Staat van het Bestuur | 2022

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Inhoudsopgave

Inleiding
Bestuur 2022: openbaar bestuur in crisistijd 4

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur** 8
Introductie 9

1 Inwoners van Nederland 10
1.1 Hoe is het leven in Nederland? 12
Tevredenheid en geluk 12
Welzijn, duurzaamheid en ongelijkheid in de samenleving 13
Economische turbulentie 13
De veiligheidsbeleving in Nederland 14
Fysieke voorzieningen, sociale cohesie en veiligheid 15
Klimaatbewustzijn 16
Gezondheid 17
1.2 Wie zijn de inwoners? 18
Culturele diversiteit 18
De Nederlandse bevolking groeit, maar niet alleen door natuurlijke aanwas 18
Nederlanders worden (nog steeds) ouder 19
Grootte huishoudens 20
1.3 Wat doen de inwoners? 21
Beroepsbevolking 21
Opleidingsniveau 21
Wonen 22
Maatschappelijke participatie 24
Maatschappelijke voorzieningen 25
Vrijetijdsbesteding 25

2 Inwoners en het openbaar bestuur 26
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken 28
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie? 29
2.2.1 Waardering voor democratie 29
2.2.2 Kritisch op de politiek 30
2.2.3 Vertrouwen en wantrouwen verschillen tussen groepen 31
2.2.4 Betrouwbare overheid als fundament van vertrouwen 33
2.2.5 Nederland polariseert? 33
2.3 Inwoners en de lokale democratie 35
2.4 Wat doen inwoners in de democratie? 37
2.4.1 Opkomst 37
2.4.2 Kiezen 40
2.4.3 Kandidaat staan 43
2.4.4 Partijlidmaatschap 43
2.4.5 Andere vormen van participatie 44
2.4.6 Protest 47
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur 48
2.5.1 Vertegenwoordigers 48
2.5.2 Bestuursverantwoordelijkheid 49
2.5.3 De burger als afnemer van lokale overheidsdiensten 49
2.5.4 Verwachtingen burgers botsen met bestuurlijke context 49

3 Het openbaar bestuur in functie 51
3.1 Gemeenten 54
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur 55
3.1.2 Ondersteuning en toerusting gemeenteraad 58
3.1.3 Gebruik van instrumenten door gemeenteraden 59
3.1.4 Beleving gemeentelijke ambtsdragers 60
3.1.5 Gaande en komende raadsleden en wethouders 62
3.1.6 Collegevorming en collegeakkoorden 64
3.1.7 Financiën van gemeenten 66
3.2 Provincies 71
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur 71
3.2.2 Financiën van provincies 73
3.3 Waterschappen 75
3.3.1 De mensen in de waterschapsbesturen 75
3.3.2 De financiën van de waterschappen 76
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden 81
3.4.1 Omvang van regionale samenwerking 81
3.4.2 De deelnemers 81
3.4.3 Wijze van samenwerking 81
3.4.4 Beleidsvelden waarop samengewerkt wordt 82
3.4.5 Opbrengsten van regionale samenwerking 83

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

3.5 Thema's in het decentraal bestuur 84
3.5.1 Kijken door de bril van de mensen in het middenbestuur 84
3.5.2 Diversiteit in het decentraal bestuur 86
3.5.3 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers 89
3.5.4 Integriteit 90
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur 91
3.6.1 Koepelorganisaties 91
3.6.2 Adviescolleges 92
3.6.3 Beroeps- en belangenverenigingen 92

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning** **93**
Introductie 94

4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien **95**
4.1 Interbestuurlijke samenwerking 97
4.1.1 Gebiedsgericht maatwerk 98
4.1.2 Agenda Stad: City Deals 101
4.1.3 Leefbaarheid en veiligheid 102
4.1.4 Zicht op ondermijning 103
4.1.5 Energietransitie 104
4.1.6 Regie op ruimtelijke ordening 105
4.1.7 Woningbouw: regie én versnelling 106
4.2 Democratische verhoudingen 107
4.2.1 Versterken decentrale democratie en bestuur 107
4.2.2 Burgerparticipatie 109
4.2.3 Politieke partijen 111
4.2.4 Weerbaar bestuur: integriteit, veiligheid en (democratische) weerbaarheid 114
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen 117
4.3.1 Actieagenda Sterk Bestuur 117
4.3.2 Herziening van het uitkeringsstelsel 118
4.3.3 Nieuwe financieringssystematiek medeoverheden 119
4.3.4 Agenda Interbestuurlijk toezicht 120
4.4 Uitvoering 120
4.4.1 Publieke dienstverlening 120
4.4.2 De Staat van de Uitvoering 122
4.5 Digitale transitie 124

5 Uitgelicht: De realiserende overheid **126**
5.1 Utopie 2033 126
5.2 Slagvaardig bestuur 129
5.2.1 Bewoners 130
5.2.2 Medewerkers 132
5.2.3 Bestuurders 134
5.3 Collectieve ontwikkelkracht 135
5.3.1 Sturen op publieke waarden 137
5.3.2 Harmoniseer wetten en verordeningen 137
5.3.3 Ontschotten van budgetten 137
5.3.4 Data 138
5.3.5 Leren vanuit de praktijk 138
5.3.6 De inwoner 138
5.3.7 Object van innovatie: collectieven 138

Deel 3 **Caribisch Nederland** **139**
Introductie 140

6 Caribisch Nederland **141**
6.1 De inwoners van Caribisch Nederland 142
6.1.1 Hoe is het leven? 142
6.1.2 Wie zijn de inwoners? 143
6.1.3 Wat doen de inwoners? 144
6.2 Inwoners en het openbaar bestuur 145
6.2.1 Hoe ziet het openbaar bestuur in Caribisch Nederland eruit? 145
6.2.2 Lokale verkiezingen 146
6.3 Het openbaar bestuur in actie 146
6.3.1 Samenstelling van het bestuur 146
6.3.2 Beleidsprioriteiten en trends 147
6.4 Financiën in Caribisch Nederland 148

Deel 4 **De balans opgemaakt** **149**

7 Druk op decentrale democratie en bestuur **150**

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Inleiding

Bestuur 2022: openbaar bestuur in crisistijd

De Staat van het Bestuur biedt elke twee jaar een beeld van hoe democratie en openbaar bestuur in Nederland er op decentraal niveau voor staat. Hoe ziet het huishoudboekje van gemeenten en provincies eruit? Wie zijn onze volksvertegenwoordigers en bestuurders in gemeenten, provincies en waterschappen? Hoe vullen zij hun rol in? Hoe werken overheden met elkaar samen? Als één overheid? Wat doet het Rijk voor de decentrale overheden? En, bovendien, wat merken de inwoners van Nederland hiervan? Hoe waarderen zij dit? Hoe kijken zij aan tegen de democratie en het bestuur? Hebben ze vertrouwen in wat komen gaat? Doet iedereen mee? Doet elke regio mee?

Een goed openbaar bestuur is belangrijk voor iedereen. Daarom volgt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de ontwikkelingen en geeft periodiek een stand van zaken. Hierdoor worden trends zichtbaar en kan beleid ontwikkeld en onderbouwd worden. Tegelijkertijd is er in de Staat van het Bestuur ruimte voor de actualiteit en oog voor de nabije toekomst. De Staat combineert de functie van langjarige monitoring en signalering voor de kortere termijn.

Weer een bijzondere tijd

De 2020-editie van de Staat van het Bestuur werd aangekondigd als een 'afwijkende staat', omdat die in een bijzondere periode verscheen. Een onzekere periode tussen coronacrisis en de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021.
De nieuwe editie verschijnt in een periode die minstens zo onzeker is. De gevolgen van de oorlog in Oekraïne grijpen diep in op onze samenleving. Het woord 'crisis' is nog nooit zo veel gebruikt als in 2022. Veel huishoudens en bedrijven hebben het financieel moeilijk door de torenhoge gasprijzen en de steeds duurder wordende boodschappen. De opvang van vluchtelingen loopt niet goed, de krapte op de arbeidsmarkt is overal merkbaar en het tekort aan betaalbare woningen biedt weinig perspectief voor jonge mensen. Nederland, het land waarin zo veel goed gaat en de meeste mensen tevreden zijn met het leven, piept en kraakt: in de gezondheidszorg, het openbaar vervoer, het energienet, de landbouw, de woningbouw.
De overheid springt bij met onder andere energietoeslagen en -plafonds en financiële middelen voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen en de uitkoop, verplaatsing en innovatie van landbouwbedrijven. Dat gaat niet van de een op andere dag en ook niet zonder slag en stoot.
In de Staat van het Bestuur 2022 werkt deze voor veel mensen moeilijke tijd door in het vertrouwen dat burgers in de politiek hebben, maar bijvoorbeeld ook in bedreigingen aan het adres van politieke ambtsdragers. Deze editie is gekleurd door de tijd.

De thema's en onderwerpen van nu

De afgelopen jaren is aan grote thema's gewerkt met het oog op de versterking van de decentrale democratie en bestuur. Deze thema's borduren voort op wat al eerder in gang is gezet. Denk bijvoorbeeld aan het gebiedsgerichte maatwerk dat nu het geïntegreerde programma Regio's aan de Grens kent of het Programma Leefbaarheid en Veiligheid, dat de kwaliteit van leven in kwetsbare wijken moet verbeteren, en de interbestuurlijke samenwerking die nu een impuls krijgt met de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden en de geactualiseerde Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Om inwoners meer ruimte te geven voor invloed op beleid en besluiten is het wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau ingediend en zijn er niet alleen lokaal, maar ook nationaal plannen voor gelote burgerfora. Daarnaast zijn er thema's die van achter de coulissen weer op het podium terecht zijn gekomen. Denk bijvoorbeeld aan de publieke dienstverlening en de vele initiatieven die er zijn om dit onderdeel van de uitvoering van het beleid te versterken.

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Vertrouwen in de overheid

Het openbaar bestuur moet het vertrouwen van burgers in de overheid zien te versterken. Bij een deel van hen is dat al langer verloren gegaan; zij zijn 'afgehaakt' van de politiek of dreigen dit te doen. Hiertoe behoren relatief veel mensen die aangewezen zijn op voorzieningen van de overheid om in hun levensonderhoud te voorzien en mee te doen in de maatschappij. Zij onderscheiden zich van de (grotere) groep mensen die nog wel vertrouwen heeft in de overheid, een groep die zich kenmerkt door een hoger opleidingsniveau en inkomen. Mede door de crises van de afgelopen jaren zijn deze twee groepen verder uit elkaar gegroeid. Dit heeft ook een ruimtelijke dimensie in zich. Er zijn regio's waarin de ene groep sterker vertegenwoordigd is dan de andere groep, hetgeen doorwerkt in onder andere de brede welvaart, leefbaarheid en veiligheid, het kiesgedrag, de participatie en het meetellen als regio.
In de Staat van het Bestuur 2022 komen deze ontwikkelingen terug bij de beschrijving van de inwoners van Nederland (*hoofdstuk 1*) en hoe zij zich verhouden tot democratie en bestuur (*hoofdstuk 2*), maar ook bij de inzet van het Rijk in samenwerking met medeoverheden om de decentrale democratie en het bestuur te versterken (*hoofdstuk 4*) en in het themahoofdstuk (*hoofdstuk 5*) waar het perspectief van de burgers op de overheid vergeleken wordt met dat van ambtenaren en politieke ambtsdragers.

Beleid in uitvoering

Voortkomend uit de urgentie van de maatschappelijke opgaven en de ervaren knelpunten en het gemis van de menselijke maat in de uitvoering van het beleid is er in deze Staat van het Bestuur ook aandacht voor de publieke dienstverlening en de zorg voor uitvoerbaar beleid. Dit is terug te zien bij de beleidsinzet (*hoofdstuk 1 deel 2*) waar ingegaan wordt op bijvoorbeeld de publieke dienstverlening, de loketfunctie van de overheid, de Staat van de Uitvoering en in de Agenda Sterk Bestuur waar de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden onderdeel van uitmaakt. Daarnaast draagt de digitale transitie met de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren bij aan het helpen van mensen om dingen te regelen met de overheid. Hiermee kan ook voorkomen worden dat (meer) mensen 'afhaken' en de tweedeling in ons land verder toeneemt.
Uitvoerbaar beleid is gerelateerd aan een slagvaardige, responsieve en resultaatgerichte overheid. Het themahoofdstuk (*hoofdstuk 5*) is in zijn geheel gewijd aan beleid in uitvoering. Hierbij wordt aan de hand van voorbeelden uit de praktijk de wisselwerking tussen praktijk naar beleid helder gemaakt.

Gebiedsgericht maatwerk voor brede welvaart

De Staat van het Bestuur 2022 laat, net zoals de vorige editie zien, dat gebiedsgericht maatwerk een belangrijke benadering is van de maatschappelijke opgaven die per regio kunnen verschillen wat betreft omvang en prioriteit. Deze verschillen hebben onder andere te maken met de inwoners en hun leefomgeving (*hoofdstuk 1*), de bevolkingsontwikkeling, de ligging aan de landsgrens en concentraties van gestapelde opgaven. Maatwerk wordt geleverd bijvoorbeeld via het programma Regio's aan de Grens, het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid en de Regio Deals. Ook is een verband te leggen met de 'ruimtelijke puzzel' die door de provincies gelegd gaat worden (*hoofdstuk 4*). De beleidsinzet is uiteindelijk gericht op het vergroten van de brede welvaart in de regio's en in Nederland als geheel.

Interbestuurlijke samenwerking

De interbestuurlijke samenwerking is een rode draad in de Staat van het Bestuur 2022. Gekoppeld aan passende financiële verhoudingen moet die het functioneren van het decentrale openbaar bestuur versterken. Aan de financiële positie van decentrale overheden is aandacht besteed in het hoofdstuk over het functioneren van de gemeenten, provincies en waterschappen (*hoofdstuk 3*) en in het hoofdstuk over de beleidsinzet (*hoofdstuk 4*). Hierbij wordt ingegaan op de herziening van het uitkeringsstelsel en een nieuwe financieringssystematiek voor medeoverheden. Dit is van belang voor de deal-aanpak en andere vernieuwende beleidsinterventies, maar ook voor de bestuurlijke verhoudingen en de samenwerking tussen overheden onderling. In deze editie van de Staat van het Bestuur komt dit onder meer terug in de Agenda Sterk Bestuur bij het instrumentarium (Code Interbestuurlijke Verhoudingen) en in het gebiedsgerichte maatwerk (Regio en City Deals, programma Regio's aan de Grens).

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

De vele regionale samenwerkingsverbanden in ons land zijn tenslotte een voor iedereen zichtbare vorm van interbestuurlijke samenwerking (*hoofdstuk 3*).
Ook met het oog op de uitdaging om de decentrale democratie en bestuur sterk en weerbaar te houden, werken overheden samen. Zo ontwikkelt het Netwerk Weerbaar Bestuur gezamenlijk instrumenten die de veiligheid van politieke ambtsdragers verbeteren en hen helpen om integer te blijven handelen. Een interbestuurlijk programma Maatschappelijke Onrust en Ongenoegen is erop gericht de responsiviteit voor onvrede in de samenleving te verhogen en ondersteunt bestuurders wanneer onrust zich voordoet.

Editie 2022: meer dan één product

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

Inhoud

De Staat van het Bestuur 2022 vertrekt dan ook vanuit de inwoners. Zij hebben een beeld van het openbaar bestuur en een mening over wat er moet gebeuren in hun gemeente, provincie, waterschap en het land. Op basis van dat beeld kiezen zij hun vertegenwoordiging in gemeenteraden, Provinciale Staten, waterschapsbesturen en Tweede Kamer, van waaruit de coalities gevormd worden. De Staat laat het resultaat hiervan zien en geeft niet alleen inzicht in de bestuurders zelf, maar ook in de financiële middelen, instrumenten en ondersteuningsstructuur, die zij en anderen in het openbaar bestuur tot hun beschikking hebben. Dit bepaalt de kwaliteit en slagvaardigheid van het bestuur in ons land, samen met de beleidsmatige ondersteuning van het Rijk en specifiek het ministerie van BZK als systeemverantwoordelijke en rijkspartner van gemeenten, provincies, waterschappen en regionale samenwerkingsverbanden. Daarom biedt de Staat ook inzicht in de beleidsmatige ondersteuning, die het mogelijk maakt dat decentrale overheden goed kunnen functioneren en waarvan de inwoners de vruchten (gaan) plukken.

De Staat van het Bestuur heeft met zijn focus op het decentrale openbaar bestuur een eigen positie en meerwaarde ten opzichte van andere 'Staten', monitor- en trendrapportages.[1] Zo gaat de Staat van het Bestuur niet inhoudelijk in op thema's als wonen, ruimte en leefbaarheid, maar vanuit het bestuurlijke perspectief raakt het deze thema's wel. In die gevallen wordt naar de inhoudelijke informatiebronnen verwezen.

Leeswijzer

De Staat van het Bestuur 2022 bestaat uit vier delen:

- *Deel 1* **Inwoners en openbaar bestuur**
  Dit deel gaat in op de inwoners en het leven in Nederland (*hoofdstuk 1*), de relatie tussen die inwoners en het openbaar bestuur (*hoofdstuk 2*) en de inrichting en functie het openbaar bestuur (*hoofdstuk 3*). Dit deel is hoofdzakelijk kwantitatief van aard.
- *Deel 2* **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
  Dit deel laat zien wat het Rijk en specifiek BZK doet ter ondersteuning van en in samenwerking met decentrale overheden en andere partners voor de inwoners van Nederland (*hoofdstuk 4*). Daarnaast reflecteert Albert Jan Kruiter - medeoprichter van het Instituut voor Publieke Waarden - op een aspect hiervan: de realiserende overheid (*hoofdstuk 5*).
- *Deel 3* **Caribische Nederland**
  Dit deel (*hoofdstuk 6*) gaat in op de inwoners en het openbaar bestuur in drie bijzondere gemeenten van Nederland: Bonaire, Saba en Sint Eustatius (BES-eilanden) oftewel Caribisch Nederland.
- *Deel 4* **De balans**
  Net zoals in de vorige editie is de balans opgemaakt over de hele staat van de decentrale democratie en bestuur in

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

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Nederland. Het beeld dat naar voren komt is een vanuit verschillende richtingen onder druk staande decentrale democratie en bestuur (*hoofdstuk 7*).

Essaybundel

Aan zeven wetenschappers en (praktijk)experts is gevraagd om een essay te schrijven over het thema De realiserende overheid. De auteurs belichten ieder vanuit een andere optiek een vraagstuk of dilemma rond het thema. De essays zijn gebundeld in de publicatie '*Realiserend bestuur: daadkrachtig en responsief*', die gelijktijdig met de Staat van het Bestuur 2022 is verschenen.

Dashboard Staat van het Bestuur

Aan de Staat van het Bestuur 2022 is voor het eerst een dashboard toegevoegd. Hierin zijn de belangrijkste cijfers uit de Staat in één oogopslag te raadplegen: op de kaart van Nederland (gemeentelijk, provinciaal en nationaal niveau), door de jaren heen en thema's in relatie tot elkaar.
Zie: www.staatvanhetbestuurdashboard.nl

Meer informatie?

Aan de Staat van het Bestuur liggen uiteenlopende data en onderzoeken ten grondslag. BZK wil de rapportage en zoveel mogelijk achtergrondinformatie voor een breed publiek toegankelijk maken. De editie 2022, de voorgaande edities, de achterliggende onderzoeksgegevens, de essaybundel en het dashboard treft u aan op de Kennisbank Openbaar Bestuur van BZK.
Zie hiervoor: www.kennisopenbaarbestuur.nl

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Deel 1 Inwoners en openbaar bestuur

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**

4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**

6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**

7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Introductie

De Staat van het Bestuur 2022 start met een schets van het leven in Nederland in het perspectief van de mensen die er wonen, werken, leren, zorgen en hun vrijetijd doorbrengen. Het hoofdstuk *Inwoners van Nederland* laat zien dat we met zijn allen gemiddeld genomen tevreden zijn, maar dat er ook grote verschillen zijn tussen groepen mensen en tussen stad en land.

Tegen deze achtergrond wordt in *Inwoners en het openbaar bestuur* ingezoomd op de houding en betrokkenheid van de mensen bij het openbaar bestuur in Nederland. Het gaat in op de tevredenheid en het vertrouwen van mensen in onze democratie, politiek en bestuur. Daarnaast komt het kiesgedrag aan de orde. Weergegeven worden de opkomst en uitslagen van de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen, maar ook de andere manieren waarop burgers hun invloed willen uitoefenen zoals referenda, inspraak, burgerfora en andere vormen van burgerparticipatie. Ook wordt stilgestaan bij het beeld en de verwachtingen die mensen hebben van de overheid.

Vervolgens geeft *Het openbaar bestuur in functie* weer wat het resultaat is van het kiesgedrag van de mensen: de samenstelling van het decentrale openbaar bestuur (gemeenten, provincies en waterschappen). Hierbij is aandacht voor ontwikkelingen die de samenstelling en het functioneren beïnvloeden zoals fragmentatie en tussentijds vertrek van politieke ambtsdragers, maar ook voor de regionale samenwerkingen die de besturen aangaan.
Tot slot wordt hier ingegaan op de middelen die de mensen in het decentrale openbaar bestuur tot hun beschikking hebben om hun politieke ambt adequaat uit te kunnen oefenen en het decentrale openbaar bestuur goed te laten functioneren.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**

1.1 Hoe is het leven in Nederland?
1.2 Wie zijn de inwoners?
1.3 Wat doen de inwoners?
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**

4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

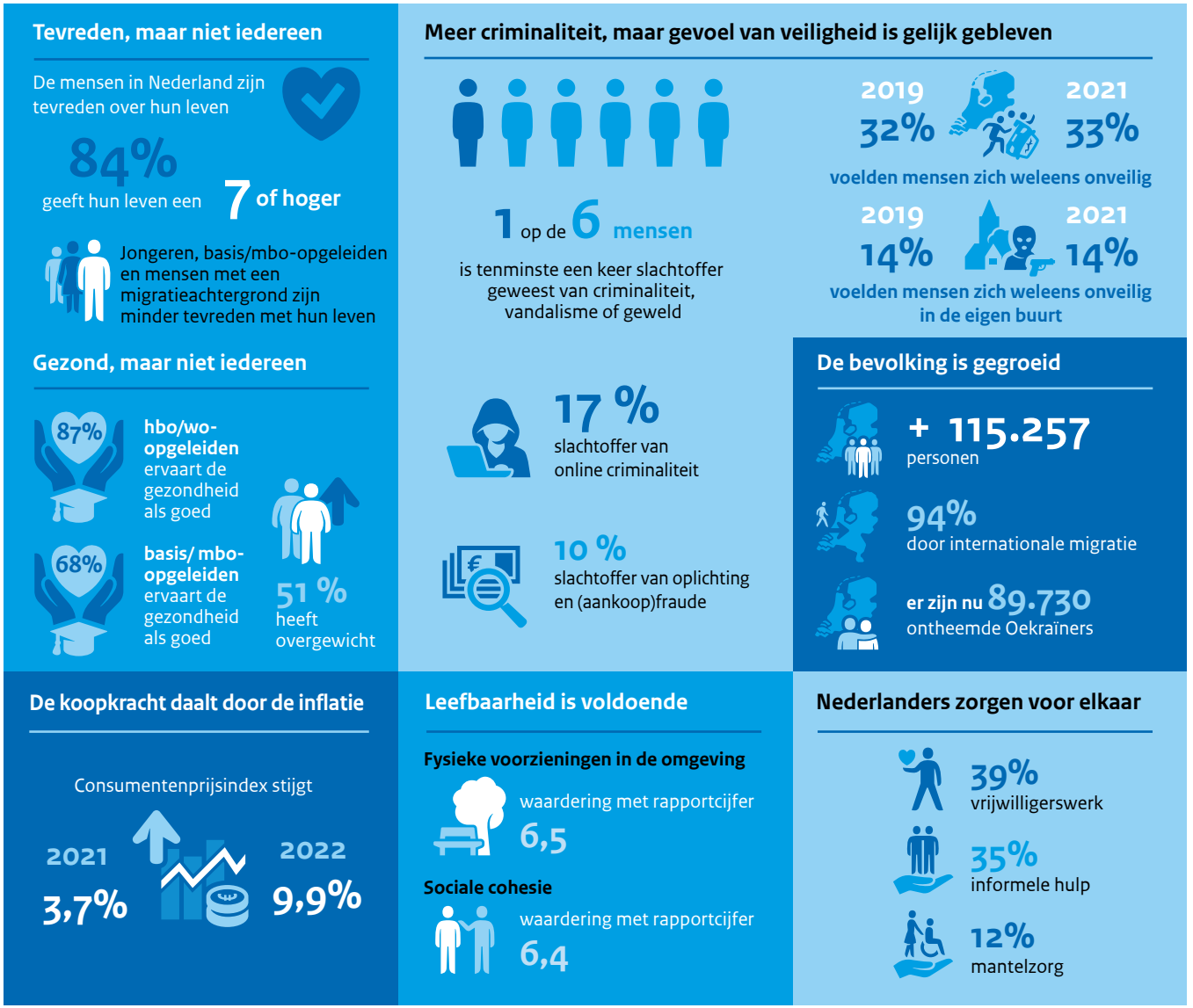
Deel 3 **Caribisch Nederland**

6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**

7 Druk op decentrale democratie en bestuur

1 Inwoners van Nederland



Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**

1.1 Hoe is het leven in Nederland?
1.2 Wie zijn de inwoners?
1.3 Wat doen de inwoners?
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**

4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**

6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**

7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Inwoners van Nederland

- We zijn met zijn allen tevreden met het leven, alhoewel dit wel per bevolkingsgroep verschilt.
- De brede welvaart in het hier en nu neemt toe op de onderdelen veiligheid, arbeid en vrije tijd en materiële welvaart. Wél verschilt de brede welvaart sterk per regio.
- Internationale ontwikkelingen en de nasleep van de coronapandemie hebben invloed op de Nederlandse economie. Nederland kampt met een historisch hoge inflatie, waardoor het leven in Nederland duurder wordt. Voornamelijk lagere-inkomensgroepen worden hierdoor het hardst geraakt.
- Het veiligheidsgevoel in Nederland blijft stabiel, alhoewel er in 2021 wel meer Nederlanders slachtoffer zijn geworden van criminaliteit. Er zijn wel verschillen te zien in de veiligheidsbeleving tussen verschillende regio's.
- Nederlanders zijn over het algemeen tevreden over fysieke voorzieningen. Er is géén onderscheid te vinden in de mate van tevredenheid tussen minder en meer verstedelijkte gebieden.
- Bewoners van minder verstedelijkte gebieden ervaren een hogere mate van sociale cohesie ten opzichte van mensen die in een meer verstedelijkt gebied wonen.
- Een groot deel, 94%, van de Nederlandse bevolking erkent dat klimaatverandering een probleem is. Men ziet hierin dan ook graag de overheid een rol innemen. Daarnaast nemen Nederlanders zelf ook hun verantwoordelijkheid; zo stappen steeds meer Nederlanders over op duurzame energie.
- De coronacrisis heeft impact gehad op de psychische gezondheid van de inwoners van Nederland. Voornamelijk jongvolwassenen (18-25) kampen vaker met eenzaamheid, angst en stress.
- Het aantal huishoudens in Nederland groeit sneller dan het aantal inwoners zelf. Deze huishoudensverdunning betreft vooral een toename van het aantal eenpersoonshuishoudens (voor het merendeel mensen van 70-plus en tussen 20 en 30 jaar).
- De woningmarkt is erg gespannen, met stijgende huur- en huizenprijzen. Met name (thuiswonende) jongeren en starters maken zich zorgen over deze prijsontwikkeling en het woningtekort.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
1.2 Wie zijn de inwoners?
1.3 Wat doen de inwoners?
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

1.1 Hoe is het leven in Nederland?

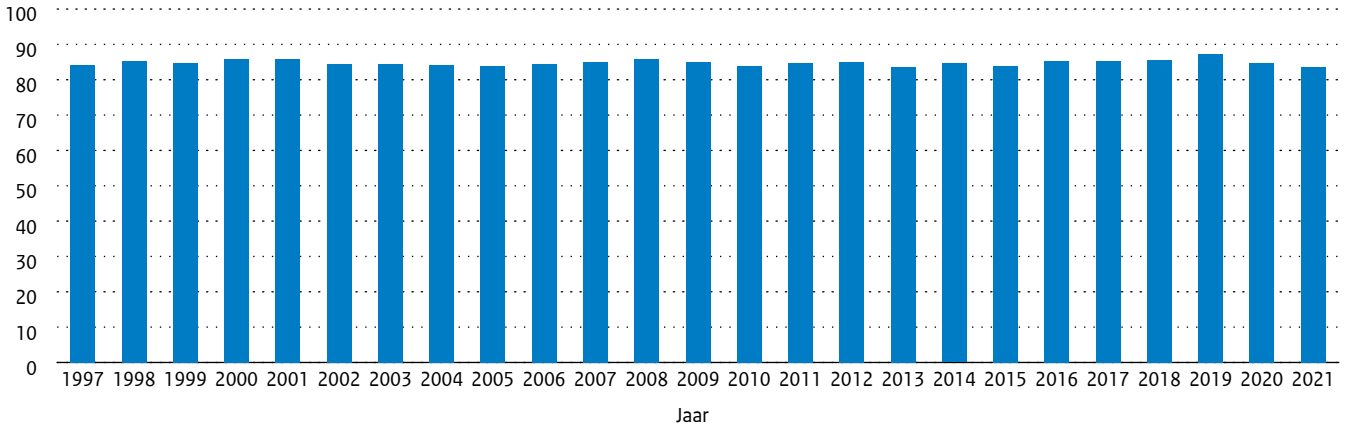
Tevredenheid en geluk

Over het algemeen zijn de inwoners van Nederland tevreden met hun leven. Deze tevredenheid lijkt wel af te nemen. In 2021 gaf 84% van de Nederlandse bevolking het leven een 7 of hoger. Dit percentage is gestaag gedaald: in 2020 gaf 85% van de inwoners het leven een cijfer 7 of hoger. In 2019, voorafgaand aan de coronapandemie, gaf 87% procent het leven nog een 7 of hoger. Nederland heeft om deze reden de eerste plek binnen de EU wat betreft tevredenheid met het leven moeten inruilen voor een tweede plek in 2022.[2]

Tevredenheid met het leven is echter niet evenredig verdeeld in Nederland. Die kan bijvoorbeeld teruglopen door een groter gevoel van onzekerheid over zaken als globalisering, digitalisering en de flexibilisering van de economie. Hoogopgeleiden zijn bijvoorbeeld een stuk positiever over globalisering omdat zij mentaal en materieel beter met de onzekerheden hiervan kunnen omgaan. Laagopgeleiden zijn van mening dat zij meer nadelen ondervinden van globalisering.[3] Ook zijn jongeren vaak minder tevreden met het leven dan volwassenen. Ook zijn laagopgeleiden minder vaak dan gemiddeld tevreden, terwijl hoogopgeleiden juist bovengemiddeld tevreden zijn met het leven. Tot slot zijn mensen met een niet-westerse achtergrond beduidend minder tevreden met het leven.[4]

De mate van tevredenheid met het leven is te vergelijken met het gevoel van gelukkig zijn. De inwoners van Nederland geven hun geluk gemiddeld een 7.4 op een schaal van 10 in 2021. Hiermee valt Nederland buiten de top 3 van de EU. Inwoners van Finland, Denemarken en IJsland voelen zich nog gelukkiger ten opzichte van Nederland.[5]

Figuur 1 *Percentage Nederlanders van 18 jaar en ouder dat tevreden is met het leven 1997-2021*



Bron: Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2022

[2] Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2022+
[3] SCP Dealen met de grote wereld
[4] Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2022+
[5] World Happiness Report 2022

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
1.2 Wie zijn de inwoners?
1.3 Wat doen de inwoners?
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Welzijn, duurzaamheid en ongelijkheid in de samenleving

Een graadmeter voor de kwaliteit van het leven, wonen, werken en de leefomgeving is de brede welvaart. De brede welvaart wordt in kaart gebracht aan de hand van verschillende indicatoren die de kwaliteit van het leven in het 'hier en nu' en de mate waarin deze ten koste gaat van die van latere generaties of die van mensen elders in de wereld, beïnvloeden. Er zijn drie dimensies te onderscheiden; het 'hier en nu' betreft persoonlijke kenmerken van mensen en de kwaliteit van de leefomgeving waarin zij leven, het 'later' betreft de hulpbronnen die volgende generaties nodig hebben om hetzelfde niveau van welvaart te kunnen bereiken als de huidige generatie, het 'elders' betreft de effecten van keuzen binnen een regio op banen, inkomens, hulpbronnen en het milieu in andere regio's en andere landen.[6]

De brede welvaart in Nederland - de kwaliteit van het leven, wonen, werken en de leefomgeving van inwoners - verschilt per regio. Er zijn bijvoorbeeld grote verschillen in brede welvaart tussen verstedelijkte gebieden en niet-verstedelijkte gebieden. Zo is de Randstad de meest welvarende regio van Nederland; inwoners van de Randstad hebben makkelijker toegang tot de verschillende aspecten van de brede welvaart. Voornamelijk kleine gemeenten die grenzen aan grote steden, genieten de meeste toegang tot brede welvaart zoals groen, ruimte en rust. Deze gemeenten worden niet geconfronteerd met een minder veilige en schone leefomgeving zoals in grotere steden.[7]

Ondanks demografische ontwikkelingen waarbij er een trek van het platteland naar de stad heeft plaats gevonden die de kansen in de stad verder versterken, is de brede welvaart in de stad zelf niet per se beter. De vier grote steden scoren laag op de brede welvaart. Ondanks het hoge opleidingsniveau van de inwoners en het feit dat stedelingen profiteren van de voordelen van een grotere hoeveelheid aan banen, recreatiemogelijkheden en de culture sector, hebben inwoners in deze steden gemiddeld genomen een minder veilige en schone leefomgeving, een slechtere gezondheid, een lager besteedbaar inkomen en minder sociale cohesie ten opzichte van minder stedelijke gebieden.[8] Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de verschillen in welvaart tussen de verschillende wijken groot zijn in de steden. Het oosten van Noord-Brabant scoort daarentegen hoog op de meeste aspecten van brede welvaart. Dat geldt ook voor delen van Drenthe, Friesland, Overijssel, Gelderland, Noord- en Zuid-Holland.[9]
In 2022 nam de brede welvaart van het 'hier en nu' toe op de onderdelen veiligheid, arbeid en vrije tijd en materiële welvaart. Het toekomstperspectief van de brede welvaart, ook wel de brede welvaart 'later', neemt daarentegen af. Voornamelijk op de onderdelen natuurlijk kapitaal en economie is het perspectief voor de brede welvaart later negatief.

Economische turbulentie

De nasleep van de coronapandemie maar ook internationale ontwikkelingen zijn tekenend voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie. De oorlog in Oekraïne, fluctuaties op de energie- en oliemarkten en economisch herstel na de coronapandemie hebben hun sporen nagelaten. Zo kampt de Nederlandse economie met een historisch hoge inflatie die doorwerkt in de Nederlandse koopkracht. De inflatie in Nederland ontwikkelt zich in een stijgende lijn sinds medio 2021. Door de toenemende inflatie neemt de koopkracht af, Nederlanders hebben dus minder te besteden. De basisraming van de statische koopkracht is in 2022 gemiddeld -6,8% (gemiddelde geraamd in september 2022) waarbij dat in 2021 0,3% was en in 2020 2,6%. De basisraming van de nationale consumentenprijsindex [10] stijgt in 2022 naar 9,9%, waar dat in 2021 nog 2,7% was.[11]

6 CBS Regionale Monitor Brede Welvaart 2022
7 Brede Welvaart in Nederlandse Gemeenten: Het belang van Regionale Samenhang
8 CBS Regionale Brede Welvaart 'hier en nu' ten koste van 'later'
9 Kabinetsreactie op de Atlas van afgehaakt Nederland
10 De consumentenprijsindex wordt gebruikt om inflatie te meten. De index geeft de prijsontwikkeling van goederen en diensten die mensen kopen weer.
11 Marco Economische Verkenning 2023

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

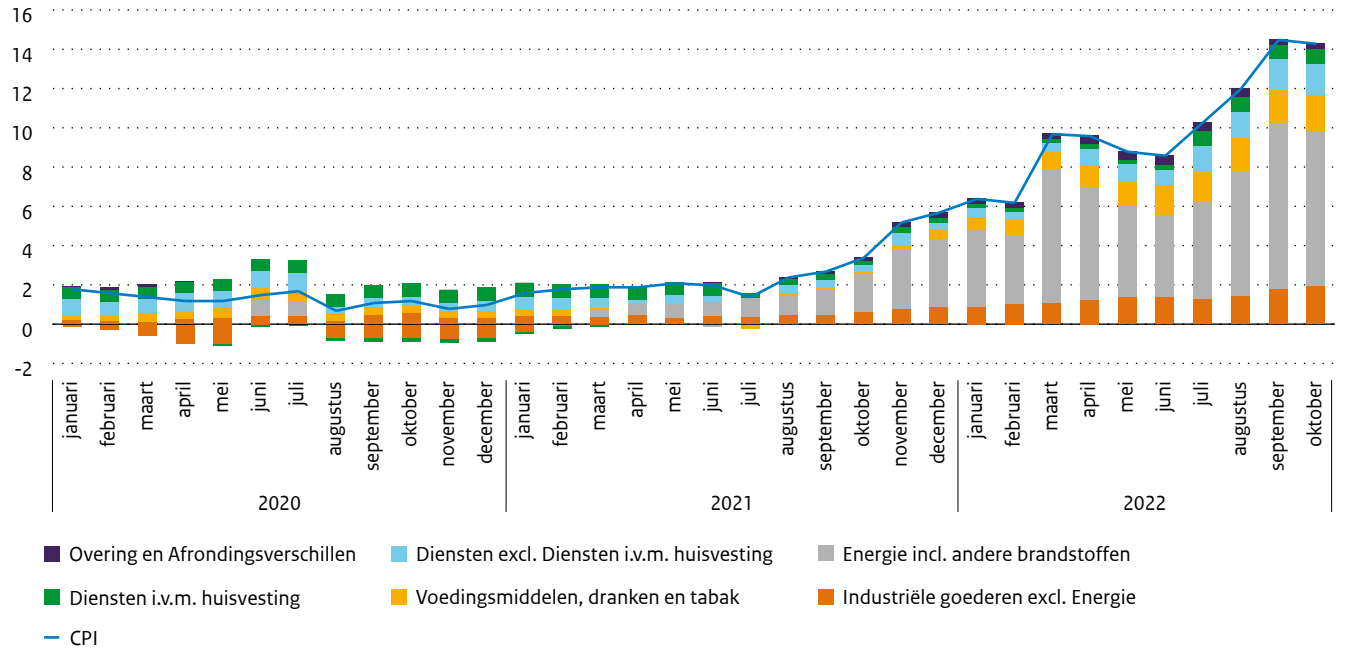
Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
1.2 Wie zijn de inwoners?
1.3 Wat doen de inwoners?
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Figuur 2 *Prijsverandering per productcategorie CPI 2020-2022*



Bron: CBS Dashboard Consumentenprijzen

Het leven in Nederland wordt dus duurder, waarbij de impact van de prijsstijgingen ook niet evenredig verdeeld lijkt. De inflatie en de energiecrisis baren de inwoners de meeste zorgen. In het voorjaar van 2022 is de zorg over het eigen inkomen en economie het meest genoemde maatschappelijke probleem.[12] Door de inflatie neemt de armoede toe. Ook worden met name de lagere-inkomensgroepen hard geraakt, aangezien deze groep vaak in slecht geïsoleerde woningen woont.[13] Deze inflatieongelijkheid uit zich in de verwachting dat de energieprijs drie keer zo hoog zal worden. Daarnaast zal de gemiddelde stijging van het levensonderhoud 2,2% zijn, waarbij de stijging van het levensonderhoud voor lagere inkomensgroepen 3,6% zal zijn. Voor de hoogste inkomensgroepen is deze stijging minder hoog, daar wordt namelijk een stijging van 1,4% van het levensonderhoud verwacht.[14]

De veiligheidsbeleving in Nederland

Het gevoel van veiligheid blijft stabiel in Nederland. In 2021 voelde 14% van de Nederlanders zich wel eens onveilig in eigen buurt. In algemene zin voelt 33% van de Nederlanders zich wel eens

[12] Burgerperspectieven 2022
[13] CPB Augustusraming 2022
[14] Centraal Economisch Plan 2022

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
1.2 Wie zijn de inwoners?
1.3 Wat doen de inwoners?
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

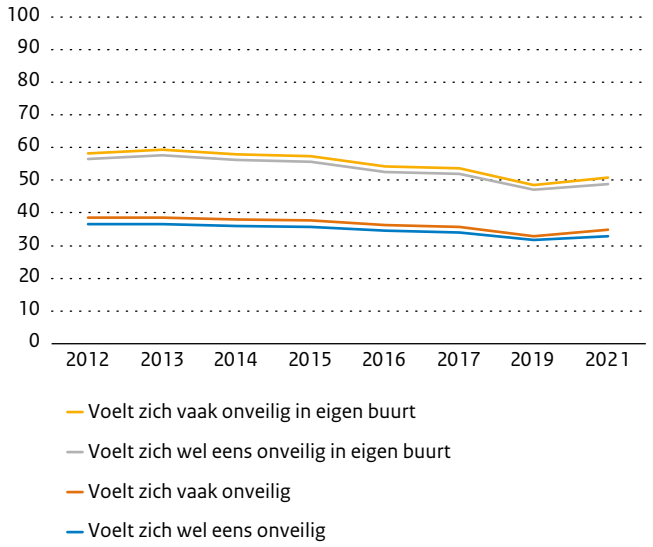
Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

onveilig. Beiden percentages zijn vrijwel gelijk aan de cijfers van 2019. Zo voelde in 2019 32% zich in algemene zin wel eens onveilig en bleef de veiligheidsbeleving in eigen omgeving gelijk. Er zit een groot regionaal verschil in de onveiligheidsgevoelens in eigen buurt. Zo voelt 22% zich wel eens onveilig in Amsterdam, terwijl 10% zich wel eens onveilig voelt in Noord-Nederland. In het algemeen voelt men zich in de Randstad vaker onveilig in vergelijking met de rest van het land. Opmerkelijk is dat men zich in Limburg ook bovengemiddeld onveilig voelt in eigen buurt: in deze provincie voelt 15% zich wel eens onveilig in eigen buurt. Vrouwen voelen zich in het algemeen vaker onveilig dan mannen.

Figuur 3 *Veiligheidsbeleving in Nederland 2012-2021*



Bron: Veiligheidsmonitor

In 2021 zijn meer Nederlanders slachtoffer geworden van traditionele criminaliteit, namelijk 17,1% van de inwoners, waarbij dat in 2019 14% was. Het gaat hier om vermogensdelicten (9%), vernielingen (6%) en geweldsdelicten (5%). Onder vermogensdelicten zijn fietsdiefstal en (poging tot) woninginbraken de meest voorkomende delicten.[15] Naast traditionele criminaliteit, is in 2021 16,9% van de Nederlanders slachtoffer geweest van online criminaliteit. Hierbij is bijna 10% van bevolking van 15 jaar en ouder slachtoffer geweest van oplichting en fraude, waarbij aankoopfraude het meest voorkomende delict is. Daarnaast is 7% slachtoffer geweest van hacken en 2% van bedreiging en intimidatie.[16]

Fysieke voorzieningen, sociale cohesie en veiligheid

De inwoners van Nederland zijn over het algemeen tevreden met de leefbaarheid in Nederland. Leefbaarheid is op te delen in een fysiek en sociaal aspect. Het fysieke aspect uit zich voornamelijk in fysieke voorzieningen: is de leefomgeving schoon, is er genoeg groen(onderhoud), is er verkeersoverlast, etc. Het sociale aspect van leefbaarheid gaat voornamelijk om de sociale samenhang van inwoners; wie wonen er in de buurt, voelen bewoners zich thuis in de buurt, hoe wordt er met elkaar omgegaan, voelt men zich veilig in de buurt, etc.[17]

Wat betreft leefbaarheid in fysieke zin is 85% van de Nederlanders zeer tevreden over de straatverlichting, 65% zeer tevreden over het onderhoud van plantsoenen en parkeren, 60% zeer tevreden over onderhoud van betegeling en speelplekken voor kinderen en tot slot is 45% heel tevreden over voorzieningen voor jongeren. Zo geeft men de fysieke voorzieningen een 6,5 op een schaal van 10. Leefbaarheid is ook uit te drukken in een sociale context. De sociale cohesie krijgt op een schaal van 10 de score 6.4. Er is geen onderscheid te vinden wat betreft de fysieke voorzieningen tussen minder en meer verstedelijkte gebieden. Bewoners van minder stedelijke gebieden ervaren echter wel een hogere mate van sociale cohesie dan mensen die in een meer verstedelijkt gebied wonen.[18]

[15] Veiligheidsmonitor 2021
[16] Nederlan d in Cijfers 2022
[17] De Leefbaarometer 2008
[18] Veiligheidsmonitor 2022

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

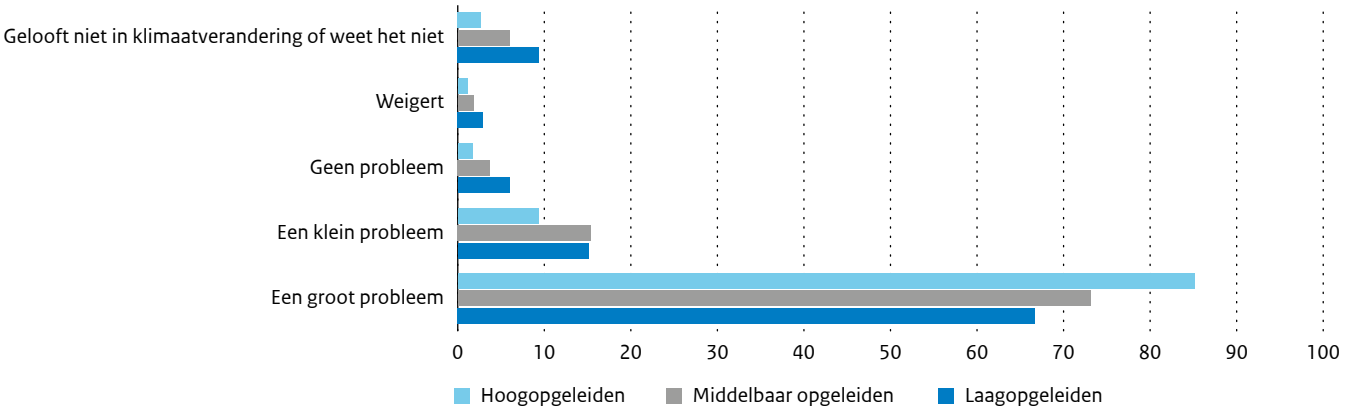
Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
1.2 Wie zijn de inwoners?
1.3 Wat doen de inwoners?
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Figuur 5 *Klimaatverandering als probleem naar opleidingsniveau*



Bron: CBS Klimaatverandering en Energietransitie: opvattingen en gedrag van Nederlanders in 2020

Klimaatbewustzijn

Nederlanders zijn zich bewust van de klimaatverandering. In 2020 erkent 94% van de inwoners van Nederland boven de 18 jaar dat het klimaat aan het veranderen is. Deze groep erkent de verantwoordelijkheid van de mens wat betreft het klimaat, zo denkt 60% van deze groep dat klimaatverandering hoofdzakelijk aan de mens te wijten is. Ook ziet de Nederlander een rol voor de mens in het aanpakken van de klimaatverandering, 75% van de 18-plussers denkt dat de mens namelijk wat aan het klimaat kan doen. De mate van urgentie die de Nederlander aan klimaatverandering koppelt, verschilt per opleidingsniveau.

Naast het erkennen van klimaatverandering als een probleem, ziet de Nederlander de overheid hierin een rol spelen. Zo vindt 85% van Nederlanders van 18 jaar en ouder het belangrijk dat de overheid zich richt op klimaatbeleid, 42% van de Nederlanders van 18 jaar en ouder vindt het huidige klimaatbeleid namelijk niet ingrijpend genoeg. Desalniettemin is ongeveer de helft van de Nederlanders blij met de voorgenomen stap van de overheid om over te stappen van aardgas naar duurzame energie. Nederlanders zijn voor het gebruik van meer zonne-energie en windenergie.[19]

Wat betreft klimaatverandering, nemen Nederlander stappen in het gebruik van duurzame energie. Deze stappen zijn terug te zien in de keuze van energiebronnen. In 2021 zijn er 368.000 warmtepompen geïnstalleerd. Dat is bijna 50% meer dan in 2020. In totaal staan er 1,3 miljoen warmtepompen in Nederland in 2021. Deze warmtepompen hebben een aandeel van 6% in het eindverbruik van hernieuwbare energiebronnen.[20] Daarnaast wordt er ook steeds vaker gebruikgemaakt van zonnepanelen om energie op te wekken. De elektriciteitsproductie vanuit zonnepanelen is in 2021 met 29% gegroeid. Dit houdt niet in dat verduurzaming voor iedereen vanzelfsprekend is. Investeren in duurzame energie is voornamelijk voor mensen met een laag inkomen niet reëel.[21]

[19] Klimaatverandering en Energie transitie: Opvattingen en Gedrag van Nederlanders in 2020
[20] CBS Steeds meer warmtepompen bij woningen
[21] Nationale Ombudsman Ongelijke Toegang tot de Energietransitie

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

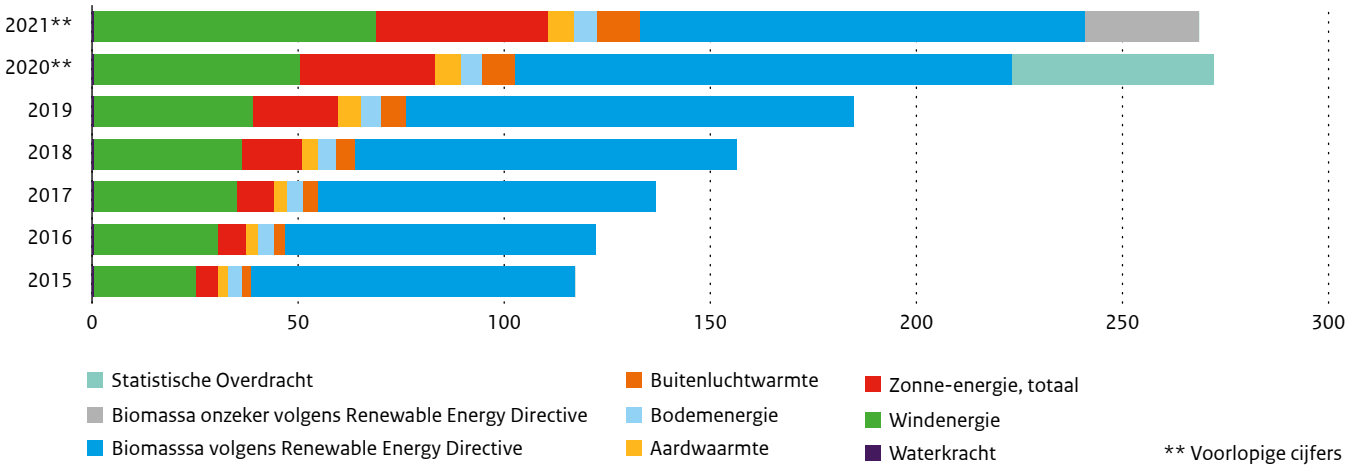
Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
1.2 Wie zijn de inwoners?
1.3 Wat doen de inwoners?
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Figuur 6 *Gebruik Hernieuwbare Energie 2015-2021*



Bron: Hernieuwbare Energie 2021

Gezondheid

Met de gemiddelde levensverwachting in Nederland gaat het goed: die laat vanaf 1981 een stijgende lijn zien. Sinds 2019 is de leeftijdsverwachting van zowel mannen als vrouwen echter licht gedaald. Was de gemiddelde levensverwachting van een man in het jaar 2019 80,5 jaar, in 2021 was dat 80,0 jaar. Voor vrouwen geldt dat er in 2019 uitgegaan werd van een gemiddelde levensverwachting van 83,6 jaar waar dat in 2021 83,0 jaar bedroeg.[22] Een van de voornaamste redenen van de afname in de gemiddelde levensverwachting is het tijdelijke effect van de coronapandemie. De oversterfte als gevolg van de pandemie heeft tot een afname in de gemiddelde levensverwachting geleid.

Er zijn wel enkele kanttekeningen te plaatsen bij de gemiddelde gezondheidscijfers. Overgewicht speelt nog steeds een rol in de gezondheid van Nederlanders. In 2021 heeft 51% van de Nederlanders boven de 20 overgewicht, waarmee Nederland op de 5e plek binnen de Europese Unie staat.[23] Nederlanders houden er wel een gezondere levensstijl op na dan andere EU-inwoners als het gaat om roken en alcoholgebruik. Hoe men de eigen gezondheid ervaart. is ook afhankelijk van het onderwijsniveau. Van de laagopgeleiden ervaart 68% de eigen gezondheid als goed, terwijl 87% van de hoogopgeleiden zijn of haar eigen gezondheid als goed ervaart. [24]

Met de psychische gezondheid in Nederland gaat het minder goed. Zo heeft de coronapandemie impact gehad op de psychische gezondheid. Men voelt zich vaker eenzaam, angstig, gestrest of somber.[25] In 2021 werd 85% van de bevolking als psychisch gezond gezien.[26] De mentale gezondheid is tijdens de coronapan-

[22] CBS Gezonde Levensverwachting; vanaf 1981
[23] Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2022
[24] Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2022
[25] Volksgezondheid Toekomst Verkenning Infographic Indirecte Effecten van Corona op Gezondheid
[26] Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2022

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
1.1 Hoe is het leven in Nederland?
1.3 Wat doen de inwoners?
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

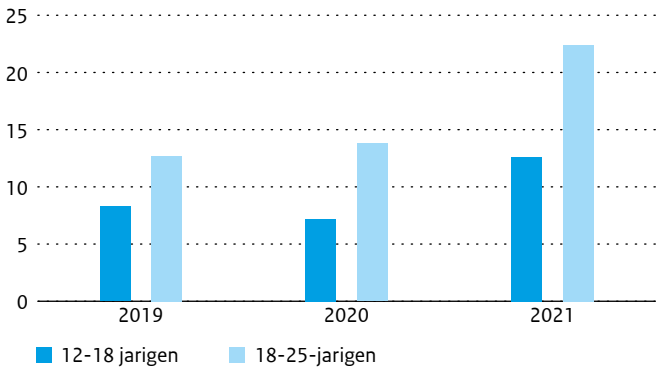
Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

demie achteruitgegaan, voornamelijk onder jongvolwassenen (18- tot 25-jarigen). Deze groep voelt zich beduidend vaker eenzaam, angstig en vaker gestrest. Voornamelijk het tweede coronajaar (2021) heeft effect gehad op deze groep.[27]

Figuur 7 *Percentage van psychisch ongezonde jongeren 2019-2021*



Bron: CBS

Met name veranderingen in de werksituatie (meer thuiswerken of meer/minder werken) hebben veel invloed op de mentale gezondheid gehad. Dat hoeft niet in alle gevallen negatief te zijn, zo heeft meer vrije tijd, rust en een kortere of géén woon-werkafstand een positief effect op de mentale gezondheid.[28] Wat voor impact recente ontwikkelingen zoals economische veranderingen, krapte op de banenmarkt en krapte op de woningmarkt hebben, is onbekend. Wel is bekend dat in 2021 22,5% van de Nederlandse bevolking zich veel zorgen maakte over de financiële toekomst.[29]

1.2 Wie zijn de inwoners?

Culturele diversiteit

Op 1 januari 2022 bestond de Nederlandse bevolking uit 17,6 miljoen mensen, waarvan 4,4 miljoen mensen met een migratieachtergrond. Binnen deze groep hebben 1,9 miljoen mensen een westerse migratieachtergrond en 2,5 miljoen mensen een niet-westerse migratieachtergrond.[30] De meeste mensen met een migratieachtergrond komen uit Turkije, Marokko, Suriname, Indonesië, Duitsland en Polen. Net iets minder dan de helft van deze personen behoort tot de tweede generatie. Dat houdt in dat zij zelf wél in Nederland geboren zijn.[31]

De Nederlandse bevolking groeit, maar niet alleen door natuurlijke aanwas

De Nederlandse bevolking is in 2021 met 115.257 personen gegroeid. Een groot deel van deze groei is te herleiden naar internationale migratie, namelijk 107.198 personen. De natuurlijke aanwas zorgde voor een toename van de bevolking met 28.469 personen. Sinds 2014 wordt de Nederlandse bevolkingsgroei hoofdzakelijk veroorzaakt door internationale migratie.[32]

Tabel 1 *Nederlandse bevolkingsgroei 2012 - 2021*

Jaar	Migratiesaldo	Natuurlijke Aanwas	Totaal
2012	13.833	35.146	49.277
2013	19.103	30.096	49.714
2014	35.087	35.958	71.437
2015	55.106	23.376	78.394
2016	79.194	25.523	102.387
2017	80.665	19.622	95.557
2018	86.731	15.162	101.079
2019	108.035	17.795	125.442
2020	68.359	0,003	67.830
2021	107.198	8,469	115.527

Bron: CBS

[27] CBS Mentale Gezondheid Jongeren Afgenomen
[28] Ervaren Impact Corona op Mentale Gezondheid en Leefstijl
[29] Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2022
[30] Statline Bevolking; migratieachtergrond, generatie, leeftijd, regio, 1 januari
[31] CBS Hoeveel mensen met een mig21atieachtergrond wonen in Nederland?
[32] CBS – Hoeveel immigranten komen naar Nederland

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
1.1 Hoe is het leven in Nederland?
1.3 Wat doen de inwoners?
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

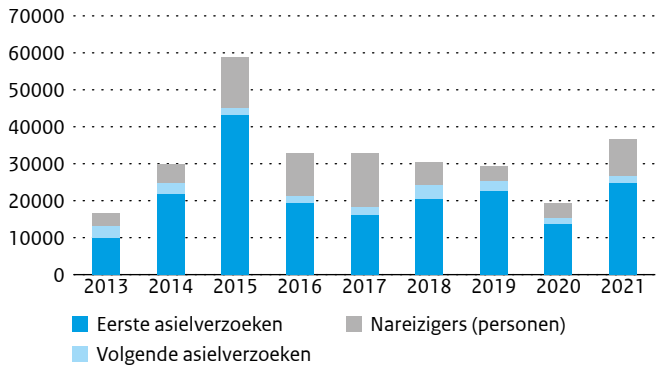
Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Vanuit het aandeel internationale migratie, is het merendeel gebaseerd op asielaanvragen. De afgelopen jaren werden gekenmerkt door schommelingen in het aantal asielaanvragen, beïnvloedt door verschillende oorlogen en onrust in regio's. Na een periode met stijgende asielaanvragen in 2013-2015, met voornamelijk asielaanvragen afkomstig uit Syrië en Eritrea, namen de asielaanvragen in 2016 af. In de daaropvolgende periode tot 2020 bleef het aantal asielaanvragen stabiel. In 2020 vond vervolgens een grote daling plaats, die voortkwam uit de uitbraak van de coronapandemie en de daaropvolgende reisbeperkingen. In 2021 steeg het aantal asielaanvragen vervolgens naar 24.686. Dat zijn 11.013 meer aanvragen dan in 2020, toen het er nog maar 13.673 waren. De meeste asielaanvragen worden gedaan door mensen met een Syrische, Afghaanse of Turkse afkomst. De bevolking van Nederland is in de eerste drie kwartalen van 2022 gegroeid met 191 duizend inwoners. Dat zijn er twee keer zoveel als in dezelfde periode in 2021. Voornamelijk het aantal immigranten heeft een groot aandeel in deze groei.[33]

Figuur 8 *Aantal asielverzoeken en reizigers Nederland 2013-2021*



Bron: CBS

Naast de stijgende lijn in het aantal reguliere asielaanvragen, heeft de oorlog in Oekraïne sinds februari 2022 ook voor een Oekraïense vluchtelingenstroom gezorgd. Deze vluchtelingen hoeven geen asielaanvraag te doen, maar krijgen in alle EU-lidstaten automatisch tijdelijke bescherming op basis van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming die door de Europese Unie is ingesteld. Tot 10 februari 2023 had Nederland 89.730 ontheemde Oekraïners opgevangen.[34]

Nederlanders worden (nog steeds) ouder

Nederland is nog altijd aan het vergrijzen. Zo neemt het aantal 65-plussers als percentage van het aantal 20-64 jarigen toe. De groene druk, het aantal personen dat jonger is dan 20 jaar als percentage van 20-64 jarigen, neemt daarentegen af. Deze afname is in lijn met de ontwikkeling in voorafgaande jaren.[35] Tussen 2011 en 2021 is de bevolking boven de 65 jaar met 4% gegroeid. De toenemende grijze druk en de afnemende groene druk impliceren dat de Nederlandse potentiële beroepsbevolking kleiner wordt. Zo zullen meer ouderen de arbeidsmarkt verlaten en tegelijkertijd de (ouderen)zorgvraag toenemen. De implicaties van arbeidsmarktkrapte zijn bijvoorbeeld nu al merkbaar in de zorg en het onderwijs, waarbij in het midden gelaten wordt of de huidige arbeidsmarktkrapte toe te rekenen is aan vergrijzing[36]. Met deze groei staat Nederland in de top 5 van EU-landen met de snelst groeiende grijze druk. De gemiddelde groei binnen de EU is 3%. In Polen, Tsjechië, en Slowakije is de procentuele toename van de betreffende leeftijdscategorie nog hoger.[37]

[33] CBS Bevolking Gegroeid naar 17,8 miljoen inwoners, vooral door migratie
[34] Cijfers Opvang Vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland
[35] CBS Bevolking; Kerncijfers
[36] Kamerbrief Verkenning bevolking 2050 - voortgang uitvoering motie Dijkhoff c.s. en motie Den Haan
[37] Eurostat Population Structure and Ageing

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
1.1 Hoe is het leven in Nederland?
1.3 Wat doen de inwoners?
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Tabel 2 *Bevolkingsomvang en groene en grijze druk in Nederland, 2015-2021*

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Aantal Inwoners	16.900.726	16.979.120	17.081.507	17.181.084	17.282.163	17.407.585	17.475.415
Groene Druk	3,08%	37,0%	37,8%	37,6%	37,3%	36,9%	36,4%
Grijze Druk	29,9%	30,6%	31,3%	32,0%	32,6%	33,1%	33,7%

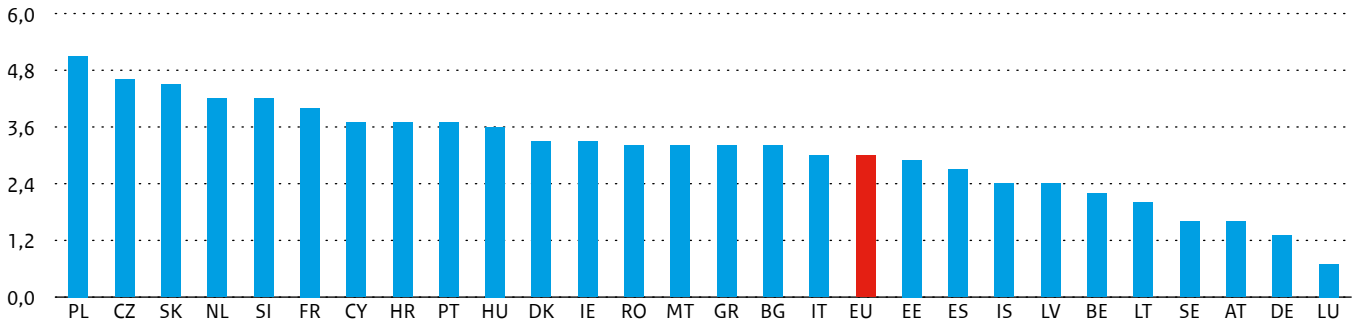
Bron: CBS

Grootte huishoudens

De samenstelling van het aantal huishoudens binnen Nederland verandert. Deze verandering staat onlosmakelijk van de demografische ontwikkeling en heeft implicaties voor de woonbehoefte[38]. Zo groeit het aantal huishoudens sneller dan het aantal inwoners zelf. Dit fenomeen wordt ook wel huishoudensverdunning genoemd. Deze huishoudingsverdunning heeft specifiek te maken met een groei van eenpersoonshuishoudens.

Waar in 1971 het gemiddelde huishouden uit 3,2 personen bestond, bestaat een gemiddeld huishouden in 2021 uit 2,1 personen. De voornaamste redenen voor deze kleiner wordende huishoudens zijn vergrijzing, echtscheidingen en ook de afname in paarvorming.[39] Dit maakt dat in 2021 3,2 miljoen van de 8,1 miljoen huishoudens uit een eenpersoonshuishouden bestaat. De bevolkingsgroepen die relatief het meest deel uitmaken van een eenpersoonshuishouden zijn twintigers en 70-plussers[40].

Figuur 9 *Procentuele groei van de bevolking boven de 65 jaar in de EU*



Bron: Eurostat

[38] Kamerbrief Verkenning bevolking 2050 - voortgang uitvoering motie Dijkhoff c.s. en motie Den Haan
[39] Huishoudensprognose 2021-2070: Groei aantal huishoudens houdt aan
[40] CBS Huishoudens Nu

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
1.1 Hoe is het leven in Nederland?
1.2 Wie zijn de inwoners?

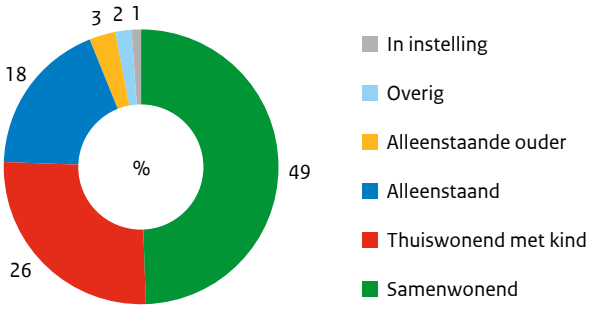
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Figuur 10 *Samenstelling huishoudens in Nederland 2022*



Bron: CBS

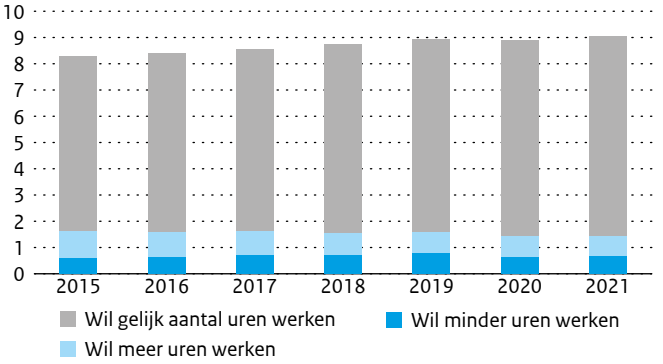
1.3 Wat doen de inwoners?

Beroepsbevolking

De beroepsbevolking van Nederland is in 2021 flink gestegen en inmiddels groter dan aan het begin van de coronapandemie. In 2022 zette de stijgende lijn zich voort, waarmee de bruto arbeidsparticipatie 75% bedroeg in het tweede kwartaal van 2022. Op dat moment bestond de Nederlandse beroepsbevolking uit 9,9 miljoen mensen. Binnen deze groep werkten circa 5 miljoen mensen voltijd en 4,5 miljoen mensen deeltijd (minder dan 35 uur per week).[41] In de gezondheidszorg, horeca en het onderwijs wordt het meest in deeltijd gewerkt. Het percentage deeltijdwerkers wordt vaak ingevuld door vrouwen.[42]

Nederland blijft werken in deeltijd omarmen. Vanaf 2015 is te zien dat steeds minder mensen meer uren per week willen werken, met uitzondering van een kleine piek aan het begin van de coronapandemie. Ook is te zien dat meer mensen minder uren per week willen werken. Het aantal mensen dat tevreden is met hun arbeidstijd, stijgt ook.

Figuur 11 *Tevredenheid uren (x miljoen)*



Bron: CBS

De werkloosheid in Nederland is sinds 2020 sterk afgenomen.[43] Zo is het aantal werklozen het laagst sinds 2003. Tegenover de lage werkloosheid staat een groot aantal vacatures, waardoor de arbeidsmarkt gespannen is. Er staan in 2022 tussen de 120 en 140 vacatures tegenover 100 werklozen.[44] Deze trend is voor het laatst in 1971 gezien op de Nederlandse arbeidsmarkt[45]. De sectoren waarin het tekort aan personeel het hoogst is, zijn voornamelijk de sectoren cultuur, sport en recreatie, vervoer en opslag en de horeca en handel.[46]

Opleidingsniveau

Het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking stijgt nog altijd. In 2021 beschikte 13% van de Nederlandse bevolking over een hbo-, wo-master of doctor en 22% over een hbo- of wo-ba-

[41] CBS Beroepsbevolking
[42] Nederland in Cijfers 2022
[43] CBS Dashboard Arbeidsmarkt
[44] CBS Spanning op de arbeidsmarkt loopt verder op
[45] Krapte op de arbeidsmarkt: oorzaken en oplossingen
[46] CBS Ondernemers zien werkdruk toenemen als gevolg personeelstekort

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
1.1 Hoe is het leven in Nederland?
1.2 Wie zijn de inwoners?

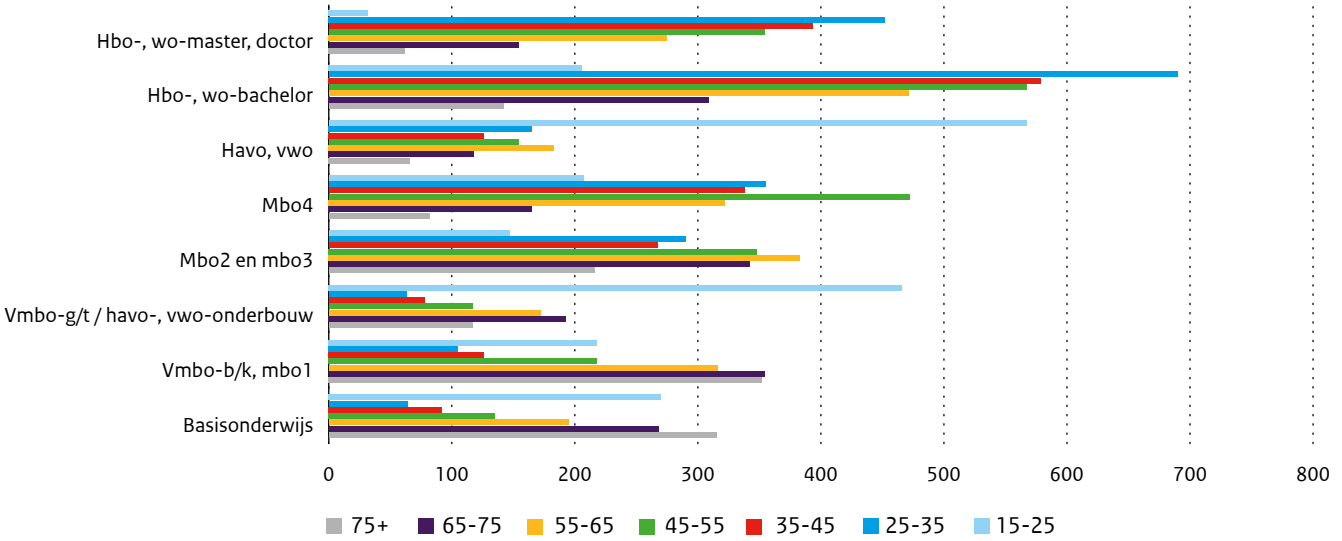
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Figuur 12 *Opleidingsniveau verdeeld naar leeftijdsgroepen 2020 (x1.000)*



Bron: CBS

chelor.[47] Ten opzichte van de Europese Unie behoort Nederland tot de landen met het hoogste onderwijsniveau. Zo staat Nederland op de vierde plek naar aandeel hoogopgeleiden binnen haar bevolking.[48]

De studierichtingen die het meest gekozen worden, verschillen per opleidingsniveau. Op het wo en het hbo zijn de studierichtingen rechten, administratie, handel en zakelijke dienstverlening het meest populair. Op het mbo kiezen de meeste studenten voor de studierichting (gezondheids)zorg en welzijn.[49]

Op regionaal niveau zijn wel verschillen in opleidingsniveau waar te nemen. De meeste hoogopgeleiden wonen voornamelijk rondom en in steden met een kennisinstelling. Veel jongeren trekken naar deze specifieke steden om te studeren, om vervolgens in de omgeving te blijven wonen. Deze specifieke ruimtelijke concentraties van verschillende opleidingsniveaus kunnen leiden tot ruimtelijke polarisatie van waarden en politieke voorkeuren maar ook verschillen in het vertrouwen en mogelijkheden tot kansen die met deze ruimtelijke uitsortering samenhangen.[50]

Wonen

Met de stijging van de huizenprijzen van de afgelopen jaren, een lage hypotheekrente en eveneens een stijging in de huurprijzen is de huidige woningmarkt gespannen te noemen. Met een verwachte toename in de bevolking en daarmee ook huishoudens, wordt

[47] OCW Hoogst Behaald Onderwijsniveau
[48] OCW In Cijfers Opleidingsniveau van de bevolking
[49] Nederland in Cijfers 2022
[50] Josse de Voogd en René Cuperus, *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*, Den Haag, 2021.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

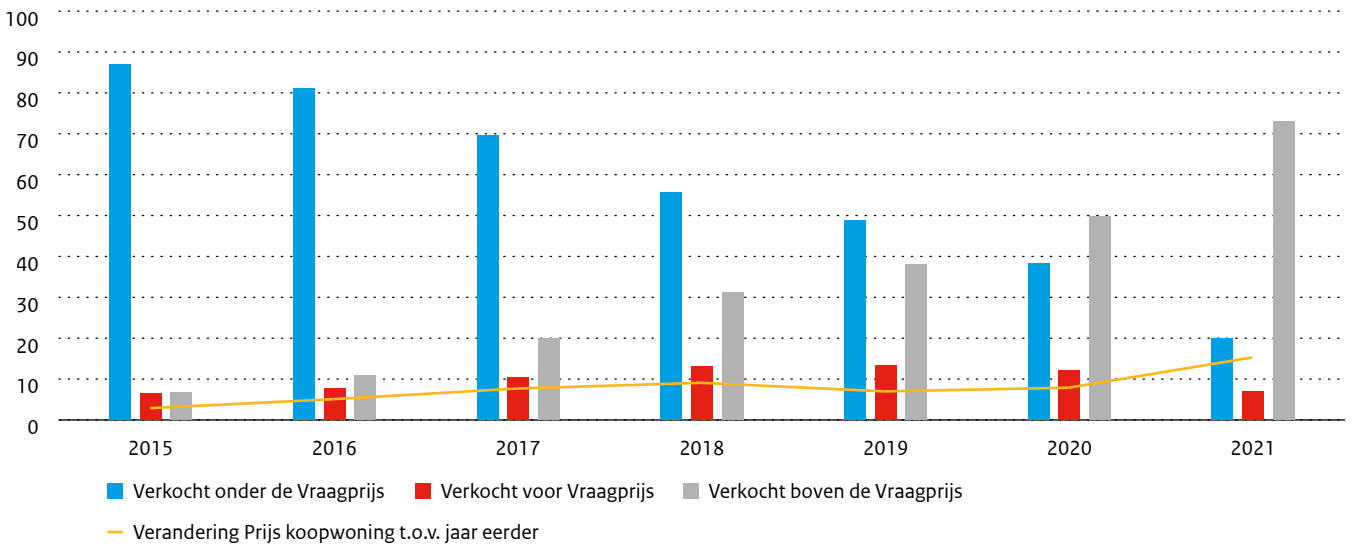
Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
1.1 Hoe is het leven in Nederland?
1.2 Wie zijn de inwoners?
1.3 Wat doen de inwoners?
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Figuur 13 *Transactieprijs verkochte woningen ten opzichte van de vraagprijs en prijsontwikkeling t.o.v. een jaar eerder 2015-2021*



Bron: CBS

verwacht dat de krapte op de markt tot medio 2024 zal blijven aanhouden.[51] In het voorjaar van 2022 werd het thema 'wonen' dan ook een van de meest genoemde maatschappelijke problemen. Men maakte zich hierbij dan voornamelijk zorgen om hoge huur- en huizenprijzen, maar ook het tekort aan woningen. Met name jongeren/starters maakten zich beduidend meer zorgen om de stijgende huur- en huizenprijzen en het tekort aan woningen. Ook werd deze groep het vaakst benoemd als benadeelde groep.[52] In 2021 gaf 13% van de jongeren aan een verhuiswens te hebben, maar geen geschikte woning te kunnen vinden. Dat is bijna het dubbele van het percentage in 2013. Daarnaast had 12% van de alleenwonenden onder de veertig ook een verhuiswens waar geen gehoor aan gegeven kan worden. Tussen regio's bestaan grote verschillen wat betreft de krapte op de woningmarkt. Voornamelijk in de provincies Noord-Holland (15%), Utrecht (13%) en Zuid-Holland (11%) kunnen thuiswonende kinderen geen woning vinden.[53]

De stijging van de prijzen van koopwoningen in 2021 ten opzichte van 2020 is groot. Zo was een koopwoning in 2021 15% duurder dan in het voorafgaande jaar. In 2021 vond de grootste prijsstijging van woningen plaats in Flevoland, waar dat in 2020 nog Noord-Holland was.[54] In het eerste kwartaal van 2022 is de prijs van een koopwoning met 19,5% gestegen. In vergelijking met andere EU-lidstaten is de prijsstijging van koopwoningen in Nederland relatief hoog. Zo is de gemiddelde prijsstijging van een koopwoning in de EU 10,5% in 2022.

