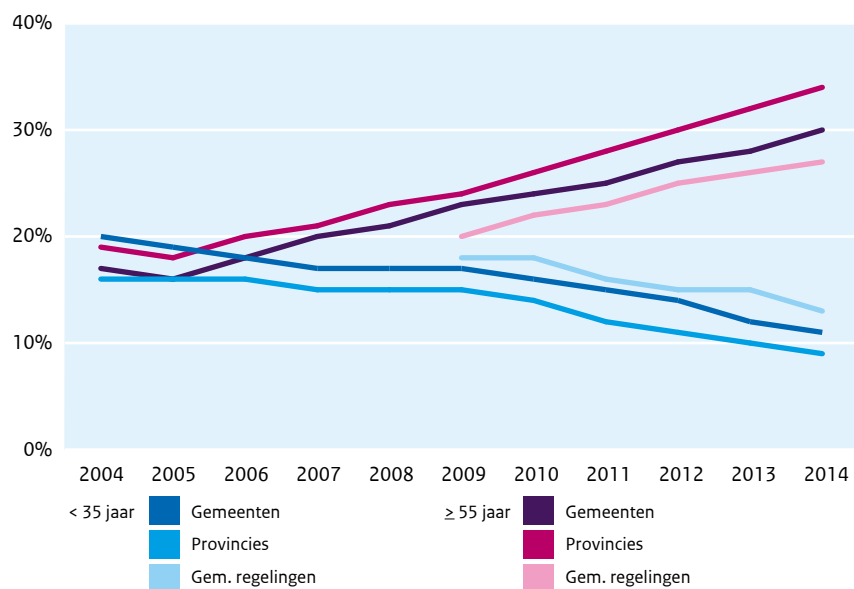
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aantal fte's in gemeenschappelijke regelingen	22.560	24.439	25.313	26.757	29.403	32.040

Tabel 18. Ontwikkeling van het aantal fte's in gemeenschappelijke regelingen in de periode 2009-2014.<sup>87</sup>

Onderstaand figuur laat voor gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen zien dat het aantal 55-plussers dat werkzaam is binnen het openbaar bestuur toeneemt, terwijl het aantal werkzame personen dat jonger is dan 35 jaar sinds 2009 blijft afnemen. In 2014 was 30 procent van de werkzame mensen binnen het openbaar bestuur ouder dan 55 jaar, terwijl 12 procent van de werkzame personen jonger was dan 35 jaar. De onderlinge verschillen tussen het aantal 55-plussers en het aantal personen dat jonger is dan 35 jaar wordt sinds 2008 steeds groter, wat duidt op de vergrijzing van werkzame personen binnen het openbaar bestuur.

<sup>86</sup> Ministerie van BZK (2015). Werken in de Publieke Sector: *Trends en Cijfers*. Den Haag: Ministerie van BZK.

<sup>87</sup> Ministerie van BZK (2015). Werken in de Publieke Sector: *Trends en Cijfers*. Den Haag: Ministerie van BZK.



**Figuur 29.** Overzicht ontwikkeling aantal werkzame personen binnen gemeenten, gemeenschappelijke regelingen naar leeftijdscategorie (2003-2014)<sup>88</sup>

### 3.3 Integriteit in het openbaar bestuur

De mate van integriteit binnen het openbaar bestuur heeft een effect op het economisch groeivermogen van een land. Integriteitsschendingen hebben een negatieve invloed op het vertrouwen van burgers en bedrijven in de overheid en tasten de waardigheid en geloofwaardigheid van het openbaar bestuur aan.<sup>89</sup> Vertrouwen in de overheid is nu juist een belangrijk randvoorwaardelijk element voor economische groei binnen een land. Onder het schenden van integriteit wordt verstaan een gedraging van een politieke ambtsdrager die in strijd is met het handelen als ‘goed bestuurder’ of ‘goed volksvertegenwoordiger’.<sup>90</sup> Het kan gaan om wettelijk strafbare feiten, maar ook om handelingen die in strijd zijn met

<sup>88</sup> Ministerie van BZK (2015). *Werken in de Publieke Sector: Trends en Cijfers*. Den Haag: Ministerie van BZK.

<sup>89</sup> BIOS (z.j.). *Aard en Omvang van Integriteitsschendingen binnen de Nederlandse Overheid*. Den Haag: Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.

<sup>90</sup> BIOS (2014). *Onderzoek Integriteitsschendingen Politieke Ambtsdragers*. Den Haag: Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.

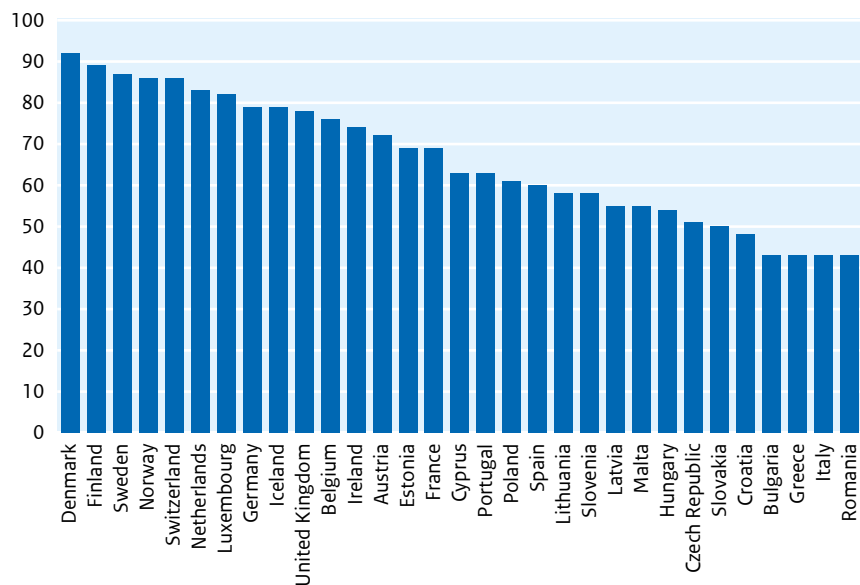
geschreven of ongeschreven regels, bijvoorbeeld financiële schendingen, misbruik van positie of misbruik van informatie.<sup>91</sup> Er zijn handelingen die direct als frauduleus en corrupt worden gezien en daarmee als niet integer, maar er bestaan ook handelingen waarbij de scheidslijnen tussen integer en niet-integer handelen minder zichtbaar zijn. Het definiëren van integriteit in relatie tot goed bestuur is continu aan verandering onderhevig. Dit is het gevolg van veranderende normen en waarden in de samenleving en de ideeën over wat goed openbaar bestuur is en hoe je je als bestuurder daartoe dient te verhouden.

#### 3.3.1 Internationaal versus nationaal

In internationaal perspectief scoort het Nederlandse openbaar bestuur goed op het vlak van integriteit. Nederland wordt gezien als een van de minst corrupte landen ter wereld. In Europees verband is de Nederlandse overheid bovengemiddeld in staat om corruptie aan te pakken. Op de corruptiereputatielijst van Transparency International staat Nederland op de achtste plek van minst corrupte landen van in totaal 180 landen.<sup>92</sup>

<sup>91</sup> BIOS (2009). *Visie op Integriteit*. Den Haag: Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.

<sup>92</sup> Transparency International (2014). *Corruption Perceptions Index 2014: Results*.



**Figuur 30.** Transparency International Corruption Perception Index 2014

Uit de integriteitsmonitor Openbaar Bestuur van het Bureau Integriteitsbevordering Openbaar Bestuur blijkt dat bijna alle ambtelijke organisaties in Nederland in 2012 (namelijk 98 procent) een integriteitsbeleid hebben vastgelegd. Dit is een verbetering ten opzichte van 2004 toen dit aantal nog slechts 67 procent van de ambtelijke organisaties bedroeg. Ook het aantal ambtenaren dat bij indiensttreding de ambtseed of -belofte moet afleggen, is in de loop der jaren sterk toegenomen. In 2012 gaf 95 procent van de secretarissen aan dat de ambtenaren in hun organisatie de eed of belofte moesten afleggen. In 2004 bleek dit slechts in een kwart van de gevallen te gelden.





## **Processen** binnen het openbaar bestuur

Bij processen wordt ingegaan op de voorwaarden en de vormgeving van concrete handelingen van het openbaar bestuur. Het kan gaan om vragen als: “Welke partijen worden betrokken bij beleidsagendering en –voorbereiding?”, “Welke waarborgen zijn er in de besluitvorming?”, “Hoe wordt hieraan uitvoering gegeven?” en “Hoe is de verantwoording daarover vervolgens vormgegeven?”. De manier waarop processen zijn vormgegeven is cruciaal voor het functioneren van het openbaar bestuur, omdat het vertrouwen van bedrijven en burgers in instituties grotendeels bepaald wordt door het specifieke handelen van het openbaar bestuur. Hoewel structuren de speelruimte bepalen en culturen medebepalend zijn voor de vormgeving van het proces, maken de voorwaarden en de concrete handelingen het functioneren van het openbaar bestuur zichtbaar. Voor de processen waar wij in dit hoofdstuk op ingaan, hebben wij de economische opgaven als uitgangspunt genomen. De nadruk ligt op processen op decentraal niveau, die relevant zijn in het licht van economische ontwikkelingen. Het gaat om de vragen: “Hoe worden economische opgaven geïdentificeerd?”, “Hoe wordt met elkaar samengewerkt?”, “Hoe ziet het besluitvormingsproces eruit?”, “Welke arrangementen zijn er voor de uitvoering van economische taken?” en ten slotte: “Hoe zijn feedback en evaluatie georganiseerd?”

In dit hoofdstuk komt een groot aantal praktijken uit het openbaar bestuur aan de orde. Deze praktijken illustreren de veelvormige werkelijkheid van het openbaar bestuur, waarin overheden gesteld staan voor het oplossen van economische vraagstukken. Allereerst gaan wij in op de vraag hoe economische opgaven worden geïdentificeerd (4.1). Dat kan van onderop komen door de lokale, regionale of provinciale overheden zelf, of gestimuleerd worden door ingebouwde mechanismen van bovenaf, zoals de verplichting om tot visievorming te komen. Vervolgens gaan we in op de vraag hoe en met welke partners er wordt samengewerkt om economische opgaven aan de orde te stellen (4.2). Hierbij maken we onderscheid tussen horizontale en verticale samenwerking. Daarna staat centraal hoe de democratische legitimiteit van deze processen is vormgegeven (4.3). Voor de beantwoording gaan we in op de klassieke rol van de volksvertegenwoordiging, maar kijken we ook naar andere vormen van legitimiteit. In de daarop volgende paragraaf verleggen we de aandacht naar de manier waarop in de uitvoering kan worden samengewerkt om tot schaalvoordelen te komen (4.4). Deze voordelen vertalen zich vooral in kostenvoordelen en een grotere effectiviteit van de betrokken overheden. Ten slotte wordt op de vraag ingegaan op hoe het openbaar bestuur zijn eigen functioneren evalueert en daarmee vormgeeft aan het eigen lerend vermogen (4.5).

## 4.1 Prioriteren van economische opgaven

Voor het prioriteren van economische opgaven is het zinvol een onderscheid te maken tussen processen van onderop en van bovenaf. Bij de eerste vorm gaat het om het prioriteren van economisch gerelateerde vraagstukken door de gemeentelijke of provinciale politiek. Deze prioriteiten vinden hun neerslag in de coalitieakkoorden, die voor een periode van vier jaar leidraad zijn voor het handelen van het desbetreffende bestuur. De tweede variant betreft processen van bovenaf. Hierbij gaat het om (wettelijke) verplichtingen om op bepaalde beleidsterreinen te komen tot visie- en planvorming. Door deze verplichtingen moeten overheden komen tot het stellen van een aantal economisch gerelateerde prioriteiten.

### 4.1.2 Prioriteitsstelling van onderop: politieke afspraken

Binnen gemeenten en provincies wordt binnen de eigen bestuurlijke grenzen de vraag gesteld wat de belangrijke economische opgaven zijn. Op dat niveau worden keuzes gemaakt en prioriteiten gesteld. Het proces van prioriteitsstelling van onderaf betreft het maken van onderling bindende afspraken op gemeentelijk of provinciaal niveau. Hierin kunnen ruwweg twee fasen worden onderscheiden: de verkiezingen en de daarop volgende coalitievorming. In de eerste fase gaat het vooral om de vraag hoe bepaalde thema's in de verkiezingsprogramma's terecht komen. Dit is een interne taak voor de politieke partijen op gemeentelijk of provinciaal niveau.<sup>93</sup> Daarom gaan we hier verder niet op in, hoe relevant ook. De tweede fase betreft de coalitievorming. In de fase van de coalitievorming worden afspraken gemaakt over de economische prioriteiten voor de komende bestuursperiode. Er zijn diverse overwegingen voor partijen om gezamenlijk een coalitie te vormen. Dit kan zijn uit inhoudelijke overwegingen (partijpolitieke overeenkomsten zijn hierbij leidend), op basis van de verkiezingsuitslagen (verkiezingswinst of –verlies zijn hierbij leidend) of op basis van onderlinge persoonlijke verhoudingen. Het blijkt dat vaak de onderlinge verhoudingen van grote betekenis zijn, meer dan de verkiezingsuitslagen zelf. Dat resulteert in colleges waarin partijen als VVD en SP gezamenlijk zitting hebben. Een verklaring hiervoor kan zijn dat partijpolitieke verschillen op decentraal niveau er minder toe doen.<sup>94</sup> Coalitievorming heeft als onderzoeksobject weinig aandacht gekregen. Het coalitieakkoord geeft richting aan het handelen van het gemeentelijke en provinciale bestuur. Dat doet het op twee manieren:

<sup>93</sup> Rosema, M., Boedeltje, M. (2011). *Gemeenteraadsverkiezingen 2010: een blik achter de schermen*. Enschede: Universiteit Twente.; Ostaaijen, J. van. (2014). *Bevlogen en begrensd. Een onderzoek naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2014*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

<sup>94</sup> Ostaaijen, J. van. (2014). *Bevlogen en begrensd. Een onderzoek naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2014*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

1. Het geeft de (economische) ambities aan van het gemeentelijke en provinciale bestuur in de voorliggende periode.
2. Het geeft de ruimte aan waarbinnen het gemeentelijke en provinciale bestuur kan bewegen in de voorliggende periode.

Wij constateren vijf belangrijke relevante ontwikkelingen binnen de coalitievorming op gemeentelijk niveau:

#### *Steeds meer partijen om tot een coalitie te komen*

Als wij kijken wie uiteindelijk het college vormen op gemeentelijk of provinciaal niveau, dan constateren wij dat in de afgelopen decennia steeds meer partijen nodig zijn om tot een coalitie te komen. Dat komt door de toenemende politieke versplintering op gemeentelijk en provinciaal niveau. Deze versplintering uit zich op twee manieren. In de eerste plaats constateren wij dat er gemiddeld steeds meer partijen in de gemeenteraden en Provinciale Staten vertegenwoordigd zijn. In de tweede plaats worden de verschillen tussen partijen in het aantal verworven zetels ook kleiner. Onderstaande tabel toont dat op gemeentelijk niveau de (traditioneel) grote partijen kleiner worden en de kleine partijen groter.

	2002	2006	2010	2014
Lokale partijen	2.215	2.207	2.433	2.819
CDA	2.050	1.717	1.530	1.495
PvdA	1.317	1.909	1.251	799
VVD	1.504	1.188	1.432	1.075
D66	227	144	546	810
GroenLinks	415	384	436	335
SP	157	302	249	444
ChristenUnie		346	331	357
SGP		182	197	205
ChristenUnie/SGP	559	103	90	100
Leefbaarheidspartijen	251	113	122	
PVV			17	16
Trots op Nederland			60	

Ouderenpartijen			12	103
Partij voor de Dieren			6	12

**Tabel 19.** Uitslagen gemeenteraadsverkiezingen landelijk gezien in aantal zetels<sup>95</sup>

Zowel op gemeentelijk als op provinciaal niveau zien wij dat het aantal partijen dat deelneemt aan een College van B&W of een College van Gedeputeerde Staten eveneens toeneemt. Op provinciaal niveau is dat goed zichtbaar. Voor de collegeperiode 2003-2007 waren voor de gezamenlijke provincies 36 partijen nodig om te komen tot een coalitie. Dat is een gemiddelde van drie partijen per provincie. Voor de huidige collegeperiode 2015-2019 is dat aantal gestegen naar vijftig partijen voor de twaalf provincies. Dat is een gemiddelde van vier partijen per provincie. Deze stijging van het aantal partijen constateren wij ook op gemeentelijk niveau. In het hoofdstuk over 'Culturen in het openbaar bestuur' hebben wij de betekenis van deze bredere colleges voor de stabiliteit van het bestuur al besproken.

#### *Externe begeleiding bij de collegevorming*

Er bestaan weinig wettelijke voorschriften voor de coalitievorming op gemeentelijk en provinciaal niveau. Het gevolg is dat er veel verschillende praktijken zijn ontstaan in Nederland. Het algemene beeld is dat de grootste fracties na de verkiezingen het initiatief nemen. De laatste jaren hebben wij geconstateerd dat gemeenten en provincies steeds vaker een externe informateur zoeken. Dit lijkt een beetje naar analogie van wat er op nationaal niveau gebeurt. Vaak is deze informateur een politicus of een wetenschapper van buiten die vanuit zijn autoriteit en ervaring probeert partijen bij elkaar te brengen.<sup>96</sup> Wat het effect van een dergelijke externe informateur is (of het proces van coalitievorming sneller verloopt of er betere afspraken worden gemaakt), is vooralsnog onbekend. Tevens hebben wij geconstateerd dat de rol van het ambtelijk apparaat bij coalitievorming groter is geworden. Dit komt vooral tot uitdrukking in het inbrengen van een *position paper* over de opgaven die in een volgende periode aan de orde zullen zijn. Al decennialang bestaat er discussie over de rol van de burgemeester en de Commissaris van de Koning bij de coalitieonderhandelingen. De rol is wel gegroeid door de jaren heen. Waar in de jaren zeventig de rol van de burgemeesters en Commissarissen van de Koning bij de inhoudelijke bespreking vrijwel non-existent en beperkt was bij de vorming van het

<sup>95</sup> Kiesraad (z.j.). Databank Verkiezingsuitslagen: Verkiezingsuitslagen gemeenteraadsverkiezingen 1918-heden.

<sup>96</sup> Rosema, M., Boedeltje, M. (2011). Gemeenteraadsverkiezingen 2010: een blik achter de schermen. Enschede: Universiteit Twente.; Ostaaijen, J. van. (2014). Bevolgen en begrensd. Een onderzoek naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2014. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

coalitie, constateren wij dat burgemeesters en Commissarissen van de Koning tegenwoordig een grotere rol hebben gekregen. Vooral voor de beleidsterreinen van orde en veiligheid. In de wet is tevens vastgelegd dat burgemeester en Commissarissen van de Koning aan het einde van de coalitieonderhandelingen geïnformeerd worden voordat de inhoudelijke afspraken worden gefinaliseerd. Ook bestaan er plannen om de rol van de burgemeester gedurende het hele traject van de coalitieonderhandelingen te intensiveren door hem/haar informatierecht te geven.

