



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Staat van het bestuur 2008

Staat van het bestuur 2008

Inhoudsopgave

Inleiding	5
1 Kerngegevens gemeenten	7
1.1 Gemeenten en hun inwoners	7
1.2 Gemeenteraad	8
1.3 Wethouders	15
1.4 Burgemeesters	23
1.5 Rekenkamer(funcie) in gemeenten	27
1.6 Financiën van gemeenten	29
1.7 Handhaving van regelgeving	34
2 Kerngegevens provincies	37
2.1 Provincies en hun inwoners	37
2.2 Provinciale Staten	38
2.3 Gedeputeerde Staten	40
2.4 Commissaris van de Koningin	41
2.5 Financiën van provincies	42
3 Interbestuurlijke verhoudingen	47
3.1 Inleiding	47
3.2 Objectieve indicatoren	47
3.3 Beleving van interbestuurlijke verhoudingen	56
3.4 Media analyse	62
3.5 Conclusie	63
4 Europa en het binnenlands bestuur	65
4.1 Inleiding	65
4.2 Euregionale samenwerking	65
4.3 Financiële dimensie van Europese integratie	70
4.4 Europaproof	72
5 De burger centraal	77
5.1 Inleiding	77
5.2 Transparantie	77
5.3 Dienstverlening	78
5.4 Betrokkenheid burgers	79
5.4.1 Burgerinitiatief	79
5.4.2 Lokaal referendum	80
5.4.3 E-participatie	81

Inleiding

De *Staat van het Bestuur 2008* bevat feiten en cijfers over het openbaar bestuur op lokaal en provinciaal niveau. In 2006 werd een eerste versie van de trendnota *Staat van het Bestuur* uitgegeven. In deze publicatiereeks worden de bestuurlijke en financiële ontwikkelingen binnen het Nederlandse decentrale bestuur inzichtelijk gemaakt. De blik is hierbij vooral gericht op gemeenten, provincies en de interbestuurlijke verhoudingen tussen deze bestuurlagen en het Rijk.

Gemeenten en provincies zijn de bestuurslagen van de overheid die het dichtst bij de burger staan. Vanuit dit besef heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alle reden om kennis te verwerven van relevante ontwikkelingen bij het lokaal bestuur. Door deze ontwikkelingen systematisch te volgen, kunnen uiteindelijk trends zichtbaar worden gemaakt. Dergelijke inzichten zijn belangrijk voor de onderbouwing van de beleidsvorming, maar kunnen tevens een nuttige bron van informatie zijn voor wie – al dan niet wetenschappelijk – geïnteresseerd is in de situatie van het lokaal en provinciaal bestuur.

De *Staat van het Bestuur 2008* biedt een algemeen beeld van de trends bij gemeenten, provincies en de interbestuurlijke betrekkingen. Hoewel hiernaar veel onderzoek wordt verricht en het nodige over wordt gepubliceerd, blijkt de informatie – met name op geaggregeerd niveau – vaak moeilijk toegankelijk of zelfs niet aanwezig. In de *Staat van het Bestuur* is deze informatie gebundeld. Ook zijn met onderzoek leemtes in kennis ingevuld.

De publicatiereeks *Staat van het bestuur* moet uitdrukkelijk als groeidocument worden gezien. Zo zal in de een volgende versie van deze trendnota tevens de waterschappen als zelfstandige bestuurslaag worden meegenomen. Tevens zal in een volgende versie meer aandacht worden gegeven aan cijfers rond de positie en betrokkenheid van burgers in het decentraal bestuur.

1 Kerngegevens gemeenten

1.1 Gemeenten en hun inwoners

Al lange tijd is er in Nederland een proces van bestuurlijke schaalvergroting aan de gang. Het aantal gemeenten is dan ook verminderd. In de eerste helft van de twintigste eeuw ging de daling nog langzaam: van 1.121 gemeenten in 1900 naar 998 gemeenten in 1958. De laatste halve eeuw zijn veel kleine gemeenten samengevoegd of opgegaan in grotere gemeenten. Hierdoor is het aantal gemeenten gehalveerd van 998 in 1958 tot 443 in 2008, zo blijkt uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Aantal inwoners per gemeente fors gestegen

Het aantal inwoners per gemeente nam de afgelopen decennia juist sterk toe. In januari 2008 woonden gemiddeld 37.032 mensen in een gemeente, ruim een verdrievoudiging ten opzichte van 1960 toen een gemeente nog gemiddeld 11.485 inwoners telde. Deze toename van het gemiddelde inwonertal valt voor het grootste deel te verklaren uit de daling van het aantal gemeenten. Een andere reden is de bevolkingsgroei, al is de invloed hiervan kleiner. Want als het aantal gemeenten nog hetzelfde zou zijn als in 1960, zou het gemiddelde inwonertal in 2007 ongeveer 25.772 bedragen.

Tabel 1.1 Aantal gemeenten en gemiddeld inwonertal per gemeente

Jaar	Inwoners x 1.000	Aantal gemeenten	Gemiddeld inwonertal
1960	11.417	994	11.485
1962	11.721	980	11.960
1966	12.377	957	12.933
1970	12.958	913	14.192
1974	13.491	843	16.003
1978	13.898	833	16.684
1982	14.286	774	18.457
1986	14.529	714	20.348
1990	14.893	672	22.162
1994	15.342	636	24.122
1998	15.654	548	28.565
2002	16.105	496	32.469
2006	16.335	458	35.666
2008	16.405	443	37.032

Bron: CBS

Relatief minder mensen in de vier grote steden

In 1900 woonden er 1,1 miljoen inwoners in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Dat was 22% van de bevolking. De vier grote steden tellen een eeuw later 2,1 miljoen inwoners, ofwel 13% van het totale aantal Nederlanders. De andere gemeenten zijn dus veel harder gegroeid dan de grote vier.

Flinke verandering van aantal inwoners per gemeenteklasse

De bestuurlijke schaalvergroting wordt ook duidelijk zichtbaar, wanneer de inwonersaantallen per gemeenteklasse van 1900 met die van 2006 worden vergeleken. Op 1 januari 1900 waren er 1.121 gemeenten. Het aantal inwoners per gemeenteklasse was als volgt verdeeld (cijfers van het CBS):

- 918 gemeenten met minder dan 5.000 inwoners (82%);
- 179 gemeenten met 5.000 tot 20.000 inwoners (16%);
- 16 gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners (1%);

- 4 gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners (0,4%);
- 2 gemeenten met 100.000 tot 250.000 inwoners (0,2%);
- 2 gemeenten met meer dan 250.000 inwoners (0,2%);

Op 1 januari 2008 telde ons land nog 443 gemeenten. De verdeling van het aantal inwoners per gemeenteklasse was:

- 7 gemeenten met minder dan 5.000 inwoners (1,6%);
- 181 gemeenten met 5.000 tot 20.000 inwoners (40,9%);
- 188 gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners (42,4%);
- 42 gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners (9,5%);
- 21 gemeenten met 100.000 tot 250.000 inwoners (4,7%);
- 4 gemeenten met meer dan 250.000 inwoners (0,9%).

1.2 Gemeenteraad

Het aantal raadszetels hangt af van het aantal inwoners van de gemeente. Dat wordt bepaald door de Gemeentewet. Het aantal raadszetels is in de afgelopen drie raadsperiodes licht gedaald. Dit komt doordat de samenstelling van sommige gemeenten als gevolg van gemeentelijke herindelingen is veranderd.

Tabel 1.2 Aantal raadszetels op basis van de Gemeentewet

Jaar	Aantal
1998	10.349
2002	9.952
2006	9.608
2008	9.472

Bron: Gemeentewet; CBS

Hoeveel burgers door een raadslid worden vertegenwoordigd, is sterk afhankelijk van de grootte van de gemeente. Uit tabel 1.3 blijkt de forse variatie in vertegenwoordiging: een raadslid van een grote gemeente vertegenwoordigt meer dan tien keer zoveel burgers als zijn collega in een kleine gemeente.

Tabel 1.3 Aantal burgers vertegenwoordigd per raadslid

Inwonertal	Aantal raadsleden	Aantal burgers per raadslid
< 3.001	9	< 333
3.001 - 6.000	11	272 - 545
6.001 - 10.000	13	461 - 769
10.001 - 15.000	15	666 - 1.000
15.001 - 20.000	17	882 - 1.176
20.001 - 25.000	19	1.052 - 1.315
25.001 - 30.000	21	1.190 - 1.428
30.001 - 35.000	23	1.304 - 1.521
35.001 - 40.000	25	1.400 - 1.600
45.001 - 50.000	27	1.666 - 1.851
50.001 - 60.000	29	1.724 - 2.068
60.001 - 70.000	31	1.935 - 2.258
70.001 - 80.000	33	2.121 - 2.424
80.001 - 100.000	35	2.285 - 2.857
100.001 - 200.000	39	2.564 - 5.128
> 200.000	45	> 4.444

Bron: Gemeentewet

Tabel 1.4 Aantal raadszetels per partij

Partij	1998	2000	2002	2005	2008
CDA	2.462	2.400	2.326	2.265	1.935
PvdA	1.929	1.919	1.490	1.434	2.076
VVD	1.852	1.850	1.581	1.506	1.324
Groen Links	451	445	452	433	430
D66	475	451	296	280	160
Christen Unie*	393	324	316	369	418
SGP*	256	305	218	266	236
SP	185	175	168	163	328
Lokaal & Leefbaar	2.369	2.380	2.868	2.896	2.564
Totaal	10.372	10.249	9.715	9.613	9.471

* In 1998 is het aantal raadszetels van de Christen Unie bepaald door de aantallen van GPV, RPF en de confessionele lijstverbindingen bij elkaar op te tellen. In de laatste groep bevinden zich vermoedelijk ook de nodige SGP-raadsleden. In 2000 is er geen sprake meer van een aparte categorie 'confessionele lijstverbindingen' en dan daalt het aantal zetels van de Christen Unie en stijgt het aantal van de SGP.

Bron: Decentraalbestuur.nl

Raadsleden ouder

De gemiddelde leeftijd van raadsleden is tussen 1998 en 2005 gestegen van 49,2 jaar naar 53,4 jaar¹. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat de raad als geheel elk zittingsjaar gemiddeld één jaar ouder wordt. In een volledige raadsperiode is het daarom vanzelfsprekend dat de gemiddelde leeftijd ten minste drie jaar hoger ligt. In een nieuwe raadsperiode treedt weer een nieuwe, jongere lichter aan. Alleen in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners ligt de doorsnee leeftijd van raadsleden lager: zij zijn 3,4 jaar jonger. Ook in deze gemeenten neemt de leeftijd toe in de lijn met de landelijke trend.

Uitgesplitst naar hun politieke achtergrond blijkt de gemiddelde leeftijd van gemeenteraadsleden nauwelijks af te wijken van het landelijke gemiddelde. Alleen de raadsleden van GroenLinks en de SP zijn door de bank genomen 2,9 dan wel 4,3 jaar jonger.

Tabel 1.5 Gemiddelde leeftijd van raadsleden naar gemeentegrootte

Gemeentegrootte	1998	2002	2005
0 – 10.000	49,9	50,9	53,6
10.000 – 20.000	50,0	51,5	53,8
20.000 – 50.000	49,4	51,3	53,8
50.000 – 100.000	48,3	50,6	53,0
> 100.000	46,0	47,4	50,7
Landelijk	49,2	50,9	53,4

Bron: Decentraalbestuur.nl

¹ De cijfers uit 2005 zijn de meest recente gegevens over de leeftijd van raadsleden.

Tabel 1.6 Gemiddelde leeftijd van raadsleden naar partij

Partij	1998	2002	2005
CDA	49,8	50,9	53,4
PvdA	47,8	49,7	52,3
VVD	49,8	51,8	54,1
GroenLinks	44,9	47,7	50,5
D66	48,1	49,9	52,5
ChristenUnie	48,6	50,4	52,4
SGP	49,2	49,2	51,7
SP	43,9	45,8	49,1
Lokaal en Leefbaar	50,8	52,2	54,6
Totaal	49,2	50,9	53,4

Bron: Decentraalbestuur.nl

Meer vrouwelijke raadsleden

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

Tabel 1.7 Percentage vrouwelijke raadsleden (%)

Jaar	Aandeel vrouwelijke raadsleden	Jaar	Aandeel vrouwelijke raadsleden
1962	4	1994	22
1966	5	1997	20
1970	7	1998	23
1978	13	2002	24
1982	16	2004	24
1986	19	2006	26
1990	22	2008	26

Bron: Decentraalbestuur.nl

Niet bij iedere politieke partij is het percentage vrouwelijke raadsleden even hard gestegen. De groei ligt bij CDA, PvdA, VVD, D66 en de lokale en leefbaarpartijen rond het landelijke gemiddelde. De politieke partijen aan de linkerkant van het politieke spectrum kennen het hoogste percentage vrouwelijke raadsleden (GroenLinks 40,2% en SP 35,4%). Opvallend is de toename bij de ChristenUnie. Het aandeel vrouwen steeg bij deze partij van 5,0% in 1998 naar 21,4% in 2008.

Tabel 1.8 Percentage vrouwelijke raadsleden per politieke partij (%)

Partij	1998	2002	2005	2008
CDA	23,0	23,4	23,1	22,8
PvdA	27,6	28,4	26,9	30,8
VVD	24,9	24,3	24,9	26,3
GroenLinks	37,5	38,9	40,4	40,2
D66	28,8	24,4	23,0	26,3
ChristenUnie	5,0	11,5	13,1	21,4
SGP	0,0	0,0	0,0	0,0
SP	29,2	31,7	32,0	35,4
Lokaal en Leefbaar	17,2	20,7	22,0	22,8
Totaal	22,7	23,5	23,6	25,6

Bron: Decentraalbestuur.nl

Tabel 1.9 Percentage vrouwelijke raadsleden naar gemeentegrootte (%)

Gemeentegrootte	1998	2002	2005	2008
0 – 10.000	20,9	20,2	18,8	21,2
10.000 – 20.000	20,3	21,5	22,0	23,1
20.000 – 50.000	22,9	23,3	23,0	24,8
50.000 – 100.000	25,5	27,4	26,8	27,5
> 100.000	28,9	28,6	29,1	34,4
Totaal	22,7	23,5	23,6	25,6

Bron: Decentraalbestuur.nl

Aantal allochtone raadsleden verviervoudigd

Het aantal allochtone raadsleden is in de afgelopen twaalf jaar meer dan verviervoudigd, zo blijkt uit onderzoek van het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP)²: van 73 in 1994 naar 302 in 2006. In de vier grote steden heeft inmiddels 20% van de raadsleden een niet-westerse etnische achtergrond. In de 31 grootste gemeenten (G31) gaat het om 11%. Van alle Nederlandse raadsleden is maar 3% allochtoon, terwijl allochtonen 11% van de Nederlandse bevolking uitmaken. In 2006 is 35% van de allochtone raadsleden vrouw.

Tabel 1.10 Aantal allochtone raadsleden

Groep	1994	1998	2002	2006
Turkije	32	74	113	157
Marokko	7	21	26	66
Suriname	21	33	36	38
Antillen	1	8	5	6
Overig	12	14	24	35
Totaal	73	150	204	302

Bron: IPP

² Het onderzoek van het IPP beperkt zich tot allochtonen uit die etnische groepen waarop het integratiebeleid van de overheid is gericht. Het gaat enerzijds om de klassieke migrantengroepen die zijn vertegenwoordigd in het Landelijk Overleg Minderheden (LOM): mensen afkomstig uit Suriname, Nederlandse Antillen, Turkije, Marokko, de Zuid-Europese landen (waaronder voormalig Joegoslavië), de Molukken en China. Anderzijds betreft het de nieuwe migrantengroepen die door de stichting VluchtelingenOrganisaties Nederland (VON) in het LOM vertegenwoordigd zijn. De grootste groepen nieuwe migranten zijn afkomstig uit Afghanistan, Irak, Iran en Somalië. Op de Zuid-Europeanen na behoren alle groepen tot de niet-westerse allochtonen.

Tabel 1.1.1 Aantal vrouwelijke allochtone raadsleden

Allochtone raadsleden	1994	1998	2002	2006
Mannen	-	-	151	196
Vrouwen	-	-	53	106
Totaal	73	150	204	302

Bron: IPP

Tabel 1.1.2 Percentage allochtone raadsleden (2006)

Allochtone raadsleden	Aantal	%
Nederland	302	3
4 grote steden	37	21
G31	132	11

Bron: IPP

Na de verkiezingen in 2006 vormen de 157 raadsleden van Turkse afkomst, evenals bij eerdere verkiezingen, veruit de grootste groep. Het aantal Marokkanen in de gemeenteraad is tussen 1994 en 2006 aanzienlijk toegenomen van 26 naar 66. Deze groep is voor het eerst groter dan de groep van Surinaamse afkomst. Die laatste groep telde in 2006 38 raadsleden.

Deze verschillen kunnen niet worden verklaard door de omvang van de bevolkingsgroepen. De Turkse en Marokkaanse kandidaten hebben intensief campagne gevoerd onder hun eigen achterban. Van de 34 allochtone raadsleden in de G31 die met voorkeurstemmen zijn gekozen, waren er 22 van Turkse en 8 van Marokkaanse afkomst.

Volksvertegenwoordiging belangrijkste motief om raadslid te worden

De taak van raadsleden kan worden gesplitst in drie aspecten: volksvertegenwoordiging, kaders stellen en controleren. Uit onderzoek van SGBO uit 2006 blijkt dat belangstellenden voor het raadslidmaatschap vooral worden aangetrokken door de volksvertegenwoordigende aspecten. Het vertegenwoordigen van inwoners en kiezers in het lokaal bestuur is een belangrijk motief om raadslid te worden. Ook het kaderstellende aspect – het realiseren van het eigen partijprogramma – wordt vaak genoemd. Controleren speelt daarentegen nauwelijks een rol.³

Vijftien uur per week voor raadswerk

Een raadslid besteedt gemiddeld ruim 15 uur per week aan het raadswerk. De meeste gemeenteraadsleden hebben verder een betaalde baan van gemiddeld 36,8 uur per week. Slechts 21% van de raadsleden heeft geen baan ernaast. Vrouwen werken door de bank genomen minder uren per week dan mannen. Zij besteden relatief meer tijd aan het raadswerk.

In 2002 werkten raadsleden gemiddeld 36 uur per week en besteedden 17 uur aan het raadswerk. Zij zijn dus minder tijd gaan steken in hun raadsactiviteiten. Een opvallende constatering omdat het beeld bestaat dat het raadswerk door de invoering van de dualisering juist meer tijd is gaan kosten.⁴

Tabel 1.1.3 Aantal uren betaald werk en raadswerk per week

Uren per week	Man	Vrouw	Totaal
Betaald werk	38,5	28,0	36,8
Raadswerk	14,7	17,2	15,2

Bron: SGBO

³ Onderzoek van SGBO naar afgetreden raadsleden in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006.

⁴ Ibidem, p. 5.

De tijd die gemeenteraadsleden aan het raadswerk besteden, neemt toe met de grootte van de gemeente. In gemeenten met meer dan 100.000 inwoners trekken zij hiervoor 22 uur uit.

Tabel 1.14 Aantal uren besteed aan raadswerk naar gemeentegrootte

Gemeentegrootte	Gemiddeld aantal uur per maand	Vergoeding per maand in €	Vergoeding per uur in €
< 10.000	52	183 - 236	4
10.000 - 20.000	56	274 - 404	6
20.000 - 50.000	65	500 - 931	11
50 - 100.000	78	1.011 - 1.183	14
> 100.000	95	1.269 - 1.906	16

Bron: SGBO

Lichte stijging aantal afgetreden raadsleden

Tussen 2002 en 2006 zijn 1.333 raadsleden tussentijds afgetreden. Dit is een lichte stijging ten opzichte van de vier jaar daarvoor. In die raadsperiode vertrokken 1.243 raadsleden eerder. Zij legden vooral om persoonlijke redenen de functie neer.

SGBO heeft in 2006 onderzoek gedaan naar de uitstroombetredingen van raadsleden in de afgelopen raadsperiode.⁵ Daarbij is onderscheid gemaakt naar verschillende categorieën aftreders: tussentijdse aftreders, raadsleden die zich niet meer kandidaat stellen bij de verkiezingen of op een te lage plaats op de kandidatenlijst terecht zijn gekomen en raadsleden die niet meer zijn herkozen. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenteraadsleden die verbonden zijn aan een lokale partij, niet vaker aftreden dan raadsleden van landelijke partijen.

De belangrijkste motieven om tussentijds af te treden zijn: de eigen gezondheid, de combinatie van het raadslidmaatschap met betaald werk en de sfeer binnen de raad.

Tabel 1.15 Uitstroombetredingen naar soorten aftreders (%)

Motieven	Niet meer kandidaat			
	Tussentijds	Op lage plaats	Niet herkozen	
Persoonlijk				
Eigen gezondheid	27,0	17,0	6,3	2,4
Leeftijd/pensioen	4,8	28,5	8,3	5,7
Verhuizing	5,7	1,1	2,1	0,4
Meer tijd voor gezin/gezin in de knel/gezondheid partner	14,8	24,2	2,1	3,6
Problemen combinatie met betaald werk/andere baan/uitbreiding van het aantal uren/promotie	26,1	22,8	4,2	7,7
Te lang gedaan/tijd voor verjonging/2-3 periodes genoeg	17,0	46,3	18,8	6,1
Geen zin meer/geen uitdaging meer	7,4	22,4	4,2	0,8
Negatieve feedback gemeenschap/media	0,3	1,1	0,0	1,6
Raad en fractie				
Conflict raad/fractie	15,7	7,1	10,4	4,0
Slechte sfeer	17,0	12,1	12,5	4,0
Te weinig invloed	5,7	6,0	4,2	4,9
Raad te weinig daadkracht/traagheid besluitvorming/te veel details	14,3	11,4	8,3	3,6
Invoeren dualisme/Elzinga	9,6	12,8	10,4	3,2

Bron: SGBO

⁵ Ibidem

Vrouwen meer moeite met combinatie

Voor vrouwelijke raadsleden blijkt de combinatie van het raadswerk met gezin of partner en met betaald werk vaker een probleem te zijn dan voor hun mannelijke collega's. Hoewel vrouwen gemiddeld minder uren per week werken, is de combinatie lastiger. Mannelijke raadsleden geven aanmerkelijk vaker aan dat leeftijd een rol speelt.

Veel interesse voor andere politieke functie

Van alle gestopte raadsleden is 45% wel in voor nog een andere politieke functie, terwijl 30% het nog niet weet. Een kwart geeft aan daar geen belangstelling meer voor te hebben. De afzwaaiende raadsleden die nog een andere functie ambiëren, denken vooral aan de functie van wethouder of een functie op provinciaal niveau, en dan met name de functie van statenlid.

Geweld tegen raadsleden neemt toe

Aspirant-raadsleden lijken zich niet te laten afschrikken door bedreigingen. Sinds de moord op Pim Fortuyn tijdens de campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen van mei 2002 is het aantal bedreigingen van politici sterk toegenomen.⁶ Er moest permanente bewaking worden geregeld voor (ex-)Kamerleden als Ayaan Hirsi Ali, Geert Wilders en Rita Verdonk. Zij symboliseren als het ware de toegenomen onveiligheid voor Haagse politici. Ook volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincies en gemeenten worden hiervan vaker het slachtoffer.

Een citaat: 'Bedreigingen zijn op landelijk niveau al bijna een vertrouwd fenomeen, maar ook op regionaal en lokaal niveau komen steeds meer voorbeelden boven water van politici die worden geconfronteerd met dreigementen van ontevreden landgenoten.'⁷ Deze ontwikkeling wordt ook gesignaleerd in de inventarisatie die gedeputeerde staten van Noord-Holland in 2005 in hun provincie lieten opmaken: 'Het is meer regel dan uitzondering (geworden) dat op lokaal niveau volksvertegenwoordigers te maken krijgen met bedreigingen, zowel ten aanzien van de burgemeesters als ten aanzien van de wethouders en/of raadsleden.'⁸

De animo om zich te kandidaat te stellen voor de gemeenteraad wordt echter nauwelijks beïnvloed door het toenemende aantal bedreigingen van lokale politici, zo blijkt uit het SGBO-onderzoek. Dit heeft slechts in 1,9% van de afdelingen en lokale partijen een rol gespeeld. Alleen de afdelingen van de grote partijen – CDA, PvdA en het sterkst VVD – hebben hierover gerapporteerd. De afdelingen van ChristenUnie, D66, GroenLinks, SGP en SP rapporteerden niets over dit verschijnsel. Een relatief hoog percentage lokale partijen (6%) zegt bij de kandidaatstelling last te hebben ondervonden van het gestegen aantal bedreigingen.

In het SGBO-onderzoek zijn afgetreden raadsleden gevraagd naar hun ervaringen met bedreigingen en agressie.

Tabel 1.16 Ervaring met bedreiging

Heeft u te maken gehad met bedreiging?	%
Ja, met fysieke bedreiging	5
Ja, met bedreiging per mail	4
Ja, met bedreiging per brief	4
Ja, met bedreiging per telefoon	4
Nee	83
Totaal	100

Bron: SGBO

⁶ Frans Bovenkerke e.a., *Bedreigingen in Nederland*. Verkenning in opdracht van Politie en Wetenschap, Utrecht, 2005.

⁷ Philip Brouwer, 'Gepantserd glas' in: *Binnenlands Bestuur*, 19 november 2004, p. 3.

⁸ Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, *Notitie bedreigingen jegens lokale bestuurders*, z.pl., z.j. [2005]. Van de 43 van de in totaal 65 gemeenten die reageerden, melden er 36 gevallen van bedreiging.

Van de 17% van de ondervraagden die bedreigd zijn, heeft bijna de helft er vervolgens niets mee gedaan. Een kwart heeft met de burgemeester gesproken. Zo'n 16% van de bedreigde raadsleden heeft een melding bij de politie gedaan. In de helft van de gevallen heeft dit geleid tot een aangifte.

Tabel 1.17 *Ervaring met agressie*

Heeft u te maken gehad met agressie?	%
Ja, met fysieke agressie	1
Ja, met verbale agressie	12
Ja, met vernieling van persoonlijke eigendommen	2
Nee	84
Totaal	100

Bron: SGBO

Weinig raadsleden hebben zelf ervaring met agressie. Wie er wel mee wordt geconfronteerd, doet er vaak niets mee (57%). De meest gebruikelijke actie is een gesprek met de burgemeester (19%). Van de 13% die naar de politie stapt, doet uiteindelijk 9% aangifte. Dit is vergelijkbaar met het percentage van raadsleden die worden bedreigd.