[51] Staat van de Woningmarkt Jaarrapportage 2021
[52] Burgerperspectieven 2022
[53] CBS Meer mensen willen verhuizen maar kunnen geen woning vinden
[54] Grootste Prijsstijging bestaande koopwoningen in 21 jaar

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
1.1 Hoe is het leven in Nederland?
1.2 Wie zijn de inwoners?

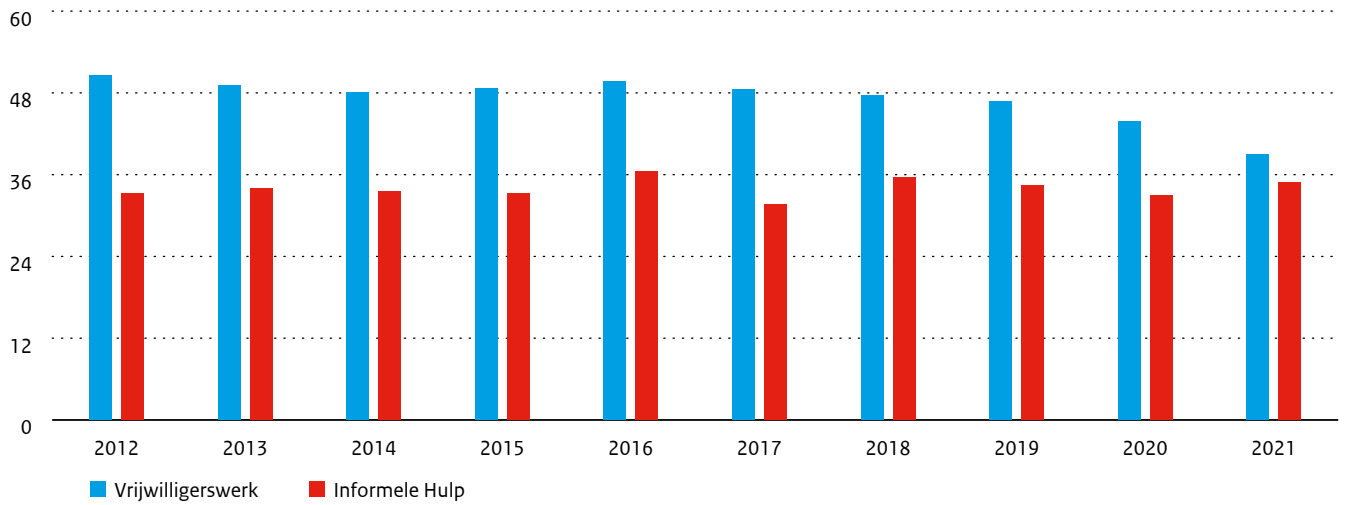
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Figuur 14 *Vrijwilligerswerk en informele hulp*



Bron: CBS

Maatschappelijke participatie

Nederlanders zorgen voor elkaar, dat doen ze op verschillende manieren. In 2021 deed 39% van de inwoners vrijwilligerswerk.[55] Vanaf 2012 is een dalende lijn te zien in het aantal mensen dat vrijwilligerswerk doet. Zo deed in 2020 44% van de inwoners vrijwilligerswerk, terwijl dat in 2019 nog 48% was. Mensen van 25 tot 35 jaar en 75-plussers doen minder vrijwilligerswerk dan gemiddeld. Mensen van 35 tot 55 jaar en van 65 tot 75 jaar doen dit juist meer dan gemiddeld.

Naast het verrichten van vrijwilligerswerk geven Nederlanders ook informele hulp. Dit is het verlenen van hulp aan vrienden en familie buiten het eigen huishouden om. De mate waarin de Nederlanders dit doen, blijft stabiel. In 2021 geeft 35% informele hulp.[56]

In 2021 gaf 12% van de Nederlanders mantelzorg. Hieronder wordt verstaan dat de mantelzorg langer dan drie maanden duurt of minimaal acht uur zorg per week en wordt verleend aan iemand die voor langere tijd ziek, hulpbehoevend of gehandicapt is uit eigen kring.[57] Vrouwen geven over het algemeen de meeste mantelzorg. Het aantal uren verleende mantelzorg per week ligt tussen de 11 en 12 uur, voor zowel mannen als vrouwen. De leeftijdscategorie 55- tot en met 64-jarigen verleent de meeste mantelzorg[58], omdat zij mogelijk nog ouders hebben die extra zorg nodig hebben vanwege hun hoge leeftijd of verslechterde gezondheidssituatie.[59]

[55] In deze publicatie wordt uitgegaan van de definitie die het CBS aan vrijwilligerswerk geeft. Dit kan uitmaken in verschillen in data t.o.v. andere definities.
[56] CBS Sociale Contacten en Maatschappelijke Participatie
[57] In deze publicatie wordt uitgegaan van de van de definitie die het CBS aan mantelzorg geeft. Dit kan uitmaken in verschillen in data t.o.v. andere definities.
[58] Volksgezondheid en Zorg Participatie Mantelzorg
[59] De Boer & Josten, Mantelzorg en Betaald Werk bij Vrouwen en Mannen

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
1.1 Hoe is het leven in Nederland?
1.2 Wie zijn de inwoners?

2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

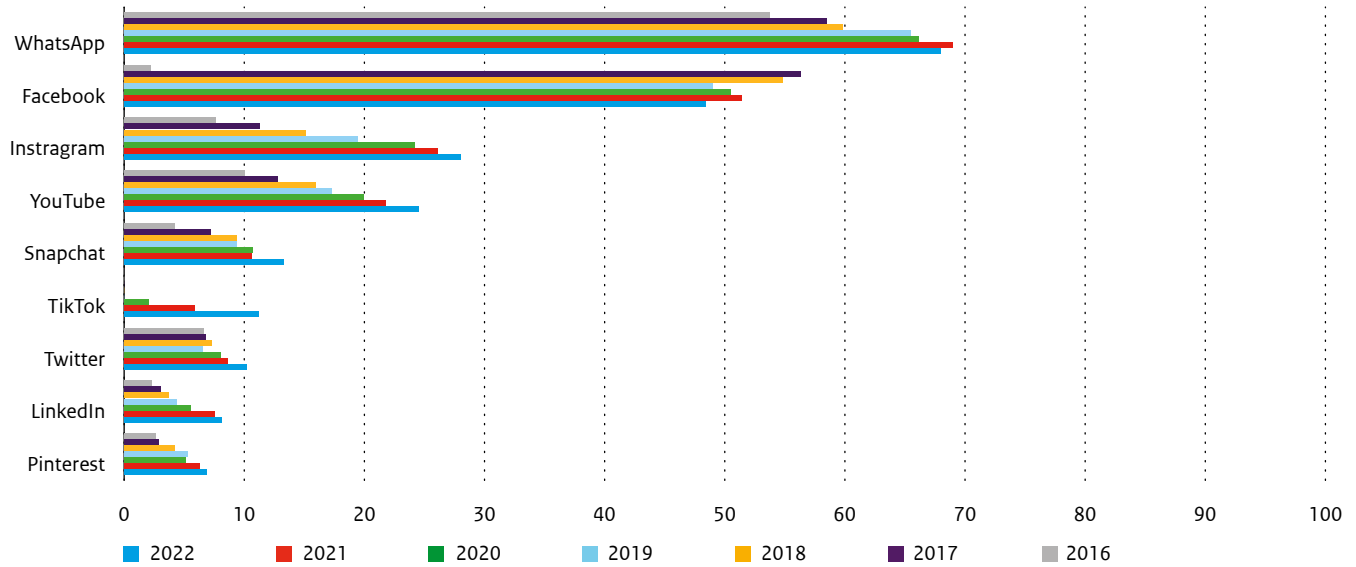
Maatschappelijke voorzieningen

In Nederland zorgt men niet alleen voor elkaar. De Participatiewet, Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning behoren tot het pakket sociale voorzieningen. In 2021 krijgt 21% van de huishoudens die zorg en ondersteuning. De afgelopen jaren schommelt dit percentage tussen de 21% en 25%.[60]

Vrijetijdsbesteding

Na de publicatie van de Staat van het Bestuur 2020 zijn er géén publicaties geweest die expliciet vertellen hoe Nederland haar vrije tijd exact besteedt. Zoals omschreven in de Staat van het Bestuur 2020 ging het grootste deel van vrijetijdsbesteding uit naar mediagebruik (van de 44 uur was dat 19,6 uur). In 2022 speelt mediagebruik nog een grote rol in de (vrije)tijdsbesteding van de inwoners van Nederland. WhatsApp, Facebook en Instagram zijn de sociale media waar per dag de meeste tijd aan wordt besteed.[61]

Figuur 15 *Dagelijks gebruik sociale media 2022*



Bron: Commissariaat voor de Media

[60] Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein
[61] Commissariaat van de Media

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland

2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

2 Inwoners en het openbaar bestuur

Tevredenheid met de democratie

tevredenheid neemt af
2019 81%
Begin 2022 70%
Zomer 2022 62%

Waardering democratie
gemiddeld rapportcijfer 8,9

Opkomst verkiezingen

79% Tweede Kamer
51% Gemeenteraden

Lidmaatschap politieke partij

2021 321.477 mensen
2022 373.998 mensen
2023 378.902 mensen

Aantal lokale lijsten

Groei aantal partijen bij gemeenteraadsverkiezingen

2018 2.777
2022 2.862

Het aantal politieke partijen dat met een lokale lijst deelnam aan de gemeenteraadsverkiezingen is gestegen

Meer demonstraties, grotere acceptatie en weinig mensen betrokken

2018 59%
2022 72%
van de Nederlanders vindt dat iedereen vrij is om te demonstreren

5-10%
van de Nederlanders gaat een keer per jaar de straat op

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland

2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

- Internationaal vergeleken zijn de Nederlandse cijfers voor vertrouwen langs verschillende dimensies (vertrouwen in elkaar en in instituties in de democratische rechtsstaat) behoorlijk stabiel en hoog.
- Het vertrouwen in de politiek (Tweede Kamer en regering) daarentegen is sinds het najaar van 2021 lager dan het gemiddeld was in de afgelopen tien jaar en het stijgt nog niet.
- Het aandeel Nederlanders dat tevreden is met de manier waarop de democratie hier werkt, is voor het eerst sinds lange tijd gedaald (tot 62%). Deze daling is de sterkste in de afgelopen tien jaar en is sterker dan in andere EU-landen.
- Verschillende groepen in de samenleving groeien uit elkaar wat betreft hun vertrouwen in de politiek en opleiding is daarin een bepalende factor. Mensen zonder hbo- of wo-opleiding hebben minder vertrouwen, zijn minder tevreden en voelen zich minder vertegenwoordigd. Verschillende groepen hebben ook uiteenlopende redenen om politici wel of niet te vertrouwen.
- Het vertrouwen in de lokale instituties is groter dan in de nationale. De burgemeester wordt het meest vertrouwd.
- Betrouwbaarheid (rechtvaardigheid, onpartijdigheid, openheid) van de overheid vormt een groot deel van het fundament van het vertrouwen van burgers, zeker voor de wantrouwende burgers. Het oordeel over het proces is een belangrijk element in het beoordelen van de prestaties van de overheid.
- De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen bereikte met 51% een dieptepunt, waarbij er grote verschillen waren tussen groepen en gebieden. De lage opkomst wordt vooral verklaard door structurele factoren: gebrek aan belangstelling voor de lokale politiek, niet weten waarop te stemmen en een gebrekkig vertrouwen.

- Degenen die wel gingen stemmen, lieten zich vooral leiden door lokale politieke overwegingen. Ruim de helft van de kiezers heeft een voorkeurstem uitgebracht.
- Er is steun onder aanzienlijke groepen burgers voor andere kanalen om invloed uit te oefenen, zoals referenda, inspraak, burgerfora of andere vormen van burgerparticipatie. Ook schatten zij in dat deelname daaraan zin heeft. De bereidheid om zelf deel te nemen, is daarentegen lager en de feitelijke deelname van inwoners aan vormen van participatie buiten verkiezingen om is nog lager.
- Het ledental van politieke partijen is zeer klein, maar is de afgelopen twee jaar wel gegroeid.
- Er zijn geen aanwijzingen dat er sprake is van polarisatie als overheersende brede trend in de samenleving. In de afgelopen decennia zijn verschillen van mening tussen grote bevolkingscategorieën over de hele linie niet toegenomen. Wel is er sprake van meer aandacht in (sociale) media voor polarisatie in het politieke debat en maken inwoners zich meer zorgen over polarisatie.
- Er waren de afgelopen twee jaar meer protesten (klimaat, boeren, antiracisme, corona), maar het aantal mensen dat daaraan meedoet, is relatief beperkt. Ook is de actiebereidheid onder de bevolking niet gegroeid ten opzichte van eerdere jaren.
- Burgers hebben geen scherp beeld van de prestaties van het lokaal bestuur en hun lokale volksvertegenwoordiging. Zichtbare incidenten en misstanden worden niet gewaardeerd, die vertalen zich in verlies bij verkiezingen.
- De verwachtingen van burgers botsen met de bestuurlijke werkelijkheid. Voor de meeste thema's waaraan kiezers belang hechten, hebben gemeenten geen volledige autonomie en daarmee niet de volledige vrijheid om verwachtingen waar te maken.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur

2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Het is belangrijk dat de democratie en het openbaar bestuur goed functioneren. Een goed openbaar bestuur is drieledig: responsief, behoorlijk en resultaatgericht. Daar waar de overheid langs die lijnen goed functioneert, ontstaan voorwaarden voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken, economische groei en vertrouwen van inwoners in de overheid.

In dit hoofdstuk gaat het om de rol van de burger in de democratie en de relatie tussen inwoners en het openbaar bestuur. Wat vinden burgers in Nederland van de democratie? Hoe kiezen zij? Hoe oefenen zij invloed uit? En hoe kijken zij aan tegen het bestuur?

2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken

Het doel van democratie kan worden samengevat als het komen tot maatschappelijk gedragen besluiten over collectieve aangelegenheden. Het gaat er dan om dat problemen vreedzaam opgelost worden door bij uiteenlopende belangen en wensen gezamenlijk te besluiten, terwijl mogelijke conflicten niet voortslepen omdat deze besluiten breed aanvaard worden.[62] Een besluit kan zelden tegemoetkomen aan iedereen, maar omdat het door middel van een democratisch proces tot stand is gekomen, wordt het toch als legitiem ervaren. Zo worden onderlinge verschillen en tegenstellingen, die in elke samenleving voorkomen, overbrugd.

Dat het voor mensen beter toeven is in een democratische rechtsstaat dan op een plek waar de willekeur regeert, zien we in wereldwijde onderzoeken en ranglijsten. Daaruit blijkt een positieve relatie tussen democratie en goed bestuur enerzijds, en welvaart, welzijn en welbevinden in een land anderzijds. Opvallend is dat de meerderheid van de landen die hoog scoren op de Human Development Index van de Verenigde Naties, democratieën zijn. Nederland staat op de tiende plaats van deze index van in het totaal 193 landen.[63]

Ook onze democratie staat in dergelijke vergelijkingen hoog aangeschreven. In het jaarrapport 2022 van het V-Dem institute, een wereldwijde samenwerking van universitaire onderzoekers op het terrein van democratie, staat Nederland in de top-10 van best scorende landen op de gehanteerde indicatoren, die betrekking hebben op onder andere verkiezingen, participatie, individuele vrijheden, wettelijke kaders, gelijkheid en de kracht van het maatschappelijk middenveld.[64] Hiermee bevinden Nederlandse burgers zich wereldwijd in een minderheid. Slechts 13% van de wereldbevolking leeft volgens de ordening van V-Dem in een liberale democratie, een systeem waarin burgers hun bestuur kiezen én waarin zij beschikken over individuele rechten en vrijheden. 70% van de wereldbevolking leeft in een vorm van autocratie. De overige 17% leeft in een electorale democratie: wel invloed via verkiezingen, maar geen volledig pakket aan rechten en vrijheden.

Democratie is dus een schaars goed en we kennen in Nederland daarmee een lange traditie. Democratie is niet iets abstracts, niet alleen iets voor specialisten en beroepspolitici. Het kunnen kiezen, meebeslissen en het uitoefenen van democratische vrijheden en rechten heeft direct effect op het dagelijks leven van iedereen. De verkregen vrijheden en rechten worden beschermd door de rechtstaat: de overheid moet zich aan de wet houden en mag niet zomaar tornen aan de fundamentele rechten van burgers.
De informatie in de Staat van het Bestuur heeft vooral betrekking op het functioneren van het democratisch proces en het bestuur; het functioneren van de rechtsstaat blijft hier buiten beschouwing.

De ruggengraat van de democratie is dat wij onze vertegenwoordigers kiezen in vrije en open verkiezingen. Iedereen kan kiezen en

[62] Wim Voermans en Geerten Waling, Lusten en lasten van de meervoudige democratie, Universiteit Leiden, november 2017, p. 6. Zie ook C. van Ham, J. Thomassen, K.Aarts and R. Andeweg (eds.) *Myth and Reality of the Legitimacy Crisis: Explaining Trends and Cross-National Differences in Established Democracies*. Oxford, 2017 p. 3.
[63] UNDP, *Human Development Report 2021-2022. Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World*, New York 2022.
[64] V-Dem institute, *Democracy Report 2022. Autocratization Changing Nature?* University of Gothenburg, 2022.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 **Inwoners van Nederland**
2 **Inwoners en het openbaar bestuur**
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2.2 Kritisch op de politiek
2.2.3 Vertrouwen en wantrouwen verschillen tussen groepen
2.2.4 Betrouwbare overheid als fundament van vertrouwen
2.2.5 Nederland polariseert?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 **Het openbaar bestuur in functie**

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 **Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien**
5 **Uitgelicht: De realiserende overheid**

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 **Caribisch Nederland**

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 **Druk op decentrale democratie en bestuur**

verkiesbaar zijn en daarvoor zijn in Nederland zo min mogelijk formele drempels. Dit leidt tot het representatieve bestel van gemeenteraden, Provinciale Staten en parlement en de daarvan afgeleide bestuurlijke arrangementen.

Tegelijk is dit representatieve bestel niet het enige substantiële bestanddeel van een levende democratie. Inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en groepen oefenen op diverse manieren invloed uit op collectieve besluiten. Naast het stemmen bij verkiezingen, participeren inwoners ook via andere kanalen in de democratie, bijvoorbeeld via inspraak, burgerinitiatieven, politieke partijen, petities of protest. Verderop in dit hoofdstuk komt aan de orde in welke mate zij dit doen. Bedrijven en maatschappelijke organisaties oefenen op veel verschillende manieren invloed uit op het democratisch proces. Zo kunnen zij bijvoorbeeld een bron van informatie zijn voor ambtsdragers of via media of lobby proberen hun belangen en perspectieven op de agenda te zetten. De Staat van het Bestuur is echter gericht op de ervaring van de individuele burger.

Participatie is niet (altijd) alleen gericht op beïnvloeding. Meningsvorming via debat en uitwisseling van gezichtspunten ('deliberatie') zijn daarnaast ook een belangrijk onderdeel van het democratisch proces. De elementen *representatie*, *participatie* en *deliberatie* maken er allemaal deel van uit.

2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?

In het publieke debat duikt regelmatig het beeld op van een afnemend vertrouwen in democratie en de verschillende instituties die daarbij horen; Nederland zou afglijden naar een 'low trust-society' of op zijn minst te kampen hebben met een flinke vertrouwenscrisis.[65] Wat valt er op basis van empirisch onderzoek over dat beeld te zeggen?

2.2.1 Waardering voor democratie

Internationaal vergeleken zijn de Nederlandse cijfers voor vertrouwen langs verschillende dimensies behoorlijk stabiel en hoog. In 2022 stelde twee derde van de inwoners dat anderen te vertrouwen zijn, dat duidt dus op een hoog sociaal vertrouwen.[66] Ook meten onderzoekers in Nederland hoge waarderingscijfers voor het leven in een democratie. Op een schaal van een tot tien geven Nederlanders gemiddeld een 8,9 voor de waardering van de democratie.[67] Deze keuze verandert eigenlijk niet in de loop van de tijd en er is geen verschil tussen generaties.

Nederlanders zijn in het algemeen beschouwd tevreden met de manier waarop de democratie hier werkt. Dit beeld was lange tijd behoorlijk stabiel en vanaf de jaren negentig was er zelfs een licht stijgende lijn te zien.[68] Sinds kort lijkt daarin verandering op te treden. In het begin van 2022 was 70% van de burgers tevreden met hoe de democratie in Nederland functioneert.[69] In de zomer van 2022 gaf 62% desgevraagd aan hier tamelijk of zeer tevreden over te zijn.[70] Eind 2019 was dit nog 81%. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) signaleert dat deze daling sterker is dan in andere EU-landen, hoewel de score nog steeds bovengemiddeld is ten opzichte van veel andere EU-landen, en de sterkste daling is in de afgelopen tien jaar.

[65] Zie bijvoorbeeld Godfried Engbersen et al. 2021. *De laag-vertrouwensamenleving. De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland, vijfde meting*. Erasmus School of Social and Behavioural Sciences & Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
[66] SCP. 2022. *Burgerperspectieven 2022-2*.
[67] T.W.G. van der Meer. 2017. *Voorbij de politieke crisis. Over de steeds terugkerende angst voor een democratische legitimiteitscrisis* (oratie). Amsterdam.
[68] SCP. 2015. *Meer democratie, minder politiek?*
[69] SCP. 2022. *Burgerperspectieven 2022-1*.
[70] SCP. 2022. *Burgerperspectieven 2022-2*.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.2.1 Waardering voor democratie
2.2.3 Vertrouwen en wantrouwen verschillen tussen groepen
2.2.4 Betrouwbare overheid als fundament van vertrouwen
2.2.5 Nederland polariseert?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Zoals de cijfers in de onderstaande tabel laten zien, is het gemiddelde vertrouwen in verschillende instituties en groepen binnen de democratische rechtsstaat in Nederland behoorlijk hoog.[71]

Tabel 3 *Aandeel burgers dat vertrouwen heeft in instituties en groepen binnen de democratische rechtsstaat (in %) 2021 en 2022*

Vertrouwen in	Juli-oktober 2021	Maart-juni 2022
Regering	53%	50%
Tweede Kamer	56%	52%
Grote bedrijven	53%	53%
Vakbonden	72%	70%
Kranten (papier, digitaal)	72%	71%
Nieuws op TV	76%	74%
Rechtspraak	76%	78%
Politie	83%	84%

Bron: SCP

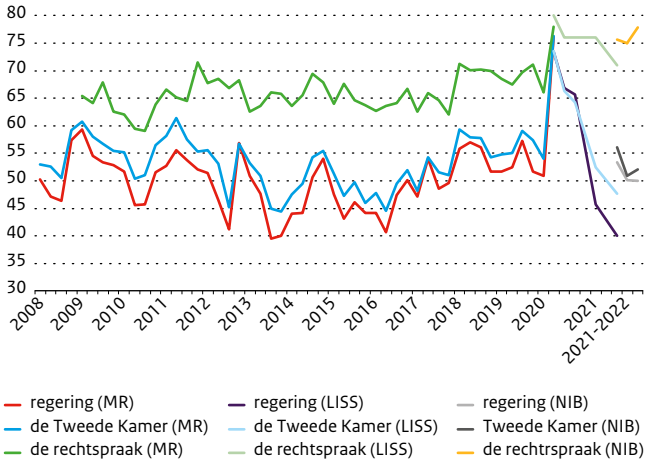
2.2.2 Kritisch op de politiek

De algemene waardering van en tevredenheid met de democratie die de meerderheid van de Nederlanders nog altijd heeft, betekent niet dat ze net zo positief zijn over de *politiek*, zoals figuur 16 laat zien.

Het verschil tussen de brede steun voor het democratisch bestel en die voor politieke organen en politici is redelijk constant. Uit onderzoek naar het vertrouwen in diverse instituties blijkt steeds opnieuw dat het vertrouwen hoger is in instituties met een minder politiek profiel, zoals bijvoorbeeld politie of rechtspraak. Kortom, mensen waarderen de democratie, maar zijn minder gecharmeerd van de politiek.[72]

Vertrouwen in politieke organen als regering en parlement, fluctueert. Waar structurele verschillen in politiek vertrouwen *tussen* landen zich laten verklaren door de mate van corruptie (hoe corrupter, hoe minder vertrouwen), wordt het politiek vertrouwen

Figuur 16 *Vertrouwen in regering, parlement en rechtspraak**



Bron: SCP

**In verschillende periodes gebruikt het SCP verschillende bronnen t.b.v. zijn Continu Onderzoek Burgerperspectieven, respectievelijk Market Response (MR), het LISS-panel van Centerdata en de enquête Nederland in Beeld (NIB), uitgevoerd door het CBS. Zie voor een toelichting op het overstappen naar een nieuwe databron: SCP. 2022. Burgerperspectieven 2022-1.*

binnen een land beïnvloed door gebeurtenissen in de politiek en samenleving. De coronacrisis illustreert dit. In het begin van 2020 had 52% van de inwoners tamelijk tot veel vertrouwen in regering en parlement.[73] Na het begin van de coronacrisis steeg dit percentage echter plotseling tot 76%, het zogenaamde 'rally around the flag'. Inmiddels is het vertrouwen weer flink gedaald naar waarden onder die van voor de crisis.
De waardering van het *politieke* aspect van onze democratie is anno 2022 laag. Het vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering is sinds het najaar van 2021 lager dan het gemiddeld was in de afgelopen tien jaar en stijgt sindsdien nog niet.[74] Een historisch dieptepunt is dit volgens het SCP niet; in eerdere

[71] SCP. 2022. *Burgerperspectieven 2022-2*, gebaseerd op enquête Nederland in Beeld, periodiek gehouden onder de volwassen bevolking (18+). Vermeld is het aandeel respondenten dat een 6 of hoger geeft voor de mate van vertrouwen in de verschillende instituties.
[72] Zoals ook de titel van het SCP-rapport *Meer democratie, minder politiek?* uit 2015 benadrukt.
[73] SCP. 2020. *Sociale Staat van Nederland*.
[74] SCP. 2022. *Burgerperspectieven 2022-2*.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.2.1 Waardering voor democratie
2.2.2 Kritisch op de politiek
2.2.4 Betrouwbare overheid als fundament van vertrouwen
2.2.5 Nederland polariseert?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

periodes waren vergelijkbare waarden te zien. Het SCP stelt verder dat respondenten eerder erg kritisch zijn dan diep wantrouwend.[75] De grootste groep lijkt aangehaakt: ze geven de regering een kleine (on)voldoende, ze volgen de politiek op enige afstand en zijn niet tevreden. Redenen die respondenten geven voor weinig vertrouwen zijn het aanblijven van dezelfde politici, het gebrek aan verandering tussen opeenvolgende kabinetten en een ervaren gebrek aan responsiviteit en daadkracht, waarvoor de kinderopvangtoeslagaffaire en problemen in Groningen illustratief worden gevonden. Ook het functioneren van de politiek als zodanig wordt als probleem genoemd.[76] Daarbij komen dan betrouwbaarheid en het luisteren naar burgers naar voren, maar ook de omgangsvormen tussen politici onderling.

2.2.3 Vertrouwen en wantrouwen verschillen tussen groepen

Vertrouwen kan aanzienlijk verschillen tussen groepen burgers. Jongeren en mensen met een hbo- of wo-opleiding zijn meer tevreden over het functioneren van de democratie. Recent onderzoek van de Universiteit Utrecht laat zien dat de belangrijkste trend rond vertrouwen niet zozeer een daling als zodanig is, maar wel dat groepen de afgelopen vijftien jaar sterk uit elkaar zijn gaan groeien wat betreft hun vertrouwen in de politiek en dat opleiding daarin een bepalende factor is.[77] Uit onderzoek blijkt dat deze lagere tevredenheid ook een reële basis kent. De opvattingen van Tweede Kamerleden over thema's als integratie, immigratie en Europa sluiten meer aan op die van kiezers met een hbo- of wo-opleiding dan op die van kiezers met een andere opleiding.[78] De verschillen naar partijvoorkeur zijn eveneens groot. Mensen die stemmen op de regeringspartijen, hebben aanzienlijk meer vertrouwen en niet-stemmers en kiezers van PVV, FvD, SP en PvdD hebben grofweg minder vertrouwen in regering en parlement dan kiezers van andere partijen.[79] Politiek vertrouwen raakt daarmee zelf gepolitiseerd, zoals onderzoekers al eerder signaleerden.
Een kwalitatief onderzoek van Steenvoorden gaat dieper in op de verschillen tussen (niet-partijpolitieke) groepen in hun vertrouwen in de politiek.[80] Zij laat zien dat achter de gemiddelde cijfers voor politiek vertrouwen uiteenlopende belevingswerelden schuilgaan, die mede bepalen wat verschillende mensen van belang vinden om politici te kunnen vertrouwen. Een aantal elementen is van belang voor alle groepen met wie Steenvoorden in gesprek ging: goedwillendheid als intentie, voorspelbaarheid en beloftes houden en bekwaamheid. Alle groepen noemen in negatieve zin criteria zoals dat politici alles doen om stemmen te krijgen, dat zij vooral bezig zijn met de eigen carrière ('baantjesjagers') en dat zij elkaar schofferen en aandacht zoeken op een verkeerde manier. Ook een gebrek aan voorspelbaarheid, namelijk het niet houden van beloftes, komt in alle groepen terug.
De hoger opgeleide groepen noemden daarnaast uit zichzelf positieve aspecten van democratie in het algemeen: goede omstandigheden in Nederland en dat er beleidskeuzes worden gemaakt waarmee men het eens is. De lager opgeleide groepen daarentegen noemen traagheid en inefficiëntie als bron van weinig vertrouwen en zijn scherp op integriteit. Hoewel alle groepen niet eerlijk zijn een probleem vinden, gaat dit verder in de lager opgeleide groepen. Die hebben een somberder en negatiever beeld van de politiek. Zij vinden dat politici bewust om de waarheid heen draaien met bedrieglijke taaltrucjes of kiezers misleiden tijdens campagnes in verkiezingstijd.
Een opmerkelijke bevinding van Steenvoorden is ook dat de lager opgeleide groepen zichzelf zien als ondervertegenwoordigd, als mensen waar niet naar geluisterd wordt en die geen invloed hebben. Politici snappen hun leven en de problemen die ze ervaren niet, stellen zij, en sommigen opperen zelfs dat politici het niet wíllen weten. Daarbij wijst men op het onderwijssysteem dat hen geen recht zou doen, onveiligheid op straat, het gebrek aan

[75] SCP. 2022. *Burgerperspectieven 2022-1*.
[76] SCP. 2022. *Burgerperspectieven 2022-2*.
[77] L. de Blok en L. Brummel, *Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties*, Universiteit Utrecht, 2022.
[78] A. Hakhverdian en W. Schakel, *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*. Amsterdam, 2017.
[79] SCP. 2020. *Sociaal Cultureel Rapport*. Ook uiteenlopende kiezersonderzoeken op nationaal (NKO) en lokaal (LKO) niveau bevestigen dit patroon.
[80] E. Steenvoorden, *Woorden zeggen meer dan cijfers. Uiteenlopende betekenissen van (gebrek aan) politiek vertrouwen onder sociale groepen in Nederland*, Amsterdam, 2023.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.2.1 Waardering voor democratie
2.2.2 Kritisch op de politiek
2.2.4 Betrouwbare overheid als fundament van vertrouwen
2.2.5 Nederland polariseert?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

buurthuizen dat jongeren de criminaliteit indrijft, en te weinig aandacht voor mentale gezondheid. Anderen benadrukken dat zij onbetrouwbaarheid van het overheidsbeleid ervaren en dat zij daardoor kwetsbaar zijn. Als regelingen veranderen, kunnen zij het misschien opeens niet meer bolwerken.
Het Verwey Jonker Instituut onderzocht op een kwalitatieve wijze burgers die geen of nauwelijks vertrouwen hebben in de democratische rechtsstaat.[81] De onderzoekers concluderen dat deze respondenten hun gebrekkige vertrouwen vooral baseren op de ervaren prestaties van de overheid. Deze burgers geven aan politici niet competent te vinden. De overheid is verder af komen te staan van deze burgers en zij weten de overheid niet te vinden, waardoor de wantrouwende burger zich aan zijn lot overgelaten voelt.

Deze burgers hebben het gevoel dat zij niet worden gezien door de overheid en dat de menselijke maat verdwenen is in het contact met de overheid. Er heerst bij veel respondenten een gevoel van ongelijke behandeling. Ze voelen zich vaak ongehoord en niet serieus genomen.
Interessant is dat deze onderzoekers signaleren dat de groep wantrouwende burgers zich vaak wel degelijk informeert.[82] Er is geen sprake van een informatieachterstand, maar de gekozen (vorm van) informatie blijkt wel het wantrouwen te voeden. Ook zoeken wantrouwende burgers elkaar op, waardoor het wantrouwen verder wordt versterkt en verscherpt. Er is sprake van 'vraag en aanbod' op het terrein van wantrouwen.

Afgehaakt Nederland?

In de *Atlas van afgehaakt Nederland* verkennen René Cuperus en Josse de Voogd de ruimtelijke weerslag van 'afhaken'.[83] Feitelijke of gevoelde maatschappelijke achterstelling kan ertoe leiden dat mensen 'afhaken' van het traditionele bestel. Dit betekent dat ze minder vertrouwen in de politiek hebben, niet (meer) stemmen of kiezen voor, wat de auteurs in hun woorden noemen, 'buitenstaanderspartijen'.[84] Het betekent niet dat mensen in het geheel van de samenleving zijn 'afgehaakt'; zij kunnen bijvoorbeeld betaald werk verrichten of zich vrijwillig inzetten voor de samenleving.
Cuperus en De Voogd laten in de Atlas zien hoe, vaak gestapelde, verschillen in opleidingsniveau, inkomen en gezondheid zich vertalen in sociaal-culturele voorkeuren en politieke keuzes en hoe die over het land zijn verdeeld.
Mensen met een hbo- of wo-opleiding, jongeren en mensen met een bovenmodaal inkomen hebben meer vertrouwen in regering en parlement dan ouderen en mensen met een mbo of middelbare opleiding, zoals ook de gegevens in dit hoofdstuk laten zien. Dit soort verbanden laat de Atlas ruimtelijk zien. Lage opkomsten en stemmen op buitenstaanderspartijen hangen samen met achterstanden op het vlak van werk, inkomen en gezondheid. De, zoals de Atlas ze noemt, 'gevestigde partijen', zijn sterk in gebieden met veel inwoners met een hbo- of wo-opleiding, een grotere welvaart en meer sociale samenhang.
Vooral de ervaren gezondheid springt eruit als tot nu toe veelal onderbelichte factor die het vertrouwen en de neiging om te participeren beïnvloedt. Volgens Cuperus en De Voogd lijkt het erop dat bij gezondheid individuele factoren - opleiding, inkomen en leeftijd – en de meer maatschappelijke dimensie van sociale samenhang - eenzaamheid, vertrouwen en burgerschap - samenkomen.
Dwars door Nederland zien Cuperus en De Voogd een 'burgerschapszone' of 'gemeenschapszone', in een zuidwest-noordoost diagonaal. Dit is een strook met relatief goede scores voor sociale samenhang, gezondheid en verkiezingsopkomst en relatief weinig stemmen voor buitenstaanderpartijen. Terwijl het hier juist grotendeels gaat om een gebied met een relatief lager inkomens- en opleidingsniveau. Dit laat zien dat, naast individuele factoren, ook onderliggende regionale karakteristieken ertoe kunnen doen.
Volgens de auteurs maken verschillende ontwikkelingen dat mensen afhaken. Ze noemen in dat verband turbulente maatschappelijke veranderingen, de meritocratische normen van de kennissamenleving, het verdwijnen van beroepen, opleidingen en tradities, economische structuurverschuivingen en braindrain uit krimpregio's.

[81] Timo Peeters e.a., *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties*, Verwey Jonker Instituut, 2021.
[82] Timo Peeters e.a., *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties*, Verwey Jonker Instituut, 2021.
[83] Josse de Voogd en René Cuperus, *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*, Den Haag, 2021.
[84] Cuperus en De Voogd definiëren buitenstaanderspartijen op p. 12 van de Atlas als: (..) partijen die onvrede en onbehagen met de mainstream-ontwikkeling van de samenleving representeren en die zich verzetten tegen een establishment waarvan men geen onderdeel is, of wil zijn."

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.2.1 Waardering voor democratie
2.2.2 Kritisch op de politiek
2.2.3 Vertrouwen en wantrouwen verschillen tussen groepen
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

2.2.4 Betrouwbare overheid als fundament van vertrouwen

Recent onderzoek van De Blok en Brummel verkent meer in het bijzonder de relatie tussen vertrouwen en (gepercipieerde) overheidsprestaties. De conclusie van het onderzoek luidt dat betrouwbaarheid (rechtvaardigheid, onpartijdigheid, openheid) van de overheid het fundament vormt van het vertrouwen van burgers – meer nog dan tevredenheid met de staat van de economie of de zorg. En dit blijkt zeker zo sterk te gelden voor wantrouwende burgers, voor wie tevredenheid met het besluitvormings- en uitvoeringsproces bijna vier keer zwaarder meetelt in hun oordelen dan voor burgers met meer vertrouwen.[85]
De Blok en Brummel laten verder zien dat de percepties die burgers hebben van overheidsverantwoordelijkheid een belangrijke sleutel is voor de relatie tussen beleidsprestaties en politiek vertrouwen. Zij bekeken welke overheidslaag door burgers wordt afgerekend op welke overheidsprestaties. De onderzoekers signaleren dat de nationale overheid nog steeds voor veel taken als het meest verantwoordelijk wordt gezien, vooral op het terrein van de verzorgingsstaat. Hoewel het bewustzijn is gegroeid dat gemeenten er meer taken hebben bijgekregen, is het voor Nederlanders lastig om te zien wie waarvoor verantwoordelijk is.
Het onderzoek van De Blok en Brummel signaleert ook dat er verschillen zijn in hoe uiteenlopende groepen burgers tot hun vertrouwensoordelen komen. Behalve het verschil in het belang van tevredenheid met het proces, is er ook een verschil in het belang van specifieke terreinen. Nederlanders met een middelbaar opleidingsniveau baseren hun politiek vertrouwen meer op de staat van de economie. Mensen met een hogere of een lagere opleiding wegen de staat van de verzorgingsstaat sterker mee.

2.2.5 Nederland polariseert?

Een veelgehoorde veronderstelling is dat de polarisatie in Nederland toeneemt. Er zijn wel enige aanwijzingen voor een zekere polarisatie op specifieke thema's.
Zo onderzocht het Nationaal Kiezersonderzoek 2021 polarisatie op meer manieren: ideologische polarisatie, affectieve polarisatie en polarisatie over feiten. Dit is bekeken op de thema's herverdeling, klimaatverandering en de multiculturele samenleving. De meeste kiezers nemen nog steeds een middenpositie in op deze thema's. Wel is de ideologische polarisatie toegenomen en noemen de onderzoekers de affectieve polarisatie (afkeer van andersdenkenden) historisch hoog. Vooral klimaatverandering is een polariserend thema. Feitenpolarisatie vindt vooral plaats rond klimaat en de multiculturele samenleving. Het vertrouwen in wetenschap en media hangt steeds meer samen met politieke voorkeur.[86]
In Nederland is echter geen sprake van 'superidentiteiten'. Dat is een Amerikaans verschijnsel, dat daar ook sterk wordt beïnvloed door de inrichting en het functioneren van het politiek bestel. Hier vallen culturele identiteiten niet direct samen met politieke voorkeuren of geografische kenmerken, maar sommige mechanismen kunnen wel die kant op gaan, zoals bijvoorbeeld de *Atlas van afgehaakt Nederland* laat zien.[87]

Recent verscheen een bundel waarin 22 wetenschappers uit verschillende disciplines verkennen in hoeverre er in Nederland sprake is van politieke polarisatie.[88] Dekker concludeert dat er geen aanleiding is om polarisatie als overheersende brede trend te veronderstellen.[89] In de afgelopen decennia zijn verschillen van mening tussen grote bevolkingscategorieën over de hele linie niet toegenomen. Wel is er sprake van meer aandacht in (sociale) media voor polarisatie in het politieke debat.
Dekker signaleert dat er wel aanwijzingen zijn voor de ontwikkeling van een vage tweedeling bij verschillen in politiek vertrouwen en zelfvertrouwen en in kosmopolitische versus nationalistische voorkeuren. Het ziet ernaar uit dat deze kenmerken meer met elkaar gaan samenhangen en meer onderscheidend worden voor hoger en lager opgeleiden en in mindere mate ook voor bewoners

[85] L. de Blok en L. Brummel, *Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties*, Universiteit Utrecht, 2022.
[86] Eelco Hartelveld en Roderik Rekker, 'Polarisatie in Nederland', in: SKON (2021), *Versplinterde vertegenwoordiging. Nationaal Kiezersonderzoek 2021*.
[87] Josse de Voogd en René Cuperus, *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*, Den Haag, 2021.
[88] P. Dekker (red.), *Politieke polarisatie in Nederland*, Utrecht, 2022.
[89] P. Dekker, 'Politieke polarisatie is in Nederland geen overheersende trend', in: *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, 28 september 2022.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 **Inwoners van Nederland**
2 **Inwoners en het openbaar bestuur**
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.2.1 Waardering voor democratie
2.2.2 Kritisch op de politiek
2.2.3 Vertrouwen en wantrouwen verschillen tussen groepen
2.2.4 Betrouwbare overheid als fundament van vertrouwen
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 **Het openbaar bestuur in functie**

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 **Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien**
5 **Uitgelicht: De realiserende overheid**

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 **Caribisch Nederland**

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 **Druk op decentrale democratie en bestuur**

van (binnen)steden en van het platteland. Het is echter geen scherpe tweedeling, maar eerder een tendens. “De samenleving is nog altijd veel meer een dromedaris dan een kameel”, stelt Dekker. Het SCP constateert dat in de samenleving wel de *zorgen* over polarisatie toenemen. Ongeveer driekwart van de mensen denkt dat de verschillen van mening over maatschappelijke kwesties steeds groter worden.[90] In groepsgesprekken gingen de onderzoekers na waar dit beeld op gebaseerd is. Daarbij blijkt het veelal te gaan over een verharding van de toon en verslechterde omgangsvormen in het debat, met name in de politiek en in het publieke debat via de (sociale) media. Men vindt dat het vooral kleine groepen met een harde toon zijn die veel aandacht vragen én krijgen. Wanneer het gaat om groepen die achterstelling ervaren of het gevoel hebben niet gehoord te worden, dan hebben mensen daar ook wel begrip voor. Toch staan zij afwijzend tegenover wat zij zien als extreme uitingen, vooral wanneer die actief worden uitgedragen.

Het varieert of mensen persoonlijk ervaring hebben met polarisatie en verharding. Dit hangt ervan af of een thema iemand persoonlijk raakt.

Zorgen over desinformatie

Er zijn signalen dat onder de Nederlandse bevolking de zorgen over desinformatie toenemen. Volgens het Digital News Report van het Commissariaat voor de Media uit 2022 heeft 35% van de respondenten zorgen over wat echt en wat nep is op het internet.[91] In april en mei 2022 heeft I&O Research in opdracht van de NCTV een publieksonderzoek over desinformatie uitgevoerd.[92] Uit deze crisisbarometer blijkt onder andere dat bijna de helft van de respondenten (47%) zich (heel) veel zorgen maakt over de effecten van desinformatie. Als belangrijkste gevolgen noemen zij (in reactie op een aangedragen lijst mogelijke gevolgen) verwarring en onrust in de samenleving (55%), grotere tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen in de samenleving (47%) en een algemene toename in wantrouwen (46%). Hoewel 81% van de respondenten veel of een beetje vertrouwen in de berichten van de Nederlandse overheid heeft, denkt een op de vijf respondenten dat de Nederlandse overheid zelf desinformatie verspreidt. Een grotere groep respondenten, namelijk de helft, heeft het idee dat politieke partijen zich hier schuldig aan maken. Tot slot vinden vier op de tien respondenten dat de overheid onvoldoende doet tegen desinformatie.

[90] SCP. 2022. *Burgerperspectieven 2022-2*.
[91] Commissariaat voor de media, *Digital News Report. Nederland*, 2022.
[92] I&O Research, *Risico- en crisisbarometer voorjaar 2022*, in opdracht van de NCTV, 2022.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

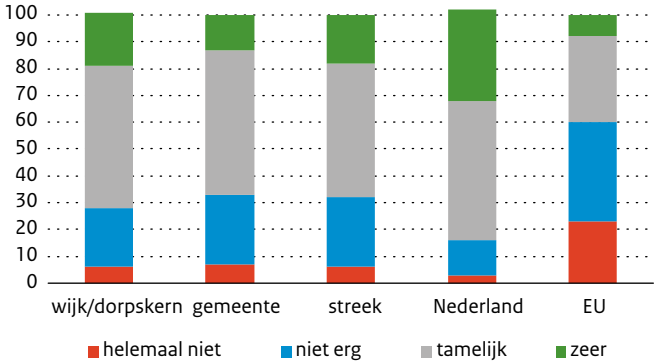
Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

2.3 Inwoners en de lokale democratie

De gemeente is voor inwoners in letterlijke zin de meest nabije bestuurslaag. Als het gaat om verbondenheid dan is dit anders. Inwoners voelen zich meer verbonden met het land als geheel dan met hun streek, gemeente of wijk.[93]

Figuur 17 *Geografische verbondenheid bevolking (18+)*

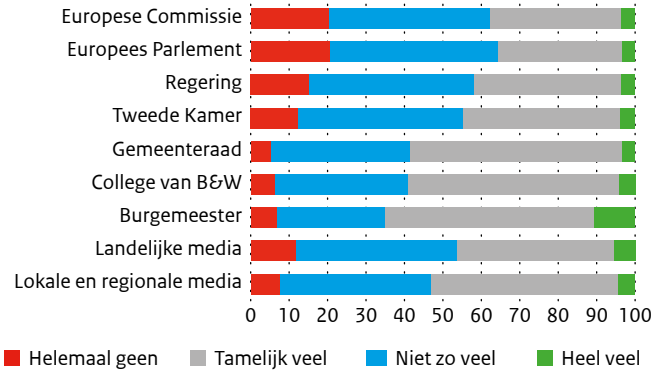


Bron: LKO 2022 (nameting)

Veel vertrouwen, minder interesse

Er is weinig verschil in tevredenheid met de democratie op nationaal of lokaal niveau. Toch hebben de mensen meer vertrouwen in de lokale politieke instituties dan in de nationale. Vooral de burgemeester kan rekenen op ruime steun. Dit zou erop kunnen duiden dat lokale democratie en bestuur voor inwoners een minder politiek profiel hebben dan die op nationaal niveau.
De interesse van inwoners in de lokale politiek (50%) daarentegen is lager dan die in de nationale politiek (59%).[94] Dit cijfer is door de jaren heen behoorlijk stabiel. Als we de mate waarin inwoners geïnteresseerd zijn in lokale politiek vergelijken met hun interesse in landelijke politiek, blijkt ongeveer een op de vijf inwoners (21%) meer geïnteresseerd te zijn in de landelijke politiek. Dat geldt vooral voor mannen en mensen met een hbo- of wo-opleiding.

Figuur 18 *Vertrouwen in landelijke en lokale instituties*



Bron: LKO 2022

Uit lokaal kiezersonderzoek blijkt dat de kennis van de lokale politiek vrij oppervlakkig is. De helft van de inwoners weet wie de burgemeester is in hun gemeente, de andere helft weet dit niet. Vooral jongeren, mensen met een middelbare of mbo-opleiding en inwoners in middelgrote gemeenten moeten het antwoord vaker schuldig blijven.[95] Dat men minder geïnteresseerd is in lokale politiek, is niet vreemd als we bedenken dat de landelijke media hier weinig aandacht aan besteden. Tijdens de verkiezingscampagne informeren kiezers zich vooral via kranten (32%: kranten of huis-aan-huisbladen), gesprekken met vrienden of bekenden (27%) en via het gebruik van een lokale stemwijzer (25%). Er is ook gevraagd naar de mate waarin inwoners een goed idee hebben van de belangrijkste politieke kwesties in hun gemeente. Ongeveer één op de drie (32%) kiezers geeft aan hiervan goed op de hoogte te zijn.[96]

[93] P. Dekker en J. den Ridder, Lokale betrokkenheid en non-electorale participatie, in: H. Vollaard, G. Jansen, L. de Blok, M. Boogers en H. Binnema (2023), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022.*
[94] P. Dekker en J. den Ridder, Lokale betrokkenheid en non-electorale participatie, in: H. Vollaard, G. Jansen, L. de Blok, M. Boogers en H. Binnema (2023), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022.*
[95] L. de Blok en M. Boogers, Opkomst en kiesgedrag, in: H. Vollaard, G. Jansen, L. de Blok, M. Boogers en H. Binnema (2023), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022.*
[96] Idem.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Jongeren en democratie: ontwikkeling democratische kernwaarden

De Universiteit van Amsterdam verricht een langlopend onderzoek naar de ontwikkeling van democratische kernwaarden onder jongeren.[97] Dezelfde groep scholieren wordt jaarlijks bevraagd. Jonge scholieren (1e klas voortgezet onderwijs) blijken de kernwaarden van de democratische rechtstaat in hoge mate te ondersteunen. Een groot deel van de leerlingen hecht belang aan vertegenwoordigende en directe democratie, de scheiding der machten, besluitvorming op basis van consensus, vrijheid van meningsuiting en gelijke rechten.

Er zijn echter grote verschillen en ongelijkheden binnen deze groep jongeren op basis van schoolniveau, sociaaleconomische status van hun ouders en geslacht. Zo is de steun voor directe en representatieve democratie gemiddeld meer dan 60%, maar is die onder vmbo-scholieren in veel mindere mate aanwezig dan onder andere scholieren in het voortgezet onderwijs. Ook het vertrouwen in politici (50%) en rechters (64%) is relatief lager bij vmbo-scholieren. De opleidingskloven die onder volwassenen al langer worden waargenomen, blijken dus al aanwezig te zijn bij jongeren die nog maar net aan het voortgezet onderwijs begonnen zijn.

In het derde leerjaar zien de onderzoekers enkele grote verschuivingen.[98] Ten eerste zien ze een grotere hechting aan de (vertegenwoordigende) democratie. Het percentage leerlingen dat het belangrijk noemt te leven in een democratisch land is fors gestegen van 49% in jaar 2 naar 65% in jaar 3. De leerlingen in het voortgezet onderwijs zeggen vaker dat ze zullen gaan stemmen als ze meerderjarig zijn. Hun politieke kennis, politieke interesse en politieke zelfvertrouwen zijn toegenomen. Ten tweede is het vertrouwen in ambtsdragers in jaar 3 nog verder afgenomen ten opzichte van jaren 1 en 2. Ook het vertrouwen dat politici luisteren naar mensen zoals zij en hun ouders loopt achteruit. Ten derde leggen de leerlingen wat meer nadruk op het individu boven de gemeenschap dan in eerdere jaren. Dit is het meest zichtbaar in de discussie rond vrijheid van meningsuiting tegenover het kwetsen van anderen.

Onder deze veranderingen laten de resultaten ook wezenlijke constanten zien. De grote verschillen tussen de opleidingsniveaus blijken ook later in de schoolloopbaan weerbarstig te zijn.

[97] P. Thijs e.a., Democratische kernwaarden in het voortgezet onderwijs. Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen jaar 1 – 2018 / 2019, UvA, 2019.
[98] L. Mulder e.a., Democratische kernwaarden in het voortgezet onderwijs. Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen jaar 3 – 2020 / 2021, UvA, 2022.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 **Inwoners van Nederland**
2 **Inwoners en het openbaar bestuur**
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie

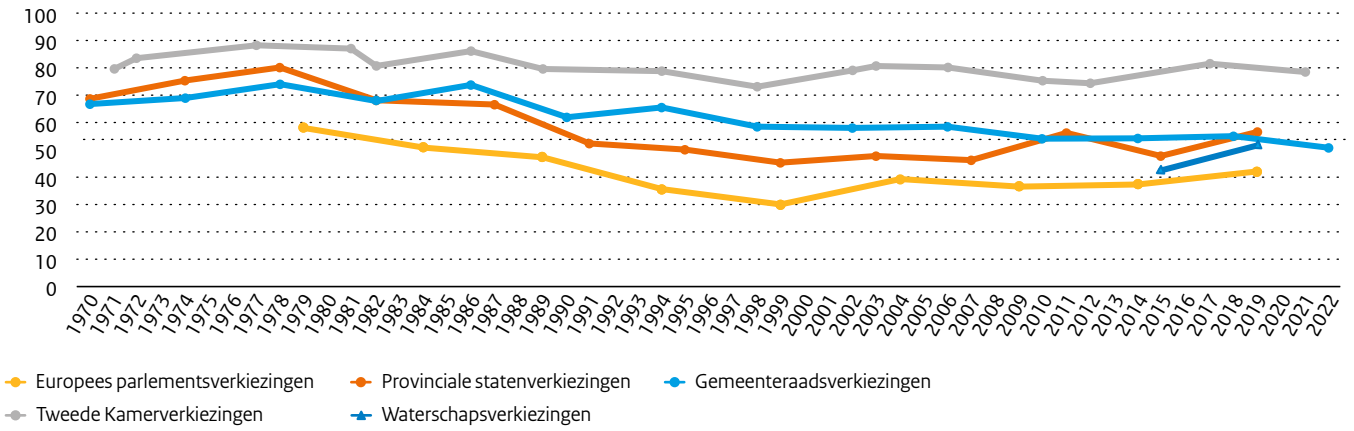
2.4.2 Kiezen
2.4.3 Kandidaat staan
2.4.4 Partijlidmaatschap
2.4.5 Andere vormen van participatie
2.4.6 Protest
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 **Het openbaar bestuur in functie**

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 **Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien**
5 **Uitgelicht: De realiserende overheid**

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 **Caribisch Nederland**

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 **Druk op decentrale democratie en bestuur**

Figuur 19 *Opkomstpercentage bij verkiezingen in Nederland, 1970 – 2022*



Bron: Kiesraad

2.4 Wat doen inwoners in de democratie?

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

2.4.1 Opkomst

De opkomst bij verkiezingen is in Nederland redelijk stabiel. Er zijn wel aanzienlijke verschillen tussen de verkiezingen voor de diverse bestuurslagen. Bij de Tweede Kamerverkiezingen stemmen nog altijd de meeste mensen: in 2021 was dat 79%. De opkomst voor decentrale verkiezingen is op langere termijn gezien gestaag gedaald. De lichte stijging van de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 blijkt geen trendbreuk te zijn geweest. Met een opkomst van 51% bij de gemeenteraadsverkiezingen van 16 maart 2022 is een dieptepunt bereikt.
Uit de verschillende kiezersonderzoeken op nationaal en lokaal niveau blijkt dat de opkomst onder specifieke groepen hoger is. Stemmers zijn vaker relatief hoogopgeleid en hebben geen laag inkomen, ze zijn wat ouder, geïnteresseerd in politiek en hebben voldoende politieke kennis en zelfvertrouwen.[99] Voor gemeenteraadsverkiezingen geldt dat het zich verbonden voelen met de gemeente eraan bijdraagt dat mensen gaan stemmen.
Het is moeilijk om te spreken van 'de' niet-stemmer. Sommige mensen mijden de stembus structureel, maar een deel van de kiezers stemt soms wel en soms niet of alleen bij de nationale verkiezingen.
Factoren die op individueel niveau verklaren of iemand wel of niet gaat stemmen, hebben te maken met iemands zogeheten hulpbronnen (zoals opleidingsniveau), socialisatie, blootstelling aan campagnes en media-aandacht, hoe belangrijk iemand bepaalde verkiezingen vindt, gewoonte, een gevoel van burgerplicht, politieke interesse en zelfvertrouwen.[100] Deze factoren kunnen helpen om te begrijpen waarom de opkomst bij gemeen-

[99] Zie bijvoorbeeld het NKO 2021 en het LKO 2022.
[100] Hans Vollaard e.a. (red.), *De lokale niet-stemmer. Een analyse van de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*, Universiteit Utrecht/SKON, 2022.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.4.2 Kiezen
2.4.3 Kandidaat staan
2.4.4 Partijlidmaatschap
2.4.5 Andere vormen van participatie
2.4.6 Protest
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

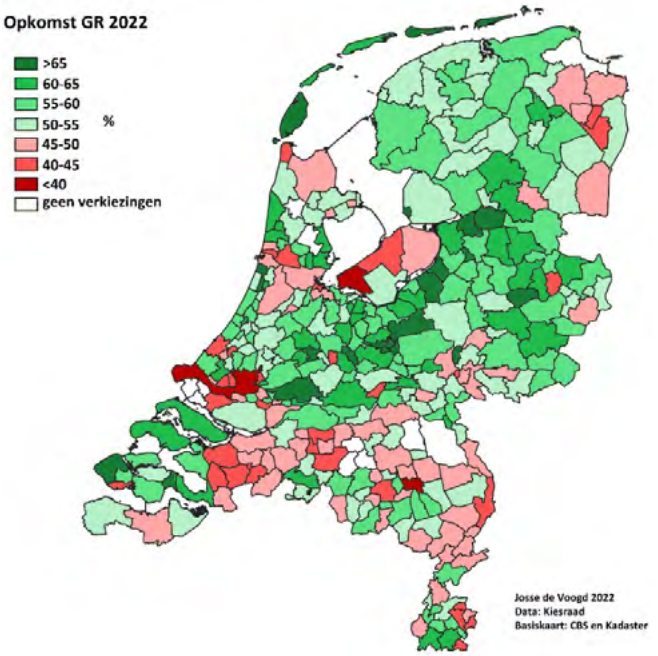
Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

teraadsverkiezingen structureel lager ligt dan bij Tweede Kamerverkiezingen, waarom de opkomst verder is gedaald en waarom er verschillen zijn tussen gemeenten.
Rienks onderzocht de invloed van bestuurlijke schaalvergroting op de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen over een langere periode.[101] Hij ontdekte dat ongeveer tien procent van de daling in opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen tussen 1990 en 2018 toe te schrijven is aan gemeentelijke herindelingen. Opmerkelijk is dat in heringedeelde gemeenten ook de opkomst bij Tweede Kamerverkiezingen iets daalt. Vijf verkiezingen na de herindeling zijn deze effecten niet verminderd, waardoor ze structureel lijken te zijn. De effecten zijn sterker voor gemeenten die voor de herindeling relatief klein waren. Rienks ziet als meest waarschijnlijke verklaring de verzwakking van de sociale norm om te gaan stemmen en een grotere afstand tussen burger en politiek in de heringedeelde gemeenten.

Opkomst verschilt tussen gebieden

De verschillen in opkomst kunnen we terugvinden op de kaart van Nederland; zij zijn regionaal gespreid. Op de kaart (figuur 20), uit een analyse van de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen door Josse de Voogd, is het opkomstpercentage per gemeente weergegeven.[102]
In de groengekleurde gemeenten lag de opkomst boven de 50%, in de rode daaronder. De laagste drie scores zijn te vinden in Rotterdam (38,9%), Helmond (39,3%) en Almere (39,9%). De top-10 laagste scores bestaat daarnaast uit Tilburg, Roosendaal, Lelystad, Tiel, Eindhoven, Nissewaard en Stadskanaal.
Op het eerste oog is het de kleur groen, die de hogere opkomsten weergeeft, die op de kaart domineert. De lagere opkomsten, weergegeven in rood, komen echter relatief vaak voor in dichter bevolkte gebieden, zodat die dus zwaarder meetellen in het geheel. Een lage opkomst geldt niet voor alle stedelijke gemeenten. De gemeenten Utrecht, Nijmegen, Apeldoorn, Zwolle, Leiden, Amersfoort en Groningen kennen een opkomst van boven de 50%. Hoge opkomsten zijn verder vaak te vinden in welvarende gemeenten in de nabijheid van grotere steden, met als uitschieters Bloemendaal bij Haarlem, Bunnik bij Utrecht en Rozendaal bij Arnhem.

Figuur 20 *Regionale opkomstpercentage bij gemeenteraadsverkiezingen 2022*



Bron: Josse de Voogd, 2022

De Voogd stelt in zijn analyse dat lagere opkomsten in het algemeen opvallen in de van oudsher katholieke regio's van Zuid-Nederland, in gebieden met een industrieel verleden en in een aantal groeikernen, zoals Almere, Nissewaard (Spijkenisse) en Nieuwegein.
Wat betreft de hogere opkomsten ziet De Voogd een diagonaal in het oog springen van Zuidwest- naar Noordoost-Nederland. Opvallend is daarin een aantal gemeenten dat tot de zogenoemde

[101] Harm Rienks, *From preferences to policy. Turnout, accountability and policy responsiveness in Dutch local government*, RUG, 2022.
[102] Josse de Voogd, *Veelkleurig op een half speelveld. Ruimtelijke analyse gemeenteraadsverkiezingen 2022*, 2023.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 **Inwoners van Nederland**
2 **Inwoners en het openbaar bestuur**
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.4.2 Kiezen
2.4.3 Kandidaat staan
2.4.4 Partijlidmaatschap
2.4.5 Andere vormen van participatie
2.4.6 Protest
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 **Het openbaar bestuur in functie**

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 **Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien**
5 **Uitgelicht: De realiserende overheid**

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 **Caribisch Nederland**

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 **Druk op decentrale democratie en bestuur**

Biblebelt behoort; protestant-christelijke gemeenten waar SGP en ChristenUnie het goed doen. De strook met hoge opkomsten reikt echter verder dan dat. In grote delen van het midden, oosten en noorden van Nederland ligt de opkomst boven het Nederlands gemiddelde, ook in regio's die al langer zijn geseculariseerd of van origine katholiek zijn. Er lijkt sprake van een zone met een relatief sterke mate van sociale samenhang en relatief veel sociaal en politiek vertrouwen, die Cuperus en De Voogd in hun *Atlas van afgehaakt Nederland* aanduiden als 'burgerschapszone'.[103]

Lage opkomst gemeenteraadsverkiezingen 2022 nader bezien

Op verzoek van de minister van BZK deed een consortium van onderzoekers nader onderzoek naar verklaringen voor de historisch lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022.[104]
De auteurs hebben opkomst vanuit meerdere invalshoeken bezien, zowel op basis van bestaande literatuur als op basis van nieuw kwantitatief en kwalitatief onderzoek.
De lage opkomst van 5% valt volgens de onderzoekers niet heel eenduidig te verklaren. Coronabesmettingen hebben de opkomst mogelijk wat gedempt en door de oorlog in Oekraïne hadden de media minder aandacht voor de verkiezingen. Wat ze echter vooral zien, zijn structurele factoren: mensen die niet gaan stemmen hebben vaak weinig interesse in de lokale politiek en hebben er ook minder vertrouwen in. Naast een al jaren dalende belangstelling voor de lokale politiek vonden de onderzoekers dat veel mensen het moeilijk vinden om een keuze te maken tussen partijen. Niet-stemmers voelden zich niet goed geïnformeerd over de verkiezingen.
Van de kiezers die bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2021 nog wel gingen stemmen, bleef ruim een derde thuis bij de gemeenteraadsverkiezingen. Vooral het landelijk electoraat van VVD, PVV en D66 blijkt niet opgekomen te zijn. De onderzoekers signaleren dat dit lokaal niet-stemmen vooral samenhing met geslacht, migratieachtergrond en vertrouwen in het lokaal bestuur.
Er zijn bepaalde groepen kiesgerechtigden waar het percentage stemmers bij de gemeenteraadsverkiezingen relatief lager ligt, met name onder vrouwen, jongeren, inwoners met een mbo- of middelbare schoolopleiding, Nederlanders met een migratieachtergrond en inwoners van zeer stedelijke gemeenten.
Verschillende groepen hebben ook verschillende motieven om thuis te blijven. Geen vertrouwen in de lokale politiek wordt vaker als beweegreden genoemd door mensen met een mbo- of middelbare schoolopleiding. Mensen met een hbo- of wo-opleiding stemmen vaker uit principe niet. Vrouwen en mensen met een hbo- of wo-opleiding noemen vaker hun tevredenheid met het gemeentebestuur als reden om niet te gaan stemmen.
Zo'n 400.000 van de 13,6 miljoen kiesgerechtigde inwoners bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 had geen Nederlandse nationaliteit. Het gaat dan vooral om Polen, maar ook Duitsers, Italianen en Belgen. In sommige gemeenten maken zij een behoorlijk deel van het electoraat uit. Er zijn aanwijzingen dat zij minder stemmen. Gebrek aan interesse, beperkte lokale binding en een taalbarrière lijken daaraan bij te dragen.
Naar aanleiding van de opkomst onder jongeren bij de gemeenteraadsverkiezingen vragen de onderzoekers aandacht voor de participatiekloof tussen jongeren met verschillende opleidingstypes. Slechts 24% van de jongeren met alleen een vmbo-diploma bracht een stem uit op 16 maart 2022 tegenover 42% van de jongeren met een hoger opleidingsniveau. Deze opleidingskloof is veel groter dan onder oudere kiezers. Er bestaat een groot risico dat de nu al bestaande opleidingskloof in politieke vertegenwoordiging nog verder zal toenemen als gevolg van generationele vervanging.
De opkomst was in 2022 vooral laag in meer stedelijke gemeenten, maar ook in enkele (minder stedelijke) gemeenten met een groter aandeel praktisch opgeleiden en in gemeenten waar gezondheidsproblemen en eenzaamheid vaker voorkomen. De lage opkomst in meer stedelijke gemeenten wordt volgens de SKON-onderzoekers mogelijk verklaard door een relatief hoog niveau van politiek cynisme, een laag oordeel over het functioneren van de gemeenteraad en een relatief lage verbondenheid met

[103] Josse de Voogd en René Cuperus, *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*, Den Haag, 2021.
[104] Hans Vollaard e.a. (red.), *De lokale niet-stemmer. Een analyse van de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*, Universiteit Utrecht/SKON, 2022.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.4.1 Opkomst
2.4.3 Kandidaat staan
2.4.4 Partijlidmaatschap
2.4.5 Andere vormen van participatie
2.4.6 Protest
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

de woonplaats onder stedelingen. Inwoners van weinig- en niet-stedelijke gemeenten staan minder cynisch tegenover de lokale politiek en functioneren van gemeenteraad dan inwoners (middel)grote steden. Dit is een opvallend verschil met opvattingen over de landelijke politiek.

2.4.2 Kiezen

Tussen 15 en 17 maart 2021 vonden er verkiezingen plaats voor de Tweede Kamer. Op 14, 15 en 16 maart 2022 waren verkiezingen voor de gemeenteraad in 334 van de 345 Nederlandse gemeenten. In verband met de toen geldende coronamaatregelen waren beide verkiezingen gespreid over meerdere dagen.

Tweede Kamerverkiezingen

Vertrouwen in een eerlijk verloop van het verkiezingsproces is onontbeerlijk voor de legitimiteit van verkiezingen. Een meerderheid van 79% van de kiesgerechtigden in Nederland had in 2021 vertrouwen in de verkiezingen.[105] Internationaal vergeleken is dit nog steeds hoog. Stemmen in het stemhokje wordt door een grote meerderheid van 89% vertrouwd. Dit is hoger dan stemmen per post (55%) en bij volmacht (62%).
Het overall vertrouwen in de verkiezingen is wel licht gedaald ten opzichte van de verkiezingen in 2017 en de verschillen tussen groepen daarin zijn wat toegenomen. Mensen met een MBO- of middelbare opleiding en jongeren hebben minder vertrouwen dan die met een HBO- of WO-opleiding en ouderen. Bovendien is er een samenhang tussen politieke voorkeur en het vertrouwen in het verkiezingsproces. Dit betekent dat er een risico bestaat op politisering van het stemproces. Niet-stemmers en kiezers op DENK, PVV en FvD hebben het minste vertrouwen.

Wat betreft het gedrag van de Nederlandse kiezers signaleren onderzoekers een aantal constanten.[106] Ten eerste zien zij aan de oppervlakte een relatieve stabiliteit. De uitslag leek sterk op die van de vorige verkiezingen en het aantal zetels dat van partij wisselde was sinds 1989 niet meer zo laag. Ten tweede fragmenteert de Tweede Kamer verder. Dit komt door het kleiner worden en blijven van voorheen grote partijen, maar in 2021 steeg ook het aantal partijen met één tot vier zetels in het parlement. Ten derde signaleren onderzoekers een nieuwe breuk in het partijstelsel. Waar de Nederlandse politiek lang gedomineerd werd door een linker- en een rechterblok, waarbinnen hun kiezers een partijkeuze maakten, is er nu een tweedeling ontstaan in het rechterblok. De bij eerdere verkiezingen gevonden uitwisseling van kiezers tussen een centrumrechts blok (VVD, CDA) en een radicaal-rechts blok (PVV, FvD) is opgedroogd.
Kiezers zijn minder trouw aan een enkele partij. Het gemiddeld aantal partijen dat kiezers vooraf in overweging neemt, groeide ook in 2021, doorgaans binnen het blok van hun keuze, en een steeds kleiner aantal kiezers overweegt maar één partij. Dit maakt de keuzes van stemmers nog niet inhoudelijk inconsistent. De ideologische en beleidsmatige voorkeuren van kiezers zijn al geruime tijd stabiel.[107]
Opmerkelijk is de wereldwijd groeiende leeftijdskloof in stemkeuze die verkiezingsonderzoekers vinden. Bij deze Tweede Kamerverkiezingen is die terug te zien in een leeftijdsverschil van 28 jaar tussen de partijen met de jongste en de oudste kiezers.[108] Jongeren tot 25 jaar steunen meer kosmopolitisch en/of progressief georiënteerde partijen als D66, GroenLinks of Volt en dragen ook bij aan de opkomst van nieuwe partijen. Klassieke middenpartijen als CDA en PvdA doen het onder jongeren juist slecht. De electorale krimp van deze partijen schrijven onderzoekers dan ook deels toe aan de generationele vervanging van kiezers.

Gemeenteraadsverkiezingen

Eerder is al geconstateerd dat de opkomst bij deze verkiezingen laag was en is toegelicht hoe dit te verklaren is.

[105] Carolien van Ham, 'Vertrouwen in eerlijke verkiezingen' in: SKON (2021), *Versplinterde vertegenwoordiging. Nationaal Kiezersonderzoek 2021.*
[106] Tom van der Meer, 'De verkiezingen van 2021 in longitudinaal perspectief', in: SKON (2021), *Versplinterde vertegenwoordiging. Nationaal Kiezersonderzoek 2021.*
[107] Tom van der Meer, 'De verkiezingen van 2021 in longitudinaal perspectief', in: SKON (2021), *Versplinterde vertegenwoordiging. Nationaal Kiezersonderzoek 2021.*
[108] Roderik Rekker, 'Jongeren en generatieverschillen', in: SKON (2021), *Versplinterde vertegenwoordiging. Nationaal Kiezersonderzoek 2021.*

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 **Inwoners van Nederland**
2 **Inwoners en het openbaar bestuur**
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.4.1 Opkomst
2.4.3 Kandidaat staan
2.4.4 Partijlidmaatschap
2.4.5 Andere vormen van participatie
2.4.6 Protest
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 **Het openbaar bestuur in functie**

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 **Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien**
5 **Uitgelicht: De realiserende overheid**

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 **Caribisch Nederland**

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 **Druk op decentrale democratie en bestuur**

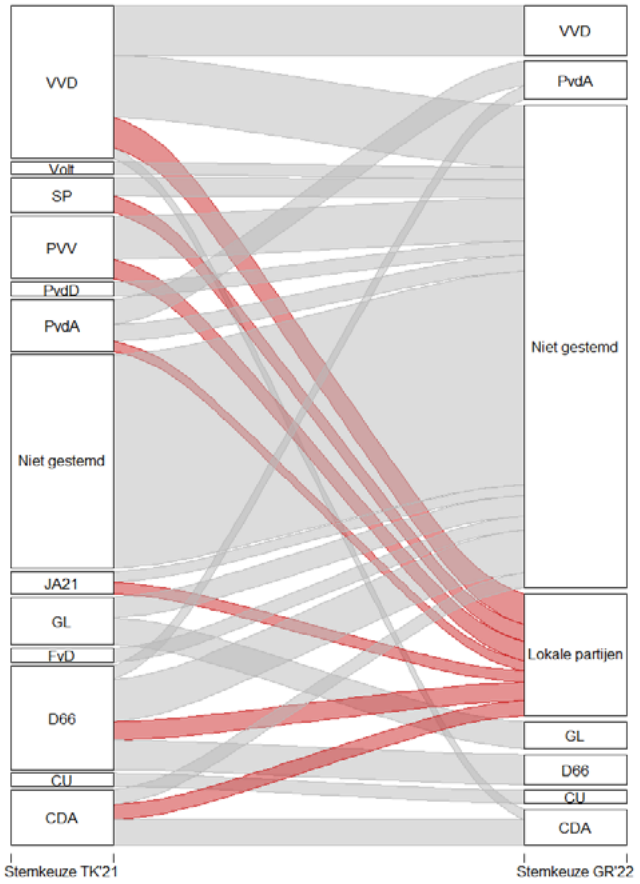
Aantal partijen stijgt

Het aantal partijen dat deelnam aan de gemeenteraadsverkiezingen steeg van 2.777 in 2018 naar 2.862 partijen, die in 2022 meedongen naar de gunst van de kiezer.
In lijn met de landelijke trend zijn er nu ook in de gemeenteraden meer middelgrote partijen die in zeteltal dichter bij elkaar liggen. Grote partijen zijn kleiner geworden en kleine partijen groter. De partijen in de raden bestrijken een breder palet en daarmee ontstaan meer gefragmenteerde raden.