#### *Coalitieakkoorden vormen de basis*

In de afgelopen dertig jaar is het gebruikelijk geworden om een programma op te stellen voor de komende raadsperiode. Dat was in het verleden anders. Vanaf de jaren zestig is in toenemende mate zichtbaar dat colleges rondom een programma werden gevormd, waarin afspraken werden gemaakt voor de raadsperiode tussen de betrokken partijen. Voor de periode 1978-1982 hebben wij exacte cijfers. Toen beschikte 62,4 procent over een collegeprogramma en 37,6 procent van de gemeenten had nog geen collegeprogramma. Het valt hierbij op dat gemeenten waarin een zo klein mogelijke meerderheid werd gevormd vaker een collegeprogramma hadden dan gemeenten waar gewerkt werd met een zo breed mogelijke basis.<sup>97</sup> In het decennium dat daarop volgt, wordt het maken van afspraken steeds gebruikelijker. Gemeentelijke collegeakkoorden worden voor de raadsperiode 2014-2018 – net als in de vorige raadsperiode – voornamelijk op hoofdlijnen geformuleerd. Uit een inventarisatie blijkt dat eerst kaderstellende globale afspraken worden gemaakt die in de periode daarna verder uitgewerkt moeten worden. In veel collegeakkoorden wordt opgenomen dat het akkoord nog een vervolg krijgt door het uitwerken van een concrete agenda. Tijdens het uitwerken van de concrete agenda vindt de financiële vertaalslag plaats en wordt de inspanning van relevante partners geborgd door met hen in een vroeg stadium de verbinding te zoeken.<sup>98</sup>

#### *Concrete opgaven als uitgangspunt*

Verschuivingen in de inhoud van de coalitieakkoorden geven een beeld van de aard van de opgaven die in de akkoorden worden geprioriteerd. Voor gemeenten geldt dat voor de periode 2006-2010 de meeste aandacht uitging naar de thema's veiligheid, personele & bestuurlijke organisatie, ruimtelijke ordening, woningbouw en economie en werkgelegenheid.<sup>99</sup> Het laatstgenoemde thema vormt ook een belangrijke speerpunt in de

collegeakkoorden die respectievelijk voor de raadsperioden 2010-2014 en 2014-2018 zijn gesloten. Waar collegeakkoorden uit 2006 – voor raadsperiode 2006-2010 – gekenmerkt werden door een bestuurscentrische benadering, is er sinds het sluiten van collegeakkoorden een divergerende ontwikkeling in gang gezet als het gaat om de rolopvatting van colleges. Uit de collegeakkoorden van 2010 en 2014 blijkt dat colleges in toenemende mate ruimte willen bieden voor initiatieven en lokale partners zo vroeg mogelijk willen betrekken bij het ontwerpen en uitvoeren van beleid.<sup>100</sup>

#### *Grotere nadruk op geschiktheid*

Een vijfde ontwikkeling die in het oog springt in het proces van coalitieonderhandelingen, is het grotere belang dat gehecht lijkt te worden aan de geschiktheid van personen om wethouder of gedeputeerde te worden. Hier laten wij de wijze waarop burgemeesters of Commissarissen van de Koning worden benoemd buiten beschouwing, omdat dat geen onderdeel vormt van het proces van coalitieonderhandelingen. Als wij het selectieproces van wethouders bekijken, dan zien wij het volgende. De selectie van de wethouder wordt gedaan door de partij die deelneemt aan de coalitieonderhandeling. Deze partij schuift zijn kandidaat naar voren. Slechts zelden ligt hier een profiel aan ten grondslag. De profielen die vanuit de landelijke partijbureaus zijn opgesteld, worden slechts zijdelings meegenomen in deze selectieprocedure. Vaak worden bekenden binnen de partij of daarbuiten gevraagd of zij interesse hebben in het wethouderschap namens de partij. Bij de laatste twee verkiezingen zijn er partijen geweest die een vacature hebben opengesteld om geschikte kandidaten te krijgen, maar dit gebeurt nog weinig.<sup>101</sup> Wel wordt een toename geconstateerd van het aantal sollicitatiegesprekken om een geschikte kandidaat te vinden. In veel gemeenten wordt de meerderheid van wethouders geselecteerd uit de gemeenteraad, maar er is een duidelijke verschuiving zichtbaar naar wethouders van buiten de raad. Dat aantal is gestegen van 23 procent in 2007 naar 38 procent in 2012.<sup>102</sup> Veel wethouders van buiten de raad maken gebruik van de ontheffing van het woonplaatsvereiste, waarbij zij één jaar de tijd krijgen om te verhuizen naar de desbetreffende gemeente. Wel zien wij dat de grote meerderheid van deze wethouders binnen een jaar verhuist.<sup>103</sup>

<sup>97</sup> VNG (1982). *Collegevorming in Nederlandse gemeenten. Een trendverkenning*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

<sup>98</sup> Ministerie van BZK (2014). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.

<sup>99</sup> Ministerie van BZK (2014). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.

<sup>100</sup> Ministerie van BZK (2014). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.

<sup>101</sup> Ostaaijen, J. van. (2014). 'Hoe word je wethouder? Een onderzoek naar de transparantie en het democratisch gehalte van de wethoudersvoordracht'. *Bestuurswetenschappen*, 2, pp. 68-86.

<sup>102</sup> Ministerie van BZK (2014). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.

<sup>103</sup> Kamerstukken II, 2010-2011, 30902, nr. 19.

### 4.1.3 Prioriteitsstelling van bovenaf: visie- en planvorming

Naast processen van onderop om te komen tot prioriteitsstelling, zijn er ook processen die gekenmerkt kunnen worden als prioriteitsstelling van bovenaf. Dit betreft wet- en regelgeving die als gevolg heeft dat gemeenten voor een langere periode invulling (moeten) geven aan de inrichting van verschillende gemeentelijke en provinciale taken. Dit gebeurt op verschillende schaalniveaus bijvoorbeeld door het opstellen van visies op terreinen zoals regionale economie, cultuur, onderwijs, verkeer en vervoer en ruimtelijke ordening. Niet op al deze beleidsterreinen is er een directe verplichting voor medeoverheden om tot visie- en planvorming te komen. De aanwezigheid van verschillende wet- en regelgeving kan hier echter indirect aan bijdragen.

Aan de hand van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) schetsen wij de kenmerken die algemeen gelden. Zij worden geïllustreerd aan de hand van het verplichte proces van visie- en planvorming op het gebied van ruimtelijke ordening. Wij zijn ons ervan bewust dat het kabinet de besluitvorming op het gebied van ruimtelijke ordening wil versnellen en vereenvoudigen via de Omgevingswet.

Op het gebied van ruimtelijke ordening is de wettelijke taak voor medeoverheden in de Wro geregeld. Artikel 2.1 tot en met 2.3 van de Wro maken duidelijk dat gemeenten, provincies en het rijk de taak hebben ervoor te zorgen dat hun gehele grondgebied gedekt wordt door een of meer structuurvisies.<sup>104</sup> Deze structuurvisies gelden als wettelijk voorgeschreven toetsingsinstrument voor ruimtelijke plannen. Uit deze visie- en planvorming vloeien vervolgens uitvoeringsactiviteiten voort.

#### Sectoraal

Ruimtelijke plannen en visies hebben doorgaans betrekking op een enkel domein. Het gaat dan om verschillende visies zoals de Woonvisie, Infrastructuurvisie of opzichzelfstaande gebiedsvisies, die weinig samenhang vertonen met andere beleidsterreinen. Leidend voor wat wel of niet wordt opgenomen in de plannen zijn de taken die binnen de desbetreffende bestuurslaag vallen. Zo zal een gemeente in zijn planvorming alleen aspecten opnemen waartoe de gemeente beleidsbevoegd is en raken elementen die niet binnen het gemeentelijk takenpakket vallen mogelijk buiten beeld. Vanuit een bestuurlijke blik is dit terecht, maar dit kan leiden tot suboptimale keuzes, omdat opgaven zich niet laten leiden door een bestuurlijke taakverdeling.

<sup>104</sup>Hillegers, S., Lam, T., Nijmeijer, A. (2007). Invoering van de Wet ruimtelijke ordening (1). *De Gemeentestem*, 57.

#### Lange termijn

Ruimtelijke visies en plannen worden doorgaans opgesteld voor de lange termijn. Bij structuurvisies voortvloeiend uit de Wet ruimtelijke ordening houden gemeenten of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden veelal een minimale tijdshorizon van vijftien jaar aan. Het bewerkstelligen van veranderingen in deze beleidspraktijk blijkt mede daarom over het algemeen een lastige opgave. Verschillende delen van de Wet ruimtelijke ordening gaan elkaar 'steeds meer bevestigen', waardoor aanpassing van plannen aan een veranderende omgeving lastiger wordt.<sup>105</sup> Het is de continuïteit van het stelsel die lastig te doorbreken is.

#### Gedetailleerdheid

De visies en plannen worden gekenmerkt door een zekere mate van gedetailleerdheid. Er staat doorgaans precies omschreven wat binnen de planvorming wel en niet is toegestaan. Met andere woorden: er zit een positieve planvorming in. Deze positieve planvorming kan ten koste gaan van de flexibiliteit. Er wordt aan gedacht om de praktijk van ruimtelijke ordening meer aan te laten sluiten bij een veranderende omgeving door plekken aan te wijzen voor experimenten en dus de gedetailleerdheid los te laten.<sup>106</sup> Een recent voorbeeld waarin dat idee tot uiting komt, is het initiatiefvoorstel van de coalitiepartijen uit de gemeenteraad van Amsterdam. D66, VVD en SP stellen voor een deel van de Amsterdamse haven in te richten als 'vrije zone' waar minder regels gelden voor ondernemers. Bedrijven die zich in de regelvrije zone vestigen, kunnen zodoende vergunningstrajecten sneller doorlopen. Ook worden te strikte bestemmingsplannen opgeheven: er wordt gewerkt met negatief bestemmen. Niet langer wordt over elke aanvraag apart besloten, maar wordt aangegeven welk type onderneming niet gewenst is in de regelvrije zone.<sup>107</sup>

## 4.2 Bestuurlijke arrangementen

In het hoofdstuk over de structuren binnen het openbaar bestuur gingen we in op de basis waarop samengewerkt kan worden binnen het openbaar bestuur. Daar besteedden we onder meer aandacht aan de aantallen samenwerkingsverbanden binnen het openbaar bestuur en de financiële belangen die daarmee zijn gemoeid. In deze paragraaf

<sup>105</sup>Assche, K. van. (2006). *Over goede bedoeling en hun schadelijke bijwerkingen: Essay over Flexibiliteit, Ruimtelijke Ordening en Systeemtheorie*. Utrecht: InnovatieNetwerk.

<sup>106</sup>Assche, K. van. (2006). *Over goede bedoeling en hun schadelijke bijwerkingen: Essay over Flexibiliteit, Ruimtelijke Ordening en Systeemtheorie*. Utrecht: InnovatieNetwerk.

<sup>107</sup>FD (2014, 16 oktober). Minder regels in deel Amsterdamse haven. *Financieel Dagblad: Economie en Politiek*, p. A6.

gaan we in op de concrete betekenis van deze samenwerkingsverbanden voor het oplossen van economische opgaven. Daarbij maken we onderscheid tussen horizontale en verticale samenwerkingspartners. Onder die eerste verstaan we de samenwerking tussen overheden onderling en maatschappelijk-economische partners. Bij de tweede kijken we vooral naar de interbestuurlijke samenwerking tussen het rijk, provincies en gemeenten. Op voorhand geven we de beperking mee dat het niet mogelijk is uitputtend te zijn in alle bestaande samenwerkingsverbanden.

#### 4.2.1 Bestuurlijke samenwerkingsverbanden

In Nederland hebben we een groot aantal samenwerkingsverbanden, dat zich (primair) richt op het stimuleren van de economie. In deze paragraaf focussen wij ons op drie typen arrangementen:

- Bestuurlijke samenwerkingsverbanden: samenwerkingsverbanden tussen overheden (gemeenten, provincies, waterschappen en/of rijk)
- Centrumgemeenten
- Triplehelix-verbanden: samenwerkingsverbanden tussen overheden, kennisinstellingen en bedrijfsleven

In Nederland bestaat nog weinig geaggregeerde kennis over de werking van bestuurlijke samenwerking op economisch terrein. Wij constateren een aantal zaken:

1. Gemeenschappelijke opgaven: het succes van een regionale samenwerking is sterk afhankelijk van de aanwezigheid van gemeenschappelijke opgaven. Die creëert een urgentie bij de deelnemers, die resulteert in succesvolle samenwerking.
2. Juridische vorm: er bestaat grote diversiteit in de keuze van een juridische basis voor het samenwerkingsverband. In sommige regio's kiest men voor de formele structuur van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In andere gebieden kiest men bewust voor een andere, vaak informele basis voor samenwerking, een netwerksamenwerking. Hieronder volgt een tweetal voorbeelden van een samenwerkingsverband.
3. Padafhankelijkheid: de padafhankelijkheid is van eminent belang voor de wijze waarop samenwerking plaatsvindt en het succes ervan. Keuzes die gemaakt zijn in het verleden bepalen mede de keuzes in het heden.
4. Bestuurlijk leiderschap: het type bestuurder van een samenwerkingsverband is van grote betekenis voor de kwaliteit van de samenwerking.

#### Casuïstiek: Regio Zwolle

De Regio Zwolle is het samenwerkingsverband van twintig gemeenten rondom de stad Zwolle met een verzorgingsgebied van 650.000 inwoners. Het unieke aan dit samenwerkingsverband is dat het verzorgingsgebied van de regio vier provincies raakt, te weten: Overijssel, Drenthe, Flevoland en Gelderland.<sup>108</sup> De Regio Zwolle ziet zichzelf als de schakel tussen West-, Oost- en Noord-Nederland. De economische ontwikkeling van de regio staat voorop in het samenwerkingsverband, waarvan het overleg tussen de vier O's (ondernemers, overheid, onderzoek en onderwijs) de kern vormt. Regio Zwolle wil werken aan een optimale omgeving voor vernieuwend ondernemerschap. Om deze omgeving te creëren is een innovatieagenda opgesteld die aansluit bij de sterke punten van Regio Zwolle. Regio Zwolle zet gericht in op specifieke economische thema's die de regio verder economisch doen groeien.<sup>109</sup> Regio Zwolle kent op bestuurlijk niveau een lichte en flexibele samenwerking. De afgelopen jaren heeft deze samenwerking een natuurlijk groeiproces doorgemaakt. De voormalige Wgr-regio IJsselvecht werd in 2009 opgeheven, maar er bleef in de gemeenten behoefte aan een bestuurlijk samenwerkingsverband. De samenwerking diende echter op basis van vrijwilligheid en in verschillende samenstellingen – niet noodzakelijkerwijs met alle gemeenten tegelijk – vormgegeven te worden. BMC stelde in 2009 vast dat er groot bestuurlijk draagvlak bestaat voor meer regionale afstemming en samenwerking.<sup>110</sup> In 2012 sloten ondernemers, overheden, onderwijs- en onderzoeksorganisaties in de Regio Zwolle een belangrijk akkoord, genaamd *The Next Step: Coalition of the Willing*. Het doel was om ondernemers actiever te ondersteunen bij hun innovatieondernemerschap en om de regionale samenwerking tussen bedrijven en kennisorganisaties te versterken.<sup>111</sup> Om dit te bewerkstelligen is een sturingsplatform opgericht, de Economic Board Regio Zwolle. In dit platform zijn ondernemers, overheden en kennisinstellingen bij elkaar gebracht en worden onder meer het bredere economisch beleid, het regionale vestigingsklimaat, een gezamenlijke regioprofilering en lobbyacties met elkaar afgestemd. Naast de Economic Board is het innovatienetwerk Kennispoort opgericht om de verbinding te zoeken tussen de vier O's.

<sup>108</sup>De aangesloten gemeenten zijn: Urk, Dronten, Noordoostpolder, Kampen, Oldebroek, Steenwijkerland, Hattem, Zwartewaterland, Heerde, Westerveld, Olst-Wijhe, Zwolle, Staphorst, Meppel, Dalfsen, Raalte, Ommen, De Wolden, Elburg en Hardenberg.

<sup>109</sup>Regio Zwolle (2015). *De kracht van de regio Zwolle*. Zwolle: Regio Zwolle Bureau.

<sup>110</sup>Regio Zwolle (2015). *De kracht van de regio Zwolle*. Zwolle: Regio Zwolle Bureau.

<sup>111</sup>Regio Zwolle (2015). *De kracht van de regio Zwolle*. Zwolle: Regio Zwolle Bureau, p.4.

De volgende observaties kunnen gemaakt worden:

- Taken en bevoegdheden: er bestaat duidelijkheid over de taken en bevoegdheden van het samenwerkingsverband.
- Bottom-up: de agenda voor bestuurlijke samenwerking wordt gevoed door de behoefte van ondernemers en kennisinstellingen.
- Gemeenschappelijke agenda: de Regio Zwolle heeft een heldere economische agenda, die door de partners in het samenwerkingsverband gedragen wordt.
- Gepaste bescheidenheid: de gemeenten werken samen op basis van gelijkwaardigheid. De gemeente Zwolle, veruit de grootste gemeente in het samenwerkingsverband, heeft oog voor de belangen van de kleinere gemeenten.
- Monitor: de effectiviteit van het samenwerkingsverband wordt gemeten via een monitor, die gezamenlijk is opgezet. Hierdoor wordt empirisch onderbouwd wat de meerwaarde van het samenwerkingsverband is.
- Betrokkenheid provincies: de betrokken provincies zijn nauw aangesloten op de activiteiten van de Regio Zwolle. De provincies onderkennen de meerwaarde en trachten – waar nodig – de regio te ondersteunen.
- Betrokkenheid gemeenteraden: de gemeenteraden worden nauw betrokken bij het samenwerkingsproces, mede door ondernemers in de gemeenteraden uit te nodigen en te laten spreken over de noodzaak tot samenwerking. Er wordt niet getracht de gemeenteraden bijeen te brengen om tot overeenstemming te laten komen.

#### *Casuïstiek: Holland Rijnland*

De regio Holland Rijnland is een samenwerking van veertien gemeenten in het noorden van Zuid-Holland.<sup>112</sup> Holland Rijnland is een vrijwillig samenwerkingsverband op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De regio Holland Rijnland is ontstaan uit een fusie tussen de regio Duin- en Bollenstreek, de Leidse regio en de Rijnstreek in 2004. De gemeenten Alphen aan den Rijn, Nieuwkoop en Rijnwoude, die bestuurlijk samenwerkten in het Rijnstreekberaad, sloten zich met ingang van 1 april 2010 aan bij Holland Rijnland. Het samenwerkingsverband is formeel vormgegeven middels een openbaar lichaam. Het algemeen bestuur (AB) bestaat uit 46 leden, waarbij elke gemeente minimaal twee personen afvaardigt. Het dagelijks bestuur (DB) van het samenwerkingsverband wordt gevormd door leden uit het AB en bestaat in totaal uit vijf tot acht leden. Het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland heeft de beschikking over een eigen ambtelijke organisatie. Deze organisatie voert de regionale beleidstaken uit en ondersteunt het regionaal bestuur. De ambtelijke organisatie telt ongeveer tachtig personen.

<sup>112</sup> Holland Rijnland bestaat uit de volgende gemeenten: Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude.

De samenwerkende gemeenten in Holland Rijnland hebben als doelstelling gezamenlijk de kwaliteit van wonen, werken, ondernemen en recreëren van burgers, bedrijven en instellingen in het gebied te bevorderen. Holland Rijnland biedt het kader waarbinnen de gemeenten op deze terreinen kunnen samenwerken om efficiencyvoordelen te behalen, overleg en afstemming te plegen en streekbelangen te behartigen. Hier moet een goede balans worden gevonden tussen ontwikkeling en behoud van het oorspronkelijke karakter, zodat de regio aantrekkelijk blijft voor bewoners, toeristen en bedrijven. Belangrijke onderwerpen waarop de aangesloten gemeenten samenwerken, zijn de voorbereidingen op de transities op de terreinen werk, jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Andere voorbeelden zijn het woningverdeelstelsel van sociale huurwoningen en een Regionaal Investeringsfonds voor het realiseren van vijf projecten: de Rijnlandroute, het HOV-net (hoogwaardig openbaarvervoernet), de noordelijke ontsluiting van de Bollenstreek, de Greenport Duin- en Bollenstreek en de groenstructuur in de regio.

De volgende observaties kunnen gemaakt worden:

- Gemeenschappelijk programma: Holland Rijnland is ontstaan uit een urgentie om gezamenlijk een aantal knellende problemen op te lossen. Deze opgaven zijn nagenoeg gerealiseerd. De vraag is nu wat het bestaansrecht is van het samenwerkingsverband.
- Unanimiteit: voor de bekostiging van de projecten via een regionaal investeringsfonds binnen de regio werd gekozen voor unanimiteit. Alle gemeenten moesten instemmen met de bekostiging van het project. Dat vergde vrij veel bestuurlijke inspanning.
- Regionale identiteit: binnen de regio Holland Rijnland is geen sprake van een eenduidige identiteit. Eerder kan gesteld worden dat de regio uit drie subregio's bestaat.
- Platformfunctie: de constructie van Holland Rijnland wordt gebruikt voor andere dossiers om samenwerking te organiseren zonder dat dat in Wgr-verband aangepakt hoeft te worden.
- Congruentie: binnen de regio bestaat relatief weinig congruentie in de samenwerking op beleidsterreinen. Door de aard van de opgave werken leden van het samenwerkingsverband samen met overheden buiten het samenwerkingsverband.

#### *Casuïstiek: Regio Rivierenland*

Regio Rivierenland is een samenwerkingsverband tussen tien gemeenten in de provincie Gelderland. De gemeenten werken samen op de drie specifieke regionaal-economische speerpunten, te weten agribusiness, economie & logistiek en recreatie & toerisme. Dit betekent niet dat alle tien gemeenten altijd samen deelnemen aan concrete projecten.



