



> Retouradres

De Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

**DG Openbaar Bestuur &
Democr Rechtsstaat**
DenB, BFR

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Datum 17 maart 2025
Betreft Aanbieding Staat van het Bestuur 2024

Onze referentie
2025-0000216722

Uw referentie

Bijlage(n)
2

Hierbij bied ik u de *Staat van het Bestuur 2024* aan, de actuele versie van het trendrapport dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties iedere twee jaar opstelt over democratie en bestuur op decentraal niveau. Aan de Staat van het Bestuur 2024 is het vernieuwde dashboard www.staatvanhetbestuurdashboard.nl toegevoegd. Hierin zijn de belangrijkste cijfers en langjarige trends uit de Staat in één oogopslag te raadplegen. De cijfers in dit dashboard zullen zo vaak als mogelijk op een real time basis worden geactualiseerd.

Een goed openbaar bestuur is belangrijk voor iedereen. Daarom volgt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de ontwikkelingen in het decentraal bestuur en geeft het met deze Staat van het Bestuur periodiek een stand van zaken.

Dit is de tiende editie van de Staat van het Bestuur, wat aanleiding is om in deze editie ook verder terug te kijken. Diverse hoofdstukken belichten daarom een aantal lange termijn-ontwikkelingen. Het jubileumkarakter biedt daarnaast gelegenheid om vooruit te kijken naar de toekomst van het decentraal bestuur. Tegelijk met de Staat van het Bestuur 2024 verschijnt daarom de bundel *Met het oog op de toekomst* met onafhankelijke reflecties van externe auteurs, die U eveneens ontvangt als bijlage bij deze brief. Het doel van de bundel is om die (mogelijke) toekomst vanuit verschillende perspectieven te belichten en om het denken binnen het openbaar bestuur over de toekomst te prikkelen. De bijdragen van de externe auteurs worden afgewisseld met interviews met representanten van de jongere generatie. Zij zijn immers degenen die de toekomst nog het langst zullen beleven en mede vormgeven. Hoe kijken zij aan tegen democratie en bestuur, nu en later? Hoe dragen ze daaraan bij en wat verwachten ze?

Eerdere edities van de Staat van het Bestuur bevatten een apart hoofdstuk over de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Deze keer is gekozen voor integratie van dit perspectief in elk van de hoofdstukken en in het dashboard. Daarnaast is in de essaybundel een essay opgenomen dat specifiek gaat over het decentraal bestuur op de eilanden van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.

De balans opgemaakt

De *Staat van het Bestuur 2024* laat duidelijk zien dat de stand van zaken in het decentraal bestuur twee gezichten heeft. Enerzijds werken landelijke trends en fenomenen zichtbaar door. Ook decentraal is het gedrag van kiezers beweeglijker geworden en is sprake van meer politieke fragmentatie. De tevredenheid van

burgers met het functioneren van de decentrale democratie beweegt mee met de dalende tevredenheid over de werking van de democratie in het algemeen. Decentrale politieke ambtsdragers zien zich, net als hun landelijke tegenhangers, geconfronteerd met toenemende agressie en intimidatie. Doelstellingen en opgaven van het landelijk bestuur slaan concreet neer in gemeenten, provincies en waterschappen, waardoor het functioneren van het decentraal bestuur in het verlengde komt te liggen van het nationale bestuur.

Anderzijds hebben decentrale democratie en bestuur een heel eigen karakter. Decentrale volksvertegenwoordigers en bestuurders zijn sterk gemotiveerd om een steentje bij te dragen aan hun gemeenschap en ze halen daar veel voldoening uit. We zien veel lokale politieke partijen in gemeenteraden en colleges, wat duidt op het belang van democratie dicht bij huis. Tegelijk zien we dat dit een vrij smalle basis heeft, omdat maar een beperkt deel van de burgers op de een of andere wijze actief is in die democratie. De zichtbaarheid van de decentrale democratie en het decentraal bestuur voor burgers blijkt beperkt. Deze *Staat van het Bestuur 2024* laat dan ook zien dat democratie op decentraal niveau redelijk goed functioneert als vertegenwoordingsmechanisme, maar minder goed als afrekenmechanisme.

Een ander belangrijk verschil met het landelijke niveau is dat in het decentraal bestuur leken en professionals samen in één divisie spelen. Raads- en statenlidmaatschap is een nevenfunctie, terwijl collegeleden, gedeputeerden, burgemeesters en commissarissen van de koning voltijd bestuurder zijn. Dit werkt door in uitdagingen op het terrein van ervaren invloed, werkdruk en tussentijdse uitstroom. Ontwikkelingen als taakverzwaring en groeiende regionale samenwerking, en een disbalans in ambities, taken, middelen en uitvoeringskracht bij gemeenten maken deze uitdagingen urgent.¹

Dat het belang van een goed functionerend decentraal bestuur niet valt te onderschatten, blijkt ook uit de bijdragen in de bundel *Met het oog op de toekomst*. Toekomstige uitdagingen voor het bestuur, zoals de richting waarin de democratie zich ontwikkelt, geopolitieke of technologische ontwikkelingen, hebben decentraal gevolgen. Maar verschillende auteurs in de bundel stellen dat de spelers in het decentraal bestuur niet met lege handen staan. Zij hebben een duidelijke rol in het voorbereid zijn op, omgaan met en soms weerstand bieden aan deze ontwikkelingen. En er zijn tal van concrete aanpakken en instrumenten die het decentraal bestuur daarvoor kan inzetten en vaak ook nu al inzet. Denk aan vormen van ruimtelijke inrichting die bijdragen aan sociale cohesie, het zich voorbereiden op crisissituaties, leren van partners in binnen- en buitenland, experimenteren met democratische innovatie en participatie, het uitdragen van democratische normen en het optreden tegen de ondermijning ervan door bedreiging, intimidatie en polariserend gedrag van zowel burgers als bestuurders.

Versterking en ondersteuning van het decentraal bestuur

Aan het goed functioneren van het decentraal bestuur leveren vele spelers hun bijdrage. Ik zie mijzelf als één van die spelers, die – grotendeels samen met anderen – bijdragen aan het versterken en ondersteunen van het functioneren van democratie en bestuur op decentraal niveau. Ik noem een aantal opgaven die ik daarvoor nu urgent vind.

¹ Tweede Kamer, 2023/24, 33 047, nr. 27.

Weerbaarheid samenleving tegen actuele dreigingen

De internationale veiligheidssituatie is de afgelopen jaren sterk verslechterd en dit raakt Nederland. Statelijke en niet-statelijke actoren bedreigen in toenemende mate de nationale veiligheidsbelangen van het Koninkrijk. Deze ontwikkelingen maken het noodzakelijk om de weerbaarheid van onze maatschappij te verhogen. Voor het Kerstreces heeft het kabinet U per brief geïnformeerd over wat een weerbare maatschappij inhoudt en welke opgave er ligt om deze te bereiken.² Een weerbare samenleving helpt in de eerste plaats om een conflict te voorkomen. Het maakt ons minder kwetsbaar, schrikt statelijke actoren af en ontmoedigt hen om Nederland te raken. Daarnaast kunnen we met het verhogen van onze weerbaarheid bovendien beter weerstand bieden en veerkracht tonen mocht het onverhoopt toch tot een conflict komen. Een weerbare maatschappij draagt daardoor bij aan de bescherming van onze veiligheid, vrijheid, welvaart en waarden. Dit geldt niet alleen bij hybride aanvallen of een militair conflict, maar ook bij andere crises of rampen, zoals grootschalige overstromingen, een pandemie of langdurige uitval van vitale processen. Verder weegt mee dat de overheid bij een oorlogsdreiging of een daadwerkelijk conflict, niet in staat zal zijn om alles op te lossen. Daarom moet de samenleving als geheel meer doordrongen raken van het belang van zelf- en samenredzaamheid, zodat individuen en gemeenschappen beter voorbereid zijn op mogelijke crises. Hier ligt ook een belangrijke rol voor medeoverheden en veiligheidsregio's om de kracht van burgers en organisaties te verbinden aan de weerbaarheidsopgave. Het decentraal bestuur speelt dus een cruciale rol in de totstandkoming van een weerbare samenleving binnen de kaders van de democratische rechtsstaat.

Oog voor sterk bestuur en medeoverheden

Voor een sterk bestuur is het cruciaal dat gemeenten, provincies, waterschappen en departementen goed op elkaar zijn ingespeeld en samen de slagkracht hebben om maatschappelijke problemen op te lossen. Resultaatgericht samenwerken vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid staat daarbij voorop. Daarom zet ik de *Actieagenda Sterk Bestuur* voort. Die richt zich onder andere op het investeren in de onderlinge samenwerking tussen het Rijk en medeoverheden, het vergroten van de uitvoerbaarheid van overheidsbeleid, de passende verdeling van taken en bevoegdheden tussen overheden, een goede balans tussen bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden op taken die bij decentrale overheden zijn belegd (het bestuurlijk-financieel arrangement) en de versterking van de positie van decentrale volksvertegenwoordigingen en besturen.

Concreet zet ik de komende periode in op intensivering van het gebruik van de Uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (UDO), de ontwikkeling van het Beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur (voor optimalisering van de taakverdeling tussen overheden) en een visie op de positie van de regio binnen ons bestel. Deze visie op de regio koppel ik aan de ontwikkeling van een afwegingskader dat gebruikt kan worden wanneer er vanuit het Rijk een voornemen is om taken op regionaal niveau te beleggen of opgaven op regionaal niveau op te pakken. Deze visie op de regio koppel ik aan de ontwikkeling van een afwegingskader dat gebruikt kan worden wanneer er vanuit het Rijk een

² Tweede Kamer 2024/25, 30821 nr. 249.

voornemen is om taken op regionaal niveau te beleggen of opgaven op regionaal niveau op te pakken. Ten slotte wil ik het Overhedenoverleg tussen Kabinet en medeoverheden nog benoemen, dat inmiddels drie keer heeft plaatsgevonden. Om goed op elkaar ingespeeld te zijn, is het belangrijk om als overheden met elkaar in gesprek te blijven. Ik wil het Overhedenoverleg daarom structureel voeren op basis van een gezamenlijke werkagenda, zodat de gedeelde verantwoordelijkheid voor de grote opgaven concreet vorm krijgt.

De komende periode bekijk ik op basis van het regeerprogramma of de actieagenda aanscherping of aanvulling verdient. Hierbij denk ik bijvoorbeeld aan meer aandacht voor een goede 'feedbackloop' tussen beleid en uitvoering. Ik hecht er sterk aan dat inzichten en behoeften uit de praktijk beter in de beleidsvorming worden betrokken. De uitvoeringspraktijk dient leidend te zijn bij het maken van beleid. Dit geldt ook voor de aanpak van hardheden in beleid, een belangrijk punt waarover ik jaarlijks een rapport zal uitbrengen. Als beleid en regelgeving in de praktijk onevenredig hard uitpakt voor bepaalde mensen wil ik dit sneller weten zodat ik hier wat aan kan doen. Over de voortgang en aanscherping van de *Actieagenda Sterk Bestuur* zal ik u voor de zomer van 2025 informeren.

Waardevol ambt

Voor een goed functionerend democratisch bestuur is de rol van politieke ambtsdragers (volksvertegenwoordigers en bestuurders) cruciaal. Het ambt van volksvertegenwoordiger of bestuurder wordt door betrokkenen als eervol en relevant ervaren. Het is dan ook van belang dat zij die rol goed kunnen spelen met voldoende ondersteuning en ontwikkelingsmogelijkheden en zonder dat zij door overmatige werkdruk of agressie en intimidatie worden gehinderd of zelfs voortijdig uitvallen. Het moet voor burgers aantrekkelijk zijn en blijven om ook in de toekomst voor deze waardevolle ambten op te gaan. Eveneens voor de zomer van 2025 zal ik u informeren hoe ik daaraan een impuls wil geven.

Weerbaar bestuur

De mate van agressie, intimidatie en bedreiging van bestuurders en volksvertegenwoordigers binnen gemeenten, provincies en waterschappen is al jarenlang verontrustend. De impact van incidenten is groot en raakt niet alleen de persoon zelf maar vaak ook de mensen om hen heen. Ik wil als minister het tijd nemen, want we mogen agressie en intimidatie tegen de gezichten van de democratische rechtsstaat nooit normaal gaan vinden. Onverminderde aandacht en inzet op weerbaar bestuur blijven dus noodzakelijk. Over de acties en stappen die ik zet in het kader van de intensiveringen van weerbaar bestuur, heb ik Uw Kamer in de brief over de Monitor Integriteit en Veiligheid 2024 voor het kerstreces van 2024 uitgebreid geïnformeerd.

Burgerschap

Democratisch bestuur begint in de samenleving. We moeten de kracht van de samenleving benutten en versterken door ruimte te geven aan initiatieven en knelpunten weg te nemen. Deze kabinetsperiode bouw ik met maatschappelijke partners en bedrijven aan een brede maatschappelijke alliantie op burgerschap. Met deze alliantie wil ik burgers in staat stellen om in de volle breedte mee te

kunnen doen in de samenleving en democratie. Het faciliteren van initiatieven vanuit de wijken en de lokale gemeenschappen staat hierbij centraal. In maart 2025 opent het Vfonds een loket waar stichtingen en verenigingen vanuit het hele land op een laagdrempelige manier een aanvraag kunnen indienen. Ook zoek ik de samenwerking met andere actieve spelers zoals de fondsen, de goede doelensector, bibliotheken en bedrijven.

Datum
17 maart 2025

Onze referentie
2025-0000216722

Slot

Een goed functionerend decentraal bestuur dat stevig geworteld is in de samenleving is van groot belang voor iedereen. Maar in een zich altijd ontwikkelende maatschappij is dit nooit 'af' en staat het denken daarover nooit stil. De periodieke monitoring in de *Staat van het Bestuur* houdt ons scherp hierin en biedt ons de nodige signalen voor de toekomst. Ik hecht daar grote waarde aan.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

J.J.M. Uitermark



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Staat van het Bestuur | 2024

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Inhoudsopgave

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners? 7
- 1.2 Wat doen de inwoners? 8
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland? 10
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur? 12
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius 14

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving 20
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie? 22
 - 2.2.1 *Democratie: waardering en vertrouwen* 22
 - 2.2.2 *Vertrouwen in instituties en politiek* 22
 - 2.2.3 *Vertrouwen en wantrouwen verschillen tussen groepen* 25
 - 2.2.4 *Publieke opvattingen over democratische waarden* 27
 - 2.2.5 *Veronderstelde polarisatie en verruwing* 29
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie 32
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie? 33
 - 2.4.1 *Opkomst* 33
 - 2.4.2 *Kiezen* 36
 - 2.4.3 *Kandidaat staan* 39
 - 2.4.4 *Partijlidmaatschap* 40
 - 2.4.5 *Andere vormen van participatie* 41
 - 2.4.6 *Protest* 45
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur 49
 - 2.5.1 *Vertegenwoordigers en bestuurders* 49
 - 2.5.2 *De burger als afnemer van lokale overheidsdiensten* 50
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius 51

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten 56
 - 3.1.1 *De mensen in het gemeentelijk bestuur* 56
 - 3.1.2 *Ondersteuning en toerusting gemeenteraad* 62
 - 3.1.3 *Gebruik van instrumenten door gemeenteraden* 64
 - 3.1.4 *Beleving en rolvulling gemeentelijke ambtsdragers* 65
 - 3.1.5 *Tussentijds vertrek van raadsleden en wethouders* 71
 - 3.1.6 *Colleges en collegeakkoorden* 72
 - 3.1.7 *Financiën van gemeenten* 73
- 3.2 Provincies 78
 - 3.2.1 *De mensen in het provinciale bestuur* 78
 - 3.2.2 *Tussentijds vertrek van Statenleden en Gedeputeerden* 80

3

- 3.2.3 *Provinciale coalitievorming en coalitieakkoorden* 80
- 3.2.4 *Financiën van provincies* 82
- 3.3 Waterschappen 84
 - 3.3.1 *De mensen in de waterschapsbesturen* 84
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen 89
 - 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden 90
 - 3.5.1 *Omvang van regionale samenwerking* 90
 - 3.5.2 *Beleidsterreinen waarop wordt samengewerkt* 95
 - 3.5.3 *Wat brengt regionale samenwerking teweeg?* 98
 - 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit? 99
 - 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius 101

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers 106
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding 108
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur 109
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau 111
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen 112

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding 117
- 5.2 De thermometer 119
- 5.3 De eenvormigheid van de regio 121
- 5.4 De thermometer *revisited* 122
- 5.5 Afsluiting 128

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme 130
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig 130
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar 131
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig 132
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur 132
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen 133
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen 133
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering 134

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Inleiding

De Staat van het Bestuur biedt elke twee jaar een beeld van hoe democratie en openbaar bestuur in Nederland er op decentraal niveau voor staan. Wie zijn onze volksvertegenwoordigers en bestuurders in gemeenten, provincies en waterschappen? Hoe vullen zij hun rol in? Hoe werken overheden met elkaar samen? Hoe ziet het huishoudboekje van gemeenten en provincies eruit? En 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? Een goed openbaar bestuur is belangrijk voor iedereen. Daarom volgt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de ontwikkelingen in het decentraal bestuur en geeft het met deze Staat van het Bestuur periodiek een stand van zaken. Hierdoor worden trends zichtbaar en kan beleid ontwikkeld en onderbouwd worden. Dit is de tiende editie van de Staat van het Bestuur. Een goede aanleiding om in deze jubileumeditie ook verder terug te kijken. In diverse hoofdstukken belichten we daarom een aantal lange termijn-ontwikkelingen bij de Nederlandse bevolking en in het decentrale bestuur.

Inhoud

De Staat van het Bestuur 2024 vertrekt 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 in het land. Op basis van dat beeld kiezen zij hun vertegenwoordiging in gemeenteraden, Provinciale Staten, waterschapsbesturen en Tweede Kamer, van waaruit het bestuur gevormd wordt. De Staat laat vervolgens 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.

Positie

Deze Staat heeft met zijn focus op het decentrale openbaar bestuur een eigen positie en meerwaarde ten opzichte van andere 'Staten', monitor- en trendrapportages¹. Zo gaat de Staat van het Bestuur niet inhoudelijk in op thema's als wonen, ruimte en leefbaarheid, maar op het functioneren van democratie en bestuur als zelfstandige thema's, ook decentraal. Deze invalshoek is natuurlijk wel relevant voor andere inhoudelijke thema's.

Leeswijzer

De Staat van het Bestuur 2024 bestaat uit de volgende hoofdstukken:

- **Hoofdstuk 1 De inwoners van Nederland**
Hoofdstuk 1 geeft een korte weergave van de maatschappelijke context van democratie en bestuur. Wie zijn de inwoners (vergrijzing, diversiteit, huishoudens)? Hoe is het leven in Nederland (tevreidenheid, veiligheid, brede welvaart)? Wat doen de inwoners (opleiding, ondernemen/werken, zorgen)? Wat houdt hen bezig (samenleven, cultuur, klimaat)?
- **Hoofdstuk 2 Inwoners en openbaar bestuur**
In dit hoofdstuk gaat het om de vraag hoe de inwoners van Nederland zich verhouden tot bestuur en democratie. Het gaat om attitudes (vertrouwen, tevredenheid, beelden van democratie en bestuur) en om gedrag (opkomst bij verkiezingen, stemgedrag en diverse vormen van participatie). Wat vinden burgers van de democratie? Hoe kijken zij aan tegen het openbaar bestuur? Hoe kiezen en beoordelen zij hun vertegenwoordigers? Hoe oefenen zij invloed uit? Aangezien in het burgerperspectief het nationale en het decentrale niveau door elkaar lopen, is het perspectief van dit hoofdstuk breder dan alleen het decentraal bestuur.

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).

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

• Hoofdstuk 3 Openbaar bestuur in functie

Dit hoofdstuk stelt de stand van zaken in het decentraal bestuur zelf centraal. Het gaat om mensen, middelen en thema's in relatie tot het bestuurlijk functioneren van gemeenten, provincies en waterschappen. Wie zijn de bestuurders en volksvertegenwoordigers? Hoe zien zij zelf hun rol en functioneren? Hoe worden zij gefaciliteerd in hun functioneren? Hoe zien de inkomsten en uitgaven van decentrale overheden eruit? Welke verschuivingen doen zich voor?

• Hoofdstuk 4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

Dit hoofdstuk gaat in op een aantal gemeenschappelijke thema's die op alle bestuurslagen spelen. Deze thema's beïnvloeden direct of indirect het functioneren van het bestuur op de korte en de lange termijn. In dit hoofdstuk komen ontwikkelingen en reflecties op deze thema's aan de orde: agressie en intimidatie in het bestuur, integriteit, diversiteit, beleid om burgers bij het bestuur te betrekken en tenslotte de verhoudingen tussen de bestuurslagen, in het bijzonder die tussen het Rijk en de decentrale overheden.

• Hoofdstuk 5 Themahoofdstuk: de eenheid van het huis van Thorbecke

Het thema van deze editie is het opmaken van de balans van twintig jaar ontwikkelingen in democratie en bestuur op decentraal niveau. Het is geschreven door hoogleraar decentrale overheden en bekleeder van de Thorbeckeleerstoel Geerten Boogaard. Hij gaat in op de ontwikkeling van het discours over het decentraal bestuur en de interbestuurlijke verhoudingen.

• Hoofdstuk 6 De balans opgemaakt

In dit afsluitende hoofdstuk kijken we naar de rode draden en maken we de balans op. Welk beeld rijst er uit deze Staat van het Bestuur op met betrekking tot het functioneren van democratie en bestuur op decentraal niveau?

Eerdere edities van de Staat van het Bestuur bevatten een apart hoofdstuk over Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Deze keer is gekozen voor integratie van dit perspectief in elk van de hoofdstukken.

Dashboard Staat van het Bestuur

Aan de Staat van het Bestuur 2024 is een vernieuwd dashboard toegevoegd. Hierin zijn de belangrijkste cijfers en langjarige trends uit de Staat in één oogopslag te raadplegen.

Zie: www.staatvanhetbestuurdashboard.nl

Meer informatie

Aan de Staat van het Bestuur liggen uiteenlopende data en onderzoek ten grondslag. BZK wil de rapportage en zoveel mogelijk achtergrondinformatie voor een breed publiek toegankelijk maken. De editie 2024, de voorgaande edities, de achterliggende onderzoeksgegevens, de bundel en het dashboard treft u aan op de Kennisbank Openbaar Bestuur van BZK.

Zie hiervoor: www.kennisopenbaarbestuur.nl

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

1 Inwoners van Nederland

Bevolkingsgroei

Europees Nederland

1 januari 2006

16,33

miljoen inwoners

1 januari 2024

17,94

miljoen inwoners

BES-eilanden

Bonaire



2011
15.679

2024
25.133

Saba



2011
1.797

2024
2.060

Sint Eustatius



2011
3.611

2024
3.204



Vergrijzing

2006

14,3 %

van de bevolking
65 jaar of ouder



2024

20,5 %

van de bevolking
65 jaar of ouder



Algemene tevredenheid met het leven

Europees Nederland

2019

87,3% van de bevolking
geeft hun leven een score
van 7 of hoger

2023

84,2% van de bevolking
geeft hun leven een score
van 7 of hoger

Verskil tussen groepen

Jongeren 2019

86,1% geeft hun leven
een score van 7 of hoger

Jongeren 2023

76,1% geeft hun leven
een score van 7 of hoger

Regie

Mensen die veel regie
ervaren over hun leven
beoordelen hun leven
met een score van 8,4,
tegenover een score van
6,4 van iemand die geen
regie ervaart.



BES-eilanden

2017

Inwoners geven hun geluk
met het leven een

8,1

2021

Inwoners geven hun geluk
met het leven een

8,2



Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

- De Nederlandse bevolking is gegroeid en diverser geworden door migratie. Tegelijkertijd heeft de vergrijzing aanzienlijke gevolgen voor de arbeidsmarkt en de zorg, met een groeiende behoefte aan ouderenzorg en pensioenen.
- Het aantal eenpersoonshuishoudens neemt toe, vooral onder ouderen en jongeren, wat de druk op de toch al krappe woningmarkt vergroot. Omdat ouderen langer zelfstandig blijven wonen, stagneert de doorstroming, wat de druk op de woningvoorraad verder verhoogt.

- Hoewel het opleidingsniveau in Nederland is gestegen, is deze groei ongelijk verdeeld. In stedelijke gebieden is het onderwijsniveau hoger dan in landelijke gebieden.
- De stijgende kosten van levensonderhoud, inflatie en hoge huizenprijzen veroorzaken financiële druk, vooral voor jongeren en starters. Steeds meer jongeren kampen daardoor met psychische klachten, mede door financiële onzekerheid en het gevoel weinig regie over hun leven te hebben.
- De algemene levenstevredenheid blijft hoog, maar verschilt per bevolkingsgroep. Mensen die veel regie over hun leven ervaren, zijn over het algemeen meer tevreden met hun leven.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

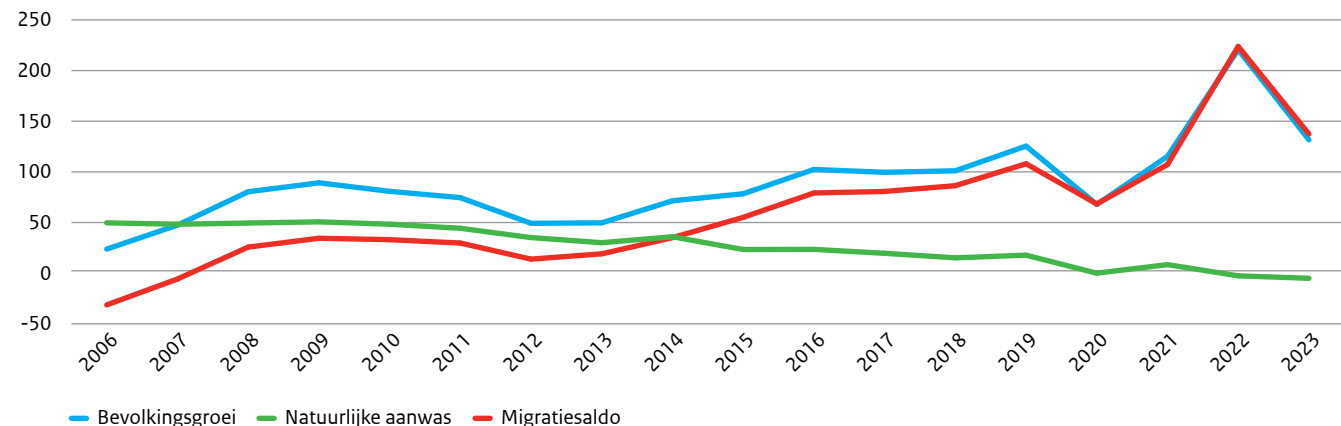
De Staat van het Bestuur 2024 biedt een reflectie op de ontwikkelingen van de afgelopen twintig jaar. Hoe is Nederland, sinds de publicatie van de eerste editie in 2006, veranderd? In dit hoofdstuk vindt u de context over de Nederlandse bevolking, met een focus op wie de inwoners zijn, wat ze doen en hoe ze het leven in Nederland ervaren. Dit is de context waarbinnen het openbaar bestuur opereert en waarin de interactie tussen burgers en bestuur tot stand komt. Begrip van deze context is tevens van belang voor het bestuur om de maatschappij effectief te dienen en in te spelen op behoeften en verwachtingen van burgers.

1.1 Wie zijn de inwoners?

Bevolkingsomvang en groei

Op 1 januari 2024 telde Nederland 17,9 miljoen inwoners. Dit is een stijging van bijna 9 procent ten opzichte van 1 januari 2006, toen stond de teller nog op 16,3 miljoen. Deze bevolkingsgroei wordt grotendeels aangedreven door migratie, want de natuurlijke aanwas (het verschil tussen geboortes en sterfgevallen) is in de afgelopen twintig jaar afgenomen door een dalend geboortecijfer en een stijgend aantal sterfgevallen als gevolg van vergrijzing.²

Figuur 1.1 Bevolkingsontwikkeling 2006-2023 (x 1.000)



Bron: CBS – Dashboard Bevolking

Stijgende vergrijzing

Nederland vergrijst in een hoog tempo. Dit heeft grote gevolgen voor de samenleving zoals een grotere druk op het zorgstelsel en een tekort aan arbeidskrachten. Tussen 2006 en 2024 is er een duidelijke verschuiving zichtbaar in de demografische samenstelling. In 2006 was 14,3 procent van de bevolking 65 jaar of ouder; in 2024 is dit percentage gestegen naar 20,5 procent. Daarnaast is er

ook een opmerkelijk sekseverschil tussen leeftijdsgroepen. In Nederland worden jaarlijks meer jongens dan meisjes geboren. Mannen overlijden echter gemiddeld op jongere leeftijd dan vrouwen. Tot de leeftijd van ongeveer veertig jaar zijn er meer mannen dan vrouwen, daarna wordt de verhouding gelijk. Vanaf zestig jaar zijn vrouwen in de meerderheid, en dit verschil neemt toe naarmate de leeftijd stijgt (Bron: CBS).

² Immigranten die bij het migratiesaldo worden meegerekend zijn alleen degenen die ingeschreven staan in een Nederlandse gemeente. Arbeidsmigranten die korter dan vier maanden in Nederland verblijven, zijn niet verplicht zich in te schrijven en worden daarom niet als immigranten meegerekend.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

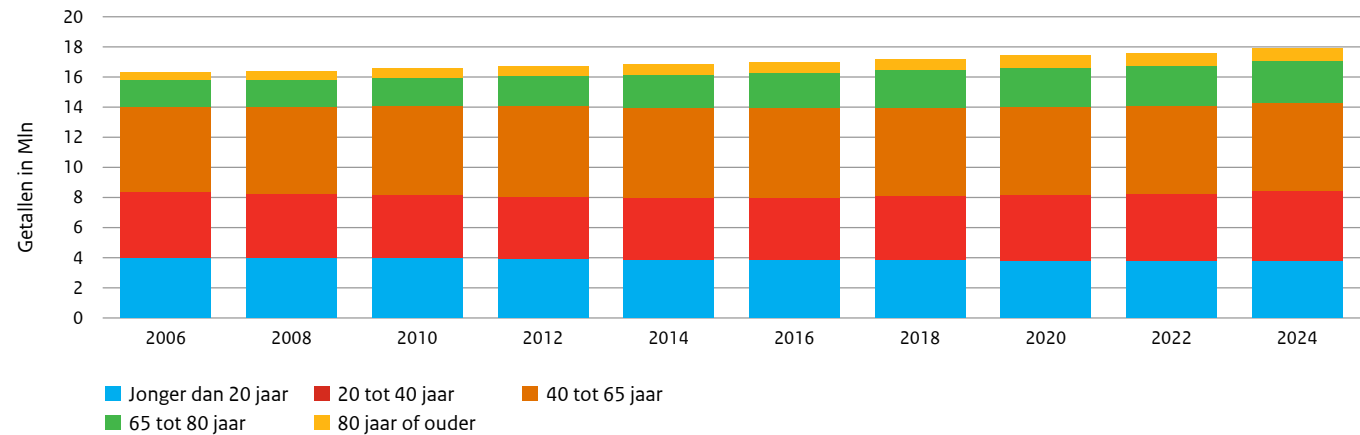
5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Figuur 1.2 Bevolking naar leeftijd 2006-2024



Bron: CBS - Bevolking

Culturele diversiteit

Nederland wordt cultureel diverser. In 2006 had 19,3 procent van de bevolking een migratieachtergrond, dit percentage is in 2024 gestegen naar 27,9 procent.³ Deze toename weerspiegelt een duidelijke trend waarbij het aandeel van mensen met een Nederlandse achtergrond afneemt en migratie een steeds grotere rol speelt in de bevolkingsgroei. De groei van het aandeel mensen met een migratieachtergrond betekent dat de Nederlandse bevolking steeds meer een mix van verschillende culturen, talen en achtergronden wordt.

Méer huishoudens, maar ook kleiner

De samenstelling van Nederlandse huishoudens ondergaat ingrijpende veranderingen, die nauw samenhangen met demografische ontwikkelingen. Het aantal huishoudens groeit sneller dan de totale bevolking, een verschijnsel dat bekendstaat als huishoudensverdunding. Deze trend wordt voornamelijk veroor-

zaakt door de toename van eenpersoonshuishoudens. In 2006 bestond 35 procent van de particuliere huishoudens uit één persoon. In 2024 is dit percentage gestegen naar bijna 40 procent.

1.2 Wat doen de inwoners?

Ze werken ...

In het eerste kwartaal van 2024 bedraagt de beroepsbevolking in Nederland meer dan 10 miljoen mensen, waarvan ruim 9,7 miljoen actief aan het werk zijn. De werkloosheid in 2024 ligt op 3,8 procent, wat neerkomt op ongeveer 386.000 personen. In 2006 bedroeg de werkloosheid 5 procent, ofwel 419.000 mensen. Hoewel de werkloosheid over de jaren grotendeels stabiel en relatief laag is gebleven, was er een tijdelijke piek tussen 2013 en 2016, met een hoogtepunt van 7,4 procent in 2014. Na deze periode is de werkloosheid weer gedaald naar het huidige niveau.

³ Binnen migratieachtergrond wordt er nog een onderscheid gemaakt tussen westerse en niet-westerse migratieachtergrond. Een persoon met een westerse migratieachtergrond is afkomstig uit een van de landen in Europa (met uitzondering van Turkije), Noord-Amerika, Oceanië, Indonesië of Japan. Een persoon met een niet-westerse migratieachtergrond is afkomstig uit een van de landen in Afrika, Latijns-Amerika of Azië (met uitzondering van Indonesië en Japan) en Turkije (Bron: CBS).

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

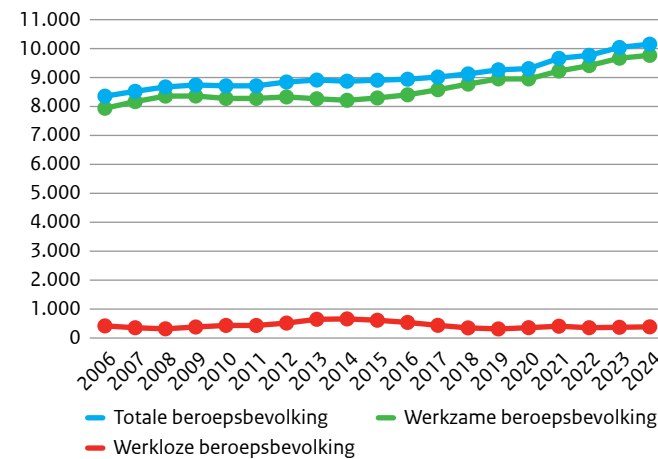
5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

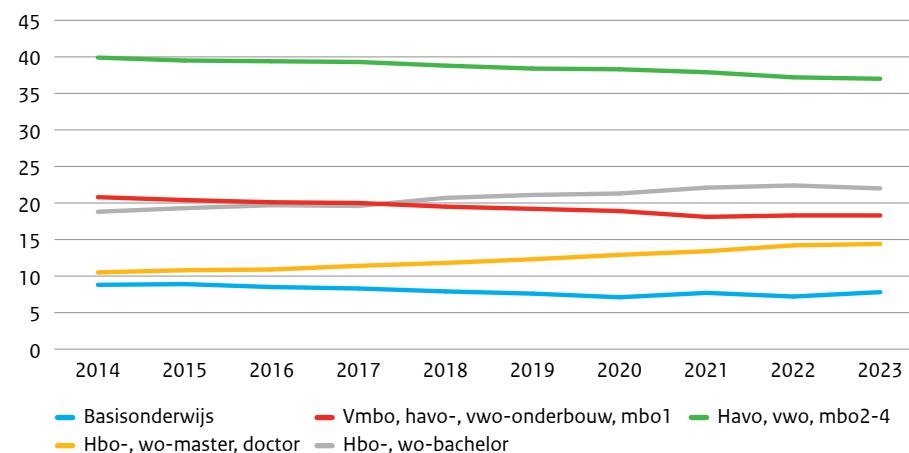
- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Figuur 1.3 Ontwikkeling beroepsbevolking (x1000), 2006-2024



Bron: CBS – Arbeidsdeelname, vanaf 1969

Figuur 1.4 Ontwikkeling aantal inwoners naar onderwijsniveau (in%), 2014-2023



Bron: CBS – Bevolking; hoogst behaald onderwijsniveau

Ze leren ...

De Nederlandse bevolking is steeds hoger opgeleid. In 2023 had 36,4 procent van de bevolking een hbo-opleiding of hoger, vergeleken met 29,3 procent in 2014. Onder de 15- tot 75-jarigen beschikt 14,4 procent in 2023 over een afgeronde masteropleiding of een doctorstitel, waar dat in 2014 nog op 10,5 procent lag. Ondanks een stijging van het formele opleidingsniveau in Nederland, is er een daling te zien in de vaardigheden. In het rapport *De Staat van het Onderwijs*, uitgegeven in 2023 door de Inspectie van het Onderwijs, wordt geconstateerd dat basisvaardigheden (taal, rekenen/ wiskunde, burgerschap) onder druk staan: in het basisonderwijs halen te weinig leerlingen het niveau dat nodig is om zonder problemen de overstap naar het voortgezet onderwijs te maken. In het voortgezet onderwijs behalen veel leerlingen niet het juiste niveau voor taal en rekenen.⁴

⁴ Inspectie van het Onderwijs (2023). *De Staat van het Onderwijs*.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Ze zijn online ...

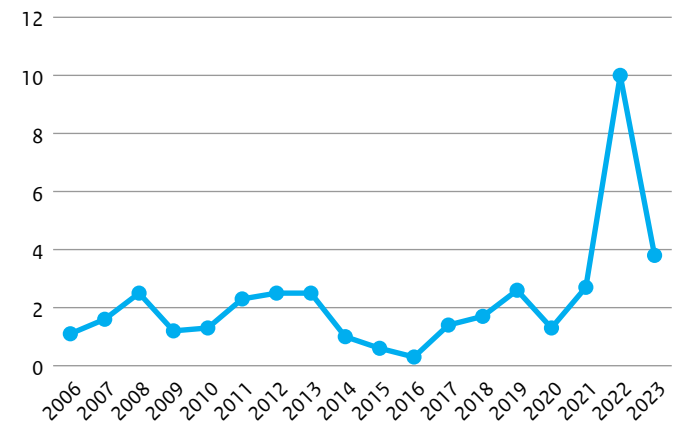
Nederlanders brengen een aanzienlijk deel van hun vrije tijd online door. Van de 44 uur die ze wekelijks aan vrije tijd besteden, gaat 19,6 uur op aan mediagebruik. In 2018 was de gemiddelde dagelijkse mediatijd al 8 uur en 23 minuten, en deze trend lijkt zich voort te zetten.⁵ Het merendeel van deze tijd wordt besteed aan sociale media, met platforms zoals WhatsApp, Facebook en Instagram als de meest populaire keuzes. Daarnaast is er een opvallende stijging in het gebruik van het platform TikTok, vooral onder jongere generaties.

1.3 Hoe is het leven in Nederland?

Hoge inflatie, minder pessimisme over de economie

De inflatie in Nederland fluctueerde sterk tussen 2006 en 2024. Na een licht stijgende inflatie tussen 2006-2008 daalde deze door de financiële crisis in 2009. Daarna schommelde de inflatie, totdat de coronacrisis in 2020 voor meer verstoringen zorgde. De grootste inflatieschok volgde in 2022 door de stijgende energieprijzen als gevolg van de oorlog in Oekraïne, met een piek van 10 procent, die in 2023 wel afnam maar nog steeds hoog bleef. De economische onrust van de afgelopen jaren is in 2024 enigszins afgenomen. Het optimisme over de Nederlandse economie is in 2024 licht afgenomen, van 12 procent naar 10 procent, maar het pessimisme is ook verminderd: waar in 2023 nog 44 procent pessimistisch was, is dit percentage in 2024 gedaald naar 37 procent. Ook de zorgen over de eigen financiële situatie zijn afgenomen; in 2023 verwachtte 30 procent een verslechtering van hun financiële situatie, terwijl dit in 2024 gedaald is naar 24 procent. Daarnaast geeft 60 procent van de mensen aan dat ze financieel kunnen rondkomen. Dat is een verbetering ten opzichte van 2023, toen dit percentage nog 51 procent was.⁶

Figuur 1.5 Consumentenprijsindex mutatie (% t.o.v. een jaar eerder) 2006-2023



Bron: CBS – Jaarmutatie consumentenprijsindex

In 2023 bereikte het bruto binnenlands product (bbp) van Nederland 1.033 miljard euro. Hiermee is de Nederlandse economie voor het eerst groter dan 1 biljoen euro, dit is bijna een verdubbeling ten opzichte van 2006, toen het bbp 584,5 miljard euro bedroeg. De groei van het bbp in de afgelopen jaren is relatief sterk geweest, mede door het economisch herstel na de coronapandemie en de hoge inflatie.

Wonen

In 2024 staat de Nederlandse woningmarkt onder grote druk. Waar een woning in 2006 gemiddeld nog € 235.843 kostte, is de gemiddelde verkoopprijs in september 2024 € 466.890, bijna een verdubbeling ten opzichte van 2006. Na een daling tussen 2008 en 2013 zijn de huizenprijzen sindsdien gestaag gestegen. Hoewel er een lichte prijsdaling was in 2023, zette de stijging zich in 2024 weer door. In 2013 daalde de prijs van woningen, maar sinds 2013 is de prijs alleen maar toegenomen. De eerdergenoemde toename van eenpersoonshuishoudens vraagt om kleinere, betaalbare woningen, die momenteel schaars zijn.

⁵ SCP: De Sociale Staat van Nederland (2018).

⁶ Prinsjesdagonderzoek 2024: Politiek vertrouwen toegenomen, economisch pessimisme daalt - Ipsos I&O Publiek (ipsos-publiek.nl).

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

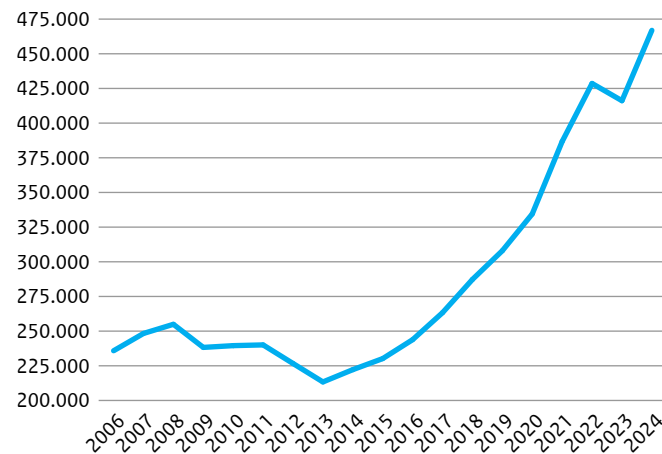
5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Figuur 1.6 Gemiddelde verkoopprijzen ontwikkeling 2006-2024



Bron: CBS – Bestaande koopwoningen; verkoopprijzen

Fysieke en mentale gezondheid

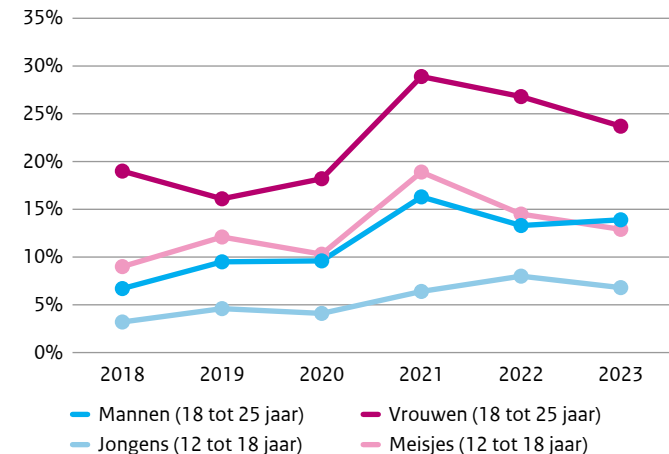
De gemiddelde levensverwachting voor mannen en vrouwen is tussen 2006 en 2023 toegenomen. Sinds 2006 is de gemiddelde leeftijd voor mannen gestegen van 77,6 jaar naar 80,3 jaar in 2023. Voor vrouwen is het in diezelfde periode gestegen van 81,9 naar 83,3. Toch zijn er ook enkele kanttekeningen wat betreft de fysieke gezondheid. Zo is er een groot verschil tussen hoog- en laagopgeleiden in levensverwachting. In 2007-2010 leefden hoogopgeleide mannen gemiddeld 5,5 jaar langer dan laagopgeleide mannen (81,5 jaar versus 75,9 jaar), en voor vrouwen was het verschil 3,7 jaar (84,9 jaar versus 81,2 jaar). In 2019-2022 nam dit verschil toe: hoogopgeleide mannen leefden 6 jaar langer (82,7 jaar versus 76,7 jaar), en bij vrouwen was het verschil 4,8 jaar (85,6 jaar versus 80,8 jaar).⁷ Daarnaast is ook het percentage Nederlanders boven de 20 jaar dat te maken heeft met overgewicht in deze jaren toegenomen. Waar in 2006 ongeveer 12 procent van de bevolking van 20 jaar of ouder obesitas had, is dat

⁷ Levensverwachting | Opleiding | Volksgezondheid en Zorg (vzinfo.nl).⁸ Obesitas afgelopen 40 jaar verdrievoudigd | CBS.

percentage in 2023 gestegen naar 16 procent.⁸

Ook met de mentale gezondheid van Nederlanders is het minder goed gesteld dan voorheen. In 2013 was 85 procent van de bevolking tevreden met de psychische gezondheid, in 2023 is dit gedaald naar 80,5 procent. Vooral onder jongeren, met name in de leeftijdsgroep van 12 tot 25 jaar, komen vaker psychische klachten voor. Tussen 2020 en 2021 nam het percentage jongeren met psychische klachten aanzienlijk toe, vooral onder vrouwen van 18 tot 25 jaar, en dit niveau is sindsdien niet meer teruggekeerd naar dat van vóór 2021.

Figuur 1.7 Percentage psychische klachten bij jongeren, 2018-2023



Bron: CBS – Psychische klachten

Algemene tevredenheid

Nederlanders zijn over het algemeen tevreden met hun leven. De tevredenheid bereikte een hoogtepunt in 2019, toen 87,3 procent van de bevolking hun leven een score van 7 of hoger gaf. Na 2019 is er een lichte daling opgetreden, maar de tevredenheid blijft stabiel; in 2023 beoordeelt 84,2 procent van de inwoners hun leven nog steeds met een 7 of hoger. Maar tevredenheid is niet gelijk verdeeld. Jongeren zijn minder tevreden dan ouderen. Onder de jongste groep

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

(18-25 jaar) was de daling het meest opvallend: hun tevredenheid nam af met 10 procent. In 2023 gaf 76,1 procent van deze groep hun leven een cijfer 7 of hoger, terwijl dit in 2019 nog 86,1 procent was. Er bestaan dus aanzienlijke verschillen tussen leeftijdsgroepen. Verreweg de grootste voorspeller van de mate van tevredenheid is het ervaren van regie over het leven. Mensen die veel regie ervaren over hun leven beoordelen hun leven met een score van 8,4, tegenover een score van 6,4 van iemand die geen regie ervaart.⁹

1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?

In de afgelopen twee decennia hebben Nederlanders ingrijpende veranderingen doorgemaakt:

- **Wie ze zijn:** De bevolking is niet alleen gegroeid, maar ook diverser geworden door migratie. Deze toenemende diversiteit vraagt om meer begrip en samenwerking om de sociale cohesie te versterken. Tegelijkertijd heeft de vergrijzing aanzienlijke gevolgen voor zowel de economie als de arbeidsmarkt, met een groeiende behoefte aan ouderenzorg en pensioenen. Dit, in combinatie met de toename van eenpersoonshuishoudens, zet extra druk op de woningmarkt. De vraag naar kleinere woningen neemt toe, terwijl het aanbod al beperkt is.
- **Wat ze doen:** De bevolking in Nederland is veel aan het werk, het werkloosheidspercentage is 3,8 procent, wat relatief laag is vergeleken met de 7,4 procent in 2014. Hoewel het opleidingsniveau in Nederland is gestegen, is dit niet gelijkmatig verdeeld. In stedelijke gebieden is het onderwijsniveau vaak hoger vanwege betere toegang tot onderwijs en werkgelegenheid. In landelijke gebieden blijft het opleidingsniveau achter, mede door beperktere toegang tot hoger onderwijs en minder vraag naar hoogopgeleid personeel. Dit leidt tot een uitstroom van hoogopgeleiden naar de steden. Daarnaast brengen Nederlanders steeds meer tijd online door, vooral op sociale media, wat hun manier van werken en communiceren ingrijpend verandert.

- **Hoe ze het leven ervaren:** De stijgende kosten van levensonderhoud, inflatie en huizenprijzen vormen aanzienlijke financiële uitdagingen, vooral voor jongeren en starters.
- De krappe woningmarkt is een belemmering, omdat ouderen langer zelfstandig blijven wonen, wat de doorstroming vertraagt.
- Daarnaast is er een toename van psychische klachten onder jongeren, die door de hoge inflatie en woningprijzen vaak het gevoel hebben weinig regie over hun leven te hebben. Deze onzekerheid leidt tot een afname van de algemene tevredenheid met het leven onder jongeren. Hoewel de levensverwachting onder Nederlanders is toegenomen, zijn er grote verschillen tussen levensverwachting naar opleidingsniveau en kampen steeds meer mensen met overgewicht.

De tevredenheid bereikte een hoogtepunt in 2019, toen 87,3 procent van de bevolking hun leven een score van 7 of hoger gaf. Na 2019 is er een lichte daling opgetreden, maar de tevredenheid blijft stabiel; in 2023 beoordeelt 84,2 procent van de inwoners hun leven nog steeds met een 7 of hoger. Maar tevredenheid is niet gelijk verdeeld. Jongeren zijn minder tevreden dan ouderen. Onder de jongste groep (18-25 jaar) was de daling het meest opvallend: hun tevredenheid nam af met 10 procent. In 2023 gaf 76,1 procent van deze groep hun leven een cijfer 7 of hoger, terwijl dit in 2019 nog 86,1 procent was. Er bestaan dus aanzienlijke verschillen tussen leeftijdsgroepen. Verreweg de grootste voorspeller van de mate van tevredenheid is het ervaren van regie over het leven. Mensen die veel regie ervaren over hun leven beoordelen hun leven met een score van 8,4, tegenover een score van 6,4 van iemand die geen regie ervaart.¹⁰

Ten opzichte van de Staat van het Bestuur 2022, zijn de ingegane trends nog duidelijker geworden in de Staat van het Bestuur 2024. Het aantal inwoners blijft toenemen door migratie en de vergrijzing van de bevolking zet door. De woningmarkt staat nog steeds onder druk door onder andere hoge verkoopprijzen en de groei van eenpersoonshuishoudens. Ook in het onderwijs worden problemen meer zichtbaar, want de basisvaardigheden van jongeren staan onder druk.

⁹ SCP. *Kwaliteit van leven*.

¹⁰ SCP. *Kwaliteit van leven*.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Daarnaast kampen meer jongeren met psychische klachten; ondanks een algemene stijging in levenstevredenheid in Nederland, is de tevredenheid onder jongeren juist gedaald. De maatschappelijke verschuivingen van de afgelopen twintig jaar hebben een grote impact gehad op hoe burgers de democratie, het openbaar bestuur en de politiek ervaren. In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de opvattingen van burgers over het openbaar bestuur en de verwachtingen die ze ervan hebben in een veranderende wereld.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

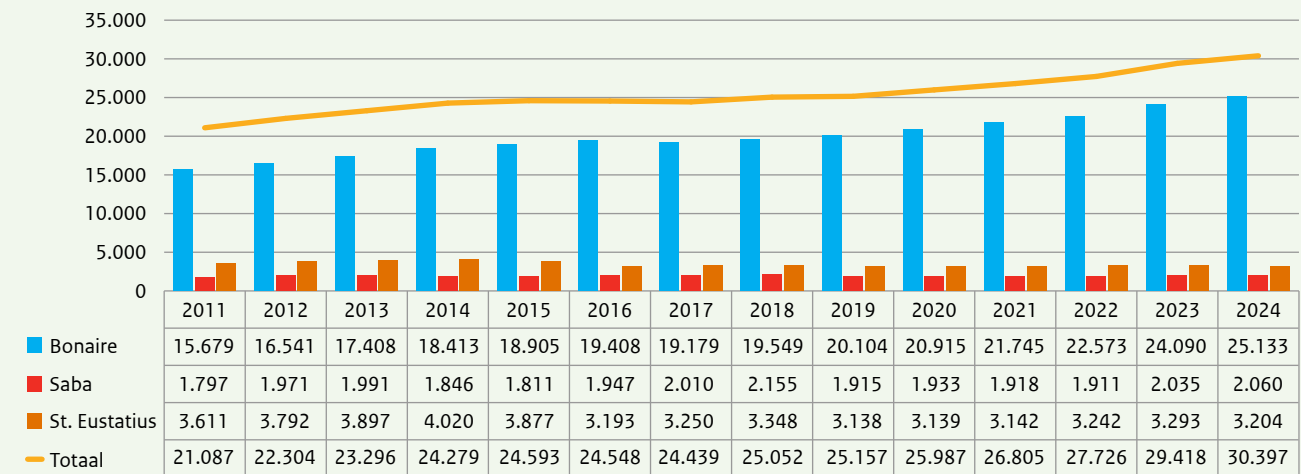
- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

Wie zijn de inwoners?

Het gezamenlijk aantal inwoners van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius is toegenomen van 21.000 in 2011 naar ruim 30.000 in 2024, een groei van 44 procent. De groei van het inwonersaantal is grotendeels toe te schrijven aan de toename van inwoners op Bonaire, die in deze periode steeg met bijna 10.000 oftewel 60 procent. In dezelfde periode is het inwonersaantal van Saba gestegen met 15%, terwijl het inwonersaantal van Sint-Eustatius afnam met 11 procent. Deze daling heeft deels te maken met de in 2016 doorgevoerde administratieve correcties¹¹. De groei van de inwonersaantallen op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius wordt grotendeels veroorzaakt door migratiestromen. Zo is te zien dat het vestigingsoverschot (personen die zich in een van de bijzondere gemeenten vestigen minus inwoners die de bijzondere gemeenten verlaten) over het algemeen genomen groter is dan het geboorteoverschot (het aantal geboren kinderen minus het aantal overleden personen)¹².

Figuur 1.8 Inwonersaantallen Bonaire, Saba, Sint-Eustatius, 2011-2024



Bron: CBS

¹¹ Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen Caribisch Nederland 2050.

¹² StatLine - Caribisch Nederland; bevolkingsontwikkeling, geboorte, sterfte en migratie (cbs.nl).

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Zij komen uit ...

De grootste groepen emigreerden tussen 2010 en 2024 naar Bonaire, Saba en Sint-Eustatius vanuit Europees Nederland, Curaçao, Dominicaanse Republiek, Colombia, Venezuela, de Verenigde Staten, Sint-Maarten en Peru. In 2024 is ongeveer 66 procent van de inwoners van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius geboren buiten deze eilanden, terwijl in 2011 nog maar 60 procent van de bewoners buiten de eilanden was geboren^{13, 14, 15}. De afspiegeling van de gemengde bevolking is ook terug te zien in de talen die op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius worden gesproken. Zo spreekt 73 procent van de inwoners meer dan één taal. Op Bonaire is dit in 2021 zelfs 91 procent. De meest voorkomende gesproken talen zijn Engels (43 procent) Papiaments (32 procent), Spaans (14 procent) en Nederlands (10 procent)^{16, 17, 18}.

De gemiddelde leeftijd van de inwoners op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius is ongeveer twee jaar lager dan in Europees Nederland. Het aantal ouderen in de samenleving is aanzienlijk lager dan in Europees Nederland. Zo is in 2023 slechts 16 procent van de bevolking op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius 65 jaar of ouder, terwijl 21 procent jonger is dan 20 jaar. De groep onder de 20 jaar is ten opzichte van 2010 ongeveer gelijk gebleven, maar de groep 65 jaar en ouder is wel gestegen met ongeveer 6 procent. Van 2010 tot 2014 lag de gemiddelde levensverwachting op de eilanden lager dan in Europees Nederland. Vanaf 2015 is de gemiddelde leeftijdsverwachting op de eilanden (gemiddeld 81,7 jaar) hoger ten opzichte van Europees Nederland (gemiddeld 81,5 jaar). Deze trend is gebleven tot aan 2023, waarin de gemiddelde levensverwachting op de eilanden (81,1 jaar) onder die van Europees Nederland (81,8 jaar) kwam te liggen. Over de jaren 2010 tot aan 2021 is de gemiddelde leeftijdsverwachting op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius steeds toegenomen, vanaf 2022 is een daling te zien in de gemiddelde leeftijdsverwachting.

Wat doen de inwoners?