Lokale partijen de meeste zetels

Wat betreft de uitslag gaat veruit het grootste aantal zetels naar lokale partijen en lijsten. Deze categorie steeg van 2.612 zetels in 2018 naar 2.991 nu.[109] Dit zijn partijen die slechts in één gemeente meedoen aan gemeenteraadsverkiezingen. Hiermee zet de meerjarige trend door dat steeds meer kiezers bij de gemeenteraadsverkiezingen lokaal stemmen, wat op veel plekken ook resulteert in collegedeelname.
Over lokale partijen leven soms hardnekkige beelden. Het zou een relatief jong fenomeen zijn, vooral een uiting van populisme of protest, dat zich afzet tegen een bestuurlijke elite en zodoende vooral lastig is voor het vormen van een stabiel bestuur. De daarmee samenhangende benadering van lokale partijen als één categorie klopt echter niet, zo blijkt uit de resultaten van een door BZK gefinancierd onderzoeksprogramma dat een consortium van onderzoekers van vier universiteiten (Tilburg, Twente, Groningen en Leiden) heeft uitgevoerd.[110] In werkelijkheid zijn er grote onderlinge verschillen tussen hen wat betreft politieke oriëntatie, aanpak en organisatie. Lokale politieke partijen zijn ook zeker geen nieuw verschijnsel. In meerdere of mindere mate hebben zij altijd deel uitgemaakt van de lokale politiek in Nederland.
De keuze voor lokale partijen kan erop wijzen dat kiezers meer belang hechten aan lokale belangen en aan het zelfstandige karakter van het lokaal bestuur, maar een deel van deze stemmen kan ook gezien worden als een proteststem tegen de klassieke partijen. Van deze klassieke partijen is het CDA op lokaal niveau het grootst.

Figuur 21 *Kiezersstromen van TK2021 naar GR2022 – (beperkt tot wisselingen)*



Bron: LKO 2022

Herkomst kiezers van lokale partijen

De winst van lokale partijen roept de vraag op waar hun kiezers vandaan komen. In het lokaal kiezersonderzoek is bekeken wat de partijvoorkeur van deze kiezers was bij de laatste Tweede

[109] Databank verkiezingsuitslagen, Kiesraad.
[110] Julien van Ostaaijen e.a., *Lokale partijen in de praktijk, een overzicht van kennis over het functioneren van lokale partijen in Nederland*, Den Haag, 2021.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.4.1 Opkomst
2.4.3 Kandidaat staan
2.4.4 Partijlidmaatschap
2.4.5 Andere vormen van participatie
2.4.6 Protest
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

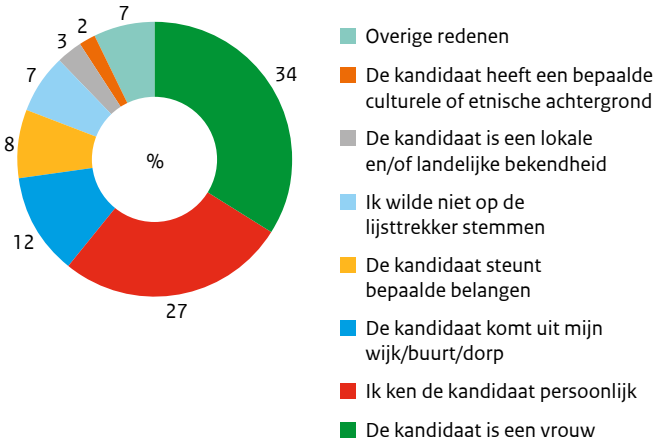
Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Kamerverkiezingen.[111] Zoals figuur 21 laat zien, zijn kiezers van lokale partijen vooral afkomstig van partijen die maar in weinig gemeenten aan de gemeenteraadsverkiezingen hebben deelgenomen: PVV, FvD, JA21 en de SP. Op zich is dat niet vreemd: deze kiezers werden bij de gemeenteraadsverkiezingen min of meer gedwongen om te zoeken naar een alternatief. Opvallend is dat ook een deel van het landelijke electoraat van VVD en CDA naar een lokale partij is overgestapt, hoewel deze partijen in bijna alle gemeenten hebben deelgenomen aan de gemeenteraadsverkiezingen.

Stemmotieven

Gevraagd naar de stemmotieven van kiezers, geeft ruim de helft (52%) van de kiezers aan dat ze zich bij hun partijkeuze voor de gemeenteraadsverkiezingen vooral hebben laten leiden door lokale politieke overwegingen.[112] Een op de vijf kiezers (20%) heeft zich vooral laten leiden door de landelijke politiek, voor de rest (28%) waren lokale en landelijke politieke overwegingen even belangrijk. Dat wil zeggen dat bijna de helft (48%) van de kiezers bij de gemeenteraadsverkiezingen ook een oordeel heeft uitgesproken over de landelijke politiek. In de kleine en middelgrote gemeenten (kleiner dan 100.000 inwoners) hebben kiezers zich bij hun partijkeuze sterker laten leiden door lokale politieke overwegingen; in de grote steden (groter dan 100.000 inwoners) hebben kiezers zich relatief vaker laten leiden door landelijke overwegingen.
De stemkeuze bij de gemeenteraadsverkiezingen was voor ongeveer de helft van de kiezers (53%) niet erg ingewikkeld: zij overwogen geen andere partijen dat de partij van hun keuze bij de gemeenteraadsverkiezingen.[113] Bijna een derde (32%) heeft getwijfeld tussen deze en een andere partij. De rest nam twee andere partijen in overweging (11%) of meer (4%). De 'keuzeset' van stemmers is bij de gemeenteraadsverkiezingen dus kleiner dan bij nationale verkiezingen.

Figuur 22 *Redenen voor voorkeursstem bij gemeenteraadsverkiezingen*



Bron: LKO 2022

Voorkeurstemmen

Bij de gemeenteraadsverkiezingen heeft ruim de helft (54%) van de kiezers een voorkeurstem uitgebracht op een andere kandidaat dan de lijsttrekker.[114] Dat is veel meer dan bij de landelijke verkiezingen, waar ongeveer een derde van de kiezers (32%) een voorkeurstem uitbracht.[115] Vrouwen, jongeren en mensen met een hbo- of wo-opleiding gaven bij de gemeenteraadsverkiezingen vaker een voorkeurstem dan mannen, ouderen en mensen met een mbo- of middelbare schoolopleiding. Als kiezers op een andere kandidaat dan de lijsttrekker stemmen, is dat vooral omdat deze kandidaat een vrouw is. Dat geldt vooral voor vrouwelijke stemmers. Ook in de grote steden (groter dan 150.000 inwoners) is dit een belangrijk motief voor een voorkeurstem. Een andere belangrijke reden om een voorkeurstem te geven is dat men de kandidaat persoonlijk kent. Vooral in de kleinste gemeenten (kleiner dan 20.000 inwoners) wordt dit relatief vaker genoemd als reden om niet op de lijsttrekker te stemmen.

[111] L. de Blok en M. Boogers, Opkomst en kiesgedrag, in: H. Vollaard, G. Jansen, L. de Blok, M. Boogers en H. Binnema (2023), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022.*
[112] L. de Blok en M. Boogers, Opkomst en kiesgedrag, in: H. Vollaard, G. Jansen, L. de Blok, M. Boogers en H. Binnema (2023), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022*
[113] L. de Blok en M. Boogers, Opkomst en kiesgedrag, in: H. Vollaard, G. Jansen, L. de Blok, M. Boogers en H. Binnema (2023), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022*
[114] L. de Blok en M. Boogers, Opkomst en kiesgedrag, in: H. Vollaard, G. Jansen, L. de Blok, M. Boogers en H. Binnema (2023), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022*
[115] Marijn Nagtzaam, 'Partij of persoon. Over voorkeurstemmen en de mogelijkheid van een partijstem, in: SKON (2021), *Versplinterde vertegenwoordiging. Nationaal Kiezersonderzoek 2021.*

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 **Inwoners van Nederland**
2 **Inwoners en het openbaar bestuur**
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.4.1 Opkomst
2.4.2 Kiezen
2.4.5 Andere vormen van participatie
2.4.6 Protest
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 **Het openbaar bestuur in functie**

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 **Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien**
5 **Uitgelicht: De realiserende overheid**

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 **Caribisch Nederland**

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 **Druk op decentrale democratie en bestuur**

2.4.3 Kandidaat staan

In totaal stonden er ongeveer 54.990 personen kandidaat voor de gemeenteraadsverkiezingen, verdeeld over zo'n 6.000 kandidatenlijsten van lokale en landelijke politieke partijen. Er waren 8.237 zetels te verdelen.
In het Lokaal Kiezersonderzoek 2022 is inwoners gevraagd naar de bereidheid om zich kandidaat te stellen voor de gemeenteraadsverkiezingen.[116] Daaruit blijkt dat 15% bereid is zich kandidaat te stellen als gemeenteraadslid als het ze zou worden gevraagd. Dat is minder dan toen dit in een ander kader werd gevraagd in 2012 (32,9%) maar ongeveer evenveel als in 2001 (15,9%). In 2022 noemt men 'afkeer van politiek' minder vaak dan in 2012 als reden om zich geen kandidaat te willen stellen.
Desgevraagd rapporteren lokale afdelingen van landelijke partijen en lokale partijen dat het bij deze gemeenteraadsverkiezingen lastiger was om kandidaten te vinden dan in 2018.[117] Bijna de helft van alle lokale partijafdelingen en lokale partijen (47%) meldt enige tot veel moeite te hebben gehad met het vinden van geschikte kandidaten. Dat is tien procentpunt meer dan bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2018. Daarmee is dit aandeel weer terug op het niveau van de raadsverkiezingen van 2006 en 2010. Het aandeel dat meldde veel moeite te hebben gehad, verdubbelde vergeleken met 2018 van 7% naar 14%. Voor lokale partijen blijkt het gemiddeld genomen net zo problematisch om geschikte kandidaten te vinden als voor landelijke partijen. In 2018 waren de kandidaatstellingsproblemen voor lokale partijen juist minder groot. De kandidaatstellingsproblemen nemen toe naarmate de gemeenten kleiner zijn.
Als redenen voor de kandidaatstellingsproblemen wijzen lokale afdelingen en partijen vooral op het grote tijdsbeslag dat het raadslidmaatschap vraagt en zodoende mensen zou afschrikken. Andere redenen die zij vaak noemen, zijn gebrek aan actieve leden waaruit partijen kunnen putten, het negatieve imago van de (lokale) politiek en de complexiteit van de gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden. Bedreigingen aan het adres van lokale politici worden het minst frequent genoemd als reden voor kandidaatstellingsproblemen.

2.4.4 Partijlidmaatschap

De sleutelrol van politieke partijen in de selectie van kandidaten voor politieke functies is een afgeleide van de schakelfunctie die partijen vanouds hadden tussen samenleving en bestuur. Die veronderstelt dat inwoners met uiteenlopende visies en belangen zich in partijen organiseren om invloed te verwerven op de standpunten, besluitvorming en mensen in politiek en bestuur.
In de praktijk is altijd maar een beperkt deel van de inwoners lid geweest van een politieke partij en is dit aandeel in de loop der tijd ook nog eens aanzienlijk afgenomen. In 1950 waren er in Nederland nog zo'n 600.000 à 700.000 mensen lid van een (in de Tweede Kamer vertegenwoordigde) politieke partij.[118] Sinds het begin van de jaren negentig schommelt het aantal partijleden in Nederland rond de 300.000 personen.
Op 1 januari 2022 bedroeg het aantal partijleden 373.998 personen. Dit is een stijging van maar liefst 15% ten opzichte van het jaar ervoor.[119] De nieuwe partijen Volt, BBB, JA21 en BIJ1 zijn gezamenlijk goed voor 7% van de totale groei. Daarnaast groeide vooral Forum voor Democratie. Dat het ledental van politieke partijen toeneemt in een landelijk verkiezingsjaar is niet ongebruikelijk. In 2022 is er sprake geweest van een lichte groei van 1,3%, die vrijwel geheel voor rekening komt van jonge partijen als BBB en BVNL. Op 1 januari 2023 zijn 378.902 personen lid van een politieke partij. Het aantal partijleden is daarmee vergelijkbaar met het niveau in 1987, zij het dat zij toen verdeeld waren over tien partijen, tegenover zeventien partijen nu.

[116] H. Vollaard en G. Jansen, Waarom inwoners (geen) raadslid willen worden, in: H. Vollaard, G. Jansen, L. de Blok, M. Boogers en H. Binnema (2023), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022.*
[117] Marcel Boogers en Gerrit Voerman, *Kandidaat voor de raad. Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2022*, UT/RUG, 2023.
[118] G. Voerman, *Over de toekomst van de politieke partij*, oratie RUG, 18 september 2012.
[119] www.DNPP.nl

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.4.1 Opkomst
2.4.2 Kiezen
2.4.3 Kandidaat staan
2.4.4 Partijlidmaatschap
2.4.6 Protest
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Tabel 4 *Ledentallen politieke partijen, 2021-2023*

	1-1-2021	1-1-2022	1-1-2023	Saldo 2022/2023
BBB	-	2.376	10.822	8.446
BIJ1	-	5.218	5.276	58
BVNL	-	4.287	6.305	2.018
CDA	37.375	34.832	31.916	-2.916
ChristenUnie	25.495	26.159	25.281	-878
D66	27.121	31.830	30.022	-1.808
DENK	3.356	3.507	3.456	-51
Forum voor Democratie	45.322	58.890	61.284	2.394
GroenLinks	32.685	33.444	33.806	362
JA21	-	4.843	5.060	217
Partij van de Arbeid	40.953	40.540	39.536	-1.004
Partij voor de Dieren	19.173	23.811	24.848	1.037
SGP	29.345	29.878	29.877	-1
SP	31.960	32.496	32.459	-37
Volt	-	12.397	12.406	9
VVD	25.035	26.550	23.818	-2.732
50 plus	3.657	2.940	2.730	-210
Totaal	**321.477**	**373.998**	**378.902**	**4.904**

Bron: DNPP

Over het aantal *actieve* leden in partijen is weinig bekend; er zijn sporadisch indicaties van gegeven. Dan gaat het over het aantal mensen dat 'wel eens' een partijbijeenkomst bezoekt of meebeslist over kandidatenlijsten en programma's. Op basis van verschillende onderzoeken binnen verschillende partijen in verschillende perioden circuleren percentages tussen 10% en 20% van het aantal partijleden.[120]
Aangezien het aantal kiesgerechtigden door de groei van de bevolking is toegenomen, terwijl het aantal partijleden is afgenomen, is ook de zogeheten politieke organisatiegraad afgenomen. Dit is het percentage kiezers dat partijlid is. In 1967 bedroeg die nog 6,6%. Nu is dit zo'n 2,8%. Dit betekent dat de toch al niet brede basis van de op deze wijze politiek georganiseerde mensen almaar smaller is geworden.

2.4.5 Andere vormen van participatie

Beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie

Naast het stemmen bij verkiezingen komen er steeds vaker ook andere manieren en kanalen in zwang waarmee burgers beleids- en besluitvorming kunnen beïnvloeden. Vooral op lokaal niveau zijn die mogelijkheden er, in de vorm van inspraak, burgertoppen of burgerpanels, burgerbegrotingen, peilingen en online participatievormen. In de meeste gevallen komt het initiatief om deze mogelijkheden te introduceren uit het lokaal bestuur.
In de praktijk benut slechts een klein deel van de inwoners deze mogelijkheden om invloed uit te oefenen.
In het kader van het Nationale Wetenschapsagenda project *Revitalized Democracy for Resilient Societies* (Redress) is de steun voor en deelname aan verschillende typen democratische vernieuwing op een rij gezet.[121] Daaruit blijkt dat er behoorlijke steun is voor democratische vernieuwingen, maar nadrukkelijk wel als aanvulling op de representatieve democratie. Er is met name grote steun voor referenda en in mindere mate voor burgerbegrotingen. Vooral mensen met een middelbare of mbo-opleiding en inwoners met een laag politiek vertrouwen lijken vernieuwingen te steunen. Omgekeerd zijn degenen met een hbo- of wo-opleiding en inwoners met een hoog politiek vertrouwen het vaakst tegenstander van democratische vernieuwingen. In de praktijk doen burgers zonder hbo- of wo-opleiding echter in mindere mate mee als er daadwerkelijk een burgerbegroting of burgertop plaatsvindt.
In dezelfde inventarisatie is op basis van, schaarse, data bekeken aan welk type instrument welk type burgers deelnemen.[122] Wat betreft de representativiteit van deelnemers naar opleidingsni-

[120] G. Voerman en W. van Schuur, 'De Nederlandse partijen en hun leden (1945-2010)' in R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden, 2011.
[121] Josje den Ridder e.a., *Democratische innovatie in Nederland, het perspectief van burgers*, startnotitie vervaardigd t.b.v. het project Revitalized Democracy for Resilient Societies (Redress), 2021. www.redress-project.nl
[122] Josje den Ridder e.a., *Democratische innovatie in Nederland, het perspectief van burgers*, startnotitie vervaardigd t.b.v. het project Revitalized Democracy for Resilient Societies (Redress), 2021. www.redress-project.nl

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.4.1 Opkomst
2.4.2 Kiezen
2.4.3 Kandidaat staan
2.4.4 Partijlidmaatschap
2.4.6 Protest
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

veau scoren alle instrumenten matig, maar vooral burgertoppen vertonen een grote oververtegenwoordiging van mensen met een hbo- of wo-opleiding. Ook wat betreft leeftijd is die vertekening er. Burgerbegrotingen lijken het iets beter te doen in de leeftijdsverdeling. Wat betreft opleidingsniveau zijn referenda representatiever.
In een apart onderzoek is gekeken naar het draagvlak voor een burgerforum.[123] Daaruit blijkt dat een meerderheid (63%) na de uitleg het idee steunt van burgerfora met ingelote burgers die advies uitbrengen over maatschappelijke thema's. Voor een lokaal burgerforum is meer steun dan voor een burgerforum op nationaal niveau: 66% vindt het een goed idee om op lokaal niveau burgerfora te houden, 54% vindt dat op nationaal niveau een goed idee. Maatschappelijke thema's als wonen, klimaat, zorg, onderwijs en democratie zouden zich volgens burgers kunnen lenen voor een burgerforum. Ook bij dit specifieke middel is de geneigdheid om zelf mee te doen lager dan de steun voor het instrument. Bij een burgerforum over klimaat of immigratie zegt iets minder dan de helft waarschijnlijk of zeker mee te doen. Redenen die mensen noemen om thuis te blijven, zijn een gebrek aan kennis, interesse of tijd. Opvallend is wel dat de steun voor het idee van een burgerforum even groot is, zonder onderscheid naar opleidingsniveau. Bij de participatiegeneigdheid zijn er echter wel nog steeds grote verschillen: burgers zonder hbo- of academische opleiding en mensen met laag politiek zelfvertrouwen zeggen veel minder vaak mee te zullen doen.

Steun en deelname lokale participatie

Het Lokaal Kiezersonderzoek van 2022 vraagt eveneens op verschillende manieren naar de steun voor en deelname van inwoners aan andere, meer en minder 'traditionele' vormen van participatie dan stemmen. Er is gevraagd naar de steun zonder meer, naar de mate waarin men inschat dat dergelijke participatie zin heeft en naar de feitelijke deelname aan uiteenlopende vormen van participatie.[124]

Aanzienlijk grote groepen inwoners zijn het eens met stellingen die betrekking hebben op het vergroten van de invloed van burgers op hun gemeentebestuur. Zo onderschrijft 41% de mogelijkheid van meer lokale referenda, steunt 49% de inzet van lokale burgerfora en is 44% het eens met het rechtstreeks kiezen van de burgemeester. Dat neemt niet weg dat 52% de eindbeslissing bij de gemeenteraad laat, slechts 9% is het daarmee oneens, en dat 29% vindt dat er al voldoende manieren voor burgers zijn om hun mening duidelijk te maken. Ook nemen grote groepen een neutraal standpunt in of geven ze te kennen het niet te weten.

Tabel 5 *Stellingen over lokale democratie, 2022*

	oneens	neutraal	eens	weet niet
Vaker lokaal referendum over belangrijke beslissingen	16	25	41	18
Burgers die dat willen, moeten vaker lokaal kunnen meepraten/ meebeslissen in burgerforum	7	27	49	17
Uiteindelijk moet de gemeenteraad beslissen, ook als burgers meepraten	9	23	52	16
Burgers zijn niet deskundig genoeg om te besluiten	31	28	24	17
Burgemeester moet worden gekozen door inwoners	16	21	44	20
Voldoende manieren voor burgers om mening duidelijk te maken	17	28	29	27

Bron: LKO 2022 (nameting)

De bereidheid om deel te nemen aan uiteenlopende vormen van participatie ligt lager dan de steun ervoor, maar is nog wel aanwezig. Dit geeft het potentieel aan van diverse instrumenten, ook in vergelijking met elkaar.
Er is meer bereidheid om mee te doen aan een referendum dan aan een burgerberaad of burgerbegroting. Hiervoor zijn verschillende verklaringen denkbaar. Het kan zijn dat mensen eerder meedoen aan instrumenten die minder vragen van hun tijd, kennis

[123] Josje den Ridder, Toine Fiselier, Carolien van Ham, Draagvlak voor het burgerforum. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie, SCP/RUN/Redress consortium, 2021.
[124] P. Dekker en J. den Ridder, Lokale betrokkenheid en non-electorale participatie, in: H. Vollaard, G. Jansen, L. de Blok, M. Boogers en H. Binnema (2023), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022.*

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.4.1 Opkomst
2.4.2 Kiezen
2.4.3 Kandidaat staan
2.4.4 Partijlidmaatschap
2.4.6 Protest
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Tabel 6 *Bereidheid om deel te nemen aan lokale politieke activiteiten, 2022*

	zeker niet	2	3	4	zeker wel	weet niet	(zeker) wel)
Te stemmen over een bepaalde kwestie in uw gemeente (lokaal referendum)?	11	9	22	24	19	15	43
Als het u zou worden gevraagd, in welke mate zou u bereid zijn samen met andere burgers te werken aan de veiligheid in uw straat?	10	11	27	26	14	12	40
Samen met andere burgers het groen in uw buurt te onderhouden?	17	16	24	20	11	12	31
Samen met andere burgers problemen in uw wijk op te lossen, met of zonder hulp van de gemeente (dat heet wel een burgerinitiatief)?	11	15	30	21	8	14	29
Samen met andere burgers advies te geven of te besluiten over de besteding van een deel van de gemeentelijke begroting (burgerbegroting)?	18	29	24	16	6	16	22
Samen met andere burgers mee te denken en te discussiëren over beleid (dat heet wel stadsgesprek, burgertop, burgerforum of G1000)?	19	20	27	14	5	15	19

Bron: LKO 2022 (nameting)

en vaardigheden. Het is ook denkbaar dat mensen – met name mensen die ontevreden zijn over de politiek – liever een wat harder instrument hebben met eenduidige conclusies. Wanneer we vervolgens kijken welke reeds bestaande mogelijkheden om invloed uit te oefenen inwoners daadwerkelijk benutten, dan gaat het om veel kleinere aantallen. Net als bleek uit eerdere edities van het Lokaal Kiezersonderzoek, is er ook in 2022 maar een kleine groep die aangeeft feitelijk te participeren buiten de stembus om.

Tabel 7 *Digitale of fysieke lokale politieke participatie, 2022*

Contact gelegd met een ambtenaar	9
Een initiatief of petitie getekend over een lokale kwestie	8
Contact gelegd met een gemeenteraadslid, wethouder of burgemeester	7
Contact gelegd met andere inwoners en organisaties	7
Inspraakavond(en) van uw gemeente bezocht	6
Lidmaatschap van een politieke partij	3
Gemeenteraadsvergadering(en) bezocht	2
Contact opgenomen met een politieke partij in uw gemeente	2
Actief in een lokale actiegroep	1
Contact opgenomen met krant, radio of tv	1
Geen van bovenstaande	76

Bron: LKO 2022 (nameting)

Dit verschil tussen de steun voor de theoretische mogelijkheid van meer invloed en de aangegeven participatiebereidheid enerzijds en de daadwerkelijke participatie anderzijds is al geruime tijd constant. Wel opmerkelijk is dat inwoners desgevraagd aangeven andere vormen van participatie wel zinvol te vinden. Aan een inspraakavond bezoeken of een petitie tekenen, kent 42% redelijk veel zin toe, contact leggen met een gemeenteraadslid acht 38% zinvol, voor deelnemen aan een actiegroep is dit 31% en voor contact opnemen met een ambtenaar 25%. Er is dus een behoorlijke groep inwoners die inschat dat het zin heeft om buiten verkiezingen om te participeren, maar die het in de praktijk niet doet.

Actief burgerschap

Mensen participeren ook op andere manieren in de samenleving, als vrijwilliger in een georganiseerd verband, door informele hulp te verlenen in hun gemeenschap of door zich in te zetten voor collectieve actie die niet op politieke besluitvorming is gericht. In 2021 gaf 39% van de bevolking van 15 jaar en ouder aan zich minstens één keer per jaar als vrijwilliger ingezet te hebben voor een organisatie of vereniging.[125] Er is sprake van een daling ten opzichte van de voorgaande jaren, waarschijnlijk als gevolg van corona en de bijbehorende maatregelen. De meeste vrijwilligers zetten zich in voor sportverenigingen, verzorging, scholen, jeugdwerk en levensbeschouwelijke organisaties. Zo'n 1,5% zet zich in voor een politieke organisatie.

[125] CBS, Vrijwilligerswerk 2021, september 2022.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.4.1 Opkomst
2.4.2 Kiezen
2.4.3 Kandidaat staan
2.4.4 Partijlidmaatschap
2.4.5 Andere vormen van participatie
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Vrijwilligers zijn vaker te vinden onder de middelbare leeftijdsgroepen dan onder de jongere en oudere leeftijdsgroepen. Vrouwen en mannen doen even vaak vrijwilligerswerk, maar zijn wel betrokken bij andere soorten. Vrijwilligers hebben verder relatief vaker een hoog onderwijsniveau, een hoog huishoudensinkomen en een Nederlandse achtergrond, behoren vaker tot een kerkelijke gezindte of levensbeschouwelijke groepering en wonen vaker in niet of weinig stedelijke gemeenten
Er is ook gekeken naar de specifieke vorm van inzet voor een burgercollectief of inwonersinitiatief.[126] 3% van de bevolking van 15 jaar en ouder gaf aan in de afgelopen twaalf maanden op die manier actief te zijn geweest. De meeste mensen noemden hierbij in het bijzonder afval opruimen, buurt schoonhouden, opknappen van de buurt met buurtgenoten en planten in de buurt onderhouden. Daarnaast ook: buurtpreventie, boodschappen doen voor buurtbewoners tijdens corona, brunch/koffie-uurtje in de buurt verzorgen, behoud landschapscultuur, broodfonds, burgerinitiatief parkbehoud en geluidsscherm, fietsen met een gehandicapte dorpsgenoot. Vrijwilligers voor een burgercollectief of inwonersinitiatief zijn vooral te vinden onder de leeftijdsgroep 45- tot 55-jarigen: van hen deed 5% dit vrijwilligerswerk. Het minst vaak zijn 15- tot 25-jarigen actief als vrijwilliger voor een burgercollectief of inwonersinitiatief (1%). Mensen met een hbo- of wo-onderwijsniveau zijn vaker vrijwilliger (5%) dan mensen met een middelbaar- of mbo- onderwijsniveau (2%). Mannen en vrouwen verschillen niet hierbij.

2.4.6 Protest

Pogingen om politieke besluitvorming te beïnvloeden, vinden niet alleen plaats binnen de institutionele kaders van het democratisch bestel maar ook daarbuiten. Ook op andere manieren geven inwoners uiting aan hun opinie en richten zij zich tot politiek en bestuur.[127] Te denken valt aan demonstraties, maar ook aan rellen, stakingen en radicalere vormen van politiek geweld. Van Stekelenburg kenschetst protest als een actie van burgers gericht op het verbeteren van de condities van een groep als geheel waarvan ze lid zijn, solidair mee zijn en/of zich mee identificeren dan wel zich gedragen als afgevaardigden van die groep.[128] Deze definitie betekent dat het zowel kan gaan om acties die men alleen onderneemt, bijvoorbeeld het tekenen van een protestpetitie, als om acties die men gezamenlijk onderneemt, zoals een demonstratie. Onderzoek laat zien dat er aan verschillende voorwaarden moet zijn voldaan, willen mensen overgaan tot protest.[129] Het bestaan van een door sommigen ervaren onrecht alleen is niet voldoende. De kans dat mensen protesteren is groter als zij ervan overtuigd zijn dat dit effectief is, als zij zich sterker identificeren met de protesterende groep en wanneer ze vinden dat iets tegen hun waarden indruist. Zowel emoties als verontwaardiging en boosheid kunnen dit versterken, net als de netwerken waarin mensen verkeren. Of deze protestbereidheid overgaat in actie hangt er, tenslotte, ook van af of er in enigerlei vorm organisatiekracht is die dit weet te mobiliseren. Van Stekelenburg wijst erop dat sociale media deze mobilisatie hebben vergemakkelijkt.[130] In kortere tijd en tegen lagere kosten kunnen meer mensen worden bereikt. Hierdoor is er niet altijd meer een traditionele organisatie of beweging nodig om een protestactie te organiseren.
Er is de afgelopen twee jaar veel media-aandacht geweest voor protesten en demonstraties: tegen coronamaatregelen, klimaatacties, boerenprotesten en woondemonstraties.
Gegevens over de precieze aantallen zijn beperkt beschikbaar en hebben alleen betrekking op demonstraties waarvan de organisatie vooraf een kennisgeving afgaf aan de gemeente waar het protest plaatsvond. De beschikbare cijfers laten een flinke stijging zien. In typische demonstratiesteden als Den Haag en Amsterdam nam het aantal vooraf aangemelde demonstraties toe van respectievelijk 1.302 en 674 in 2017 tot 1.874 en 1.566 in 2021.[131] Ook in minder voor de hand liggende plaatsen wordt meer gedemonstreerd. Zo steeg

[126] Idem.
[127] J. van Stekelenburg, 'Protest voorspellen is zo eenvoudig nog niet', in: S. de Lange en J. Zuure, *#Woest. De kracht van verontwaardiging*, ROB, 2018, p. 88 – 103.
[128] J. van Stekelenburg, 'Protest voorspellen is zo eenvoudig nog niet', in: S. de Lange en J. Zuure, *#Woest. De kracht van verontwaardiging*, ROB, 2018, p. 90.
[129] J. van Stekelenburg, 'Protest voorspellen is zo eenvoudig nog niet', in: S. de Lange en J. Zuure, *#Woest. De kracht van verontwaardiging*, ROB, 2018, p. 94.
[130] J. van Stekelenburg, 'Het nieuwe demonstreren', in: *Cahiers Politiestudies, 67*, te verschijnen in 2023.
[131] J. van Stekelenburg, 'Het nieuwe demonstreren', in: *Cahiers Politiestudies, 67*, te verschijnen in 2023.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5.2 Bestuursverantwoordelijkheid
2.5.3 De burger als afnemer van lokale overheidsdiensten
2.5.4 Verwachtingen burgers botsen met bestuurlijke context
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

het aantal demonstraties tussen 2017 en 2021 in Eindhoven van 48 tot 318, in Nijmegen van 20 tot 67 en in Tilburg van 17 tot 45. Daarbij signaleert de onderzoeker dat er een trend is waarin demonstraties meer ad hoc georganiseerd worden vanuit kleine groepen of individuen in plaats van vanuit organisaties zoals een vakbond. Ook zouden sommige groepen minder geneigd zijn vooraf melding te maken van het protest. Daarnaast verbreden de deelnemende groepen wat betreft leeftijd, sociaaleconomische status en politieke binding.

Een groter aantal demonstraties wil nog niet zeggen dat hier grote aantallen mensen bij betrokken zijn. In Nederland demonstreren relatief weinig mensen. Schattingen zijn dat 5-10% van de Nederlanders een keer per jaar de straat op gaat, terwijl dat bijvoorbeeld in Frankrijk rond de 40% is.[132] Het SCP signaleerde een aantal jaar geleden geen toename in de actiegeneigdheid en de actieve steun voor protest.[133]

I&O Research onderzocht wat Nederlanders vinden van het middel demonstratie.[134] Daaruit blijkt dat ruim de helft van Nederlanders (54%) vindt dat demonstraties nodig zijn voor maatschappelijke verandering. Bovendien zeggen zeven op tien (72%) dat iedereen vrij moet zijn om ergens tegen of voor te demonstreren. Dit aandeel is toegenomen ten opzichte van 2018 toen zes op tien (58%) dit vond. Opmerkelijk is dat het onderwerp waarvoor gedemonstreerd wordt van grote invloed is op de mate van acceptatie. Zeven op tien mensen vinden het acceptabel als ziekenhuismedewerkers demonstreren voor betere arbeidsomstandigheden, terwijl demonstraties van Extinction Rebellion, Kick out Zwarte Piet of tegen de coronamaatregelen door de meerderheid als onacceptabel worden ervaren. De mate van acceptatie voor een demonstratie hangt sterk samen met politieke ideologie. Aan de flanken is de mate van acceptatie doorgaans iets hoger, al verschilt dit wel sterk per onderwerp.

2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur

Naast de vraag wat burgers vinden van en doen in de democratie, is het ook relevant om te weten wat zij vinden van het resultaat van hun democratisch handelen. Hoe tevreden zijn zij met het opereren en besluiten door bestuurders en uitvoerders van overheidsbeleid, in het bijzonder op lokaal niveau?

2.5.1 Vertegenwoordigers

Desgevraagd geeft 32% van de inwoners aan min of meer tevreden te zijn met hoe de gemeenteraad zijn vertegenwoordigende rol vervult en is 14% min of meer ontevreden.[135] Het deel dat tevreden noch ontevreden is, bedraagt 24% en het deel dat aangeeft het niet te weten, is met 44% het grootst. In kleinere gemeenten is de tevredenheid groter. Uit ouder lokaal kiezersonderzoek blijkt dat wanneer dieper wordt ingegaan op verschillende onderdelen van het raadswerk, veel respondenten het antwoord 'weet niet' geven.[136] Men blijkt geen scherp beeld te hebben van wat het werk van een gemeenteraadslid inhoudt en hoe raadsleden in de praktijk functioneren. Degenen die wel hun mening geven over verschillende aspecten van de vertegenwoordigende rol, hechten vooral aan de gemeenteraad als bewaker van een goed verloop van het democratisch proces.

De keuzes van stemmers bij verkiezingen geven ook een indicatie waar zij meer of minder tevreden mee zijn. Rienks laat zien dat zichtbare incidenten en misstanden in ieder geval niet worden gewaardeerd.[137] Partijen waarvan politici zich in de ogen van kiezers misdragen, krijgen in daaropvolgende lokale verkiezingen minder stemmen dan vergelijkbare partijen zonder incidenten.

[132] Hylke de Sauvage Nolting e.a., Democratie op straat. Omgaan met protest in de digitale samenleving, Strategische verkenning 4, ministerie van BZK, 2021.
[133] SCP, Sociale staat van Nederland, 2020.
[134] I&O Research, Opinieonderzoek demonstratievrijheid, in opdracht van Amnesty International, 2022.
[135] G. Jansen en H. Vollaard, Het oordeel van Nederlanders over hun gemeente, in: H. Vollaard, G. Jansen, L. de Blok, M. Boogers en H. Binnema (2023), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022.*
[136] Bas Denters, Hans Vollaard, Hester van de Bovenkamp en Frits Meijerink, 'Gekozen en niet-gekozen vertegenwoordigers op lokaal niveau' in SKON, *Democratie dichterbij - Lokaal Kiezersonderzoek* 2018, p. 18 – 27.
[137] Harm Rienks, *From preferences to policy. Turnout, accountability and policy responsiveness in Dutch local government*, RUG, 2022.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
2.5.1 Vertegenwoordigers
3 Het openbaar bestuur in functie

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Zowel corruptie-incidenten, schandalen in de privésfeer en professioneel falen worden afgestraft. In vergelijking met andere landen, is de afstraffing bij de stembus van corruptie-incidenten in Nederland relatief zwaar.

2.5.2 Bestuursverantwoordelijkheid

Leidende gedachte in een representatief bestel is dat kiezers hun vertegenwoordigers en bestuurders bij elke verkiezing opnieuw beoordelen en hen 'afrekenen' op de geleverde prestaties. Hebben zij de kiezer gebracht wat die verwachtte bij het uitbrengen van de stem? Gezien de relatief lage opkomst en de geringe zichtbaarheid van de lokale politiek is de veronderstelling dat dit afrekenproces op lokaal niveau hapert. Goed presterende bestuurders worden bijvoorbeeld niet afgerekend op hun eigen verrichtingen, maar op die van hun partijgenoten op landelijk niveau, is dan de gedachte. Rienks onderzocht over een langere periode hoe dit proces op lokaal niveau werkt en hij kwam met een aantal opmerkelijke bevindingen.[138] Het gegeven dat regeren zetels kost, blijkt ook op lokaal niveau op te gaan. Partijen die voorafgaand aan de verkiezingen een of meer wethouders leveren, krijgen gemiddeld 6% minder stemmen dan partijen in de oppositie. Collegedeelname blijkt zetels te kosten na één, twee of drie periodes bestuursdeelname. Pas na vier of meer periodes wordt dit effect kleiner. Het effect van landelijk meebesturen blijkt wel groter dan dat van lokaal meebesturen, maar regeringsdeelname maakt geen verschil voor het effect van collegedeelname op het verkiezingsresultaat. Naarmate er meer verschillende partijen aan het college deelnemen, verliezen zij wel minder stemmen. Hoe meer partijen deelnemen, hoe lastiger het voor kiezers is om tegenvallende resultaten aan één partij toe te schrijven.

2.5.3 De burger als afnemer van lokale overheidsdiensten

Dit hoofdstuk gaat voor het grootste deel over de relatie die inwoners hebben met het bestuur in hun politieke rol van burger, als (mede)beslisser, deelnemer en beïnvloeder van besluitvorming over lokale collectieve aangelegenheden. Daarnaast hebben inwoners echter ook een relatie met de overheid als afnemer van lokale overheidsdienstverlening. Die kan beschouwd worden als onderdeel van de 'output' van het democratisch proces, waar participatie en beïnvloeding onderdeel zijn van de 'input'-zijde daarvan.
Uit de burgerenquête van Waarstaatjegemeente.nl blijkt dat 53% van de inwoners tevreden is over de voorzieningen in hun directe omgeving. De inspanningen van de gemeente waarderen zij in zijn algemeenheid met een 6,6. Over hun eigen buurt als leefomgeving zijn ze nog tevredener. Ze waarderen die met een kleine 8.[139] De samenwerking van de gemeente met inwoners geven zij een 6.

2.5.4 Verwachtingen burgers botsen met bestuurlijke context

De drie belangrijkste onderwerpen bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen vonden kiezers betaalbaar wonen, veiligheid, criminaliteit & openbare orde en gemeentelijke financiën, blijkt uit onderzoek van I&O Research.[140] Wonen leeft iets sterker in steden en in het westen, veiligheid in Flevoland en Limburg en ouderenzorg speelden een grotere rol in niet-stedelijke gebieden, Drenthe en het zuiden. Werkgelegenheid en economie wordt in de drie noordelijke provincies belangrijker gevonden. Betaalbaar wonen staat voorop bij jongere leeftijdsgroepen, mensen met een minimum of beneden-modaal inkomen en bij aanhangers van progressieve partijen. Veiligheid, criminaliteit en openbare orde speelt meer onder stemmers van VVD, PVV en JA21 en dan met name bij 65+'ers.
De verwachtingen van burgers lijken te botsen met de bestuurlijke context. Voor de meeste thema's waaraan kiezers belang hechten, hebben gemeenten geen volledige autonomie en daarmee niet de volledige vrijheid om verwachtingen rond die onderwerpen waar te maken. Landelijke beleidskeuzes, vormen van (regionale) samenwerking en de financiële middelen van gemeenten beperken die ruimte.
Ten aanzien van gemeentelijke financiën geeft 50% van de kiezers aan dat de lokale belastingen niet verhoogd mogen worden; ook niet als anders gemeentelijke taken in de knel komen. Ook vinden

[138] Harm Rienks, *From preferences to policy. Turnout, accountability and policy responsiveness in Dutch local government*, RUG, 2022.
[139] www.waarstaatjegemeente.nl.
[140] I&O Research en Berenschot, *Een onmogelijke opdracht? Onderzoek gemeenteraadsverkiezingen*, Amsterdam, 2022.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 **Inwoners van Nederland**
2 **Inwoners en het openbaar bestuur**
2.1 Democratie: vreedzaam besluiten over collectieve zaken
2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
2.3 Inwoners en de lokale democratie
2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
2.5 Tevredenheid van inwoners met het gemeentebestuur
2.5.1 Vertegenwoordigers
2.5.2 Bestuursverantwoordelijkheid
2.5.3 De burger als afnemer van lokale overheidsdiensten

3 **Het openbaar bestuur in functie**

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 **Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien**
5 **Uitgelicht: De realiserende overheid**

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 **Caribisch Nederland**

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 **Druk op decentrale democratie en bestuur**

veel Nederlanders het belangrijk dat hun gemeente een afdoende vermogenspositie heeft. Degenen die financiën zwaar laten wegen, vinden het belangrijker dat de belastingen niet worden verhoogd dan dat er wordt bezuinigd. Van alle kiezers is de overgrote meerderheid tegen bezuinigingen op jeugdzorg (67%) en zorg aan ouderen (73%).

Opvallend is dat bijna 80% van de mensen denkt dat gemeenten grotendeels zelf over de eigen financiën gaan. Als daar degenen bij worden opgeteld die menen dat dit ten dele het geval is, ligt dit zelfs op 95%. In werkelijkheid is de zelfstandige financiële ruimte van gemeenten beperkter.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur

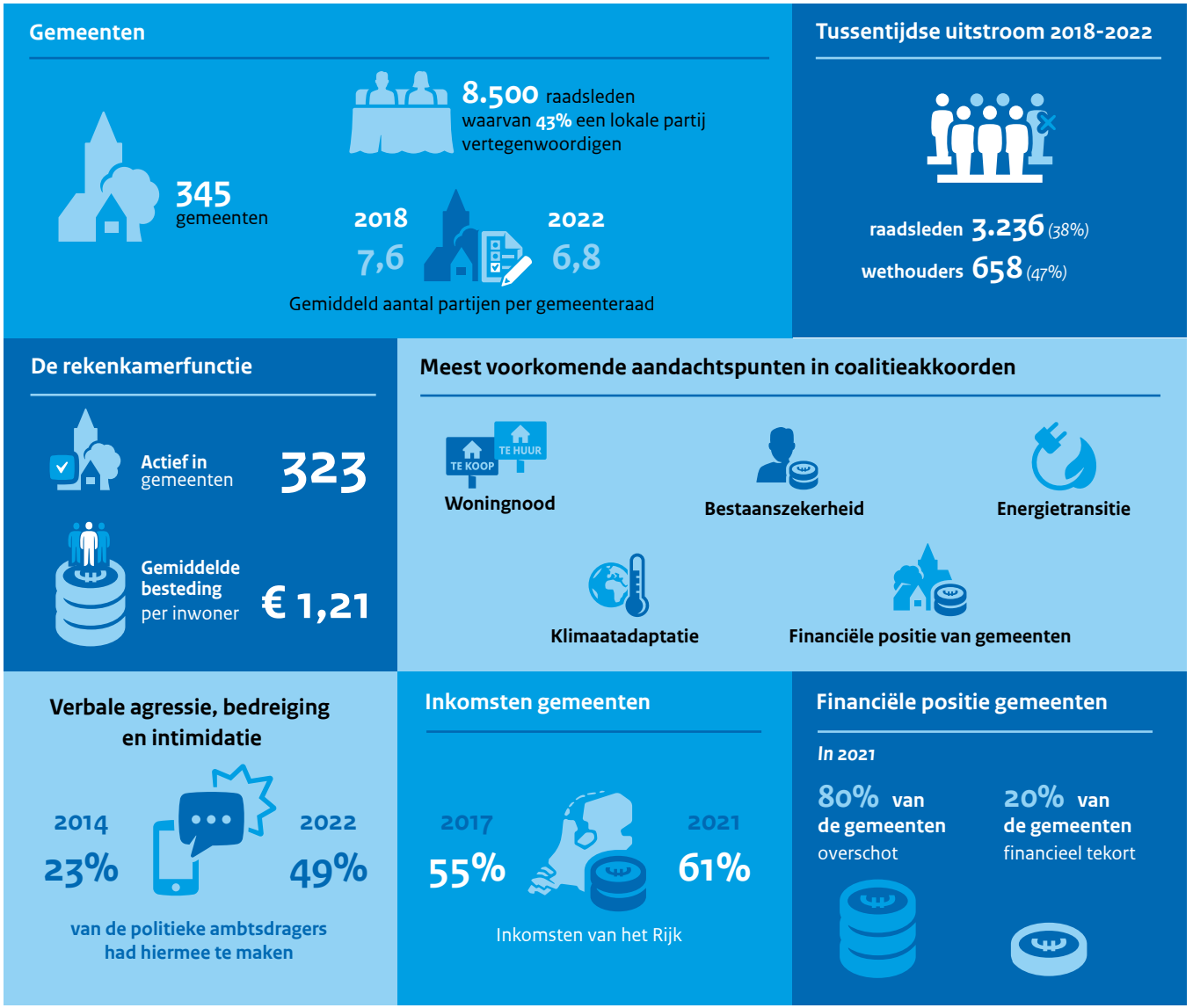
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

3 Het openbaar bestuur in functie



Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

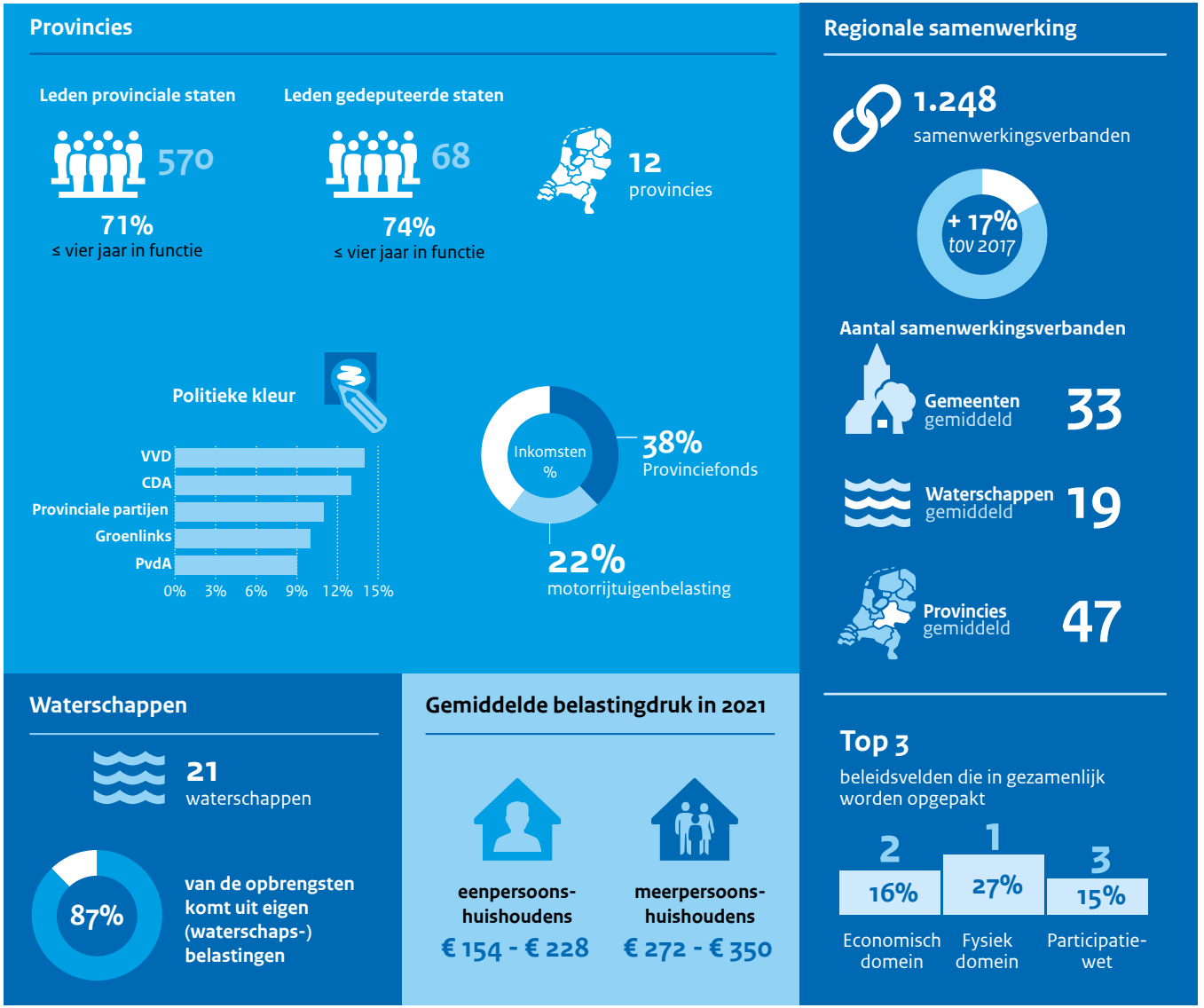
Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur

3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur



Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur

3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

- Het aantal gemeenten neemt nog steeds af door herindelingen en fusies. In 2022 zijn er 345 gemeenten.
- Het aantal partijen per gemeenteraad neemt toe. In 2010 waren er ongeveer 6,8 partijen per gemeenteraad, in 2018 waren dat 7,6 partijen.
- Na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022 is het grootste deel van de raadsleden en wethouders vernieuwd.
- Lokale partijen leveren in 2022 43% van de raadsleden en 41% van de wethouders. Zij vormen in gemeenten de 'grootste partij'. Daarna volgen het CDA en de VVD.
- De duur van de collegevorming heeft in 2022 nieuwe records gebroken. De collegevorming in 2022 heeft een verbreding van de colleges opgeleverd. Het gemiddeld aantal wethouders per gemeente komt voor het eerst uit boven vier: 4,13 wethouders per gemeente.
- Het verloop in het lokaal bestuur is groot. In de periode tussen de verkiezingen in 2018 en 2022 vertrok 38% van de raadsleden en 47% van de wethouders. Dit kan zijn wegens herindelingen of het vertrek naar een ander politiek ambt, maar ook om andere redenen.
- Voor raadsleden wegen de grote tijdsbesteding en problemen om het raadswerk te combineren met werk en/of privé zwaar in de beslissing om tussentijds te stoppen of niet opnieuw kandidaat te zijn.
- Het kostte politieke partijen voor deze gemeenteraadsverkiezingen meer moeite om kandidaten te vinden dan bij de vorige verkiezingen.
- Het profiel van de decentrale politieke ambtsdragers in Nederland is vrij eenzijdig. De meerderheid van hen is man, boven de vijftig jaar oud en heeft een hbo- of wo-opleiding.
- Raadsleden besteden gemiddeld 19 uur per week aan het raadswerk. Ook leden van Provinciale Staten en Algemene Besturen van waterschappen besteden veel tijd aan hun functie: gemiddeld respectievelijk 22 en 12,5 uur.
- Raads- en statenleden maken minder gebruik van mogelijkheden voor ondersteuning, toerusting en ontwikkeling dan mogelijk zou zijn. Ook maken ze gemiddeld vrij beperkt gebruik van instrumenten als moties, vragen en amendementen.
- Agressie tegen decentrale vertegenwoordigers en bestuurders is een nog steeds groeiend probleem op alle bestuurslagen. Dit vindt vooral verbaal (online) plaats en bederft het werkplezier van de politieke ambtsdragers. Vooral vrouwelijke politici, burgemeesters en politici in stedelijke gemeenten krijgen ermee te maken.
- In Nederland zijn ruim 1.200 samenwerkingsverbanden tussen ten minste twee Nederlandse overheden, waarvan minimaal één decentrale overheid. Er wordt veel en in allerlei vormen en beleidsterreinen regionaal samengewerkt, maar eigenlijk is nog niet bekend hoe effectief en doelmatig dat is.
- In 2021 kregen gemeenten 61% van hun inkomsten van het Rijk; in 2017 was dat nog 55%. Andere inkomstenbronnen die gemeenten zelf innen: onroerende zaakbelasting (6,2%) en riool- en afvalstoffenheffing en andere leges (9%).
- In 2020 en 2021 verbeterde de financiële positie van gemeenten. Als groep boekten ze grote overschotten: €4,6 mld. in 2020 en €1,8 mld. in 2021. Het overschot in 2020 is grotendeels het gevolg van een incidentele meevaller: Door de coronacrisis kregen gemeenten te maken met inkomstenderving en extra lasten, maar hiervoor zijn ze door het Rijk gecompenseerd. De coronacrisis leidde ook tot besparingen en doordat veel capaciteit nodig was voor beleid rondom corona, is ander beleid niet of minder uitgevoerd en minder beleid opgestart.
- Provincies krijgen een kwart van hun inkomsten van het Rijk. Daarnaast wordt een aanzienlijk deel opgehaald met de opcenten, de opslag op de motorrijtuigenbelasting.
- De meeste provincies hebben een hoge solvabiliteit en een negatieve schuldquote, dit wil zeggen dat ze meer geld en/of leningen bezitten dan schulden hebben.
- Met het eigen belastingstelsel zijn de waterschappen nagenoeg niet financieel afhankelijk van het Rijk. Met dit stelsel voorziet ieder waterschap zich van de middelen die nodig zijn voor een goede uitvoering van het waterbeheer. Hiermee werd in 2021 87% van de bruto-kosten gedekt.
- De waterschappen hadden eind 2021 een gemiddeld weerstandsvermogen van 2,9, waarmee ze hun risico's gemiddeld genomen afdoende hebben afgedekt.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting gemeenteraad
3.1.3 Gebruik van instrumenten door gemeenteraden
3.1.4 Beleving gemeentelijke ambtsdragers
3.1.5 Gaande en komende raadsleden en wethouders
3.1.6 Collegevorming en collegeakkoorden
3.1.7 Financiën van gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Dit hoofdstuk beschrijft de stand van zaken bij gemeenten, provincies en waterschappen aan de hand van de mensen, middelen, ondersteuning en samenwerkingen waarover het decentrale openbaar bestuur kan beschikken of gebruik van kan maken. Ook komt een aantal specifieke thema's aan de orde: regionale samenwerking, diversiteit, integriteit en veiligheid van politieke ambtsdragers, de nieuwe collegeprogramma's en gemeentelijke bestuursculturen.

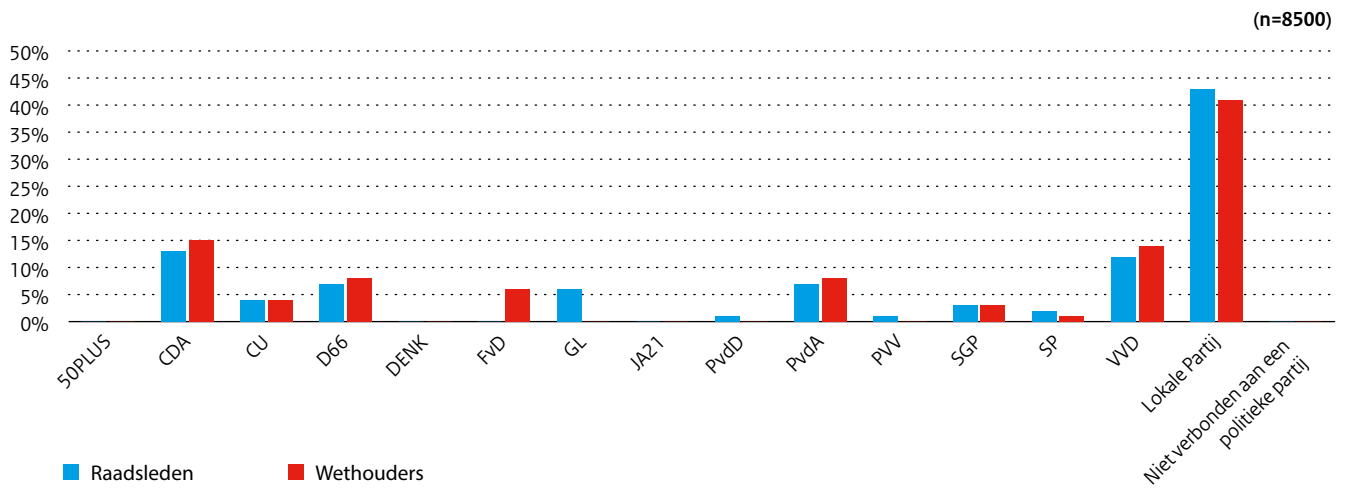
3.1 Gemeenten

Gemeentelijke (her)indelingen

In Nederland hebben de afgelopen eeuw tientallen herindelingen plaatsgevonden onder gemeenten. In 1900 telde Nederland nog ruim 1.100 gemeenten. In 2019 en 2020 waren dit er 355, in 2021 352 en met ingang van 2022 zijn er 345 gemeenten.

Bij gemeentelijke herindelingen kan besloten worden een bestaande gemeente te fuseren met een andere bestaande gemeente (ongedeelde samenvoeging) of kan er gekozen worden om vanuit twee of meer gemeenten te komen tot een nieuwe gemeente. Daarnaast komt het ook voor dat een gemeente wordt opgesplitst en dat de delen van de opsplitsing geplaatst worden bij bestaande gemeenten. In 2022 gingen Beemster, Heerhugowaard, Langedijk, Boxmeer, Grave, Mill en Sint Hubert, Uden, Cuijk, Landerd, Sint Anthonis niet als zelfstandige gemeente door. Nieuw zijn Dijk en Waard, Land van Cuijk en Maashorst.

Figuur 23 *Verdeling van raadsleden en wethouders naar partij in 2022 (in % van het totale aantal raadsleden en wethouders)*



Bron: Overheid in Nederland, 1-10-2022

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.1.2 Ondersteuning en toerusting gemeenteraad
3.1.3 Gebruik van instrumenten door gemeenteraden
3.1.4 Beleving gemeentelijke ambtsdragers
3.1.5 Gaande en komende raadsleden en wethouders
3.1.6 Collegevorming en collegeakkoorden
3.1.7 Financiën van gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur[141]

In 2022 is het feitelijk aantal raadsleden: 8.500. Het aantal per gemeente hangt af van het inwonertal van de gemeente (Artikel 8, Gemeentewet). In 2022 waren er 1426 wethouders.

Samenstelling gemeenteraden en colleges naar partij

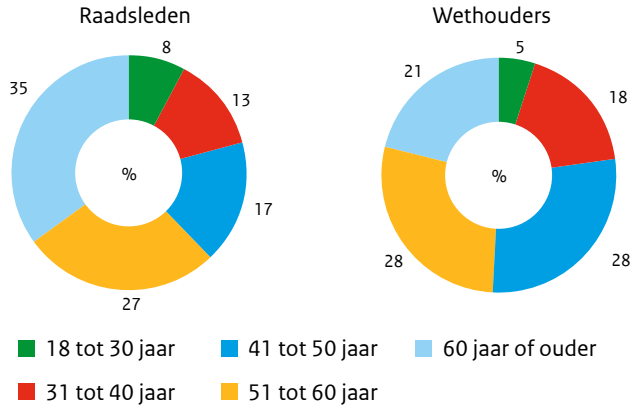
In 2022 koos het grootste deel van Nederland nieuwe gemeenteraden. Daarmee startte een nieuwe termijn van vier jaar voor de gekozen gemeenteraadsleden en werden in de meeste gemeenten nieuwe colleges gevormd.
Het aantal partijen per gemeenteraad neemt al geruime tijd toe. In 2010 telden de gemeenteraden nog ongeveer 6,8 partijen per gemeenteraad, in 2018 bedroeg dat 7,6 partijen. De toename van het aantal partijen in de raad lijkt zich vooral in grotere gemeenten voor te doen.[142] Tussen de verkiezingen in maart 2022 en 1 oktober van datzelfde jaar hebben er al 48 afsplitsingen plaatsgevonden, waardoor nieuwe fracties zijn ontstaan.[143]

43% van de raadsleden vertegenwoordigt in 2022 een lokale partij, dit is 5% meer dan in 2020. Na de lokale partijen volgen CDA (13%) en VVD (12%). Dit beeld zien we ook terug in de colleges. Lokale partijen leveren met 41% de meeste wethouders. 15% van de wethouders komt uit het CDA en 14% uit de VVD.

Profiel populatie raadsleden en wethouders naar leeftijd en geslacht

De samenstelling van de populatie gemeenteraadsleden en wethouders is over de gehele linie bezien redelijk eenzijdig. Lokale ambtsdragers zijn in meerderheid man, boven de vijftig jaar oud en hoogopgeleid. Van de raadsleden is 65% man en 35% vrouw, 62% is ouder dan 50 en 69% heeft een diploma op hbo- of wo-niveau. Hoe kleiner een gemeente, hoe ouder de raadsleden. De gemiddelde leeftijd van raadsleden in Nederland is 53 jaar. Van de wethouders is 71% man, 29% vrouw en heeft 85% een hbo- of wo-opleiding. Ze zijn iets jonger dan de raadsleden. De gemiddelde leeftijd van wethouders is 50. Ook hier geldt dat wethouders in kleinere gemeenten gemiddeld ouder zijn dan in grotere.

Figuur 24 *Leeftijdsverdeling raadsleden en wethouders 2022*



Bron: Overheid in Nederland, 1-10-2022

Sinds de verkiezingen in 2018 is voor het eerst in Nederland het aandeel vrouwen in de gemeenteraden hoger dan 30% en na de verkiezingen in 2022 steeg dit percentage tot 35. De gemeenteraden in Nederland zijn geen afspiegeling van de totale bevolking op basis van geslacht. De mate waarin dit zo is, verschilt onder andere per gemeente. Het aandeel vrouwen in gemeenteraden en colleges hangt samen met gemeentegrootte. Hoe groter de gemeente, hoe meer vrouwelijke raadsleden en wethouders. Ook zijn er grote verschillen tussen partijen. Voor de Partij voor de Dieren en GroenLinks zitten meer vrouwen dan mannen in de

[141] De gegevens in dit hoofdstuk over de kenmerken van de populatie decentrale politieke ambtsdragers zijn afkomstig van Overheid in Nederland (OiN), peildatum 1 oktober 2022. OiN beheert een *real time* databestand met gegevens van alle gekozen en benoemde ambtsdragers in Nederland. Leeftijd en opleiding zijn nog niet voor alle ambtsdragers bekend. De informatie daarover berust op een valide steekproef uit het bestand. De overige gegevens hebben betrekking op het volledige bestand. Zie de complete rapportage op www.kennisopenbaarbestuur.nl. Tijdreeksen zijn te raadplegen in het dashboard Staat van het Bestuur: www.staatvanhetbestuurdashboard.nl
[142] Simon Otjes, 'Een versplinterde gemeenteraad. Het nieuwe normaal?', in *De Hofvijver*, jaargang 8, nummer 84.
[143] Overheid in Nederland, Overzicht gesplitste partijen, oktober 2022.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.1.2 Ondersteuning en toerusting gemeenteraad
3.1.3 Gebruik van instrumenten door gemeenteraden
3.1.4 Beleving gemeentelijke ambtsdragers
3.1.5 Gaande en komende raadsleden en wethouders
3.1.6 Collegevorming en collegeakkoorden
3.1.7 Financiën van gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

raad. De andere partijen hebben minder vrouwelijke raadsleden dan mannelijke. Hun raadsleden zijn daarmee geen afspiegeling van de totale bevolking op basis van geslacht. De SGP heeft geen vrouwelijke raadsleden. Daarnaast hebben 50PLUS (13%), DENK (18%) en de PVV (15%) naar verhouding de minste vrouwelijke raadsleden in de partij.

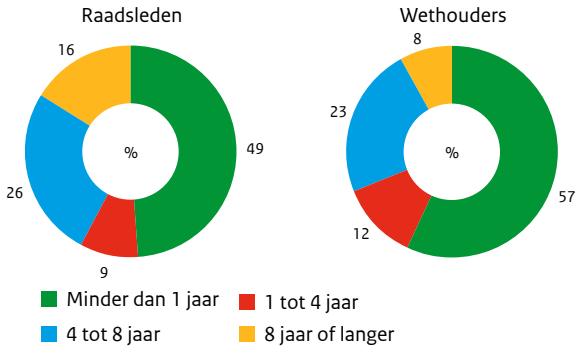
Tabel 8 *Verdeling mannelijke en vrouwelijke raadsleden per partij*

Politieke Partij	Man	Vrouw
50PLUS	87%	13%
CDA	69%	31%
CU	66%	34%
D66	58%	42%
DENK	82%	18%
FvD	85%	15%
GL	45%	55%
JA21	50%	50%
PvdD	39%	61%
PvdA	57%	43%
PVV	82%	18%
SGP	100%	0%
SP	60%	40%
VVD	66%	34%
Lokale partij	67%	33%

Bron: Overheid in Nederland 2022

Er zijn zes colleges met uitsluitend vrouwelijke wethouders, tot voor deze gemeenteraadsverkiezingen waren dat er nooit meer dan vier.[144] De zes colleges met uitsluitend vrouwelijke wethouders zijn in: Bunnik (3), Culemborg (3), Ouder-Amstel (3), Terschelling (2), Teylingen (4) en Tytsjerksteradiel (3).
Er zijn 46 gemeenten die zowel in 2022 als vier jaar geleden in 2018 uitsluitend mannelijke wethouders benoemden. Hieronder zijn grote gemeenten als Nissewaard en Enschede.

Figuur 25 *Zittingsduur raadsleden en wethouders*[145]



Bron: Overheid in Nederland, 1-10-2022

Zittingsduur

Zoals de bovenstaande figuren laten zien, is de meerderheid van de wethouders en meer dan de helft van de raadsleden kortgeleden aangetreden. Dit is terug te voeren op de gemeenteraadsverkiezingen, die een aanzienlijke vernieuwing in de bemensing van het lokaal bestuur heeft teweeggebracht.
De langstzittende raadsleden, acht jaar of langer ononderbroken, zijn in meerderheid man (73%). Van de wethouders die acht jaar of langer in functie zijn, is 82% man. Vrouwen zijn meer te vinden onder de raadsleden (39%) en wethouders (31%) die korter dan een jaar zitting hebben.
De SGP heeft de meeste raadsleden die acht jaar of langer actief zijn in de raad (24%), gevolgd door de SP (20%) en de lokale partijen (19%). Naast FvD, die als nieuwkomer in de gemeenteraad 97% raadsleden kent die korter dan een jaar zitting hebben, vaardigen DENK (59%), D66 (57%), GroenLinks (57%) en de Partij voor de Dieren (59%) relatief veel nieuwe raadsleden af.

De burgemeester

De burgemeester wordt benoemd door de Kroon op aanbeveling van de gemeenteraad. De commissaris van de Koning (CdK) heeft daarbij een procedurele rol. De benoeming is voor zes jaar, maar de

[144] De collegetafel, *Wethouders & collegevorming 2022*, november 2022.
[145] Hierbij zijn raadsleden en wethouders gedurende hun zittingsperiode niet noodzakelijk altijd afgevaardigde van dezelfde politieke partij.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

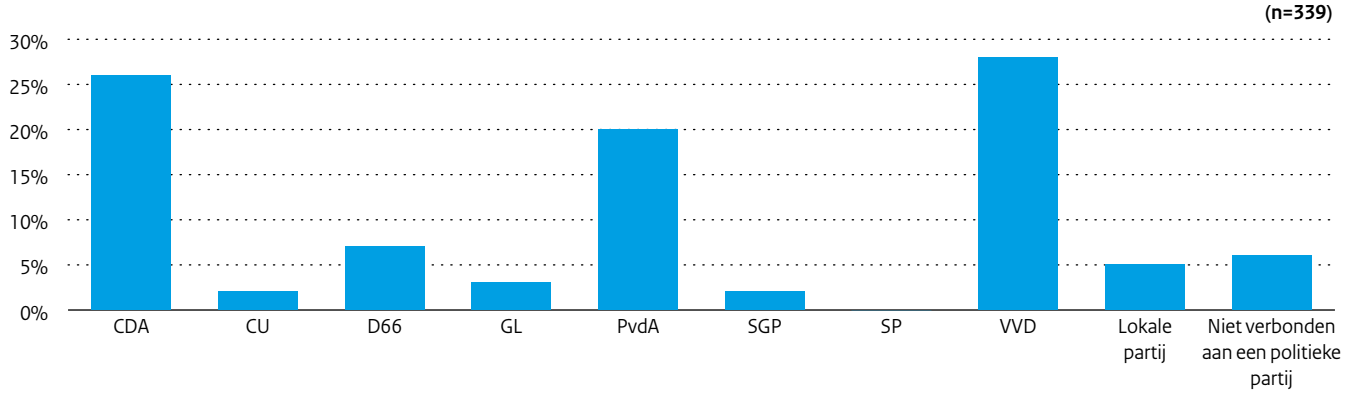
Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.1.2 Ondersteuning en toerusting gemeenteraad
3.1.3 Gebruik van instrumenten door gemeenteraden
3.1.4 Beleving gemeentelijke ambtsdragers
3.1.5 Gaande en komende raadsleden en wethouders
3.1.6 Collegevorming en collegeakkoorden
3.1.7 Financiën van gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

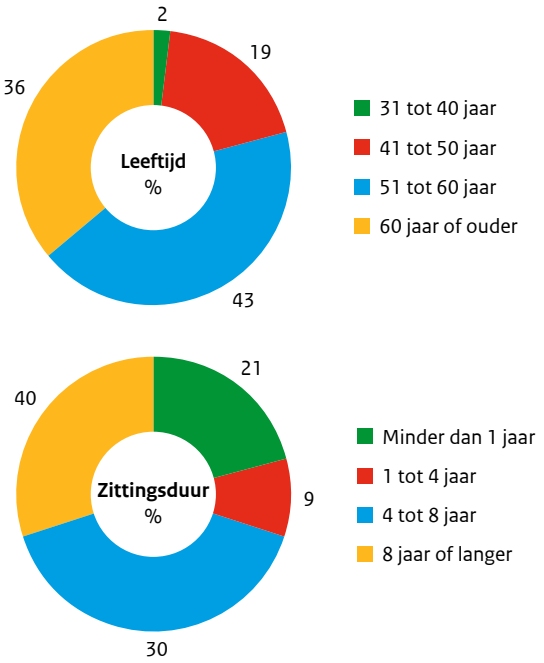
Figuur 26 *Burgemeesters per politieke partij*



Bron: Overheid in Nederland, 1-10-2022

burgemeester kan één of meer keren voor een periode van die duur worden herbenoemd. Bij langdurige ziekte of een vacature benoemt de CdK een tijdelijke waarnemer.[146] Bij de burgemeesterspopulatie is de groei van het aandeel lokale politieke partijen nog niet terug te zien. 26% is van het CDA, 28% van de VVD en 20% van de PvdA. Slechts 5% komt uit een lokale partij; daarnaast is 6% van de burgemeesters niet gebonden aan een politieke partij.
Van de burgemeesters is 69% man en 31% vrouw. Vergeleken met 2020 is het aandeel van vrouwelijke burgemeesters gegroeid met 4 procentpunt. Vrouwelijke burgemeester zijn vooral te vinden in de kleinere gemeenten tot 50.000 inwoners. Wat betreft politieke kleur zijn de burgemeesters van D66 (42%), GroenLinks (44%) en PvdA (41%) vaker vrouw dan die van andere partijen. Opmerkelijk is dat 52% van de burgemeesters die korter dan één jaar in functie zijn bij hun huidige gemeente, vrouw is. Van de burgemeesters die acht jaar of langer op hun huidige positie zitten, is dat 23%.
Van de burgemeesters heeft 90% een opleiding op hbo- of wo-niveau. Zij zijn gemiddeld 57 jaar oud. 36% is ouder dan 60 jaar. De oudste burgemeester is 72 jaar en de jongste is 35 jaar. In de grotere gemeenten is de burgemeester ouder dan in de kleinere.
Bijna de helft van het huidige burgemeesterskorps is redelijk kort in functie in de huidige gemeente, minder dan vier jaar. De andere helft is langer burgemeester op dezelfde plek, 30% is dat vier tot acht jaar en 21% langer dan acht jaar.

Figuur 27 *Leeftijd en zittingsduur burgemeesters.*



Bron: Overheid in Nederland, 1-10-2022

[146] De cijfers in deze paragraaf hebben zowel betrekking op de door de Kroon benoemde burgemeesters als op de waarnemend burgemeesters.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.3 Gebruik van instrumenten door gemeenteraden
3.1.4 Beleving gemeentelijke ambtsdragers
3.1.5 Gaande en komende raadsleden en wethouders
3.1.6 Collegevorming en collegeakkoorden
3.1.7 Financiën van gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Burgemeester onder de loep

In 2020 nam een groep onderzoekers de burgemeester nader onder de loep.[147] Zij constateren dat het burgemeestersambt steeds meer onder druk komt te staan. Diverse maatschappelijk-politieke en bestuurlijk-juridische ontwikkelingen zorgen voor de spanningen tussen de verschillende rollen van de burgemeester, hoewel zij daar nu in het algemeen nog goed mee om weten te gaan.
Het werk is omvangrijker en complexer geworden, zeker in grotere gemeenten. Het betreft dan onder meer de uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket, de financiële druk op gemeenten, de complexe (regionale) bestuurlijke context, maatschappelijke polarisatie, politieke fragmentatie, de toename van nieuwe partijen en wethouders, meer aandacht voor openbare orde en veiligheid en de gegroeide aandacht voor integriteit en integriteitskwesties. De genoemde ontwikkelingen hebben de inherente spanningen tussen de verschillende burgemeestersrollen verscherpt, zoals die van raadsvoorzitter, voorzitter van het college, integriteitsbewaker en hoeder van de openbare orde en veiligheid. Met name dit laatste punt maakt die rol politieker en meer geprofileerd. De coronacrisis heeft dit versterkt. Tot slot zien de onderzoekers spanningen verbonden met de rol van burgervader of -moeder. Burgemeesters hechten veel belang aan deze rol. Diverse maatschappelijke ontwikkelingen hebben tot gevolg dat deze rol meer tijd en energie van hen vraagt en soms lastiger te combineren is met andere burgemeestersrollen. Inwoners vinden de burgervader- of moederrol van hun burgemeester het belangrijkst, blijkt uit een burgerpeiling in het kader van dit onderzoek, maar zouden er wel meer van willen zien.
De onderzoekers constateren tot slot dat de ondersteuning van burgemeesters geen gelijke tred heeft gehouden met de verzwaring van het ambt. Deze zou volgens hen kunnen worden versterkt. Verder stellen de onderzoekers dat zou moeten worden nagedacht over de meer principiële vragen rond de spanningen tussen de verschillende rollen in het burgemeestersambt.