Naast de drie genoemde speerpunten werken de gemeenten regionaal samen op terreinen waarop dit min of meer verwacht wordt door het rijk en de provincie Gelderland, zoals de omgevingsvisie en het sociaal domein. De afzonderlijke gemeenten geven de kaders voor regionale samenwerking mee aan de colleges. Ze spreken zich uit over de meerjarenprogramma's die betrekking hebben op de speerpuntenprogramma's en over de startnotities voor de afzonderlijke projecten. Een regionale agendacommissie bestaande uit twee raadsleden per gemeente adviseert het dagelijks bestuur van de Regio Rivierenland over manieren om de betrokkenheid van de afzonderlijke raden te borgen tijdens besluitvormingsprocessen. Aan de hand van de meegegeven kaders van hun gemeenten nemen bestuurders zitting in speerpuntenberaden en de projectgroepen die hieruit voortvloeien. De speerpuntenberaden voeren de regie over de uitvoering van het meerjarenprogramma dat per speerpunt is opgesteld en zijn besluitvormend. De speerpuntenberaden kunnen bedrijven en onderwijsinstellingen uitnodigen deel te nemen aan de vergadering. Deze uitwerking vindt plaats in projectgroepen waarin de portefeuillehouders van de afzonderlijke gemeenten plaatsnemen. In toenemende mate nemen onderwijsinstellingen en bedrijven uit de regio deel aan deze projectgroepen. Het algemeen bestuur bestaande uit leden van het college van de afzonderlijke gemeenten draagt zorg voor uitvoering van de meerjarenprogramma's en geeft impulsen aan de regionale visievorming.

- Tussen juli 2014 en april 2016 ontwikkelt Regio Rivierenland zijn visie voor de periode 2016-2020. Het onderstaande schema laat zien dat het algemeen bestuur met de meegegeven kaders van de afzonderlijke gemeenteraden de opgaven en de daaruit voortkomende doelstellingen formuleert in een ambitiesdocument, dat vervolgens stapsgewijs voorgelegd zal worden aan bestuurders, bedrijven en kennisinstellingen, waarna de individuele raden uiteindelijk besluiten. Al met al neemt dit proces bijna anderhalf jaar in beslag.



**Figuur 31.** Schematisch overzicht visieontwikkeling regio Rivierenland voor de periode 2016–2020<sup>113</sup>

#### Casuïstiek: Metropoolregio Rotterdam Den Haag

Met ingang van 19 december 2014 is op basis van de Wgr de Gemeenschappelijke Regeling Metropoolregio Rotterdam Den Haag ingegaan. Dit is enerzijds een top-down georganiseerde samenwerking, waar de voormalig Wgr+-regio's (Stadsgewest Haaglanden en Stadsregio Rotterdam) zijn samengegaan en de taken op het gebied van verkeer en vervoer organiseren. Anderzijds is dit een vrijwillige samenwerking van onderop waarbij de deelnemende gemeenten hebben besloten gezamenlijk te werken aan het economisch vestigingsklimaat. Aan de metropoolregio nemen 23 gemeenten deel.<sup>114</sup> In totaal wonen er ruim 2,2 miljoen mensen in de metropoolregio. De regio huisvest meer dan 60 procent van de bevolking van provincie Zuid-Holland, hij omvat echter maar 36 procent van de oppervlakte van deze provincie. De regio is verantwoordelijk voor 16 procent van het BBP en is binnen de provincie verantwoordelijk voor ruim tweederde van de economische activiteiten (in aantal bedrijven en banen).<sup>115</sup>

De gemeenten bundelen hun krachten om het gebied beter bereikbaar te maken en het economisch vestigingsklimaat te versterken. De Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) bestaat zoals gezegd uit twee pijlers, de Vervoersautoriteit (VA) en Economisch

<sup>113</sup> Regio Rivierenland (2015). *Proces Ontwikkeling Ambities Speerpunten*.

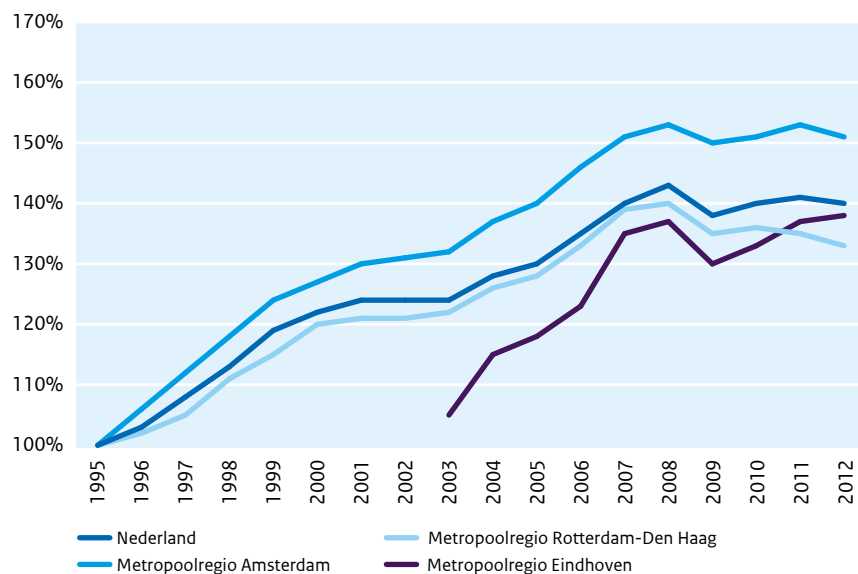
<sup>114</sup> De Metropoolregio Rotterdam Den Haag bestaat uit de volgende gemeenten: Albrandswaard, Barendrecht, Brielle, Capelle aan den IJssel, Delft, Den Haag, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Leidschendam-Voorburg, Maassluis, Midden-Delfland, Nissewaard, Pijnacker-Nootdorp, Ridderkerk, Rijswijk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen, Wassenaar, Westland, Westvoorne en Zoetermeer.

<sup>115</sup> OECD (2016). *OECD Territorial Reviews: Metropolitan Region of Rotterdam – The Hague*. Parijs: OECD Publishing.



Vestigingsklimaat (EV). In de MRDH leggen de 23 gemeenten in wisselende coalities verbindingen op een aantal cruciale terreinen: van verkeer en vervoer, onderwijs/ arbeidsmarkt, duurzaamheid en energievoorziening tot versterken van kansrijke economische clusters. De MRDH trekt bij deze coalitievorming geen harde grenzen; waar nodig doen ook de omliggende gemeenten mee. Het doel is werkgelegenheid voor alle lagen van de bevolking: banen voor hoogopgeleiden, maar ook in de productie en faciliterende sectoren van de economie. Daarbij moet het een regio blijven waar mensen willen wonen en waar voldoende ruimte is voor recreatie en natuur. Overigens werkten de gemeenten in de Stadsregio Rotterdam en het Stadsgebied Haaglanden al langer samen, bijvoorbeeld in projecten zoals de Randstadrail, Stedenbaan en het Hof van Delfland.

De MRDH behoort met de metropoolregio's Amsterdam en Eindhoven tot de economische topregio's van Nederland. De economische ontwikkeling in de zuidelijke Randstad blijft echter al jaren achter bij de ontwikkeling in het noordelijk deel (zie figuur 32).



Figuur 32. Ontwikkeling Bruto Regionaal Product in de Nederlandse Metropolen, 1995-2012<sup>116</sup>

<sup>116</sup> Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (2014). *Agenda Economisch Vestigingsklimaat*.

Dit wordt ook geconstateerd door de OECD, die in 2016 een *metropolitan review* heeft uitgebracht over deze regio. De OECD stelt dat de regio baat kan hebben bij verdere afstemming van beleid en strategie. Dit kan via verschillende vormen van governance. Belangrijk is dat de regio toegevoegde waarde kan laten zien in een institutioneel landschap dat reeds zeer druk is.<sup>117</sup> Eveneens constateert de OECD dat het nog een metropool in de maak is, waar niet één recept voor bestaat om tot functionele integratie te komen. De OECD beveelt onder andere aan de relatie met de provincie te verstevigen, de samenwerking met het bedrijfsleven actief op te zoeken en te verbreden en het politieke mandaat (ook als de twee burgemeesters vertrekken) te verankeren om de samenwerking te verstevigen en de agglomeratiekracht te versterken.<sup>118</sup>

De eerste voorlopige observaties kunnen worden gemaakt:

- **Takenpakket:** enerzijds betreft het een takenpakket dat top-down bij de metropoolregio is belegd, anderzijds is het een vrijwillige samenwerking op economisch terrein van de 23 samenwerkende gemeenten om voor de metropoolregio een aantrekkelijk (internationaal) vestigingsklimaat te creëren. Deze combinatie wordt door de OECD als uniek ervaren, omdat het de mogelijkheid creëert verbindingen te leggen tussen de belangrijke economische pijlers verkeer en vervoer en regionale economie.<sup>119</sup>
- **Gemeenschappelijke agenda:** voor de pijler economisch vestigingsklimaat is door de 23 gemeenten in samenwerking met andere initiatieven (zoals het Economisch Programma Zuidvleugel) een gezamenlijke agenda opgesteld met prioriteiten voor de samenwerking. De komende periode zal duidelijk moeten worden hoe deze gemeenschappelijke agenda van toegevoegde waarde kan zijn en welke rol de MRDH daarin voor zichzelf ziet weggelegd.
- **Bestuurscultuur:** er is bij de instelling van de MRDH bewust gekozen voor het adagium “allen voor de regio, de regio voor allen”. Uitgangspunt voor de metropoolregio is dat iedere lokale bestuurder ook regionaal bestuurder is. Dit geldt eveneens voor de ambtenaren.
- **Gelijkwaardigheid:** er is gekozen voor gelijkwaardigheid in de samenwerking, waarbij de twee grote steden Rotterdam (± 623.000 inwoners) en Den Haag (± 515.000 inwoners) getweeën niet de meerderheid qua stemmen kunnen krijgen. Ze hebben tezamen 40 procent van de stemmen. Daarentegen hebben Rotterdam en Den Haag als gemeenten met de grootste economische centra een speciale verantwoordelijkheid als het gaat om de concurrentieversterking. Daar mogen zij ook op worden aangesproken.

<sup>117</sup> Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (2014). *Agenda Economisch Vestigingsklimaat*.

<sup>118</sup> OECD (2016). *OECD Territorial Reviews: Metropolitan Region of Rotterdam – The Hague*. Parijs: OECD Publishing.

<sup>119</sup> OECD (2016). *OECD Territorial Reviews: Metropolitan Region of Rotterdam – The Hague*. Parijs: OECD Publishing.

## 4.2.2 Centrumgemeenten

Bij een centrumgemeenteconstructie voert één gemeente een of meer taakvelden uit voor alle deelnemende gemeenten. Een van de gemeenten vervult een trekkersrol en krijgt daartoe bevoegdheden en middelen toebedeeld van de deelnemende gemeenten of van het rijk.<sup>120</sup> Bij deze vorm van samenwerken blijven alle deelnemende overheden zelfstandige politiek-bestuurlijke eenheden. In de praktijk komt deze vorm van samenwerking voor op vrijwel alle beleidsterreinen. Hoewel een centrumgemeenteconstructie doorgaans vanuit de wetgever worden gebruikt voor de uitvoering van bepaalde taken, zijn er steeds meer voorbeelden van centrumgemeenteconstructies die van onderop tot stand komen. Belangrijke redenen om te kiezen voor een centrumgemeente zijn meer efficiency en een vergroting van de strategische kracht en bestuurskracht. Eén gemeente kan complexe taken uitvoeren namens een collectief van gemeenten en daar zorgvuldig verantwoording over afleggen.<sup>121</sup> Daarnaast biedt de centrumgemeente minder bestuurlijke drukte en laat het meer flexibiliteit en invloed over. Gemeenten zien voor het merendeel geen reden om de centrumgemeenteconstructie achteraf te veranderen. De oorspronkelijke overwegingen voor het kiezen van zo'n constructie zijn grotendeels onveranderd gebleven.<sup>122</sup> Deze lichte vorm van samenwerking past in veel gevallen goed bij een inhoudelijke taak.

Een vrees bij een centrumgemeenteconstructie is dat in de beleving van de omliggende gemeenten de centrumgemeente dominant is omdat de uitvoering van een taak daar is belegd. Daarnaast zou het zo kunnen zijn dat niet het gezamenlijk realiseren van een bredere doelstelling voorop staat, maar de controle tot in detail van de gemaakte afspraken.<sup>123</sup> De praktijk leert echter dat gemeenten veelal positief blijken te zijn over de samenwerking met een centrumgemeente (zie onderstaande praktijkvoorbeelden). Een ander risico is dat bij de centrumgemeente de verantwoording aan de deelnemende gemeenteraden of Provinciale Staten niet automatisch is geregeld. Er moet apart aandacht geschonken worden aan het betrekken van deze organen bij de doelen en bereikte resultaten van de samenwerking.<sup>124</sup>

<sup>120</sup>Korsten, A.F.A. (2002). *Samen en toch apart: naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*. Heerlen: Open Universiteit Nederland.

<sup>121</sup>Dijken, K. van., Schilder, A. (2013). *Handreiking Regionale Samenwerking Sociaal Domein*. Den Haag/Utrecht: Platform31.

<sup>122</sup>Dool, L. van den., Schaap, L. (2014). Intergemeentelijke samenwerking: Het kan ook licht. Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde*, 23, 1, pp. 65-76.

<sup>123</sup>Dijken, K. van., Schilder, A. (2013). *Handreiking Regionale Samenwerking Sociaal Domein*. Den Haag/Utrecht: Platform31.

<sup>124</sup>Dool, L. van den., Schaap, L. (2014). Intergemeentelijke samenwerking: Het kan ook licht. Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde*, 23, 1, pp. 65-76.

### *Centrumgemeente voor de Wet maatschappelijke ondersteuning*

Bij de uitvoering van de nieuwe Wmo (2015) zijn centrumgemeenten aangewezen voor een aantal taken op het gebied van beschermd wonen en opvang. Deze centrumgemeenten voeren de taken uit voor de omliggende gemeenten. Deze centrumgemeenteconstructies moeten ervoor zorgen dat de taken op een adequaat niveau worden uitgevoerd. Het directe gewenste economische effect van centrumgemeenten is dat die gemeenten efficiënter werken.<sup>125</sup> Het is vanuit dat oogpunt bij bijvoorbeeld de Wet Werk en Bijstand (WWB) vrij gebruikelijk dat een enkele gemeente de WWB-taken voor meer gemeenten uitvoert. De centrumgemeente heeft in dat geval de beleidsregie, wat inhoudt dat deze gemeente het beleid maakt, maar wel in samenspraak met de omliggende gemeenten. De centrumgemeente brengt de andere partijen bij elkaar en zorgt ervoor dat er afspraken vastgelegd worden in een convenant.<sup>126</sup> Die vastgelegde afspraken, vormen een leidraad voor het handelen van de centrumgemeenten in de gehele regio.

Bij de invoering van de Wmo was de gedachte dat de centrumgemeenten overleg zouden plegen met de omliggende gemeenten over de besteding van middelen. Uit onderzoek blijkt dat nagenoeg alle gemeenten, zowel centrum- als omliggende gemeenten, van mening zijn dat de doelen voor de regio ook in samenspraak worden vastgesteld.<sup>127</sup> Driekwart van de omliggende gemeenten vindt dat ze ruim voldoende tot voldoende inspraakmogelijkheden hebben gehad bij het opstellen van bovenlokaal beleid door de centrumgemeente. 70 procent van de gemeenten merkt op dat ze (meestal) samen de omvang en problematiek in hun gemeenten vaststellen. In het geval van beleid voor zwerfjongeren of dak- en thuislozen meldden de meeste omliggende gemeenten dat de centrumgemeente de behoeften van hun doelgroepen ook naging.<sup>128</sup>

### *Centrumgemeente voor bedrijfsvoering en andere wettelijke taken*

Er zijn meer voorbeelden waarbij gemeenten via een centrumgemeenteconstructie ambtelijke capaciteit onderbrengen bij een andere gemeente om wettelijke taken te vervullen. Twee voorbeelden zijn Lossers-Enschede en Amstelveen-Aalsmeer.

<sup>125</sup>Vonk, J., Ellwanger, N., Aarts, L. (te verschijnen). *Economische meerwaarde differentiatie (eerste conceptrapport)*. Den Haag: Ape Onderzoek & Advies.

<sup>126</sup>Kromhout, M. (2014). *De Wmo in beweging: Evaluatie wet maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>127</sup>Kromhout, M. (2014). *De Wmo in beweging: Evaluatie wet maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>128</sup>Kromhout, M. (2014). *De Wmo in beweging: Evaluatie wet maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Vanaf 2011 voert Enschede als centrumgemeente wettelijke taken uit voor de gemeente Losser. Vanuit de doelstelling om de kwaliteit, continuïteit en efficiency te verbeteren, benaderde de gemeente Losser op eigen initiatief de gemeente Enschede. Er werd een samenwerking aangegaan op de terreinen van bedrijfsvoering en dienstverlening (publieksbalie). Er is bewust niet gekozen voor beleidsrijke taken. Dit heeft geleid tot de centrumgemeenteconstructie Losser-Enschede met daarbij een dienstverleningshandvest, mandaatbesluit en takenregister. Per 1 maart zijn Enschedese managers verantwoordelijk voor de uitvoering van enkele wettelijke taken van de gemeente Losser. Samen bedienen ze 182.500 inwoners. Beide gemeenten behouden echter wel een eigen gemeenteraad en een eigen college van burgemeester en wethouders. De samenwerking levert sinds de start een oplopend structureel voordeel op: de kwaliteit (meer specialisten) en continuïteit (groter ambtelijk apparaat) zijn verbeterd. Losser lift daarnaast mee met innovaties die worden geïnitieerd vanuit Enschede. De doelstelling kosten te besparen is ook gerealiseerd: op dit moment wordt 1,2 miljoen euro per jaar bespaard. Naast deze besparing wist Losser ook in toenemende mate gebruik te maken van specialistische kennis uit Enschede (voor bijvoorbeeld de treasury-functie). Beide gemeenten concluderen dat de gekozen basis van de centrumgemeente nog steeds de juiste is: die biedt een grote mate van flexibiliteit en het is eenvoudig. Per 1 januari 2015 zijn er bovendien enkele taken aan de regeling toegevoegd in het kader van de decentralisaties. In de praktijk blijkt dat er tussen de twee gemeenten onderling groot vertrouwen is en er in goed overleg wordt gewerkt.<sup>129</sup>

In 2012 besloten ook de gemeenten Amstelveen en Aalsmeer tot verregaande samenwerking via een centrumgemeenteconstructie, waarbij alle Aalsmeerse ambtenaren in dienst traden van de gemeente Amstelveen. Beide gemeenten blijven zelfstandig voortbestaan, met een eigen gemeenteraad en een eigen college van burgemeester en wethouders. De ambtelijke uitvoering van de bestuursbesluiten wordt uitgevoerd door de centrumgemeente Amstelveen. Daarmee worden praktisch alle taken – ook voor de gemeente Aalsmeer – uitgevoerd door de gemeente Amstelveen. De samenwerking levert besparingen op de uitvoeringskosten op (naar schatting 1,4 miljoen euro voor elke gemeente, elders gesteld op 7 procent efficiencywinst).<sup>130</sup>

<sup>129</sup> Gemeente Enschede en gemeente Losser (2014). *Mid-term Review: samenwerking bedrijfsvoering en dienstverlening*. Enschede: Gemeente Enschede.

<sup>130</sup> Berenschot (2010). *Onderzoek regionalisering ambtelijke organisatie: Aalsmeer, Amstelveen en Uithoorn*. Utrecht: Berenschot, p. 41.

### 4.2.3 Triplehelix-samenwerking

Met triplehelix-verbanden wordt de samenwerking bedoeld tussen overheden, het bedrijfsleven en kennisinstellingen. Deze samenwerkingsverbanden hebben als doel de economie in de regio te stimuleren. In de huidige tijd wordt geconstateerd dat maatschappelijke en economische opgaven eigenlijk niet meer door één partij uitgevoerd kunnen worden. Zonder samenwerking is het vaak onmogelijk om een succesvolle regio te zijn. Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen, Economic Boards, Ports en Valleys in Nederland – zo wordt gesteld – zijn waardevolle samenwerkingsstructuren die bijdragen aan economische groei.<sup>131</sup> In Nederland heeft de laatste jaren de ontwikkeling van de samenwerking in triplehelix-verband een grote vlucht genomen. Er bestaan echter al langer samenwerkingsverbanden waarin het bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden vertegenwoordigd zijn. Wat tegenwoordig de triplehelix-organisatie Brainport Regio Eindhoven is, vond zijn oorsprong bijvoorbeeld in de jaren negentig van de vorige eeuw.

Er bestaat op dit moment een grote verscheidenheid aan triplehelix-verbanden in Nederland, die op verschillende terreinen samenwerken. Er zijn triplehelix-verbanden waarin gemeenten een bijdrage leveren aan de bedrijfsvoering van de organisatie. Deze bijdrage kan gebaseerd zijn op het aantal inwoners per gemeente. Ook zijn er triplehelix-verbanden die geen financiële basisfinanciering ontvangen voor de bedrijfsvoering maar zich puur richten op het bijeenbrengen van partijen om projecten ten behoeve van de regionale economie tot stand te laten komen. In sommige regio's bestaat er overlap tussen opererende triplehelix-verbanden, bijvoorbeeld binnen het grondgebied van de Metropoolregio Amsterdam. Hier bevinden zich naast de Economic Board Amsterdam ook de Economic Board Almere en de Economic Board Gooi- en Vechtstreek. Ook zijn er gevallen waarbij in één regio verschillende triplehelix-verbanden opereren die gespecialiseerd zijn in een bepaald onderwerp. In het noorden van Nederland zijn dat bijvoorbeeld de Energy Valley en het Healthy Ageing Network Northern Netherlands.