De werkzame beroepsbevolking van 15 tot 65 jaar op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius is tussen 2020 en 2022 met 9 procent toegenomen naar 15.700. Tijdens de COVID-19 pandemie in 2020 stagneerde het aantal werkenden. Van de drie eilanden was de groei op Bonaire het grootst. De werkloosheid is op alle drie eilanden relatief laag, rond de 3 procent in 2022.

Vergeleken met Europees Nederland, zijn de inwoners van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba relatief laag opgeleid. In Europees Nederland heeft 36 procent een hbo- of wo-opleiding afgerond; op Bonaire is dat 18 procent, op Sint-Eustatius 14 procent en op Saba 32 procent. Een mogelijke verklaring is het feit dat er geen universiteiten of hogescholen zijn, waardoor jongeren die een vervolgopleiding willen volgen dit noodgedwongen elders moeten doen. Het percentage hoogopgeleiden op Bonaire en Sint-Eustatius stijgt over 2022 overigens wel met ongeveer 2 procent ten opzichte van 2020. De verklaring voor het relatief hoge percentage hoogopgeleiden van Saba hangt vermoedelijk samen met de relatief grote groep Amerikaanse studenten van de Saba University School of Medicine op het eiland. Dit kan tevens de dip verklaren in de Coronajaren op Saba: het percentage hoogopgeleiden daalde van 35 procent in 2018 naar 29 procent in 2020, en herstelde zich deels in 2022.

¹³ StatLine - Caribisch Nederland; bevolking, geboorteland, nationaliteit (cbs.nl).

¹⁴ Caribisch Nederland; bevolking, geslacht, leeftijd en geboorteland | CBS.

¹⁵ [Levensverwachting Caribisch Nederland 1998-2023 - CBS](#).

¹⁶ [Bevolking Caribisch Nederland 2050 in beeld - nidi](#).

¹⁷ [Bevolking 2050 Caribisch Nederland - CBS](#).

¹⁸ [Levensverwachting Caribisch Nederland 1998-2023 - CBS](#).

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

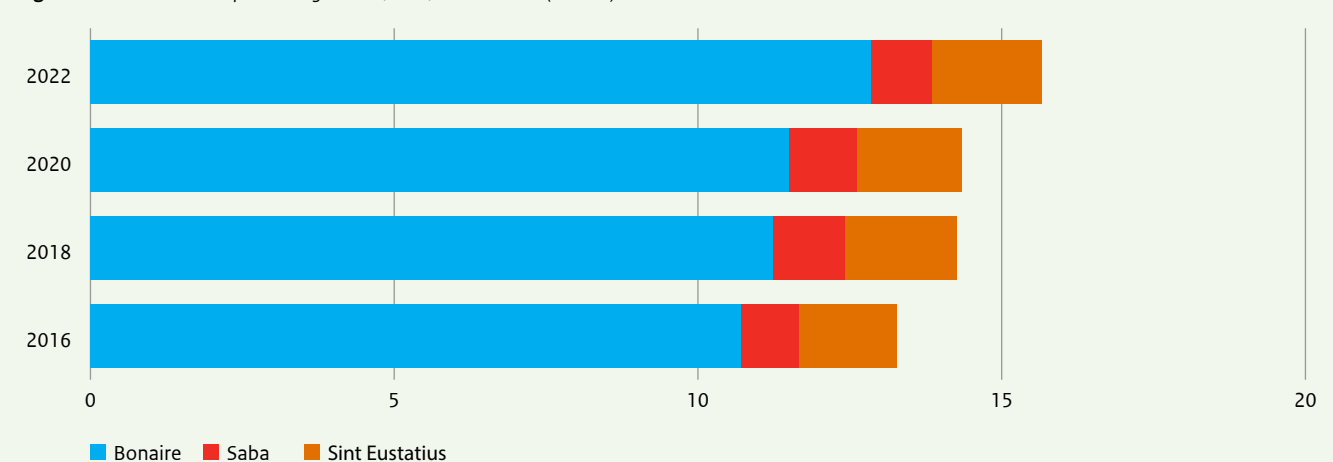
5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Figuur 1.9 Werkzame beroepsbevolking Bonaire, Saba, Sint-Eustatius (x 1.000)



Bron: CBS

De sociaaleconomische verschillen tussen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba hebben de afgelopen jaren veel aandacht gekregen van de laatste kabinetten Rutte. De laatst gepubliceerde cijfers van het CBS (over 2022) laten een negatief beeld zien. De koopkracht op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius daalde in 2022 mede door de hoge inflatie. Op Bonaire ging de bevolking er 4,2 procent op achteruit ten opzichte van 2021, op Sint-Eustatius 3,3 procent en op Saba 1,6 procent. Voor uitkeringsontvangers op Bonaire en Sint-Eustatius verbeterde de koopkracht wel, door de stijging van de uitkeringen en een energietoeslag. Personen in alle leeftijdsklassen gingen er in koopkracht op achteruit¹⁹. De inflatie liep in 2021 en 2022 sterk op.

In 2023 en 2024 zien we een normalisering van de inflatie²⁰. Hoewel de inflatie normaliseert zijn de prijzen in de supermarkt nog steeds aanzienlijk hoger dan in Europees Nederland. Vermoedelijk is de koopkracht over 2023 en 2024 voor uitkeringsontvangers en voor inwoners die een inkomen verdienen rond het wettelijk minimumloon verbeterd.

Als gevolg van het uitkomen van het rapport van de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland²¹, heeft het kabinet een aantal maatregelen genomen om de bestaanszekerheid te verbeteren. De belangrijkste zijn het verhogen van het wettelijk minimumloon in twee stappen, zodat werknemers op Bonaire, Saba, en Sint-Eustatius met een fulltimebaan per 1 juli 2024 tenminste \$1750 per maand verdienen. Ook de uitkeringen zijn in lijn hiermee verhoogd. Daarnaast wordt ingezet op het verlagen van de kosten van levensonderhoud op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius. Dit betreft onder andere de inzet op (sociale) woningbouw, de introductie van een vorm van openbaar vervoer, verduurzaming van de energievoorziening en een gezamenlijke inzet van het Rijk en de eilanden om meer grip te krijgen op de prijsontwikkelingen van onder andere levensmiddelen en kosten van ondernemen²².

¹⁹ [Koopkrachtverlies Caribisch Nederland in 2022 | CBS.](#)

²⁰ [Inflatie onveranderd op Bonaire en Saba, hoger op Sint-Eustatius | CBS.](#)

²¹ Zie het rapport van de Commissie op 6 oktober 2023 'Een waardig bestaan: Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid'. De kern van het advies van de Commissie bestaat uit het verhogen van de inkomens en het verlagen van de kosten van levensonderhoud. Dit moet worden bereikt door een betere samenwerking tussen openbare lichamen, Rijk en andere organisaties.

²² Kamerstukken II, 2024/25, 36600 IV nr. A; [Kamerbrief over inspanningen kabinet na rapport van Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.](#)

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

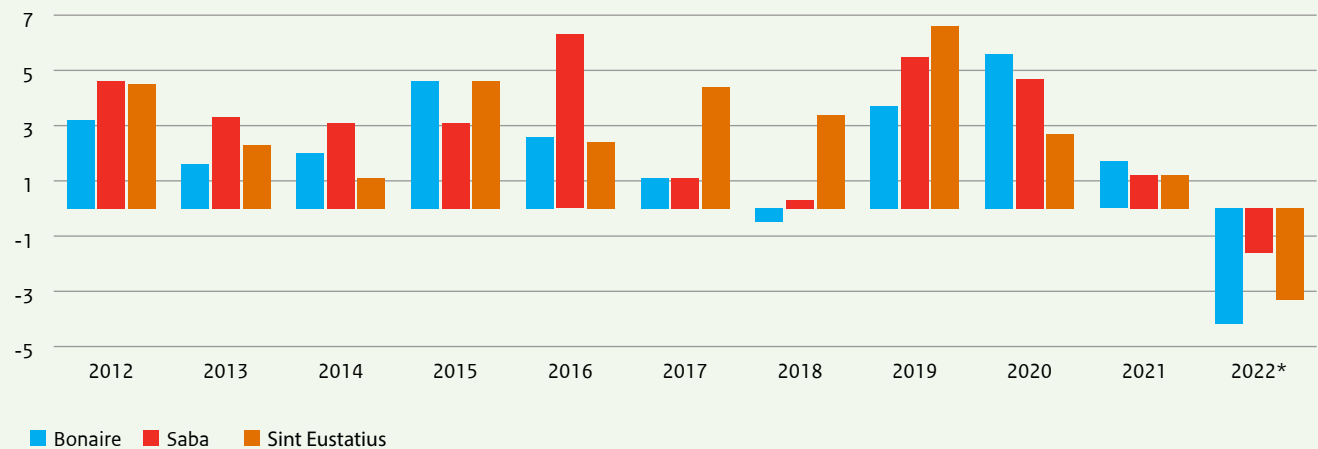
- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Figuur 1.10 Koopkrachtontwikkeling Bonaire, Saba, Sint-Eustatius (% verandering t.o.v. jaar eerder)

Bron: CBS

Hoe is het leven op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius?

In 2021 gaven de inwoners van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius de mate aan waarin ze gelukkig zijn met het leven gemiddeld een 8,2²³. Dit is een toename van 0,1 procent ten opzichte van de vorige meting uit 2017/2018. Van alle inwoners op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius gaven 91 procent aan gelukkig te zijn. De meeste mensen zijn in het algemeen tevreden over hun leven (89 procent van de respondenten). De tevredenheid van inwoners over opleidingskansen (74 procent) en financiële situatie (71 procent) ligt iets lager²⁴. De ervaren gezondheid is een indicator die inzicht geeft in hoe mensen zelf hun gezondheid ervaren. Deze gezondheid wordt door de bewoners op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius als goed tot zeer goed ervaren door 73,9 procent van de bevolking. Mannen geven gemiddeld een iets hogere beoordeling van hun eigen gezondheid dan vrouwen (77,1 procent ten opzichte van 70,6 procent). Ook zijn er kleine verschillen per eiland, zo is dat voor Bonaire 72,9 procent, voor Saba 75,5 procent, en voor Sint-Eustatius op 74,7 procent voor 2021²⁵.

²³ CBS Monitor brede welvaart Caribisch Nederland.²⁴ Staat van het bestuur 2022.²⁵ StatLine - Caribisch NL: gezondheid en aandoeningen; persoonskenmerken (cbs.nl).

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

2 Inwoners en het openbaar bestuur

Waardering voor de democratie

Op een schaal van één tot tien geven Nederlanders gemiddeld een 8,9 voor de waardering voor de democratie.



8,9

Opkomst bij verkiezingen

Provinciale Staten
2023

58,64%

Tweede Kamer
2023

77,75%

Gemeenteraad
2022

50,99%

Waterschappen
2023

53,61%

BES 2023

Bonaire
64%Saba
84%Sint-Eustatius
84%

Aantal zetels gewisseld bij verkiezingen

Tweede Kamer verkiezingen 2023

54 zetels gewisseld, 36% van de zetels. Gemiddeld genomen was dit tussen 1994 en 2021 zo'n 19% van de zetels.



Provinciale Staten verkiezingen 2023

Recordaantal zetels is in alle Provinciale Staten tezamen van partij gewisseld, namelijk ruim 40%.



Deelname aan andere vormen van participatie

Aandeel mensen dat zegt het afgelopen jaar te hebben gedemonstreerd

2014

4,5%



2022

7%

Ondertekenen van een petitie

2014

25,5%



2022

30%

Inspraakavond van gemeente bezocht

2018

4%



2022

6%

Lidmaatschap politieke partijen



2006 300.201

2016 285.851

2024 392.009

Aantal demonstraties



2013 2068

2018 3314

2022 5055

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

- Nederlanders behoren tot de minderheid van 13 procent van de wereldbevolking die leeft in een liberale democratie, met vrije verkiezingen en individuele rechten en vrijheden.
- Ze hebben daar veel waardering voor en vinden het (heel) belangrijk om in een democratie te leven. Het belangrijkste vinden ze vrije verkiezingen en gelijke behandeling.
- Toch is er ook steun voor aspecten van meer autoritair bestuur. Een derde van de kiezers vindt dat de meerderheid moet beslissen ook als dat ten koste gaat van de rechten van minderheden. En 36 procent van de kiezers vindt dat een sterke leider de regels wel wat mag oprekken om resultaat te bereiken.
- Het aandeel Nederlanders dat tevreden is met de manier waarop de democratie hier werkt, is in 2023 69 procent. Dit aandeel is in de afgelopen vijf jaar iets gedaald. Deze daling is sterker dan in andere EU-landen.
- Internationaal vergeleken zijn de Nederlandse cijfers voor vertrouwen in elkaar en in de instituties in de democratische rechtsstaat hoog. Tegen de algemene beeldvorming in, is tussen 2012 en 2023 het vertrouwen in vrijwel alle instituties en groepen gestegen, ook in de pers en in de EU.
- Het vertrouwen in de politiek (Tweede Kamer en regering) daarentegen is lager en fluctueert. Over een periode van vijf jaar bezien, is het politiek vertrouwen in Nederland sterker gedaald dan in andere Europese landen.
- Verschillende groepen in de samenleving groeien uit elkaar wat betreft hun vertrouwen in de politiek. Opleiding is daarin een bepalende factor. Dit werkt ook door in opkomst bij verkiezingen en in andere vormen van participatie.
- Verkiezingen blijken nog steeds bij te dragen aan een (tijdelijk) hoger vertrouwen in de politiek, ook bij meer wantrouwende groepen.
- 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 vertrouwen in de lokale politiek-bestuurlijke instituties is groter dan in de nationale. De burgemeester wordt het meest vertrouwd.
- De tevredenheid over het functioneren van de democratie in provincies en waterschappen is iets gedaald en lijkt mee te bewegen met de dalende tevredenheid over de nationale democratie.
- De opkomst bij de Provinciale Statenverkiezingen was met bijna 59 procent hoger dan die bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen (51 procent). Dit is al een aantal verkiezingen zo, maar over een langere periode gezien is het een trendbreuk.
- Een recordaantal zetels in de Provinciale Staten wisselde van partij.
- Hoewel hun interesse wel iets is gestegen, weten kiezers weinig van de Provinciale Staten en de besturen van de waterschappen. Voor een deel van de kiezers spelen provinciale of waterschapstema's een rol, maar landelijke overwegingen geven de doorslag bij hun stemkeuze.
- Voor de provincies en waterschappen geldt dat kiezers die zijn opgekomen inhoudelijk wel goed worden vertegenwoordigd, maar dat de verantwoordingsrelatie tussen kiezer en gekozenen er vrijwel afwezig is. Democratie als afrekenmechanisme geldt niet voor deze bestuurslagen.
- Ook van de prestaties van lokaal bestuur en lokale volksvertegenwoordiging hebben burgers geen scherp beeld. Wel is duidelijk dat zij zichtbare incidenten en misstanden niet waarderen. Die vertalen zich in verlies bij verkiezingen.
- Er is steun onder aanzienlijke groepen burgers voor andere manieren 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 laag, maar is de afgelopen jaren 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 en over verharding in de politiek.
- Er waren de afgelopen jaren meer protesten, maar het aantal mensen dat daaraan meedoet, is relatief beperkt. Wel is de deelname gegroeid, vooral van jongvolwassenen. De actiebereidheid onder de Nederlandse bevolking is een stuk lager dan in sommige andere EU-landen.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Het is belangrijk dat de democratie en het openbaar bestuur goed functioneren. Een goed openbaar bestuur is driedelig: 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 als fundament van de samenleving

De democratische rechtsstaat vormt het fundament van de Nederlandse samenleving. De termen democratie, rechtsstaat en democratische rechtsstaat vertegenwoordigen brede concepten, waar in verschillende contexten verschillende betekenissen aan worden toegekend.

Democratie is een staatsvorm waarbij het mandaat voor de macht bij het volk ligt. Burgers kunnen meedoen aan de politiek door hun eigen volksvertegenwoordigers te kiezen die op hun beurt op gelegitimeerde wijze beslissingen nemen die bindend zijn voor iedereen; en waarin politieke tegenstellingen worden gekanaliseerd en er procedures in zijn gesteld om een wisseling van de macht geordend te laten verlopen. Een rechtsstaat is een staat die gegrond is in en gebonden aan het recht. Een rechtsstaat kenmerkt zich door de aanvaarding van grondrechten, de scheiding der machten, de gebondenheid van de overheid aan het recht en de onafhankelijke rechtsspraak. In een rechtsstaat genieten burgers bescherming van hun (grond)rechten en vrijheden, tegen medeburgers én de overheid. We spreken van een democratische rechtsstaat wanneer de bron van macht bij de burgers ligt én de overheid gebonden is aan het recht. In een democratische rechtsstaat zijn de democratische en rechtssta-

telijke vereisten met elkaar verbonden, en vullen ze elkaar aan. Want het recht waaraan de overheid zich heeft te houden en waaraan het bevoegdheden ontleent, moet op een democratische manier tot stand zijn gekomen. De rechtsstaat waarborgt op zijn beurt dat het democratisch gelegitimeerd bestuur de rechten van minderheden respecteert en niet ontaardt in willekeur of machtsmisbruik.

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.²⁶ Een besluit kan zelden tegemoetkomen aan iedereen. 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 193 landen.²⁷

Ook onze democratie staat in dergelijke vergelijkingen hoog aangeschreven. In het jaarrapport 2024 van het V-Dem institute, een wereldwijde samenwerking van universitaire onderzoekers op het terrein van democratie, staat Nederland in de top-10 procent van best scorende landen op de gehanteerde indicatoren. Deze indicatoren hebben betrekking op onder andere verkiezingen, participatie, individuele vrijheden, wettelijke kaders, gelijkheid en

²⁶ W. Voermans en G. 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.

²⁷ UNDP, *Human Development Report 2023-2024. Breaking the Gridlock. Reimagining cooperation in a polarizing world*, New York 2024.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

de kracht van het maatschappelijk middenveld.²⁸ Hiermee bevinden Nederlandse burgers zich wereldwijd in een minderheid. Slechts 13 procent 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. 71 procent Van de wereldbevolking leeft in een vorm van autocratie. De overige 16 procent leeft in een electorale democratie, met wel invloed via verkiezingen, maar geen volledig pakket aan rechten en vrijheden.

Democratische erosie wereldwijd²⁹

Vanaf de derde democratiseringsgolf die in 1974 begon, is het aantal electorale en liberale democratieën gestaag toegenomen. Vanaf ongeveer 2010 stopt deze toename, waarbij het aantal electorale democratieën stabiliseert en het aantal liberale democratieën afneemt. In dezelfde periode zien we een scherpe daling van het aantal gesloten autocratieën, en - vooral sinds het einde van de Koude Oorlog - een gestage toename van het aantal electorale autocratieën. Naast de recente daling in het aantal democratieën, toont onderzoek aan dat sinds het einde van de Koude Oorlog autocratiseringsprocessen in democratieën vaker voor komen. Sinds 1994 vond zelfs 70 procent van alle autocratiseringsprocessen plaats in democratieën. Democratische erosie lijkt niet alleen nieuwe democratieën te treffen, maar ook oudere, meer gevestigde, liberale democratieën zoals de Verenigde Staten, Brazilië, India en Polen en Hongarije (V-Dem 2022). De sleutel tot deze recente vormen van democratische erosie is: (1) dat de democratie vaak geleidelijk wordt ondermijnd, en op domeinen die minder duidelijk zichtbaar zijn voor het publiek; (2) veranderingen vaak worden doorgevoerd binnen het wettelijke kader, zodat ze democratisch lijken; (3) veranderingen vaak worden doorgevoerd door democratisch gekozen regeringen met sterke steun van het volk, die vaak zelfs beweren dat ze de democratie 'redden' of 'repareren'.

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. Hoewel democratie en rechtsstaat met elkaar verbonden zijn, blijft het functioneren van de rechtsstaat, als zelfstandig aandachtsgebied, buiten beschouwing.³⁰

De ruggengraat van de democratie is dat wij onze vertegenwoordigers kiezen in vrije en open verkiezingen. Iedereen kan kiezen en verkiesbaar zijn; daarvoor zijn in Nederland zo min mogelijk formele drempels. Dit leidt tot het representatieve bestel van gemeenteraden, provinciale staten, waterschappen 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. Inwoners participeren ook via andere kanalen in de democratie, bijvoorbeeld inspraak, burgerinitiatieven, politieke partijen, petitie 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 en het handelen van de individuele burger in het domein van democratie en bestuur. Participatie is niet (altijd) alleen gericht

²⁸ V-Dem institute, *Democracy Report 2024. Democracy winning and losing at the ballot*, University of Gothenburg, 2024.

²⁹ M. Honingh en C. van Ham (red.), *Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland*, Sustainable Democracy, RUN, Nijmegen, 2024.

³⁰ In 2024 bracht de Staatscommissie rechtsstaat advies uit aan het kabinet voor het versterken van de rechtsstaat in Nederland: *De gebroken belofte van de rechtsstaat - tien verbetervoorstellen met oog voor de burger*. T.b.v. zijn advies voerde de commissie diverse analyses uit. De informatie hierover is te vinden op [Home | Staatscommissie rechtsstaat](#).

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

op beïnvloeding. Meningsvorming via debat en uitwisseling van gezichtspunten ('deliberatie') zijn ook een belangrijk onderdeel van het democratisch proces. De elementen *representatie*, *participatie* en *deliberatie* maken deel uit van een vitale democratie.

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 kampen met een flinke vertrouwenscrisis.³¹ Wat valt er op basis van empirisch onderzoek te zeggen over de waardering voor en het vertrouwen in de democratie? En wat verstaan mensen onder democratie?

2.2.1 Democratie: waardering en vertrouwen

Internationaal vergeleken zijn de Nederlandse cijfers voor vertrouwen langs verschillende dimensies behoorlijk stabiel en hoog. Dat begint bij het vertrouwen dat mensen hebben in elkaar. In 2023 gaf rond de 60 procent van de bevolking aan vertrouwen te hebben in de medemens.³² Met de Scandinavische landen behoort Nederland daarmee tot de top wat betreft sociaal vertrouwen. Wel zijn daarbij duidelijke verschillen te zien tussen groepen met verschillende opleidingsniveaus. Het CBS ziet ook verschillen tussen gebieden.³³ Zo hebben inwoners van Oost-Groningen, grensregio's en Midden- en Zuid-Limburg minder vertrouwen in andere mensen dan die in Utrecht, het Gooi of Noord-Overijssel.

Voor het leven in een democratie meten onderzoekers in Nederland hoge waarderingcijfers. Op een schaal van één tot tien geven Nederlanders gemiddeld een 8,9 voor de waardering van de democratie.³⁴ Deze keuze verandert eigenlijk niet in de loop van de tijd en er is geen verschil tussen generaties. In 2022 vond 95 procent van de Nederlanders het belangrijk om in een democratie te wonen, en 84 procent vond dit zelfs erg belangrijk. Tien jaar eerder was dit ongeveer gelijk.³⁵ Nederlanders zijn over het algemeen tevreden met de manier waarop de democratie hier werkt. Dit beeld was lange tijd behoorlijk stabiel. Vanaf de jaren negentig is er zelfs een licht stijgende lijn te zien.³⁶ Sinds kort is daarin verandering opgetreden en kan Nederland zich niet meer rekenen tot de landen met de hoogste tevredenheid over het functioneren van de democratie. In 2023 zei 69 procent tevreden te zijn. Dit aandeel is in de afgelopen vijf jaar iets gedaald. Het EU-gemiddelde was toen 55 procent. Ook de tevredenheid over het functioneren van de democratie verschilt sterk tussen bevolkingsgroepen. Mensen met een hbo- of wo-opleiding geven dat vaker een voldoende

2.2.2 Vertrouwen in instituties en politiek

Zoals de cijfers in de onderstaande tabel laten zien, is het gemiddelde vertrouwen in verschillende instituties in Nederland vrij hoog.³⁷ Tegen de algemene beeldvorming in, is tussen 2012 en 2023 het vertrouwen in vrijwel alle instituties en groepen gestegen, ook in de pers en in de EU. Alleen het vertrouwen in grote bedrijven is behoorlijk gedaald. Het vertrouwen in politici staat steeds op de laagste plaats en is in de laatste zes jaar ook flink gedaald. Hieronder is benoemd welk aandeel van de burgers aangeeft (veel) vertrouwen te hebben in de benoemde instituties en personen.

³¹ 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.

³² SCP, 2024, Koersen op kwaliteit van de samenleving. Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024.

³³ CBS, *Nederlander heeft meer vertrouwen in de EU dan in de Tweede Kamer*, 14 mei 2024.

³⁴ T.W.G. van der Meer. 2017. *Voorbij de politieke crisis. Over de steeds terugkerende angst voor een democratische legitimiteitscrisis* (oratie). Amsterdam.

³⁵ SCP, 2024, Koersen op kwaliteit van de samenleving. Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024.

³⁶ SCP, 2015. *Meer democratie, minder politiek?*

³⁷ CBS, *Nederlander heeft meer vertrouwen in de EU dan in de Tweede Kamer*, 14 mei 2024, aangevuld met beschikbare CBS-data voor 2012 en 2018.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

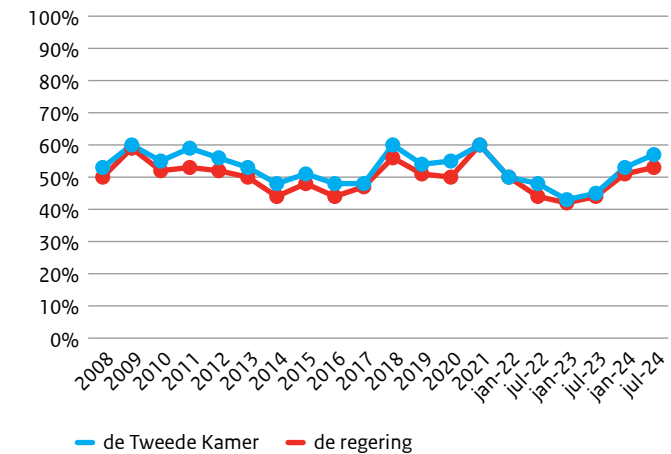
Tabel 2.1 Vertrouwen van burgers in organisaties

Vertrouwen in	2012	2018	2023
Rechtspraak	68,8%	72,9%	77,5%
Politie	67,7%	74,8%	77%
Leger	59,3%	63,5%	67%
Grote bedrijven	45,3%	39,7%	36%
Europese Unie	39,2%	45,2%	47%
Pers	30,9%	36%	37%
Ambtenaren	44,3%	46,6%	44%
Gemeenteraad	-	-	51,5%
Politici	-	31	24%

Bron: CBS - Vertrouwen in mensen en in organisaties

De algemene waardering van en tevredenheid met de democratie die de meerderheid van de Nederlanders nog altijd heeft, betekent dus niet dat ze net zo positief zijn over de *politiek*. Hierboven is bijvoorbeeld te zien dat ruim de helft van de burgers (veel) vertrouwen heeft in de gemeenteraad, terwijl politici als groep dit vertrouwen in veel kleinere mate krijgen. De onderstaande figuur laat de ontwikkeling zien van het percentage mensen dat aangeeft (veel) vertrouwen te hebben in respectievelijk de Tweede Kamer en de regering.

Figuur 2.1 Vertrouwen in de regering en de Tweede Kamer



Bron: SCP

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 hebben nog steeds waardering voor de democratie, maar zijn minder gecharmeerd van de politiek.³⁸

³⁸ Zoals ook de titel van het SCP-rapport *Meer democratie, minder politiek?* uit 2015 al benadrukt.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Vertrouwen in politieke organen als regering en parlement fluctueert altijd. 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 *binnen* een land beïnvloed door gebeurtenissen in politiek en samenleving. De coronacrisis illustreert dit. In het begin van 2020 had 52 procent tamelijk tot veel vertrouwen in regering en parlement.³⁹ Na het begin van de coronacrisis steeg dit percentage echter plotseling tot 76 procent, het zogenaamde *rally around the flag*. Na enige tijd daalde het politiek vertrouwen flink naar waarden onder die van voor de crisis. Over een periode van vijf jaar bezien, is het politiek vertrouwen in Nederland verhoudingsgewijs sterker gedaald dan in andere Europese landen.⁴⁰ De waardering van het *politieke* aspect van onze democratie blijft anno 2024 nog steeds vrij laag, al is het politiek vertrouwen na de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 wel weer gestegen. Waar in de periode voor de verkiezingen nog gemiddeld 46 procent van de respondenten een voldoende voor vertrouwen gaf voor de regering en de Tweede Kamer, stijgt dat percentage in de periode van februari tot en met juni 2024 tot gemiddeld respectievelijk 50 procent en 51 procent.⁴¹ In juli 2024 meet het SCP vertrouwenscijfers van 53 procent en 57 procent. Dit illustreert vooral hoe beweeglijk deze cijfers door de tijd heen zijn. Een lager niveau van politiek vertrouwen hoeft niet noodzakelijk negatief te worden geïnterpreteerd. Het is immers wezenlijk voor het democratisch proces dat burgers politiek en bestuur kritisch volgen, bestuurlijke en politieke prestaties beoordelen en hun gekozen vertegenwoor-

digers daarop afrekenen bij de volgende verkiezingen. Voor de totstandkoming van oordelen van burgers over het overheidsfunctioneren zijn drie dimensies relevant: responsiviteit, procedurele rechtvaardigheid en behaalde resultaten. In het kwalitatief onderzoek dat het SCP en anderen uitvoerden, leggen respondenten veel nadruk op het behalen van concrete resultaten door politiek en bestuur. Men verwacht daadkracht en slagkracht.⁴² Het uitblijven van oplossingen voor grote maatschappelijke problemen is de laatste jaren een van de meest genoemde klachten van burgers over de politiek. Ook benoemen ze het functioneren van de politiek als zodanig. Daarbij komen betrouwbaarheid en het luisteren naar burgers naar voren, maar ook de omgangsvormen tussen politici onderling. Onderzoek van De Blok en Brummel naar de relatie tussen vertrouwen en (gepercipieerde) overheidsprestaties laat verder zien dat betrouwbaarheid (rechtvaardigheid, onpartijdigheid, openheid) van de overheid een belangrijk fundament vormt van het vertrouwen van burgers, meer nog dan tevredenheid met de staat van de economie of de zorg. En dit blijkt zeker 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.⁴³ In hoofdstuk 3 is te lezen dat (lokale) politici systematisch meer vertrouwen in deze instituties hebben dan burgers en ook dat zij het vertrouwen van burgers te hoog inschatten. “3.1.4 Beleving en rolvulling gemeentelijke -ambtsdragers”

³⁹ SCP, 2020. *Sociale Staat van Nederland*.

⁴⁰ SCP, 2024, Koersen op kwaliteit van de samenleving. Sociale en Culturele Ontwikkelingen 2024.

⁴¹ SCP, 2024, Burgerperspectieven 2024-3.

⁴² SCP, 2024, Burgerperspectieven 2024-3.

⁴³ L. de Blok en L. Brummel, *Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties*, Universiteit Utrecht, 2022.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Nieuwsconsumptie en mediagebruik

Nieuwsaanbod en nieuwsvoorziening kunnen in een democratie zorgen voor geïnformeerde burgers. De interesse in nieuws is in de afgelopen jaren afgenomen.⁴⁴ Voor de coronapandemie was ongeveer 60 procent van de Nederlanders (heel) erg in nieuws geïnteresseerd. Tijdens de pandemie nam de interesse in nieuws sterk toe. Inmiddels zegt 49 procent van de Nederlanders (heel) erg geïnteresseerd te zijn in nieuws. 13 procent is (helemaal) niet geïnteresseerd in nieuws en de overige 37 procent is enigszins geïnteresseerd. De interesse in nieuws daalt vooral onder jongeren en jongvolwassenen. In 2024 is 33 procent van de groep tussen 18 en 34 jaar erg geïnteresseerd in nieuws. Daarbij is men vooral geïnteresseerd in nieuws over de eigen regio of woonplaats. Ook internationaal nieuws en politiek nieuws worden genoemd.

Op dit moment houdt nog steeds meer dan 80 procent van de Nederlanders zich dagelijks op de hoogte van het nieuws, maar door de dalende interesse kan dit gaan afnemen. Sinds de coronapandemie informeren de 18- tot 44-jarigen zich steeds minder op dagelijkse basis. Voor de 55-plussers is dit ongewijzigd gebleven. Door de jaren heen is een verschuiving te zien van het gebruik van nieuws via traditionele mediatypen naar online. De daling van het gebruik van traditionele mediatypen gaat echter nauwelijks gepaard met een stijging van online gebruik. Sinds 2017 daalt het wekelijkse gebruik van nieuws via printmedia van 40 naar 24 procent van de Nederlanders. Gebruik van nieuws via de radio daalt van 42 naar 34 procent, nieuwsgebruik op sociale media daalt naar 37 procent, televisienieuwsgebruik daalt met 16 procent naar 62 procent en ook het online nieuwsgebruik daalt, naar 62 procent. Het aantal mensen dat op wekelijkse basis geen nieuws gebruikt, steeg van 3 naar 5 procent. 55-Plussers vinden televisie de belangrijkste nieuwsbron, belangrijker dan online nieuws. Voor 35- tot 54-jarigen is online nieuws het belangrijkste. Voor jongeren van 18 tot 24 jaar zijn sociale media de voornaamste nieuwsbron.

Niet alleen de interesse, maar ook het vertrouwen in het nieuws daalt. In Nederland heeft 54 procent (veel) vertrouwen in het merendeel van al het nieuws dat zij zien op televisie, sociale media, in de krant of horen op de radio of via andere kanalen. 26 procent is neutraal, en slechts 19 procent heeft geen vertrouwen in het nieuws. Vertrouwen in nieuws dat men zelf gebruikt is hoger, namelijk 64 procent. Sinds 2018 is het aandeel dat het nieuws niet vertrouwt gestegen, van 11 naar 19 procent. In de groep jonger dan 35 jaar vindt intussen bijna één op de drie dat je het meeste nieuws niet kunt vertrouwen. Dit aantal neemt geleidelijk toe. Het afgelopen jaar steeg het aantal mensen dat het merendeel van het nieuws niet vertrouwt harder dan in de jaren ervoor. In de groep die niet in nieuws geïnteresseerd is, is het aandeel dat het merendeel niet vertrouwt met 41 procent bijzonder hoog. Ondanks de dalende trend die in Nederland te zien is in nieuwsconsumptie en interesse en vertrouwen in nieuws, zijn die in vergelijking met andere landen nog steeds hoog.

2.2.3 Vertrouwen en wantrouwen verschillen tussen groepen

Vertrouwen kan aanzienlijk verschillen tussen groepen mensen. Jongeren en hoger opgeleiden zijn in het algemeen meer tevreden over het functioneren van de democratie dan ouderen en lager opgeleiden. Onderzoek van de Universiteit Utrecht laat zien dat de belangrijkste trend rond vertrouwen niet zozeer een daling als zodanig is, maar dat groepen de afgelopen vijftien jaar sterk uit elkaar

zijn gaan groeien op het gebied van vertrouwen in de politiek. Opleiding is daarin een bepalende factor.⁴⁵ De verschillen naar partijvoorkeur zijn eveneens groot. Niet-stemmers en kiezers van PVV, FvD, SP en PvdD hebben grofweg minder vertrouwen in regering en parlement dan kiezers van andere partijen.⁴⁶ Dekker en De Ridder diepten vertrouwen, wantrouwen en opvattingen over politiek en politici verder uit in het Nationaal Kiezersonderzoek 2023 onder de noemer 'Afkeer van de (Haagse)

⁴⁴ Commissariaat van de media, *Digital News Report Nederland 2024*, Hilversum, 2024.

⁴⁵ L. de Blok en L. Brummel, *Gefundeerd politiek vertrouwen? Onderzoek naar de relatie tussen overheidsprestaties en het vertrouwen in politieke instituties*, Universiteit Utrecht, 2022.

⁴⁶ SCP. 2020. *Sociaal Cultureel Rapport*. Ook uiteenlopende kiezersonderzoeken op nationaal (NKO) en lokaal (LKO) niveau bevestigen dit patroon.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

politiek'.⁴⁷ Daaruit blijkt dat jongvolwassenen en ouderen milder oordelen dan de tussencategorie, dat de afkeer daalt naarmate het opleidingsniveau en het inkomen stijgen en dat kiesgerechtigden met een migratieachtergrond gemiddeld meer afkeer hebben dan kiesgerechtigden zonder die achtergrond. Opleidingsniveau is het meest onderscheidende sociale kenmerk. Tegenover de positief gestemde hbo'ers en academici staat de rest van de bevolking met enige politieke afkeer, die oploopt bij de lagere inkomens en vervolgens ook nog uiteenloopt tussen provincies. Bij hbo- en wo-opgeleiden is niet het inkomen, maar het al of niet hebben van een migratieachtergrond onderscheidend. Uit dit onderzoek blijkt ook dat wie veel politieke afkeer ervaart, minder vaak in politiek geïnteresseerd is en zich ook politiek minder competent voelt dan wie juist heel weinig afkeer heeft. Wie veel afkeer heeft, is ook enthousiaster over alternatieven voor de huidige politieke besluitvorming zoals het bindend referendum. Ook is er opnieuw een samenhang met partijkeuze. Onder kiezers van D66 en CDA is de afkeer veel minder groot dan gemiddeld, onder kiezers van PVV en FvD juist veel groter. Opmerkelijke bevinding uit de analyse van Dekker en De Ridder is dat PVV-kiezers ná de verkiezingen minder negatief over politiek en democratie waren dan voor de verkiezingen. Verkiezingen kunnen dus zorgen voor een positievere stemming over democratie en politiek onder de kiezers van een traditioneel 'afkerige' partij. Dit rechtvaardigt waarschijnlijk de conclusie dat verkiezingen ook voor meer wantrouwende groepen kunnen bijdragen aan het gevoel vertegenwoordigd te worden in het democratisch bestel. In die zin doen verkiezingen dus nog steeds wat ze geacht worden te doen.

Een kwalitatief onderzoek van Steenvoorden gaat dieper in op de verschillen tussen (niet-partijpolitieke) groepen in hun vertrouwen in de politiek en laat zien dat achter de gemiddelde cijfers voor politiek vertrouwen uiteenlopende belevingswerelden schuilgaan.⁴⁸ Een aantal elementen is van belang voor alle groepen: goedwillendheid als intentie, voorspelbaarheid en beloftes houden en bekwaamheid.

Alle groepen noemen in negatieve zin aspecten als 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. Deze hebben een somberder en negatiever beeld van de politiek. Zij vinden dat politici bewust om de waarheid heen draaien met bedrieglijke taaltrucs of kiezers misleiden tijdens campagnes in verkiezingstijd. Het Verwey Jonker instituut onderzocht op een kwalitatieve wijze burgers die geen of nauwelijks vertrouwen hebben in de democratische rechtsstaat.⁴⁹ Deze 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 over gelaten 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. Deze onderzoekers signaleren dat de groep wantrouwende burgers zich vaak wel degelijk informeert.⁵⁰ 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.

⁴⁷ P. Dekker en J. den Ridder, 'Veranderingen in de afkeer van de Haagse politiek'. In: Voogd, R., K. Jacobs, M. Lubbers en N. Spierings (2024), *De verkiezingen van 2023. Van onderstroom naar doorbraak: onvrede en migratie*, Stichting Kiezersonderzoek Nederland, 2024.

⁴⁸ E. Steenvoorden, *Woorden zeggen meer dan cijfers. Uiteenlopende betekenissen van (gebrek aan) politiek vertrouwen onder sociale groepen in Nederland*, Amsterdam, 2023.

⁴⁹ Timo Peeters e.a., *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties*, Verwey Jonker Instituut, 2021.

⁵⁰ Timo Peeters e.a., *Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Verhalen van burgers met gebrek aan vertrouwen in instituties*, Verwey Jonker Instituut, 2021.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Democratie en grip op het eigen leven

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) legt in één van zijn jongste rapporten een relatie tussen de 'grip' die mensen ervaren over hun eigen leven enerzijds en (onder andere) het ontstaan van maatschappelijk onbehagen en het zich afkeren van democratische instituties anderzijds.⁵¹ De raad definieert 'grip' als de mate waarin mensen in staat zijn door eigen handelen gewenste uitkomsten te bereiken en ongewenste uitkomsten te voorkomen. Het gaat, kortweg, om de persoonlijke controle over het eigen leven. In het rapport wijst de WRR op een stapeling van onzekerheden die elkaar kunnen beïnvloeden en versterken: werk, inkomen, gezondheid, wonen, leefomgeving en levensgebeurtenissen als relatievorming en het krijgen van kinderen. Deze stapeling van onzekerheden kan leiden tot een verminderde grip op het leven. De raad constateert op basis van onderzoek dat wie lager scoort op het gevoel van persoonlijke controle op het eigen leven, eerder blij geeft van de overtuiging dat het slecht gaat met de samenleving als geheel. Dit kan op zijn beurt ook weer samenhangen met houdingen die op gespannen voet staan met een goed functionerende democratie. De WRR benoemt in 'Grip' dat een gevoel van gebrek aan persoonlijke controle kan leiden tot een sterker denken in termen van 'wij' tegenover 'zij' en tot een grotere voorkeur voor sterke leiders. Ook kan men sneller op zoek gaan naar zondebokken en een sterkere voorkeur hebben voor eenvoudige interpretaties van de wereld, zoals bijvoorbeeld het geloof in complotten kan bieden. De WRR stelt dat het van belang is dat de overheid de condities schept waaronder burgers daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op hun eigen leven. Uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2023 blijkt dat de Nederlandse kiezers in redelijk sterke mate grip te op hun leven ervaren.⁵² Het ontbreken van grip komt maar onder een minderheid van de Nederlanders voor, onder zo'n 20 procent. Toch gaat het ontbreken van grip in belangrijke mate samen met afkeer van de Haagse politiek, wantrouwen, populisme, ontevredenheid met de democratie en stemmen op de politieke flanken en op anti-establishment partijen.

2.2.4 Publieke opvattingen over democratische waarden

Zoals in paragraaf 1 van dit hoofdstuk is toegelicht, is het mogelijk om een aantal basiskennmerken en dimensies van democratisch bestuur te identificeren. Desondanks denkt niet iedereen hetzelfde over de betekenis van democratie. Er bestaan verschillende opvattingen van democratie, die uiteenlopende kenmerken ervan verschillend wegen en waarderen.

⁵¹ WRR, *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*, Den Haag, 2023.

⁵² M. Lubbers, 'Een weinig hoopvolle toekomst', in: Voogd, R., K. Jacobs, M. Lubbers en N. Spierings (2024), *De verkiezingen van 2023. Van onderstroom naar doorbraak: onvrede en migratie*, Stichting Kiezersonderzoek Nederland, 2024.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

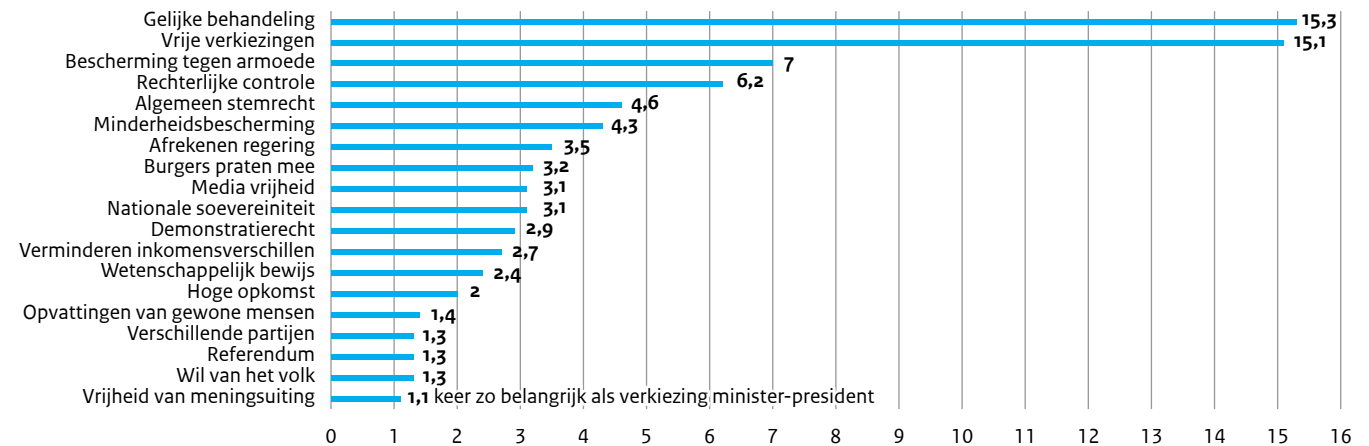
5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Figuur 2.2 Ratings democratie dilemma



Bron: NKO 2023

Het Nationaal Kiezersonderzoek 2023 ging na welk belang Nederlandse kiezers hechten aan diverse onderdelen van democratie door stellingen voor te leggen die horen bij uiteenlopende democratieopvattingen.⁵³ Hieruit blijkt dat kiezers gelijke behandeling en vrije verkiezingen veruit het belangrijkste vinden. Op korte afstand gevolgd door het belang van bescherming tegen armoede, rechterlijke controle, algemeen stemrecht, en minderheidsbescherming. Hiermee ziet het merendeel van de Nederlandse kiezers de kern van democratie in een mix van 'liberale democratie' (gelijke behandeling, rechterlijke controle, en minderheidsbescherming), 'electorale democratie' (algemeen stemrecht en vrije verkiezingen) en 'sociale democratie' (bescherming tegen armoede). Andere aspecten komen eveneens naar voren als belangrijk, maar de meningen daarover lopen meer uiteen. Dat is bijvoorbeeld het geval het afrekenen van de regering, het hebben van een hoge opkomst bij verkiezingen of participatieve democratie door demonstraties of

meepraten over beleid. Opmerkelijk genoeg vinden kiezers (onbepaalde) vrijheid van meningsuiting juist minder belangrijk, net als meer directe vormen van democratie. Hoewel er een duidelijke kernopvatting is waarover de meeste kiezers het eens zijn, hangen de verschillende accenten die ze leggen samen met hun partijkeuze. Er zijn substantiële verschillen tussen stemmers op de zes grootste partijen in de laatste Tweede Kamerverkiezingen. PVV- en BBB-stemmers zien democratie meer als directe democratie dan VVD- en NSC-stemmers voor wie de liberale aspecten belangrijker zijn. GL-/PvdA- en D66-stemmers leggen een groter accent op sociale democratie. De onderzoekers concluderen op basis van de gegevens dat een democratisch uitgangspunt als de scheiding der machten weliswaar steun krijgt van een meerderheid van de kiezers, maar dat de liberale democratie in de publieke opinie op onderdelen wel onder druk staat.⁵⁴ Grote groepen kiezers vinden namelijk dat de meerderheid moet beslissen, ook als dat ten koste gaat van de

⁵³ J. van Lit, 'Opvattingen over democratie in Nederland', in: Voogd, R., K. Jacobs, M. Lubbers en N. Spierings (2024), *De verkiezingen van 2023. Van onderstroom naar doorbraak: onvrede en migratie*, Stichting Kiezersonderzoek Nederland, 2024.

⁵⁴ R. Voogd, K. Jacobs, M. Lubbers en N. Spierings, 'Inleiding: De verkiezingen van 2023: van onderstroom naar doorbraak', in: Voogd, R., K. Jacobs, M. Lubbers en N. Spierings (2024), *De verkiezingen van 2023. Van onderstroom naar doorbraak: onvrede en migratie*, Stichting Kiezersonderzoek Nederland, 2024.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

rechten van minderheden. Op de vraag of de meerderheid moet beslissen ook als dat ten koste gaat van de belangen van de minderheid, antwoordt bijna 30 procent het daarmee eens te zijn. Ook vindt een grote groep kiezers dat een sterke leider de regels wel wat mag oprekken om het gewenste resultaat te bereiken; 36 procent is het daarmee eens. In de steun voor deze opvattingen is er vooral samenhang met opleiding en met stemgedrag.

Spanningen in de publieke opinie over democratie

De Staatscommissie Rechtsstaat, die in juni 2024 zijn advies over het versterken van de rechtsstaat aanbood aan het kabinet, heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau een analyse laten maken van de steun voor de democratische rechtsstaat onder burgers.⁵⁵ Deze analyse bevestigt andermaal dat de steun voor democratie en democratische waarden in Nederland groot is. Tegelijk is er steun voor meer autocratische of technocratische vormen van bestuur en is er ook onder voorstanders van de representatieve democratie steun voor illiberale waarden als de situatie daar in hun ogen om vraagt. Maar nog altijd worden deze alternatieven vooral als aanvulling op de representatieve democratie gezien, niet als vervanging. Mensen willen geen sterke leiders of experts zonder democratische controle, bijvoorbeeld via referenda, en ook geen directe democratie zonder de professionele competentie van volksvertegenwoordigers.

De auteurs van deze analyse voor de Staatscommissie Rechtsstaat signaleren een drietal spanningen in de publieke opinie over de democratische rechtsstaat.⁵⁶ De eerste is die tussen democratie en rechtsstaat. De meeste mensen geven aan het recht op gelijke behandeling en de bescherming van rechten van minderheden erg belangrijk te vinden. Toch maken zij daarbij soms verschil tussen specifieke groepen. Zo'n twee vijfde van de mensen maakt ook verschil tussen de rechten van de meerderheid en de rechten van de minderheid. De tweede spanning is die tussen homogeniteit en pluralisme. Een aanzienlijk deel van de publieke opinie gaat ervan uit dat politiek en bestuur beter zouden functioneren als ze beter zouden luisteren naar burgers. Daar ligt volgens de auteurs de

aanname onder dat die burgers één duidelijke mening hebben, waarnaar geluisterd moet worden. In de praktijk bestaat er een veelheid van opinies. De derde spanning komt daaruit voort: die tussen de uitvoerende en de controlerende macht. Als burgers denken dat de meerderheid van de bevolking het grotendeels eens is over de belangrijkste maatschappelijke problemen en over de richting waarin ze moeten worden opgelost, dan worden controlerende machten niet gezien als beschermers van burgers tegen een te sterke uitvoerende macht, maar eerder als krachten die de uitvoering van de wil van het volk tegenwerken. Ook voor deze opvattingen vond het SCP verschillen tussen diverse groepen burgers, wat betreft leeftijd, opleiding en partijkeuze. Jongeren benoemen rechtsstatelijke en sociale waarden minder vaak als belangrijk dan andere leeftijdsgroepen. Mensen met een hbo- of wo-opleiding oordelen vaker positief over de representatieve democratie en de politiek dan mensen met alleen een basis-vmbo- of mbo-1-opleiding. Kiezers van PVV, FVD, JA21 en BBB zijn minder vaak tevreden over de democratie en vaker kritisch over de mate waarin Nederland democratische principes waarmaakt. Dat geldt bijvoorbeeld voor vrije en eerlijke verkiezingen en vrije kritische media, al vindt nog altijd een ruime meerderheid onder hen dat deze twee principes wel goed functioneren. Aan sommige rechtsstatelijke waarden zeggen zij ook minder groot belang te hechten dan andere stemmers, zoals vrije en eerlijke verkiezingen, de bescherming van minderheidsrechten en politiek pluralisme. Ze hechten juist grotere waarde aan nationale soevereiniteit en directe democratie.

2.2.5 Veronderstelde polarisatie en verruwing

Een veelgehoorde veronderstelling is dat de polarisatie in Nederland toeneemt. Desondanks geeft onderzoek geen aanleiding om een grote polarisatie tussen burgers onderling te veronderstellen. Er zijn wel aanwijzingen voor een zekere polarisatie op specifieke thema's. Het Nationaal Kiezersonderzoek 2021 onderzocht polarisatie op meer manieren: ideologische polarisatie, affectieve polarisatie en

⁵⁵ SCP, *Burgers over democratie en rechtsstaat. Kennisnotitie voor de Staatscommissie rechtsstaat*, Den Haag, 2024.

⁵⁶ *Idem.*

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

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.⁵⁷ 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.⁵⁸

De Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde verkende eveneens in hoeverre er in Nederland sprake is van polarisatie.⁵⁹ De conclusie luidt dat er geen aanleiding is om polarisatie als overheersende brede trend te veronderstellen. 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.

Ook zijn er aanwijzingen voor de ontwikkeling van een zekere 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 mensen met verschillende opleidingsniveaus en in mindere mate ook voor bewoners van (binnen)steden en van het platteland. Het is echter geen scherpe tweedeling, maar eerder een tendens. Het Sociaal Cultureel Planbureau 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.⁶⁰ 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.

⁵⁷ Eelco Hartelveld en Roderik Rekker, 'Polarisatie in Nederland', in: SKON (2021), *Versplinterde vertegenwoordiging. Nationaal Kiezersonderzoek 2021*.

⁵⁸ J. de Voogd en R. Cuperus, *Atlas van afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*, Den Haag, 2021.

⁵⁹ Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde, *Koester de democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iederéén te laten werken*, Eindrapport, Den Haag, 2023.

⁶⁰ SCP. 2022. *Burgerperspectieven 2022-2*.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Jongeren en democratie: ontwikkeling democratische kernwaarden

De Universiteit van Amsterdam deed een langlopend onderzoek naar de ontwikkeling van democratische kernwaarden onder jongeren.⁶¹ Dezelfde groep scholieren is jaarlijks bevraagd. Jonge scholieren (eerste klas voortgezet onderwijs) blijken de kernwaarden van de democratische rechtstaat al in hoge mate te ondersteunen. Er is sterke steun voor de representatieve democratie onder jongeren en dit wordt steeds sterker naarmate ze ouder worden. Een autoritair bestuursmodel wordt steeds sterker afgewezen. Daarnaast wijzen ze inperking van het stemrecht massaal af, en onderschrijven ze in ruime meerderheid de vrijheid van meningsuiting. Zorgen dat jongeren steeds minder gehecht zouden zijn aan de democratie komen dus niet overeen met de onderzoeksresultaten. Niet alle jongeren voelen zich even sterk bij de politiek betrokken. De mate waarin jongeren van plan zijn om te gaan stemmen als ze 18 zijn, waarin ze het idee hebben dat ze de politiek begrijpen, of waarin ze vertrouwen hebben in publieke ambtsdragers, verschilt substantieel tussen groepen leerlingen, in het bijzonder die tussen verschillende opleidingstypen. Veel van deze structurele ongelijkheden ontstaan al voor de middelbare schoolleeftijd, en blijven gedurende de hele middelbare schoolperiode min of meer stabiel. Dit duidt op een zeer beperkte invloed van scholen op het verkleinen van deze ongelijkheden tussen groepen leerlingen.

Havo- en vwo-leerlingen uiten vaker de intentie om te gaan stemmen als ze 18 zijn en hebben sterker het idee dat ze de politiek begrijpen dan vmbo-leerlingen. Ook praten ze vaker over politiek met ouders en leeftijdsgenoten, en hebben ze een sterkere ambitie om later in de politiek te werken (al is die ambitie onder alle groepen laag). De 'Diplomademocratie' is al zichtbaar in de opvattingen, voorkeuren en intenties van jongeren, ruim voordat er sprake is van een diploma. Volwassenen met een migratieachtergrond hebben gemiddeld genomen minder vertrouwen in de politiek dan volwassenen zonder migratieachtergrond. Ook onder jongeren is dit het geval, en ze hebben minder het idee dat de politiek er voor hen is. Ook deze verschillen bestaan al vanaf de eerste jaren van het middelbare onderwijs en blijven stabiel. Ondanks de onderlinge verschillen zijn de opvattingen van jongeren niet statisch. Veel opvattingen en waarden zijn volop in ontwikkeling tijdens de middelbare schoolperiode. Jongeren hebben over het algemeen steeds sterker het idee dat ze de politiek begrijpen naarmate ze ouder worden. Ook lijken ze steeds beter in staat om genuanceerde differentiaties te maken tussen verschillende opvattingen of instituties. Ze krijgen bijvoorbeeld steeds minder vertrouwen in politici, maar het vertrouwen in rechters blijft stabiel. Verder maken ze duidelijker onderscheid tussen uitspraken die ze wel en niet acceptabel vinden. Ook praten jongeren meer over politiek met hun vrienden en leren ze relatief steeds meer over politiek van leeftijdsgenoten dan van hun ouders. Democratische waarden ontwikkelen zich dus naarmate jongeren ouder worden. Deze trends zijn veelal vergelijkbaar tussen verschillende groepen leerlingen, waardoor bestaande ongelijkheden stabiel blijven.

Het Nationaal Kiezersonderzoek 2023 laat zien dat kiezers verruwing van politieke omgangsvormen, onbeleefdheden en ruzie niet op prijs stellen.⁶² Dit geldt zeker voor vrouwelijke kiezers. Ook blijkt dat zij de verkiezingscampagne van 2023 niet als bijzonder onbeleefd of ruzieachtig hebben ervaren. Een aanzienlijke meerderheid van de kiezers ziet echter wel dat politici vaak het slachtoffer worden van bedreigingen en haat, onder andere op sociale media. "4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers".