3.1.2 Ondersteuning en toerusting gemeenteraad

Gemeenteraadsleden kunnen een beroep doen op meerdere vormen van ondersteuning. Er is een griffie, die de raad als geheel faciliteert, raadsleden kunnen een beroep doen op bijstand uit het ambtelijk apparaat van de gemeente en er zijn budgetten voor fractieondersteuning, opleiding en ontwikkeling.
In de praktijk is de ondersteuning echter bescheiden. Raadsgriffies hebben gemiddeld 2,85 fte tot hun beschikking, waarbij de omvang gelijk opgaat met de omvang van de gemeente.[148] Van de raadsgriffies die deelnamen aan de enquête in 2018 had 56% een budget lager dan €200.000,--.[149]
Met het budget voor fractieondersteuning gaan gemeenteraden zeer verschillend om. Een behoorlijk aantal griffiers geeft aan dat de raad het budget voor fractieondersteuning heeft geschrapt in het kader van bezuinigingen of dat fracties vrijwillig afzien van dit budget.
Naast budgetten voor collectieve (raads- en fractie-) ondersteuning kent een derde van de gemeenten ook een persoonlijk opleidings- of ontwikkelbudget voor raadsleden.[150] Dit kunnen zij desgewenst besteden naar hun eigen individuele ontwikkelbehoefte. In vier van de tien gemeenten die een dergelijk budget hebben, is dit lager dan €500,-- per raadslid. In nog eens drie van de tien gemeenten gaat het om een budget tussen €500,-- en €1.000,--. In de praktijk wordt er echter weinig gebruikgemaakt van deze mogelijkheden. Acht van de tien gemeenten met dit budget geven aan dat maximaal een kwart van hun raadsleden een beroep erop doet. Driekwart van de gemeenten met een persoonlijk budget geeft aan niet meer dan een kwart ervan te besteden.
Van de mogelijkheid om een beroep te doen op ambtelijke bijstand maken gemeenteraden in ongeveer 70% van de gemeenten gebruik.[151] Dit gaat in veel gevallen om het inwinnen van feitelijke

[147] Marcel Boogers e.a., *Te veel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*, Universiteit Twente, 2021.
[148] M. van Hulst e.a., *Griffier in de gemeente geschetst. Het ambt anno 2016* (in opdracht van de Vereniging van Griffiers), Tilburg University en Radboud Universiteit Nijmegen, 2016.
[149] Overheid in Nederland, Enquête onder gemeentegriffiers, december 2018. Het budget waar hierbij naar is gevraagd, is het reguliere budget van de griffie, inclusief personeelskosten, maar exclusief het budget voor fractieondersteuning en opleiding voor raadsleden.
[150] Overheid in Nederland, *Onderzoek naar de ervaringen van gemeentegriffiers met gebruik opleidings- en toerustingsbudget*, oktober 2019.
[151] Overheid in Nederland, Enquête onder gemeentegriffiers, december 2018.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting gemeenteraad
3.1.4 Beleving gemeentelijke ambtsdragers
3.1.5 Gaande en komende raadsleden en wethouders
3.1.6 Collegevorming en collegeakkoorden
3.1.7 Financiën van gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

informatie, maar ook bij het opstellen van een initiatiefvoorstel, amendement of motie wordt wel een beroep gedaan op het ambtelijk apparaat. Deze ambtelijke bijstand komt vrijwel altijd tot stand via een verzoek aan de griffie, niet altijd geformaliseerd maar vaak via informele lijnen. Ook zijn er regelmatig rechtstreekse contacten tussen gemeenteraadsleden en het ambtelijk apparaat. Naarmate het meer gaat om serieuze (uren)inzet vanuit het apparaat, liggen er meer formele verzoeken aan ten grondslag.
Om de gemeenteraad te ondersteunen bij haar controlerende taken wordt in elke gemeente een rekenkamerfunctie ingevuld. Deze rekenkamerfunctie is in gemeenten verschillend georganiseerd, als zelfstandige rekenkamer, als rekenkamercommissie of als gemeenschappelijke rekenkamer of –commissie, samen met andere gemeenten. In 2020 vulden 323 gemeenten hun rekenkamerfunctie in, waarvan er 79 met elkaar samenwerkten in een gemeenschappelijke voorziening.[152] Gemeenten besteden hieraan gemiddeld €1,21 per inwoner. In 32 gemeenten was geen rekenkamerfunctie actief.[153] De rekenkamerfuncties zijn actiever naarmate de gemeente groter is.

3.1.3 Gebruik van instrumenten door gemeenteraden

Aan de Universiteit Leiden wordt onderzoek verricht naar het gebruik van het beschikbare instrumentarium door gemeenteraden.[154] In hoeverre bedienen raadsleden zich van de mogelijkheid om vragen te stellen aan het college en om moties en amendementen in te dienen en welke factoren zijn daarop van invloed? Hiervoor zijn data geanalyseerd uit de drie meest gebruikte raadsinformatiesystemen voor de periode 2018-2022.[155] Dit levert informatie op voor 252 van de 352 gemeenten die in 2018 bestonden, 72% van het totaal.
In de onderzochte periode dienden raadsleden in deze gemeenten 29.430 moties in en 12.302 amendementen en stelden zij 46.079 schriftelijke vragen. Dit is echter niet in gelijke mate verdeeld over alle gemeenten waarover informatie beschikbaar is. De onderzoekers vonden moties in 170 gemeenten, amendementen in 94 gemeenten en schriftelijke vragen in 186 gemeenten.
Lang niet alle gemeenteraden zijn even actief. Gemeentegrootte blijkt een belangrijke voorspeller te zijn voor de mate van activiteit van de raad. Zo zijn in de kleinste gemeenten gemiddeld zes moties ingediend en in de grootste gemiddeld 2.183. De onderzoekers concluderen dat het aantal ingediende moties sterk meegroeit met de gemeentegrootte.
Het belang van gemeentegrootte laat zich onderscheiden in twee elementen. Ten eerste hebben grotere gemeenten meer inwoners, wat tot een grotere *vraag* aan politieke activiteit kan leiden vanuit een omvangrijkere en complexere gemeenschap. Ten tweede hebben de raden in grotere gemeenten meer zetels waar ook een hogere vergoeding tegenover staat, wat potentieel een groter *aanbod* van politieke activiteit oplevert van meer raadsleden met meer tijd. Uit de analyses in het Leidse onderzoek blijkt dat van die twee elementen zeteltal ertoe doet voor alle onderzochte vormen van raadsactiviteit. Inwonertal is ook van belang, maar vooral voor moties, in mindere mate voor het stellen van vragen en niet als zelfstandige factor voor het indienen van amendementen.
Het aantal fracties in de gemeenteraad is niet van belang. Er is geen verschil in activiteit gevonden tussen gemeenteraden met veel en die met weinig fracties. Het licht dus niet voor de hand dat de toenemende fragmentatie in de raden een effect heeft op de inzet van het instrumentarium. Ook het type college in termen van politieke omvang of van het werken met of zonder raadsakkoord heeft niet of nauwelijks effect.

Op basis van de analyses komen Vos en Otjes van een schatting van de activiteit van de gemiddelde gemeenteraad per jaar en zetten zij die naast de inzet van vergelijkbare instrumenten in de landelijke politiek. Gemiddeld dient een raad 18 amendementen per jaar in;

[152] Hans van den Broek, *Zicht op rekenkamers*, Utrecht, 2020.
[153] D.w.z. er was er geen of er was er een die al meerdere jaren niet actief geweest is.
[154] Thijs Vos, Simon Otjes, *Het gebruik van instrumenten door gemeenteraden*, tussenrapportage voor het ministerie van BZK, Instituut Politieke Wetenschap, Universiteit Leiden, november 2022.
[155] Ibabs, Notubiz en Gemeenteoplossingen. 89% van alle gemeenten gebruikt één van deze systemen. Niet al deze gemeentes registreren het gebruik van raadsinstrumenten echter. In de periode 2018-2022 waren er 252 gemeentes die ten minste één instrument publiceerden op hun raadsinformatiesysteem.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting gemeenteraad
3.1.3 Gebruik van instrumenten door gemeenteraden
3.1.5 Gaande en komende raadsleden en wethouders
3.1.6 Collegevorming en collegeakkoorden
3.1.7 Financiën van gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

18% van de instrumenten die een gemeenteraad inzet, zijn amendementen. In de Tweede Kamer worden amendementen relatief *minder* vaak ingezet dan in de gemeenteraad: slechts 9% van de instrumenten die de Tweede Kamer inzet, zijn amendementen.[156] Per jaar dient een raad 29 moties in; 29% van de voorstellen zijn moties. In de Tweede Kamer wordt veel meer gebruikt van de motie. Daar zijn 53% van de ingezette instrumenten motie. Dit betekent dat een raad gemiddeld eens in de week een voorstel aanlevert in de vorm van een motie of een amendement. Net minder dan de helft van de instrumenten die de gemiddelde raad inzet zijn moties of amendementen; in de Tweede Kamer is dit 62%. Per jaar stelt de gemiddelde raad 54 vragen. Dat is dus, net als inhoudelijke voorstellen, eens per week. Vragen hoeven niet te raken aan de raadsagenda en anders dan moties en amendementen hoeven ze ook geen positieve oplossing te bieden voor het probleem. Dit instrument is dus het minst arbeidsintensief. Meer dan de helft van de instrumenten die een gemeenteraad inzet zijn vragen. In de Tweede Kamer is dit 38%.
Een gemeenteraad gebruikt haar middelen in vergelijking met de Tweede Kamer relatief weinig: eens per week een inhoudelijk voorstel (motie en amendement) en eens per week een schriftelijke vraag. De Kamer maakt hier honderden keren vaker gebruik van. Het arbeidsintensieve middel 'amendement' wordt echter relatief vaak ingezet door gemeenteraden in vergelijking met de Tweede Kamer, net als het minder arbeidsintensieve middel van het stellen van vragen.

3.1.4 Beleving gemeentelijke ambtsdragers

Eind 2020 verscheen de eerste Basismonitor Politieke Ambtsdragers, voor deze editie geheel gewijd aan het gemeentelijk niveau.[157] Deze monitor geeft inzicht in de achtergronden, motieven, beleving en ambtsopvattingen van decentrale politieke ambtsdragers.
Uit de monitor blijkt dat er in het lokaal bestuur veelal sprake is van een politieke 'loopbaan', waarbij men doorgroeit van de ene functie naar de andere. Maar liefst 79% van de wethouders is eerder raadslid geweest en van de burgemeesters is 70% raadslid geweest en een even grote groep burgemeesters was in het verleden wethouder.
Een meerderheid van alle lokale ambtsdragers geeft aan voor het huidige ambt te hebben gekozen omdat zij een bijdrage willen leveren aan de samenleving; dit aandeel schommelt rond de 87%. Ook het willen uitoefenen van invloed op de besluitvorming, het opkomen voor de belangen van bepaalde groepen en het uitvoeren van politieke ideeën zijn van belang.
Uit de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019 blijkt dat lokale ambtsdragers veel tijd aan hun politieke werkzaamheden besteden.[158] Voor raadsleden is dat gemiddeld 19 uur. Wethouders en burgemeesters besteden respectievelijk 54 en 58 uur aan hun werk, dat is meer dan een voltijds baan. Hoe groter de gemeente, hoe meer tijd alle groepen in hun ambt steken.

[156] Hierbij kan worden aangetekend dat de Tweede Kamer slechts wetten kan amenderen, terwijl gemeenteraden allerlei raadsvoorstellen kunnen amenderen.
[157] G. Jansen, B. Denters, S. van Zuydam, *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019: raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt*, Universiteit Twente, 2020. Het gehele rapport is te vinden via: Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2020 | Kennisbank Openbaar Bestuur (kennisopenbaarbestuur.nl). Zie ook Staat van het Bestuur 2020. In 2023/2024 zal deze monitor worden herhaald.
[158] EMMA, *Rapportage onderzoek* arbeidsparticipatie voormalig wethouders, Den Haag, 2020

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting gemeenteraad
3.1.3 Gebruik van instrumenten door gemeenteraden
3.1.5 Gaande en komende raadsleden en wethouders
3.1.6 Collegevorming en collegeakkoorden
3.1.7 Financiën van gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Tabel 9 *Tijdsverdeling van raadsleden, wethouders en burgemeesters over verschillende activiteiten, in aantal uren (en percentages van totale tijd)*[159]

	raadsleden	wethouders	burgemeesters
Voorbereiden en bijwonen van raadsvergaderingen (inclusief raadscommissies en vergelijkbare bijeenkomsten)	6,6 (35,4%)	6,9 (12,6%)	6,0 (10,5%)
Voorbereiden en bijwonen van collegevergaderingen		7,8 (14,8%)	7,6 (13,4%)
Voorbereiden en bijwonen van fractievergaderingen	3,3 (18,2%)	2,4 (4,5%)	0,2 (0,3%)
Activiteiten van uw politieke partij	1,7 (8,9%)	1,6 (3%)	0,7 (1,2%)
Activiteiten van regionale samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen	1,2 (6,3%)	6,1 (11,4%)	7,2 (12,5%)
Qualitate qua (q.q.) nevenfuncties	1,6 (6,4%)	2,5 (4,5%)	4,9 (8,5%)
Contact met individuele inwoners	1,7 (8,8%)	3,4 (6,3%)	5,5 (9,6%)
Contact met dorps/ wijkraden/bewonersgroepen	1,2 (6,1%)	2,5 (4,7%)	3,6 (6,2%)
Contact met maatschappelijke organisaties	1,2 (6,2%)	3,7 (6,7%)	4,5 (7,6%)
Contact met bedrijven	0,9 (4,3%)	2,4 (4,4%)	2,8 (4,9%)
Contact met het ambtelijk apparaat	1,1 (5,6%)	11,5 (21,2%)	9,9 (17,3%)
Contact met andere overheden	0,7 (3,3%)	3,7 (6,8%)	5,0 (8,7%)

Bron: BPA 2019

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

De Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019 bevat ook informatie over de ondersteuningsbehoefte bij de verschillende groepen. De ondersteuningsbehoefte is over het algemeen het sterkst onder raadsleden en minder sterk onder wethouders en burgemeesters. Dit laat zich waarschijnlijk verklaren door het gegeven dat het raadslidmaatschap een nevenfunctie is, terwijl wethouders en burgemeesters bestuurder zijn van professie en kunnen rekenen op de ondersteuning van een ambtelijk apparaat.
Raadsleden hebben de sterkste behoefte aan ondersteuning op specifieke beleidsterreinen, terwijl burgemeesters vaker ondersteuning behoeven bij bestuurlijke processen en communicatie.
Raadsleden volgen het vaakst opleidingen, cursussen en studiedagen via de eigen politieke partij en veel minder via de belangenvereniging van raadsleden. Voor wethouders en – met name – burgemeesters zijn daarentegen de beroepsverenigingen de belangrijkste aanbieders. Raadsleden van lokale partijen kunnen minder gebruikmaken van (landelijke) partijorganisaties dan andere raadsleden, en huren dan ook vaker externe (commerciële) organisaties in voor hun ondersteuningsbehoefte.
De verschillende groepen ambtsdragers onderscheiden zich duidelijk van elkaar in hun ambtsopvatting.[160] Raadsleden hechten het meeste belang aan de taken die raken aan hun

[159] Het aantal uren besteed aan de verschillende activiteiten is bij elkaar meer dan het gemiddelde aantal uur dat politieke ambtsdragers aan hun ambt besteden door het afronden van de tijdsbesteding op hele uren.

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

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting gemeenteraad
3.1.3 Gebruik van instrumenten door gemeenteraden
3.1.4 Beleving gemeentelijke ambtsdragers
3.1.6 Collegevorming en collegeakkoorden
3.1.7 Financiën van gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

volksvertegenwoordigende rol, gevolgd door het controleren van het gemeentebestuur. Wethouders en burgemeesters vinden de taken van het college van B en W die raken aan de gemeenteraad, zoals het informeren van de raad, het meest belangrijk. Aan het vertegenwoordigen van inwoners en het leidinggeven aan de ambtelijke organisatie hechten collegeleden daarentegen het minste belang. Wethouders en burgemeesters kijken wel net anders naar het belang van verschillende collegetaken. Zo is voor burgemeesters het vertegenwoordigen van inwoners belangrijker dan voor wethouders, terwijl wethouders juist meer belang hechten aan het nemen van initiatieven voor nieuw beleid.
De tevredenheid met de vervulling van taakonderdelen is voor alle groepen voldoende, met scores die schommelen rond de 6 à 7. Wat wel opvalt is dat elke groep vooral tevreden is met zijn eigen taakvervulling. Zo zijn raadsleden tevredener met de vervulling van taken door de gemeenteraad dan dat wethouders en burgemeesters dat zijn. Wethouders en burgemeesters zijn op hun beurt behoorlijk tevreden met hoe het college van B en W zijn taken vervult. Meermaals komt een score van 8 of hoger voor. Het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad en het uitvoeren van de besluiten van de gemeenteraad kunnen bij hen op de hoogste tevredenheid rekenen. Raadsleden scoren echter substantieel lager op tevredenheid over de taakvervulling door het college van B en W.

Voor burgemeesters zijn hun taken in het leidinggeven bij rampen en crises en het handhaven van de openbare orde het meest belangrijk. Het voorzitten van raads- en collegevergaderingen wordt door hen relatief het minst belangrijk gevonden, maar scoort desondanks een 8.8 voor hun tevredenheid ermee. Ook wethouders en raadsleden zijn behoorlijk tevreden met hoe de burgemeester die taken vervult.

3.1.5 Gaande en komende raadsleden en wethouders

Gekozen volksvertegenwoordigers worden geacht hun ambt te vervullen tot de volgende verkiezingen. Toch komt het regelmatig voor dat raadsleden en wethouders tussentijds vertrekken. Het verloop is zelfs behoorlijk hoog.
In de gehele periode tussen de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 en die van 2022 stroomden 3.236 raadsleden (38%) tussentijds uit.[161] Het overgrote deel daarvan deed dit omdat zij een ander politiek ambt gingen bekleden, inclusief het wethouderschap. Dit geldt voor 1.070 personen. Nog eens 849 raadsleden vertrokken in verband met gemeentelijke herindelingen. Dit verklaart samen al bijna de helft van de tussentijdse uitstroom van raadsleden. Tot slot waren er in deze periode 1.317 raadsleden die om andere redenen hun functie neerlegden. De meest voorkomende andere reden van vertrek onder raadsleden blijkt desgevraagd dat het ambt niet langer te combineren is met werk of privéleven (46%).[162] 48% van de vertrokken raadsleden is ontevreden met het tijdsbeslag van hun ambt en 42% van hen is ontevreden met de werk-privébalans. Dit sluit ook wel aan bij de matige tevredenheid van zittende raadsleden met tijdsbeslag en werk-privébalans, maar voor een deel is het blijkbaar reden te stoppen. De vertrokken raadsleden zijn wel tevreden over de ambtelijke ondersteuning die zij kregen tijdens hun ambtsperiode (72%).
In dezelfde periode 2018 – 2022 vertrokken 658 wethouders tussentijds.[163] Dit is bijna de helft van het wethouderscorps. Ook hier spelen herindelingen en het vertrek naar een ander ambt een rol, voor respectievelijk 155 en 98 personen. Daarmee blijven er 405 wethouders (29% van het totaal) die vertrokken om andere redenen. Hoewel wethouders ook aangeven ontevreden te zijn met het tijdsbeslag (43%) en de werk-privébalans (61%) vertrekken zij voornamelijk vanwege politiek-bestuurlijke redenen (51%).[164] Veel vertrokken wethouders geven ook aan weinig onderling vertrouwen te hebben ervaren (40%).

[161] Overheid in Nederland, Overzicht tussentijdse uitstroom decentrale vertegenwoordigers en bestuurders 2018-2022, in opdracht van het ministerie van BZK, 2022.
[162] Overheid in Nederland, *Tussentijds exitonderzoek*, in opdracht van het ministerie van BZK, 2022.
[163] Overheid in Nederland, Overzicht tussentijdse uitstroom decentrale vertegenwoordigers en bestuurders 2018-2022, in opdracht van het ministerie van BZK, 2022. Dit is exclusief de wethouders die vertrokken i.v.m. de collegewissel na de verkiezingen.
[164] Overheid in Nederland, *Tussentijds exitonderzoek*, in opdracht van het ministerie van BZK, 2022.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 Inwoners en openbaar bestuur
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting gemeenteraad
3.1.3 Gebruik van instrumenten door gemeenteraden
3.1.4 Beleving gemeentelijke ambtsdragers
3.1.6 Collegevorming en collegeakkoorden
3.1.7 Financiën van gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 Beleidsmatige inzet en ondersteuning
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 Caribisch Nederland
6 Caribisch Nederland

Deel 4 De balans opgemaakt
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

(Her)verkiesbare kandidaten

Kort na de gemeenteraadsverkiezingen is een onderzoek uitgevoerd onder raadsleden die in de nieuwe periode niet meer zijn teruggekeerd in de raad.[165] Van deze personen heeft een meerderheid van 62% zich niet opnieuw kandidaat gesteld, in 29% van de gevallen haalde de partij onvoldoende zetels en 9% van de niet teruggekeerde raadsleden is door de eigen partij niet meer op een verkiesbare plaats gezet. Van de respondenten die zichzelf niet meer kandidaat gesteld hebben voor een (verkiesbare) plaats op de lijst, geeft 23% aan dat de functie als volksvertegenwoordiger niet (meer) te combineren is met het privé- of gezinsleven. 21% geeft aan dat de functie van volksvertegenwoordiger niet (meer) te combineren is met werk.
Ook geeft 30% een andere reden. Thema's die daarbij vaker terugkomen zijn: tijd voor verjonging, 'lang genoeg' raadslid geweest en het maximum van drie termijnen dat sommige partijen hanteren volgemaakt hebben.

Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraden

De rekrutering van kandidaat-raadsleden en -wethouders is naast de opstelling van het verkiezingsprogramma een belangrijke stap in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen. De werving en selectie van raadskandidaten bepaalt op wie de kiezers hun stem kunnen uitbrengen, waarmee deze rekrutering ook van belang is voor de samenstelling van de gemeenteraad. Als partijen er niet in slagen voldoende geschikte kandidaten te vinden voor het raadslidmaatschap of wethouderschap, dan kan dat problemen opleveren voor de kwaliteit van het lokaal bestuur.
Boogers en Voerman doen terugkerend onderzoek naar de rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraden. Ook in 2022 vond dit onderzoek plaats.[166] In het vorige hoofdstuk is al gerefereerd aan de conclusie dat lokale partijafdelingen en lokale partijen aangeven meer moeite te hebben gehad me het vinden van geschikte kandidaten dan in 2018. De problemen nemen toe naarmate de gemeenten kleiner zijn; het rekruteringspotentieel is immers afhankelijk van het inwonertal van de gemeente. Het percentage lokale partijafdelingen dat overwogen heeft om niet aan de gemeenteraadsverkiezingen deel te nemen, verdubbelde van 4% in 2018 naar 9% in 2022. Met name door lokale afdelingen van de VVD (17%), GroenLinks (15%) en de SGP (13%) is overwogen om niet aan de gemeenteraadsverkiezingen deel te nemen.

Selectiecriteria

Naast de rekrutering, is het ook van belang waarop lokale afdelingen en partijen hun kandidaten selecteren. Zij blijken in 2022 vooral te hebben gelet op kennis van relevante beleidsterreinen (48%) en op bekendheid in de samenleving (47%). Politieke loyaliteit (29%) en politieke ervaring (26%) blijken van wat minder belang. Vergeleken met 2018 speelde bij de selectie kennis van relevante beleidsterreinen een wat minder grote rol. Bij de kandidaatselectie letten de afdelingen van het CDA (75%) en de lokale partijen (57%) het meest op bekendheid in de samenleving. De VVD legt het meest accent op kennis van relevante beleidsterreinen (58%) en D66 op politieke ervaring (57%), terwijl politieke loyaliteit voor de ChristenUnie (50%) en de SGP (47%) meer van belang is. Opmerkelijk is dat politieke ervaring er bij de lokale partijen relatief niet veel toe doet (17%), maar bij de afdelingen van het CDA (14%) en de VVD (8%) nog minder.

Streven naar diversiteit

Er wordt ook gelet op diversiteit in brede zin.[167] Nagenoeg driekwart van alle partijafdelingen en lokale partijen (74%) heeft bij de rekrutering gericht gezocht naar kandidaten uit minder goed vertegenwoordigde groepen: vrouwen, jongeren (onder de 25 jaar), mensen met een migratieachtergrond of met een mbo-opleiding. Dit percentage ligt iets hoger dan vier jaar geleden (72%). Afdelingen die voor de kandidaatstelling het vaakst gericht hebben gezocht naar kandidaten uit deze categorieën behoren tot het CDA (87%), D66 (86%) en GroenLinks (83%). Het aandeel van de lokale partijen bedraagt 71%. Hekkensluiter zijn de SGP-afdelingen met 38%.

[165] Overheid in Nederland, *Exitonderzoek raadsleden – Gemeenteraadsverkiezingen 2022*, mei 2022.
[166] Marcel Boogers en Gerrit Voerman, *Kandidaat voor de raad. Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2022*, UT/RUG, 2023.

[167] Marcel Boogers en Gerrit Voerman, *Kandidaat voor de raad. Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2022*, UT/RUG, 2023.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting gemeenteraad
3.1.3 Gebruik van instrumenten door gemeenteraden
3.1.4 Beleving gemeentelijke ambtsdragers
3.1.5 Gaande en komende raadsleden en wethouders
3.1.7 Financiën van gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Tabel 10 *Waarop heeft de partijafdeling/lokale partij vooral gelet bij de werving van kandidaten? (meer antwoorden mogelijk) (%), 2022 en 2018*

	Bekendheid in de samenleving		Kennis relevante beleids-terreinen		Politieke ervaring		Politieke loyaliteit	
	2022	2018	2022	2018	2022	2018	2022	2018
VVD	33	46	58	53	8	29	17	31
D66	14	40	43	58	57	18	0	23
CDA	75	69	52	52	14	25	32	25
PvdA	42	54	47	48	40	36	34	32
GroenLinks	46	36	46	69	33	40	33	21
Christen-Unie	38	41	42	59	29	38	50	28
SGP	47	44	41	52	29	39	47	33
Totaal landelijke partijen	43	52	48	54	30	31	28	26
Lokale partijen	57	58	49	62	19	15	30	25
Totaal	47	53	48	58	26	30	29	26
N= 671 (756)								

Bron: Boogers en Voerman, 2023

Het succes van de inspanningen om kandidaten uit minder goed vertegenwoordigde groepen op de lijst te krijgen, blijkt echter beperkt. De percentages vrouwen, jongeren, mensen met een migratieachtergrond en met een mbo-opleiding zijn in 2022 vergeleken met 2018 constant gebleven. De percentages vrouwen op de lijst zijn het hoogst bij de afdelingen van GroenLinks (55%) en PvdA (47%) en het laagst bij die van de SGP (3%). Jongeren zijn het best vertegenwoordigd op de kandidatenlijsten van de SGP (23%) en CDA (16%) en het minst op die van D66 en PvdA (beide 7%). Mensen met een migratieachtergrond zijn meer te vinden op de lijsten van de afdelingen van de PvdA (12%) en GroenLinks (9%), voor de overige partijenafdelingen liggen deze percentages veel lager. Tot slot blijken mensen met een mbo-opleiding het best vertegenwoordigd op de kandidatenlijsten van de SGP (24%) en het slechtst bij D66 (0%). De lokale partijen scoren net zo hoog als het totaal van de partijafdelingen, met uitzondering wat betreft de kandidaten met een mbo-opleiding: die worden door de lokale partijen twee keer zo vaak gesteld als door de afdelingen.

Toetsen op integriteit

Vergeleken met 2018 hebben in 2022 zowel meer afdelingen van landelijke partijen als lokale partijen hun kandidaten onderworpen aan een integriteitsonderzoek.[168] Bij elkaar genomen heeft in 2018 twee derde dit gedaan en in 2022 driekwart. Daarbij blijken de partijafdelingen vaker (76%) een integriteitsonderzoek in te stellen dan de lokale partijen (68%).

Tabel 11 *Instellen integriteitsonderzoek kandidaten (%), 2020 en 2018*

	% integriteitsonderzoek kandidaat-raadsleden	
	2022	2018
VVD	75	95
D66	57	52
CDA	77	62
PvdA	80	62
GroenLinks	92	90
ChristenUnie	75	28
SGP	88	70
Totaal landelijke partijen	76	69
Lokale partijen	68	61
Totaal	74	66
N= 671 (756)		

Bron: Boogers en Voerman, 2023

3.1.6 Collegevorming en collegeakkoorden

De duur van de collegevorming heeft in 2022 nieuwe records gebroken.[169] Vlieland had 229 dagen nodig om tot een college te komen en brak daarmee het record uit 2018 van Enkhuizen (188 dagen). Den Haag vestigde voor de gemeenten met meer dan

[168] Marcel Boogers en Gerrit Voerman, *Kandidaat voor de raad. Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2022*, UT/RUG, 2023.
[169] De collegetafel, *Wethouders & collegevorming 2022*, november 2022.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting gemeenteraad
3.1.3 Gebruik van instrumenten door gemeenteraden
3.1.4 Beleving gemeentelijke ambtsdragers
3.1.5 Gaande en komende raadsleden en wethouders
3.1.7 Financiën van gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

100.000 inwoners een nieuw record en kwam uit op 195 dagen en brak daarmee het record van Enschede uit 2018 (103 dagen).
De collegevorming in 2022 heeft een verbreding van de colleges opgeleverd.[170] Er zijn meer wethoudersposten nodig geweest om tot een college te komen. Door de fragmentatie in de gemeenteraad waren er meer partijen nodig om tot een college te komen en dat leidt er ook toe dat meer partijen een wethouderspost krijgen. Het gemiddeld aantal wethouders per gemeente komt voor het eerst uit boven vier: 4,13 wethouders per gemeente. Hierdoor is ook het totaal aantal wethouders na de formatie gestegen. Het aandeel wethouders van buiten de raad, zowel uit als buiten de gemeente, is gestegen van 30% in 2018 naar 36,5 % in 2022, 501 op 1.371 wethouders. Daarvan zijn 170 wethouders afkomstig van buiten de gemeente.[171]

Raadsakkoorden als nieuw fenomeen[172]

Bij een traditioneel coalitieakkoord wordt zowel de vorming van het college als de invulling van het programma voor de komende jaren ingevuld door een aantal partijen die de meerderheid achter zich hebben: de coalitie. Rond de jaren negentig van de vorige eeuw deed op lokaal niveau het fenomeen 'coalitieakkoord' zijn intrede. Zo'n akkoord wordt gesloten door fracties die samen een meerderheid in de raad vormen. Samen maken ze inhoudelijke afspraken en die leggen ze in het coalitieakkoord vast. De fracties verdelen vervolgens de wethoudersposten en dragen wethouders voor. Sommige gemeenten kiezen voor een variant waarbij na de verkiezingen een coalitie wordt gevormd en de partijen in de coalitie ook een wethouder leveren. Deze partijen sluiten vervolgens echter niet gezamenlijk een coalitieakkoord, maar doen dat met de gehele raad. Of in ieder geval met meer partijen dan alleen de coalitiepartijen.
Een raadsakkoord verschilt van een coalitieakkoord, omdat niet alleen de coalitiepartijen, maar de raad als geheel (of bijna alle fracties in de raad) een akkoord sluiten en de agenda bepalen voor de komende jaren. Het college voert vervolgens dat akkoord uit, maar dat college is niet samengesteld uit en door een meerderheid van de raad. In dit model wordt de vorming van het college niet overgelaten aan de coalitiepartijen maar aan de gehele raad. In een volgende variant kiezen partijen voor een coalitie waarin ze de wethouders voor het college leveren en samen de agenda bepalen voor de komende jaren. Dat lijkt een regulier meerderheidscollege, maar daarnáást nodigen zij de raad uit om een raadsakkoord te maken. Het collegeprogramma is dan onderdeel van het raadsakkoord, maar staat *naast* het collegeprogramma. Het raadsakkoord is een aanvullend document waarin de oppositie de kans krijgt het beleid voor de komende jaren mee te bepalen.

[170] Marcel Boogers en Gerrit Voerman, *Kandidaat voor de raad. Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2022*, UT/RUG, 2023.
[171] De collegetafel, *Wethouders & collegevorming 2022*, november 2022.
[172] Lianne van Kalken, *Uit de groef. Een onderzoek naar de praktijk van raadsbreed werken in gemeenten*, EUR, 2022. Zie ook www.raadsakkoord.nl

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 Inwoners en openbaar bestuur
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting gemeenteraad
3.1.3 Gebruik van instrumenten door gemeenteraden
3.1.4 Beleving gemeentelijke ambtsdragers
3.1.5 Gaande en komende raadsleden en wethouders
3.1.6 Collegevorming en collegeakkoorden
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 Beleidsmatige inzet en ondersteuning
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 Caribisch Nederland
6 Caribisch Nederland

Deel 4 De balans opgemaakt
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Analyse collegeakkoorden

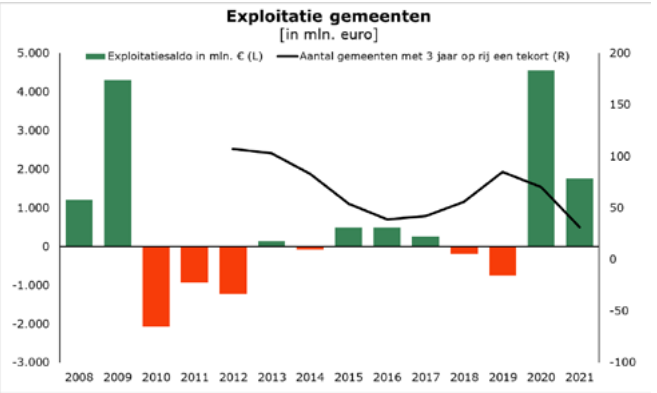
Platform 31 heeft in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een analyse gemaakt van de nieuwe collegeakkoorden.[173] In de akkoorden wordt veel aandacht besteed aan de onzekere context in de wereld rondom het decentraal bestuur. Het gaat over de gevolgen van de coronacrisis, de inflatie en de oorlog in Oekraïne. In de coalitieakkoorden is er duidelijk veel meer aandacht voor de thema's onrust, polarisatie, kloven en sociale scheidslijnen.
Wat betreft de inhoudelijke keuzes wordt de term woningnood ruim tien keer zo vaak genoemd als in 2018 en dit speelt in het hele land, ook in de voormalige krimpregio's. Er is veel aandacht voor groepen die het extra moeilijk hebben op de woningmarkt, zoals mensen met een laag inkomen, starters, studenten, ouderen en arbeidsmigranten. Ook het thema bestaanszekerheid is veel belangrijker geworden dan vier jaar geleden. Met uiteenlopende concrete maatregelen, zoals gratis openbaar vervoer, aanpak van schulden en het bestrijden van energiearmoede, willen gemeenten hun inwoners hierbij te hulp schieten. De onderwerpen klimaat en energie leven eveneens in gemeenteland. Zo'n 60% van de akkoorden noemt de term klimaatadaptatie, 80% de term energietransitie. Er is in de coalitieakkoorden tot slot veel aandacht voor de financiële positie van gemeenten.
Het valt op dat in diverse akkoorden aangekondigd wordt dat in de komende bestuursperiode de focus meer op de uitvoering komt te liggen en minder op nog meer plannen en ambities. Mede vanwege diverse incidenten is er in toenemende mate aandacht voor het belang van de kwaliteit van de uitvoering en de menselijke maat. Hiernaast kiest men voor organisatorische verbeteringen: betere dienstverlening, goede kwaliteit en snelheid van de gemeentelijke diensten, nabijheid, dienstbaarheid, beter luisteren, communiceren en betere participatietrajecten. In twintig procent van de akkoorden worden stappen aangekondigd in vormen van bestuurlijke en democratische vernieuwing. In 98 coalitieakkoorden wordt in verschillende toonaarden 188 keer gesproken over 'democratie'. Dit is iets meer dan vier jaar geleden toen democratie in 76 akkoorden 143 keer werd besproken. In bijna één vijfde van de akkoorden waarin gesproken wordt over democratie, streeft men naar nieuwe vormen zoals een gelote burgerraad, burgerberaad, burgerpanel, wijkraden, burgerbegroting, right-to-challenge.

3.1.7 Financiën van gemeenten

Financiële positie gemeenten

In 2020 en 2021 verbeterde de financiële positie van gemeenten. Als groep boekten ze grote overschotten: €4,6 mld. in 2020 en €1,8 mld. in 2021. Het overschot in 2020 is grotendeels het gevolg van een incidentele meevaller: de verkoop van nutsbedrijf Eneco in 2020 voor €4,1 miljard. Daardoor werd een stille reserve op de balans van 44 gemeenten zichtbaar. De aandelen stonden veelal tegen een waarde van nul in de boeken. Het eigen vermogen steeg daardoor van €29,5 mld., in 2019 naar €35,7 mld. in 2021.

Figuur 28 *Gezamenlijk exploitatiesaldo van gemeenten en aantal gemeenten met drie jaar op rij of langer een tekort, 2010-2019**



Bron: CBS (t/m 2020) en Iv3 (2021)

**Aantal gemeenten met een tekort drie jaar op rij of meer is berekend op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten. De exploitatiesaldi zijn tot en met 2020 op basis van CBS cijfers en over 2021 op basis van onbewerkte Iv3-gegevens.*

[173] Platform31, *Analyse coalitieakkoorden*, VNG, 2022.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting gemeenteraad
3.1.3 Gebruik van instrumenten door gemeenteraden
3.1.4 Beleving gemeentelijke ambtsdragers
3.1.5 Gaande en komende raadsleden en wethouders
3.1.6 Collegevorming en collegeakkoorden
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Tabel 12 *Macro-economisch beeld van gemeenten, 2010-2021**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	2021**
Gezamenlijk exploitatiesaldo (in € mln.)	-2.067	-929	-1.230	136	-76	497	493	263	-197	-739	4.585	1.764
Aantal gemeenten met 3 jaar of langer een tekort			107	103	83	54	39	42	56	85	70	31
Eigen vermogen (in € mln.)	32.174	31.232	29.943	30.010	29.062	29.603	30.188	30.472	30.273	29.471	34.081	35.713
Solvabiliteit (% van balanstotaal)	37%	35%	33%	34%	33%	34%	34%	35%	34%	33%	37%	37%
Netto Schuldquote gecorr. (% van baten)	45%	49%	56%	60%	62%	56%	56%	57%	58%	60%	48%	48%

Bron: BZK op basis van CBS en Iv3

**Bronnen: Berekeningen BZK op basis van jaarrekening-, nationale rekening- en balansgegevens gemeenten van CBS. De kengetallen zijn definitief tot en met 2019. Die over 2020 zijn voorlopig (*); de kengetallen over 2021 zijn berekend op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten (**)*

Door de coronacrisis waren 2020 en 2021 buitengewone jaren. Gemeenten kregen te maken met inkomstenderving en extra lasten, maar hiervoor zijn ze door het Rijk gecompenseerd. Tegelijk leidde de crisis tot besparingen. Doordat veel capaciteit nodig was voor beleid rondom corona, is ander beleid niet of minder uitgevoerd, en is er minder beleid opgestart. Naar verwachting is dit een belangrijke oorzaak voor het feit dat van alle gemeenten 80% een overschot had in 2021. Bij de overige 20% van de gemeente was sprake van een tekort.
Mogelijk speelt bij de overschotten van de afgelopen twee jaren ook een rol dat gemeenten onvoldoende capaciteit hebben om nieuw beleid uit te voeren, waardoor middelen niet tot besteding komen. De Raad van State signaleerde in 2021 dat het openbaar bestuur – Rijk, gemeenten en provincies – veel op zijn bord heeft gekregen, boven op een reeds overvol takenpakket. Daarnaast werd uitvoeringskracht genoemd als knelpunt, en hebben gemeenten moeite om vacatures in te vullen. Deze ontwikkelingen zullen de komende jaren goed gevolgd moeten worden.
Zowel gedurende deze kabinetsperiode als daarna is extra financiële ruimte beschikbaar gekomen. Zo is het totaal cumulatief accres over de periode 2022-2025, bovenop de stand Miljoenennota 2022, circa € 13 miljard. Daarnaast is voor de periode 2023-2025 de oploop van de opschalingskorting voor gemeenten en provincies geschrapt (€ 715 mln.) en er worden middelen specifiek verstrekt aan medeoverheden, zoals de uitvoeringskosten klimaatbeleid. Rijk en medeoverheden zijn het erover eens dat dit gemeenten en provincies een goede financiële basis biedt in de periode tot en met 2025.
Dit volgt op een periode waarin de financiële positie van gemeenten juist onder druk stond, in de jaren na de decentralisaties in het sociaal domein. In 2018 en 2019 was het exploitatiesaldo negatief, wat betekent dat gemeenten reserves inzetten. Tussen 2017 en 2019 daalde het eigen vermogen daardoor van € 30,5 mld. naar € 29,5 miljard. Dit is de trend van alle gemeenten samen; er zijn ook gemeenten die positieve exploitatieresultaten hadden.
Naast het inzetten van reserves tussen 2017 en 2019, zijn gemeenten overgegaan op: een reële verhoging van de OZB-lasten, bezuinigingen op eigen apparaat en het uitstellen/afname van investeringen. Gemeenten stelden in onderzoek dat er sprake was van achteruitgang in het voorzieningenniveau[174]. Ondanks meerdere pogingen hiertoe, is met onderzoek moeilijk objectief aan te tonen wat het voorzieningenniveau precies omvat en hoe het zich ontwikkelt.

Baten: het aandeel gemeentelijke inkomsten van het Rijk groeit

Gemeenten ontvangen het grootste deel van hun middelen via het Rijk. Dit gebeurt via uitkeringen uit het gemeentefonds en via zogeheten specifieke uitkeringen. Uitkeringen via het gemeentefonds zijn vrij besteedbare middelen, terwijl specifieke uitkeringen onder voorwaarden worden verstrekt.
In 2017 kregen gemeenten 55% van hun inkomsten van het Rijk, in 2021 was dit opgelopen naar 61%. Een andere belangrijke inkom-

[174] Gemeenten in de knel | Rapport | Rijksoverheid.nl

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting gemeenteraad
3.1.3 Gebruik van instrumenten door gemeenteraden
3.1.4 Beleving gemeentelijke ambtsdragers
3.1.5 Gaande en komende raadsleden en wethouders
3.1.6 Collegevorming en collegeakkoorden
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

stenbron die gemeenten zelf innen is de onroerende zaakbelasting (ozb). Die leverden in 2021 €4,7 miljard op (6,2%) van de inkomsten. Gemeenten haalden meer op met riool- en afvalstoffenheffing en andere leges (€6,8 miljard, 9% van het totaal). Er is een verschil tussen de ozb en andere belastingen aan de ene kant en leges aan de andere kant. Belastinginkomsten vloeien naar de algemene middelen, gemeenten kunnen dit geld overal voor gebruiken. Leges moeten worden gebruikt voor de taak waarvoor ze geheven worden en mogen ook niet meer dan kostendekkend zijn.

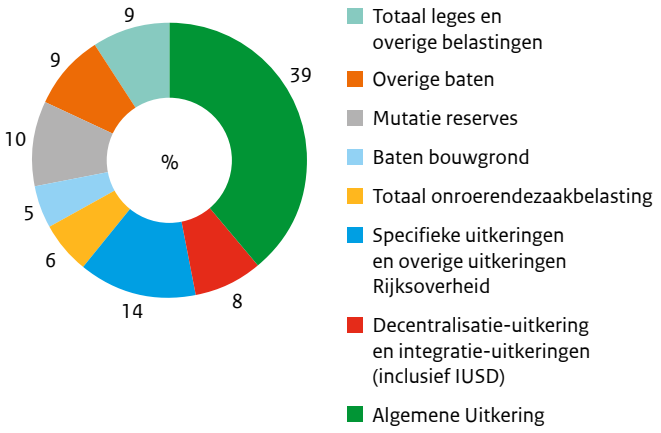
Tabel 13 *Inkomstenbronnen gemeenten (% van totaal)*[175]

	2017	2018	2019	2020	2021
Algemene uitkering	24%	25%	38%	35%	39%
Decentralisatie-uitkering en integratie-uitkeringen (inclusief IUSD)	19%	19%	9%	9%	8%
Specifieke uitkeringen en overige uitkeringen Rijksoverheid	12%	12%	13%	15%	15%
Totaal onroerendezaakbelasting	6%	6%	6%	6%	6%
Baten bouwgrond	6%	6%	5%	5%	5%
A Mutatie reserves	10%	11%	10%	10%	10%
Overige baten	13%	11%	10%	14%	9%
Totaal leges en overige belastingen	9%	9%	9%	8%	9%

Bron: BZK op basis van jaarverslagen Gemeentefonds, Meicirculaire 2022, onderhoudsrapport specifieke uitkeringen, Iv3 en CBS.

Verder leverde de gunstige huizenmarkt de afgelopen jaren meevallers uit grondverkoop op, sinds 2017 gemiddeld €690 miljoen per jaar. Dit is geen blijvende bron van inkomsten, omdat gemeenten de grond eerst moeten kopen en ontwikkelen voordat ze die kunnen verkopen – iets wat de nodige risico's met zich meebrengt. Tussen 2009 en 2014, in de nasleep van de kredietcrisis, leden gemeenten een cumulatief verlies op grondexploitatie van €3,8 miljard. De grondpositie van gemeenten daalde van 12% van de baten in 2017 naar 6% in 2021. Het risico is daardoor lager, maar de verwachte opbrengsten in de toekomst ook.

Figuur 29 *Verdeling gemeentelijke inkomsten naar verschillende bronnen, 2021*



Bron: BZK op basis van jaarverslagen Gemeentefonds, Meicirculaire 2022, onderhoudsrapport specifieke uitkeringen, Iv3 en CBS.

Door corona was de mogelijkheid voor gemeenten om inkomsten te halen uit toeristenbelasting en parkeerheffing in 2020 en (in mindere mate) in 2021 beperkt. Hiervoor zijn gemeenten gecompenseerd via decentralisatie-uitkeringen. Ook vanwege compensatie voor extra kosten door corona waren de inkomsten uit decentralisatie-uitkeringen en specifieke uitkeringen in 2020 en 2021 hoger.
De groei in de financiële omvang van specifieke uitkeringen kwam vooral door de Tijdelijke Ondersteuning Zelfstandige Ondernemers (Tozo) tijdens de coronacrisis in 2020 en 2021. Inkomsten uit specifieke uitkeringen groeien harder dan die uit decentralisatie-uitkeringen en het aantal specifieke uitkeringen is sterk toegenomen.

Lasten: totale netto lasten stegen tussen 2017 en 2021 met 18% (€ 6,1 miljard)

Gemeenten hadden in 2021 €39,6 miljard aan netto lasten. Netto lasten zijn de lasten minus de baten op een taakveld. Onder de

[175] Bronnen: jaarverslagen Gemeentefonds en Meicirculaire 2022 (algemene uitkering, decentralisatie-uitkering en integratie-uitkeringen), onderhoudsrapport specifieke uitkeringen (specifieke uitkeringen, tot en met 2021). Voor 2021 zijn Onroerende zaakbelasting, overige belastingen, leges, baten bouwgrond, mutatie reserves en overige baten berekend op basis van onbewerkte Iv3-gegevens (*). Gegevens van vóór 2021 voor deze posten zijn afkomstig van het CBS.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting gemeenteraad
3.1.3 Gebruik van instrumenten door gemeenteraden
3.1.4 Beleving gemeentelijke ambtsdragers
3.1.5 Gaande en komende raadsleden en wethouders
3.1.6 Collegevorming en collegeakkoorden
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

baten vallen specifieke inkomsten gerelateerd aan het taakveld, zoals eigen bijdragen van burgers, leges of specifieke uitkeringen vanuit het Rijk. Negatieve netto lasten betekent dat de baten hoger zijn dan de lasten, zoals bijvoorbeeld op het taakveld Economie, waar toeristenbelasting wordt geboekt.

Tabel 14 *Netto lasten per taakveld (€ miljard)*[176]

	Jaarrekening				
	2017	2018	2019	2020	2021*
Bestuur en burgerzaken	1,08	1,28	1,51	1,38	1,36
Overhead	5,58	5,82	6,13	6,38	6,72
Veiligheid	1,65	1,69	1,80	1,92	2,01
Verkeer, vervoer en waterstaat	2,82	3,00	3,09	3,13	3,25
Economie	-0,12	-0,04	0,01	0,05	-0,11
Onderwijs	1,99	1,87	1,90	1,99	1,93
Sport, cultuur en recreatie	3,89	4,00	4,17	4,38	4,47
Sociaal domein	16,53	17,16	18,19	18,73	19,00
Volksgezondheid en milieu	0,40	0,44	0,58	0,70	0,59
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening	-0,29	-0,09	0,21	0,05	0,34
Totale netto lasten	33,51	35,14	37,58	38,72	39,57

Bron: Berekening BZK op basis van Jaarrekening gemeenten CBS (2017-2020), onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten (2021)

In absolute termen zijn de netto lasten in het sociaal domein het hardst gegroeid. Met een groei van €2,35 miljard (14%) ten opzichte van 2017. Binnen dat domein bestaan verschillen. De netto lasten van inkomensregelingen en participatie namen sinds 2017 gezamenlijk met €370 miljoen af (8%). Dit kan deels worden verklaard doordat gemeenten via een specifieke uitkering voor de bijstand worden bekostigd, die uitkering volgt de kosten zo goed mogelijk. De netto lasten van maatwerkvoorzieningen Wmo stegen daarentegen met €910 miljoen (18%), net als de netto lasten van maatwerkvoorzieningen Jeugd, die met €1,44 miljard toenamen, of 38% sinds 2017[177]. De netto lasten van algemene voorzieningen stegen tot slot met €370 miljoen of 14%.

Financieel toezicht van de provincie

Gemeenten moeten elk jaar hun meerjarenbegroting opsturen naar de provincie. Wanneer de gedeputeerde staten vinden dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is, dan komt de gemeente onder repressief toezicht. Dit wil zeggen dat de gemeente

Tabel 15 *Aantal gemeenten per toezichtregime (2005 – 2022)**

Jaar	Artikel 12	Preventief Financieel	Preventief termijn	Preventief herindeling	Repressief	Aantal gemeenten
2005	4	30	9	43	385	467
2006	4	20	13	20	405	458
2007	2	19	2	10	412	443
2008	3	14	1	15	413	443
2009	3	10	2	41	388	441
2010	3	15	4	35	377	431
2011	3	7	12	32	367	418
2012	3	8	3	28	376	415
2013	3	9	5	23	371	408
2014	2	9	4	22	368	403
2015	3	16	4	10	365	393
2016	2	10	2	13	365	390
2017	1	5	2	32	349	388
2018	1	6	4	37	333	380
2019	1	3	8	6	337	355
2020	1	8	1	12	334	355
2021	1	12	1	13	326	352
2022	1	1	4	3	337	345

Bron: BZK op basis van toezicht verslagen provincies

**Bron: op basis van toezicht verslagen provincies*

[176] Bronnen: Jaarrekeninggegevens gemeenten CBS (2017-2020), Berekeningen BZK op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten (2021, *, voor de tien missende gemeenten is 2% van de baten en lasten bijgeschat).Het totaal van de netto lasten sluit niet aan op de totale inkomsten omdat veel inkomsten op deze taakvelden worden geboekt.

[177] Dit bedrag kan niet één op één worden gerelateerd aan de uitkomst van het AEF-onderzoek Stelsel in Groei, dat zowel individuele als algemene voorzieningen betreft [hyperlink].

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur
3.1.2 Ondersteuning en toerusting gemeenteraad
3.1.3 Gebruik van instrumenten door gemeenteraden
3.1.4 Beleving gemeentelijke ambtsdragers
3.1.5 Gaande en komende raadsleden en wethouders
3.1.6 Collegevorming en collegeakkoorden
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

de normale, lichte vorm van toezicht krijgt. Als de gemeente geen structureel en reëel sluitende begroting heeft naar het oordeel van de toezichthoudende provincie dan komt de gemeente onder preventief toezicht te vallen. Dan moet de begroting en eventuele wijzigingen aan de gedeputeerde staten van de provincie worden voorgelegd. Ook als gemeenten opgaan in een herindeling, vallen ze automatisch onder preventief toezicht.

In 2022 stond maar één gemeente onder preventief toezicht vanwege een niet-structureel en reëel sluitende begroting, dit is ook de gemeente die een artikel 12-uitkering ontvangt. Een gemeente kan onder artikel 12 van de Financiële verhoudingswet vragen om een extra uitkering als ze langdurig grote tekorten heeft en zelf al hoge belastingen heft. De gemeente levert daarbij wel haar financiële zelfstandigheid deels in.

Rechtmatigheid van de jaarstukken

Elk jaar verantwoordt het college van B en W zich met de jaarstukken. Accountants toetsen of de opgenomen bedragen juist en volledig (getrouwheid) zijn en of de baten, lasten en balansmutaties in overeenstemming met regelgeving tot stand gekomen zijn (rechtmatigheid).

Op beide criteria geeft de accountant een oordeel af, gebaseerd op het percentage[178] fouten en/of onzekerheden in relatie tot de totale lasten die een gemeente gemaakt heeft.

Tabel 16 *Gemeenten uitgesplitst naar oordeel accountant 2021*[179]

	Getrouwheid		Rechtmatigheid	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Goedkeurend	350	99,4	309	87,8
Beperking	1	0,3	36	10,2
Afkeurend	0	0	6	1,7
Oordeelonthouding	1	0,3	1	0,3

Bron: BZK op basis van controleverklaringen op jaarrekeningen gemeenten 2021

Het aandeel gemeenten met een goedkeurende verklaring op getrouwheid steeg. Over de jaarrekening van 2020 had 98,9% een goedkeurende verklaring, over de jaarrekening van 2021 was dit 99,4%. Eén gemeente had een verklaring met beperking en één gemeente een oordeelonthouding. Wel daalde het aandeel gemeenten met een goedkeurende verklaring op rechtmatigheid, van 90,1% in 2020 naar 87,8% in 2021.

De voornaamste oorzaak van een niet-goedkeurende verklaring op rechtmatigheid is sinds 2019 het niet naleven van aanbestedingsregels. Meer dan de helft van de gemeenten met een rechtmatigheidsfout op het gebied van aanbesteden (6,4% van alle gemeenten) had in 2021 ook rechtmatigheidsfouten op andere terreinen. Het gaat hier om fouten als het niet correct naleven van het BBV, het overschrijden van investeringskrediet of begroting waar geen begrotingswijziging aan vooraf ging en het verlenen van subsidies waar de subsidieverordening niet is nageleefd.

Met ingang van het verslagjaar 2023 zal het college van burgemeester en wethouders een verantwoording over rechtmatigheid gaan afgeven, in plaats van de accountant. De accountant zal in zijn oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening de juistheid en volledigheid van de rechtmatigheidsverantwoording beoordelen. Er is dus nog steeds een onafhankelijke toets, alleen zal het gesprek over rechtmatigheid in eerste instantie worden gevoerd tussen college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad.

[178] Deze percentages zijn wettelijk vastgesteld.
[179] Bron tabel: onderzoek BZK op basis van controleverklaringen op de jaarrekeningen van gemeenten 2021. Opgenomen in het Integraal Overzicht Financiën Gemeenten (link).

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2.2 Financiën van provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

3.2 Provincies

3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur[180]

In 2022 is het feitelijk aantal Statenleden 570. Het aantal Statenleden en gedeputeerden hangt af van het inwonertal van een provincie (artikel 8 en 35 Provinciewet). Het aantal gedeputeerden is 68.

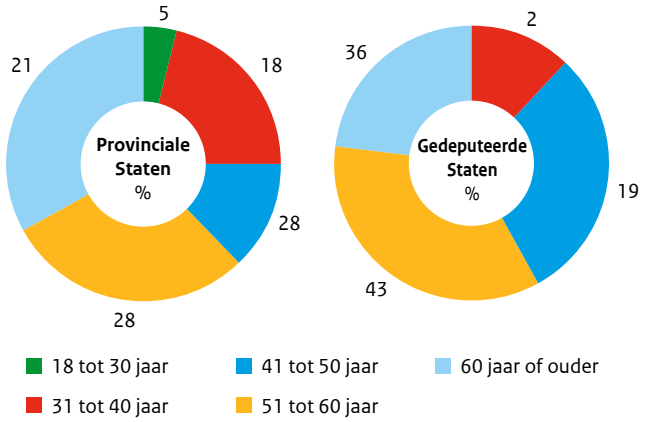
Samenstelling Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten per partij

De meeste Statenleden vertegenwoordigen de VVD (14%), gevolgd door het CDA (13%) en de provinciale partijen (11%). FvD die met zijn binnenkomst in de Staten in 2019 14% van de zetels had, is inmiddels door tussentijds uittreden en overstappen van zijn vertegenwoordigers gekrompen tot 4%.
De verdeling in de Provinciale Staten is ook terug te zien in de colleges van Gedeputeerde Staten. Daar domineren VVD en CDA. De PvdA is in GS met 18% van de leden meer vertegenwoordigd dan op grond van het aandeel Statenzetels (%) te verwachten zou zijn.

Profiel populatie Statenleden en gedeputeerden naar leeftijd, geslacht en opleiding

Het profiel van Statenleden is net als dat van raadsleden vrij eenzijdig. 67% van de Statenleden is man en 78% van hen heeft een hbo- of wo-opleiding. Van de gedeputeerden is 66% man en 88% hbo- of wo-opgeleid. Statenleden en gedeputeerden zijn gemiddeld 53 jaar. Statenleden in Zeeland zijn het oudst (gemiddeld 58 jaar) en die in Noord-Brabant het jongst (gemiddeld 49 jaar). 50PLUS levert de oudste Statenleden, gemiddeld 70 jaar, en DENK (gemiddeld 34 jaar) en de ChristenUnie de jongste (gemiddeld 46 jaar).
Het aandeel mannen en vrouwen varieert per provincie. Overijssel, Zeeland en Friesland hebben de meeste mannelijke Statenleden, de meeste vrouwelijke Statenleden zijn te vinden in Utrecht en Noord-Holland. De hoogste percentages mannelijke gedeputeerden zijn te vinden in Overijssel, Gelderland en Flevoland.

Figuur 30 *Leeftijdsverdeling leden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten (in procenten), 2022*



Bron: Overheid in Nederland, 2022

De Gedeputeerde Staten in Groningen, Noord-Holland en Zuid-Holland hebben een gelijke man/vrouw-verdeling.
Er zijn ook verschillen per partij. De ChristenUnie en de SGP hebben alleen mannelijke gedeputeerden. Alleen D66 heeft evenveel mannelijke als vrouwelijke gedeputeerden.

Zittingsduur

De meerderheid van de leden van Provinciale Staten is bezig met de eerste zittingstermijn. 71% is korter dan vier jaar in functie. Hoeveel ervaring zij hebben, verschilt per provincie. In Gelderland is 31% van hen langer dan een termijn lid van de Staten en in Overijssel is dit 30%. Naarmate Statenleden langer in functie zijn, wordt het percentage mannen hoger.
De zittingsduur van de leden van Gedeputeerde Staten ontloopt die van de Provinciale Statenleden niet veel. 74% van de gedeputeerden is korter dan vier jaar in functie. In Limburg is er geen enkele gedeputeerde die langer in functie is.

[180] De gegevens in dit hoofdstuk over de kenmerken van de populatie decentrale politieke ambtsdragers zijn afkomstig van Overheid in Nederland (OiN), peildatum 1 oktober 2022. OiN beheert een *real time* databestand met gegevens van alle gekozen en benoemde ambtsdragers in Nederland. Leeftijd en opleiding zijn nog niet voor alle ambtsdragers bekend. De informatie daarover berust op een valide steekproef uit het bestand. De overige gegevens hebben betrekking op het volledige bestand. Zie de complete rapportage op www.kennisopenbaarbestuur.nl. www.staatvanhetbestuurdashboard.nl

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

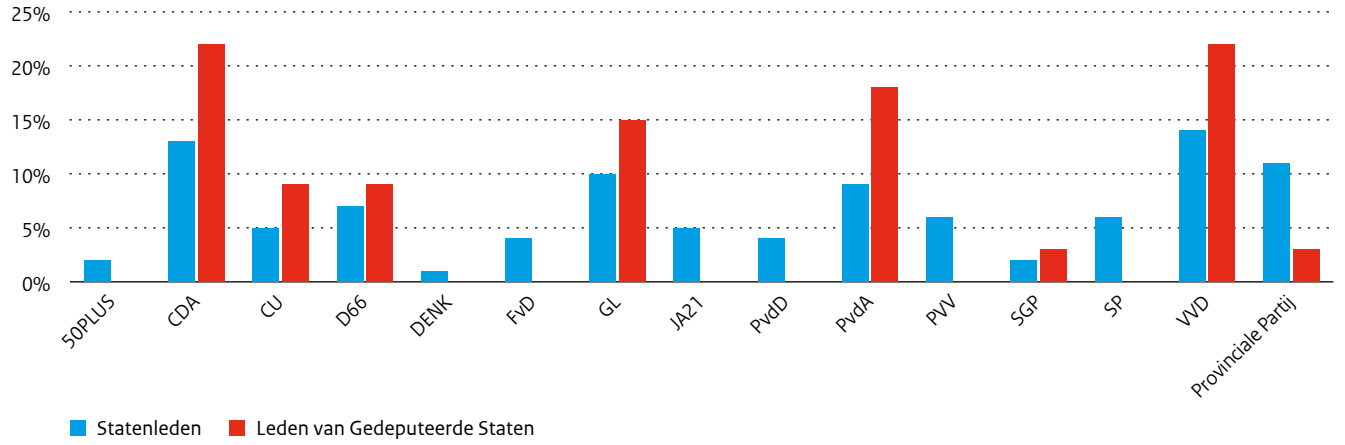
Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.2.2 Financiën van provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Figuur 31 *Verdeling van Statenleden en leden van Gedeputeerde Staten naar partij, 2022*



Bron: Overheid in Nederland, 2022

Tabel 17 *Procentuele verdeling van mannelijke en vrouwelijke statenleden en gedeputeerden, totaal en per provincie, 2022*

	Provinciale Staten		Gedeputeerde Staten	
	Man	Vrouw	Man	Vrouw
Totaal	67%	33%	66%	34%
Drenthe	68%	32%	80%	20%
Flevoland	70%	30%	83%	17%
Friesland	76%	24%	60%	40%
Gelderland	63%	37%	83%	17%
Groningen	71%	29%	50%	50%
Limburg	67%	33%	67%	33%
Nood-Brabant	62%	38%	43%	57%
Noord-Holland	56%	44%	50%	50%
Overijssel	80%	20%	83%	17%
Utrecht	52%	48%	80%	20%
Zeeland	77%	23%	75%	25%
Zuid-Holland	65%	35%	50%	50%

Bron: Overheid in Nederland, 2022

In Overijssel zijn er meer oudgedienden onder de gedeputeerden dan in andere provincies; 33% zit langer dan acht jaar in Gedeputeerde Staten en 17% van de leden maakt er tussen de vier en acht jaar deel van uit. Er zijn ook wat verschillen tussen politieke partijen. Van de CDA-gedeputeerden is 20% langer dan acht jaar in functie, van de CU- en de VVD-gedeputeerden is dat respectievelijk 17% en 13%. De overige partijen hebben geen gedeputeerden die langer dan acht jaar in GS zitting hebben.

Profiel commissarissen van de Koning

Van de commissarissen van de Koning zijn er in 2022 drie afkomstig van de VVD en drie van de PvdA. Het CDA levert drie commissarissen en de ChristenUnie, D66 en de SP leveren ieder één commissaris. Van de twaalf commissarissen van de Koning zijn er twee vrouw. De gemiddelde leeftijd van alle commissarissen was op 1 oktober 2020 54 jaar en slechts twee commissarissen hebben geen wo-opleiding.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

3.2.2 Financiën van provincies

Financiële positie provincies

Provincies vallen onder preventief toezicht als naar het oordeel van de toezichthouder (minister van BZK) de begroting niet structureel sluitend is. Ook provincies die hun begroting of jaarrekening niet tijdig hebben ingediend kunnen onder preventief toezicht van de minister worden gesteld.
Vanaf 1997 (begin van tijdreeks) heeft geen enkele provincie onder preventief toezicht gestaan. Ook voor het jaar 2022[181] was er voor het Rijk geen aanleiding om op basis van de financiële positie of anderszins over te gaan tot het instellen van preventief toezicht.
Het verloop van de exploitatie van provincies wordt vooral gekenmerkt door de verkoop van nutsbedrijven Essent en Nuon in 2009. Met deze opbrengst boekten provincies in dat jaar een overschot van €12,3 miljard. Het beeld daarna wisselt.
De meeste provincies hebben een hoge solvabiliteit en een negatieve schuldquote, dit wil zeggen dat ze meer geld en/of leningen bezitten dan schulden hebben. Op basis van de solvabiliteit staan de provincies Zeeland, Zuid-Holland en Groningen staan er relatief minder goed voor dan de andere provincies.

Tabel 18 *Macro-economisch beeld van provincies, 2009-2021*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	2021**
Exploitatiesaldi (in € mln.)	12.241	-827	106	-685	-466	-987	-659	294	653	-59	91	85	96
Eigen vermogen (in € mln.)	17.514	17.046	17.529	17.099	16.782	15.937	15.579	16.112	16.764	16.707	16.812	16.877	16.974
Solvabiliteit (% van balanstotaal)	76%	74%	73%	73%	73%	72%	72%	77%	78%	78%	79%	79%	76%
Netto schuldquote gecorrigeerd (% van baten)	-75%	-196%	-178%	-179%	-196%	-193%	-194%	-179%	-193%	-203%	-189%	-174%	-162%

Bronnen: Berekeningen BZK op basis van jaarrekening- en balansgegevens provincies van CBS. De kengetallen zijn definitief tot en met 2019. Die over 2020 zijn voorlopig (*); de kengetallen over 2021 zijn berekend op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door provincies (**)

[181] Verslag financieel toezicht BZK op provincies en gemeenschappelijke regelingen 2022 | Rapport | Rijksoverheid.nl

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Tabel 19 *Tabel voor eventuele kaart van Nederland met solvabiliteitsratio's per provincie*

Provincie	Solvabiliteitsratio 2021
Drenthe	69,7%
Flevoland	76,0%
Friesland	78,9%
Gelderland	93,3%
Groningen	49,5%
Limburg	80,0%
Noord-Brabant	82,9%
Noord-Holland	72,7%
Overijssel	82,1%
Utrecht	60,9%
Zeeland	50,1%
Zuid-Holland	43,5%
Nederland	76,1%

Bron: Solvabiliteit over 2021 per provincie is berekend op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door provincies

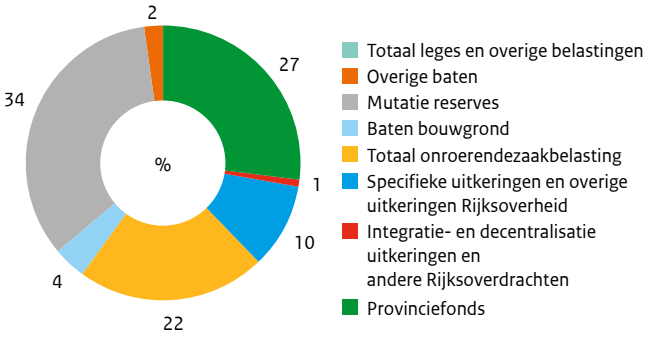
In de komende jaren komen er meer taken af op provincies, zoals aangegeven in het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'.[182] Zo zijn er de uitdagingen in de landbouw en natuur (stikstof transitiefonds), waar de provincie regie op moet voeren, net als het ondersteunen van gemeenten bij de woningbouwopgaven en de opgaven binnen de klimaattransitie. Van de gereserveerde middelen voor de verschillende (transitie) fondsen op verschillende terreinen (klimaat, stikstof en mobiliteit) gaat een aanzienlijk deel naar gemeenten en provincies.

Baten: meeste inkomsten provincies komen uit het provinciefonds

Provincies betrekken hun inkomsten, in 2021 in totaal €9 miljard, uit verschillende bronnen. De grootste post onder de baten is de post mutatiereserves. Provincies onttrokken in 2021 €3 miljard aan reserves – maar voegden ook weer een groot deel toe (€ 2,7 miljard). Dat het onttrokken bedrag zo hoog is komt doordat provincies veel investeren. Ze stoppen bijvoorbeeld een aantal jaar middelen in een bestemmingsreserve om die uiteindelijk in te zetten om groot onderhoud op wegen mee te betalen. De post reserves vormt dus een manier om uitgaven die eens in de bijvoorbeeld vijf jaar plaatsvinden, over meerdere jaren uit te smeren. Dat de reserves zo hoog zijn, komt mede door de verkoop van nutsbedrijven Essent en Nuon in 2009.[183]

De voornaamste 'echte' inkomstenbron is het provinciefonds, een kwart van de inkomsten voor provincies komen uit het provinciefonds (€ 2,4 miljard). Daarnaast wordt een aanzienlijk deel opgehaald met de zogeheten opcenten, de opslag op de motorrijtuigenbelasting. Provincies kunnen zelf vaststellen hoe hoog deze opslag is.

Figuur 32 *Baten van provincies verdeeld naar categorieën, 2021*



Bronnen: Jaarverslag provinciefonds, onderhoudsrapport specifieke uitkeringen (specifieke uitkeringen, tot en met 2021). Voor 2021 zijn Belastingen en leges, dividend en rente, mutatie reserves en overige baten berekend op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, findo.nl

Lasten: de netto lasten zijn het hoogst op het taakveld Verkeer en Vervoer

Provincies hadden in 2021 in totaal €4,1 miljard aan netto lasten. Netto lasten zijn de lasten minus de baten op een taakveld. Onder de baten vallen bijvoorbeeld specifieke uitkeringen of legesinkomsten gerelateerd aan het taakveld.
Op het taakveld Verkeer en Vervoer hebben provincies de grootste

[182] Bron: Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' | Publicatie | Rijksoverheid.nl
[183] Essent werd verkocht voor 9,3 miljard euro aan het Duitse RWE, Nuon voor 8,5 Miljard euro aan het Zweedse Vattenfall: https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/verkoop-nuon-bezorgt-ook-gemeenten-zilvervloot

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3.2 De financiën van de waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

netto uitgaven (€1,7 miljard), dat houdt in de aanleg en onderhoud van wegen en bruggen en openbaar vervoer in de provincie. Verder geven de provincies ook een groot gedeelte van hun geld uit aan natuurbeheer (€0,7 miljard). De netto lasten voor natuurbeheer zijn in de afgelopen jaren toegenomen, maar lopen sterk uiteen per provincie. Ook geven provincies relatief veel uit aan het stimuleren van de regionale economie (11%), maar de nettolasten op dat taakveld zijn ten opzichte van 2017 met bijna een kwart afgenomen in 2021 (-23%).

Tabel 20 *Netto lasten per taakveld (€ mln.)*

[x € mln.]	Jaarrekening				
	2017	2018	2019	2020	2021
Bestuur	124	162	173	172	181
Verkeer en vervoer	1.566	1.777	1.729	1.783	1.715
Water	70	96	111	100	92
Milieu	330	357	396	342	351
Natuur	563	601	596	627	707
Regionale economie	544	536	554	574	444
Cultuur en maatschappij	368	415	414	402	383
Ruimte	173	135	173	143	192
Totaal	3.738	4.079	4.146	4.142	4.066

Bronnen: Jaarrekeninggegevens provincies CBS (2017-2020), Berekeningen BZK op basis van onbewerkte Iv3-gegevens, aangeleverd door provincies (2021).
Het totaal van de netto lasten sluit niet aan op de totale inkomsten omdat veel inkomsten op deze taakvelden worden geboekt

3.3 Waterschappen

3.3.1 De mensen in de waterschapsbesturen[184]

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

Het algemeen bestuur (AB)

In het algemeen bestuur van het waterschap zitten naast gekozen vertegenwoordigers van de inwoners een aantal afgevaardigden van beroepsgroepen en organisaties met geborgde zetels: agrariërs, overige ondernemers en bos- en natuurterreinbeheerders uit het gebied.[185]
De provincie bepaalt de omvang van het algemeen bestuur en deze varieert op grond van de Waterschapswet tussen de achttien en dertig leden. De provincies bepalen ook met hoeveel zetels de verschillende categorieën in het algemeen bestuur zijn vertegenwoordigd. De huidige samenstelling van de besturen van de waterschappen is het resultaat van de waterschapsverkiezingen in maart 2019 die tegelijk met de Provinciale Statenverkiezingen plaatsvonden.
Op 17 december 2022 is de Wet tot wijziging van de Waterschapswet in werking getreden. Dit houdt in dat de geborgde zetels van de categorie 'bedrijven' is geschrapt. De categorieën 'ongebouwd' en 'natuurterreinen' krijgen beide twee zetels in het algemeen bestuur. De omvang van het algemeen bestuur blijft gelijk totdat de provincies de reglementen hebben aangepast. De verplichte geborgde zetel in het dagelijks bestuur van het waterschap vervalt.

[184] De gegevens in dit hoofdstuk over de kenmerken van de populatie decentrale politieke ambtsdragers zijn afkomstig van Overheid in Nederland (OiN), peildatum 1 oktober 2022. OiN beheert een *real time* databestand met gegevens van alle gekozen en benoemde ambtsdragers in Nederland. Leeftijd en opleiding zijn nog niet voor alle ambtsdragers bekend. De informatie daarover berust op een valide steekproef uit het bestand. De overige gegevens hebben betrekking op het volledige bestand. Zie de complete rapportage op www.kennisopenbaarbestuur.nl.

[185] Dit verloopt via de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO) voor de agrariërs, VNO-NCW voor de overige ondernemers en de Vereniging van Bos- en Natuureigenaren (VBNE) voor de beheerders van bos- en natuurterreinen.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.3.1 De mensen in de waterschapsbesturen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Profiel algemene bestuursleden naar leeftijd, geslacht en zittingsduur

Van de AB-leden is 28% vrouw. De gemiddelde leeftijd van de AB-leden is 63 jaar. Hiermee zijn de vertegenwoordigers in dit bestuursorgaan ouder dan die in de gemeenteraden en Provinciale Staten. Van de AB-leden heeft 84% een hbo- of wo-opleiding. Het merendeel van de leden van het algemeen bestuur zit er nu korter dan vier jaar (64%). Meer dan een kwart van de leden (26%) is vier tot acht jaar actief in het algemeen bestuur; 10% is langer dan acht jaar in functie.