In Nederland bestaat nog weinig geaggregeerde kennis over samenwerking in triplehelix-verband. Wij constateren voorlopig een aantal zaken:

1. Schaalniveau: triplehelix-constructies worden op verschillende schaalniveaus geïnitieerd. Sommige (grootstedelijke) gemeenten of provincies hebben hun eigen triplehelix-constructie ontwikkeld en sommige gemeenten of provincies doen dat gemeenschappelijk en/of samen met het rijk.

<sup>131</sup> Wit, J. de. (2015). *Het Huis van Thorbecke Verdient een Innovatiegarage*. Amersfoort: BMC Advies.

2. Doel: triplehelix-verbanden worden tot stand gebracht om de economische ontwikkelingen te bevorderen, vaak langs de lijn van innovatie.
3. Instrumenten: de verbanden zetten doorgaans vooral in op het opstellen van een regionale visie op economische opgaven en het bewerkstelligen van verbindingen tussen de partijen die nodig zijn deze opgaven te realiseren (bedrijven, kennisinstellingen en overheden).
4. Budget: de manier waarop triple-helixverbanden gefinancierd worden verschilt per geval. Ook het budget van triplehelix-verbanden verschilt. De meeste beschikken doorgaans niet over een groot budget. Vaak gaat het om enkele miljoenen. Er bestaan echter wel grote verschillen tussen triplehelix-verbanden.
5. Juridische basis: de juridische basis van de triplehelix-verbanden is doorgaans privaatrechtelijk. Vaak wordt gekozen voor een stichting als basis voor de samenwerking. Er bestaan ook triplehelix-constructies zonder rechtspersoonlijkheid.
6. Uitvoeringsorganisatie: veel triplehelix-verbanden beschikken over een uitvoeringsorganisatie.

*Casuïstiek: Brainport Regio Eindhoven*

Een voorbeeld van een geïnstitutionaliseerd triplehelix-verband is Stichting Brainport Regio Eindhoven. Dit samenwerkingsverband tussen overheden, bedrijven en kennisinstellingen werd voor het eerst triplehelix genoemd.<sup>132</sup> Op basis van een succesvol samenwerken in programma's als Stimulus (economische structuurversterking) en Horizon (strategisch actieprogramma met negentien concrete projecten) werd gestart met het formuleren van het zogenaamde Brainport-programma. Binnen de stichting zetten zij samen de lijnen uit die ertoe moeten leiden dat de regio Eindhoven haar positie als toptechnologie regio behoudt en versterkt.<sup>133</sup> Stichting Brainport Regio Eindhoven benoemt de Raad van Commissarissen en bepaalt de strategie die Brainport Development uitvoert. Brainport Development is een economische ontwikkelingsorganisatie die samen met partners uit bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid werkt aan het versterken van de regio.

*Casuïstiek: Brainport Network*

Brainport Network gaat breder dan alleen Brainport Regio Eindhoven. Het Brainport Network brengt een aantal partners samen die relevant zijn voor de economie in Zuidoost-Nederland. Dit netwerk illustreert de meerschalgheid van deze economie.

<sup>132</sup> Stichting Brainport Regio Eindhoven (2015). *Brainport monitor 2015. Samenvatting*. Eindhoven: Brainport Development NV.

<sup>133</sup> Gemeente Eindhoven (2015). *Brainport Regio Eindhoven*.

Aan het netwerk nemen deel:

- Agrifood Capital (Noordoost-Brabant)
- Brainport Regio Eindhoven (Zuidoost-Brabant)
- Greenport Venlo (Noord-Limburg)
- Keyport (Midden-Limburg)
- Limburg Economic Development (Zuid-Limburg)
- Midpoint Brabant (Midden-Brabant)
- Provincie Limburg
- Provincie Noord-Brabant

In het Brainport Network worden regio-overstijgende thema's gezamenlijk opgepakt en wordt relevante kennis gedeeld. De vorming van dit netwerk onderkent het feit dat economie zich niet houdt aan de grenzen van de regio. Door samenwerking in netwerkverband van de betrokken regio's wordt getracht de neveneffecten van de gekozen schaal van een triplehelix-verband te reduceren. Er wordt samengewerkt op thema's zoals Europa, arbeidsmarkt en kapitaal. In de periode 2011-2015 is het urgentieprogramma Brainport 2020 voor de regio Zuidoost-Nederland uitgevoerd. In deze nieuwe fase (2016-2019) zet het Brainport Network vooral in op het delen van kennis en behalen van concrete resultaten. Daarbij valt voor het thema Europa bijvoorbeeld te denken aan advies over EU-regelingen, faciliteren van kennisuitwisseling tussen bedrijven en lobbyvoering.<sup>134</sup>

*Casuïstiek: Energy Valley*

In 2014 werd de energieagenda 'Switch' aangenomen binnen Energy Valley, het samenwerkingsverband tussen gemeenten, provincies, bedrijven en kennisinstellingen in Drenthe, Friesland, Groningen en Noord-Holland Noord. De meerjarige agenda heeft twee doelen. Hij schetst in de eerste plaats de invulling die de regio geeft aan het realiseren van de nationale doelstellingen op het terrein van energie. In de tweede plaats agendeert hij de kansen en mogelijkheden die de regio ziet om de omslag van fossiel brandstofgebruik naar gebruik van duurzaam geproduceerde energie te versnellen. Om de Switch-agenda te realiseren is een regiegroep ingesteld die zorgdraagt voor de algehele coördinatie. Daarnaast zijn per Switch-thema twee bestuurlijke kwartiermakers uit het Bestuurlijk Overleg Noord-Nederland (BONN) aangesteld. De kwartiermakers geven de uitvoeringsprogramma's vorm. Per thema is een platform ingericht waarin vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en van kennisinstellingen met specialistische kennis zitting nemen. Met deze platforms stimuleert stichting Energy Valley betrokken

<sup>134</sup> Brainport Network (z.j.). *Europa*.

partijen om kennis te bundelen en projecten te ontwikkelen in de vorm van pilots en demo's. Daarnaast heeft de Energy Valley een coördinerende rol. Bijvoorbeeld bij het sluiten van Green Deals met marktpartijen en de Rijksoverheid. Energy Valley is bij verschillende Green Deals aangesloten, bijvoorbeeld de Green Deal Groen Gas die als doel heeft te laten zien dat groen en groei hand in hand gaan.<sup>135</sup>

#### *Casuïstiek: Chemelot*

Een voorbeeld van een niet-geinstitutionaliseerde triplehelix-samenwerking is Chemelot. Chemelot is een regionale engineering hotspot die in 2004 werd opgericht, nadat eigenaar DSM een groot deel van de petrochemieactiviteiten had verkocht aan SABIC. Door de ondertekening van een convenant werd de samenwerking door DSM, de provincie Limburg, gemeente Sittard-Geleen en de vakbonden bekrachtigd. Dit samenwerkingsverband richtte zich op de ontwikkeling van een open industrieterrein voor chemische productie. De provincie speelde hierbij een belangrijke rol door onder andere te zorgen voor een koepel(milieu)vergunning. Daarnaast werden tegelijkertijd de handen ineen geslagen om Chemelot door te ontwikkelen tot een broedplaats van kennis en ondernemerschap, door kruisbestuiving op gang te brengen tussen onderzoekers, studenten, gerenommeerde bedrijven als DSM & SABIC en innovatieve start-ups. Hiertoe is onder meer met hulp van de provincie Limburg de Chemelot Campus opgericht waarin onder andere wetenschappers van de universiteiten van Maastricht, Eindhoven en Aken samen met de bedrijven onderzoek doen naar biomaterialen. Studenten volgen daar onderwijsprogramma's die toegespitst zijn op de activiteiten en vragen van de bedrijven die zich gevestigd hebben op het Chemelot-terrein. De kennisinstellingen, bedrijven en start-ups die bijdragen aan deze triplehelix-samenwerking weten elkaar goed te vinden door elkaars fysieke nabijheid, doordat zij nagenoeg allemaal actief zijn op de Chemelot Campus. Chemelot is op dit moment met 6.000 volledige banen in 116 bedrijven na Rotterdam de grootste werkgever in de chemiesector in Nederland. Op dit moment werken de betrokken partijen aan een nieuwe visie, Chemelot 2025, om de regionaal-economische positie verder te verstevigen.<sup>136</sup>

#### **4.2.4 Verticale samenwerking: interbestuurlijk**

Lang niet alle opgaven bevinden zich op een eenduidig, zelfde schaalniveau. Meestal hebben economische opgaven een meerschallig karakter. Dat betekent dat voor het oplossen van deze meerschallige vraagstukken de samenwerking met verschillende bestuurslagen noodzakelijk is. Voor de interbestuurlijke samenwerking wordt gekeken

<sup>135</sup> Energy Valley (2014). *Actieplan 2015: Switch-2-Switch*. Groningen: Energy Valley.

<sup>136</sup> Chemelot (z.j.). *Chemelot: de eerste jaren (2000-2007)*.

naar de wijze waarop interbestuurlijke samenwerking wordt vormgegeven. Vervolgens wordt gekeken naar de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen, die een indicatie is voor de effectiviteit van deze samenwerking.

#### *Arrangementen voor interbestuurlijke samenwerking*

De arrangementen om tot interbestuurlijke samenwerking te komen zijn veelvormig. Het kan daarbij gaan om wettelijke verplichtingen met elkaar samen te werken om opgaven op te lossen, het kan om het voeren van bestuurlijke overleggen gaan, om het vormen van interbestuurlijke teams om concrete problemen op te lossen. Hieronder onderscheiden we vier vormen die illustratief zijn voor de interbestuurlijke samenwerking:

##### **- Code Interbestuurlijke Verhoudingen**

De Code Interbestuurlijke Verhoudingen bevat afspraken tussen rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Die dragen eraan bij dat er een goed samenspel ontstaat tussen de verschillende medeoverheden, zodat ieder zijn verantwoordelijkheid in het bestel kan waarmaken. De allereerste Code dateert van 2005. In 2013 werd besloten de Code te actualiseren. De omgangsregels in deze Code hebben betrekking op de interbestuurlijke en financiële verhoudingen. Het doel van de Code is het verbeteren van de prestaties van de overheid. Uitgangspunt daarbij is dat taken die decentraal uitgevoerd kunnen worden ook decentraal uitgevoerd moeten worden. Als een taak niet goed decentraal aangepakt kan worden, moet die centraal worden geregeld.<sup>137</sup>

##### **- Bestuursakkoorden**

In de Bestuursakkoorden worden afspraken gemaakt tussen rijk, provincies en gemeenten over de opgaven die gerealiseerd moeten worden.<sup>138</sup> De meest recente bestuursakkoorden zijn die van 2007, 2008, 2011 en 2015. De akkoorden die in 2007 en 2008 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties namens het toenmalige kabinet met de medeoverheden zijn gesloten, bevatten de inhoudelijke agenda waarmee rijk en medeoverheden de komende jaren samen wilden werken aan een goed functionerende overheid. De akkoorden bevatten een visie op de taken van de verschillende

<sup>137</sup> Ministerie van BZK (2014). *Beleidsdoorlichting Interbestuurlijke verhoudingen 2007-2013*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.; RvS (2006). *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen: Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag: Raad van State.; RvS (2009). *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan: Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag: Raad van State.; RvS (2013). *Het kan beter: Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*. Den Haag: Raad van State.

<sup>138</sup> Noordegraaf-Eelens, L.H.J., Frissen, P.H.A., Steen, M.A. van der (2010). *De Crisis van het vertrouwen en het vertrouwen na de crisis*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

overheidslagen en afspraken over een vermindering van interbestuurlijke lasten en over verschillende thema's in het kader van de bestuurlijke en financiële verhoudingen (onder andere: bestuurskracht en provinciale belastingen). Beide akkoorden bevatten een uitgebreide decentralisatieagenda. De in 2011 gemaakte bestuursafspraken (2011-2015) borduurden voort op de bestuursakkoorden uit 2007 en 2008. De bestuursafspraken met provincies, gemeenten en waterschappen werden weer bij elkaar opgenomen in een allesomvattend akkoord. Doel van de afspraken was te komen tot een doelmatige taakverdeling en daarmee tot een compacte en slagvaardige overheid. Er werden richtinggevendende afspraken opgenomen over decentralisaties en afspraken over bestuur, financiën en het verminderen van regeldruk.

**- Interbestuurlijke ambassadeurs: de Deltacommissaris**

In november 2009 is Wim Kuijken door de ministerraad benoemd tot de eerste Deltacommissaris. De Deltacommissaris is een commissaris van de regering zonder politieke verantwoordelijkheid. De Deltacommissaris vervult een aanjagende rol tijdens het (bestuurlijke) proces rondom de ontwikkeling van het Deltaprogramma. De Deltacommissaris heeft de taak om het Deltaprogramma te ontwikkelen samen met het rijk, provincies, gemeenten, waterschappen om Nederland op de korte en lange termijn te beschermen tegen hoogwater en te zorgen voor voldoende zoetwater. Daarbij betreft hij ook kennisinstellingen en bedrijven. De diverse overheden en andere maatschappelijke partijen agenderen concrete vraagstukken die opgelost moeten worden. Op basis van deze inventarisatie doet de Deltacommissaris aan de minister van Infrastructuur & Milieu een voorstel voor het jaarlijkse Deltaprogramma waarbij ook de financiële gevolgen in kaart zijn gebracht. De minister besluit of hij/zij het voorstel ongewijzigd overneemt of hiervan afwijkt. In het voorstel zoals het aan de Tweede Kamer wordt aangeboden wordt aangegeven in hoeverre het voorstel en de adviezen van de Deltacommissaris zijn overgenomen.<sup>139</sup>

**- Ad-hoc-samenwerking: city deals**

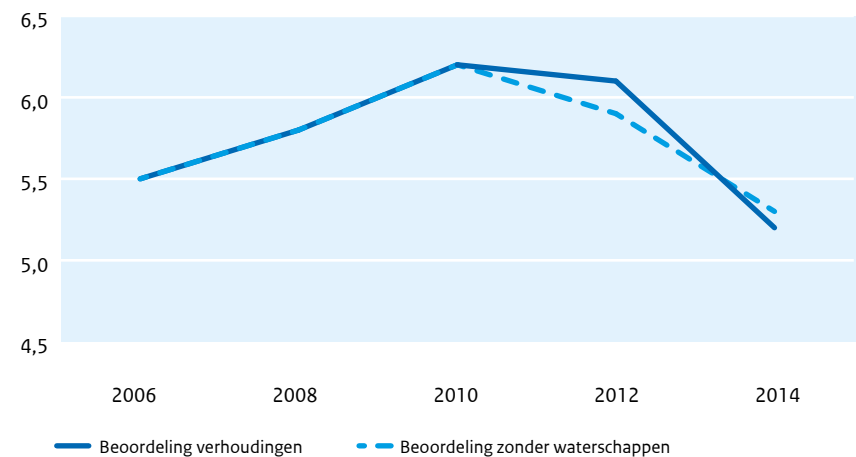
In het kader van Agenda Stad werd in december de eerste city deal gesloten ter versterking van de economie in de Metropoolregio Rotterdam Den Haag. Dit is een interbestuurlijk arrangement waarbij ad-hoc-samenwerking plaatsvindt tussen verschillende partijen om een gezamenlijke opgave aan te pakken. Via deze city deal hebben de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH), de provincie Zuid-Holland, de Economische Programmaraad Zuidvleugel en de ministeries van BZK en EZ zich verbonden aan het economisch

<sup>139</sup> Deltaprogramma (z.j.). Deltacommissaris.

strategietraject 'Roadmap Next Economy'. De routekaart moet de actiepunten en investeringen in kaart brengen die nodig zijn voor een toekomstbestendige economie van de MRDH. Afgesproken is dat er nauwe samenwerking met de Drechtsteden en Holland-Rijnland zal zijn.

**4.2.5 Kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen**

De interbestuurlijke verhoudingen vormen een indicator van het bestuurlijk vermogen om gezamenlijk economische en maatschappelijke opgaven te realiseren. Onderstaand figuur is een weergave van de ontwikkeling van de manier waarop binnen het openbaar bestuur werkzame personen de interbestuurlijke verhoudingen waarderen. Sinds 2010 is de waardering voor deze interbestuurlijke verhoudingen afgenomen. In 2010 gaven ondervraagden gemiddeld een 6,2 als rapportcijfer voor de interbestuurlijke verhoudingen. In 2014 daalde dit rapportcijfer naar een gemiddelde van een 5,2.



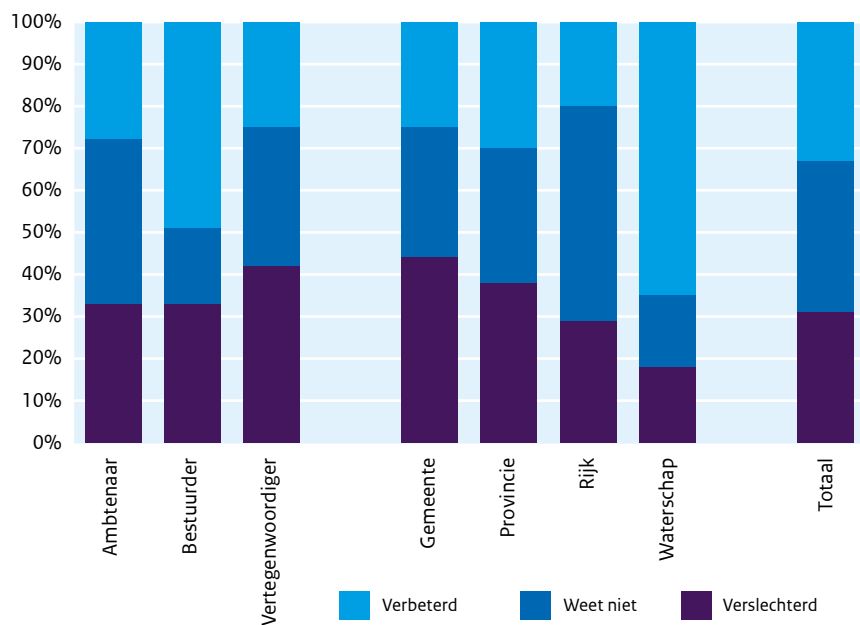
**Figuur 33.** Overzicht waardering interbestuurlijke verhoudingen (2006-2014)<sup>140</sup>

In de Staat van het Bestuur 2014 worden verschillende oorzaken benoemd van de verslechterde interbestuurlijke verhoudingen. Zo geeft 42 procent van de ondervraagden aan dat overige bestuurslagen in toenemende mate als concurrent worden gezien in plaats van als partner.<sup>141</sup>

<sup>140</sup> Decisio (2014). Belevingsonderzoek Interbestuurlijke Verhoudingen. Amsterdam: Decisio.

<sup>141</sup> Ministerie van BZK (2014). Staat van het Bestuur. Den Haag: Ministerie van BZK.

Tevens laat 32 procent van de ondervraagden optekenen dat er geen duidelijkheid bestaat over de manier waarop de rollen tussen bestuurslagen verdeeld zijn. Ook de onduidelijkheden die voortkomen uit decentralisatievraagstukken spelen hierbij een rol. Hoewel de waardering van de interbestuurlijke verhoudingen is gedaald, geven verscheidene geënquêteerden aan dat bestuurlijke verhoudingen zijn verbeterd (33 procent).<sup>142</sup> Uit onderstaand figuur valt af te lezen dat deze verbetering van de bestuurlijke verhoudingen het meest gevoeld werd bij de ondervraagden die werkzaam zijn bij de waterschappen en provincies. Van de bevroegde ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers gaven de bestuurders het vaakst aan dat de interbestuurlijke verhoudingen zijn verbeterd. Daarentegen wordt verslechtering van de interbestuurlijke verhoudingen het vaakst gevoeld bij de gemeenten en provincies. Van de bevroegde ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers gaven de volksvertegenwoordigers het vaakst aan dat de interbestuurlijke verhoudingen zijn verslechterd.



Figuur 34. Ervaren verandering van bestuurlijke verhoudingen (N=362)<sup>143</sup>

<sup>142</sup>Decisio (2014). Belevingsonderzoek Interbestuurlijke Verhoudingen. Amsterdam: Decisio.

<sup>143</sup>Decisio (2014). Belevingsonderzoek Interbestuurlijke Verhoudingen. Amsterdam: Decisio.