Kiezers keuren dergelijk geweld sterk af. Er is wel samenhang tussen de perceptie van verharding van de politiek en het gebruik van sociale media. Sociale mediagebruikers zagen iets vaker verharding in de politiek, maar toonden er ook meer tolerantie voor.

⁶¹ T. Huijsmans e.a., Democratische kernwaarden in het voortgezet onderwijs. Adolescentenpanel Democratische Kernwaarden en Schoolloopbanen jaar 5 en 6, Uva, 2024.

⁶² R. van Dijk, E. van der Goot, Z. Runderkamp, E. Turkenburg en C. Vargiu, 'Verruwing in de politiek: hoe kiezers conflict en geweld in de politiek ervaren', in: Voogd, R., K. Jacobs, M. Lubbers en N. Spierings (2024), *De verkiezingen van 2023. Van onderstroom naar doorbraak: onvrede en migratie*, Stichting Kiezersonderzoek Nederland, 2024.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

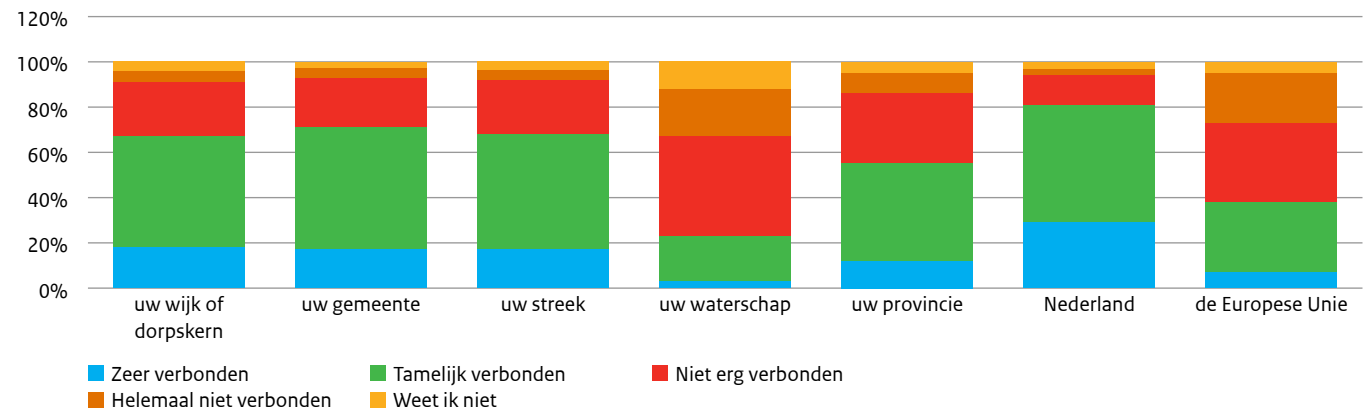
2.3 Inwoners en de decentrale democratie

Het fundament voor een democratische gemeenschap is de verbondenheid die zijn leden ermee voelen. In hoeverre ervaren inwoners van Nederland verbondenheid met de verschillende geografische eenheden?

Het Provinciaal- en Waterschapskiezersonderzoek ging na wat de verbondenheid van burgers is met provincies en waterschappen en vergeleek dit met andere bestuurslagen.⁶³ Nederlanders voelen zich het sterkst verbonden met het land als geheel, en dit percentage is stabiel (84 procent in 2020, 83 procent in 2023).

Op de tweede plek voelen Nederlanders zich het meest verbonden met hun gemeente. In de lokale binding is een groei te zien, van 65 procent (zeer) verbonden Nederlanders met de gemeente in 2020 naar 73 procent in 2023. Op de derde plek komt dan de mate van binding met de provincie, gegroeid van 50 procent in 2020 naar 58 procent in 2023, gevolgd door verbondenheid met de EU (34 procent in 2020, 40 procent in 2023). Op de laatste plaats komt dan het waterschap, waarmee Nederlanders zich het minste verbonden voelen maar die wel iets is gestegen (van 20 procent naar 26 procent). Over de gehele linie gesproken, is de binding van inwoners met de decentrale democratie de afgelopen jaren dus gegroeid.

Figuur 2.3 Gevoelens van verbondenheid met verschillende (bestuurs-)niveaus. In procenten. N = 2735. Data gewogen



Bron: Provinciaal en Waterschapskiezersonderzoek 2023

Vraag: Hoe verbonden voelt u zich met....?

Er is weinig verschil in tevredenheid met de democratie op nationaal, provinciaal of lokaal niveau. Zo is de tevredenheid over het functioneren van de democratie in provincies en waterschappen de afgelopen jaren iets gedaald en lijkt die mee te bewegen met de dalende tevredenheid over de nationale democratie.⁶⁴ Toch hebben mensen meer vertrouwen in de lokale politieke instituties dan in de nationale.

Vooral de burgemeester kan rekenen op ruime steun, maar ook het vertrouwen in de gemeenteraad en het college van B&W is hoger dan dat in het nationale parlement en de regering. Dit zou erop kunnen duiden dat lokale democratie en bestuur voor inwoners een minder politiek profiel hebben dan die op nationaal niveau.

⁶³ H. Vollaard (red.), *Burgers en boeren in beweging. Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2023*, Utrecht, 2023.

⁶⁴ Idem.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

De *interesse* van inwoners in de decentrale politiek (50 procent lokaal en 46 procent provinciaal) daarentegen is lager dan die in de nationale politiek (59 procent).⁶⁵ Dit cijfer is door de jaren heen behoorlijk stabiel. Als we de mate waarin ze geïnteresseerd zijn in lokale politiek vergelijken met hun interesse in landelijke politiek, blijkt ongeveer een op de vijf inwoners (21 procent) meer geïnteresseerd te zijn in de landelijke politiek.

Uit lokaal kiezersonderzoek blijkt verder 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, lageropgeleiden en inwoners in middelgrote gemeenten moeten het antwoord vaker schuldig blijven.⁶⁶ Iets vergelijkbaars geldt voor het provinciale niveau. Veel mensen geven aan weinig te weten over de kandidaten, volksvertegenwoordigers en bestuurders in hun provincie en ook zijn ze niet goed op de hoogte van kwesties die er spelen. Meer dan de helft van de respondenten in het provinciaal- en waterschapskiezersonderzoek weet niet wat de belangrijkste kwesties zijn in hun provincie of waterschap.⁶⁷

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. “3 *Het openbaar bestuur in functie*”.

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 2023 was dat 77,7 procent. De opkomst voor lokale verkiezingen is op langere termijn gezien gestaag gedaald. De lichte stijging van de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 blijkt vooralsnog eenmalig te zijn geweest. Met een opkomst van 51 procent bij de gemeenteraadsverkiezingen van 16 maart 2022 werd een dieptepunt bereikt. De opkomst voor de Provinciale Statenverkiezingen daarentegen stijgt geleidelijk. In 2023 was het opkomstpercentage 58,64 procent. Dit past in de meerjarig licht stijgende trend in de opkomst voor de Statenverkiezingen. Die is de laatste vier verkiezingen tot drie keer hoger geweest dan de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen. Daarmee kunnen we spreken van een trendbreuk, want de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen was in het verleden altijd hoger dan die voor de Provinciale Staten. Deze stijging laat zich waarschijnlijk mede verklaren doordat de landelijke dimensie van deze verkiezing (het kiezen van de Eerste Kamer door de leden van PS) in het huidige politieke landschap aan belang wint.

⁶⁵ P. Dekker en J. den Ridder, Lokale betrokkenheid en non-electrale participatie, in: H. Vollaard, G. Jansen, L. de Blok, M. Boogers en H. Binnema (2022), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022*.

⁶⁶ L. de Blok en M. Boogers, Opkomst en kiesgedrag, in: H. Vollaard, G. Jansen, L. de Blok, M. Boogers en H. Binnema (2022), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022*.

⁶⁷ L. de Blok en H. Binnema, 'Inwoners en hun provincie en waterschap: Minder onbekend en onbemind?' in: H. Vollaard (red.), *Burgers en boeren in beweging. Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2023*, Utrecht, 2023.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

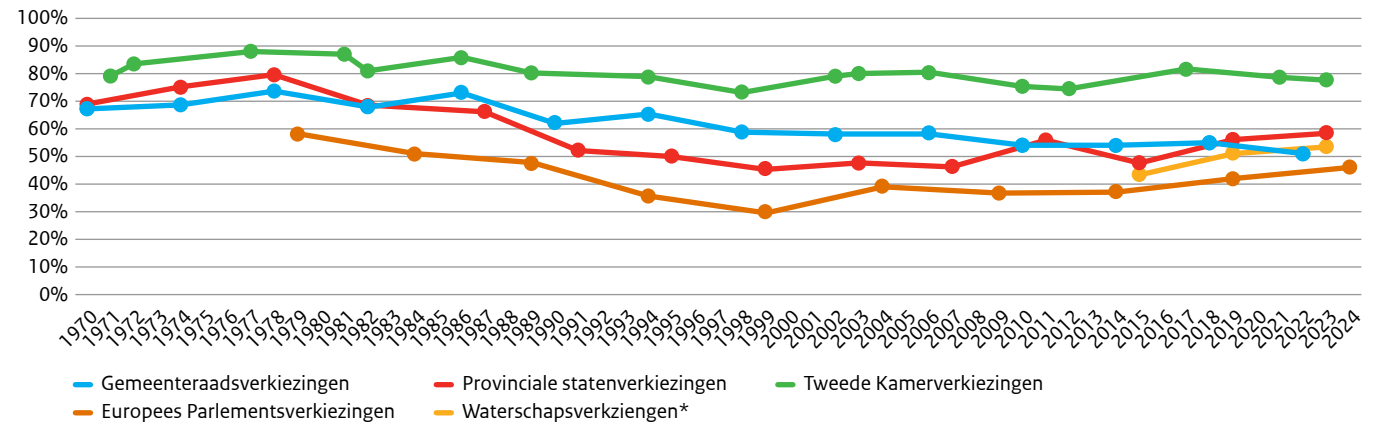
5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Figuur 2.4 Opkomstpercentage bij verkiezingen in Nederland, 1970 – 2024



* De verkiezingen voor de waterschapsbesturen hebben betrekking op een deel van de zetels in het Algemeen Bestuur. De overige 'geborgde' zetels zijn gereserveerd voor vertegenwoordigers van bedrijven, boeren en beheerders van natuurterreinen, die worden voorgedragen door de betreffende koepelorganisaties.

Bron: Kiesraad

Uit de verschillende kiezersonderzoeken op nationaal en decentraal niveau blijkt dat de opkomst onder specifieke groepen hoger is. Stemmers zijn vaker relatief hoogopgeleid en hebben geen laag inkomen, ze zijn wat ouder, geïnteresseerd in politiek en hebben voldoende politieke kennis en zelfvertrouwen.⁶⁸ Voor gemeenteraadsverkiezingen geldt dat het zich verbonden voelen met de gemeente eraan bijdraagt dat mensen gaan stemmen. 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.⁶⁹ De opkomst was in

2022 vooral laag in meer stedelijke gemeenten, maar ook in enkele (minder stedelijke) gemeenten met een groter aandeel inwoners zonder hbo- of wo-opleiding en in gemeenten waar gezondheidsproblemen en eenzaamheid vaker voorkomen. Er zijn bepaalde groepen kiesgerechtigden waar het percentage stemmers bij 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.

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld het NKO 2021, het NKO 2023 en het LKO 2022.

⁶⁹ H. 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 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

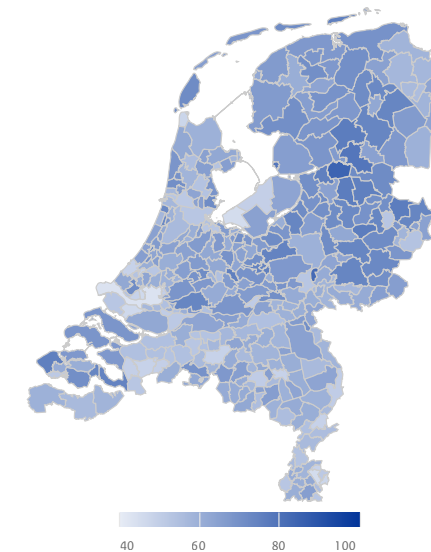
- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

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.⁷⁰

Rienks onderzocht de invloed van bestuurlijke schaalvergroting op de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen over een langere periode.⁷¹ 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.

Voor de Provinciale Statenverkiezingen op 15 maart 2023 toont Van der Kolk aan dat de nieuwe partij Boer Burger Beweging (BBB) een mobiliserend effect had op kiezers die bij eerdere verkiezingen niet altijd opkwamen.⁷² Ook laat hij zien dat de opkomst in sommige gebieden respectievelijk groter was of meer steeg dan in andere gebieden. De onderstaande kaart toont de verdeling van de opkomst.

Figuur 2.5 Verdeling opkomst Provinciale Staten verkiezingen naar gemeente



Bron: PWKO 2023

De opkomst was in 2023 vooral hoog in het oosten en in de 'Biblebelt', die grofweg loopt van Zeeland tot Zwolle. Net als in 2019 is er een verband met stedelijkheid: in beide jaren is de opkomst in de niet-stedelijke gebieden hoger dan de opkomst in stedelijke gebieden. De opkomst in gemeenten in het oosten, noorden en in het zuidoosten van Noord-Brabant is meer toegenomen dan in de gemeenten in de westelijke provincies. In Amsterdam, Almere en Rotterdam lag de opkomst wat lager dan in 2019.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ H. Rienks, *From preferences to policy. Turnout, accountability and policy responsiveness in Dutch local government*, RUG, 2022.

⁷² H. van der Kolk, 'Hoe de BBB bijdroeg aan een hogere opkomst in 2023', in: H. Vollaard (red.), *Burgers en boeren in beweging. Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2023*, Utrecht, 2023.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Interessant is opnieuw de rol van de al eerder benoemde geografische verbondenheid. Degenen die zich wel verbonden voelen met de provincie stemmen vaker dan degenen die dat niet doen. Van de mensen die zich niet verbonden voelden stemde 41 procent, terwijl van degenen die zich sterk verbonden voelden met de provincie 74 procent stemde.⁷³

2.4.2 Kiezen

Op 22 november 2023 vonden er verkiezingen plaats voor de Tweede Kamer. Op 15 maart van datzelfde jaar waren er zowel verkiezingen voor de Provinciale Staten als voor de (gekozen) leden van de Algemene Besturen van de waterschappen.

Tweede Kamerverkiezingen**Vertrouwen in het verkiezingsproces**

Vertrouwen in een eerlijk verloop van het verkiezingsproces is onontbeerlijk voor de legitimiteit van verkiezingen. In Nederland is dit internationaal vergeleken hoog.

Tabel 2.2 Vertrouwen in verkiezingsproces

Vertrouwen in verkiezingsproces	2017	2021	2023
Verkiezingen zijn eerlijk verlopen	86%	79%	90%
Verkiezingen zijn niet eerlijk verlopen	5%	10%	3%

Bron: NKO

Een grote meerderheid van 90 procent van de kiesgerechtigden in Nederland vond in 2023 dat de verkiezingen eerlijk zijn verlopen.⁷⁴ Dit aandeel is hoger dan in 2021, toen de coronapandemie aanpassingen in het stemproces vergden zoals spreiding van de verkiezingen over meerdere dagen en het mogelijk maken van briefstemmen voor oudere kiezers. Waar kiezers relatief veel vertrouwen hebben in het 'traditioneel' stemmen met potlood en

⁷³ Idem.

⁷⁴ R. van Son en C. van Ham, 'Vertrouwen in het stemproces en eerlijke verkiezingen in Nederland' in: Voogd, R., K. Jacobs, M. Lubbers en N. Spierings (2024), *De verkiezingen van 2023. Van onderstroom naar doorbraak: onvrede en migratie*, Stichting Kiezersonderzoek Nederland, 2024.

⁷⁵ R. Voogd en T. van der Meer, 'De verkiezingen van 2023 in longitudinaal perspectief', in: Voogd, R., K. Jacobs, M. Lubbers en N. Spierings (2024), *De verkiezingen van 2023. Van onderstroom naar doorbraak: onvrede en migratie*, Stichting Kiezersonderzoek Nederland, 2024.

papier in een stemhokje, geven zij ook in 2023 aan het stemmen per post, volmacht en computer meer te wantrouwen. Het ten opzichte van 2021 toegenomen vertrouwen in het verkiezingsproces is het meest opvallend onder PVV-kiezers, lager opgeleiden en jongeren. Opleidingsverschillen in vertrouwen zijn nagenoeg verdwenen. Wel is dit nog steeds lager onder kiezers van Forum voor Democratie, DENK, en in mindere mate onder niet-stemmers en kiezers van JA21. Voor kiezers die het verkiezingsproces wantrouwen, heeft dit dus ook een politieke dimensie. Slechts 3 procent van de respondenten zegt het verkiezingsproces te wantrouwen; de overige 7 procent weet het niet. Er is doorgevraagd naar de redenen van wantrouwen en die blijken veelal niet over het stemproces zelf te gaan, maar meer over de gehele gang van zaken rond de verkiezingen en de verkiezingscampagnes. Men maakt zich zorgen over de herkomst en verspreiding van informatie, ongelijke aandacht voor partijen in de media, de rol van sociale media, mogelijke misinformatie en de invloed van deze zaken op de uitslagen van verkiezingen.

Trends in het landelijk kiesgedrag

De verkiezingsuitslag van 2023 laat een uitzonderlijk hoge veranderlijkheid zien. Meer dan een derde van het totale aantal Kamerzetels is van partij gewisseld ten opzichte van de vorige Tweede Kamerverkiezingen in 2021.⁷⁵ Dit is naorlogs niet eerder zo hoog geweest, namelijk 54 zetels, 36 procent van de zetels. Gemiddeld genomen was dit tussen 1994 en 2021 zo'n 19 procent. De fragmentatie in de Tweede Kamer is iets afgenomen, maar blijft nog steeds hoog. Het aantal partijen dat maar één zetel heeft, is afgenomen. Het aantal partijen met minder dan vijf zetels blijft gelijk. Het effectieve aantal parlementaire fracties daalde van 8,5 in 2021 naar 7 na de verkiezingen van november 2023. De traditionele regeringspartijen PvdA, VVD, D66 en CDA behielden gezamenlijk nog nooit zo weinig zetels als in 2023. Voogd en Van der Meer stellen in het Nationaal Kiezersonderzoek 2023 dat

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

daaronder de structuur van het partijlandschap wel enigszins standhield. De strijd om de kiezer vindt primair plaats binnen drie blokken: links, centrumrechts, en radicaal-rechts. Toch zien de onderzoekers dat de scheidslijnen tussen de blokken minder hard worden. Centrumrechts verzwakte in 2023, terwijl radicaal-rechts fors aan kracht won.

Volgens de auteurs laat de verkiezingsuitslag van 2023 een vertraagde doorbraak zien van al eerder aanwezige trends. De verkiezingen van 2021 hadden een relatief stabiele uitslag met een wisseling van 21 zetels (14 procent van de zetels), doordat de pandemie had geleid tot hernieuwde steun voor de regeringspartijen. De fluctuaties die daar ook toen al onder schuil gingen, kwamen in 2023 tot uiting.

Het NKO 2023 benoemt daarbij een vertrouwensbreuk tussen burgers en de overheid en een dalende tevredenheid met het functioneren van de democratie, met name bij specifieke groepen kiezers.

Opmerkelijk is ook dat meer kiezers later beslissen over hun stemkeuze.⁷⁶ Het aantal kiezers dat in verkiezingstijd maar één partij serieus overweegt, neemt ook nog steeds af hoewel de gemiddelde grootte van de keuzeset van kiezers gelijk is gebleven. Kiezers zijn dus minder trouw aan een enkele partij. Dit maakt de keuzes van stemmers nog niet inhoudelijk inconsistent.

De ideologische en beleidsmatige voorkeuren van kiezers zijn al geruime tijd stabiel.⁷⁷ De meeste stabiliteit is er in de gemiddelde links-rechtsplaatsing van kiezers. Hierin is sinds 1998 nauwelijks iets veranderd. Het gemiddelde van kiezers blijft vrij constant schommelen rond het midden van het links-rechtsspectrum.

De gemiddelde kiezer is sociaaleconomisch (gematigd) links en sociaal-cultureel (gematigd) rechts-conservatief. Het enige punt waar het gemiddelde consequent aan de rechts-conservatieve kant ligt, is op het gebied van de integratie van nieuwkomers. De veranderingen in de uitslagen van de verkiezingen kunnen dus niet worden verklaard door verschuivingen in de vraagzijde van de

politiek, te weten de opinies en de links-rechtsplaatsing van de kiezers. Verklaringen moeten meer worden gezocht aan de aanbodzijde, de veranderingen in het partijlandschap.

Provinciale Statenverkiezingen en waterschapsverkiezingen

De bekendheid van de provincie en het waterschap blijft beperkt, ook tijdens de verkiezingsperiode van 2023.⁷⁸ Minder dan de helft van de inwoners denkt dat de provinciale politiek invloed heeft op het dagelijks leven en meer dan de helft heeft geen interesse in de provinciale - en waterschapspolitiek. Ook de mate van kennis en de deelname aan andere vormen van participatie blijven op deze niveaus zeer beperkt. Daarbij geldt voor alle aspecten van bekendheid dat het waterschap nog minder bekend is dan de provincie. De bekendheid van de provincie varieert sterk tussen provincies, waarbij inwoners van grensprovincies vaker meer geïnteresseerd zijn in de provinciale politiek dan de inwoners van de Randstedelijke provincies. Ook tussen bevolkingsgroepen zijn er in dit opzicht verschillen. Over het algemeen zijn ouderen, inwoners met een hbo- of wo-achtergrond of inwoners van een minder stedelijk gebied bekender met het reilen en zeilen van de provinciale en/of waterschapspolitiek.

Wel is over de gehele breedte de interesse in de provinciale en waterschapspolitiek toegenomen in de afgelopen drie jaar. Toch was er nog een substantiële groep die niets van de campagne voor beide verkiezingen heeft meegekregen. Deze groep was voor de waterschappen bijna twee keer zo groot.

Wat betreft de uitslagen was de Boer Burger Beweging (BBB) in de Provinciale Staten de grote nieuwkomer. Dit was de tweede Provinciale Statenverkiezing op rij waar een nieuwe partij het grootst werd. De uitslag voor BBB was vooral hoog in provincies met een dominant landelijk karakter. Toch liet de uitslag niet louter een eenvoudige tegenstelling zien tussen 'Randstadprovincies' en 'de regio'. BBB heeft in alle provincies veel stemmen gekregen.

⁷⁶ J. van Holsteyn en G. Irwin, 'De dag die je wist dat zou komen: 22 november 2023, Kamerverkiezingen', in: Voogd, R., K. Jacobs, M. Lubbers en N. Spierings (2024), *De verkiezingen van 2023. Van onderstroom naar doorbraak: onvrede en migratie*, Stichting Kiezersonderzoek Nederland, 2024.

⁷⁷ K. Wijnen en W. van der Brug, 'Kiezersvertegenwoordiging in een gefragmenteerd partijenlandschap', in: Voogd, R., K. Jacobs, M. Lubbers en N. Spierings (2024), *De verkiezingen van 2023. Van onderstroom naar doorbraak: onvrede en migratie*, Stichting Kiezersonderzoek Nederland, 2024.

⁷⁸ H. Vollaard (red.), *Burgers en boeren in beweging. Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2023*, Utrecht, 2023.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Een recordaantal zetels is in alle Provinciale Staten tezamen van partij gewisseld, namelijk ruim 40 procent. Dit past in de eerder gesignaleerde trend van toegenomen volatilitéit van de kiezers. De uitslagen bevestigden verder de fragmentatie die het partij-landschap al langere tijd laat zien. Dit betekent dat er meer partijen verkozen worden en dat, vooral, vroeger grote partijen kleiner worden. Er zijn geen echt grote partijen meer, alleen meerdere middelgrote partijen. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de landelijke verhoudingen, maar zeker ook voor de provinciale. Er zijn meer partijen nodig om colleges van Gedeputeerde Staten te vormen in de provincies. Mickler en Otjes laten zien dat landelijke overwegingen een belangrijke rol speelden bij de stemkeuze in deze verkiezingen.⁷⁹ Dat geldt voor de loyaliteit aan landelijke partijen, die ondanks de grote bewegelijkheid van kiezers substantieel is. De kans om hetzelfde te stemmen als bij de landelijke verkiezingen was groot. Maar bovendien blijkt dat tevredenheid met de landelijke regering van groot belang was: mensen stemden veel minder vaak op een regeringspartij als ze ontevreden waren over de regering. Opmerkelijk is dat deze landelijke overwegingen van toepassing zijn op alle kiezers, en niet slechts op degenen die beseften dat ze

met hun stem de Eerste Kamer kunnen beïnvloeden. Tegelijkertijd speelden regionale thema's zeker een rol in zowel de Provinciale Statenverkiezingen als de waterschapsverkiezingen. De provincies hebben een cruciale rol bij kwesties als de energietransitie en de stikstofproblematiek, terwijl in de waterschappen vraagstukken over belastingen en de spanning tussen belangen van boeren en de natuur centraal staan. Kiezers stemden vaker op een partij die op deze thema's dicht bij hen staat. Dit effect is sterker in de provincie dan in het waterschap. De onderzoekers concluderen echter ook dat het functioneren van de democratie als afrekenmechanisme op deze niveaus niet sterk is.⁸⁰ Veel kiezers geven aan dat ze niet weten welke partijen deel uitmaken van de provinciale- en waterschapsbesturen en ze hebben onvoldoende inzicht in het functioneren van deze besturen om hierover een oordeel te vellen. Voor de waterschappen is het gebrek aan kennis onder kiezers zelfs zo groot dat de algemene besturen niet verantwoordelijk worden gehouden door de kiezer. Voor de provincie is een dergelijke verantwoordingsrelatie zeer zwak. Al met al worden de kiezers die zijn opgekomen op deze niveaus inhoudelijk wel goed vertegenwoordigd, stellen Mickler en Otjes, maar de verantwoordingsrelatie tussen kiezer en gekozenen is er vrijwel afwezig.

⁷⁹ T. Mickler en S. Otjes, 'De partijkeuze in provincie en waterschap', in: H. Vollaard (red.), *Burgers en boeren in beweging. Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2023*, Utrecht, 2023.

⁸⁰ Idem.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Lokale partijen hebben het grootste aantal zetels in de gemeenteraden

Veruit het grootste aantal zetels in de gemeenteraden wordt ingenomen door vertegenwoordigers van lokale partijen en lijsten. Dit zijn partijen die slechts in één gemeente meedoen aan gemeenteraadsverkiezingen. Deze categorie steeg van 2612 zetels in 2018 naar 2991 in 2022.⁸¹ Hiermee zet de meerjarige trend door dat steeds meer kiezers bij de gemeenteraadsverkiezingen lokaal stemmen, wat op veel plekken ook resulteert in deelname aan het college van burgemeester en wethouders.

Over lokale partijen bestaan 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 als zodanig vooral lastig 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 onderzoeksprogramma dat een consortium van onderzoekers van vier universiteiten (Tilburg, Twente, Groningen en Leiden) heeft uitgevoerd.⁸² In werkelijkheid zijn er grote onderlinge verschillen tussen lokale partijen op het gebied van 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.

2.4.3 Kandidaat staan

In totaal stonden er ongeveer 6.561 personen kandidaat voor de verkiezingen van Provinciale Staten in twaalf provincies.⁸³ Er waren 572 zetels te verdelen. Voor de Algemene Besturen van de waterschappen stonden 4.666 personen kandidaat voor 518 zetels.⁸⁴ Bij de vorige Provinciale Statenverkiezingen van 2019 gaf 23 procent van de deelnemende partijen aan dat het enige of veel moeite had gekost om voldoende kandidaten te vinden voor de lijst.⁸⁵ Bij de partijen die aan de waterschapsverkiezingen meededen, was dit toen maar liefst 46 procent. Volgens de partijen bij de provinciale verkiezingen gold het grote tijdsbeslag als de belangrijkste oorzaak, terwijl dat bij waterschapsverkiezingen vooral te weinig (actieve) leden en de onbekendheid van het

waterschap betrof. Desgevraagd rapporteren ook lokale afdelingen van landelijke partijen en lokale partijen bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen dat het lastiger was om kandidaten te vinden.⁸⁶ 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.

⁸¹ Databank verkiezingsuitslagen, Kiesraad.

⁸² J. van Ostaaijen e.a., *Lokale partijen in de praktijk, een overzicht van kennis over het functioneren van lokale partijen in Nederland*, Den Haag, 2021.

⁸³ M. Nagtzaam, S. Otjes en G. Voerman, *Meervoudige kandidaturen in 2023. Een analyse van de kandidatenlijsten voor de verkiezingen voor de Provinciale Staten en de waterschappen*, Groningen, 2024.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ M. Boogers, S. Otjes, G. Voerman, *Kandidaatstelling verkiezingen PS en Waterschap 2019*, Groningen, 2020.

⁸⁶ M. Boogers en G. Voerman, *Kandidaat voor de raad. Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2022*, UT/RUG, 2023.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

In het Provinciaal- en Waterschapskiezersonderzoek 2023 is inwoners gevraagd naar de bereidheid om zich kandidaat te stellen.⁸⁷ Daaruit blijkt dat 9 procent van de inwoners zou willen overwegen zich kandidaat te stellen voor de Provinciale Staten, en 6 procent voor het Algemeen Bestuur van een waterschap. Dat is een stuk lager dan voor gemeenteraden, waarbij 15 procent van de inwoners bereid is om kandidaat te zijn als het ze zou worden gevraagd.⁸⁸ Niettemin is er onder de inwoners een zeer ruim potentieel aan kandidaten. Vooral mannen, mensen met een hbo- of wo-opleiding en jongeren zijn in principe bereid om zich te kandideren.

Respondenten is ook in een open vraag gevraagd waarom ze bereid zouden zijn om zich te kandideren. Voor de Provinciale Staten hadden veel regelmatig genoemde motieven betrekking op beleid en bestuur. Mensen wilden hun provincie beter maken, opkomen voor inwoners, of vonden dat er een ander geluid of andere politieke stijl moest komen. Daarnaast hadden motieven ook regelmatig betrekking op de persoon zelf. Ze vonden het interessant of leerzaam, zouden zo zelf invloed kunnen uitoefenen, voelden de burgerplicht om verantwoordelijkheid te nemen, of achtten zichzelf geschikt. Bij degenen die zich wilden kandideren voor het algemeen bestuur van waterschappen kwamen in antwoord op de open vraag motieven als interesse, de wens om zich in te zetten voor natuur, boer of inwoners, de mogelijkheid om zelf invloed uit te kunnen oefenen en de eigen geschiktheid ook regelmatig terug.

Een derde van de inwoners die niet bereid zijn om kandidaat-Statenlid te worden, noemen gebrek aan interesse als motief. Hetzelfde aandeel van (deels dezelfde) inwoners noemen ook hun ongeschiktheid als reden. Daarnaast worden ouderdom en gebrek

aan tijd regelmatig genoemd. Ook een zekere afkeer van het politieke bedrijf speelt soms een rol. Opvallend is dat regelmatig besproken kwesties als vergoeding en agressie tegen politici nauwelijks worden genoemd. Onder inwoners die geen kandidaat voor het algemeen bestuur van het waterschap willen zijn, spelen dezelfde motieven mee.

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.⁸⁹ Sinds het begin van de jaren negentig schommelt het aantal partijleden in Nederland rond de 300.000 personen. Wel zien we de laatste jaren een stijging in het aantal partijleden, in het bijzonder in verkiezingsjaren. Nieuwe partijen als Volt, Forum voor Democratie, BBB, JA21 en BIJ1 nemen een deel van deze groei voor hun rekening. 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. Op 1 januari 2024 is het aantal partijleden nog verder gestegen, naar een totaal van 392.009 personen.

⁸⁷ H. Binnema en H. Vollaard, 'Kandidaten gezocht!', in: H. Vollaard (red.), *Burgers en boeren in beweging. Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2023*, Utrecht, 2023.

⁸⁸ H. Vollaard en G. Jansen, 'Waarom inwoners (geen) raadslid willen worden', in: H. Vollaard, G. Jansen, L. de Blok, M. Boogers en H. Binnema (2022), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022*.

⁸⁹ G. Voerman, *Over de toekomst van de politieke partij*, oratie RUG, 18 september 2012.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Tabel 2.3 Ledentallen politieke partijen, 2023-2024

	1-1-2023	1-1-2024	Saldo 2023/2024
BBB	10.822	13.426	2.552
BIJ1	5.276	-	-
BVNL	6.305	-	-
CDA	31.916	29.721	- 2.195
ChristenUnie	25.281	24.709	- 552
D66	30.022	29.624	- 398
DENK	3.456	3.594	154
Forum voor Democratie	61.284	61.633	349
GroenLinks	33.806	40.621	6.815
JA21	5.060	4.466	- 1.262
NSC	-	9.979	9.979
Partij van de Arbeid	39.536	43.675	4.139
Partij voor de Dieren	24.848	30.333	4.585
SGP	29.877	30.306	429
SP	32.459	30.914	-1.545
Volt	12.406	15.020	2.620
VVD	23.818	22.473	-1.345
50 plus	2.730	1.515	- 213
Totaal	378.902	392.009	1.3431

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 'weleens' een partijbijeenkomst bezoekt of mee-beslist over kandidatenlijsten en programma's. Op basis van verschillende onderzoeken binnen verschillende partijen in verschillende perioden circuleren percentages tussen de tien en twintig procent van het aantal partijleden.⁹⁰ 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. "4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau".

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.⁹¹ 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

⁹⁰ 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.

⁹¹ J. 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.redressproject.nl

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

referenda en in mindere mate voor burgerbegrotingen. Vooral lager opgeleiden en inwoners met een laag politiek vertrouwen lijken vernieuwingen te steunen. Omgekeerd zijn hogeropgeleiden en inwoners met een hoog politiek vertrouwen het vaakst tegenstanders van democratische vernieuwingen. In de praktijk doen lageropgeleiden 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.⁹² Wat betreft de representativiteit van deelnemers naar opleidingsniveau scoren alle instrumenten matig, maar vooral burgertoppen vertonen een grote oververtegenwoordiging van hogeropgeleiden. 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.⁹³ Daaruit blijkt dat een meerderheid (63 procent) 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 procent vindt het een goed idee om op lokaal niveau burgerfora te houden, 54 procent 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

helpt 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 onder lager- en hogeropgeleiden. Bij de participatiegeneigdheid zijn er echter wel nog steeds grote verschillen: lageropgeleiden en mensen met laag politiek zelfvertrouwen zeggen veel minder vaak mee te zullen doen.

Steun en deelname lokale participatie

Het Lokaal Kiezersonderzoek van 2022 heeft eveneens op verschillende manieren naar de steun gevraagd voor en deelname van inwoners aan andere, meer en minder 'traditionele', vormen van participatie dan stemmen. Er is gevraagd naar de steun in algemene zin, naar de mate waarin men inschat dat dergelijke participatie zin heeft en naar de feitelijke deelname aan uiteenlopende vormen van participatie.⁹⁴

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 procent de mogelijkheid van meer lokale referenda, steunt 49 procent de inzet van lokale burgerfora en is 44 procent het eens met het rechtstreeks kiezen van de burgemeester. Dat neemt niet weg dat 52 procent de eindbeslissing bij de gemeenteraad laat, slechts 9 procent is het daarmee oneens, en dat 29 procent 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.

⁹² Idem.

⁹³ J. den Ridder, T. Fiselier, C. van Ham, *Draagvlak voor het burgerforum. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*, SCP/RUN/Redress consortium, 2021.

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 (2022), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022*.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Tabel 2.4 Stellingen over lokale democratie

	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 verschil-

lende verklaringen denkbaar. Het kan zijn dat mensen eerder meedoen aan instrumenten die minder vragen van hun tijd, kennis en vaardigheden.

Het is ook denkbaar dat mensen, met name die ontevreden zijn over de politiek, liever een wat harder instrument hebben met eenduidige conclusies.

Tabel 2.5 Bereidheid om deel te nemen aan lokale politieke activiteiten

	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)

Wanneer we vervolgens kijken welke 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.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Tabel 2.6 Digitale of fysieke lokale politieke participatie

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
Inspiraakavond(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 procent redelijk veel zin toe, contact leggen met een gemeenteraadslid acht 38 procent zinvol, voor deelnemen aan een actiegroep is dit 31 procent en voor contact opnemen met een ambtenaar 25 procent. 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 2023 gaf 49 procent van de bevolking van 15 jaar of ouder aan zich minstens één keer per jaar als vrijwilliger ingezet te hebben voor een organisatie of vereniging.⁹⁵ Dat is een forse stijging ten opzichte van 2022, toen 41 procent vrijwilligerswerk deed.

⁹⁵ CBS, Vrijwilligerswerk 2023, april 2024.⁹⁶ R. Bekkers, T. Schuyt, J. Suijs, *Burgercollectieven in Nederland. Een conceptuele en empirische verkenning*, Centrum voor Filantropische Studies, VU, Amsterdam, 2024.

Tussen 2012 en 2019 was dat gemiddeld 49 procent.

In 2020 daalde het percentage vrijwilligers naar 44 procent, in 2021 daalde het verder naar 39 procent, waarna weer een stijging is ingezet naar het oude niveau. De daling vanaf 2020 was het gevolg van corona en daaraan gerelateerde maatregelen zoals lockdowns. De meeste vrijwilligers zetten zich in voor sportverenigingen, verzorging, scholen, jeugdwerk en levensbeschouwelijke organisaties. Iets meer dan 1 procent zet zich in voor een politieke organisatie en 10,5 procent is actief in de eigen buurt. 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. Onderzoekers van de Vrije Universiteit Amsterdam voerden een verkenning uit naar burgercollectieven als specifieke vorm van actief burgerschap.⁹⁶ Zij definieerden burgercollectieven als initiatieven van groepen burgers die zich vrijwillig en zonder winstoogmerk inzetten voor maatschappelijke doelen, ten dienste van algemeen nut of groepsbelangen, die open staan voor iedereen en met maatschappelijk geaccepteerde middelen werken. Nederland telt een groot aantal burgercollectieven op vrijwel alle maatschappelijke terreinen, waaronder welzijn, wonen, energie, gezondheid, cultuur, en natuur en milieu. Gegevens van de Kamer van Koophandel laten een toename zien van het aantal coöperaties in Nederland, zowel op het terrein van ideële, belangen- en hobbyverenigingen, energie, en zorg. Van het aantal burgercollectieven in Nederland waren nog geen eerdere schattingen bekend. Op basis van steekproeven uit gegevensbestanden van acht koepelorganisaties voor maatschappelijke initiatieven komen de onderzoekers tot een eerste grove schatting van het aantal burgercollectieven in Nederland: dat zijn er minstens 7.400. Omdat slechts een deel van alle burgercollectieven is aangesloten

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

bij een koepelorganisaties is het totaal aantal burgercollectieven in Nederland zeker hoger. Een grote meerderheid van acht op de tien burgercollectieven in de verkenning is lokaal actief. Eerder keek ook het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) naar de specifieke vorm van inzet voor een burgercollectief of inwonersinitiatief.⁹⁷ Drie procent van de bevolking van 15 jaar of ouder gaf in 2021 aan in de afgelopen 12 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, brunch/koffie-uurtje in de buurt verzorgen, behoud landschapscultuur, broodfonds, burgerinitiatief park-behoud en geluidsscherm, fietsen met een gehandicapte dorpsgenoot. Vrijwilligers voor een burgercollectief of inwoners-initiatief zijn vooral te vinden onder de leeftijdsgroep 45- tot 55-jarigen: van hen deed 5 procent dit vrijwilligerswerk. Het minst vaak zijn 15- tot 25-jarigen actief als vrijwilliger voor een burgercollectief of inwonersinitiatief (1 procent). Mensen met een hoog onderwijsniveau zijn vaker vrijwilliger (5 procent) dan mensen met een lager onderwijsniveau (2 procent). Er zijn geen verschillen tussen mannen en vrouwen.

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 met andere vormen van (opstandig) gedrag geven inwoners uiting aan hun opinie en richten zij zich tot politiek en bestuur.⁹⁸ Te denken valt aan demonstraties, maar ook aan rellen, stakingen en 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.⁹⁹ Deze definitie betekent dat het kan gaan om acties die men alleen onderneemt, bijvoorbeeld het tekenen van een protestpetitie, en om acties die men gezamenlijk onderneemt, zoals een demonstratie.

Onderzoek laat zien dat er verschillende voorwaarden zijn voor mensen om over te gaan tot protest.¹⁰⁰ 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 als 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.¹⁰¹ 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: klimaatacties, boerenprotesten en demonstraties tegen de oorlog in het Midden-Oosten. 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. Waar cijfers wel beschikbaar zijn, laten die 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

⁹⁷ CBS, Vrijwilligerswerk 2021, september 2022.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ J. van Stekelenburg, 'Het nieuwe demonstreren', in: *Cahiers Politicistudies*, 67, 2023.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

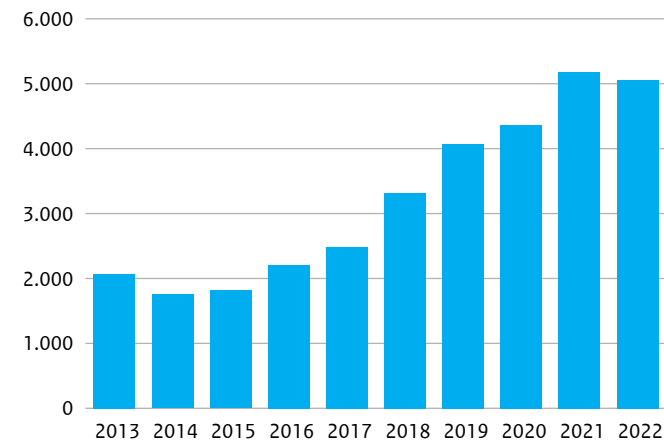
- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

in 2021.¹⁰² In 2023 en 2024 zouden alleen al in Amsterdam ruim 3.000 demonstraties zijn geweest.¹⁰³ Ook in minder voor de hand liggende plaatsen wordt de laatste jaren meer gedemonstreerd. Zo steeg 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. Het journalistiek onderzoeksplatform Investico vroeg de cijfers van aantallen demonstraties op over een periode van tien jaar (2013 – 2022) bij achttien steden, te weten alle provinciehoofdsteden en de grootste stad van elke provincie (in verschillende gevallen is dat dezelfde stad).¹⁰⁴ Dit resulteert in het onderstaande overzicht, dat eveneens een stijging illustreert.

Figuur 2.6 Aantal demonstraties in achttien Nederlandse onderzochte steden: Den Haag, Amsterdam, Rotterdam, Haarlem, Enschede, Almere, Lelystad, Groningen, Middelburg, Maastricht, Nijmegen, Zwolle, Leeuwarden, Den Bosch, Assen, Utrecht, Eindhoven en Arnhem



Bron: Investico

Investico maakte een indeling van de thema's van deze demonstraties en kwam tot negen categorieën: anti-discriminatie; klimaat; natuur en dieren; extreemrechts en -links; boeren; corona; woonproblematiek; gele hesjes; Gronings gas. Een tiende 'restcategorie' bevat grote demonstraties met een buitenlandse dimensie, zoals protesten met betrekking tot de situatie in Turkije of Israël/Palestina.

Bij de analyse van de demonstraties signaleert Investico een toename van het aantal acties die te kenmerken zijn als burgerlijke ongehoorzaamheid: het collectief en geweldloos overtreden van de wet om zo een punt te maken. Daaronder valt bijvoorbeeld een wegblokkade of een bezetting van een gebouw.

Van Stekelenburg signaleert 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.¹⁰⁵ 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 vijf tot tien procent van de Nederlanders een keer per jaar de straat op gaat, terwijl dat bijvoorbeeld in Frankrijk rond de veertig procent is.¹⁰⁶ Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) signaleerde een aantal jaar geleden geen toename in de actiegeneigdheid en de actieve steun voor protest.¹⁰⁷ Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) laat echter wel zien dat het aandeel mensen dat zegt het afgelopen jaar te hebben gedemonstreerd geleidelijk stijgt.¹⁰⁸

¹⁰² Idem.

¹⁰³ 'Burgemeesters hebben geen behoefte aan verbod op anoniem demonstreren', in: *Trouw*, 17 oktober 2024.

¹⁰⁴ Investico, *Demonstratierecht in cijfers*, 22 maart 2023. Voor 11 gemeenten zijn de gegevens compleet over de volledige periode, van 2013-2022. Bij de overige 7 gemeenten misten data, vooral voor de eerdere jaren. Voor die gemeenten is een extrapolatie gemaakt, gebaseerd op de 11 gemeenten waar het beeld wel volledig was.

¹⁰⁵ J. van Stekelenburg, 'Het nieuwe demonstreren', in: *Cahiers Politiestudies*, 67, 2023.

¹⁰⁶ H. de Sauvage Nolting e.a., *Democratie op straat. Omgaan met protest in de digitale samenleving*, Strategische verkenning, ministerie van BZK, 2021.

¹⁰⁷ SCP, *Sociale staat van Nederland*, 2020.

¹⁰⁸ CBS, *Politieke participatie van sociaaleconomische groepen*, april 2024.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Was dit in 2014 nog 4,5 procent, in 2022 is dit gestegen tot bijna 7 procent. Het ondertekenen van een petitie daarentegen wordt, als een andere niet-conventionele vorm van participatie, veel vaker gedaan. In 2022 zegt bijna 30 procent van de mensen dit het afgelopen jaar te hebben gedaan (25,5 procent in 2014).

In het bijzonder onder jongvolwassenen stijgt de deelname aan deze vormen van participatie.¹⁰⁹ In de periode van 2020 tot en met 2023 zei gemiddeld 44 procent van de 18- tot 25-jarigen in de afgelopen vijf jaar mee te hebben gedaan aan een of meer politieke acties. Dat is meer dan in de periode van 2012 tot en met 2019, toen dit 38 procent was. Ze namen vooral vaker deel aan onconventionele acties, zoals protestmarsen en handtekeningenacties.

De deelname van deze groep aan demonstraties is twee keer zo hoog als die van mensen ouder dan 25. Bij conventionele acties bleef de deelname van jongvolwassenen gelijk, alleen het aandeel dat zei een politieke partij te hebben benaderd nam iets toe.

Alles bij elkaar gezien, zijn er dus wel indicaties dat het aantal burgers dat deelneemt aan niet-conventionele participatievormen is toegenomen.

I&O Research onderzocht wat Nederlanders vinden van het middel demonstratie.¹¹⁰ Daaruit blijkt dat ruim de helft van Nederlanders (54 procent) vindt dat demonstraties nodig zijn voor maatschappelijke verandering. Bovendien zeggen zeven op tien (72 procent) 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 procent) 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.

¹⁰⁹ CBS, *Jongvolwassenen doen vaker mee aan politieke acties dan voorheen*, november 2024.

¹¹⁰ I&O Research, *Opinieonderzoek demonstratievrijheid*, in opdracht van Amnesty International, 2022.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Soevereinen in Nederland¹¹¹

Verschillende organisaties in Nederland worden geconfronteerd met personen die zichzelf 'autonoom' of 'soverein' verklaren. Zo ontvangen de Hoge Raad, de Belastingdienst, de Kiesraad, gemeentes en provincies duizenden brieven van burgers die zich nadrukkelijk buiten de samenleving proberen te plaatsen. Personen die zich 'soverein' noemen, geloven dat de Nederlandse overheid geen legitiem gezag over hen uitoefent en dat ze zelf mogen bepalen of de Nederlandse wet- en regelgeving op hen van toepassing is. Sommigen betalen daarom geen belasting of boetes meer, ontwikkelen bijvoorbeeld eigen kentekenplaten of gaan zelfs zo ver dat zij een schadevergoeding eisen van instanties wegens 'illegitiem handelen' of overgaan tot eigenrichting. De ideeën waarop deze mensen zich baseren, zijn ontstaan in de Verenigde Staten in groepen die zich afzetten tegen de federale overheid daar en hebben een bredere internationale verspreiding gekregen via sociale media.

In hun fenomeenanalyse onderscheiden de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de Nationale politie en de Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding en Veiligheid (NCTV) drie groepen:

- Autonomen of soevereinen die verandering voorstaan binnen het huidige systeem. Zij vormen de grootste groep die waarschijnlijk bestaat uit enkele tienduizenden mensen. Zij zijn op zoek naar zelfvoorziening en willen zo onafhankelijk mogelijk leven binnen het systeem, zonder dat zij het systeem afwijzen of gewelddadige intenties hebben.
- Soevereinen die de legitimiteit en geldigheid van het huidige systeem ontkennen en zich daaraan onttrekken. Dit is een categorie van enkele duizenden mensen die een stap verder gaan. Zij geloven dat de Nederlandse overheid illegitiem is en kiezen er daarom voor om zich niet langer aan Nederlandse wet- en regelgeving te houden. Zij delen met elkaar manieren om geen belasting of huur te betalen en manieren om aan de maatschappij te tonen dat zij zich hiervan afwenden. Die bestaan bijvoorbeeld uit de introductie van eigen betaalmiddelen, de ontwikkeling van eigen documenten ter identificatie of het organiseren van eigen onderwijs, waarbij kinderen worden onttrokken aan regulier onderwijs.
- Personen die actief verzet tegen het huidige systeem voorstaan, al dan niet met geweld. Dit zijn mensen die geloven dat een toekomstige gewelddadige strijd met de overheid en democratische instituties onvermijdelijk is. Dit is de kleinste groep van naar schatting enkele tientallen tot honderd mensen. De fenomeenanalyse stelt dat hoewel de weerbaarheid tegen het gedachtegoed in de Nederlandse maatschappij sterk is, deze in de afgelopen jaren waarschijnlijk is afgenomen. Waar soevereine opvattingen eerder waren voorbehouden aan zeer kleine groepjes mensen die door weinigen serieus werden genomen, zijn deze geluiden inmiddels op verschillende plekken in de samenleving hoorbaar. Dit is problematisch omdat die op termijn het vertrouwen in en de legitimiteit van democratische instituties, media en wetenschap kunnen ondermijnen. Daarnaast veroorzaken zij ook nu al problemen voor het functioneren van onderdelen van overheden, in termen van werklust en handelingsverlegenheid. Tenslotte levert het geloof in deze geluiden ook voor de aanhangers en hun naasten zelf problemen op, aangezien zij zich buiten de samenleving plaatsen en confrontaties met instituties aangaan die nadelig voor hen uitpakken.

¹¹¹ AIVD, Nationale politie, NCTV, *Met de rug naar de samenleving. Een analyse van de soevereinenbeweging in Nederland*, Den Haag, 2024.

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur

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 op het decentraal niveau?

2.5.1 Vertegenwoordigers en bestuurders

Desgevraagd geeft 32 procent van de inwoners aan min of meer tevreden te zijn met hoe hun gemeenteraad zijn vertegenwoordigende rol vervult. 14 procent is min of meer ontevreden.¹¹² Het deel dat tevreden noch ontevreden is, bedraagt 24 procent en het deel dat aangeeft het niet te weten, is met 44 procent 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.¹¹³ Men blijkt dus 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. Respondenten in het Provinciaal- en Waterschapskiezersonderzoek waarderen de volksvertegenwoordigers in hun provincie en waterschap in de afgelopen zittingsperiode gemiddeld met respectievelijk een 5,4 en een 5,5.¹¹⁴ Bestuurders, leden van Gedeputeerde Staten en Dagelijks bestuursleden van waterschappen, scoren eveneens een 5,5. Belangrijker is echter het aandeel dat aangeeft dit niet te weten. Voor de provincie is dit 47 procent en voor de waterschappen maar liefst 55 procent. Voor de Provinciale

Staten en de besturen van de waterschappen geldt dus in nog sterkere mate dan voor de gemeenten dat voor veel inwoners niet duidelijk is wat daar gebeurt en hoe vertegenwoordigers er functioneren. Daar komt bij dat de waarderingscijfers van respondenten samenhangen met hun mate van vertrouwen in provinciale en waterschapspolitici. Hoe hoger dat vertrouwen, hoe hoger ook het cijfer dat zij geven voor tevredenheid. En aangezien eerder al bleek dat dit vertrouwen de (dalende) landelijke trend volgt, is de conclusie gerechtvaardigd dat er een zeker 'spill over-' effect is van het lage vertrouwen in de landelijke politiek naar de tevredenheid met het decentraal bestuur.

De leidende gedachte in een representatief bestel is dat kiezers hun vertegenwoordigers en bestuurders bij elke verkiezing opnieuw beoordelen en hen 'afrekenen' op geleverde prestaties. Hebben zij de kiezer gebracht wat die verwachtte bij het uitbrengen van de stem? Gezien de relatief lage opkomst, de geringe zichtbaarheid van politiek en bestuur in gemeenten, provincies en waterschappen en de samenhang met landelijke processen, ziet het er dus naar uit dat dit afrekenproces op decentraal niveau hapert. Toch zijn er ook voorzichtige indicaties waar kiezers op decentraal niveau meer of minder tevreden mee zijn. Rienks laat zien dat zichtbare incidenten en misstanden in ieder geval niet worden gewaardeerd.¹¹⁵ Partijen waarvan politici zich in de ogen van kiezers misdragen, krijgen in daaropvolgende lokale verkiezingen minder stemmen dan vergelijkbare partijen zonder incidenten. 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.

Rienks onderzocht ook over een langere periode de veronderstelling dat goed presterende bestuurders niet worden afgerekend op hun eigen verrichtingen, maar op die van hun partijgenoten op

¹¹² 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 (2022), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022*.

¹¹³ B. Denters, H. Vollaard, H. van de Bovenkamp en F. Meijerink, 'Gekozen en niet-gekozen vertegenwoordigers op lokaal niveau' in SKON, *Democratie dichterbij - Lokaal Kiezersonderzoek 2018*, p. 18 – 27.

¹¹⁴ L. de Blok en H. Binnema, 'Inwoners en hun provincie en waterschap: Minder onbekend en onbemind?', in: H. Vollaard (red.), *Burgers en boeren in beweging. Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2023*, Utrecht, 2023.

¹¹⁵ H. Rienks, *From preferences to policy. Turnout, accountability and policy responsiveness in Dutch local government*, RUG, 2022.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

landelijk niveau.¹¹⁶ Het gegeven dat regeren zetels kost, blijkt toch ook op lokaal niveau op te gaan. Partijen die voorafgaand aan de verkiezingen één of meer wethouders leveren, krijgen gemiddeld 6 procent 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. Dit betekent dat er lokaal wel degelijk enig democratisch afrekenmechanisme in werking is.

2.5.2 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-)besliser, deelnemer en beïnvloeder van besluitvorming over lokale collectieve aangelegenheden. Daarnaast hebben inwoners echter ook een relatie met de overheid als afnemer van lokale overheidsdienstverlening. Die kan beschouwd worden als onderdeel van de 'output' van het democratische proces, waar participatie en beïnvloeding onderdeel zijn van de 'input'-zijde daarvan. Uit de burgerenquête van Waarstaatjegemeente.nl blijkt dat 53 procent van de inwoners tevreden is over de voorzieningen in hun directe omgeving. De inspanningen van de gemeente waarden zij in zijn algemeenheid met een 6,6. Over hun eigen buurt als leefomgeving zijn ze nog tevredener. Ze waarden die met een kleine 8.¹¹⁷ De samenwerking van de gemeente met inwoners geven zij een 6.

¹¹⁶ Idem.

¹¹⁷ [Waarstaatjegemeente.nl](https://www.waarstaatjegemeente.nl).

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius*Opkomstcijfers verkiezingen 2010-2024*

De opkomstcijfers voor de eilandsraadverkiezingen van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius liggen relatief hoog ten opzichte van de verkiezingen voor de gemeenteraden in Europees Nederland. Bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen in 2022 was de opkomst circa 51 procent; voor Bonaire lag de opkomst voor de eilandsraadverkiezingen van 2023 op 64 procent, op Sint-Eustatius en Saba lag de opkomst zelfs boven de 80 procent. Voor Bonaire is dit hoger dan in 2019, toen was de opkomst 62,7 procent. Voor Saba was de opkomst lager dan in 2019, toen 92,1 procent van het electoraat ging stemmen. In 2019 vonden er geen lokale verkiezingen op Sint-Eustatius plaats. Het opkomstpercentage bij de verkiezingen in 2020 bedroeg 76,9 procent. Op Saba was de opkomst voor de lokale verkiezingen in 2023 83,56 procent. Op Bonaire en Saba is wel sprake van een dalende trend; op Sint-Eustatius lag de opkomst bij de laatste verkiezingen (81 procent, 2023) juist wat hoger dan de verkiezingen ervoor (65 procent, 2015; 77 procent, 2020).