Het dagelijks bestuur (DB)

De omvang van het dagelijks bestuur varieert per waterschap van drie tot zes leden. Er bestaat een wettelijke verplichting dat ten minste één lid van het dagelijks bestuur een vertegenwoordiger van één van de drie specifieke belangencategorieën is. Verder is de samenstelling vrij. Het aantal leden van de dagelijks besturen van de waterschappen bedraagt 90. Hiervan is 75% een vertegenwoordiger van de inwoners en 25% vertegenwoordiger van de geborgde zetels. De waterschapsverkiezingen van maart 2019 hebben tot veranderingen in de zetelverdeling geleid. De lokale partijen hebben veel zetels in het dagelijks bestuur gewonnen. Zij hebben tien zetels meer ten opzichte van 2018. De ChristenUnie, de VVD en vooral het CDA hebben zetels verloren.

Profiel leden dagelijks bestuur naar leeftijd, geslacht en zittingsduur

In 2022 is 27% van het aantal leden van de dagelijkse besturen vrouw. Leden van het dagelijks bestuur zijn gemiddeld 59 jaar oud. Van de DB-leden is 15% ten minste acht jaar of langer als zodanig actief en 24% is vier tot acht jaar actief. De overige 61% zit er nog geen vier jaar.

Profiel van de voorzitters

De voorzitter van een waterschap, ook wel 'dijkgraaf' of 'watergraaf' genoemd, heeft een vergelijkbare functie als een burgemeester en leidt de vergaderingen van het algemeen en van het dagelijks bestuur.

Onder de 21 waterschapsvoorzitters zijn 4 vrouwen (20%). Het aandeel van de voorzitters die niet verbonden zijn aan een politieke partij, is 33%. Daarna volgt het CDA die 24% van de dijkgraven levert. De gemiddelde leeftijd van de voorzitters was in 2022 58 jaar. 70% van de voorzitters heeft een hbo- of wo-opleiding afgerond.

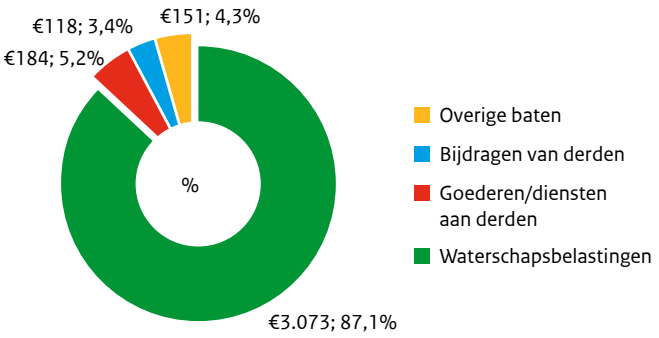
3.3.2 De financiën van de waterschappen[186]

Opbrengsten, kosten en investeringen

Meeste opbrengsten uit eigen belastingen

De meeste opbrengsten van waterschappen komen uit eigen belastingen. De waterschappen hebben een eigen belastinggebied waarvan de opbrengsten nagenoeg al hun kosten dekken. Met deze belastingen voorziet ieder waterschap zich in het eigen gebied van de middelen die nodig zijn voor een goede uitvoering van het waterbeheer. De figuur laat zien dat de belastingopbrengsten in 2021 87% van de bruto-kosten dekten.

Figuur 33 *Bruto-opbrengsten waterschappen naar categorie 2021 (realisatie in miljoenen euro's en procenten)*



Bron: Unie van Waterschappen

[186] Alle cijfermatige informatie in deze paragraaf is ontleend aan door de Unie van Waterschappen aangeleverde gegevens voor de Waterschapsspiegel, de jaarlijkse bedrijfsvergelijking van de waterschappen. De website www.waterschapsspiegel.nl is de landingspagina van de bedrijfsvergelijkingen van de waterschappen, waar naast meer informatie over de financiën van de waterschappen ook heel veel informatie over de opgaven en taakuitoefening van de waterschappen is te vinden.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.3.1 De mensen in de waterschapsbesturen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

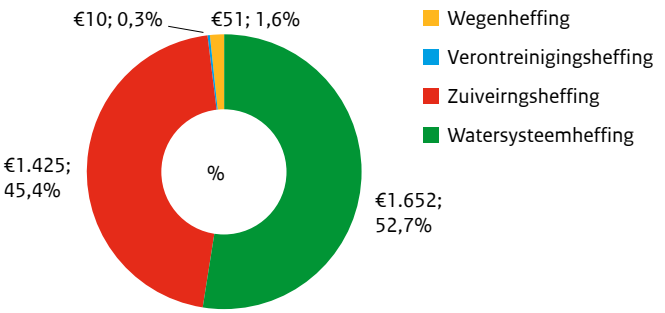
Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Met het eigen belastingstelsel zijn de waterschappen, anders dan de gemeenten en provincies, nagenoeg niet financieel afhankelijk van het Rijk. Door deze financiële onafhankelijkheid hoeft er binnen de Rijksbegroting geen afweging te worden gemaakt tussen geld voor waterveiligheid, voldoende en schoon zoetwater en geld voor andere overheidstaken zoals defensie, 'blauw op straat' of onderwijs. Dit zorgt voor voldoende middelen voor een adequate uitvoering van het voor ons laaggelegen Deltaland zo essentiële waterbeheer, maar brengt ook een grote verantwoordelijkheid met zich mee om naar belastingbetalers en andere belanghebbenden transparant te zijn in hoe de middelen worden besteed.

Vier verschillende waterschapsbelastingen

- de watersysteemheffing, waarmee de kosten van waterveiligheid, voldoende en schoon oppervlaktewater worden gedekt;
- de zuiveringsheffing voor de bekostiging van de zuivering van rioolwater;
- de verontreinigingsheffing, die betaald wordt als een huishouden of een bedrijf zijn afvalwater rechtstreeks in het oppervlaktewater loost;
- de wegenheffing, waarmee de vijf waterschappen die als neventaak het wegenbeheer hebben, de kosten daarvan dekken.

Figuur 34 *Belastingopbrengsten waterschappen naar belastingsoort 2021 (raming in miljoenen euro's en procenten)*



Bron: Unie van Waterschappen

Deze belastingopbrengsten geven inzicht in de bedragen die de waterschappen ontvangen, maar niet in wat individuele huishoudens en bedrijven aan hun waterschap betalen. De tabel laat voor verschillende huishoudens en bedrijven de gemiddelde belastingdruk als gevolg van de waterschapsbelastingen zien. Een meerpersoonshuishouden met een eigen woning met WOZ-waarde van €250.000,-- betaalde bijvoorbeeld in 2021 gemiddeld €350,-- aan waterschapsbelastingen.

Meeste kosten voor rioolwaterzuivering en beheer oppervlaktewater

De eerder getoonde opbouw van de belastingopbrengst over de vier soorten waterschapsbelastingen geeft al een eerste beeld van de kosten die de waterschappen maken. De opbouw van de totale netto-exploitatiekosten (€3,04 miljard in 2021) naar taakvelden geeft een verdiepend inzicht. Zie figuur 36.
Hierin is te zien dat de kosten van installaties voor de zuivering van rioolwater (39%), gevolgd door de kosten van watersystemen (28%), oftewel het beheer van het oppervlaktewater, de grootste kostenposten zijn.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.3.1 De mensen in de waterschapsbesturen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

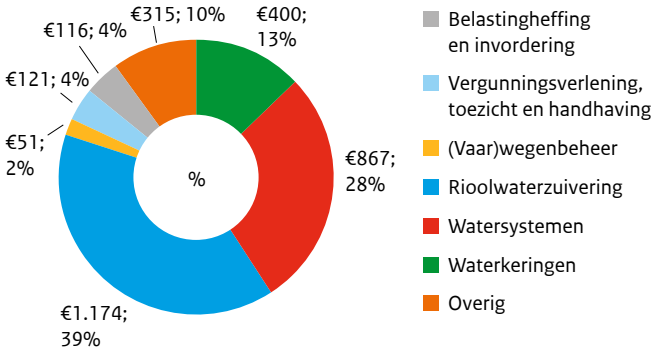
Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Tabel 21 *Gemiddelde belastingdruk waterschappen 2021 (in euro's per huishouden/bedrijf)*[187]

	Belastingdruk 2021
Eenpersoonshuishouden huurwoning, 1 v.e.	154
Eenpersoonshuishouden koopwoning, WOZ-waarde woning €250.000,--, 1 v.e.	228
Meerpersoonshuishouden huurwoning, 3 v.e.	272
Meerpersoonshuishouden koopwoning, WOZ-waarde woning €250.000,--, 3 v.e.	350
Agrarisch bedrijf, WOZ-waarde bedrijfsgebouw €500.000,--, 50 ha grond, 3 v.e.	3.498
Natuurterrein, 1.000 hectare	5.728
Groothandel, WOZ-waarde bedrijfsgebouw €2.600.000,--, 7 v.e.	1.221
Productiebedrijf voedingsmiddelen, WOZ-waarde €13.000.000,--, 300 v.e.	22.136

Bron: Unie van Waterschappen

Figuur 35 *Netto-exploitatiekosten waterschappen naar beleidstaken 2021 (realisatie in miljoenen euro's en procenten)*



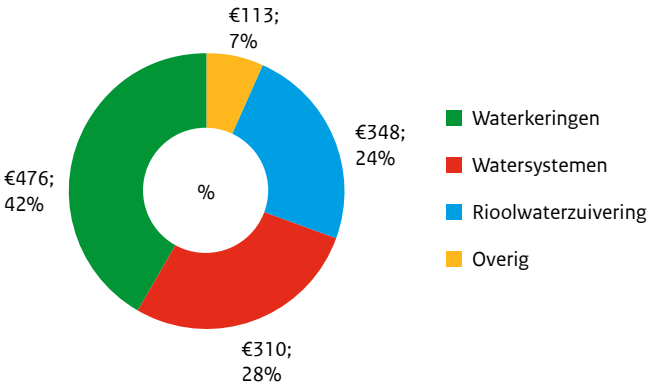
Bron: Unie van Waterschappen

Meeste investeringen in waterveiligheid en droge voeten

Wat betreft de bestedingen van de waterschappen zijn niet alleen de exploitatiekosten interessant, maar zeker ook hun investeringsuitgaven.[188] De waterschappen moeten continu investeren om ervoor te zorgen dat hun waterkeringen, waterlopen, gemalen, zuiveringsinstallaties en andere waterwerken ook bij veranderende omstandigheden voor hun taak geschikt blijven. Hun investeringsagenda's worden op dit moment vooral bepaald door het beperken van de gevolgen van klimaatverandering, zeespiegelstijging, bodemdaling, verzilting en aangescherpte (Europese) milieunormen alsmede door de noodzaak om slagen te maken met de energietransitie en het sluiten van kringlopen.

De waterschappen investeren verreweg het meest in de waterkeringen die ons land tegen het water beschermen en die ervoor zorgen dat we droge voeten houden (zie figuur). Het gaat hier om investeringen in primaire waterkeringen en overige waterkeringen. Primaire waterkeringen, waarvan de waterschappen ongeveer 3.200 km in beheer hebben, beschermen ons land tegen het water in de grote rivieren, meren en de zee. De ruim 14.500 km overige waterkeringen beschermen tegen het water in andere watersystemen.

Figuur 36 *Bruto-investeringsuitgaven waterschappen verdeeld naar beleidstaken 2021 (realisatie in miljoenen euro's en procenten)*



Bron: Unie van Waterschappen

[187] v.e. staat voor vervuilingseenheid, de gemiddelde hoeveelheid vervuiling van het afvalwater één persoon.

[188] De kapitaallasten van de investeringen in infrastructuur maken samen met de overige kosten van beheer, onderhoud en bedrijfsvoering van de infrastructuur deel uit van de eerder weergegeven exploitatiekosten van de waterschappen.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 Inwoners en openbaar bestuur
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.3.1 De mensen in de waterschapsbesturen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 Beleidsmatige inzet en ondersteuning
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 Caribisch Nederland
6 Caribisch Nederland

Deel 4 De balans opgemaakt
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)

Van de investeringsuitgaven voor primaire waterkeringen wordt 90% gefinancierd vanuit het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) en 10% door het investerende waterschap zelf.
Het HWBP is een gezamenlijk programma van de waterschappen en het Rijk dat sinds 2014 bestaat en zorgt voor de coördinatie van de versterkingen van de primaire waterkeringen in ons land. Het programma wordt aangestuurd door een programmabestuur met vertegenwoordigers van de waterschappen en het Rijk en beide organisaties zorgen ook voor de helft van de benodigde financiering. In 2021 ging het voor zowel waterschappen als Rijk om €201 miljoen.

Financiële positie

De tabel toont enkele financiële kengetallen die inzicht bieden in de financiële positie van de waterschappen per eind 2021.

Tabel 22 *Financiële kengetallen waterschappen 2021 (realisatie)*

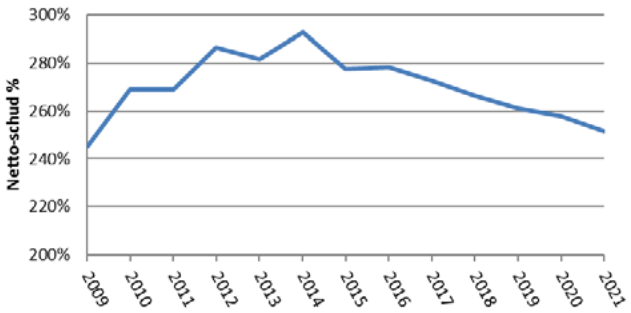
Netto-schuldquote	251%
EMU-saldo	- € 113 mln. - 0,01% BBP
Weerstandsvermogen	2,9

Bron: Unie van Waterschappen

Vreemd vermogen: de netto-schuldquote van de waterschappen daalt

Omdat waterschappen veel investeren, lenen ze ook relatief veel.[189] De netto-schuldquote is een veelgebruikt kengetal dat inzicht geeft in de omvang van de leningen van een organisatie, afgezet tegen de inkomsten. Voor waterschappen vormen de belastingopbrengsten verreweg de grootste inkomstenbron en vandaar dat de omvang van de schuld daar tegen wordt afgezet. De figuur laat zien dat de gemiddelde schuldquote van de waterschappen tot en met 2014 steeg, sindsdien dalende is en aan het eind van 2021 251% bedroeg. Bijstelling door de waterschappen van het activeringsbeleid heeft, als onderdeel van de bestuurlijke aandacht voor de schuldpositie, een belangrijke bijdrage aan deze daling geleverd.

Figuur 37 *Netto-schuldquote waterschappen 2009-2021 (realisatie netto-schuld als % van de belastingopbrengsten)*



Bron: Unie van Waterschappen

Schuld hangt samen met de wijze waarop de waterschappen hun investeringen financieren. De waterschappen brengen de risico's in beeld die in potentie aan schuld kleven, nemen maatregelen om deze risico's te beheersen en dekken eventuele restrisico's waar nodig financieel af.

Weerstandsvermogen: risico's afdoende gedekt

Waterschappen zijn zo goed mogelijk voorbereid op calamiteiten die zich bij de uitvoering van hun taken en in hun bedrijfsvoering kunnen voordoen. Ze maken de kans op calamiteiten zo klein mogelijk door beheersmaatregelen te treffen. Toch is een calamiteit nooit helemaal uit te sluiten. Door middel van risicoanalyses brengen de waterschappen de mogelijke financiële gevolgen van eventuele calamiteiten in beeld, zodat die gevolgen financieel kunnen worden afgedekt. Zo voorkomen ze dat een calamiteit de financiën ernstig verstoort en de gevolgen voor de belastingtarieven beperkt blijven.
Waterschappen dekken de risico's in financiële zin in eerste instantie af met verzekeringen, met (financiële) voorzieningen en met de post 'onvoorzien' in de begroting. Voor het overblijvende – niet-financieel afgedekte deel – bepaalt het bestuur van een waterschap welk bedrag in geval van nood vrijgemaakt moet kunnen worden om gevolgen van calamiteiten te bestrijden. Dit bedrag wordt de 'weerstandscapaciteit' genoemd.
Een veelgebruikt kengetal dat aangeeft of een organisatie in staat

[189] Waterschappen financieren hun investeringen als het ware voor hun belastingplichtigen voor door leningen af te sluiten.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.3.1 De mensen in de waterschapsbesturen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

is financiële tegenvallers op te vangen is het 'weerstandsvermogen'.[190]. De waterschappen hadden eind 2021 een gemiddeld weerstandsvermogen van 2,9. Hiermee hadden de waterschappen hun risico's gemiddeld genomen afdoende afgedekt. Bij een weerstandsvermogen kleiner dan 1 zou dat niet het geval zijn.

Actuele ontwikkelingen

Onafhankelijk rekenkamers met ingang van 2024

De waterschappen zijn tot nu toe niet verplicht om een rekenkamer te hebben. Desondanks hebben de meeste waterschappen een rekenkamerfunctie of -commissie. Soms is deze volledig extern samengesteld, maar veelal hebben hierin ook leden van het algemeen bestuur zitting. Op 27 september 2022 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het *Wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers*, waardoor de waterschappen op 1 januari 2024 moeten beschikken over een onafhankelijke, volledig extern samengestelde rekenkamer. De Unie van Waterschappen (UvW) ondersteunt in samenwerking met onder andere het ministerie van BZK en de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR) de waterschappen in hun voorbereidingen op de installatie van rekenkamers.

Rechtmatigheidsverantwoording met ingang van 2025

De genoemde Wet versterking decentrale rekenkamers brengt ook met zich mee, dat de dagelijkse besturen van de waterschappen met ingang van het verslaggevingsjaar 2025 met een rechtmatigheidsverantwoording voortaan zelf een verklaring gaan afleggen over de vraag of de in de jaarrekening opgenomen financiële feiten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de daarvoor geldende regelgeving. Tot en met de verantwoording over het jaar 2024 is het aan de accountant om deze verklaring bij de jaarrekening te geven.

Aangepast belastingstelsel met ingang van 2025

In het belastingstelsel van de waterschappen doen zich al geruime tijd enkele knelpunten voor. Eind 2020 hebben de waterschappen oplossingsvoorstellen vastgesteld, waarbij ook voorstellen zijn vastgesteld die hun belastingstelsel verder verbeteren. Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is gevraagd om op basis van deze voorstellen een wetswijziging voor te bereiden om de voorstellen in de praktijk te kunnen toepassen. Het wetsvoorstel is in 2022 in consultatie geweest. De bedoeling is dat in 2025 de eerste aanslagen kunnen worden verstuurd die op het nieuwe belastingstelsel zijn gebaseerd.

Toekomstbestendige bekostiging van het Nederlands waterbeheer

Het Nederlandse waterbeheer wordt bekostigd met de belastingen van de waterschappen, maar ook met diverse andere belastingen en drinkwatertarieven. De waterschappen hebben de minister van IenW eind 2020 gevraagd gezamenlijk te verkennen hoe de bekostiging van het waterbeheer toekomstbestendiger kan worden gemaakt. Deze vraag sloot aan bij de bij de wens van de Tweede Kamer om de grondwaterheffing en de belasting op leidingwater (bol) nader te onderzoeken en de zuiverings- en verontreinigingsheffing meer te baseren op het watergebruik. De verkenning heeft plaatsgevonden en is medio 2021 aan de Tweede Kamer aangeboden. Zie: Eindrapport Naar een toekomstbestendige financiering van het waterbeheer

[190] Kengetal waarvan de teller bestaat uit de weerstandscapaciteit en de noemer uit de gekwantificeerde financiële restrisico s.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4.4 Beleidsvelden waarop samengewerkt wordt
3.4.5 Opbrengsten van regionale samenwerking
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

3.4 Regionale samenwerkingsverbanden

3.4.1 Omvang van regionale samenwerking

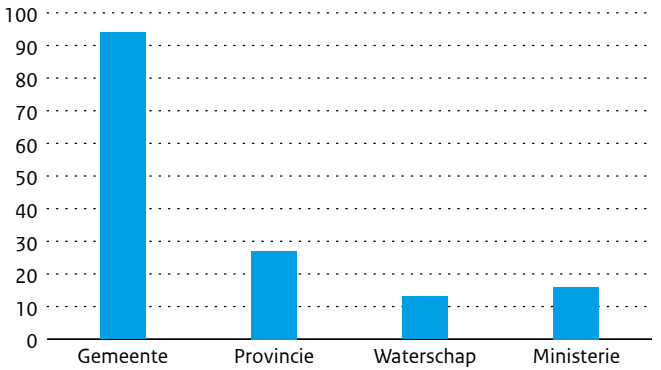
BZK inventariseert de regionale samenwerkingsverbanden tussen overheden.[191] Uit de meest recente cijfers blijkt dat er in Nederland ruim 1.200 samenwerkingsverbanden zijn tussen ten minste twee Nederlandse overheden, waarvan minimaal één decentrale overheid. Ten opzichte van 2017 is een stijging te zien in het aantal multi-level-samenwerkingen. Hierin zijn alle typen decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) vertegenwoordigd. Maar ook het Rijk neemt vaker deel aan samenwerkingsverbanden dan in 2017. De ministeries van EZK, IenW en BZK zijn het meest terug te vinden in deze samenwerkingen.

De gemiddelde gemeente neemt deel aan 33 samenwerkingsverbanden. Bij gemeenten die 100.000 of meer inwoners hebben, ligt dit gemiddelde op 46. Dit verschil valt mogelijk te verklaren doordat de grotere gemeenten vaker een regiofunctie vervullen. Ook heeft het aantal en de aard van de maatschappelijke opgaven en het ambitieniveau binnen een gemeente invloed.
Provincies nemen gemiddeld deel aan 47 samenwerkingsverbanden Zij zijn vooral betrokken bij onderwerpen die raken aan het fysiek domein en aan vraagstukken rondom de arbeidsmarkt en economie. Waterschappen zitten gemiddeld in 19 samenwerkingsverbanden. Verklaring voor dit verschil is de grotere omvang en diversiteit aan gemeentelijke en provinciale taken waarvan de uitvoering vraagt om samenwerking met wisselende partijen. Waterschappen houden zich meer bezig met functioneel bestuur binnen een beperkt beleidsdomein.

3.4.2 De deelnemers

Samenwerking vindt voornamelijk plaats binnen de provinciegrenzen (81%).[192] Bij 94% van de samenwerkingsverbanden is ten minste één gemeente betrokken. Provincies, waterschappen en het Rijk zijn partner in respectievelijk 27%, 13% en 16% van de samenwerkingsverbanden. Daarnaast nemen ook tal van private partijen zoals onder andere commerciële dienstverleners, woningcorporaties, zorg-, welzijns-, onderwijs- en cultuurinstellingen deel.

Figuur 38 *Aandeel samenwerkingsverbanden waarbij minimaal één van het aangegeven type overheid betrokken is*



Bron: KWINK groep, PROOF adviseurs, 2020

3.4.3 Wijze van samenwerking

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

[191] Zie RegioAtlas op https://www.regioatlas.nl/
[192] Proof en Kwink adviseurs (2020). Inventarisatie Regionale Samenwerkingsverbanden.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

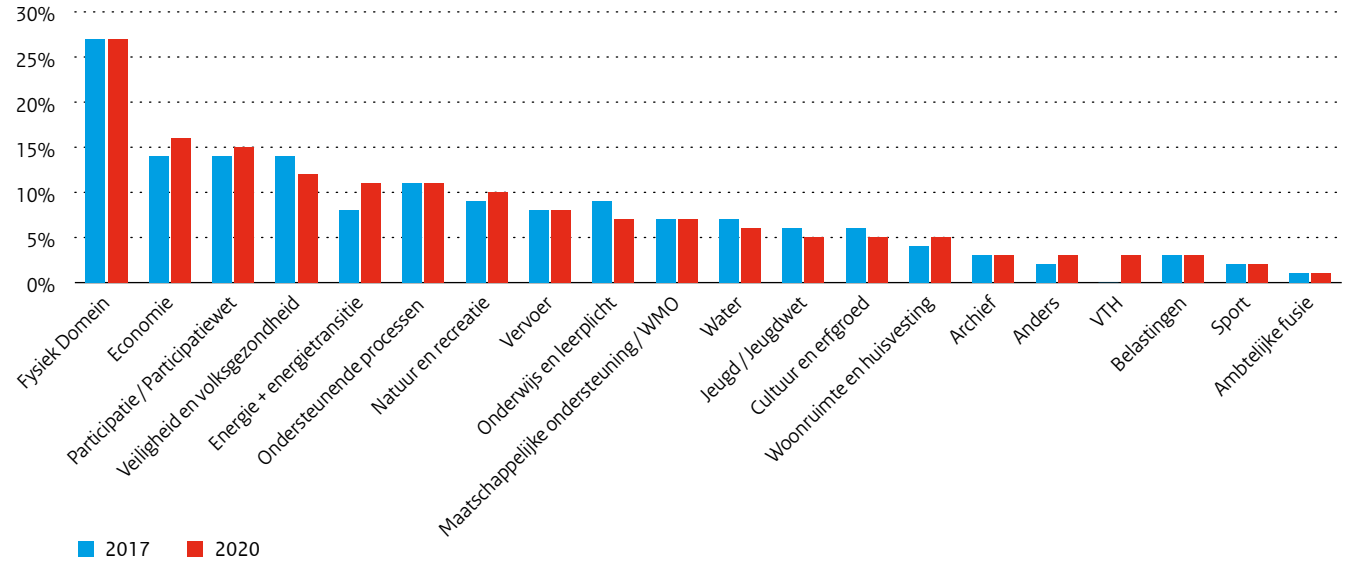
Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.4.1 Omvang van regionale samenwerking
3.4.2 De deelnemers
3.4.3 Wijze van samenwerking
3.4.5 Opbrengsten van regionale samenwerking
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Figuur 39 *Aandeel samenwerkingsverbanden naar beleidsveld (in %), 2017 en 2020*



Bron: KWINK groep, PROOF adviseurs, 2020

Een nieuwere manier van samenwerken, is het samenwerken via de zogeheten 'deals'. De meeste van deze deals zijn vormgegeven in een convenant. Van de decentrale overheden nemen provincies het vaakst deel aan de deals. Van de gemeenten nemen met name G4-gemeenten deel aan samenwerking in deals. De deals zijn vooral gericht op beleidsvoorbereiding. Meer over de deals is te vinden in *hoofdstuk 4*.

3.4.4 Beleidsvelden waarop samengewerkt wordt

Het merendeel van de samenwerkingen is gericht op het samen uitvoeren van een taak (89%). Hierop volgen: het uitwisselen van personeel (30%) en kennis (20%). De samenwerkingsverbanden van decentrale overheden richten zich meestal op één beleidsveld (67%). Het gaat dan vooral om het aanpakken van gemeenschappelijke opgaven in het fysiek (27%) en economisch (16%) domein. Hierna volgt samenwerking gericht op de Participatiewet (15%), veiligheid en volksgezondheid (12%) en de energietransitie (11%). Minder vaak wordt er samengewerkt op twee (18%), drie (6%) of vier of meer (9%) beleidsvelden. Toch is er een lichte stijging ten opzichte van 2017 te zien in het aantal samenwerkingsverbanden dat zich richt op twee beleidsvelden.

Fysiek domein

Daar waar een samenwerkingsverband zich richt op meerdere beleidsvelden, zijn vaak verschillende combinaties te zien. 31% van de samenwerkingsverbanden richt zich op het fysiek domein. In dit domein is vaak een combinatie te zien met opgaven in het economisch domein, vraagstukken rondom natuur en recreatie,

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.4.1 Omvang van regionale samenwerking
3.4.2 De deelnemers
3.4.3 Wijze van samenwerking
3.4.4 Beleidsvelden waarop samengewerkt wordt
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

woonruimte en huisvesting of vervoer. Dit komt door de samenhang maar ook door de historie van de plusregio[193], een openbaar lichaam voor gemeenten in het stedelijk gebied waarvoor in het verleden bijzondere bepalingen in de Wgr van kracht waren.

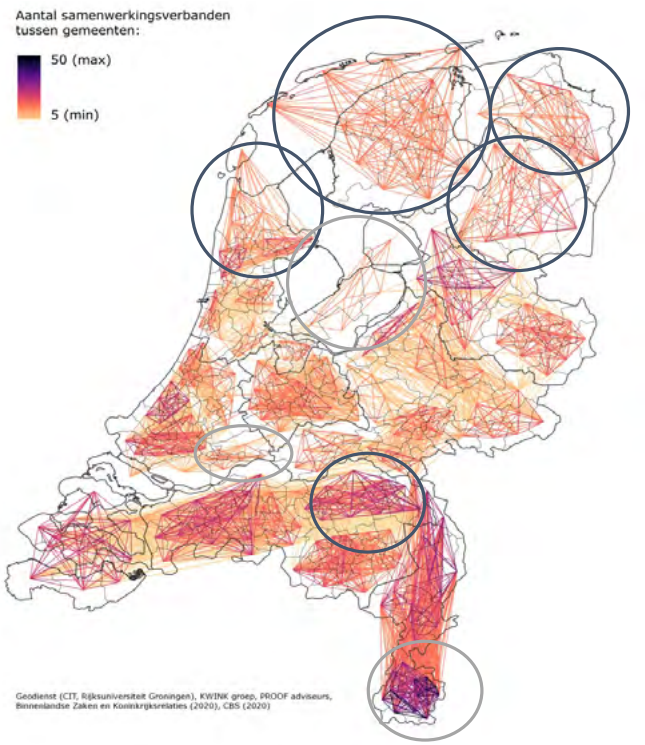
Sociaal domein

20% van de samenwerkingsverbanden richt zich op het sociaal domein. Binnen dit domein wordt vaak samengewerkt rondom de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet. Hierbinnen vinden vaak onderlinge combinaties plaats omdat de inkoop van de dienstverlening ten behoeve van de uitvoering van deze wetten raakvlakken met elkaar hebben. Wel zijn relatief weinig combinaties te vinden tussen het sociaal domein en andere domeinen. Wanneer de taken wel raken aan andere domeinen gaat het vaak om het veiligheidsdomein (de Veiligheidsregio's) en het gezondheidsdomein (GGD'en).

Economisch domein

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

Figuur 40 *Aantal samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, 2020*



Bron: Geodienst (CIT, Rijksuniversiteit Groningen), KWINK groep, PROOF adviseurs, BZK, CBS

3.4.5 Opbrengsten van regionale samenwerking

Op verzoek van de Tweede Kamer is in 2022 inventariserend wetenschappelijk onderzoek verricht naar de effectiviteit, legitimiteit en doelmatigheid van regionale regelingen.[194] Hieruit blijkt dat er nog veel witte vlekken zijn op dit terrein. Op basis van het beschikbare onderzoek is het niet mogelijk om algemene uitspraken te doen over de effectiviteit en doelmatigheid van

[193] In 2006 werden de zeven ingestelde kaderwetgebieden met de Wijzigingswet Wgr-plus omgezet in bestuurlijke voorzieningen met een onbepaalde werkingsduur. Een plusregio was een regionaal openbaar lichaam van verscheidene Nederlandse gemeenten in een stedelijk gebied waarvan wettelijk taken waren toebedeeld op grond van hoofdstuk XI van Wgr. Met ingang van 1 januari 2015 is het hele hoofdstuk XI van de Wgr komen te vervallen, waarmee ook de plusregio's zijn afgeschaft.

[194] Klaartje Peters e.a., *Regionale samenwerking en gemeenteraden. Een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden, stichting Decentraal bestuur, 2022.*

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden

3.5.2 Diversiteit in het decentraal bestuur
3.5.3 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
3.5.4 Integriteit
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

regionale samenwerking, en vaak ook niet als het gaat om specifieke samenwerkingsverbanden. Er zijn weinig objectieve onderzoeksgegevens beschikbaar en het blijkt ook niet gemakkelijk om te onderzoeken. Hierdoor is het lastig om steekhoudende uitspraken te doen over de relatie tussen de effectiviteit en de democratische legitimiteit van regionale samenwerking. Ook over de invloed en betrokkenheid van burgers bij regionale samenwerking is vrijwel niets bekend.
De beelden die er zijn, zijn vooral gebaseerd op de percepties van direct betrokkenen. In de bestaande literatuur blijkt geen overeenstemming te bestaan over de vraag wat het probleem van de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden precies inhoudt en wat daarbij de oorzaken zijn.
Uit het beschikbare onderzoek blijkt wel dat veel raadsleden onvoldoende grip ervaren op regionale samenwerking. Wat raadsleden precies hindert in hun taakvervulling en of zij hun taak daardoor daadwerkelijk minder goed kunnen uitvoeren, is echter niet duidelijk. Gemeenteraden en -raadsleden gebruiken niet alle instrumenten en middelen die hen ter beschikking staan bij de kaderstelling en controle op regionale samenwerking. Gebrek aan tijd en ondersteuning speelt een rol, maar volgens een groot deel van de door de onderzoekers gevonden literatuur is ook de geringe betrokkenheid van raadsleden een belangrijke factor. Volgens de onderzoekers is het onvermijdelijk dat regionale samenwerking gepaard gaat met minder of gebrekkige democratische legitimiteit op het niveau van de gemeenteraden en is het vooral de vraag hoe problematisch men dit vindt.

Bestuurlijke Regionale Ecosystemen

Om de rol van de regio beter in kaart te kunnen brengen, doen de RU Groningen en Berenschot onderzoek naar bestuurlijke regionale ecosystemen (BRE). Dit zijn geografische clusters van decentrale overheden die veel met elkaar samenwerken. Om meer dimensie aan het begrip regio te geven, wil dit onderzoek inzicht geven in hoe regio's werken aan publieke waarde en welke factoren het succes van regionale samenwerking bepalen. Daarvoor wordt het samenspel in kaart gebracht tussen het bestuurlijk 'ecosysteem', het maatschappelijke 'ecosysteem', het economisch 'ecosysteem' en gebiedskenmerken. Het onderzoek heeft inmiddels vijf rapportages opgeleverd over de regio's Noordoost Brabant, Friesland, Groningen, Noord-Holland Noord en Drenthe. De eerstvolgende onderzoeken richten zich op de regio's Zuid-Holland Zuid, Flevoland, Zuid-Limburg, Hollands Midden en Gelderland-Oost.

3.5 Thema's in het decentraal bestuur

3.5.1 Kijken door de bril van de mensen in het middenbestuur

Na de Basismonitor Politieke Ambtsdragers – gemeenten is een tweede Basismonitor Politieke Ambtsdragers uitgevoerd in de provincies en de waterschappen.[195] De monitor is gericht op de ambtsopvattingen en ambtsbeleving van volksvertegenwoordigers en bestuurders; in deze editie van de Staat van het Bestuur die in provincies en waterschappen. Deze paragraaf is gebaseerd op dit onderzoek.

Politiek als loopbaan

Net als we in de editie van de Basismonitor over het gemeentelijk niveau zagen, schuiven politieke ambtsdragers in het middenbestuur vaak door vanuit een vertegenwoordigende rol naar een bestuurlijke rol. Bijna 60% van de provinciale bestuurders was eerder statenlid, en een vergelijkbaar aandeel DB-leden bekleedde eerder een functie als AB-lid. Ook hebben veel ambtsdragers ervaring bij andere bestuurslagen – met name in gemeenten als raadslid of wethouder. PS-leden en AB-leden zijn doorgaans parttime politici die hun vertegenwoordigende rol combineren met een reguliere baan of andere maatschappelijke activiteiten. Wat betreft hun beroepsachtergrond vinden we dat PS-leden en AB-leden voor linkse partijen vaker werkzaam zijn bij de overheid, in het onderwijs of gezondheidszorg dan hun ambtsgenoten voor niet-linkse partijen.

[195] Giedo Jansen, Bas Denters en Sabine van Zuydam, *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2020: Volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincies en waterschappen over hun ambt*, UT en UvT, 2021.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 Inwoners en openbaar bestuur
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.5.2 Diversiteit in het decentraal bestuur
3.5.3 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
3.5.4 Integriteit
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 Beleidsmatige inzet en ondersteuning
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 Caribisch Nederland
6 Caribisch Nederland

Deel 4 De balans opgemaakt
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Motivatie

Net als op het niveau van de gemeenten hebben ook ambtsdragers in het middenbestuur vaker maatschappelijke motieven om zich kandidaat te stellen dan individuele motieven. Het bijdragen aan de samenleving wordt door zowel de volksvertegenwoordigers (PS-leden en AB-leden) en bestuurders (de leden van GS en de DB-leden), het vaakst genoemd. Het tweede meest genoemde motief onder provinciale ambtsdragers is het realiseren van politieke ideeën. Een ander relatief veel genoemd motief betreft het uitoefenen van invloed op de besluitvorming. Onder politieke ambtsdragers bij de waterschappen speelt het verwezenlijken van politieke ideeën een minder grote rol. Het tweede meest genoemde motief bij AB-leden en DB-leden is het willen uitoefenen van invloed op de besluitvorming. Het opkomen voor de belangen van bepaalde groepen wordt door ongeveer een derde van de AB-leden genoemd als reden om zich kandidaat te stellen voor het huidige ambt. Individuele motieven worden weinig genoemd. In deze categorie werd alleen het ontwikkelen van de eigen talenten genoemd: bij bijna kwart van de PS-leden, een derde van de AB-leden en meer dan 40% van de GS-leden en de DB-leden.

Tijdsbesteding en werkdruk

Leden van de Provinciale Staten besteden gemiddeld 22 uur per week aan hun werkzaamheden en leden van de algemene besturen van de waterschappen 12,4 uur. Voor gedeputeerden en DB-leden is dat respectievelijk 61,5 en 41,5 uur. Persoonlijke achtergrondkenmerken of de grootte van het provincie en het waterschap maken hierin nauwelijks verschil. In lijn met eerder belevingsonderzoek gaat de tijd die politieke ambtsdragers aan hun ambt besteden in belangrijke mate op aan vergaderen. Naast hun politieke ambt besteden PS-leden gemiddeld 32,9 uur per week aan hun reguliere baan of belangrijkste bezoldigde nevenfunctie. Voor AB-leden is dat 35 uur per week. Jongere PS- en AB-leden besteden daarbij substantieel meer tijd aan werkzaamheden naast het ambt dan hun oudere collega's.
Volksvertegenwoordigers en bestuurders van provincies en waterschappen zijn matig tevreden over de werkdruk, werk-privébalans en verlof- en vervangingsregelingen. Ze geven een rapportcijfer van veelal tussen 5 en 6,5.

Ambtsopvatting en tevredenheid

PS-leden hechten het meeste belang aan het vertegenwoordigen van inwoners en het controleren van het provinciebestuur. Dit is ook belangrijk voor AB-leden van waterschappen, maar belangrijker nog vinden zij het bepalen van de hoofdlijnen van het waterschapsbestuur. GS- en DB-leden kennen het meeste belang toe aan het informeren van en afleggen van verantwoording aan de Staten of het AB. Commissarissen van de Koning (CdK's) en dijkgraven zien – als het om hun "eigen taken" gaat - het bevorderen van de bestuurlijke integriteit als hun meest belangrijke taak.
Volksvertegenwoordigers en bestuurders van provincies en waterschappen zijn relatief tevreden over hun taakvervulling.
PS-leden en AB-leden zijn het meest kritisch, zowel op zichzelf als op de taakuitvoering door anderen. Het meest tevreden zijn volksvertegenwoordigers en bestuurders met de taakvervulling van CdK's en dijkgraven. Opvallend is tot slot dat PS-leden van collegefracties substantieel tevredener zijn over de taakvervulling van PS en GS, dan PS-leden van niet-collegefracties. Onder AB-leden is een dergelijk verschil minder duidelijk waarneembaar.

Ondersteuningsbehoefte

De ondersteuningsbehoefte is over het algemeen sterker onder PS-leden en minder sterk onder GS-leden. De ondersteuningsbehoefte van AB-leden lijkt op die van PS-leden maar is op veel terreinen iets minder sterk, ook zijn de verschillen met DB-leden kleiner. De ondersteuningsbehoeften van PS-leden en AB-leden hangen niet of nauwelijks samen met persoonlijke achtergrondkenmerken. Maar jongere en nieuwe politieke ambtsdragers hebben vaker behoefte aan ondersteuning dan hun oudere en meer ervaren ambtsgenoten. PS-leden hebben het vaakst behoefte aan ondersteuning door het ambtelijk apparaat. GS-leden en DB-leden geven daarnaast vooral aan behoefte te hebben aan ondersteuning in de vorm van uitwisseling van persoonlijke ervaringen en inzichten met anderen (van elkaar leren).
PS-leden gebruiken ondersteuning vooral via de eigen politieke partij of de ambtelijke organisatie en veel minder via beroeps- en belangenverenigingen of via commerciële inhuur. Dit is een vergelijkbaar patroon als we eerder zagen voor gemeenteraadsleden.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.5.1 Kijken door de bril van de mensen in het middenbestuur
3.5.3 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
3.5.4 Integriteit
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Tevredenheid met democratie en representatie

Politieke ambtsdragers bij provincies en waterschappen zijn redelijk tevreden over het functioneren van de representatieve democratie in hun provincie of waterschap. Volksvertegenwoordigers (PS-leden en AB-leden) zijn daarbij minder positief dan bestuurders (GS-leden en DB-leden). Ook als het gaat om de kwaliteit van de politieke vertegenwoordiging – als onderdeel van het functioneren van de democratie – is het oordeel van de ambtsdragers bij provincies en waterschappers eveneens positief. Echter, ambtsdragers in provincies en waterschappen zijn ontevreden over wat er in hun provincie of waterschap gebeurt om 'afhakers' – mensen die zijn vervreemd van de politiek – weer bij de publieke zaak te betrekken.

Invloed

Volgens ambtsdragers van zowel provincies als waterschappen hebben GS/het DB relatief meer invloed op de besluitvorming dan PS/het AB en de ambtelijke organisatie. Bovendien heeft GS/het DB relatief meer invloed dan de CdK/de dijkgraaf en collegefracties meer dan niet-collegefracties. Gevraagd naar de eigen invloed, wordt deze dan ook het laagst ingeschat door de volksvertegenwoordigers. Als het gaat om de invloedsverhoudingen binnen het Nederlandse openbaar bestuur, dan vinden zowel de volksvertegenwoordigers en bestuurders van provincies als van waterschappen dat het eigen bestuur dominant is ten opzichte van medeoverheden in hun invloed op de eigen besluiten. De enige uitzondering daarop is de ervaren invloed van de nationale overheid. Overigens zijn volksvertegenwoordigers kritischer over de relatieve invloed van het provincie- en waterschapsbestuur dan bestuurders.

Samenwerking en vertrouwen

De kwaliteit van de samenwerkingsrelatie met medeoverheden scoort onder ambtsdragers van provincies en waterschappen door de bank genomen ruim voldoende, net als de samenwerking met partners binnen de provincie of het waterschap (zoals het bedrijfsleven of maatschappelijke organisaties). Politieke ambtsdragers spreken gemiddeld uit tamelijk veel vertrouwen te hebben in de bestuursorganen van de eigen provincie dan wel waterschap. Het vertrouwen dat provinciale ambtsdragers vervolgens hebben in bestuursorganen van het waterschap en de gemeente waar zij wonen, scoort lager dan het vertrouwen dat zij hebben in hun eigen provincie. Dit geldt ook voor het vertrouwen dat waterschapsambtsdragers hebben in bestuursorganen van de provincie en de gemeente waar zij wonen. Onder ambtsdragers van zowel provincies als waterschappen is het vertrouwen in bestuursorganen van de nationale overheden redelijk groot, daar waar het vertrouwen in de Europese bestuursorganen juist het laagst van alle medeoverheden is.
Gemiddeld geven ambtsdragers het probleemoplossend vermogen van hun provincie of waterschap een voldoende tot een ruime voldoende. Kijken we niet naar het probleemoplossend vermogen, maar naar de daadwerkelijke tevredenheid van ambtsdragers met de door het provincie- en waterschapsbestuur geboden oplossingen, dan zien we dat ambtsdragers ook in dat opzicht tamelijk tevreden zijn en een voldoende tot een ruime voldoende geven. Bij alle onderdelen zien we terug dat volksvertegenwoordigers in de regel kritischer zijn dan bestuurders, en dat onder volksvertegenwoordigers die van niet-collegefracties op hun beurt weer kritischer dan die van collegefracties.

3.5.2 Diversiteit in het decentraal bestuur

In alle verschillende gremia van het decentraal bestuur blijft de diversiteit nog achter. De meerderheid van de vertegenwoordigers en bestuurders is man en heeft een gevorderde leeftijd. De gegevens die daarover beschikbaar zijn, geven verder de indicatie dat ook het aantal politici met een migratieachtergrond klein is. Het aandeel schommelt al jaren rond dezelfde percentages. In 2016 bedroeg het aandeel personen met een westerse of niet-westerse migratieachtergrond respectievelijk 6% in de gemeenteraden, 3% van de wethouders en 4% van de burgemeesters. In de Provinciale Staten was dit toen slechts voor een kwart van de leden bekend en daarbinnen was dit 7%, naast 5% van de gedeputeerden.[196] De Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019

[196] Ministerie van BZK, *Staat van het bestuur 2016*, Den Haag, 2017. Deze cijfers zijn afkomstig uit een enquête door BMC.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

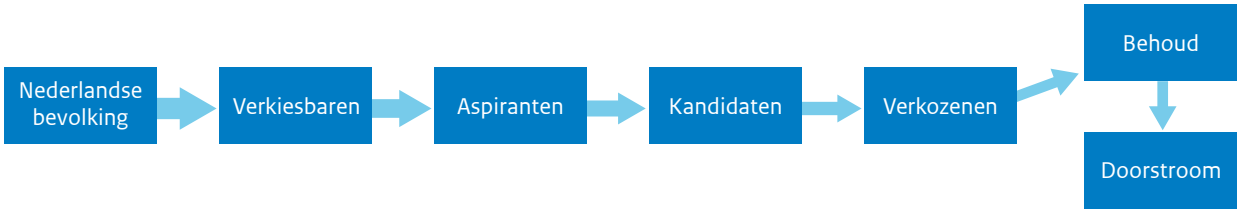
Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.5.1 Kijken door de bril van de mensen in het middenbestuur
3.5.3 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
3.5.4 Integriteit
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Figuur 41 *Fasen van Vertegenwoordiging*



Bron: Universiteit van Amsterdam

telde onder zijn respondenten ongeveer 7% personen met een migratieachtergrond (westers en niet-westers).[197] Een andere indicatie is het aandeel personen met een migratieachtergrond onder tussentijds startende raads- en statenleden, die bevraagd zijn over hun motivatie. Hierin bedraagt in 2021 het aandeel respectievelijk 6% en 13%, waarbij de kanttekening past dat het bij de tussentijdse starters in zijn totaliteit om kleine absolute aantallen gaat. Ongeveer 18% van het Nederlandse electoraat, dat zijn bijna 2,5 miljoen kiesgerechtigden, heeft een migratieachtergrond en dat percentage is de afgelopen decennia sterk toegenomen. Deze demografische verandering heeft zich nog niet direct vertaald in de vertegenwoordiging in het decentraal bestuur.

Eerder is onderzoek verricht naar succes- en faalfactoren voor het realiseren van een grotere diversiteit in politieke functies.[198] De onderzoekers laten zien dat er in elk van de onderstaande fasen van vertegenwoordiging die zij onderscheiden, barrières zijn die een evenwichtig samengesteld bestuur in de weg staan.
In elk van deze fasen is het aantal personen dat het betreft kleiner. Per fase zijn er specifieke barrières en maatregelen om aan te pakken. De auteurs onderscheiden politieke, sociaaleconomische en ideologische barrières.
Aan de kant van de instroom gaan ze in op het effect van rolmodellen, op rekrutering en selectie en het effect van beeldvorming. Daarbij besteden ze aandacht aan strategieën van politieke partijen, zoals streefcijfers en 'ritsen' op kandidatenlijsten, en aan maatregelen als quota – zoals partijen soms voor hun eigen lijsten vastleggen of zoals die in enkele landen wettelijk zijn geregeld. Ook de stimulerende rol van lobbygroepen en kiezers (voorkeurstemmen) komt aan de orde. Aan de kant van behoud en doorstroom gaan de onderzoekers in op het gegeven dat sommige groepen de politiek gemiddeld sneller verlaten dan andere. Daarbij spelen informele regels, cultuur en het gebrek aan rolmodellen en gelijken een rol, maar ook vormen van intimidatie waaraan in het bijzonder vrouwelijke politici bloot kunnen staan.

Floris Vermeulen en Piotr Marczyński verkenden in 2021 in het bijzonder de instroom en doorstroom van mensen met een migratieachtergrond in het Nederlandse politieke systeem.[199] Ten aanzien van de instroom blijkt de situatie in Nederland in internationaal vergelijkend perspectief evenrediger dan in de meeste van de ons omringende landen, vooral op nationaal niveau en in de grote steden. De relatief hoge instroom heeft echter niet geleid tot een grotere doorstroom naar bestuurlijke functies. Bovendien verschilt de situatie per migrantengroep. Het relatief open karakter van het Nederlandse electorale stelsel is volgens deze onderzoekers een belangrijke factor in de relatief hoge mate van descriptieve vertegenwoordiging. Het publieke debat rond immigratie, diversiteit en islam lijkt echter juist een negatieve impact te hebben op de doorstroom. Deze ontwikkeling

[197] Dit geeft een indicatie van het aandeel raadsleden en wethouders met een migratieachtergrond. Deze achtergrond wordt niet geregistreerd in het real time bestand waaruit de overige kenmerken van politieke ambtsdragers afkomstig zijn. De gegevens die hierover wel beschikbaar zijn, komen altijd uit enquêtes die respondenten uit eigen beweging beantwoorden.
[198] Universiteit van Amsterdam, *Op weg naar een betere m/v-balans in politiek en bestuur*, bundel met bijdragen van L. Mügge, Z. Runderkamp en M. Kranendonk, Amsterdam, 2019.
[199] Floris Vermeulen en Piotr Marczyński, *Representatief? Een essay over diversiteit in de Nederlandse politiek*, UvA, 2021.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.5.1 Kijken door de bril van de mensen in het middenbestuur
3.5.3 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
3.5.4 Integriteit
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

heeft er volgens de onderzoekers onder andere voor gezorgd dat voor een deel van het electoraat met een migratieachtergrond (met name kiezers die zichzelf identificeren als moslims) de relatie tussen identiteit en politiek na 2001 sterker geworden is. Dat wil zeggen dat het hebben van een migratieachtergrond de afgelopen jaren een sterkere invloed heeft gekregen op het stemgedrag van deze groep. Het hebben van een migratieachtergrond lijkt voor sommige politici de afgelopen jaren ook een groter obstakel te zijn geworden in hun in- en doorstroomkansen.

BZK heeft in eigen beheer een inventariserend onderzoek gedaan naar politici met een beperking.[200] De conclusie is dat er sprake is van een forse ondervertegenwoordiging van mensen met een beperking in politiek en bestuur. Naar schatting heeft nog geen 0,5% van alle decentrale politieke ambtsdragers een structurele functionele beperking, hoewel tussen de 10% en 15% van alle Nederlanders in meerdere of mindere mate beperkingen ondervindt als gevolg van een (chronische) ziekte, aangeboren aandoening of handicap.
In het onderzoek is onder andere gesproken met politici met een beperking, maar ook met personen die om die reden van een politieke functie hebben afgezien ondanks interesse en meer in het algemeen met politiek geïnteresseerde Nederlanders met een beperking. De hindernissen voor hun actieve deelname liggen deels in het verlengde van de beperking zelf, die het soms (vrijwel) onmogelijk maakt om politiek actief te zijn door geringe belastbaarheid of door het intensieve 'management' van het eigen leven. Ook is er vrees om de eigen, door vele regelingen gestutte, inkomenspositie in gevaar te brengen door een nieuwe inkomstenbron.
Voor een deel ziet men echter ook barrières op andere punten. Er worden vooroordelen geconstateerd, maar ook verlegenheid in de omgang met mensen met een beperking en onwetendheid over (bijvoorbeeld) toegankelijkheid of belastbaarheid en de aanpassingen die dat vergt. Personen met een beperking die wel politiek actief zijn, geven aan vaak expliciete steun en stimulans te hebben gekregen van de eigen omgeving, de politieke partij of de eigen werkgever. Eenmaal actief, blijken er soms heel praktische fysieke drempels te zijn zoals de toegang tot gebouwen, specifieke ICT en veiligheidsmaatregelen. Een goede en flexibele ondersteuning, bijvoorbeeld vanuit een griffie, is daarbij essentieel.

[200] Ministerie van BZK, *In de beperking toont zich de meester … Bevindingen van een inventariserend onderzoek naar politici met een structurele functionele beperking*, Den Haag, 2019.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.5.1 Kijken door de bril van de mensen in het middenbestuur
3.5.2 Diversiteit in het decentraal bestuur
3.5.4 Integriteit
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Lokale bestuursculturen

De Universiteit Twente deed onderzoek naar het fenomeen bestuurscultuur in gemeenten.[201] Daarbij is bestuurscultuur gedefinieerd als het geheel van normen, waarden, routines en rolopvattingen dat van invloed is op het samenspel tussen raad, college, ambtelijk apparaat en samenleving. De onderlinge cultuur is gevormd door de historische en culturele achtergrond en omgangsvormen van de gemeente. Dé bestuurscultuur in een provincie of gemeente kan lastig worden omschreven, omdat de bestuurscultuur binnen gemeenten en provincies anders kan worden ervaren naar gelang de functie die men vervult en of men namens oppositie of coalitie actief is. Bestuurscultuur is dus niet alleen een eigenschap van een gemeente of provincie, maar ook een beeld dat betrokkenen hebben van de politiek-bestuurlijke praktijk.
Het onderzoek onderscheidt drie typen bestuurscultuur: gemeenschapscultuur, debatcultuur en arenacultuur. De gemeenschapscultuur is een pragmatische en informele cultuur die gaat om flexibiliteit en onderlinge consensus. Het bestuur is op de samenleving gericht en indien nodig kan gemakkelijk van regels en procedures worden afgeweken. De debatcultuur is een formele en open cultuur waar over zaken meer van mening wordt verschild. Conflicten worden niet uit de weg gegaan en dat levert levendige debatten op in de gemeenteraad waarin alle belangen en gezichtspunten aan bod komen. Alle betrokkenen praten mee, ook als dat extra tijd kost. De arenacultuur is een informele maar gepolitiseerde cultuur waar politieke en persoonlijke relaties veel door elkaar heen lopen.
De debat- en arenacultuur komen meer voor in verstedelijkte gebieden. De gemeenschapscultuur komt vooral voor in dorpen en steden. De regionale verschillen zijn klein, hoewel de onderzoekers wel enige accenten vinden. Sterkere gemeenschapsculturen vinden zij in Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel, terwijl zij een sterkere arenacultuur signaleren in Noord- en Zuid-Holland en Flevoland.
Het onderzoek laat zien dat er binnen elke gemeente bepaalde vaste gedragspatronen bestaan met behorende sterktes en kwetsbaarheden. Het gesprek hierover kan, zo nodig, bijdragen aan het verbeteren van de bestuurscultuur.

3.5.3 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers

In 2022 verscheen opnieuw de Monitor Integriteit en Veiligheid, een periodiek onderzoek naar agressie, geweld en integriteit in het decentraal bestuur.[202] Daaruit blijkt dat politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen in toenemende mate te maken hebben met verbale agressie, bedreiging en intimidatie van burgers en andere personen van buiten de organisatie – in het bijzonder online. Het percentage politieke ambtsdragers bij decentrale overheden dat vanuit hun functie te maken had met agressie of geweld, is gestegen van 23% in 2014 naar 49% in 2022. Ook ernstige incidenten nemen in aantal toe. Daarnaast vindt agressie vaker plaats via sociale media.

Agressie en geweld is in de afgelopen twee jaar sneller toegenomen dan in de periode daarvoor. Ruim vier op de tien politieke ambtsdragers (45%) hadden te maken met verbale agressie, tegen 27% in 2016. Bijna een kwart werd in het afgelopen jaar geconfronteerd met een vorm van bedreiging of intimidatie, eveneens een duidelijke toename ten opzichte van 2016. 3% van de politieke ambtsdragers had te maken met fysiek geweld.

Vooral toename van verbale agressie via sociale media

Verbale agressie, bedreigingen en intimidatie worden vooral online geuit. Onder politieke ambtsdragers die te maken hadden met verbale agressie, was in 69% van de gevallen sprake van online agressie. In drie op de tien gevallen betrof dit verbale agressie die offline (face to face) werd geuit. Bij bedreigingen en intimidatie is een vergelijkbaar beeld te zien: 62% werd online geuit, 38% face to face.

[201] Marcel Boogers e.a., *Van Alkmaar tot Zevenaar. Beelden van bestuurscultuur*, Universiteit Twente, 2022.
[202] I&O Research, *Monitor Integriteit en Veiligheid 2022*, Amsterdam, 2022 (in opdracht van het ministerie van BZK).

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 Inwoners en openbaar bestuur
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.5.1 Kijken door de bril van de mensen in het middenbestuur
3.5.2 Diversiteit in het decentraal bestuur
3.5.3 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

Deel 2 Beleidsmatige inzet en ondersteuning
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 Caribisch Nederland
6 Caribisch Nederland

Deel 4 De balans opgemaakt
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Toename bij alle bestuurslagen zichtbaar

De toename van agressie en geweld is zichtbaar bij alle decentrale overheden. Er zijn wel verschillen in de frequentie van agressie en geweld tussen de drie bestuurslagen. Politieke ambtsdragers bij provincies (59%) en gemeenten (49%) worden vaker geconfronteerd met agressie en geweld dan hun collega's bij waterschappen (30%). Sinds 2020 is het aandeel dat te maken kreeg met agressie en geweld bij gemeenten met veertien procentpunt toegenomen. Bij provincies is dit met tien procentpunt gestegen en bij waterschappen met negen procentpunt.

Vooral bestuurders, vrouwelijke politici en in stedelijke gemeenten

Bestuurders, zoals burgemeesters en wethouders, leden van Gedeputeerde Staten en dagelijks bestuurders van waterschappen, rapporteren vaker ervaringen met agressie dan volksvertegenwoordigers. Burgemeesters hebben het meest te maken met bedreiging en intimidatie. In stedelijke gemeenten hebben decentrale politieke ambtsdragers relatief vaker ervaring met agressie dan in landelijke gemeenten.
Opmerkelijk is het verschil tussen mannen en vrouwen. Vrouwelijke politieke ambtsdragers (55%) hebben vaker te maken met agressie en geweld dan hun mannelijke collega's (46%). Deze verschillen betreffen vooral verbale agressie en bedreiging en intimidatie. Er is geen verschil tussen mannen en vrouwen in de mate waarin ze geconfronteerd worden met fysieke agressie.

Agressie gericht op ambtsdrager als representant van organisatie of groep

In ruim de helft van de gevallen is de agressie gericht op de politieke ambtsdrager als vertegenwoordiger van de overheidsorganisatie waarvan hij of zij onderdeel is. In 38% van de gevallen is de agressie gericht op de specifieke groep die de politieke ambtsdrager vertegenwoordigt. Hierbij kan het gaan om het geslacht, politieke gezindheid, migratieachtergrond of seksuele voorkeur. In iets minder dan een kwart van de gevallen hebben de politieke ambtsdragers het meest recente incident ervaren als op de eigen persoon en/of op de persoonlijke omgeving gerichte agressie.

Incidenten worden besproken, maar meestal niet aangegeven

Ruim zeven op de tien politieke ambtsdragers (72%) die werden geconfronteerd met agressie of geweld hebben het incident met anderen besproken. Dit hangt samen met de aard en de ervaren ernst van het incident. Bedreiging, intimidatie of fysieke agressie worden vaker besproken dan verbale agressie. Hetzelfde geldt voor incidenten die als ernstig ervaren worden.
Slechts in 7% van de incidenten doet het slachtoffer of zijn of haar organisatie aangifte. De aangiftebereidheid is in de periode 2014-2022 gedaald voor zowel ernstige als minder ernstige incidenten. Ook de registratie binnen de eigen organisatie is beperkt. Slechts 11% van de in de monitor Integriteit en Veiligheid gevonden incidenten is geregistreerd.

Agressie vermindert werkplezier

Bijna de helft (47%) van de politieke ambtsdragers die te maken had met agressie of geweld, ondervindt hiervan nadelige effecten. Dit is aanzienlijk hoger dan in de eerdere jaren, toen dit percentage rond de 40% schommelde. Het meest genoemde negatieve effect betreft een afname van het werkplezier. Dit geldt voor ruim een kwart van de betrokkenen (28%). Dit is een verschil van vijf procentpunt ten opzichte van 2020. Daarnaast geeft 17% aan dat het incident van invloed is geweest op het eigen gedrag, zij zijn bijvoorbeeld voorzichtiger geworden en gaan anders om met burgers. 11% kreeg klachten in relatie tot zijn of haar geestelijke gezondheid, een stijging van drie procentpunt. Fysieke klachten en materiële effecten komen minder voor. In 2022 is de ambtsdragers voor het eerst gevraagd naar het effect van agressie en geweld op het eigen gedrag op sociale media. Bijna een kwart (23%) zegt dat externe agressie of geweld hierop van invloed is.

3.5.4 Integriteit

Het Nederlands bestuur scoort in internationale vergelijkingen hoog wat betreft integriteit en het ontbreken van corruptie bij politici en ambtenaren.[203] Dat betekent dat in Nederland weinig integriteitsschendingen en corruptie worden ervaren. Dit wil

[203] In 2021 stond Nederland op de 8e plaats van een ranking van 180 landen in de Corruption perception index van Transparency International. Zie www.transparency.org. Aan deze index liggen data ten grondslag over de percepties van burgers, bedrijven en experts.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6.2 Adviescolleges
3.6.3 Beroeps- en belangenverenigingen

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

natuurlijk niet zeggen dat er nooit incidenten op dit terrein plaatsvinden. Het is lastig om op jaarbasis een actueel beeld te geven van het aantal incidenten. Pogingen hiertoe worden wel gedaan, bijvoorbeeld in journalistieke bronnen[204], maar bij de bruikbaarheid passen kanttekeningen. Deze maken vaak geen onderscheid tussen de nationale politiek en het decentraal bestuur of hanteren een dusdanig brede definitie van integriteitschendingen dat ook handelingen die binnen bestaande wettelijke kaders vallen, maar inmiddels wellicht onwenselijk worden gevonden, erin begrepen zijn.
De meeste organisaties in het decentraal bestuur houden geen systematische registratie bij van (mogelijke) integriteitsschendingen.[205] Desgevraagd geven zij als redenen hiervoor aan dat zij dit niet zinvol vinden vanwege het ontbreken of zeer weinig voorkomen van schendingen.
De Monitor Integriteit en Veiligheid, die I&O Research voor BZK uitvoert, vraagt politieke ambtsdragers naar hun beeld van het naleven van regels door hun collega-ambtsdragers.[206]
In totaal zijn negen vormen van niet-integer gedrag voorgelegd. Het merendeel ziet dergelijk gedrag niet. De meest waargenomen vorm van niet-integer gedrag die politieke ambtsdragers (menen te) zien, betreft, net als in 2020, verstrengeling met belangen van familie, vrienden of collega's, gevolgd door het meestemmen over zaken met persoonlijk belang en het niet vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie. Er is in 2022 een lichte toename te zien in het waarnemen van deze vormen van niet-integer gedrag. Er is geen ontwikkeling te zien in het aantal politieke ambtsdragers dat vermoedt dat collega's misbruik maken van gevoelige informatie, ingaan op uitnodigingen voor reizen en diners of geschenken aannemen in strijd met de regels. Bij de uitkomsten dient een aantal kanttekeningen te worden geplaatst. In de eerste plaats kan één gedraging door meerdere personen worden waargenomen. Verder gaat het om vermoedens van het niet-naleven van regels door collega's, waarbij het niet zeker is of het vermoeden van de respondent gegrond is. In de derde plaats kan het bewustzijn van wat integer en niet-integer gedrag is door de tijd heen zijn veranderd, waardoor een gedraging sneller als niet-integer wordt gezien. Uit de monitor blijkt ook dat een grote meerderheid van de politieke ambtsdragers aangeeft op zoek te gaan naar advies zodra zich een integriteitsrisico voordoet en dat men ook weet waar dat te vinden.

3.6 Organisaties in het openbaar bestuur

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

3.6.1 Koepelorganisaties

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

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

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

[204] Een voorbeeld is de Politieke integriteitsindex 2021 van de Volkskrant.
[205] I&O Research, *Monitor Integriteit en Veiligheid 2022*, Amsterdam, 2022 (in opdracht van het ministerie van BZK).
[206] Idem.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

Deel 1 **Inwoners en openbaar bestuur**
1 Inwoners van Nederland
2 Inwoners en het openbaar bestuur
3 Het openbaar bestuur in functie
3.1 Gemeenten
3.2 Provincies
3.3 Waterschappen
3.4 Regionale samenwerkingsverbanden
3.5 Thema's in het decentraal bestuur
3.6 Organisaties in het openbaar bestuur
3.6.1 Koepelorganisaties

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Interprovinciaal Overleg (IPO)

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

Unie van Waterschappen (UvW)

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

3.6.2 Adviescolleges

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

Raad voor het openbaar bestuur (ROB)

De Raad voor het openbaar bestuur (ROB) staat specifiek ten dienste van het openbaar bestuur in Nederland. Het is een strategische adviesraad die adviseert over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur, en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat. De ROB beziet het functioneren van de overheid vooral vanuit het perspectief van de inwoner en het vertrouwen van de inwoner in de democratie.

3.6.3 Beroeps- en belangenverenigingen

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

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

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

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Introductie
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Deel 2 Beleidsmatige inzet en ondersteuning

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Introductie

Deel 1 van de Staat van het Bestuur 2022 toont feiten en ontwikkelingen, die het openbaar bestuur in Nederland voor grote uitdagingen stelt: de verschillen in de samenleving die zich scherper aftekenen, de maatschappelijke opgaven die urgenter zijn geworden als gevolg van de krapte op de arbeidsmarkt, de benodigde interbestuurlijke samenwerking om structurele oplossingen te vinden en maatwerk te leveren, de toegankelijkheid van overheden voor individuele burgers en de versplintering in het openbaar bestuur.

In *deel 2* van de Staat van het Bestuur 2022 wordt een beeld gegeven van wat het Rijk en specifiek het ministerie van BZK doet - in samenwerking met gemeenten, provincies, waterschappen en andere partners - voor de inwoners in Nederland.

Het betreft een selectie van beleidsinterventies die een (inter) bestuurlijke samenwerking en/of een bestuurlijke of democratische vernieuwing inhouden. Voor meer informatie over de inhoud van het betreffende beleid wordt in de tekst verwezen naar andere bronnen d.m.v. hyperlinks.
De informatie in dit hoofdstuk is feitelijk en hoofdzakelijk kwalitatief van aard.

Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien laat vooral zien hoe decentrale overheden beleidsmatig ondersteund worden om in gezamenlijkheid de geschetste uitdagingen aan te gaan. In hoofdlijnen is het een beeld van:

- De interbestuurlijke samenwerking, waaraan de Actieagenda Sterk Bestuur een impuls zal geven en diverse (nieuwe) beleidsinstrumenten worden ingezet.
- De gebiedsgerichte aanpak, waarbij de maatschappelijke opgaven integraal, 'van onderop', in samenhang en op maat worden aangepakt. Het maatwerk is hier vormgegeven in bijvoorbeeld Regio Deals, City Deals, aanpak in NOVEX-gebieden, programma Regio's aan de grens en Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid.
- De samenwerking tussen Rijk en regio waarbij het Rijk de regie herneemt en de provincies een grotere rol krijgen (ruimtelijke ordening en wonen).
- Het verbeteren van de publieke dienstverlening, het vergroten van de toegankelijkheid van de overheid voor alle mensen en extra aandacht voor de uitvoering van het beleid. De inzet is gericht op het in een vroeg stadium toetsen van de uitvoerbaarheid van het beleid en het monitoren en leren van de uitvoeringspraktijk
- Decentrale overheden die zich inzetten om democratie en bestuur te versterken en daarbij ondersteund worden door koepelorganisaties, beroeps- en belangenorganisaties en BZK met een breed pallet aan instrumenten.

Een rode draad door de opgaven van het openbaar bestuur en de beleidsmatige ondersteuning is het belang van en het toewerken naar een responsieve en daadkrachtige overheid. Een openbaar bestuur dat het vertrouwen van de inwoners versterkt. Een realiserende overheid.
Dit is dan ook het thema van deze editie van de Staat van het Bestuur. BZK heeft Albert Jan Kruiter, onderzoeker en medeoprichter van het Instituut voor Publieke Waarden (IPW), gevraagd om het themahoofdstuk te verzorgen.
In *Uitgelicht: de realiserende overheid* reflecteert Kruiter op dit thema en onderzoekt hij de potentiële slagkracht van het openbaar bestuur. Zijn bijdrage is gebaseerd op twee verkennende onderzoeken die in opdracht van BZK zijn uitgevoerd door ICTU en Invior, het onderzoek *Gefundeerd Politiek vertrouwen?* van Universiteit Utrecht en zijn eigen expertise en ervaring vanuit het IPW.

Kruiter signaleert enerzijds mensen die de overheid veel tegenkomen en vertrouwen verliezen, en anderzijds organisaties die relatief tevreden zijn over zichzelf, maar niet over het gemeenschappelijke resultaat. In dat laatste ziet hij de sleutel voor een eventueel herstel van vertrouwen. Een pleidooi voor collectieve ontwikkelkracht.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien

Kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking

Ambtenaren
6,3 - 7,0

Politieke ambtsdragers
5,1 - 6,8

Rapportcijfers
over de samenwerkingen
met medeoverheden

De waterschappen worden het hoogst gewaardeerd en de rijksoverheid het laagst

Wanneer is de overheid slagvaardig en prestatiegericht?

Top 3
van rijksambtenaren

59% het behalen van maatschappelijke resultaten
59% het open en eerlijk zijn naar de inwoners
52% het goed beleggen van de uitvoering

Top 3
van gemeenteambtenaren

65% het open en eerlijk zijn naar de bewoners
53% het betrekken van inwoners die het beleid raakt
50% het behalen van maatschappelijke resultaten

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

- Goed bestuur kan niet zonder interbestuurlijke samenwerking. Alleen hiermee kunnen de grote opgaven opgelost worden en regionaal maatwerk geleverd worden. De samenwerking wordt door betrokkenen gewaardeerd met een voldoende.
- Er gaat veel goed, getuige de voorzetting van de succesvolle Regio Deals en de verbreding van de deal-aanpak bijvoorbeeld bij regio's aan de grens en woningbouwopgaven.
- Tegelijkertijd kan er nog veel verbeterd worden op het vlak van bestuurlijke en financiële verhoudingen, gelijkwaardig partnerschap en democratische legitimatie van regionale samenwerkingsverbanden. Onder meer de geactualiseerde Code Interbestuurlijke Verhoudingen, de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden en de ontwikkeling van het Beleidskader decentraal bestuur (Actieagenda Sterk bestuur), de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen, de herziening van het uitkeringsstelsel en de nieuwe financieringssystematiek moeten die verbetering gaan brengen.
- Binnen die interbestuurlijke samenwerking is er extra aandacht voor de kwetsbare groepen en gebieden, waar de opgaven zich opstapelen. Het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid - gericht op negentien gemeenten en twintig focusgebieden - is daar een voorbeeld van, maar ook de City Deals zijn vaker gericht op sociaal-maatschappelijke uitdagingen en bij de nieuwe Regio Deals wordt meer gelet op gebieden met een lagere brede welvaart dan voorheen.
- Het is van belang dat inwoners invloed hebben in het bestuur en dat volksvertegenwoordigers en bestuurders goed zijn toegerust en veilig hun werk kunnen doen. Daarin is de afgelopen jaren geïnvesteerd met onder andere het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie. De nieuwe wet Participatie op decentraal niveau is erop gericht om de ruimte voor zeggenschap en invloed van inwoners structureel te verankeren.
- Het is van belang dat politieke ambtsdragers hun werk goed en veilig kunnen doen. Het Netwerk Weerbaar Bestuur en ondersteuningsaanbod voor politieke ambtsdragers dragen daaraan bij. De vergoeding voor Statenleden en bestuursleden van waterschappen wordt verhoogd. In de komende Wet op de politieke partijen wordt de financiële positie van lokale politieke partijen versterkt. Een nieuwe wet biedt nieuwe garanties voor een integer bestuur, terwijl ook de weerbaarheid van de (decentrale) democratie en de weerbaarheid tegen desinformatie aandacht krijgen.
- Bij de aanpak van grote opgaven is een beweging te zien naar meer regie (onder andere Programma Woningbouw, NOVEX) en meer ondersteuning van decentrale overheden in hun regierol (onder andere Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie) door het Rijk. De provincies krijgen een grotere rol in het fysieke domein.
- Na de problematiek rond de kinderopvangtoeslag en de Groningse aardbevingsschade krijgt de publieke dienstverlening en de menselijke maat hierin hoge prioriteit, evenals de uitvoering van het beleid.
- Uit de eerste stand van gemeenten blijkt dat de uitvoering eenvoudiger moet om ervoor te zorgen dat de overheid levert wat de samenleving verwacht. De samenwerking en onderlinge uitwisseling van informatie tussen alle betrokken partijen moeten worden verbeterd. Er is behoefte is aan stabiliteit onder andere in wet- en regelgeving. Ook dit blijkt uit de eerste Stand van gemeenten (VNG).
- De verbetering in de dienstverlening en uitvoeringspraktijk moet komen vanuit de vele in gang gezette programma's en impulsen, waaronder Werk aan Uitvoering, loketfunctie van de overheid, Informatiepunten digitale overheid (inmiddels 600) en Samenwerkingsplatform sociaal domein.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien

4.1.1 Gebiedsgericht maatwerk
4.1.2 Agenda Stad: City Deals
4.1.3 Leefbaarheid en veiligheid
4.1.4 Zicht op ondermijning
4.1.5 Energietransitie
4.1.6 Regie op ruimtelijke ordening
4.1.7 Woningbouw: regie én versnelling
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

In een goed functionerend openbaar bestuur zijn gemeenten, provincies en waterschappen in staat om hun zelfgekozen taken en de taken in medebewind adequaat uit te voeren. In een goed functionerend openbaar bestuur werken Rijk, provincies, gemeenten, provincies en waterschappen samen als één overheid om opgaven zoals de energietransitie en asielopvang samen op te lossen en de mensen het vertrouwen te geven dat de overheid er voor hen is.

Het Rijk, specifiek de minister van BZK als hoeder van democratie en goed bestuur, heeft de verantwoordelijkheid om dit mogelijk te maken. Dat doet zij met verschillende instrumenten:

- wet- en regelgeving, bijvoorbeeld de organieke wetgeving die het bestuurlijk stelsel vorm en richting geeft (o.a. Grondwet, Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet), Kieswet en Omgevingswet;
- financiële middelen waarmee partijen in het openbaar bestuur hun rol kunnen vervullen, op structurele basis of tijdelijke basis;
- convenanten en andere vastgelegde afspraken, voor nieuw beleid, incidentele beleidsimpulsen of tijdelijke beleidsprioriteiten;
- stimuli richting partijen via communicatie, netwerken, kennisdeling, handreikingen en campagnes.