## 4.3 Democratische legitimiteit

Besluitvorming vindt in toenemende mate plaats in intergemeentelijk verband. Een belangrijke vraag is in hoeverre volksvertegenwoordigers invloed (kunnen) uitoefenen op deze intergemeentelijke samenwerking. Deze vraag wordt urgenter als beleidsrijke strategische en tactische taken regionaal worden voorbereid en uitgevoerd. Om antwoord te geven op deze vraag zoomen we in deze paragraaf in op de feitelijke invloed van de gemeenteraden op intergemeentelijke samenwerking, de manier waarop gemeenteraden deze invloed vormgeven, op de samenhang tussen de invloed van gemeenteraad en de aard van de besluitvorming. Afsluitend wordt ingegaan op de discussiepunten die voortkomen uit de huidige ontwikkelingen rondom de invloed van de gemeenteraad op intergemeentelijke samenwerking.

### 4.3.1 Invloed van gemeenteraden op intergemeentelijke samenwerking

Gemeenteraden proberen op verschillende manieren grip te krijgen en invloed uit te oefenen op de besluitvorming die in intergemeentelijk verband plaatsvindt. De verantwoordelijkheid van raadsleden verandert namelijk niet als ervoor wordt gekozen om aan een samenwerkingsverband deel te nemen. In de praktijk wordt de gemeenteraad echter wel naar een rol op afstand geduwd.<sup>144</sup>

De manier waarop tot besluitvorming wordt gekomen kan per samenwerkingsverband verschillen. Dat is afhankelijk van een aantal aspecten:

- **Besluitvorming:** het kan voorkomen dat er binnen het bestuur van een samenwerkingsverband alleen besluiten worden genomen bij unanimitieit of bij gekwalificeerde meerderheid.
- **Stemverhoudingen:** het kan per beleidsterrein binnen een samenwerkingsverband variëren of er verschillende stemgewichten aan bestuurders (die zitting nemen in het algemeen of het dagelijks bestuur van een samenwerkingsverband) worden toegekend. Zo kan het stemgewicht van een bestuurslid veranderen naarmate hij of zij een gemeente vertegenwoordigt die groter van omvang is.
- **Overgedragen taken:** het is tevens van belang om op te merken dat er verschillen bestaan in de positie en rol van gemeenteraden bij samenwerkingsvormen, afhankelijk van de taken die worden overgedragen.<sup>145</sup> Zo kan een gemeenteraad bijvoorbeeld besluiten tot het treffen van een gemengde regeling op basis van de Wgr. In dat geval kunnen raadsleden plaatsnemen in het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband. Het lid van het algemeen bestuur wordt dan door de raad benoemd en legt

<sup>144</sup>Vereniging van Griffiers & Ministerie van BZK (2015). *Grip op Regionale Samenwerking*. Den Haag: SDU.

<sup>145</sup>Vereniging van Griffiers & Ministerie van BZK (2015). *Grip op Regionale Samenwerking*. Den Haag: SDU.



tevens direct verantwoording af aan de gemeenteraad. Worden er slechts collegebevoegdheden overgedragen aan een samenwerkingsverband, dan kan de gemeenteraad geen directe invloed uitoefenen op de besluitvorming die in het samenwerkingsverband plaatsvindt. De raad moet haar invloed indirect – via het college van B&W – laten gelden en het college legt op haar beurt als geheel verantwoording af aan de gemeenteraad over het gevoerde bestuur in een samenwerkingsverband.<sup>146</sup> Om als gemeenteraad toch invloed te kunnen uitoefenen op dergelijke samenwerkingsverbanden is onder andere de procedure in het leven geroepen om zienswijzen in te kunnen dienen. Desondanks wordt dit toch als onvoldoende beschouwd, zo blijkt uit empirisch onderzoek.

Uit een enquête van Nieuwsuur, uitgevoerd onder 1.655 raadsleden, blijkt dat 77 procent van de geënquêteerde raadsleden het eens is met de stelling dat het beïnvloeden van beslissingen binnen samenwerkingsverbanden voor een gemeenteraad lastig is.<sup>147</sup> De gemeenteraad herkent zich mogelijk niet in bindende beslissingen die genomen worden in een samenwerkingsverband. Toch is de gemeenteraad verantwoordelijk voor het binnen het samenwerkingsverband gevoerde beleid.<sup>148</sup> De enquête van Nieuwsuur ondersteunt de resultaten van empirisch onderzoek: complexe regionale bestuursstelsels, hoewel deze een hogere mate van effectiviteit kennen, gaan vaak ten koste van de democratische legitimiteit.<sup>149</sup> Het beeld dat tevens uit dit onderzoek naar voren komt is dat naar het oordeel van raadsgriffiers het instrumentarium van een gemeenteraad om beslissingen te beïnvloeden in de regel niet groot is. Een duidelijke meerderheid van de griffiers uit het onderzoek is weinig positief over de feitelijke invloed van de raden op die besluitvorming. Hoewel ze aangeven dat hun eigen raden zeer geïnteresseerd zijn in belangrijke beslissingen die binnen een samenwerkingsverband worden genomen. De gemiddelde score die de griffiers toekennen aan de democratische kwaliteit van samenwerkingsverbanden is daarom ook overwegend onvoldoende.<sup>150</sup> Raadsleden krijgen volgens hen te weinig tijd om zich te verdiepen – en vervolgens te participeren – in de besluitvorming binnen samenwerkingsverbanden.

<sup>146</sup> Greef, R.J.M.H. de (2013). De Wet gemeenschappelijke regelingen en de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur. *De Gemeentestem*, 7395, pp. 586-595.

<sup>147</sup> Nieuwsuur en Raadslid.nu (2015). *Moeizame Democratische Controle Gemeenteraad*.

<sup>148</sup> Vereniging van Griffiers & Ministerie van BZK (2015). *Grip op Regionale Samenwerking*. Den Haag: SDU.

<sup>149</sup> Boogers, M., Denters, B., Sanders, M. (2015). *Effecten van Regionaal Bestuur: Quicksan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*. Enschede: Universiteit Twente.

<sup>150</sup> Boogers, M., Denters, B., Sanders, M. (2015). *Effecten van Regionaal Bestuur: Quicksan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*. Enschede: Universiteit Twente.

#### *Eenduidige vormgeving*

De mate waarin een samenwerkingsverband eenduidig is vormgegeven, kan implicaties hebben voor de controlerende en kaderstellende taken van de raad. Er zijn signalen dat als gemeenten verschillende samenwerkingspartners hebben, de samenwerkingsvorm per taak verschilt en dat als de besluitvormingsstructuur ondoorzichtig is, de controlerende en kaderstellende rol van de raad wordt belemmerd.<sup>151</sup> Zo bestond er binnen het samenwerkingsverband K5 (Krimpenerwaard) een andere besluitvormingsstructuur voor operationele taken dan voor strategische taken. Een ander voorbeeld is de gemeente Losser, die per terrein met andere partners de samenwerking aanging om voor te sorteren op een mogelijke fusie. Naarmate een samenwerkingsverband eenduidiger is vormgegeven – waarbij er bijvoorbeeld sprake is van de integratie van ambtelijke capaciteit – en alle taken bij één werkorganisatie zijn belegd, is er minder sprake van een belemmerend effect op de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Dit zagen we al eerder in het voorbeeld van de gemeente Ten Boer, die haar taken heeft belegd bij de gemeente Groningen.

Uit de empirie blijkt verder dat onder raadsleden onduidelijkheid bestaat over welke taken en verantwoordelijkheden toebehoren aan samenwerkingsverbanden en welke van deze toebehoren aan de gemeente.<sup>152</sup> Een deel van de raadsleden is van mening dat de bestuurlijke drukte – geoperationaliseerd in het aantal samenwerkingsverbanden waaraan een gemeente deelneemt – de democratische controle bemoeilijkt. Terwijl gemeentesecretarissen daarentegen aangeven dat bestuurlijke drukte de democratische kwaliteit van regionale samenwerking niet aantast. Hoewel raadsleden invloed hebben op de omvang van de gemeentelijke uitgaven aan samenwerkingsverbanden, hebben zij geen invloed op de manier waarop de begroting van samenwerkingsverbanden wordt opgesteld of op de financiële verplichtingen die zijn aangegaan door de deelname aan het samenwerkingsverband.

#### **4.3.2 Organiseren van een grotere invloed van de gemeenteraad**

Verschiedende gemeenten nemen initiatieven om democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden zo optimaal mogelijk te borgen. De onderstaande twee casussen vormen een korte illustratie van deze initiatieven. Het eerste voorbeeld maakt de werking van de Drechtraad inzichtelijk. Dit is een overkoepelende organisatiestructuur die sturing geeft aan de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden.

<sup>151</sup> Fraanje, R., Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen*, 67, 3, pp. 58-76.

<sup>152</sup> Boogers, M., Denters, B., Sanders, M. (2015). *Effecten van Regionaal Bestuur: Quicksan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*. Enschede: Universiteit Twente.



#### Casuïstiek: De Drechtstraad

De gemeenschappelijke regeling Drechtsteden wordt aangestuurd door de Drechtstraad en het Drechtstedenbestuur. De Drechtstraad stelt vooraf de beleidskaders vast met een regionaal meerjarenprogramma en de jaarlijkse begroting. De Raad controleert achteraf op het uitgevoerde beleid en de resultaten daarvan. Iedere lokale politieke fractie heeft een vertegenwoordiger in de Drechtstraad. Het aantal leden hangt af van het aantal fracties in de gemeenteraden. Extra bijzonder is dat elk lid zijn eigen stemgewicht heeft. De zwaarte van een individuele stem in de Drechtstraad hangt af van het aantal stemmen dat de partij heeft behaald bij de gemeenteraadsverkiezingen. Zo heeft de Drechtstraad een directe verbinding met de gekozen gemeenteraden. Eén keer per maand komt de Drechtstraad samen op 'Drechtstedendinsdag'. Voorafgaand aan de Drechtstraad vinden er een drie zogenaamde 'carrousels' plaats. In de carrousels wordt advies uitgebracht aan de Drechtstraad of overleg gevoerd met de leden van het dagelijks bestuur. Tevens is het mogelijk voor burgers, lokale raadsleden, burgerraadsleden en commissieleden om in te spreken tijdens de carrousels. Na de carrousels start de Drechtstraad. Het Drechtstedenbestuur is het dagelijks bestuur van de Drechtsteden. In het bestuur zit één burgemeester of wethouder uit iedere gemeente. Het Drechtstedenbestuur neemt besluiten over voorgesteld regionaal beleid en projecten. Als het voorgestelde beleid en de projecten passen binnen een eerder door de Drechtstraad vastgesteld kader (bijvoorbeeld het regionaal meerjarenprogramma Drechtsteden), dan is het besluit daarmee vastgesteld. Als het voorgestelde regionale beleid of project niet binnen het vastgestelde kader valt, doet het Drechtstedenbestuur een voorstel aan de Drechtstraad.

#### Casuïstiek: Renkum

In opdracht van de Renkumse gemeenteraad heeft het college een bestuursfilosofie opgesteld waarin onder andere reeds gemaakte keuzes voor samenwerking uiteengezet zijn en criteria zijn geformuleerd waaraan nieuwe samenwerkingsverbanden moeten voldoen. De notitie 'Intergemeentelijke samenwerking georganiseerd' bouwt hier mede op voort, doordat het een handreiking biedt voor de raadsleden, waarvan sommigen zich zorgen maakten over de democratische implicaties van intergemeentelijke samenwerking. De notitie dient minstens twee belangrijke doelstellingen. Ten eerste zet het een visie uiteen over intergemeentelijke samenwerking. Hierbij wordt tevens een visie gegeven op de wijze waarop de Renkumse gemeenteraad optimale invulling kan geven aan het uitoefenen van invloed in samenwerkingsverbanden. Een proactieve raad die in een vroeg stadium zijn kaderstellende rol pakt; het werken aan goede verhoudingen tussen raad en college en het maken van afspraken in een vroeg stadium over de verdeling van bevoegdheden tussen college en raad dragen hieraan bij. Ten tweede biedt

de notitie een gereedschapskist om intergemeentelijke samenwerking zo optimaal mogelijk te organiseren. De gemeente Renkum heeft een proces- en stroomschema ontwikkeld om het proces van oordeelsvorming, besluitvorming en de uitwerking van het organisatie-traject van intergemeentelijke samenwerking inzichtelijk te maken. Parallel wordt per fase in kaart gebracht waar de verantwoordelijkheden van respectievelijk college (input) en de gemeenteraad (output) liggen. Het processchema kent vijf opeenvolgende fasen, namelijk de verkenningfase, de intentiefase, de uitwerkingsfase, de realisatiefase en de uitvoerings- en monitoringsfase.

#### 4.3.3 Alternatieven voor inputlegitimiteit

De democratische legitimiteit van de besluitvorming kan op vier manieren worden geborgd namelijk door *input*-, *throughput*-, *output*- en *feedbacklegitimiteit*.<sup>153</sup> Deze vormen van democratische legitimiteit worden in tabel 20 weergegeven. Bij inputlegitimiteit hangt de legitimiteit af van de mate waarin de keuzes binnen samenwerkingsverbanden de wil van de bevolking weerspiegelt. Throughputlegitimiteit behelst de kwaliteit van besluitvormingsprocessen, die wordt 'vastgesteld' in termen van transparantie, kaderstelling en controle. Outputlegitimiteit bestaat uit de mate waarin politieke keuzes effectief het algemeen belang bevorderen, in termen van responsiviteit, effectiviteit en efficiëntie. De verantwoording en terugkoppeling door de overheid draagt bij aan de feedbacklegitimiteit. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) constateert in algemene zin een verschuiving van input- naar outputlegitimiteit.<sup>154</sup> Ook uit de gevoerde gesprekken van de Studiegroep komt dit beeld naar voren.

Democratische legitimiteit			
Inputlegitimiteit	Throughputlegitimiteit	Outputlegitimiteit	Feedbacklegitimiteit
Participatie	Politiek primaat	Effectiviteit en efficiëntie	Verantwoording
Representatie	Controle en kaderstelling	Responsiviteit	Terugkoppeling

Tabel 20. Overzicht van de vormen van democratische legitimiteit<sup>155</sup>

<sup>153</sup> Rob (2015). *Wisselwerking: Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

<sup>154</sup> Engelen, E., Sie Dhian Ho, M. (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

<sup>155</sup> Engelen, E., Sie Dhian Ho, M. (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

#### *Throughputlegitimititeit*

Het toenemende belang van intergemeentelijke samenwerking heeft implicaties voor de kaderstellende en controlerende taak van raadsleden. Uit de enquête van Nieuwsuur blijkt dat ruim 60 procent van ondervraagden vindt dat samenwerkingsverbanden het moeilijk maken om beleidsprestaties en geldstromen te controleren.<sup>156</sup>

#### *Outputlegitimititeit*

Samenwerking tussen gemeenten komt met name op het terrein van bedrijfsvoering voort uit doelmatigheidsoverwegingen. De gezamenlijke inkoop van diensten bevordert in ieder geval de efficiëntie van taakuitvoering. De behaalde ‘winst’ – in termen van effectiviteit en efficiëntie – van deelname aan samenwerkingsverbanden komt niet altijd voort uit een optimale afstemming van behoeften tussen regionaal en lokaal niveau of uit volstrekt heldere budgetstromen. De ROB stelt daarnaast vast dat het financieel toezicht van de provincies op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden nauwelijks vorm krijgt, terwijl de gevolgen van eventuele financiële problemen bij samenwerkingsverbanden voor een groot deel hun weerslag hebben op de kwaliteit van dienstverlening binnen gemeenten.

#### *Feedbacklegitimititeit*

Het bestuur van een samenwerkingsverband legt geen directe verantwoording af aan een volksvertegenwoordigend lichaam. In de regel bestaan er twee contactmomenten tussen de gemeenteraad en het bestuur van een samenwerkingsverband. Dat is bij het vaststellen van de begrotingen tijdens de behandeling van het jaarverslag. De informatievoorziening over samenwerkingsverbanden voorziet niet altijd in de behoefte van raadsleden. Uit een enquête onder raadsleden uitgevoerd in opdracht van de Rob blijkt dat 46,9 procent de verantwoordingsstructuur van samenwerkingsverbanden als niet transparant beschouwt.<sup>157</sup> Tevens wordt de verstrekte informatie door raadsleden vaak gekwalificeerd als ‘te algemeen’ of ‘maakt onvoldoende inzichtelijk in hoeverre lokale doelstellingen zijn gerealiseerd’. Daarentegen stellen raadsleden in mindere mate de prioriteiten of criteria waaraan de informatievoorziening van een samenwerkingsverband zou moeten voldoen.

<sup>156</sup> Nieuwsuur en Raadslid.nu (2015). *Moeizame Democratische Controle Gemeenteraad*.

<sup>157</sup> Rob (2015). *Wisselwerking: Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

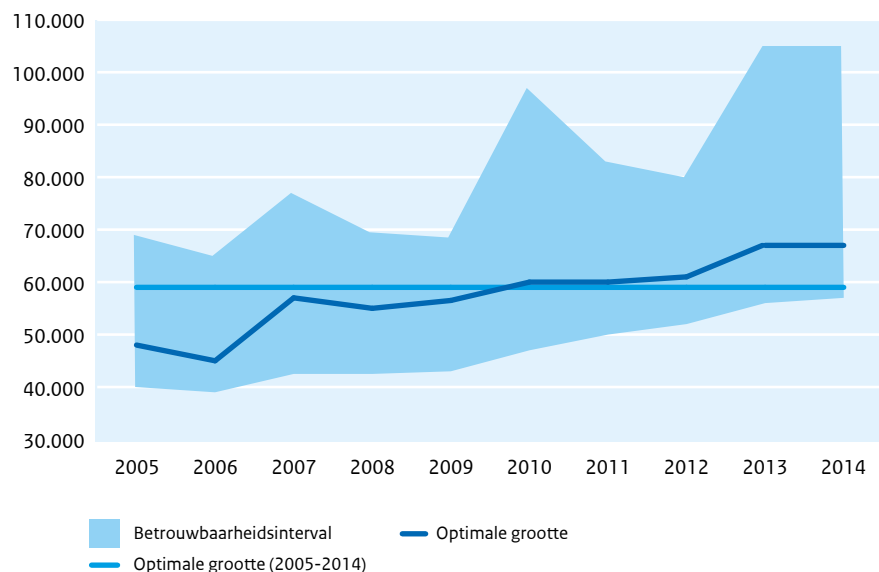
## 4.4 Schaalvoordelen

Steeds meer (kleinere) gemeenten en provincies besteden een deel van hun taken uit en gaan regionaal samenwerken met andere overheden om een grotere effectiviteit te behalen en kosten te besparen. De achtergrond hiervan is tweeledig. In de eerste plaats is het aantal taken dat naar medeoverheden is overgeheveld aanzienlijk toegenomen, waardoor meer bestuurskracht op gemeentelijk en provinciaal niveau noodzakelijk is. (Intensieve) samenwerking kan de bestuurskracht binnen het openbaar bestuur versterken. In de tweede plaats zijn overheden genoodzaakt om met minder geld de bestaande taken uit te voeren, ofwel: zij worden geprikkeld manieren te vinden om efficiënter te werken. Oplossingen worden gevonden in samenwerking.

### 4.4.1 Op zoek naar de heilige schaal

De discussie over schaalvoordelen in het openbaar bestuur heeft een lange traditie. Al decennia lang wordt bekeken of er iets bestaat als een optimale schaal voor gemeenten. De gedachte daarachter is dat er substantiële, onbenutte schaalvoordelen bestaan voor de gemiddelde Nederlandse gemeente. Doorgaans wordt een dergelijke optimale schaal gekoppeld aan een bepaald inwoneraantal. Zo wordt gesteld dat de optimale schaal voor het algemeen lokaal bestuur toeneemt naar 66.000 inwoners in 2014 (met bijbehorende bandbreedte van 53.000-102.000). In dat onderzoek wordt uitgesproken dat deze schaal in de nabije toekomst nog verder zal toenemen, mede naar aanleiding van de recente decentralisaties in het sociaal domein.<sup>158</sup> Naar aanleiding van dergelijke onderzoeken kunnen in ieder geval twee observaties worden gedaan. In de eerste plaats is de optimale schaal dynamisch. Deze kan in de loop van de tijd wijzigen, al naar gelang de aard van de ontwikkelingen. In de tweede plaats is er sprake van een aanzienlijke bandbreedte voor de optimale grootte van gemeenten. Dat impliceert dat de optimale grootte sterk kan verschillen in verscheidene delen van Nederland.

<sup>158</sup> Bikker, J., Linde, D. van der. (2015). Schaalvoordelen bij de organisatie van het algemeen lokaal bestuur. *Economisch Statistische Berichten*, 100, 4711, pp. 344-347.