Tabel 2.7 Opkomst bij eilandsraadverkiezingen vanaf 2011

Verkiezingsjaar	Bonaire	Saba	Sint-Eustatius
2011 (ER)	75%	87%	69%
2015 (ER)	78%	91%	65%
2019/20 (ER)	64%	92%	77%
2023 (ER)	64%	84%	81%

Bron: Kiesraad

Voor andere verkiezingen geldt juist het tegenovergestelde. Mogelijk houdt dit verband met gevoel en de afstand tot de politiek in Den Haag en Brussel. Bij de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2024 lag de opkomst op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba gemiddeld rond de 12 procent. Dit lag in Europees Nederland een stuk hoger op 46 procent. Voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2023 was de opkomst op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba iets meer dan 23 procent, een stuk lager dan de opkomst in Europees Nederland (78 procent). Opvallend hierbij zijn de uitslagen op Sint-Eustatius en Saba, die na stijgende cijfers in 2021 (ten opzichte van 2017) in 2023 fors lager lagen.

Tabel 2.8 Opkomst bij Tweede Kamerverkiezingen

Verkiezingsjaar	Bonaire	Saba	Sint-Eustatius	Europees Nederland
2012	24%	28%	16%	75%
2017	22%	43%	23%	82%
2021	23%	50%	34%	79%
2023	23%	26%	18%	78%

Bron: Kiesraad

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Zetelverdeling

De verkiezingsuitslag voor de eilandsraden kent over de jaren heen op alle eilanden een grote mate van continuïteit. Op Saba heeft sinds de transitie van 2010 de *Windward Islands People's Movement* (WIPM) de absolute meerderheid; in 2019 wist deze partij zelfs alle zetels te veroveren. Op Sint-Eustatius heeft de *Progressive Labour Party* (PLP) zowel in 2019 als 2023 de absolute meerderheid gehaald en is de *Democratic Party* (DP) sinds de verkiezingen van 2010 constant met 2 van de 5 zetels. Voor beide bovenwindse eilanden geldt dat hierdoor sinds 2010 vrijwel geen coalities nodig waren.

Op Bonaire haalt geen enkele partij de absolute meerderheid, maar blijft de zetelverdeling tussen *Union Patriotiko Boneriano* (UPB), *Movemento di Pueblo Boneriano* (MPB) en *Bonaire Democratic Party* (PDB) over de jaren heen relatief constant (alle drie partijen krijgen rond de drie zetels). Twee van deze drie partijen vormen doorgaans een coalitie na de verkiezingen. Mede door de krappe meerderheden (vaak met een meerderheid van 1 zetel), zijn er veel wisselingen in het bestuurscollege. Tegelijkertijd geldt ook op Bonaire – net als op Sint-Eustatius en Saba – dat veel dezelfde mensen deel uitmaken (of terugkeren) in het bestuurscollege. Dit komt terug in relatief veel voorkeurstemmen voor een relatief beperkt aantal kandidaten.

Tabel 2.10 Zetelverdeling Bonaire

Partij	2011	2015	2019	2023
UPB	4	3	2	3
MPB	-	3	4	2
PDB	3	3	3	3
Overig	2	-	-	1
Totaal	9	9	9	9

Tabel 2.11 Zetelverdeling Saba

Partij	2011	2015	2019	2023
WIPM	4	3	5	3
SLP	1	2	-	-
PEP	-	-	-	2
Totaal	5	5	5	5

Table 2.12 Zetelverdeling Sint-Eustatius

Partij	2011	2015	2020	2023
PLP	1	2	3	3
DP	2	2	2	2
Overig	2	1	-	-
Totaal	5	5	5	5

Bron: Kiesraad

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

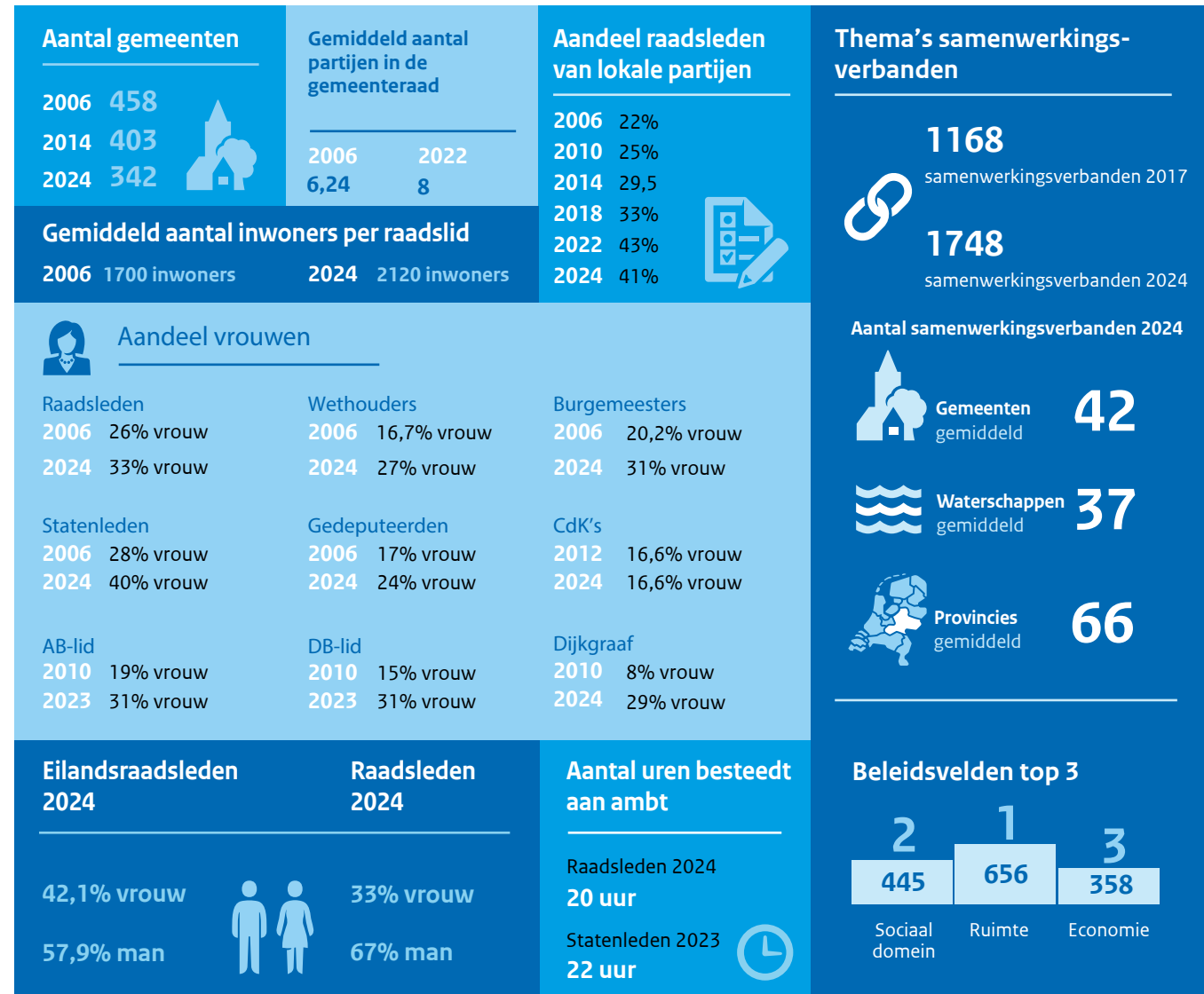
5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

3 Het openbaar bestuur in functie



Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Waardering voor het ambt

Raadsleden	7,3
Wethouders	7,8
Burgemeesters	8,2



Tussentijds vertrek per zittingsperiode

Raadsleden	2002–2006: 13%
	2018–2022: 38%
Wethouders	2002–2006: 28%
	2018–2022: 47%



Financiële positie gemeenten

2022	25 gemeenten met een tekort
2023	72 gemeenten met een tekort



Inkomsten gemeenten vanuit het Rijk



Inkomsten eilanden

BES	
2011	2023
\$85.000.000	\$251.000.000

Lasten van de openbare lichamen

2011	Bonaire \$54.000.000 \$30.000.000	Saba \$8.500.000	Sint-Eustatius \$14.600.000
2023	\$255.000.000, een stijging van 373% ten opzichte van 2011		
	Bonaire \$155.500.000	Saba \$48.395.000	Sint-Eustatius \$51.667.000

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

- Het aantal gemeenten neemt nog steeds af door herindelingen en fusies. In 2024 zijn er 342 gemeenten.
- Het aantal partijen per gemeenteraad neemt toe. In 2010 waren er ongeveer 6,8 partijen per gemeenteraad, in 2022 waren dat 8 partijen.
- Lokale partijen leveren in 2024 41 procent van de raadsleden en 39 procent van de wethouders. Zij vormen in gemeenten de 'grootste partij'. Daarna volgen raadsleden van CDA en wethouders van de VVD beiden met 13 procent.
- In de Provinciale Staten is de BBB met 23 procent van de Statenleden de grootste. De BBB levert ook de meeste gedeputeerden, namelijk 26 procent.
- Na de verkiezingen in 2023 is het grootste deel van de Provinciale Staten vernieuwd en traden nieuwe colleges van Gedeputeerde Staten aan.
- Ook in de provincies is het aantal partijen dat een zetel kreeg, gegroeid. Het duurde onder andere daarom langer dan anders om coalities te vormen.
- Raadsleden, wethouders en burgemeesters hebben veel plezier in hun werk en ze waarderen dat met een hoog cijfer. Raadsleden geven hun ambt gemiddeld een 7,3, wethouders een 7,8 en burgemeesters een 8,2.
- Wel zijn er zorgen over werkdruk en tijdsbesteding. Raadsleden besteden gemiddeld 20 uur per week aan het raadswerk, naast hun hoofdfunctie buiten de politiek. Dat is zelfs nog iets meer dan in 2019.
- 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.

- Het verloop in het lokaal bestuur is aanzienlijk. Sinds de installatie van de nieuwe gemeenteraden in 2022 is al 28 procent van de raadsleden weer vertrokken. Van de wethouders vertrok in 2023 10 procent en in 2024 8,5 procent. Een deel van de raadsleden vertrok om wethouder te worden of wegens overmacht door ziekte en dergelijke, maar ook de grote tijdsbesteding en problemen om het raadswerk te combineren met werk en/of privé spelen mee. Voor wethouders spelen naast overmacht ook politieke overwegingen. In de provincies is een vergelijkbaar patroon.
- 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. Het aandeel lokale politieke ambtsdragers met een migratieachtergrond is al jaren laag en ongeveer hetzelfde.
- Wat betreft inhoudelijke opvattingen vormen raadsleden een goede afspiegeling van de bevolking.
- Raadsleden, wethouders en burgemeesters hebben meer vertrouwen in politieke instituties dan de gemiddelde Nederlander. Ook schatten ze het vertrouwen van inwoners in politiek en (ook lokale) instituties hoger in dan het is. Alle groepen politici denken dat kiezers in meerderheid wel vertrouwen hebben in henzelf.
- Lokale vertegenwoordigers en bestuurders vinden het belangrijk dat burgers kunnen meepraten, vooral over politiek niet-gevoelige zaken. Ze vinden het minder belangrijk dat burgers kunnen meebeslissen. Raadsleden hechten er het meest aan dat inwoners kunnen meepraten en, ook wel, meebeslissen.
- Er wordt in het lokaal bestuur in toenemende mate en in allerlei verbanden regionaal samengewerkt, maar het is moeilijk vast te stellen hoe effectief en doelmatig dat is.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

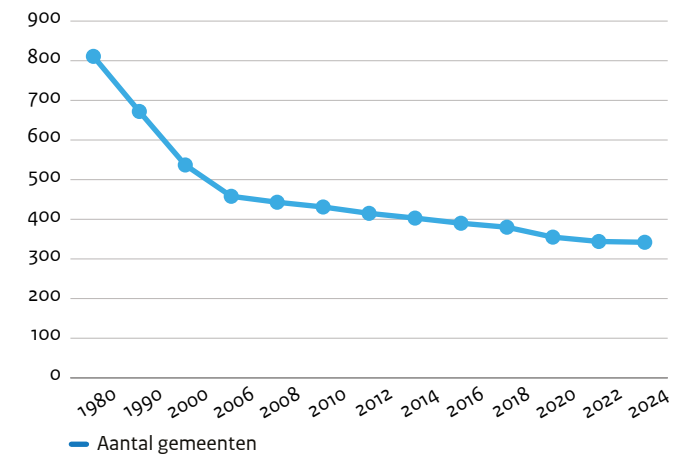
Dit hoofdstuk beschrijft de stand van zaken bij gemeenten, provincies en waterschappen aan de hand van de mensen, middelen, ondersteuning en samenwerkingen waarover het decentrale openbaar bestuur kan beschikken of gebruik kan maken. Ook komt een aantal specifieke thema's aan de orde die relevant zijn voor het functioneren van het decentraal bestuur: regionale samenwerking, diversiteit, integriteit en veiligheid van politieke ambtsdragers en ervaringen met participatie op decentraal niveau.

3.1 Gemeenten

Gemeentelijke (her-)indelingen

In Nederland hebben de afgelopen eeuw tientallen herindelingen plaatsgevonden onder 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 een nieuwe gemeente te vormen. Daarnaast komt het voor dat een gemeente wordt opgesplitst en dat de delen van de opsplitsing geplaatst worden bij bestaande gemeenten. In 1900 telde Nederland nog ruim 1.100 gemeenten. Zoals de onderstaande grafiek laat zien, is het aantal gemeenten sinds begin jaren tachtig meer dan gehalveerd. Op 1 januari 2023 telt Nederland 342 gemeenten, drie minder dan een jaar eerder.¹¹⁸ Vier gemeenten verdwenen in dat jaar en één gemeente is ontstaan. In de provincie Zuid-Holland zijn de gemeenten Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne samengegaan in de nieuwe gemeente Voorne aan Zee. De gemeente Weesp is al op 24 maart 2022 bij de gemeente Amsterdam gevoegd. In 2023 en 2024 hebben er geen nieuwe herindelingen plaatsgevonden.

Figuur 3.1 Aantal gemeenten in Nederland



Bron: CBS

In de afgelopen tien jaar zijn in totaal 23 nieuwe gemeenten gevormd. De nieuwe gemeenten zijn vooral te vinden in de provincies Zuid-Holland, Groningen en Noord-Brabant. De landoppervlakte van ruim de helft van deze nieuwe gemeenten behoort tot de top 50 onder alle gemeenten.

3.1.1 De mensen in het gemeentelijk bestuur¹¹⁹

Op 1 oktober 2024 is het feitelijk aantal raadsleden: 8.490. Het aantal raadsleden hangt af van het inwonertal van de gemeente (Artikel 8, Gemeentewet). Het feitelijk aantal wethouders is 1.405.

¹¹⁸ CBS, Aantal gemeenten daalt tot 342 op 1 januari 2023, december 2023.

¹¹⁹ De gegevens in dit hoofdstuk over de kenmerken van de populatie decentrale politieke ambtsdragers zijn afkomstig van Overheid in Nederland (OiN), peildatum 1 oktober 2024. 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. Actuele (maandelijkse geactualiseerde) informatie over de samenstelling van de vertegenwoordigende en bestuurlijke organen is te vinden op www.staatvanhetbestuurdashboard.nl.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Samenstelling gemeenteraden en colleges naar partij

De huidige gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders zijn tot stand gekomen na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Het aantal partijen per gemeenteraad neemt al geruime tijd toe. In 2010 telden de gemeenteraden nog ongeveer 6,8 partijen per gemeenteraad, in 2022 bedroeg dat 8 partijen. De toename van het aantal partijen in de raad lijkt zich

vooral in grotere gemeenten voor te doen.¹²⁰ Het aantal partijen in de raden stijgt niet alleen na verkiezingen, maar ook tussentijds.

Sinds de installatie van de nieuwe gemeenteraden na de verkiezingen in maart 2022 en 1 oktober van 2024 hebben er al 121 afsplitsingen plaatsgevonden, waardoor nieuwe fracties zijn ontstaan.¹²¹

Tabel 3.1 Versnippering van gemeenteraden van 2006-2022

Jaar	Gemiddeld aantal partijen	Gemiddeld percentage zetels grootste partij	Gemiddelde effectief aantal politieke partijen
2006	6,24	31%	4,86
2010	6,79	28%	5,39
2014	7,08	28%	5,62
2018	7,65	28%	5,85
2022	8	28%	5,98

Bron: BPA 2024

De gemiddelde fractie heeft iets meer dan drie leden; ongeveer één op de vijf fracties bestaat uit één lid.¹²² Dit betekent dat vrij kleine fracties onderling het raadswerk moeten verdelen en gezamenlijk het college moeten controleren. Van de raadsleden vertegenwoordigt in 2024 41 procent een lokale partij. Na de lokale partijen volgen CDA (13 procent) en VVD (12 procent). Deze verhouding zien we ook terug in de colleges van burgemeester en wethouders. Lokale partijen leveren met 39 procent de meeste wethouders. 16 procent van de wethouders komt van het CDA en 13 procent van de VVD.

¹²⁰ S. Otjes, 'Een versplinterde gemeenteraad. Het nieuwe normaal?', in De Hofvijver, jaargang 8, nummer 84.

¹²¹ Overheid in Nederland, Overzicht gesplitste partijen, november 2024.

¹²² S. Otjes, 'Een versplinterde gemeenteraad. Het nieuwe normaal?', in De Hofvijver, jaargang 8, nummer 84.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

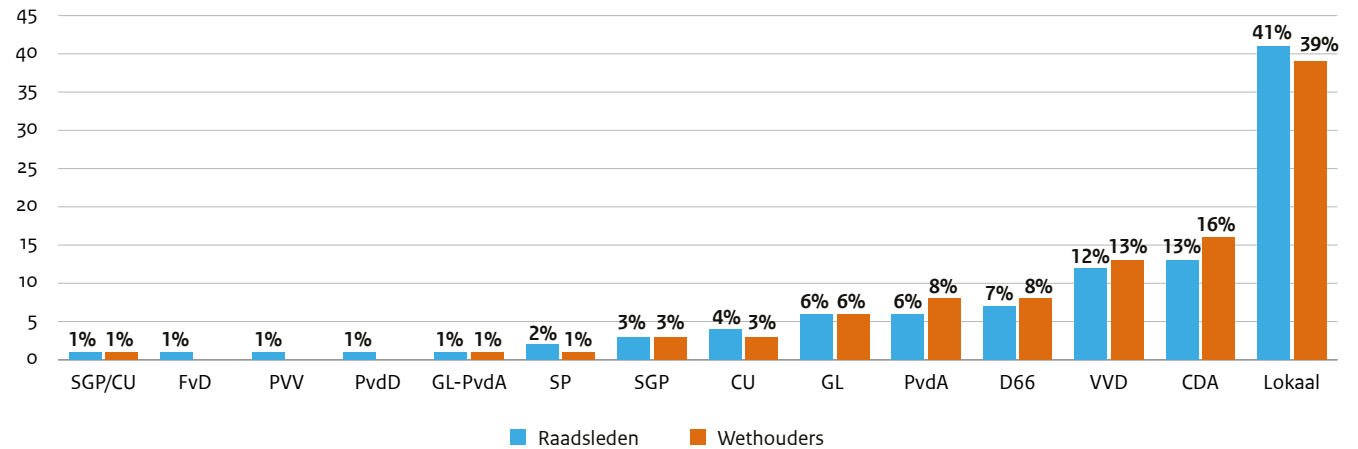
- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Figuur 3.2 Verdeling van raadsleden en wethouders naar partij in 2024 (in % van het totale aantal)

Bron: Overheid in Nederland, 1-10-2024

Profiel populatie raadsleden en wethouders naar leeftijd en geslacht

De samenstelling van de populatie gemeenteraadsleden en wethouders is over de gehele linie gezien redelijk eenzijdig. Lokale ambtsdragers zijn in meerderheid man, boven de vijftig jaar oud en hoogopgeleid. Van de raadsleden is 67 procent man en 33 procent vrouw. Hoe kleiner een gemeente, hoe ouder de raadsleden. De gemiddelde leeftijd van raadsleden in Nederland is 53,5 jaar.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

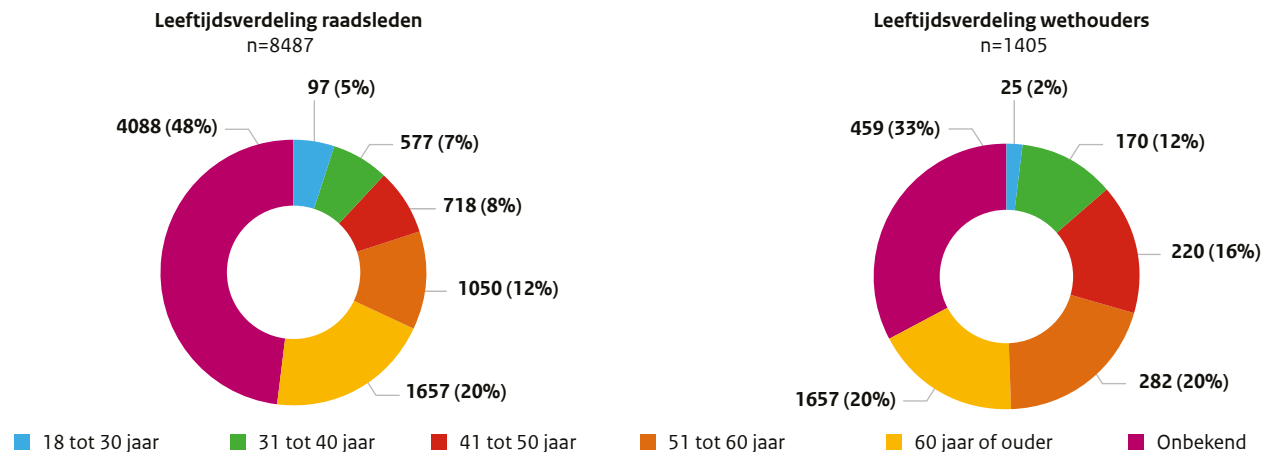
5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Figuur 3.3 Leeftijdverdeling raadsleden en wethouders 2024



Bron: Overheid in Nederland, 1-10-2024

Van de wethouders is 73 procent man, 27 procent vrouw en heeft 85 procent een hogere opleiding. Ze zijn iets jonger dan de raadsleden. De gemiddelde leeftijd van wethouders is 51,8. Ook hier geldt dat wethouders in kleinere gemeenten gemiddeld ouder zijn dan in grotere.

Sinds de verkiezingen in 2018 is voor het eerst in Nederland het aandeel vrouwen in de gemeenteraden hoger dan 30 procent en na de verkiezingen in 2022 steeg dit percentage tot 35. In 2024 is dit door tussentijds vertrek iets gedaald tot 33 procent. De gemeenteraden in Nederland zijn dus 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 raad. De andere partijen hebben minder vrouwelijke raadsleden dan mannelijke. De SGP en JA21 hebben geen vrouwelijke raadsleden. Daarnaast hebben 50PLUS (11 procent) en DENK (15 procent) naar verhouding de minste vrouwelijke raadsleden in de partij.

Tabel 3.2 Verdeling mannelijke en vrouwelijke raadsleden per partij

Politieke Partij	Man	Vrouw
50PLUS	89%	11%
CDA	71%	29%
CU	67%	33%
D66	62%	38%
DENK	85%	15%
FvD	74%	26%
GL	49%	51%
JA21	100%	0%
PvdD	43%	57%
PvdA	61%	39%
PVV	75%	25%
SGP	100%	0%
SP	65%	35%
VVD	69%	31%
Lokale partij	69%	31%

Bron: Overheid in Nederland, 1-10-2024

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

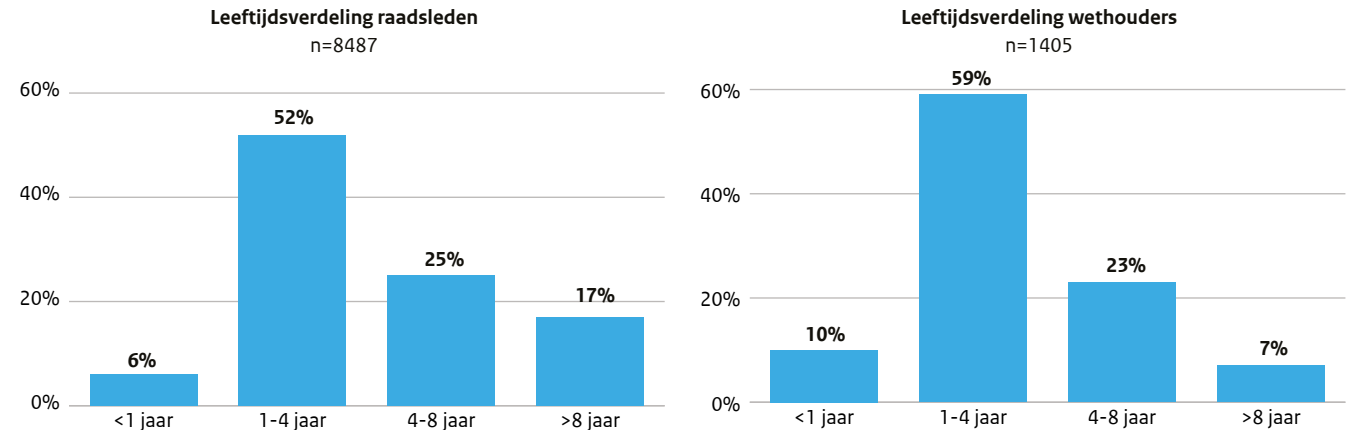
5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Zittingsduur

Figuur 3.4 Zittingsduur raadsleden en wethouders¹²³

Bron: Overheid in Nederland 2024

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 in 2022, die een aanzienlijke vernieuwing in de bemensing van het lokaal bestuur hebben teweeggebracht. De langstzittende raadsleden, acht jaar of langer ononderbroken, zijn in meerderheid man (74 procent). Van de wethouders die acht jaar of langer in functie zijn, is 86 procent man. De SGP heeft de meeste raadsleden die acht jaar of langer actief zijn in de raad (31 procent), gevolgd door de ChristenUnie (21 procent) en de lokale partijen (20 procent).

De burgemeester

De burgemeester wordt benoemd door de Kroon op aanbeveling van de gemeenteraad. De commissaris van de Koning heeft daarbij een procedurele rol. De benoeming is voor zes jaar, maar de burgemeester kan één of meer keren voor een periode van die duur worden herbenoemd. Bij langdurige ziekte of een vacature benoemt de commissaris van de Koning een tijdelijke waarnemer.¹²⁴ Bij de burgemeesterspopulatie is de groei van het aandeel lokale politieke partijen nog niet terug te zien. 26 procent is van het CDA, 28 procent van de VVD en 20 procent van de PvdA. Slechts 5 procent komt uit een lokale partij; daarnaast is 6 procent van de burgemeesters niet gebonden aan een politieke partij.

¹²³ Hierbij zijn raadsleden en wethouders gedurende hun zittingsperiode niet noodzakelijk altijd afgevaardigde van dezelfde politieke partij.¹²⁴ De cijfers in deze paragraaf hebben zowel betrekking op de door de Kroon benoemde burgemeesters als op de waarnemend burgemeesters.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

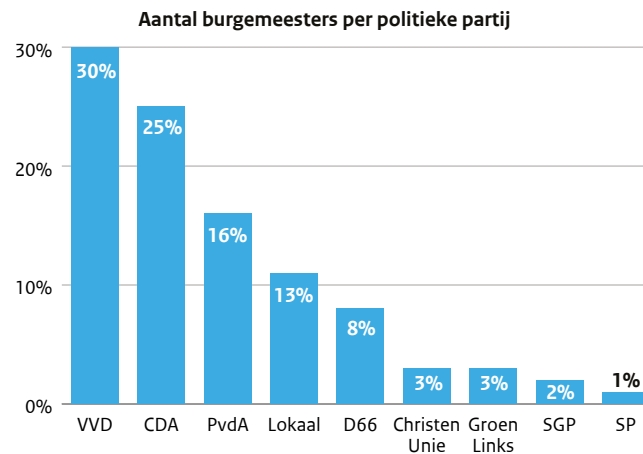
5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

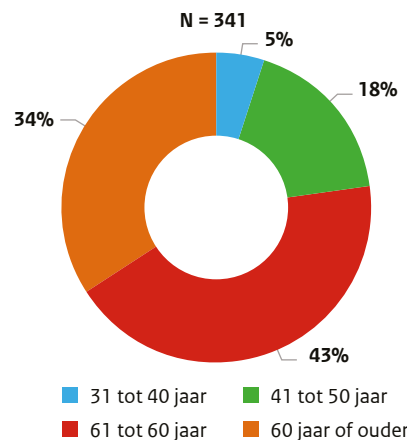
- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Figuur 3.5 Aantal burgemeesters per politieke partij



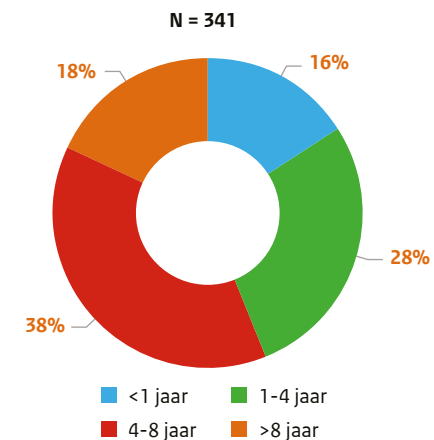
Bron: Overheid in Nederland, 1-10-2024

Figuur 3.6 Leeftijd en zittingsduur burgemeesters



Bron: Overheid in Nederland, 1-10-2024

Van de burgemeesters is 69 procent man en 31 procent vrouw. Vergeleken met 2020 is het aandeel van vrouwelijke burgemeesters gegroeid met 4 procent. Vrouwelijke burgemeesters zijn vooral te vinden in de kleinere gemeenten tot 50.000 inwoners. Wat betreft politieke kleur zijn de burgemeesters van GroenLinks (56 procent), PvdA (42 procent) en D66 (41 procent) vaker vrouw dan die van andere partijen. Van de burgemeesters heeft 84 procent een opleiding op hbo- of wo-niveau. Zij zijn gemiddeld 55,5 jaar oud. 34 Procent is ouder dan 60 jaar. De oudste burgemeester is 70 jaar en de jongste is 31 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.



Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Burgemeester onder de loep

Onderzoekers constateren dat het burgemeestersambt steeds meer onder druk komt te staan.¹²⁵ 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 integriteits-

kwesties. 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 politiker en meer geprofileerd. Tot slot zijn er 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 belangrijkste, blijkt uit een burgerpeiling in het kader van dit onderzoek, maar ze zouden er wel meer van willen zien.

Wie wil er nog burgemeester worden?

Runderkamp en Otjes verrichtten onderzoek naar aanleiding van signalen dat er minder mensen reageren op vacatures voor vrijkomende burgemeesterspos-ten.¹²⁶ Hiervoor toetsten zij een reeks aan mogelijke verklaringen, zowel op een kwantitatieve als een kwalitatieve wijze. Zij constateren dat het tijdspectief een belangrijke rol speelt in de beoordeling van dit fenomeen. Het aantal sollicitanten ligt anno 2024 op hetzelfde niveau als begin jaren 2000. Runderkamp en Otjes concluderen dat de krapte op de arbeidsmarkt de belangrijkste verklaring is voor de daling van het aantal sollicitanten. Ze zien geen aanwijzingen dat groeiende veiligheidsrisico's van het ambt reden is voor de gestage daling van het aantal sollicitanten. Wel plaatsen de onderzoekers vraagtekens bij informele norm van 'instapgemeenten' - gemeenten met minder dan 40.000 inwoners waar mensen zonder ervaring als burgemeester kunnen solliciteren - en 'doorgroeiemeenten' - grotere gemeenten waar ervaring als burgemeester nodig zou zijn om aangenomen te worden. Dit geeft de impliciete boodschap aan potentiële sollicitanten dat zij niet hoeven te reageren. Tenslotte wijzen zij op het potentieel van een meer op diversiteit gericht aannamebeleid. Er zijn geen verschillen in de ambitie om burgemeester te worden tussen raadsleden en wethouders met en zonder migratieachtergrond of tussen mannen en vrouwen - maar tegelijkertijd worden vertegenwoordigers van deze groepen minder vaak burgemeester.

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 opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties monitort Sira de budgetten die direct bestemd zijn voor ondersteuning van gemeenteraden.¹²⁷ Daaruit blijkt dat het totale budget voor raadsondersteuning (de som van budgetten voor de griffie, de rekenkamer(-functie), de fractieondersteuning en het enquêterecht) uiteenloopt van 100.000 euro voor

¹²⁵ Marcel Boogers e.a., Te veel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020, Universiteit Twente, 2021.

¹²⁶ Z. Runderkamp en S. Otjes, Wie wil nog burgemeester worden? Onderzoek naar het dalende aantal sollicitanten voor burgemeestersvacatures, Leiden, 2025.

¹²⁷ Sira Consulting, Tussenrapport Zicht op raads- en statenondersteuning. Driejarig onderzoek naar de budgetten voor de ondersteuning van gemeenteraden en provinciale staten, Den Haag, 2024.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

gemeenten tot 5.000 inwoners tot 10.400.000 euro voor gemeenten vanaf 250.000 inwoners. Vertaald naar inwoners betekent dit bedragen tussen 10 en 15 euro per inwoner.

Het gemiddelde is €12,76 per inwoner. Uitgesplitst naar ondersteuningsvorm gaat het om de volgende bedragen:

- Rekenkamer(-functie): tussen €0,88 en €2,38 per inwoner. Het gemiddelde is €1,31.
- Griffie: tussen €8,22 en €14,06 per inwoner. Het gemiddelde is €9,97.
- Fractieondersteuning: tussen €0,50 en €3,71 per inwoner. Het gemiddelde is €1,32.
- Enquêterecht: tussen €0,00 en €0,66 per inwoner. Het gemiddelde is €0,16.

Gekeken naar het budget voor raadsomstandering als percentage van het aandeel van het totaal beschikbare budget voor het bestuur van de gemeente ligt dit tussen 12 procent en 23 procent.

Nader inzoomend op de ondersteuning door de griffie blijkt die in de praktijk in veel gevallen vrij bescheiden. Raadsgriffies hebben in een al wat oudere inventarisatie gemiddeld 2,85 fte tot hun beschikking, waarbij de omvang gelijk opgaat met de omvang van de gemeente.¹²⁸ Uit een recenter gezamenlijk onderzoek van de rekenkamers blijkt dat in de kleinere gemeenten de gemiddelde begrote formatie van de griffie in 2022 is gegroeid naar gemiddeld 2,2 fte.¹²⁹ Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zaten volgens datzelfde onderzoek op een gemiddelde begrote omvang van de griffie van 11 fte. Er lijkt dus de laatste jaren wel enige groei te hebben plaatsgevonden. Van de mogelijkheid om een beroep te doen op ambtelijke bijstand maken gemeenteraden in ongeveer 70 procent van de gemeenten gebruik.¹³⁰ Dit gaat in veel gevallen

om het inwinnen van feitelijke informatie, maar ook bij het opstellen van een initiatiefvoorstel, amendement of motie wordt wel een beroep gedaan op het ambtelijk apparaat. Deze ambtelijke bijstand komt vrijwel altijd tot stand via een verzoek aan de griffie, niet altijd geformaliseerd, maar vaak via informele lijnen. Ook zijn er regelmatig rechtstreekse contacten tussen gemeenteraadsleden en het ambtelijk apparaat. Naarmate het meer gaat om serieuze (uren-)inzet vanuit het apparaat, liggen er meer formele verzoeken aan ten grondslag. Om de gemeenteraad te ondersteunen bij zijn controlerende taken wordt in elke gemeente een rekenkamerfunctie ingevuld. Deze rekenkamerfunctie is in gemeenten verschillend georganiseerd, als zelfstandige rekenkamer, als rekenkamercommissie of als gemeenschappelijke rekenkamer of -commissie, samen met andere gemeenten. In 2020 vulden 323 gemeenten hun rekenkamerfunctie in, waarvan er 79 met elkaar samenwerkten in een gemeenschappelijke voorziening.¹³¹ In 32 gemeenten was geen rekenkamerfunctie actief.¹³² De rekenkamerfuncties zijn actiever naarmate de gemeente groter is.

Naast budgetten voor collectieve (raads- en fractie-) ondersteuning kent een derde van de gemeenten ook een persoonlijk opleidings- of ontwikkelbudget voor raadsleden.¹³³ Dit kunnen zij desgewenst besteden naar hun eigen individuele ontwikkelbehoefte. In vier van de tien gemeenten die een dergelijk budget hebben, is dit lager dan 500 euro per raadslid. In nog eens drie van de tien gemeenten gaat het om een budget tussen 500 en 1.000 euro. In de praktijk wordt er echter weinig gebruikgemaakt van deze mogelijkheden. Acht van de tien gemeenten met dit budget geeft aan dat maximaal een kwart van hun raadsleden een beroep erop doet. Driekwart van de gemeenten met een persoonlijk budget geeft aan niet meer dan een kwart ervan te besteden.

¹²⁸ 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.

¹²⁹ PBLQ/NVRR, Over de ondersteuning van de volksvertegenwoordiging. De bevindingen uit het DoeMee-onderzoek 2022 in breder perspectief, Den Haag, 2022.

¹³⁰ Overheid in Nederland, Enquête onder gemeentegriffiers, december 2018.

¹³¹ H. van den Broek, Zicht op rekenkamers, Utrecht, 2020.

¹³² D.w.z. er was er geen of er was er een die al meerdere jaren niet actief geweest is.

¹³³ Overheid in Nederland, Onderzoek naar de ervaringen van gemeentegriffiers met gebruik opleidings- en toerustingbudget, oktober 2019.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Het beeld dat uit de verschillende inventarisaties opdoemt, sluit aan bij diverse adviezen en onderzoeken: raadsleden doen weinig beroep op hulpbronnen en hulpverleners ondanks dat dit hun taak zou kunnen verlichten.¹³⁴ Zij zijn terughoudend om in hun eigen functioneren te investeren, aansluitend bij een zekere traditie van zuinigheid en om, echte of vermeende, verwijten te voorkomen.

3.1.3 Gebruik van instrumenten door gemeenteraden

Aan de Universiteit Leiden is onderzoek verricht naar het gebruik van het beschikbare instrumentarium door gemeenteraden.¹³⁵ 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 2018-2022.¹³⁶ Dit levert informatie op voor 316 van de 342 gemeenten, 89 procent van het toenmalige 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. De onderzoekers vonden moties in 170 gemeenten, amendementen in 94 gemeenten en schriftelijke vragen in 186 gemeenten. Dit betekent dat lang niet alle gemeenteraden even actief zijn op deze manier.

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 exponentieel lijkt mee te groeien 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 in deze analyse. Er is geen verschil in activiteit gevonden tussen gemeenteraden met veel en die met weinig fracties. De toenemende fragmentatie in de raden lijkt dus geen effect te hebben 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 met 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 dienden raadsfracties 18 amendementen per jaar in; 18 procent van de instrumenten die raadsfracties inzetten, zijn amendementen.¹³⁷ 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. Per jaar worden in gemeenteraden gemiddeld 29 moties ingediend; 29 procent van de voorstellen zijn moties. In de Tweede Kamer wordt veel meer gebruik gemaakt van de motie. Daar is 53 procent van de ingezette instrumenten motie. Gecombineerd betekent dit dat in een gemeenteraad gemiddeld eens in de week een voorstel wordt ingediend in de vorm van een motie of een amendement. Net minder de helft van de instrumenten die de gemiddelde raad inzet zijn moties of amendementen; in de Tweede Kamer is dit 62 procent.

Per jaar worden er in een gemiddelde raad 54 vragen gesteld. Dat is dus, net als inhoudelijke voorstellen, eens per week.

¹³⁴ Zoals geconstateerd in P. Paulides, H. Binnema, G. Boogaard, Eigenstandig en (on)afhankelijk Nieuwe spelregels voor sterkere griffie(r)s, 2023.

¹³⁵ T. Vos, S. Otjes, Het gebruik van instrumenten door gemeenteraden, tussenrapportage voor het ministerie van BZK, Instituut Politieke Wetenschap, Universiteit Leiden, 2022.

¹³⁶ Ibabs, Notubiz en Gemeenteoplossingen.

¹³⁷ Hierbij kan worden aangetekend dat de Tweede Kamer slechts wetten kan amenderen, terwijl gemeenteraden allerlei raadsvoorstellen kunnen amenderen.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

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 in een gemeenteraad worden ingezet, zijn vragen. In de Tweede Kamer is dit 38 procent. 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 vaker ingezet in gemeenteraden dan in de Tweede Kamer, net als het minder arbeidsintensieve middel van het stellen van vragen.

3.1.4 Beleving en rolvervulling gemeentelijke ambtsdragers

Eind 2024 verscheen de derde Basismonitor Politieke Ambtsdragers, voor deze editie geheel gewijd aan het gemeentelijk niveau.¹³⁸ Deze monitor geeft inzicht in de achtergronden, motieven, beleving en ambtsopvattingen van decentrale politieke ambtsdragers. Uit de monitor blijkt dat veel gemeenteraadsleden, wethouders en burgemeesters plezier hebben in hun werk. Zij ervaren het ambt als aansprekend en uitdagend en zijn over het algemeen tamelijk tevreden over het functioneren van de lokale democratie. Deze bevinding gaat volgens de onderzoekers in tegen het veelgehoorde verhaal dat hun ambt niet aantrekkelijk zou zijn. Raadsleden waarderen hun ambt gemiddeld met een 7,3,

wethouders met een 7,8 en burgemeesters zelfs met een 8,2. Dat werkplezier doet ertoe, omdat het een belangrijke factor is om de huidige positie te blijven bekleden.

Werkdruk en tijdsbesteding

Ondanks het algemene beeld van tevredenheid zijn vooral raadsleden maar matig tevreden met de werkdruk en werk-privébalans van hun functie. Vrouwelijke en jongere raadsleden en leden van kleine fracties ervaren de meeste werkdruk. Raadsleden besteden gemiddeld 20 uur per week aan hun werkzaamheden voor het ambt (2019: 19 uur per week). Voor wethouders en burgemeesters is de gemiddelde tijdsbesteding 56 uur in de week; meer dan een voltijdsbaan (2019: 54 resp. 58 uur per week). Hoe groter daarbij de gemeente, des te meer tijd raadsleden, wethouders en burgemeesters aan hun ambt besteden. Dit zijn geen nieuwe bevindingen, maar blijkbaar zit er ook geen verbetering in. Meer dan de helft van de tijd die raadsleden aan hun ambt besteden, gebruiken zij om te vergaderen of die vergaderingen voor te bereiden. Ook wethouders en burgemeesters besteden een substantieel deel van hun tijd aan vergaderingen van raad, college en fractie; namelijk ongeveer een kwart. Verder besteden zij vooral veel tijd aan contact met het ambtelijk apparaat. Een kwart van hun tijd benutten raadsleden aan contacten in de samenleving, voor wethouders en burgemeesters is dat ongeveer een vijfde.

¹³⁸ H. Vollaard (red.), Aansprekend en uitdagend. Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024, Utrecht, 2024. Paragraaf 3.1.4 is gebaseerd op dit rapport.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Tabel 3.3 Tijdsverdeling over verschillende activiteiten in uren en percentages*

	Raadsleden (N=1.261)	Wethouders (N=373)	Burgemeesters (N=122)
Vorbereiden en bijwonen van raadsvergaderingen (inclusief raadscommissies en vergelijkbare bijeenkomsten)	7,0 (36,3%)	6,5 (11,8%)	5,7 (10,2%)
Vorbereiden en bijwonen van collegevergaderingen		7,6 (13,9%)	7,5 (13,7%)
Vorbereiden en bijwonen van fractievergaderingen	3,4 (18,4%)	2,4 (4,3%)	0,2 (0,4%)
Activiteiten van uw politieke partij	1,7 (8,6%)	1,6 (3,0%)	0,4 (0,7%)
Activiteiten van regionale samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen	1,0 (5,2)	5,8 (10,6%)	5,9 (10,5%)
Qualitate qua (q.q.) nevenfuncties	1,7 (6,5%)	2,6 (4,5%)	4,4 (7,8%)
Contact met individuele inwoners	1,6 (8,4%)	3,1 (5,6%)	4,8 (8,4%)
Contact met dorps/wijkraden/bewonersgroepen	1,1 (5,4%)	2,5 (4,4%)	2,7 (4,6%)
Contact met maatschappelijke organisaties	1,1 (5,6%)	3,3 (6,0%)	3,3 (5,7%)
Contact met bedrijven	0,7 (3,6%)	2,1 (3,8%)	2,4 (4,2%)
Contact met het ambtelijk apparaat	1,0 (5,3%)	11,0 (19,8%)	10,3 (18,5%)
Contact met andere overheden	0,5 (2,3%)	3,4 (6,1%)	4,3 (7,7%)
Andere activiteiten	1,5 (7,6%)	5,2 (9,4%)	6,2 (11,0%)

* 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.

Bron: BPA 2024

Binnen de groepen ambtsdragers zijn er wel verschillen, vooral onder raadsleden. Raadsleden zonder hbo- of wo-opleiding, oudere raadsleden, raadsleden van oppositiepartijen en raadsleden van lokale partijen besteden iets meer tijd aan contact met de samenleving en andere overheden, dan hun tegenhangers. De tijd die raadsleden besteden aan contacten met de samenleving en andere overheden neemt verder toe naarmate de gemeente groter is. Raadsleden uit grotere gemeenten besteden ook meer tijd aan politiek-bestuurlijke activiteiten. Het verschil komt vooral voor rekening van het voorbereiden en bijwonen van raadsvergaderingen.

Ondersteuning

Alle politieke ambtsdragers hebben behoefte aan vormen van ondersteuning, meer dan in 2019. Waar in 2019 bijna 59 procent van de raadsleden aangaf behoefte te hebben aan ondersteuning door het ambtelijk apparaat, is dat nu 69 procent. Bij wethouders is er een toename van 46,4 procent naar 71,4 procent die aan geeft dit te willen.

Bij burgemeesters neemt de vraag toe van 52,2 procent naar 80,5 procent. De onderzoekers stellen dat deze gegroeide behoefte te maken kan hebben met ervaringsjaren. Na de verkiezingen in 2022 zijn immers veel nieuwe raadsleden en wethouders gestart.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Tabel 3.4 Behoeftes aan en gebruik gemaakt van ondersteuning door politieke ambtsdragers, uitgesplitst naar ambt. (in %)

	Raadsleden (N=1.248)		Wethouders (N=371)		Burgemeesters (N=123)	
	Behoeftes	Gebruik	Behoeftes	Gebruik	Behoeftes	Gebruik
Volgen van opleidingen, cursussen en studiedagen	39,6%	60,5%	46,6%	71,0%	70,7%	92,7%
Uitwisselen van persoonlijke ervaringen en inzichten met anderen (van elkaar leren)	48,1%	81,8%	59,2%	89,0%	81,3%	98,4%
Coaching	29,7%	23,4%	30,8%	42,5%	33,3%	43,9%
Gebruik maken van digitale leeromgevingen, tools en online cursussen	31,2%	43,9%	16,4%	47,2%	22,0%	51,2%
Schriftelijk informatiemateriaal (handreikingen, checklists etc.)	40,2%	65,8%	26,3%	66,4%	30,9%	87,8%
Ondersteuning bij het vervullen van het ambt door het ambtelijk apparaat, door de griffie of andere vormen van assistentie (bijvoorbeeld voor fracties)	69,0%	92,0%	71,4%	86,9%	80,5%	93,4%
Tevredenheid mogelijkheden scholing en training		6,4		7,1		8,0

Bron: BPA 2024

Raadsleden, wethouders en burgemeesters hebben vooral behoefte aan ondersteuning door het ambtelijk apparaat, de griffie of andere vormen van assistentie, gevolgd door het uitwisselen van ervaringen met anderen. Dit zijn ook de twee vormen van ondersteuning waarvan zij het afgelopen jaar het meeste gebruik hebben gemaakt. Het minste behoefte is er aan digitale leeromgevingen, tools, online cursussen en schriftelijk informatiemateriaal. De antwoorden van politieke ambtsdragers laten echter zien dat het gebruik van deze vormen hoger is dan de aangegeven behoefte.

Wat betreft de waardering van de mogelijkheden voor ondersteuning geven alle groepen ambtsdragers deze een voldoende. Raadsleden en burgemeesters zijn ook heel tevreden over de ondersteuning van de griffie, raadsleden geven die een 7,8. Wethouders hebben hiermee minder te maken. Met de ambtelijke ondersteuning zijn wethouders juist het meest tevreden zijn, gevolgd door burgemeesters. Raadsleden zijn het meest kritisch. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de ambtelijke organisatie op relatieve afstand staat van raadsleden omdat die primair het college van B&W. Ook wat betreft ondersteuning en waardering zijn er verschillen tussen groepen. Zo ervaren raadsleden zonder hbo- of wo-opleiding, die ouder zijn dan 55 jaar en die een lokale partij vertegenwoordigen een hogere maatschappelijke waardering dan andere raadsleden. Ook in de tevredenheid met de financiële vergoeding zijn verschillen zichtbaar. Raadsleden in gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners zijn statistisch significant minder tevreden dan raadsleden in zowel kleinere als grotere gemeenten.

Daarnaast zijn raadsleden van lokale partijen iets minder tevreden over de financiële vergoeding dan raadsleden van landelijke partijen. Tot slot zijn raadsleden van oppositiepartijen kritischer zijn over aspecten van ondersteuning en waardering dan hun collega's van coalitiepartijen.

Motivatie, rolopvatting en zelfevaluatie

Als motivatie om actief te zijn in hun ambt noemen alle groepen ambtsdragers in de eerste plaats de inzet voor de samenleving. Negen van de tien lokale politici is de politiek ingegaan om iets bij te dragen aan de samenleving. Zeven op de tien burgemeesters en vier op de tien wethouders deden dit om hun talenten verder te ontwikkelen. Vier op de tien raadsleden is vooral raadslid geworden om invloed uit te oefenen. Als het gaat om rolopvatting hechten raadsleden het grootste belang aan hun volksvertegenwoordigende rol, gevolgd door hun controlerende taak. Voor vrouwen, oudere raadsleden en raadsleden zonder hbo- of wo-opleiding en raadsleden van lokale partijen geldt dit belang van vertegenwoordiging nog in hogere mate. Raadsleden zijn wel minder tevreden geworden over hoe de vertegenwoordigende rol vervuld wordt. Wat betreft de *invulling* van die rol gaat hen daarbij vooral om de klassieke rol van vertrouwenspersoon: goed luisteren naar alle argumenten om daarna een eigen afweging te maken over wat de beste beslissing is. Ook hechten raadsleden aan democratische procesbewaking: zorgen dat in de gemeentelijke besluitvorming rekening wordt gehouden met meningen van inwoners en lokale organisaties. Gemiddeld

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

genomen vinden zij afspiegeling van de bevolking wat betreft geslacht en opleiding niet of nauwelijks van belang als ze een oordeel vellen over de kwaliteit van de representatie door de raad. Leden van het college van B&W hechten het meeste belang aan hun taken die verband houden met de gemeenteraad, zoals het informeren van de raad, het uitvoeren van hun besluiten en het afleggen van verantwoording. Burgemeesters zien het zijn van een burgervader/-moeder voor inwoners en het leiding geven bij rampen en crises als hun belangrijkste taken.

Met een rapportcijfer tussen de 7,5 en 8 zijn politieke ambtsdragers het meest tevreden over de taakvervulling door de burgemeester. Het meest kritisch zijn ambtsdragers over het functioneren van de gemeenteraad. Het rapportcijfer voor de taakvervulling ligt eerder tussen een 6 en een 7. Dat geldt voor wethouders en burgemeesters, maar ook raadsleden zijn het meest kritisch op het eigen functioneren.

ren. Wel zijn raadsleden van oppositiepartijen kritischer dan raadsleden van coalitiepartijen, niet alleen over het functioneren van de gemeenteraad, maar ook over het functioneren van het college van B&W en de burgemeester. In vergelijking met 2019 is de tevredenheid over burgemeester, wethouders en raad min of meer hetzelfde.

Toen viel op dat elke groep vooral tevreden is met zijn eigen taakvervulling.¹³⁹ Zo waren raadsleden tevredener met de vervulling van taken door de gemeenteraad dan wethouders en burgemeesters. Wethouders en burgemeesters zijn ook in deze editie van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers behoorlijk tevreden met hoe het college van B&W zijn taken vervult. Meermaals komt een score van 8 of hoger voor. Raadsleden scoren echter substantieel lager op hun tevredenheid over de taakvervulling door het college van B&W.

Tabel 3.5 Tevredenheid met vervulling diverse collegetaken – oordelen van college van B&W, wethouders, burgemeesters en raadsleden (0= zeer ontevreden, 10= zeer tevreden)

	College van B&W (N=523)	Wethouders (N=396)	Burgemeesters (N=127)	Raadsleden (N=1.338)
Het informeren van de gemeenteraad*	8,0	8,1	7,9	6,4
Het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad*	8,1	8,2	8,0	6,4
Het uitvoeren van de besluiten van de gemeenteraad*	8,0	8,0	8,0	6,7
Het nemen van initiatieven voor nieuw beleid	7,7	7,8	7,4	6,5
Het leiding geven aan de uitvoering van beleid*	7,4	7,5	7,3	6,5
Het ervoor zorgen dat de gemeenteraad goede en uitvoerbare besluiten neemt*	7,6	7,6	7,5	6,4
Het ervoor zorgen dat het college van B&W goede en uitvoerbare besluiten neemt	8,0	8,0	7,8	6,6
Het samenwerken in regionale samenwerkingsverbanden waaraan uw gemeente deelneemt*	7,6	7,6	7,5	6,7
Het samenwerken met overheden en maatschappelijke partners anders dan in regionale samenwerkingsverbanden*	7,5	7,5	7,4	6,6
Het vertegenwoordigen van inwoners*	7,5	7,5	7,4	6,1

Vet gedrukt: verschillen tussen ambten statistisch significant bij $p < 0,05$, tweezijdig.

* hier verschillen de scores van raadsleden statistisch significant van die van wethouders en burgemeesters; de verschillen tussen wethouders en burgemeesters zijn niet statistisch significant.
Bron: BPA 2024

¹³⁹ G. Jansen, B. Denters, S. van Zuydam, Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019: raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt, Universiteit Twente, 2020.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Politiek als loopbaan

Uit de eerste Basismonitor bleek al dat er in het lokaal bestuur veelal sprake is van een politieke 'loopbaan', waarbij men doorgroeit van de ene functie naar de andere.¹⁴⁰ Maar liefst 79 procent van de wethouders bleek toen eerder raadslid te zijn geweest.

Van de burgemeesters was 70 procent raadslid geweest en een even grote groep burgemeesters was in het verleden wethouder. De Basismonitor uit 2024 gaat dieper is op de (politieke) ambitie van de verschillende groepen.¹⁴¹ Willen zij in hun functie blijven, de politiek verlaten of doorstromen naar een ander politiek ambt? Hieruit blijkt dat zestig procent van de burgemeesters over vijf jaar nog steeds burgemeester wil zijn. Wethouders zijn verdeeld: sommigen willen doorgaan, anderen willen de politiek verlaten. Veel raadsleden blijken te streven naar een voltijdsfunctie in de politiek, zoals het wethouderschap. De belangrijkste voorspeller van de wens om de politiek te verlaten is een gebrek aan werkplezier, zoals het wel ervaren van werkplezier juist een voorspeller is voor de wens om de huidige functie vast te houden. Oudere, vrouwelijke en universitaire of hbo-opgeleide ambtsdragers van vooral landelijke partijen willen vaker de politiek uit. De belangrijkste voorspeller van de ambitie om een 'hoger' politiek ambt te zoeken is, naast een gebrek aan werkplezier, onvrede met de lokale democratie. Ook een gebrek aan werkplezier is een belangrijke voorspeller hiervan. Oudere politici willen minder vaak doorstromen. Ook mannelijke ambtsdragers, ambtsdragers zonder een bachelor- of masterdiploma en politici van lokale partijen willen vaker op hun plek blijven. Ambtsdragers met een migratieachtergrond, die met een bachelor- of masterdiploma en die van landelijke partijen willen juist vaker wel doorstromen.

Ervaren invloed, functioneren en samenwerking

Lokale ambtsdragers beoordelen het Rijk gemiddeld genomen als de meest invloedrijke speler in gemeenten, met name in het sociaal domein en op het terrein van veiligheid. In het economische en het fysieke domein is dit anders. In het economische domein wordt het bedrijfsleven als de meest

invloedrijke speler gezien, terwijl in het fysieke domein het gemeentebestuur en het provinciebestuur als de meest invloedrijke spelers worden aangemerkt. Binnen het gemeentebestuur wordt het college van burgemeester en wethouders (B&W) net als in 2019 als invloedrijker gezien dan de gemeenteraad, waarbij men coalitiefracties invloedrijker vindt dan oppositiefracties. Ook zien ambtsdragers het college als de dominante partij ten opzichte van de ambtelijke organisatie. Wethouders zien zichzelf als het meest invloedrijk, gevolgd door burgemeesters. Raadsleden, vooral van oppositiefracties, schatten hun eigen invloed lager in. Wel wordt de invloed van de gemeenteraad ten opzichte van het college nu wat hoger ingeschat dan in 2019, vooral door raadsleden zelf. Naarmate ambtsdragers langer actief zijn, vinden ze dat ze meer invloed hebben op beslissingen in het gemeentebestuur.