Ruim de helft van de ondervraagden kon geen antwoord geven op de vraag of er in hun gemeente een protocol is voor het omgaan met agressie en bedreigingen, omdat zij daarvan niet op de hoogte zijn. Een derde geeft aan dat een dergelijk protocol ontbreekt, terwijl 15% vermeldt dat er wel afspraken zijn gemaakt.

1.3 Wethouders

Tot 2002 was het wethoudersambt verbonden aan het raadslidmaatschap. Sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in maart 2002 zijn wethouders geen lid meer van de gemeenteraad. De Gemeentewet bepaalt dat het aantal wethouders maximaal 20% van het aantal raadsleden mag bedragen (met een minimum van twee). Gemeenten hebben dus enige keuzevrijheid in het aantal wethouders. Het aantal wethouders kan daardoor schommelen.

Tabel 1.18 *Aantal wethouders volgens de wet en werkelijk (2008)*

Gemeentegrootte	Aantal gemeenten	Maximaal aantal wethouders per gemeente	Maximaal aantal wethouders	Werkelijk aantal wethouders
0 - 6.000	12	2	24	24
6.001 - 20.000	177	3	531	470
20.001 - 30.000	104	4	416	356
30.001 - 45.000	67	5	335	273
45.001 - 60.000	26	6	156	113
60.001 - 100.000	32	7	224	149
100.001 - 200.000	20	8	160	107
> 200.001	5	9	45	33
Totaal	443	-	1.891	1.525

Bron: Ministerie van BZK, Decentraalbestuur.nl

In tabel 1.19 wordt een overzicht gegeven van het aantal wethouders tussen 1998 en 2008. Er zijn tegenwoordig minder wethouders, voornamelijk als gevolg van gemeentelijke herindelingen. Hierdoor is het aantal wethouders in gemeenten tot 10.000 inwoners vrijwel gehalveerd en in de gemeenten met 20.000 tot 100.000 inwoners licht toegenomen.

Tabel 1.19 Aantal wethouders naar gemeentegrootte

Gemeentegrootte	1998	2002	2005	2008
< 10.000	295	193	150	116
10.000 - 20.000	521	488	430	378
20.000 - 50.000	602	666	673	703
50.000 - 100.000	154	185	196	188
> 100.000	154	155	150	140
Totaal	1.726	1.687	1.599	1.525

Bron: Decentraalbestuur.nl

Tabel 1.20 laat zien dat tweederde van de wethouders afkomstig is uit CDA, PvdA en VVD. De lokale en leefbaarpartijen hebben in 2008 beduidend minder wethouders dan na de verkiezingen van 2002.

Tabel 1.20 Aandeel wethouders naar politieke partij 1998-2008 (%)

Partij	1998	2002	2005	2008
CDA	29	29	29	25
PvdA	23	18	19	28
VVD	20	17	17	14
Groen Links	2	3	3	4
D66	2	2	2	1
Christen Unie*	2	3	4	4
SGP*	2	1	2	2
SP	0	1	1	1
Lokaal & Leefbaar	21	26	24	18
Totaal	100	100	100	100

Bron: Decentraalbestuur.nl

Tabel 1.21 geeft het aandeel vrouwelijke wethouders naar gemeentegrootte tussen 1998 en 2008 weer. Het percentage varieert in deze periode tussen 16 en 18%. Dit is opmerkelijk omdat het aandeel vrouwelijke raadsleden is gestegen tot 25,6% in 2008.

Tabel 1.21 Aandeel vrouwelijke wethouders naar gemeentegrootte (%)

Gemeentegrootte	1998	2002	2005	2008
< 10.000	20,0	17,2	20,7	19,3
10.000 - 20.000	14,4	13,8	14,7	19,7
20.000 - 50.000	19,8	15,5	16,6	16,1
50.000 - 100.000	13,0	15,3	13,3	18,6
> 100.000	24,0	24,7	23,3	21,4
Totaal	18,0	16,0	16,7	18,0

Bron: Decentraalbestuur.nl

De verschillen tussen de politieke partijen zijn groot. Bij de partijen aan de linkerkant van het spectrum zijn relatief veel vrouwen wethouder. Opvallend is dat het aandeel vrouwelijke wethouders van de ChristenUnie fors is omhooggegaan. Die ontwikkeling loopt parallel met die bij de raadsleden. Bij de SP is het aandeel vrouwelijke wethouders flink gedaald van 33,3% in 1998 naar 10% in 2005. Ter vergelijking: het percentage vrouwelijke SP-raadsleden is juist gestegen naar 32% in 2005.

Tabel 1.22 Aandeel vrouwelijke wethouders naar politieke partij (%)

Politieke partij	1998	2002	2005	2008
CDA	16,6	16,6	18,1	16,9
PvdA	19,4	16,5	18,4	20,0
VVD	22,8	18,3	19,6	18,0
GroenLinks	22,0	25,0	25,0	23,9
D66	22,5	34,3	33,3	29,4
ChristenUnie*	2,4	4,1	7,0	13,3
SGP	0,0	0,0	0,0	0,0
SP	33,3	20,0	11,1	19,0
Lokaal en Leefbaar	15,5	13,4	15,8	18,1
Totaal	18,0	16,0	17,6	18,0

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

Bron: Decentraalbestuur.nl

Nauwelijks allochtone wethouders

In de vorige collegeperiode had van de vier grote steden alleen Amsterdam allochtone wethouders. De stad begon in 2002 met één allochtone wethouder, door tussentijdse wijzigingen kwamen er twee bij. Na de verkiezingen in 2006 is één allochtone wethouder in het Amsterdams college overgebleven. In Rotterdam zijn er twee benoemd, in Den Haag één. Een quick scan bij de G31 leert dat 7 wethouders van allochtone afkomst zijn. In 2005 is een enquête onder raadgriffiers in 246 (deel)gemeenten gehouden. Daaruit blijkt dat 3% van de leden van de colleges van B&W allochtoon is.⁹

Wethouders van buiten de raad

Sinds de invoering van het dualisme in 2002 is het mogelijk dat wethouders van buiten de raad worden benoemd. Ook is het mogelijk dat een wethouder van buiten de gemeente afkomstig is. Wordt iemand van buiten de gemeente benoemd, dan heeft hij of zij een jaar de tijd om zich in de gemeente te vestigen (woonplaatsvereiste). Sinds 2007 is het mogelijk dat de gemeenteraad deze periode op verzoek van de betrokken wethouder jaarlijks verlengt met een periode van maximaal een jaar. Begin 2008 zijn ongeveer 350 (23%) van de 1.525 wethouders van buiten de raad afkomstig. Van hen zijn er ongeveer 85 op dat moment woonachtig buiten de gemeente.

Tabel 1.23 Aandeel wethouders van buiten de raad naar gemeentegrootte (%)

Gemeentegrootte	Wethouders van buiten de raad	Wethouders van buiten de raad en van binnen de gemeente	Wethouders van buiten de raad en van buiten de gemeente
< 10.000	24,4	16,8	7,6
10.000 - 20.000	19,2	13,4	5,9
20.000 - 50.000	22,9	18,2	4,7
50.000 - 100.000	26,1	18,7	7,4
> 100.000	28,6	23,6	5,0
Totaal	23,0	17,4	5,6

Bron: Decentraalbestuur.nl

⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden*, Den Haag, 2006.

Tabel 1.24 Aandeel wethouders van buiten de raad in Colleges van B&W (2008)

	Aantal gemeenten	%
Geen wethouders van buiten	232	52,4
Maximaal 1/3 van buiten de raad	97	21,9
1/3 t/m 2/3 wethouders van buiten de raad	83	18,7
2/3 t/m alle wethouders van buiten de raad	30	6,8
Onbekend	1	0,2
Totaal	443	100,0

Bron: Decentraalbestuur.nl

Tabel 1.25 Aandeel wethouders van buiten de raad naar politieke partij (2008)

Politieke partij	%
CDA	18,5
PvdA	24,9
VVD	25,3
GroenLinks	32,8
D66	23,5
ChristenUnie*	21,7
SGP	16,7
SP	33,3
Lokaal en Leefbaar	22,3
Totaal	23,0

Bron: Decentraalbestuur.nl

Wethouders ouder

In de periode van 1998- 2005 is de gemiddelde leeftijd van wethouders gestegen van 50,7 naar 54,1. De laagste gemiddelde leeftijd van wethouders (48,9) is te vinden in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, terwijl de hoogste gemiddelde leeftijd (55,7) juist te vinden is in gemeenten met de kleinste omvang.

Tabel 1.26 Gemiddelde leeftijd wethouders naar gemeentegrootte 1998-2005

Gemeentegrootte	1998	2002	2005
< 10.000	51,7	53,0	55,7
10.000 - 20.000	51,4	52,0	54,9
20.000 - 50.000	50,9	50,1	54,7
50.000 - 100.000	48,6	47,3	53,1
> 100.000	47,6	46,6	48,9
Totaal	50,7	51,8	54,1

Bron: Decentraalbestuur.nl

Tabel 1.27 Gemiddelde leeftijd wethouders naar politieke partij 1998-2005

Politieke partij	1998	2002	2005
CDA	51,5	53,0	54,8
PvdA	49,4	51,0	53,5
VVD	51,6	52,1	54,3
GroenLinks	44,9	47,4	49,6
D66	46,7	49,4	53,7
ChristenUnie*	50,9	50,6	52,7
SGP	53,4	50,7	53,6
SP	45,0	48,2	51,5
Lokaal en Leefbaar	51,1	51,7	54,2
Totaal	50,7	51,8	54,1

Bron: Decentraalbestuur.nl

Ruim kwart wethouders afgetreden

Ongeveer 28% van de wethouders is tussen 2002 en 2006 afgetreden. Dit is een lichte stijging ten opzichte van de vorige collegeperiode, toen ongeveer 25% van de wethouders vertrok. Er is geen verschil tussen mannelijke en vrouwelijke wethouders.

Voor de lopende bestuursperiode van 2006 tot 2010 lijkt deze trend zich voort te zetten. In totaal zijn sinds het aantreden van de nieuwe colleges na de verkiezingen van maart 2006 tot 1 januari 2008 178 wethouders afgetreden¹⁰. Dat is ongeveer 12% van het aantal wethouders. Van deze 178 zijn er 106 om politieke redenen afgetreden. De redenen voor het aftreden van de andere 72 wethouders zijn: benoeming tot burgemeester, gezondheid, andere politieke of zakelijke werkring, overlijden en persoonlijke overwegingen.

Gemiddeld zijn de afgetreden wethouders 6,5 jaar wethouder geweest. Dit getal is inclusief voorgaande betrekkingen als wethouder. De persoon die het kortst wethouder was, vervulde het ambt 1 jaar. De langste tijd dat iemand wethouder is geweest, bedraagt 25 jaar. Tabel 1.28 geeft een overzicht van het aantal jaren waarin de tussentijds afgetreden wethouders hun ambt hebben vervuld.¹¹

Tabel 1.28 Anciënniteit afgetreden wethouders

Aantal jaren wethouder (inclusief voorgaande betrekkingen)	%
Minder dan 2,5 jaar	23
2,5 tot 5 jaar	19
5 tot 7,5 jaar	24
7,5 tot 10 jaar	16
Meer dan 10 jaar	18

Bron: Zenc

Drie factoren

Drie factoren blijken van invloed te zijn op het aftreden van wethouders:

- politieke verhoudingen. Het gaat daarbij om de invoering van het dualisme, politiek inhoudelijke conflicten, een slechte sfeer, tegenwerking vanuit de gemeenteraad, en 'meer spel dan inhoud';
- invloed of resultaten van het wethouderschap. Redenen zijn: een negatieve balans tussen tijd, inzet en resultaten, te weinig invloed, te weinig daadkracht van het college, en conflicten met collegeleden;
- persoonlijke overwegingen. Genoemd worden gezondheid, een negatieve balans tussen bestede tijd, inzet en inkomsten, en een scheve verhouding tussen het gezinsleven en de functie als wethouder.

¹⁰ Binnenlands Bestuur, *Kopje onder. Meer wethouders weg in 2006*, nr. 1, 5 januari 2007 en *Gestruikeld*, nr. 1, 4 januari 2008

¹¹ Onderzoek van Zenc naar afgetreden wethouders in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006.

Tabel 1.29 *Motieven en overwegingen bij tussentijds aftreden wethouders (%)*

	Belang bij afweging tot aftreden			
	Onbelangrijk			Van groot belang
Gezondheid	66	12	10	12
Negatieve balans tussen de bestede tijd, inzet en de resultaten van het werk als wethouder	72	17	7	3
Verhuizing	97	1	1	1
Negatieve balans tussen de bestede tijd, de inzet en de inkomsten van het werk als wethouder	83	15	2	0
Scheve verhouding tussen gezinsleven en baan als wethouder	68	23	7	2
Te veel negatieve feedback van de gemeenschap en/of media	74	18	6	2
Politiek inhoudelijk conflict	43	6	14	37
Slechte sfeer	41	20	20	19
Te weinig invloed	36	15	19	30
Conflict tussen partij/fractie en wethouder	62	16	19	3
Invoering van het dualisme	40	15	17	28
Tegenwerking vanuit de gemeenteraad	48	16	20	17
Ging meer om het spel dan de inhoud	36	15	19	30
Weinig daadkracht college; trage besluitvorming	62	16	19	3
Conflict tussen de wethouder en andere leden van het college	70	9	8	13
Andere, meer aantrekkelijke, functie aangeboden	89	3	1	8

Bron: Zenc

Verschillende beelden over wethouderschap

Uit de artikelen en interviews die de afgelopen jaren zijn verschenen over het functioneren van wethouders, komen verschillende beelden over het wethouderschap naar voren. Hierbij moet worden gedacht aan het functioneren van het college, de verhouding met de fractie en individuele problemen. De respondenten in het onderzoek van Zenc naar afgetreden wethouders konden aangeven of – en zo ja, in hoeverre – zij deze beelden herkennen.

Trage besluitvorming, slechte sfeer

Ruim 61% van de afgetreden wethouders vindt dat de besluitvorming in het college te traag verliep. Opvallend is ook dat bijna de helft (ruim 46%) aangeeft dat er geen sprake was van een collegiale sfeer. Een uitgebreid overzicht van de meningen van afgetreden wethouders over verschillende aspecten van het functioneren van het college staat in figuur 1.30.

Tabel 1.30 *Functioneren van college (%)*

	Helemaal mee oneens	Oneens	Eens	Helemaal mee eens
Collegevergaderingen in de helft van de tijd	10	46	28	16
Besluitvorming te traag	3	36	50	11
Collegiale sfeer	3	43	36	17
Debat doorgaans te detaillistisch	8	41	32	19
Te vaak sprake van haantjesgedrag	16	58	20	6
Scoren voor de media	12	56	23	9
Druk van plaatselijke belangengroepen of organisaties op collegeleden	10	69	16	5
Te veel beslissingen buiten de vergadering om geregeld	11	64	21	4
Te veel (papier) informatie	5	23	42	30

Bron: Zenc

Verhouding met fractie soms moeizaam

Een redelijk aantal respondenten lijkt toch enige afstand te ervaren tussen hemzelf en de fractie, aldus het onderzoek van Zenc. Zo vindt ongeveer 40% van de afgetreden wethouders dat ze niet veel steun van de fractie hebben gehad. Bovendien voelt 40% zich 'losstaan van de fractie'. Ongeveer 33% geeft aan dat er regelmatig sprake was van verschillen in opvatting met de fractie. Een groot deel van de afgetreden wethouders zegt wel de gezamenlijke belangen van zijn partij te vertegenwoordigen, al lijkt ook ongeveer 39% het hier niet mee eens te zijn.

Tabel 1.31 Verhouding met fractie (%)

Verhouding met de fractie	Verhouding met de fractie (%)			
	Helemaal mee oneens	Oneens	Eens	Helemaal mee eens
Veel steun van mijn fractie	11	28	37	23
Regelmatig verschil van opvatting tussen mij en de fractieleden	14	53	28	5
Ik voelde mij losstaan van de fractie	17	43	29	11
Ik vertegenwoordigde in het college de gezamenlijke belangen van mijn partij	6	34	50	11

Bron: Zenc

Media-aandacht en tijdsbesteding grote problemen op individueel niveau

Van de problemen op individueel niveau ervaren wethouders vooral de voortdurende media-aandacht en de tijdsbesteding als erg lastig.

Tabel 1.32 Problemen op individueel niveau (%)

Individuele problemen	Problemen op individueel niveau (%)			
	Groot probleem	Probleem	Geen probleem	Volstrekt geen probleem
Opleidingsniveau	2	2	25	71
Gezins- of familieomstandigheden	4	7	36	54
Mogelijkheden voor kinderopvang	1	1	8	90
Vergadertijden	2	5	32	61
Eigen gezondheid	6	5	25	65
Eigen maatschappelijke carrière	4	5	30	61
Hoeveelheid benodigde tijd	3	11	42	45
Honorering van wethouderschap	2	9	36	53
Voortdurende aandacht van media	3	12	30	56
Persoonlijk op collegebesluiten aangesproken worden	3	3	34	59

Bron: Zenc

Wethouders van lokale partijen treden relatief vaak af

Wethouders van lokale en leefbare partijen en van de kleine partijen (met uitzondering van confessionele partijen) treden relatief vaak af. In kleinere gemeenten stoppen wethouders vaker tussentijds wegens gespannen politieke verhoudingen. Ook wijzen daar nogal wat wethouders het dualisme aan als reden voor hun beslissing om voortijdig het ambt te verlaten.

Tabel 1.33 Afgetreden wethouders naar partij (1998-2000)

Partij	1998	1999	2000	Totaal	%
CDA	32	33	15	80	24
PvdA	26	28	21	75	23
VVD	21	32	12	65	20
D66	7	4	2	13	4
GroenLinks	5	3	4	12	4
ChristenUnie/SGP	3	4	2	9	3
SP	1	4	0	5	2
Lokaal	30	32	11	73	22
Totaal	125	140	67	332	100

Bron: Zenc

Tabel 1.34 Afgetreden wethouders naar partij (2002-2005)

Partij	2002	2003	2004	2005	Totaal	%
CDA	6	31	46	33	116	25
PvdA	3	21	29	19	72	16
VVD	3	27	36	30	96	21
D66	0	5	8	4	17	4
GroenLinks	1	5	10	1	17	4
ChristenUnie/SGP	0	5	4	4	13	3
SP	0	0	3	1	4	1
Lokaal	4	39	51	27	121	26
Totaal	18	133	187	119	456	100

Bron: Zenc

Vaak problemen bij overdracht

De inhoudelijke overdracht van wethouder op wethouder laat vaak te wensen over. Doordat er geen draaiboek of richtlijnen bestaan voor de overdracht van ambtenaar op ambtenaar en emoties vaak de overhand krijgen, is de overdracht beperkt of kiezen de afgetreden wethouders ervoor het overdrachtmateriaal te vernietigen. Opvolgers ondervinden hier hinder van: het verlengt de inwerkprocedure en levert in de eerste maanden na de opvolging veel extra werk op.

Carrière als wethouder belemmering

Een carrière als wethouder in het verleden lijkt een belemmering bij het vinden van een nieuwe baan. Hierbij bestaat een verband met de leeftijd bij aanvang van het wethouderschap. Vooral wethouders tussen de 40 en 55 jaar zeggen dat ze daarvan hinder hebben bij het vinden van een nieuwe baan.

Uit het onderzoek van Zenc blijkt dat uiteindelijk slechts 7% van de respondenten na het wethouderschap geen nieuwe activiteiten oppakt. Meer dan de helft onderneemt maatschappelijke activiteiten. Iets minder dan de helft besteedt na het wethouderschap meer tijd aan het gezin. Ook besteedt ongeveer een derde meer tijd aan hobby's. Voor een op de drie wethouders betekent hun aftreden niet het einde van de carrière in de politiek: zij pakken opnieuw politieke activiteiten op.

Tabel 1.35 Verleden als wethouder belemmering bij vinden baan (%)

Ervaring een belemmering	Leeftijd			Totaal
	25 tot 40	40 tot 55	55 of ouder	
Ja	4	17	3	24
Nee	5	21	5	31
Niet van toepassing	0	19	25	45
Totaal	9	57	33	100

Bron: Zenc

Tabel 1.36 Activiteiten na ambt van wethouder

Activiteit	%
Geen activiteiten meer opgepakt	7
Activiteiten in de politiek	35
(Meer) betaalde arbeid	31
Eigen onderneming	5
Maatschappelijke activiteiten	52
Hobbyactiviteiten	37
Meer tijd voor het gezin	45

Bron: Zenc

Een derde zeker niet weer in college

Een op de drie afgetreden wethouders geeft aan geen zitting meer te willen nemen in een college. Dit aantal is groter als het gaat om een mogelijk toekomstig raadslidmaatschap: een ruime meerderheid denkt nooit meer zitting te nemen in de gemeenteraad. Wethouders die een conflict met de partij of fractie hebben gehad, zijn overigens minder snel geneigd nogmaals zitting te nemen in het college.

Tabel 1.37 Deelname afgetreden wethouders aan lokale politiek (%)

Deelname aan lokale politiek	Zitting in het college	Zitting in de gemeenteraad
In de toekomst waarschijnlijk	13	8
Inmiddels weer lid	12	17
Misschien	38	19
Nee	37	56

Bron: Zenc

1.4 Burgemeesters

De burgemeester wordt benoemd door de Kroon op aanbeveling van de gemeenteraad. De commissaris van de Koningin heeft daarbij een adviserende rol. Gemeenten hebben sinds augustus 2001 de mogelijkheid een burgemeestersreferendum te houden als gevolg van aanpassing van artikel 61 van de Gemeentewet. Het burgemeestersreferendum wordt gehouden als voorbereiding op de aanbeveling van de gemeenteraad. De norm voor de opkomst is 30% (zie artikel 61e Gemeentewet).

Tot nog toe zijn er acht burgemeestersreferenda gehouden.¹² Vanaf 2006 vonden er nog referenda in Utrecht (2007) en Eindhoven (2008) plaats. De laatste twee referenda waren ongeldig in verband met een te lage opkomst. De subsidieregeling voor het houden van referenda is met ingang van 1-1-2008 ingetrokken.

¹² Vlaardingen en Best (beide op dezelfde dag referendum, opkomst 61,4%), Tiel (niet doorgedaan), Leiden (niet doorgedaan), Boxmeer (opkomst 38,3%), Leiden (tweede keer, opkomst 48,3%), Zoetermeer (opkomst 27,0% ongeldig), Delfzijl (opkomst 41%), Utrecht (opkomst 9,4%), Eindhoven (opkomst 25,5%).

Dat betekent dat gemeenten die nu tot een burgemeestersreferendum besluiten, zelf de kosten moeten dragen.

De burgemeester is voorzitter en lid van het college van burgemeester en wethouders (B&W) en voorzitter van de gemeenteraad. Als lid van het college kan de burgemeester bij de formatie ook eigen portefeuilles worden toebedeeld. De burgemeester heeft voorts een aantal eigenstandige bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid.

Verdeling naar politieke kleur

Medio 2008 hebben 406 van de 443 gemeenten een 'vaste' benoemde burgemeester. In de overige gemeenten is een waarnemend burgemeester benoemd. De tabellen 1.38 tot en met 1.41 bevatten diverse gegevens over de benoemde burgemeesters.

Tabel 1.38 Burgemeesters naar politieke kleur

Politieke partij	Posten				Inwoners			
	2006		2008		2006		2008	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
CDA	133	33,2	135	33,3	4.321.842	28,6	4.101.000	26,0
PvdA	111	27,7	107	26,4	5.189.955	34,4	5.324.471	33,7
VVD	110	27,4	108	26,6	4.273.707	28,3	4.617.191	29,3
D66	26	6,5	29	7,1	919.731	6,1	1.108.374	7,0
ChristenUnie	7	1,7	8	2,0	150.202	1,0	253.399	1,6
GroenLinks	7	1,7	9	2,1	130.440	0,9	185.870	1,2
SGP	5	1,2	6	1,5	98.292	0,7	136.832	0,9
Overig	1	0,2	3	0,7	12.840	0,1	44.453	0,3
Geen	1	0,2	1	0,2	11.881	0,1	9.959	0,1
Totaal	401	100	406	100	15.108.890	100	15.781.549	100

Bron: Ministerie van BZK

Het aantal zittende burgemeesters ten opzichte van peildatum 2006 is licht gestegen. Tussen de partijen onderling is weinig verschuiving waar te nemen. Het aantal burgemeestersposten per partij is nagenoeg gelijk gebleven. Aan het aantal inwoners valt af te lezen dat de omvang van de gemeenten waarin burgemeesters van een partij zitten, wel is gewijzigd.

Verdeling man/vrouw en naar politieke partij

Onder de 406 burgemeesters zijn 80 vrouwen, dat is 19,7% van het totaal. Een geringe terugloop ten opzichte van de 20,1% in 2006. Sinds 22 februari 2007 zijn er 11 vrouwelijke burgemeesters benoemd van de in totaal 37 opengestelde vacatures. In zeven gevallen verving een vrouw een mannelijke burgemeester, in vier gevallen werd een vrouwelijke burgemeester door een vrouw opgevolgd en in vier gevallen door een man. Gemiddeld solliciteerden vier vrouwen per burgemeestersvacature in de aangegeven periode.

Tabel 1.39 Man-vrouwverdeling burgemeestersposten

Politieke partij	Mannen				Vrouwen			
	2006		2008		2006		2008	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
CDA	114	85,7	115	85,2	19	14,3	20	14,8
PvdA	83	74,8	84	78,5	28	25,2	23	22,2
VVD	86	78,2	84	77,8	24	21,8	24	21,5
D66	20	76,9	21	72,4	6	23,1	8	27,6
ChristenUnie	7	100	8	100	0	0	0	0
GroenLinks	3	42,9	4	44,4	4	57,1	5	55,6
SGP	5	100	6	100	0	0	0	0
Overig	1	100	3	100	0	0	0	0
Geen	1	100	1	100	0	0	0	0
Totaal	320	79,8	326	80,3	81	20,2	80	19,7

Bron: Ministerie van BZK

Burgemeesters naar leeftijd

Wat opvalt is dat het aantal burgemeesters ouder dan 61 jaar ten opzichte van 2006 aanzienlijk is toegenomen. Het aantal burgemeesters in de leeftijdscategorie 55-61 jaar is daarentegen teruggelopen.