**Figuur 35.** Optimale schaal over tijd (voor het algemeen lokaal bestuur)<sup>159</sup>

#### 4.4.2 Optimale schaal en taken

Naast onderzoek naar algemene schaalvoordelen bij gemeentelijke en provinciale overheden is er ook onderzoek gedaan naar specifieke taken. Uit recent onderzoek blijkt dat de schaal voor bepaalde gemeentelijke taken in grote lijnen toeneemt.<sup>160</sup> Hieronder wordt een aantal voorbeelden aangehaald.

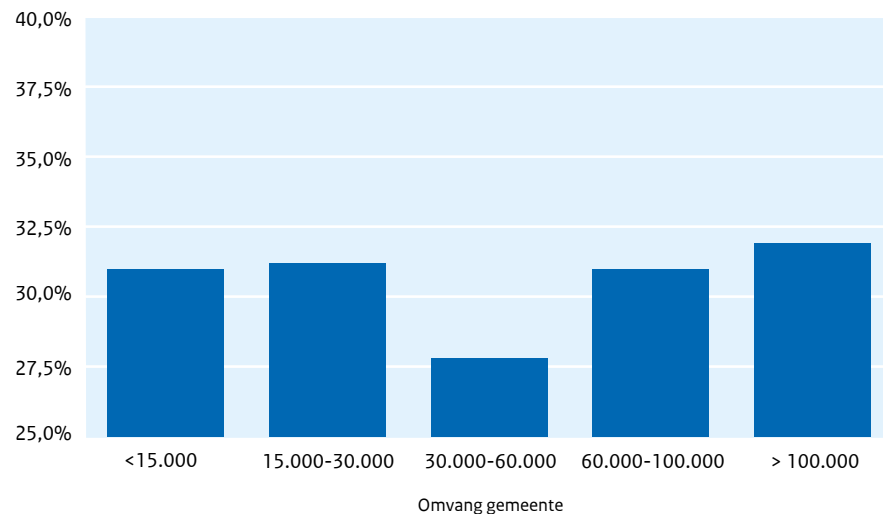
##### Overhead

De omvang van gemeenten (aantal inwoners) ten opzichte van overhead bij overheden wordt weergegeven in een lichte U-curve. Kleine (0-25.000 inwoners) en grote (100.000+ inwoners) gemeenten hebben in 2002 een iets grotere overhead dan middelgrote gemeenten (25.000-100.000 inwoners), respectievelijk 33,8, 31,5 en 30,8 procent.<sup>161</sup>

<sup>159</sup> Bikker, J., Linde, D. van der. (2015). Schaalvoordelen bij de organisatie van het algemeen lokaal bestuur. *Economisch Statistische Berichten*, 100, 4711, pp. 344-347.

<sup>160</sup> Bikker, J., Linde, D. van der. (2015). Schaalvoordelen bij de organisatie van het algemeen lokaal bestuur. *Economisch Statistische Berichten*, 100, 4711, pp. 344-347.

<sup>161</sup> Zie onder andere: Huijben, M., Geurtsen, A., Hedde, M. ter, Meussen, P., Steinmeijer, M. (2002). Groot zijn is ook niet alles, *Openbaar bestuur*, 2002, 10.; Huijben, M., Hanekamp, M., Mouthaan, A., Posseth, J. (2010). *Benchmark ambtelijk apparaat gemeenten*. Utrecht: Berenschot Groep bv.



**Figuur 36.** Percentage staf en ondersteuning naar omvang gemeente (2002)<sup>162</sup>

Daarbij moet echter wel de nuance worden aangebracht dat kleine gemeenten vaker werk uitbesteden ten opzichte van grotere gemeenten. Grote gemeenten hebben daarnaast meer management en managementondersteuning. Dit wordt ook gezien als een van de schaalnadelen van grote gemeenten. Wanneer gemeenten meer dan 60.000 inwoners hebben, nemen de schaalnadelen in termen van overhead aanzienlijk toe.<sup>163</sup>

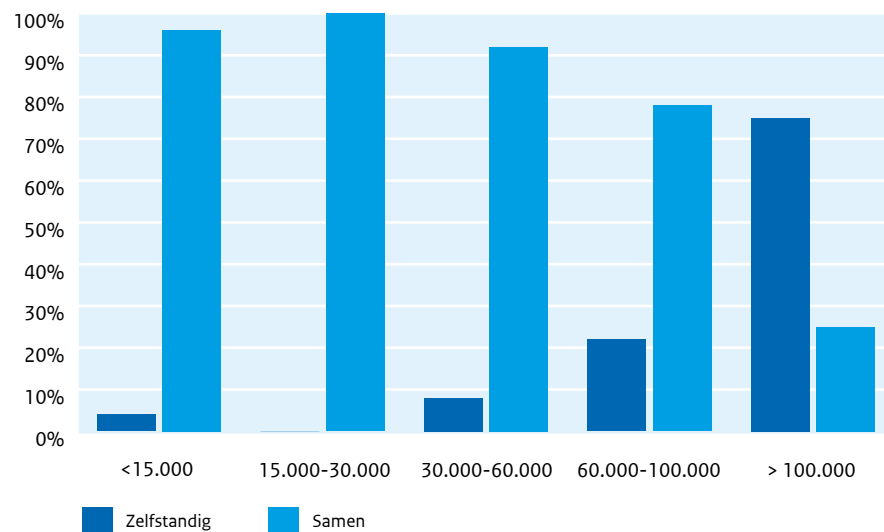
##### Uitvoering Wmo

Het CPB liet recentelijk in een studie de relatie zien tussen omvang van de gemeenten, de schaal van de opgaven en wat dit betekent voor keuzes om opgaven uit te voeren. Het figuur hieronder maakt inzichtelijk hoe gemeenten hun inkoop voor de Wmo-begeleiding realiseren, via zelfstandige of gezamenlijke inkoop. Daarbij valt op dat vooral de 175.000+ gemeenten dit voornamelijk zelfstandig doen en dat de gemeenten tussen de 10.001 en 25.000 inwoners helemaal niet zelfstandig inkopen. Het CPB concludeert dat “klaarblijkelijk voor de overgrote meerderheid van de gemeenten de optimale schaal van inkoop van Wmo-begeleiding groter is dan de gemeente zelf.”<sup>164</sup>

<sup>162</sup> Huijben, M., Geurtsen, A., Hedde, M. ter, Meussen, P., Steinmeijer, M. (2002). Groot zijn is ook niet alles, *Openbaar bestuur*, 2002, 10.

<sup>163</sup> Huijben, M., Geurtsen, A., Hedde, M. ter, Meussen, P., Steinmeijer, M. (2002). Groot zijn is ook niet alles, *Openbaar bestuur*, 2002, 10.

<sup>164</sup> CPB (2015). *Taken uitbested, maar dan? De gemeente als inkoper in het sociaal domein*. Den Haag: Centraal Planbureau.



Figuur 37. De mate van zelfstandig of gezamenlijk inkopen naar de omvang van gemeente<sup>165</sup>

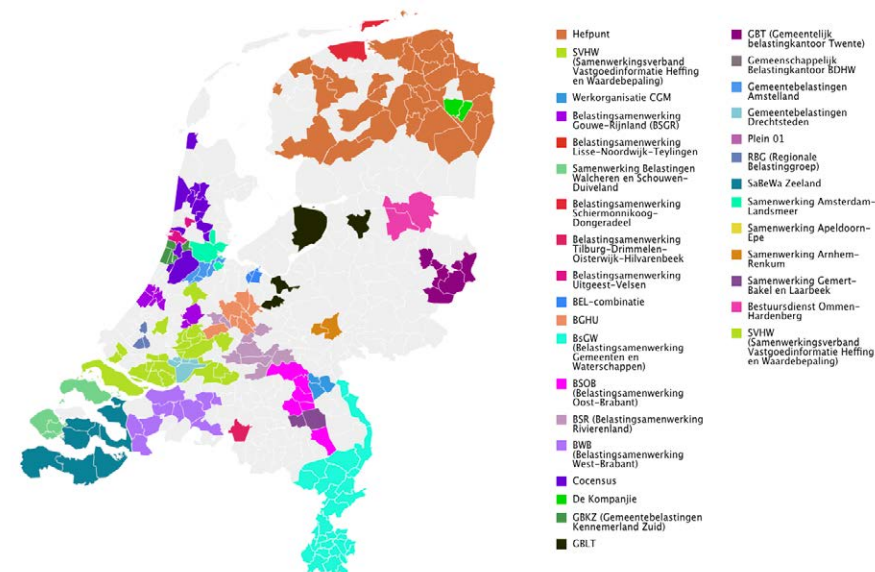
### Belastingheffing en -inning

Nederland telt ongeveer twintig samenwerkingsverbanden van gemeenten en (vaak ook) waterschappen die samenwerken op het vlak van heffing en inning van lokale belastingen, waardebeoordeling van roerende en onroerende zaken, administratie en verstreking van vastgoedgegevens en uitvoering Basisregistratie adressen en gebouwen.<sup>166</sup> Samenwerking Vastgoedinformatie Heffing en Waardebepaling (SVHW) in Zuid-Holland is de oudste gemeenschappelijke regeling op dat gebied. Hierin werken 23 gemeenten, een waterschap en een regionale afvaldienst samen. Het SVHW bestaat sinds 2001 en is een zelfstandige organisatie die diensten levert voor de deelnemende overheden. Voor de deelnemers zijnde uitvoeringskosten substantieel gedaald. Bovendien is de doeltreffendheid toegenomen en het proces geprofessionaliseerd. Daardoor komen minder bezwaren en beroepsschriften binnen. De inningskosten voor de belastingen zijn volgens de benchmark van het Belastingoverleg Grote Gemeenten de laagste van Nederland en datzelfde geldt volgens de benchmark van de Waarderingskamer voor de uitvoerings-

<sup>165</sup>CPB (2015). *Taken uitbested, maar dan? De gemeente als inkoper in het sociaal domein*. Den Haag: Centraal Planbureau.

<sup>166</sup>Korsten, A.F.A., Schaepkens, L., Sonnenschein, L.J.M.J. (2004). *Shared Services: Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*. Den Haag: Commissie Innovatie openbaar bestuur.

kosten van de WOZ, die 47 procent lager waren dan het landelijk gemiddelde (9,90 euro per object tegenover gemiddeld 18,70 euro in Nederland).<sup>167</sup> Door het op grotere schaal organiseren van de belasting- en waarderingstaken op ‘afstand’ kunnen gemeenten aanzienlijke kostenbesparingen realiseren. De optimale omvang van een samenwerking ligt om en nabij de 230.000 objecten, maar vooral voor gemeenten met minder dan 30.000 WOZ-objecten (grootweg 60.000 inwoners) zijn de besparingen groot.



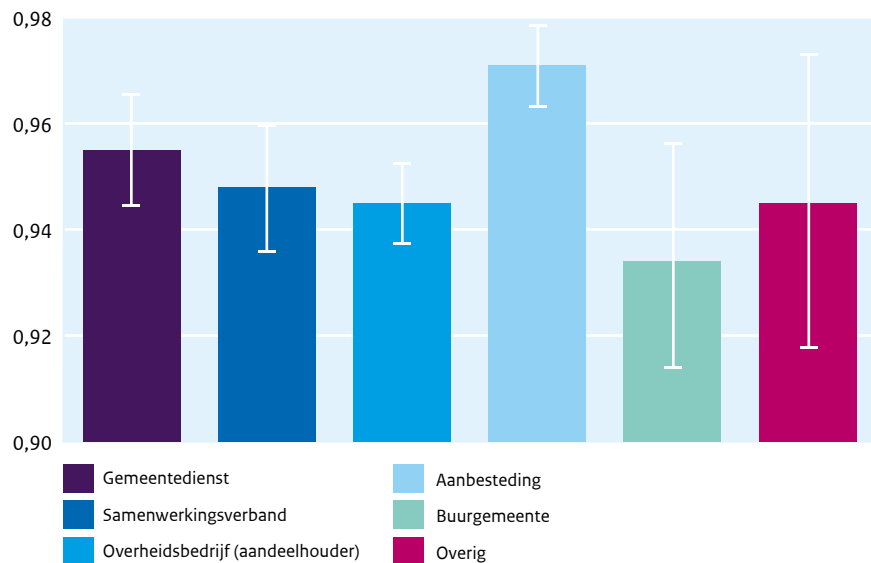
Figuur 38. Samenwerkingsverbanden gemeentelijke belastingen/WOZ, stand van zaken 2015<sup>168</sup>

### - Afvalverwerking

IPSE-studies heeft recent een landelijk onderzoek gedaan naar de productiviteit op het vlak van de taakuitvoering met betrekking tot de gemeentelijke afvalinzameling en -verwerking. Deze studie heeft uitgewezen dat gemeenten die deze taak uitbesteden het meest kostenefficiënt opereren.

<sup>167</sup>VNG (2011). *VNG Magazine*, nr. 3, 4 februari 2011, p. 25.

<sup>168</sup>VNG (2015). *Samenwerkingsverbanden Gemeentelijke Belastingen*.



Figuur 39. Kostendoelmatigheid afvalinzameling en -verwerking naar organisatievorm 2010<sup>169</sup>

Doen ze dat samen met andere gemeenten, dan wordt dat effect versterkt.<sup>170</sup> In de afgelopen tien jaar is de schaal van afvalverwerking steeds groter geworden. Uit de studie komt een optimale schaal naar voren. Uit deze schaal is af te leiden dat inzamelaars die onder dat schaalniveau werken (ongeveer 20 procent), nog een efficiëntieslag kunnen maken. Er valt echter ook af te leiden dat een aantal inzamelaars (ook ongeveer 20 procent) boven dat schaalniveau opereert en daardoor schaalnadelen ondervindt. Vooral overheidsbedrijven hebben de neiging te groot te worden. De optimale schaal ligt rond de 30.000 bediende huishoudens.<sup>171</sup>

<sup>169</sup>Wilschut, J., Groot, H. de. (2013). *Schaaleffecten in de afvalinzameling*. Delft: IPSE Studies.; Felsö, F., Wilschut, J., Groot, H. de, Niaounakis, T. (2012). *Contractvoorwaarden en de kostendoelmatigheid van gemeentelijk afvalbeheer*. Delft: IPSE Studies.

<sup>170</sup>Wilschut, J., Groot, H. de. (2013). *Schaaleffecten in de afvalinzameling*. Delft: IPSE Studies.; Felsö, F., Wilschut, J., Groot, H. de, Niaounakis, T. (2012). *Contractvoorwaarden en de kostendoelmatigheid van gemeentelijk afvalbeheer*. Delft: IPSE Studies.

<sup>171</sup>Wilschut, J., Groot, H. de. (2013). *Schaaleffecten in de afvalinzameling*. Delft: IPSE Studies.; Felsö, F., Wilschut, J., Groot, H. de, Niaounakis, T. (2012). *Contractvoorwaarden en de kostendoelmatigheid van gemeentelijk afvalbeheer*. Delft: IPSE Studies.

#### 4.4.3 Schaalvoordelen vormgeven

In toenemende mate voeren gemeenten ook gezamenlijk bedrijfsvoeringstaken uit om schaalvoordelen te realiseren. Ook hier zien we dat met name gemeenten met relatief weinig inwoners, een lage verstedelijking en een minder sterke vermogenspositie neigen naar samenwerking.<sup>172</sup> Deze vormen van gemeentelijke samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering namen in 2014 toe. Zo kozen 218 van de 403 gemeenten voor een vorm van samenwerking om een of meer taken gezamenlijk uit te voeren, terwijl dit in 2012 nog 192 gemeenten waren. De taakvelden waarop gemeenten met elkaar samenwerken staan in zekere zin los van de manier waarop deze samenwerking wordt vormgegeven. De schaalvoordelen die gemeenten proberen te realiseren, kunnen namelijk op vele manieren vormgegeven worden. Gemeenten kunnen er grofweg voor kiezen om uit te besteden of in te besteden. Deze categorisering van verschillende vormen van gemeentelijke samenwerking is gebaseerd op de mate waarin de positie van het ambtelijk apparaat verandert. In het ene uiterste blijven ambtenaren taken uitvoeren in dienst van (één van) de samenwerkende gemeenten (centrumgemeente) en in het andere uiterste komt er een nieuwe publieke of private organisatie op 'afstand'. Ambtenaren zijn dan veelal direct in dienst van deze nieuwe organisatie of ze zijn gedetacheerd bij die organisatie. De organisatie op 'afstand' levert diensten op contractbasis aan alle deelnemende gemeenten. De uitwerking van de bovenstaande samenwerkingsvormen lichten we hierna toe met een aantal praktijkvoorbeelden.

##### *Inbesteding of uitbesteding: Shared Service Centra*

Al eerder kwamen voorbeelden van gemeentelijke samenwerking aan bod waarbij geen aparte organisatie op 'afstand' wordt gecreëerd, maar samenwerking plaatsvindt op basis van de centrumgemeenteconstructie (Amstelveen-Aalsmeer en Losser-Enschede). Dit zien we ook terug als het gaat om het beleggen van bedrijfsvoeringstaken bij een shared service centre. Eind 2012 waren 163 gemeenten (39 procent) in verschillende stadia bezig om bedrijfsvoeringstaken samen met andere gemeenten in een Shared Service Centre te beleggen.<sup>173</sup> Een Shared Service Centre is een zelfstandige organisatie waarin onderdelen van bedrijfsvoering kunnen worden belegd. Ambtenaren zijn dan ofwel direct in dienst van een SSC of worden daar gedetacheerd. In ruim tweederde van de bovengenoemde 163 gemeenten worden enkele onderdelen van de gemeentelijke bedrijfsvoering belegd in een Shared Service Centre en bij minder dan eenderde van de gemeenten

<sup>172</sup>Lysias Consulting Group (2014). *Trendrapport intergemeentelijke samenwerking op bedrijfsvoering*. Amersfoort: Lysias Advies bv.

<sup>173</sup>Lysias Consulting Group (2012). *Trendrapport samenwerking gemeenten. Een derde van de gemeenten is bezig met herindeling of ambtelijke fusie*. Amersfoort: Lysias Advies bv.

gaat het om alle onderdelen van de bedrijfsvoering. De gemeenten die voorbereidingen treffen om Shared Services Centra op te richten, of waar deze reeds operationeel zijn, hadden in 2012 gezamenlijk gemiddeld 121.000 inwoners. Het volgende voorbeeld biedt inzicht in het functioneren en over de opbrengsten (output) van het Shared Service Centre waarin de gemeenten Zwolle en Kampen met de provincie Overijssel samenwerken.

**- Casuïstiek: SSC Bedrijfsvoering – Zwolle Kampen Netwerkstad**

Sinds 2013 werken de gemeente Zwolle, de gemeente Kampen en de provincie Overijssel samen op het gebied van bedrijfsvoering (inkoop), ICT en personeels- en salarisadministratie, genaamd SSC Bedrijfsvoering. De samenwerking tussen de provincie Overijssel en de gemeenten Zwolle en Kampen is vormgegeven in een centrumregeling op basis van de Wgr. Zwolle treedt hierbij op als de centrumgemeente. De samenwerking komt voort uit de reeds bestaande programmatische samenwerking in het samenwerkingsverband Zwolle Kampen Netwerk en beoogt de continuïteit te borgen, de professionaliteit van werknemers te verhogen, de effectiviteit en efficiëntie van werkprocessen te verhogen, gebundeld investeringsvermogen te bieden en schaalvoordelen te bewerkstelligen. De omvang van de opgerichte organisatie bedraagt in 2015 ruim 84 fte waarbij de provincie Overijssel ruim de helft van deze fte invult, de gemeente Zwolle ruim 30 procent en de gemeente Kampen ongeveer 10 procent. Door het integreren van werkprocessen en verdere specialisatie heeft SSC Bedrijfsvoering volgens de Rekenkamer Zwolle-Kampen stevige vorderingen gemaakt ten aanzien van de effectiviteit van de dienstverlening.<sup>174</sup> Daarnaast wordt verwacht dat in 2016 de samenwerking een flinke besparing oplevert (1,8 miljoen euro), zowel voor SSC bedrijfsvoering als voor de afzonderlijke partnerorganisaties.