Lokale ambtsdragers zijn over het algemeen positief over hun vermogen om lokale problemen aan te pakken. Gemeenteraadsleden, vooral uit de oppositie, zijn minder optimistisch over het probleemoplossend vermogen van hun gemeente. Het probleemoplossend vermogen van het gemeentebestuur hangt in de optiek van ambtsdragers vooral af van het samenspel tussen gemeenteraad en college van B&W. Ook bestuurscultuur doet ertoe: als lokale ambtsdragers elkaar respectvol bejegenen en conflicten niet uit de weg gaan, is het gemeentebestuur beter in staat om de belangrijkste problemen van de gemeente aan te pakken. Gemeentekennmerken als meerkernigheid van een gemeente en de mate van politiek fragmentatie hebben, zij het beperkt, negatief effect op het probleemoplossend vermogen van de gemeente. Gemeentegrootte heeft hier juist een positief effect op. De onderlinge contacten binnen het gemeentebestuur zijn in het algemeen informeel. Conflicten worden niet uit de weg gegaan, maar leiden niet per se tot felle debatten in de gemeenteraad. Over het algemeen is men tevreden over de bestuurscultuur. Dit blijkt bij te dragen aan het werkplezier van ambtsdragers. Wel zijn er aanzienlijke verschillen tussen oppositie en coalitie in de beoordeling van omgangsvormen en bestuurscultuur. Volgens raadsleden van de oppositie is er sprake van meer afstandelijkheid

¹⁴⁰ Idem.

¹⁴¹ H. Vollaard (red.), Aansprekend en uitdagend. Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024, Utrecht, 2024.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

in de onderlinge contacten. Ook vinden zij vergeleken met hun collega's van de coalitie dat conflicten eerder uit de weg worden gegaan en dat raadsdebatten minder levendig zijn. Ze ervaren ook minder onderling respect en oordelen negatiever over het samenspel tussen raad en college.

Een vergelijking tussen grote, middelgrote en kleinere gemeenten laat eveneens grote verschillen zien. Hoe meer inwoners een gemeente telt, des te formeler de onderlinge verhoudingen en levendiger het debat in de gemeenteraad. In grotere gemeenten vinden ambtsdragers dat men minder respectvol met elkaar omgaat en worden de verhoudingen tussen raad en college minder positief beoordeeld. Omdat in kleinere gemeenten persoonlijke en zakelijke verhoudingen lastiger te scheiden zijn,

zijn de verhoudingen hier informeler en respectvoller, waar tegenover staat dat politieke debatten hier minder levendig zijn.

Lokale democratie en relatie met burgers

Ambtsdragers ervaren geen verval van democratie op lokaal niveau. Over het algemeen zijn zij redelijk tevreden met het functioneren van de lokale democratie in hun gemeente. Raadsleden van de oppositie oordelen hier overigens kritischer over, wat de lagere score van raadsleden verklaart. Het oordeel over de kwaliteit van de lokale democratie steekt positief af bij de opvattingen over het democratisch functioneren van andere bestuurslagen.

Tabel 3.6 *Tevredenheid over democratie gemeente, regionale samenwerkingsverbanden, Nederland en Europa (1 = helemaal niet tevreden, 4 = zeer tevreden)*

	Raadsleden (N=1.243)	Wethouders (N=369)	Burgemeesters (N=123)
Hoe tevreden bent u in het algemeen over de manier waarop de democratie functioneert in....			
...de gemeente	3,0	3,2	3,2
...regionale samenwerkingsverbanden	2,5	2,8	2,9
...de provincie	2,7	2,8	2,9
...Nederland	2,5	2,5	2,3
...Europa	2,4	2,5	2,6
... de gemeente (N=1.235)			
raadsleden coalitie	3,2		
raadsleden oppositie	2,7		

Vet gedrukt: verschillen tussen deze groepen zijn statistisch significant ($p < 0,05$; tweezijdig).

Bron: BPA 2024

In deze Basismonitor is ook gekeken naar de samenhang tussen de opvattingen van burgers en die van lokale vertegenwoordigers. Daaruit blijkt dat raadsleden wat betreft inhoudelijke opvattingen een goede afspiegeling van de bevolking vormen, ondanks de relatief lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen. Wel hebben ambtsdragers over het algemeen meer vertrouwen in

politieke instituties dan de gemiddelde Nederlander. Opmerkelijk is dat zij over het algemeen het vertrouwen van inwoners in politiek en (ook lokale) instituties hoger inschatten dan het daadwerkelijk is. Alle groepen politici denken dat kiezers in meerderheid vertrouwen hebben in henzelf.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Tabel 3.7 Door ambtsdragers gepercipieerd politiek vertrouwen van inwoners in verschillende instellingen

Inwoners met vertrouwen in...	Schatting allen (n= 1435)	Schatting raadsleden (n= 1018)	Schatting wethouders (n=308)	Schatting burgemeesters (n= 109)	Percentage burgers (n=2851)
De gemeenteraad	54	52	58	61	48
Het college van B&W	53	49	62	63	46
De burgemeester	65	64	71	76	52
De regering	37	37	39	41	37
De Tweede Kamer	39	39	40	38	39
In u als raadslid, wethouder of burgemeester	62	60	65	76	n.v.t.

Percentage ambtsdragers dat antwoordde met 'weet ik niet' voor gemeenteraad, college, burgemeester, regering en Tweede Kamer is gemiddeld 5,7 procent. Percentage 'weet ik niet' voor gepercipieerd vertrouwen in henzelf liggen iets hoger: 23,1 procent voor raadsleden, 13 procent voor wethouders en 6,3 procent voor burgemeesters.

Data van het Lokaal Kiezersonderzoek 2022. Betreft het percentage Nederlanders dat aangaf 'tamelijk veel' of 'heel veel vertrouwen' zei te hebben in verschillende instituties, tegenover hen die 'niet zo veel' of 'helemaal geen' vertrouwen hadden, of die het niet wisten.

Bron: BPA 2024

Een andere benadering van de lokale democratie is de mate waarin burgers direct betrokken kunnen zijn. De overgrote meerderheid van de ambtsdragers (90 procent) hecht waarde aan directe inspraak van inwoners door hen te laten meepraten over besluitvorming en hen verantwoordelijkheid te laten nemen voor hun eigen woon- en leefomgeving. Tegelijk vindt slechts een beperkte groep van ambtsdragers het belangrijk dat burgers mee kunnen beslissen over beleid. Raadsleden staan wel positiever ten opzichte van burgerparticipatie dan bestuurders en raadsleden van lokale en oppositiepartijen hechten meer belang aan meepraten en meedoen dan raadsleden van nationale en coalitiepartijen. Ambtsdragers vinden in het algemeen participatie geschikter voor minder gevoelige en complexe onderwerpen (zoals groenbeheer) dan voor gevoelige onderwerpen (zoals de opvang van asielzoekers).

3.1.5 Tussentijds vertrek van 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. Sinds de installatie van nieuwe raden na de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 stroomden 2.406 raadsleden (28 procent) tussentijds uit.¹⁴² Een deel daarvan deed dit omdat zij wethouder zijn geworden of een ander politiek ambt gingen bekleden. Ook zijn er raadsleden die ziek werden of overleden. De meest voorkomende andere reden van vertrek onder raadsleden blijkt desgevraagd dat het ambt niet langer te combineren is met werk of privéleven.¹⁴³ 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. In de periode 2023 en 2024 vertrok 18 procent van de wethouders tussentijds.¹⁴⁴ Ook hier spelen het vertrek naar een ander ambt, ziekte of overlijden een rol. Wethouders vertrekken daarnaast om politiek-bestuurlijke redenen.¹⁴⁵

¹⁴² Overheid in Nederland, Overzicht tussentijdse uitstroom decentrale vertegenwoordigers en bestuurders, november 2024.

¹⁴³ Overheid in Nederland, Tussentijds exitonderzoek, in opdracht van het ministerie van BZK, 2024.

¹⁴⁴ Overheid in Nederland, Overzicht tussentijdse uitstroom decentrale vertegenwoordigers en bestuurders, november 2024.

¹⁴⁵ Overheid in Nederland, Tussentijds exitonderzoek, in opdracht van het ministerie van BZK, 2024.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

3.1.6 Colleges en collegeakkoorden

De duur van de collegevorming brak in 2022 records en leverde bredere colleges op dan die in de periode daarvoor.¹⁴⁶ 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 uit op 4,13. Hierdoor is ook het totaal aantal wethouders gestegen in vergelijking met de raadsperiode daarvoor.

Platform 31 heeft in opdracht van de VNG een analyse gemaakt van de collegeakkoorden.¹⁴⁷ 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 speelt dit 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 in de vorige periodes. 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 procent van de akkoorden noemt de term klimaatadaptatie, 80 procent 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 20 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 en het uitdaagrecht.

¹⁴⁶ De college Tafel, Wethouders & collegevorming 2022, november 2022.

¹⁴⁷ Platform31, Analyse coalitieakkoorden, VNG, 2022.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

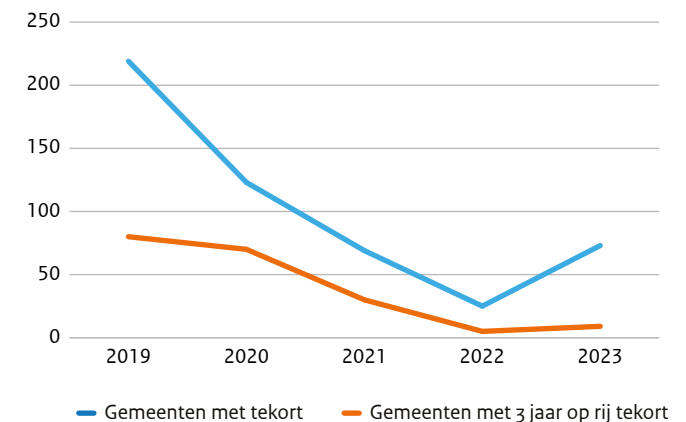
- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

3.1.7 Financiën van gemeenten

Tabel 3.8 Kerngetallen financiële positie

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*	2023**
Exploitatiesaldo (€ mln.)	-1.230	136	-76	497	493	263	-197	-739	4.585	1.761	3.745	1.732
Eigen vermogen (€ mln.)	29.943	30.010	29.062	29.603	30.188	30.472	30.273	29.471	34.081	35.875	39.651	41.393
Solvabiliteit (%)	33%	34%	33%	34%	34%	35%	34%	33%	37%	38%	40%	40%
Nettoschuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden (%)	56%	60%	62%	56%	56%	57%	58%	55%	42%	43%	35%	41%
Aantal gemeenten met 3 jaar op rij negatief resultaat	107	103	83	54	39	42	56	82	69	30	5	9
Grondexploitatie (afgezet tegen totale baten)	18%	17%	16%	14%	13%	12%	10%	9%	7%	6%	5%	5%

In de eerste jaren na de decentralisaties in het sociaal domein kwam de financiële positie van gemeenten onder druk te staan. 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 mld.. 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 stellen dat er sprake is van achteruitgang in het voorzieningenniveau. Ondanks meerdere pogingen hiertoe, is het met onderzoek moeilijk objectief aan te tonen wat het voorzieningenniveau precies is en hoe het zich ontwikkelt. In 2023 boekten gemeenten voor het vierde achtereenvolgende jaar een gezamenlijk overschot, dit jaar van €1,7 mld.. Sinds 2019 is het eigen vermogen met 26,5 procent gegroeid naar €41,4 mld.. De stijging in eigen vermogen door de verkoop van aandelen Eneco door 44 gemeenten (€4,1 mld., dit verklaart ook grotendeels het overschot in 2020) is in dit groeipercentage buiten beschouwing gelaten omdat de verkoop een stille reserve zichtbaar maakte.

Figuur 3.7 Aantal gemeenten met gerealiseerd tekort en drie jaar op rij gerealiseerd tekort¹⁴⁸

Het overgrote deel van de gemeenten had in 2023 een overschot, al liep het aantal gemeenten met een tekort wel op, van 25 in 2022 naar 72 in 2023; 9 gemeenten of 3 procent hadden in 2023 voor het derde jaar op rij een exploitatietekort (5 gemeenten hiervan verkochten in 2020 aandelen Eneco en hebben dus ook de ruimte om in te teren op hun eigen vermogen). Sinds 2008 heeft gemiddeld 15 procent van de gemeenten voor het derde jaar op rij een tekort.

¹⁴⁸ Bron: Berekeningen BZK op basis van onbewerkte lv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten. De aantallen zijn berekend op basis van de gemeentelijke indeling van 2023. Gemeenten die zijn heringedeeld, zijn in de jaren ervoor samengevoegd.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

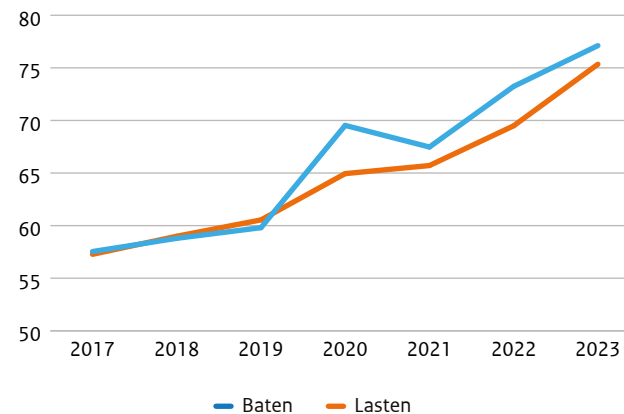
6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Er is een aantal factoren die bijdroegen aan de overschotten van de afgelopen jaren. Er waren historisch hoge (en deels incidentele) accessen, waarvan veel middelen laat in het jaar werden verstrekt. Daardoor was het te laat voor gemeenten om deze middelen te besteden en tellen deze middelen dus wel op bij de baten, maar niet bij de lasten. Ook was er enige tijd onduidelijkheid over het gemeentefonds in 2026 en verder, na de aankondiging eind 2021 van de nieuwe financieringsystematiek en de uitwerking hiervan in de Voorjaarsnota 2024. Hierdoor hebben gemeenten mogelijk uitgaven aangehouden tot er duidelijkheid was. Verder hebben gemeenten de afgelopen jaren veel tijdelijke extra taken op zich genomen. Met de groei van de taken is de uitvoeringskracht niet in hetzelfde tempo meegegroeid. De baten stegen de afgelopen jaren sneller dan de lasten, al maakten de lasten in 2023 wel een inhaalslag.

In de begrotingsenquête, die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de provinciale toezicht-houders jaarlijks houden onder gemeenten, gaf 92 procent van de responderende gemeenten aan dat de realisatie in 2023 achterbleef bij de ambitie die is verwerkt in de begroting. Dit komt met name door personeelstekort, afhankelijkheid van externe partijen en gebrek aan benodigde expertise in de eigen organisatie.¹⁴⁹

Figuur 3.8 Totale gerealiseerde baten en lasten gemeenten excl. mutatie reserves in € mld.



¹⁴⁹ Bron: verslag onderzoek begrotingen gemeenten 2024 www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2024/06/verslag-onderzoek-begrotingen-gemeenten-2024/verslag-onderzoek-begrotingen-gemeenten-2024.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Baten

Tabel 3.9 Inkomstenbronnen gemeenten (€ mld.)¹⁵⁰

	Jaarrekening					Begroting
	2019	2020	2021	2022	2023*	2024**
Algemene uitkering	25,12	26,89	29,01	33,51	35,72	38,55
Decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen (inclusief IUSD)	5,95	6,59	5,88	6,25	5,86	4,89
Specifieke uitkeringen en overige uitkeringen Rijksoverheid	6,89	10,01	9,22	9,60	11,80	8,57
Totaal onroerendezaakbelasting	4,17	4,40	4,66	4,88	5,27	5,49
Totaal overige belastingen	1,74	1,47	1,56	1,64	2,11	2,04
Totaal leges	4,60	4,81	5,15	5,31	5,69	5,76
Baten bouwgrond	3,14	3,48	3,36	2,92	2,44	3,33
Overige baten	8,20	11,89	8,64	9,12	8,22	5,36
Totaal	59,80	69,53	67,47	73,24	77,11	73,99

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 2019 kregen gemeenten 63,5 procent van hun inkomsten van het Rijk, in 2023 was dit opgelopen naar 69,2 procent. Een andere belangrijke inkomstenbron die gemeenten zelf innen is de onroerendezaakbelasting (ozb). Die leverden in 2023 €5,27 mld. op (6,8 procent van de inkomsten).

Gemeenten haalden meer op met riool- en afvalstoffenheffing en andere leges (€5,69 mld., 7,4 procent 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. Net als in 2022 stegen inkomsten uit parkeer- en toeristenbelasting in 2023 sterk, met respectievelijk €190 mln. en €240 mln. ten opzichte van 2022. De dip van de coronacrisis is hiermee uit het zicht. De inkomsten uit precariobelasting daalden in 2022 doordat

gemeenten vanaf 1 januari 2022 geen precariobelasting meer mogen heffen op nutsnetwerken (leidingen, stroomkabels). De gemeentefondsuitkering steeg in 2023 met €1,8 mld. ten opzichte van 2022, minder dan in 2022, toen de gemeentefondsuitkering €5,1 mld. hoger was dan in 2021. In 2023 werd geen coronacompensatie meer uitgekeerd; in 2023 werden minder middelen voor energietoeslag (€867,5 mln.) verstrekt dan in 2022 (€1,9 mld., waarvan €500 mln. bedoeld voor 2023). Ook was het accres in 2023 iets lager, door lagere loon- en prijsontwikkeling. Inkomsten uit decentralisatie- en integratie-uitkeringen daalden in 2023 doordat een deel van de integratie-uitkering Voogdij/18 in dat jaar werd overgeheveld naar de algemene uitkering.

Lasten

Gemeenten hadden in 2023 €46,21 mld. aan nettolasten. Nettolasten zijn de lasten minus de baten op een taakveld. Onder de baten vallen specifieke inkomsten gerelateerd aan het taakveld, zoals eigen bijdragen van burgers, leges of specifieke uitkeringen vanuit het Rijk. Negatieve nettolasten betekent dat de baten hoger zijn dan de lasten, zoals bijvoorbeeld op het taakveld Economie, waar toeristenbelasting wordt geboekt.

¹⁵⁰ Bronnen: jaarverslagen gemeentefonds en meicirculaire gemeentefonds 2024 (algemene uitkering, decentralisatie-uitkering en integratie-uitkeringen), onbewerkte lv3-gegevens, aangeleverd door gemeenten met correcties voor missende waarden (specifieke uitkeringen). Voor 2023 zijn onroerende zaakbelasting, overige belastingen, leges, baten bouwgrond, mutatie reserves en overige baten berekend op basis van onbewerkte lv3-gegevens met correcties voor missende waarden (*). Voor 2024 zijn deze posten afkomstig van begrotinggegevens van het CBS en nog voorlopig (**). Gegevens van vóór 2023 voor deze posten zijn afkomstig van het CBS.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Tabel 3.10 Nettolasten per taakveld (€ mld.)¹⁵¹

					Jaarrekening	Begroting
	2019	2020	2021	2022	2023*	2024**
Bestuur en burgerzaken	1,51	1,38	1,32	1,35	1,58	1,58
Overhead	6,13	6,38	6,70	7,04	8,01	8,26
Veiligheid	1,80	1,92	2,02	2,08	2,24	2,47
Verkeer, vervoer en waterstaat	3,09	3,13	3,24	3,47	3,85	4,24
Economie	0,01	0,05	-0,10	0,00	-0,12	0,02
Onderwijs	1,90	1,99	1,93	1,99	2,15	2,38
Sport, cultuur en recreatie	4,17	4,38	4,47	4,69	5,05	5,40
Sociaal domein	18,19	18,73	18,94	20,75	21,77	22,60
Algemene voorzieningen	2,88	2,89	3,03	2,73	2,96	4,27
Inkomensregelingen	1,64	1,36	1,55	3,38	3,25	2,33
Participatie	3,05	3,06	3,01	3,04	3,11	3,19
Maatwerkvoorzieningen Wmo	5,88	6,40	6,00	6,03	6,35	7,00
Maatwerkvoorzieningen Jeugd	4,73	5,03	5,35	5,57	6,10	5,81
Volksgesondheid en milieu	0,58	0,70	0,59	0,63	0,65	0,87
Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening	0,21	0,05	0,38	0,99	1,03	1,21
Totale nettolasten	37,58	38,72	39,48	43,00	46,21	49,02

De nettolasten stegen in 2023 met 7 procent, iets minder dan in 2022 (9 procent), wat grotendeels samenvalt met de lagere loon- en prijsontwikkeling in 2023. Bij de nettolasten per hoofd-taakveld zijn de lasten gesaldeerd voor de baten die op dit taakveld worden geboekt.

Dat zijn bijvoorbeeld afvalstoffenheffing op het hoofdtaakveld Volksgezondheid en milieu, of de gebundelde uitkering (BUIG) van het Rijk op taakveld Inkomensregelingen, waarmee gemeenten

uitkeringen in het kader van onder meer de Participatiewet bekostigen. Van de €3,2 mld. stijging in nettolasten komt bijna €1 mld. door overhead, een stijging van 14 procent. Dit komt vooral doordat er meer salarissen en sociale lasten op dit taakveld werden geboekt (+9 procent ten opzichte van 2022), net als externe inhuur (+17 procent). De totale (bruto-) overheadlasten bedroegen in 2023 12 procent van de totale lasten.

¹⁵¹ Bronnen: Jaarrekeninggegevens gemeenten CBS (2017-2020), Berekeningen BZK op basis van onbewerkte Ivt3-gegevens, aangeleverd door gemeenten (2021, *, voor de tien missende gemeenten is 2% van de baten en lasten bijgeschat). Het totaal van de nettolasten sluit niet aan op de totale inkomsten omdat veel inkomsten op deze taakvelden worden geboekt.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Accountantsoordeel

Accountants toetsen of de opgenomen bedragen juist en volledig zijn (getrouwheid).

Met ingang van verslagjaar 2023 geven accountants geen los oordeel meer af van of de baten, lasten en balansmutaties in overeenstemming met regelgeving tot stand zijn gekomen

(rechtmatigheid). In plaats daarvan leggen gemeenten zelf verantwoording af over de rechtmatigheid in de rechtmatigheidsverantwoording, die onderdeel is van de jaarrekening. In hun oordeel over de getrouwheid nemen accountants dan ook mee of de informatie in de rechtmatigheidsverantwoording juist en volledig is.

Tabel 3.11 Gemeenten uitgesplitst naar oordeel accountant 2023¹⁵²¹⁵³

	Getrouwheid (aantal)	Getrouwheid (%)
Goedkeurend	334	99,4
Beperking	2	0,6
Afkeurend	0	0
Oordeelonthouding	0	0

Van de 336 gemeenten in deze analyse hadden alleen de gemeente Amsterdam en Culemborg geen goedkeurende verklaring op getrouwheid (0,6 procent, tegenover 1,2 procent in 2022). Deze gemeenten kregen een verklaring met beperking.

¹⁵² Bron tabel en grafieken: onderzoek BZK op basis van controleverklaringen op de jaarrekeningen van gemeenten 2023.

¹⁵³ Van 6 van de 342 gemeenten was het oordeel van de accountant op het moment van schrijven nog niet bekend. Dit zijn de gemeenten Smallingerland, Waalre, Heiloo, Landsmeer, Rotterdam en Uitgeest. Aandelen zijn berekend op basis van het totaal zonder deze gemeenten.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

3.2 Provincies

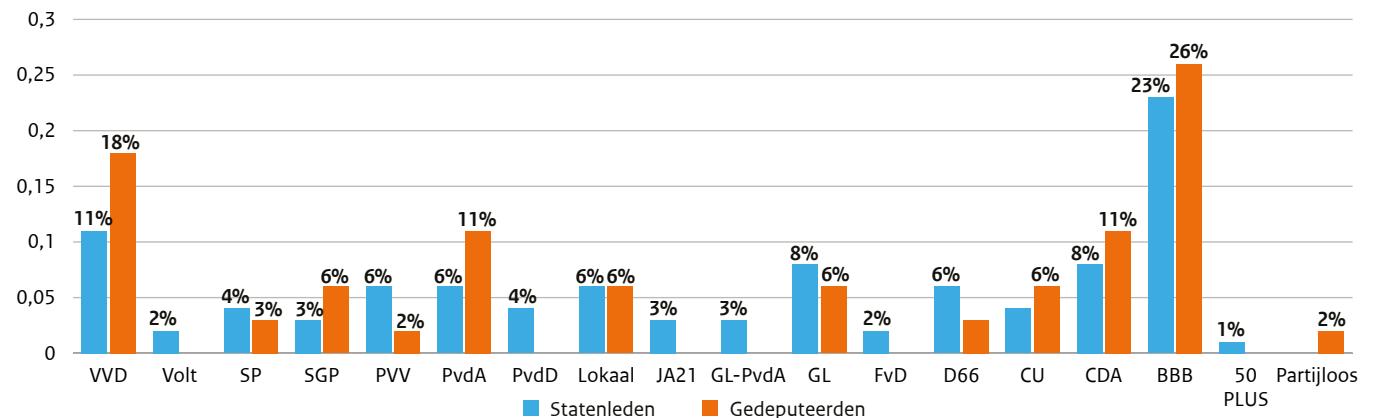
3.2.1 De mensen in het provinciale bestuur¹⁵⁴

In 2024 is het feitelijk aantal Statenleden 571. Het aantal Statenleden en gedeputeerden hangt af van het inwonertal van een provincie (artikel 8 en 35 Provinciewet). Het aantal gedeputeerden is 66.

Samenstelling Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten per partij

De meeste Statenleden vertegenwoordigen de BBB (23 procent), gevolgd door de VVD (11 procent). FvD, die met zijn binnenkomst in de Staten in 2019 14 procent van de zetels had, is na de verkiezingen in 2023 gekrompen tot 2 procent. De verdeling in de Provinciale Staten is ook terug te zien in de colleges van Gedeputeerde Staten (GS). Daar domineren BBB en VVD. De PvdA is in GS met 11 procent van de leden meer vertegenwoordigd dan op grond van het aandeel Statenzetels te verwachten zou zijn.

Figuur 3.9 Verdeling van Statenleden en Gedeputeerden naar partij 2024



Bron: Overheid in Nederland, 1-10-2024

Profiel populatie Statenleden en gedeputeerden naar leeftijd, geslacht en opleiding

Het profiel van Statenleden is net als dat van raadsleden vrij eenzijdig. 60 Procent van de Statenleden is man en 47 procent van hen heeft een hbo- of wo-opleiding. Van de gedeputeerden is 76 procent man en 79 procent hbo- of wo-opleid. Statenleden zijn

gemiddeld 50,6 jaar en gedeputeerden zijn gemiddeld 51,8 jaar. Statenleden in Flevoland zijn het oudst (gemiddeld 57 jaar) en die in Noord-Brabant het jongst (gemiddeld 47 jaar). 50PLUS levert de oudste Statenleden, gemiddeld 67 jaar, en GroenLinks-PVDA (gemiddeld 38 jaar).

¹⁵⁴ De gegevens in dit hoofdstuk over de kenmerken van de populatie decentrale politieke ambtsdragers zijn afkomstig van Overheid in Nederland (OiN), peildatum 1 oktober 2024. 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. Actuele (maandelijkse geactualiseerde) informatie over de samenstelling van de vertegenwoordigende en bestuurlijke organen is te vinden op www.staatvanhetbestuurdashboard.nl.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

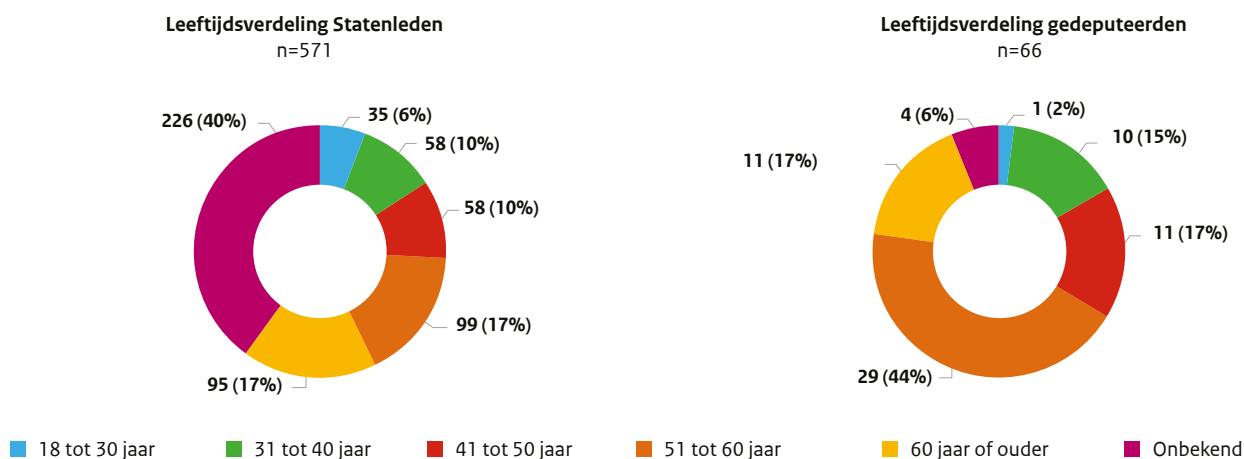
5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Figuur 3.10 Leeftijdverdeling leden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten (in procenten), 2024



Bron: Overheid in Nederland, 2024

Het aandeel mannen en vrouwen varieert per provincie. Noord-Brabant, Zeeland en Drenthe 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 Zeeland en Flevoland.

Noord-Holland en Noord-Brabant hebben de meeste vrouwelijke gedeputeerden. Er zijn ook verschillen per partij. De ChristenUnie en de SGP hebben alleen mannelijke gedeputeerden. D66 en GroenLinks hebben evenveel mannelijke als vrouwelijke gedeputeerden.

Tabel 3.12 Procentuele verdeling van mannelijke en vrouwelijke statenleden en gedeputeerden, totaal en per provincie, 2024

	Provinciale Staten		Gedeputeerde Staten	
	Man	Vrouw	Man	Vrouw
Totaal	60%	40%	76%	24%
Drenthe	65%	35%	60%	40%
Flevoland	56%	44%	100%	0%
Friesland	56%	44%	80%	20%
Gelderland	65%	35%	67%	33%
Groningen	56%	44%	80%	20%
Limburg	62%	38%	83%	17%
Noord-Brabant	67%	33%	57%	43%
Noord-Holland	55%	45%	50%	50%
Overijssel	64%	36%	83%	17%
Utrecht	53%	47%	80%	20%
Zeeland	67%	33%	100%	0%
Zuid-Holland	60%	40%	71%	29%

Bron: Overheid in Nederland, 1-10-2024

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Zittingsduur

De meerderheid van de leden van Provinciale Staten is bezig met de eerste zittingstermijn. 73 Procent is korter dan vier jaar in functie. Hoeveel ervaring zij hebben, verschilt per provincie. 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. 76 Procent van de gedeputeerden is korter dan vier jaar in functie. In Zeeland zijn er meer oudgedienden onder de gedeputeerden dan in andere provincies; 40 procent zit langer dan acht jaar in GS en 20 procent 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 29 procent langer dan acht jaar in functie, van de SGP gedeputeerden is dat 25 procent. 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 2024 vijf afkomstig van de VVD en drie van de PvdA. Het CDA levert twee commissarissen en de ChristenUnie en de SP leveren ieder één commissaris. Van de twaalf Commissarissen van de Koning zijn er twee vrouw. De gemiddelde leeftijd van alle Commissarissen is 58 jaar en slechts twee Commissarissen hebben geen wetenschappelijke opleiding.

3.2.2 Tussentijds vertrek van Statenleden en Gedeputeerden

Sinds de installatie van de nieuwe Provinciale Staten na de verkiezingen in maart 2023 hebben er al verschillende wisselingen plaatsgevonden. In 2023 vertrokken 78 Statenleden, waarvan ruim de helft toetrad tot het college van Gedeputeerde Staten.¹⁵⁵ In 2024 vertrokken 31 statenleden, waarvan een derde een ander ambt in de politiek ging bekleden, zoals wethouder of Tweede Kamerlid. In datzelfde jaar

vertrokken er vier leden van Gedeputeerde Staten. Voorafgaand aan de Provinciale Statenverkiezingen van 2023 zijn de toen zittende statenleden bevraagd over hun bereidheid om al of niet opnieuw kandidaat te willen zijn.¹⁵⁶ Degenen die geen kandidaat meer wilden zijn, motiveerden dit vooral met niet politiek-bestuurlijke redenen zoals dat zij lang genoeg lid van de Provinciale Staten waren geweest of dat het de beurt was aan een nieuwe generatie. Daarnaast waren genoemde exit motieven te weinig invloed in de Provinciale Staten (13 procent) en het niet meer kunnen combineren met werk en privé- of gezinsleven (13 procent).

3.2.3 Provinciale coalitievorming en coalitieakkoorden

Na de Provinciale Statenverkiezingen in maart 2023 duurde de coalitievorming langer dan gebruikelijk.¹⁵⁷ In 2019 lag er begin juni in acht provincies al een akkoord, in 2023 was dit nog slechts in één provincie het geval. Daarvoor waren meerdere redenen. Onderhandelingen duurden lang omdat de inhoudelijke standpunten van de onderhandelende partijen soms ver uit elkaar lagen, bijvoorbeeld tussen BBB en GroenLinks die in vier provincies met elkaar aan de onderhandelingstafel zaten. Ook besloot BBB als relatief nieuwe partij om voorzichtig te werk te gaan en ruim de tijd te nemen in de onderhandelingen. Tot slot hebben meerdere provincies ook ruimte ingebouwd in de onderhandelingen voor inspiratiesessies met inwoners. Over het algemeen hebben de onderhandelingen geresulteerd in brede coalities waarin uiteenlopende politieke kleuren samenwerken. In de coalitieakkoorden worden de belangrijkste problemen in het fysieke domein zichtbaar.¹⁵⁸ De strijd om schaarse ruimte en de goede balans vinden tussen verschillende vormen van ruimtegebruik klinkt door in de akkoorden. De doelen van de akkoorden zijn gericht op een toekomstbestendige landbouwsector, herstel van natuur en ook het behoud van het zicht op de provincies. In meerdere provincies worden bodem en water als sturend genoemd in de ruimtelijke ordening. In de akkoorden komt veel terug over de rol die provincies voor zich zien in de woningbouwopgave.

¹⁵⁵ Overheid in Nederland, Overzicht tussentijdse uitstroom decentrale vertegenwoordigers en bestuurders, november 2024.

¹⁵⁶ Inviator, Exit-onderzoek Statenleden. Provinciale Statenverkiezingen maart 2023, in opdracht van het ministerie van BZK en Statenlid.nu, juli 2023.

¹⁵⁷ M. van Berkum, A. Blanksma Çeta, N. Wijnjeterp, Analyse provinciale coalitievorming en coalitieakkoorden, interne analyse ministerie van BZK, Den Haag, 2023.

¹⁵⁸ Idem.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

De provincies geven aan hier een meer ondersteunende rol te vervullen. Woningbouw is een taak die voornamelijk bij de gemeentes ligt, waarbij vanuit de provincies als middenbestuur dan ook de nadruk ligt op een goede samenwerking tussen gemeenten, woningbouwcorporaties en het Rijk. Hoe de provincies deze ondersteunende rol invullen, verschilt wel.

Sommige streven expliciet naar een regierol, terwijl andere het meer zoeken in het ondersteunen van gemeenten met kennis en capaciteit. Er is in de akkoorden een grote mate van consensus dat er eerst in binnenstedelijk gebied gebouwd moet gaan worden. Mocht het echt nodig zijn, dan kan er gekeken worden naar locaties buiten bestaand bebouwd gebied, het liefst grenzend aan bebouwd gebied. Sommige coalities zijn hier stilliger in dan anderen. Stikstof was één van de meest gepolitiseerde thema's in de verkiezingscampagne. De toonzetting op stikstof in de coalitieakkoorden is echter opvallend pragmatisch van toon. In de coalitieakkoorden valt op dat vrijwel alle provincies zich committeren aan de geldende landelijke wet- en regelgeving op het gebied van stikstof.

Provincies zijn tijdens deze coalitievorming proactief bezig geweest met het betrekken van burgers bij provinciaal beleid. Dit is ook zichtbaar in de akkoorden. Limburg heeft bij elk hoofdstuk in het coalitieakkoord inspiratie uit de samenleving opgenomen. Noord-Holland heeft niet alleen burgers, maar ook belangengroepen en oppositiepartijen betrokken bij de totstandkoming van het provincie-beleid. De Zuid-Hollandse Gedeputeerde Staten waren al gestart met een burgerberaad en hebben zich (beargumenteerde uitzonderingen daargelaten) verbonden aan de uitkomsten daarvan. Voor andere provincies, zoals Drenthe, Noord-Holland, Overijssel en Flevoland vormt de instelling van een burgerberaad een onderdeel van bestuurlijke vernieuwing. Deze provincies zullen hun experiment met burgerberaden of -panels vermoedelijk aan het einde van de komende coalitieperiode evalueren.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

3.2.4 Financiën van provincies

Financiële positie provincies

Tabel 3.13 Kerngetallen financiële positie¹⁵⁹

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	2021	2022	2023
Exploitatiesaldi (in € mln.)	-685	-466	-987	-659	294	653	-59	91	85	96	3	312
Eigen vermogen (in € mln.)	17.099	16.782	15.937	15.579	16.112	16.764	16.707	16.812	16.877	16.974	16.964	17.276
Solvabiliteit (% van balanstotaal)	73%	73%	72%	72%	77%	78%	78%	79%	79%	76%	75%	73%
Netto schuldquote gecorr. (% van baten)	-179%	-196%	-193%	-194%	-179%	-193%	-203%	-201%	-187%	-179%	-167%	-131%

Als groep hebben provincies al jaren een hoge solvabiliteit, grotendeels een gevolg van de verkoop van nutsbedrijven Essent en Nuon in 2009. De solvabiliteit van alle provincies samen, neemt de laatste jaren licht af van 79 procent in 2019 naar 73 procent in 2023. Dit is een gevolg van het feit dat provincies meer vreemd vermogen hebben aangetrokken en door per saldo onttrekkingen uit de reserves. De provincies Zuid-Holland, Zeeland en Groningen hebben relatief gezien een lagere solvabiliteit. De nettoschuldquote, gecorrigeerd voor doorgeleende gelden, is hierdoor gestegen van -201 procent in 2019 naar -131 procent in 2023. De schuldquote

is negatief omdat de som van wat provincies uitlenen en aan liquide middelen hebben, hoger is dan wat ze inlenen. De daling van de solvabiliteit en de stijging van de nettoschuldquote van alle provincies samen geven weinig aanleiding tot zorg. De solvabiliteit is hoog en de schuldquote erg laag.

In 2023 boekten provincies een gezamenlijk overschot van €312 mln., waarvan ruim de helft, €158 mln., afkomstig was van Noord-Brabant. Van de 12 provincies hadden er 9 een overschot en 3 een tekort. Van die laatste 3 hebben 2 provincies al 3 jaar op rij een tekort.

¹⁵⁹ Bronnen: Berekeningen BZK op basis van jaarrekening-, nationale rekening-, saldo- en schuldgegevens provincies van CBS. De kengetallen zijn definitief tot en met 2021. Die over 2022 zijn voorlopig (*); de kengetallen over 2023 zijn berekend op basis van onbewerkte lv3-gegevens, aangeleverd door provincies (**). Het EMU-saldo is afkomstig uit de nationale rekeningen van het CBS en definitief tot en met 2021. De stijging opcenten is afkomstig van de Atlas van lokale lasten van COELO en definitief tot en met 2023.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Baten

Tabel 3.14 Inkomstenbronnen provincies (€ mln.)¹⁶⁰

	Jaarrekening					Begroting
	2019	2020	2021	2022	2023*	2024**
Algemene uitkering	2.120	2.325	2.424	2.758	3.051	3.319
Decentralisatie-uitkeringen	347	278	118	76	80	292
Specifieke uitkeringen en overige uitkeringen Rijksoverheid	453	336	466	552	488	434
Opcenten motorrijtuigenbelasting	1.679	1.701	1.736	1.773	1.802	1.879
Grondwaterbelasting	15	16	18	16	17	19
Totaal leges	13	15	21	24	22	30
Totaal overige inkomsten	1.068	1.195	1.137	984	1.615	467
Totaal	5.695	5.866	5.919	6.183	7.075	6.439

De totale inkomsten van provincies bedroegen in 2023 €7,1 mld., bijna €0,9 mld. hoger dan in 2022. De ontwikkeling in inkomsten uit het provinciefonds was in lijn met voorgaande jaren; inkom-

sten uit specifieke uitkeringen waren zelfs iets lager. Baten uit geldleningen en uitzettingen stegen met €161 mln. Deelnemingen waren goed voor €68 mln. meer aan inkomsten.

Lasten

Tabel 3.15 Nettolasten per taakveld (€ mln.)¹⁶¹

	Jaarrekening					Begroting
	2019	2020	2021	2022	2023*	2024**
Bestuur	173	172	181	186	210	245
Overhead	583	606	619	688	670	769
Verkeer en vervoer	1.729	1.783	1.715	1.958	2.015	2.378
Water	111	100	92	96	133	126
Milieu	396	342	351	391	389	412
Natuur	596	627	707	757	779	864
Regionale economie	554	574	444	426	488	452
Cultuur en maatschappij	414	402	383	395	391	408
Ruimte	173	143	192	185	195	244
Totale nettolasten	4.729	4.749	4.684	5.082	5.270	5.898

¹⁶⁰ Bronnen: jaarverslagen provinciefonds en meicirculaire provinciefonds 2024 (algemene uitkering en decentralisatie-uitkeringen). Inkomsten uit specifieke uitkeringen zijn berekend op basis van onbewerkte lv3-gegevens, aangeleverd door provincies. Voor 2023 zijn opcenten motorrijtuigenbelasting, grondwaterbelasting, leges milieubeheer, overige leges, baten leningen en uitzettingen, baten deelnemingen en overige inkomsten berekend op basis van onbewerkte lv3-gegevens (*). Voor 2023 zijn deze posten afkomstig van begroting gegevens van het CBS en nog voorlopig (**). Gegevens van vóór 2023 voor deze posten zijn afkomstig van het CBS.

¹⁶¹ Het totaal van de nettolasten sluit niet aan op de totale inkomsten omdat veel inkomsten op deze taakvelden worden geboekt.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

De nettolasten stegen in 2023 met €188 mln. of 4 procent ten opzichte van 2022. Bij de nettolasten per hoofdtaakveld zijn de lasten gesaldeerd voor de baten die op dit taakveld worden geboekt, zoals leges of specifieke uitkeringen. Het hoofdtaakveld Regionale economie droeg hier met een nettolastenstijging van €62 mln. (14 procent) het meeste aan bij. Op het taakveld Overhead daalden de nettolasten ten opzichte van 2022, met €17 mln. of 3 procent.

3.3 Waterschappen

3.3.1 De mensen in de waterschapsbesturen¹⁶²

De waterschappen hebben drie bestuursorganen: het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter. Anders dan de gemeenten en provincies 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 van bos- en natuurterreinbeheerders uit het gebied.¹⁶³

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 2023 die tegelijk met de Provinciale Statenverkiezingen plaatsvonden.

Profiel algemene bestuursleden naar leeftijd, geslacht en zittingsduur

Van de algemene bestuurs- (AB-)leden is 31 procent vrouw. De gemiddelde leeftijd van de AB-leden is 59 jaar. Hiermee zijn de vertegenwoordigers in dit bestuursorgaan ouder dan die in de gemeenteraden en Provinciale Staten. Het merendeel van de leden van het Algemeen Bestuur zit er nu korter dan vier jaar (69 procent). Minder dan een kwart van de leden (22 procent) is vier tot acht jaar actief in het algemeen bestuur; 9 procent 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.

¹⁶² De gegevens in dit hoofdstuk over de kenmerken van de populatie decentrale politieke ambtsdragers zijn afkomstig van Overheid in Nederland (OIN), peildatum 1 oktober 2024. 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. Actuele (maandelijkse geactualiseerde) informatie over de samenstelling van de vertegenwoordigende en bestuurlijke organen is te vinden op www.staatvanhetbestuurdashboard.nl.

¹⁶³ 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 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Het aantal leden van de dagelijks besturen van de waterschappen bedraagt 90. Hiervan is 75 procent een vertegenwoordiger van de inwoners en 25 procent 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 2024 is 31 procent van het aantal leden van de dagelijkse besturen vrouw. Leden van het dagelijks bestuur zijn gemiddeld 57 jaar oud. Van de DB-leden is 7 procent ten minste acht jaar of langer als zodanig actief en 24 procent is vier tot acht jaar actief. 69 Procent 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 zes vrouwen (29 procent). Het aandeel van de voorzitters die niet verbonden zijn aan een politieke partij, is 33 procent. Daarna volgen het CDA en de VVD die respectievelijk 24 procent van de dijkgraven leveren. De gemiddelde leeftijd van de voorzitters was in 2024 58,6 jaar. Negentig procent van de voorzitters heeft een hbo- of wo-opleiding afgerond.

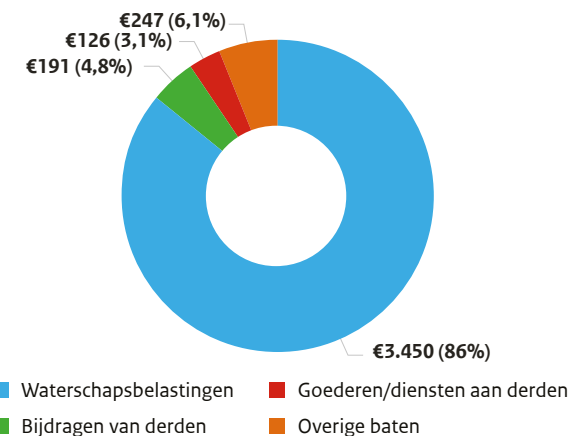
3.3.2 De financiën van de waterschappen¹⁶⁴

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 2023 86% van de bruto-kosten dekten.

Figuur 3.11 Bruto opbrengsten waterschappen naar categorie 2023 (realisatie in miljoenen euro's en procenten)



Bron: Waterschapsspiegel

¹⁶⁴ 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 taakuitvoering van de waterschappen is te vinden.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

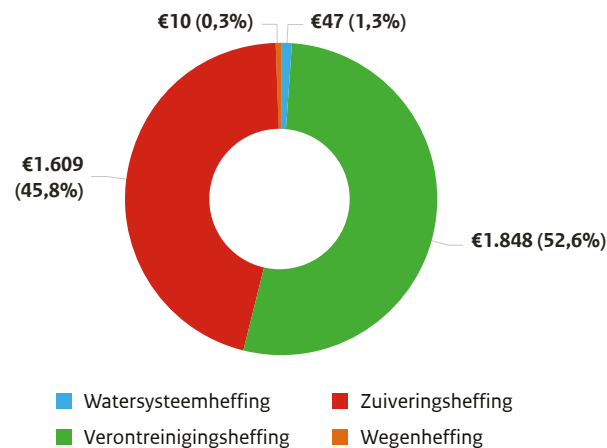
6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

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 3.12 Belastingopbrengsten waterschappen naar belastingsoort in 2023 (raming in miljoenen euro's en procenten)

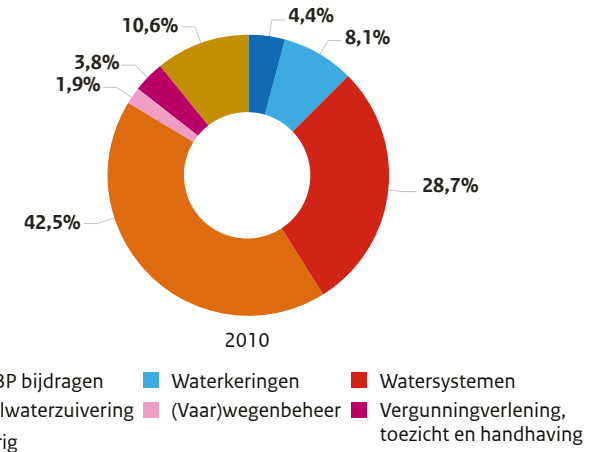


Bron: Waterschapsspiegel

Meeste kosten voor rioolzuivering 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 (€3,5 miljard in 2023) naar taakvelden geeft een verdiepend inzicht. [Zie figuur 3.13]. Hierin is te zien dat de kosten van installaties voor de zuivering van rioolwater (41%), gevolgd door de kosten van watersystemen (28%), oftewel het beheer van het oppervlaktewater, de grootste kostenposten zijn.

Figuur 3.13 Netto-exploitatiekosten waterschappen naar beleidstaken 2023 (realisatie in miljoenen euro's en procenten)



Bron: Waterschapsspiegel

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. De waterschappen moeten continu investeren om ervoor te zorgen dat hun infrastructuur (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

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

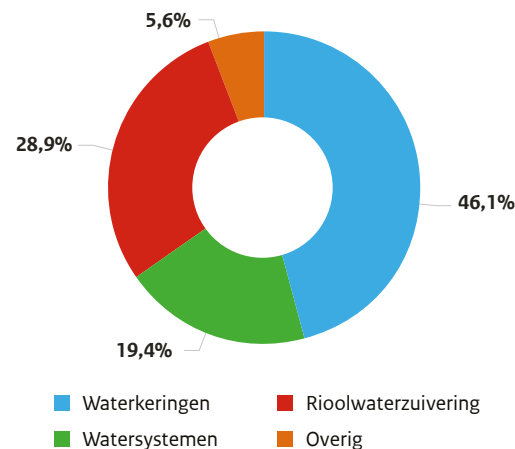
- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

alsmede door de noodzaak om slagen te maken met de energietransitie en het sluiten van kringlopen (circulaire economie). De waterschappen investeerden in 2023 voor € 1,3 miljard. Verreweg het meeste hiervan was in de waterkeringen die ons land tegen het water beschermen en die ervoor zorgen dat we droge voeten houden. 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 14.600 km overige waterkeringen beschermen tegen het water in andere watersystemen.

Figuur 3.14 Bruto-investeringsuitgaven waterschappen verdeeld naar beleidstaken 2023 (realisatie in miljoenen euro's en procenten)



Bron: Waterschapsspiegel

Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)

De meest investeringen in de primaire waterkeringen van de waterschappen vinden plaats als onderdeel van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). 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 middelen. In 2023 ging het voor zowel waterschappen als Rijk om € 225 miljoen. Van de investeringen in primaire waterkeringen van de waterschappen die plaatsvinden binnen het HWBP wordt 90 procent gefinancierd vanuit het HWBP en 10 procent door het investerende waterschap zelf.

Financiële positie

De tabel toont enkele financiële kengetallen die inzicht bieden in de financiële positie van de waterschappen per eind 2023.

Tabel 3.17 Financiële kengetallen waterschappen 2023 (realisatie)

Netto-schuldquote	244%
EMU-saldo	-453,7 miljoen -0,04% BBP
Weerstandsvermogen	2,3

Bron: Waterschapsspiegel

Vreemd vermogen: de netto-schuldquote van de waterschappen daalt

Omdat waterschappen veel investeren, lenen ze ook relatief veel. 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 daartegen 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 2023 244 procent bedroeg.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

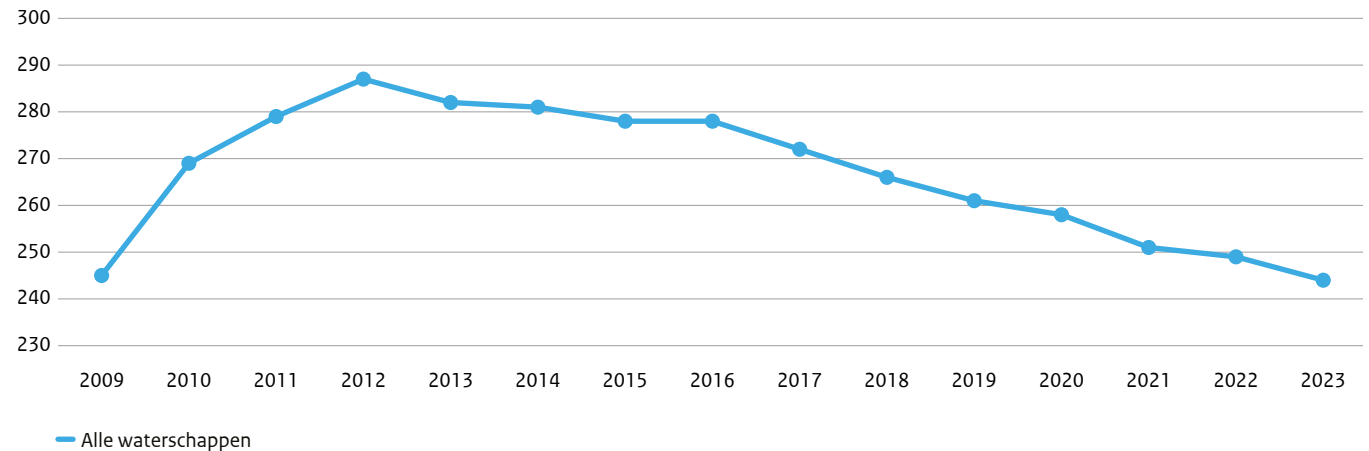
- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Figuur 3.15 Netto-schuldquote waterschappen 2009-2023 (realisatie netto-schuld als % van de belastingopbrengsten)

Bron: Waterschapsspiegel

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 restructureringen 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 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 financiële gevolgen van mogelijke 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 is financiële tegenvallers op te vangen is het 'weerstandsvermogen', de verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de geraamde financiële impact van mogelijke calamiteiten. De waterschappen hadden eind 2023 een gemiddeld weerstandsvermogen van 2,3. Hiermee hadden de waterschappen hun risico's gemiddeld genomen afdoende afgedekt. Bij een weerstandsvermogen kleiner dan één zou dat niet het geval zijn.

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen

De tweede Basisonitor Politieke Ambtsdragers was gericht op het middenbestuur en geeft zicht op de beleving en rolvulling van politieke ambtsdragers in de provincies en de waterschappen.¹⁶⁵

Net als in gemeenten, schuiven politieke ambtsdragers in het middenbestuur vaak door vanuit een vertegenwoordigende rol naar een bestuurlijke rol. Bijna zestig procent van de provinciale bestuurders was eerder statenlid, en vergelijkbaar aandeel Dagelijks Bestuur-(DB-)leden bekleedde eerder een functie als Algemeen Bestuur-(AB-)lid. Ook hebben veel ambtsdragers ervaring bij andere bestuurslagen – met name in gemeenten als raadslid of wethouder. 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. Zij willen iets bijdragen aan de samenleving, politieke ideeën realiseren en invloed uitoefenen op besluitvorming. Onder politieke ambtsdragers bij de waterschappen speelt het verwezenlijken van politieke ideeën een minder grote rol.

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. Volksvertegenwoordigers en bestuurders van provincies en waterschappen zijn matig tevreden over de werkdruk, werk-privé-balans en verlof- en vervangingsregelingen. Ze geven een rapportcijfer van veelal tussen 5 en 6,5.

Volksvertegenwoordigers en bestuurders van provincies en waterschappen zijn relatief tevreden over hun taakvervulling. Provinciale Staten- (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 Commissarissen van de Koning (CdK's) en dijkgraven. Opvallend is tot slot dat PS-leden van collegefracties substantieel tevredener zijn over de taakvervulling van PS en Gedeputeerde Staten (GS), dan PS-leden van niet-collegefracties. Onder AB-leden is een dergelijk verschil minder duidelijk waarneembaar.

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 aanbieders.

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 waterschappen positief. 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.

¹⁶⁵ Giedo Jansen, Bas Denters en Sabine van Zuydam, Basisonitor Politieke Ambtsdragers 2020: Volksvertegenwoordigers en bestuurders in provincies en waterschappen over hun ambt, UT en UvT, 2021.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

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.

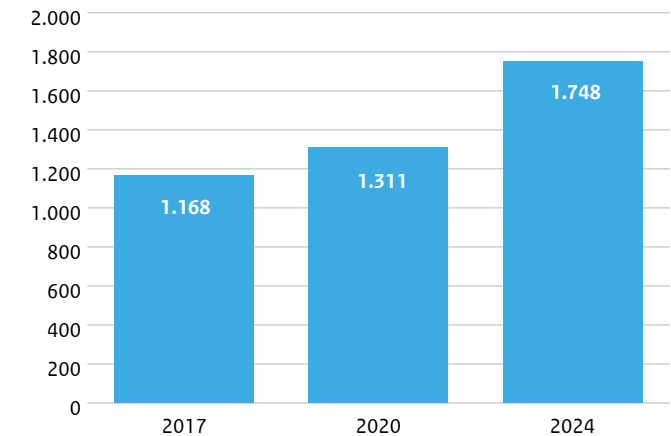
3.5 Regionale samenwerkingsverbanden¹⁶⁶

Het is niet eenvoudig om de ontwikkeling van regionale samenwerking cijfermatig in beeld te brengen, want niet alle overheden gebruiken dezelfde definitie van een 'regionaal samenwerkingsverband'. En ze houden ook niet op dezelfde manier bij aan welke samenwerkingsverbanden ze deelnemen. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn verplicht¹⁶⁷ om in hun jaarlijkse begrotingen te rapporteren over hun 'verbonden partijen' waarin zij een 'bestuurlijk of financieel belang' hebben, maar geven daaraan een eigen interpretatie.