Die instrumenten worden veelal in combinatie met elkaar ingezet, waarbij sprake is van een projectmatige of programmatische organisatie rond specifieke thema's en gebieden.

Het openbaar bestuur probeert zich aan te passen aan deze tijd en zoekt naar nieuwe wijzen van (samen)werken en bestuurlijk maatwerk. Dit varieert van het reduceren van stikstofemissies en het toewijzen van woningbouwlocaties tot het behouden van het voorzieningenniveau en het verduurzamen van het bedrijfsleven. Iedere provincie, regio, stad of dorp heeft immers zijn eigen opgaven, prioriteiten en dynamiek en dat maakt dat het openbaar bestuur altijd in beweging is.

4.1 Interbestuurlijke samenwerking

Interbestuurlijke samenwerking en het als één overheid oppakken van complexe maatschappelijke opgaven brengt de inwoners veel en tegelijkertijd kent het ook de nodige uitdagingen. Op het vlak van bestuurlijke en financiële verhoudingen, gelijkwaardige partnerschap, democratische legitimatie, monitoring, wet-/regelgeving, experimenteren en opschalen. De stapeling van opgaven bij bepaalde groepen mensen en in bepaalde gebieden maakt het samenspel er niet gemakkelijker op.
Dit blijkt ook uit recent onderzoek onder ambtenaren en politieke ambtsdagers bij gemeenten, provincies, waterschappen, ministeries en rijksoverheidsorganisaties[210]. Zie kader.

Bekijk de volledige onderzoeksresultaten op de themapagina 'Staat van het Bestuur' van de kennisbank: www.kennisopenbaarbestuur.nl.

[210] In opdracht van BZK zijn de onderzoeken in de periode september t/m oktober 2022 uitgevoerd door ICTU onder 1.066 ambtenaren en door Invior onder 1.967 bestuurders en volksvertegenwoordigers (politieke ambtsdragers).

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.1.2 Agenda Stad: City Deals
4.1.3 Leefbaarheid en veiligheid
4.1.4 Zicht op ondermijning
4.1.5 Energietransitie
4.1.6 Regie op ruimtelijke ordening
4.1.7 Woningbouw: regie én versnelling
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

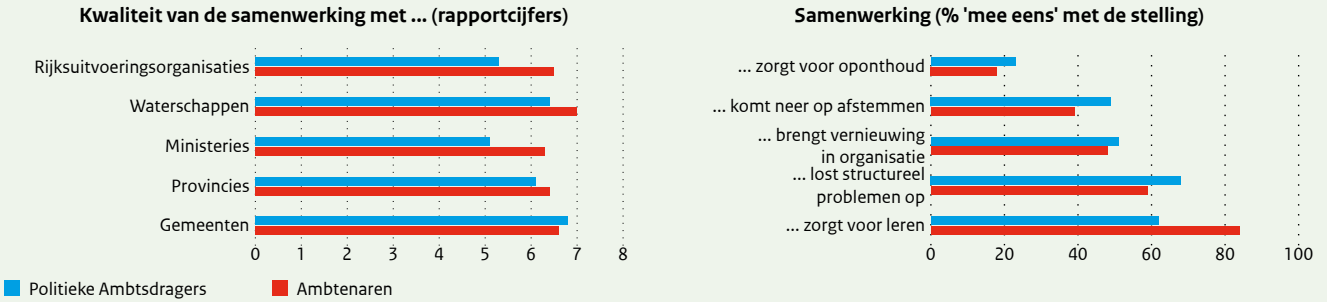
Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Waardering interbestuurlijke samenwerking

Een meerderheid van de ondervraagde ambtenaren en politieke ambtsdragers geeft aan dat zij van interbestuurlijk samenwerken leren en dat de samenwerking problemen structureel oplost. Voor de helft geldt dat het (ook) vernieuwing in hun organisatie brengt. Mensen bij provincies en waterschappen staan hier positiever in dan mensen bij gemeenten.
Twee vijfde van de ondervraagden ziet in de interbestuurlijke samenwerking niet meer dan het afstemmen van zaken met elkaar, en een kwart ziet interbestuurlijk samenwerken als onnodig oponthoud.
Ambtenaren zijn over de hele linie positiever over de kwaliteit van de samenwerking (uitgedrukt in rapportcijfers variërend van 6,3 voor ministeries tot 7,0 voor waterschappen) dan politieke ambtsdragers (variërend van 5,1 voor ministeries tot 6,8 voor gemeenten).

Figuur 42 *Percentage respondenten dat het eens is met de betreffende stellingen*



Bron: Invior (politieke ambtsdragers) en ICTU Flitspanel (ambtenaren), 2022

4.1.1 Gebiedsgericht maatwerk

De regionale verschillen in ons land en de maatschappelijke opgaven die een aanpak veelal op het regionale schaalniveau vereisen, hebben ervoor gezorgd dat het openbaar bestuur in toenemende mate gebiedsgerichte maatwerkoplossingen mogelijk maakt. Onder meer verpakt in 'deals' werken Rijk en regio samen aan vitale regio's, nu en in de toekomst.

Regio Deals

Elke regio in Nederland is uniek en heeft een eigen verhaal, identiteit en kansen. Grote opgaven zoals woningbouw, natuur en biodiversiteit, kansengelijkheid, bestaanszekerheid, gezondheid, klimaat en veiligheid komen in elke regio anders tot uiting. Voor een leefbaar en veerkrachtig land is het belangrijk om oog te hebben voor de specifieke opgaven en ontwikkelmogelijkheden per regio en dat in onderlinge samenhang te bezien.

In 2018 introduceerde het Rijk daarom voor de aanpak van regiospecifieke uitdagingen en het vergroten van brede welvaart de 'Regio Deals'. Zie Inwoners van Nederland (H1).
Hiervoor werd €950 miljoen beschikbaar gesteld. In Regio Deals worden afspraken gemaakt tussen Rijk, regionale overheden, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties over de op te lossen maatschappelijke opgave, de aanpak en de bijdragen van de verschillende partijen hieraan. Deze vorm van experimentalistisch bestuur benadrukt de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor die opgaven.
De opgaven waaraan gewerkt wordt zijn meervoudig en integraal van aard. De deals dragen bij aan brede welvaart in de regio. Op basis van onder andere deze criteria zijn tijdens de kabinetsperiode Rutte III 32 Regio Deals gesloten. De betreffende regio's hebben een financiële bijdrage van het Rijk gekregen variërend tussen €5 en €40 miljoen (met uitzondering van de zes regionale opgaven die al in het

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking

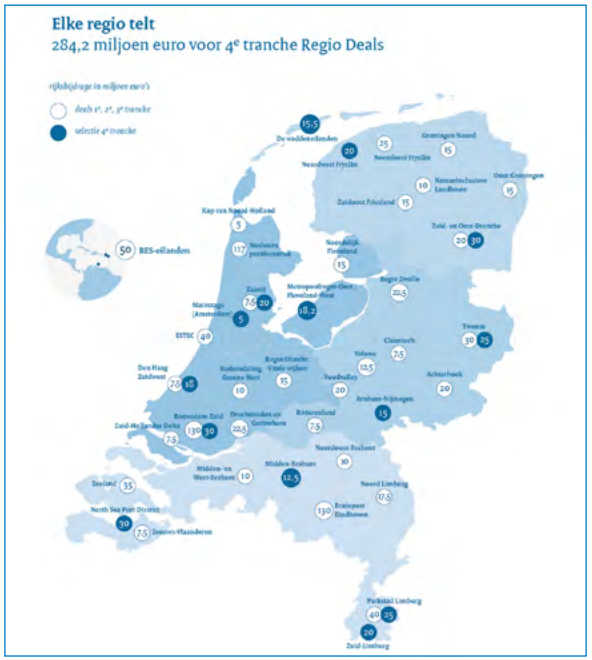
4.1.2 Agenda Stad: City Deals
4.1.3 Leefbaarheid en veiligheid
4.1.4 Zicht op ondermijning
4.1.5 Energietransitie
4.1.6 Regie op ruimtelijke ordening
4.1.7 Woningbouw: regie én versnelling
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

regeerakkoord benoemd weren). Regio's brachten evenredige cofinanciering in. Zie figuur 44 voor een overzicht van alle afgesloten en in voorbereiding zijnde' Regio Deals.
Zoals gezegd heeft kabinet Rutte IV besloten tot een voortzetting van de Regio Deal-aanpak onder regie van het ministerie van BZK en €900 miljoen beschikbaar gesteld voor de periode tot 2025[211].
Het kabinet heeft op 17 februari 2023 veertien nieuwe Regio Deals geselecteerd waarvoor € 284,2 miljoen beschikbaar is. De voorstellen komen uit het hele land en worden in de komende maanden met alle betrokken partijen uitgewerkt tot volwaardige Regio Deals. Het streven is om de deals medio 2023 te sluiten. Het gaat om: Noardwest-Fryslân, De Waddeneilanden, Zuid- en Oost-Drenthe, Arnhem-Nijmegen, Twente, Parkstad Limburg, Midden-Brabant, Zuid-Limburg, ZaanIJ, Metropoolregio-Oost/ Flevoland-West, Mainstage (Amsterdam), North Sea Port District, Rotterdam-Zuid en Den Haag Zuidwest.

Figuur 43 *Regio Deals 2018-2021*



Bron: BZK

Opbrengst

De Regio Deal partners gebruiken het brede welvaartskader voor het in kaart brengen van regionale opgaven en kansen. Hiertoe is in samenwerking met het CBS een regionale Monitor Brede Welvaart ontwikkeld. Tegelijkertijd zijn de ministeries van BZK en LNV gestart om over de governance van de Regio Deals te leren in het traject 'Regio Deal Lab Governance'[212]. In augustus 2022 is het 'Eindrapport RD Lab Governance' verschenen.

Uit dit rapport blijkt dat de Regio Deals hebben bijgedragen aan de oriëntatie op maatschappelijke opgaven en het genereren van nieuwe oplossingen. De gebiedsgerichte aanpak en accentlegging op de rol van lokale en regionale partijen in de samenwerking is essentieel hierbij. De deals hebben ook bijgedragen aan een experimentalistische en lerende aanpak.
Tegelijkertijd is er nog veel te verbeteren in het dealmaking proces tussen Rijk en regio, de uitvoering in de regio, de systematiek van monitoring en het aanpassingsvermogen en de inhoudelijke voortgang. Op instrument-niveau is een oplossing voor het financieringsvraagstuk gewenst: wie financiert wat en via welk (nieuw) instrument? Daarnaast speelt het opschalingsdilemma: het belang van en de behoefte aan het delen van succesvolle praktijken met andere regio's versus de specifieke omstandigheden waaronder die praktijken succesvol zijn en deling meer of minder zinvol is.

[211] Voor de 4e tranche (2023) € 284,2 miljoen, de 5e tranche (2024) € 300,6 miljoen en de 6e tranche (2025) € 300,6 miljoen.
[212] Het Lab is een experimenteer-, leer- en innoveeromgeving voor regio's en Rijk met een aanpak die gekenmerkt wordt door uitproberen, lessen trekken en op basis daarvan innoveren. Het Lab is actiegericht en ontwerpend. Na het diagnosticeren en definiëren van governance-uitdagingen, wordt gewerkt aan 'prototypes' van bestuurlijke arrangementen d.w.z. mogelijke manieren van afstemmen, samenwerken en sturen.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.1.2 Agenda Stad: City Deals
4.1.3 Leefbaarheid en veiligheid
4.1.4 Zicht op ondermijning
4.1.5 Energietransitie
4.1.6 Regie op ruimtelijke ordening
4.1.7 Woningbouw: regie én versnelling
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Voor meer informatie over de werking van de Regio Deals wordt verwezen naar het essay 'Experimentalistisch regionaal bestuur: overtuigend op papier, ingewikkeld in praktijk' van Martijn Groenleer in de essaybundel '*De realiserende overheid: responsief en daadkrachtig*'. Zie www.kennisopenbaarbestuur.nl.

Regio's aan de grens

Het programma Regio's aan de Grens is een vervolg op het programma 'Grensoverschrijdende samenwerking (GROS)' en 'Actieplan Bevolkingsdaling'.

Figuur 44 *Regio's aan de grens*

Bron: CBS

De gezamenlijke aanpak van het Rijk, gemeenten, provincies, ondernemers en buurlanden moet leiden tot een extra impuls voor regio's aan de grens en de versterking van de brede welvaart daar. Naast materiële welvaart gaat het ook om zaken als gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, sociale cohesie, persoonlijke ontplooiing en (on)veiligheid. Met Regio's aan de Grens bouwt het kabinet verder aan sterke grensregio's via een gebiedsgerichte aanpak met:

- nieuwe Regio Deals;
- versterking van de bestuurlijke samenwerking met de buurlanden;
- aanpak van grensbelemmeringen;
- inzet van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden;
- ondersteuning van kennis en innovatie door onderzoek op onder andere het thema kansenongelijkheid.

Het programma speelt in op het feit dat grensregio's vaak ook gebieden zijn met bevolkingsdaling, versterkte vergrijzing en lagere brede welvaart.[213] De Regio Deal zien we hier bijvoorbeeld terug als instrument.
De voorlopers van het programma (Actieplan Bevolkingsdaling en GROS) lieten in de afgelopen jaren al een grote onderlinge verbondenheid zien qua doelstelling en werkwijze. Nieuw voor de regio's aan onze grens is dat via City Deals innovatieve en meer passende oplossingen voor specifieke vragen in de betreffende regio's worden ontworpen.
Verschillende succesvolle aanpakken worden zo gecombineerd en 'op maat' voor gebiedsspecifieke opgaven ingezet.

Opbrengst

Het Tweede Actieplan Bevolkingsdaling (2016-2020) heeft bijgedragen aan de bewustwording van de opgaven als gevolg van bevolkingsdaling en het nationaal agenderen van het thema. Er is veel kennis gegenereerd en er is een podium ontstaan waar deze kennis wordt uitgewisseld. De regionale samenwerking is bevorderd en het denken in samenwerking tussen Rijk en regio lijkt beter ingebed op rijksniveau.[214]
Het Rijk heeft nog wel stappen te maken als het gaat om de aandacht voor specifieke omstandigheden van regio's bij de ontwikkeling van rijksbeleid en de mate waarin er binnen het Rijk integraal wordt gewerkt. Daarnaast wordt de noodzaak gevoeld om Nederland meer in samenhang te beschouwen en de toegevoegde waarde van elke regio hierin te erkennen en benutten.

[213] 'Brede welvaart in Nederlandse gemeenten; het belang van regionale samenhang' (PBL, februari 2022)
[214] Evaluatie Tweede Actieplan Bevolkingsdaling (In.Fact.Research, april 2021)

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.1.3 Leefbaarheid en veiligheid
4.1.4 Zicht op ondermijning
4.1.5 Energietransitie
4.1.6 Regie op ruimtelijke ordening
4.1.7 Woningbouw: regie én versnelling
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Het programma Grensoverschrijdende samenwerking heeft onder andere bijgedragen aan:

- De bewustwording van grenseffecten en -belemmeringen (grenseffectentoets);
- De samenwerking op bestuurlijk niveau met Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen, Vlaanderen en Wallonië over een vernieuwde samenwerkingsstructuur en werkwijze (treinverbindingen naar Düsseldorf en Aken);
- Het samenleven aan de landsgrenzen (programma 'Onbegrensd').

Regionale woondeals

In regionale woondeals wordt vanaf december 2022 vastgelegd op welke locaties in samenwerking met woningcorporaties en marktpartijen nieuwe woningen gebouwd gaan worden, wat het aandeel betaalbare woningbouw is en voor welke groepen wordt gebouwd. Voorafgaand hieraan zijn Rijk en provincies overeengekomen welk aandeel elke provincie in de totale woningbouwopgave zal hebben. Zie *Woningbouw*.

NOVEX-gebieden

In zestien gebieden in ons land stapelen de nationale opgaven in het fysieke domein zodanig op, dat een gebiedsgerichte ordening en prioritering van de opgaven noodzakelijk is. De aanpak in deze NOVEX-gebieden[215] maakt deel uit van het programma NOVEX dat regie geeft aan het leggen van de ruimtelijke puzzel in Nederland, in samenwerking met provincies, gemeenten en waterschappen. De NOVEX-gebieden stellen een ontwikkelperspectief op[216]. Dat perspectief vormt een belangrijke bouwsteen voor het ruimtelijke voorstel dat iedere provincie in de eerste helft van 2023 opstelt en op basis waarvan afspraken met het Rijk worden gemaakt. De ruimtelijke voorstellen zullen ook kaders meegeven aan de NOVEX-gebieden, waardoor een wisselwerking ontstaat. Zie *Regie op ruimtelijke ordening*.

Figuur 45 *NOVI-gebieden*

Bron: Tweede Kamer, 2021–2022 34 682, nr. 100

De aanpak in de NOVEX-gebieden wordt voortgezet met een vernieuwde samenwerking en actualisatieslag. Dit is nodig gezien de grote opgaven uit het coalitieakkoord, de benodigde versterking van de ruimtelijke kwaliteit en uitvoering, en de bijdrage aan Europese en nationale doelstellingen.[217]

4.1.2 Agenda Stad: City Deals

Met Agenda Stad hebben steden, rijksoverheid en maatschappelijke partners zich gecommitteerd aan het bevorderen van innovatie, leefbaarheid en economische groei in het Nederlandse en Europese stedennetwerk.
Dit wordt gedaan door het sluiten van City Deals rond stedelijke

[215] Met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) was een eerste selectie van gebieden gemaakt: de NOVI-gebieden. Samen met de veertien verstedelijkingsgebieden vormen deze de NOVEX-gebieden.
[216] NOVEX-gebieden die voortkomen uit de verstedelijkingsgebieden hebben deze al gereed.
[217] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 34 682, nr. 100

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.1.1 Gebiedsgericht maatwerk
4.1.4 Zicht op ondermijning
4.1.5 Energietransitie
4.1.6 Regie op ruimtelijke ordening
4.1.7 Woningbouw: regie én versnelling
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

transitieopgaven. Hierin staan vraagstukken centraal waarvoor innovatieve oplossingen worden ontwikkeld, bijvoorbeeld circulair bouwen, deelmobiliteit, digitale woonomgeving en klimaatadaptatie. Veel deals zijn gericht op sociaal-maatschappelijke vraagstukken: City Deal Energieke Wijken, City Deal Slim Maatwerk, City Deal Eenvoudig Maatwerk, City Deal Gezonde en Duurzame Voedselomgeving, City Deal Impact Ondernemen en City Deal Kennis Maken.

City Deals hebben als doel innovatie aan te jagen bij grote stedelijke veranderopgaven en maatschappelijke vraagstukken. In de deals leggen de partijen concrete afspraken met elkaar vast. Hierbij staat de inhoud centraal en wordt zowel 'horizontaal' als 'verticaal' samengewerkt op basis van gelijkwaardigheid. De looptijd van een City Deal varieert van één tot vier jaar. Na een pilotfase worden de resultaten van City Deals omgezet in bijvoorbeeld landelijke beleidsprogramma's of wetgevingstrajecten.
De in de City Deals opgedane kennis en ervaringen worden gedeeld via de '*community of practice*' en via het jaarlijkse grootschalige evenement '*Dag van de Stad*', dat in 2022 door 1.200 mensen is bezocht.

Op basis van onderzoeken en inzichten wordt de City Deal-aanpak doorlopend verbeterd.[218]

Opbrengst
De eerste City Deals zijn in 2016 van start gegaan. Inmiddels zijn er 29 City Deals gesloten, waarvan een deel is afgerond. In totaal zijn ruim 125 gemeenten, acht provincies, negen ministeries, tien overige overheidsorganisaties, vijf waterschappen, meer dan honderd bedrijven, meer dan dertig kennisinstellingen en meer dan twintig samenwerkingsverbanden hierbij betrokken.
De City Deal-aanpak heeft aan de wieg gestaan van andere 'multilevel governance' werkwijzen zoals de Regio Deals en Woon Deals.

Voor een actuele stand van zaken zie: agendastad.nl/city deals.

Europese Agenda Stad
De Europese Agenda Stad (EAS) is een Europees project waarin steden, regio's, de Europese Commissie, nationale overheden, ngo's en andere partijen op gelijke voet samenwerken om de positie van steden in Europa te verbeteren. EAS werkt aan het verbeteren van regelgeving, financiering en kennisdeling. Dat gebeurt in themagerichte *partnerschappen*.
Er zijn nu veertien partnerschappen op EU-brede stedelijke thema's. Zij formuleren hun oplossingen en aanbevelingen in actieplannen en concrete acties. Er zijn veertien actieplannen en 132 concrete acties opgeleverd.
Voor meer informatie over EAS: futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda.

4.1.3 Leefbaarheid en veiligheid

De gemiddelde leefbaarheid in Nederland is in de afgelopen jaren toegenomen. In een aantal gebieden staat de leefbaarheid en veiligheid echter onder druk. Problemen op het gebied van onderwijs, armoede, gezondheid, werk, wonen en veiligheid stapelen zich op.
Met het *Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid* wordt vanuit verschillende ministeries geïnvesteerd om de stapeling van problemen aan te pakken.[219] Zo is er geld voor betere volkshuisvesting (€600 miljoen), het voorkomen van jeugdcriminaliteit (€82 miljoen) en de aanpak van armoede en schulden (€20 miljoen). Ook wordt er geïnvesteerd in het verbeteren van de onderwijskwaliteit en de versterking van scholen met veel leerachterstanden.

Het gaat om negentien gemeenten met twintig stedelijke focusgebieden die over heel Nederland verspreid liggen en waar in totaal ruim 1,2 miljoen mensen wonen. In de praktijk komt de lokale samenwerking tussen overheden, corporaties, politie, zorg- en welzijnsorganisaties, scholen en andere maatschappelijke

[218] Dit gebeurt in samenwerking met kennisinstellingen als PBL, NSOB, UU/Urban Futures Studio (UU)) en Platform31. Zij hebben verschillende aspecten van de aanpak onderzocht: leren institutionaliseren, experimenteel bestuur en opschaling van City Deals.
[219] Ministerie van BZK/ministerie van VRO, *Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid*, Den Haag, 2022.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.1.1 Gebiedsgericht maatwerk
4.1.2 Agenda Stad: City Deals
4.1.5 Energietransitie
4.1.6 Regie op ruimtelijke ordening
4.1.7 Woningbouw: regie én versnelling
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

organisaties en werkgevers, vaak moeilijk van de grond. Hierdoor is de aanpak nu versnipperd. Hier moet verandering in komen met een integrale werkwijze, met een heldere regie en juridische instrumenten, die de verschillende domeinen overstijgt.

Doelen Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid
1. Het verbeteren van de fysieke leefomgeving;
2. Het bieden van een beter perspectief;
3. Het vergroten van de veiligheid.

Het uiteindelijke doel van het programma is om de vicieuze cirkel van problemen te doorbreken, waardoor bewoners van kwetsbare gebieden er structureel op vooruitgaan.
Het programma is daarom breed en zet in op een kansrijke start, goede (voor)scholen, loopbaanoriëntatie en de aanpak van armoede en schulden. In overleg met gemeenten wordt nagegaan wat gezinnen nodig hebben om de stapeling van problematiek in de stedelijke focusgebieden te doorbreken, dan wel te voorkomen. De opgedane kennis en ervaringen in de stedelijke focusgebieden wordt benut om de problematiek elders in Nederland ook aan te pakken.
In het programma zijn samenwerkingsafspraken gemaakt met de betrokken gemeenten. Onderdeel daarvan is dat onder voorzitterschap van de burgemeester allianties worden georganiseerd, die voor het focusgebied binnen de desbetreffende gemeente een gebiedsplan opstellen. Tot nu toe zijn er vanuit het Volkshuisvestingsfonds, de Envelop arbeidsmarkt, armoede en schulden, Preventie met gezag, het programma School en Omgeving voor (een aantal van) de twintig focusgebieden middelen beschikbaar gekomen.
Het dashboard Zicht op Wijken is beschikbaar via de *WijkWijzer*, om de betrokken partijen te ondersteunen bij de signalering en de analyse van de situatie in de focusgebieden.[220]

4.1.4 Zicht op ondermijning

Ook decentrale overheden hebben in hun gebieden te maken met ondermijning door georganiseerde criminaliteit. Elf lokale en landelijke overheden tekenden in de zomer van 2017 het convenant voor de City Deal Zicht op Ondermijning. De ambitie van de City Deal Zicht op Ondermijning was een versterking en verbetering van de preventieve aanpak van ondermijnende criminaliteit door een sterkere informatiepositie op basis van nieuwe methoden van data-analyse. Op basis van een positieve evaluatie van de City Deal hebben de ministeries van BZK en JenV gezamenlijk besloten om de 'Zicht-op-methode' in de loop van 2023 vanuit de (experimentele) fase van de City Deal te borgen als preventief instrument voor de aanpak van ondermijning.
Kern daarvan blijft de succesvolle samenwerking tussen partners, waarin (vragen van) veiligheidsexperts en domeinexperts uit de praktijk worden gekoppeld aan een kernteam van data-analisten van de gemeenten, de wetenschap, de belastingdienst en het CBS. Hierbij is tot nu toe vooral ingegaan op de thema's vastgoed en drugs. Inmiddels wordt ook gewerkt aan inzichten over vakantieparken en wordt bezien waar de methodiek kan worden toegepast op andere urgente thema's, zoals zorgfraude en ondermijnende activiteiten op bedrijventerreinen. Van belang blijft dat de gegevens en data niet te herleiden zijn tot individuele adressen, personen of bedrijven. De regels van het CBS verbieden dit en voor de preventieve aanpak geeft het opzoeken van 'patronen' van ondermijning in buurten en wijken al heel waardevolle informatie en inzichten voor lokale bestuurders. Gemeenten en andere partners kunnen op basis van deze patronen (inzichten) overgaan tot gerichter beleid en vaak ook preventief te werk gaan als het gaat om ondermijnende criminaliteit. De uitkomsten van de patronen worden op het dashboard www.zichtopondermijning.nl voor alle gemeenten ontsloten. Ook worden in samenwerking met andere partijen, waaronder de Riecs, VNG en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), de inzichten gedeeld met gemeenten en provincies.

[220] Zie www.wijkwijzer.org

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.1.1 Gebiedsgericht maatwerk
4.1.2 Agenda Stad: City Deals
4.1.3 Leefbaarheid en veiligheid
4.1.4 Zicht op ondermijning
4.1.6 Regie op ruimtelijke ordening
4.1.7 Woningbouw: regie én versnelling
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

4.1.5 Energietransitie

In het Klimaatakkoord hebben overheden, markt en maatschappelijke organisaties zich in 2019 gecommitteerd aan de afspraak om in 2030 de CO_2–uitstoot met 49% te reduceren ten opzichte van 1990. De warmtetransitie in de gebouwde omgeving draagt in belangrijke mate bij aan dit doel, evenals de regionale energiestrategieën. Concreet betekent dit dat 1,5 miljoen woningen en veel andere gebouwen voor 2030 verduurzaamd moeten zijn.

Warmtetransitie: regierol voor gemeenten

Gemeenten vervullen een regierol in de lokale warmtetransitie. Zij werken hierin nauw samen met (lokale) partijen, gebouweigenaren en bewoners. De afgelopen jaren hebben de meeste gemeenten een transitievisie warmte (TVW) opgesteld en soms ook al wijkuitvoeringsplannen (WUP's).
Met het vaststellen van TVW's gaat het experimenteren over in het op grote schaal inrichten en uitvoeren van de warmtetransitie. Het accent ligt nu op de uitvoering. Dit is een complexe opgave en vraagt onder meer kennis en expertise van techniek, kosten, financiering, ruimtelijke ordening, netimpact, regie, organisatie, juridische zaken, participatie en communicatie. Gemeenten hebben aangegeven behoefte te hebben aan ondersteuning in dezen, zodat zij goed invulling kunnen geven aan hun regierol. Daarom is een interbestuurlijk uitvoeringsprogramma[221] - *Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW)* – opgericht. Hierdoor ontstaat één 'loket' voor de uitvoering van de lokale warmtetransitie.
De kerntaken van het NPLW zijn: ondersteunen van gemeenten met kennis en handelingsperspectief, signaleren/agenderen van kansen en belemmeringen in de uitvoering, stimuleren van regionale samenwerking en ontsluiting en communicatie over data, monitoring, kennis, beschikbare middelen voortgang.

Het NPLW maakt gebruik van de verworvenheden uit het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW) en Expertise Centrum Warmte (ECW). Zie hieronder.

Opbrengst

Programma Aardgasvrije Wijken (PAW)

In 2018 is gestart met het interbestuurlijk PAW. Het doel is leren hoe de wijkgerichte aanpak het beste kan worden ingericht en opgeschaald. Het PAW kent drie sporen: proeftuinen aardgasvrije wijken, een kennis- en leerprogramma (KLP) en een beleidsagenda. Inmiddels zijn er 66 proeftuinen van waaruit signalen, knelpunten en oplossingen worden gedistilleerd.

Expertise Centrum Warmte (ECW)

In 2019 is het ECW opgericht, een kenniscentrum dat gemeenten technisch, economisch en wat betreft duurzaamheid ondersteunt bij de warmtetransitie. Dat doet het ECW met handreikingen, factsheets over technieken, template Businesscase warmtenetten, dashboard Eindgebruikerskosten en praktijkverhalen (online en offline).

De kennis-, leer- en ontwikkelactiviteiten van het PAW en het ECW gaan in 2023 over naar het NPLW.

Regionale Energiestrategieën (RES'en)

In dertig RES'en werken decentrale overheden met het Rijk samen met maatschappelijke partners, netbeheerders, het bedrijfsleven en bewoners een aantal afspraken uit het Klimaatakkoord uit. In het bijzonder gaat het hier om keuzes voor grootschalige elektriciteitsopwekking op het land richting 2030. De oplevering van de RES'en 1.0 was op 1 juli 2021. In juli 2023 worden de RES'en 2.0 opgeleverd, waarin nieuwe inzichten en nadere keuzes over de warmtevoorziening en hernieuwbare opwekking zijn verwerkt. Daarna vindt een tweejaarlijkse update van de RES'en plaats.

[221] Opdrachtgevers van het NPLW zijn de ministeries van EZ en BZK en de koepels van decentrale overheden VNG en IPO. Netbeheer Nederland en Aedes zijn genodigden voor het overleg van de opdrachtgevers.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.1.1 Gebiedsgericht maatwerk
4.1.2 Agenda Stad: City Deals
4.1.3 Leefbaarheid en veiligheid
4.1.4 Zicht op ondermijning
4.1.5 Energietransitie
4.1.7 Woningbouw: regie én versnelling
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

4.1.6 Regie op ruimtelijke ordening

"*De nationale ruimtelijke ordening in Nederland is terug*", aldus de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) in zijn brief[222] van 17 mei 2022 aan de Tweede Kamer. De schaarste aan ruimte en de aard en omvang van de ruimtelijke opgaven in ons land maken dat het Rijk de regie in het ruimtelijk domein herneemt. Dit is nodig om te kiezen, te verdelen en een eerlijke uitkomst mogelijk te maken voor opgaven als het woningtekort, de kwaliteit van de natuur, de transitie van de landbouw en de verduurzaming van de energievoorziening. Regie hernemen betekent dat de rijksoverheid een sterkere rol gaat vervullen dan in de afgelopen jaren om zo het werk voor decentrale overheden beter mogelijk te maken.

Het nationale beleid is vastgelegd in de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), waaraan drie principes ten grondslag liggen: 1. voorrang geven aan meervoudig ruimtegebruik, 2. het centraal stellen van gebiedskenmerken en 3. het voorkomen van 'afwenteling' ofwel het niet meer afschuiven van problemen en lasten op latere generaties of andere gebieden.

Het nationale ruimtelijk beleid geanalyseerd

Aan het ruimtelijk beleid is een gedegen analyse voorafgegaan om het 'WAT' scherp te krijgen. De analyse is geclusterd langs drie perspectieven:

- Landbouw en natuur;
- Ordenende netwerken voor energie en (circulaire) economie;
- Leefbare steden en regio's.
- In alle perspectieven komt de opgave 'water en bodem' nadrukkelijk aan de orde. Er zijn overkoepelende doelen voor erfgoed, milieu, defensie en gezonde leefomgeving.

Het is echter tijd om de NOVI een stap verder brengen door nationale structurerende keuzes toe te voegen waar nodig en zo tot een aangescherpte NOVI te komen en over te gaan tot de uitvoering via NOVEX. Hiervoor is gebruikgemaakt van de diverse recente studies en adviezen[223].

Provincies aan zet

De grote fysieke opgaven krijgen vorm en uitvoering via nationale programma's[224], maar niet alles kan overal in Nederland ingepast en gerealiseerd worden. Het Rijk moet keuzes gaan maken als de nationale programma's elkaar in de weg zitten of de ruimtelijke kwaliteit erom vraagt. Daarom is aan de twaalf provincies gevraagd om vanaf 1 december 2022 de nationale doelen en plannen ruimtelijk te vertalen en te combineren met de decentrale opgaven. Op schaalniveau van de provincie of regio's binnen de provincie en in interactie met medeoverheden, Rijkspartijen, private en maatschappelijk partijen.

De 'ruimtelijke puzzel' (het geheel van alle provinciale integrale ruimtelijke voorstellen) die dan in oktober gelegd is, laat zien of de nationale programma's ruimtelijk uitgevoerd kunnen worden, of aanvullende nationale keuzes gemaakt moeten worden en of een herschikking van opgaven binnen en tussen provincies nodig is. Ook is er dan meer zicht op de samenhang tussen en volgtijdelijkheid van de uitvoering van de programma's. Het Rijk en de provincies leggen in december 2023 wederkerige afspraken hierover vast in zogenoemde ruimtelijke arrangementen per provincie.

[222] Ruimtelijke ordeningsbrief 17 mei 2022
[223] Interdepartementaal Beleidsonderzoek Ruimtelijke Ordening (IBO RO), het advies van de Studiegroep ruimtelijke inrichting landelijk gebied, studies van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), en het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) 'Geef richting, maak ruimte'
[224] w.o. Programma bodem en ondergrond, Nationaal Programma Landelijk Gebied, Programma Woningbouw, Programma Circulaire Economie, Programma Natuur/Agenda Natuurinclusief, Programma Energiehoofdstructuur en Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.1.1 Gebiedsgericht maatwerk
4.1.2 Agenda Stad: City Deals
4.1.3 Leefbaarheid en veiligheid
4.1.4 Zicht op ondermijning
4.1.5 Energietransitie
4.1.6 Regie op ruimtelijke ordening
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Opbrengst
In juli 2022 heeft de minister van VRO het *programma NOVEX*[225] aan de Tweede Kamer gestuurd. Hierin is stap voor stap beschreven hoe de urgente opgaven in de ruimtelijke ordening aangepakt zullen worden.
Eind 2022 is aan alle provinciale besturen het *provinciaal startpakket* aangeboden. Dit markeert de start van een nieuwe manier van werken in de ruimtelijke ordening: onder regie van het Rijk worden op korte termijn structurerende keuzes gemaakt en regionaal uitgewerkt. Deze zullen belangrijke inbreng opleveren voor de aanscherping van de Nationale Omgevingsvisie.
Om de ontwikkelingen in het fysieke domein te volgen is er de *Monitor Nationale Omgevingsvisie 2022*. Hierin geeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) tweejaarlijks een beeld van welke ontwikkelingen zich in de leefomgeving voordoen en in hoeverre de NOVI-doelen en -ambities kunnen worden gehaald. In aanvulling hierop is een *Planmonitor* ontwikkeld, die vooruitblikt en modelmatig weergeeft welke ontwikkelingen mogelijk strijdig zijn met kwetsbare waarden. De eerste meting zal in 2023 verschijnen.

Voor meer informatie: www.denationaleomgevingsvisie.nl

4.1.7 Woningbouw: regie én versnelling

Doelen Programma Woningbouw
Het Programma Woningbouw[226] stelt zich ten doel het bouwen van 900.000 woningen tot en met 2030, het verhogen van de bouwproductie naar 100.000 woningen per jaar in deze kabinetsperiode (inclusief 15.000 flex- en 15.000 transformatiewoningen en woningsplitsing) en het nastreven dat ten minste twee derde van de nieuwbouwwoningen betaalbare huur- en koopwoningen zijn. Dit is uitgewerkt in vier actielijnen: 1. Versterken van de regie, 2. Versnellen van het proces van initiatief naar realisatie, 3. Stimuleren snelle woningbouw en 4. Bouwen op grootschalige locaties.

Versterking van de regie
In de woningbouw staat onvoldoende samenwerking tussen overheden, corporaties en marktpartijen nog te vaak de oplossing van knelpunten in de weg. Om dit te veranderen, is gekozen voor meer regie. Hierdoor krijgen corporaties en marktpartijen meer langjarige zekerheid, wat hen in staat stelt om te investeren en innoveren.
Rijk en provincies hebben op 13 oktober 2022 bestuurlijke afspraken gemaakt over het provinciale aandeel in de woningbouwopgave. Met deze afspraken omarmen de provincies de maatschappelijke opgave van het kabinet. Zie kader. De provinciale afspraken worden de komende maanden uitgewerkt in *regionale woondeals*. Deze woondeals bevatten afspraken over de bouwopgave op regionaal niveau en bieden inzicht in eventuele extra opgaven op locatieniveau.
Tussen Rijk en woningcorporaties zijn in de afgelopen zomer nationale prestatieafspraken gemaakt om de doelstelling te bekrachtigen, dat minstens 600.000 betaalbare huur- en koopwoningen worden gebouwd tot 2030 (waarvan de helft door corporaties). Het beoogde doel van het aandeel betaalbare woningen in woningbouwplannen is ook verankerd in de provinciale afspraken.

Versnelling van het proces
Deze tweede actielijn is gericht op het gelijktijdig en integraal uitvoeren van processen, het efficiënt inzetten van beschikbare capaciteit in processen en bij bezwaar- en beroepsprocedures, het doorbreken van impasses via woondeal-overleggen en het stimuleren van industrieel en circulair bouwen (met standaardisering van bouweisen).

Stimulatie snelle woningbouw
Daarnaast wordt gewerkt aan de Wet versterken regie op de volkshuisvesting voor het versnellen van procedures. In het voorjaar van 2023 gaat voorts de landelijke versnellingstafel van start, enerzijds om een versnelling van de woningbouw aan te jagen en anderzijds om knelpunten op te sporen bij de realisatie van de 900.000 woningen en hierop te interveniëren.[227]

[225] Kamerstuk vergaderjaar 2021-2022, 34 682, nr. 100
[226] Eén van de zes programma s uit de Nationale Woon- en Bouwagenda (NWBA)
[227] Staat van de Volkshuisvesting 2022. Integrale voortgangsrapportage.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2.2 Burgerparticipatie
4.2.3 Politieke partijen
4.2.4 Weerbaar bestuur: integriteit, veiligheid en (democratische) weerbaarheid
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Grootschalige woningbouwlocaties
In een aantal regio's is het woningtekort zo hoog dat grootschalige woningbouw nodig is om te kunnen voldoen aan de doelstelling van 900.000 woningen. Door de schaalgrootte wordt veel gevraagd van de ontsluiting en het vrijmaken van de locatie. Zonder investeringen in bereikbaarheid kunnen de geplande aantallen woningen niet worden gerealiseerd. In het coalitieakkoord is daarom voor de komende tien jaar €7,5 miljard beschikbaar gesteld voor de bereikbaarheid en ontsluiting van nieuwe woningen in zeventien *grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties* en daarbuiten. In het BO MIRT[228] (najaar 2022) zijn de bewindspersonen van IenW en minister voor VRO samen met de regio tot een verdeling van dit budget gekomen.[229] Dit heeft geleid tot wederzijds bindende afspraken over het ontsluiten en bereikbaar maken van 400.000 nieuwe woningen tot en met 2030.

4.2 Democratische verhoudingen

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

4.2.1 Versterken decentrale democratie en bestuur

Het uitgangspunt is dat een sterke (decentrale) democratie waarde heeft op zich, maar daarnaast ook bijdraagt aan de aanpak van maatschappelijke opgaven als de klimaat- en energietransitie en de woningopgave.

Ondersteuning van gemeenteraden en Provinciale Staten doorgezet
Leden van gemeenteraden en Provinciale Staten maken nog niet optimaal gebruik van de beschikbare ondersteuning, zoals de griffie, rekenkamer, fractieondersteuning en ambtelijke bijstand. Samen met beroeps- en belangenverenigingen wordt verkend of normstelling een oplossing hiervoor kan bieden, hoe die normen verankerd kunnen worden en hoe de naleving ervan kan worden bevorderd. Fractieondersteuning wordt vaak ten onrechte niet gebruikt en de regels over het verlenen van ambtelijke bijstand bieden niet de gewenste duidelijkheid. Ook het enquêterecht is een belangrijk controle-instrument van raden en staten en kan verder versterkt en beter toepasbaar gemaakt worden. Burgerleden in commissies zijn een andere belangrijke ondersteuningsvorm voor raden en staten, waarvan de minister van BZK het gebruik stimuleert. Naast ondersteuning van zittende gemeenteraadsleden vormt dat ook een opmaat voor inwoners om een stap te zetten naar het ambt van volksvertegenwoordiger.
Voor de verkiezingen van maart 2022 is samen met de beroeps- en belangenverenigingen een eerder ontwikkeld inwerkaanbod voor raadsleden nog beter toepasbaar, toegankelijker en visueel aantrekkelijker gemaakt. De binnen het programma Democratie in Actie ontwikkelde hulpmiddelen en handreikingen, zoals een handreiking over het functioneren van de driehoek (griffier, secretaris en burgemeester/commissaris) blijven behouden en zijn waar nodig uitgebreid. In opdracht van BZK is onderzoek gedaan naar de mogelijke vorm en inhoud van een gemeentelijk statuut, waar in verschillende landen al ervaring mee opgedaan is.[230] In een statuut leggen de raad en het college vast hoe zij samenwerken en hoe bestuurders verantwoording afleggen aan de raad als basis voor een regelmatig gesprek tussen raad en college over het gevoerde bestuur. Het doel daarvan is versterking van de positie van raadsleden tegenover het college van BenW. Bij wijze van pilot worden tien raden bij de implementatie van dit statuut inhoudelijk en financieel ondersteund.

[228] Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport
[229] Kamerstuk II 2022/23 36200-A-9
[230] Gert-Jan Leenknegt, *Naar een sterkere raad. Een verkenning van mogelijke varianten van een gemeentelijk en regionaal statuut*, Tilburg Law School, 2021.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2 Democratische verhoudingen
4.2.2 Burgerparticipatie
4.2.3 Politieke partijen
4.2.4 Weerbaar bestuur: integriteit, veiligheid en (democratische) weerbaarheid
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Wet versterking decentrale rekenkamers van kracht

Rekenkamers zijn met hun onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentebeleid een belangrijk instrument voor de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraad. Met ingang van 1 januari 2023 wordt de nieuwe Wet *versterking decentrale rekenkamers* van kracht.[231] Deze wet beoogt een sluitend stelsel te creëren voor gedegen rekenkameronderzoek in elke gemeente. In de nieuwe wet is opgenomen dat elke gemeente een onafhankelijke rekenkamer instelt, eventueel samen met andere gemeenten. Het is voor gemeenten niet meer mogelijk om rekenkameronderzoek op een andere manier te organiseren. Daarnaast worden ook de bevoegdheden van rekenkamers uitgebreid. Zo kunnen zij straks onderzoek instellen naar de contracten met privaatrechtelijke rechtspersonen waarmee bijvoorbeeld zorg of maatschappelijke ondersteuning in het sociale domein wordt ingekocht. Ook de mogelijkheden om onderzoek te doen naar subsidies, garanties en leningen worden verruimd. Tot slot krijgen decentrale rekenkamers, en ook de Algemene Rekenkamer, meer mogelijkheden om onderzoek te doen naar privaatrechtelijke rechtspersonen waarin verschillende overheidsorganen samenwerken.

Democratische legitimatie gemeentelijke samenwerking wettelijk versterkt

Steeds meer opgaven waar gemeenten mee te maken hebben, spelen op regionaal niveau. Om de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen te versterken is de Wet gemeenschappelijke regelingen gewijzigd m.i.v. 1 juli 2022.[232] De wijzigingen versterken de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen, introduceren controle-instrumenten en verbeteren de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling. Aanvullend zijn er, samen met de beroeps- en belangenverengingen, instrumenten ontwikkeld om gemeenteraden te ondersteunen bij regionale samenwerking – bijvoorbeeld een e-learning module en een handreiking *Grip op regionale samenwerking*.

Wet digitaal vergaderen in voorbereiding

Gedurende de periode dat de coronamaatregelen het onmogelijk maakten dat volksvertegenwoordigers bij elkaar kwamen, is op decentraal niveau veel ervaring opgedaan met digitaal vergaderen en besluiten. Er was in die periode tijdelijke wetgeving van kracht die dit mogelijk maakte.
Op dit moment is er wetgeving in voorbereiding die digitaal vergaderen op een structurele basis mogelijk maakt. Het wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid tot digitaal vergaderen als alternatief voor fysiek vergaderen in de organieke wetgeving en creëert daarbij randvoorwaarden en stelt regels. De digitale vergadering wordt juridisch zoveel mogelijk als gelijkwaardig alternatief voor de fysieke vergadering geregeld.

Democratie in Actie: 294 gemeenten bereikt

In het programma Democratie in Actie werkten tussen 2018 en 2021 VNG, beroeps- en belangenverenigingen in het lokaal bestuur en BZK samen. Het programma vormde een vehikel om gemeenten te helpen bij hun werk aan hun eigen democratie. In deze periode namen 294 gemeenten op de een of andere manier deel aan een of meerdere activiteiten van het programma.

[231] vlyhhi6rv1y7.pdf (eerstekamer.nl)
[232] Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen | Tweede Kamer der Staten-Generaal

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2 Democratische verhoudingen
4.2.1 Versterken decentrale democratie en bestuur
4.2.3 Politieke partijen
4.2.4 Weerbaar bestuur: integriteit, veiligheid en (democratische) weerbaarheid
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Op een vijftal prioriteiten is gewerkt aan doelstellingen als het verbeteren van de verbinding tussen inwoners en bestuur, een krachtige gemeenteraad en een responsieve ambtelijke organisatie. Zie kader.

Prioriteiten Democratie in Actie

- **Quick scan lokale democratie**
  Een digitale vragenlijst die gemeenteraadsleden, het college van burgemeester en wethouders, ambtenaren en inwoners invullen en die vervolgens een beeld oplevert dat als startpunt dient voor maatregelen de lokale democratie te versterken.
- **Uitdaagrecht**
  Het uitdaagrecht biedt inwoners en maatschappelijke partijen de mogelijkheid om de uitvoering van taken van hun gemeente of provincie over te nemen. Dit biedt ruimte voor eigen initiatief van inwoners en daarnaast kunnen overheidstaken mogelijk beter en goedkoper worden uitgevoerd.
- **Versterking van de lokale digitale democratie**
  Het toepassen van digitale instrumenten voor onder andere participatie van inwoners is een belangrijke vernieuwing in de lokale democratie.
- **Versterking van de positie van de volksvertegenwoordiging en inwoners in de energietransitie**
  Democratie in Actie heeft ondersteuning geboden aan decentrale volksvertegenwoordigers om grip te krijgen op hun rol in de energietransitie, zowel bij de ontwikkeling van de Regionale Energiestrategie (RES) als bij de overgang naar aardgasvrije wijken.
- **Ondersteunen van de lokale democratie in het Groningse aardbevingsgebied**
  Democratie in Actie ondersteunde de democratie in het Groningse aardbevingsgebied, in welk kader de gemeenteraden van de zeven aardbevingsgemeenten een extra financiële ondersteuning ontvingen.

Naast een concreet ondersteuningsprogramma stimuleerde Democratie in Actie ook het ontwikkelen en delen van kennis op het gebied van lokale democratie.[233]
Bij de afsluiting van het programma heeft een viertal wetenschappers in een essaybundel gereflecteerd op de opbrengst van Democratie in Actie.[234] Zij concluderen dat het programma veel activiteit en lokale beweging heeft gegenereerd, die tot experimenten, ervaringen en praktijklessen hebben geleid. De opbrengst zit volgens hen ook in impulsen aan de 'zachte' kant van de lokale democratie, zoals cultuur, gedrag en het van elkaar leren. De experts concluderen ook dat een programma als Democratie in Actie niet alle problemen in de lokale democratie kan oplossen.

4.2.2 Burgerparticipatie

Participatie op decentraal niveau: wet en flankerend beleid ontwikkeld

Om de verbinding tussen inwoners en hun bestuur te versterken, is het wetsvoorstel *Participatie op decentraal niveau* aan de Tweede Kamer aangeboden. Het doel van het wetsvoorstel is inwoners meer te betrekken bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van hun gemeente, provincie, waterschap en eilandsraad. De al langer bestaande inspraakverordening wordt verbreed tot een verplichte participatieverordening. Ook is het uitdaagrecht, als specifieke vorm van participatie, in dit wetsvoorstel verankerd. Ter ondersteuning van de implementatie van de wet wordt gewerkt aan een modelverordening en handreikingen.
BZK werkt samen met de VNG, beroepsverenigingen en andere partners om decentrale overheden in de praktijk te adviseren en ondersteunen om participatie vorm te geven.
Dit bouwt voort op het brede netwerk, de bouwstenen en instrumenten die zijn ontwikkeld vanuit het samenwerkingsprogramma Democratie in Actie. Zo is samen met ProDemos een digitaal afwegingskader voor participatie ontwikkeld (www.participatiewijzer.nl). Deze 'Participatiewijzer' helpt gemeenten te kiezen voor een passende mix van participatieme-

[233] Zie voor de opbrengst en producten van DiA www.lokale-democratie.nl
[234] *Impuls voor een sterke lokale democratie? Reflecties na vier jaar Democratie in Actie*, bijdragen van Julien van Ostaaijen, Klaartje Peters, Evelien Tonkens, Georgina Kuipers & Martin Schulz, december 2021.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2 Democratische verhoudingen
4.2.1 Versterken decentrale democratie en bestuur
4.2.3 Politieke partijen
4.2.4 Weerbaar bestuur: integriteit, veiligheid en (democratische) weerbaarheid
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

thoden in de verschillende fasen van het beleidsproces. Decentrale overheden krijgen desgevraagd ook praktisch advies en ondersteuning als zij met bijvoorbeeld het uitdaagrecht of gelote burgerfora aan de slag willen gaan.
In het verlengde van het wetsvoorstel is een Monitor Burgerparticipatie in ontwikkeling, die inzicht moet geven in beleid en praktijk op het terrein van decentrale participatie. De monitor geeft inzicht in vragen als: Ervaren volksvertegenwoordigers, bestuurders en burgers straks heldere spelregels voor burgerparticipatie? Hoe vaak en op welke terreinen vindt burgerparticipatie in beleidstrajecten plaats? Wordt het voor burgers inzichtelijker wat de spelregels zijn en wanneer en hoe zij hun stem kunnen laten horen? En leidt dit tot een grotere zeggenschap en invloed van burgers op besluitvorming en beleid? Ook zal de monitor inzicht geven in de combinatie aan vormen, waarmee gewerkt wordt zoals burgerbegroting, burgerfora en uitdaagrecht.
De ministeries van BZK en IenW vergaren verder actief kennis en goede voorbeelden die worden gedeeld via het kennisplatform Lokale Democratie[235] en het kennisknooppunt Participatie.[236] Op verschillende manieren wordt onderzoek naar burgerfora ondersteund. BZK en IenW nemen als maatschappelijk partner deel aan het NWA-onderzoeksproject Revitalized Democracy for Resilienty Societies (Redress). Dit richt zich op 'hybride democratische innovaties' waarin vormen van overleg (denk aan burgerfora) en stemmen (denk aan correctieve referenda of peilingen) worden gecombineerd. Hoe kunnen zulke hybride democratische innovaties de representatieve democratie versterken? Ervaringen uit binnen- en buitenland bieden daarvoor lessen.

Burgerparticipatie ook op nationaal niveau op de agenda

In 2020 verzocht de Tweede Kamer om een onderzoek naar de mogelijkheden van burgerfora rond het klimaat- en energiebeleid. Een onafhankelijke commissie onder leiding van wijlen Alex Brenninkmeijer concludeert dat (gelote) burgerfora potentie hebben om burgers beter bij het klimaatbeleid te betrekken.[237] Onder bepaalde randvoorwaarden kunnen zij volgens de commissie een krachtige aanvulling zijn op bestaande vormen van burgerparticipatie en inspraak. In het verlengde van dit advies werken de ministeries van EZK en BZK aan een voorstel voor een burgerforum over het klimaatbeleid, waarover het kabinet en de Tweede Kamer nader zullen besluiten.[238] Deze bevat een uitwerking van de randvoorwaarden, die betrekking hebben op een goede vraagstelling, representativiteit en inclusiviteit in de opzet en samenstelling en op de aansluiting van een burgerforum op politiek en samenleving. Ook is er een motie aangenomen in de Tweede kamer die de regering vraagt een burgerberaad over vergrijzing te organiseren.

Democratische betrokkenheid jongeren krijgt impulsen

De ministeries van BZK en JenV verstrekken jaarlijks subsidie aan ProDemos ter ondersteuning van de kennis over en betrokkenheid van jongeren bij de democratie en de rechtstaat. Scholieren bezoeken het parlement, gemeenteraden en rechtbanken. Dit gebeurt veelal onder begeleiding van politiek en maatschappelijk betrokken jongeren. Ook verstrekt ProDemos lespakketten aan middelbare scholen, waarin scholieren aan de hand van spel en debat inzicht krijgen in hoe de democratie werkt. Voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 hebben jongeren van de Nederlandse Jeugdraad (NJR) en ProDemos in opdracht van BZK tien verkiezingsfestivals georganiseerd voor mbo-studenten. Het doel daarvan was hen te laten weten waar de gemeenteraadsverkiezingen om draaien, zodat ze gemotiveerd en geïnformeerd raakten om hun stem uit te brengen. Daarnaast financiert BZK het pilotproject Politiek in Elke Klas (PIEK). Dat richt zich met name op het verbeteren van de debatvaardigheden van middelbare scholieren.

[235] www.lokale-democratie.nl
[236] www.kennisknooppuntparticipatie.nl
[237] Commissie Brenninkmeijer, *Betrokken bij klimaat. Burgerfora aanbevolen*, Kamerstuk 32 813, nr. 674, 2021.
[238] De Tweede Kamer is inmiddels twee keer geïnformeerd over de voornemens op het terrein van nationale burgerfora op het terrein van klimaat en energie. Zie Kamerbrief over kabinetsinzet burgerfora bij klimaat- en energiebeleid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl en Kamerbrief over contouren burgerforum klimaat en energie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2 Democratische verhoudingen
4.2.1 Versterken decentrale democratie en bestuur
4.2.2 Burgerparticipatie
4.2.4 Weerbaar bestuur: integriteit, veiligheid en (democratische) weerbaarheid
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Een motie van de Tweede Kamerleden Bromet en Van Dijk verzocht in 2021 de regering met jongerenorganisaties in gesprek te gaan en acties te formuleren om de betrokkenheid van jongeren bij politieke besluitvorming te vergroten. Hierop heeft BZK in overleg met jongeren acties in kaart gebracht. Zo willen jongeren bijvoorbeeld graag op school al de kans krijgen om mee te denken over beleid. Dit gaat over thema's die hen direct raken, zoals onderwijs en mentaal welzijn, maar ook over bredere maatschappelijke onderwerpen als ongelijkheid, de woningmarkt en het klimaatbeleid. Jongeren willen ook graag laagdrempelig worden betrokken op lokaal niveau. Daartoe heeft BZK samen met jongeren de werkwijze van het manifest #Mijnstemtelt ontwikkeld. In samenwerking met de VNG wordt deze werkwijze ondersteund in meer dan zestig gemeenten.
In 2021 is de Wet verduidelijking van de burgerschapsopdracht geïntroduceerd aan scholen in het funderend onderwijs. Dit is de opvolging van één van de aanbevelingen van de Staatscommissie Hervorming Parlementair Stelsel. Op verzoek van het ministerie van OCW zal een expertgroep uitwerken wat de nieuwe wet voor de inhoud en kwaliteit van het burgerschapsonderwijs betekent.
Verder is in het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen van de Wet educatie en beroepsonderwijs opgenomen dat de werking van de democratie wordt behandeld binnen mbo-opleidingen. Het Expertisepunt Burgerschap ondersteunt scholen en mbo's bij de burgerschapsopdracht. ProDemos is een van de samenwerkende partners van dit Expertisepunt.

4.2.3 Politieke partijen

Ondersteuning van (lokale) politieke partijen

Politieke partijen vervullen een belangrijke rol in het functioneren van het democratisch bestel. Zij ontvangen daarvoor overheidsfinanciering, onder voorwaarden met betrekking tot financiële verantwoording en transparantie.
Enkele jaren geleden heeft een commissie onder leiding van het oud-Kamerlid Veling de Wet op de financiering van politieke partijen (Wfpp) geëvalueerd.[239] Deze commissie bepleitte onder andere dat ook decentrale politieke partijen onder voorwaarden voor financiering in aanmerking kunnen komen.
Met ingang van 1 januari 2023 treedt de Evaluatiewet Wfpp in werking. Deze wet wijzigt de Wfpp op de aanbevolen punten van de commissie-Veling waardoor de positie van lokale partijen wordt versterkt. Daarnaast wordt uitvoering gegeven aan de motie-Jetten c.s., waarin de regering wordt verzocht de subsidie van politieke partijen tot en met 2024 met €9 miljoen per jaar te verhogen, en daarna structureel te verhogen met €5 miljoen per jaar.
Omdat lokale partijen geen gebruik kunnen maken van ondersteuning van een landelijke partij is in februari 2019 het Kennispunt Lokale Politieke Partijen opgericht. ProDemos heeft de start en de totstandkoming van het Kennispunt begeleid en georganiseerd met subsidie van BZK. Sinds 1 januari 2021 is het Kennispunt een zelfstandige stichting met een raad van toezicht en een bestuur. Het biedt informatie, trainingen en mogelijkheden voor kennisdeling, zowel over inhoudelijke dossiers als over het politieke handwerk.

Wet op de politieke partijen in voorbereiding

Als uitwerking van een van de aanbevelingen van de Staatscommissie voor hervorming van het parlementair stelsel is een nieuwe Wet op de politieke partijen (Wpp) in voorbereiding.[240] Het wetsvoorstel hiervoor is in het najaar van 2022 in consultatie gebracht. Het doel van deze wet is de onafhankelijke positie van politieke partijen ten opzichte van de overheid en derden in de democratische rechtsstaat te versterken. Daarnaast is het doel de democratie weerbaarder te maken door de transparantie bij politieke partijen te bevorderen. Dit wordt gedaan door de wettelijke positie van politieke partijen te versterken, transparantieregels in te stellen en de bestaande regels voor politieke partijen te bundelen in één wet.
Het voorstel voor een Wpp versterkt de lijn die is ingezet bij het opstellen van de bestaande regels voor politieke partijen in de Kieswet en de Wfpp. Deze wetten stellen regels aan de organisatie

[239] *Het publieke belang van politieke partijen*, Eindrapport van de Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen, Den Haag, 2018.
[240] Staatscommissie Parlementair Stelsel, *Lage drempels, Hoge Dijken*, Den Haag, 2018.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2 Democratische verhoudingen
4.2.1 Versterken decentrale democratie en bestuur
4.2.2 Burgerparticipatie
4.2.4 Weerbaar bestuur: integriteit, veiligheid en (democratische) weerbaarheid
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

van politieke partijen en aan de transparantie van hun financiering. Ook zal de Wpp een definitie bevatten van wat een politieke partij is. Omdat de Wpp ook zal gaan over partijen die (nog) geen zitting hebben in een volksvertegenwoordiging, is de bestaande definitie in de huidige Wfpp ontoereikend. Het model van de vereniging is het uitgangspunt. Naast de transparantievereisten zal de nieuwe wet geen aanvullende eisen aan de organisatie van politieke partijen stellen.
Tot slot introduceert de Wpp, in lijn met het advies van Staatscommissie parlementair stelsel, een eigenstandige regeling voor de bevoegdheid van de rechter om politieke partijen te verbieden.[241]
Deze regeling vervangt de bestaande mogelijkheid om politieke partijen te ontbinden en verbieden. De in deze wet opgenomen regeling moet duidelijk maken binnen welke wettelijke kaders politieke partijen mogen opereren. Ook krijgt de rechter (in dit geval de Hoge Raad) zo meer handvatten geboden om te kunnen bepalen of onder de gegeven omstandigheden de oplegging van een partijverbod is gerechtvaardigd. Het verbieden van een politieke partij geldt als een uiterst redmiddel om bewegingen en krachten te weerstaan die een gevaar vormen voor de (fundamentele beginselen van de) democratische rechtsstaat doordat ze hem willen aantasten of zelfs afschaffen.

Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers ingesteld

Sinds april 2022 geeft het Adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers (ARPA) advies over de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers. Het college brengt advies uit aan de minister van BZK en desgewenst ook aan de Eerste en Tweede Kamer. Het adviescollege staat los van de politiek en is volledig onafhankelijk. De instelling van het adviescollege komt voort uit de Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers die sinds 1 januari 2022 van kracht is. De zes leden van het Adviescollege Rechtspositie Politieke Ambtsdragers zijn na een sollicitatieprocedure benoemd door de koning, op voordracht van de minister van BZK.
De adviestaak van het college richt zich op grote, structurele wijzigingen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Denk aan:

- Bezoldiging en vergoeding voor de werkzaamheden;
- Uitkering na aftreden of ontslaguitkering bij arbeidsongeschiktheid;
- Pensioenaanspraken;
- Onkostenvergoedingen en voorzieningen voor de uitoefening van het ambt;
- Nevenfuncties en neveninkomsten.

Het adviescollege adviseert niet over rechtspositionele aangelegenheden in individuele gevallen.

Hogere vergoeding voor leden Provinciale Staten en besturen van waterschappen

Het eerste advies van het voornoemde adviescollege gaat over de vergoeding voor leden van Provinciale Staten en waterschapsbesturen. Hierom had de minister van BZK gevraagd. In lijn met de uitkomsten van eerder onderzoek naar de vergoeding van het Statenlidmaatschap, stelt het college voor om deze te verhogen, net als die voor leden van het algemeen bestuur van waterschappen.[242] Voor de langere termijn overweegt het adviescollege dat vaste beloningsverhoudingen tussen verschillende categorieën politieke ambtsdragers mogelijk zouden kunnen leiden tot een duidelijker samenhang en minder discussie bij eventuele aanpassing van de hoogte van de vergoeding dan bij incidentele aanpassingen wellicht het geval is. Op een dergelijke systematiek wil het college bij een latere gelegenheid terugkomen.
Het kabinet neemt de aanbevelingen van het college over en verhoogt de vergoedingen voor leden van Provinciale Staten en besturen van waterschappen met ingang van de datum van aantreden na de verkiezingen voor beide gremia in maart 2023.[243]

[241] kamerbrief-inzake-voortgang-voorbereiding-wet-op-de-politieke-partijen.pdf (overheid.nl)
[242] ARPA, *Advies vergoedingen voor statenleden en algemene besturen waterschappen*, Den Haag, 2022. Zie ook: SEO, *De vergoeding voor leden van de Provinciale Staten en algemeen bestuursleden van waterschappen*, Rotterdam, 2020.
[243] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-1054585.pdf

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2 Democratische verhoudingen
4.2.1 Versterken decentrale democratie en bestuur
4.2.2 Burgerparticipatie
4.2.4 Weerbaar bestuur: integriteit, veiligheid en (democratische) weerbaarheid
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

De redenen hiervoor zijn de toegenomen zwaarte van de taken en dat de vergoeding ontoereikend is om gederfde inkomsten uit werk te compenseren. Verder wordt de vergoeding, met name door veel Statenleden, al geruime tijd als te laag ervaren. Het mogelijk gevolg van de te laag ervaren vergoeding is dat het ambt minder aantrekkelijk wordt voor burgers en zij zich niet (opnieuw) verkiesbaar stellen als Statenlid of bestuurslid van een waterschap.

Pensioenen politieke ambtsdragers: aanpassingen conform ABP

In 2020 is de pensioenwetgeving voor politieke ambtsdragers op verschillende onderdelen in overeenstemming gebracht met die voor overheidspersoneel in het ABP.[244] Het gaat onder andere om harmonisaties in het partnerpensioen en het wezenpensioen. Later zal worden besloten over de wijze waarop de pensioenen van politieke ambtsdragers overgaan naar het nieuwe pensioenstelsel.

Decentrale politieke ambtsdragers extra ondersteund via beroepsverenigingen

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

Afwegingskader bevoegdheden burgemeester

De burgemeester vervult een cruciale rol in het lokaal bestuur, waarbij hij of zij uiteenlopende rollen heeft. Mede op basis van het in hoofdstuk 3 van deel 1 genoemde onderzoek *Te veel van het goede?* en de daarop ontvangen reacties wordt actie ondernomen voor een toekomstbestendig burgemeestersambt.[245] Dit houdt ook in dat gepoogd wordt om het ambt in balans te houden door kritisch te zijn op het introduceren van nieuwe taken en bevoegdheden voor de burgemeester. Aanbevolen is een herbezinning op de toedeling van bestuursrechtelijke bevoegdheden aan burgemeesters. De burgemeester heeft bevoegdheden in het domein van openbare orde en veiligheid waarmee hij of zij bijvoorbeeld over kan gaan tot woningsluiting, cameratoezicht kan instellen, gebiedsverboden of een meldplicht kan opleggen en een veiligheidsrisicogebied kan aanwijzen. Sinds 2010 is het aantal bevoegdheden van de burgemeester flink uitgebreid en er is momenteel nog wetgeving in voorbereiding om die bevoegdheden verder uit te breiden. Het is belangrijk om zorgvuldig te toetsen of nieuwe bevoegdheden passen bij de rol en positie van de burgemeester, om de balans tussen de verschillende aspecten van het burgemeestersambt te behouden. Hiervoor is een afwegingskader in ontwikkeling.[246]
Verder wordt de inzet op integriteit en weerbaar bestuur voortgezet en waar nodig aangescherpt.

Ondersteuning voor een aantrekkelijk burgemeestersambt

In het kader van de aantrekkelijkheid van het burgemeestersambt financiert BZK het *Oriëntatieprogramma burgemeesters*. Dit programma heeft tot doel om een succesvolle instroom te bevorderen, door mensen die de stap naar het burgemeesterschap overwegen een inkijk in het ambt te geven. Daarbij is zowel oog voor de instroom van mensen zonder traditionele politiek-bestuurlijke loopbaan als voor diversiteit binnen de groep. Inmiddels zijn negentien oud-deelnemers aan dit programma burgemeester geworden en bekleden 21 deelnemers een andere functie binnen het openbaar bestuur.
Voor de ontwikkeling van burgemeesters verleent BZK jaarlijks een subsidie aan het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) om uitvoering te geven aan het Professionaliseringsfonds. Met dit fonds financiert het NGB onder andere opleidingen,

[244] Kamerstuk 35548, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)
[245] M. Boogers e.a., *Te veel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*, UT, 2021.
[246] Kamerbrief over een toekomstbestendig burgemeestersambt | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2 Democratische verhoudingen
4.2.1 Versterken decentrale democratie en bestuur
4.2.2 Burgerparticipatie
4.2.3 Politieke partijen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

bijeenkomsten over actuele thema's, conferenties en intervisies, zodat burgemeesters elkaar ontmoeten en ervaringen kunnen uitwisselen.

Een divers en inclusief bestuur gestimuleerd

De samenstelling van het decentraal bestuur is nog altijd vrij eenzijdig. De minister van BZK streeft naar een inclusief en divers samengesteld bestuur in de brede zin van het woord. Er zijn maatregelen uitgevoerd die erop gericht zijn om dit te stimuleren. Zo is een campagne ondersteund om meer vrouwen voor het politieke ambt te interesseren. Een trainingsmodule *Selecteren zonder vooroordelen*, ontwikkeld door het College voor de Rechten van de Mens, voor vertrouwens- en selectiecommissies in de politiek moet eraan bijdragen dat er meer diverse kieslijsten en voordrachten voor benoemingen tot stand komen. Actief uitnodigen en werven, onder andere via oriëntatieprogramma's voor burgemeesters en commissarissen van de Koning, maar ook via het aanbieden van de cursus Politiek Actief in gemeenten door ProDemos moeten eveneens een bijdrage leveren. De cursussen Politiek Actief zijn onder andere bedoeld om groepen te bereiken die nu ondervertegenwoordigd zijn in de politiek, zoals vrouwen, mensen met een migratieachtergrond, mensen met een beperking en lager opgeleiden.

Aanjaagteam en pilots voor politieke ambtsdragers met een beperking

Het aandeel politieke ambtsdragers met een beperking staat niet in verhouding tot het aandeel inwoners met een dergelijke beperking. Uit het in *hoofdstuk 3* genoemde onderzoek van BZK blijkt verder dat de ambtsdragers uit deze groep zeer specifieke hindernissen ervaren. Ook blijkt dat er behoefte is aan voorbeelden van politiek ambtsdragers met een beperking, zoals gemeenteraadsleden, wethouders of statenleden. Rolmodellen kunnen de interesse en participatie in politiek en bestuur van de doelgroep versterken. Daarom heeft de minister van BZK een aanjaagteam met ambassadeurs ingesteld. Deze ambassadeurs gebruiken hun eigen ervaringen om de politieke en bestuurlijke participatie van mensen met een beperking te vergroten. Dit doen zij door mensen met een beperking te ondersteunen bij politiek actief worden, maar ook door gemeenten, waterschappen en provincies te stimuleren om zich toegankelijk op te stellen en passende vormen van ondersteuning te bieden.
In 2021 is BZK verder twee pilots gestart die ervoor moeten zorgen dat mensen met een beperking in dezelfde uitgangspositie komen als mensen zonder een beperking. Het gaat dan om een pilot voor specifieke financiële ondersteuning voor aankomende raadsleden en een proef met een persoonlijke ondersteuner voor huidige volksvertegenwoordigers. In de eerste pilot ontvingen deelnemers een bestedingsbudget van maximaal 2.000 euro per kandidaat voor kosten die zij vanwege de eigen beperking maken tijdens de kandidaatstellingsperiode. Het gaat dan bijvoorbeeld om extra/hogere vervoerskosten, kosten voor communicatie (bijvoorbeeld doventolk), ADL-ondersteuning en aan het inhuren van zorg om de verkiezingscampagne te kunnen volbrengen. Hiervan hebben twaalf kandidaten gebruik gemaakt. De tweede proef richt zich op al zittende volksvertegenwoordigers. Er namen negen personen aan deel. De taak van de ondersteuner van deze politieke ambtsdragers is het werk zodanig voor te bereiden, te regelen en te begeleiden dat de ambtsdrager daar zijn of haar tijd en energie niet aan hoeft te besteden en zich vooral kan concentreren op zijn taak als volksvertegenwoordiger. Denk bijvoorbeeld aan het regelen van en het begeleiden tijdens vergaderingen en dienstreizen.

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

Programma Weerbaar bestuur gestart

Het is in een democratie cruciaal dat bestuurders hun functie veilig en integer kunnen uitoefenen. In dat licht is in 2022 het Programma Weerbaar Bestuur van start gegaan. Het hoofddoel van dit programma is het verhogen van de weerbaarheid van decentrale politieke ambtsdragers en de ambtelijke organisatie tegen ondermijnende invloeden en andere vormen van oneigenlijke druk. Binnen het programma werkt BZK nauw samen met het ministerie van JenV, beroepsverenigingen van politieke ambtsdragers, bestuurdersverenigingen van landelijke politieke partijen, koepels van medeoverheden en diverse andere partners.
Vanuit het programma zijn in 2022 de volgende stappen gezet:

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2 Democratische verhoudingen
4.2.1 Versterken decentrale democratie en bestuur
4.2.2 Burgerparticipatie
4.2.3 Politieke partijen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Nieuwe lichting Veiligheidspakketten en evaluatie regeling Veilig wonen

Sinds 2019 biedt BZK *Veiligheidspakketten* aan startende burgemeesters aan. In 2022 zijn deze geactualiseerd en is een nieuwe lichting pakketten verspreid. In het Veiligheidspakket is informatie opgenomen over o.a. de woningscan, die het ministerie gratis aanbiedt, het veiligheidsgesprek van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), een training omgaan met agressie en intimidatie, het Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur en het Stappenplan voor melding en aangifte. Inmiddels zijn er door het ministerie 150 Veiligheidspakketten verstuurd naar recent gestarte burgemeesters.

Sinds 1 januari 2021 kan iedere decentrale bestuurder aanspraak maken op een vergoeding voor het treffen van preventieve beveiligingsmaatregelen ten behoeve van een veilige woonplek. De aard van de maatregelen is in een regeling vastgelegd. Signalen uit de praktijk geven aan dat zowel het bedrag als de maatregelen uit de regeling op dit moment te beperkt zijn. Naar aanleiding hiervan is in 2022 een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van de regeling en de bredere systematiek rondom de beveiliging van de woonsituatie van decentrale bestuurders. Op basis daarvan worden voorstellen voor verbetering gemaakt. Tenslotte zijn er afspraken gemaakt met de Kamer van Koophandel over het afschermen van adressen van decentrale politieke ambtsdragers in het handelsregister.

Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur na incidenten

In samenwerking met het Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur biedt BZK sinds 2019 ondersteuning na incidenten bij decentrale politieke ambtsdragers. Het ministerie werkt hiervoor samen met de partners van het Netwerk Weerbaar Bestuur, gemeenten en provincies. Tijdens de contactmomenten wordt er advies en ondersteuning geboden aan het slachtoffer en waar gewenst contact gelegd met een ervaringsdeskundige of professionele opvang verzorgd.

Het ondersteuningsteam is sinds de zomer van 2022 gestart met bewustwordingssessies aan gemeenteraden, Staten en colleges te bezoeken over het belang van afspraken over de omgang met agressie en intimidatie. Sinds september 2022 zijn er ruim dertig sessies verzorgd of voorbereidende gesprekken gevoerd.

Slagkracht kleinere gemeenten

BZK heeft verder in 2022 een eenmalige financiële bijdrage van € 400.000 aan iedere provincie verstrekt. Met deze bijdrage kunnen de provincies de komende jaren de slagkracht van met name kleinere gemeenten tegen ondermijnende invloeden vergroten. Dit biedt de mogelijkheid om regionaal meer samen op te trekken en te werken aan de interne weerbaarheid van provincies, gemeenten en andere publieke partijen. Ook kan met deze bijdrage de rol van de commissarissen van de Koning bij de aanpak tegen oneigenlijke beïnvloeding en ondermijning van het bestuur versterkt worden. Deze middelen hebben een volledig beleids- en bestedingsvrij karakter.