*Uitbesteding: de ambtelijke fusieorganisaties*

Een grootschalig voorbeeld van ambtelijke integratie betreft de samenvoeging van ambtenaren in een aparte organisatie op 'afstand'. De verwachting is dat het aantal ambtelijke fusieorganisaties in de komende jaren verder zal toenemen. Sinds 1 januari 2015 telt Nederland zestien operationele ambtelijke fusieorganisaties, waarbij 37 gemeenten zijn betrokken. De eerste ambtelijke fusie voltrok zich in 2008. De gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren brachten hun ambtelijke organisatie (nagenoeg) volledig onder in de Gemeenschappelijke regeling Bel Combinatie. Deze organisatie levert diensten aan de deelnemende drie gemeenten. Voor 2016 en 2017 hebben in elk geval zestien gemeenten besloten een ambtelijke fusie aan te gaan waardoor nog vijf afzonder-

lijke ambtelijke fusieorganisaties ontstaan. In totaal participeren per 1 januari 2015 53 autonome gemeenten in een van de 21 ambtelijke fusieorganisaties.<sup>175</sup> Ofwel, circa 13,5 procent van het totaal aantal Nederlandse gemeenten heeft haar ambtelijke organisatie (nagenoeg) volledig gebundeld met een of meer buurgemeenten.<sup>176 177</sup> Onderstaand figuur illustreert het aantal en de spreiding van gemeenten die anno 2015 in een ambtelijke fusie participeren (donkerblauw), die het besluit daartoe hebben genomen, in de ontwerp- of inrichtingsfase verkeren en een beoogde startdatum in 2016 of 2017 voorzien (blauw) en die in een verkennende fase met elkaar verkeren waarbij de variant van de ambtelijke fusie een serieuze optie is (lichtblauw).<sup>178</sup> Figuur 40 geeft een overzicht weer van de gemeenten die op dit moment participeren in een ambtelijke fusie onderverdeeld naar provincie, inwonertal en startdatum van de fusieorganisatie.

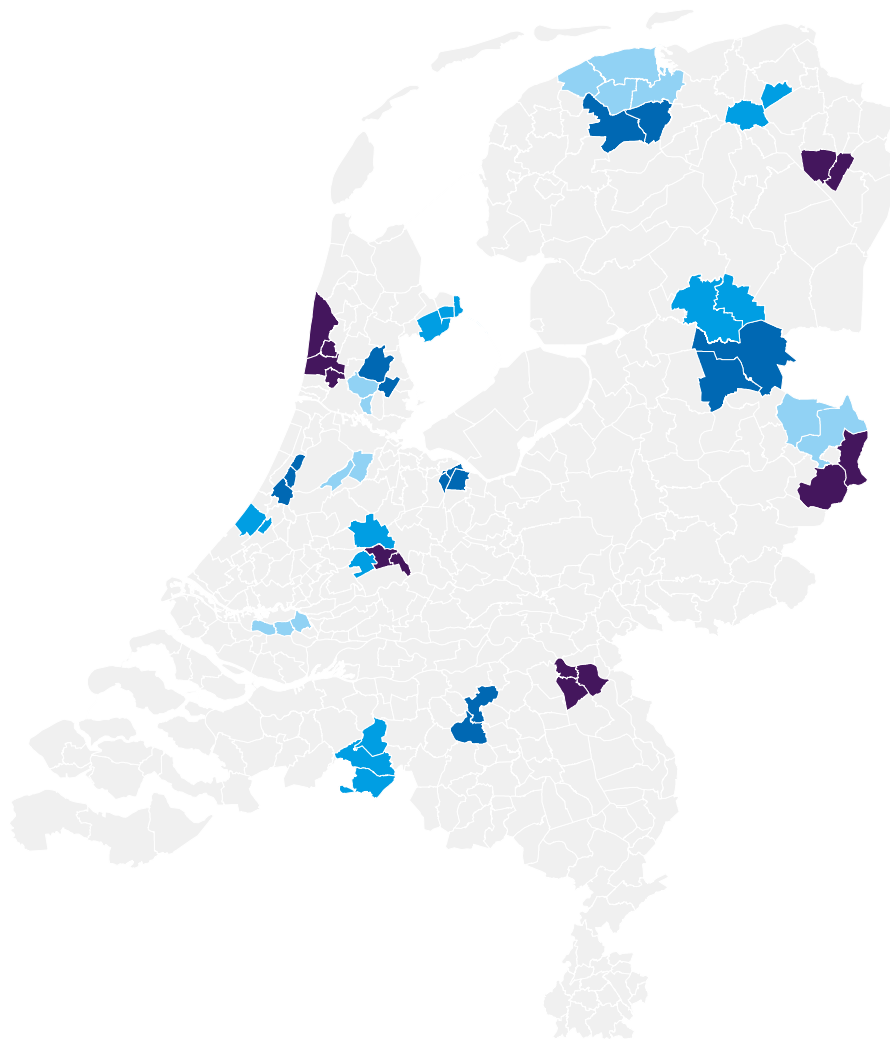
<sup>174</sup> Rekenkamercommissie Zwolle en rekenkamercommissie Kampen (2015). *Onderzoek SSC Bedrijfsvoering*. Zwolle/Kampen: Rekenkamercommissies Zwolle en Kampen.

<sup>175</sup> Het gaat om de volgende ambtelijke fusies: De Kompanjie, Ten Boer Model (Groningen), De Wâlden (Friesland), De Wolden (Drenthe), Noaberkracht, Bestuursdienst Ommen Hardenberg (Overijssel), OGM (Noord-Brabant), Uw Samenwerking, Oudewater – Woerden (Utrecht), Werkorganisatie Duivenvoorde, BAR (Zuid-Holland), BEL Combinatie, OVER gemeenten, SED Organisatie, Amstelveen – Aalsmeer, Beemster – Purmerend (Noord-Holland).

<sup>176</sup> SeinstravandeLaar (2016). *Samen sterker, maar toch apart*. Eindrapport. Culemborg: SeinstravandeLaar.

<sup>177</sup> Gebaseerd op SeinstravandeLaar (2016). *Samen sterker, maar toch apart: bijlagenboek*. Culemborg: SeinstravandeLaar.

<sup>178</sup> Landelijk Kennisplatform Ambtelijkefusie (z.j.). *Kaart Ambtelijke Fusies*.



**Figuur 40.** Overzichtkaart van gemeenten die participeren in een ambtelijke fusie in Nederland<sup>179</sup>

<sup>179</sup> Landelijk Kennisplatform Ambtelijkefusie (z.j.). Kaart Ambtelijke Fusies.

**- Casuïstiek: Stichting Inkoop Bureau West-Brabant-RIB**

Op initiatief van de gemeente Moerdijk hebben tien gemeenten in West-Brabant en Zuid-Holland een gezamenlijk inkoopbureau opgericht, de Stichting Inkoop Bureau West-Brabant-RIB. Het RIB is een organisatie op ‘afstand’ waarmee geprobeerd wordt kortingen te bedingen door gezamenlijk in te kopen. Het inkoopbureau levert diensten aan alle deelnemende gemeenten. Daarnaast werkt zij aan de professionalisering van het inkoop- en aanbestedingsproces in de deelnemende gemeenten. Dit levert financieel voordeel op, maar beïnvloedt ook de bedrijfsvoering en de werkprocessen bij de betreffende gemeenten. De deelnemende gemeenten realiseerden ruime kostenvoordelen. Zo stelde de gemeente Moerdijk gemiddeld tussen 5-30 procent efficiencywinst te boeken door deze samenwerking.<sup>180</sup>

## 4.5 Lerend vermogen

De laatste jaren is de vraag naar het lerend vermogen van organisaties meer centraal komen te staan, – mede met het oog op de veranderende wereld. Met lerend vermogen wordt bedoeld op het vermogen te kunnen leren van ervaringen en het geleerde vervolgens toe te passen in nieuwe situaties. Dit vermogen is belangrijk, omdat door te leren van eerdere ervaringen nieuwe processen continu verbeterd kunnen worden. Het instrumentarium daarvoor is vrij divers. Het kan gaan om ex post-evaluatie-onderzoek, zoals de artikel 213b-onderzoeken bij gemeenten en de rekenkamer(commissie)s<sup>181</sup>, maar ook om breder opgezette onderzoeksinstrumenten, zoals benchmarking, bestuurskracht-metingen en visitatiecommissies. Voor dit achtergronddocument hebben wij gekeken in hoeverre het decentraal bestuur beschikt over lerend vermogen. De volgende drie observaties zijn te maken. In de eerste plaats kan worden geconstateerd dat in de afgelopen decennia stappen zijn gezet om het lerend vermogen binnen het openbaar bestuur te verbeteren. In de tweede plaats is te zien dat de publieke waarden die aan goed openbaar bestuur worden gekoppeld door de tijd heen aan verandering onderhevig zijn. In de derde plaats kan worden geconcludeerd dat het instrumentarium om te leren beperkt in omvang is; de meeste instrumenten worden niet systematisch en op vrijwillige basis toegepast.

<sup>180</sup> Korsten, A.F.A., Schaepkens, L., Sonnenschein, L.J.M.J. (2004). *Shared Services: Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*. Den Haag: Commissie Innovatie openbaar bestuur.

<sup>181</sup> B&A Consulting (2007). *Leren afrekenen. Een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s*. Den Haag: B&A Consulting bv.; Berenschot (2011). *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers*. Utrecht: Berenschot Groep bv.; Castenmiller, P., Berg, T. van den, Peters, K. (2015). *Rekenkamer(commissie)s onder de loep: verslag van expertbijeenkomsten*. Den Haag: PBLQ/Zenc.



#### 4.5.1 Van niets naar iets

Onderzoek naar het presteren van medeoverheden kwam in de jaren tachtig op samen met de opkomst van het New Public Management. In de jaren daarvoor werden medeoverheden al wel beoordeeld op hun prestaties, maar bestonden er geen ontwikkelde instrumenten voor deze beoordeling. Vanaf de late jaren negentig begon meer systematisch onderzoek plaats te vinden. Deze behoefte ontstond vooral tegen de achtergrond van voorgenomen decentralisaties en de aanwezige bestuurskracht van gemeenten. Dat betrof vooral de bestuurskrachtmetingen. Niettemin zien wij dat zelfreflectie van overheden gekenmerkt wordt door het ad-hoc-karakter ervan: overheden nemen zichzelf niet op structurele basis de maat. De praktijk leert ook dat er niet direct consequenties worden getrokken uit de verrichte studies naar het beoordelen van gemeenten. Vaak worden de uitkomsten uit de beoordelingen wel meegenomen in een langer bestuurlijk traject.

##### Toename aantal criteria

Hoewel er voor de jaren tachtig van de vorige eeuw eigenlijk geen instrumenten beschikbaar waren, werd in de verrichte onderzoeken wel een aantal criteria gehanteerd voor het beoordelen van gemeenten. Als door de tijd heen wordt gekeken naar het aantal beoordelingscriteria zien wij dat dit aantal aanzienlijk is gegroeid. Waar er in 1958 ruwweg 12 beoordelingscriteria werden gebruikt, zien wij dat dit aantal in 2008 is gestegen tot 46. Niet alle criteria wegen echter even zwaar mee in de beoordeling. Als het aantal zwaarwegende factoren wordt meegenomen, zien wij vooral een grote toename na de eeuwwisseling. Het aantal zwaarwegende criteria verdrievoudigde: van 11 naar 33.<sup>182</sup>

	1958	1968	1978	1988	1998	2008
Aantal criteria	12	16	25	35	42	46
Zwaarwegende criteria	4	7	5	7	11	33

Table 21. Ontwikkeling aantal zwaarwegende criteria<sup>183</sup>

Als wij deze criteria in ogenschouw nemen, kunnen wij een aanvullende constatering doen. In de eerste plaats zien wij dat de waarde van bepaalde criteria door de tijd heen verandert. Wat in 1958 als een belangrijk criterium werd beschouwd, werd in 1998 als

<sup>182</sup>Korsten, A.F.A. (2010). *Deugdelijk bestuur*; Abma, K. (2012). *Beoordelen van gemeenten*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

<sup>183</sup>Korsten, A.F.A. (2010). *Deugdelijk bestuur*; Abma, K. (2012). *Beoordelen van gemeenten*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

minder belangrijk ervaren. Een voorbeeld daarvan is de soberheid van het bestuur dat in de beoordelingen van gemeenten in de jaren vijftig en zestig een belangrijke maatstaf was, maar in de decennia daarna niet meer ter zake deed. Andersom zien wij tegenwoordig juist de opkomst van waarden die vroeger niet of minder belangrijk werden gevonden, zoals de klantgerichtheid, de bedrijfsmatigheid of de transparantie van het bestuur.

#### 4.5.2 Verscheidenheid aan instrumenten

Er zijn verschillende instrumenten beschikbaar om te beoordelen hoe gemeenten presteren. Hier willen wij twee instrumenten uitlichten, omdat deze in het openbaar bestuur relatief vaak worden ingezet.

##### Artikel 213a/217a-onderzoeken

In de organieke wetten is de bepaling opgenomen dat het bestuur periodiek onderzoeken laat uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het eigen beleid. Systematisch wordt onderzocht of bereikt wordt wat de gemeente wilde bereiken (doeltreffendheid) en of dit tegen zo laag mogelijke kosten is gebeurd (doelmatigheid). Anders dan het onderzoek door de rekenkamer gaat het hierbij om een zelfonderzoek. Het bestuur is verplicht de resultaten hiervan naar de raad te sturen en de rekenkamer (commissie)s hierover te berichten. Dat geldt zowel voor de gemeenten (artikel 213a Gemeentewet) als voor de provincies (artikel 217a Provinciewet). Veel gemeenten en provincies hebben overeenkomstig deze bepalingen uit de wet een verordening opgesteld hoe concreet wordt omgegaan met de implementatie in de gemeentelijke en provinciale context. In de praktijk wordt vooral gebruik gemaakt van modelverordeningen waardoor de mogelijkheid van een contextgebonden invulling van de 213a en 217a-onderzoeken teniet wordt gedaan. Uit de evaluaties van de dualisering blijkt echter dat niet alle gemeenten beschikken over een verordening die de interne beleidsevaluaties regelt. In 2008 was dat tweederde van alle gemeenten. Verder blijkt uit diezelfde evaluatie dat het instrument niet sterk leeft bij gemeenten. Dat blijkt ook enigszins uit het feit dat er in de onderzoeken naar het openbaar bestuur weinig aandacht bestaat voor de betekenis van de 213a- en 217a-onderzoeken.<sup>184</sup> Uitzondering zijn de lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s die met enige regelmaat de resultaten van een specifiek 213a- of 217a-onderzoek onder de loep nemen of bekijken hoe de gemeente uitvoering geeft aan deze wettelijke verplichting.

<sup>184</sup>Commissie Leemhuis (2004). *Aangelegd om in vrijheid samen te werken*. Den Haag: Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebesturen.; Berenschot (2004). *Eindrapport Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur*. Utrecht: Berenschot Groep bv.; B&A Consulting (2008). *Staat van het Dualisme*. Den Haag: B&A Consulting bv.; Steur, B.F. (2005). *Het duel om het dualisme. Openbaar bestuur*, 15, 3, pp. 31-36.



### Rekenkamer(commissie)s

Rekenkamer(commissie)s doen onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid. Voor provincies en gemeenten is het een wettelijke verplichting over een rekenkamerfunctie te beschikken. De rekenkamer (commissie)s vormen in beginsel een belangrijk instrument voor de raden bij hun kaderstellende en controlerende taak. Sinds de invoering van de dualisering bij gemeenten en provincies is de rekenkamerfunctie regelmatig geëvalueerd. Naast de evaluaties van de dualisering waarin ook aandacht bestond voor het functioneren van rekenkamer (commissie)s, is er ook al een aantal specifieke evaluaties naar de rekenkamerfunctie geweest.<sup>185</sup> Uit de evaluatie komt naar voren dat iets minder dan de helft van de rekenkamer(commissie)s uitsluitend bestaat uit externe leden. Bij ruim een kwart is sprake van een gemengd model waarin zowel raadsleden als externe leden zitting hebben. Het collegemodel, het directeursmodel en het model waarin alleen raadsleden zitting hebben in de rekenkamer(commissie) komen beperkt voor in het rekenkamerlandschap (ongeveer 4-7 procent). Uit de evaluatie blijkt dat in ongeveer 8 procent van de gemeenten een inactieve, slapende of geen rekenkamer(commissie) heeft. Dit betreft vooral gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. In deze gemeenten wordt de raad helemaal niet door een rekenkamer(commissie) bijgestaan in haar controlerende en kaderstellende rol. Verder blijkt dat gemeenten en provincies in ongeveer eenderde van de gevallen hun rekenkamerfunctie gemeenschappelijk hebben georganiseerd. Dat kan op twee manieren: via een gemeenschappelijke regeling (ongeveer eenderde) of via een personele unie (ongeveer tweederde).<sup>186</sup>

De waardering voor de onderzoeken is doorgaans hoog. Dat blijkt zowel uit de instrumentele als uit de conceptuele doorwerking. De instrumentele doorwerking betreft het overnemen van de aanbevelingen door het bestuur en de volksvertegenwoordiging. Uit de evaluaties blijkt dat de aanbevelingen van de rekenkamer(commissie)s doorgaans worden overgenomen door de gemeenteraden en Provinciale Staten. De conceptuele doorwerking is ambivalent. Hierbij wordt gekeken naar de betekenis van de rekenkamer (commissie)s voor de controlerende en kaderstellende rol. Uit het onderzoek blijkt dat

<sup>185</sup> B&A Consulting (2007). *Leren afrekenen. Een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s*. Den Haag: B&A Consulting bv.; Berenschot (2011). *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers*. Utrecht: Berenschot Groep bv.; Berenschot (2015). *Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies*. Utrecht: Berenschot Groep bv.; Castenmiller, P., Berg, T. van den, Peters, K. (2015). *Rekenkamer(commissie)s onder de loep: verslag van expertbijeenkomsten*. Den Haag: PBLQ/Zenc.

<sup>186</sup> Berenschot (2015). *Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies*. Utrecht: Berenschot Groep bv.

rekenkamer(commissie)s vooral betekenis hebben voor de controlerende rol van de raden en staten, en minder voor de kaderstellende rol.

Hoewel de kwaliteit en doorwerking van de onderzoeken van de rekenkamer(commissie)s doorgaans positief worden gewaardeerd, komt dat niet tot uitdrukking in de budgetten voor de rekenkamer(commissie)s. Sinds 2011 zijn de jaarlijkse budgetten van 42 procent van de gemeenten gedaald, bij 14 procent van de gemeenten is de afname van het budget meer dan 50 procent. Als gekeken wordt naar het totale budget dan is er sprake van een daling van 17 procent. Het gemiddelde budget van rekenkamer(commissie)s ligt tussen 25.000 en 30.000 euro. Dat betekent een gemiddeld bedrag per inwoner van 0,98 euro (in 2012 was dat nog 1,08 euro). De bezuinigingen op het budget van de rekenkamer(commissie) worden het meest beargumenteerd vanuit bezuinigingen van de gemeente.

### Bestuurskrachtmetingen

Bestuurskrachtmeting is een onderzoek dat pretendeert een algemeen alomvattend beeld te geven van wat er in de gemeentebestuurlijke praktijk terecht komt van de uitvoering van de wettelijke taken en de eigen opgaven en ambities.<sup>187</sup> Als wij kijken naar bestuurskrachtmetingen zien wij het volgende. In de eerste plaats kunnen wij concluderen dat er geen sprake is van een duidelijke stijging van het aantal bestuurskrachtmetingen. Het aantal uitgevoerde metingen schommelt sterk per jaar.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aantal metingen	0	11	9	33	8	30	9	16	45	22

Tabel 22. Aantal bestuurskrachtmetingen per jaar<sup>188</sup>

In de tweede plaats worden bestuurskrachtmetingen vaak gezamenlijk uitgevoerd. Bij 83 procent van de metingen lieten meer gemeenten uit dezelfde regio hun bestuurskracht meten door dezelfde uitvoerder met dezelfde opzet. Het betrof daarbij wel metingen van individuele gemeenten. De bestuurskracht van samenwerkingverbanden is in het verleden nog maar zelden gemeten. In de derde plaats vinden bestuurskrachtmetingen vooral plaats bij kleine gemeenten, dat wil zeggen gemeenten met minder dan 20.000 inwoners.<sup>189</sup>

<sup>187</sup> Abma, K. (2012). *Beoordelen van gemeenten*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

<sup>188</sup> Abma, K. (2012). *Beoordelen van gemeenten*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

<sup>189</sup> Abma, K. (2012). *Beoordelen van gemeenten*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Bestuurskrachtmetingen worden in de praktijk vaak ingezet als opmaat voor een gemeentelijke herindeling. Voor het uitvoeren van een bestuurskrachtmeting bestaan verschillende modellen. Zo werden metingen gedaan door adviesbureaus of door commissies van ambtenaren en bestuurders. Een specifieke methode om bestuurskrachtmetingen uit te voeren is de inzet van een visitatiecommissie, al kwalificeren sommigen deze methoden niet als bestuurskrachtmeting. Het doel van een visitatie is evenwel het verkrijgen van een beeld van de bestuurskracht van de desbetreffende gemeente. Dit is vooral in de provincie Limburg gebeurd in de periode 2000-2010.<sup>190</sup> Bij visitatiecommissies ligt de nadruk van het beoordelen op de integrale kwaliteit van een organisatie door een externe commissie, bestaande uit experts en ervaringsdeskundigen.<sup>191</sup>

#### *Benchmarking*

Bij benchmarking worden overheden of delen van overheden vergeleken met (onderdelen van) andere overheden. Bij benchmarking gaat het om goede praktijken identificeren waar anderen van kunnen leren, bijvoorbeeld door ranglijsten op te stellen van betrokken organisaties. Het doel is om van elkaar te leren.<sup>192</sup> Benchmarking heeft op gemeentelijk niveau vooral uitdrukking gekregen in de website [waarstaatjegemeente.nl](http://waarstaatjegemeente.nl). Op deze website die door het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) is ontwikkeld, is het mogelijk de gemeentelijke prestaties naar vijftien verschillende thema's te rangschikken.