Tabel 1.40 Burgemeesters naar leeftijd

Leeftijd	2006		2008	
	Aantal	%	Aantal	%
< 41	14	3,5	16	3,9
41 - 45	23	5,7	28	6,9
46 - 50	57	14,2	47	11,6
51 - 55	101	25,2	98	24,1
56 - 60	158	39,4	135	33,3
> 61	48	12,0	82	20,2
Totaal	401	100,0	406	100,0

Bron: Ministerie van BZK

Tabel 1.41 Burgemeesters naar gemeentegrootte

Gemeentegrootte	2006		2008	
	Aantal	%	Aantal	%
< 2.001	3	0,7	2	0,5
2.001 - 4.000	0	0,0	1	0,2
4.001 - 8.000	21	5,2	17	4,2
8.001 - 14.000	77	19,2	73	18,0
14.001 - 24.000	111	27,7	109	26,8
24.001 - 40.000	99	24,7	105	25,9
40.001 - 60.000	35	8,7	42	10,3
60.001 - 100.000	31	7,7	32	7,9
100.001 - 150.000	12	3,0	13	3,2
150.001 - 375.000	9	2,2	9	2,2
> 375.001	3	0,7	3	0,7
Totaal	401	100,0	406	100,0

Bron: Ministerie van BZK

Waarnemende burgemeesters

Op 1 mei 2008 bedroeg het totale aantal waarnemers 43. Voor ruim 10% van alle gemeenten was een waarnemend burgemeester aangewezen. Een waarnemer wordt door de commissaris van de Koningin benoemd, als een gemeente het voor een langere periode zonder een burgemeester moet stellen. Dit kan bijvoorbeeld komen door een langdurige ziekte, het vertrek van de zittende burgemeester, een bestuurlijk probleem of door een gemeentelijke herindeling.

In tabel 1.42. is een overzicht opgenomen van het aantal waarnemende en benoemde burgemeesters per provincie op 1 mei 2008. De tabel geeft tevens een overzicht voor 2006. In tabel 1.43 worden de achterliggende redenen voor de waarneming aangegeven.

Tabel 1.42 Aantal waarnemende en benoemde burgemeesters

Provincie	Aantal waarnemend burgemeesters		Aantal burgemeesters		Totaal aantal burgemeesters		Aantal gemeenten	
	2006	2008	2006	2008	2006	2008	2006	2008
Groningen	2	2	24	23	26	25	25	25
Fryslân	1	1	30	30	31	31	31	31
Drenthe	0	1	12	11	12	12	12	12
Overijssel	0	2	25	23	25	25	25	25
Gelderland	4	4	52	52	56	56	56	56
Flevoland	2	0	4	6	6	6	6	6
Utrecht	8	5	21	24	29	29	29	29
Noord-Holland	9	5	55	56	64	61	64	61
Zuid-Holland	20	15	63	62	83	77	82	77
Zeeland	0	1	13	12	13	13	13	13
Noord-Brabant	4	3	66	65	70	68	68	68
Limburg	11	4	36	36	47	40	47	40
Totaal	61	43	401	400	462	443	458	443

Bron: Ministerie van BZK

Tabel 1.43 Reden van waarneming van de burgemeester

Reden van waarneming	Aantal	
	2006	2008
Gemeenten	458	443
Bestuurlijke problemen	7	7
Herindeling	16	20
Bijzondere omstandigheden	7	2
Vervullen vacature	31	14
Totaal	61	43

Bron: Ministerie van BZK

Vertrek van de burgemeester

De voornaamste reden voor burgemeesters om hun functie neer te leggen zijn FPU, pensioen en het aanvaarden van een nieuwe burgemeesterspost.

Tabel 1.44 Vertrekkende burgemeesters

Reden vertrek burgemeesters 1-1-2006 t/m 12-6-2008	Aantal
FPU	47
Pensioen	12
Doorstroming burgemeesterspost	37
Gemeentelijke herindeling	10
Andere werkring	12
Overig (ziekte, overlijden)	6
Totaal	124

Bron: Ministerie van BZK

In de periode 22 februari 2007 tot 30 mei 2008 juni 2008 is aan 60 burgemeesters ontslag verleend, waarvan 12 vrouwelijk burgemeesters (20% van het totaal). Reden van ontslag waren: pensioen 3, FPU 22, andere werkring 11, doorstroming binnen het ambt 21. Twee burgemeesters zijn ontslagen wegens verstoorde verhoudingen. Een burgemeester heeft zijn functie neergelegd vanwege vertrek naar het buitenland.

Aantal gevallen van gedwongen aftreden burgemeesters stabiel

In het door Aardema en Korsten verrichte onderzoek naar het gedwongen aftreden van burgemeesters¹³ wordt gewezen op patronen in de oorzaken van de val en de omstandigheden waarin dit gebeurt. De vertrokken burgemeesters blijken niet slechts op één probleem, zwak punt of verwijt te vallen. Er spelen vaak meerdere knelpunten. De val kent een aanloop waarbij de bezwaren tegen het functioneren burgemeester geleidelijk toenemen. De persoonlijkheid van de burgemeester bepaalt vaak of de betrokkene het redt of niet. Ook in de periode 2005-2008 zijn er voor zover bekend geen gevallen van gedwongen vertrek bekend waar een zuiver persoonsgebonden kwestie aan ten grondslag lag. Tussen 1 januari 2006 en 1 juni 2008 hebben voor zover bekend 14 burgemeesters min of meer gedwongen hun functie neergelegd waaronder 5 vrouwen. Het aantal afgetreden vrouwelijke burgemeesters blijft dus relatief hoog ten opzichte van het aantal mannelijke burgemeesters. Het merendeel van de burgemeesters dat vrijwillig opstapte, maakte gebruik van de FPU-regeling.

Tabel 1.45 Aantal gedwongen afgetreden burgemeesters per jaar vanaf 2000

Jaar	Aantal
2000	2
2001	4
2002	2
2003	5
2004	9
2005	14
2006	3
2007	3
2008	7

Bron: Ministerie van BZK

1.5 Rekenkamer(funcie) in gemeenten

Rekenkamers en rekenkamercommissies zijn ontstaan bij de invoering van de dualisering. In de Gemeentewet en Provinciewet is de verplichting opgenomen voor gemeenten en provincies om een rekenkamer of rekenkamerfunctie in te stellen. Voor de gemeenten geldt deze verplichting vanaf

¹³ A. Korsten en H. Aardema, *De vallende burgemeester*, Den Haag, 2006

1 januari 2006 en voor provincies vanaf 1 januari 2005. Een rekenkamer bestaat volledig uit externe leden, terwijl bij de rekenkamerfunctie ook raadsleden deel uit kunnen maken van de rekenkamercommissie. De rekenkamerfunctie heeft niet alle bevoegdheden van de rekenkamer. Zo kan de rekenkamerfunctie geen onderzoek doen bij zogenaamde verbonden partijen van de gemeente of provincie. De taak van de rekenkamer(functie) is het onderzoeken van de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid. Het is niet de bedoeling dat de rekenkamer(functie) onderzoek doet naar de jaarrekening. Doel van de rekenkamer(functie) is de ondersteuning van de raad en de staten bij de uitoefening van de controlerende functie.

Rechtsvorm, samenwerking en samenstelling

Meer dan driekwart (77%) van de gemeentelijke rekenkamer(functie) is ingevuld als rekenkamercommissie. De rest heeft de vorm van de rekenkamer gekozen. Ook ongeveer driekwart (74%) van de rekenkamer(commissie)s werkt voor één gemeente, de rest voor een samenwerkingsverband van 2 tot 7 gemeenten. De gemeentelijke rekenkamer(commissie) heeft gemiddeld 4,5 leden. In meer dan de helft (53%) van de gevallen zijn raadsleden lid van de rekenkamer(commissie). Dat betekent dat in ongeveer 40% van de rekenkamercommissies geen raadsleden deelnemen.

In de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s zijn diverse deskundigheden aanwezig. Bij de raadsleden ligt die vooral op het politieke (71%) en financiële vlak (%). Bij de externe leden is de deskundigheid financieel en onderzoeksmatig (beide 69%).

Tabel 1.49 Deskundigheden leden rekenkamer(commissie)s (%)

Deskundigheid	Raadsleden	Externe leden
Accountancy	19	36
Juridisch	28	45
Financieel	49	69
Onderzoeksmatig	26	69
Bestuurskundig	27	58
Politiek	71	49
Anders	27	20

De gemeentelijke rekenkamer(commissie)s hebben gemiddeld 1,2 formatieplaats aan inhoudelijke ondersteuning en 1 formatieplaats aan administratieve ondersteuning. Rekenkamers hebben meer inhoudelijke ondersteuning (1,9 fte) en minder administratieve ondersteuning (0,5 fte)

Activiteiten gemeentelijke rekenkamercommissies

Uit de voorlopige evaluatie blijkt dat gemeentelijke rekenkamers in 2006 gemiddeld 2,4 onderzoeken hebben afgerond, terwijl dat bij gemeentelijke rekenkamercommissies gemiddeld 1,1 onderzoek is. De duur van het onderzoek ligt tussen 14 en 32 weken. Meer dan de helft (55%) van het onderzoek wordt door de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s zelf gedaan, de rest wordt uitbesteed. De gemeentelijke rekenkamer(commissie)s krijgen van de gemeenteraad een budget toegewezen voor het doen van onderzoek. Per inwoner is dat ongeveer € 1,-.

Tabel 1.50 Gemiddeld budget van gemeentelijke rekenkamer(commissie)s (2007, x€ 1000)

Gemeentegrootte	Budget
0 - 20.000	19,8
20.000 - 30.000	31,8
30.000 - 40.000	36,9
40.000 - 50.000	62,1
50.000 - 75.000	93,6
75.000 - 100.000	90,7
> 100.000	167,9

De onderzoeken van de gemeentelijke rekenkamer(commissie) zijn het meest gericht op doeltreffendheid, in de tweede plaats op doelmatigheid, dan op fact finding en tenslotte op rechtmatigheid. De meeste aandacht gaat uit naar de sectoren 'zorg en welzijn' (55%), 'financiën en belastingen' (53%) en 'ruimtelijke ordening en volkshuisvesting' (51%).

Tabel 1.51 Sectoren onderzoek gemeentelijke rekenkamer(commissie)s (%)

Sector	Rekenkamer	Rekenkamercommissie	Totaal
Veiligheid	39	13	18
Sociale zekerheid	48	25	29
Zorg en welzijn	69	51	55
Onderwijs	31	12	15
RO en volkshuisvesting	65	42	51
Natuur en milieu	19	9	11
Verkeer en vervoer	39	14	19
Economie	31	15	19
Financiën en belastingen	69	49	53
Cultuur, sport en recreatie	46	22	31
Anders	39	44	43

De onderzoeken van de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s hebben een duidelijke impact binnen gemeenten. Aanbevelingen worden bij bijna tweederde (62%) van de gemeentelijke rekenkamer(commissie)s meestal of altijd overgenomen. Ook worden de aanbevelingen (ruim) voldoende uitgevoerd.

1.6 Financiën van gemeenten

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

Inkomstenbronnen gemeenten

De uitgaven van gemeenten worden uit verschillende inkomstenbronnen bekostigd. Een belangrijke bron is het gemeentefonds (31,8% in 2008). Deze uitkering is gekoppeld aan de groei van de rijksbegroting (de netto gecorrigeerde rijksuitgaven). Hiervan getuigt het overzicht in tabel 1.52. Een tweede belangrijke inkomstenbron wordt gevormd door de specifieke uitkeringen (34% in 2008). Een belangrijk deel ligt in de sociale sfeer (bijstand, re-integratie, sociale werkvoorziening).

Naast de uitkeringen van het Rijk hebben de gemeenten inkomsten uit de Onroerende Zaakbelasting (OZB), heffingen en rechten, overige belastingen en eigen middelen.

Tabel 1.52 Inkomsten gemeenten 1999-2008 (x€ miljoen)

Jaar	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gemeentefonds	10.356	10.805	11.446	12.083	13.450	12.478	11.650	12.833	14.777	15.617
Specifieke uitkeringen*	14.083	14.243	15.420	16.404	17.008	18.075	17.624	17.647	16.849	16.670
OZB	1.985	2.252	2.514	2.655	2.884	3.356	3.489	2.563	2.635	2.739
Heffingen en rechten	2.043	2.123	2.212	2.352	2.550	2.973	3.134	3.260	3.440	3.603
Overige belastingen	830	718	691	828	884	622	673	695	735	770
Overige eigen middelen	5.494	5.620	6.013	6.251	6.868	6.661	7.108	6.236	8.718	9.678
Totaal	34.791	35.761	38.295	40.573	43.644	44.165	43.677	45.361	47.154	49.077

* Specifieke uitkeringen inclusief Europese subsidies en uitkeringen van provincies

Bron: Opgave CBS, bewerking door Ministerie van BZK

Tabel 1.53 Inkomsten gemeenten 1999-2008 naar bron (indexcijfers)

Jaar	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Algemene uitkering	100	104	111	117	130	120	112	124	143	151
Specifieke uitkeringen*	100	101	109	116	121	128	125	125	120	118
OZB	100	113	127	134	145	169	176	129	133	138
Heffingen en rechten	100	104	108	115	125	146	153	160	168	176
Overige belastingen	100	87	83	100	107	75	81	84	89	93
Overige eigen middelen	100	102	109	114	125	121	129	150	159	176

* Specifieke uitkeringen inclusief Europese subsidies en uitkeringen van provincies

Bron: Opgave CBS, bewerking door Ministerie van BZK

Uitgaven van gemeenten stijgen minder dan van Rijk

Tabel 1.54 bevat een meerjarig overzicht van de uitgaven van de gemeenten. Hierbij wordt een vergelijking gemaakt met de ontwikkeling van de uitgaven van het Rijk. De gemeenten geven tot 2004 geleidelijk meer uit. In 2005 lopen de uitgaven terug om vanaf geleidelijk 2006 weer te groeien. De uitgaven van gemeenten zijn procentueel minder gestegen dan de uitgaven van het Rijk. Ter vergelijking: de uitgaven van de provincies zijn juist sterker gegroeid (zie paragraaf 2.5 in hoofdstuk 2). De uiteenlopende ontwikkeling wijst op verschillen in de taakontwikkeling waarvoor de drie bestuurslagen zich gesteld zien.

Tabel 1.54 Uitgaven gemeenten en Rijk (x € miljoen en indexcijfers)

Jaar	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Uitgaven gemeenten	34,8	35,8	38,3	40,6	43,7	44,2	43,7	45,4	47,1	49,1
Indexcijfer	100	103	110	117	125	127	126	130	136	141
Uitgaven Rijk*	91,1	95,2	103,1	113,8	120,1	122,4	121,3	133,6	156,8	168,2
Indexcijfer	100	105	113	125	132	134	133	147	172	185

* Uitgaven Rijk exclusief nationale schuld

Bron: Miljoenennota's; CBS

Gemeenten geven geld uit op een groot aantal terreinen. De verdeling over de terreinen (clusters) is in tabel 1.55 aangegeven. Het eerste (OZB) en de laatste drie (overige eigen middelen, overige belastingen en algemene uitkering) hebben een afwijkend karakter. Met de inkomsten uit deze clusters wordt een belangrijk deel van de uitgaven op de andere clusters betaald. Het meeste geld wordt besteed aan voorzieningen voor werk en inkomen. De relatief grote stijging van de uitgaven aan het cluster Maatschappelijke zorg houden verband met de invoering van de WMO.

Tabel 1.55 Uitgaven gemeenten per cluster (x € miljoen)

Jaar	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
OZB	0	0	0	0	0	299	40	9	0	1
Werk en Inkomen	8.315	8.258	8.399	8.727	9.336	9.625	9.600	9.339	8.820	8.828
Maatschappelijke zorg	2.678	2.884	3.060	3.385	3.664	3.937	3.781	3.779	5.151	5.601
Educatie	3.882	3.967	4.141	4.543	4.890	4.933	4.800	4.537	4.238	3.734
Kunst en Ontspanning	1.700	1.773	1.904	2.072	2.188	2.278	2.302	2.410	2.498	2.552
Groen	1.165	1.198	1.264	1.359	1.471	1.533	1.586	1.609	1.670	1.719
Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	2.780	2.816	2.712	2.634	2.629	2.651	2.355	2.345	2.229	2.324
Oudheid	261	270	290	314	344	376	383	357	344	375
Riolering	847	885	948	1.007	1.071	1.019	1.056	1.096	1.140	1.197
Reiniging	1.475	1.526	1.636	1.740	1.885	1.860	1.800	1.839	1.905	2.004
Wegen en water	2.306	2.424	2.633	2.924	3.104	2.986	2.999	3.072	3.336	3.574
Openbare orde en veiligheid	613	665	731	851	968	1.087	1.209	1.292	1.346	1.511
Fysiek milieu	399	420	431	500	548	546	536	542	553	593
Bevolkingszaken	370	375	406	459	480	518	524	559	597	623
Bestuur	396	428	456	487	665	673	668	678	716	750
Algemene ondersteuning	2.247	2.409	3.440	3.475	3.582	4.017	3.930	4.946	5.420	5.659
Overige eigen middelen	4.941	5.060	5.353	5.563	6.192	5.766	6.070	6.903	7.165	8.028
Overige belastingen	370	360	420	476	517	0	1	1	1	0
Algemene uitkering	48	42	73	58	112	60	36	48	19	4
Totaal	34.792	35.761	38.296	40.573	43.644	44.165	43.677	45.361	47.148	49.076

Bron: Opgave CBS, bewerking door Ministerie van BZK

Tabel 1.56 Uitgaven gemeenten per cluster (indexcijfers)

Jaar	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
OZB										
Werk en Inkomen	100	99	101	105	112	116	115	112	106	106
Maatschappelijke zorg	100	108	114	126	137	147	141	141	192	209
Educatie	100	102	107	117	126	127	124	117	109	96
Kunst en Ontspanning	100	104	112	122	129	134	135	142	147	150
Groen	100	103	108	117	126	132	136	138	143	148
Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	100	101	98	95	95	95	85	84	80	84
Oudheid	100	103	111	120	132	144	147	137	132	144
Riolering	100	104	112	119	126	120	125	129	135	141
Reiniging	100	103	111	118	128	126	122	125	129	136
Wegen en water	100	105	114	127	135	129	130	133	145	155
Openbare orde en veiligheid	100	108	119	139	158	177	197	211	220	246
Fysiek milieu	100	105	108	125	137	137	134	136	139	149
Bevolkingszaken	100	101	110	124	130	140	142	151	161	168
Bestuur	100	108	115	123	168	170	169	171	181	189
Algemene ondersteuning	100	107	153	155	159	179	175	220	241	252
Overige eigen middelen	100	102	108	113	125	117	123	140	145	162
Overige belastingen	100	97	114	129	140	0	0	0	0	0
Algemene uitkering	100	88	152	121	233	125	75	100	40	8
Totaal	100	103	110	117	125	127	126	130	136	141

Bron: Opgave CBS, bewerking door Ministerie van BZK

Ontwikkeling financiële ruimte gemeenten

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties berekent jaarlijks wat de financiële ruimte van de gemeenten in de toekomst is. De ontwikkeling van de inkomstenbronnen wordt afgezet tegen de ontwikkeling van de uitgavenclusters. De inkomsten en kosten lopen van jaar tot jaar op door prijs- en areaalontwikkeling. Daarnaast is er invloed door veranderingen in het gemeentelijke takenpakket en wijzigingen in de bekostiging daarvan, die onder meer het gevolg zijn van het Coalitieakkoord en de gesloten Bestuursakkoorden. In de eerste jaren van de kabinetsperiode ontstaat er financiële ruimte. Na een relatief beperkte afname in 2010 en 2011 neemt de ruimte in 2012 weer toe.

Tabel 1.57 Financiële ruimte volgens vooruitblik uit financiële overzichten gemeenten (cumulatief na vier jaar, x € miljoen)

Jaar	2008	2009	2010	2011	2012
Kostenontwikkeling	714	1.499	2.569	3.079	3.599
Inkomstenontwikkeling	1.159	2.577	3.386	3.810	4.588
Financiële ruimte	445	1.078	817	731	988

Bron: Ministerie van BZK; gemeentefondsbegrotingen; circulaires¹⁴

OZB-tarieven

Gemeenten mogen zelf de hoogte van hun OZB-tarieven vaststellen. Wel moet de opbrengststijging van de OZB van alle gemeenten samen binnen de macronorm vallen. Deze norm wordt vastgesteld door het Rijk aan de hand van de trendmatige groei van het bruto binnenlands product en de geraamde inflatie. Bij overschrijding van de norm worden vervolgstappen besproken met de VNG in bestuurlijk overleg.

Uit tabel 1.58 blijkt dat het tarief voor de eigenaren woningen in circa 55 procent van de gemeenten onder het rekkentarieff ligt. Het tarief gebruikers niet-woningen ligt in 24 procent van de gemeenten onder het rekkentarieff, voor de eigenaren niet-woningen bedraagt dit percentage eveneens 24 procent.

Tabel 1.58 OZB-tarief gemeenten naar gemeentegrootte (2005)

	E.W.		G.N.W.		E.N.W.		Totaal
	Onder	Boven	Onder	Boven	Onder	Boven	Totaal
0 - 5.000	7	1	4	4	4	4	8
5.001 - 10.000	19	25	14	30	14	30	44
10.001 - 20.000	71	65	40	96	42	94	136
20.001 - 50.000	117	71	47	141	48	140	188
50.001 - 100.000	18	24	1	41	1	41	42
100.001 - 150.000	3	10	0	13	0	13	13
150.001 - 250.000	3	5	0	8	0	8	8
250.000+	2	2	0	4	0	4	4
Totaal	240	203	106	337	109	334	443

E.W. = eigenaren woningen; G.N.W. = gebruikers niet-woningen; E.N.W. = eigenaren niet-woningen

Rekkentarieff eigenaren woningen = 2,25; Rekkentarieff gebruikers niet-woningen = 2,40; Rekkentarieff Eigenaren niet-woningen = 2,96

Bron: Ministerie van BZK

Eigen vermogen gemeenten gegroeid

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

¹⁴ IPP, Diversiteit in provinciebesturen, mei 2007

Tabel 1.59 Eigen vermogen, reserves en voorzieningen van gemeenten (x € miljard)

Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Eigen vermogen	24,1	25,0	25,4	24,2	25,3	27,5
- Algemene reserve	5,4	5,4	5,3	7,1	9,7	10,4
- Bestemmingsreserve	18,0	19,0	20,1	17,0	14,6	15,7
- Resultaat	0,7	0,6	0,0	0,1	1	1,5
Vreemd vermogen	39,4	40,1	40,6	41,9	40,1	38,8
Voorzieningen	4,8	5,2	6,7	9,3	10,3	11,4

Bron: Opgave CBS, bewerking door Ministerie van BZK

Nauwelijks artikel 12-uitkeringen

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

Tabel 1.60 Artikel 12-gemeenten (aantal en uitkering, bedragen x € 1.000)

Jaar	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal gemeenten	7	7	3	3	4	5	5	5	3	4
Artikel 12-uitkering*	29.320	96.660	17.036	19.079	19.869	21.080	23.398	26.556	20.811	21.974

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

** Raming van de uitkering.

Bron: Ministerie van BZK

Preventief toezicht van provincie afgenomen

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

Tabel 1.61 Aantal gemeenten onder preventief toezicht

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

Bron: Ministerie van BZK

Rechtmatigheidsverklaringen

Sinds 2004 zijn gemeenten verplicht om een rechtmatigheidsverklaring af te geven. Tabel 1.62 geeft een overzicht van de percentuele verklaring van de verschillende soorten verklaringen opgeleverd, met een onderverdeling naar grootteklasse van de gemeenten. Uit de vergelijking met 2004 blijkt dat er een belangrijke toename van het aantal en aandeel goedkeurende verklaringen.

Tabel 1.62 Vergelijking afgegeven rechtmatigheidsverklaringen 2004-2006, gemeenten

	Klasse 1			Klasse 2			Klasse 3			Klasse 4			Klasse 5		
	04	05	06	04	05	06	04	05	06	04	05	06	04	05	06
Goedkeurend	1	16	30	10	58	83	26	83	114	6	17	26	6	18	18
Beperking	2	3	4	3	7	6	9	7	13	0	2	4	6	3	5
Afkeuring	1	2	1	2	5	2	1	3	4	1	2	2	0	1	0
Oordeelsonthouding	7	34	16	17	67	45	22	70	38	10	16	4	3	3	0
Geen onderzoek	42	1	0	105	0	0	105	0	0	18	0	0	8	0	0
	53	56	51	137	137	136	163	163	169	35	37	36	23	25	23
Niet ontvangen	16	7	13	18	11	12	15	16	12	5	2	4	2	0	2
Totaal gemeenten	69	63	64	155	148	148	15	179	181	40	39	40	25	25	25

	HI			Totaal					
	04	05	06	04	%	05	%	06	%
Goedkeurend	0	0	0	49	12	192	45	271	65
Beperking	1	0	0	21	5	22	5	32	8
Afkeuring	0	0	0	5	1	13	3	9	2
Oordeelsonthouding	1	0	0	60	14	190	45	103	25
Geen onderzoek	7	8	0	285	68	9	2	0	0
	9	8	0	420	100	426	100	415	100
Niet ontvangen	3	5	0	58		41		43	
Totaal gemeenten	12	13	0	478		467		458	

Gemeenteklasse 1: < 10.000 inwoners

Gemeenteklasse 2: tussen de 10.000 en 20.000 inwoners

Gemeenteklasse 3: tussen de 20.000 en 50.000 inwoners

Gemeenteklasse 4: tussen 50.000 en 100.000 inwoners

Gemeenteklasse 5: > 100.000 inwoners

Bron: Circulaire accountantscontrole provincies en gemeenten

1.7 Handhaving van regelgeving

De laatste tien jaar staat de handhaving van wet- en regelgeving hoog op de politieke agenda van decentrale overheden en de rijksoverheid. De minister van Justitie stelde in 1996 de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving in. Deze commissie bracht twee jaar later het rapport *Handhaven op Niveau* uit. De commissie constateert dat er verschillende oorzaken zijn voor het tekort aan handhaving waarvan op deelterreinen sprake is. Het gaat onder andere om een gebrek aan samenwerking, onduidelijkheid en onenigheid over procedures en bevoegdheden, problemen bij de normstelling en de aard en massaliteit van de overtredingen. Vervolgens is de Stuurgroep Handhaven op Niveau ingesteld. Die heeft veel bijgedragen aan de verbetering van de kwaliteit van de handhaving. De stuurgroep voerde tussen 2000 en 2005 een actieprogramma uit gericht op de ontwikkeling van een aantal best practices op deelterreinen en op het zogeheten programmatisch handhaven.

Na de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam hadden overheden nog meer aandacht voor rechtshandhaving. Uit de figuur blijkt echter dat die aandacht, hoewel nog altijd groot, de afgelopen jaren weer wat verminderd is.

Tabel 1.63 Aandacht voor handhaving bij gemeenten (%)

	2000	2002	2003	2005
Veel expliciete aandacht	83	75	74	68
Vaak op agenda bestuur	77	53	51	43
Vaak op agenda raad	55	22	17	11
Veel in ambtelijke organisatie	83	71	67	63
Veel communicatie met burgers	72	48	55	46
Veel communicatie met bedrijven	71	64	64	65

Bron: Survey@marktonderzoek.nl

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft samen met de rijksoverheid het steunpunt Handhavingsbeleid opgericht. Via dit steunpunt kunnen ervaringen en kennis met anderen worden gedeeld.