3.5.1 Omvang van regionale samenwerking

Over de afgelopen acht jaar is een toename zichtbaar in het totale aantal samenwerkingsverbanden.¹⁶⁸ En dat terwijl het aantal gemeenten is afgenomen, van 388 gemeenten in 2017 naar 342 gemeenten in 2024. Het regio-landschap in Nederland laat zich het best vergelijken met een lappendeken, waarbij verschillende verbanden ook nog eens geografisch overlappen.

Figuur 3.16 Totaal aantal regionale samenwerkingsverbanden in 2017, 2020 en 2024.



Bron: KWINK-groep, PROOF-adviseurs, Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen 2017-2024

We onderscheiden verplichte, semi-verplichte en vrijwillige samenwerkingsverbanden.

Voor een drietal samenwerkingsverbanden zijn de taken, juridische vorm en samenwerkingspartners opgelegd vanuit het Rijk. In deze gevallen is er een landsdekkend stelsel ontstaan dat de afgelopen jaren stabiel is gebleven. Dit geldt voor de 25 Veiligheidsregio's op basis van de Wet veiligheidsregio's en de 25 GGD-regio's op basis van de Wet publieke gezondheid. Het aantal Omgevingsdiensten is

¹⁶⁶ Deze paragraaf is gebaseerd op: A. Beukema en S. Dreef, *En wat brengt dat de regio? Ontwikkeling van regionale samenwerking in de periode 2017-2024*, Berenschot, 2025. Deze analyse spreekt van een regionaal samenwerkingsverband als de samenwerking de alle van de volgende kenmerken vertoont:

^{a)} Er nemen ten minste twee overheidspartijen deel aan de samenwerking;

^{b)} Het samenwerkingsverband heeft een naam;

^{c)} Het samenwerkingsverband heeft een gedefinieerd, vastgelegd doel;

^{d)} Er vindt interactie plaats:

• Tussen een vaste groep mensen;

• Met een vaste frequentie;

• Op basis van een vooraf vastgestelde agenda voor elke bijeenkomst;

• Gedurende een periode van minstens één jaar (om kortlopende projectsamenwerkingen uit te sluiten).

^{e)} Er is geen enkele betrokkene die de samenwerking ontkent.

¹⁶⁷ Zie art. 15, Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en hoofdstuk 4 en 5 van het Waterschapsbesluit.

¹⁶⁸ Inventarisaties van respectievelijk Kwink, Proof, Berenschot en de RU Groningen.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

met de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2024 aangepast van 29 naar 28 regio's, omdat de Omgevingsdienst Noord-Veluwe en Veluwe IJssel fuseerden tot de Omgevingsdienst Veluwe. Naast deze verplichte samenwerkingsverbanden bestaan er ook landsdekkende stelsels van semi-verplichte samenwerkingsverbanden. Daarin is het takenpakket van het samenwerkingsverband door het Rijk vastgesteld, maar bepalen gemeenten zelf met wie ze samenwerken en in welke vorm. De 30 Regionale Energie Strategie- (RES-)regio's zijn daarvan een voorbeeld, net als de 33 Zorg- en Veiligheidshuizen. En voor de 16 afgebakende Arbeidsmarktregio's geldt dat er wordt gewerkt aan de opzet van één regionaal loket (Werkcentra) om een stevigere verbinding te kunnen leggen tussen overheidspartijen, onderwijsinstellingen, partijen uit het sociaal domein en werkgevers. Vrijwillige samenwerkingsverbanden ontstaan op initiatief van de samenwerkende partijen zelf – denk aan de structurele samenwerking in de Metropoolregio's en in regio's als Twente en de Achterhoek. Aan de samenwerking in deze categorie ligt soms een strategische, meerjarige agenda ten grondslag waarin de gezamenlijke ambities van de decentrale overheden (en partners) zijn weergegeven, als leidraad voor het handelen van 'de regio'. Soms zien we dat het Rijk partij is bij vrijwillige samenwerkingsverbanden. Dan kan het ook voorkomen dat de inhoud van de samenwerkingsagenda of de regio-afbakening door het Rijk is opgelegd of wordt gestimuleerd.

Lichte toename van het aandeel samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid

In 2024 had 49 procent van alle samenwerkingsverbanden een zelfstandige organisatie, of rechtspersoonlijkheid gereguleerd onder publiek- of privaatrecht. 31 Procent van alle samenwerkingsverbanden is vormgegeven op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). 18 Procent van de samenwerkingsverbanden kent een privaatrechtelijke rechtsvorm, zoals een bijzondere of naamloze vennootschap, een stichting of vereniging. Medeoverheden hebben aandelen of zitting in het bestuur van de gezamenlijk opgerichte organisatie. De nipte meerderheid (51 procent) van de samenwerkingsverbanden kent geen eigenstandige rechtspersoonlijkheid of zelfstandige organisatie. In dit geval kunnen deelnemers aan het samenwerkingsverband wel bevoegdheden overdragen aan elkaar of publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, maar richten zij daarvoor geen aparte rechtspersoon op. Voorbeelden hiervan zijn gemeenten die een samenwerkingsovereenkomst afsluiten waarin zij afspraken maken over gezamenlijke taak- of programma-uitvoering, of gemeenten en de Rijksoverheid die in een convenant afspraken maken over de uitvoering van een bepaald programma. We zien een lichte toename van samenwerkingsverbanden in deze categorie ten opzichte van 2020, toen 44 procent van de samenwerkingsverbanden zich als 'afstemmingsconstructie' of 'netwerkconstructie' kwalificeerde.

Uit de toename van het aandeel samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid – ten opzichte van vier jaar geleden en ten opzichte van het aandeel samenwerkingsverbanden op basis van het publiek- of privaatrecht – ontstaat het beeld dat deelnemers aan samenwerkingsverbanden vaker de voorkeur geven aan 'lichte' organisatiestructuren die relatief eenvoudig te veranderen zijn. Daarvoor zijn verschillende verklaringen. Uit diverse onderzoeken onder gemeenteraden weten we dat raadsleden vaak geen 'grip' ervaren op gemeenschappelijke regelingen.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Ze hebben de indruk niet te kunnen sturen op besluitvorming in en de uitkomsten van regionale samenwerking,¹⁶⁹ zelfs als er veel procedures en instrumenten zijn ingericht om raden wél te betrekken bij die besluitvorming of uitkomsten. Het is mogelijk dat er daarom vaker naar andere rechtsvormen dan een formele Gemeenschappelijke Regeling (GR) wordt gezocht om regionale samenwerking in te richten. Het wijzigen van deelnemende partijen of het besluitvormingsproces vraagt in een GR immers vaak meer tijd, menskracht, middelen, (juridische) expertise én bekrachtiging door de raden dan dezelfde ingrepen in een bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst. Bovendien geeft een informele vorm van samenwerking de mogelijkheid om niet-overheidspartijen te laten aansluiten. Tegelijkertijd is de Wgr in 2022 juist gewijzigd en uitgebreid om de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden te versterken. De gewijzigde Wgr stelt gemeenteraden in staat om hun kaderstellende en controlerende taken vaker en gericht uit te oefenen bij besluitvorming over GR-aangelegenheden. Voor samenwerkingsverbanden met een andere rechtsvorm zijn die waarborgen voor democratisch gelegitimeerde regionale besluitvorming niet wettelijk verplicht gesteld. Het feit dat een grote meerderheid van alle samenwerkingsverbanden niet wordt gereguleerd door de Wgr, werkt het beeld in de hand dat de legitimatie van regionale samenwerking door gemeenteraden, provinciale staten en algemeen besturen van waterschappen overall een probleem blijft.

Alle medeoverheden nemen vaker deel aan regionale samenwerkingsverbanden

In vergelijking met 2020 nemen gemeenten, provincies en waterschappen gemiddeld vaker deel aan samenwerkingsverbanden, hoewel de intensievere methode van dataverzameling dit beeld iets kan vertekenen.¹⁷⁰

Voor de grote toename over de laatste acht jaar van het aantal samenwerkingsverbanden waaraan ten minste één waterschap deelneemt én het gemiddelde aantal samenwerkingsverbanden waaraan een waterschap deelneemt is nog een andere verklaring. De Europese Kaderrichtlijn Water, gezamenlijke verantwoordelijkheden van gemeenten en waterschappen in de afvalwaterketen en ook het efficiënter organiseren van bedrijfsvoering en belastingheffing zorgde al eerder dat waterschappen meer uitvoerende en ondersteunende taken met provincies en gemeenten gingen realiseren. Maar de afgelopen jaren was er ook actievere betrokkenheid van de waterschappen in de regio bij strategische, maatschappelijke en meer integrale beleidsopgaven als klimaatverandering, bodemverontreiniging en de samenhang met de landbouwtransitie en de drinkwatervoorziening.¹⁷¹ Waterschappen treden dan ook vaker toe tot regionale bestuurlijke afstemmingsgremia of uitvoerende samenwerkingsovereenkomsten op dit type opgaven – bijvoorbeeld RES-uitvoeringsorganisaties, maar ook de zogeheten Nationale OmgevingsVisie Executiekraacht-(NOVEX-)verbanden en overlegtafels in het kader van de voormalige provinciale aanpakken voor het landelijk gebied en de ruimtelijke puzzels. Ook de landelijke richtlijn voor water- en bodemsturend beleid in ruimtelijke ordeningsvraagstukken lijkt impact te hebben op de toegenomen deelname van waterschappen aan regionale samenwerkingsverbanden.¹⁷²

¹⁶⁹ Dreef et. al. 2024. Besturen in Regionale Ecosystemen. <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2024/03/29/besturen-in-regionale-ecosystemen>
Peters c.s. 2022. Regionale Samenwerking en gemeenteraden. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/20/bijlage-4-eindrapport-regionale-samenwerking-en-gemeenteraden-1jan2023>

¹⁷⁰ In 2024 zijn voor het eerst sinds 2017 ook provinciebegrotingen en waterschapsbegrotingen meegenomen in de inventarisatie van 'verbonden partijen'. In 2020 is er voor de actualisatie van deze dataset niet – zoals in 2017 en 2024 – een analyse gemaakt van alle 'paragrafen verbonden partijen' uit gemeentebegrotingen, waardoor het mogelijk is dat het aantal samenwerkingsverbanden in 2020 al hoger lag dan toen is gerapporteerd in de Staat van het Bestuur.

¹⁷¹ Binnema, H. en Vollaard, H. 2023. Waterschappen – Democratie in een onbekend bestuur. Utrecht: Boom Geschiedenis.

¹⁷² Kamerbrief over rol Water en Bodem bij ruimtelijke ordening, 2022. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-c35e65eba0903d738ae26dab22462337bod8de7/1/pdf/water-en-bodem-sturend.pdf>

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

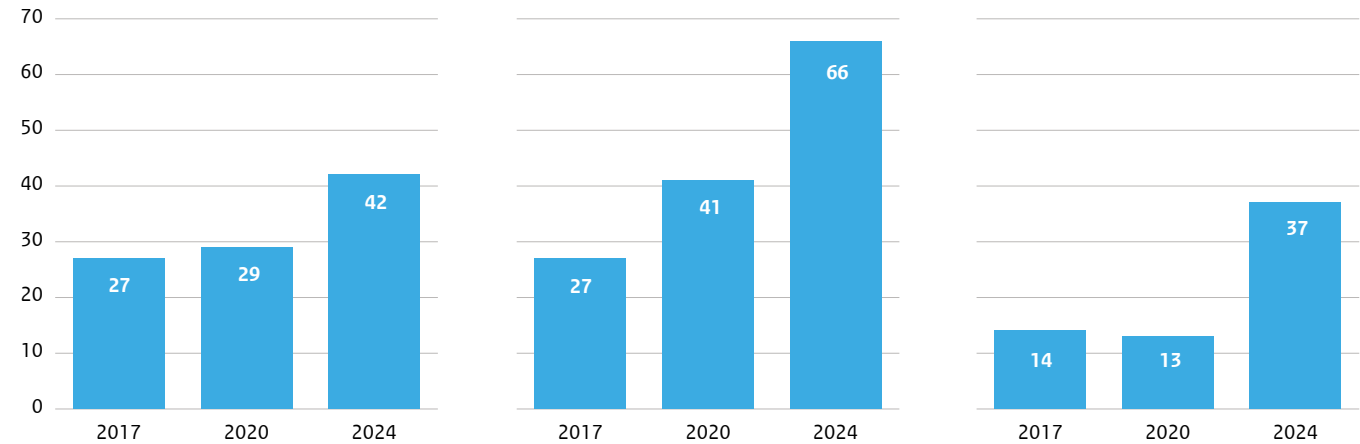
5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

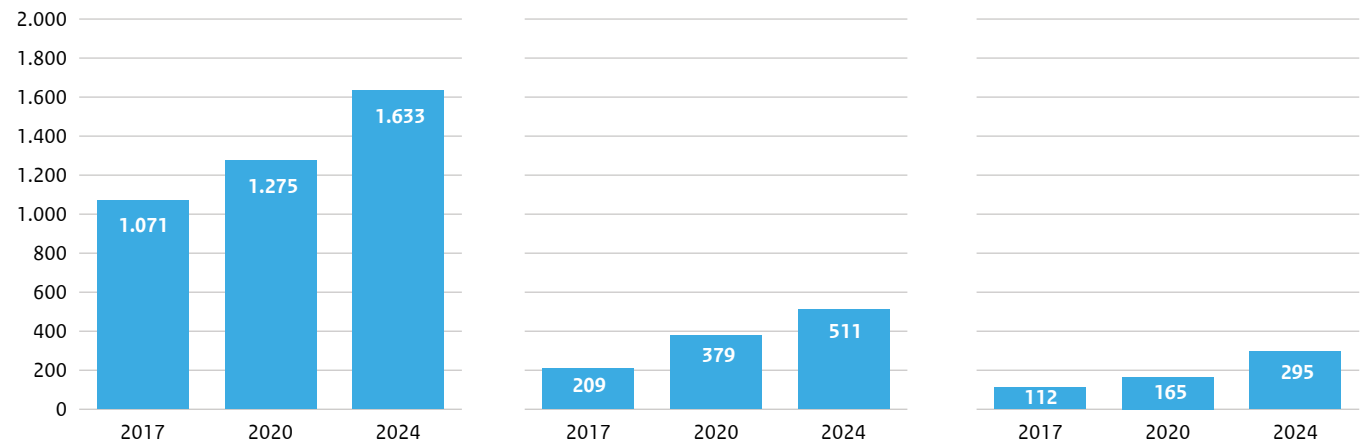
- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Figuur 3.17 Gemiddelde aantal samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten, provincies en waterschappen deelnemen in 2017, 2020 en 2024.



Bron: Dataset KWINK-Groep, Proof-adviseurs, Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen.

Figuur 3.18 Aantal samenwerkingsverbanden waaraan ten minste één gemeente, provincie of waterschap deelneemt in 2017, 2020 en 2024.



Bron: Dataset KWINK-Groep, Proof-adviseurs, Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

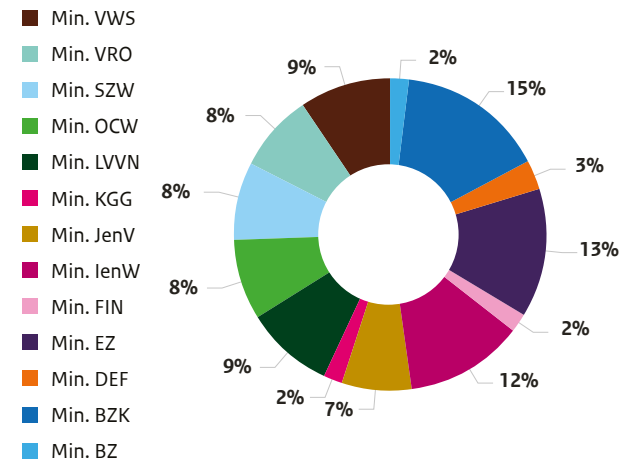
Samenwerking Rijk en regio

In de Staat van het Bestuur van 2022 werd al erkend dat het aantal 'gebiedsgerichte maatwerkoplossingen' voor specifieke regionale opgaven toenam sinds de vorige rapportage in 2020. In de vorm van 'deals' of programma's werken Rijksoverheid en regio samen aan de aanpak van deze opgaven. Voorbeelden zijn de Regio Deals (waarvan momenteel nog in totaal 61 in uitvoering), de 35 Woondeals, de City Deals (waarvan nog elf in uitvoering) en de Green Deals (waarvan nog vijf in uitvoering), maar ook de 16 NOVEX-gebieden en de bijbehorende grootschalige woningbouwlocaties, het programma Regio's aan de Grens (sinds 2025 het Nationaal Programma Vitale Regio's), het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie, het Programma Groen in en om de Stad en het Regionetwerk.

Slechts in een beperkt aantal gevallen is sprake van een convenant of samenwerkingsovereenkomst waarin de deelname van departementen naast gemeenten, provincies of waterschappen is vastgelegd. In landelijke programmadocumenten of Kamerbrieven wordt dan wel melding gemaakt van samenwerking of partnerschap met medeoverheden, maar gemeenten of provincies vermelden de betreffende Rijksdepartementen niet als deelnemers aan het samenwerkingsverband die ze opnemen in de paragraaf 'verbonden partijen' van hun begrotingen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij regionale transitievisies warmte (onder het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie) en bij de Regionale Energiestrategieën en de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) in het veiligheidsdomein. Het feit dat Rijk en regio verschillend rapporteren over de deelname van Rijksdepartementen maakt het beeld over de totale omvang van Rijksdeelname in de regionale samenwerkingspraktijk diffuus. In 5,1 procent (89) van het totaal aantal samenwerkingsverbanden rapporteren medeoverheden wél over de deelname van het Rijk aan de samenwerking. Daarbij moet dus wel worden aangemerkt dat de dataset niet volledig is op alle vormen van samenwerking tussen Rijk en regio. De onderstaande figuur geeft de indicatie dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en

het ministerie van Economische Zaken het vaakst deelnemen aan regionale samenwerkingsverbanden.

Figuur 3.19 Deelname van Rijksdepartementen aan samenwerkingsverbanden aandeel van het totale aantal regionale samenwerkingsverbanden waaraan ten minste één Rijksdepartement deelneemt.



Bron: Dataset KWINK-Groep, Proof-adviseurs, Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen.

Weinig structurele samenwerking met niet-overheidspartijen

Al in 2016 constateerde de Studiegroep Openbaar Bestuur in het rapport *Maak Verskil* dat niet alleen de bestuurlijke, maar ook de economische en maatschappelijke werkelijkheid zich in toenemende mate manifesteerde op regionaal niveau.¹⁷³ De werkelijkheid van alledag was verworden tot een regionaal netwerk, stelden de onderzoekers, waarin overheid, ondernemers, zorg- en welzijnsinstellingen en maatschappelijke initiatieven elkaar continue zouden treffen en samen zouden werken aan de uitvoering van een aanpak voor regionale opgaven. In het onderzoek *Besturen in Regionale Ecosystemen* bleek in 2024 dat er in de samenwerkingspraktijk van 10 van die regionale netwerken nog maar weinig structurele verbinding tot stand komt tussen overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke

¹⁷³ Studiegroep Openbaar Bestuur. 2016. *Maak Verskil*. <https://www.kennisvandeoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/04/01/maak-verskil---rapport-studiegroep-openbaar-bestuur>

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

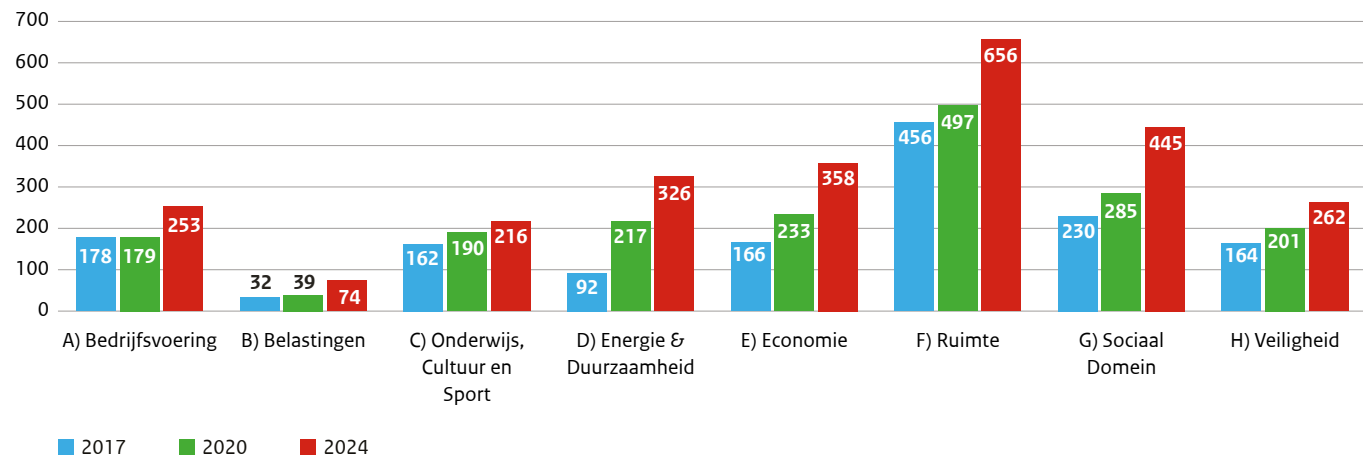
instellingen.¹⁷⁴ Dat beeld zien we terug in de cijfers: in slechts 5 procent van het totaal aantal samenwerkingsverbanden troffen we meer dan één niet-overheidspartij aan.

In de 10 casusregio's van het Bestuurlijke Regionale Ecosystemen- (BRE-)onderzoek werden wel tijdelijke verbanden aangetroffen waarin overheden, ondernemers en onderwijs- of kennisinstellingen samen concrete, tastbare resultaten wisten te realiseren. Vaak startte de samenwerking op met een tijdelijke financiële prikkel van buiten, bijvoorbeeld vanuit een provincie of het programma Regio Deals, waar het bevorderen van samenwerking tussen overheids- en niet-overheidspartijen in een regio één van de doelstellingen vormt. Het onderzoek constateert dat de overheidsdeelnemers aan het triple-helix verband vaak een aanjagende rol hebben. In onder andere *Agrofood Capital* in Noordoost-Brabant, in het *Innovatiepact Fryslân* en in *Samen maken wij Flevoland* leidde dat tot structurele, langjarige ontmoeting én het uitlokken van private investeringen in de samenwerking om regionale opgaven aan te pakken. Als er structurele samenwerking tot stand komt, is die wel vaak gericht op één specifiek beleidsterrein.

3.5.2 Beleidsterreinen waarop wordt samengewerkt

Een derde van het totaal aantal samenwerkingsverbanden richt zich in ieder geval op opgaven in het ruimtelijk domein. Er is daarin weinig ontwikkeling zichtbaar over de afgelopen acht jaar: altijd is ruimtelijke samenwerking dominant geweest. Tegelijkertijd is samenwerking op economische thema's (waaronder de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en de ontwikkeling van *human capital*) en sociale vraagstukken (naast de klassieke sociaal domein thema's WMO, Participatie en Jeugdzorg – bijvoorbeeld bestaanszekerheid en het beperken van gebruik van sociale voorzieningen) over de afgelopen acht jaar sterker toegenomen dan samenwerking op ruimtelijke thema's. De toename van samenwerking op het terrein van Ruimte lijkt in de periode 2020-2024 wel meer af te vlakken: een toename van 132 procent, waar het aantal samenwerkingsverbanden gericht op Economie, Sociaal Domein en Energie en Duurzaamheid met meer dan 150 procent toeneemt.

Figuur 3.20 Aantal samenwerkingsverbanden naar beleidsveld, 2017-2024



Bron: Dataset KWINK-Groep, Proof-adviseurs, Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen.

¹⁷⁴ S. Dreef et al. 2024. Besturen in Regionale Ecosystemen. <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/rapporten/2024/03/29/besturen-in-regionale-ecosystemen>

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

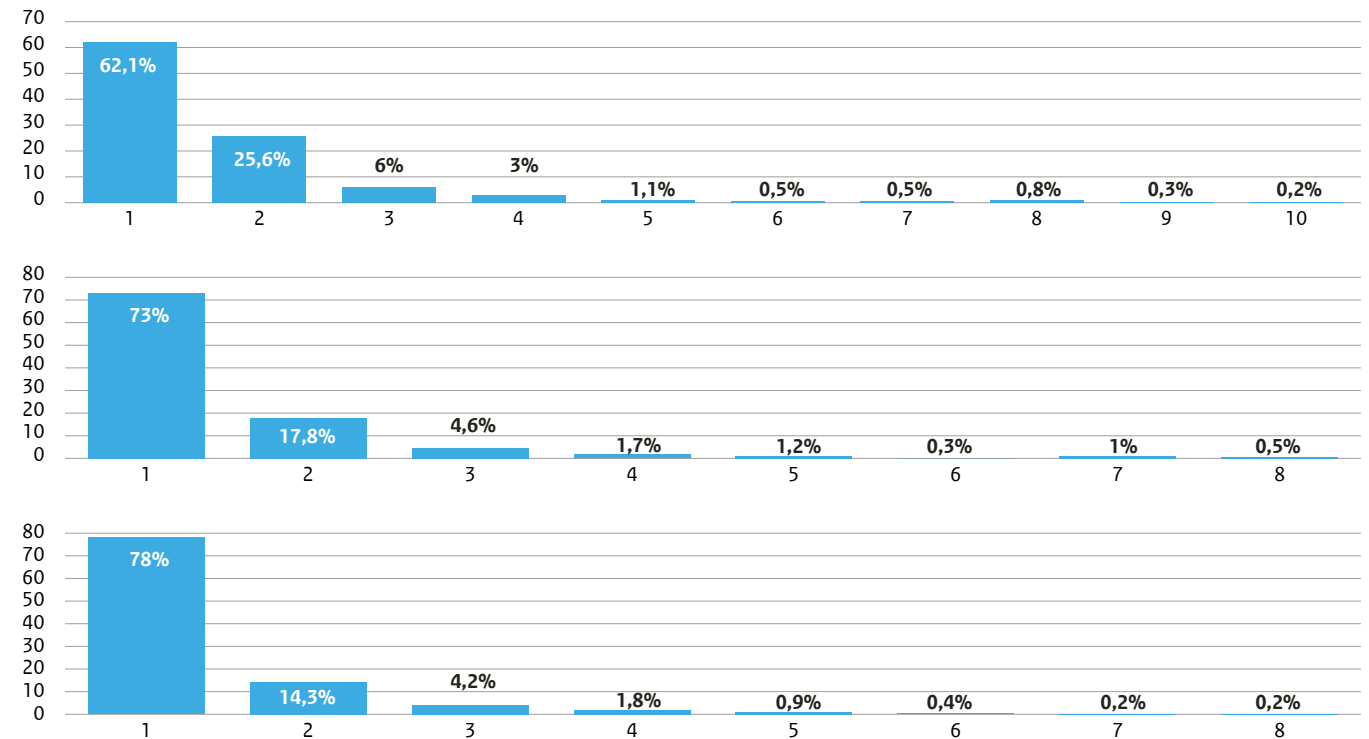
- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Vaker sectoraal dan integraal

Functionele integraliteit gaat over de mate waarin samenwerkingsverbanden zich richten op meer dan één beleidsterrein. Uit de in 2024 verzamelde data blijkt een lage functionele integraliteit: 69 procent van de samenwerkingsverbanden werkt aan één beleidsthema, en het aandeel samenwerkingsverbanden dat zich op drie of meer beleidsthema's richt is slechts 10 procent. Dat is geen vreemde bevinding, aangezien het gezamenlijk uitvoeren van taken niet per se vragen om een strategische, integrale

benadering waarin een afweging tot stand komt vanuit meerdere beleidsterreinen. De combinatie 'ruimte' en 'economie' komt het vaakst voor, namelijk in 28 procent van alle samenwerkingsverbanden. In 11,3 procent van de samenwerkingsverbanden richten partijen zich zowel op het ruimtelijk als het sociaal domein. Over de jaren 2017-2024 zien we tot slot een duidelijke toename van het aandeel samenwerkingsverbanden dat zich op meer dan één beleidsterrein richt.

Figuur 3.21 Aandeel samenwerkingsverbanden dat zich richt op 1-8 thema's in 2017-2024.



Bron: Dataset KWINK-Groep, Proof-adviseurs, Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen.

De schaal waarop gemeenten hun samenwerking organiseren is de afgelopen jaren over het algemeen vrij stabiel.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

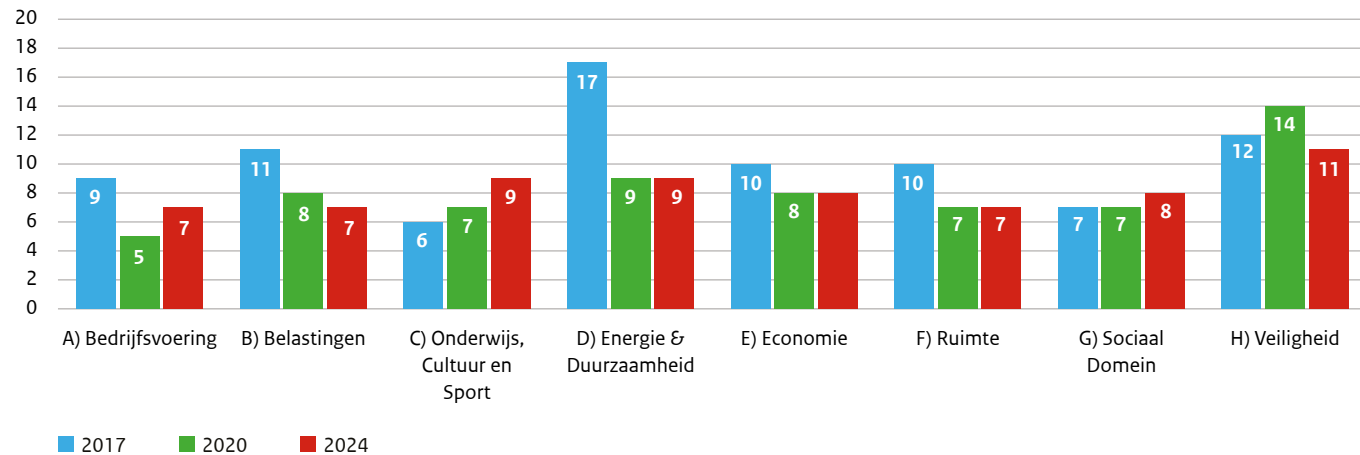
5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

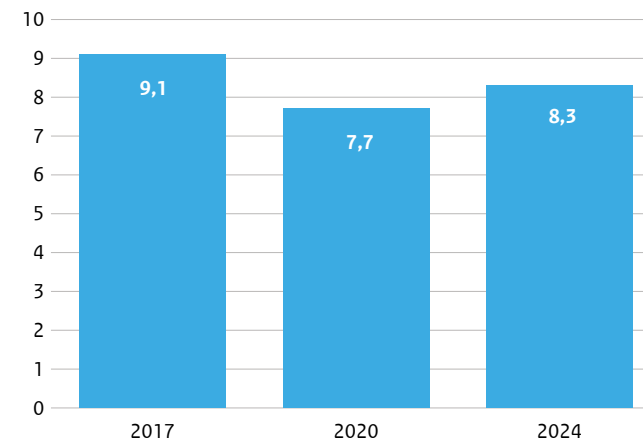
- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Figuur 3.22 Gemiddeld aantal deelnemende gemeenten per samenwerkingsverband, naar thema, 2017-2024.



Bron: Dataset KWINK-Groep, Proof-adviseurs, Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen.

Figuur 3.23 Gemiddeld aantal deelnemende gemeenten per samenwerkingsverband, 2017-2024.



Bron: Dataset KWINK-Groep, Proof-adviseurs, Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen.

Het gemiddeld aantal gemeenten dat deelneemt aan een regionaal samenwerkingsverband is al jaren 8 of 9. Alleen op het thema veiligheid is het gemiddeld aantal deelnemers al sinds 2017 iets groter. Samenwerking op dit beleidsdomein vindt primair plaats binnen de wettelijk verplichte Veiligheidsregio's en GGD-regio's, maar ook de (vrijwillige) Zorg- en Veiligheidshuizen vallen onder deze categorie. De ontwikkeling die het meest in het oog springt, is het afnemende aantal deelnemers aan samenwerkingsverbanden op het thema energie en duurzaamheid. Een mogelijke verklaring is dat bij het instellen van de RES-regio's in 2019, gemeenten er duidelijk hebben gekozen om het aantal samenwerkingspartners scherp af te bakenen. Nieuwe samenwerkingsverbanden op het thema energie en duurzaamheid zijn zich naar hetzelfde kleinere schaalniveau zijn gaan organiseren.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

3.5-3 Wat brengt regionale samenwerking teweeg?

Op verzoek van de Tweede Kamer is in 2022 inventariserend wetenschappelijk onderzoek verricht naar de effectiviteit, legitimiteit en doelmatigheid van regionale regelingen.¹⁷⁵ Hieruit bleek dat er nog veel witte vlekken zijn op dit terrein. Op basis van het beschikbare onderzoek was het toen niet mogelijk om algemene uitspraken te doen over de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerking, en vaak ook niet als het gaat om specifieke samenwerkingsverbanden. Naar aanleiding van deze bevinding hebben onderzoekers van de Erasmus Universiteit en de Radboud Universiteit Nijmegen een inventarisatie en analyse gemaakt van bestaand onderzoek in binnen- en buitenland naar de effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden.¹⁷⁶ Dit vulden zij aan met een studie van enkele Nederlandse casussen. Samenvattend tonen de resultaten van ook dit onderzoek dat op basis van de bestaande literatuur en praktijk geen algemeen geldende indicatoren te formuleren zijn over de situaties waarin opgelegd of semi-verplicht samenwerken effectief en/of doelmatig is. Wel vallen er duidelijke aandachtspunten uit de literatuur te destilleren die in ogenschouw genomen kunnen worden wanneer er nagedacht wordt over het beleggen van taken in regionale samenwerkingsverbanden. Het gaat dan over zaken als het voor- of nadeel van een bepaalde schaalomvang, de noodzaak om samenwerking al of niet te verplichten, de balans tussen centrale regie en autonomie van decentrale overheden, eenduidigheid in vooraf gestelde eisen en wensen en,

tenslotte de beschikbaarheid van voldoende middelen.

Door het beperkte en weinig eenduidige onderzoeksmateriaal is het tevens lastig om steekhoudende uitspraken te doen over de relatie tussen de effectiviteit en de democratische legitimiteit van regionale samenwerking.¹⁷⁷ 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 op regionale samenwerking ervaren. 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.

¹⁷⁵ K. Peters e.a., Regionale samenwerking en gemeenteraden. Een samenvattend onderzoek naar de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van regionale samenwerkingsverbanden, stichting Decentraal bestuur, 2022.

¹⁷⁶ K. Migchelbrink e.a., Doelmatigheid en effectiviteit van regionale samenwerkingen. Een verkennend onderzoek naar indicatoren voor effectiviteit en doelmatigheid van opgelegde en semi-verplichte regionale samenwerkingen, EUR/RUN, Rotterdam, 2024.

¹⁷⁷ K. 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 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?

Bonaire, Saba en Sint-Eustatius 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). Bonaire, Saba en Sint-Eustatius hebben allen een eilandsraad en een bestuurscollege. Daarnaast hebben eilanden elk een gezaghebber. De gezaghebber is voorzitter van beide bestuursorganen en heeft onder meer taken op het gebied van een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het beleid van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius op het gebied van openbare orde en veiligheid.

Bonaire, Saba en Sint-Eustatius zijn destijds nooit bij een bestaande of nieuwe provincie ingedeeld. De taken die de provincie normaal gesproken heeft, worden deels door de eilanden zelf uitgevoerd en deels door het Rijk. De eilanden hebben hierdoor meer taken en verantwoordelijkheden dan Europees Nederlandse gemeenten van dezelfde omvang.

Bonaire, Sint-Eustatius en Saba hebben met name op de terreinen van demografie en immigratie, veiligheid, economie, toegang en logistiek (in stand houden van een lucht- en zeehaven) omvangrijke taken. Ook is sprake van taakverzwaring omdat de besluitvorming en uitvoering van Rijkstaken op bestuurlijk niveau zijn verweven met die van de eilanden. Vanwege het ontbreken van waterschappen, hebben de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius ook de verantwoordelijkheid voor de waterstaatkundige verzorging.

Rijksvertegenwoordiger

Vanwege het ontbreken van de provinciale laag is een Rijksvertegenwoordiger aangesteld. De Rijksvertegenwoordiger heeft onder meer de taak om een aanbeveling en een voorstel te doen tot (her-)benoeming van de gezaghebber, om bepaalde besluiten goed te keuren en goed bestuur in de openbare lichamen te bevorderen.

Het College financieel toezicht Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Cft BES)

Het Cft BES is een zelfstandig bestuursorgaan, en heeft als taak om de openbare lichamen en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 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 BES toezicht op de verbeteringen van het financieel beheer van de openbare lichamen.

Bestuurlijke ingreep Sint-Eustatius

Vanaf februari 2018 heeft Nederland een regeringscommissaris aangesteld om het bestuur van Sint-Eustatius te vervangen, wegens taakverwaarlozing van het bestuur. Stapsgewijs is er gewerkt om het bestuur van Sint-Eustatius weer op orde te krijgen, waardoor er vanaf 2020 weer een eilandsraad is. In 2023 kreeg de eilandsraad weer volledige bevoegdheden. Sinds 10 april 2024 is de gezaghebber van Sint-Eustatius benoemd. Daarmee kwam een einde aan de termijn van de regeringscommissaris. Per 1 september 2024 is de Wet herstel voorzieningen Sint-Eustatius komen te vervallen.¹⁷⁸

De samenstelling van het bestuur

Het bestuurscollege van Bonaire bestaat uit drie gedeputeerden en de gezaghebber. Zij worden ondersteund door een ambtelijke organisatie die geleid wordt door de eilandsecretaris. Op Saba wordt het bestuurscollege gevormd door twee gedeputeerden en de gezaghebber. Sint-Eustatius kent eveneens een bestuurscollege dat wordt gevormd door twee gedeputeerden en een gezaghebber.

¹⁷⁸ [Het bestuur van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba | Caribisch deel van het Koninkrijk | Rijksoverheid.nl](#)

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

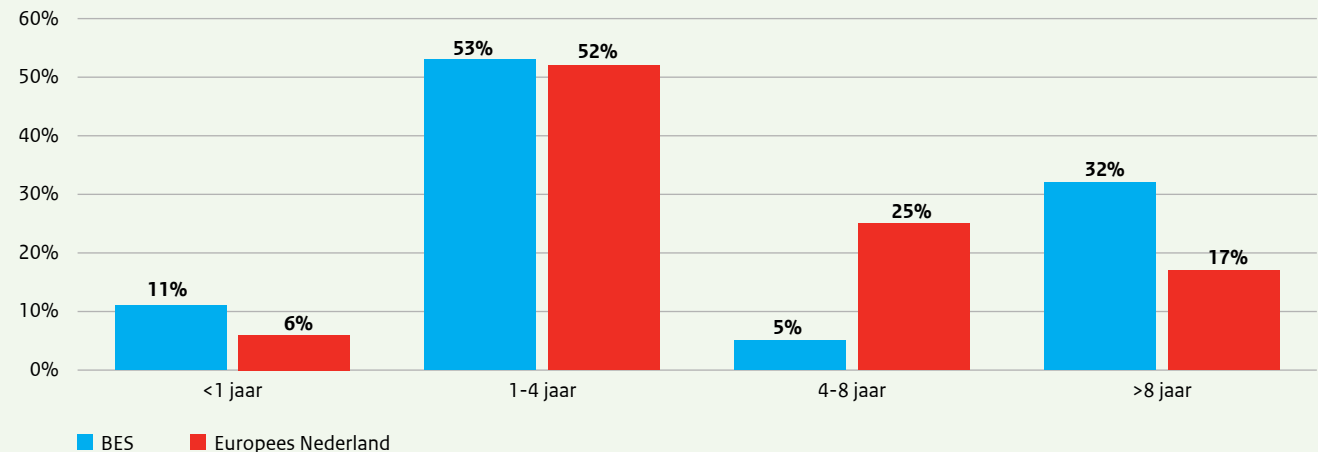
Verdeling naar man-vrouw

De huidige verdeling man-vrouw verdeling binnen de eilandsraden van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius is als volgt: in Bonaire bestaat de huidige eilandsraad uit 4 mannen en 5 vrouwen. In Saba en Sint-Eustatius hebben 2 vrouwen en 3 mannen zitting in de raad. Gemiddeld genomen is de verhouding voor Bonaire, Saba en Sint-Eustatius: 42,1 procent vrouw en 57,90 procent man. In Europees Nederland is de verhouding 33 procent vrouw tegenover 67 procent man.

Zittingsduur (anciënniteit)

Als we kijken naar de huidige eilandsraadsleden van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius en hun zittingsduur, oftewel anciënniteit, zien we onderstaand beeld. De grootste verschillen met Europees Nederlandse gemeenteraadsleden zijn zichtbaar in de categorieën 4-8 jaar en langer dan 8 jaar (>8 jaar). Het aantal eilandsraadsleden dat langer dan 2 periodes zitting heeft in de eilandsraad is verhoudingsgewijs groot in vergelijking met Europees Nederland.

Figuur 3.24 Zittingsduur verdeling van eilandsraadsleden en raadsleden



In algemene zin kan worden opgemerkt dat de duur van de zittende coalities in Bonaire beperkter is in vergelijking met Europees Nederlandse gemeenten en in vergelijking met Saba en Sint-Eustatius. Coalities volgen elkaar soms snel op. In dergelijke gevallen stroomden eilandsraadsleden vaak door naar het bestuurscollege. En werden gedeputeerden (weer) lid van de eilandsraad.

Belangrijkste thema's bestuursakkoorden

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft een coördinerende rol voor het Rijksbeleid ten aanzien van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius. Deze rol krijgt invulling via het sluiten van bestuursakkoorden tussen BZK en Bonaire, Saba en Sint-Eustatius. Eind 2023 zijn nieuwe bestuursakkoorden gesloten met Sint-Eustatius en Saba, en voor Bonaire in 2024. In deze akkoorden zijn afspraken gemaakt op tal van terreinen zoals onder andere Goed Bestuur, en Uitvoeringskracht.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Ook zijn er afspraken gemaakt over de Herzieningswet Openbare lichamen BES en Wet Financiën BES tussen de gezaghebbers, bestuurscolleges en eilandsraden in 2024 tijdens de werkconferentie WolBES FinBes.¹⁷⁹

3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

In dit gedeelte gaat het om de financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius, welke hierna aangeduid als Bonaire, Saba en Sint-Eustatius voor de leesbaarheid. Het benoemen van het eiland verwijst dan naar het Openbaar Lichaam van het desbetreffende eiland.

De baten van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

Bonaire, Saba en Sint-Eustatius ontvangen een groot deel van de middelen vanuit het Rijk via diverse uitkeringen. Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen de vrije uitkering (beschikbaar gesteld bedrag ter uitvoering eilandelijke taken) die vergelijkbaar is met de algemene uitkeringen uit het Gemeentefonds in Europees Nederland, en de bijzondere uitkeringen (door ministeries geormerkte bijdragen voor vooraf bepaalde doeleinden). De vrije uitkering worden ingezet voor de in Europees Nederland vergelijkbare gemeentelijke taken.

In het rapport, dat in de tweede helft van 2023 uitkwam, is in opdracht van BZK onderzoek gedaan naar de eilandelijke taken en middelen.¹⁸⁰ Voor dit onderzoek zijn de eilandelijke taken en middelen per eiland geïnventariseerd en zijn vervolgens de kosten voor de taken geraamd. In het eindrapport staat een analyse van de taken, uitvoering van de taken en de middelen. De conclusie is dat Bonaire, Sint-Eustatius en Saba er in de loop van de tijd veel (structurele) taken bij hebben gekregen zonder bijhorende (structurele) financiering.

Op deze manier is er een onbalans ontstaan. In 2024 is om die redenen besloten om de vrije uitkering met een extra van 18 miljoen euro te verhogen.¹⁸¹ De bijzondere uitkeringen hebben een minder structureel karakter dan de vrije uitkeringen en fluctueren per eiland en per jaar. Gemiddeld genomen is het percentage van de bijzondere uitkeringen 40 procent van de baten van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius in de jaren 2011 tot 2023.¹⁸²

In 2011 bedroegen de gezamenlijke baten van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius \$85.000.000, waarvan \$35.000.000 (41 procent) de vrije uitkeringen omvatten.¹⁸³ Het grootste gedeelte van de vrije uitkeringen is bestemd voor Bonaire, omdat Bonaire als eiland het grootste aantal inwoners heeft waardoor de taken omvangrijker zijn. In 2011 was het aandeel van het BES-fonds¹⁸⁴ dat bestemd was voor Bonaire 57 procent. In 2023 bedroegen de gezamenlijke baten van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius \$251.000.000, waarvan 32 procent oftewel \$81.000.000 de vrije uitkering omvatten.¹⁸⁵ Ten opzichte van 2011 zijn de gezamenlijke baten met 195 procent gestegen, en is het aandeel van de vrije uitkeringen gedaald van 41 procent naar 32 procent. De vrije uitkeringen worden voor een groot gedeelte berekend op basis van het inwonersaantal en de karakteristieken van het eiland.¹⁸⁶ Daarnaast wordt er jaarlijks geïndexeerd op basis van loon- en prijsontwikkelingen. Mede hierdoor blijft het aandeel van het BES-fonds voor Bonaire (64 procent) groter ten opzichte van de andere twee eilanden.

¹⁷⁹ <https://open.overheid.nl/documenten/51abf707-bd98-4bcf-8b28-a937adfa85ea/file>.

¹⁸⁰ Eindrapport onderzoek eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland | Rapport | Rijksoverheid.nl.

¹⁸¹ Investerings in Caribisch Nederland | Caribisch deel van het Koninkrijk | Rijksoverheid.nl.

¹⁸² Eindrapport eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland.

¹⁸³ Jaarrekening Openbaar Lichaam Bonaire 2011 Jaarrekening Openbaar Lichaam Saba 2011 Jaarrekening Openbaar Lichaam Sint-Eustatius 2012

¹⁸⁴ BES-fonds is het begrotingsfonds samengenomen van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius, welke wordt gevoed door de Rijksoverheid. Deze worden uitgekeerd aan Bonaire, Saba en Sint-Eustatius als vrije uitkeringen.

¹⁸⁵ Jaarrekening Openbaar Lichaam Bonaire 2023 Jaarrekening Openbaar Lichaam Saba 2023 Jaarrekening Sint-Eustatius 2023.

¹⁸⁶ Referentiekader Caribisch Nederland.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Een ander deel van de baten is afkomstig uit de lokale opbrengsten van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius, bijvoorbeeld opbrengsten uit belastingen en leges. In 2011 waren de opbrengsten uit lokale belastingen voor Bonaire 16,5 procent van de baten, dit is in 2023 gestegen naar 22,4 procent (inclusief overige lokale opbrengsten). Vanwege het stilleggen van de werkzaamheden van de olieopslag terminal op Bonaire¹⁸⁷ en de daarmee gemoeide inkomsten uit havenbelastingen is er in 2019 een daling te constateren. Deze is nog steeds van invloed op de jaarrekening van Bonaire.¹⁸⁸ Een verdere daling van de lokale heffingen en belastingen volgde in de jaren daarna, vanwege de COVID-19-pandemie.

De voornaamste dalingen zijn vooral terug te zien in de opbrengsten uit de toeristen/logeergastenbelasting, autoverhuurbelasting, en de cruise- en havengelden.¹⁸⁹

De lokale opbrengsten in 2020 zijn vergelijkbaar met die van het jaar 2014. Vanaf 2021 is er weer een stijgende lijn te zien, waarvoor er in 2022 zelfs sprake is van een stijging van 75 procent ten opzichte van het jaar daarvoor. Deze stijging is deels te verklaren door de invoering van de Entree Tax voor toeristen in 2022.¹⁹⁰

De lokale overheid op Saba genereerde in 2011 7 procent van de baten door opbrengsten uit lokale heffingen en belastingen. Dit daalde tot 2 procent in 2023.¹⁹¹ In 2020 was er sprake van een grote daling in de lokale heffingen veroorzaakt door de verleende vrijstellingen voor heffingen vanwege de COVID-19-pandemie. In dat jaar werden havengelden en verschuldigde huren niet geïnd. Daarnaast was er vanwege de gesloten grenzen sprake van lagere opbrengsten uit luchthavenbelastingen, verblijfsbelasting en horecabelasting. De daling in lokale heffingen kwam neer op 35 procent ten opzichte van het vorige jaar.¹⁹² Vanaf 2021 stegen de opbrengsten uit lokale heffingen en belastingen. Vanaf 2023 is er echter weer een daling te zien.

In 2011 genereerde Sint-Eustatius 44 procent van de baten uit de opbrengsten van lokale heffingen en belastingen.¹⁹³ In 2023 daalde het totaal aan lokale heffingen en belastingen ten opzichte van de baten naar 8,7 procent.¹⁹⁴ In de tussengelegen jaren schommelde het percentage lokale inkomsten ten opzichte van de totale baten flink; in de jaren 2011 en 2023 zien we de hoogste uitschieters. In 2022 was dit percentage nog 27 procent, wat te maken heeft met de PCR-testen die werden gedaan tijdens de COVID-19-pandemie, waarvan de opbrengsten in 2023 met meer dan \$200.000 zijn afgenomen.¹⁹⁵ Tegelijkertijd zijn de totale baten van Sint-Eustatius in 2023 met 42 procent toegenomen. Dit resulteert in een disbalans van de totale baten ten opzichte van de lokale opbrengsten.

¹⁸⁷ Bopec.

¹⁸⁸ Jaarrekening Openbaar Lichaam Bonaire 2019.

¹⁸⁹ Jaarrekening Openbaar Lichaam Bonaire 2020.

¹⁹⁰ Jaarrekening Openbaar Lichaam Bonaire 2022.

¹⁹¹ Jaarrekening Openbaar Lichaam Saba 2023.

¹⁹² Jaarrekening Openbaar Lichaam Saba 2020.

¹⁹³ Jaarrekening Openbaar Lichaam Sint-Eustatius 2012.

¹⁹⁴ Jaarrekening Openbaar Lichaam Sint-Eustatius 2023.

¹⁹⁵ Jaarrekening Openbaar Lichaam Sint-Eustatius 2023.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

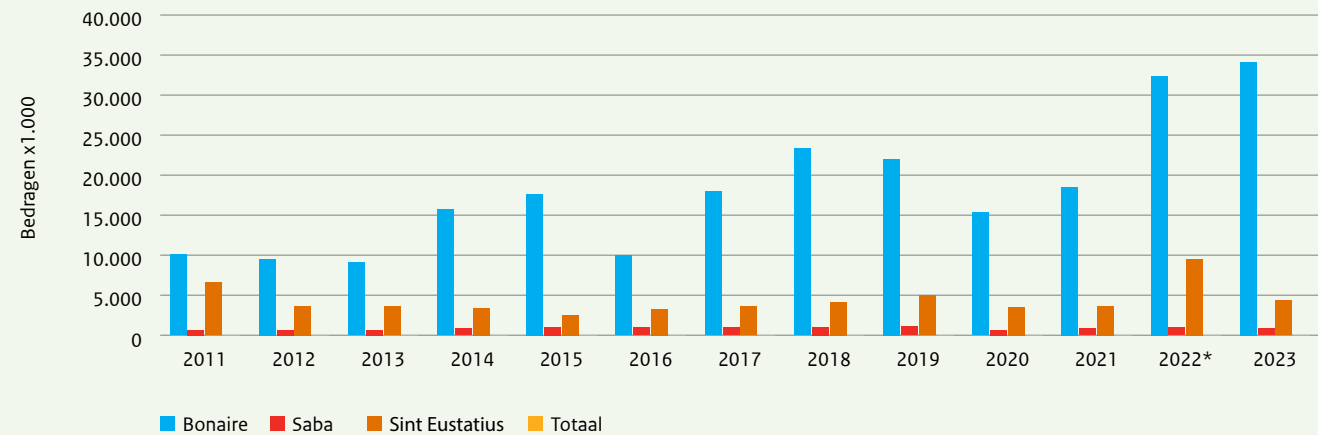
- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Figuur 3.25 Lokale inkomsten in dollars afgerond in miljoenen

De totale baten van Bonaire zijn in 2023 met 225 procent gestegen ten opzichte van 2011, de baten van Saba met 394 procent, en voor Sint-Eustatius was er een stijging van 255 procent zichtbaar. Dit hangt samen met de stijging van het inwonersaantal van de eilanden met 44 procent, en het besluit om de vrije uitkeringen te verhogen.

Naar verhouding zijn de lokale inkomsten van Bonaire relatief hoog vergeleken met Europees Nederlandse gemeenten van vergelijkbare grootte. Daarentegen geldt voor Saba en Sint-Eustatius dat deze in vergelijking lagere lokale inkomsten hebben. Zij innen geen grondbelasting, Bonaire doet dit wel.

De lasten van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

De gezamenlijke lasten van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius waren in 2011 \$54.000.000; \$30.000.000 was voor rekening van Bonaire, \$8.500.000 voor Saba, en \$14.600.000 voor Sint-Eustatius.¹⁹⁶ In 2023 bedroegen de gezamenlijke lasten van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius \$255.000.000, een stijging van 373 procent ten opzichte van 2011. In 2023 waren de lasten van Bonaire \$155.500.000, voor Saba was dit \$48.395.000, en voor Sint-Eustatius \$51.667.000.¹⁹⁷

Eén van de grootste kostenposten voor Bonaire, Saba en Sint-Eustatius zijn de personeelskosten (inclusief inhuur). Gemiddeld genomen waren de personeelslasten 40 procent uit van de totale lasten in de periode tussen 2012 tot en met 2023. Dit is aanzienlijk hoger dan bij gemeenten met vergelijkbare grootte in Europees Nederland. Daar is dat gemiddeld 20 procent.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Jaarrekening Openbaar Lichaam Bonaire 2011 Jaarrekening Openbaar Lichaam Saba 2011 Jaarrekening Openbaar Lichaam Sint-Eustatius 2012.

¹⁹⁷ Jaarrekening Openbaar Lichaam Bonaire 2023 Jaarrekening Openbaar Lichaam Saba 2023 Jaarrekening Openbaar Lichaam Sint-Eustatius 2023.

¹⁹⁸ Eindrapport eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

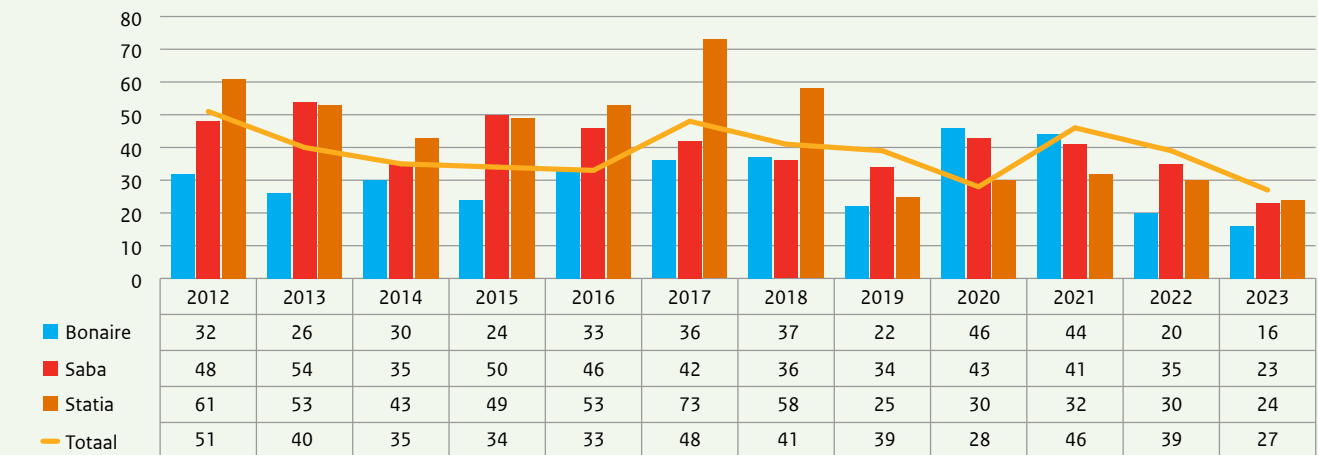
- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Er zijn verschillen tussen de eilanden: voor Bonaire is het percentage personeelskosten van de totale lasten iets lager (16 procent in 2023), terwijl Saba procentueel gezien meer personeelslasten heeft ten opzichte van de totale lasten (23 procent in 2023). Voor Sint-Eustatius is het aandeel personeelslasten van de totale lasten 24 procent in 2023. In de periode tussen 2012 en 2023 zijn er redelijk wat schommelingen terug te zien, waarbij in 2012 relatief het meeste aan personeelslasten werd uitgegeven (51 procent) en in 2023 relatief het minst aan personeelslasten werd uitgegeven (27 procent). De personeelslasten zijn in verhouding tot de totale lasten steeds minder geworden sinds 2012.¹⁹⁹

Figuur 3.26 Personeelslasten in percentage van de totale lasten



Rekenkamer

Op Bonaire en Sint-Eustatius is een Rekenkamer actief. Voor Saba zijn er afspraken gemaakt om een rekenkamer te realiseren in 2025.