Integriteit van het decentraal bestuur wettelijk verankerd

Met ingang van 1 januari 2023 is de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur van kracht. Daarmee krijgen decentrale overheden een aantal nieuwe mogelijkheden om met bestuurlijke problemen en integriteitskwesties om te gaan.[247] Een van de maatregelen is de invoering van de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) als benoembaarheidsvereiste voor bestuurders. Ook zijn in de nieuwe wet bepalingen opgenomen die duidelijkheid moeten geven over belangenverstrengeling. Verder krijgt de commissaris van de Koning een extra bevoegdheid als rijksorgaan in geval van integriteitskwesties of bestuurlijke problemen in gemeenten. Naast deze wetgeving hebben decentrale overheden de beschikking over instrumenten om praktische invulling te geven aan het onderwerp integriteit. Gedacht kan worden aan de modelgedragscode voor de wettelijk verplichte gedragscode, de beleidskaders voor verboden handelingen en de handleiding basisscan voor het uitvoeren van risicoanalyses. Tot slot heeft BZK met het oog op toekomstig integriteitsbeleid verschillende bijeenkomsten georganiseerd, zoals roadtours en expertmeetings.

[247] Tweede Kamer, 2019-2020, 35 546, nr. 3.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2 Democratische verhoudingen
4.2.1 Versterken decentrale democratie en bestuur
4.2.2 Burgerparticipatie
4.2.3 Politieke partijen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Aandacht voor weerbaarheid van de democratische rechtsorde

Naar aanleiding van een motie van het Tweede Kamerlid Segers is op 15 juli 2022 de adviescommissie *Versterken weerbaarheid democratische rechtsorde* ingesteld. Deze adviescommissie heeft tot doel om te onderzoeken hoe de ontwikkeling van radicalisering en politieke polarisatie verloopt en om op basis van wetenschappelijke inzichten te analyseren wat de effecten hiervan zijn op het democratisch proces. De commissie, onder voorzitterschap van Ahmed Marcouch, is tevens gevraagd aanbevelingen te doen over hoe de democratie beter te weren tegen extremisme, radicalisering en polarisatie en wat in dat licht kan bijdragen aan de versterking van de democratische rechtsorde. De commissie komt eind 2023 met een advies.

Vanuit gemeenten en andere spelers in het bestuur komen signalen dat zij behoefte hebben aan steun bij het omgaan met maatschappelijke onrust en ongenoegen waarmee zij, soms plotseling, worden geconfronteerd.
De ministeries van BZK, SZW en JenV voeren daarom een meerjarenplan *Maatschappelijke onrust en ongenoegen 2022-2026* uit. Dit plan bevat de acties van de samenwerkende partners van deze ministeries met de VNG, NGB en politie. Het doel van het programma is bestuurders en ambtenaren (landelijk, regionaal en lokaal) te ondersteunen bij het omgaan met maatschappelijk ongenoegen en onrust. Daarbij gaat het er zowel om ongenoegen een plek te geven in democratische processen als om het voorkomen van en omgaan met escalaties.
Het meerjarenplan bouwt aan een (digitale) leeromgeving voor overheden om onrust en ongenoegen beter te zien, te duiden en zo nodig te kunnen handelen. Daarnaast zijn er, aangestuurd door lokale behoeften, vijf ontwikkelopgaven benoemd:

1. Versterken van een samenhangende aanpak voor een weerbare democratische rechtsorde;
2. Verbeteren van de informatiepositie van het lokaal bestuur;
3. Beter aangaan van de dialoog met kritische groepen;
4. Vat krijgen op de digitale dimensie van ongenoegen en onrust;
5. Bevorderen van een responsieve overheid die vakkundig optreedt en ook in de spiegel kijkt.

Handreikingen en ander instrumentarium voor het decentraal bestuur zijn te vinden op www.weerbaarbestuur.nl

Weerbaarheid tegen desinformatie versterken

Desinformatie is een van de dreigingen die de democratische rechtsorde kunnen ondergraven. Het kan afkomstig zijn uit binnen- of buitenland. Onder desinformatie wordt verstaan (onafhankelijk van de inhoud, producent/verspreider of wijze van verspreiding), het doelbewust, veelal heimelijk, verspreiden van misleidende informatie, met het doel schade toe te brengen aan het publieke debat, democratische processen, de open en kenniseconomie of de volksgezondheid. Daarmee kan het de nationale veiligheid raken. Het is een vorm van schadelijk, maar vaak legaal, gedrag. Desinformatie hoeft niet altijd (alleen) onjuiste informatie te bevatten. Het kan een combinatie zijn van feitelijke, onjuiste of deels onjuiste informatie, maar altijd met de intentie om te misleiden en te schaden. Wanneer deze intentie ontbreekt, spreken we van misinformatie. Het kan het publieke debat verstoren, leiden tot onrust en onzekerheid en zelfs een ontwrichtend effect hebben op de samenleving als geheel en op het leven van individuele mensen daarin. In een effectieve aanpak van desinformatie staan de waarden en grondrechten van de rechtsstaat, zoals de vrijheid van meningsuiting en vrijheid van pers, voorop. Daarin blijft het uitgangspunt dat het bestempelen van desinformatie als zodanig en factchecken primair geen taak is van overheden.
De minister van BZK heeft een coördinerende verantwoordelijkheid voor het beleid op desinformatie. Zij doet dat door binnen de rijksoverheid en richting gemeenten en provincies op te treden als het primaire aanspreekpunt voor het beleid op desinformatie, door samenwerking tussen overheden op dit terrein te bevorderen, en door een kennisfunctie te vervullen. Ook bevordert zij het bewustzijn over desinformatie bij overheidsorganisaties en burgers. De minister van BZK werkt daarin nauw samen met de staatssecretaris van BZK die verantwoordelijk is voor de normering van beleid voor digitalisering en desinformatie en daarmee voor de aanpak van de verspreiding van desinformatie online onder andere via de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren. De staatssecretaris van Cultuur en Media is verantwoordelijk voor mediabeleid en daarmee voor de borging van kwaliteit en onafhankelijkheid van

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2 Democratische verhoudingen
4.3.2 Herziening van het uitkeringsstelsel
4.3.3 Nieuwe financieringssystematiek medeoverheden
4.3.4 Agenda Interbestuurlijk toezicht
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

journalistiek op basis van de Mediawet. De staatssecretaris van Cultuur en Media en de staatssecretaris Digitalisering en Koninkrijksrelaties dragen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor het stimuleren van mediawijsheid waardoor burgers weerbaarder worden tegen desinformatie. Daarnaast heeft iedere overheidsorganisatie een eigen verantwoordelijkheid voor het formuleren van een effectieve en gepaste reactie op desinformatie waarvan de inhoud raakt aan het eigen beleidsterrein.
Acties om de weerbaarheid tegen desinformatie te versterken, vinden plaats langs twee sporen. Het eerste richt zich op het versterken van het open en vrije publieke debat. Het gaat dan onder andere om het behoud van een pluriform medialandschap door te investeren in lokale media en onderzoeksjournalistiek, en om het versterken van de weerbaarheid van burgers door hen tips en tricks aan te reiken over hoe zij desinformatie zelf kunnen herkennen (www.isdatechtzo.nl). Het tweede spoor gaat over het verminderen van de invloed van desinformatie. Dit behelst onder meer het verhogen van het bewustzijn van mogelijke effecten van desinformatie binnen overheden en het faciliteren van medeoverheden bij de omgang ermee. Ook is met het oog op de verkiezingen voor de Provinciale Staten en waterschappen van 2023 in een simulatie geoefend hoe overheidsorganisaties snel en proportioneel kunnen reageren op desinformatie. Tot slot zijn er voor decentrale overheden handreikingen ontwikkeld voor het signaleren van en het omgaan met desinformatie en is er speciaal voor wethouders en raadsleden een game ontwikkeld waarmee zij desinformatie en manipulatie kunnen herkennen.[248]

4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen

Bestuurlijke en financiële verhoudingen is een beleidsthema dat bij alle overheden een hoge prioriteit heeft en waarop veel gebeurt. De balans tussen de uitdagingen waar decentrale overheden geacht worden op te acteren en de mogelijkheden die zij hebben om daarvoor passende oplossingen te bieden, is er nog niet. Het samen werken als één overheid wordt nog niet door iedereen herkend en als zodanig ervaren. En het beleidsinstrumentarium sluit nog niet goed aan op de nieuwe werken. Dat heeft tijd nodig en daarom is er in deze Staat van het Bestuur weer aandacht voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen.

4.3.1 Actieagenda Sterk Bestuur

Onlangs heeft de minister van BZK de *Actieagenda Sterk Bestuur* aan de Tweede Kamer gepresenteerd. Hierin is uiteengezet hoe het openbaar bestuur versterkt gaat worden door te investeren in de samenwerking binnen het Rijk en tussen Rijk en medeoverheden, werk te maken van de uitvoerbaarheid van beleid en bij te dragen aan sterke medeoverheden: 'van denken naar doen'.
De actieagenda bevat concrete acties voor de korte termijn, maar zal zich in de loop van de tijd ook verder ontwikkelen aan de hand van groeiende inzichten en geboekte resultaten.
Ter versterking van het openbaar bestuur wordt geïnvesteerd in de onderlinge samenwerking, passende verdeling van taken en bevoegdheden, balans tussen ambities, taken, middelen en uitvoering, en de ondersteuning van provincies, gemeenten en waterschappen. Hiervoor worden diverse (nieuwe) instrumenten ingezet:

[248] Desinformatie | Netwerk Weerbaar Bestuur

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.3.1 Actieagenda Sterk Bestuur
4.3.3 Nieuwe financieringssystematiek medeoverheden
4.3.4 Agenda Interbestuurlijk toezicht
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Code Interbestuurlijke Verhoudingen

De geactualiseerde Code Interbestuurlijke Verhoudingen is een leidraad voor de wijze waarop verschillende overheden samenwerken en voor de onderlinge omgangsvormen. De ervaring leert dat het niet alleen gaat om de afspraken, maar juist ook om de toepassing ervan. Dit is een belangrijk aandachtspunt van de actieagenda.

Leren van het nieuwe samenwerken

Via de praktijk van de Regio Deals en City Deals en uit de nieuwe manieren van samenwerken waarvoor dit kabinet heeft gekozen (bijvoorbeeld het programma Werk aan Uitvoering en de uitwerking van de ruimtelijke opgaven waarbij provincies een grotere rol krijgen), worden inzichten in samenwerkingsstructuren verzameld. Een investering om de gezamenlijke slagkracht te versterken.

Beleidskader decentraal bestuur (in ontwikkeling)

Om een sterk bestuur en goede interbestuurlijke verhoudingen te bevorderen, is het van belang dat decentrale besturen taken uitvoeren die passen bij hun organisatievorm. Dat is in de praktijk niet altijd het geval. Het beleidskader decentraal bestuur (in ontwikkeling) zal criteria bevatten voor taaktoedeling. Hierbij worden de adviezen van Prof. Elzinga en de B&A-groep over wat die criteria kunnen zijn, ter harte genomen.[249]

Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden

In de actieagenda wordt ingezet op een zorgvuldige voorbereiding van beleid dat medeoverheden raakt. In de voorbereiding ligt immers de sleutel tot beleid dat daadwerkelijk uitvoerbaar is. Daarvoor is onder andere de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) ontwikkeld. Het instrument benadrukt het belang en faciliteert het proces om als Rijk en medeoverheden samen op te trekken bij het ontwikkelen van nieuwe beleidsvoornemens, waarbij zowel bestuurlijke als financiële aspecten belicht worden, en ondersteunt de rol van BZK als verantwoordelijk ministerie voor de coördinatie van beleid dat medeoverheden raakt.
Het proces van de UDO geeft concreet vorm aan het gedachtengoed van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Er wordt in onderling overleg en al naar gelang de omvang en het belang van de taak gekeken naar de omvang en inrichting van het proces. De UDO en de bijdrage van BZK zijn erop gericht vakdepartementen te faciliteren bij het uitwerken van hun opgaven. Departementen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de UDO. BZK adviseert bij de UDO over bestuurlijke en financiële randvoorwaarden aan de hand van het normenkader interbestuurlijke verhoudingen.[250]

Naast de inzet van deze instrumenten wordt ook gewerkt aan het krijgen van meer zicht op de beleidsuitvoering vanuit de praktijk. Dit gebeurt via de Staat van de Uitvoering, de inrichting van het Samenwerkingsplatform Sociaal Domein en het professionaliseren van (regionale) leer- en kennisnetwerken in de fysieke leefomgeving. Op deze manier kunnen signalen uit de praktijk eerder opgevangen en benut worden voor een slagvaardiger bestuur. Zie *Uitvoering*.

4.3.2 Herziening van het uitkeringsstelsel

Een belangrijk onderdeel van de financiële verhoudingen wordt gevormd door de uitkeringen, waarmee gemeenten en provincies vanuit het Rijk worden bekostigd. De basis voor deze uitkeringen is de Financiële verhoudingswet. Het is van belang dat het uitkeringsstelsel meebeweegt met de bestuurlijke verhoudingen en aansluit bij de aard van de taak die de gemeente of provincie uitvoert. Het huidige uitkeringsstelsel sluit in onvoldoende mate aan bij de bestuurlijke verhoudingen.
Zoals vermeld in de vorige editie van de Staat van het Bestuur was er begin 2020 een conceptvoorstel voor de wijziging van de Financiële verhoudingswet voorgelegd ter consultatie[251]. De consultatie leidde tot onvoldoende draagvlak en principiële bezwaren. Daarom is de behandeling van het wetsontwerp niet voortgezet en besloten een aantal punten verdiepend te beschouwen.
Hiertoe is in 2021 aan drie universitaire onderzoeksinstituten de opdracht gegeven beide fondsbeheerders van het gemeente- en provinciefonds over het uitkeringsstelsel te adviseren. In het rapport *Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten*[252] zijn aanbevelingen gedaan om te komen tot aanpassingen in het uitkeringsstelsel. Deze aanbevelingen zijn in 2022 uitgewerkt in een interdepartementale Taskforce.[253]

Een van de uitkomsten van de interdepartementale Taskforce is dat de bestuurlijke wensen vorm moeten krijgen door een herijking

[249] *Kamerstukken II* 2021/22, 35925-VII, nr. 136; de bouwstenen zijn opgesteld door prof. mr. dr. D.J. Elzinga en B&A Groep.
[250] UDO en normenkader interbestuurlijke verhoudingen zijn een actualisatie van het huidige beoordelingskader uit 2007. Het instrument bevat handvatten voor de toepassing van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw), artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet en artikel 105, derde lid, van de Provinciewet.
[251] Overheid.nl | Consultatie Wijziging Financiële verhoudingswet (internetconsultatie.nl)
[252] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[253] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 VII, nr. 143

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.3.1 Actieagenda Sterk Bestuur
4.3.3 Nieuwe financieringssystematiek medeoverheden
4.3.4 Agenda Interbestuurlijk toezicht
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

('verruiming') van het bestaande uitkeringsstelsel en de bestaande uitkeringsvormen[254]. Dit kan door middel van een uitgestrektere invulling van de bestaande uitkeringsvormen, waarbij de volgende uitgangspunten gelden:

- Het uitkeringsstelsel mag geen belemmeringen bevatten voor de bekostiging vanuit het Rijk van interbestuurlijke samenwerking.
- De bestuurlijke wens om als één overheid maatschappelijke opgaven op te lossen en te bekostigen is de basis. Wet- en regelgeving moet zoveel mogelijk ondersteunend zijn aan het rechtmatig kunnen verstrekken van uitkeringen.
- De bekostiging van de interbestuurlijke samenwerking moet plaatsvinden tegen zo laag mogelijk administratieve lasten aan de kant van zowel het Rijk als aan de zijde van de medeoverheden. Relevante aandachtspunten zijn hierbij: 1) snelheid waarmee de financiële bijdrage vanuit het Rijk verstrekt kan worden en 2) lage administratieve lasten en eenvoud.

Opbrengst
De verbeteringen en het honoreren van het vormgeven van de bestuurlijke wensen in de onderlinge samenwerking worden doorgevoerd door aanpassingen binnen de decentralisatie uitkering en de specifieke uitkering.
Het streven is om de herziening van de Financiële-verhoudingswet in 2024 af te ronden. Vooruitlopend op de hierboven geschetste wijzigingen in de wet zal, daar waar de huidige wet ruimte biedt, in de geest van deze wijzigingen gewerkt gaan worden.

4.3.3 Nieuwe financieringssystematiek medeoverheden

In het coalitieakkoord[255] is opgenomen dat voor de periode na 2025 een nieuwe financieringssystematiek voor medeoverheden wordt uitgewerkt. In de contourennota[256] van 11 juli 2022 zijn stappen beschreven, die het kabinet wil zetten om te komen tot een nieuwe financieringssystematiek, op korte en langere termijn. Vertrekpunten hierbij zijn:

1. Het belang van een goede balans tussen financiën enerzijds en de taken en opgaven van medeoverheden anderzijds staan centraal.
2. Er is een betere financieringsbalans nodig tussen eigen inkomsten van gemeenten en provincies en bekostiging via fondsen vanuit het Rijk.
3. Meerjarige stabiliteit moet gemeenten en provincies helderheid bieden over het meerjarig begrotingskader.
4. Het financieel en interbestuurlijk instrumentarium, specifiek het uitkeringsstelsel richting medeoverheden, moet aansluiten op taken en de wettelijke kaders van waaruit die taken worden toebedeeld.

Rijk en medeoverheden zijn het erover eens dat het coalitieakkoord gemeenten en provincies een goede financiële basis biedt voor de periode tot en met 2025. Als gevolg van het coalitieakkoord ontvangen gemeenten meer accres. Het totaal cumulatief vrij besteedbare accres over de periode 2022-2025 bedraagt voor gemeenten en provincies circa €14,8 miljard bovenop de stand van de Miljoenennota 2022. Verder is in het coalitieakkoord de oploop van de opschalingskorting tot en met 2025 geschrapt (€715 miljoen voor gemeenten en provincies).
Doordat het accres vanaf 2026 niet meer genoeg is om volumegroei in gemeentelijke lasten op te vangen, hebben gemeenten en provincies zorgen over hun structurele financiële situatie vanaf 2026. Mede in het licht van de langetermijninvesteringen die ook van hen gevraagd worden. Zij hebben tegelijkertijd nog geen duidelijkheid over wat de consequenties van de nieuwe financieringssystematiek zullen zijn.
Het kabinet stelde in aanloop naar de nieuwe financieringssystematiek in 2026 eenmalig €1,1 miljard extra beschikbaar voor gemeenten en provincies. Ten tijde van dit schrijven is het voornemen om, mede namens de medefondsbeheerder (staatssecretaris van Financiën) de Tweede Kamer in het voorjaar van 2023

[254] Overkoepelende notitie uitkeringsstelsel | Rapport | Rijksoverheid.nl
[255] Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' | Publicatie | Kabinetsformatie (kabinetsformatie2021.nl)
[256] Kamerstuk 35 925 VII, nr. 170 (Kamerbrief Contourennota financieringssystematiek medeoverheden, juli 2022)

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.3.1 Actieagenda Sterk Bestuur
4.3.2 Herziening van het uitkeringsstelsel
4.3.3 Nieuwe financieringssystematiek medeoverheden
4.4.2 De Staat van de Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

te informeren over de stand van zaken van de nieuwe financieringssystematiek. Hierbij is het streven om in goede samenwerking met medeoverheden te komen tot uitwerking van de financieringssystematiek.[257]

4.3.4 Agenda Interbestuurlijk toezicht

Gemeenten, provincies en Rijk werken in een gezamenlijk uitvoeringsprogramma aan de *Agenda Toekomst Toezicht* (ATT). Dit is de uitwerking van de eerder gemaakte afspraak om te werken aan vernieuwing van het interbestuurlijk en financieel toezicht, zodat het zo effectief mogelijk is en passend is bij een gezamenlijke aanpak van maatschappelijke opgaven. Het interbestuurlijk toezicht is primair gericht op het inzichtelijk krijgen en beheersen van toekomstige financiële risico's en risico's verbonden aan de uitvoering van taken die aan provincies, gemeenten of waterschappen bij of krachtens de wet zijn opgedragen (medebewindstaken). Knelpunten komen eerder in beeld, waardoor tijdig verbeterslagen mogelijk zijn. Ook wordt beoogd het toezicht efficiënter en effectiever in te richten en de uitvoeringslasten te beperken.

Actielijnen Agenda Interbestuurlijk toezicht
1. Versterken van verbinding horizontale controle en verticaal toezicht;
2. Beter voeren van de dialoog;
3. Beter leren via het toezicht;
4. Uniformeren van de uitvoering van toezicht;
5. Richten op gedeeld risico door de toezichthouder.

4.4 Uitvoering

In de Actieagenda Sterk Bestuur (zie *Bestuurlijke en financiële verhoudingen*) wordt op verschillende plaatsen het belang van de uitvoerbaarheid van beleid en het leren van de uitvoeringspraktijk benadrukt. In de afgelopen jaren hebben te veel mensen in ons land ervaren wat het is om gedupeerde te zijn van een mismatch tussen beleid en uitvoering. Dit heeft het vertrouwen van de burger in de overheid geschaad. Om dit te herstellen krijgt de publieke dienstverlening en de uitvoering van het beleid prioriteit in het openbaar bestuur. Zo ook in deze editie van de Staat van het Bestuur. Bij de publieke dienstverlening gaat het vooral om de toegankelijkheid voor iedereen, het leveren van maatwerk en de loketfunctie. Bij de beleidsuitvoering gaat het vooral om het monitoren, signaleren en leren voor een doeltreffender beleid.

4.4.1 Publieke dienstverlening

De problematiek van de kinderopvangtoeslag heeft de aandacht voor het verbeteren van de publieke dienstverlening - cruciaal voor het herstel van vertrouwen in de overheid - vergroot. Zie Inwoners en het openbaar bestuur (deel 1 hoofdstuk 2).
In het regeerakkoord 2021–2024 wordt het belang van dienstverlening benadrukt: *'we werken aan een overheid die betrouwbaar, dienstbaar, dichtbij en rechtvaardig is'*. De dienstverlening kan worden verbeterd als gemeenten, uitvoeringsorganisaties en rijksoverheid samenwerken, samen leren van de uitvoeringspraktijk, hier opvolging aan geven en waar nodig landelijke kaders aanpassen.

Ambitie integrale dienstverlening
Alle inwoners hebben eenvoudig toegang tot en kunnen gebruikmaken van integrale dienstverlening bij de overheid. De dienstverlening bevordert de participatie en stelt inwoners in staat om mee te kunnen én blijven doen in de samenleving. Dit geldt met name voor inwoners die een beroep doen op ondersteuning door de overheid. Alle inwoners moeten erop kunnen vertrouwen dat ze op juiste wijze worden geholpen. Waar nodig worden gegevens van de inwoners gedeeld, waarmee een integrale aanpak beter mogelijk is.

[257] Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2023 | Tweede Kamer der Staten-Generaal

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.4.2 De Staat van de Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Er zijn meerdere initiatieven gestart die de dienstverlening moeten verbeteren. Zo is het programma *Werk Aan Uitvoering (WAU)* een belangrijke aanjager van de versterking van de dienstverlening binnen de uitvoering, vanuit het perspectief van burgers en ondernemers. Binnen het spoor 'Toekomstbestendige dienstverlening' ligt de nadruk op het uitdragen van de visie op gezamenlijke dienstverlening, maatwerk en loketfunctie van de overheid. Binnen de WAU wordt ook gewerkt aan versnelling digitale agenda, begrijpelijke en uitvoerbare wetgeving en vergroten van de statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering.

Loketfunctie van de overheid

In de Ministeriële Commissie Uitvoering van 3 juni 2022 is gesproken over de menselijke maat als uitgangspunt voor het hele palet van publieke dienstverlening door de overheid. In dit kader past de loketfunctie van de overheid: één loket voor burgers en ondernemers die het in sommige gevallen zelf niet lukt om zaken te doen met de overheid. De loketfunctie moet bij alle overheden goed inhoud krijgen. Bij samenloop (als burgers of ondernemers te maken hebben met meerdere overheden) nemen dienstverleners de coördinatie op zich en wentelen deze niet af op de inwoner of ondernemer. De loketfunctie krijgt vorm via verschillende initiatieven en activiteiten, waaronder:

Opbrengst

- Overheidsbrede portalen (overheid.nl, rijksoverheid.nl, mijnoverheid) bieden samenhangende informatie rond levensgebeurtenissen en specifieke thema's. Voor ondernemers is er het Ondernemersplein en voor Nederlanders in het buitenland Nederland Wereldwijd.
- Goede voorbeelden van organisatie overstijgende dienstverlening bij complexe casuïstiek zijn: de Garage bij de SVB, de Werkplaats bij het UWV en Stella bij de belastingdienst.
- Bij een van de 600 Informatiepunten Digitale Overheid (IDO) in bibliotheken en wijkgebouwen kunnen mensen terecht met vragen over publieke dienstverlening. Zij worden ter plekke geholpen of krijgen een afspraak bij een passende hulpverlener.
- Wat 'goed de weg wijzen' en 'de helpende hand bieden' betekent voor mensen die minder of niet zelfredzaam zijn, is onderwerp van een reeks programma's en loketinitiatieven in de praktijk. De bedoeling is om initiatieven zoals één loket Rijksincasso te borgen.
- In vier gemeenten wordt geëxperimenteerd met een MijnZaken-functionaliteit. Hierin zijn interactieve mediakanalen bij elkaar gebracht en slimmer ingericht om burgers beter te helpen.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Gemeenten op de voorgrond

Gemeenten zijn vaak voor inwoners het eerste contact met de overheid en spelen daarom een cruciale rol in de dienstverlening. Zij vervullen ook vaak de regierol als meer partijen betrokken zijn bij de aanpak van problematiek van inwoners.
In 2021 hebben de ministeries van BZK, JenV, SZW en VWS samen met de VNG een plan opgesteld voor het versterken van de dienstverlening bij gemeenten. Zie kader voor het wensbeeld hierbij.

Wensbeeld gemeentelijke dienstverlening

- Daar waar wordt aangeklopt worden inwoners op juiste wijze geholpen.
- Er wordt rekening gehouden met de diversiteit van hulpvragers. Als mensen digitaal hun vraag willen stellen, moeten zij eenvoudig op weg worden geholpen. Ook kunnen zij via alternatieve kanalen bij de overheid terecht (telefonisch, fysiek contact) of ondersteuning krijgen om de digitale toegang te gebruiken (via IDO's[258]). In gebieden met geconcentreerde 'sociale problematiek' is het wellicht beter om fysiek tot één loketfunctie van overheid en uitvoerders te komen.
- Dienstverlening houdt verband met de inhoud van landelijk en lokaal beleid. Bij nieuw beleid moet dan ook het perspectief van inwoners centraal staan.
- Het systeemleren van rijksoverheid en gemeenten wordt geïntensiveerd: meer aandacht voor het vertalen van effecten en geleerde lessen naar beleid.

Om de gewenste situatie te realiseren wordt gewerkt aan:

- Het perspectief van de inwoners centraal stellen bij het uitwerken van nationaal én decentraal beleid.
- Meer aandacht geven aan de uitvoerbaarheid van het beleid: Hoe kunnen gemeenten, provincies en waterschappen dit beleid goed uitvoeren? Hoe zit het met de bekostiging? Door het uitvoeren van de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden worden deze vragen aan de voorkant afgewogen. Zie *Actieagenda Sterk Bestuur*.
- Meer samenhangende ondersteuning van inwoners en uitvoering geven aan de loketfunctie in het kader van het WAU-spoor Toekomstbestendige dienstverlening. Het gaat om functies als gestandaardiseerde dienstverlening, goed de weg wijzen en de helpende hand bieden. In diverse gemeenten starten loketinitiatieven waarin de twee laatstgenoemde functies centraal staan.
- Meer samenhangende ondersteuning van gemeenten via het Samenwerkingsplatform Sociaal Domein (zie later) en de implementatie van het Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams). De Wams biedt een wettelijk kader voor gegevensuitwisseling tussen partijen in het sociaal domein en aanpalende domeinen[259]. Dit zal de integrale aanpak bij meervoudige problematiek ten goede komen.
- Verbetering van het lerend vermogen zodat signalen uit de praktijk leiden tot verbetering van beleid en wet- en regelgeving.

4.4.2 De Staat van de Uitvoering

"*De dienstverlening van de overheid moet veel hoger op de agenda*", zo luidt de eerste zin van de brief waarin minister Koolmees (SZW) op 5 maart 2021 de Staat van de Uitvoering aankondigt aan de Tweede Kamer. De achtergrond van deze Staat ligt in incidenten die iedereen op zijn of haar netvlies heeft staan en waardoor de relatie tussen burger en overheid onder druk is komen te staan. Denk bijvoorbeeld aan het overheidshandelen bij de kinderopvangtoeslag en de aardbevingen in Groningen.
De Staat van de Uitvoering geeft een trendmatig beeld over de uitvoeringspraktijk van de overheid. Het beschrijft de stand van zaken van 38 uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid, die veel contact hebben met burgers en ondernemers. Deze organisaties hebben in 2022 allemaal een eigen stand opgemaakt. Hierin delen zij knelpunten en dilemma's waarmee zij in de praktijk te maken hebben.

[258] Informatiepunten Digitale Overheid (IDO) in bibliotheken en wijkgebouwen
[259] zorg, onderwijs, welzijn, wonen, werk, inkomen, inburgering, openbare orde en veiligheid

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
4.4.1 Publieke dienstverlening
4.5 Digitale transitie
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Opbrengst
Uit de eerste Staat van de Uitvoering blijkt dat bij de publieke dienstverlening complexiteit het grootste knelpunt is.
Dit betreft zowel de complexiteit van wetgeving als de stapeling van het beleid.

Voor meer informatie: www.staatvandeuitvoering.nl.

Stand van de Uitvoering: gemeenten
Ook de VNG heeft een Stand van de Uitvoering opgemaakt. Deze geeft inzicht in de stand van zaken van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk: wat gaat goed en wat kan beter? De eerste editie is vooral een kwalitatieve beschrijving. De VNG wil jaarlijks een Stand van de Uitvoering opstellen, waarbij gestreefd wordt naar een (groeiende) kwantificering van de informatie.

Opbrengst
Uit de *Stand van de Uitvoering 2022 (VNG)* komt naar voren hoe breed en divers het takenpakket is dat gemeentelijke professionals uitvoeren voor hun inwoners. Als eerste wordt benadrukt dat er vooral veel goed gaat. Daarnaast is er op verschillende punten winst te behalen:

- Rode draad is dat de uitvoering eenvoudiger moet om ervoor te zorgen dat de overheid levert wat de samenleving verwacht en dat het vertrouwen van de samenleving in de overheid herstelt. Gemeenten, ketenpartners en het Rijk moeten de complexiteit aanpakken door onder meer het vereenvoudigen van de wetgeving zodat deze beter aansluit bij de leefwereld van de inwoner en rekening houdt met de uitvoeringspraktijk (terugkeer van de menselijke maat). Ook moeten verschillende wetten beter op elkaar afgestemd worden.
- De samenwerking en onderlinge uitwisseling van informatie tussen alle partijen in de keten moeten worden verbeterd.
- Er is behoefte aan stabiliteit. Dit betekent voorspelbare wet- en regelgeving, geen stapeling van nieuwe wetten en een stabiel financieel kader.
- Binnen gemeentelijke organisaties moet de uitvoering de aandacht krijgen die zij verdient, bijvoorbeeld door de inrichting van de organisatie beter af te stemmen op de logica van de uitvoering én door herwaardering van het imago en de functies van de uitvoeringsprofessionals. Dit vraagt om ruimte, tijd en geld om keuzes te maken voor een integrale aanpak en/of maatwerkoplossing.

Voor meer informatie: Stand van de Uitvoering 2022 (vng.nl)

Samenwerkingsplatform Sociaal Domein
BZK werkt samen met gemeenten en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en andere betrokken departementen aan de inrichting van het Samenwerkingsplatform Sociaal Domein. Het platform gaat bijdragen aan een duurzame uitwisseling tussen lokale, regionale en landelijke partners, gericht op het versterken van beleid in het sociaal domein en de uitvoering ervan. Via het Samenwerkingsplatform kunnen signalen uit de beleids- en uitvoeringspraktijk eerder worden opvangen en benut voor een slagvaardiger openbaar bestuur. Regioadviseurs hebben hierbij een verbindende rol tussen de functies van het platform.

Functie van het platform
- Verbinden gemeenten onderling en met (landelijke) partners;
- Kennis verzamelen, bundelen en ontsluiten;
- Vraaggericht adviseren aan gemeenten en landelijke partners;
- Versterken van de feedbackloop van praktijk naar beleid.

Leer- en kennisnetwerken (PLeK)
Er is veel kennis bij nationale kennisinstituten en planbureaus. Die kennis is onvoldoende ontsloten naar regio's en naar de uitvoeringspraktijk, en als dat wel het geval is dan gaat het meestal om sectorale en tijdelijke constructies. Daarom werken al langere tijd overheden, kennisinstellingen en uitvoeringsdiensten samen - onder de vlag van het Veluweberaad - om dit gat te dichten, zodat in de regio's onderbouwde analyses en beleidskeuzes gemaakt kunnen worden voor de integrale aanpak van de maatschappelijke

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

opgaven in de (fysieke) leefomgeving. In 2022 is besloten om een volgende stap te zetten:
Betrokken partijen[260] ontwikkelen nu een platform *Professionalisering Leer- en Kennisnetwerken leefomgeving (PLeK)*. PLeK wordt een duurzaam professioneel platform dat kennis- en leernetwerken aanjaagt, faciliteert en blijvend verbindt tot een kennisecosysteem in de (fysieke) leefomgeving. Het platform wil verbinder en sparringpartner zijn voor professionals die betrokken zijn bij nationale en regionale beleids- en uitvoeringsprogramma's. Per 1 januari 2023 start de kwartiermakersfase.

4.5 Digitale transitie

Het kabinet maakt zich sterk voor een digitale transitie, die gekenmerkt wordt door het benutten van kansen, het borgen van publieke waarden en de creatie van een gelijk (economisch) speelveld.

Coalitieakkoord 2021-2025: Digitalisering

"De huidige digitale revolutie biedt geweldige kansen voor onze samenleving en economie. Die kansen gaan we benutten. Tegelijkertijd vraagt het om solide spelregels, toezicht en strategische autonomie. We hebben de plicht om grondrechten en publieke waarden (veiligheid, democratie, zelfbeschikking, non-discriminatie, participatie, privacy en inclusiviteit) te beschermen en de taak om een gelijk economisch speelveld te creëren: met eerlijke concurrentie, consumentenbescherming en brede maatschappelijke samenwerking. Mensen moeten zich online ook veilig kunnen voelen. Het kabinet gaat zich daarom, in aansluiting op bestaand beleid, samen met medeoverheden en Europese partners inzetten voor het borgen van onze publieke waarden in het digitale domein. Daarmee bouwen we aan een veilige, inclusieve, en kansrijke digitale samenleving voor alle Nederlanders en Europeanen."

In de kamerbrief 'Hoofdlijnen beleid voor digitalisering' van 8 maart 2022 en de aanbieding van de '*Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren*' van 4 november 2022 is dit uitgewerkt door de staatsecretaris van BZK Digitalisring en Koninkrijksrelaties.

Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren

De werkagenda omschrijft hoe het kabinet, medeoverheden en samenleving aan het roer van digitalisering komen te staan en daarbij publieke waarden voorop stellen. De werkagenda kent vijf ambities:
1. Iedereen kan meedoen in het digitale tijdperk;
2. Iedereen kan de digitale wereld vertrouwen;
3. Iedereen heeft regie op het digitale leven;
4. De digitale overheid werkt waardengedreven en open voor iedereen;
5. Versterking van de digitale samenleving in het Caribisch Nederland.

Een van de ambities is dat iedereen mee kan doen in het digitale tijdperk. Cijfers laten zien dat er op dit vlak nog veel moet gebeuren:

In het werkprogramma zijn acties opgenomen, die door de rijksoverheid, medeoverheden en (Europese) partners worden opgepakt. Zo werken overheden bijvoorbeeld aan een toegankelijke dienstverlening via alle loketten, zodat burgers en bedrijven overal gemakkelijk toegang hebben en goed worden geholpen. Dit gebeurt proactief, te beginnen met specifieke levensgebeurtenissen. Ook worden de digitale vaardigheden van burgers en bedrijven gestimuleerd door waar nodig het bieden van ondersteuning via fysieke informatiepunten (zie ook *Uitvoering*). Het is voor mensen bijvoorbeeld nu al beperkt mogelijk een vertrouwd persoon via DigiD te machtigen om digitale zaken voor hen af te handelen. De bedoeling is om dit in 2025 breed uitgerold te hebben.

[260] De ministeries van IenW en BZK, de koepels VNG, IPO en UvW en de kennisstellingen RIVM en FSP vormen samen een interbestuurlijke stuurgroep in oprichting en geven opdracht aan de kwartiermakerfase in 2023.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
4.1 Interbestuurlijke samenwerking
4.2 Democratische verhoudingen
4.3 Bestuurlijke en financiële verhoudingen
4.4 Uitvoering
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Opbrengst

Inspanningen om de digivaardigheden en -kennis te vergroten hebben onder andere geleid tot de volgende resultaten:

- Samenwerking tussen Rijk, gemeenten, cursusaanbieders en maatschappelijke organisaties om digivaardigheden van de 2,5 miljoen Nederlanders te verhogen (basisinfrastructuur);
- Publiek-private samenwerking om mensen te voorzien van digitale middelen (#allemaaldigitaal). Meer dan 12.000 mensen hebben een apparaat ontvangen;
- Actieve DigiHulplijn met tussen de 500 en 1.000 bellers per maand voor beantwoording van vragen over digitalisering;
- Bijna 600 Informatiepunten Digitale Overheid om mensen te helpen met digitale publieke dienstverlening;
- Masterplan Basisvaardigheden waarmee het kabinet structureel 1 miljard euro op jaarbasis investeert in taal, rekenen/wiskunde, burgerschap en digitale geletterdheid in het funderend onderwijs;
- Ambtelijke Professionaliteit Programma waarin RADIO topambtenaren opleidt zodat zij voldoende I-kennis hebben en in staat zijn de digitale transitie te leiden.

Voor meer informatie over de (vier andere) ambities van het werkprogramma, acties en opbrengsten ervan: www.digitaleoverheid.nl.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien

5.2 Slagvaardig bestuur
5.3 Collectieve ontwikkelkracht

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Door dr. A.J. Kruiter [260]

In dit hoofdstuk onderzoek ik de potentiële slagkracht van het openbaar bestuur. Dat doe ik in drie delen. Eerst verken ik met behulp van een gedachte-experiment een mogelijke toekomst, tien jaar vanaf vandaag. Dat doe ik in deel 1. Vervolgens bespreek ik in deel 2 verschillende onderzoeken naar slagkracht[261]. In deel 3 kom ik tot een vergelijk: wat is er nodig om het openbaar bestuur slagvaardiger te maken?

5.1 Utopie 2033

Ik neem u mee naar 2033. Naar een gebied waar in 2022 mensen nog zeven jaar eerder doodgingen en vijftien jaar langer in ongezondheid leefden dan de gemiddelde Nederlander. Waar het grootste deel van de particuliere en corporatiewoningen nog niet was verduurzaamd. Waar in de winter van 2023 de gasprijzen twee keer zo hoog waren als de huurprijzen. Toen in februari 2024 de *energy cap* eraf ging, meldden twee maanden later 10.000 inwoners zich bij de schuldhulpverlening. De gemeente kon die toestroom niet aan. De afdeling was ingericht om twintig intakes per dag te doen.

Natuurlijk had de gemeente dit zien aankomen, maar met de personeelsschaarste kon ze niemand vinden. De schulphulpverleningsbranche maakte overuren en er was niemand te krijgen. In het gebied stond het hoogste aantal kinderen van de stad onder toezicht van de jeugdbescherming. Maar de jeugdbescherming kampte met ziekteverzuim en personeelsschaarste. Ze kon het veilig opgroeien en ontwikkelen van kinderen niet meer garanderen.

Ondermijning vierde hoogtij. Jonge mensen kozen steeds vaker voor een carrière in de criminaliteit. Hoewel je je kon afvragen of het een vrije keuze was. Ze stopten vaak met school in ieder geval. Functioneel analfabetisme onder inwoners verdubbelde de afgelopen jaren. Eén op de twee kinderen in de wijk groeide op in armoede. Arbeidsmigranten woonden met te veel mensen in te kleine flats. De Woonzorgvisie die de gemeente samen met corporaties en zorgaanbieders opstelde, bleef achter bij de praktijk. De overlast van mensen die uit de maatschappelijke opvang in de wijk kwamen wonen, nam toe. In dit gebied gingen weinig mensen nog stemmen. Niet voor de Tweede Kamer en niet voor de Gemeenteraad. Het opkomstpercentage bij de provinciale statenverkiezingen van 2023 was 19%.

Maar nu, in 2033, is dat allemaal anders. 80% van de huizen is verduurzaamd en van het gas af. In 2024 waren de eerste buurtbatterijen in de buurt verschenen. Aanvankelijk waren het een paar enthousiastelingen geweest die er samen één gekocht hadden met behulp van de woningbouwcorporatie, maar al snel werden ze efficiënter, goedkoper en rendabeler. Na het implode-ren van de salderingsregeling werd het voor mensen steeds aantrekkelijker om samen met de buurt energie op te wekken en de overtollige energie in buurtbatterijen op te slaan. Sinds in 2026 de energielasten structureel hoger werden dan de woonlasten, gingen mensen massaal op duurzame energie over. Samen met institutionele investeerders en met behulp van het Rijk verklaarden gemeente en de drie woningbouwcorporaties het gebied tot 'duurzaam prioriteitsgebied'. Ze bundelden de financiële en personele capaciteit die ze hadden om de wijk te verduurzamen.

[260] Dit hoofdstuk is geschreven door dr. Albert Jan Kruiter. Kruiter is actieonderzoeker bij het Instituut voor Publieke Waarden dat gespecialiseerd is in actieonderzoek naar publieke innovaties vanuit burgerperspectief. Hij promoveerde in 2010 op de relatie tussen bureaucratie-theorie en democratietheorie. In zijn dagelijkse werk voert hij actieonderzoek uit met bewoners met veel problemen, maatschappelijke initiatieven, woning-bouwcorporaties, zorgverzekeraars, zorgaanbieders, gemeenten, ministeries en filantropen.

[261] "*Slagvaardigheid en prestaties van de overheid. Resultaten Flitspanelonderzoek augustus 2022*" (ICTU-Venster voor medewerkers, 4 oktober 2022) en "*Rapportage Thema Slagkracht en prestaties. Verkenning t.b.v. de Staat van het Bestuur*" (Invior, december 2022)

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

5.2 Slagvaardig bestuur
5.3 Collectieve ontwikkelkracht

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Online kon je een buurtcorporatie aanmaken en aanspraak maken op een lening voor een buurtbatterij en panelen, warmtepompen en zonneboilers. Een filantroop was daar mee begonnen, maar gemeenten en de rijksoverheid hadden dat snel overgenomen en door de hele wijk uitgerold. Daarnaast sloten alle publieke organisaties, van verzekeraar, tot school, tot politiebureau, tot gemeente en departement een 'batterijpact'. Ze gebruikten hun eigen vastgoed om energie op te wekken en leverden het overschot terug aan de buurt.

De activiteiten rondom de buurtbatterij en het energievraagstuk blijken nu, zes jaar later, de katalysator te zijn geweest voor een reeks aan gezamenlijke activiteiten. Zo richtten de bewoners gezamenlijk een uitzendbureau op van buurtbewoners die warmtepompen en zonnepanelen konden installeren. Dat konden ze niet meteen zelf, maar een van de bewoners nam een warmtepomp mee uit de supermarkt in Noorwegen en installeerde die met veel succes.

Samen met een lokaal installatiebedrijf, TNO en Ikea, ontwikkelden de bewoners vervolgens een pomp die ze met een cursus van drie weken konden installeren. Het installatiebedrijf keek en deed mee. Immers, het loste een groot probleem op. Overal was arbeidsschaarste. Mensen moesten respectievelijk vier en vijf jaar op warmtepompen en zonnepanelen wachten. 'Dus dan doen we het wel zelf', zo zeiden de bewoners. Het voordeel van een uitzendbureau 'voor en van hen' was dat ze niet alleen geld verdienden in de vorm van een uurloon, maar ook aandeelhouder waren. Ze bouwden vermogen op. Een aantal van hen had hun verduurzaamde huis al gekocht van de woningbouwcorporatie. Wat ook weer bijdroeg aan hun bestaanszekerheid. De schaarste leidde sowieso al tot een lage werkeloosheid, maar juist bij deze mensen die al jaren niet meer werkten, werkte het uitzendbureau goed. Er werkten nu 250 buurtbewoners.

En de overheid? Rijk en gemeenten trokken sinds 2025 gezamenlijk op in De Gebiedscoöperatie. Samen stelden ze zich ten doel om in twintig jaar de levensverwachting met zeven jaar te doen stijgen en de jaren dat mensen langer in gezondheid leefden met vijftien jaar te verhogen. Dat was ook de snelste manier om de doelstellingen uit de propositie 'De winst van het sociaal domein' die de gemeenten samen in 2021 formuleerden: gelijke kansen, gezondheid en bestaanszekerheid, zo concreet mogelijk te operationaliseren. Door te koersen op een gezamenlijke doelstelling, konden de verschillende partijen sneller door één deur.

Want al snel kwamen ze erachter hoe moeilijk het is om impact te maken in een gebied met twee organisaties (rijksoverheid en gemeente) die beide niet zijn opgericht om gebieden te organiseren en om gebiedsgericht publieke problemen op te lossen. Analyses wezen uit dat er alleen al vanuit rijkszijde en gemeentezijde tientallen verschillende financieringsstromen door de wijk vloeiden. Met alleen hun eigen begroting en planning en control-cyclus. Samen bleken ze €10.000,-- per huishouden per jaar te investeren in zorg en sociale zekerheid. Tot al snel €400.000.000,-- per jaar in deze wijk. Dat wisten ze nooit. Maar nieuwe data-analyses wezen dat uit. Gemiddeld kwamen ze uit op zeven verschillende publieke financieringsstromen per huishouden. Stuur daar nog maar eens op. In 2026 bleek vervolgens uit nadere analyse dat 50% van de totale middelen uit het zorgdomein en het sociaal domein in 5% van de huishoudens ging zitten. Dat bleek in dit gebied €200 miljoen in 2.000 huishoudens te zijn. Gemiddeld €100.000,-- per huishouden per jaar. Terwijl de huishoudens zelf in armoede leefden en zich niet gehoord of geholpen voelden.

Om nog maar te zwijgen over het aantal wetten, regels en protocollen. Alleen al in het sociaal domein ging het bijvoorbeeld om de Wmo, de Jeugdwet, de Participatiewet, de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, de Wet schuldsanering natuurlijke personen, de Zvw, de Wlz, de Wet passend onderwijs, de Wet passend toewijzen. Het was, kortom, behoorlijk onbestuurbaar geworden. Vrijwel alle departementen zagen dat hun doelstellingen in deze wijk vastliepen. De GGZ kampte met wachtlijsten, net als de ouderenzorg. SZW zag de huishoudens armer worden. Justitie maakte zich zorgen over de ondermijning en de onveilige situatie van kinderen. OCW zag het hoogste aantal voortijdig schoolverlaters van het land en docenten in het primair onderwijs die de wijk verlieten. BZK zag vooral verpauperde woningen en de noodzaak om te verduurzamen.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

5.2 Slagvaardig bestuur
5.3 Collectieve ontwikkelkracht

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

De arbeidsmarktschaarste hielp daar ook niet bij. In 2025 hadden wijkteams en fact-teams beide 25% ziekteverzuim en 25% vacatures. Het mechanisme zag iedereen al langer aankomen. Vacatures leiden tot een hogere caseload, die leidt tot een hoger ziekteverzuim, waardoor er meer vacatures nodig zijn, waardoor de caseload weer stijgt, etc. Een neerwaartse spiraal. Ondertussen nam de woningnood toe. Konden gemeente noch Rijk de veiligheid van kinderen garanderen, en had meer dan de helft van de wijk een huurachterstand. Terwijl veel mensen nog niet werkten. De toegangseisen voor opleidingen waren te hoog, vonden ze.

Afijn, werk aan de winkel dus. Verschillende overheden probeerden van alles. Opgavegericht werken. Werken volgens de bedoeling. Ze stelden samen *theories of change* op, maakten maatwerk en sloten akkoorden. Maar niets hielp. Het bleken verouderde concepten. De personeelsschaarste die al jaren was voorspeld en die nu samenviel met de energiecrisis en de woningnood dwong tot een radicale stap. Geen cultuurinterventie meer. Geen 'lef hebben' en 'ruimte pakken' en 'de randen van de wet opzoeken', maar *actie ondernemen* werd het credo. En *practice what you preach.*

Dus stapten 'Gemeente en Rijk Samen in de Wijk' in de vorm van een coöperatie. Rond het doel van het verlengen van de levensjaren en het bevorderen van gezondheid richtten ze een dedicated team op. Drie medewerkers van CBS, SCP en CPB zaten permanent in het team om de 'brede welvaart' in het gebied te monitoren. Medewerkers van de belastingdienst, het CJIB, UWB, SVB en DUO zaten samen in het team en vormden samen 'een loket in de wijk' namens alle rijksuitvoeringsinstellingen. Twee full time juristen kregen de opdracht om alles wat het team wilde te legitimeren door de volgende vraag te beantwoorden: 'Is het verboden?' Die vraag was in al die jaren nog nooit met 'ja' beantwoord.

Ook een accountmanager van de zorgverzekeraar en een medewerker van de woningbouwcorporatie kwamen een dag per week meedoen. De zorgverzekeraar zag al minimaal tien jaar dat de huishoudens in dit gebied gemiddeld €1.000,-- per jaar meer zorg declareerden dan een gemiddeld huishouden in Nederland. Op 40.000 huishoudens is dat €40 miljoen per jaar. Bovendien zat 30% van de bewoners in de wanbetalersregeling zorgverzekeringswet. En betaalden ze hun eigen risico vrijwel nooit. Los daarvan: de mensen leefden zeer ongezond. De verzekeraar zag dat ook vooral als een systeemprobleem: 'Natuurlijk kunnen mensen zichzelf anders gedragen, maar wij hebben hier met elkaar iets te doen'. Hetzelfde gold voor de woningbouwcorporatie: 'Wij zijn er om woningen te bouwen voor mensen die zich geen woning op de markt kunnen veroorloven, en dat zijn er steeds minder.' Ze juichten het toe dat bewoners die dat wilden hun woning in eigendom kregen via een koopconstructie. De koopprijs hing af van het inkomen van mensen. Net zoals de huur bij passend toewijzen.

Kortom: veel en innige samenwerking. Maar vooral ook concrete actie. Samen met bewoners organiseerde de gebiedscoöperatie vijf zondagmiddagen en vijf zaterdagmiddagen om na te denken over het gebied. Over wat er anders kon. Over wat er al mooi was. Over wat er aan de hand was. En over wat er kon gebeuren.

Om te voorkomen dat de plannen van bewoners zouden verzanden in dertien financieringsstromen en zeventien wetten werkte de coöperatie met zogenaamd 'bureaucratievrij geld'. Verzekeraar, woningbouwcoöperatie, gemeente en samenwerkingsverband hadden de budgetten die ze het jaar ervoor kwijt waren aan investeringen, onderhoud, zvw-trajecten, wlz-trajecten, wmo-trajecten, jeugdwet-trajecten en participatiewet-trajecten (zowel werk als inkomen) in een pot gestopt. Het Rijk verdubbelde het bedrag. En die pot werd beheerd door de gebiedscorporatie, samen met een gelote bewonersraad. Daardoor konden ze relatief snel handelen. In 2025 zat er €25 miljoen in de pot. De afspraak was om het rendement van het gezamenlijk optrekken terug te storten in dezelfde pot, inmiddels het 'revolverend wijkfonds' geheten. In 2032 ging het om €300 miljoen. Wethouders en raadsleden waren collectief bij de middagen aanwezig en beloofden de plannen om te zetten in lokale verordeningen en begrotingen.
Hoe dan ook, de data-analyses, het bureaucratievrije geld, de

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid
5.1 Utopie 2033

5.2.1 Bewoners
5.2.2 Medewerkers
5.2.3 Bestuurders
5.3 Collectieve ontwikkelkracht

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

gelote bewoners, de zondagen en zaterdagen, het uitzendbureau van de bewoners; het was allemaal nog maar het begin van een aantal jaren waarin bewoners en professionals vooral samen met bewonerscollectieven aan de gang gingen. Zo startte in 2025 een gratis kinderopvang. In een wijk in het gebied liepen 239 opvoedondersteuningstrajecten. Individueel achter de voordeur. Voor de helft van het bedrag is een gratis kinderopvang geopend waar vijf vaders en moeders werken die tot die tijd in een uitkering zaten. Een pedagogisch medewerker komt twee keer per week langs om enkele kinderen individueel te spreken.

In 2026 kochten bewoners samen de schulden op die andere bewoners bij de zorgverzekeraar hadden. Het ging om een schuld van €4,3 miljoen die voor 10% werd afgekocht. De helft van dat bedrag kwam van de opbrengst van de buurtbatterij (reeds gespaard), de andere helft kan in termijn afbetaald worden met toekomstige opbrengsten.

De voorbeelden volgden elkaar op. Maar er was één rode draad: waar het sociaal domein en het zorgdomein al decennialang individualiserend werkten, ontstonden er nu collectieven. Dus in plaats van individuele opvoedondersteuningstrajecten, een collectieve kinderopvang. In plaats van een individueel energiecontract, een collectieve buurtbatterij. In plaats van een individueel arbeidscontract, een gezamenlijk uitzendbureau. Waar het sociaal domein individualiseerde, collectiviseerde de gebiedsaanpak. Een belangrijke les was dat bewoners gezamenlijk geen '1e lijns' of '2e lijns' innovaties bedachten. Maar ze ontwikkelden vooral nieuwe oplossingen in 'het voorveld' en 'de sociale basis', zoals we dat in 2022 nog noemden. In 2032 heette dat gewoon 'in de wijk'.

En door de gezamenlijke aanpak van Rijk, gemeente en maatschappelijke partners lag de doelstelling die zo ambitieus leek al binnen handbereik. Mensen leefden nog maar vier jaar in plaats van vijftien jaar langer in ongezondheid en gingen 2,3 jaar eerder dood in plaats van zeven jaar. Ongekend.

5.2 Slagvaardig bestuur

Het Nederlandse openbaar bestuur kent een indrukwekkende geschiedenis. Maatschappelijk middenveld, Rijk en gemeenten ontwikkelden samen een van de beste verzorgingsstaten ter wereld. Toch staat de Staat van het Bestuur vol op de agenda. Het gaat dan om de bestuurscultuur in politieke zin. Maar vooral ook over de relatie tussen beleid en uitvoering. De standen van de uitvoering de rijksuitvoeringsinstellingen individueel en gezamenlijk uitbrengen, de staat van de uitvoering die gemeenten recentelijk uitbrachten, en het thema van deze Staat van het Bestuur alsmede het omvangrijke programma Werk aan Uitvoering getuigen daarvan.

Als we over een aantal decennia terugkijken op deze periode dan was het toeslagenschandaal waarschijnlijk het spreekwoordelijke lont in het kruitvat. Maar op meer fronten kraakt en piept het prestatievermogen van de overheid. De stikstofcrisis zit niet alleen duurzame oplossingen voor het klimaat, maar ook de woningbouw en andere broodnodige infrastructurele projecten in de weg. De energiecrisis bedreigt de bestaanszekerheid van veel mensen direct. De wachtlijsten in de zorg zijn schier onoplosbaar. Het aantal daklozen verdubbelde in recente jaren en het Nibud toont al jaren aan dat uitkeringen niet meer voldoende zijn om van rond te komen. Hetzelfde geldt voor het minimumloon. Steeds meer kinderen groeien op in armoede en de personeelsschaarste zal de komende decennia de kwaliteit van de publieke dienstverlening bepalen, om maar eens een paar zaken te noemen.

In het kort: de systemen, wetten en financieringsarrangementen die we veelal in de vorige eeuw ontwikkelden lijken niet meer afdoende om een duurzame relatie tussen overheid en burger vorm te geven in deze eeuw. Waar we in de 19e eeuw een rechtstaat inrichten om de burger te beschermen tegen de willekeur van de macht en in de 20e eeuw een overheid die juist burgers ging verzorgen van de wieg tot het graf, zien we nu een overheid die zoekende is. Vooral ook omdat we eind vorige eeuw ontdekten dat de overheid vaak boven haar macht greep.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid
5.1 Utopie 2033
5.2 Slagvaardig bestuur

5.2.2 Medewerkers
5.2.3 Bestuurders
5.3 Collectieve ontwikkelkracht

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Verzorgingsstatelijke arrangementen werden te duur en de personeelsschaarste die nu om zich heen grijpt, staat al minimaal twintig jaar in rapporten.

Vooral het besef dat 'de menselijke maat' verdwenen is, doet opgang. Niet dat het ooit het doel was van de rechtstaat of de verzorgingsstaat om die menselijke maat te bedienen, overigens. Het is vooral een uiting van het gegeven dat veel mensen zich niet meer gezien, gehoord, of geholpen voelen. Volgens Paul Schnabel gaat dat om 2,5 miljoen Nederlanders, zo stelde hij recent in NRC.[262] Zij leiden een 'precair' bestaan. Dat betekent dat bestaanszekerheid, gezondheid en gelijke kansen voor hen niet binnen handbereik liggen. Dat roept de vraag op hoe de overheid deze eeuw gaat voldoen aan de noden van burgers. In het kader van deze Staat van het Bestuur werden drie onderzoeken gedaan naar bewoners, ambtenaren en politieke ambtsdragers. Wat zien zij gebeuren? En hoe zien zij het functioneren van het openbaar bestuur?

5.2.1 Bewoners

Lisanne de Blok maakt in haar essay met de veelzeggende titel 'Politiek vertrouwen moet je verdienen met daadkracht én betrokkenheid', dat in de essaybundel waarmee deze Staat van het Bestuur gepaard gaat, een helder onderscheid in input-, throughput-, en output legitimiteit. Het is allemaal van belang voor het vertrouwen dat burgers hebben in het openbaar bestuur. De mate waarin een stem bij verkiezingen wordt vertegenwoordigd in de politiek (input), de mate waarin dat wordt omgezet in concrete plannen en heldere uitvoering (throughput) en de uiteindelijke resultaten (output) zijn allemaal bepalend voor de mate waarin burgers de overheid vertrouwen. Uiteraard is het zeer vertrouwenwekkend als je stem uiteindelijk ook vertaald wordt in concrete diensten van de overheid, maar ook als burgers niet krijgen wat ze willen (een hogere uitkering, betere wegen, een beter klimaat) vinden ze het nog steeds belangrijk dat de keuze daarvoor rechtvaardigheid uitdrukt en dat het helder is hoe een keuze tot stand is gekomen (throughput) en dat er een afweging heeft plaatsgevonden waarin hun stem belangrijk is. Met name voor de throughput, de kwaliteit van de uitvoering zien zij ruimte.

Interessant is ook dat De Blok samen met Hummers niet direct een daling van vertrouwen ziet in het openbaar bestuur. Dat vertrouwen is al relatief lang constant. Hummers en De Blok stellen in hun onderzoek naar vertrouwen: 'Het gemiddeld politiek vertrouwen in Nederland varieert over tijd, maar over de lange termijn is geen dalende of stijgende trend zichtbaar'. Wel concluderen ze dat het vertrouwen van Nederlanders in het openbaar bestuur steeds sterker varieert. Zo waardeert 30% van de bevolking de overheid met een 4 of lager. Dat uiterst fragiele vertrouwen hangt bovendien sterkt samen met het prestatievermogen van de overheid. Denk dan bijvoorbeeld aan de zorg, wonen, inkomen, economie.

Ik zou daar de hypothese aan willen toevoegen dat de kans groot is dat als je meer te maken krijgt met de overheid, de kans dat je die overheid gaat wantrouwen groter is. Als je bijvoorbeeld in een gebied woont zoals ik dat beschreef in het vorige deel, dan kom je de publieke sector in al haar facetten regelmatig tegen. Je ervaart overlast, hebt schulden, gemiddeld een zeer laag inkomen (minimumloon of uitkering), hebt vaker zorg nodig (en krijgt dus sneller met wachtlijsten te maken) en komt eerder in contact met ondermijning. Ook is de kans groot dat de school waar je kinderen heen gaan niet tot de beste scholen van Nederland hoort en dat je huisvesting problematisch is. De niet presterende, of niet slagvaardige overheid kom je vrijwel dagelijks tegen.

Als je daarentegen in een wijk woont met koopwoningen, tweeverdieners en goede en toegankelijke voorzieningen, dan bestaat de kans dat je de overheid minder tegenkomt. Je krijgt hypotheekrenteaftrek. Investeert zelf in zonnepanelen. Je werkgever betaalt je vervoer. Ontvangt kinderopvangtoeslag. Natuurlijk loopt het de laatste tijd wel stroef in de kinderopvang, maar dat is vooralsnog te overzien. Je kan de prijsstijging *voor de kinderopvang betalen.

[262] Opinie | Een indrukwekkende verzorgingsstaat, toch tweeënhalf miljoen mensen met een precair bestaan - NRC

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid
5.1 Utopie 2033
5.2 Slagvaardig bestuur

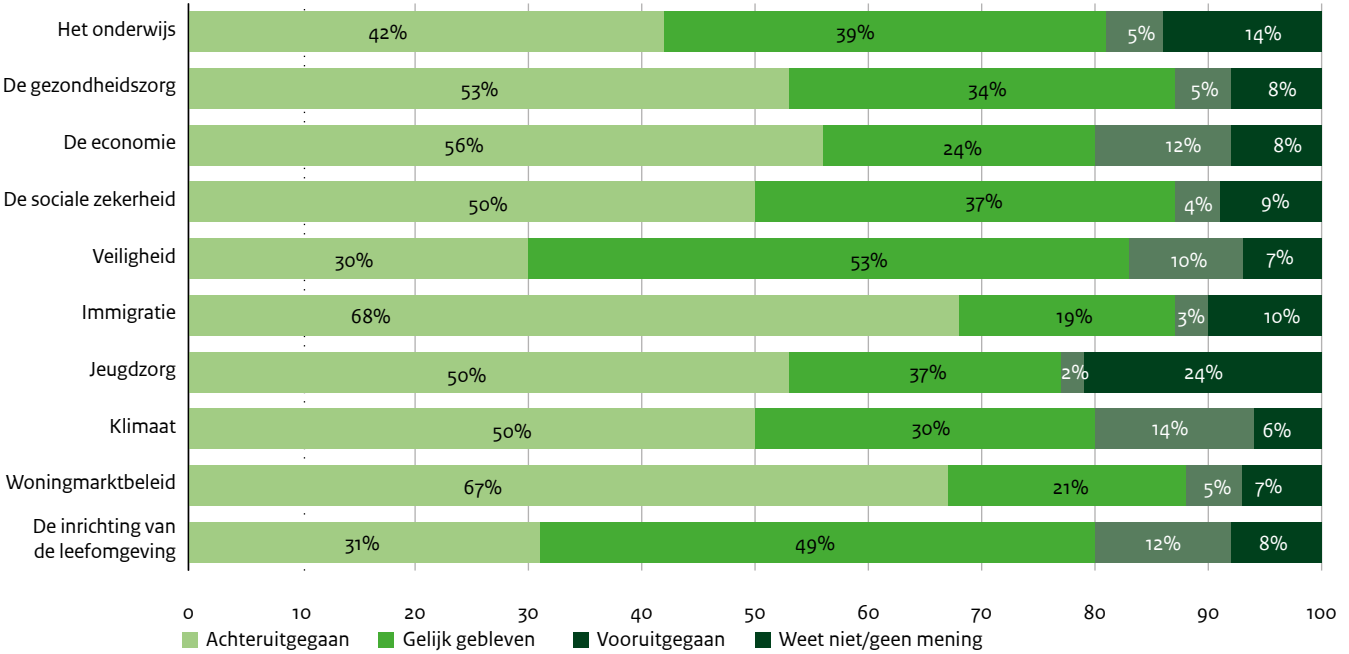
5.2.2 Medewerkers
5.2.3 Bestuurders
5.3 Collectieve ontwikkelkracht

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Figuur 46 *Publieke sectoren en hun ontwikkeling*

Hieronder worden een aantal onderwerpen en beleidsterreinen genoemd. Kunt u aangeven in hoeverre u vindt dat er in de afgelopen 12 maanden op deze onderwerpen/beleidsterreinen vooruitgang is geboekt in Nederland?



Bron: ICTU Flitspanel, 2022

Kortom: sommige mensen hebben meer last van een afnemend prestatievermogen van de overheid, dan anderen. Hetzelfde geldt voor de *througput legitimiteit*. Als je schulden hebt, problemen met opvoeding, wekelijks andere leerkrachten voor de klas van je kind, stress of je de huur wel kan betalen, en op een wachtlijst staat bij de GGZ voor een traumabehandeling voor huiselijk geweld, dan wordt het totale pakket aan dienstverlening al snel onoverzichtelijk. Laat staan dat helder is hoe die besluiten tot stand zijn gekomen. Waarom komen statushouders en mensen die overlast veroorzaken en arbeidsimmigranten in jouw wijk wonen? Als de overheid niet levert, en het is niet helder waarom, en dat wordt je ook niet uitgelegd omdat veel dienstverlening is gedigitaliseerd, dan neemt de kans dat je de overheid vertrouwt af.

Juist in die gebieden gaan steeds minder mensen stemmen. De bureaucratische ervaring wint het van de democratische ervaring zou je kunnen zeggen. De Blok constateert dat ook.

Daarnaast waarschuwt ze voor een trend: mochten de grote vraagstukken van deze tijd ervoor zorgen dat de overheid nog minder levert (denk aan de stikstofcrisis, de jeugdbescherming, de zorg of de algehele personeelsschaarste) of dat het niet helder is hoe die besluitvorming tot stand komt, dan kan dat vertrouwen nog verder afnemen. De variatie in vertrouwen vraagt dus vooral ook in een presterende overheid juist in die gebieden waar verschillende problemen bij elkaar komen.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

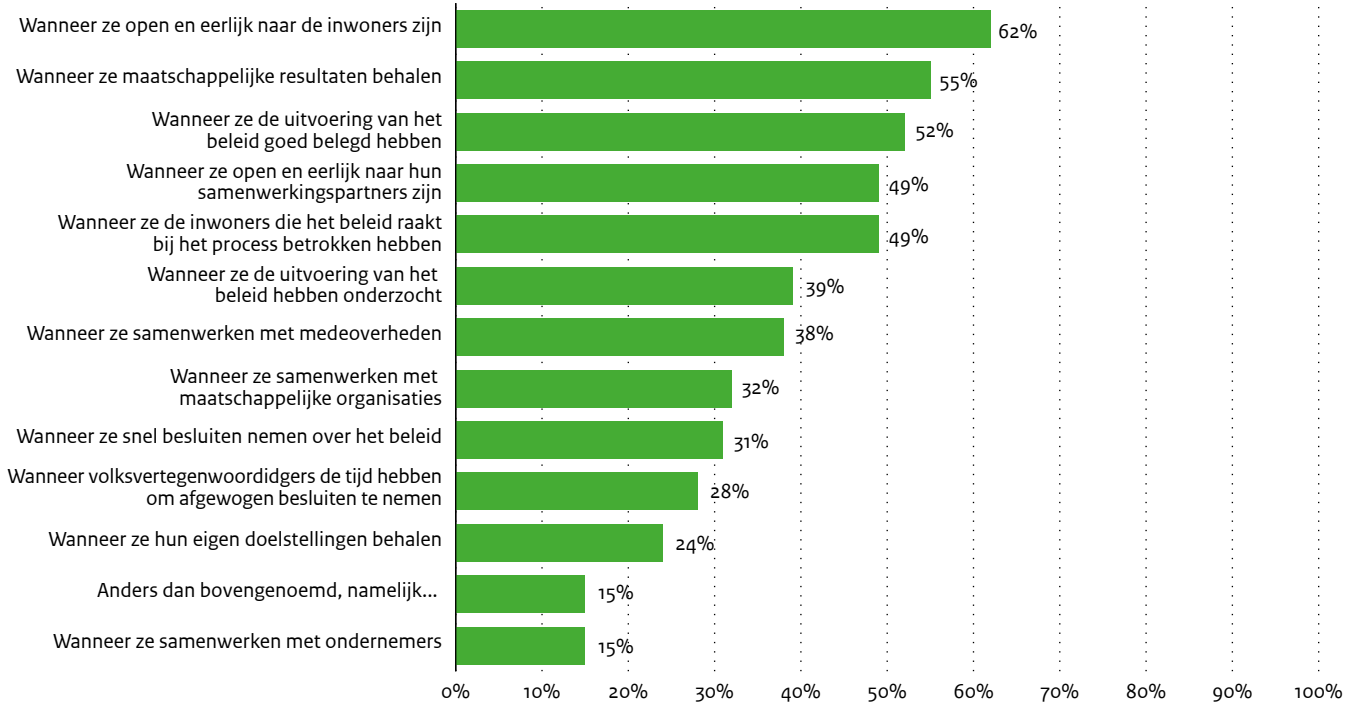
Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid
5.1 Utopie 2033
5.2 Slagvaardig bestuur
5.2.1 Bewoners
5.2.3 Bestuurders
5.3 Collectieve ontwikkelkracht

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Figuur 47 *Slagvaardiger opereren*

Wanneer zijn overheden (Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen) volgens u slagvaardig en prestatiegericht? Hieronder worden verschillende antwoorden gegeven. Welke vindt u het meest van toepassing?



Bron: ICTU Flitspanel, 2022

5.2.2 Medewerkers

Juist daarom is het ook interessant hoe medewerkers van verschillende overheden naar deze materie kijken. Dat doen we op basis van een enquête onder ambtenaren via het ICTU Flitspanel. Allereerst constateren de medewerkers van publieke organisaties een achteruitgang van verschillende publieke sectoren. Of, anders geformuleerd, een toename van publieke problemen. De helft of meer van alle medewerkers vindt dat de gezondheidszorg, de economie, de sociale zekerheid, de immigratie, de jeugdzorg, het klimaat en het woningmarktbeleid achteruit is gegaan in de afgelopen twaalf maanden. In iedere categorie vindt slechts een kleine minderheid dat de sectoren vooruit zijn gegaan.
Mensen die dagelijks in de publieke sector werkzaam zijn, constateren dus een achteruitgang van het publieke domein over vrijwel de hele linie. Ze zien dus graag dat de overheid slagvaardiger zou opereren. Hoe dat moet, formuleren ze ook. Overheden moeten vooral open en eerlijk naar bewoners zijn (plek 1) en maatschappelijke resultaten behalen (plek 2). Daarnaast moet de uitvoering van beleid goed in elkaar steken (plaats 3) en inwoners betrekken (plaats 4) en open en eerlijk naar hun samenwerkingspartners zijn.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid
5.1 Utopie 2033
5.2 Slagvaardig bestuur
5.2.1 Bewoners
5.2.3 Bestuurders
5.3 Collectieve ontwikkelkracht

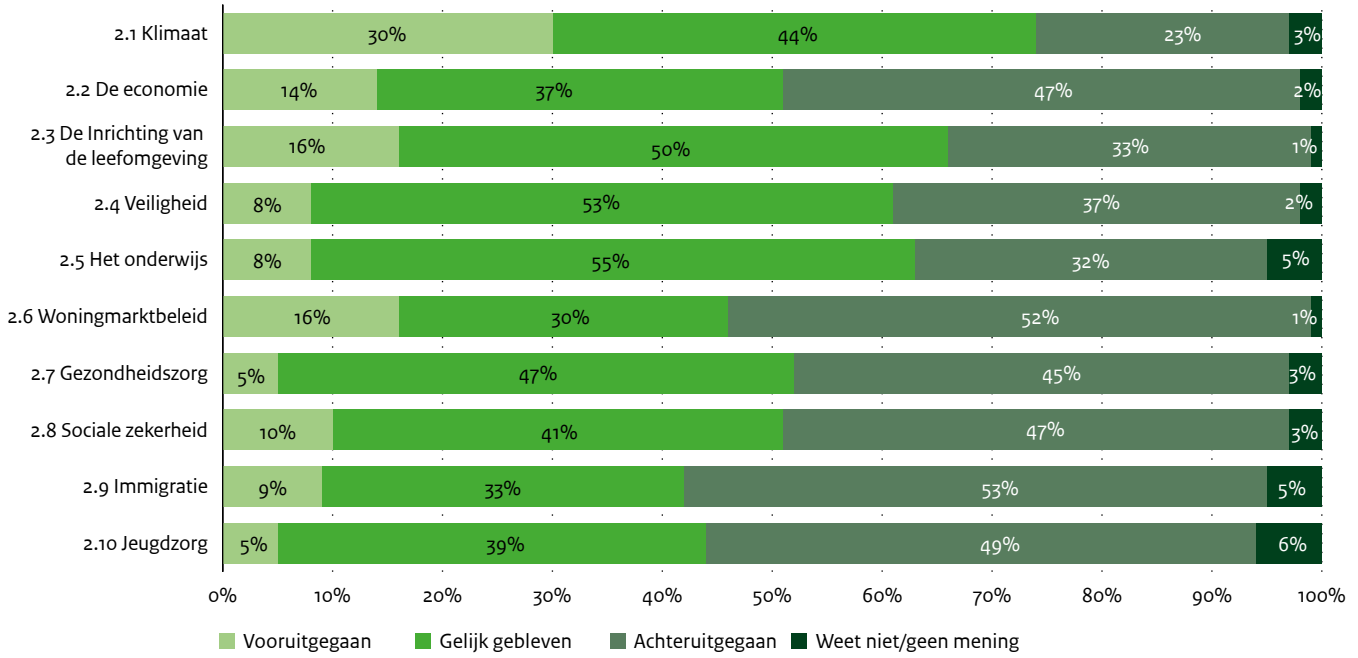
Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Als we dieper op de materie ingaan, dan zien we een verschil tussen lokaal en centraal bestuur. Rijksambtenaren beschouwen het behalen van maatschappelijke resultaten en het open en eerlijk zijn naar de inwoners toe beide even belangrijk (59%). Op plek 3 staat het goed beleggen van de uitvoering. Lokale ambtenaren vinden het open en eerlijk zijn tegen richting bewoners verreweg het belangrijkste (65%) op plek 2 staan vervolgens het betrekken van inwoners die het beleid raakt (53%) en het behalen van maatschappelijke resultaten (50 %).[263]

Wat wel opvalt, is dat medewerkers van publieke organisaties over het algemeen wel tevreden zijn over hun eigen werk, maar toch veel achteruitgang constateren.[264] De vraag is waar die paradox vandaan komt. Dat ligt in ieder geval niet aan hun inhoudelijke expertise.[265] Ze missen vooral capaciteit en geld. Tegelijkertijd werken ze vooral veel samen met collega's binnen de eigen organisatie. Slechts 14% zei afgelopen twaalf maanden samengewerkt te hebben met medewerkers van maatschappelijke organisaties, zorginstellingen en onderwijsinstellingen.[266]

Figuur 48 *Bestuur en maatschappelijke problematiek*



Bron: Invior, 2022

[263] ICTU Flitspanel, sheets 46 en 70.
[264] ICTU Flitspanel, sheets 10 en 39
[265] ICTU Flitspanel, sheets 14, 15, 44
[266] ICTU Flitspanel, sheet 22

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid
5.1 Utopie 2033
5.2 Slagvaardig bestuur
5.2.1 Bewoners
5.2.2 Medewerkers
5.3 Collectieve ontwikkelkracht

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Wat ze verder nodig hebben, is vrijheid om te handelen en duidelijke kaders.