<sup>190</sup>Korsten, A., Abma, K., Schutgens, J. (2007). *Bestuurskracht van gemeenten*. Delft: Eburon.

<sup>191</sup>Schutgens, J. (2014). *Met vreemde ogen kijken. Visteren van gemeentebesturen in vergelijkend perspectief*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

<sup>192</sup>Rob (2002). *Presteren door leren. Benchmarks in het binnenlands bestuur*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.; Steur, B.F., De Jong, P. de. (2002). 'Verantwoord benchmarken', *Rekenschap. Financieel vakblad voor de overheid*, 1, 4, p. 12-14.

# Geraadpleegde literatuur

- Abma, K. (2012). *Beoordelen van gemeenten*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Assche, K. van. (2006). *Over goede bedoeling en hun schadelijke bijwerkingen: Essay over Flexibiliteit, Ruimtelijke Ordening en Systeemtheorie*. Utrecht: InnovatieNetwerk.
- B&A Consulting (2007). *Leren afrekenen. Een voorlopige evaluatie van lokale en provinciale rekenkamer(commissie)s*. Den Haag: B&A Consulting bv.
- B&A Consulting (2008). *Staat van het Dualisme*. Den Haag: B&A Consulting bv.
- Bekkers, H., Bouwmans, H. (2014). *Bredere coalities struikelen vaker. Binnenlands Bestuur*, 6.
- Berenschot (2004). *Eindrapport Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur*. Utrecht: Berenschot Groep bv.
- Berenschot (2010). *Onderzoek regionalisering ambtelijke organisatie: Aalsmeer, Amstelveen en Uithoorn*. Utrecht: Berenschot, p. 41.
- Berenschot (2011). *Evaluatie van de provinciale en gemeentelijke rekenkamers*. Utrecht: Berenschot Groep bv.
- Berenschot (2015). *Onderzoek naar budgetten en samenwerking van gemeentelijke rekenkamers en rekenkamercommissies*. Utrecht: Berenschot Groep bv.
- Bikker, J., Linde, D. van der. (2015). *Schaalvoordelen bij de organisatie van het algemeen lokaal bestuur. Economisch Statistische Berichten*, 100, 4711, pp. 344-347.
- BIOS (2009). *Visie op Integriteit*. Den Haag: Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.
- BIOS (2014). *Onderzoek Integriteitschendingen Politieke Ambtsdragers*. Den Haag: Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.
- BIOS (z.j.). *Aard en Omvang van Integriteitsschendingen binnen de Nederlandse Overheid*. Den Haag: Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.
- Boogers, M., Denters, B., Sanders, M. (2015). *Effecten van Regionaal Bestuur: Quickscan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*. Enschede: Universiteit Twente.
- Boogers, M., Klok, P.J., Denters, B., Sanders, M. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Enschede: Universiteit Twente.
- Bovens, M.A.P., Noordegraaf, M., Pikker, G.K., Vermeulen, J., Lierop, K. van. (2006). *Culturen rond Besturen: Bestuurskracht en Bestuurscultuur in Gedualiseerde Gemeenten. Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Brainport Network (z.j.). *Europa*. Geraadpleegd op 14 januari 2016, via <http://www.brainportnetwork.nl/thema>
- Buur, J.P.A., Pluut, B., Meesters, M.J., Steur, B.F. (2007). *Het functioneren van gemeenten. Openbaar Bestuur*, 17(8), pp. 25-28.
- Cachet, L., Karsten, N., Schaap, L. (2009). *Tussen Trends en Toekomst: Verkenning naar de Toekomst van de Burgemeestersfunctie*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Castenmiller, P., Berg, T. van den, Peters, K. (2015). *Rekenkamer(commissie)s onder de loep: verslag van expertbijeenkomsten*. Den Haag: PBLQ/Zenc.
- Castenmiller, P., Herweijer, M., Lusing, J., Berg, T. van den, Dam, M. van (2015). *Adaptief vermogen tussen fragmentatie en stabiliteit*. Den Haag: PBLQ.
- CBS (2016). *Gemeenschappelijke regelingen: baten en lasten per functie*. Geraadpleegd op 22 januari 2016, via <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=82270NED&LA=NL>
- CBS (z.j.). *Gelderlandrijkste provincie*. Geraadpleegd op 3 december 2015, via <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2015/gelderland-rijkste-provincie.htm>
- Commissie Leemhuis (2004). *Aangelegd om in vrijheid samen te werken*. Den Haag: Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebesturen.
- Chemelot (z.j.). *Chemelot: de eerste jaren (2000-2007)*. Geraadpleegd op 27 november 2015, via [www.chemelot.nl](http://www.chemelot.nl)
- COELO (2015). *Opvraag van verwerkte data COELO*. Groningen: Centrum voor onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden.
- Court, P. de la. (1659). *Aenmerkinge op het welvaren en intrest der stad Leijden*.
- CPB (2015). *Taken uitbesteed, maar dan? De gemeente als inkoper in het sociaal domein*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Decisio (2014). *Belevingsonderzoek Interbestuurlijke Verhoudingen*. Amsterdam: Decisio
- De Collegetafel (2016). *Wethoudersonderzoek 2015. Lijst van politiek ten val gekomen wethouders in 2015*. Geraadpleegd op 15 januari 2016, via <http://decollegetafel.nl/uploads/documenten/DCT%20-%20Wethouderslijst%20politiek%202015%20.pdf>
- Deltaprogramma (z.j.). *Deltacommissaris*. Geraadpleegd op 15 december 2015, via <http://www.deltacommissaris.nl>

- Dijken, K. van., Schilder, A. (2013). *Handreiking Regionale Samenwerking Sociaal Domein*. Den Haag/Utrecht: Platform31.
- Djankov, S., McLiesh, C., Ramalho, R. (2006). Regulation and Growth. *Economics Letters*, 92, 3, pp. 395–401.
- Dool, L. van den., Schaap, L. (2014). Intergemeentelijke samenwerking: Het kan ook licht. Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde*, 23, 1, pp. 65-76.
- Energy Valley (2014). *Actieplan 2015: Switch-2-Switch*. Groningen: Energy Valley.
- Engelen, E., Sie Dhian Ho, M. (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Felső, F., Wilschut, J., Groot, H. de, Niaounakis, T. (2012). *Contractvoorwaarden en de kostendoelmatigheid van gemeentelijk afvalbeheer*. Delft: IPSE Studies.
- FD (2014, 16 oktober). Minder regels in deel Amsterdamse haven. *Financieel Dagblad: Economie en Politiek*, p. A6.
- Fraanje, R., Herweijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling? *Bestuurswetenschappen*, 67, 3, pp. 58-76.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. New York: The Free Press.
- Gemeente Eindhoven (2015). *Brainport Regio Eindhoven*. Geraadpleegd op 8 oktober 2015, via <http://www.eindhoven.nl/artikelen/Brainport-Regio-Eindhoven.htm>
- Gemeente Enschede en gemeente Losser (2014). *Mid-term Review: samenwerking bedrijfsvoering en dienstverlening*. Enschede: Gemeente Enschede.
- Gradus, R.H.J.M. (2015). *De macro-doelmatigheid van decentralisaties, een tussenrapport*. Amsterdam: Het Zijlstra Center.
- Greef, R.J.M.H. de. (2013). De Wet gemeenschappelijke regelingen en de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur. *De Gemeentestem*, 7395, pp. 586-595.
- Greef, R.J.M.H. de, Maas, F. (2010). *Samenwerking tussen decentrale overheden: een nadere analyse van samenwerking op grond van gemeenschappelijke regelingen*. Utrecht: Berenschot Groep bv.
- Hendriks, F., Toonen, T. (1998). *Schikken en Plooien: De Stroperige Staat bij nader inzien*. Assen: Van Gorcum.
- Hillegers, S., Lam, T., Nijmeijer, A. (2007). Invoering van de Wet ruimtelijke ordening (1). *De Gemeentestem*, 57.
- Hofstede, G. (2004). Nederlandse bestuurscultuur. In: Rob (2004). *Democratische Vergezichten: Essays over de Representatieve Democratie in Nederland*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Huijben, M., Geurtsen, A., Hedde, M. ter, Meussen, P., Steinmeijer, M. (2002). Groot zijn is ook niet alles, *Openbaar bestuur*, 2002, 10.
- Huijben, M., Hanekamp, M., Mouthaan, A., Posseth, J. (2010). *Benchmark ambtelijk apparaat gemeenten*. Utrecht: Berenschot Groep bv.
- Hulst, M. van. (2009). *Bestuurscultuur en verhalen in gemeenten*. Den Haag: Ministerie van BZK
- Israel, J.I. (2002). *Radical Enlightenment. Philosophy and the Making of Modernity, 1650 – 1750*. Oxford: Oxford University Press.
- Kamerstukken II, 2006-2007, 30096, nr. 26.
- Kamerstukken II, 2010-2011, 30902, nr. 19.
- Kamerstukken II, 2010-2011, 32749, nr. 1.
- Kamerstukken II, 2014-2015, 31490, nr. 162.
- Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, S. van, Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk: De Nederlandse Burgemeester en de Staat van het Ambt*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, DEMOS Centrum voor Beter Bestuur en Burgerschap.
- Kennisbank Openbaar Bestuur, Ministerie van BZK (z.j.). *Inkomsten van gemeenten*. Geraadpleegd op 15 augustus 2015, via: <http://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/inkomsten-van-gemeenten/>
- Kiesraad (z.j.). *Databank Verkiezingsuitslagen: Verkiezingsuitslagen gemeenteraadsverkiezingen 1918-heden*. Geraadpleegd op 26 maart 2015, via <http://www.verkiezingsuitslagen.nl/Na1918/Verkiezingsuitslagen.aspx?VerkiezingsTypeld=3>
- Kiesraad (z.j.). *Databank Verkiezingsuitslagen: Verkiezingsuitslagen Tweede Kamer 1918-heden*. Geraadpleegd op 26 maart 2015, via <http://www.verkiezingsuitslagen.nl/Na1918/Verkiezingsuitslagen.aspx?VerkiezingsTypeld=1>
- Korsten, A.F.A. (2002). *Samen en toch apart: naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*. Heerlen: Open Universiteit Nederland.
- Korsten, A.F.A. (2005). *Maatstaven voor de beoordeling van overheidshandelen*, Heerlen: Open Universiteit Nederland.
- Korsten, A.F.A. (2010). *Deugdelijk bestuur*. Geraadpleegd op 23 juli 2015, via [https://www.ou.nl/documents/Promoties-en-oraties/Afscheidsredes/Afscheidsrede\\_Korsten.pdf](https://www.ou.nl/documents/Promoties-en-oraties/Afscheidsredes/Afscheidsrede_Korsten.pdf)
- Korsten, A.F.A. (2011). *De Cultuurtheorie als Koningtheorie? Over Bestuursculturen en Wereldbeelden*. Geraadpleegd op 15 oktober 2015, via <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuurskunde/De%20theorie%20over%20bestuursculturen.pdf>
- Korsten, A., Abma, K., Schutgens, J. (2007). *Bestuurskracht van gemeenten*. Delft: Eburon.

- Korsten, A.F.A., Schaepkens, L., Sonnenschein, L.J.M.J. (2004). *Shared Services: Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*. Den Haag: Commissie Innovatie openbaar bestuur.
- Kromhout, M. (2014). *De Wmo in beweging: Evaluatie wet maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Landelijk Kennisplatform Ambtelijkefusie (z.j.). *Kaart Ambtelijke Fusies*. Geraadpleegd op 1 oktober 2015, via <http://www.ambtelijkefusie.nl/>
- Lemaire, B. (2015). *Heren, Hoeren, Heiligen: Over Publiek Leiderschap en Vertrouwen*. Amsterdam: Adfo.
- Lijphart, A. (1990). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Becht, Haarlem (8ste herziene druk).
- Lysias Consulting Group (2014). *Trendrapport intergemeentelijke samenwerking op bedrijfsvoering*. Amersfoort: Lysias Advies bv.
- Lysias Consulting Group (2012). *Trendrapport samenwerking gemeenten. Een derde van de gemeenten is bezig met herindeling of ambtelijke fusie*. Amersfoort: Lysias Advies bv.
- Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (2014). *Agenda Economisch Vestigingsklimaat*. Geraadpleegd op 2 december 2015, via <http://mrdh.nl/sites/mrdh.nl/files/files/140411%20Agenda%20Economisch%20Vestigingsklimaat%20MRDH%20-%20Concept.pdf>
- Ministerie van BZK (2006). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2010). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2012). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2014). *Staat van het Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2014). *Beleidsdoorlichting Interbestuurlijke verhoudingen 2007-2013*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2015). *Het openbaar bestuur in historisch perspectief. Achtergronddocument Studiegroep Openbaar Bestuur*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2015). *Werken in de Publieke Sector: Trends en Cijfers*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2015). *Gemeentefonds Septembercirculaire 2015*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (2016). *De Nederlandse publieke dienst: Inrichting en werking van de overheid in Nederland, de positie van de ambtenaar daarin en de belangrijkste ontwikkelingen*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van BZK (z.j.). *RegioAtlas*. Geraadpleegd op 1 december 2015, via [www.regioatlas.nl](http://www.regioatlas.nl)
- Nieuwsuur en Raadslid.nu (2015). *Moeizame Democratische Controle Gemeenteraad*. Geraadpleegd op 6 november 2015, via [http://content1a.omroep.nl/urishieldv2/l27m3b93a5c4411367fe0056b4639f00000.6c061b779620100c4c743e805bf4abb5/nos/docs/131115\\_enqueteraadsliden.pdf](http://content1a.omroep.nl/urishieldv2/l27m3b93a5c4411367fe0056b4639f00000.6c061b779620100c4c743e805bf4abb5/nos/docs/131115_enqueteraadsliden.pdf)
- NOS (2014). *Gemeenteraadsverkiezingen 2014*. Geraadpleegd op 1 april 2015, via <http://app.nos.nl/datavisualisatie/gemeenteraadsverkiezingen-2014/index.html#verkiezbaar>
- Noordegraaf-Eelens, L.H.J., Frissen, P.H.A., Steen, M.A. van der (2010). *De Crisis van het vertrouwen en het vertrouwen na de crisis*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- OECD (2015). *Sub-national governments in OECD countries: key data. Edition 2015*. Parijs: OECD Publishing.
- OECD (2016). *OECD Territorial Reviews: Metropolitan Region of Rotterdam – The Hague*. Parijs: OECD Publishing.
- OECD (z.j.). *OECD.Stats*. Geraadpleegd op 22 oktober 2015, via <http://stats.oecd.org/>
- Ostaaijen, J. van. (2014). *Bevlogen en begrensd. Een onderzoek naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2014*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
- Ostaaijen, J. van. (2014). 'Hoe word je wethouder? Een onderzoek naar de transparantie en het democratisch gehalte van de wethoudersvoordracht'. *Bestuurswetenschappen*, 2, pp. 68-86.
- Pleij, H. (2005). *Erasmus en het poldermodel*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Pommer, E., Ooms, I., Torre, A. van der, Jansen, S. (2012). *Maten voor Gemeenten 2012: Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Prak, M., Zanden, J.L. van. (2013). *Nederland en het poldermodel. De economische en sociale geschiedenis van Nederland, 1000-2000*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Regio Rivierenland (2015). *Proces Ontwikkeling Ambities Speerpunten*. Geraadpleegd op 16 november 2015, via <http://www.regiorivierenland.nl/wie-waarom-waar/over-regio-rivierenland/proces-ontwikkeling-ambities-speerpunten>
- Regio Zwolle (2015). *De kracht van de regio Zwolle*. Zwolle: Regio Zwolle Bureau.
- Rekenkamercommissie Zwolle en rekenkamercommissie Kampen (2015). *Onderzoek SSC Bedrijfsvoering*. Zwolle/Kampen: Rekenkamercommissies Zwolle en Kampen.
- Rijksoverheid (2016). *Provinciefonds Rijksbegroting 2016*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Rijksoverheid (2016). *Gemeentefonds Rijksbegroting 2016*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Rijksoverheid (2014). *Vaststelling begroting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2015, vraag 29, OBMC inventarisatie van verbonden partijen per 2012*. Geraadpleegd op 11 februari 2015, via <http://www.rijksbegroting.nl/2015/kamerstukken,2014/10/29/kst201302.html>

- Rob (2002). *Presteren door leren. Benchmarks in het binnenlands bestuur*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rob (2004). *Cultuur met een FORS Postuur: Rijksdienst tussen Rechtsstaat en Flexibiliteit*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rob (2015). *Wisselwerking: Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de boven-gemeentelijke samenwerking*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rooy, P. de. (2015). *Ons stipje op de wereldkaart*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Rosema, M., Boedeltje, M. (2011). *Gemeenteraadsverkiezingen 2010: een blik achter de schermen*. Enschede: Universiteit Twente
- RvS (2006). *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen: Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag: Raad van State.
- RvS (2009). *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan: Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag: Raad van State.
- RvS (2013). *Het kan beter: Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*. Den Haag: Raad van State.
- Sas, N.C.F. van. (2004). *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit, 1750-1900*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Schutgens, J. (2014). *Met vreemde ogen kijken. Visteren van gemeentebesturen in vergelijkend perspectief*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Seinstravandelaar (2016). *Samen sterker, maar toch apart. Eindrapport*. Culemborg: Seinstravandelaar.
- Seinstravandelaar (2016). *Samen sterker, maar toch apart: bijlagenboek*. Culemborg: Seinstravandelaar.
- SGBO (2006). *Verkregen en verdwenen taken van gemeenten, een inventariserend onderzoek, 1980-2006*. Den Haag: SGBO Onderzoeks- en adviesbureau.
- Steur, B.F. (2005). Het duel om het dualisme. *Openbaar bestuur*, 15, 3, pp. 31-36.
- Steur, B.F., Dijk, H. van, Nieuwenhuizen, G.J. van den. (2004). Democratische Vergezichten: een inleiding. In: Rob (2004). *Democratische Vergezichten: Essays over de Representatieve Democratie in Nederland*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Steur, B.F., De Jong, P. de. (2002). 'Verantwoord benchmarken', *Rekenschap. Financieel vakblad voor de overheid*, 1, 4, p. 12-14.
- Stichting Brainport Regio Eindhoven (2015). *Brainport monitor 2015. Samenvatting*. Eindhoven: Brainport Development NV.
- Terlouw, K., Hogenstijn, M. (2015). *Eerst Waren We Gewoon Wij en nu is het Wij en Zij*. Den Haag: Ministerie van BZK
- Transparency International (2014). *Corruption Perceptions Index 2014: Results*. Geraadpleegd op 23 oktober 2015, via <http://www.transparency.org/cpi2014/results#myAnchor1>
- Vereniging van Griffiers & Ministerie van BZK (2015). *Grip op Regionale Samenwerking*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Verhoeven, D. (2015). *Het Gelderse gevoel en de betekenis van grenzen in ruimte en tijd*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Visser, J., Vollaard, H., Meijerink, F. (2015). Hoe korter, hoe langer? Over het verband tussen coalitieakkoorden en conflicten in gemeenten. *Bestuurswetenschappen*, 69, 4, pp. 6-22.
- VNG (1982). *Collegevorming in Nederlandse gemeenten. Een trendverkenning*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2011). *VNG Magazine, nr. 3, 4 februari 2011, p. 25*.
- VNG (2015). *Samenwerkingsverbanden Gemeentelijke Belastingen*. Geraadpleegd op 13 november 2015, via <http://gis.vng.nl/v2/?t=4&key=1lm3IAeGQJP-ctRoBlwYx1lWKXg1Z8TzDYzVCFCKz9o&jaar=2015>
- VNG (z.j.). *Herindelingen Nederlandse gemeenten*. Geraadpleegd op 3 september 2015, via [http://gis.vng.nl/v2/?t=3&key=1yK8lDo8tSH88x\\_LYMGHuoGyX3XPaxVKrWhlcN--r5g&jaar=2015](http://gis.vng.nl/v2/?t=3&key=1yK8lDo8tSH88x_LYMGHuoGyX3XPaxVKrWhlcN--r5g&jaar=2015)
- Vonk, J., Ellwanger, N., Aarts, L. (te verschijnen). *Economische meerwaarde differentiatie (eerste conceptrapport)*. Den Haag: Ape Onderzoek & Advies.
- Wilschut, J., Groot, H. de. (2013). *Schaaleffecten in de afvalinzameling*. Delft: IPSE Studies.
- Wit, J. de. (2015). *Het Huis van Thorbecke Verdient een Innovatiegarage*. Amersfoort: BMC Advies.