¹⁹⁹ Voor deze paragraaf zijn de jaarverslagen en jaarrekeningen van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius geraadpleegd. Niet alle jaarrekeningen zijn voorzien van een goedgekeurde accountantsverklaring.

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- Agressie tegen decentrale vertegenwoordigers en bestuurders is een nog steeds groeiend probleem in alle bestuurslagen, vooral in gemeenten en provincies. 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. Dit heeft invloed op de aantrekkelijkheid van het politieke ambt en potentieel op de besluitvorming.
- Hoewel het niet op grote schaal voorkomt, zijn er wel indicaties dat er hier en daar pogingen worden gedaan tot beïnvloeding van het decentraal bestuur met een crimineel oogmerk.
- In het decentraal bestuur blijft diversiteit in brede zin achter. Op nationaal niveau en in de grote steden is in Nederland de instroom in politieke functies van mensen met een migratieachtergrond in internationaal vergelijkend perspectief wel evenrediger dan in de meeste van de ons omringende landen. Die instroom in vertegenwoordigende organen leidt echter niet tot een grotere doorstroom naar bestuurlijke functies.

- Als het gaat om het stimuleren en organiseren van participatie is het aantal verordeningen of nota's van decentrale overheden nog beperkt. Gemeenten organiseren vooral klassieke inspraak in het fysieke domein. Grotere gemeenten werken ook wel met andere vormen zoals burgerbegroten en digitale participatie.
- In de interbestuurlijke verhoudingen is het credo 'decentraal, tenzij', maar er is een tendens naar meer centrale sturing vanuit het Rijk. Omdat decentrale overheden steeds meer Rijkstaken uitvoeren, is er op specifieke taken disbalans ontstaan in het bestuurlijke en financiële arrangement.
- De tendens naar een meer centrale sturingsbehoefte is ook te zien bij opgaven die de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van verschillende bestuurslagen doorsnijden.
- Een ander knelpunt in de interbestuurlijke verhoudingen is de afstand tussen beleid (centraal) en uitvoering (decentraal). Hierdoor is er onvoldoende aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid en leren overheden te weinig van elkaar.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

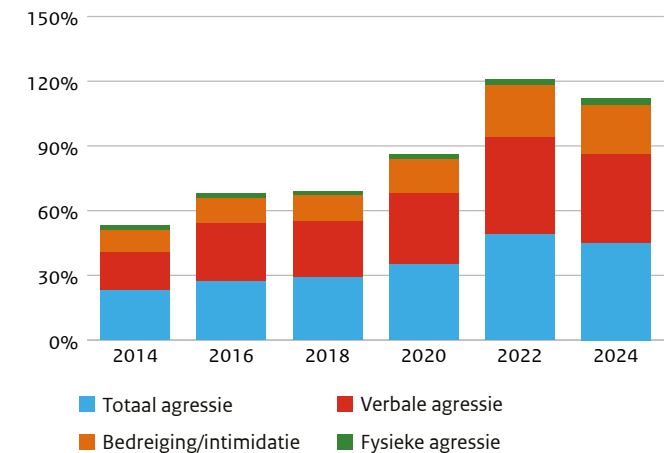
- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Het decentraal bestuur ziet zich geconfronteerd met een aantal gemeenschappelijke thema's die op alle bestuurslagen spelen. Deze thema's beïnvloeden direct of indirect het functioneren van het bestuur op de korte en de lange termijn. In dit hoofdstuk komen ontwikkelingen en reflecties op deze thema's aan de orde: agressie en intimidatie in het bestuur, integriteit, diversiteit, beleid om burgers bij het bestuur te betrekken en tenslotte de verhoudingen tussen de bestuurslagen, in het bijzonder die tussen het Rijk en de decentrale overheden.

4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers

In 2024 verscheen opnieuw de Monitor Integriteit en Veiligheid, een periodiek onderzoek naar agressie, geweld en integriteit in het decentraal bestuur.²⁰⁰ Daaruit blijkt dat bijna de helft van de decentrale politieke ambtsdragers het afgelopen jaar te maken had met agressie of intimidatie. Hiermee zet de langjarige trend van toenemende agressie zich voort, al is ten opzichte van 2022 de verbale agressie licht afgenomen. Andere vormen van agressie tegen politieke ambtsdragers, zoals bedreiging, intimidatie en fysieke agressie, bleven in vergelijking met twee jaar geleden op ongeveer hetzelfde niveau. Meer dan de helft van de agressie en intimidatie tegen politieke ambtsdragers wordt online geuit. Het totaalcijfer van 2024 (45 procent) ligt hoger dan in 2020 en over de afgelopen periode van tien jaar gaat het bijna om een verdubbeling.

Figuur 4.1 Ervaringen met agressie en intimidatie



Bron: Monitor Integriteit en Veiligheid 2024

Vooraf in gemeenten en provincies, tegen bestuurders en tegen vrouwen

Ervaringen met agressie en intimidatie variëren wel tussen groepen politieke ambtsdragers. Agressie tegenover politieke ambtsdragers komt meer voor bij gemeenten en provincies (47 procent) dan bij waterschappen (23 procent). Volksvertegenwoordigers (38 procent) kregen minder te maken met agressie dan de voorzitters (66 procent) en andere leden van het dagelijks bestuur (57 procent). Met name burgemeesters hebben er veel mee te maken. Een nadere analyse laat verder zien dat politieke ambtsdragers die bij een progressieve partij aangesloten zijn naar verhouding meer te maken kregen met agressie en intimidatie. Vrouwen krijgen meer te maken met agressie dan mannen. De resultaten uit deze Monitor Integriteit en Veiligheid bevestigen in dat opzicht het beeld uit een eerdere verkennende analyse van Atria dat zich richtte op uitingen van online haat.²⁰¹ Daaruit bleek eveneens dat vrouwelijke politici in

²⁰⁰ Ipsos I&O Research, *Monitor Integriteit en Veiligheid 2024*, Amsterdam, 2024 (in opdracht van het ministerie van BZK).

²⁰¹ M. Steijaert, P. Thijs, Sarah Bruijn, L. Klein Kranenburg, "Ga aardappelen schillen of zoiets". *Onderzoek naar de omvang, aard en gevolgen van online agressie en geweld tegen vrouwelijke politici in Nederland*, Atria/Ipsos I&O, 2024.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

het decentrale bestuur significant vaker slachtoffer zijn van online agressie en geweld dan hun mannelijke collega's. Deze verkenning laat tevens zien dat internationaal vergelijkend onderzoek dit beeld bevestigt.

Meer dan de helft (55 procent) van de vrouwelijke decentrale politieke ambtsdragers in Nederland is geconfronteerd met agressie.²⁰² Dat is aanzienlijk meer dan mannen (37 procent). Vier op de tien vrouwelijke ambtsdragers beschrijven hun meest recente ervaring met agressie als ernstig, tegenover drie op de tien mannen. Een deel van de verklaring is dat vrouwen vaker dan mannen aangeven slachtoffer te zijn van ernstige vormen van agressie zoals bedreiging en intimidatie. Verder blijkt dat de agressie tegen vrouwen, meer dan bij mannen, op de persoon is gericht. Vijftien procent van de vrouwelijke slachtoffers geeft verder aan dat de agressie gericht was op hun geslacht of gender. Deze vorm van agressie wordt vaker als ernstig ervaren. Het toenemende persoonlijke karakter van de agressie is een bredere trend die ook bij mannelijke politieke ambtsdragers is te zien. Steeds vaker richt de agressie zich op de persoon zelf in plaats van op de politieke ambtsdrager als vertegenwoordiger van de overheid of groep waartoe hij of zij behoort.

Negatieve gevolgen: zowel professioneel als persoonlijk

Een meerderheid van de politieke ambtsdragers (65 procent) die te maken kregen met agressie heeft hierdoor negatieve gevolgen ervaren. Ervaringen met agressie en intimidatie leiden onder meer tot afnemend werkplezier en effecten op de geestelijke gezondheid. Daarnaast heeft het meemaken van agressie of intimidatie voor drie op tien ambtsdragers invloed op de manier waarop ze omgaan met sociale media. Bij vrouwelijke politieke ambtsdragers is de impact van de agressie en intimidatie groter bij dan mannen: 74 procent van de vrouwen ervaart negatieve gevolgen tegenover 57 procent van de mannen. De verschillen tussen mannen en vrouwen zijn op uiteenlopende vlakken: naast een groter effect op het werkplezier is er bij vrouwen ook een grotere invloed op het sociale mediagebruik, de manier van werken, de geestelijke gezondheid en het privégedrag.

Voor een kwart van de vrouwelijke ambtsdragers die te maken hadden met agressie of intimidatie, heeft dit invloed op de politieke ambities. Bij mannen is dit bij 9 procent het geval.

Invloed op besluitvorming en aantrekkelijkheid van het politieke ambt

Ook de mogelijkheid om in aanraking te komen met agressie kan al effect hebben op het functioneren van politieke ambtsdragers. Bijna een kwart van de politieke ambtsdragers geeft aan dat het risico op agressie en intimidatie de bestuurlijke beslissingen beïnvloedt. Verder heeft mogelijke agressie voor eveneens een kwart invloed op het persoonlijke leven en voor iets minder dan de helft effect op het sociale media gebruik. Voor één op de tien politieke ambtsdragers heeft het risico om in aanraking te komen met agressie en intimidatie, er wel eens toe geleid dat ze overwegen te stoppen met het ambt.

Het risico om in aanraking te komen met agressie en intimidatie heeft een groter effect op vrouwelijke politieke ambtsdragers. Zo zegt 30 procent van de vrouwelijke ambtsdragers dat deze mogelijke dreiging effect heeft op het persoonlijke leven, tegenover 20 procent van de mannen. Verder zegt dat meer dan de helft (56 procent) van de vrouwelijke ambtsdragers dat het risico om aanraking te komen met agressie en intimidatie, invloed heeft op hun sociale mediagebruik. Bij mannen ligt dit op 38 procent. Tenslotte overwegen vrouwen vaker dan mannen om te stoppen met hun functie door het risico om in aanraking te komen met agressie en intimidatie (16 procent versus 9 procent).

Grosso modo positief over beleid om agressie tegen te gaan

Ondanks ervaringen met agressie voelen de meeste ambtsdragers (85 procent) zich veilig bij het uitoefenen van hun functie. Zij zijn over het algemeen positief over de wijze waarop hun organisatie invulling geeft aan het beleid gericht op het tegengaan van agressie. Zo vindt een meerderheid dat de organisatie adequaat reageert op incidenten (66 procent). Wat betreft de preventieve kant van het beleid, zegt 64 procent dat de organisatie voldoende doet om agressie en intimidatie te voorkomen.

²⁰² Ipsos I&O Research, *Monitor Integriteit en Veiligheid 2024*, Amsterdam, 2024 (in opdracht van het ministerie van BZK).

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Bijna driekwart (72 procent) vindt dat er voldoende aandacht is voor hun veiligheid. Daar staat tegenover dat bijna een derde (31 procent) zegt onvoldoende trainingen en/of voorlichting te hebben gehad over hoe met agressie en intimidatie om te gaan. Ook in de beoordeling van het beleid van hun organisatie op dit punt zijn er verschillen tussen groepen ambtsdragers: vrouwen en volksvertegenwoordigers zijn iets minder positief.

4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding

Het Nederlands bestuur scoort in internationale vergelijkingen hoog wat betreft integriteit en het ontbreken van corruptie bij politici en ambtenaren.²⁰³ Dat betekent dat er in Nederland weinig integriteitsschendingen en corruptie worden ervaren. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat er nooit incidenten op dit terrein plaatsvinden. Het is lastig om op jaarbasis een actueel beeld te geven van het aantal incidenten. Pogingen hiertoe worden wel gedaan, bijvoorbeeld in journalistieke bronnen²⁰⁴, maar bij de bruikbaarheid passen kanttekeningen. Deze bronnen maken vaak geen onderscheid tussen de nationale politiek en het decentraal bestuur. Of ze hanteren een dusdanig brede definitie van integriteitsschendingen, 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 het ministerie van 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. Bijna vier op tien politieke ambtsdragers (37 procent) hebben naar eigen zeggen (mogelijk) niet-integer gedrag van collega-ambtsdragers waargenomen. Belangenverstrengeling en het meestemmen over zaken waarbij men een persoonlijk belang heeft, zijn de meest genoemde vormen. In vergelijking met eerdere jaren is een aantal niet-integere gedragingen in de ogen van het aandeel politieke ambtsdragers niet noemenswaardig toe- of afgenomen. Bij enkele gedragingen is ondanks een lichte afname of stabilisatie ten opzichte van 2022, over een langere periode wel sprake van een toename van (de vermoedens van) niet-integer gedrag. Dit betreft het meestemmen over zaken met persoonlijk belang, het oneigenlijke druk uitoefenen op ambtenaren en het niet melden van alle (neven-)functies. Er is een recente daling in het aantal waarnemingen of vermoedens van niet integer handelen bij het omgaan met gevoelige informatie en bij collega's die optreden als adviseur of gemachtigde in geschillen tussen burgers en bestuur. Bij de uitkomsten dient wel 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. Positief is dat de vrijheid die politieke ambtsdragers ervaren om integriteitskwesties te bespreken, al jaren op een stabiel hoog niveau ligt. Negen op de tien ambtsdragers voelen zich vrij om dilemma's met collega's te bespreken en zeggen op zoek te gaan naar advies bij morele vragen. De hoeveelheid aandacht die de organisatie schenkt aan integriteit is voor driekwart van de ambtsdragers op dit moment voldoende. Tegelijkertijd is ruim een op de vijf van mening dat er alleen aandacht wordt besteed aan integriteit als er sprake is van

²⁰³ In 2023 stond Nederland op de 8^e 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.

²⁰⁴ Een voorbeeld is de Politieke integriteitsindex, waarvoor wetenschappers samenwerken met journalistieke media.

²⁰⁵ Ipsos I&O Research, *Monitor Integriteit en Veiligheid 2024*, Amsterdam, 2024 (in opdracht van het ministerie van BZK).

²⁰⁶ Idem.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

een kwestie. Deze groep is wel kleiner dan in 2022. Bij de beoordeling van het integriteitsbeleid van de organisatie zijn wel verschillen tussen groepen: vrouwen en volksvertegenwoordigers zijn minder positief dan mannen en bestuurders. Ambtsdragers die vermoedens hebben van integriteitsschendingen oordelen eveneens negatiever.

In de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024 is ingegaan op pogingen tot criminele beïnvloeding van het gemeentebestuur.²⁰⁷ Ambtsdragers zijn daarvoor gevraagd naar hun eigen recente ervaringen. Daaruit blijkt dat minder dan 2 procent van de lokale politieke ambtsdragers aangeeft het afgelopen jaar een poging tot omkoping met een crimineel oogmerk te hebben meegemaakt. Daarnaast rapporteert 3 procent van de ambtsdragers dat ze het afgelopen jaar te maken hebben gehad met een bedreiging met een crimineel oogmerk. Volgens 4 procent van de politieke ambtsdragers is er in het afgelopen jaar in hun gemeente sprake (geweest) van criminele infiltratie. Bestuurders maken wel meer melding van criminele beïnvloeding dan raadsleden. Overigens kozen respondenten bij de vraag over dit onderwerp vrij vaak voor het antwoord 'ik weet het niet' of 'dat wil ik niet zeggen'. 57 procent van hen antwoordt volmondig 'nee'.

Avans onderzocht op een meer kwalitatieve wijze mogelijke criminele beïnvloeding van het decentraal bestuur via volksvertegenwoordigers.²⁰⁸ In gesprekken met uiteenlopende stakeholders probeerden deze onderzoekers zicht te krijgen op de omvang van en de kwetsbaarheden voor criminele beïnvloeding. Over de daadwerkelijke omvang van vormen van oneigenlijke druk en/of een rol van de georganiseerde criminaliteit, kunnen de gesprekspartners doorgaans niet veel zeggen of lopen hun schattingen daarover te veel uiteen. Wel zien zij een aantal potentiële kwetsbaarheden: decentrale volksvertegenwoordigers vormen een ingang naar bestuurders

en ambtenaren en kunnen derden daartoe toegang verschaffen; decentrale volksvertegenwoordigers hebben toegang tot informatie die niet voor iedereen toegankelijk is, bijvoorbeeld fractievoorzitters die in het presidium zitten, of inzage in stukken waarvoor geheimhouding geldt; en decentrale volksvertegenwoordigers komen op termijn mogelijk op voor criminelen interessante(re) posities terecht, zoals die van lid van het dagelijks bestuur. Overigens zien de meeste gesprekspartners decentrale volksvertegenwoordigers niet als de grootste risicogroep. Zij waarschuwen vooral voor ondermijning van en oneigenlijke druk op ambtenaren en leden van het dagelijks bestuur, zoals wethouders. Deze groepen zouden over meer (vertrouwelijke) informatie beschikken, zelfstandig of via het dagelijks bestuur op voor criminelen relevante terreinen beslissingen nemen of belangrijk zijn in de 'voorfase' van besluiten.

4.3 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, laten zien dat ook het aantal politici met een migratieachtergrond klein is. Het aandeel schommelt al jaren rond dezelfde percentages. In 2023 had 5,9 procent van de Nederlandse gemeenteraadsleden een migratieachtergrond.²⁰⁹ Dat is ongeveer hetzelfde percentage dat gevonden werd in 2016. Toen bedroeg het aandeel personen met een westerse of niet-westerse migratieachtergrond respectievelijk 6 procent in de gemeenteraden, 3 procent van de wethouders en 4 procent van de burgemeesters.²¹⁰ Het percentage gemeenteraadsleden met een migratieachtergrond is het hoogst in de grote steden en in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Flevoland.

²⁰⁷ H. Vollaard (red.), *Aansprekend en uitdagend. Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024*, Utrecht, 2024.

²⁰⁸ J. van Ostaaijen e.a., *Een kwetsbaar ambt. Over ondermijning en oneigenlijke druk op decentrale volksvertegenwoordigers*, Centre of Expertise Veiligheid & Veerkracht – Avans Hogeschool, Tilburg, 2024.

²⁰⁹ F. Vermeulen, *Hoe divers zijn de Nederlandse gemeenteraden?*, UVA, 2023.

²¹⁰ Ministerie van BZK, *Staat van het bestuur 2016*, Den Haag, 2017. Deze cijfers zijn afkomstig uit een enquête door BMC.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Dit zijn de gebieden waar de hoogste percentages mensen met een migratieachtergrond in de bevolking te vinden zijn. Volgens Vermeulen lijken in gemeenten in die provincies politieke partijen toegankelijker te zijn voor politici met een migratieachtergrond. Ook zijn er verhoudingsgewijs meer kandidaten per zetel beschikbaar.²¹¹

In de afgelopen zeven jaar is het percentage dus niet gestegen, terwijl het percentage personen met een migratieachtergrond in de bevolking in die periode wel verder is gestegen. Ongeveer 18 procent van het Nederlandse electoraat, dat zijn bijna twee en een half miljoen kiesgerechtigden, heeft een migratieachtergrond en dat percentage is de afgelopen decennia sterk toegenomen. Een grote diverse groep kiezers heeft daarmee haar wortels in het buitenland. Deze demografische verandering heeft zich dus nog niet direct vertaald in de vertegenwoordiging in het decentraal bestuur. Dit betekent dat de ondervertegenwoordiging van deze groepen in descriptieve zin verder toegenomen is. Vermeulen en Marczyński verkenden de instroom en doorstroom van mensen met een migratieachtergrond in het Nederlandse

politieke systeem nader.²¹² Zij constateren dat op nationaal niveau en in de grote steden in Nederland de instroom in politieke functies in internationaal vergelijkend perspectief wel evenrediger is dan in de meeste van de ons omringende landen. Die instroom in vertegenwoordigende organen leidt echter niet 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 toegang tot de vertegenwoordiging. Het publieke debat rond immigratie, diversiteit en islam lijkt echter juist een negatieve impact te hebben op de doorstroom. Het hebben van een migratieachtergrond lijkt voor sommige politici de afgelopen jaren een groter obstakel te zijn geworden in hun in- en doorstroom kansen.

Eerder is onderzoek verricht naar succes- en faalfactoren voor het realiseren van een grotere diversiteit in politieke functies.²¹³ 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.

Figuur 4.2 Fasen van vertegenwoordiging



In elk van deze fasen is het aantal personen dat het betreft kleiner. Per fase zijn er specifieke barrières en maatregelen om die aan te pakken. De auteurs onderscheiden politieke, sociaaleconomische en ideologische barrières.

Aan de kant van de instroom gaan ze in op het effect van rolmodellen, op rekrutering en selectie en het effect van beeldvorming. Daarbij besteden ze aandacht aan strategieën van politieke partijen, zoals streefcijfers en 'ritsen' op kandidatenlijsten, en aan maatregelen als quota – zoals partijen soms voor hun eigen lijsten

vastleggen of zoals die in enkele landen wettelijk zijn geregeld. Ook de stimulerende rol van lobbygroepen en kiezers (voorkeurstemmen) komt aan de orde. Aan de kant van behoud en doorstroom gaan de onderzoekers in op het gegeven dat sommige groepen de politiek gemiddeld sneller verlaten. 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. Zie hierover paragraaf 4.1.

²¹¹ F. Vermeulen, *Hoe divers zijn de Nederlandse gemeenteraden?*, UvA, 2023.

²¹² F. Vermeulen en P. Marczyński, *Representatief? Een essay over diversiteit in de Nederlandse politiek*, UvA, 2021.

²¹³ 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.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in eigen beheer een inventariserend onderzoek gedaan naar politici met een beperking.²¹⁴ 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 procent van alle decentrale politieke ambtsdragers een structurele functionele beperking, hoewel tussen de 10 en 15 procent 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 ander deel ziet men echter ook barrières op andere punten. Er worden vooroordelen geconstateerd, maar ook verlegenheid in de omgang met mensen met een beperking en onwetendheid over (bijvoorbeeld) toegankelijkheid of belastbaarheid en de aanpassingen die dat vergt. Personen met een beperking die wel politiek actief zijn, geven aan vaak expliciete steun en stimulans te hebben gekregen van de eigen omgeving, de politieke partij of de eigen werkgever. Eenmaal actief, blijken er soms heel praktische, fysieke drempels te zijn zoals de toegang tot gebouwen, specifieke ICT en veiligheidsmaatregelen. Een goede en flexibele ondersteuning, bijvoorbeeld vanuit een raadsgriffie, is daarbij essentieel.

²¹⁴ 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.

²¹⁵ Regioplan i.s.m. Dialogic, *Monitor Burgerparticipatie: rapportage nulmeting*, Amsterdam, 2024. De feitelijke informatie in deze monitor is geautomatiseerd en handmatig gezocht in open bronnen als raadsplatforms. Informatie die een meer kwalitatief of beoordelend element bevat, is uitgevraagd via een enquête. Tenslotte is een casestudy uitgevoerd.

4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau

Regioplan en Dialogic hebben in 2022 en 2023 een monitor burgerparticipatie uitgevoerd om zicht te krijgen op het participatiebeleid van gemeenten, provincies en waterschappen.²¹⁵ Deze dient onder andere als nulmeting in relatie tot het voorstel voor de Wet versterking participatie op decentraal niveau. Deze wet zet in op een modernisering van burgerparticipatie en op een bredere inzet ervan naast het al bestaande inspraakrecht. Participatie op initiatief van decentrale overheden kan verschillende vormen aannemen en wordt op verschillende momenten in het beleidsproces ingezet.

Voor alle decentrale overheden gezamenlijk zijn 55, nu nog niet verplichte, participatieverordeningen en –beleidsnota's gevonden. Overkoepelende beleidsstukken die betrekking hebben op participatie in algemene zin, zijn dus nog vrij dun gezaaid. In vrijwel alle participatieverordeningen wordt gesproken over inspraak en in mindere mate over deliberatie en burgerinitiatieven. Voor nota's geldt dat de meerderheid van de documenten gaan over inspraak en inspraakmethoden. Andere vormen, zoals burgerbegroten, uitdaagrecht of digitale participatie komen er minder in voor.

In de nota's komt de participatieladder vaak terug. Dit is een model waarin verschillende participatievormen als een ladder worden weergegeven, van de burger die geïnformeerd wordt (weinig invloed) tot de burger die kan (mee-)beslissen (veel invloed). Op de onderste treden is vooral ruimte voor inspraak en in beperkte mate voor deliberatie, terwijl vormen als burgerbegroten en uitdaagrecht de bovenste trede bezetten. Voor gemeenten is vervolgens breder gekeken. Dat betekent dat ook andere typen documenten zijn geanalyseerd dan verordeningen en nota's, bijvoorbeeld raadsdocumenten, leidraden en instructies voor de inzet van burgerparticipatie binnen de gemeente of nota's voor specifieke participatieprojecten.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Tabel 4.1 Aantal gemeenten waar een specifieke participatievorm is gevonden (n=286)

Participatievorm	Aantal gemeenten
Burgerbegroten	29
Deliberatie	249
Digitale participatie	164
Initiatief	196
Inspraak	251
Referendum of peiling	231
Uitdaagrecht	125

Bron: Monitor Burgerparticipatie Regioplan

Bij grotere gemeenten is meer te vinden over verschillende participatievormen dan in kleinere. In het bijzonder initiatiefrecht, uitdaagrecht en burgerbegroten worden in grotere gemeenten vaker genoemd. Ook is er een relatie met stedelijkheid. In documenten afkomstig uit meer stedelijke gemeenten worden participatievormen vaker genoemd, vooral burgerbegroten. Voor het uitdaagrecht is de relatie met stedelijkheid minder sterk dan met gemeentegrootte.

Participatie vindt vooral plaats in het fysieke domein, met name op het terrein van ruimtelijke ordening of inrichting van de omgeving. Onderwerpen uit het sociaal domein, maar ook milieu en klimaat, zijn in de documenten minder gevonden.

Op een enquête die beoogde meer kwalitatieve informatie te verzamelen, bleef de respons nogal achter.²¹⁶ De resultaten geven wel een indicatie dat overheden meerdere participatietrajecten per jaar organiseren, dat respondenten een ondervertegenwoordiging zien in de participatie van mensen jonger dan 35 jaar en van mensen met een migratieachtergrond en, tenslotte, dat overheden proberen om in ieder geval onderdelen van de resultaten van participatietrajecten een plek te geven in beleid. Geissel en Michels laten in een analyse van cases uit meerdere landen zien dat de hoge verwachtingen ten aanzien van burger-

²¹⁶ Idem.

²¹⁷ B. Geissel en A. Michels, 'Conclusion. Democratic innovations and impact: reflections and an agenda for the future' in: V. Jacquet, M. Ryan, R. van der Does, *The Impacts of Democratic Innovations*, ECPR, 2023.

participatie vaak niet worden waargemaakt.²¹⁷ De invloed op beleid blijkt beperkt. Er is vaak sprake van *cherry picking*; politici en beleidsmakers nemen resultaten over die aansluiten bij bestaand beleid. Eén van de redenen hiervoor is dat er in het ontwerp van participatietrajecten te weinig aandacht is voor de doorwerking van resultaten in de formele besluitvorming. Hierdoor maken voorstellen die sterk afwijken van bestaande posities en belangen de minste kans. Ook zijn participatietrajecten in veel gevallen niet bedoeld om burgers invloed te geven. Er is eerder sprake van symbolische of instrumentele inzet van participatie. Wel vinden deze onderzoekers positieve effecten op deelnemers. Hun kennis en politiek zelfvertrouwen nemen toe. Wanneer een breder publiek betrokken is, geldt dit ook voor niet-deelnemers. Het vertrouwen in de overheid kan erdoor toenemen. Daarbij past echter de kanttekening dat burgers juist ook teleurgesteld kunnen raken als resultaten van participatietrajecten niet doorwerken in beleid.

4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

In een decentrale eenheidsstaat is een goede balans tussen wat centraal en decentraal wordt geregeld belangrijk. Er is een gezonde spanning tussen wat centraal (door de rijksoverheid) en decentraal (door gemeenten en provincies) wordt geregeld. Overheden moeten elkaar tegenwicht kunnen bieden om de balans 'op gezonde spanning' te houden en scherpe keuzes te maken over wat centraal en decentraal wordt geregeld. De balans is hiermee dus ook een 'machtsbalans'. Hierbij staat niet de macht zelf centraal. De machtsbalans is een mechanisme om 'functionele spanning' tussen de centrale en decentrale overheid te organiseren, waar de inwoner mee gediend is. Te veel macht bij de landelijke overheid kan namelijk leiden tot beleid dat niet uitvoerbaar is en waarin te weinig ruimte is voor lokale context en de menselijke maat. Te veel macht bij decentrale overheden kan echter leiden tot gebrek aan rechtsgelijkheid en rechtszekerheid en een gebrek aan slagkracht om gemeente-

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

en provinciegrensoverschrijdende opgaven aan te pakken. Het verdelen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de bestuurslagen is in de praktijk knap lastig. Iedereen is het erover eens dat de verdediging van Nederland niet door alle 342 gemeenten afzonderlijk, maar beter centraal geregeld kan worden. Maar als het gaat om jeugdzorg of de plaatsing van windmolens wordt het al lastiger. Deze taken worden op onderdelen centraal en op onderdelen decentraal geregeld. Dit noemen we ook wel 'medebewindstaken'. Deze term wordt gebruikt voor taken van decentrale overheden waarvan wettelijk door de rijksoverheid is bepaald dat zij deze moeten uitvoeren. Vanuit een bestuurlijke bril zouden we dit soort taken echter ook op rijksniveau 'medebewindstaken' kunnen noemen, aangezien Rijk en decentrale overheden elkaar nodig hebben om deze taken uit te voeren. Binnen medebewindstaken dient er een goede balans te zijn tussen wat je centraal en decentraal regelt. De hoofdlijn hierin is dat als je op centraal niveau 'bepaalt', je ook 'betaalt': als het Rijk grotendeels het beleid bepaalt op een taak en alleen de uitvoering bij gemeenten is belegd, dient het Rijk hiervoor voldoende middelen te verstrekken aan gemeenten en de financiële risico's te dragen. Naarmate gemeenten meer eigen keuzes kunnen maken op een taak (beleidsvrijheid), is het ook logischer dat zij een deel van de bestuurlijke en financiële risico's dragen. Het 'bestuurlijk-financieel arrangement' op elke (medebewinds-)taak moet dus kloppen.

Huidige balans gebaseerd op 'decentraal, tenzij'

Het openbaar bestuur is al geruime tijd ingeregeld conform het adagium 'decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan', zoals vastgelegd in de Gemeente- en Provinciewet (respectievelijk artikel 117 en 115). Dit noemen we ook wel het 'decentralisatiebeginsel' of 'subsidiariteitsbeginsel'. De gedachte hierachter is dat taakuitvoering bij voorkeur zo dicht mogelijk bij de inwoner belegd moet worden. Op lokaal niveau is het beste zicht op de lokale context en kan er 'maatwerk' worden geleverd.

Vanuit dit idee zijn in de afgelopen decennia veel taken gedecentraliseerd naar gemeenten en provincies. Het subsidiariteitsbeginsel is bijvoorbeeld ook een belangrijk uitgangspunt van de Omgevingswet: taken in de fysieke leefomgeving worden in beginsel door gemeenten en waterschappen uitgevoerd. De provincie of het Rijk oefenen alleen taken uit als een provinciaal of nationaal belang niet op een doelmatige en doeltreffende manier door gemeenten of waterschappen kan worden behartigd. Dit principe komt ook terug in de wettelijk vastgelegde rol van de minister van BZK in het bevorderen van de beleidsvrijheid van decentrale overheden.

Tendens naar meer centrale sturing in een gedecentraliseerd openbaar bestuur

Disbalans in de bestuurlijk-financiële verhoudingen

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) constateert in twee uitgebrachte adviezen dat er sprake is van een groeiende disbalans in de bestuurlijk-financiële verhoudingen.²¹⁸ Door de decentralisaties is het aantal medebewindstaken toegenomen. Tegelijkertijd hebben gemeenten steeds minder ruimte op deze taken om eigen keuzes te maken (minder beleidsvrijheid). Er is een tendens naar meer sturing vanuit het Rijk. De raad geeft aan dat hiermee de functie van gemeenten als autonome politieke organen wordt aangetast en gemeenten steeds meer als uitvoeringskantoren van het Rijk functioneren. Daarnaast constateert de ROB dat decentrale overheden steeds minder zeggenschap hebben over hoe zij hun taken uitvoeren, terwijl zij wel verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van deze taken en hier ook de bestuurlijke en financiële risico's van dragen. Er is dus sprake van een disbalans in het bestuurlijk-financieel arrangement op specifieke taken. Volgens de ROB heeft dit geleid tot een tendens van verzwakking van de positie van decentrale overheden. Dit is volgens de raad ook te wijten aan het feit dat er geen duidelijk afwegingskader is voor taaktoedeling aan decentrale overheden.

²¹⁸ Raad voor het openbaar bestuur, *Rust-Reinheid-Regelmaat, evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, 2021 / Raad voor het openbaar bestuur, *Raamwerk voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*, 2024

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Zoektocht naar regie en doorzettingsmacht

De tendens naar een meer centrale sturingsbehoefte zien we ook op opgaven die de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van verschillende bestuurslagen doorsnijden. Dit is vooral zichtbaar in het fysieke domein. Nederland staat voor een aantal grote opgaven in de fysieke leefomgeving. Klimaatverandering vraagt om een andere ruimtelijke inrichting van ons land, de kwaliteit van water, bodem en natuur moet worden verbeterd, er moeten snel meer woningen komen en de uitstoot van stikstof en CO₂ moet omlaag. De Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur (Rli) concludeert in haar probleemverkenning 'Systeemfalen' dat het samenspel tussen overheid, markt en samenleving onvoldoende lijkt te functioneren om te komen tot effectieve en gedragen oplossingen voor de complexe vraagstukken in de fysieke leefomgeving.²¹⁹ Er is sprake van 'systeemfalen' volgens de raad. Met als gevolg dat de problemen in de leefomgeving zich opstapelen. De overheid is volgens de Rli één van de bronnen van het 'systeemfalen'. De opgaven in het fysieke domein hangen sterk met elkaar samen en doorsnijden de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle bestuurslagen, mede doordat het Rijk in de afgelopen decennia veel taken en bevoegdheden heeft gedecentraliseerd. Samenwerking tussen overheden is daarom noodzakelijk. Dit vraagt om een complex bestuurlijk samenspel, wat het vinden van snelle, effectieve en gedragen oplossingen bemoeilijkt. Gemeenteraden, Provinciale Staten, waterschapsbesturen en het parlement hebben op dezelfde opgave andere afwegingen te maken, ieder vanuit een ander democratisch mandaat. Doorzettingsmacht ontbreekt, waardoor de overheid aan slagkracht inboet. De Rli constateert dat we als reactie hierop de laatste jaren zien dat het Rijk zoekt naar manieren om meer regie te voeren. In de praktijk blijkt het echter moeilijk om regie vorm te geven binnen opgaven die de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van meerdere bestuurslagen doorsnijden.

Zoektocht naar het juiste schaalniveau

Volgens de ROB leidt de toename van het aantal (uitvoerings-) taken van gemeenten tot een opschaling van gemeenten door gemeentelijke herindeling en het ontstaan van een groot aantal regionale samenwerkingsverbanden.²²⁰ Dit noemen we ook wel de decentralisatieparadox: we decentraliseren taken naar gemeenten zodat zij dicht bij de inwoners uitgevoerd kunnen worden. Maar omdat niet alle gemeenten deze taken zelf kunnen uitvoeren zien we dat ze uiteindelijk binnen regionale samenwerkingsverbanden worden uitgevoerd, waar inwoners en gemeenteraden er minder zicht en grip op hebben. Het Rijk speelt hier (impliciet) een grote rol in door taken te decentraliseren die een aanzienlijk deel van de individuele gemeenten niet zelf kan oppakken, regionale samenwerking te verplichten, of door zich op sommige opgaven direct op regio's te richten in plaats van op gemeenten of provincies. Ook zien we steeds vaker dat opgaven een gemeente- en provinciegrensoverschrijdend karakter hebben. De Rli constateert dat dit soort opgaven daarom steeds vaker vragen om een aanpak op regionaal niveau.²²¹ Dit niveau is volgens de Rli echter bestuurlijk niet goed georganiseerd. Regionale samenwerking blijft een vorm van 'verlengd lokaal bestuur', waarbij verantwoordelijkheden en bevoegdheden vaak bij de individuele samenwerkende gemeenten en provincies blijft liggen. Dit maakt het lastig om op regionaal niveau tot een effectieve en gedragen aanpak te komen. We zien dat de samenhangende trends van decentralisering en regionalisering impact hebben op de verhoudingen tussen overheden en de positie van gemeenten en provincies in ons bestel. De ROB constateert dat er 'geen leidend beginsel is van wat de positie is van de gemeente, 'de regio', en de provincie in het bestuurlijk bestel'.²²² Kleinere gemeenten doen veel in samenwerking met andere gemeenten. Meer samenwerken betekent automatisch verlies aan zeggenschap en dat geldt zeker voor de kleinere gemeenten binnen regionale samenwerkingsverbanden.

²¹⁹ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid, een probleemverkenning*, 2023

²²⁰ Raad voor het openbaar bestuur, *Rust-Reinheid-Regelmaat, evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, 2021

²²¹ Raad voor het openbaar bestuur, *Rust-Reinheid-Regelmaat, evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, 2021

²²² Raad voor het openbaar bestuur, *Rust-Reinheid-Regelmaat, evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, 2021

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Formeel gaan de gemeenteraden van kleinere gemeenten nog over de taken die zijn belegd bij regionale samenwerkingsverbanden, maar in de praktijk is het de vraag hoeveel regie gemeenten daadwerkelijk hebben en waar hun gemeenteraden nog over gaan. Dit werkt ook door in de aantrekkelijkheid van het ambt van volksvertegenwoordiger en bestuurder. Bestuurders of volksvertegenwoordiger van gemeenten hebben soms het gevoel nergens meer over te gaan.

Dit is zorgwekkend, zeker in combinatie met de trend van afnemende tevredenheid met de democratie, afnemend vertrouwen in de politiek en lage maatschappelijke en politieke participatie op decentraal niveau. Naast gemeenten worstelen ook provincies met de vraag hoe zij zich tot 'de regio' moeten verhouden en of er nog plek is voor de provincie als middenbestuur.

Polarisatie van beleid en uitvoering

Door een goede koppeling tussen landelijk beleid en de lokale beleids- en uitvoeringspraktijk, kunnen overheden van elkaar leren wat werkt en wat niet. Overheden kunnen elkaar aanvullen en elkaars tekortkomingen compenseren. Een verstoorde balans in de verhoudingen tussen overheden brengt het lerende vermogen van de overheid als geheel in gevaar. En dat zien we gebeuren. De afstand tussen beleid (centraal) en uitvoering (decentraal) is één van de knelpunten in het openbaar bestuur die door meerdere onderzoeksinstituten en adviesorganen al jarenlang naar voren wordt gebracht. Uitvoeringsorganisaties en gemeenten staan te veel op afstand van beleidsmakers in Den Haag. Mensen in de uitvoering of decentrale praktijk worden niet of nauwelijks betrokken bij beleidsontwikkeling op landelijk niveau terwijl de beleidsmakers zelf vaak niet over de inhoudelijke kennis beschikken en onvoldoende weten van de uitvoeringspraktijk.

Hierdoor is er onvoldoende aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid en leren overheden te weinig van elkaar.²²³ De afstand tussen beleid en uitvoering komt ook tot uiting in het feit dat het Rijk onvoldoende in beeld heeft hoe beleid uitpakt in verschillende gemeenten, provincies en regio's, zoals blijkt uit het rapport *Elke regio telt*.²²⁴

Er zijn veel initiatieven om de afstand tussen beleid en uitvoering te verkleinen, maar het blijkt een weerbarstig probleem. Wat hierin meespeelt is de ongelijkwaardigheid tussen beleid en uitvoering. Deels komt dit doordat de politiek belang hecht aan het creëren van (nieuw) beleid, vaak nog voordat het vigerende beleid is uitgevoerd. Er is dus meer aandacht voor het maken van beleid, dan voor het uitvoeren van beleid. De ROB en de WRR pleiten er daarom voor om de uitvoering (uitvoeringsorganisaties, gemeenten, maar ook inwoners en andere stakeholders) eerder te betrekken bij het maken van beleid²²⁵. Ook de Rli pleit voor een herwaardering van de uitvoering, waarbij beleidsmakers en uitvoeringspartijen een gelijkwaardige positie hebben²²⁶. Inzichten uit de uitvoeringspraktijk moeten leidend zijn bij het ontwerpen van beleid. Hier hoort volgens de Rli bij dat uitvoerende organisaties meer gezag moeten krijgen om aan te geven onder welke condities beleid uitvoerbaar is. Dit voorkomt ook dat later blijkt dat er onvoldoende middelen zijn om problemen op te lossen of ambities te realiseren.

²²³ Staat van de uitvoering 2024, 2024 / Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, *discussienota deskundige overheid*, 2024 / Raad voor het openbaar bestuur, *Gezag herwinnen, over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*, 2022.

²²⁴ Raad voor het openbaar bestuur, Raad voor de leefomgeving en infrastructuur en Raad volksgezondheid en samenleving, *Elke regio telt!, een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*, 2023.

²²⁵ Raad voor het openbaar bestuur, *Gezag herwinnen, over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*, 2022 / Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, *discussienota deskundige overheid*, 2024.

²²⁶ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *De uitvoering aan zet, omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid voor de fysieke leefomgeving*, 2023.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Rol ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Op basis van de hierboven aangehaalde rapporten en probleemverkenningen van adviesorganen kunnen we concluderen dat er een tendens is naar een meer centrale sturingsbehoefte in een gedecentraliseerd openbaar bestuur. Deze tendens is niet goed of fout, maar vraagt wel om sturing en coördinatie vanuit de stelselverantwoordelijkheid van het ministerie van BZK. Zonder deze sturing en coördinatie kan er 'systeemfalen' optreden of een disbalans ontstaan in de bestuurlijk-financiële verhoudingen op taak- en stelselniveau. Sturing is ook nodig op de positie van de 'regio' in ons bestel en op het verkleinen van de afstand tussen beleid en uitvoering. De ROB en de Raad van State stellen echter al langer dat de minister van BZK onvoldoende is toegerust om zijn wettelijk vastgelegde coördinerende rol waar te maken.²²⁷ In de afgelopen jaren zijn daarom stappen gezet om de coördinerende rol van de minister van BZK te versterken, bijvoorbeeld door het instellen van de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO) en de start van de ontwikkeling van een beleidskader voor taaktoedeling vanuit het Rijk. Ook de komende jaren is het nodig om hierin te blijven investeren, om te waarborgen dat de overheid als geheel in staat is en blijft om tot snelle, efficiënte en gedragen oplossingen te komen voor maatschappelijke problemen.

²²⁷ Raad van State, *Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen*, 2022 / Raad voor het openbaar bestuur, *Gezag herwinnen, over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*, 2022

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

Auteur: Geerten Boogaard

5.1 Inleiding

Effectieve eenheid is altijd ook een kwestie van collectieve verbeelding. Zo is er bijvoorbeeld de cartografische conventie om in de grenzen van het grondgebied van de Benelux de contouren van een leeuw te zien: de *Leo Belgicus*. Je gaat het pas zien als je het door hebt. Het effect van verbeelding wordt natuurlijk verklaard door de kwaliteit ervan. Maar succesvolle verbeelding komt niet uit het niets én op het juiste moment.²²⁸ Zo was de leeuw al een bekende verschijning op de wapenschilden van de gewesten in de Lage Landen voordat cartograaf Michael von Aitzing in 1583 een leeuw op de landkaart tekende. En de suggestie om voortaan een leeuw te zien in de grenzen van het gezamenlijke grondgebied, viel in goede aarde tijdens de strijd die met leeuwenmoed werd gevoerd tegen de tirannie van de Koning van Spanje. De Staten-Generaal namen de leeuw dan ook graag op in het generaliteitswapen van de Unie van Utrecht, met een bundel pijlen in de linkerklauw van de leeuw als verbeelding van de eenheid tussen de opstandige gewesten. *Concordia res parvae crescunt* werd de wapenspreuk, vaak vertaald naar 'eendracht maakt macht'. Die wapenspreuk paste bij de confederale staatsvorm van de Republiek en sloot principieel aan bij de daarin heersende opvatting waarin soevereiniteit niet werd voorgesteld als iets wat van God via de vorst naar beneden druppelt, maar als de optelsom van de delen. De leeuw met de bundel pijlen in zijn klauw staat nog altijd in het Rijkswapen en - als je goed kijkt - ook nog in het logo van de Rijksoverheid. De Nederlandse soevereiniteit wordt echter sinds de vorming van de eenheidsstaat in 1814 niet meer van onderop beredeneerd maar door de Grondwet



voorgesteld als iets wat ooit aan de Oranjes is opgedragen, die deze bij de Gratie Gods aanvaardden. Daarmee veranderde ook de wapenspreuk. Eenheid is niet langer alleen het resultaat van samenwerking, maar wordt ook van bovenaf gehandhaafd door het centrale gezag: *je maintiendrai*. De wapenspreuken vormen samen de paradox van de staatsvorm van Nederland: de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Enerzijds is de Nederlandse staatsinrichting een moderne eenheidsstaat met centraal gezag dat bestuurlijke eenheid actief organiseert en het algemeen belang eenzijdig handhaaft. Anderzijds heerst in het binnenlands bestuur nog altijd ook de historische mentaliteit van een confederatie waarin eenheid het resultaat van eensgezindheid

²²⁸ Zie de bundel *Het Huis van Thorbecke* onder redactie van Geerten Boogaard, Boudewijn Steur, Rik Dekker en Sebastiaan van der Lubbe (Den Haag: Boom Bestuurskunde 2024).

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

moet blijven en gezamenlijkheid altijd gelijkwaardig. Die paradox staat ook centraal in het beeld dat tegenwoordig vaak wordt gebruikt voor de staatsinrichting: het Huis van Thorbecke. Door in de contouren van het binnenlands bestuur een *huis* te zien, krijgt het de eenheid van een structuur waaraan je kunt sleutelen.

Een huis heeft immers een bewust ontwerp dat altijd voor verbetering vatbaar is. En dat geldt dan ook voor de inrichting van het openbaar bestuur. Niet toevallig gaat aan de opkomst van de metafoor van het Huis van Thorbecke de doorbraak vooraf van de zogenaamde 'bewuste rationaliteit' in het denken over het binnenlands bestuur: de overtuiging dat de bestuursorganisatie slechts een middel is om doeleinden te bereiken.²²⁹ De metafoor van het Huis van Thorbecke wordt niet zelden gebruikt als opmaat naar een oproep van de verbouwing ervan.

Maar door in de metafoor tegelijk te benadrukken dat het wel om het huis *van Thorbecke* gaat, faciliteert de metafoor ook een beroep op de klassieke organische mentaliteit van de confederatie. Want dat is hoe Thorbecke eenheid zelf zag. 'Er is eenheid niet door gebod van een persoonlijke wil, niet door dwang van boven af of door een uitwendige oorzaak, maar dewijl velen hetzelfde willen.' Vast onderdeel van een beroep op dit organische erfgoed is een verwijzing naar de afwezigheid van een formele hiërarchie tussen de bestuurslagen, die vaak gepaard gaat met een precies gebruik van het woordje 'medeoverheden' waar de rest van de wereld achteloos over lagere overheden spreekt. Het beeld van een huis suggereert dat ook. Want als 'bestuurslagen' verdiepingen zijn, zijn die natuurlijk per definitie hiërarchisch ondergeschikt. Om die hiërarchie associatie van een huis te vermijden, worden verschillende kunstgrepen toegepast op de metafoor. Zoals bijvoorbeeld in het VNG-rapport *Eerste overheid* uit 2007: 'We moeten af van de impliciete afspraak dat het Rijk de hoogste overheidslaag is en decentrale overheden dienen uit te voeren. De gemeente moet niet langer worden gezien als een lagere overheid; ze is in onze optiek de eerste overheid. Het gebouw van de staat begint bij gemeenten: burgers lopen het huis van Thorbecke binnen door de deur van de gemeenten.'

Het Huis van Thorbecke is dus een belangrijke structurerende metafoor²³⁰ in het discours van de eenheid in het binnenlands bestuur. Die metafoor faciliteert zowel een beroep op het organiseren van gezamenlijkheid als de organische voorwaarde van gelijkwaardigheid van de verhoudingen. Dat was bijvoorbeeld onlangs te merken toen staatssecretaris Szabó in een toespraak sprak over 'de digitalisering van het huis van Thorbecke' om te onderstrepen wat hij allemaal 'samen met de gemeenten, de waterschappen de provincies en de uitvoeringsorganisaties' wilde oppakken. Hij wil eenheid organiseren. De VNG omarmde in een reactie de gezamenlijkheid, maar benadrukte gelijkwaardigheid als voorwaarde voor de eenheid. Inclusief een kleine kunstgreep in de metafoor van het Huis van Thorbecke: voor de digitalisering was een 'huisberaad' nodig en dus stelde de VNG een *Tafel* van Thorbecke voor.

Net zoals het Huis van Thorbecke is ook de Staat van het Bestuur in essentie een metafoor voor de eenheid van het binnenlands bestuur. Door het enkelvoud in de Staat van *het* Bestuur neemt de Staten het geheel van de organisatie van de overheid als uitgangspunt, hoewel het Rijk zelf nooit als bestuurslaag de Staat van het Bestuur haalde. De eerste edities gingen nog primair over de gemeenten en de provincies, en in de loop der tijd zijn daar de waterschappen bijgekomen - vanaf de Staat 2010 zelfs als 'bestuurslaag' tussen de andere. Later volgden ook de openbare lichamen van Caribisch Nederland. Europa schopte het nooit tot bestuurslaag, maar was vanaf het begin tot en met 2016 wel een zelfstandig onderwerp in de Staten. Dat was dan wel hoofdzakelijk in defensieve zin: het binnenlands bestuur moest 'Europaproef' blijven. De Staten van het Bestuur zijn in de eerste plaats trendrapportages met objectieve gegevens over de stand van de structuur van al die besturen gezamenlijk. De Staat van Bestuur 2006 heette naar zijn voorloper ook wel de Trendnota Openbaar bestuur en over de jaren heen viel in de inleidingen van de Staten het begrip 'trendrapportage' nog regelmatig bij het omschrijven van de bedoeling van het product. In die zin kan de stand van het binnenlands bestuur worden vergeleken met de staat van een huis: het bestuur

²²⁹ Th. A.J. Toonen, *Denken over Binnenlands Bestuur*, Den Haag: VUGA 1987, p. 111-132.

²³⁰ Voor het begrip 'structurerende metafoor', zie het werk van Willem Witteveen. Bijvoorbeeld: *De denkbeeldige staat*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2000, p. 27-59.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

bevindt zich in een al dan niet bewoonbare staat. Maar metafoor van de Staat van het Bestuur doet meer. De metafoor associeert ook met het opmaken van een staat over een bepaalde periode naar een meer waarderend overzicht van baten en lasten. Wie een Staat van het Bestuur openstaat, verwacht niet alleen een betrouwbaar overzicht van hoe het bestuur erbij ligt, maar hoopt onder de streep ook op een batig saldo van alle inspanningen. De laatste Staten sluiten expliciet bij die verwachting aan door zelf al van een balans te spreken die ze opmaken.

Dit themahoofdstuk gaat over de paradoxale eenheid die *de Staat van het Bestuur* al twintig jaar verbeeldt. Paragraaf 2 gaat over de ideale samenwerking binnen de overheid en paragraaf 3 gaat over de organisatie van de eenheid. Paragraaf 4 zoekt naar instrumenten om de ervaren gelijkwaardigheid met moderne digitale middelen te analyseren. Paragraaf 5 sluit af met een slotbeschouwing.

5.2 De thermometer

Dat maatschappelijke opgaven optimale samenwerking van verschillende overheden en maatschappelijke organisaties vereisen, is al in de eerste Staat van het Bestuur in 2006 het uitgangspunt. De oude filosofie van kringen die elkaar vooral zoveel mogelijk ongemoeid moeten laten, is door de realiteit al lang vervangen door een vorm van complementair bestuur als normatief uitgangspunt. Eenheid binnen het bestuur is dus niet meer het totaal van toevallige overeenkomsten onder de streep – als het dat ooit al was. Want territoriale grensoverschrijdende samenwerking is er altijd geweest. Maar zeker als in 2006 de eerste Staat van het Bestuur uitkomt, is samenwerking tussen overheden niet meer het bijproduct van schaalkwesties, maar een zelfstandig gegeven. Alleen de kwaliteit van de samenwerking kan verschillen, wat weer afhankelijk is van de manier waarop je die kwaliteit in kaart brengt.