Handhaving in cijfers

Programmatisch handhaven is het handhaven op basis van een beleidsmatig handhavingsprogramma waarin de prioriteiten op het gebied van de handhaving van regelgeving worden vastgelegd. Daarbij wordt uitgegaan van vijf kernprincipes: cyclisch, democratisch, integraal, transparant en samenwerkend. In 2005 is hiernaar onderzoek verricht in opdracht van de Stuurgroep Handhaven op Niveau. Het begrip blijkt bij de lagere overheden goed ingeburgerd te zijn. Veel gemeenten en provincies doen ook actief aan programmatisch handhaven.

Tabel 1.64 Bekendheid met en perceptie van programmatisch handhaven (%)

	Gemeenten	Provincies	Waterschappen
Bekend met begrip programmatisch handhaven	85	86	75
Doet zeer beslist in eigen organisatie aan programmatisch handhaven	50	76	48
Doet zeker niet in eigen organisatie aan programmatisch handhaven	12	0	0

Bron: Survey@marktonderzoek.nl

Hoe groter de gemeente, des te vaker programmatisch handhaven wordt toegepast. Van de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners doet 50% aan programmatisch handhaven; bij de grotere gemeenten is dit 65%.

2 Kerngegevens provincies

2.1 Provincies en hun inwoners

Nederland telt twaalf provincies. Ruim de helft van de bevolking woont – in deze volgorde – in Zuid-Holland, Noord-Holland en Noord-Brabant, zo blijkt uit cijfers van het CBS uit 2008. Deze drie provincies hebben ook de meeste gemeenten. Flevoland is op beide terreinen hekkensluiter.

Tabel 2.1 Aantal inwoners per provincie

Provincie	Aantal inwoners	Percentage
Groningen	573.459	3,5
Fryslân	643.189	3,9
Drenthe	488.135	3,0
Overijssel	1.119.994	6,8
Gelderland	1.983.869	12,1
Flevoland	378.688	2,3
Utrecht	1.201.350	7,3
Noord-Holland	2.626.163	16,0
Zuid-Holland	3.461.435	21,1
Zeeland	380.585	2,3
Noord-Brabant	2.424.827	14,8
Limburg	1.123.705	6,8
Totaal	16.405.399	100,0

Bron: CBS

Tabel 2.2 Aantal gemeenten per provincie

Provincie	Aantal gemeenten	Percentage
Groningen	25	5,6
Fryslân	31	7,0
Drenthe	12	2,7
Overijssel	25	5,6
Gelderland	56	12,6
Flevoland	6	1,6
Utrecht	29	6,5
Noord-Holland	61	13,8
Zuid-Holland	77	17,4
Zeeland	13	2,9
Noord-Brabant	68	15,3
Limburg	40	9,0
Totaal	443	100,0

Bron: CBS

2.2 Provinciale Staten

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

De leden van Provinciale Staten worden iedere vier jaar gekozen. De laatste Statenverkiezingen vonden plaats op 7 maart 2007. Het aantal Statenleden is afhankelijk van het inwonertal van een provincie. Bij de laatste verkiezingen is het aantal leden verminderd. Belangrijkste reden hiervoor was dat het aantal leden niet in verband stond tot de omvang van het provinciale takenpakket. Na de verkiezingen in 2003 waren er nog 764 Statenleden. Met de correctie is dit aantal verminderd met 200 tot 564 Statenleden bij de verkiezingen in 2007. Het aantal Statenleden varieert nu van minimaal 39 bij provincies met minder dan 400.000 inwoners tot maximaal 55 bij provincies met meer dan 2.000.000 inwoners. Provinciale Staten zijn het vertegenwoordigende orgaan van de provincie. Provinciale Staten hebben verordenende bevoegdheid en budgetrecht. Provinciale Staten controleren Gedeputeerde Staten en de commissaris van de Koningin (in zijn hoedanigheid als provinciaal orgaan).

Tabel 2.3 Aantal Statenleden per provincie

Provincie	Aantal Statenleden	Percentage
Groningen	43	7,6
Fryslân	43	7,6
Drenthe	41	7,3
Overijssel	47	8,3
Gelderland	53	9,4
Flevoland	39	6,9
Utrecht	47	8,3
Noord-Holland	55	9,8
Zuid-Holland	55	9,8
Zeeland	39	6,9
Noord-Brabant	55	9,8
Limburg	47	8,3
Totaal	564	100,0

Bron: Decentraalbestuur.nl

Tabel 2.4 Aantal Statenleden per politieke partij

Politieke partij	Aantal Statenleden			Percentage		
	1999	2003	2007	1999	2003	2007
CDA	194	222	151	26	29	27
VVD	182	137	101	24	18	18
PvdA	154	199	114	20	26	20
D66	39	31	9	5	4	2
Groenlinks	77	50	31	10	7	5
SP	19	36	80	3	5	14
RPF/GPV/SGP	62	0	0	8	0	0
ChristenUnie	0	23	31	0	3	5
SGP	0	15	15	0	2	3
ChristenUnie/SGP	0	12	0	0	1	0
AOV/OU+	6	0	0	1	0	0
LPF	0	11	0	0	1	0
Overige lokale partijen	27	28	32	3	4	6
Totaal	760	764	564	100	100	100

Bron: CBS; Decentraalbestuur.nl

Aandeel vrouwelijke Statenleden stabiel

De verdeling tussen mannen en vrouwen is bij de verkiezingen van 2007 sterk veranderd. Was het aandeel vrouwelijke Statenleden in het decennium daaraan voorafgaand vrij stabiel gebleven op ongeveer 30%, in 2008 is het aandeel gegroeid naar 36%.

Tabel 2.5 Man-vrouwverdeling statenleden per provincie

Provincie	Statenleden											
	1999				2003				2008			
	M	V	M%	V%	M	V	M%	V%	M	V	M%	V%
Groningen	37	18	67	33	38	17	69	31	29	14	67	33
Fryslân	39	16	71	29	38	17	69	31	25	18	58	42
Drenthe	34	17	67	33	42	9	82	18	28	13	68	32
Overijssel	48	15	76	24	44	19	70	30	32	15	68	32
Gelderland	54	20	73	27	52	23	69	31	32	21	60	40
Flevoland	35	12	74	26	34	13	72	28	27	12	69	31
Utrecht	41	22	65	35	46	17	73	27	26	21	55	45
Noord-Holland	52	27	66	34	58	25	70	30	34	21	62	38
Zuid-Holland	54	29	65	35	62	21	75	25	37	18	67	33
Zeeland	34	11	76	24	40	7	85	15	27	12	69	31
Noord-Brabant	56	23	71	29	52	27	66	34	30	25	54	46
Limburg	48	15	76	24	47	16	75	25	34	13	72	28
Totaal	532	225	70	30	553	211	72	28	361	203	64	36

Bron: CBS; Staatsalmanak; Decentraalbestuur.nl

Tabel 2.6 Man-vrouwverdeling Statenleden per politieke partij

Politieke partij	Statenleden											
	2002				2006				2008			
	M	V	M%	V%	M	V	M%	V%	M	V	M%	V%
CDA	135	59	70	30	165	57	74	26	100	51	66	34
VVD	132	50	73	27	99	38	72	28	69	32	68	32
PvdA	95	59	62	38	135	64	68	32	63	51	55	45
D66	22	17	56	44	22	9	71	29	6	3	67	33
Groenlinks	48	29	62	38	29	21	58	42	15	16	48	52
SP	12	7	63	37	27	9	75	25	51	29	64	36
GPV/RPF/SGP	56	6	90	10	0	0	0	0	0	0	0	0
ChristenUnie	0	0	0	0	20	3	87	13	22	9	71	29
SGP	0	0	0	0	15	0	100	0	15	0	100	0
ChristenUnie/SGP	0	0	0	0	12	0	100	0	0	0	0	0
LPF	0	0	0	0	9	2	82	18	0	0	0	0
Ouderenpartijen	5	1	83	17	0	0	0	0	0	0	0	0
Lokale partijen	24	3	89	11	20	8	71	29	20	12	62	38
Totaal	529	231	70	30	553	211	72	28	361	203	64	36

Bron: CBS; Staatsalmanak; Decentraalbestuur.nl

Het aantal allochtonen dat in de Provinciale Staten is gekozen in 2007 is 25.¹⁵ Dat is een meer dan bij de verkiezingen in 2003. Gezien de vermindering van het aantal Statenleden van 764 naar 564 betekent dit een relatieve toename van 3,1% naar 4,4%. Bijna de helft van de allochtone Statenleden zijn lid van de PvdA: 12. CDA en SP hebben ieder 4, VVD en GroenLinks ieder 2 en D66 een allochtoon Statenlid. De meeste allochtone Statenleden zijn van Turkse afkomst: 16.

¹⁵ IPP, Diversiteit in de provinciebesturen, mei 2007

2.3 Gedeputeerde Staten

Gedeputeerde Staten vormen het dagelijks bestuur van de provincie. Het aantal gedeputeerden varieert per provincie. Gedeputeerde Staten hebben als taak het voorbereiden en uitvoeren van besluiten van Provinciale Staten. Verder voeren Gedeputeerde Staten een groot aantal regelingen van de rijksoverheid in medebewind uit. Zij hebben ook een coördinerende en plannende functie en houden op financieel gebied toezicht op de gemeentebesturen. Het aantal gedeputeerden is na de verkiezingen in 2003 met 7 verminderd ten opzichte van het aantal na 1999 en na de verkiezingen van 2007 op gelijk niveau als in 2003 gebleven.

Tabel 2.7 Aantal gedeputeerden per provincie

Provincie	Aantal gedeputeerden		
	1999	2003	2008
Groningen	6	5	6
Fryslân	5	5	5
Drenthe	6	5	6
Overijssel	6	6	6
Gelderland	6	6	6
Flevoland	4	5	4
Utrecht	7	6	6
Noord-Holland	7	6	7
Zuid-Holland	8	6	7
Zeeland	6	6	5
Noord-Brabant	7	7	6
Limburg	8	6	5
Totaal	76	69	69

Bron: Staatsalmanak; Decentraalbestuur.nl

Tabel 2.8 Aantal gedeputeerden per politieke partij

Provincies	Gedeputeerden			Percentage		
	2002	2006	2008	2002	2006	2008
CDA	27	26	25	35	39	36
VVD	21	17	13	28	25	19
PvdA	26	23	22	35	33	32
Groenlinks	1	1	2	1	1	3
Christen Unie	0	0	6	0	0	9
RPF/GPV/SGP	1	0	0	1	0	0
SGP	0	1	1	0	1	1
D66	0	1	0	0	1	0
Totaal	76	69	69	100	100	100

Bron: Staatsalmanak; Decentraalbestuur.nl

Vrouwelijke gedeputeerden toegenomen%

Het percentage vrouwelijke gedeputeerden is na de verkiezingen in 1999 met ruim 5% gestegen tot 21%.¹⁶ Na de verkiezingen in 2003 is dit weer gedaald naar 17%. Na de verkiezingen in 2007 is het aandeel vrouwelijke gedeputeerden sterk gestegen tot 30%.

¹⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Voortgangsrapportage 2002 Vrouwen in politiek en openbaar bestuur, 2002.

Tabel 2.9 Man-vrouwverdeling onder gedeputeerden per provincie

Provincie	Gedeputeerden											
	2002				2006				2008			
	M	V	M%	V%	M	V	M%	V%	M	V	M%	V%
Groningen	4	2	67	33	4	1	80	20	5	1	83	17
Fryslân	5	0	100	0	4	1	80	20	2	3	40	60
Drenthe	4	2	67	33	2	3	40	60	4	2	67	33
Overijssel	4	2	67	33	5	1	83	17	5	1	83	17
Gelderland	6	0	100	0	6	0	100	0	4	2	67	33
Flevoland	3	1	75	25	4	1	80	20	3	1	75	25
Utrecht	4	3	57	43	6	0	100	0	4	2	67	33
Noord-Holland	5	2	71	29	5	1	83	17	5	2	71	29
Zuid-Holland	5	3	63	38	3	3	50	50	4	3	57	43
Zeeland	6	0	100	0	6	0	100	0	5	0	100	0
Noord-Brabant	6	1	86	14	6	1	86	14	3	3	50	50
Limburg	8	0	100	0	6	0	100	0	4	1	80	20
Totaal	60	16	79	21	57	12	83	17	48	21	70	30

Bron: Staatsalmanak; Decentraalbestuur.nl

Tabel 2.10 Man-vrouwverdeling onder gedeputeerden per politieke partij

Politieke partij	Gedeputeerden											
	1999				2006				2008			
	M	V	M%	V%	M	V	M%	V%	M	V	M%	V%
CDA	23	4	85	15	25	1	96	4	19	6	76	24
VVD	17	4	81	19	15	2	88	12	9	4	69	31
PvdA	18	8	69	31	14	9	61	39	12	10	54	46
GroenLinks	1	0	100	0	1	0	100	0	2	0	100	0
Christen Unie	0	0	0	0	0	0	0	0	5	1	83	17
SGP/RPF/GPV	1	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SGP	0	0	0	0	1	0	100	0	1	0	100	0
D66	0	0	0	0	1	0	100	0	0	0	0	0
Totaal	60	16	79	21	57	12	83	17	48	21	70	30

Bron: CBS; Staatsalmanak; Decentraalbestuur.nl

2.4 Commissaris van de Koningin

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

De man-vrouwverdeling onder de CdK's heeft jarenlang een nogal eenzijdig mannelijk beeld gegeven. Tussen 1994 en 1999 had Zuid-Holland een vrouwelijke CdK, mevrouw Leemhuis-Stout. Vanaf 1 oktober 2003 is mevrouw Maij-Weggen (Noord-Brabant) de enige vrouwelijke Commissaris van de Koningin geweest. Daar is op 1 maart 2007 mevrouw Peijs (Zeeland) als tweede vrouwelijke Commissaris bijgekomen.

Tabel 2.11 Aantal CdK's per politieke partij

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

Bron: Ministerie van BZK

2.5 Financiën van provincies

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

Overige eigen middelen sterk gestegen

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

Tabel 2.12 Ontwikkeling baten provincies op basis van begroting (x € miljoen)

Jaar	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Algemene uitkering	806	845	959	1.019	1.091	1.038	986	1.043	1.107	1.138
Specifieke uitkeringen	897	939	1.007	1.052	1.108	1.285	1.330	1.390	1.646	2.285
Motorrijtuigenbelasting	608	663	720	774	847	955	1.025	1.095	1.178	1.290
Heffingen en rechten	13	40	49	39	34	72	45	38	38	26
Overige eigen middelen	549	462	521	621	727	981	975	1.138	1.471	1.511
Totaal	2.873	2.949	3.256	3.504	3.807	4.331	4.361	4.704	5.440	6.251

Bron: Ministerie van BZK

Tabel 2.13 Ontwikkeling baten provincies op basis van begroting (indexcijfers, 1999=100)

Jaar	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Algemene uitkering	100	105	119	126	135	129	122	129	137	141
Specifieke uitkeringen	100	105	112	117	124	143	148	155	184	255
Motorrijtuigenbelasting	100	109	118	127	139	157	169	180	194	212
Heffingen en rechten	100	301	368	292	258	541	340	289	287	199
Overige eigen middelen	100	84	95	113	132	179	178	207	268	275
Totaal	100	103	113	122	132	151	152	164	189	218

Bron: Ministerie van BZK

Lasten van provincies relatief hard gegroeid

In tabel 2.14 staat een meerjarig overzicht van de lasten van provincies. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt met de ontwikkeling van de Rijksuitgaven. Dit vergelijk is interessant omdat de hoogte van de algemene uitkering uit het provinciefonds afhankelijk is van de hoogte van de rijksuitgaven. Als de Rijksuitgaven stijgen dan is ook de algemene uitkering uit het provinciefonds hoger en hebben provincies meer te besteden. De lasten van de provincies gaan geleidelijk omhoog. Deze toename is echter sterker dan de toename van de uitgaven bij het Rijk. De lasten van de provincies konden sterker stijgen door extra baten omdat enkele provincies hun aandelen in energiebedrijven hebben verkocht, de opbrengsten van de motorrijtuigenbelasting gegroeid zijn en de specifieke uitkeringen stijgen.

Tabel 2.14 Ontwikkeling lasten provincies en uitgaven Rijk op basis van begroting (x€ miljoen, indexcijfers: 1997=100)

Jaar		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Lasten provincies	Totaal	2.873	2.949	3.256	3.504	3.807	4.331	4.361	4.704	5.440	6.251
	Indexcijfer	100	103	113	122	132	151	152	164	189	218
Uitgaven Rijk	Totaal	91.056	95.222	103.108	113.755	120.066	122.420	121.349	133.557	156.800	168.800
	Indexcijfer	100	105	113	125	132	134	133	147	172	185

Bron: Ministerie van BZK

Provincies geven geld uit op een groot aantal terreinen. De verdeling over de terreinen (clustersonderdelen) is in tabel 2.15 aangegeven. De laatste zes (uitkering provinciefonds, eigen middelen, dividend- en winstuitkeringen, geldleningen, algemene reserves en overige eigen middelen) hebben een afwijkend karakter. Met de baten op deze clusters wordt een belangrijk deel van de lasten op de andere clusters betaald. Het meeste geld wordt besteed aan jeugdhulpverlening, verkeer en vervoer en landwegen.

Tabel 2.15 Ontwikkeling lasten provincies per clusteronderdeel op basis van begroting (x€ miljoen)

Jaar	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Algemeen bestuur	50	54	54	63	69	74	76	80	78	82
Algemeen concern	79	87	105	137	135	112	105	111	216	163
Bestuurlijke organisatie	11	17	17	13	14	14	15	16	27	40
Openbare orde en veiligheid	4	5	7	8	11	12	13	16	17	18
Landwegen	480	467	481	519	534	522	572	585	757	705
Waterwegen	84	89	94	94	102	109	92	95	108	124
Verkeer en vervoer	377	410	458	471	480	512	581	667	778	958
Waterhuishouding	162	181	187	156	175	147	148	145	164	183
Milieubeheer	353	322	351	377	420	386	370	380	391	485
Natuurbeheer	71	74	83	89	101	121	121	130	166	458
Recreatie	37	37	39	42	50	55	70	59	61	134
Agrarische zaken	31	27	40	39	65	58	67	76	88	109
Economische zaken	157	137	144	157	181	167	194	251	268	304
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	97	90	99	142	131	126	136	134	184	182
Stedelijke vernieuwing	44	58	49	77	125	128	50	62	47	119
Volksgesondheid	33	35	41	49	53	53	50	50	59	41
Maatschappelijke voorzieningen en volkshuisvesting	186	187	224	233	256	266	277	281	303	314
Educatie, sport en cultuur	123	128	139	162	177	183	186	219	239	251
Jeugdhulpverlening	385	406	438	481	529	658	635	749	829	930
Uitkering provinciefonds	61	70	90	87	128	14	0	4	5	1
Eigen middelen	39	0	0	0	0	0	0	6	1	3
Dividend- en winstuitkeringen	0	0	0	0	0	37	10	10	4	22
Geldleningen	11	18	32	28	13	13	13	20	19	18
Algemene reserve	0	0	0	0	0	314	289	337	432	433
Overige middelen	0	50	85	83	58	250	291	219	197	176
Totaal	2.873	2.949	3.256	3.504	3.807	4.331	4.361	4.704	5.440	6.251

Bron: Ministerie van BZK

Tabel 2.16 Ontwikkeling lasten provincies per cluster op basis van begroting (indexcijfers, 1999=100)

Jaar	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Algemeen bestuur	100	109	109	127	138	148	153	161	156	165
Algemeen concern	100	110	133	174	171	142	134	141	274	206
Bestuurlijke organisatie	100	154	153	118	131	127	136	146	252	366
Openbare orde en veiligheid	100	131	189	203	284	327	342	416	433	464
Landwegen	100	97	100	108	111	109	119	122	158	147
Waterwegen	100	106	112	112	122	129	110	113	129	147
Verkeer en vervoer	100	109	121	125	127	136	154	177	206	254
Waterhuishouding	100	111	115	96	108	90	91	89	101	113
Milieu-beheer	100	91	99	107	119	109	105	108	111	137
Natuurbeheer	100	104	117	125	144	172	172	184	235	648
Recreatie	100	100	104	113	134	149	188	158	165	359
Agrarische zaken	100	88	129	124	207	185	214	244	283	349
Economische zaken	100	87	92	100	115	107	124	160	171	193
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	100	93	102	146	135	130	140	139	190	188
Stedelijke vernieuwing	100	134	113	176	285	293	115	143	108	272
Volksgezondheid	100	108	125	148	160	161	154	153	179	124
Maatschappelijke voorzieningen en volkshuisvesting	100	101	121	125	138	143	149	151	163	169
Educatie, sport en cultuur	100	104	113	132	144	148	151	178	194	204
Jeugdhulpverlening	100	106	114	125	138	171	165	195	216	242
Uitkering provinciefonds	100	114	148	142	209	23	1	7	8	2
Eigen middelen	100	0	0	0	0	0	0	17	3	7
Dividend- en winstuitkeringen	0	0	0	0	0	100	26	28	44	215
Geldleningen	100	164	295	254	119	121	116	180	170	168
Algemene reserve	0	0	0	0	0	100	92	107	149	128
Overige middelen	0	100	170	167	117	501	583	440	396	354
Totaal	100	103	113	122	132	151	152	164	189	218

Bron: Ministerie van BZK

Ruimte bij opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB)

Provincies hebben de mogelijkheid om – binnen wettelijke grenzen – de opcenten MRB vast te stellen.

Vanaf 1999 heffen alle provincies opcenten MRB boven het rekestarief. De geheven opcenten blijven echter wel ver onder de maximaal te heffen opcenten.

Tabel 2.17 Opcenten motorrijtuigenbelasting provincies

Jaar	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Gemiddelde opcenten MRB provincies*	57,03	58,41	58,99	60,33	62,53	67,04	69,27	70,68	73,00	75,89
Maximaal te heffen opcenten MRB*	72,30	76,00	80,00	84,80	89,90	94,70	99,00	102,40	105,00	107,90
Rekestarief PF opcenten MRB**	55,48	55,48	55,48	55,48	55,48	55,52	55,52	55,52	55,52	55,52

* Per 1 april van het jaar.

** Rekestarief 1999 is aangepast voor de gevolgen van de wijziging van de grondslag per 1 april 1997 en als gevolg van de afschaffing van de perceptiekosten voor de opcenten MRB met ingang van 1998.

Bron: Ministerie van BZK

Eigen vermogen provincies gegroeid

In tabel 2.18 staat de ontwikkeling van het eigen vermogen (reserves en rekeningresultaat) en het vreemd vermogen (voorzieningen, vlottende passiva en leningen o.g.) van provincies op basis van de jaarrekeningen. Uit de tabel blijkt dat zowel het eigen vermogen als het vreemd vermogen een stijgende trend laten zien. De opmerkelijke daling van het resultaat van de provinciale rekeningen in 2004 ten opzichte van 2003 wordt

veroorzaakt door het negatieve rekeningsaldo van de provincie Zuid-Holland in 2004, maar vooral door een incidenteel hoog rekeningsaldo van ruim € 300 miljoen bij de provincie Utrecht in 2003. Het beroep op opgenomen vreemd vermogen van de gezamenlijke provincies vertoont een dalende lijn.

Tabel 2.18 *Ontwikkeling eigen vermogen en vreemd vermogen van provincies op basis van de jaarrekening (x € miljoen)*

Jaar	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Eigen vermogen	1.999	2.487	2.467	2.591	3.086	3.015	3.242	3.819
- Algemene reserve	396	508	436	797	639	522	695	785
- Bestemmingsreserve	1.421	1.866	1.865	1.673	2.031	2.410	2.453	2.819
- Resultaat	183	113	165	121	416	83	94	215
Vreemd vermogen	2.950	2.823	2.629	2.584	2.576	2.761	3.169	3.319
- Voorzieningen	595	717	891	985	955	1.195	1.483	1.673
- Vlottende passiva	1.598	1.223	1.026	976	1.083	1.085	1.244	1.299
- Leningen o.g.	756	882	712	622	538	481	442	347

Bron: Ministerie van BZK

Geen preventief toezicht op provincies

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

3 Interbestuurlijke verhoudingen

3.1 Inleiding

Bij maatschappelijke opgaven zijn dikwijls verschillende overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties betrokken. Het is van belang dat zij goed kunnen samenwerken. Hier wordt de schijnwerper gericht op de praktijk van de interbestuurlijke relaties tussen Rijk, provincies en gemeenten. Deze relaties zijn niet statisch, maar altijd in beweging.

Voor het in kaart brengen van interbestuurlijke relaties bestaat geen eenduidige maat of grootheid. Een 'thermometer' voor interbestuurlijke verhoudingen moet dan ook verschillende invalshoeken bevatten. Net als in 2006 zijn voor deze trendnota drie wegen bewandeld om de huidige staat van de interbestuurlijke verhoudingen in beeld te brengen:

- ontwikkeling van objectieve, cijfermatige indicatoren die iets zeggen over belangrijke aspecten van interbestuurlijke verhoudingen;
- enquête onder bestuurders en ambtenaren over hoe ze tegen dit onderwerp aankijken;
- media-analyse om na te gaan hoe de media berichten over interbestuurlijke betrekkingen.

Daarbij is ook aandacht voor actuele thema's als het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten en 'bestuurskracht'.

3.2 Objectieve indicatoren

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

Definitie

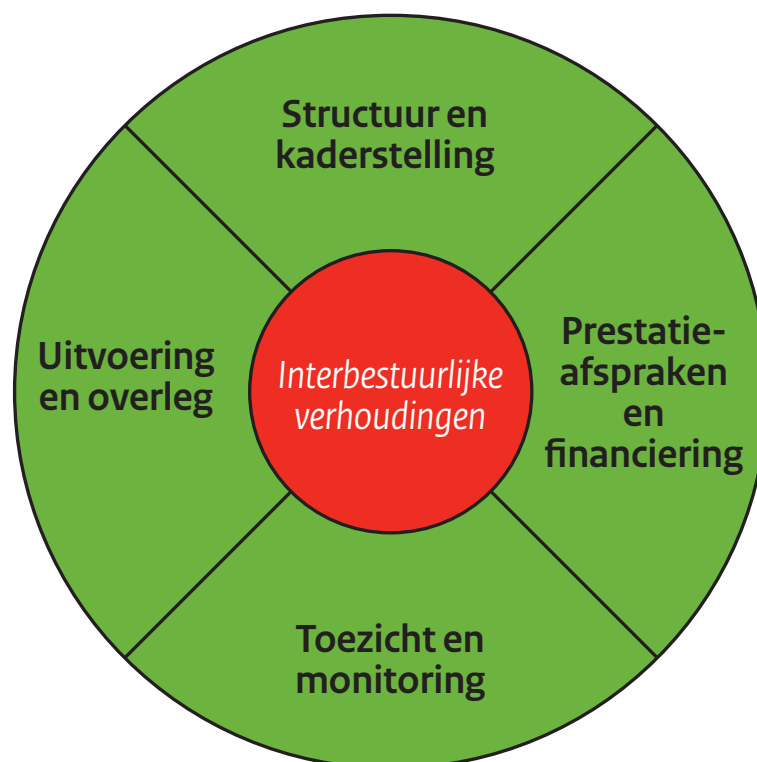
Interbestuurlijke verhoudingen worden in het onderzoek gedefinieerd als 'de taakverdeling en de relaties tussen rijksoverheid, provincies en gemeenten'. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen horizontale en verticale relaties.