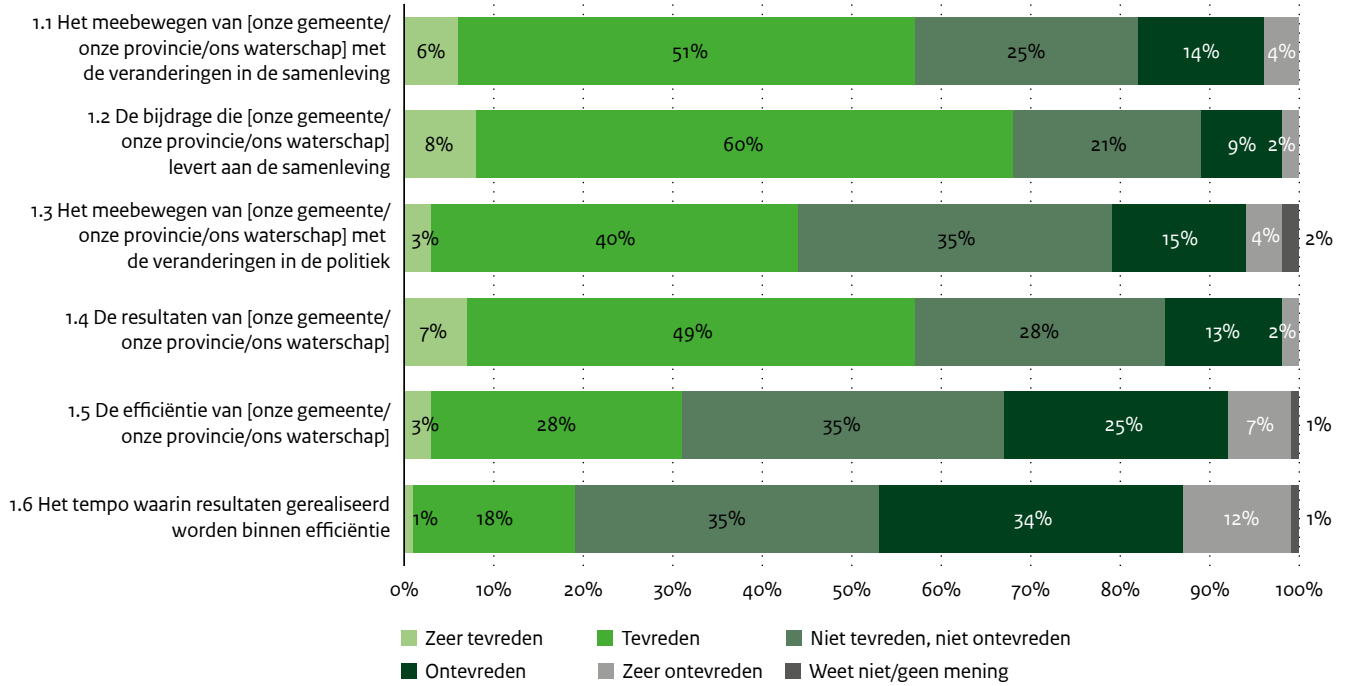
In het algemeen lezen we in het onderzoek dat medewerkers best tevreden zijn over de organisaties waar ze werken, maar niet per se tevreden over wat die organisaties voor de samenleving bereiken. Dat klinkt paradoxaal, maar binnen een overheid die is ingericht op basis van specialisatie hoeft dat niet zo te zijn. Misschien lukt het goed om jouw deel van het radartje te laten draaien. Maar heb je als professional of organisatie minder invloed op het geheel. Voor een overheid die een slagvaardige overheid wil zijn, is dit wel een belangrijk gegeven. Enquêtes over de stand van de samenleving geven wellicht meer inzicht in de staat van het bestuur, dan een medewerkerstevredenheid onderzoek.

Tot slot. Om meer impact te kunnen maken in de samenleving, hebben medewerkers meer structuur, doelen, financiële middelen en mensen nodig. Daar kan een verklaring voor de achteruitgang van verschillende maatschappelijke problemen liggen. Dat de personeelsschaarste voorlopig niet zal leiden tot extra mensen, maakt die constatering extra zorgwekkend.

5.2.3 Bestuurders

Invior/OverheidinNederland peilde de stemming over de slagvaardigheid van het bestuur onder politiek ambtsdragers van decentrale overheden. Ook zij maken zich zorgen over maatschappelijke problemen, maar net iets minder dan de medewerkers in de organisaties die ze besturen (zie figuur 49).

Figuur 49 *Bijdrage aan de maatschappelijke problematiek*



Bron: Invior, 2022

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid
5.1 Utopie 2033
5.2 Slagvaardig bestuur

5.3.1 Sturen op publieke waarden
5.3.2 Harmoniseer wetten en verordeningen
5.3.3 Ontschotten van budgetten
5.3.4 Data
5.3.5 Leren vanuit de praktijk
5.3.6 De inwoner
5.3.7 Object van innovatie: collectieven

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Toch vindt 53% dat het immigratiebeleid achteruitgegaan is. 52% vindt dat het woningmarktbeleid achteruitgegaan is en 49% vindt dat de jeugdzorg achteruitgegaan is, om de top 3 compleet te maken.

Daarnaast is het interessant om te kijken naar de resultaten op de vraag welke bijdrage de verschillende organisaties leveren aan het oplossen van de maatschappelijke problematiek.

Wat opvalt is dat bijna 46% van de bestuurders ontevreden is over het tempo waarin resultaten behaald worden. Wel is 51% tevreden over het meebewegen met veranderingen in de samenleving. Ook de algemene bijdrage van de organisaties mag op de steun van de meerderheid rekenen (60%).

Op de vraag hoe de overheid slagvaardiger kan, geven de bestuurders aan dat het belangrijkste is om bewoners bij het beleid te betrekken dat ze raakt (50%). Daarnaast vinden de lokale bestuurders het belangrijk om open en eerlijk naar bewoners te zijn (45%). Het behalen van maatschappelijke resultaten mag op 40% rekenen.[267] We zien vooral dat gemeentebestuurders het betrekken van inwoners het belangrijkst vinden.
Als we de drie onderzoeken en groepen (bewoners, medewerker, bestuurders) samenbrengen, kunnen we constateren dat bewoners het belangrijk vinden dat de overheid presteert, en dat ambtenaren en bestuurders vinden dat veel publieke sectoren achteruitgaan. Hoewel ze tevreden zijn over hun eigen organisatie, constateren ze ook dat het tempo om resultaten te bereiken te laag is. Tegelijkertijd vinden ze het belangrijk dat de overheid levert en mensen betrekt bij het beleid dat ze raakt.

Naast de aanname die ik eerder deed, dat met name bewoners die de overheid veel tegenkomen omdat ze meerdere problemen hebben of in een gebied wonen met veel problemen, doe ik nog een aanname. Het feit dat medewerkers en politieke ambtsdrager tevreden zijn over de bijdrage en het functioneren van hun eigen organisatie, maar niet over het maatschappelijke resultaat zou kunnen betekenen dat ze wel tevreden zijn over hun eigen organisatie, maar niet over de collectieve organisatie van de publieke sector. Of: de veelheid aan organisaties rondom maatschappelijke vraagstukken lost het maatschappelijke vraagstuk niet op, los van de individuele slagvaardigheid van die organisaties.

5.3 Collectieve ontwikkelkracht

Enerzijds zien we mensen die de overheid veel tegenkomen en vertrouwen verliezen. Anderzijds zien we organisaties die relatief tevreden zijn over zichzelf, maar niet over het gemeenschappelijke resultaat. En juist in dat gemeenschappelijke resultaat ligt de sleutel voor een eventueel herstel van vertrouwen voor mensen die die organisaties individueel tegenkomen. Betere samenwerking tussen organisaties in plaats van het vergroten van de slagkracht van individuele organisaties kan dus een devies zijn.

Het is wel de vraag of we daartoe in staat zijn in de huidige constellatie. De afgelopen dertig jaar stond het openbaar bestuur in het teken van geld: in hoeverre is de verzorgingsstaat nog te betalen? Veel grote ontwikkelingen, van de privatisering van de energiemarkt, de woningmarkt, de zorg, tot de verzelfstandiging van zelfstandig bestuursorganen (ZBO's) en rijksuitvoeringsinstellingen kunnen ook onder die vlag geschaard worden. De dominante gedachte was dat de overheid efficiënter zou kunnen werken. En als overheden efficiënter zouden kunnen werken, zou publieke dienstverlening beter betaalbaar blijven. Specialisatie en taakstellingen waren het gevolg. Maar daarmee versplinterde het openbaar bestuur ook in een veelvoud van wetten en regels, financieringsstromen, taken, rollen en verantwoordelijkheden. Wat we nu zien, is dat dat er niet toe geleid heeft dat de vraag naar publieke dienstverlening afnam. In tegendeel: uitkeringen en minimumloon bieden onvoldoende inkomen. De vraag naar jeugdhulp en jeugdzorg verveelvoudigde. Naar schatting werkt in 2040 één op de vier Nederlanders in de zorg.

Door alleen slagvaardiger te werken, zal die vraag vermoedelijk eerder afnemen dan toenemen. Wat naast slagvaardigheid in

[267] Invior powerpoint, sheet 17.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid
5.1 Utopie 2033
5.2 Slagvaardig bestuur

5.3.1 Sturen op publieke waarden
5.3.2 Harmoniseer wetten en verordeningen
5.3.3 Ontschotten van budgetten
5.3.4 Data
5.3.5 Leren vanuit de praktijk
5.3.6 De inwoner
5.3.7 Object van innovatie: collectieven

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

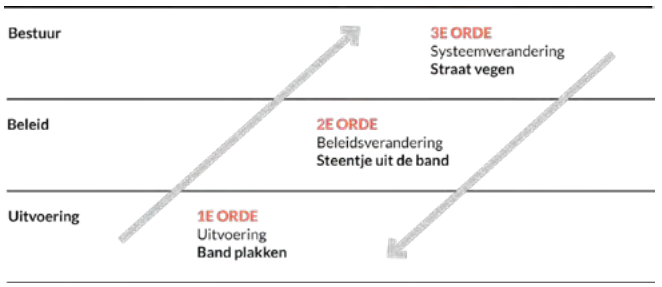
Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

termen van uitvoering en het leveren van prestaties dan ook vooral nodig is, is slagvaardige ontwikkeling en innovatie. Wat zijn nieuwe, duurzame publieke oplossingen waar niet zozeer de overheid 'diensten levert' en de burger zich 'als klant' kan opstellen, maar waar overheden en maatschappelijke organisaties samen met bewoners nieuwe oplossingen ontwikkelen? Hoe kan de overheid samen met middenveld, maatschappelijk initiatief en bewoners samen tot duurzame ontwikkeling komen? In andere woorden: hoe komen we naast een uitvoeringsparadigma tot een ontwikkelparadigma?

In deel 1 van dit hoofdstuk schetste ik daartoe een utopie. Bewoners die samen met maatschappelijke partners, gemeente en Rijk tot nieuwe oplossingen voor de problemen in hun wijk kwamen. Daardoor nam hun zorgvraag af en hun inkomen toe. Dat heeft vanzelfsprekend een positief effect op hun vraag naar publieke voorzieningen en ontlast de druk op de toch al schaarse arbeidsmarkt voor publieke professionals. Maar, zoals gezegd: het was een utopie.

In dit laatste deel stel ik me de vraag hoe we die utopie dichterbij kunnen brengen. Ik denk dat daar vooral een ontwikkelparadigma voor nodig is: hoe kunnen partijen dit samen leren ontwikkelen? Ontwikkelen heeft altijd te maken met leren. Chris Argyris heeft een prachtig model ontwikkeld om leren beter te kunnen begrijpen en te organiseren. Model bestaat uit drie verschillende manieren van leren die we kunnen koppelen aan uitvoering, beleid en bestuur. In de figuur geef ik dat schematisch weer:

Figuur 51 *Ontwikkelen met bestuur, beleid en uitvoering.*



Bron: Chris Argyris

Argyris onderscheidt drie ordes van leren. Mensen die samen iets organiseren leren op verschillende manieren. Eerste orde leren is actie-leren. Je komt een probleem tegen en je lost het op. Bewoners willen energie delen, dat kan niet via het net, dus ze regelen een buurtbatterij. Het zijn mensen die een lekke band hebben en die direct plakken. Tweede orde leren is reflectief leren. Je gaat eerst analyseren voordat je een probleem oplost. Als ik geen energie meer heb, zou dat dan ook voor anderen gelden? En zouden mensen ook energie over hebben? En hoe kunnen we dat aan elkaar koppelen? Het zijn mensen die eerst op zoek gaan naar een stukje glas in de buitenband, voordat ze beginnen met plakken. Tot slot zijn er mensen die op zoek gaan naar structurele oorzaken. Argyris noemt dat systeemleren. Wat zijn de structurele belemmeringen die het knelpunt veroorzaken? Hoe voorkomen we dat het knelpunten nog eens ontstaat? Moeten we een energiecoöperatie oprichten en meerdere buurtbatterijen aanschaffen? Anders blijven we afhankelijk van een overbelast elektriciteitsnet. Zij vegen de straat waar de stukjes glas liggen. Zo voorkomen ze dat ze opnieuw in de knel komen.

Wie een klassiek uitvoeringsparadigma hanteert zal politici en bestuurders vooral zien als de aangewezen partij om te vertellen waar we heen gaan. Welke publieke waarde we willen realiseren. Beleidsmakers zetten die waarden en die missie vervolgens om in doelstellingen en beleid. Uitvoerders krijgen vervolgens instrumenten ter beschikking om die doelstellingen te realiseren.

Wie een ontwikkelparadigma hanteert, redeneert andersom. Professionals en bewoners plakken banden: ze lossen problemen op die ze tegenkomen. Beleidsmakers kijken vervolgens of ze daarbij structurele knelpunten tegenkomen die opgelost moeten worden. Dat kan, al dan niet, verouderde wetgeving zijn, of een financierings- en bekostigingsmodel dat in de weg zit.

Als daar politieke beslissingen bij in het geding zijn, kunnen bestuurders en politici vervolgens de straat schoonvegen. Op die manier kan bottom-up-ontwikkeling duurzaam plaatsvinden met respect voor ieders rol. Bewoners en professionals hoeven geen nieuwe financieringsmodellen en wetten te bedenken. Beleidsmakers hoeven niet gezaghebbend waarden toe te kennen en bestuurders hoeven niet te innoveren en banden te plakken.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid
5.1 Utopie 2033
5.2 Slagvaardig bestuur
5.3 Collectieve ontwikkelkracht

5.3.4 Data
5.3.5 Leren vanuit de praktijk
5.3.6 De inwoner
5.3.7 Object van innovatie: collectieven

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Tegelijkertijd komt publieke innovatie in meer structureel vaarwater terecht. Naast een uitvoeringsparadigma en een ontwikkelparadigma van belang. Juist ook om slagvaardiger te kunnen ontwikkelen en innoveren. Juist ook omdat we ervan uit mogen gaan dat de instrumenten die we in de vorige eeuw ontwikkelen en de financieringsarrangementen en wetgeving die daarbij horen niet meer passen. In ieder geval in die gebieden waar meerdere problemen (klimaat, zorg, jeugdzorg, armoede, schulden, onderwijsachterstanden, huisvesting) bij elkaar komen. Hieronder zal ik een proeve van zo'n ontwikkelparadigma schetsen in de vorm van een aantal leidende principes. Principes die als doel hebben om niet de individuele slagvaardigheid van publieke organisaties, maatschappelijke organisaties en burgers te vergroten, maar hun collectieve slagvaardigheid.

Figuur 52 *Van uitvoeren naar ontwikkelen*

	Uitvoeringsparadigma	Ontwikkelparadigma
Sturen	Op KPI's	Op waarden
Wetten	Per probleem	Per cluster van problemen
Financiering	Per sector	Ontschotten
Data	Per domein	Integraal
Organisatie	Top-down	Bottom up
Inwoner	Klant	Burger
Object	Individu	Collectief

Bron: dr. Albert Jan Kruiter

5.3.1 Sturen op publieke waarden

Zogenaamde Key Performance Indicators zijn zeer dominant in de uitvoering van beleid. Hoeveel mensen zijn uit een uitkering 'gestroomd' en hebben betaald werk? Met hoeveel procent zijn de wachtlijsten gereduceerd? Hoeveel jongeren zijn zonder startkwalificatie met school gestopt? Hoeveel behandeltrajecten heeft het Factteam geleverd? Hoeveel woningen zijn erbij gebouwd? Hoeveel mensen zitten in de schuldhulpverlening? Die KPI's zijn dwingend; managers en uiteindelijk bestuurders worden erop afgerekend. Voor effectieve uitvoering zijn ze van belang. Immers, er wordt publiek geld uitgegeven en dat wil je verantwoorden. Voor ontwikkeling en innovatie zijn ze desastreus omdat ze samenwerking in de weg staan. Een voorbeeld: het aflossen van schulden leidt in het algemeen tot vermindering van zorgvraag. In sommige gevallen zijn de kosten van die zorgvraag hoger dan de totale schulden. Het lijkt dus verstandig om te doen. Maar als de gemeente investeert, profiteert de verzekeraar die minder zorg hoeft in te kopen. En als de verzekeraar investeert, profiteert de gemeente die minder schuldhulp hoeft in te kopen. Dus gebeurt er zelden iets. De oplossing zou zijn dat ze samen investeren en samen het rendement verdeelden zoals de pilot Sociaal Hospitaal van de gemeente Den Haag en zorgverzekeraar CZ met het IPW lieten zien, maar dat komt niet vanzelf van de grond. Sturen op 'waarden' in plaats van op 'KPI's' kan dan helpen. Als gemeente en verzekeraar samen afspreken dat ze sturen op het verhogen van 'gezondheid' of van 'bestaanszekerheid', dan hebben ze een gezamenlijke missie. Meerdere partijen kunnen zich vervolgens aan die missie verbinden. Vanuit die gezamenlijke waarden zou je eventueel weer KPI's kunnen afleiden. Maar het begint bij het definiëren van gezamenlijke waarden.

5.3.2 Harmoniseer wetten en verordeningen

Veel begrotingen (waar KPI's uit voortkomen) hangen samen met wetten. Veel verschillende wetten die op zich individueel goed bedoeld zijn, maar samen tot een onoverzichtelijk geheel leiden. De gesprekken over of de Zvw, de Wmo of de Wlz of de Jeugdwet nu voorliggend is, vinden in Nederland vermoedelijk honderden keren per dag plaats. Terwijl het doel hetzelfde is: mensen van goede zorg voorzien. Voor mensen die maar één voorziening nodig hebben, is dat vaak al ingewikkeld. Laat staan als je meerdere vormen van zorg nodig hebt, of als meerdere gezinsleden zorg nodig hebben. In gebieden waar veel verschillende problemen gelijktijdig voorkomen, staat de wet niet in de weg, maar juist meerdere wetten die allemaal een oplossing bieden. Het uitproberen van gebiedsverordeningen, of bijvoorbeeld een integrale verordening sociaal domein (de gemeente Terneuzen formuleerde zo'n verordening) kan dan helpen. De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek die in de maak is, zou daar een belangrijke rol in kunnen spelen.

5.3.3 Ontschotten van budgetten

Verschillende wetten, hebben vaak weer verschillende begrotingen en budgetten. Budgetten die binnen hun eigen kader

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid
5.1 Utopie 2033
5.2 Slagvaardig bestuur
5.3 Collectieve ontwikkelkracht
5.3.1 Sturen op publieke waarden
5.3.2 Harmoniseer wetten en verordeningen
5.3.3 Ontschotten van budgetten

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

verantwoord moeten worden met de eerdergenoemde KPI's. Naast het harmoniseren van wetten kan het ontschotten van budgetten ook een manier zijn om sneller en beter te kunnen handelen bij samenvallende problemen. Een wijkfonds waaruit partijen gezamenlijk hun interventies kunnen financieren bijvoorbeeld. Als je daar schulden uit aflost, waardoor mensen minder zorg vragen, kan het rendement weer in het fonds gestort worden. Als je vanuit dat fonds woningen verduurzaamt waardoor mensen minder snel in de schulden komen, kan je vanuit de schuldsanering een bijdrage leveren aan dat fonds. Waar verschillende financieringsvormen en de verantwoording daarover ontwikkeling in de weg staan, is een ontschot- budget de oplossing.

5.3.4 Data

Veel data over gebieden waar problemen samenkomen, is weer afgeleid van de verantwoordingsinformatie die de KPI's opleveren. We weten dus heel veel, maar eigenlijk niets. Je kan zien hoeveel uitkeringen er in een wijk verstrekt worden. Je kan zien hoeveel zorgtrajecten er geleverd worden. Je kan zien hoeveel mensen in de schuldhulpverlening zitten. En je kan zien hoeveel kinderen jeugdzorg ontvangen. Maar omdat de data binnen de verschillende domeinen wordt verzameld, bestaat er geen helder overzicht over de vraag hoeveel mensen die in armoede leven en schulden hebben en zelf GGZ-zorg gebruiken, ook een of meerdere kinderen onder toezicht hebben staan. Laat staan of ze ook nog in een niet-verduurzaamd huis wonen. Dat is desastreus voor ontwikkeling. Als we problemen niet samenhangend kunnen kwantificeren, komen er zelden ideeën voor duurzame oplossingen. Een permanente gebiedsmonitor die problemen in samenhang weergeeft, is dan noodzaak. Vooral ook om te kijken of die problemen in samenhang afnemen door de tijd heen.

5.3.5 Leren vanuit de praktijk

Effectief uitvoeren van beleid gebeurt top-down. Ontwikkelen en innoveren kent veeleer een bottom-up-logica. Innoveren met verkokerde uitvoeringsorganisaties is dan ook ingewikkeld. Zij zijn immers ingericht om uit te voeren. Een duurzaam gebiedsgericht ontwikkel- en innovatieproces kenmerkt zich doordat er allereerst geleerd wordt in de praktijk (1e orde). Beleidsmakers kunnen vervolgens knelpunten oppakken en structureel verbeteren (2e orde) en bestuurders kunnen wetten wijzigen en innovaties duurzaam in wetgeving verankeren (3e orde). Ontwikkelen zonder paradigma of vanuit een uitvoeringsparadigma vermindert de slagvaardigheid van overheden ten zeerste.

5.3.6 De inwoner

'De client' en 'de klant', staan vaak centraal in het uitvoeringsparadigma. Dat is problematisch. 'Cliënten' en 'klanten' worden met die termen meteen onteigend. Het zijn geen 'burgers' die deel uitmaken van de problematiek en de oplossingen in een wijk. Wie bewoners bij beleid wil betrekken, doet dat op basis van hun rol en verantwoordelijkheid voor de publieke zaak. Niet als 'ontvanger van diensten'.

5.3.7 Object van innovatie: collectieven

Want als de klantgerichte overheid iets voor elkaar heeft gekregen, is het het verder aanjagen van het individualisme. Vrijwel alle voorzieningen in het sociaal en zorgdomein vragen om individuele indicaties. Er zijn weinig prikkels die op het collectief gericht zijn. Als in een gebied vier keer zoveel mensen opvoedondersteuning genieten als in andere gebieden, dan blijft dat in het huidige systeem een individueel probleem. Binnen het uitvoeringsparadigma worden collectieven nauwelijks aangesproken. En collectieven die ontstaan, hebben heel veel moeite om zich te verhouden tot het systeem en vice versa. Juist het collectiviseren van problemen en oplossingen kan een kans bieden. Een gratis kinderopvang waar vijf ouders gaan werken en af en toe een pedagoog langskomt in eigendom van de buurtcoöperatie, is dan een oplossing voor 323 individuele opvoedondersteuningstrajecten achter de voordeur.

Met deze schets van een ontwikkelparadigma hoop ik bij te dragen aan de toekomstige slagvaardigheid van het openbaar bestuur. Niet ter vervanging van 'het systeem' of van het 'uitvoeringsparadigma', maar als aanvulling daarop. Ik hoop dat het de gezamenlijke slagkracht van publieke organisaties in plaats van de individuele slagkracht stimuleert. En dat de burger een logisch plek heeft om betrokken te worden en initiatiefnemer en ontwikkelaar te zijn. Juist voor die gebieden waar nu meerdere problemen samenkomen en inwoners het meest te lijden hebben onder de afnemende slagkracht van de overheid.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Introductie
6 Caribisch Nederland
6.1 De inwoners van Caribisch Nederland
6.2 Inwoners en het openbaar bestuur
6.3 Het openbaar bestuur in actie
6.4 Financiën in Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Deel 3 Caribisch Nederland

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**

6 Caribisch Nederland
6.1 De inwoners van Caribisch Nederland
6.2 Inwoners en het openbaar bestuur
6.3 Het openbaar bestuur in actie
6.4 Financiën in Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Introductie

De eerste twee delen van de Staat van het Bestuur 2022 hebben betrekking op de feitelijke situatie en ontwikkelingen in Europees Nederland, maar daarmee is het beeld nog niet compleet. Daarom is dit derde deel gewijd aan de drie bijzondere gemeenten overzee: Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden): Caribisch Nederland.

In *Het openbaar bestuur in Caribisch Nederland* is zoveel mogelijk de opbouw van de voorgaande delen gevolgd. Hierbij staan de inwoners centraal en van daaruit wordt gekeken naar hun relatie met de democratie en het openbaar bestuur en hun kiesgedrag. Daarna wordt ingegaan op de inrichting van het openbaar bestuur en de beleidsinzet.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

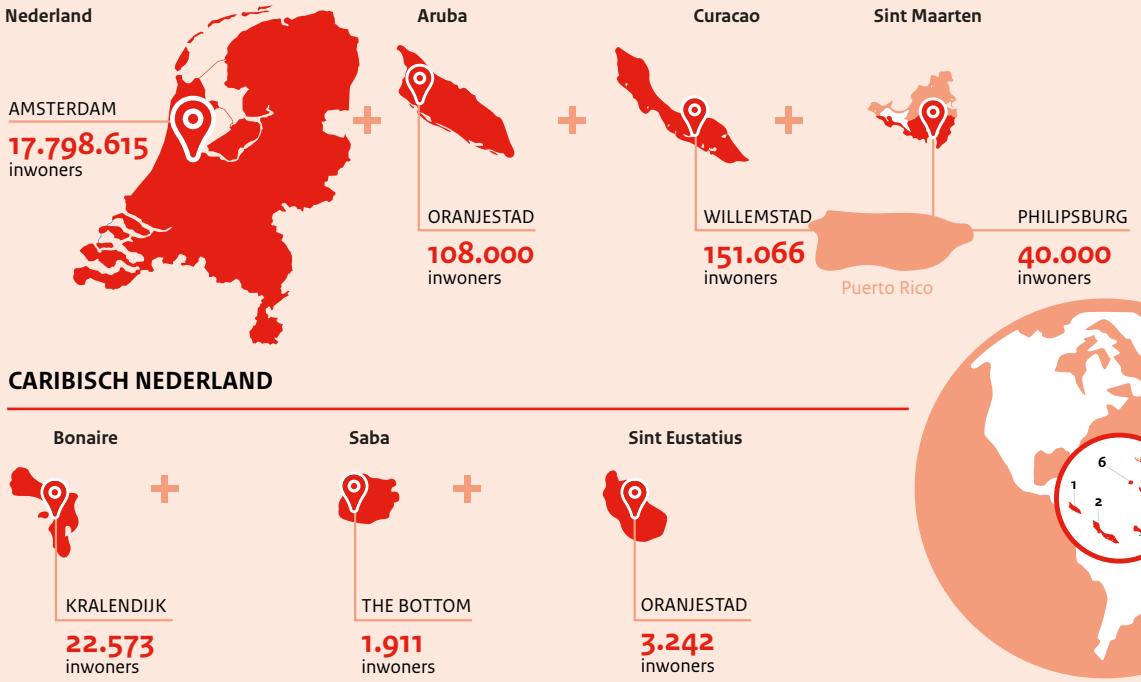
Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6.1 De inwoners van Caribisch Nederland
6.2 Inwoners en het openbaar bestuur
6.3 Het openbaar bestuur in actie
6.4 Financiën in Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

6 Caribisch Nederland

KONINKRIJK DER NEDERLANDEN



CARIBISCH NEDERLAND

Arbeidsmarkt

Jaarlijkse groei 2011-2019

Bevolking	+2,3%
Banen	+5%

Groei 2019-2020

Bevolking	+3,3%
Banen	-1,7%

Werkloosheid

In 2021

Bonaire	3,3%
Sint Eustatius	1,6%
Saba	2,4%

Eilandsraadverkiezingen

Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

Opkomstpercentage

Bonaire	Saba	Sint-Eustatius
62,7%	92,1%	76,9%

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

6.1.2 Wie zijn de inwoners?
6.1.3 Wat doen de inwoners?
6.2 Inwoners en het openbaar bestuur
6.3 Het openbaar bestuur in actie
6.4 Financiën in Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Caribisch Nederland

- De drie openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba heten samen Caribisch Nederland en vormen een integraal onderdeel van Nederland. Ze worden ook wel aangeduid als de BES-eilanden.
- Caribisch Nederland is niet bij een bestaande of nieuwe provincie ingedeeld. De taken die de provincie normaal gesproken heeft, worden deels door de openbare lichamen zelf uitgevoerd en deels door het Rijk.
- De 27.000 inwoners van Caribisch Nederland vormen, net als in Europees Nederland, een gemengde groep, met verschillen in afkomst, inkomen en kwaliteit van leven. Wel is duidelijk dat een aantal thema's voor hen een grote rol spelen, waaronder bestaanszekerheid en armoede, de stijgende huizenprijzen en de economische ontwikkeling op de eilanden.
- Beleidsmatig gaat veel aandacht naar het stimuleren van een sterk bestuur met uitvoeringskracht en een solide financiële positie, bestaanszekerheid, natuur- en klimaatbeleid en de versterking van sociale en zorgvoorzieningen.

In 2010 zijn Bonaire, Saba en Sint Eustatius, de drie zogeheten BES-eilanden, in de vorm van openbare lichamen (ook wel bijzondere gemeente genoemd) onderdeel van Nederlandse staatsbestel geworden. De drie openbare lichamen worden gezamenlijk aangeduid als Caribisch Nederland.

6.1 De inwoners van Caribisch Nederland

6.1.1 Hoe is het leven?

Tevredenheid met het leven

In 2021 gaven de inwoners van Caribisch Nederland de mate waarin ze gelukkig zijn met het leven gemiddeld een 8,2. Dit is een kleine toename van 0,1 procentpunt ten opzichte van de vorige meting uit 2017/2018. Van alle inwoners op de BES-eilanden gaf 91% aan gelukkig te zijn. De meeste mensen zijn in het algemeen tevreden over hun leven (89% van de respondenten). De tevredenheid van inwoners over opleidingskansen (74%) en financiële situatie (71%)[268] ligt iets lager.

Economische ontwikkelingen

Met alle onzekerheden van de afgelopen jaren is het lastig om een duidelijke trend in de economische ontwikkeling te ontwaren. Wel is duidelijk dat de economie van alle BES-eilanden in 2020 sterk gekrompen is: op Bonaire bedroeg de krimp 8,4%, en op Sint Eustatius en Saba kromp de economie met respectievelijk 25,9% en 6,3%. Dit kwam vooral door het stilleggen van de toerismesector en een sterk afnemende vraag naar exportproducten (waaronder olie) van de eilanden. Omdat enkele grote bedrijven op Sint Eustatius vooral gerelateerd zijn aan de oliesector en gerelateerde export, werd dit eiland extra hard getroffen door de afgenomen vraag als gevolg van de coronapandemie.[269]
Wel nam de koopkracht in Caribisch Nederland in 2020 opnieuw toe. Na een daling in 2018 werden in 2019 stappen gezet om de bestaanszekerheid op de eilanden te verbeteren, waardoor de koopkracht weer is gestegen. Als gevolg van de coronasteunmaatregelen ging de bevolking er op Bonaire in 2022 in doorsnee 4,2% op vooruit ten opzichte van 2019, op Sint Eustatius 2,4% en op Saba 4,1%. Bij mensen met een uitkering en gezinnen met jonge kinderen steeg de koopkracht het sterkst.[270]
Hoewel nog niet duidelijk is hoe hoog de inflatie in 2022 in

[268] CBS - Caribisch Nederland; welzijn, persoonskenmerken (cbs.nl)
[269] CBS - Economie Bonaire in 2020 met ruim 8 procent gekrompen (cbs.nl)
[270] CBS - Koopkracht voor inwoners Caribisch Nederland gestegen in 2020 (cbs.nl)

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland
6.1 De inwoners van Caribisch Nederland
6.1.1 Hoe is het leven?
6.1.3 Wat doen de inwoners?
6.2 Inwoners en het openbaar bestuur
6.3 Het openbaar bestuur in actie
6.4 Financiën in Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Caribisch Nederland was, blijkt uit voorlopige berekeningen van het CBS dat deze gedurende 2022 flink opliep. In het derde kwartaal van 2022 bedroeg de inflatie op jaarbasis 9,0% op Sint Eustatius, 9,7% op Saba en 12,2% op Bonaire.[271]

Gezondheid

72,8% van de inwoners van Caribisch Nederland ervaart de eigen gezondheid als (zeer) goed.[272] Hoewel de levensverwachting bij de geboorte in Caribisch Nederland in het eerste decennium van de 21e eeuw lager lag dan in Europees Nederland, lijkt in recente jaren het omgekeerde het geval te zijn. Sinds 2015 lijkt de levensverwachting in Caribisch Nederland dus meer toe te nemen dan in Europees Nederland. Vergeleken met het Europese deel van Nederland is in Caribisch Nederland met name het aandeel ouderen kleiner. De gemiddelde leeftijd ligt dan ook ruim twee jaar lager dan in het Europese deel van Nederland. Door de grote jaarlijkse variatie in de sterfte- en andere bevolkingsgegevens is de levensverwachting voor Caribisch Nederland wel door onzekerheid omgeven. Rekening houdend met de onzekerheidsmarges kan worden gesteld dat de levensverwachting in Caribisch Nederland niet significant verschilt van de levensverwachting in Europees Nederland.[273]

6.1.2 Wie zijn de inwoners?

Inwoneraantallen

De BES-eilanden tellen gezamenlijk ruim 27.000 inwoners, waarvan ruim 22.000 op Bonaire wonen. Het aantal inwoners in Caribisch Nederland stijgt sinds 2010.[274] Deze groei komt grotendeels voor rekening van Bonaire en Sint Eustatius. Zo nam het aantal inwoners van Bonaire in 2021 met 828 personen toe (een stijging van 4%).[275] De meeste migranten kwamen vanuit Curaçao (226); vanuit Europees Nederland vestigden zich 152 mensen op het eiland. Ook was er sprake van verhoogde instroom van migranten afkomstig uit de Dominicaanse Republiek, Venezuela, Haïti, Colombia en Peru. Ook de bevolking van Sint Eustatius nam toe met 100 mensen (een stijging van 3%), met name door migratie. Vooral uit China en Sint Maarten vestigden zich meer mensen op het eiland dan er vertrokken (+50). De bevolking van Saba is nagenoeg gelijk gebleven.[276] Naar verwachting zal de bevolking op de eilanden tot 2045 groeien en daarna stagneren.[277]

Herkomst

Op Bonaire zijn de meeste inwoners geboren op een van de eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen of Aruba[278] Daarnaast telt het eiland veel Zuid- en Centraal-Amerikanen en Europese Nederlanders. Op Saba ziet deze verdeling er iets anders uit. Ook hier zijn de twee grootste inwonersgroepen diegenen die zijn geboren op een van de eilanden van de Nederlandse Antillen of Aruba of mensen uit Zuid- en Centraal-Amerika, maar er is ook een derde grote groep: inwoners met een Noord-Amerikaanse afkomst. Op Sint Eustatius zijn de meeste inwoners geboren op de Nederlandse Antillen of op Aruba, gevolgd door inwoners met een Zuid- of Centraal-Amerikaanse afkomst. De toename van de bevolking van afgelopen jaar werd vooral veroorzaakt door de komst van mensen uit Sint Maarten en China.[279]

Leeftijd

De gemiddelde leeftijd in Caribisch Nederland ligt lager dan in Europees Nederland. Zo lag de grijze druk (de verhouding tussen

[271] CBS - Inflatie Caribisch Nederland loopt verder op (cbs.nl)
[272] CBS - Leefstijl, gezondheid, zorggebruik Caribisch Nederland (cbs.nl)
[273] CBS - 3. Resultaten (cbs.nl)
[274] CBS - Caribisch Nederland; bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat (cbs.nl)
[275] CBS - Bevolking Caribisch Nederland in 2021 met ruim 900 toegenomen (cbs.nl)
[276] CBS - Bevolking Caribisch Nederland in 2021 met ruim 900 toegenomen (cbs.nl)
[277] CBS - Bevolkingsprognose Caribisch Nederland 2022-2050 (cbs.nl)
[278] CBS - Trends in the Caribbean Netherlands, 2019.
[279] CBS - Bevolking Caribisch Nederland in 2021 met ruim 900 toegenomen (cbs.nl)

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland
6.1 De inwoners van Caribisch Nederland
6.1.1 Hoe is het leven?
6.1.2 Wie zijn de inwoners?
6.2 Inwoners en het openbaar bestuur
6.3 Het openbaar bestuur in actie
6.4 Financiën in Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

65-plussers en 20-64 jarigen) met percentages tussen de 21% en 24% in 2020, nog aanzienlijk lager dan in Europees Nederland (34%).[280] Toch vergrijst ook Caribisch Nederland. Begin 2021 was 13% van de bevolking van Caribisch Nederland 65 jaar of ouder. Het aandeel van deze groep gaat volgens de prognose stijgen. Voor 2030 wordt voorzien dat 19% van de bevolking uit 65-plussers bestaat, voor 2050 28%.[281] De stijgende grijze druk kan de brede welvaart op langere termijn onder druk zetten. Voor Bonaire komt hier nog bij dat de groene druk (verhouding tussen jongeren onder de 20 en 20-64 jarigen) afneemt, wat zorgt voor minder werkenden in de toekomst. Op Sint Eustatius neemt de groene druk wel toe.[282]

6.1.3 Wat doen de inwoners?

Opleidingsniveau

In 2020 was 16% van de inwoners van Caribisch Nederland hoogopgeleid, en 53% van het totaal aantal inwoners laagopgeleid.[283] Ten opzichte van 2016 is te zien dat het gemiddelde opleidingsniveau vrij stabiel is gebleven. Er zijn iets minder inwoners met een laag onderwijsniveau en ook iets minder inwoners met een hoog onderwijsniveau. Het aandeel hoogopgeleiden ligt hiermee lager dan in Europees Nederland. Een verklaring hiervoor kan zijn dat er geen (publieke) universiteiten of hogescholen aanwezig zijn op de BES-eilanden. Jongeren die een vervolgopleiding willen doen, moeten hierdoor dus uitwijken naar universiteiten op de andere eilanden, of verder weg naar bijvoorbeeld het Europese deel van Nederland of Noord-Amerika.

Arbeidsmarkt

Tussen 2011 en 2019 groeide het aantal banen in Caribisch Nederland met gemiddeld 5% per jaar, terwijl de bevolking jaarlijks met gemiddeld 2,3% toenam. Van 2019 op 2020 daalde het aantal werknemersbanen echter weer met 1,7% bij een bevolkingstoename van 3,3%.284 In 2021 lag de officiële werkloosheid op de BES-eilanden relatief laag. Deze bedroeg op Bonaire 3,3%, op Sint Eustatius 1,6% en op Saba 2,4%. Tegelijk kent Caribisch Nederland wel een hoog percentage onbenut arbeidspotentieel. Er zijn met name relatief veel mensen die momenteel in deeltijd moeten werken (en dus formeel niet werkloos zijn), maar eigenlijk graag meer uren zouden willen maken. Een groot deel van deze mensen is laagopgeleid en komt van buiten de drie BES-eilanden (met name uit Zuid- en Midden-Amerika).[285]
De meeste banen zijn te vinden in respectievelijk het openbaar bestuur en overheidsdiensten, de handel, en de horeca.[286] In het algemeen is naast de overheid met name het toerisme een belangrijke sector (op Bonaire is de horeca de grootste werkgever), die zich begin 2022 langzaam aan het herstellen was van de dip tijdens de coronapandemie.[287]

Inkomen

Er is een aanzienlijk verschil in de hoogte van het gemiddeld inkomen tussen de eilanden: op Bonaire lag dit in 2020 op $25.500,--, op Sint Eustatius op $33.900,-- en op Saba op $31.390,--. In 2020 steeg het gemiddelde loon per werknemersbaan op Bonaire en Saba (met respectievelijk 2,0% en 3,4%), terwijl dit op Sint Eustatius relatief sterk daalde (-6,7%). Deze daling trad vooral op bij banen in de bouwnijverheid.[288] Tegelijk kampen de eilanden met relatief hoge inkomensongelijkheid: in

[280] CBS - Eerste onderzoek brede welvaart Caribisch Nederland toont wisselend beeld (cbs.nl)
[281] CBS - Bevolkingsprognose Caribisch Nederland 2021-2050 (cbs.nl)
[282] CBS - Eerste onderzoek brede welvaart Caribisch Nederland toont wisselend beeld (cbs.nl)
[283] CBS - StatLine - Caribisch Nederland; bevolking hoogstbehaald onderwijsniveau en -richting (cbs.nl)
[284] CBS - Bijna 2 procent minder werknemersbanen in Caribisch Nederland in 2020 (cbs.nl)
[285] CBS - Onbenut arbeidspotentieel Caribisch Nederland omvat 3,4 duizend mensen (cbs.nl)
[286] CBS - Caribisch Nederland; banen en lonen, economische activiteit (SBI 2008) (cbs.nl)
[287] CBS - Meer toeristen naar Sint Eustatius en Saba in eerste halfjaar van 2022 (cbs.nl)
[288] CBS - Bijna 2 procent minder werknemersbanen in Caribisch Nederland in 2020 (cbs.nl)

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland
6.1 De inwoners van Caribisch Nederland
6.2.2 Lokale verkiezingen
6.3 Het openbaar bestuur in actie
6.4 Financiën in Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

2020 verdiende de rijkste 20% van de bevolking 9,3 (Bonaire), 6,5 (Saba) en 10,3 (Sint Eustatius) keer zo veel als de armste 20% (de zogenaamde 80/20-ratio). Ter vergelijking: in Nederland verdiende de rijkste 20% 4,4 keer zo veel als de armste 20%.[289]

Armoede

In 2020 leefde 23% van de bevolking van Bonaire en 20% van de bevolking van Saba onder de armoedegrens. Op Sint Eustatius lag dit percentage hoger (28%). Uit verschillende rapporten blijkt dat armoede een hardnekkig probleem is.[290] Dit komt deels door de hoge prijzen van goederen, waardoor veel mensen onder het sociaal minimum leven. Zo liggen de prijzen in de Caribische supermarkten hoger dan in Nederland, terwijl het gemiddelde inkomen lager is dan in Europees Nederland. In 2015 gaf een meerderheid van de inwoners op zowel Bonaire als Sint Eustatius dan ook aan dat het leven in de afgelopen vijf jaar, sinds de invoering van de nieuwe staatsstructuur, is verslechterd.[291]
Hoewel dit niet een-op-een te rijmen is met de inkomenssituatie, blijkt hier wel uit dat de kwaliteit van leven op de eilanden in de ogen van veel inwoners achteruit is gegaan, ondanks aanzienlijke investeringen in de publieke voorzieningen.
Momenteel wordt daarom gekeken naar een aantal maatregelen om de sociale zekerheid en het minimumloon te veranderen.[292] Zo worden per 1 januari 2023 bijvoorbeeld de uitkeringen, pensioenen, het minimumloon en de kinderbijslag verhoogd.[293]

Wonen

De woningen zijn op Bonaire de afgelopen jaren fors duurder geworden: ten opzichte van 2011 waren de huizen op het eiland in 2021 48% duurder.[294] In 2020 was de gemiddelde verkoopwaarde van woningen op Bonaire $363.000,--; dat is $60.000,-- meer dan het jaar ervoor.[295] Hierdoor wordt het steeds moeilijker voor de gemiddelde Bonairiaan om een huis te kopen op het eiland. Redenen voor de toenemende krapte zijn onder andere een toename van investeringen in woningen door mensen van buiten de eilanden, de bevolkingsgroei (ook deels door nieuwkomers van buiten het eiland) en de stijgende prijs van bouwmaterialen.[296] Ook financieren banken in Caribisch Nederland vaak slechts 70-80% van de woningwaarde, en zijn veel inwoners niet in staat om het resterende benodigde eigen vermogen op te bouwen. Daarnaast is het aanbod van sociale huurwoningen op Bonaire beperkt en bestaan er wachtlijsten om voor dergelijke woningen in aanmerking te komen.[297]
Ook op Saba en Sint Eustatius vormt het tekort aan sociale huurwoningen een belangrijk probleem. Hierdoor huurt een groep Sabanen en Statianen met een laag inkomen noodgedwongen duurdere woningen in de particuliere huursector.[298]

6.2 Inwoners en het openbaar bestuur

6.2.1 Hoe ziet het openbaar bestuur in Caribisch Nederland eruit?

De BES-eilanden verkregen op 10 oktober 2010 de status van openbare lichamen in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Hun bestuurlijke inrichting en de bestuurlijke en financiële verhouding tot het Rijk zijn geregeld in de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (WolBES) en de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES).

[289] CBS - Eerste onderzoek brede welvaart Caribisch Nederland toont wisselend beeld (cbs.nl)
[290] NRC - Consumentenbond Bonaire daagt het Rijk voor de rechter: 'Nederland moet waardig bestaan verzekeren' - NRC
[291] Gert Oostindie en Wouter Veenendaal, *Ongemak: Zes Caribische eilanden en Nederland*, Prometheus, 2022, 189.
[292] Overheid.nl - Overheid.nl | Consultatie Wijzigingswet SZW-wetten Caribisch Nederland 2023 (internetconsultatie.nl)
[293] RCN - Stijging minimumloon en uitkeringen in Caribisch Nederland vanaf 1 januari 2023 | Nieuwsbericht | Rijksdienst Caribisch Nederland (rijksdienstcn.com)
[294] CBS- Monitor invoering hypotheekgarantie op Bonaire (cbs.nl)
[295] Ministerie van BZK, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage 2021, Staat van de Woningmarkt - Jaarraportage 2021 (vtw.nl), 80
[296] Caribischnetwerk.ntr.nl - Forse stijging huizenprijzen op Bonaire: 'met modaal inkomen geen eigen huis' | Caribisch Netwerk (ntr.nl)
[297] Ministerie van BZK, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage 2021, Staat van de Woningmarkt - Jaarraportage 2021 (vtw.nl), 80
[298] Ministerie van BZK, Staat van de Woningmarkt: Jaarrapportage 2021, Staat van de Woningmarkt - Jaarraportage 2021 (vtw.nl), 81

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland
6.1 De inwoners van Caribisch Nederland
6.2 Inwoners en het openbaar bestuur
6.2.1 Hoe ziet het openbaar bestuur in Caribisch Nederland eruit?
6.3.2 Beleidsprioriteiten en trends
6.4 Financiën in Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Elk van de openbare lichamen heeft een eilandsraad (te vergelijken met een gemeenteraad in Europees Nederland) en een bestuurscollege (te vergelijken met het college van Burgemeester en Wethouders in Europees Nederland). Daarnaast hebben de openbare lichamen Bonaire en Saba een gezaghebber.
Het openbare lichaam Sint Eustatius beschikt op dit moment over een regeringscommissaris. De regeringscommissaris voorziet tijdelijk in de uitvoering van de taken en bevoegdheden van een nog aan te stellen gezaghebber.
De gezaghebber is voorzitter van beide bestuursorganen. Ook heeft een gezaghebber onder meer taken op het gebied van een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het beleid van het openbaar lichaam en op het terrein van openbare orde en veiligheid. Caribisch Nederland is niet bij een bestaande of nieuwe provincie ingedeeld. De taken die de provincie normaal gesproken heeft, worden deels door de openbare lichamen zelf uitgevoerd en deels door het Rijk. Vanwege het ontbreken van die provinciale laag is een Rijksvertegenwoordiger aangesteld. De Rijksvertegenwoordiger heeft onder meer als taak om een aanbeveling en een voorstel te doen tot (her)benoeming van de gezaghebber, om bepaalde besluiten goed te keuren en al het overige ter bevordering van goed bestuur in de openbare lichamen.
Het College financieel toezicht (Cft) is een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) zoals beschreven in de FinBES. Het Cft heeft als taak om de openbare lichamen en de minister van BZK te adviseren over de begroting. Daarbij wordt gekeken naar de bij wet vastgestelde normen en of deze goed worden toegepast in de voorbereiding, uitvoering en verantwoording van de begroting. Daarnaast houdt het Cft toezicht op de verbeteringen van het financieel beheer van de openbare lichamen.

6.2.2 Lokale verkiezingen

Op 20 maart 2019 vonden eilandsraadverkiezingen plaats op Bonaire en Saba. Het opkomstpercentage van deze verkiezingen op Bonaire was 62,7%.299 Op Saba was de opkomst hoger: hier trok 92,1% van de kiesgerechtigden naar de stembus.300301 302
In verband met de bestuurlijke ingreep vonden de verkiezingen op Sint Eustatius niet plaats in 2019, maar op 21 oktober 2020. (voor meer informatie zie hierna in Het openbaar bestuur in actie). De opkomst bij deze verkiezingen bedroeg 76,9%.[303]

6.3 Het openbaar bestuur in actie

6.3.1 Samenstelling van het bestuur

Het bestuurscollege van Bonaire bestaat uit drie gedeputeerden en de gezagsdrager. Zij worden ondersteund door een ambtelijke organisatie die geleid wordt door de eilandsecretaris.[304] Op Saba wordt het bestuurscollege gevormd door twee gedeputeerden en de gezagsdrager.[305] Opvallend hierbij is dat op Saba dezelfde partij sinds 1999 aan de macht is en het eiland dus een grote mate van continuïteit kent, terwijl op Bonaire meerdere politieke wisselingen zijn geweest in relatief korte tijd.[306]
Op 7 februari 2018 heeft Nederland bestuurlijk ingegrepen en is het lokale bestuur van Sint Eustatius uit het gezag gezet. Sindsdien wordt het eiland bestuurd door een regeringscommissaris. De gefaseerde teruggave van bevoegdheden is wettelijk vastgelegd. Na de verkiezingen in 2020 is er weer een eilandsraad geïnstalleerd.[307] In oktober 2022 is de wet een volgende fase ingegaan waardoor twee gedeputeerden zijn benoemd en het eiland weer over een voltallig bestuurscollege beschikt. Met deze stappen

[299] Bonairegov - https://bonairegov.com/eilandsraad-verkiezingen
[300] Kiesraad - https://www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/ER20190320/686118
[301] Bonairegov - https://bonairegov.com/eilandsraad-verkiezingen
[302] Sabagov - https://www.sabagov.com/our-organization
[303] Caribischnetwerk.ntr.nl - https://caribischnetwerk.ntr.nl/2020/10/22/enorme-opkomst-verkiezing-statia-plp-absolute-winnaar-met-drie-zetels/
[304] Bonairegov - https://bonairegov.com/organisatie
[305] Sabagov - https://www.sabagov.com/executive-council?lang=nl
[306] Ongemak, 158-160.
[307] Rijksoverheid - https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/caribische-deel-van-het-koninkrijk/rechtspositie-politieke-ambtsdragers-bonaire-sint-eustatius-saba

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland
6.1 De inwoners van Caribisch Nederland
6.2 Inwoners en het openbaar bestuur
6.3 Het openbaar bestuur in actie
6.3.1 Samenstelling van het bestuur
6.4 Financiën in Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

wordt gewerkt naar een volwaardig herstel van de bestuurlijke verhoudingen op het eiland.[308]

6.3.2 Beleidsprioriteiten en trends

Overkoepelend beleid voor Caribisch Nederland
Het ministerie van BZK heeft een coördinerende rol voor het Rijksbeleid ten aanzien van Caribisch Nederland. Deze rol krijgt invulling via het Bestuursakkoord Bonaire 2018-2022 en Saba Package 2019-2022. Dit kreeg in 2022 een vervolg voor heel Caribisch Nederland met de *Bestuurlijke Werkafspraken 2022-2023*, het *Afsprakenakkoord Sint Eustatius 2022-2023* en de *Saba Package 2.0 2022-2025*. De prioriteiten en inzet van de eilanden komen hier samen met de inzet van het Rijk.

Versterken kwaliteit openbaar bestuur
De afgelopen jaren zijn diverse initiatieven ontplooid om het ambtelijk apparaat van de openbare lichamen te versterken. In samenwerking met de VNG is een pilot voor een uitwisselingsnetwerk tussen Europees Nederlandse gemeenten en Caribisch Nederland opgezet waarmee de inzet van gemeentelijke vaktechnische assistentie en uitwisseling vanuit de openbare lichamen mogelijk wordt gemaakt. Ook wordt er middels diversie initiatieven ingezet op training en opleiding van ambtenaren, bijvoorbeeld via het TOP Bonaire programma en het online leerplatform van de Statia Academy waar ambtenaren cursussen en trainingen kunnen volgen. Ook wordt ingezet op het trainen van de eilandsraadsleden en gedeputeerden.

Wetswijziging Wet Openbare lichamen BES en wet Financiën BES
Momenteel wordt gewerkt aan een herziening van twee belangrijke wetten: de WolBES en de FinBES. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de verschillende niveaus van financieel toezicht, de rol van de Rijksvertegenwoordiger en een (gefaseerde) verhoging van het aantal eilandsraadleden en bestuurscollegeleden.

Verhoging eilandsraadsleden
Gezien het relatief grote takenpakket van de openbare lichamen en de hoge werkdruk bij het bestuur van de eilanden wordt met het wetsvoorstel tot wijziging van de WolBES en de FinBES voorgesteld om het aantal eilandsraadsleden en bestuurscollegeleden te verhogen. De openbare lichamen hebben op dit moment een vast aantal eilandsraadsleden wat significant lager ligt dan bij een gemeente van vergelijkbare grootte. Dit aantal past niet meer bij de bevolkingsgroei sinds de inwerkingtreding van de WolBES. Een verhoging van het aantal eilandsraadsleden zorgt voorts voor een verbreding en differentiatie van de politieke inbreng vanuit de bevolking en versterkt in zijn algemeenheid de bestuurskracht en de democratische controle. Verder wordt voorgesteld om voor de openbare lichamen een hoger aantal gedeputeerden in te stellen: een minimum van drie gedeputeerden en ten hoogste 25 procent van het aantal raadsleden. Voor Bonaire wordt gekozen om in twee fases toe te werken naar het verhogen van het aantal eilandsraadsleden en gedeputeerden. Deze verhogingen worden voorgesteld voorafgaand aan de verkiezingen van 2027 en 2031. Het gefaseerd verhogen van het aantal eilandsraadsleden en gedeputeerden op Bonaire wordt wenselijk geacht in verband met de praktische uitvoerbaarheid. Voor Sint Eustatius en Saba wordt voorgesteld om deze verhoging per 2027 in één keer door te voeren. Dit gelet op het feit dat deze verhoging van een kleinere omvang is en de praktische gevolgen daardoor goed ondervangen kunnen worden. Tot slot wordt voorgesteld om op termijn aan te sluiten bij de regeling voor gemeenten, waarbij het aantal raadsleden en gedeputeerden afhankelijk is van het aantal inwoners

Comply or Explain
Op grond van het Coalitieakkoord streeft het kabinet naar gelijkwaardigheid voor Caribisch Nederland (CN). Al in 2019 heeft het toenmalig kabinet besloten dat het principe van Comply or Explain het geldende principe wordt. Comply or Explain is het normatieve uitgangspunt dat nieuwe Europees-Nederlandse beleidsdoelen of beleidsintensiveringen, waaronder ook bijbehorende nieuwe wetgeving, ook toepasselijk dienen te zijn in CN, tenzij er uitlegbare

[308] Rijksoverheid - Kamerbrief over 10de Voortgangsrapportage bestuurlijke ingreep Sint Eustatius | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

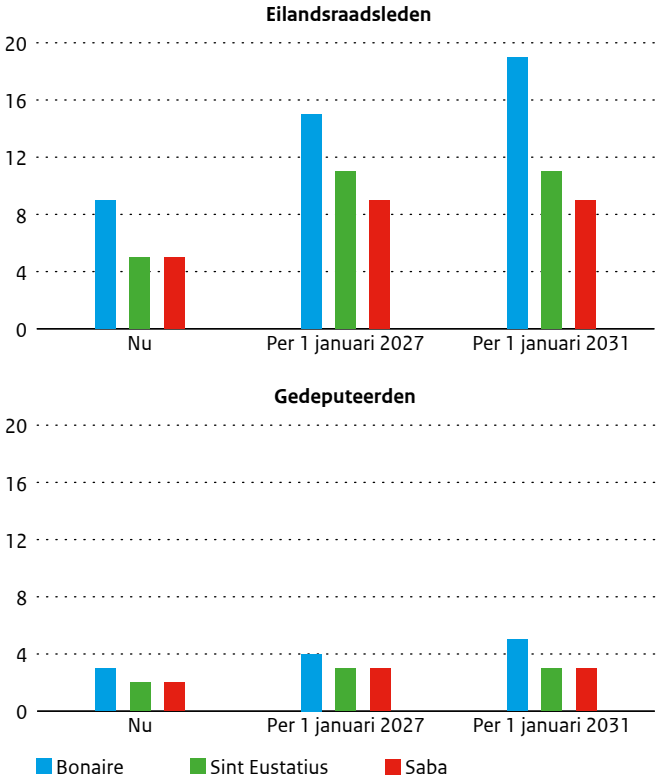
Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland
6.1 De inwoners van Caribisch Nederland
6.2 Inwoners en het openbaar bestuur
6.3 Het openbaar bestuur in actie

Deel 4 **De balans opgemaakt**
7 Druk op decentrale democratie en bestuur

redenen zijn om dat niet te doen. Daarmee is afstand genomen van de 'legislatieve terughoudendheid' die tot dan toe gold. Daarbij geldt dat het principe Comply or Explain geen doel op zich is, maar een manier om toe te werken naar een gelijkwaardig voorzieningenniveau met inachtneming van de Caribische context. Implementatie van Comply or Explain betreft een meerjarige inspanning van BZK-KR en de betrokken departementen.

Figuur 50 *huidige en voorgestelde aantal eilandsraadsleden en gedeputeerden*



6.4 Financiën in Caribisch Nederland

Saba heeft 2021 afgesloten met een financieel overschot van $1,3 miljoen. Deze meevaller werd veroorzaakt door incidentele toevoegingen vanuit verschillende ministeries aan de vrije uitkering vanwege corona. Tegelijk oordeelde het College financieel toezicht (Cft) dat de financiële positie van Saba nog steeds risicovol was en het weerstandsvermogen onvoldoende.[309] [310]
In 2022 is de omvang van de begroting van Saba $17,7 miljoen en is sluitend. Hiervan gaat $13,5 miljoen naar de reguliere taken; het restant is bestemd voor de taken waarvoor Saba bijzondere uitkeringen heeft ontvangen.
In 2022 bedroegen de begrote baten voor Bonaire $61,9 miljoen. De begrote lasten waren echter hoger (op $63,9 miljoen), waarmee de begroting sloot met een tekort van $2 miljoen. Daarnaast boekte Bonaire voortgang op het gebied van financieel beheer.[311]
Sint Eustatius tot slot kampte voor de Nederlandse ingreep met financiële tekorten en kreeg vaker de kritiek zich niet aan begrotingsafspraken te houden.[312] Sindsdien heeft het Openbaar Lichaam Sint Eustatius (OLE) hard gewerkt om de grote achterstanden in de jaarrekeningen in te halen en zijn verbeteringen doorgevoerd in het proces om te komen tot de begroting en de tussentijdse rapportages. In overleg met het Cft heeft het OLE een meerjarige begroting opgesteld die vanaf 2023 weer meerjarig sluitend is. Ook achtte het Cft het positief dat op een aantal vlakken verbeteringen zijn doorgevoerd of worden doorgevoerd, zoals op het vlak van het financieel beheer.[313]

[309] College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba, *Reactie op de jaarrekening 2021* (Saba), 25 augustus 2022.
[310] Dossierkoninkrijksrelaties - Saba in de plus, maar lek nog niet boven water - Dossier Koninkrijksrelaties
[311] College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba, *Reactie op de eerste uitvoeringsrapportage 2022*, 15 juli 2022.
[312] Ongemak, 173.
[313] College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba, *Reactie op de eerste uitvoeringsrapportage 2022*, 6 juni 2022.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Deel 4 De balans opgemaakt

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**

7 Druk op decentrale democratie en bestuur

Deze Staat van het Bestuur 2022 kijkt over een periode van twee jaar terug naar de stand van de decentrale democratie en bestuur. Welk beeld levert dit op, alles bij elkaar genomen? Is er een balans op te maken van de sterke kanten en de kwetsbaarheden? Uit deze editie komt een beeld naar voren van een decentrale democratie en bestuur waarop vanuit verschillende richtingen druk staat.

Decentraal bestuur in crisistijd

De nieuwe editie van de Staat van het Bestuur verschijnt in een onzekere periode. Het woord 'crisis' is nog nooit zo veel gebruikt als in 2022. De gevolgen van de oorlog in Oekraïne grijpen diep in onze samenleving in. Veel huishoudens en bedrijven kunnen de eindjes niet meer aan elkaar knopen door de torenhoge gasprijzen en de duurder wordende boodschappen. De opvang van vluchtelingen loopt niet goed, de stikstofreductie in de landbouw zorgt voor verhitte debatten, de krapte op de arbeidsmarkt is overal merkbaar en het tekort aan betaalbare woningen biedt weinig perspectief voor jonge mensen. De overheid springt bij met onder andere energietoeslagen en -plafonds, met een wettelijke taak voor gemeenten om locaties voor asielopvang te regelen en met geld voor de uitkoop, verplaatsing en innovatie van landbouwbedrijven. Veel van de opgaven liggen (ook) op de weg van het decentraal bestuur. Gemeenten en provincies zien zich geconfronteerd met de gevolgen van al deze verschillende problemen in de vorm van inwoners in de knel of protesten binnen hun grenzen. Waar mogelijk proberen zij knelpunten voor inwoners op te vangen of in te spelen op signalen van onvrede.
Een deel van de nieuwe werkelijkheid heeft ook zijn weerslag gevonden in de programma's van de colleges die gevormd zijn na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022.

Politiek vertrouwen onder druk

In Nederland zijn de steun en het draagvlak voor de (decentrale) democratie groot en is het vertrouwen in het systeem vanouds gemiddeld genomen hoog. De laatste jaren zijn in dat beeld barsten ontstaan. *Hoofdstuk 2* van deze Staat laat zien dat na een flinke stijging in de coronacrisis er een val is opgetreden in het vertrouwen in de politiek (regering en Tweede Kamer) naar het laagste punt in tien jaar. In weerwil van het reguliere patroon dat politiek vertrouwen schommelt en een impuls krijgt van verkiezingen, is de weg omhoog nog niet ingezet.
Er zijn eerste aanwijzingen dat dit lagere vertrouwen ook de tevredenheid van burgers met het functioneren van het democratisch bestel begint aan te tasten. Deze daalt nu ook; die daling is de sterkste in de afgelopen tien jaar en is sterker dan in andere EU-landen. Hoewel deze ontwikkeling vooral gerelateerd is aan de nationale politiek, is het niet ondenkbaar dat een en ander op den duur doorwerkt in het vertrouwen in en de tevredenheid met het decentraal bestuur. Het beeld van de landelijke politiek is immers voor veel mensen dominant in hun denken over politiek en bestuur.

Een belangrijk gegeven is dat verschillende groepen in de samenleving uit elkaar groeien wat betreft hun vertrouwen in de politiek en dat opleiding daarin een bepalende factor is. Het is al langere tijd zo dat lager opgeleiden minder vertrouwen hebben, minder tevreden zijn en zich minder vertegenwoordigd voelen. Verschillende groepen hebben ook uiteenlopende wereldbeelden en redenen om politici wel of niet te vertrouwen. En niet alleen groepen, maar ook gebieden groeien uit elkaar waar verschillende groepen burgers ook geografisch verschillend verdeeld zijn – in het land, in regio's en in steden. Gewaarschuwd wordt voor gebieden van 'afhakers', mensen die niet aangesloten zijn op het democratisch systeem.
Er is ook goed nieuws. De betrouwbaarheid van de overheid in termen van rechtvaardigheid, onpartijdigheid en openheid, vormt een groot deel van het fundament van het vertrouwen van burgers. Dit blijkt zeker voor wantrouwende burgers het geval te zijn. Het oordeel over het proces is voor veel inwoners een

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**

belangrijk element in het beoordelen van de prestaties van de overheid. Dit zou kunnen betekenen dat het loont als de overheid investeert in dergelijke waarden en zich betrouwbaar betoont.

Legitimiteit van het lokaal bestuur

De opkomst bij decentrale verkiezingen ligt steevast lager dan bij landelijke verkiezingen. Bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen is met een opkomst van 51% een dieptepunt bereikt. Ook daarbij zijn er weer grote verschillen tussen groepen en gebieden. De lage opkomst wordt vooral verklaard door structurele factoren: gebrek aan belangstelling voor de lokale politiek, niet weten waarop te stemmen en een gebrekkig vertrouwen. De deelname van inwoners aan andere vormen van participatie dan stemmen, is nog vele malen lager.

Hoewel inwoners redelijk tevreden zijn over hun lokaal bestuur en de prestaties van hun lokale overheid, is het beeld dat ze ervan hebben niet scherp. En over de hele linie is de betrokkenheid van inwoners bij de decentrale democratie kleiner dan bij de nationale. Behalve de burgemeester weten veel inwoners niet wie hun vertegenwoordigers en bestuurders zijn. Ook houden zij regelmatig het Rijk verantwoordelijk voor decentrale taken en beleid. De verwachtingen van burgers botsen met de bestuurlijke werkelijkheid. Voor de meeste thema's waaraan kiezers belang hechten, hebben gemeenten geen volledige autonomie en daarmee niet de volledige vrijheid om verwachtingen waar te maken. Zou een oplossing zijn om duidelijker te zijn wat het lokaal bestuur wel en niet vermag? Dat stuit dan mogelijk weer op de lagere interesse in lokale politiek.

Er zijn dus risico's voor de legitimiteit van het decentraal bestuur. Aan de inputzijde, omdat maar de helft van de kiesgerechtigden gaat stemmen en sommige groepen meer geneigd zijn hun stem uit te brengen dan andere. Maar ook aan de outputzijde, omdat burgers andere verwachtingen hebben dan het lokaal bestuur kan waarmaken, gezien zijn taken en bevoegdheden.

Nabijheid zou een sleutelwoord kunnen zijn voor het versterken van de legitimiteit van het lokaal bestuur. Het stemgedrag van de inwoners die wel opkomen, lijkt daarop te duiden. Ze stemmen in meerderheid op lokale partijen en brengen voorkeursstemmen uit op bekenden en stads- of dorpsgenoten. Ook is in *hoofdstuk 2* een structureel verlagend effect gesignaleerd van gemeentelijke herindelingen op de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen. Dit alles roept de vraag op wat vanuit het oogpunt van democratisch draagvlak de grens is van schaalvergroting.

Fragmentatie en verloop in het bestuur

Vergelijkbaar met de landelijke trend zijn er nu ook in de gemeenteraden meer middelgrote partijen die in zeteltal dichter bij elkaar liggen. Grote partijen zijn kleiner geworden en kleine partijen groter. De partijen in de raden bestrijken een breder palet en er zijn meer partijen in de raden gekozen. Daarmee zijn meer gefragmenteerde raden ontstaan. Dit heeft ook zijn effect gehad op de vorming van nieuwe colleges. De duur van de collegevorming heeft in 2022 nieuwe records gebroken en heeft een verbreding van de colleges opgeleverd. Het gemiddeld aantal wethouders per gemeente komt voor het eerst uit boven vier. Zowel in de gemeenteraden als in de colleges zijn lokale partijen samen de grootste partij van Nederland.

Opmerkelijk is het zeer grote verloop in het lokaal bestuur, zoals *hoofdstuk 3* laat zien. In de periode tussen de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 en die in 2022 vertrok 38% van de raadsleden en 47% van de wethouders. In een groot deel van de gevallen is de reden voor dit tussentijds vertrek eenvoudig. Een raad of college verdwijnt als zelfstandige entiteit of een raadslid of wethouder vertrekt naar een ander politiek ambt. Voor iets meer dan de helft van de vertrokken raadsleden en een derde van de vertrokken wethouders gelden andere overwegingen. Raadsleden worstelen met tijdsbeslag en combinatieproblemen. Wethouders struikelen over politiek-bestuurlijke kwesties.

Welke reden er ook van toepassing is: het grote verloop draagt niet bij aan het beeld van stabiliteit in het bestuur. Daar komt nog bij dat de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 voor veel vernieuwing in de raden en de colleges hebben gezorgd. Een grote meerderheid van de raadsleden en wethouders is bezig met zijn eerste termijn.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**

De mensen in het bestuur: gemotiveerd, druk en eenzijdig

Hoofdstuk 3 van de Staat van het Bestuur 2022 laat zien dat het decentraal bestuur in Nederland bevolkt wordt door betrokken mensen. Maatschappelijke motieven drijven hen: ze willen iets bijdragen aan de samenleving, de wereld beter maken en opkomen voor specifieke belangen en groepen. Ze steken daar veel tijd in, in het geval van vertegenwoordigers veelal naast een betaalde baan. (Online) agressie kan het werkplezier aantasten, maar het doet niets af aan de motivatie.

De basis waaruit deze groep gemotiveerde vertegenwoordigers en bestuurders voortkomt, is smal. Hun rekrutering ligt bij politieke partijen en het aantal inwoners dat lid is van een politieke partij is beperkt, zowel in absolute zin als in aandeel van de kiezerspopulatie. Dit confronteerde partijen deze gemeenteraadsverkiezingen regelmatig met problemen om voldoende kandidaten te vinden. Daar komt bij dat veel raadsleden uit de vorige periode zich in 2022 niet opnieuw kandideerden. Net als bij de tussentijdse uitstroom speelden daarbij tijdsbesteding en combinatieproblemen een belangrijke rol.

Een andere uiting van de smalle basis van het decentrale bestuur is het vrij eenzijdige profiel ervan. Een diverse samenstelling in termen van geslacht, leeftijd, opleiding en culturele achtergrond komt niet vanzelf tot stand. Dat brengt het risico met zich mee dat sommige visies en belangen minder sterk doorklinken in het bestuur.

Dilemma's van democratisch besturen

Het Rijk en de medeoverheden uit het decentraal bestuur werken samen aan opgaven op uiteenlopende terreinen, zoals *hoofdstuk 3 en 4* laten zien. Dit vergt veel interbestuurlijke samenwerking en slagvaardig optreden. Vanuit een democratisch oogpunt bezien, kleven daar ook risico's aan. Het is immers mogelijk dat het autonome decentrale democratisch proces bij de vormgeving en invulling van deze opgaven te veel naar de zijlijn verdwijnt. Dit kan vooral een probleem zijn als hiermee het perspectief van bepaalde groepen of bepaalde regio's uit het zicht raakt, bijvoorbeeld omdat die niet meedoen of onvoldoende vertegenwoordigd zijn. Dit levert voor de nationale en decentrale overheid tegelijkertijd een dilemma op. Immers, een overheid die niet 'levert', verliest ook draagvlak. Hier botsen de democratische waarden zeggenschap en inclusiviteit aan de ene kant met de (eveneens) democratische waarde van effectiviteit van het bestuur aan de andere kant. In de praktijk hebben beide kanten serieuze aandacht nodig. Daadkracht en responsiviteit zouden daarbij niet noodzakelijk op gespannen voet met elkaar hoeven te staan. Om resultaten te bereiken in het bestuur zijn beide van belang.

Daadkrachtig bestuur vraagt mensen en middelen

Een daadkrachtig decentraal bestuur heeft de ruimte om, waar nodig, eigen keuzes te maken en moet daarvoor beschikken over de juiste mensen en middelen. Dit laatste staat onder druk.

Hoofdstuk 3 laat zien dat de financiële positie van gemeenten (als groep) in 2020 en 2021 weliswaar is verbeterd en dat er grote overschotten zijn geboekt. Het laat tegelijkertijd ook zien dit veroorzaakt is door incidentele meevallers (de verkoop van nutsbedrijf Eneco), noodzakelijke besparingen en het niet of minder uitvoeren en starten van beleid als gevolg van de coronacrisis en het tekort aan menskracht. Gemeenten hebben in de afgelopen jaren hard gewerkt om de corona- en vluchtelingencrisis het hoofd te bieden, waardoor andere projecten moesten wijken of met vertraging tot uitvoering kwamen. Of dit 'ingehaald' wordt in de komende periode is de vraag. Ook gemeenten hebben moeite om hun vacatures in te vullen.

Werk in uitvoering én werk aan de winkel

Deze balans uit de Staat van het Bestuur 2022 laat een beeld zien van een decentrale democratie en bestuur die vanuit verschillende richtingen onder druk staan. Dit betekent niet dat al deze signalen nieuw zijn. Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen zetten zich daarom ook nu al, ieder apart én gezamenlijk, in om het openbaar bestuur responsiever, daadkrachtiger, toegankelijker, transparanter, inclusiever en eenvoudiger te maken voor alle mensen in Nederland. *Hoofdstuk 4* laat zien dat hierbij de wisselwerking tussen beleid, uitvoering en praktijk centraal staat. De *Actieagenda Sterk Bestuur* is een eerste stap naar een effectievere interbestuurlijke samenwerking als één overheid.

Staat van het Bestuur 2022:
openbaar bestuur in crisistijd

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

Deel 2 **Beleidsmatige inzet en ondersteuning**
4 Het openbaar bestuur beleidsmatig gezien
5 Uitgelicht: De realiserende overheid

Deel 3 **Caribisch Nederland**
6 Caribisch Nederland

Deel 4 **De balans opgemaakt**

De Wet participatie op decentraal niveau en andere impulsen voor invloed en participatie zijn bedoeld om de betrokkenheid van inwoners te vergroten. De staten van de uitvoering en het leren uit de praktijk houden de vinger aan de pols voor de uitvoering van overheidstaken. Kortom, er is op de verschillende dimensies van het decentraal bestuur werk in uitvoering.

Het *vijfde hoofdstuk* van deze Staat, waarin Albert Jan Kruiter beschrijft hoe een slagvaardige overheid die werkt voor inwoners in de praktijk zou kunnen opereren, laat zien dat het nog niet genoeg is. Werken dicht bij en samen met inwoners, praktische en laagdrempelige oplossingen en 'bureaucratievrij' geld staan centraal in zijn wenkend toekomstbeeld. Om daar in de buurt te komen, is volgens Kruiter nu actie nodig. Daarvoor moeten we weg van het beeld van een overheid die, alleen op basis van een politieke opdracht, 'diensten levert' aan een burger in de gedaante van 'klant'. In plaats daarvan gaat het om overheden, maatschappelijke organisaties en inwoners die samen nieuwe oplossingen voor problemen ontwikkelen. Het denken vanuit publieke waarden is voor die slagvaardige overheid de leidraad.