In 2006 wordt voor de samenwerking van overheden een ‘thermometer’ geïntroduceerd waarvan de schaal wordt ingedeeld vanuit vier invalshoeken: (1) structuur en kaderstelling, (2) prestatieafspraken en de financiering daarvan, (3) de monitoring en het toezicht en ten slotte (4) de ervaringen met de uitvoering

en de afstemming binnen of tussen bestuurslagen. Onder dit model ligt in 2006 ambitieuze reeks objectieve indicatoren, een belevingsonderzoek onder de ambtenaren en de politieke ambtsdragers afkomstig uit alle bestuurslagen en een mediabeeld van de sfeer in het Huis van Thorbecke. Hoewel het aantal indicatoren dat in 2006 werd voorgenomen nooit is gehaald, is dit onderzoek tot en met de Staat van 2016 relatief vergelijkbaar herhaald, al was in de Staat van 2014 voor het laatst sprake van de term thermometer. In 2018 verandert de Staat van opzet en vervalt de thermometer. In 2022 keert nog wel het belevingsonderzoek eenmalig terug, maar veel ruimte voor de resultaten daarvan is er dan niet meer voor ingeruimd in de Staat van dat jaar. Vanaf 2020 gaat overigens naast de Staat van Bestuur ook de Basismonitor Politieke Ambtsdragers lopen, waarin de beleving van interbestuurlijke relaties ook een rol speelt. Opvallend aan de cijfers uit de periode waarin de Staten gebruik maken van deze thermometer voor interbestuurlijke verhoudingen, is de structurele afname van de instrumenten die vanouds negatief scoren ten opzichte van de decentrale autonomie. Er is een structurele daling te zien van het aantal circulaire (van 124 in 2005 naar nog maar 88 in 2013, nog wel gevolgd door een opleving in het grote decentralisatiejaar 2015, maar telkens merendeels informerend van aard), een sterke daling van het aantal specifieke uitkeringen (van 136 SPUKS in 2006 tot nog maar 22 in 2015) een uiterst minimale inzet van het interbestuurlijke toezicht (ondanks de ‘revitalisering’ ervan) en een indrukwekkende reductie van de verantwoordingsverplichtingen door implementatie van het SiSa-principe (*single information, single audit*). De daling van de inzet van het negatieve instrumentarium illustreert dat het klassieke idee van overheden die elkaar zoveel mogelijk in hun eigen kring met rust moeten laten niet alleen op papier is vervangen door het ideaal van samenwerking, maar in de praktijk ook steeds minder bruikbaar is om de stand van de interbestuurlijke verhoudingen mee te meten. Het algemene rapportcijfer dat de respondenten in het belevingsonderzoek in deze jaren de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen gaven, steeg niet omgekeerd evenredig met de daling van de inzet van het negatieve instrumentarium.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

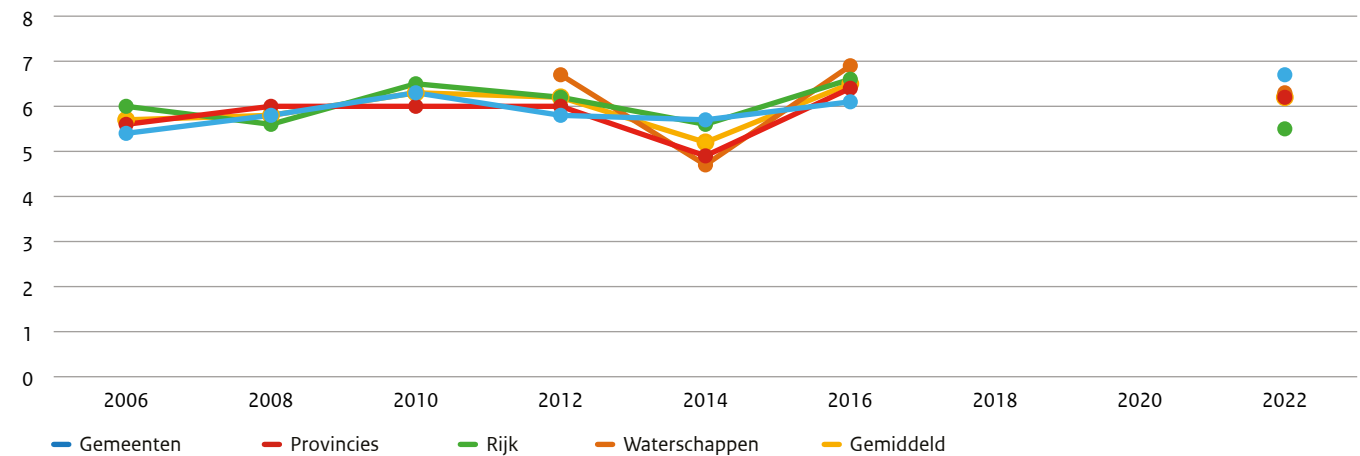
5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Figuur 1 rapportcijfers over de interbestuurlijke verhoudingen (ontleend aan de Staten van het Bestuur)



In de periode waarin de inzet van de negatieve instrumenten in de interbestuurlijke verhoudingen daalt, stijgt een andere indicator even structureel: de prestatieafspraken. In de periode 2001-2016 registreert de Staat in totaal 283 'schriftelijke afspraken tussen Rijk en een of meer medeoverheden (of koepels daarvan) over wederzijds te leveren beleidsprestaties in een bepaalde periode'. Vanaf de Staat van 2018 zijn positieve instrumenten niet meer de uitzondering, maar draait het beeld om: negatieve instrumenten komen veel minder voor. Over het repressief toezicht en circulaire gaat het in de latere jaren eigenlijk niet meer. De prestatieafspraken komen centraal te staan, zeker als de aantallen daarvan gaan meelopen in de samenwerkingsverbanden die met name gemeenten al jaar en dag met elkaar aangaan. Daarvan wordt een ruime, feitelijke definitie gehanteerd: 'ten minste twee Nederlandse decentrale overheden die samenwerken en bij ten

minste één betrokken samenwerkingspartner intern is vastgelegd dat het om samenwerking gaat.' In 2020 wordt die definitie nog verder opgerekt om ook de *CityDeals* te mogen meetellen. Meer in het algemeen vervaagt over de loop van de Staten een onderscheid dat in het begin nog wel werd gemaakt tussen de interbestuurlijke *verhoudingen* en interbestuurlijke *samenwerking*. Van verhoudingen was sprake bij verticale relaties tussen bestuurslagen, samenwerking sloeg op horizontale samenwerking tussen overheden binnen eenzelfde bestuurslaag. In de loop van de tijd krijgen samenstellingen met samenwerking de overhand in de tekst van de Staten, terwijl samenstellingen met verhoudingen eigenlijk alleen nog voorkomen in historisch gefixeerde formele begrippen, zoals de Code Interbestuurlijke Verhoudingen of de Wet financiële verhoudingen.

Tabel 1 Absolute aantallen van de woorden en de combinaties ermee in de Staten van Bestuur. (De piek in 2020 hangt samen met het themahoofdstuk over interbestuurlijke samenwerking in 2020.)

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022
'Verhoudingen'	43	51	43	35	83	80	58	110	89
'Samenwerking'	69	76	101	112	135	206	204	581	235

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

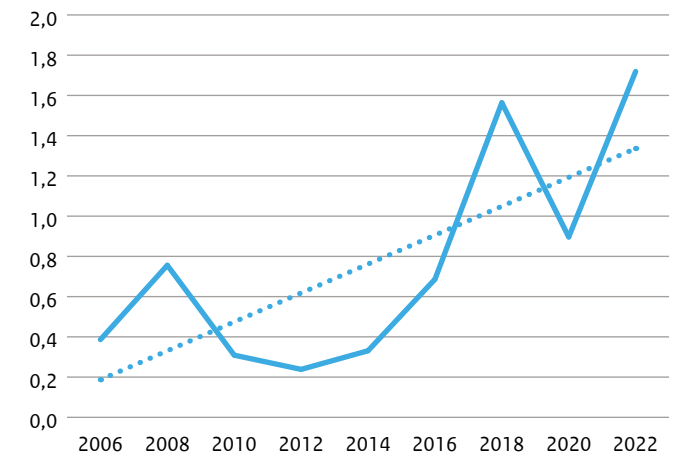
De groei van het aantal prestatieafspraken en later de *deals* passen in een discours waarin formele relaties vervagen en samenwerking steeds prominenter wordt. De eenheid in het binnenlands bestuur wordt steeds meer gecoördineerd. De wens daartoe leefde breed in het Huis van Thorbecke. Het belevingsonderzoek dat onderdeel was van de thermometer vroeg ook altijd waaraan de respondenten behoefte hadden. De wens tot meer 'denken vanuit de problematiek' eindigde daarbij stevast hoog op het verlanglijstje. Daarbij gaat het kennelijk niet (meer) om negatieve decentrale autonomie als de afwezigheid van beperkingen daarvan, maar meer om het organiseren van positieve autonomie: van het scheppen van de juiste voorwaarden, met name in financiële zin. Dat moet dan wel gebeuren. 'Beter geëquipeerd zijn' keert in het belevingsonderzoek ook vaak terug in de top van de verlangens. Onder de toegenomen behoefte aan gecoördineerde eenheid en gefaciliteerde autonomie blijft de ervaren gelijkwaardigheid in de interbestuurlijke relaties een gevoelig puntje. Want hoewel er dus meer van het Rijk wordt verwacht, blijft de eis van ervaren gelijkwaardigheid onverkort van kracht. Het te veel als 'baas' ervaren optreden van de Rijksoverheid is een terugkerende klacht bij de respondenten van de decentrale overheden.

Zoals de structurele afname van het negatieve instrumentarium niet tot een omgekeerd evenredige stijging van het rapportcijfer voor de interbestuurlijke verhoudingen leidde, zo doet een stijging van het aantal prestatieafspraken en *deals* dat evenmin. Dat roept de vraag op wat nodig zou zijn voor een hoger cijfer. In de Staat van 2016 wordt het relatief hoge rapportcijfer dat de bewoners van het Huis van Thorbecke dat jaar gaven voor de algemene kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen voornamelijk toegeschreven aan het 'samenwerkingsgericht denken en handelen door de verschillende overheden' bij respondenten uit alle overheidslagen. Die verklaring wekt de suggestie dat met een verdere optimalisering van de samenwerking de ervaren kwaliteit van de interbestuurlijke relaties nog verder zou kunnen stijgen. Het antwoord op de vraag of dat realistisch is, hangt af van de maatschappelijke opgave en de ambities waarmee die worden opgepakt. Als daarvoor meer eenheid moet worden georganiseerd dan de medeoverheden als gelijkwaardig ervaren, zal er altijd wat te klagen blijven.

5.3 De eenvormigheid van de regio

Binnen het 'denken vanuit de problematiek', zoals dat in de vroege Staten van Bestuur werd genoemd, is het rapport *Als één overheid* uit 2020 van de studiegroep Interbestuurlijke Financiële Verhoudingen onder leiding van Ter Haar een belangrijke mijlpaal. Het rapport bracht een ideaal onder woorden waarvan de taal al langer oprukte in het discours van de Staten.

Figuur 2 Signaalwoorden *Als één overheid* per pagina Staat van het Bestuur Uit het rapport van de Studiegroep IBF uit 2020 zijn handmatig 80 signaalwoorden geselecteerd die in verband staan met de kernboodschap van het rapport.



De ultieme consequentie van het denken vanuit de problematiek in de interbestuurlijke verhoudingen is de conclusie dat ook de bestuurlijke ordening zelf de maatschappelijke opgave moet volgen. *Structure follows strategy*. Het rapport *Als één overheid* trekt die conclusie in 2020, maar het was ook al één van de drie pijlers in de eerste Code Interbestuurlijke Verhoudingen uit 2004: de bestuurlijke ordening moet in dienst staan van het vervullen van maatschappelijke opgaven. De financiële verhoudingen sluiten weer aan op de bestuurlijke verhoudingen.

De gewenste eenheid van het binnenlands bestuur gaat dus verder dan het organiseren van samenwerking tussen overheden, uiteindelijk gaat het ook over de organisatie van het bestuur zelf.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

In het verloop van de Staten van het Bestuur in de afgelopen twintig jaar is die ontwikkeling goed te volgen. Aan het begin van de periode wordt het voor verbeteren van de bestuurlijke organisatie de bestaande hoofdstructuur nog als uitgangspunt genomen. Het idee is dat de boel moet worden 'ontrommeld' door scherper te onderscheiden in de inhoudelijke profielen van bestuurslagen (wie is waarvan?) met door een duidelijkere verdeling van verantwoordelijkheden (je gaat erover of niet). 'Bestuurlijke drukte' is het frame voor het grote probleem van de organisatie van de overheid. In de praktijk moeten dan vooral de zogenaamde hulpstructuren van het Huis van Thorbecke eraan geloven: publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, WGRplus-gebieden en deelgemeenten worden afgeschaft.

Deze denkrichting om de bestaande organisatie van het bestuur te verbeteren, dooft langzaam uit in het discours van de Staten ten gunste van een radicalere benadering: de regio centraal stellen als dé bouwsteen van het binnenlands bestuur. Waar een regio eerst nog het resultaat van lokale samenwerking was voor vraagstukken die de gemeenten niet zelfstandig konden oppakken, breekt 'de regio' in de Staat van 2018 door als het uitgangspunt van de bestuurlijke ordening. De hulpstructuur wordt hoofdstructuur, omdat de opgave leidend wordt voor de organisatie. De economische, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid manifesteert zich in toenemende mate op dat niveau. Bovendien vormde de regio vanuit het Rijk gezien ook de ideale schaal om haalbaar maatwerk te leveren in delen van het land. In de Staten van 2020 en 2022 bestaat het binnenlands bestuur steeds meer uit regio's die niet zo zeer *resultaat* van samenwerking zijn, maar die zelfstandige entiteiten vormen *waarmee* je kunt samenwerken.

De regio wordt daarbij uiteindelijk zelf een metafoor. In het themahoofdstuk van 2020 wordt de regio het meest breed geduid als 'een fluïde bestuurlijke ruimte, waarbinnen decentrale overheden samenkomen met non-gouvernementele spelers en het Rijk om beleid te maken en uit te voeren.' De met het begrip 'regio' verbonden suggestie van territoriale afbakening lokaliseert de regio's als bestuurslaag ergens in het Huis van Thorbecke tussen de gemeenten en de provincies, maar in de brede betekenis van het begrip 'regio' vormen ze eigenlijk geen bestuurslaag. De regio's zijn eigenlijk geen hulpstructuren, ze zijn eigenlijk

structuurloos. Het gaat meer om de samenwerking van bestuurders dan om samenwerking van besturen. Wie dergelijke tussenruimtes toch in de metafoor van het Huis van Thorbecke wil uitdrukken, spreekt weleens over een trappenhuis waar men elkaar tegenkomt. De complexe organisatie van een regio wordt ook veel minder geproblematiseerd als bestuurlijke drukte, maar veel meer omarmd als ecosysteem.

Het centraal stellen van de regio voor het opgavegericht organiseren van het binnenlands bestuur, wordt in de Staat van 2018 versterkt door nog een belangrijke perspectiefwisseling op de eenheid van het bestuur: de inwoner en diens perspectief wordt centraler gezet. Die ziet als vanzelf één overheid en waardeert de prestaties gezamenlijk. En naar de mate 'de burger' centraal staat tegenover 'de overheid' als geheel, ontstaat ook een nieuwe reeks vragen over de democratische kwaliteit van de relatie. Democratie als begrip komt ook pas vanaf de Staat van 2014 op. De burger brengt op verschillende plekken een stem uit, maar hoeveel invloed oefent hij daarmee uit op het geheel? Op dat punt wordt het de vraag hoever het motto *structure follows strategy* wordt doorgevoerd. In de Staat 2016 wordt de regionalisering als een gegeven gepresenteerd en wordt niet alleen de organisatie van het bestuur uit de opgave afgeleid, maar terloops ook gesuggereerd de organisatie van de democratie daarbij hoort. De vraag is of je democratie tegelijk op verschillende bestuurslagen én gezamenlijk opgavegericht kunt organiseren.

5.4 De thermometer *revisited*

In het perspectief van de Staten van Bestuur is in de loop der jaren steeds meer bestuurlijke eenheid gebracht: 'actieve samenwerking' werd het centrale begrip voor de interbestuurlijke relaties en een informele regio van samenwerkende bestuurders en maatschappelijke partners werd de lens om de organisatie van het binnenlands bestuur te analyseren. Of de medeoverheden bij die toegenomen georganiseerde eenheid ook een toegenomen eensgezindheid in de samenwerking ervaren, is echter steeds meer buiten beeld geraakt. Het is de Staat van het decentraal bestuur, zoals het Rijk die waarneemt. Zeker sinds het belevings-

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

onderzoek onder de bewoners van het Huis van Thorbecke geen vast onderdeel meer vormt, is het perspectief van de mede-overheden zelf niet heel zichtbaar meer in de Staten.

In de zoektocht naar mogelijkheden om het perspectief van de medeoverheden nadrukkelijker in de Staat van het Bestuur te integreren, beproeft dit themahoofdstuk nieuwe manieren om de temperatuur in het Huis van Thorbecke te meten, door niet alleen het discours van de tekst uit de Staten zelf (handmatig) te

analyseren, maar door ook te kijken naar de toon en de taal van de stukkenstromen en de vele overleggen over het binnenlands bestuur. De vraag die centraal staat in deze paragraaf is hoe zinvol het is om met een vorm van digitale sentimentanalyse het discours daar inzichtelijk te maken. Daartoe is in de voorbereiding op deze Staat van het Bestuur een preliminair onderzoek verricht naar de mogelijkheden.

Verantwoording sentimentanalyse

Een sentimentanalyse is een (computationele) analysetechniek die erop gericht is om het sentiment van een stuk tekst of een groter tekstcorpus te analyseren, wat concreet inhoudt dat er aan tekst(passages) een score wordt verbonden die een indicatie geeft dat de tekst in kwestie negatiever, neutraler of positiever van aard lijkt te zijn.

Voor de in het kader van dit onderzoek verrichte preliminaire sentimentanalyse is een script geschreven en getest dat uitgaat van het model `nlptown/bert-base-multilingual-uncased-sentiment`; een model dat is getraind op Nederlandse data. Het script dat voor dit onderzoek is gebruikt, maakt het mogelijk om een trendmatige lijn te schetsen in het sentiment zoals dat blijkt uit relevante bronnen over een langere periode. Het script bepaalt op basis van de in het corpus opgenomen bronnen telkens de sentimenten van tekstpassages, die vervolgens geclusterd worden tot een gemiddelde sentimentsscore per document, waarbij rekening wordt gehouden met de omvang van de tekst. Op basis van deze tekstscores wordt een gemiddeld sentiment berekend van alle documenten uit een bepaald jaar, met een daarbij behorende standaarddeviatie. Ook bij het berekenen van deze gemiddelde score wordt rekening gehouden met de omvang; de score van een klein document heeft daardoor minder invloed op de gemiddelde score dan de score van een groot document. Daarbij is gebruikgemaakt van een meervoudige classificatie van de sentimentlabels, zodat een gedetailleerder beeld ontstaat dan alleen een zuiver binair oordeel.

Nader onderzoek – waarin met name nog meer datapunten kunnen worden meegenomen – zal uitwijzen in hoeverre onderstaande grafieken relevante verschuivingen in het sentiment laten zien. Ook kan het model beter getraind worden voor de specifieke documentsoort die wordt geanalyseerd. Het onderzoek is uitgevoerd door Lotte van den Bosch en Niels Groeneweg.

Een grote uitdaging voor het analyseren van het verloop van een sentiment over een langere periode is het vinden van een verzameling teksten die over de jaren heen voldoende vergelijkbaar is om zinvol met elkaar in verband te worden gebracht. Maar het kan wel. Een voorbeeld is de reactie op de Rijksbegroting die de VNG jaarlijks opstelt. Geanalyseerd op het sentiment van de taal die de VNG gebruikt, ontstaat het volgende voorlopige beeld.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

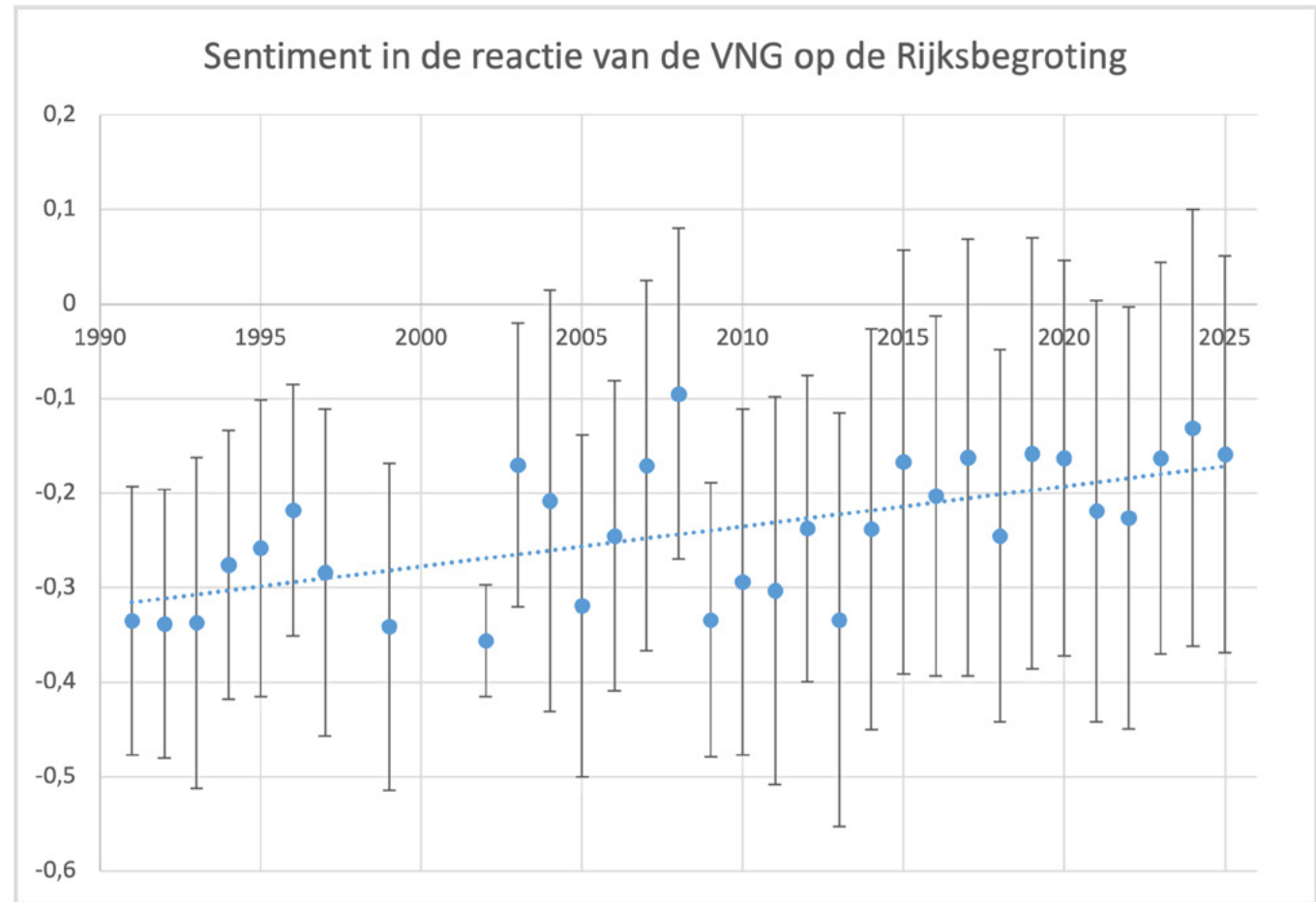
5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Figuur 3 Het sentiment in de reactie op de Rijksbegroting van de VNG. (De stippen zijn de gemiddelde sentiment scores van de reactie van de VNG op de begroting van het aankomende jaar. De verticale strepen geven de standaarddeviatie aan. De stippellijn is de trend. De reacties verschenen telkens rond Prinsjesdag. Vanwege 9/11 kwam de VNG met een verkorte reactie voor 2002. 1999, 2000 en 2001 ontbreken.)



Bij de interpretatie van deze grafiek moet vanzelfsprekend de nodige omzichtigheid worden betracht. De vorm van de documenten is over de jaren heen dezelfde gebleven en de auteur van de tekst formeel ook, maar de omstandigheden waaronder de documenten zijn geschreven uiteraard niet. Er kunnen veel verschillende redenen zijn om een bepaalde toon aan te slaan.

Het aantreden van een nieuw kabinet kan bijvoorbeeld reden zijn om iets blijmoedigere teksten te gebruiken, zonder dat de verhoudingen daarmee per se meteen veel beter zijn. Toch valt het ook met de nodige omzichtigheid wel op dat de trend over de jaren heen niet negatiever wordt. Voor zover ongelijksoortige documenten toch vergelijkbaar zijn, is het verder opvallend dat de

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

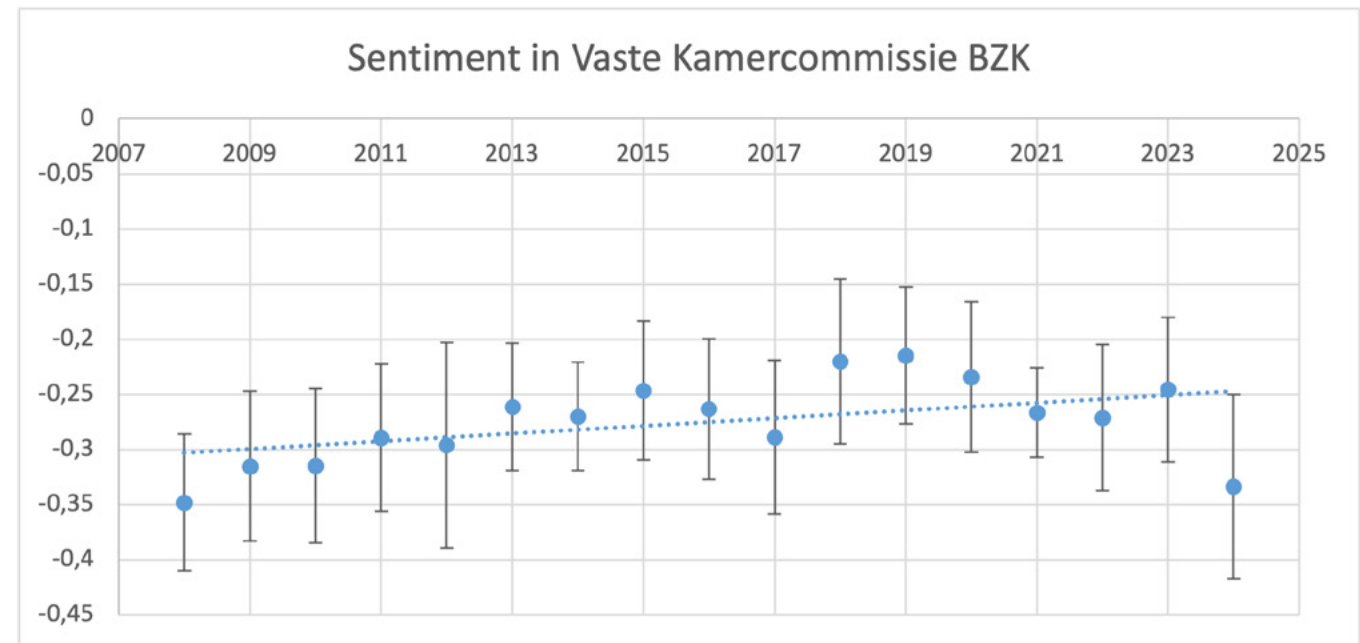
- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

reactie van de VNG op de Rijksbegroting ongeveer dezelfde toon aanslaat als die waarin Tweede Kamerleden spreken over de VNG of het binnenlands bestuur spreken. Althans, de verslagen van de vaste Kamercommissie voor BZK zijn ook vatbaar gemaakt voor een sentimentanalyse en laten het volgende beeld zien:

Figuur 4 Sentiment in geselecteerde alinea's uit debatten van de vaste Kamercommissie Binnenlandse Zaken (en Koninkrijksrelaties). (Uit de verslagen van de Vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken (tot 2010: BZK) zijn met signaalwoorden alinea's geselecteerd die gaan over gemeenten/provincies/waterschappen, hun koepels, de regio of interbestuurlijke samenwerking. Van die alinea's is het gemiddelde sentiment per debat genomen. Van daaruit is een gemiddelde per jaar genomen, rekening houdend met de omvang van ieder debat. Op basis daarvan is de standaarddeviatie vastgesteld. De stippellijn geeft de trend weer. De opgenomen periode betreft de periode vanaf het zomerreces in 2008.)



Naast ontwikkelingen in tijdsverloop is het ook denkbaar om bij het analyseren van het sentiment te differentiëren naar specifieke relatie. De uitdaging is ook dan het voldoende specifiek afbakenen van verschillende verzamelingen documenten om die zinvol vergelijkbaar te maken. Onmogelijk is dat echter allemaal niet.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

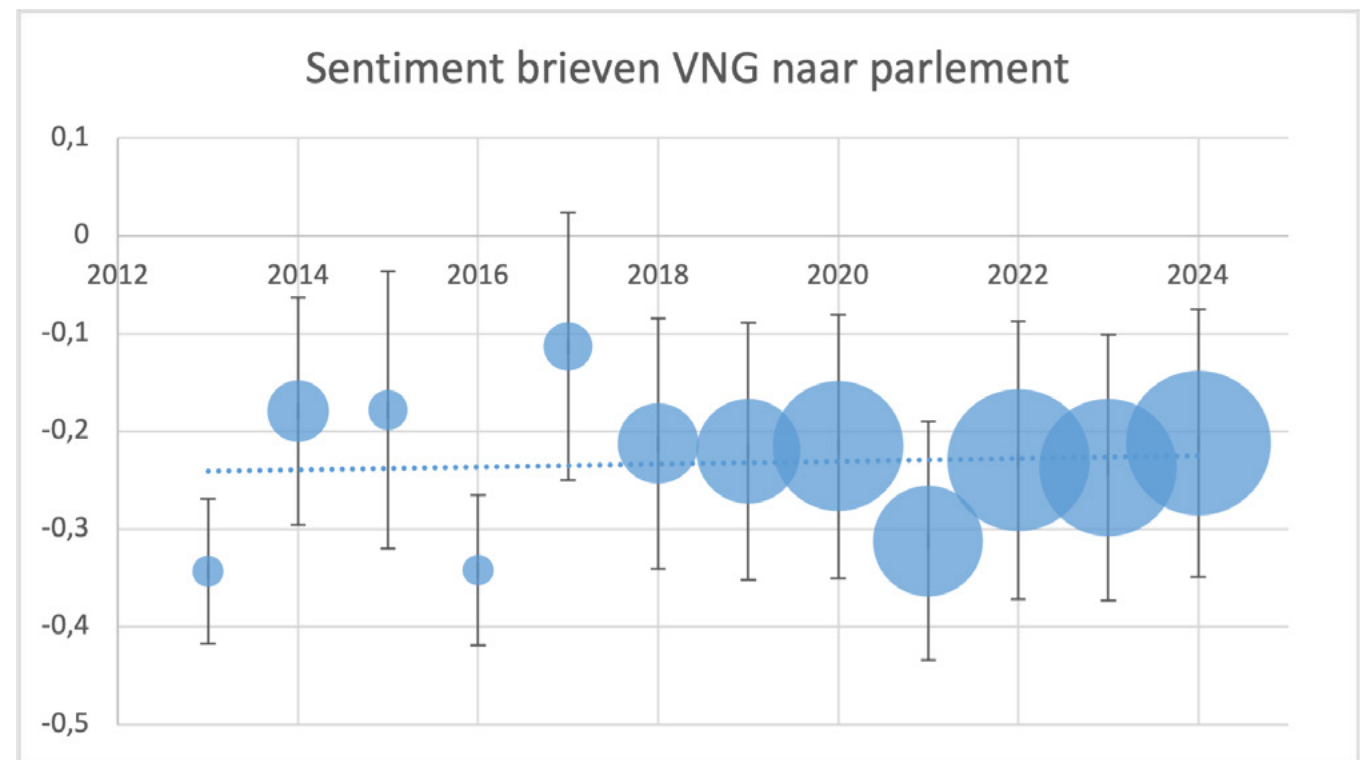
- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Een voorbeeld is het verschil tussen de brieven van de VNG in de richting van het parlement en in de richting van het kabinet, zoals de VNG die de afgelopen tien jaar zelf op de eigen website heeft gezet. Als we die aan een sentimentanalyse onderwerpen, ontstaat het volgende beeld:

Figuur 5 Sentiment per jaar in de brieven van de VNG aan het parlement tussen 2013 en 2024. (Hiervoor zijn alle brieven gebruikt van de website van de VNG, die zijn gericht aan het parlement. Dit corpus is niet compleet. De blauwe bollen geven de hoeveelheid documenten aan die per jaar zijn gepubliceerd. In totaal gaat het om meer dan 700 documenten, maar de ongelijke verdeling in de hoeveelheid kan de grilligheid in sentiment scores in de jaren 2013-2017 verklaren.)



Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

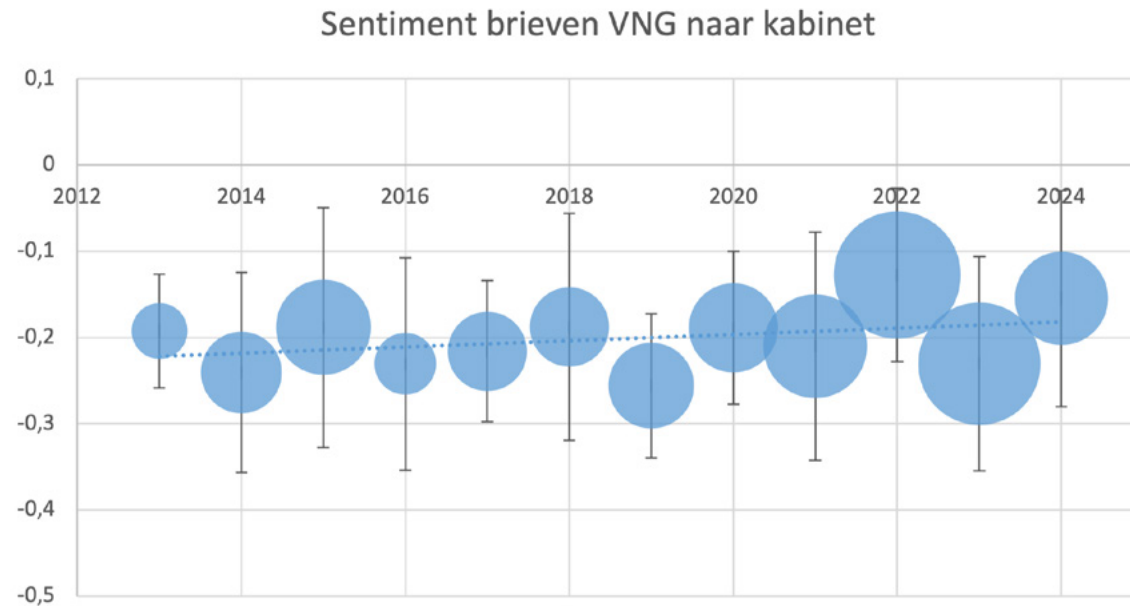
5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Figuur 6 Sentiment per jaar in de brieven van de VNG aan het kabinet tussen 2013 en 2024. (Hiervoor zijn alle brieven gebruikt van de website van de VNG, die zijn gericht aan het kabinet. Dit corpus is niet compleet. De blauwe bollen geven de hoeveelheid documenten aan die per jaar zijn gepubliceerd. In totaal gaat het om bijna 300 documenten.)



De uitsplitsing in onderscheiden interbestuurlijke relaties kan dus inderdaad toonverschillen aan het licht brengen: de toon van de VNG in de brieven naar het kabinet lijkt op basis van deze eerste inzichten, voor wie goed kijkt, net een beetje minder negatief. Interessant is daarbij natuurlijk of dergelijke verschillen ook zichtbaar kunnen worden gemaakt tussen bijvoorbeeld het IPO en de VNG. Als op basis van dezelfde formele criteria de brieven van de site van IPO analyseren, komt daar vooralsnog inderdaad een iets positiever sentiment uit. Maar de aantallen brieven die het IPO op de site zet zijn te laag om ze zinvol te vergelijken met de brieven van de VNG. Voor een zinnige vergelijking tussen onderwerpen – een uitsplitsing die de VNG ook op de website maakt – is het gehele corpus te klein.

Door alle voorzichtigheid heen ontstaat toch een ook een opvallend beeld. In het belevingsonderzoek zoals dat in de eerste tien jaar van de Staten werd gehouden rapporteerde een groot

deel van de ondervraagden telkens dat de verhoudingen in de afgelopen periode waren verslechterd. Die groep was soms groter dan de groep die een verbetering had waargenomen, zodat men zou verwachten dat het steeds slechter gaat met de sfeer in het Huis van Thorbecke. De gemiddelde rapportcijfers die dezelfde respondenten in het belevingsonderzoek gaven aan de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen, ondersteunden die verwachting echter niet. Het gemiddelde cijfer hield niet over, maar bleef ongeveer op hetzelfde niveau schommelen. Als er al een trend was, dan was die eerder licht positief. Dat beeld wordt met de voor dit onderzoek verrichte voorlopige sentimentanalyses versterkt. Echt vrolijk gaat het er nergens aan toe, maar echt negatief ook niet. De hoeveelheid chagrijn op de lijn lijkt vrij stabiel. Als er al een trend valt waar te nemen, dan is die eerder licht positief, dan scherp dalend.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

Sentimentanalyses om de sfeer in het Huis van Thorbecke te meten zijn dus zeker mogelijk, maar het schrijven van de scripts en het verzamelen van zinvol vergelijkbare teksten is bewerkelijk. Toch blijft het digitaal analyseren van het discours in de stukkenstromen tussen overheden en de verslagen van overhedenoverleggen een veelbelovende denkrichting. De toepassingsmogelijkheden nemen snel toe, bijvoorbeeld om de sentimentlabels te verfijnen op de subtiliteiten van de taal in de Nederlandse interbestuurlijke verhoudingen of het sentiment te koppelen aan een analyse van de inhoud. Daarmee kan veel nauwkeuriger en preciezer bepaalde worden waar ergens onvrede zit.

5.5 Afsluiting

Effectieve eenheid in het bestuur is altijd ook een kwestie van succesvolle verbeelding. Dat was de stelling waarmee dit thema-hoofdstuk opende en het is ook de conclusie. Want het is namelijk precies wat de Staat van het Bestuur de afgelopen twintig jaar gedaan heeft. Er is eenheid aangebracht door samenwerking tussen overheden centraal te zetten in door de samenwerkende bestuurders als regio centraal te zetten in de beschrijving van de organisatie van het bestuur. Twintig jaar Staten heeft zelfs een afbeelding met enige iconische potentie opgeleverd: het plaatje uit de Staat van 2020 met daarin alle samenwerkingsrelaties die de gemeenten onderhouden. Anders dan bij de *Leo Belgicus* zijn het in deze verbeelding niet de contouren die samenwerking bepalen, maar is het de samenwerking die de contouren bepaalt. Ongeveer de boodschap die de latere Staten ook uitdroegen. Wie wil, kan trouwens in de lijntjes van de samenwerkingsverbanden nog iets terugzien van de pijlenbundel die al in de republiek de samenwerking verbeeldde. In die zin komt ook deze afbeelding niet uit het niets. De Staten worden evenwel opgesteld door de Rijksoverheid. Het is de Staat van het Bestuur, zoals het ministerie van BZK die waarneemt. Of de medeoverheden de sterker gepercipieerde eenheid ook als gelijkwaardige eensgezindheid beleven, valt buiten het blikveld van de Staten. Daar was in de eerste tien jaar was daar op basis van een belevingsonderzoek onder de bewoners van het Huis van Thorbecke wel iets over te reconstrueren. In

paragraaf 4 is onderzocht in hoeverre het mogelijk is om met een digitale sentimentanalyse de oude thermometer voor de sfeer in het Huis van Thorbecke met moderne middelen kan worden voorgezet. Die mogelijkheden bestaan en beloven veel, maar moeten nog verder worden ontwikkeld. De voorlopige conclusie is al wel dat met behulp van de sentimentanalyse van de tweede tien jaar het beeld uit de eerste tien jaar kan worden doorgetrokken: een beperkte doch stabiele hoeveelheid chagrijn op de lijnen van de interbestuurlijke verhoudingen.

De vraag is ten slotte of het realistisch en wenselijk is om méér eenheid te coördineren dan wel naar meer ervaren eensgezindheid te streven. In paragraaf 2 en 3 is betoogd hoe het perspectief op de eenheid in het bestuur zoals dat in de Staten wordt aangebracht naar twee oplossingsrichtingen verwijst: de gezindheid van samenwerking verder stimuleren en de opgave niet alleen leidend maken voor de organisatie van het bestuur, maar ook voor de democratie. Dat levert de principiële vraag op of naast de ene overheid ook één democratie gedacht kan worden. In theorie is op die vraag een bevestigend antwoord denkbaar. Wie in de klassiek liberale zin uitgaat van één algemeen belang dat rationeel te kennen is, kan zich een democratie voorstellen die volwaardig functioneert op verschillende niveaus zonder dat de bestuurlijke eenheid van de overheid daarmee in het gedrang komt. Waarbij de vertegenwoordigende democratie ook prima kan worden aangevuld met de participatieve en maatschappelijke democratie. Het is immers allemaal voor dezelfde goede zaak.

De realiteit is evenwel dat niet iedereen zich primair identificeert met het nationale niveau, zoals het Lokaal Kiezersonderzoek laat zien. Hoewel het overgrote deel van de Nederlanders zich primair Nederlander voelt, zijn er nog substantiële minderheden die zich meer verwant voelen met hun stad of hun streek dan met Nederland als geheel. Zij zullen 'het' algemeen belang eerder formuleren op de schaal waarmee zij zich het meest identificeren. Bovendien wordt het algemeen belang niet alleen zuiver rationeel gekend; verkiezingen zijn ook een morele vertrouwensvraag. Het gevolg daarvan is dat een democratie die op verschillende niveaus tegelijk functioneert altijd politieke tegenstellingen en belangenconflicten tussen de overheden zal opleveren. Voor zover die het realiseren van nationale opgaven in de weg staan, moet in een eenheidsstaat de

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustasius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

benodigde eenheid kunnen worden georganiseerd. En het is mooi als het die benodigde eenheid in een gedecentraliseerde eenheidsstaat zoveel mogelijk als samenwerking wordt georganiseerd. Maar dat evenwichtsideaal mag niet doorslaan in de norm dat alle politieke tegenstellingen of belangenconflicten in principe weg te organiseren zouden zijn. Want als ze dat zijn, is het de vraag of hoe de decentrale democratie dan nog functioneert. Het hele idee van het Huis van Thorbecke was immers ooit om te voorkomen dat 'de' burger daadwerkelijk tegen één grote overheid zou komen te staan.

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

6 De balans opgemaakt

Deze Staat van het Bestuur 2024 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? In deze editie gebeurt dit nadrukkelijker dan anders ook in het perspectief van de langjarige trends.

Een goed openbaar bestuur, ingebed in een stevig democratisch bestel, is van belang voor iedereen. Het decentraal bestuur vervult daarin een cruciale rol. Veel maatschappelijke opgaven liggen (ook) op de weg van het decentraal bestuur. Gemeenten en provincies zien zich geconfronteerd met de gevolgen van verschillende problemen en staan er in veel gevallen als eerste voor aan de lat. Zij worden als eerste geconfronteerd met inwoners in de knel of onvrede en protest binnen hun grenzen. De trends die deze Staat van het Bestuur laat zien, doen zich in hun gebieden voor als concrete gevallen en situaties en vormen mede de context waarin het decentraal bestuur opereert. Daarnaast laat deze Staat trends zien die zich in het decentraal bestuur zelf voordoen.

6.1 Democratie en pluralisme

Nederlanders maken wereldwijd gezien deel uit van de minderheid die leeft in een democratische rechtsstaat. De waardering die ze daarvoor hebben is groot, maar een eenduidig verhaal is dit niet. In hoofdstuk 2 komt naar voren dat er verschillende opvattingen leven over wat belangrijke democratische waarden zijn. Vrije verkiezingen en gelijke behandeling zijn voor iedereen het belangrijkste, maar daarnaast bestaat er spanning tussen verschillende uitgangspunten in de democratie en er is ook steun voor vormen van meer autoritair bestuur. Een derde van de kiezers vindt dat de meerderheid moet beslissen ook als dat ten koste gaat van de rechten van minderheden. En 36 procent van de kiezers vindt dat een sterke leider de regels wel wat mag oprekken

om resultaat te bereiken. Dit zouden signalen kunnen zijn dat juist het meer pluralistische karakter van democratie bij een deel van de bevolking onder druk is komen te staan. Gezien de samenhang die hierbij te zien is met stemkeuze, bestaat het risico dat het democratisch bestel zelf in politiek vaarwater komt. Dan gaat het debat niet meer alleen over de uitkomsten van het democratisch proces, maar ook over de uitgangspunten ervan.

Aan de kant van het bestuur daarentegen is in hoofdstuk 3 een andere, eigenlijk tegenstrijdige, ontwikkeling te zien. Ook op decentraal niveau is de fragmentatie de laatste twintig jaar toegenomen. Vergelijkbaar met de landelijke trend zijn er nu ook in de gemeenteraden en de Provinciale Staten meer middelgrote partijen die in zeteltal dichter bij elkaar liggen. Grote partijen zijn kleiner geworden en kleine partijen groter. In gemeenten en provincies bestaan de bestuurlijke colleges daardoor eveneens uit meer partijen. Dit betekent dat er altijd, en waarschijnlijk nog meer dan in het verleden, sprake is van samenwerking van minderheden en dus van compromis. Draagt dit op termijn bij aan onvrede bij de groep die neigt naar het beslissen door de meerderheid?

6.2 Vertrouwen niet eenduidig

Over het vertrouwen dat mensen hebben in instituties domineren in het publieke debat de negatieve beelden. Hoofdstuk 2 laat zien dat de werkelijkheid genuanceerder is dan die beeldvorming. Er blijkt gemiddeld veel vertrouwen te bestaan in diverse instituties en spelers in de democratie, dat op onderdelen over een langere periode bezien zelfs is gestegen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het verkiezingsproces, de rechter, de pers en de EU.

Een gemiddeld laag vertrouwen gaat daarentegen wel degelijk op voor de Tweede Kamer en de regering en ook is dit politiek vertrouwen aan flinke schommelingen onderhevig. De daling daarvan is in Nederland de laatste jaren sterker dan in andere EU-landen en die daling werkt ook nog eens door in de tevreden-

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

heid over het functioneren van de democratie. Positief is wel dat verkiezingen nog steeds een boost geven aan het politiek vertrouwen. Na de Tweede Kamerverkiezingen in 2023 steeg het politiek vertrouwen weer, juist bij groepen die daarvoor een bijzonder laag vertrouwen in de politiek hadden.

Als het gaat om institutioneel vertrouwen in brede zin en over een langere periode bezien, is de trend echter niet een algehele daling van vertrouwen. Er zijn wel twee andere ontwikkelingen die een belangrijke boodschap afgeven over vertrouwen. De eerste is dat verschillende groepen in de samenleving op dit punt uit elkaar groeien en dat opleiding daarin een bepalende factor is. Het is al langere tijd zo dat mensen met een hbo- of wo-opleiding meer vertrouwen hebben, tevredener zijn over politiek en bestuur en zich meer 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, grotendeels omdat verschillende groepen burgers geografisch niet gelijk verdeeld zijn – in het land, in regio's en in steden. De tweede relevante ontwikkeling is de politisering van vertrouwen: er is een samenhang ontstaan tussen stemkeuze en de mate van institutioneel en politiek vertrouwen. Stemmers op de vanouds traditionele bestuurderspartijen hebben meer vertrouwen dan niet-stemmers en kiezers van PVV, FvD, SP, Denk en PvdD.

Er zijn ook positieve aspecten te benoemen over vertrouwen. De betrouwbaarheid van de overheid in termen van rechtvaardigheid, onpartijdigheid en openheid, vormt namelijk 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 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. Prestaties doen er verder toe voor het *politiek* vertrouwen. Meer kwalitatief onderzoek, dat in hoofdstuk 2 aan de orde komt, laat immers zien dat burgers hun ontevredenheid vaak verklaren vanuit het uitblijven van resultaten.

6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar

De nationale trends op het terrein van vertrouwen en tevredenheid met het functioneren van de democratie werken decentraal door. De decentrale kiezersonderzoeken waaraan hoofdstuk 2 refereert tonen aan dat het moeilijk is voor het decentraal bestuur om als zelfstandige bestuurslagen te worden afgerekend. Democratie blijkt daar behoorlijk goed te werken als vertegenwoordigingsmechanisme (van kiezers) maar niet of nauwelijks als afrekenmechanisme. Dit wil zeggen dat er voor gemeenten en zeker voor provincies en waterschappen maar een beperkte relatie is tussen de prestaties van hun bestuur en de stemkeuze van kiezers. 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. Het schort niet alleen aan zichtbaarheid van het decentraal bestuur voor burgers, ook hun kennis en betrokkenheid zijn beperkt. In dit licht is opmerkelijk dat al een aantal verkiezingen op rij de opkomst bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten hoger is dan die bij de gemeenteraadsverkiezingen. Dit onderstreept waarschijnlijk vooral de prioriteit die de landelijke politiek krijgt in de ogen van kiezers, omdat de Eerste Kamer die door Provinciale Staten wordt gekozen de laatste jaren aan belang wint. Hoewel hun interesse wel iets is gestegen, weten kiezers weinig van de Provinciale Staten en de besturen van de waterschappen. Voor een deel van de kiezers spelen provinciale of waterschapstema's een rol, maar landelijke overwegingen geven de doorslag bij hun stemkeuze. Maar hoewel burgers het decentraal bestuur dus voor een groot deel beoordelen met een nationale bril, heeft het wel degelijk een eigen karakter – zoals hoofdstuk 3 laat zien. In de gemeenteraden en de colleges van B&W domineren lokale partijen en dat is de laatste jaren alleen maar gegroeid. Dit zou erop kunnen duiden dat nabijheid een sleutelwoord kan zijn voor het versterken van de legitimiteit van het lokaal bestuur. Inwoners stemmen niet alleen in meerderheid op lokale partijen maar brengen ook voorkeurs-

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

stemmen 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. De (groveweg) helft van de populatie die wel participeert in de lokale politiek wil er blijkbaar iets in terugzien van de eigen gemeenschap. Dit alles roept de vraag op wat vanuit het oogpunt van democratische betrokkenheid en draagvlak de grens is van schaalvergroting.

6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig

Kenmerkend voor het decentraal bestuur is dat leken en professionals in één divisie samen spelen. Dit levert een inherente spanning op als het gaat om (ervaren) invloed van decentrale volksvertegenwoordigers, rolvulling en werkdruk. Hoofdstuk 3 van de Staat van het Bestuur 2024 laat in ieder geval zien dat het decentraal bestuur in Nederland bevolkt wordt door betrokken mensen die daar veel werkplezier aan beleven. Ze geven dat een hoog cijfer. 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 vanouds veel tijd in, in het geval van vertegenwoordigers veelal naast een betaalde baan. Werkdruk en (te) grote tijdsbesteding zijn eigenlijk al knelpunten sinds er in de jaren negentig van de vorige eeuw naar gevraagd wordt. Een knelpunt dat in de loop der jaren aan belang heeft gewonnen, is de (online) agressie en intimidatie van politieke ambtsdragers. Vooral vrouwen krijgen daarmee te maken, wat hun werkplezier aantast en daarmee potentieel hun motivatie om actief te blijven in het decentraal bestuur. Maar al met al zijn decentrale volksvertegenwoordigers en bestuurders heel tevreden en zijn ze ook positief over hoe zijzelf en hun collega ambtsdragers functioneren. 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 confronteert partijen bij decentrale verkiezingen regelma-

tig met problemen om voldoende kandidaten te vinden. Daar komt bij dat veel raads- en statenleden zich na een zittingsperiode niet opnieuw kandideren. Tijdsbesteding en combinatieproblemen spelen daarbij 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 zou het risico met zich mee kunnen brengen dat sommige visies en belangen minder sterk doorklinken in het bestuur of dat sommige groepen burgers zich er minder in herkennen. De vergelijking van opvattingen tussen kiezers en lokale politieke ambtsdragers in hoofdstuk 3 laat desondanks zien dat die redelijk vergelijkbaar zijn. Wel zijn politieke ambtsdragers te optimistisch in hun inschatting van het vertrouwen van inwoners in de politiek en schatten zij de beoordeling door burgers van de groep ambtsdragers waar ze zelf toe behoren te positief in.

6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur

Vergelijkbaar met de landelijke trend is er nu ook in de gemeenteraden en de Provinciale Staten sprake van fragmentatie. Dit betekent dat er kleinere fracties zijn die onderling het werk verdelen. Ook heeft het zijn effect gehad op de vorming van nieuwe colleges van B&W en van Gedeputeerde Staten. De duur van de collegevorming heeft nieuwe records gebroken. Opmerkelijk is het verloop in het decentraal bestuur, zoals hoofdstuk 3 laat zien. Sinds de installatie van de nieuwe gemeenteraden in 2022 is al 28 procent van de raadsleden weer vertrokken. Van de wethouders vertrok in 2023 10 procent en in 2024 8,5. In de provincies is een vergelijkbaar patroon aan de orde. In een groot deel van de gevallen is de reden voor dit tussentijds vertrek eenvoudig. Iemand overlijdt, wordt ziek of vertrekt naar een ander politiek ambt. Maar voor een ander deel gelden andere overwegingen. Raadsleden worstelen met tijdsbeslag en combinatieproblemen. Wethouders struikelen over politiek-bestuurlijke kwesties. Welke reden er ook van toepassing is: het verloop draagt niet bij

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

aan het beeld van stabiliteit in het bestuur. Daar komt nog bij dat de verkiezingen in 2022 en 2023 voor veel vernieuwing in de raden, staten en de bijbehorende bestuurlijke colleges hebben gezorgd. Een grote meerderheid van de decentrale vertegenwoordigers en bestuurders is bezig met zijn eerste termijn.

6.6 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 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. Dat decentrale overheden zich daarvan bewust zijn, blijkt wel uit de inspanningen die zij doen om burgers ook tussen verkiezingen door te betrekken bij beleid. Uit hoofdstuk 3 blijkt dat zij daar vooral nog de wat meer traditionele vormen als inspraak voor inzetten en dat het accent ligt op het fysieke domein. Toch wordt er op verschillende plekken ook geëxperimenteerd met andere vormen zoals burgerberaden of burgerbegroten. Bestuurders en, in mindere mate, volksvertegenwoordigers, zijn wel huiverig om burgers te laten meebeslissen – bijvoorbeeld in een referendum. Maar voor meepraten staan ze in grote meerderheid open.

6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen

Een sterk 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. In de eerste jaren na de decentralisaties in het sociaal domein kwam de financiële positie van gemeenten onder druk te staan. In 2018 en 2019 was het exploitatiesaldo negatief, wat betekent dat gemeenten reserves inzetten. Tussen 2017 en 2019 daalde hun eigen vermogen daardoor van €30,5 mld. naar €29,5 mld. Naast het inzetten van reserves tussen 2017 en 2019, zijn gemeenten overgegaan op een verhoging van de OZB-lasten, bezuinigingen op eigen apparaat en het uitstellen of schrappen van investeringen. Gemeenten stellen dat er sprake is van achteruitgang in het voorzieningenniveau. Ondanks meerdere pogingen hiertoe, is het met onderzoek moeilijk objectief aan te tonen wat het voorzieningenniveau precies is en hoe het zich ontwikkelt. Hoofdstuk 3 laat zien dat ondanks deze signalen de financiële positie van gemeenten (als groep) er niet slecht voor staat. Hoewel het aantal gemeenten met tekorten stijgt, heeft het merendeel een overschot op de begroting. Provincies als groep hebben al jaren een sterke financiële positie, grotendeels een gevolg van de verkoop van nutsbedrijven Essent en Nuon in 2009. De uitvoeringskracht van decentrale overheden wordt echter niet alleen door de stand van hun financiën bepaald. Ook gemeenten en provincies hebben moeite om hun vacatures in te vullen, waardoor projecten soms moesten wijken of met vertraging tot uitvoering kwamen.

Staat van het Bestuur 2024

Inleiding

1 Inwoners van Nederland

- 1.1 Wie zijn de inwoners?
- 1.2 Wat doen de inwoners?
- 1.3 Hoe is het leven in Nederland?
- 1.4 Wat betekent dit voor het openbaar bestuur?
- 1.5 Bonaire, Saba, Sint-Eustatius

2 Inwoners en het openbaar bestuur

- 2.1 Democratie als fundament van de samenleving
- 2.2 Hoe kijken inwoners naar de democratie?
- 2.3 Inwoners en de decentrale democratie
- 2.4 Wat doen inwoners in de democratie?
- 2.5 Tevredenheid van inwoners met het decentraal bestuur
- 2.6 Bonaire, Saba, Sint Eustatius

3 Het openbaar bestuur in functie

- 3.1 Gemeenten
- 3.2 Provincies
- 3.3 Waterschappen
- 3.4 Beleving en rolvervulling ambtsdragers in provincies en waterschappen
- 3.5 Regionale samenwerkingsverbanden
- 3.6 Hoe ziet het openbaar bestuur op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius eruit?
- 3.7 Financiën van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius

4 Openbaar bestuur in beweging: thema's in het decentraal bestuur

- 4.1 Agressie tegen decentrale politieke ambtsdragers
- 4.2 Integriteit en criminele beïnvloeding
- 4.3 Diversiteit in het decentraal bestuur
- 4.4 Participatiebeleid op decentraal niveau
- 4.5 Interbestuurlijke verhoudingen

5 Themahoofdstuk: de eenheid van het Huis van Thorbecke

- 5.1 Inleiding
- 5.2 De thermometer
- 5.3 De eenvormigheid van de regio
- 5.4 De thermometer *revisited*
- 5.5 Afsluiting

6 De balans opgemaakt

- 6.1 Democratie en pluralisme
- 6.2 Vertrouwen niet eenduidig
- 6.3 Zelfstandig karakter decentraal bestuur slecht zichtbaar
- 6.4 De mensen in het bestuur: tevreden, gemotiveerd, druk en eenzijdig
- 6.5 Fragmentatie en verloop in het decentraal bestuur
- 6.6 Dilemma's van democratisch besturen
- 6.7 Sterk bestuur vraagt mensen en middelen
- 6.8 Decentralisatie en regionalisering

6.8 Decentralisatie en regionalisering

Het openbaar bestuur is ingericht conform het adagium 'decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan'. Hoofdstuk 4 laat echter zien dat er de laatste jaren een tendens naar centralisatie gaande is. Het aantal medebewindstaken is toegenomen, maar tegelijkertijd hebben gemeenten steeds minder ruimte op deze taken om eigen keuzes te maken. Er is een tendens naar meer sturing vanuit het Rijk. Daarnaast hebben decentrale overheden steeds minder zeggenschap over hoe zij hun taken uitvoeren, terwijl zij wel verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van deze taken en hier ook de bestuurlijke en financiële risico's van dragen. Er is dus sprake van een groeiende disbalans in het bestuurlijk-financieel arrangement op specifieke taken.

Hoofdstuk 3 schetst een beeld van de regionale samenwerking die gemeenten ter compensatie hiervan in toenemende mate aangaan. De samenhangende trends van decentralisering en regionalisering hebben impact op de verhoudingen tussen overheden en op de positie van gemeenten en provincies in het bestel. Meer samenwerken betekent automatisch verlies aan zeggenschap en dat geldt zeker voor de kleinere gemeenten binnen regionale samenwerkingsverbanden. Dit werkt ook door in de aantrekkelijkheid van het ambt van volksvertegenwoordiger en bestuurder. Het is in dit licht dus van belang om te zoeken naar het juiste schaalniveau waarop overheden op gelijkwaardige wijze met elkaar kunnen samenwerken en waarbij ook de relatie tussen beleid en uitvoering aandacht krijgt.