Bij horizontale relaties gaat het om onderlinge relaties tussen Ministeries, provincies en gemeenten. Een voorbeeld: de regionale samenwerkingsverbanden die gemeenten met elkaar aangaan. In het onderzoek ligt de nadruk op het bepalen van meetpunten voor de verticale relaties. Bij dergelijke relaties gaat het om de taakverdeling en relaties tussen rijksoverheid, provincies en gemeenten.

Vier invalshoeken

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

Figuur 3.1 Invalshoeken bij inventariseren meetpunten voor interbestuurlijke verhoudingen



De vier invalshoeken zijn:

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

Set van indicatoren

In figuur 3.2 is de set van indicatoren opgenomen die is ontwikkeld voor het in beeld brengen van de interbestuurlijke verhoudingen. De meetbaarheid van sommige indicatoren voor interbestuurlijke verhoudingen in het algemeen is soms klein, bijvoorbeeld in het geval van het aantal structurele bestuurlijke overleggen.

In 2008 zijn de meeste, maar niet alle, van deze meetpunten geactualiseerd. Een aantal meetpunten dat in 2006 maar zeer beperkt gemeten is, is nu verder uitgediept (bijvoorbeeld het meetpunt met betrekking tot circulaire). Voor een aantal andere meetpunten is een pilot uitgevoerd om de meetbaarheid te bezien.

Tabel 3.2 Meetpunten interbestuurlijke verhoudingen

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

A. Structuur en kaderstelling

Meetpunt 1: aantal inwoners per bestuurder in Nederland

Ons land telde op 31 december 2007 16.404.282 inwoners en 13.856 bestuurders. Het aantal inwoners per bestuurder komt daarmee op 1184 (was 1137).

Meetpunt 2: aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers per bestuurslaag in Nederland onderverdeeld

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

- 252 bij het Rijk (was 251);
- 643 bij de provincies (gedeputeerde staten en provinciale staten, was 764)
- 11.440 bij gemeenten (B&W en raadsleden, was 11.753);
- 647 van stadsdelen en deelgemeenten (dagelijks bestuur en deelraad, was 667);
- 874 bij de waterschappen (dagelijks en algemeen bestuur, was 899).

Hieruit valt af te leiden dat de toename van het aantal inwoners per bestuurder niet louter te wijten is aan een toename van het aantal inwoners. Behalve bij het Rijk is bij alle bestuurslagen het aantal bestuurders afgenomen.

Meetpunt 3: aantal circulaire dat gemeenten in 2005 vanuit het Rijk hebben ontvangen

In 2008 is het onderzoek naar circulaire ten opzichte van de vorige trendnota uitgebreid. Niet alleen is gekeken naar het aantal ontvangen circulaire, maar tevens is gekeken naar de herkomst en de inhoud. Door de veel grondigere aanpak zijn de cijfers niet direct vergelijkbaar met de cijfers over 2005.

In 2007 zijn er in totaal 311 circulaire aan gemeenten verzonden (Het onderzoek uit 2005 bestond uit een inventarisatie bij de gemeente Utrecht, hier werden toen 124 circulaire geteld). Het Ministerie van SZW was in 2007 verantwoordelijk voor de meeste circulaire (115). De Ministeries van BZK en VROM zijn tweede respectievelijk derde. Uitgesplitst naar beleidsterrein maken Sociale Zaken en Veiligheid de meeste circulaire.

Tabel 3.3 *Circulaire naar beleidsterrein*

Beleidssterrein	Aantal circulaire	In %
Sociale zaken	109	35,0
Veiligheid	43	13,8
Financiën	21	6,8
Vreemdelingenzaken	21	6,8
Wonen	16	5,1
Milieu	15	4,8
Rechtspositie	13	4,2
Welzijn	11	3,5
GBA/burgerzaken	8	2,6
Dienstverlening	6	1,9
Gezondheidszorg	6	1,9
Inburgering	6	1,9
Verkiezingen	5	1,6
Waterbeheer	4	1,3
Economische zaken	3	1,0
Natuur	3	1,0
Onderwijs	3	1,0
Landbouw	2	0,6
Niet bekend	2	0,6
Totaal	311	100

Bron: SGBO

Met betrekking tot de inhoud van de circulaire is onder andere onderzocht wat het doel was van de circulaire: verstrekken van informatie, verzoeken om medewerking, ondersteuning bij beleidsontwikkeling, normstelling in de vorm van een regeling of normstelling in de vorm van een nadere specificatie van regelgeving of beleid. Hieruit bleek dat bijna de helft van de circulaire (45%) als doel heeft te informeren en bijna een derde (29,9%) normstelling in de vorm van nadere specificatie van regelgeving of beleid ten doel heeft.

Interessant is ook dat van de koploper met betrekking tot het aantal verzonden circulaire (SZW) geconcludeerd kan worden dat de overgrote meerderheid daarvan informerend is (67%).

Tabel 3.4 Doel van circulaire

Doel	Aantal circulaire	In %
verstrekken van informatie, bijvoorbeeld de aankondiging van nieuw beleid of nieuwe wetgeving	140	45,0
verzoek om medewerking	35	11,3
ondersteuning bij beleidsontwikkeling	37	11,9
normstelling in de vorm van een regeling	6	1,9
normstelling in vorm van een nadere specificatie van regelgeving of beleid	93	29,9
Totaal	311	100

Bron: SGBO

De normstellende circulaire (categorie D en E) komen in overgrote meerderheid bij een klein aantal departementen vandaan. SWZ (28), BZK (28), VROM (20) en Justitie (15) zijn samen goed voor 92% van de normstellende circulaire.

Tevens is onderzocht hoeveel circulaire aan de provincies zijn gezonden. Daarvan waren er 23 afkomstig van het Ministerie van BZK In tegenstelling tot bij de gemeenten zijn hier alleen circulaire meegenomen die ook als zodanig zijn aangeduid (28). Dit kan tot vertekening leiden.

Tabel 3.5 Circulaire aan provincies naar beleidsterrein

Beleidssterrein	Aantal circulaire	In %
Rechtspositie	10	35,7
Veiligheid	7	25,0
Financiën	4	14,3
Vreemdelingenbeleid	2	7,1
Algemeen bestuur	2	7,1
Verkiezingen	2	7,1
Milieu	1	3,6
Totaal	28	100

Bron: SGBO

Een ruime meerderheid (67,9%) van de circulaire die aan de provincies zijn gericht, bevat een normstelling in vorm van een nadere specificatie van regelgeving of beleid.

Doorwerking

Uit het onderzoek blijkt dat circulaire steeds vaker digitaal worden aangeleverd op de rechtstreekse adressen van de medewerkers. Deze kunnen zich bijvoorbeeld abonneren op een digitale nieuwsbrief. Doordat de centrale postregistratie bij gemeenten vaak nog niet alle digitale post registreert, is het totale aantal circulaire in veel registratiesystemen niet terug te vinden.

Meetpunt 4: Decentralisatie en beleidsruimte

Voor een aantal meetpunten met betrekking tot structuur en kaderstelling is in 2006 geen nulmeting uitgevoerd. Het betrof onder andere de volgende meetpunten.

- Aantal gerealiseerde wetswijzigingen waarin sprake is van decentralisatie van taken en bevoegdheden
- Aantal gerealiseerde wetswijzigingen waarin sprake is van centralisatie van taken en bevoegdheden
- Aantal gerealiseerde wetswijzigingen die hebben geleid tot meer beleidsruimte voor decentrale overheden

- Aantal gerealiseerde wetswijzigingen die hebben geleid tot meer beleidsruimte voor centrale overheden
- Aantal nieuwe wetten waarin sprake is van verschuiving van territoriaal (gemeente) naar functioneel (bijv. school)
- Aantal organisaties dat naast rijk, provincie en gemeente door de wetgever is gecreëerd om specifieke taken op een beleidsterrein uit te voeren

In 2008 is een pilot uitgevoerd om op deze meetpunten voor het eerst te proberen te meten. Aan de hand van de agenda's van de ministerraad is voor het eerste half jaar van Balkenende IV nagegaan welke (aangenomen) concrete voorstellen (wetsvoorstellen, wetswijzigingen, amvb's, etc.) mogelijk de interbestuurlijke verhoudingen raken. Deze voorstellen (31) zijn nader bekeken. In deze periode zijn geen voorstellen gevonden die nieuwe decentralisatie naar gemeenten inhielden. Wel nam in 8 gevallen de beleidsruimte van gemeenten toe (en in 1 geval af). In 2 gevallen werd er gedecentraliseerd naar de provincies. In geen van de onderzochte voorstellen was sprake van centralisatie, in 2 gevallen nam de beleidsruimte van het Rijk af, in 1 geval nam de beleidsruimte van het Rijk toe.

In de onderzochte voorstellen werden geen nieuwe organen in het leven geroepen en werd 1 nieuwe planverplichting gevonden. In 1 geval werd nieuw interbestuurlijk toezicht gevonden, in eveneens 1 geval werd interbestuurlijk toezicht verminderd.

De onderzochte periode is te kort, en bevindt zich te dicht na aanvang van het nieuwe kabinet, om uit het bovenstaande conclusies te trekken. Immers, het nieuwe beleid moest nog grotendeels in gang worden gezet. Nog zal worden gezien of de gehanteerde meetmethode voldoende oplevert om deze meting in deze vorm voort te zetten.

B. Prestatieafspraken en financiering

Meetpunt 5: Aantal specifieke uitkeringen in een jaar

In 2006 waren er 136 specifieke uitkeringen. In 2008 zijn dit er 101. Er is vooruitgang geboekt op de thema's single information en single audit. Het systeem is neergezet en lijkt goed te functioneren. Ook is voor het eerst single review toegepast. Op gecoördineerde wijze is vanuit het Rijk het werk van de accountants beoordeeld. Het aantal reviews is sterk verminderd ten opzichte van vorige jaren. Het systeem van single information en single audit is door vrijwel alle betrokkenen goed uitgevoerd.

Tabel 3.6 Aantal specifieke uitkeringen per Ministerie over periode 2004-2008

Ministerie	2004/2005	2006	2007	2008
BZK	16	13	12	6
EZ	9	10	10	8
FIN	1	1	1	1
J&G	–	–	–	6
JUS	10	9	10	4
LNV	8	8	4	4
OCW	37	28	21	14
SZW	17	19	22	10
V&W	15	9	10	8
VROM	34	24	26	19
VWS	13	15	18	9
WWI	–	–	–	12
Totaal	160	136	134	101

De grootste afname lijkt zich voor te doen bij SZW en OCW. Voor met name VROM en VWS geven de cijfers een wat vertekend beeld: zij hebben weliswaar minder specifieke uitkeringen, maar deze zijn deels overgegaan naar WWI en J+G.

Meetpunt 6: aantal keer dat specifieke uitkeringen zijn gebundeld in brede doeluitkeringen

Bij het verschijnen van de trendnota zijn nog geen nieuwe cijfers voorhanden.

Meetpunt 7: aantal specifieke uitkeringen waarvoor single audit is vastgesteld

Bij het verschijnen van de trendnota zijn nog geen nieuwe cijfers voorhanden .

Prestatieafspraken

In een onderzoek naar prestatieafspraken zijn in totaal 50 verschillende documenten met prestatieafspraken geïventariseerd.

Tabel 3.7 Samenstelling van beleidsterreinen bij de 50 prestatieafspraken

Beleidssterreinen	Aantal documenten
Welzijn	7
Onderwijs/Welzijn/Werkgelegenheid	4
Dienstverlening	4
Economie	3
Milieu	3
Algemeen bestuur	2
Natuur/Milieu/Landschap/Cultuurhistorie	2
Water/Riolering	2
Financiën	2
Cultuur	2
Landbouw/Natuur/Milieu/Landschap/Cultuurhistorie/Recreatie/Water/Economie/Werkgelegenheid	1
Landbouw/Natuur/Milieu	1
Cultuur/Cultuurhistorie	1
Werkgelegenheid/Welzijn/Immigratie	1
Economie/Transport/Water	1
Ruimtelijke Ordening/Verkeer/Transport/Recreatie/Landschap	1
Verkeer/Veiligheid	1
Economie/Werkgelegenheid/Water	1
Economie/Transport/Water/Recreatie	1
Wonen/Welzijn/Werkgelegenheid	1
Milieu/Verkeer/Transport	1
Veiligheid	1
Immigratie	1
Landbouw	1
Werkgelegenheid	1
Transport	1
Wonen	1
Milieu	1
Ruimtelijke Ordening	1

Bron: SGBO

BZK, V&W en OCW zijn van de Ministeries het vaakst betrokken bij prestatieafspraken. De decentrale overheden zijn vaak via de koepels VNG en IPO betrokken, daarna volgen gemeenten of gemeenten en overige partijen.

Tabel 3.8 Aantal keren dat een partij betrokken is bij prestatieafspraken

Gemeenten	27
Provincies	19
UvW/Waterschappen	13
VNG	23
IPO	21
Overige maatschappelijke partners	21

Bron: SGBO

C. Toezicht en monitoring

Meetpunt 8: aantal Rijksmonitoren en provinciale monitoren in een jaar

In 2008 is wederom het aantal Rijksmonitoren onderzocht. Het aantal provinciale monitoren is niet onderzocht. Hieronder volgt een tabel die de ontwikkelingen in Rijksmonitoren zichtbaar maakt.

Tabel 3.9 Rijksmonitors in 2008

Initiatiefnemer	2003	2006	2008
Algemene Zaken	2	3	1
BZK	16	19	13
BuZa	2	5	6
Defensie	5	6	7
EZ	12	14	12
Financiën	3	3	3
Justitie	7	8	10
LNV	32	37	37
VROM	14	13	26
VenW	35	35	58
VWS (inclusief RIVM)	58	58	35
OC&W	32	20	30
SZW	7	7	22
CBS (EZ)	45	45	41
SCP (VWS)	7	7	9
RPB (VROM)	5	5	3
Interdepartementaal	18	16	21
Totaal	300	301	334

Bron: De Kool

Van de 334 rijksmonitoren in 2008 vloeit 13 procent voort uit wettelijke verplichtingen en heeft 87 procent een vrijwillig karakter. 2,5% van de monitoren veroorzaakt hoge tot zeer hoge administratieve lasten, 97,5% van de monitoren veroorzaakt geringe tot geen administratieve lasten. Een aantal provincies en gemeenten die als controlemiddel deze uitkomsten werden voorgelegd, weerleggen deze uitkomsten niet.

Meetpunt 9: aantal keer dat het Rijk lokale of provinciale besluiten heeft vernietigd

In tabel 3.10 is vermeld hoe vaak het Rijk sinds 1993 lokale of provinciale besluiten heeft vernietigd. In 2005 heeft slechts één vernietiging door de Kroon plaatsgevonden. Dat betreft de rekenkamerfunctie van Lelystad, voorgedragen door de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Er waren ook drie schorsingen: in Oirschot, Haarlemmermeer en Limburg. In 2006 is de schorsing voor Haarlemmermeer opgeheven en voor Limburg verlengd.

In 2006 heeft het Rijk vier maal een lokaal besluit vernietigd. Het betrof:

- de provinciale milieuverordening Limburg, voorgedragen door de Minister van VROM, de staatssecretaris van Defensie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
- de rekenkamerverordening Oirschot II, voorgedragen door de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
- de rekenkamerverordening Gorinchem, voorgedragen door de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en
- de privatisering van de NV Luchthaven Schiphol, voorgedragen door de Minister van Financiën, de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In 2007 en 2008 is tegen elk van de vernietigingen beroep ingesteld, het beroep met betrekking tot de privatisering van NV Luchthaven Schiphol is later ingetrokken.

Tabel 3.10 Aantal vernietigingen per minister

Jaar	Aantal	BZK	BVK	VROM	SZW	OCW	VWS	FIN	V&W	DEF
1993	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0
1994	10	0	0	10	0	0	0	0	0	0
1995	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
1996	3	2	0	0	1	0	0	0	0	0
1997	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1998	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1999	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2001	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0
2002	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2003	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2004	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2005	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
2006*	4	0	2	1	0	0	0	1	1	1
Totaal	24	4	3	13	1	1	1	1	1	1

* In 2006 waren er twee vernietigingen op voordracht van meerdere Ministeries, waardoor het totaal lager is dan de uitsplitsingen.

Bron: Regioplan/Hiemstra en De Vries/BZK

Tabel 3.11 Grondslag voor vernietiging

Jaar	Aantal	In strijd met het recht	In strijd met het algemeen belang	In strijd met het recht en het algemeen belang
1993	2	1	0	1
1994	10	10	0	0
1995	1	1	0	0
1996	3	3	0	0
1997	0	0	0	0
1998	0	0	0	0
1999	0	0	0	0
2000	0	0	0	0
2001	2	2	0	0
2002	1	0	0	1
2003	0	0	0	0
2004	0	0	0	0
2005	1	0	0	1
2006	4	0	1	3

Bron: Regioplan/Hiemstra en De Vries/BZK

Meetpunt 10: aantal keer dat het Rijk of de provincie financieel preventief toezicht heeft toegepast bij een provincie of gemeente.

Het Rijk heeft nog nooit preventief toezicht op de provincie toegepast, omdat daar geen financiële aanleiding toe was. In tabel 3.12 zijn de resultaten opgenomen van een recente inventarisatie naar het aantal keren dat de provincies preventief toezicht houden op gemeenten.

Tabel 3.12 aantal keer dat preventief toezicht werd toegepast, gespecificeerd naar reden

Jaar	Financiën	Termijn	Herindeling
2006	19	13	20
2007	19	2	10
2008	14	1	15

Bron: Hiemstra en De Vries

3.3 Beleving van interbestuurlijke verhoudingen

Door middel van een enquêteonderzoek is wederom achterhaald hoe de interbestuurlijke verhoudingen in de praktijk worden beleefd. Er zijn 1009 enquêtes uitgezet waarvan er 403 werden geretourneerd. De respons (40%) is hiermee hoger dan in de 2006 (31%). De enquêtes werden gestuurd aan respondenten bij gemeenten, provincies en het Rijk. Daarbij is onderscheid gemaakt naar drie typen functionarissen: ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers. In tegenstelling tot 2006 is er niet voor gekozen de respondenten binnen drie specifieke beleidsterreinen te kiezen. Daarmee is de steekproef wel van een iets andere samenstelling en moeten vergelijkingen met enige omzichtigheid worden gemaakt.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- de code en uitgangspunten bij interbestuurlijke verhoudingen;
- de praktijk van interbestuurlijke verhoudingen;
- de beleidsvrijheid van gemeenten;
- bestuurlijke drukte;
- actuele thema's (bestuurakkoorden en bestuurskracht);
- agenda voor de toekomst.

Code en uitgangspunten interbestuurlijke verhoudingen

De Code Interbestuurlijke Verhoudingen is alweer enkele jaren oud en heeft daarom dit jaar minder focus gekregen in het belevingsonderzoek. Maar de uitgangspunten die zijn vastgelegd in de code zijn natuurlijk nog onverminderd van kracht. Daarom is niet meer naar bekendheid met de code gevraagd, wel naar bekendheid met de strekking ervan. De bekendheid met de strekking van de code laat te wensen over. In 2006 was 36% hiermee bekend, in 2008 is dit slechts 15%. Respondenten bij Rijk (18%) en provincies (19,2%) zijn iets vaker op de hoogte van de strekking van de code dan respondenten bij gemeenten (12,8%). Bestuurders (25,5%) zijn vaker op de hoogte dan volksvertegenwoordigers (10,2%) en ambtenaren (14,9%).

Tabel 3.13 Bekendheid met strekking van de code (%)

	Rijk	Provincie	Gemeente
2006	40	42	19
2008	18	19,2	12,8

Bron: Regioplan

In de Code Interbestuurlijke Verhoudingen zijn acht uitgangspunten geformuleerd over de wijze waarop interbestuurlijke verhoudingen vormgegeven moeten worden. De respondenten is gevraagd in welke mate zij deze uitgangspunten belangrijk vinden. Ook werd gevraagd welke drie het belangrijkste werden gevonden. De top drie wordt gevormd door 'denken vanuit problematiek', 'heldere verdeling van taken' en 'goed equiperen'. Dit komt overeen met de top 3 in 2006 (toen is gekeken naar de meest genoemde uitgangspunten).

Tabel 3.14 Mate waarin respondenten uitgangspunten van de Code onderschrijven (%)

	Helemaal niet belangrijk	Niet belangrijk	Neutraal	Belangrijk	Heel belangrijk	Weet niet	Totaal
Denken van problematiek	0 (0,8)	0,6 (0,0)	5,4 (3,8)	37,0 (4,5)	56,3 (46,2)	0,6 (4,7)	100
Heldere verdeling taken	0,0 (0,8)	1,8 (1,7)	9,0 (5,5)	44,6 (33,9)	44,0 (54,2)	0,6 (3,8)	100
Goed equiperen	0,0 (0,0)	0,3 (0,0)	6,9 (3,4)	44,0 (29,7)	48,2 (63,1)	0,6 (3,8)	100
Behoud voldoende beleidsvrijheid	0,6 (0,0)	4,8 (0,9)	14,5 (9,8)	41,9 (31,5)	37,0 (54,0)	1,2 (3,8)	100
Afspraken over wat en niet over hoe	3,0 (2,1)	17,7 (12,4)	31,1 (22,2)	30,2 (32,9)	15,9 (25,6)	2,1 (4,7)	100
Verplichtende samenwerking	0,9 (1,3)	7,0 (3,4)	19,1 (19,7)	50,9 (46,8)	20,6 (24,0)	1,5 (4,7)	100
Subsidiariteitsbeginsel	1,8 (1,3)	1,8 (1,3)	22,5 (15,9)	37,4 (33,0)	31,3 (42,9)	1,2 (3,9)	100
Vroeg betrekken van partners	0,6 (0,4)	0,6 (0,4)	19,3 (12,0)	48,5 (41,6)	28,0 (38,6)	1,5 (4,7)	100

Bron: Regioplan

Aan de andere kant wordt vooral het uitgangspunt 'afspraken over het wat en niet over het hoe' het vaakst helemaal niet belangrijk of niet belangrijk gevonden. Wel zijn er daarbij verschillen tussen Rijk, gemeente en provincie. Van de Rijksfunctionarissen onderschrijft 28% procent het uitgangspunt en vindt 36% het uitgangspunt onbelangrijk. Onder respondenten werkzaam bij de provincie is dat respectievelijk 45% en 23%, onder gemeentefunctionarissen 29% en 14%.

Praktijk van de interbestuurlijke verhoudingen

Uiteraard is ook onderzocht hoe de interbestuurlijke verhoudingen in de praktijk worden beleefd. Net als in 2006 is daartoe gevraagd een rapportcijfer (1-10) te geven. Gemiddeld krijgen de interbestuurlijke verhoudingen een rapportcijfer van 5,9 (was 5,5). Bestuurders zijn het meest positief (6,1, was 5,1). Ambtenaren volgen met een 5,9 (was 5,9). Volksvertegenwoordigers geven het laagste cijfer, een 5,8 (was 5,3). De verschillende bestuurslagen geven ongeveer hetzelfde rapportcijfer. Gemeentefunctionarissen geven een 5,9 (was 5,4), bij de provincie geeft men een 6 (was 5,6), bij het Rijk een 5,6 (was 6). Een magere voldoende dus, en in dezelfde orde van grootte als twee jaar geleden.

Ook is gevraagd naar het oordeel over de verandering van de interbestuurlijke verhoudingen de afgelopen twee jaar. Het merendeel van de respondenten (43%) noemt deze onveranderd, 25% ziet een verbetering en 17% een verslechtering. In 2006 sprak 23% van een verbetering en 49% van een verslechtering.

Interessanter zijn de redenen die voor een verbetering worden aangegeven. De meest genoemde redenen zijn 'het besef bij overheden dat samenwerking noodzakelijk is' (64%), 'betere onderlinge afspraken over samenwerking tussen bestuurslagen' (42%) en de 'veranderende opstelling van decentrale overheden' (26%) en 'de veranderde houding van het Rijk' (27%).

De respondenten die een verslechtering zien geven als voornaamste reden dat vaak veel overheden bij een vraagstuk betrokken zijn, maar er geen duidelijke rolverdeling is (66%). Andere redenen zijn 'medeoverheden meer zien als concurrent dan als partner' (57%) en 'onvoldoende geëquipeerd zijn voor samenwerking' (23%). Tenslotte is gevraagd in hoeverre de respondenten van mening zijn dat het Rijk rekening houdt met de belangen van mede-overheden. Slechts 17% is van mening dat het Rijk dit voldoende doet. Onder rijksfunctionarissen ligt dit wat hoger (38%) dan onder gemeentefunctionarissen (11%) en provinciefunctiefunctionarissen (8%).

Er is niet meer gevraagd naar de mate waarin aan alle uitgangspunten van de Code is voldaan. Wel is gevraagd aan welke uitgangspunten het minst is voldaan. Dit kunnen we vergelijken met de uitgangspunten waaraan in 2006 het minst werd voldaan (oneens en helemaal oneens) volgens de respondenten. De percentages zijn daarbij niet vergelijkbaar. Wat vooral opvalt is dat ‘voldoende equiperen’ de top 3 nu niet meer haalt, maar dat aan ‘denken vanuit de problematiek’ – een uitgangspunt dat door respondenten zeer belangrijk wordt gevonden – nu op de eerste plaats staat.

Tabel 3.15 *Uitgangspunten van de Code waaraan het minst is voldaan*

2006	2008
Goed equiperen (53,2%)	Denken vanuit de problematiek (50%)
Heldere verdeling van taken (46,8)	Heldere verdeling van taken (40%)
Denken vanuit de problematiek (42,6)	Het zo vroeg mogelijk betrekken van partners (39%)

Bron: Regioplan

Beleidsvrijheid van gemeenten

Net als in 2006 zijn er vragen opgenomen over de beleidsvrijheid van gemeenten. Vond in 2006 nog 70% van de respondenten dat het Rijk zich nog teveel als baas van de mede-overheden opstelt, in 2008 vindt nog slechts 38% dat het Rijk zich steeds meer als baas opstelt. Dit wordt in 2008 het meest onderschreven door de provinciale respondenten (43%), onder gemeentefunctionarissen (38%) en bij het Rijk (28%) is dit minder het geval.

Ook werd weer gevraagd naar de moeite die het Rijk doet om decentrale overheden te faciliteren en te ondersteunen.

Tabel 3.16 *Moeite Rijk bij facilitering en ondersteuning*

<i>Stelling: Het Rijk doet moeite decentrale overheden te faciliteren en te ondersteunen bij hun taakuitvoering</i>					
	Rijk	Provincies	Gemeenten	Totaal	Onbekend
Helemaal eens	2 (2)	0 (1)	3 (6)	5 (10)	1
Eens	22 (12)	13 (6)	44 (27)	79 (48)	3
Neutraal	24 (9)	24 (20)	41 (32)	89 (65)	4
Weet niet	5 (7)	3 (0)	4 (2)	(9)	0
Oneens	6 (4)	33 (12)	31 (75)	(97)	6
Helemaal oneens	1 (1)	1 (3)	3 (17)	5 (21)	0
Totaal	(35)	(42)	(159)	(250)	14

Bron: Regioplan

Met de stelling dat het Rijk steeds meer moeite doet om decentrale overheden te ondersteunen is 32% het (helemaal) eens en 29% (helemaal) mee oneens. Vooral bij gemeenten (37%) en Rijk (40%) zijn de respondenten positief.

Met betrekking tot de financiering van taken werd wederom gevraagd naar specifieke uitkeringen. Bijna de helft van de respondenten (48%) onderschrijft de stelling dat specifieke uitkeringen niet hoeven te leiden tot een inperking van lokale beleidsvrijheid. In 2006 was dit 54%.

Tabel 3.17 Specifieke uitkeringen en inperking lokale beleidsvrijheid

<i>Stelling: Specifieke uitkeringen hoeven niet te leiden tot inperking van de lokale beleidsvrijheid</i>					
	Rijk	Provincie	Gemeenten	Totaal	Onbekend
Helemaal eens	2 (10)	2 (3)	7 (14)	11 (28)	1
Eens	32 (15)	33 (17)	47 (68)	112 (107)	7
Neutraal	9 (5)	21 (9)	29 (30)	59 (46)	2
Weet niet	4 (2)	2 (1)	3 (3)	9 (6)	0
Oneens	11 (2)	17 (10)	34 (38)	62 (54)	4
Helemaal oneens	1 (1)	0 (2)	5 (6)	6 (9)	0
	(35)	(42)	(159)	(250)	14

Bron: Regioplan

Een minderheid van 43% onderschrijft de stelling dat de overdracht van financiële risico's bij decentralisatie de lokale beleidsvrijheid ernstig inperkt. Dit lijkt een forse daling ten opzichte van 2006 (55%). Echter, onder gemeentefunctionarissen onderschrijft nog steeds een meerderheid deze stelling (54%, was 61%). Er zijn in 2008 dus relatief meer respondenten dan in 2006 die een specifieke uitkering beperkend vinden voor de beleidsvrijheid en relatief minder respondenten die de overdracht van financiële risico's beperkend vinden voor de beleidsvrijheid. Hier is dus sprake van een kleine verschuiving.

Bestuurlijke drukte

Wanneer de bestuurlijke constellatie in een gebied of op een beleidsterrein op zo'n wijze is ingericht dat er verlies aan effectiviteit optreedt, dan wordt gesproken van bestuurlijke drukte. In 2008 erkent 82% (was 83%) van de respondenten dat er in Nederland sprake is van bestuurlijke drukte.

In 2008 is op iets andere wijze dan in 2006 naar de oorzaken van bestuurlijke drukte gevraagd. De drie belangrijkste oorzaken blijven echter de structuur, de bestuursstijl en onduidelijkheid over doelen. Ook de volgorde blijft ongewijzigd. Vertraging in besluitvorming blijft met afstand het belangrijkste negatieve effect. Blokkades in uitvoering en onduidelijkheid in verantwoordelijkheden zijn in 2008 ook veel herkende negatieve effecten. Slechte besluitvorming wordt – vergeleken met de andere negatieve effecten – nu iets minder vaak herkend dan in 2006. Het kan echter zijn dat de manier vragen (in 2008 kon slechts één antwoord worden aangekruist) hier tot scherpere keuzes dwingt. Omdat in 2006 slechts een beperkt aantal respondenten positieve gevolgen van bestuurlijke drukte zag, is die vraag in 2008 niet meer herhaald.

In het regeerakkoord is afgesproken om, ter vermindering van bestuurlijke drukte, op een aantal beleidsterreinen er voor te zorgen dat nog slechts maximaal twee bestuurslagen zich ermee bezighouden. Aan de respondenten is daarom in 2008 voor het eerst de vraag voorgelegd of het aantal bestuurslagen op het beleidsterrein waarop de respondenten werkzaam zijn, kan worden teruggedrongen. Een kleine meerderheid van de respondenten (53%) onderschrijft deze stelling, 29% geeft aan van niet en 18% zegt het niet te weten. Er bestaan echter significante verschillen tussen de bestuurslagen. De ondervraagden bij het Rijk geven het minst aan dat het aantal bestuurslagen kan worden teruggedrongen (43%), tegen 59% van de provinciale respondenten en 55% van de gemeentelijke respondenten.

Ook is gevraagd op welke andere beleidsterreinen het aantal bestuurslagen kan worden teruggedrongen en welke bestuurslag dit betreft. Respondenten noemen een breed scala aan beleidsterreinen. Jeugd, onderwijs, verkeer en vervoer, cultuur, welzijn en zorg worden alle veelvuldig genoemd, net als waterbeheer. Er bestaat een divers beeld met betrekking tot welke bestuurslaag zich zou moeten terugtrekken.

Actuele thema's

De interbestuurlijke verhoudingen zijn continu in beweging en dat betekent dat ook 'actuele thema's' belangrijk zijn voor een goede graadmeter. Daarom is er voor gekozen om twee nieuwe thema's toe te voegen aan het belevingsonderzoek: Samenwerking tussen overheden en bestuurskracht.

Samenwerking tussen overheden

Voor een beeld over de samenwerking tussen overheden is gekeken naar bekendheid met en tevredenheid over de in het Bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten gemaakte afspraken (het Bestuursakkoord tussen Rijk en provincies was ten tijde van het onderzoek nog niet gesloten). Ook is in meer algemene zin gevraagd naar verticale samenwerking (tussen bestuurslagen) en horizontale samenwerking (met partners binnen de eigen bestuurslaag).

Ten aanzien van het Bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten gaf 27% aan (helemaal) bekend te zijn met de strekking van de daarin opgenomen afspraken. Een forse minderheid (45%) geeft aan er (helemaal) onbekend mee te zijn. Gemeentefunctionarissen zijn relatief het meest bekend met het bestuursakkoord (33%). Bij de provinciale respondenten is dat 28% en bij het Rijk slechts 21%.

Aan degenen die bekend zijn met het Bestuursakkoord is vervolgens gevraagd hoe tevreden men met de gemaakte afspraken is. Slechts 19% is hier (zeer) tevreden over, maar nog minder respondenten zijn er (zeer) ontevreden over, slechts 8%. De overgrote meerderheid (73%) van de respondenten die bekend zijn met het Bestuursakkoord staat er neutraal tegenover. Wel zijn er verschillen naar bestuurslaag. Rijk (27%) en gemeente (26%) zijn er tevredener over dan provinciale respondenten (7%). Tussen de verschillende groepen functionarissen (ambtenaren, volksvertegenwoordigers en bestuurders) bestaan weinig verschillen.

In meer algemene zin is 22% tevreden en 27% ontevreden over de samenwerking tussen bestuurslagen (verticale samenwerking). Meest tevreden zijn de respondenten bij het Rijk (29%) en provincie (23%). Gemeentefunctionarissen zijn het minst tevreden (19% tevreden, 29% ontevreden).

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

Positiever zijn de respondenten over horizontale samenwerking met partners binnen de eigen bestuurslaag: 46% is hier (zeer) tevreden over, slecht 13 procent is (zeer) ontevreden. De tevredenheid bij Rijk, provincie en gemeenten loopt weinig uiteen. Wel zijn er verschillen naar functie: Bestuurders (62%) zijn het meest tevreden, ambtenaren (45%) en vooral volksvertegenwoordigers (29%) zijn minder tevreden. Uit de verdiepvingsvraag komt globaal hetzelfde beeld naar voren als bij verticale samenwerking.

Bestuurskracht

Met betrekking tot bestuurskracht zijn de respondenten zes stellingen voorgelegd.

Tabel 3.18 Bestuurskracht

Stelling	(helemaal) mee eens
Mijn organisatie kan de doelen die zij zichzelf stelt goed realiseren	59%
Mijn organisatie kan de doelen die 'hogere' overheden aan ons stellen goed waarmaken	43%
De kwaliteit van ons bestuur draagt positief bij aan onze bestuurskracht	58,5%
De kwaliteit van ons ambtelijk apparaat draagt positief bij aan onze bestuurskracht	68%
De beschikbare middelen (financieel, menskracht) van onze organisatie staan in verhouding tot de opgaven die we moeten oppakken	34%
De schaal van onze organisatie sluit goed aan bij de belangrijkste opgaven	51%

Bron: Regioplan

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

tussen de relatieve tevredenheid over de kwaliteit van het ambtelijk apparaat, en de ontevredenheid over de beschikbare middelen in geld en menskracht.

Ook is aan de respondenten van de verschillende bestuurslagen voorgelegd in hoeverre zij enkele rollen kunnen vervullen

- De rol van vertegenwoordiger van de gemeenschap.
- De rol van partner in het bestuurlijk bestel.
- De rol van publieke dienstverlener.
- De rol van beleidsbepaler.

Tabel 3.19 Het vervullen van rollen

In welke mate vervult uw organisatie de rol van.... (% goed/zeer goed)			
	Rijk	Provincie	Gemeente
Vertegenwoordiger van de gemeenschap	45,8	46,7	62,4
Partner in het bestuurlijk bestel	62,7	80	61,1
Publieke dienstverlener	45,8	42,7	70,4
Beleidsbepaler	72,9	74,7	64

Bron: Regioplan

Kijken we naar de gemeenten, dan blijkt dat alleen de gemeentelijke respondenten in meerderheid het gevoel hebben hun rol als vertegenwoordiger van de gemeenschap en die van publieke dienstverlener waar te kunnen maken. Wel hebben zij iets minder dan de andere bestuurslagen het gevoel hun rol als beleidsbepaler waar te kunnen maken. De provincies hebben volgens de respondenten geen moeite hun rollen als partner in het bestuurlijk bestel en beleidsbepaler op te pakken. Slechts een minderheid van de provinciale respondenten heeft die mening ten aanzien van de rollen als vertegenwoordiger van de gemeenschap en als publieke dienstverlener. Dat geldt ook voor het Rijk, hoewel de rijksrespondenten wel iets minder dan de provincies tevreden zijn over de mogelijkheden hun rol als partner in het bestuurlijk bestel waar te maken.

Aan de respondenten is tevens gevraagd of zij van mening zijn dat de bestuurskracht van provincies vergroot moet worden.

Tabel 3.20 Vergroten van de bestuurskracht van provincies

Moet de bestuurskracht van provincies vergroot worden (%)				
	Rijk	Provincie	Gemeente	Totaal
Ja	11	65	9	26
Nee	64	25	85	63

Bron: Regioplan

Duidelijk is dat vooral provinciale respondenten vinden dat de provinciale bestuurskracht vergroot moet worden. Met name gemeentelijke respondenten vinden dat dat niet zou moeten. De maatregelen die door de respondenten het meest genoemd worden om een dergelijke vergroting van de bestuurskracht te bereiken zijn beperking tot kerntaken, meer beleidsvrijheid en opschaling. Andere maatregelen waarvoor gepleit wordt zijn: Afschaffen van de WGR, meer capaciteit, meer bestuurskracht op specifieke terreinen als ruimtelijke ordening, het overhevelen van verantwoordelijkheden en meer financiering via het provinciefonds.

Tabel 3.21 Vergroten van bestuurskracht van gemeenten

Moet de bestuurskracht van gemeenten vergroot worden (%)				
	Rijk	Provincie	Gemeente	Totaal
Ja	44	64	84	69
Nee	31	29	13	22

Bron: Regioplan

Gemeentelijke en provinciale respondenten zijn in meerderheid van mening dat de bestuurskracht van gemeenten vergroot zou moeten worden. Het Rijk is daar minder stellig in. Een ruime minderheid is van mening van wel, maar ook bijna een derde is van mening van niet.

Tot slot is gevraagd welke rol het Ministerie van BZK zou moeten spelen bij het vergroten van bestuurskracht. Verreweg de meeste respondenten kiezen voor een faciliterende rol (74%). Voor een toezichthoudende rol kiest 33%, 22% voor een sturende rol. Een voorschrijvende rol wordt door de meeste respondenten niet ondersteund (7%). Negen procent geeft aan dat BZK een andere rol zou moeten spelen. Genoemd worden onder meer signalerend, stimulerend en regisserend.

Agenda voor de toekomst

In de agenda voor de toekomst wordt naar het belang van het maken van nieuwe afspraken over interbestuurlijke verhoudingen gekeken.

Kijken we naar de percentages respondenten die een onderdeel (heel) belangrijk vinden, dan valt op dat er bij alle onderdelen een lichte daling is. Ook de volgorde is iets gewijzigd. Vond men in 2006 de verdeling verantwoordelijkheden en taken in relatie tot financiering het meest belangrijk (83%, nu 78,2%), nu is dat het bevorderen van een samenwerkingscultuur (81% in 2006, nu 78,5). De verdeling van verantwoordelijkheden en taken in relatie tot de financiering scoort echter ook nog steeds hoog (78,2%).

Tabel 3.22 Agenda voor de toekomst (%)

	Heel belangrijk	Belangrijk	Neutraal	Onbelangrijk	Heel onbelangrijk	Weet niet	Totaal
Beleidsinhoudelijke samenwerking tussen overheden	10 (22,8)	61,3 (52,7)	21,3 (15,6)	6,5 (5,5)	0 (1,7)	0,9 (1,7)	100,0
Procedures om samenwerking vorm te geven	10 (15,2)	35,4 (40,9)	36,7 (27,0)	14,4 (11,0)	3,1 (4,2)	0,4 (1,7)	100,0
Bevorderen van samenwerkingscultuur	20,6 (32,5)	57,9 (48,5)	15,8 (13,9)	3,5 (3,0)	1,8 (1,3)	0,4 (0,8)	100,0
Verdeling verantwoordelijkheden en taken in relatie tot financiering	25,8 (45,1)	52,4 (38,8)	17,6 (9,7)	3,4 (3,0)	0,4 (1,3)	0,4 (2,1)	100,0

Bron: Regioplan

3.4 Media analyse

Net als in 2006 is een media-analyse uitgevoerd. De nieuwe analyse beslaat de periode 1 juni 2006 tot en met 31 mei 2008. Doel van de media-analyse is in kaart te brengen hoeveel en op welke wijze media berichten over het onderwerp interbestuurlijke verhoudingen. Van belang hierbij is dat het kabinet als één van haar doelstellingen heeft het herstel van vertrouwen met de decentrale overheden. De media-analyse is een instrument waarmee kan worden nagegaan of, en zo ja hoe, dit in de media, en daarmee voor het grote publiek, zichtbaar is. Onderzocht is naast het volume van artikelen over interbestuurlijke betrekkingen wat de teneur van de berichtgeving is.

Voor de media-analyse is een aantal geschreven media onderzocht¹⁷. De opzet van de huidige media analyse is anders dan die van twee jaar geleden. Dit maakt dat voorzichtig moet worden gedaan met vergelijkingen.

De media-aandacht voor interbestuurlijke verhoudingen is licht gestegen tijdens de onderzoeksperiode. Met 33 berichten per maand is het gemiddelde tijdens Balkenende IV iets hoger dan tijdens Balkenende III (30 berichten per maand).

¹⁷ Onderzocht zijn de volgende vakbladen: Binnenlands Bestuur, VNG Magazine, Provincies en de volgende dagbladen: NRC, FD, AD en Telegraaf

Het mediabeeld van interbestuurlijke verhoudingen verbetert licht na het aantreden van het kabinet Balkenende IV. Dit komt vooral door het Bestuursakkoord tussen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in juni 2007. Incidenten zoals Schinveld en Dinkelland beïnvloeden het beeld sterk negatief.

Het Rijk krijgt van de drie bestuurslagen de meeste kritiek en is daardoor negatief in beeld. Dit komt mede doordat bestuurslagen vooral kritiek hebben op de bestuurslaag boven zich. Zo zijn gemeenten het meest zichtbaar met kritiek en is deze veelal gericht op het Rijk. Gemeenten zijn vaker onderwerp van steun dan van kritiek. De gemeente en het Rijk krijgen tijdens de onderzoeksperiode relatief veel publiciteit, de provincie minder. De drie bestuurslagen zijn in 2007 het meest positief in beeld. De belangrijkste aanleiding hiertoe is het ondertekenen van het Bestuursakkoord door het Rijk en de VNG in juni.

In het onderzoek is gewerkt met conflict- en samenwerkingsframes. Als in een artikel wordt geschreven over een conflict tussen bestuurslagen dan valt zij in de eerste categorie, als sprake is van coöperatie dan valt zij in de tweede. In de onderzochte periode blijkt 31% van de artikelen in de eerste categorie te vallen en 30% in de tweede (38% is neutraal). Wel krijgt het conflictframe meer aandacht tijdens het kabinet Balkenende III. Vooral ten tijde van het sluiten van het bestuursakkoord in 2007 klinkt het samenwerkingsframe vaker door.

Tabel 3.23 'Zichtbaarheid Vertrouwen'

	Balkenende III	Balkende IV
Geen hersteld vertrouwen	27%	29%
Neutraal	66%	50%
Hersteld vertrouwen	6%	21%

Bron: Publistat

De meeste artikelen over interbestuurlijke verhoudingen aan de orde komen hebben een algemeen bestuurlijk onderwerp, zoals bestuurlijke drukte, 'bemoeizucht' van het Rijk of de provincie en adviezen van verschillende commissies hierover. Van de specifieke beleidsterreinen wordt, net als in 2006 het meeste bericht over financiën/OZB. De derde en vierde plaats worden ingenomen door ruimtelijke ordening en verkeer/vervoer. In 2006 waren dit de WMO en politie/veiligheid.

In het overgrote deel van de berichtgeving over interbestuurlijke verhoudingen is het bestuurlijke arrangement in beeld. Dit komt onder meer door discussies over de Randstadprovincie en decentralisatie. Veel berichten verschijnen naar aanleiding van adviezen van diverse commissies die in de onderzoeksperiode het hoofd hebben gebogen over interbestuurlijke verhoudingen. Zo zijn onder andere het bestuur van de Randstad (commissie Kok), de autonomie van gemeente (commissie van Aartsen), de decentralisatie van Rijkstaken naar de provincie (commissie Ladders) en de decentralisatie van taken naar gemeenten (commissie d'Hondt) onder de loep genomen.

Incidenten als de bomenkap in Schinveld en het ontslag van de burgemeester van Dinkelland komen in de publiciteit, maar verliezen snel hun nieuwsaarde. Met uitzondering van het blad Provincies is de berichtgeving in alle mediatitels neutraal tot negatief.

In ongeveer een derde van de totale publiciteit komt het financieel arrangement naar voren. Hierbij gaat het voornamelijk over de beschikbaarheid van middelen voor de uitvoering van beleid. Ook in berichten over de OZB is dit arrangement duidelijk in beeld (o.a. VNG Magazine, 27-10-06; Telegraaf, 06-06-07).

3.5 Conclusie

Twee jaar is een relatief korte tijdspanne om een trend in de interbestuurlijke verhoudingen te kunnen constateren. Het veranderen van structuren en procedures gaat niet van de ene op de dag, evenmin is het gedrag van mensen eenvoudig te beïnvloeden. Daarnaast is het niet waarschijnlijk dat de mening die mensen over de interbestuurlijke verhoudingen hebben van de ene dag op de andere verandert.

Het onderzoek naar de interbestuurlijke verhouding laat een enigszins gemengd beeld zien, waaruit het lastig conclusies trekken is.

Het belevingsonderzoek laat een niet heel ander beeld zien dan twee jaar geleden. Het rapportcijfer voor de interbestuurlijke verhoudingen is slechts marginaal gestegen. Wel is men van mening dat het Rijk zich minder als baas van de lagere overheden opstelt en is men tevreden over horizontale samenwerking en deelaspecten van bestuurskracht. Maar de bekendheid met de Code Interbestuurlijke verhoudingen is flink gedaald. Ook al worden de uitgangspunten nog wel onderschreven, nog steeds worden nog lang niet alle uitgangspunten ook gehanteerd. 'Denken vanuit de problematiek' is nu het uitgangspunt waaraan het minste wordt voldaan. Over verticale samenwerking is men minder positief dan over horizontale samenwerking. En ook het bestuursakkoord is onder veel respondenten onbekend, en wordt vooral 'neutraal' beoordeeld.

Uit het objectieve indicatoren onderzoek blijkt dat er hier en daar nog wel wat te winnen is. De objectieve indicatoren laten zien dat het aantal inwoners per bestuurder gestegen is, het aantal specifieke uitkeringen gedaald, en dat preventief toezicht minder voorkomt. Aan de andere kant lijkt het aantal circulaire flink hoger te liggen dan in 2006. Hoewel dat zou kunnen liggen aan de diepgaandere meting, is het toch geen positief signaal. Want zelfs al zou het geen stijging zijn, het blijven er wel veel. Ook het aantal Rijksmonitors is toegenomen, hoewel de meeste monitors niet heel veel administratieve lasten met zich meebrengen.

Na het aantreden van Balkende IV neemt de media aandacht voor interbestuurlijke verhoudingen toe en verbetert het mediabeeld. De meeste artikelen in de onderzochte periode gaan over algemene bestuurlijke onderwerpen als het bestuursakkoord, bestuurlijke drukte en decentralisatie. Van de specifieke beleids-onderwerpen gaat de meeste aandacht uit naar financiën, openbare ruimte en verkeer/vervoer.

Kortom, er is in twee jaar tijd niet zo heel veel veranderd. Een deel van de verklaring kan zijn dat de afgelopen twee jaar grotendeels bestonden uit het afsluiten van Balkenende III en het op gang komen van Balkenende IV. Veel van de vernieuwing die met Balkenende IV is ingezet, ook op het gebied van interbestuurlijke betrekkingen, is nog niet gerealiseerd. Veel van de afspraken uit het Bestuursakkoord bijvoorbeeld, treden pas in 2009 of 2010 in werking.

Dit kan niet alles verklaren. Want de interbestuurlijke verhoudingen zijn niet alleen afhankelijk van grote vernieuwingen. Ze zijn ook afhankelijk van mensen en hun dagelijks handelen binnen de kaders van het openbaar bestuur. In de praktijk krijgen de uitgangspunten van de Code hun betekenis. En daar valt, ook zonder grote vernieuwingen, nog een hoop te winnen. De respondenten uit het belevingsonderzoek stellen daarbij voor de komende tijd het bevorderen van een samenwerkingscultuur op de eerste plaats.

Literatuur

BZK, Overzicht specifieke uitkeringen 2007, 2008

Hiemstra & De Vries, De interbestuurlijke verhoudingen gemeten:

Een gedeeltelijk herhalingsonderzoek naar interbestuurlijke verhoudingen, 2008

Kool, D. de, Inventarisatie Rijksmonitors 2008 en administratieve lasten, Center for Public Innovation, 2008

Publistat Mediaonderzoek, Media-analyse Interbestuurlijke Verhoudingen juni 2006 t/m mei 2008, 2008

Regioplan, Interbestuurlijke Verhoudingen, 2008

SGBO, Bestuur per circulaire: inventarisatie van het aantal circulaire in 2007, 2008

SGBO, Prestatieafspraken als beleidsinstrument: Inventarisatie van prestatieafspraken door het Rijk, 2008

4 Europa en het binnenlands bestuur

4.1 Inleiding

Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke vraagstukken doen zich steeds vaker voor op Europees en mondiaal niveau. De globalisering in economisch, politiek en sociaal opzicht en de voortschrijdende Europese integratie zijn mede bepalend voor de vele veranderingen in de omgeving van het Nederlandse openbaar bestuur. Een aanzienlijk deel van de regelgeving in Nederland komt uit de Europese Unie (EU). Deze regelgeving raakt steeds meer gemeenten en provincies op allerlei gebieden, zoals aanbesteding van opdrachten, dienstenverkeer, interregionale samenwerking, milieu en staatssteun.

In dit hoofdstuk komt in de eerste paragraaf de Euregionale samenwerking van de decentrale overheden aan de orde. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op de financiële consequenties van de Europese integratie voor decentrale overheden. Ten slotte zal in de laatste paragraaf worden ingegaan op de vraag hoe europaproof de decentrale overheden zijn.

4.2 Euregionale samenwerking

Nederland beschikt over een groot grensgebied. Zeven van de twaalf provincies grenzen aan het buitenland en twee miljoen Nederlandse ingezetenen wonen in Nederlandse grensgemeenten. Juist in de grensgebieden worden burgers, maatschappelijke organisaties, instellingen en overheden bij grensoverschrijdende contacten op het terrein van bijvoorbeeld wonen, werken, onderwijs en zorg geconfronteerd met hindernissen die worden opgeworpen door cultuurverschillen en door verschillen in nationale wet- en regelgeving. Het Europa zonder binnengrenzen en met een vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal is in veel opzichten vaak nog een papieren realiteit. Tegelijkertijd liggen er juist in de grensgebieden bijzondere ontwikkelingskansen.

Een belangrijke vorm van internationale samenwerking is die van de decentrale overheden in de grensstreken. Dit geldt in het bijzonder voor de euregio's. Er zijn verschillende samenwerkingsverbanden aan de Nederlands-Duitse grens op basis van de Anholtovereenkomst en aan de Nederlands-Belgische grens op basis van het Beneluxverdrag. Hieronder staan de verschillende vormen van samenwerking vermeld.

Tabel 4.1 Aantal grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerkingsverbanden

	Nederland - België (Benelux-overeenkomst)	Nederland - Duitsland (Anholt-overeenkomst)	Nederland - Duitsland - België (geen verdrag)
Openbaar lichaam algemeen	Euregio Benelux Middengebied BENEGO	Eems Dollard regio Euregio Rijn-Waal Eurode	
Openbaar lichaam specifiek	Welzijn voor Ouderen Assenede - Sas van Gent Academie voor Muziek en Woord De Noorderkempen	Grenspark Maas-Swalm-Nette	
Gemeenschappelijk orgaan algemeen	Euregio Scheldemond Intergemeentelijk Overlegorgaan Oost- en Zeeuwsch Vlaanderen Gemeenschappelijk Orgaan Baarle		
Gemeenschappelijk orgaan specifiek	Landschapspark Kempen-Zeeland		
Administratieve afspraak algemeen	Samenwerkings-overeenkomst tussen provincies Noord-Brabant en Antwerpen		
Administratieve afspraak specifiek	Grensoverschrijdende medische hulp Essen – Roosendaal Bijstandsovereenkomst Baarle en Hoogstraten Gemeenschappelijke grensoverschrijdende Milieustraat Baarle Delta-Toerisme Rijn-Schelde Delta Euregionaal Rampenprotocol Scheldemond		
Privaatrechtelijk algemeen		EUREGIO Euregio Rijn-Maas-Noord Internationale adviescommissie Aalten/Bocholt	Stichting Euregio Maas-Rijn
Privaatrechtelijk specifiek		Avantis Grensoverschrijdend Bedrijventerrein NV Bedrijventerrein Europark Coevorden-Emlichheim	
Totaal	14	7	1

Naar aanleiding van het rapport van de commissie Hermans *De toekomst van Limburg ligt over de grens*, bleek dat niet alleen Limburg maar bijna alle grensregio's behoefte hebben aan de verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking. Er gebeurt al veel t.b.v. grensoverschrijdende samenwerking door provincies en euregio's, maar er blijkt op veel terreinen nog verbetering nodig te zijn. Minister Ter Horst en staatssecretaris Timmermans zijn daarom op 24 januari 2008 gezamenlijk het traject voor de verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking gestart. De bestuurders van de 7 grensprovincies, de veiligheidsregio's en de euregio's hebben samen met de minister en staatssecretaris de intentieverklaring voor dit traject op 24 januari 2008 ondertekend, waarin zij verklaren een geconcentreerde inspanning te zullen leveren om de knelpunten waar mogelijk aan te pakken en kansen te benutten. Afgesproken is dat de decentrale bestuurders hun top 3 van knelpunten aangeven; focus lag op het naar voren brengen van knelpunten waar het rijk nodig is om deze op te lossen, plus nog de knelpunten die de decentrale overheden ondervinden op het terrein van bestuur en veiligheid. Er is sinds 24 januari gewerkt aan het vaststellen van kansen en knelpunten in de grensregio's. Het rijk zal de regio's ondersteunen daar waar het rijk een rol kan vervullen in het helpen oplossen van hindernissen die de grensoverschrijdende samenwerking bemoeilijken. In juni 2008 heeft hierover een bestuurlijk overleg met de minister en

de gedeputeerden uit de grensprovincies en de voorzitters van de veiligheidsregio's en euregio's plaatsgevonden. Tijdens dit overleg is een thematisch overzicht van knelpunten, kansen besproken en is tevens een agenda voor mogelijke oplossingen van deze kansen, knelpunten vastgesteld.

Op het terrein van Bestuur zijn de volgende punten voor verbetering aangedragen:

- Versterking van de Euregionale samenwerking in de Euregio Maas-Rijn door inzet van de Europese Groepering Territoriale Samenwerking (EGTS).
- Verschillen in bevoegdheden bemoeilijkt bestuurlijke samenwerking tussen decentrale overheden: grensoverschrijdende bestuurlijke planafstemming.
- Enclave problematiek Baarle: milieuregimes, bij dierziektes, verkeersregels: ruimte creëren om te kiezen voor regelgeving van het 'buurland'. Misschien d.m.v. een proefregio.

Op het terrein van veiligheid zijn onderstaande punten voor verbetering aangedragen:

Politiesamenwerking

- Eventuele recherche gemeenschappelijke grensoverschrijdende opsporings- en vervolgingsautoriteit, d.m.v. Eurocrime
- Afspraken over een gemeenschappelijke, bestuurlijke aanpak

Rampenbestrijding/crisisbeheersing

- Doortrekken van Nederlandse crisisplannen voor rampenbestrijding/crisisbeheersing over de grenzen. Door de nieuw ingevoerde veiligheidsregio's.
- Doortrekken van communicatiemiddelen zodat Nederlandse politie en brandweer met de collega's uit de buurlanden kunnen communiceren.
- Bestuurlijke verantwoordelijkheden aan weerszijden van de grens verschillen, dit is in relatie tot de nieuwe veiligheidsregio's vooral met de buurlanden lastig. Wie moet met wie spreken in geval van nood?
- Verschillen in aanpak en maatregelen op het terrein van bestrijden van dierziektes zoals mond- en klauwzeer en pandemieën zoals vogelgriep in de grensgebieden.
- Bovenstaande zaken spelen extra in Baarle-Nassau en Baarle-Hertog vanwege enclaveproblematiek.
- Afstemmen van digitaal communicatienetwerk met analoog netwerk in buurlanden.
- Het ontbreken van grensoverschrijdend gezamenlijk oefenen voor politie/brandweer en hulpverlening
- Er worden verschillende competentie-eisen gesteld aan ambulance personeel zowel in reguliere als in noodsituaties
- Het ontbreekt aan een grensoverschrijdend ondersteunend systeem voor meldkamers voor optimale inzet van ambulances.

Er bestaan echter ook al **goede voorbeelden** van projecten die een nauwe samenwerking tussen Nederland en de buurlanden weerspiegelen:

- Het EPICC (Euregionaal Politie en Coördinatie Centrum) in Heerlen. Dit bevordert snelle uitwisseling van operationele informatie tussen de landen. In dit centrum zijn politie-ambtenaren uit Nederland, België en Duitsland op 1 kantoor werkzaam. Zij kunnen met ieder hun eigen computersysteem werken en op deze manier informatie efficiënt uitwisselen.
- Grensoverschrijdende ziekenhuiszorg tussen Klinikum Aken en Academisch Ziekenhuis Maastricht. Beide ziekenhuizen werken samen bij de opzet van een gezamenlijke specialistische topzorg.
- Dinxperloo/Suderwick, gemeenschappelijk grensoverschrijdend zorgcentrum.
- Voorlichting op het terrein van grensarbeid
- 3 plus 3 overleg van de Bezirksregierungen Keulen, Münster, Düsseldorf en Overijssel, Gelderland en Limburg.

De genoemde kansen:

Uit de knelpuntenanalyse van de regio's bleek o.a. dat er kansen liggen op het gebied van zorg en onderwijs, grensarbeid en openbaar vervoer. Tweektalige opleidingen en het lesgeven van de buurtaal op basisscholen zouden al stappen in de goede richting kunnen zijn. De universiteiten in Nijmegen en Münster willen een gemeenschappelijke master (Nederland-Duitsland Studies) aanbieden, mede in het kader van het Bologna proces. Aangezien in Nederland voor een master maar 1 jaar staat voorgeschreven en in Duitsland vaak 2 jaar is toegestaan voor een master, is gekozen voor een 2 jaar durende master in dit studieprogramma. Deze

optie moet het rijk voor dit bijzondere project nog wel goedkeuren. Grensoverschrijdende ziekenhuiszorg in de Euregio Maas-Rijn is ook een kans voor de toekomst van de zorgsector in deze regio. De gewenste situatie zou zijn dat ziekenhuizen in de euregio grensoverschrijdend afspraken kunnen maken over bundeling en specialisatie. Ziekenhuizen in de euregio kunnen gezamenlijke centra voor topzorg realiseren. Elk ziekenhuis kan zich op deze manier in die regio op een ander vakgebied specialiseren. Daarvoor is echter wel een ongehinderde patiëntenmobiliteit nodig en duidelijkheid op het gebied van aansprakelijkheid, patiëntenrechten en uitwisseling van patiëntengegevens. Dit moet het Rijk nog regelen. Ook bestaan er mogelijkheden voor een gemeenschappelijk openbaarvervoerplan, maar hiervoor zijn verkooptechnisch en marketingtechnisch nog veel problemen op te lossen. Het blijft voor burgers soms lastig om aan de overkant van de grens een kaartje voor het openbaar vervoer te kopen. Tevens is de aansluiting van netwerken een probleem, daarom wordt aan de oostgrens gedacht aan multimodaal aanbesteden. In Zeeuws-Vlaanderen en Vlaanderen zijn er problemen met verschillende systemen. Betreffende grensarbeid moet men nagaan of er meer voorlichting versterkt kan worden aan grenspondelaars. Tevens moet in aansluiting op commissie grensarbeid nagegaan worden of er nog meer zaken moeten worden aangepakt.

De effectiviteit van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden:

De Raad voor het openbaar bestuur heeft op verzoek van de minister een advies geschreven over het bestuurlijk functioneren van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden¹⁸. De Rob heeft zich met name geconcentreerd op de Euregio's.

In de grensgebieden liggen bijzondere ontwikkelingskansen. De relatief slechte sociale en economische situatie van de grensgebieden in het verleden was een belangrijke stimulans voor de oprichting van de euregio's. Daarnaast was er een idealistisch motief: de euregio's als proeftuinen van harmonisering van regelgeving in de Europese unie, om vrijheid van goederen, diensten en kapitaal mogelijk te maken. BZK wil de ontwikkelingskansen in de grensregio's benutten, de successen uitbuiten zodat deze pilots als voorbeeld en stimulans dienen voor GROS in andere grensgebieden binnen de Europese Unie en als motor van verdergaande Europese samenwerking. BZK is tevreden over de huidige structuren van de euregio's, de taken op 'maat' die daar verricht worden, kunnen op die manier het beste uitgevoerd worden, daarom hoeft de bestaande structuur ook niet te veranderen en is er tot op heden geen uniforme kaderwet nodig voor de structuur van de euregio's.

Er gebeurt veel op het terrein van grensoverschrijdende samenwerking (GROS). Maar het gaat daarbij veelal om activiteiten en projecten die los van elkaar staan en die niet of nauwelijks gebonden zijn met het reguliere beleid of met de strategische en langetermijnvisies van de betrokken decentrale overheden. Een betere verbinding van de vaak losstaande activiteiten en projecten in euregionaal verband, en een betere aansluiting op regulier beleid en strategie, langetermijnvisies van de betrokken overheden, vergroten de synergie en de uiteindelijke maatschappelijke effecten van die activiteiten en projecten. De Euregio's hebben binnen de bestaande bilaterale verdragen (Anholt-overeenkomst¹⁹ en Beneluxverdrag²⁰) genoeg ruimte om zichzelf verder te ontwikkelen. Of die ruimte ook wordt benut is uiteindelijk afhankelijk van de politiek-bestuurlijke wil van de betrokken decentrale overheden. In het traject van verbetering van GROS wil BZK vanuit het Rijk de synergie tussen de verschillende projecten vergroten. Het belangrijkste voor de grensregio's is de aandacht voor grensoverschrijdende samenwerking bij de departementen in Den Haag te borgen.

De EGTS

Niet alleen Nederland werkt aan de verbetering van territoriale samenwerking, ook de Europese Unie en de Raad van Europa werken hieraan. In dit kader heeft de Europese Unie het besluit van 5 juli 2006, betreffende verordening EG Nr. 1082/2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS)

¹⁸ Raad voor het openbaar bestuur, *Besturen over grenzen, opgave voor alle bestuurslagen*, Den Haag 2008.

¹⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Naar een openbaar lichaam onder Anholt. Een handreiking voor de decentrale bestuurlijke samenwerkingsverbanden aan de Nederlands-Duitse grens*, Den Haag, 2004.
Het Anholt verdrag werd in 1991 in Isselburg-Anholt gesloten.

²⁰ De Beneluxovereenkomst is in 1986 ondertekend en trad in 1991 in werking, daarin zijn afspraken gemaakt over grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten.

(PbEG 2006 nr. L 210) ingevoerd. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat deze verordening daadwerkelijk van kracht wordt. De EGTS zal naar verwachting begin 2009 in werking kunnen treden.

De EGTS is primair bedoeld als instrument waarbinnen de lidstaten en lokale en regionale autoriteiten kunnen samenwerken ter uitvoering van communautaire programma's binnen de doelstelling 'Europese territoriale samenwerking'. De EGTS is echter niet uitsluitend bedoeld voor de uitvoering van communautaire territoriale samenwerkingsprogramma's. Aan een EGTS kunnen andere taken worden opgedragen, zolang deze vallen binnen de genoemde doelstelling van de verordening: het bevorderen en vergemakkelijken van grensoverschrijdende, transnationale of interregionale samenwerking, de drie onderdelen van Europese territoriale samenwerking, met als doel de economische en sociale samenhang te versterken. De samenwerking van ziekenhuizen of universiteiten van verschillende landen op basis van de EGTS is bijvoorbeeld ook een mogelijkheid. Verschillende partijen kunnen in een EGTS deelnemen en een zorgstelsel opzetten voor patiënten in het grensgebied, waardoor elk ziekenhuis zich kan richten op een specialisatie en patiënten uit de omliggende landen daarvan zonder problemen gebruik van kunnen maken. Via de bilaterale verdragen met Duitsland en België, kunnen decentrale overheden wel met of Duitsland of België samenwerken, maar het is d.m.v. deze verdragen niet mogelijk om een trilaterale samenwerking aan te gaan. Voor zo'n soort samenwerking zou de EGTS een goed instrument kunnen zijn. Dit is vooral voor Zuid-Limburg van belang.

In het kader van de noodzakelijke hervorming van de structuurfondsen na de uitbreiding van 2004 is de gelegenheid benut om een instrument te creëren waarmee de uitvoering van de doelstelling 'Europese territoriale samenwerking' kon worden verbeterd. Om de obstakels die de territoriale samenwerking belemmeren uit de weg te ruimen is een nieuw communautair samenwerkingsinstrument in het leven geroepen, op basis waarvan op het grondgebied van de Europese Gemeenschap samenwerkende groeperingen met rechtspersoonlijkheid kunnen worden opgericht.

Veel bepalingen van de verordening zijn rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Daarnaast kunnen de oprichters van een EGTS een aantal zaken regelen in de statuten. Echter, voor een aantal onderdelen verwijst de verordening naar nationaal recht of verplicht zij de lidstaten om bepaalde voorzieningen te treffen. Daar waar de verordening verwijst naar nationaal recht is in de meeste gevallen nieuwe wetgeving nodig, omdat bestaande wetten doorgaans niet zodanig zijn ingericht dat ze zonder aanpassing toegepast kunnen worden op een nieuwe rechtspersoon als de EGTS.

Voor een eerste indruk waarvoor EGTS wordt toegepast bijgaand overzicht. In deze tabel staat het type EGTS en staan de daarbij behorende taken vermeld, daaronder zijn de deelnemers van elke EGTS genoemd.

Tabel 4.2 Een overzicht van de eerste opgerichte samenwerkingsverbanden d.m.v de EGTS.

Type	Beheersautoriteit INTERREG programma's	Leadpartner samenwerking met andere structuurfondsen	Brede inrichting van euregionale samenwerking	Activiteiten zonder EU-ondersteuning (complexe infrastructurele projecten)	Andere specifieke activiteiten met EU-fondsen (onderzoek, kaderprogramma, etc.)
Regio's met nationale overheden	Grande Region Interreg IV A (toekomst) EGTS als een instrument in een breder kader van samenwerking EGTS - Managing Authority			Oprichting 'Cross-border' ziekenhuis in Cerdanya F en ES (Geld uit Franse sociale verzekeringen en van de Katalaanse regering (zonder EU-geld, Katalaanse en Franse overheid).	
Alleen Regio's			Galicia-Norte de Portugal (PT en ES)		
Nationale overheden, Regio's met gemeenten			Lille-Tournai-Kortrijk (nationaal, regionaal en gemeenten)		
Alleen gemeenten	Eurodistrict Oderland Nadodrze Interreg IIIB (DE en PL, Märkisch Oderland-Regio Lubusz	UTTS (Hernad-Bodva-Szinva) (HU, SK, RO met Ukraine)	Ister-Granum (SK en HU)		

4.3 Financiële dimensie van Europese integratie

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

In 2007 nam Nederland deel aan zowel de oude Structuurfondsperiode, die duurt tot en met 2006 (geld mag echter uitgegeven worden tot en met 2008), als de nieuwe Structuurfondsperiode. Deze periode loopt van 2007 tot en met 2013. In de nieuwe Structuurfondsperiode gaat € 169,5 miljoen naar Noord-Nederland, € 164,0 miljoen naar Oost-Nederland, € 310,6 miljoen naar West-Nederland en € 186,0 miljoen naar Zuid-Nederland.

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

- Doelstelling 1 (Cohesiefonds): ontwikkeling en structurele aanpassing van een regio met ontwikkelingsachterstand. In Nederland is Flevoland het enige Doelstelling 1-gebied;
- Doelstelling 2 (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling/EFRO): economische en sociale omschikking van in structurele moeilijkheden verkerende regio's. In Noord-, Oost- en Zuid-Nederland zijn doelstelling 2-gebieden aangewezen. Verder voeren negen steden binnen doelstelling 2 een programma uit. Dit zijn Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Maastricht, Arnhem, Nijmegen en Enschede;
- Doelstelling 3 (Europees Sociaal Fonds/ESF): ondersteunen van re-integratietrajecten voor werklozen en scholing van werkenden. Deze doelstelling geldt voor heel Nederland;
- Equal: op innovatieve manieren bestrijden van ongelijkheid en discriminatie op de arbeidsmarkt met behulp van transnationale partnerschappen;

- Interreg: een programma bestaande uit grensoverschrijdende samenwerking binnen grensregio's (IIIA), transnationale samenwerking voor bevordering van integratie tussen verschillende Europese regio's waarbij Nederland meedoet aan het Noordzee- en het Noordwest-Europa-programma (IIIB) en interregionale samenwerking tussen decentrale overheden en andere publieke partijen in de EU (IIIC);
- Urban II: een communautair initiatief van de Europese Commissie, waarbij innovatieve projecten worden gesteund op het gebied van stedelijke vernieuwing in achterstandswijken. De Urban II-projecten zijn een voorbeeld voor het nationale grotestedenbeleid. In de periode 2000-2006 zijn gebieden in Amsterdam, Rotterdam en Heerlen aangewezen;
- Leader+: innovatieve plattelandontwikkeling.

In tabel 4.3 is een overzicht opgenomen van de verdeling van structuurfondsen binnen Nederland tussen 2000 en 2006. De uitvoering van de programma's loopt door tot en met 2008. Daarna vindt de afrekening plaats.

Tabel 4.3 Verdeling structuurfondsen tussen 2000 en 2006

	x € miljoen
Doelstelling 1 (overgangssteun achterstandsgebieden)	
Flevoland	123
Doelstelling 2 (herstructureringsgebieden)	676
Noord-Nederland	315
Reconstructiegebieden (landbouwgebieden)	169
Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant, Limburg	onbekend
Steden	191
Amsterdam	34,5
Rotterdam	34,5
Den Haag	29,0
Utrecht	20,5
Nijmegen	14,5
Arnhem	14,5
Eindhoven	14,5
Enschede	14,5
Maastricht	14,5
Overgangssteun D2	97,7
Groningen/Drenthe	3,0
Twente	20,8
Arnhem/Nijmegen	20,0
Brabant	33,6
Zuid-Limburg	20,3
Overgangssteun 5B	21,3
Noorden	11,2
Overijssel	4,5
Noord-Limburg	2,3
Zeeuws-Vlaanderen	3,3
Doelstelling 3, ESF, employability totaal	1.684
Activerend arbeidsmarktbeleid	1.397,6
Leven lang leren	285,9

Bron: Ministerie van EZ

Nederland ontvangt tussen 2007 en 2013 bijna € 1,9 miljard uit de Europese Structuurfondsen. Hiervan is ruim € 1,6 miljard beschikbaar voor regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid (Doelstelling 2). De helft van dit bedrag (€ 830 miljoen) gaat naar vier regionale programma's (noord, oost, zuid en west), de andere helft naar een nationaal programma uit het Europees Sociaal Fonds. Daarnaast ontvangt Nederland € 247 miljoen voor Doelstelling 3, de opvolger van het huidige Interreg.

Tabel 4.4 Verdeling Structuurfondsen en cofinanciering Doelstelling 2 EFRO (in € voor 2007-2013)

	Aandeel SF 2007-2010	Aandeel SF	Aandeel in SF gemiddeld	Bedrag SF	Steun- intensiteit ²¹	Bedrag cofinanciering	Bedrag totaal
Noord	27,5	11,6	20,7	169,5	13,0	85,0	254,5
Oost	19,8	19,8	19,8	164,0	6,8	39,0	203
West	33,0	42,9	37,2	310,6	5,2	81,6	392,2
Zuid	19,7	25,7	22,3	186,0	6,0	48,8	234,8
Totaal	100,0	100,0	100,0	830,0*	6,5	254,4	1084,5

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

Bron: Ministerie van EZ

4.4 Europaproof

Veel Europese regelgeving heeft invloed op gemeenten en provincies. Diverse initiatieven moeten ertoe leiden dat gemeenten en provincies voldoen aan Europese regels. Zo is er het Kenniscentrum Europa decentraal, dat wordt gefinancierd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, VNG, IPO en de Unie van Waterschappen. Dit kenniscentrum verschaft decentrale overheden informatie over Europees recht. Verder is in 2006 en 2008 de *Handreiking Europaproof gemeenten* gepubliceerd.²² Met Europaproof wordt bedoeld dat gemeenten voldoen aan de Europese wet- en regelgeving. Maar de term kan ook een bredere betekenis hebben. Zo bedoelt Zuid-Holland met Europaproof dat de provincie beleid en regels maakt en uitvoert die in lijn zijn met de Europese wet- en regelgeving en de Europese subsidies doelbewust (in aanvulling op eigen doelstellingen) en efficiënt worden ingezet.²³ De provincies zijn de afgelopen jaren zeer actief geweest in Europaproof-trajecten.

Belangrijke thema's

In de *Handreiking Europaproof gemeenten* worden de volgende belangrijke thema's genoemd:

- de vier Europese vrijheden (personen, goederen, diensten en kapitaal);
- milieu en water;
- Europese subsidies;
- Europees aanbesteden;
- staatssteun.

Er zijn op het ogenblik voornamelijk cijfers over staatssteun en aanbesteden beschikbaar. Daarom wordt hier alleen aan deze onderwerpen aandacht besteed.

Aantal decentrale staatssteunzaken stabiliseert

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

Regels over staatssteun vloeien voort uit de artikelen 87, 88 en 89 van het EG-Verdrag. Hierin is bepaald dat 'steunmaatregelen van de staten of in welke vorm dan ook door de staatsmiddelen bekostigd die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt' onverenigbaar met de interne markt worden verklaard.

²¹ De steunintensiteit is het bedrag uit de structuurfondsen per inwoner per jaar.

²² Europa decentraal, *Handreiking Europaproof gemeenten*. Deze handreiking is opgesteld in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG.

²³ www.pzh.nl/thema/europa/zh_europaproof.jsp.

De Europese Commissie heeft de exclusieve bevoegdheid om staatssteun te controleren en goed te keuren dan wel af te wijzen. Daarom zijn de lidstaten verplicht om de voorgenomen steunmaatregelen ter goedkeuring aan de Commissie voor te leggen. Wanneer sprake is van staatssteun in de zin van artikel 87 lid 1 EG-Verdrag, moet de voorgenomen steun aan de Commissie gemeld worden (melding). De Commissie beslist in dat geval of de steun verleend mag worden. Wanneer de steun valt onder een van de vrijstellingsverordeningen, bestaat er geen meldingsplicht vooraf. Wel moet de steunverlener de Europese Commissie inlichten over de steun (kennisgeving).

De aanmeldingen van decentrale overheden lopen via het Coördinatiepunt staatssteun decentrale overheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het Coördinatiepunt heeft sinds 2002 40 meldingen van gemeenten en provincies doorgeleid naar de Europese Commissie. Het grootste deel daarvan is goedgekeurd. Daarnaast zijn er 89 kennisgevingen gedaan. De laatste worden (meestal zonder verder onderzoek van de EC) gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, waarna de steunmaatregelen mogen worden uitgevoerd. De laatste jaren neemt met name het aantal kennisgevingen voor steun aan landbouw toe. Tot en met 2006 nam het totale aantal kennisgevingen toe. In 2007 is het aantal kennisgevingen gedaald, mogelijk veroorzaakt door het verhogen van het zogenaamde de-minimisplafond waardoor steun tot € 200.000 per onderneming in een periode van drie jaar geen meldingsplichtige steun meer vormt.

De overige zaken vallen in de categorie 'overig'. Deze bestaat uit zaken waarin de Commissie is overgegaan tot de formele procedure²⁴, onderzoeken op eigen initiatief, of de procedure voor onrechtmatige steun.²⁵ Een staatssteunonderzoek op initiatief van de Europese Commissie is sinds 2005 niet meer voorgekomen, maar onderzoek naar aanleiding van een klacht neemt (zeker in 2007) duidelijk toe. De Europese Commissie is verplicht klachten over staatssteun te onderzoeken. In 2007 opende de Commissie niet één keer de formele onderzoeksprocedure.

Na een grote groei in de jaren 2002-2006 lijkt het aantal staatssteunzaken zich te stabiliseren of licht terug te lopen. De eerste helft van 2008 laat die trend ook zien.

Tabel 4.5 Staatssteunzaken decentrale overheden²⁶

Jaar	Meldingen	Kennisgevingen	Overig	Totaal
2002	2	–	3	5
2003	4	4	2	10
2004	6	8	4	18
2005	11	20	4	35
2006	7	34	4	45
2007	10	22	8	40
Totaal	40	89	24	153

Bron: Ministerie van BZK

Deze getallen worden in tabel 8 verder uitgewerkt per provincie. De meeste meldingen zijn afkomstig van de provincies zelf, maar de tabel bevat ook de meldingen die door gemeenten zijn gedaan. Ten slotte zijn vooral Amsterdam, Rotterdam en Den Haag betrokken bij samenwerkingsverbanden tussen gemeente en provincies, die hierdoor ook een redelijk aandeel hebben.

²⁴ Als de Europese Commissie er op basis van de door de lidstaat geleverde informatie niet van overtuigd is of een steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt opent zij de formele onderzoeksprocedure.

²⁵ Wanneer steun onrechtmatig is verleend, kan de Commissie een procedure voor onrechtmatige steun starten.

²⁶ Opgave van het Coördinatiepunt Staatssteun van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tabel 4.6 Staatssteunzaken decentrale overheden per provincie²⁷

Provincie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totaal
Drenthe	-	-	-	-	-	1	1
Flevoland	1	6	7	-	5	1	20
Fryslân	2	1	3	2	8	2	18
Gelderland	-	-	2	6	5	1	14
Groningen	-	1	-	1	-	3	5
Limburg	-	-	1	2	10	8	21
Noord-Brabant	-	1	1	6	3	9	20
Noord-Holland	-	1	1	1	1	4	8
Utrecht	-	-	-	-	-	1	1
Overijssel	-	-	1	3	2	3	9
Zeeland	-	-	1	2	-	-	3
Zuid-Holland	-	-	-	9	10	5	24
Divers ²⁸	2	-	1	3	1	2	9
Totaal	5	10	18	35	45	40	

Bron: Ministerie van BZK

Veel meer Europese aanbestedingen door decentrale overheden

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

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

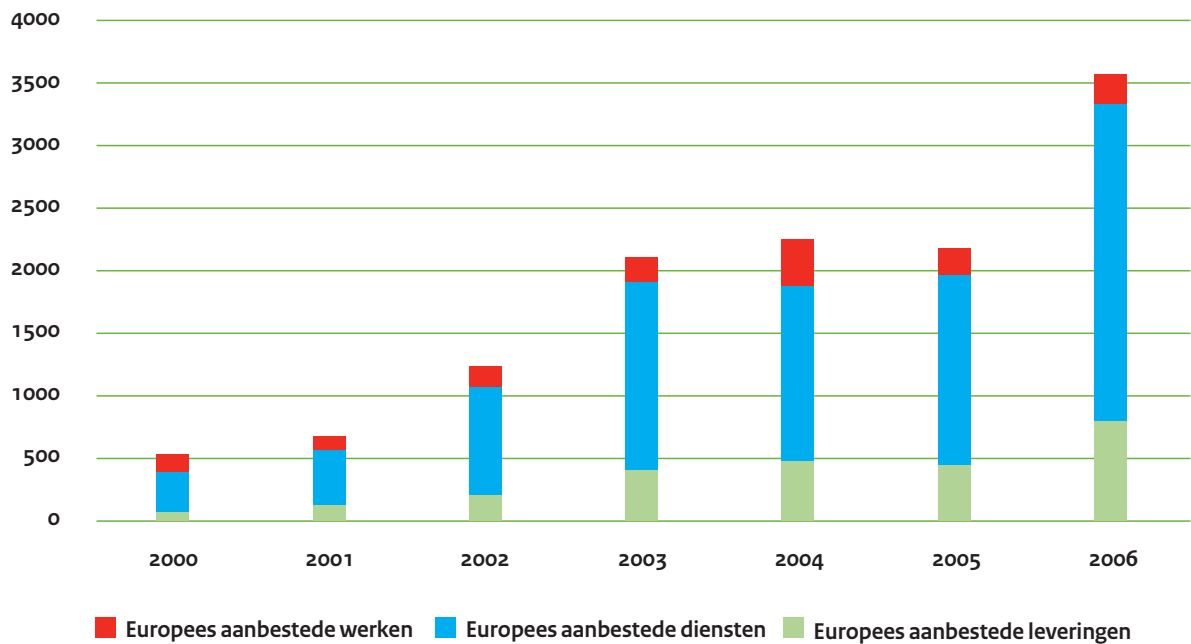
Het aantal aanbestedingen door gemeenten is tussen 2000 en 2006 aanzienlijk gegroeid (zie tabel 10).²⁹ De sterkste stijging vindt plaats bij diensten in de jaren 2005-2006. Bij leveringen is de toename procentueel sterk tussen 2005 en 2006.

²⁷ Opgave van het Coördinatiepunt Staatssteun van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

²⁸ Meldingen gedaan door de lidstaat Nederland, of samenwerkingsverbanden van decentrale overheden.

²⁹ Tabel 9 komen uit: Ministerie van Economische Zaken, *Nalevingsmeting aanbesteden 2004. Een onderzoek naar de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen in Nederland*, Den Haag, 2005.

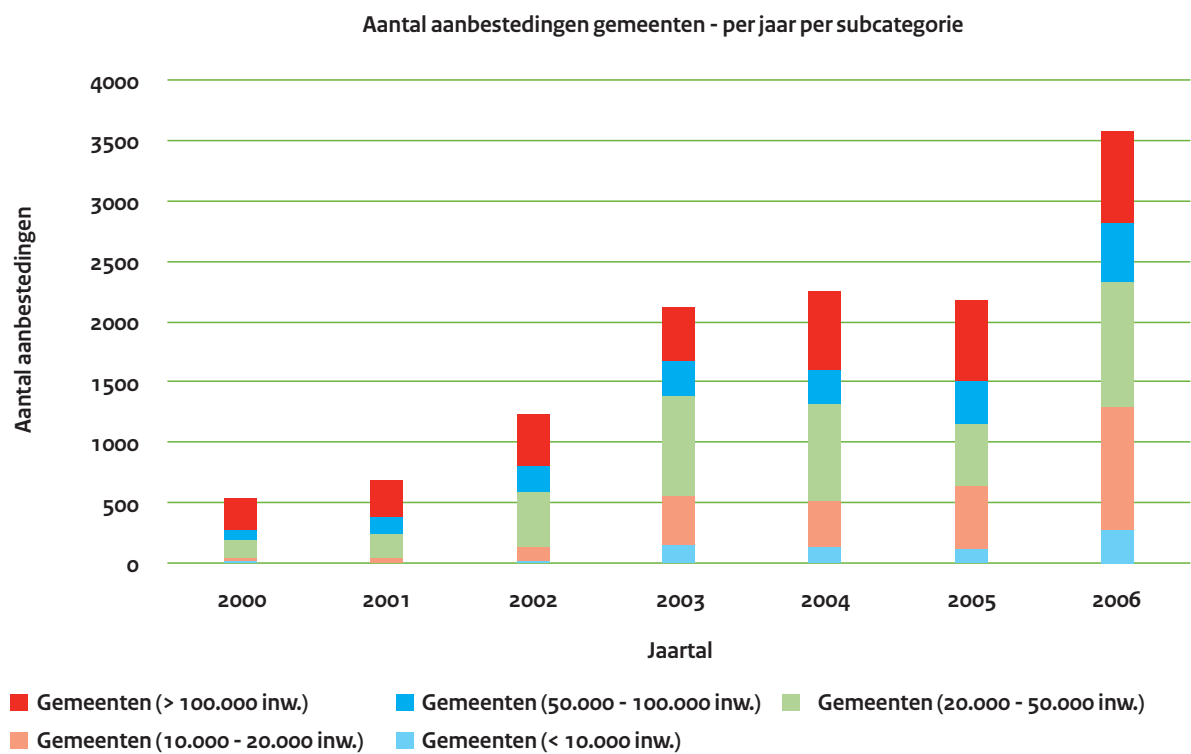
Figuur 4.1 Aantal Europese aanbestedingen door gemeenten



Bron: Ministerie van EZ

In figuur 4.2 is het aantal Europese aanbestedingen uitgesplitst naar de grootte van de gemeenten. De stijging bij kleine en middelgrote gemeenten (tot 50.000 inwoners) is opvallend.

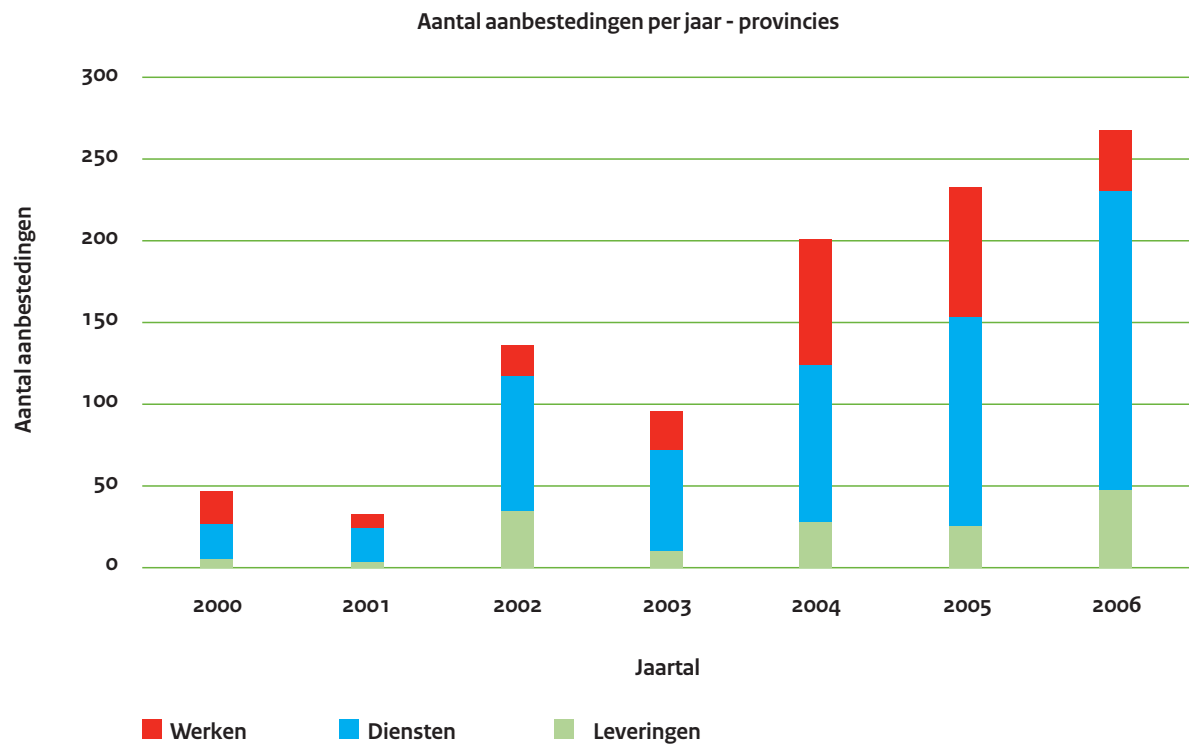
Figuur 4.2 Aantal Europese aanbestedingen naar grootte gemeenten



Bron: Ministerie van EZ

Ook de provincies besteden steeds meer Europees aan, zoals te zien is in figuur 4.3. Het aantal aanbestedingen is tussen 2000 en 2006 vervijfvoudigd.

Figuur 4.3 Aantal Europese aanbestedingen door provincies



Bron: Ministerie van EZ

5 De burger centraal

5.1 Inleiding

De verbetering van de relatie tussen burger en overheid staat hoog op de politieke agenda, zowel landelijk als lokaal. Lokale overheden proberen op verschillende manieren het vertrouwen van burgers in het bestuur en de politiek te vergroten. Een kanaal daarvoor is de vergroting van de transparantie van de gemeentelijke prestaties en besluitvorming. Een andere mogelijkheid is de verbetering van de gemeentelijke prestaties, waarbij gedacht kan worden aan dienstverlening. Ten slotte kan het vertrouwen van de burgers in de lokale overheid worden versterkt door burgers te betrekken bij de vorming en besluitvorming van beleid. Een voorbeeld daarvan is het burgerinitiatief, dat inmiddels in veel gemeenten bestaat, of via een lokaal referendum.

5.2 Transparantie

Burgers en bedrijven moeten de bestuurlijke besluitvorming op een transparante wijze kunnen volgen. Veel besluiten raken burgers en bedrijven immers direct. Actieve openbaarmaking van die informatie en de achterliggende bestuurlijke stukken is een belangrijk middel voor publieke verantwoording. Hieronder is een tabel opgenomen waarin de beschikbaarheid van een bestuursinformatiesysteem bij gemeenten en provincies is opgenomen.

Tabel 5.1 Beschikbaarheid van een bestuursinformatiesysteem bij gemeenten en provincies

	2005	2006	2007
Gemeenten	78%	77%	94%
Provincies			100%

Bron: Overheid.nl Monitor 2007

Gemeenten maken wekelijks in de plaatselijke bladen bekend welke besluiten zij willen nemen of hebben genomen, zoals het afgeven van een bouwvergunning of het vaststellen van regelgeving. Provincies en waterschappen maken hun plannen bekend in dagbladen of in de Staatscourant. Omdat burgers en bedrijven vaak geïnteresseerd zijn in wat er gebeurt in hun directe woon- en werkomgeving, moeten zij actief de papieren publicaties bijhouden. Via het internet kunnen overheden geïnteresseerde burgers tijdig, proactief en gedetailleerd informeren over belangrijke ontwikkelingen in hun (toekomstige) omgeving.

Tabel 5.2 Periodieke bekendmakingen via gemeentelijke en provinciale website

	2006	2007
Gemeenten	17%	35%
Provincies	17%	42%

Bron: Overheid.nl Monitor 2007

Burgers en bedrijven zijn verplicht en vergunning aan te vragen voordat ze bepaalde zaken realiseren, bijvoorbeeld om te kunnen (ver)bouwen. Zij hebben er belang bij de aanvragen en teksten van verleende vergunningen van anderen te kunnen raadplegen. Door online raadpleging kunnen burgers en bedrijven efficiënter gebruikmaken van hun recht op inspraak, het indienen van bezwaren of het bijdragen aan handhaving.

Tabel 5.3 Publicatie vergunningen via gemeentelijke en provinciale website

	2006	2007
Gemeenten	10%	17%
Provincies	33%	42%

Bron: Overheid.nl Monitor 2007

Ruimtelijke plannen hebben invloed op de leef- en werkomgeving van burgers en bedrijven. Een bestemmingsplan bepaalt voor een deel of en hoe een burger of bedrijf mag (ver)bouwen. Het online aanbieden van ruimtelijke plannen kent in 2007 op velerlei manieren een stijging. Meer dan de helft van alle overheidsorganisaties biedt online ten minste één geldend ruimtelijk plan aan.

Tabel 5.4 Publicatie bestemmingsplan via gemeentelijke en provinciale website

	2005	2006	2007
Gemeenten	42%	41%	50%
Provincies			100%

Bron: Overheid.nl Monitor 2007

5.3 Dienstverlening

Begin 2003 is de meerjarige doelstelling geformuleerd, dat 65% van het aanbod van publieke dienstverlening digitaal is af te handelen. Deze 65%-doelstelling was zeer ambitieus: destijds beschikten nog niet alle gemeenten over een eigen website. In tabel 5.5 is een overzicht opgenomen van de voortgang van gemeenten op basis van 22 gemeentelijke diensten voor burgers. Burgers kunnen bij gemeenten online onder meer een verhuizing doorgeven, een uittreksel uit de GBA bestellen of een WOZ-taxatieverslag inzien.

Tabel 5.5 Score elektronische dienstverlening bij gemeenten

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gemeenten <25.000	8,7%	23,0%	35,3%	37,3%	43,4	46,7%	46,7%
Gemeenten 25.000 - 49.999	12,6%	24,1%	34,4%	37,7%	44,2%	50,4%	58,1%
Gemeenten 50.000 - 99.999	11,6%	26,4%	34,3%	41,8%	48,3%	57,3%	64,2%
Gemeenten >100.000	29,6%	26,3%	39,8%	54,5%	64,9%	68,5%	77,3%
Totaal gemeenten	17,6%	24,9%	36,3%	43,5%	51,2%	56,9%	64,2%

Bron: Overheid.nl Monitor 2007

In 2007 groeit bij gemeenten het aanbod van online dienstverlening aan burgers gemiddeld met 7,3% tot 64,2%. Koplopers zijn de gemeenten Den Haag, Dordrecht en Leidschendam-Voorburg. Zij hebben een score van 97,1%. Bepalend voor de score lijkt het inwonertal: hoe groter de gemeente, hoe hoger het niveau en hoe hoger de groei ten opzichte van 2006. Het verschil tussen de gemiddelden van kleine gemeenten (<25.000 inwoners) en de grootste gemeenten (>100.000 inwoners) is bijna 23%. De grootste stijgers zijn evenwel twee kleine gemeenten: Hendrik-Ido-Ambacht klimt met 53,5% op tot 89,9% en Tubbergen stijgt met 36,3% naar 68,1%. Alleen de grootste gemeenten voldoen in 2007 gemiddeld aan de doelstelling van 65%.

Voor de provincies geldt een zelfde sterke groei door de jaren heen. In tabel 5.6 is een overzicht opgenomen van de voortgang van provincies op basis van 4 provinciale diensten voor burgers.

Tabel 5.6 Score elektronische dienstverlening bij provincies

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Provincies	0%	22,8%	30,1%	38,7%	72,1%	83,7%	85,6%

Bron: Overheid.nl Monitor 2007

Het aanbod van digitale provinciale diensten voldoen dus ruimschoots aan de norm van 65%, die in 2003 door het kabinet werd gesteld.

5.4 Betrokkenheid burgers

Hoewel burgerparticipatie op lokaal niveau zeer gebruikelijk is geworden, is de (kwantitatieve) kennis daarover slechts zeer beperkt. Zo zou de participatie van burgers binnen gemeenten een verplicht onderdeel moeten zijn van het burgerjaarverslag. Uit de beoordelingen van de jaarlijkse SGBO-burgerjaarverslagprijzen blijkt, dat vrijwel alle gemeenten verslag doen over de lokale burgerparticipatie, maar dat deze verslaglegging echter zeer beperkt is.

5.4.1 Burgerinitiatief

Het burgerinitiatief is een instrument dat zijn intrede deed met de invoering van het dualisme (Wet Dualisering Gemeentebestuur, 2002). Het burgerinitiatief is een van de instrumenten dat eraan bijdraagt de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad te versterken en daarmee de herkenbaarheid van het lokaal bestuur te vergroten.³⁰ Via een gemeentelijke verordening kunnen inwoners van gemeenten in staat worden gesteld om onderwerpen op de agenda van de gemeenteraad te plaatsen. In 2004 had de helft van de gemeenten nog geen Verordening Burgerinitiatief vastgesteld en waar dit wel was gedaan was er veelal nog geen gebruik van gemaakt. Bovendien wisten raadsleden nauwelijks wat een burgerinitiatief inhoudt en hoe te handelen wanneer een initiatief ingebracht wordt.'

Wel komt van alle onderzochte mogelijkheden tot burgerparticipatie informatie in 2007 over het burgerinitiatief het meeste voor op websites. Daarnaast bieden sommige gemeenten en provincie ook informatie over maatschappelijke initiatieven.

Tabel 5.7 Informatie over burgerinitiatief en maatschappelijke initiatieven via gemeentelijke en provinciale website

	Burgerinitiatief	Maatschappelijke initiatieven
(Deel)gemeentes	50%	31%
Provincies	92%	17%

Ook bestuurskundig kwalitatief onderzoek naar het relatief nieuwe fenomeen formele burgerinitiatieven is nauwelijks voor handen. Op verschillende deelterreinen zijn onderzoeken gedaan, maar geen geeft antwoordt op de vraag om inzicht als het gaat om het aantal burgerinitiatieven en de richting en omvang hiervan. Er zijn wel verschillende casestudies gedaan in diverse onderzoeken als 'Burgerparticipatie in gemeenteland'³¹, 'Burgers en raadsagenda's'³² en 'Het Burgerinitiatief'³³.

³⁰ *Burgers en raadsagenda's. Een onderzoek naar factoren die van invloed zijn op het gebruik van het gemeentelijke burgerinitiatief.* Lizette de Hond en Jesse Wilzing. Maart 2007. p81

³¹ *Burgerparticipatie in gemeenteland. Quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode van 2006 – 2010.* 12 september 2006, Steven Lenos, Pieter Sturm en Ronald Vis.

³² *Burgers en raadsagenda's. Een onderzoek naar factoren die van invloed zijn op het gebruik van het gemeentelijke burgerinitiatief.* Lizette de Hond en Jesse Wilzing. Maart 2007

³³ *Het Burgerinitiatief. Een verkennend onderzoek naar een 8-tal burgerinitiatieven in enkele Nederlandse gemeenten.* Afstudeerscriptie W.O. Bestuurskunde. Judith Mc Carthy – Groen. Bergen op Zoom, januari 2006

5.4.2 Lokaal referendum

Het lokale referendum speelt sinds 1990 in een groeiend aantal gemeenten een rol als instrument om burgers te betrekken in de besluitvorming. Dit instrument werd voor die tijd slechts beperkt gebruikt. Het had toen uitsluitend betrekking op vraagstukken van bestuurlijke aard. In 2001 hadden 62 gemeenten een referendumverordening vastgesteld.

Aantal referenda neemt niet toe

Sinds 1990 zijn er 88 gemeentelijke referenda gehouden. Hierbij waren meer dan 60 gemeenten betrokken. Het aantal referenda verschilt per jaar: in 1995 en 2001 waren er 13 referenda, terwijl in 1993 geen enkel referendum plaatsvond. Uit tabel 5.8 blijkt dat het aantal referenda over de jaren heen niet structureel toeneemt.

Tabel 5.8 Aantal referenda per jaar

Jaartal	Aantal referenda
1990	1
1991	6
1992	3
1993	0
1994	2
1995	13
1996	6
1997	6
1998	2
1999	4
2000	2
2001	13
2002	4
2003	7
2004	5
2005	5
2006	6
2007	3

Bron: Referendum Platform

Onderwerpen zeer divers

Meer dan de helft van de referenda (50) gaat over bestuurlijke vraagstukken. Een vaak terugkomende vraagstelling is of een gemeente moet deelnemen in een bestuurlijke herindeling (39 keer). De andere referenda betroffen de vorming van een stadsprovincie rond Amsterdam en Rotterdam, de invoering van een stadsdeel en het verlenen van de dorpsstatus.

De tweede categorie referenda heeft betrekking op ruimtelijke ordening. In 20 referenda stonden onderwerpen als bouw- en bestemmingsplannen, uitbreiding of sluiting van een zwembad en de komst van een asielzoekerscentrum centraal. In 12 referenda ging het om verkeer en vervoer met onderwerpen als parkeerbeleid, verkeerscirculatie en de aanleg van de Noord-Zuid-lijn in Amsterdam. In 5 referenda was een economisch onderwerp aan de orde, zoals de sluitingstijden van winkels en horecagelegenheden en de eventuele komst van een gokhal.

Wisselende opkomst

De opkomst bij de referenda sinds 1990 loopt sterk uiteen. De laagste opkomst was 10,3% bij het in 2007 gehouden referendum in Arnhem over de varianten van de aanleg van de haven in het Rijnbooggebied. De hoogste opkomst was 90,6% bij het referendum over de zelfstandigheid van de gemeente Eijsden in 1996.

Tabel 5.9 Opkomst bij referenda

Opkomstpercentage	Referenda	
	Aantal	%
0 - 25%	4	5
25 - 50%	25	34
50 - 75%	25	34
75 - 100%	10	14
Niet bekend	10	14

Bron: Referendum Platform

Verschillende manieren om drempel in te vullen

In de lokale verordeningen zijn drempels opgenomen voor de opkomst bij referenda. Wanneer de drempel niet wordt gehaald, is de uitslag van het referendum ongeldig. Deze drempel wordt op verschillende manieren ingevuld. Een voorbeeld is het referendum over IJburg in Amsterdam in 1997. De opkomst was 41%. Meer dan de helft van de stemmers (58%) sprak zich uit tegen de komst van IJburg. Bij het referendum gold de gekwalificeerde meerderheidseis. Dat wil zeggen: er moeten meer tegen- dan voorstemmers zijn en het aantal tegenstemmers moet ten minste de helft zijn van de opkomst bij de meest recente gemeenteraadsverkiezing. Omdat het aantal tegenstemmers niet aan deze laatste eis voldeed, heeft de Amsterdamse gemeenteraad het eerder genomen besluit om IJburg aan te leggen niet herzien. Het komt ook voor dat de gemeenteraad de uitslag van een referendum niet volgt ondanks het behalen van de opkomstdrempel. In Voerendaal is op 18 juni 2003 een correctief raadgevend referendum op grond van de Tijdelijke referendumwet gehouden over de aanpassing van de gemeenschappelijke regeling Parkstad Limburg. Het referendum was geldig omdat het aantal tegenstemmers (79,2%) groter was dan aantal voorstemmers (20,8%) en het percentage tegenstemmers groter dan 30% van het aantal kiesgerechtigden (36,5%). Toch heeft de raad met de kleinst mogelijke meerderheid besloten om de aanpassing van de gemeenschappelijke regeling in werking te laten treden.

Initiatief vaak door gemeenteraad

Het initiatief voor een referendum kan worden genomen door de gemeenteraad of door de bevolking. In het eerste geval gaat het om een raadplegend referendum, in het tweede geval om een raadgevend referendum. In de meeste referendumverordeningen zijn beide mogelijkheden opgenomen. Van 47 van de 88 gehouden referenda is bekend op wiens initiatief ze zijn gehouden: 12 keer nam de bevolking de stap en 35 keer de raad.³⁴

Geen groei van aantal referenda

Het lokale referendum is een van de instrumenten om de burger dichter bij de politiek te betrekken. Het lokale referendum heeft zich sinds 1990 beperkt uitgebreid. Tot eind 2007 zijn er 88 referenda in gemeenten gehouden. Over de jaren heen is er geen groei van het aantal referenda te zien. De Grondwet en de Gemeentewet bevatten geen wettelijke regeling voor het referendum. Er is wel een Tijdelijke referendumwet van 1 januari 2002 tot 1 januari 2005 van kracht geweest. Gemeenten hebben de mogelijkheid om een eigen verordening voor het referendum vast te stellen. In 2006 had ruim 15% van de gemeenten een verordening. Sindsdien zijn er geen nieuwe gegevens hierover bekend geworden.

5.4.3 E-participatie

In tabel 5.10 staat de mogelijkheid online te discussiëren over bepaalde bestuurlijke of beleidsrelevante thema's bij gemeenten en provincies aangegeven.

³⁴ www.referendumplatform.nl.

Tabel 5.10 Mogelijkheden tot online discussie via gemeentelijke en provinciale website

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
(Deel)Gemeenten	12%	11%	16%	20%	41%	21%	19%
Provincies	17%	39%	42%	50%	83%	33%	58%

Bron: Overheid.nl Monitor 2007

Het is opvallend dat na een flinke stijging tot 2005 bij gemeenten een daling waarneembaar is van de mogelijkheden online te discussiëren over bestuurlijke of beleidsrelevante thema's. Dit geldt ook voor provincies, al is daar in 2007 weer een flinke stijging waarneembaar.

Colofon

Uitgave

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

Directie

Bestuursondersteuning/Eenheid Kennis

Voor meer informatie

Postbus Eenheid Kennis
Kenniseenheid@minbzk.nl
of
Boudewijn Steur (070) 426 72 58
Boudewijn.steur@minbzk.nl

Zetwerk

Formzet, Rijswijk

Productiebegeleiding en print

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Grafische en Multimediale Diensten

10543/560-GMD601
Maart 2009

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.



Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Eenheid kennis
www.minbzk.nl

© Maart 2009
10543 / 560-GMD601